

Entendendo o Valor Marginal dos Fundos Públicos¹

DIMITRI MATURANO^(*)
EMILLY MENESES^(**)
RAYNE SANTOS^(***)

Um conceito central da economia é o de custo de oportunidade: o valor daquilo que se abdica a cada escolha tomada. Há décadas a literatura se empenha em desenvolver critérios abrangentes que permitam uma análise unificada de custos de oportunidade da atuação governamental. Da mesma forma que um imposto não é necessariamente algo indesejado, se for usado, por exemplo, para financiar um bem público valorado uniformemente pelos pagadores de imposto em valor maior do que é pago, uma política pública também não necessariamente é desejável, ainda que tenha sucesso em atingir suas metas. Por exemplo, se existe uma política de redistribuição progressiva de renda que tem peso morto de R\$1 para cada R\$100 redistribuídos, uma política que incide identicamente sobre os agentes, induzindo os mesmos mecanismos comportamentais, e transfere o mesmo valor entre eles, mas tem peso morto de R\$2 para cada R\$100 redistribuídos, é Pareto-dominada pela primeira.

Ainda outro problema é a heterogeneidade da incidência de políticas públicas sobre a sociedade. Noções usuais de justiça distributiva sugere

rem que o governo deva prestar assistência aos que têm maior necessidade; mas, e se a capacidade de prestar assistência for decrescente com a necessidade? E se programas com impacto regressivo de renda não só forem mais eficientes que programas com impacto progressivo, mas também oferecerem benefício maior aos mais necessitados? Apesar da análise final necessariamente ter, ao menos em parte, um componente indissociavelmente normativo, para todo tipo de análise custo-benefício é preciso entender o custo e o benefício.

Uma das metodologias disponíveis para esse tipo de análise é a estimação do Valor Marginal dos Fundos Públicos (MVPF, do inglês *Marginal Value of Public Funds*), uma medida adimensional e impessoal da razão entre o benefício social de um programa como avaliado pelos agentes impactados e seu ônus imposto às contas públicas no longo prazo, que possibilita avaliar diferentes políticas e montar uma ampla base de comparação que informe o valor de cada programa social e seu custo de oportunidade. Simplificadamente, quanto maior o MVPF de uma política pública, maior valor os beneficiários da po-

lítica e a sociedade como um todo atribuem ao dinheiro gasto com sua implementação.

Este artigo introduz o esforço do Laboratório de Economia do Setor Público de entender como é desenvolvido o MVPF e como ele é utilizado para realizar análises de custo-benefício de políticas públicas para posteriormente aplicarmos esse método para avaliarmos as políticas públicas implementadas pelo governo brasileiro, como o Programa Bolsa Família (PBF). Para tanto, revisamos o trabalho de Hendren e Sprung-Keyser (2020), que detalha a abordagem de construção do MVPF e aplica para uma avaliação unificada de programas sociais nos Estados Unidos.

1 O Conceito de MVPF

Desde a década de 1980, a literatura de economia aplicada emprega métodos cada vez mais sofisticados para detectar o efeito causal de políticas governamentais (ANGRIST; PISCHKE, 2010), mas isso é frequentemente insuficiente para argumentar quais políticas devem ser empregadas. Não é claro, *prima*

facie, se um governo com R\$100 milhões disponíveis para obras públicas deveria construir um hospital ou 10 escolas, mesmo que se saiba quantas vidas o hospital salvaria e o impacto da escola sobre a educação de crianças e adolescentes na região. Como avaliar o que vale mais socialmente quando as medidas são tão distintas? Quantos jovens as 10 escolas precisam formar para que sua construção seja preferível ao prolongamento médio de 10 anos da vida de 15.000 adultos, por exemplo? Hendren e Sprung-Keyser (2020) destacam um método de avaliação unificado, considerando o quanto os indivíduos beneficiados pela política ou obra pública estariam dispostos a pagar para se beneficiar dela sobre seu impacto no orçamento do governo, o Valor Marginal dos Fundos Públicos. Essa abordagem permite que construamos uma medida única, que compare políticas públicas com objetivos distintos, admitindo uma análise de longo prazo e que permita a maturação do investimento, sem a exigência de fechamento das contas através de aumentos de taxaço. É assim uma alternativa mais flexível que as medidas tradicionais de política pública comparada, que não necessariamente visa substituí-las, mas complementá-las onde elas possam ser insuficientes (HENDREN; SPRUNG-KEYSER, 2022). Por fim, ela ainda tem uma interpretação bastante simples, condicionada à realização das estimativas. Seguindo Hendren (2016), quando a disposição a pagar é idêntica ao custo presente líquido para o governo, um programa de transferência de renda em espécie ou um abatimento fiscal por exemplo, o MVPF traça uma relação simples com a externalidade fiscal da política:

$$MVPF = \frac{\text{Disposição a pagar dos beneficiários}}{\text{Custo presente líquido para o governo}} = \frac{1}{1 + \text{Externalidade Fiscal}}$$

A metodologia utiliza o custo líquido de implementação no cálculo, pois algumas políticas podem gerar respostas comportamentais que impactam o orçamento do governo, as chamadas externalidades fiscais. Por exemplo, uma família de um município interiorano que recebe transferência de renda proveniente de algum

programa social contribui, através do efeito multiplicador incidente sobre essa renda por exemplo, com a arrecadação tributária desse município. Nesse caso, o governo teve um custo para fornecer o benefício, mas também aumentou sua arrecadação ao fazê-lo, de forma que o custo líquido da transferência seja menor que valor transferido. Sendo assim, quando a externalidade fiscal for grande o suficiente para compensar o custo inicial com a política pública, o MVPF tem um valor infinito – uma normalização para quando o custo presente líquido para o governo é negativo – e dizemos que a política se paga.

Além disso, podemos ter um MVPF maior que 1 quando a disposição a pagar do indivíduo é maior do que o custo da política ou o MVPF pode ser menor que 1 quando a disposição a pagar pela política for menor que o custo de implementá-la. Os autores ressaltam que um baixo MVPF não significa que a política é indesejável, pois essa decisão depende das preferências sociais, mas de fato há um trade-off orçamentário envolvido que deve ser considerado.

2 O MVPF Destinado às Políticas nos EUA

Diante da abordagem do Valor Marginal dos Fundos Públicos, os autores expõem suas estimativas para 133 políticas públicas implementadas nos EUA, utilizando estimativas presentes em estudos de análise de impacto para cada uma dessas políticas. Os resultados centrais encontrados pelos autores são que políticas que afetam crianças de baixa renda têm os maiores MVPFs do conjunto analisado. Isso acontece pelo fato de políticas que aumentam o capital humano (em particular, através de educação e saúde) de grupos de renda menos favorecidos não terem substitutos no mercado, e reduzirem o ônus futuro dessas populações sobre o orçamento público. Dois casos contrastantes analisados exemplificam essa diferença: os programas Adams Scholarship, do estado de Massachusetts, e Cal Grants, do estado da Califórnia.

O programa Adams Scholarship beneficia alunos considerados de alta performance em comparação ao distrito escolar de residência, independentemente de renda, pagando sua anuidade em instituições da Universidade do Massachusetts. Uma vez que as bolsas são exclusivas para escolas estaduais e não consideram a necessidade do aluno como fator decisório para concessão, apenas o seu rendimento escolar – que, por sua vez, é um fator preditivo de entrada na universidade –, o programa tem um componente de substituição relevante que *não* aumenta o nível de instrução de seus beneficiários. O que Hendren e Sprung-Keyser (2020) argumentam é que, na verdade, alunos que já cursariam essas universidades (e pagariam do próprio bolso) têm sua educação subsidiada, e ganhos na margem extensiva de beneficiários (alunos que não conseguiriam arcar com os custos de se educar) são contrabalançados por perdas na margem intensiva (alunos que, na ausência do benefício, não só não onerariam o governo, mas buscariam uma educação que lhes trouxesse maior retorno futuro; HOEKSTRA, 2009). Como resultado, o programa tem MVPF de 0,72.

O programa Cal Grants, em contraste, beneficia alunos de baixa renda e alta performance no nível estadual, pagando sua anuidade em instituições da Universidade da Califórnia. Aqui, por fazer a distinção entre alunos que preci-

sam e aqueles que não precisam do benefício para cursar o ensino superior, o programa não subsidia a educação daqueles que estariam dispostos a se educar sem o subsídio. Além disso, e também em função de as instituições beneficiadas não fornecerem serviços inferiores (no sentido microeconômico) em relação às não beneficiadas, diferentemente das instituições do estado do Massachusetts cujas universidades mais prestigiosas são privadas (e não contempladas pelo Adams Scholarship), o programa elimina também a perda na margem intensiva: o caso hipotético de um aluno preferir ir para uma universidade de menor qualidade apenas para se beneficiar da bolsa, apesar de poder frequentar uma de maior qualidade. Apesar de não conseguirmos separar os dois componentes em que o Cal Grants difere do Adams Scholarship, Hendren e Sprung-Keyser (2020) argumentam que são esses condicionantes que justificam que o MVPF do Cal Grants seja estimado infinito; significando que o programa tem um impacto presente líquido sobre a restrição orçamentária governamental positivo, ou se paga sozinho no longo-prazo, e tem disposição marginal a pagar positiva no agregado. Resulta que a política, se atende a essas duas características, representa uma melhora de Pareto, e adotá-la não incorre em custo de oportunidade real.

Políticas públicas que representam uma melhora de Pareto, o exemplo

clássico sendo um abatimento de imposto sob as faixas superiores de renda quando a economia se encontra além do pico da Curva de Laffer, por construção permitem que ao menos um agente da economia se encontre em uma situação melhor sem que ninguém fique pior. No caso dos Cal Grants, é estimado que os alunos cuja educação é subsidiada têm, em valor presente, uma soma de rendimentos ao longo da vida suficientemente maior para que retornem ao governo os impostos que são gastos com sua educação. É um caso particular e extremo de política pública em que sua adoção é, do ponto de vista econômico, inquestionavelmente desejada. Por outro lado, é plausível que existam políticas com MVPF negativo: políticas que têm custo positivo ao governo, mas cujos “beneficiários” ficam em situação estritamente pior comparada àquela em que ficariam na sua ausência (a construção de um monumento que as pessoas prefeririam que não existisse, por exemplo).

Por fim, políticas cujo MVPF está entre 0 e 1 nem sempre são indesejadas; no caso do programa Adams Scholarship, por exemplo, o que o valor de 0,72 representa é que, para cada dólar que o governo do estado do Massachusetts gasta com um aluno, o aluno recebe o equivalente em valor de 72 centavos; um terceiro programa análogo com MVPF de 1,39, como o CUNY Pell, sugere que a cada dólar gasto pelo governo, o aluno recebe o

equivalente a um dólar e 39 centavos. Isso não necessariamente significa que a política deva ser adotada, assim como MVPFs entre 0 e 1 não indicam que a política não deva ser adotada, vale notar. Se uma política tiver MVPF de 10, mas beneficiar principalmente os ricos, enquanto a com MVPF menor (digamos 0,5) beneficia principalmente os pobres, a decisão de qual adotar depende do peso dado socialmente aos diferentes agentes. Adotaríamos a primeira apenas se julgássemos ser melhor dar dez reais para o rico do que 50 centavos para o pobre, gastando um real do orçamento público. Enquanto pode parecer estranho beneficiar alguém em 50 centavos para cada real gasto, nos remetemos à metáfora do balde furado de Okun entre eficiência e equidade (OKUN, 2015, p. 89-93), e a pergunta que a metodologia do MVPF deixa clara mas não responde é se o gasto com a política se justifica.

Se o governo financia o programa apenas através de um imposto *lump-sum* sobre os alunos que recebem as Adam Scholarships, ele está na realidade destruindo 28 centavos de valor para sua concessão, mas isso não é o que frequentemente acontece – tanto é que pela metodologia do MVPF não exigimos um orçamento equilibrado, diferentemente de outras propostas de análise custo-benefício. Na ausência de outra política com MVPF maior que atinja o mesmo grupo de beneficiários, talvez seja

desejável introduzi-la, mesmo que sua eficiência seja baixa. Como os recursos do governo são limitados, entretanto, adotar uma política com MVPF baixo significa abdicar de perseguir políticas que tenham maior impacto social. Se, por exemplo, o governo debate implementar uma de duas políticas, a primeira com MVPF igual à metade da segunda, só será preferível implementar a primeira se estivermos dispostos a gastar com o primeiro grupo o dobro do que gastarmos com o segundo grupo. Enquanto a resposta a esse tipo de pergunta depende de noções de certo e errado do leitor, por vezes é fácil chegar a um consenso sobre qual política é preferível; em particular, quando o grupo ao qual a segunda política se direciona é idêntico ou em situação de maior vulnerabilidade que o primeiro, assim costuma-se optar pela segunda, não só por ter maior impacto, mas também por atender ao que se comumente se entende por ser socialmente justo.

3 Conclusão

Cabe ao decisor de política pública em geral, normalmente o governo, mas em nível mais abrangente a sociedade como um todo, estabelecer quais políticas sociais devem ser implementadas. O trabalho do economista como cientista não é deliberar, mas informar para que as escolhas feitas adequadamente reflitam as preferências que as norteiam. Neste artigo, exploramos

brevemente uma das perspectivas que auxiliam na informação e na comparação de medidas tão díspares que, sem uma abordagem compreensiva e abrangente, pode ser de difícil visualização.

Ciente das limitações que a abordagem introduz, exigindo por exemplo a estimação de parâmetros não observáveis, que varia de acordo com a discricionariedade do pesquisador, à disponibilidade de dados, da qualidade da pesquisa prévia, da metodologia empregada etc., o decisor verá que o MVPF fornece um ferramental poderoso para a análise normativa de políticas públicas.

Referências

- ANGRIST, Joshua D.; PISCHKE, Jörn-Steffen. The credibility revolution in empirical economics: how better research design is taking the con out of econometrics. *Journal of Economic Perspectives*, v. 24, n. 2, p. 3-30, 2010. doi:10.1257/jep.24.2.3
- HENDREN, Nathaniel. The policy elasticity. *Tax Policy and the Economy*, v. 30, n. 1, p. 51-89, 2016. doi:10.1086/685593.
- HENDREN, Nathaniel; SPRUNG-KEYSER, Ben. A unified welfare analysis of government policies. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 135, n. 3, p. 1209-1318, 2020. doi:10.1093/qje/qjaa006.
- _____. The case for using the MVPF in empirical welfare analysis. *NBER Working Paper 30029*, 2022. doi:10.3386/w30029.
- HOEKSTRA, Mark. The Effect if Attending the Flagship State University on Earnings: A Discontinuity-Based Approach. *The Review of Economics and Statistics*, v. 91, n. 4, p. 717-724, 2009. doi:10.1162/rest.91.4.717.

OKUN, Arthur. **Equality and Efficiency: The Big Tradeoff**. Washington: Brookings Institution Press, 2015.

1 Laboratório de Economia do Setor Público – LABPUB/
FEA-USP.

[] Graduando em Economia pela FEA-USP.
(Email: dimitricecanm@usp.br).*

*[**] Graduanda em Economia pela FEA-USP.
(Email: emillymeneses@usp.br).*

****) Mestranda em Economia pela FEA-USP.
(E-mail: rayne.santos@usp.br).*