

TEXTO COMPLEMENTAR

Qualidade do Gasto Público

Resumo: Finanças Públicas no Brasil. Programação Financeira.
Qualidade do Gasto Público

CESEF/GEEFI
geefi.cesef.df.stn@fazenda.gov.br

Sumário

1. Finanças Públicas no Brasil	2
2. Programação Financeira	5
2.1 Orçamento Público.....	5
2.1.1 Orçamento Público e Instrumentos de Planejamento Orçamentário ..	5
2.1.2 Orçamento Público e Programação Financeira	7
2.2 Como funciona as contas do governo?.....	7
3. Qualidade do Gasto Público no Brasil.....	13
Referências Bibliográficas	18

1. Finanças Públicas no Brasil¹

Durante toda a década de 1980 e a primeira metade da década de 1990, o Brasil viveu um período de inflação elevada. O debate econômico central neste período era o desafio de vencer o fenômeno inflacionário descontrolado. Para uma lembrança de como era naquela época e como as coisas mudaram nos dias de hoje, sugerimos, por exemplo, que o caro leitor assista ao vídeo “**15 anos do Real**”, feito pelo documentário Laboratório Brasil da TV Câmara e disponível na internet, pois aborda um tema desconhecido pela nova geração de brasileiros: como é viver com inflação e a complicada série de tentativas de acabar com ela nas décadas de 1980 e 1990².

No cenário fiscal, havia *déficits* fiscais recorrentes e dívidas elevadas em todas as esferas de governo. A crise da dívida externa também esteve presente em toda a década de 1980, culminando com a suspensão unilateral de todos os pagamentos de juros relativos à dívida de médio e longo prazo, anunciado pelo presidente José Sarney em 1987. Este episódio é conhecido como a moratória da dívida externa brasileira.

Uma corrente de economistas advogava que o controle das contas públicas e a redução dos *déficits* fiscais eram fundamentais para o controle da inflação e para a solução da crise da dívida. Outra corrente alegava que o processo inflacionário era decorrente de fatores estruturais da economia brasileira.

O fato é que durante todo o período o país não foi capaz de equilibrar as contas públicas. Os *déficits* fiscais, se não eram a causa da inflação, também não ajudavam a combatê-la.

Deve-se contemporizar também que a redução das dívidas fiscais não era tarefa fácil naquela época. O país não dispunha de estatísticas fiscais consistentes que retratassem a verdadeira situação das finanças públicas. Os próprios mecanismos de controle das despesas públicas eram deficientes, haja vista que o país ainda não tinha uma conta única, nem um sistema integrado de administração financeira.

¹ Essa seção foi baseada em “Finanças públicas e estatísticas fiscais no Brasil. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2014. 61 f. Notas de aula. Mimeografado.”

²Disponível em: <<<https://www.youtube.com/watch?v=3LHH7nigO6A>>>. Acesso em 28 nov. 2014.

Desta forma, sabia-se que o governo apresentava *déficits* fiscais, mas a identificação da magnitude desta dívida, bem como a implementação de medidas corretivas eram imprecisos.

Neste contexto foram implementados no Brasil, a partir de 1986, seis planos de estabilização, todos baseados em âncoras cambiais e controles de preços: Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987), Plano Verão (1989), Plano Collor I (1990), Plano Collor II (1991) e Plano Real (1994). Os cinco primeiros fracassaram alguns meses após a implementação. O último, no entanto, conseguiu garantir o controle da inflação até os dias de hoje.

A partir da implementação do Plano Real, em junho de 1994, a inflação caiu sistematicamente, mas os resultados fiscais continuaram deficitários até 1998 (dívida aumentou), a despeito do forte *superávit* temporário apresentado em 1995. Isto indicava que, mesmo vencendo a inflação, o país ainda necessitava de um ajuste fiscal permanente, que seria viabilizado por meio da implementação de reformas estruturais.

Os quatro anos posteriores ao controle da inflação também foram marcados por uma crise fiscal nos estados. A origem desta crise é explicada, em grande medida, pelo aumento das despesas com pessoal. Os novos governadores que assumiram em 1995 concederam reajustes salariais significativos para os funcionários públicos, ainda considerando que a inflação corroeria tais reajustes em um prazo curto. No entanto, no ambiente de inflação reduzida, esses reajustes tiveram consequências mais duradouras nas finanças estaduais.

Neste contexto, foi implementado, em 1997, um Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados, através da renegociação das dívidas estaduais. Pelos termos do programa, o governo federal assumiu a dívida dos estados que, como contrapartida, passaram a ter uma dívida com o governo federal. Esta operação contribuiu para a redução do saldo devedor da dívida financeira dos Estados e do Distrito Federal por meio da concessão de um subsídio inicial, do alongamento do prazo de pagamento, bem como da redução dos encargos financeiros.

Ainda como condição do acordo, os Estados e o Distrito Federal comprometeram-se a observar o adimplemento no pagamento das prestações da dívida refinanciada e a estabelecer e cumprir Programas de Ajuste Fiscal, com metas fiscais para as finanças

públicas estaduais. Estes programas possibilitaram o equilíbrio das finanças públicas e a redução da dívida dos estados.

Ao final de 1998, como consequência da crise internacional, o volume de reservas internacionais do país reduziu-se drasticamente e o governo federal se viu obrigado a negociar um programa de apoio financeiro com o Fundo Monetário Internacional – FMI. As condições do apoio eram a manutenção das desvalorizações cambiais e a adoção de um rigoroso ajuste fiscal, traduzido em metas vultosas de *superávit* fiscal para os três anos subsequentes.

Pode-se dizer que este foi o momento em que o país adotou de fato uma sistemática eficaz de controle das contas públicas, sistemática esta que se manteve até os dias de hoje.

Deve-se destacar também que a má desvalorização cambial ocorrida em 1999 provocou uma elevação imediata da dívida pública em decorrência da parcela da dívida em moeda estrangeira. Dessa forma, as metas vultosas de superávit fiscal eram necessárias para recolocar a dívida em uma trajetória descendente. Ainda em 1999, foram aprovadas as reformas da previdência social, em especial a implementação do fator previdenciário, que reduz os benefícios de quem se aposenta com idade ou tempo de contribuição reduzidos. Tais reformas diminuíram os benefícios das aposentadorias dos servidores públicos e possibilitaram a redução das despesas com benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Na sequência deste processo de modernização das finanças públicas brasileiras, foi aprovada em 2000 a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que representou um marco para a consolidação dos princípios de responsabilidade fiscal na administração pública brasileira.

Em 2002, o país enfrentou um novo período de flutuação cambial que culminou com mais uma elevação da dívida pública, a despeito do forte *superávit* primário obtido no ano. Isto ocorreu porque o perfil da dívida pública brasileira ainda apresentava uma parcela significativa referenciada à moeda estrangeira.

A partir de 2003, com a manutenção das regras fiscais de geração de *superávits* primários, a relativa estabilidade cambial e a redução da taxa básica de juros, foi possível implementar uma trajetória descendente para a dívida pública. Como consequência desta

política fiscal sustentável conduzida ao longo dos anos, o Brasil deixou de ser devedor e passou a ser credor externo em janeiro de 2008. Isto significa que os ativos em moeda estrangeira do país, basicamente as reservas internacionais, superaram toda a dívida externa brasileira. Ou seja, a dívida externa que era um grande problema das finanças do país na década de 1980 foi completamente superada vinte anos depois.

Ainda no ano de 2008, mais precisamente no mês de abril, o Brasil recebeu o “grau de investimento” de uma das grandes agências internacionais de classificação de risco. Com a elevação, o país entrou para o grupo de países considerados de baixo risco, estando credenciado para atrair grandes investidores institucionais internacionais que, por regras dos seus estatutos, só podem investir em ativos considerados de baixo risco. As outras agências de classificação de risco também elevaram a nota do país na sequência.

Como vimos até aqui, pode-se dizer que, ao final desta primeira década do século XXI, o Brasil conseguiu organizar suas finanças públicas a ponto de consolidar os princípios de responsabilidade fiscal traduzidos no equilíbrio permanente entre receitas e despesas, assim como na redução contínua da dívida pública. O desafio que se apresenta atualmente no país é a melhoria dos serviços públicos que são entregues a sociedade. Mas isso depende do esforço individual de cada gestor público das três esferas de governo no sentido de zelar pela eficiência, eficácia e efetividade na aplicação dos recursos públicos sob sua gestão.

2. Programação Financeira

2.1 Orçamento Público

2.1.1 Orçamento Público e Instrumentos de Planejamento Orçamentário

O orçamento público é o documento em que o Poder Legislativo registra a previsão das receitas do governo e autoriza a utilização dos recursos arrecadados para a realização das despesas públicas. O orçamento público é composto pelos atuais instrumentos de planejamento previstos na Constituição Federal de 1988, ou seja:

(i) **Plano Plurianual (PPA)**: O PPA é denominado de planejamento estratégico de médio prazo da administração pública brasileira, sendo elaborado para vigor por quatro anos. O instrumento jurídico do PPA é a Lei do Plano Plurianual.

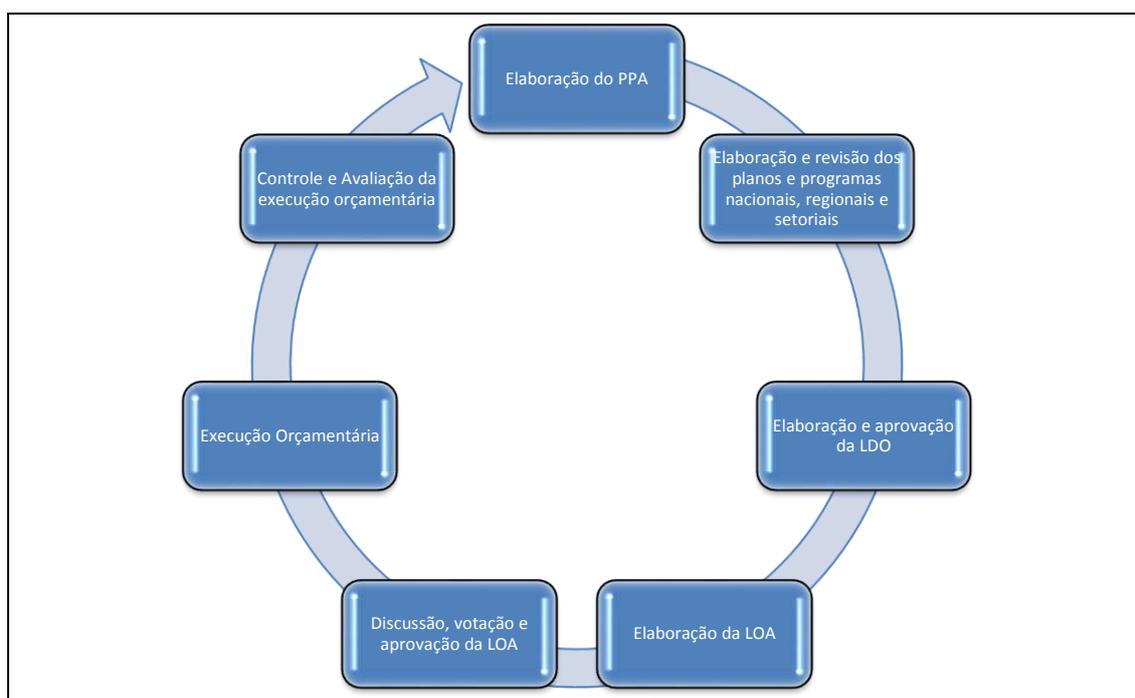
(ii) **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**: É a norma que traça as metas e prioridades da administração pública e orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).

(iii) **Lei Orçamentária Anual (LOA)**: É o instrumento jurídico do orçamento propriamente dito (curto prazo). Trata-se da concretização do planejamento de médio prazo (PPA), denominado de “planejamento operacional”.

O Ciclo Orçamentário é o período compreendido entre a elaboração da proposta orçamentária e o encerramento do orçamento, ou seja, trata-se do período de tempo necessário para que o orçamento esgote suas quatro fases: elaboração, aprovação, execução e controle. Trata-se de um processo dinâmico e contínuo, com várias etapas articuladas entre si, por meio das quais sucessivos orçamentos são discutidos, elaborados, aprovados, executados, avaliados e julgados.

O caro leitor precisa entender que os três instrumentos que regem o ciclo orçamentário – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) – são estritamente ligadas entre si e formam um sistema integrado de planejamento e orçamento, reconhecido pela Constituição Federal de 1988, que deve ser adotado pelos entes da Federação (municípios, Estados e União). A Figura 1 a seguir sintetiza o ciclo orçamentário.

Figura 1 – Ciclo Orçamentário



Fonte: Elaboração da Gerência de Estudos Econômico-Fiscais/Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Fiscais/Secretaria do Tesouro Nacional.

2.1.2 Orçamento Público e Programação Financeira

Segundo Albuquerque (2010), o orçamento anual visa a concretizar os objetivos e metas propostas no Plano Plurianual - PPA, segundo as diretrizes estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO. Assim, o orçamento traz a previsão do recebimento de recursos financeiros (caixa) e a fixação para realização de gastos (compromisso de gasto). Com essa autorização, podem-se fazer compras de materiais e de serviços, por exemplo. O pagamento referente a essas compras depende da existência de recursos financeiros em caixa. Para isso, é necessário o ingresso financeiro nos cofres públicos.

Albuquerque (2010) informa que, uma vez aprovado o orçamento, os órgãos do governo podem iniciar os processos de aquisição de bens e serviços a cargo do governo. No entanto, os recursos financeiros necessários para os pagamentos correspondentes não se encontram disponíveis quando da aprovação do orçamento. Eles vão se tornando disponíveis à medida que os contribuintes e demais devedores do tesouro público recolhem seus impostos e outros tributos e valores.

Dessa forma, o fluxo financeiro necessário para o pagamento das despesas ocorre ao longo de todo o ano. Em determinadas ocasiões o governo conta com maior ingresso de caixa, como nos meses de vencimento de determinados impostos, como o imposto de renda, no governo federal. Em outras ocasiões o fluxo de caixa pode ser mais mingüado. Do lado das despesas também ocorre o mesmo: em algumas épocas o governo tem que pagar contas mais elevadas que em outros meses. Para Albuquerque (2010), é o que acontece, por exemplo, nos meses de pagamento do décimo-terceiro salário. Muitas vezes há o desencontro entre pagamentos e recebimentos. Assim, para que o governo não se veja em dificuldades para cumprir suas obrigações financeiras em determinadas ocasiões, é imprescindível que seja realizado um **planejamento do fluxo de entradas e saídas do caixa, a programação financeira**.

2.2 Como funcionam as contas do governo?

O caro leitor tem algum conhecimento sobre como funcionam as contas do governo? Por exemplo, leia a reportagem abaixo:

Contas públicas têm déficit recorde

“Déficit de R\$ 14,5 bi em agosto torna meta fiscal do ano, de R\$ 99 bi, quase impossível

Pelo quarto mês consecutivo, o governo gastou mais do que arrecadou, o que fez com que o setor público consolidado - composto por União, estados, municípios e estatais - registrasse um déficit primário de R\$ 14,5 bilhões. Foi o pior resultado para agosto da série histórica do Banco Central (BC), iniciada em 2001. Com isso, o esforço fiscal no acumulado no ano está em R\$ 10,2 bilhões, ou 0,3% do Produto Interno Bruto (PIB, conjunto de bens e serviços produzidos no país).

Para analistas, o resultado de agosto torna praticamente impossível o cumprimento da meta de superávit primário (poupança para o pagamento de juros da dívida pública) prometida pelo governo para o ano, que é de R\$ 99 bilhões, ou 1,9% do PIB. Do superávit acumulado no ano pelo setor público, somente R\$ 1,5 bilhão veio do governo central (composto por Tesouro Nacional, Previdência Social e BC), cuja meta fixada para o ano é de nada menos que R\$ 80,8 bilhões, ou 1,55% do PIB. O restante da poupança veio de estados e municípios. (...)”

(BECK, M.; VALENTE, G. Contas públicas têm déficit recorde. O Globo, Rio de Janeiro, 1º out. 2014. Primeira Página.)

Para que o leitor entenda um pouco mais sobre os significados de termos como *superávit* primário ou *déficit* primário, a tabela abaixo apresenta um exemplo meramente didático de comparação entre o desempenho das contas do governo com os gastos de uma fictícia família brasileira típica de classe média.

Tabela 1 – Comparativo entre o desempenho das contas do governo e os gastos de uma fictícia família brasileira típica de classe média.

Família brasileira típica de classe média	Governo
Suponha uma típica família brasileira. O pai é economista. A mãe é advogada. Esse casal tem 4 filhos, sendo dois adolescentes e duas crianças, bem como um animal de estimação. A renda familiar é fruto apenas do salário mensal do pai e da mãe.	O salário do governo é fruto da arrecadação de tributos (impostos, taxas e contribuições de melhoria), além de outras receitas.
As despesas dessa família compreendem as mensalidades escolares dos filhos, a prestação do carro, o salário da empregada doméstica, a prestação do financiamento da casa própria, a conta de luz, a conta de	As despesas do governo compreendem os salários dos funcionários públicos, a manutenção da máquina pública, além dos gastos com educação, saúde, transporte,

<p>água, a conta de supermercado, a creche das duas crianças, plano de saúde, veterinário e outras despesas familiares.</p>	<p>infraestrutura, previdência social, segurança pública etc.</p>
<p>Se esse casal consegue pagar todas as despesas mensais, e ainda sobra algum dinheiro, podemos dizer que esse casal possui um superávit primário.</p>	<p>No caso do governo, o superávit primário é definido, basicamente, pelo resultado positivo obtido pela diferença entre a arrecadação tributária e despesas governamentais.</p>
<p>Por apresentar uma disciplina fiscal, esse casal pode realizar compras a prazo, ter acesso a crédito bancário etc.</p>	<p>Se o governo brasileiro mantém um controle das contas públicas, isto é, apresenta uma disciplina fiscal, então o mercado financeiro internacional considera que o Brasil tem capacidade de pagamento e oferece baixo risco aos investidores internacionais, dentre outros aspectos.</p>
<p>Mas, se o casal gasta mais do que recebe de salário mensal, então esse casal possui um déficit primário.</p>	<p>No caso do governo brasileiro, a ideia é análoga. Se o governo gasta mais do que arrecada em um determinado período, então, teremos um déficit primário.</p>
<p>Esse casal tem empréstimos em banco devido aos financiamentos da casa onde moram e do carro que utilizam.</p>	<p>No caso do governo brasileiro, se há déficit primário, para financiar os gastos, o governo pode emitir títulos da dívida pública, ou seja, o governo pega dinheiro no mercado.</p>
<p>Ao final do mês, se esse casal conseguiu pagar todas as despesas familiares, isto é, apresentaram superávit primário, e com o restante do dinheiro que sobrou, eles pagaram juros e mais uma parte do empréstimo que eles tomaram para financiar a casa e o carro, então esse casal possui um superávit nominal.</p>	<p>De maneira análoga, quando o governo consegue fazer superávit primário, pagar juros da dívida e ainda reduzir o estoque da dívida pública, o governo apresentou um superávit nominal.</p>
<p>Com a sobra de dinheiro, esse casal pode investir na reforma da casa, na troca de eletrodomésticos, na viagem de férias da família etc.</p>	<p>Com a sobra de dinheiro, o governo pode investir em investimentos de infraestrutura ou, então, destinar recursos adicionais para a educação e a saúde, por exemplo.</p>
<p>Ao contrário, se esse casal apresentou superávit primário bastante reduzido e, por essa razão, conseguiu pagar apenas parte dos juros dos empréstimos</p>	<p>De maneira análoga, se o superávit primário em proporção do produto interno bruto (PIB) for baixo, comprometendo o pagamento dos juros e do principal da</p>

relacionados à casa e ao carro, não sendo possível pagar parte de suas dívidas, então esse casal se encontra em déficit nominal .	dívida pública, o governo apresenta um déficit nominal .
--	---

Nota: Elaboração da Gerência de Estudos Econômico-Fiscais/Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Fiscais/Secretaria do Tesouro Nacional.

Uma vez que o leitor já tem conhecimentos básicos do que se trata alguns importantes conceitos fiscais, agora será mostrado como esses conceitos são analisados na prática. Primeiramente, recomenda-se que assista ao vídeo de reportagem intitulado “Brasil cumpre meta de *superávit* fiscal em 2013”, divulgado pela Empresa Brasileira de Comunicação (EBC) em 04/01/2014 (BRASIL, 2013)³.

Os gráficos a seguir mostram a condução da política fiscal nos últimos anos, e foram elaborados pelo Banco Central do Brasil. Por exemplo, o Gráfico 1 mostra a trajetória do resultado primário e nominal do setor público, em percentual do PIB, no período de 2005 a 2014. Note que, em 2005, o resultado primário era de 3,8% do PIB, ao passo que, em setembro de 2014, o resultado primário é de 0,6% do PIB. Como explicar essa trajetória decrescente do resultado primário? Há diversos fatores, tais como, as despesas governamentais crescem em um ritmo maior do que as receitas governamentais, de modo que a poupança governamental ou a economia de recursos, isto é, a diferença entre receita e despesa governamentais, irá se reduzir.

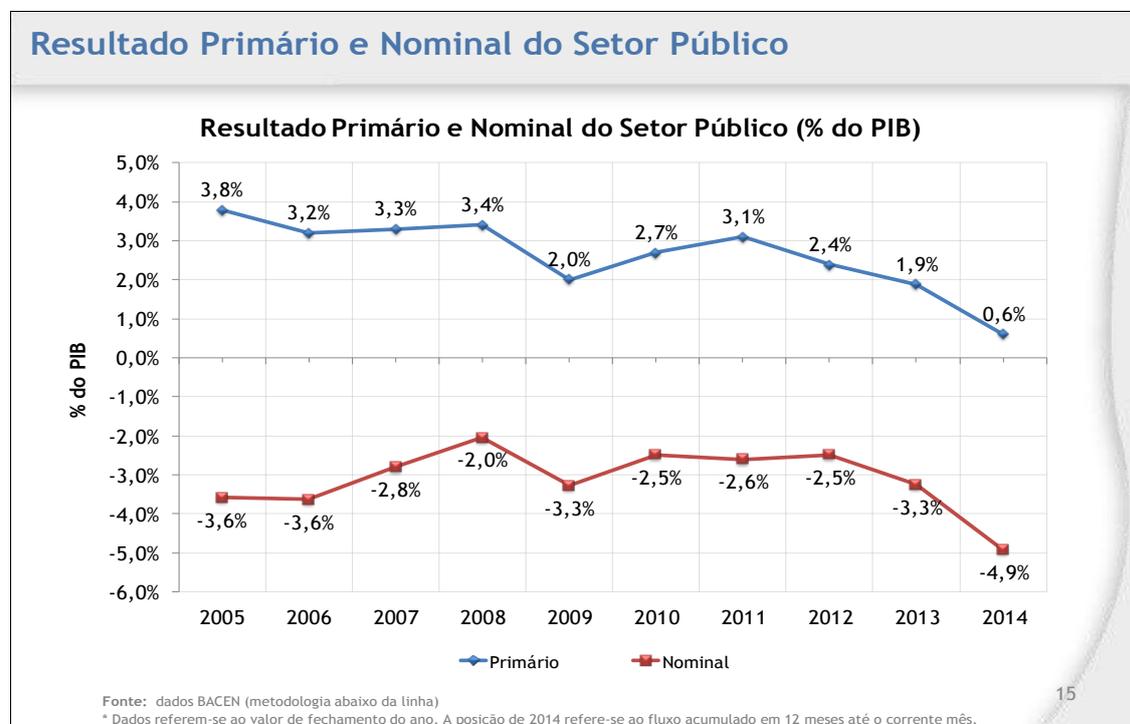
No caso da típica família brasileira de classe média, imagine a situação em que ocorre um aumento das mensalidades escolares, das mensalidades do plano de saúde, do salário da empregada doméstica e dos alimentos no supermercado, por exemplo, mas os salários desse casal não aumentam. É de se esperar que as despesas desse casal aumentem, reduzindo a poupança (economia de recursos) dessa família. Ou seja, o “resultado primário” dessa família vai se reduzindo ao longo do tempo.

Já no caso do resultado nominal, o raciocínio é outro. Conforme visto antes, no caso do governo, se o superávit primário em proporção do Produto Interno Bruto (PIB) for baixo, comprometendo o pagamento dos juros e do principal da dívida pública, o governo apresenta um déficit nominal. Por analogia, no caso da nossa típica família brasileira, se esse casal apresentou superávit primário bastante reduzido e, por essa razão, conseguiu pagar apenas parte dos juros dos empréstimos relacionados à casa e ao carro,

³ Disponível em: <<<http://www.ebc.com.br/noticias/economia/galeria/videos/2014/01/brasil-cumpre-meta-de-superavit-fiscal-em-2013>>>. Acesso em: 03 out. 2014.

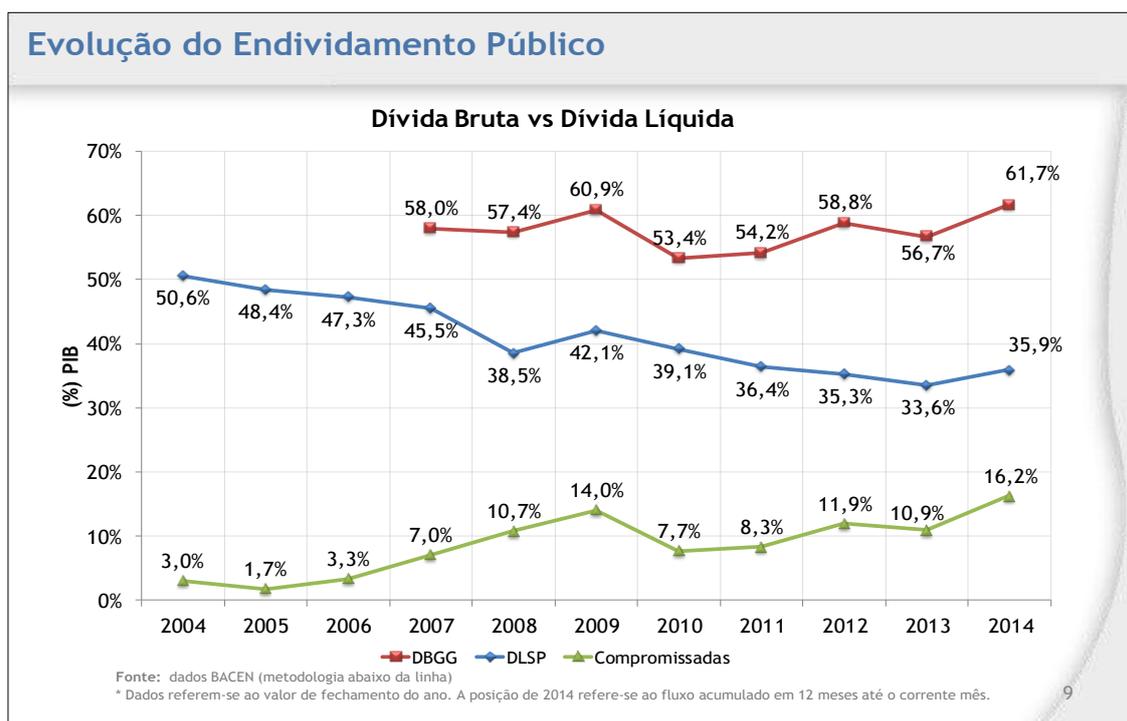
não sendo possível pagar parte de suas dívidas, então esse casal se encontra em déficit nominal.

Gráfico 1 – Resultado Primário e Nominal do Setor Público (% do PIB) – Setembro 2014.



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Banco Central do Brasil. Resultado Fiscal do Governo: dados abaixo da linha (BACEN), Setembro de 2014.

Já o gráfico 2 mostra a evolução do endividamento público, em percentual do PIB, no período de 2004 a 2014. Mas, o que é dívida pública? De uma forma didática, dívida pública é quanto o governo deve para entidades e para a sociedade. O governo toma dinheiro emprestado para financiar parte dos seus gastos que não são cobertos com a arrecadação de impostos, ou para a gestão financeira, por exemplo, controle do nível de atividade econômica, captação de recursos externos, controle do crédito e do consumo das famílias etc. E para quem o governo deve? O governo deve para credores no Brasil, e para credores fora do Brasil, de modo que a dívida do governo pode ser interna (quando emitida dentro do país), ou externa (emitida fora do país) para bancos públicos ou privados, investidores privados, instituições financeiras internacionais e governos de outros países.

Gráfico 2 – Evolução do endividamento público (% do PIB) – Setembro 2014.

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Banco Central do Brasil. Resultado Fiscal do Governo: dados abaixo da linha (BACEN), Setembro de 2014.

Como pode ser visto no **gráfico 2**, o conceito de dívida pública pode ser representado de diferentes modos. Note que a sigla DLSP significa “Dívida Líquida do Setor Público” representa o balanceamento entre as dívidas e os créditos do setor público não financeiro (exceto a Petrobras e a Eletrobrás) e do Banco Central. A DLSP é usada como base para o cálculo das necessidades de financiamento do setor público (metodologia "abaixo da linha")⁴.

Já a sigla DBGG, correspondente à linha vermelha, significa “Dívida Bruta do Governo Geral”, e abrange o total dos débitos de responsabilidade do governo federal e dos governos estaduais e municipais junto ao setor privado, ao setor público financeiro e ao resto do mundo. São incluídas também as operações compromissadas realizadas pelo Banco Central com títulos públicos. Os débitos de responsabilidade das empresas estatais das três esferas de governo não são abrangidos pelo conceito⁵.

⁴ Fonte: Banco Central do Brasil. Disponível em: <<<http://www.bcb.gov.br/glossario.asp?Definicao=8&idioma=P&idpai=GLOSSARIO>>>. Acesso em: 27 nov. 2011.

⁵ Fonte: Banco Central do Brasil. Disponível em: <<<http://www.bcb.gov.br/glossario.asp?Definicao=7&idioma=P&idpai=GLOSSARIO>>>. Acesso em: 27 nov. 2011.

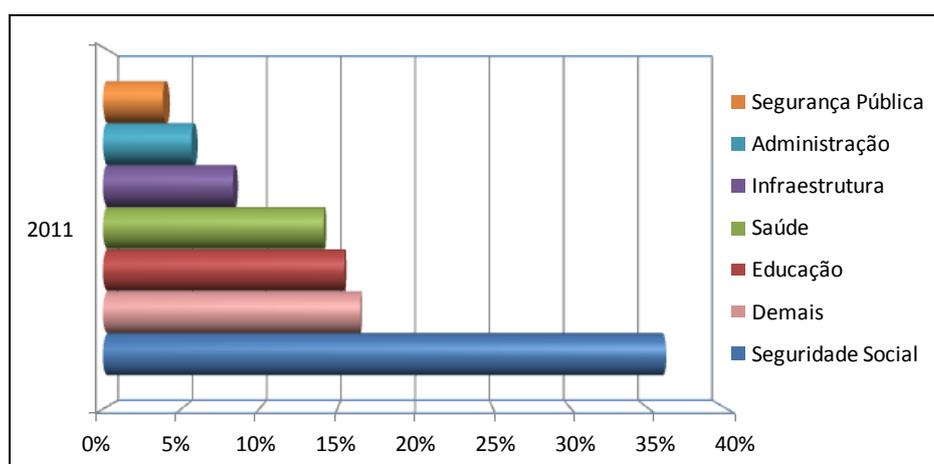
No que diz respeito à DLSP, em 2004, seu valor era de 50,6% do PIB, ao passo que em setembro de 2014 correspondia a 35,9% do PIB. Qual a explicação para essa diminuição? Diversos fatores influenciam a trajetória decrescente da DLSP, por exemplo, uma desvalorização da moeda nacional (isto é, um aumento da taxa de câmbio), nível de atividade econômica etc.

Por outro lado, em relação à DBGG, em 2007 seu valor era de 58% do PIB, ao passo que em setembro de 2014 correspondia a 61,7% do PIB. Qual a explicação para esse aumento? Diversos fatores podem explicar esse aumento, por exemplo, o acúmulo de reservas internacionais, empréstimos governamentais aos bancos federais entre outros.

3. Qualidade do Gasto Público no Brasil

Com o que o Brasil gasta? Na oferta de que serviços públicos o Estado brasileiro tem empregado mais recursos? De acordo com Benício, Rodopoulos e Bardella (no prelo), uma forma de se responder tais questões é por meio da análise do gasto público classificado por função de governo. A classificação funcional organiza os gastos públicos por área de atuação governamental, por exemplo, gastos com saúde, educação e previdência. A Figura 2 permite identificar a forma como se dividiu as atividades do Governo Geral em 2011.

Figura 2 – Perfil do Gasto Público Não Financeiro do Governo Geral por Função (% do Gasto Total)

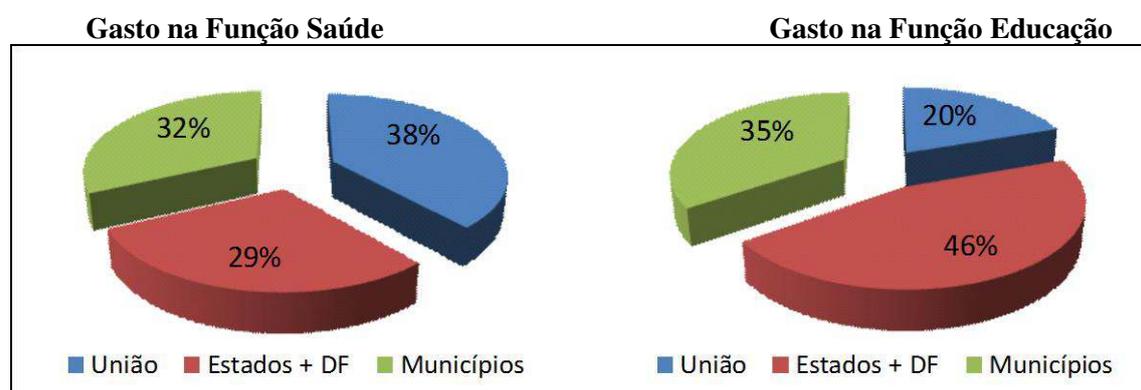


Fonte: Benício, Rodopoulos e Bardella (no prelo). Balanço do Setor Público Nacional. Secretaria do Tesouro Nacional

As despesas com seguridade social na função previdência social representam, aproximadamente, 36% do gasto e concentram as despesas do Regime Geral de Previdência Social – RGPS e dos regimes próprios de previdência dos servidores públicos – RPPS nas três esferas de governo.

Diferentemente da previdência e assistência social, nas quais os gastos públicos são majoritariamente realizados pela esfera federal, **os gastos com educação e com saúde são executados pelas três esferas de governo de forma coordenada**. Dessa forma, Estados, Distrito Federal e Municípios assumem a responsabilidade de prover serviços públicos nessas áreas juntamente com a União. Na Figura 3 a seguir, conforme destacam Benício, Rodopoulos e Bardella, observa-se que a União responde em maior medida pela Saúde (38% do total dos gastos nesta função), enquanto que os Estados respondem principalmente pela Educação (46% do total). Já os gastos dos Municípios nestas duas funções estão distribuídos de forma semelhante: 32% na Saúde e 35% na Educação.

Figura 3 – Participação de cada Esfera de Governo no Gasto Público no Brasil, média 2000 a 2011



Fonte: Benício, Rodopoulos e Bardella (no prelo). Balanço do Setor Público Nacional. Secretaria do Tesouro Nacional

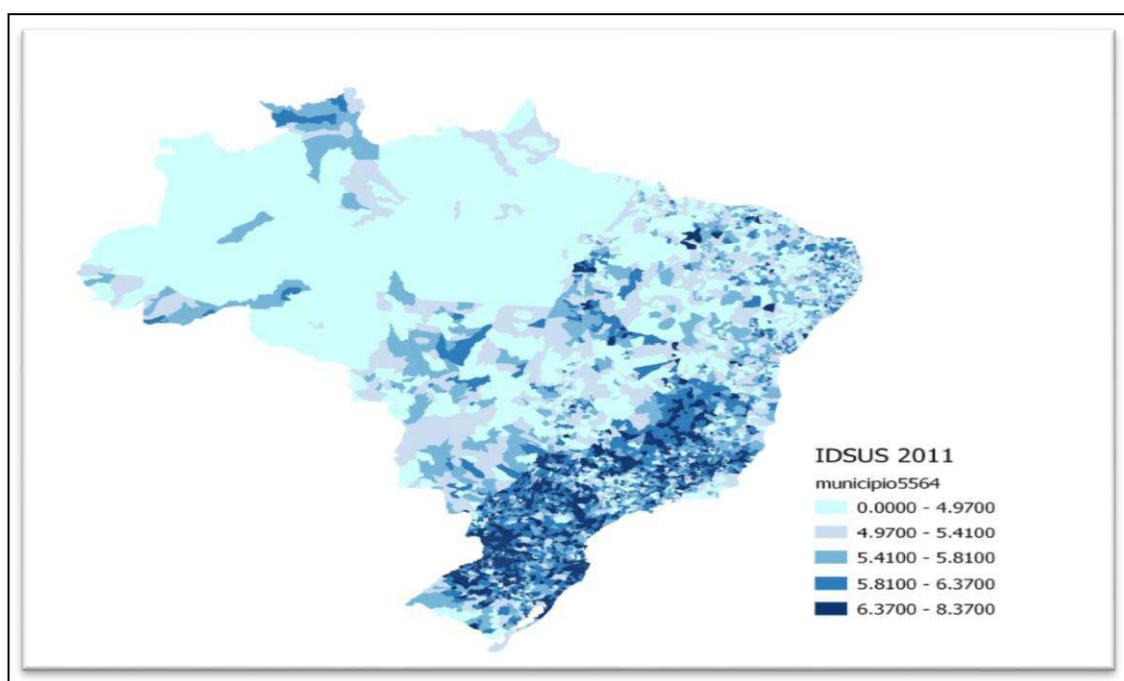
Na área da saúde, o Índice de Desempenho do Sistema Único de Saúde (IDSUS) foi criado em 2011 pelo Ministério da Saúde, que avaliou entre 2008 e 2010 os diferentes níveis de atenção (básica, especializada ambulatorial e hospitalar e de urgência e emergência), verificando se a infraestrutura de saúde para atender às pessoas e se os serviços ofertados têm capacidade de dar as melhores respostas aos problemas de saúde da população. O índice avalia, com pontuação de 0 a 10, Municípios, Regiões, Estados e Brasil com base em informações de acesso, que mostram como está a oferta de ações e

serviços de saúde, e de efetividade, que medem o desempenho do sistema, ou seja, o grau com que os serviços e ações de saúde estão atingindo os resultados esperados.

Importante ressaltar a necessidade de cautela nas comparações individualizadas por Municípios, em função da grande diversidade (demográfica, cultural, socioeconômica, geográfica, etc.) dos territórios do nosso país. Para uma análise comparativa das notas do IDSUS foram criados Grupos Homogêneos. Apenas dentro deles é possível traçar um paralelo comparativo.

Na Figura 4 a seguir, segundo as análises de Benício, Rodopoulos e Bardella (no prelo), o índice apontou que 93,8% dos Municípios tiveram nota abaixo da média, estabelecida como 7,0. A maior parte dos 5.563 Municípios brasileiros ficou abaixo do regular: 2,4% (132 Municípios) tiveram notas variando de 0 a 3,9; 18,3% (1.018) ganharam de 4 a 4,9; 47% (2.616) receberam de 5 a 5,9; 26,1% (1.450) de 6 a 6,9; 6,1% (341) de 7 a 7,9. Apenas seis Municípios ficaram com nota acima de 8.

Figura 4 - Índice de Desempenho do SUS (IDSUS) por Município, 2011



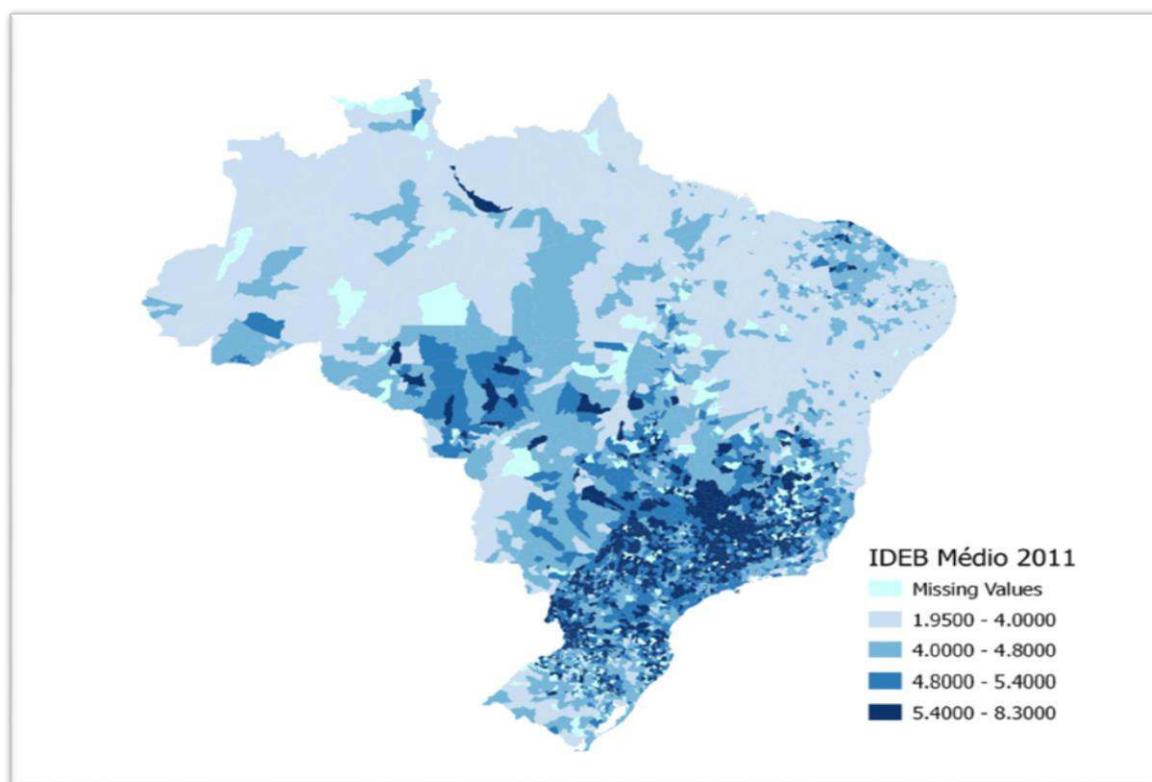
Fonte: Benício, Rodopoulos e Bardella (no prelo).

A fim de analisar o desempenho da prestação de serviços em educação, pode-se lançar mão do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), criado pelo Ministério da Educação em 2005 e que considera tanto informações de desempenho em exames padronizados como as de fluxo escolar, tendo como resultado a combinação de

dois outros indicadores: a) pontuação média dos estudantes em exames padronizados ao final de determinada etapa da educação básica (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio); e b) taxa média de aprovação dos estudantes da correspondente etapa de ensino. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Saeb para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os Municípios.

A Figura 5 a seguir apresenta a média do IDEB para 4ª e 8ª série. O total de Municípios do país que apresentaram nota média do IDEB 2011 (4ª série e 8ª série) foram 5.207. Desse total, 36% apresentaram notas até 4 (1.873 municípios). Na ponta oposta, a da excelência, apenas 21% apresentaram notas superiores a 5,5 (1.086 municípios). Destes, 64% ficam no Sudeste (691 municípios), 30% no Sul (326 municípios), 5% no Centro-Oeste (55 municípios), 0,9% no Nordeste (10 municípios) e 0,4% no Norte (4 municípios)

Figura 5 - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, média de 4ª e 8ª série, 2011



Fonte: Benício, Rodopoulos e Bardella (no prelo)

Assim, conforme argumentam Benício, Rodopoulos e Bardella (no prelo), a análise do tamanho e da composição dos gastos no Brasil sinaliza a necessidade do aumento da eficiência do setor público em um sistema federativo de governo.

4. Considerações Finais

Esse texto teve como finalidade apresentar ao estudante conceitos básicos de orçamento público, de programação financeira e de finanças públicas, bem como mostrar como esses conceitos interagem no atual debate sobre a qualidade do gasto público. Inicialmente, realizou-se uma breve análise histórica das finanças públicas no Brasil, a partir da década de 1980, período em que o Brasil conviveu com diversos planos econômicos e um cenário fiscal desfavorável, caracterizado por elevada dívida pública e descontrole dos gastos públicos, até o advento do Plano Real em 1994, que reduziu drasticamente a inflação e trouxe estabilidade macroeconômica. Além disso, comentou-se brevemente também sobre a mudança do regime cambial em 1999, a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal, publicada em 2000, para as finanças públicas municipais e o cenário econômico brasileiro até 2008.

No tocante à programação financeira, inicialmente, apresentou-se a importância dos principais instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA) e como evoluiu o ciclo orçamentário no Brasil. Em seguida, comentou-se sobre a importância da programação financeira no planejamento governamental do fluxo financeiro.

Para entender, de maneira bastante didática, como funciona as contas do governo, bem como entender conceitos como superávit primário e dívida pública, elaborou-se uma tabela em que se faz uma comparação entre o desempenho das contas do governo com os gastos de uma fictícia família brasileira típica de classe média. E, uma vez adquiridos os conhecimentos básicos do que se trata alguns importantes conceitos fiscais, mostrou-se como esses conceitos são analisados na prática.

Finalmente, esse texto apresentou um pouco sobre o debate atual sobre a qualidade do gasto público, principalmente em setores de fundamental importância para a sociedade, como a saúde e a educação.

Espera-se, portanto, que esse texto seja útil no aprendizado do leitor sobre a importância de se conhecer um pouco mais sobre o comportamento do orçamento público no Brasil, bem como a importância de se buscar melhoria e qualidade da gestão dos gastos

públicos, haja vista a limitação dos recursos disponíveis e as crescentes demandas sociais por esses recursos.

Referências Bibliográficas

ALBUQUERQUE, C. M. **Programação financeira e cronograma mensal de desembolso**: nota de aula apresentada no curso “Programa de Desenvolvimento de Dirigentes – Módulo 3: Administração Orçamentária e Financeira”. Brasília: Escola de Administração Fazendária (ESAF), 2010.

BRASIL. Empresa Brasileira de Comunicação (EBC). **Brasil cumpre meta de superávit fiscal em 2013**. Disponível em: <<<http://www.ebc.com.br/noticias/economia/galeria/videos/2014/01/brasil-cumpre-meta-de-superavit-fiscal-em-2013>>>. Acesso em: 03 out. 2014.

BRASIL. TV Câmara/Laboratório Brasil. 15 anos do Real. Laboratório Brasil. Disponível em: <<<https://www.youtube.com/watch?v=3LHH7nigO6A>>>. Acesso em 28 nov. 2014.
BECK, M.; VALENTE, G. **Contas públicas têm déficit recorde**. O Globo, Rio de Janeiro, 1º out. 2014. Primeira Página.

BENÍCIO, A. P.; RODOPOULOS, F.M.A.; BARDELLA, F. P. Um retrato do gasto público no Brasil: por que se buscar a eficiência. In: RODOPOULOS, F.M.A.; ROCHA, F.; BOUERI, R. (Organizadores). **Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional. p. 19-50. No prelo.

FINANÇAS públicas e estatísticas fiscais no Brasil. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2014. 61 f. Notas de aula. Mimeografado.