

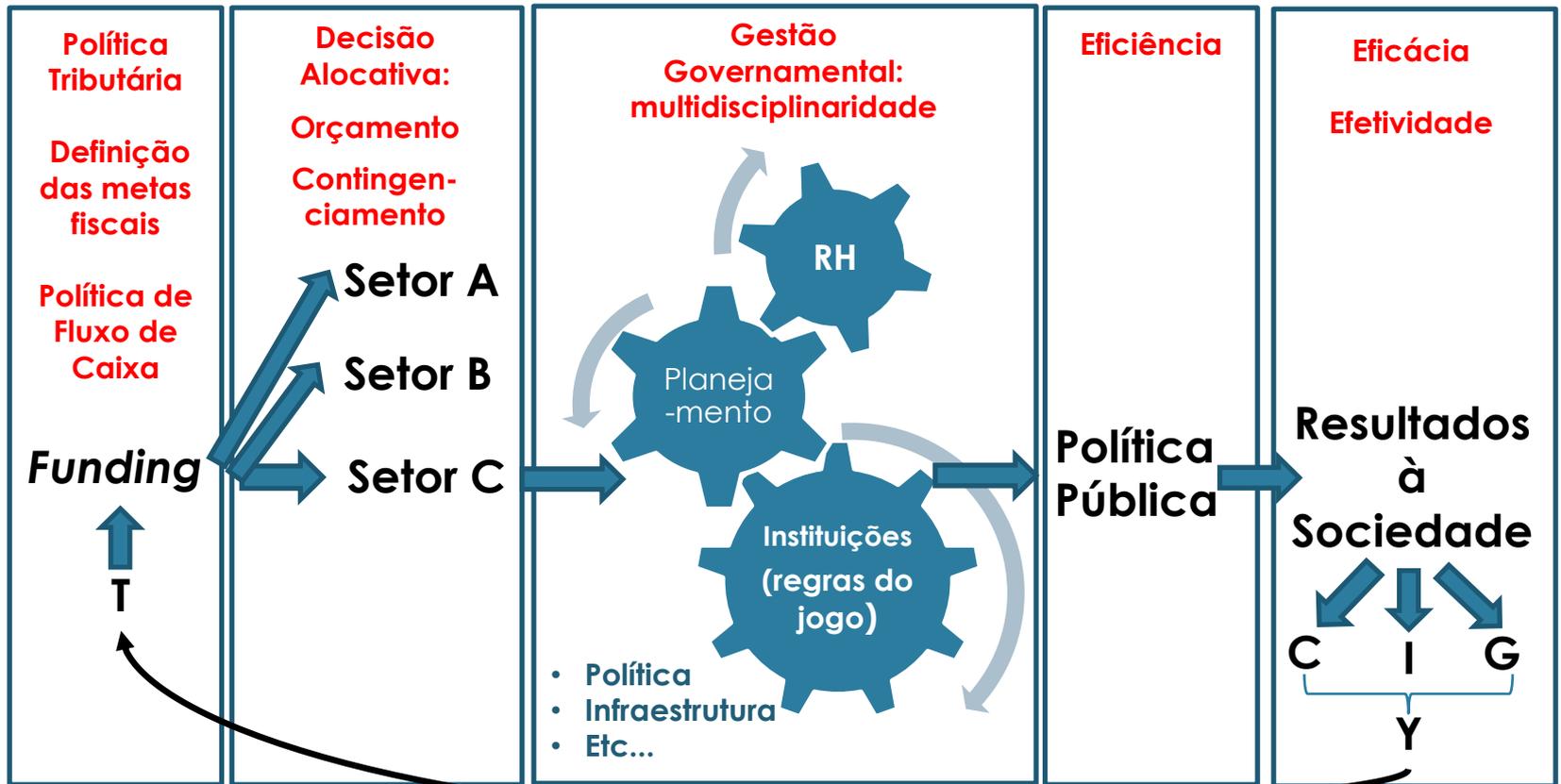
ESAF – Escola de Administração Fazendária

Qualidade do Gasto Público

Pedro Jucá Maciel
Ministério da Fazenda

Brasília, 5 de novembro de 2014

Como funciona o setor público? Uma simplificação



Qualidade do Gasto Público: Revisitando Conceitos*

I. Abordagem Macroeconômica

II. Abordagem Operacional:

- Aspectos microeconômicos
- Aspectos multidisciplinares

III. Avaliação de Aspectos distributivos

* Motta, Maciel e Pires (2014). Qualidade do gasto público: revisitando o conceito em busca de uma abordagem polissêmica articulada. Texto para Discussão da ESAF.

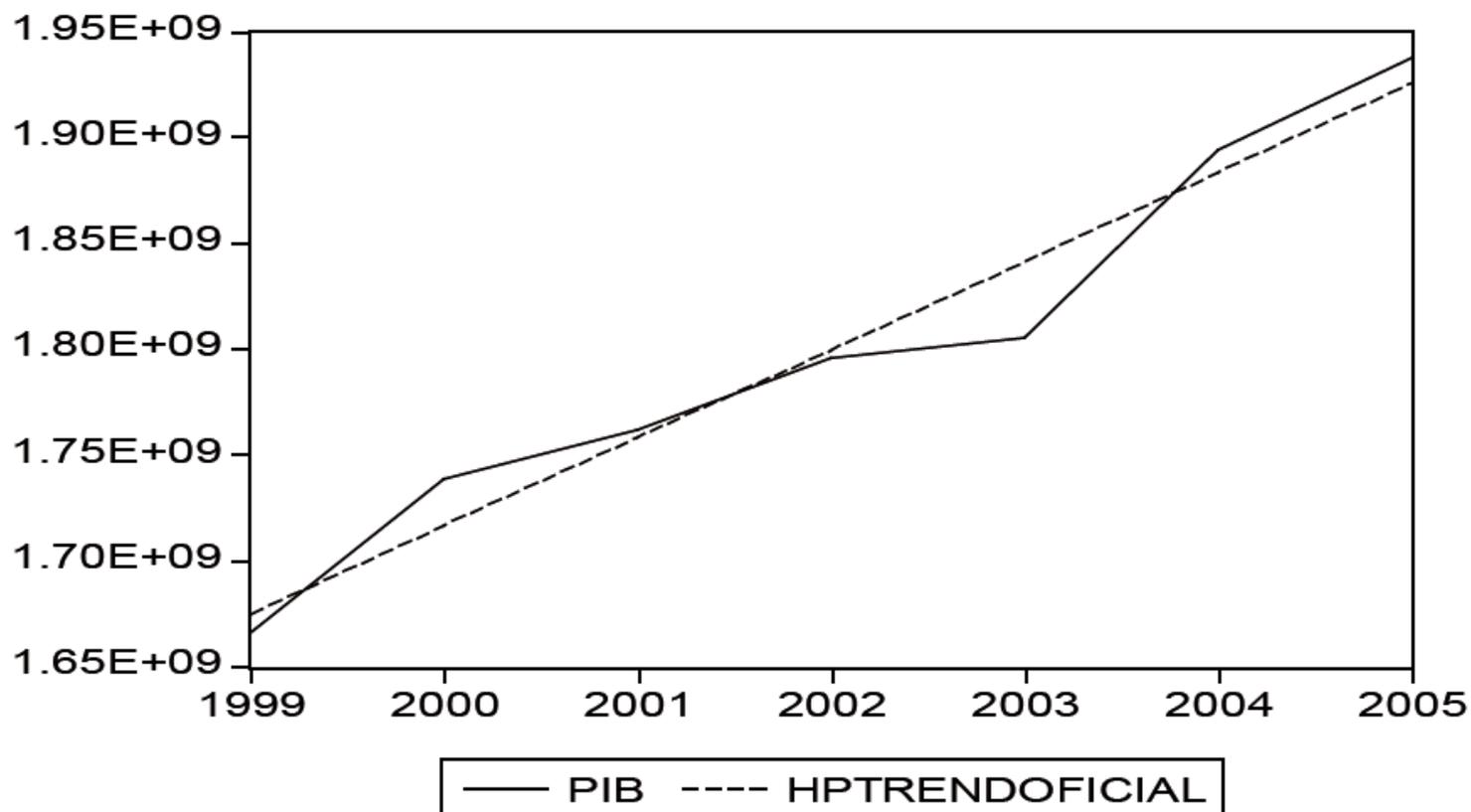
Qualidade do Gasto Público: Abordagem Macroeconômica*

- I. **Sustentabilidade Intertemporal:** Desequilíbrios estruturais nas finanças públicas geram crises de confiança entre os agentes econômicos, deterioram as expectativas gerais da economia e elevam o custo de refinanciamento da dívida pública, o que reduz os montantes de recursos disponíveis para a execução das políticas públicas no período posterior
- II. **Função estabilizadora:** adoção de regras anticíclicas e redução da volatilidade do gasto.
- III. **Alocação seus aspectos macroeconômicos intertemporais:** certos programas de governo promovem também impactos de longo prazo na estrutura econômica tanto pelo efeito acumulação como por sua influência na produtividade total dos fatores do produto potencial

* Motta, Maciel e Pires (2014). Qualidade do gasto público: revisitando o conceito em busca de uma abordagem polissêmica articulada

Abordagem Macroeconômica: estabilizadora*

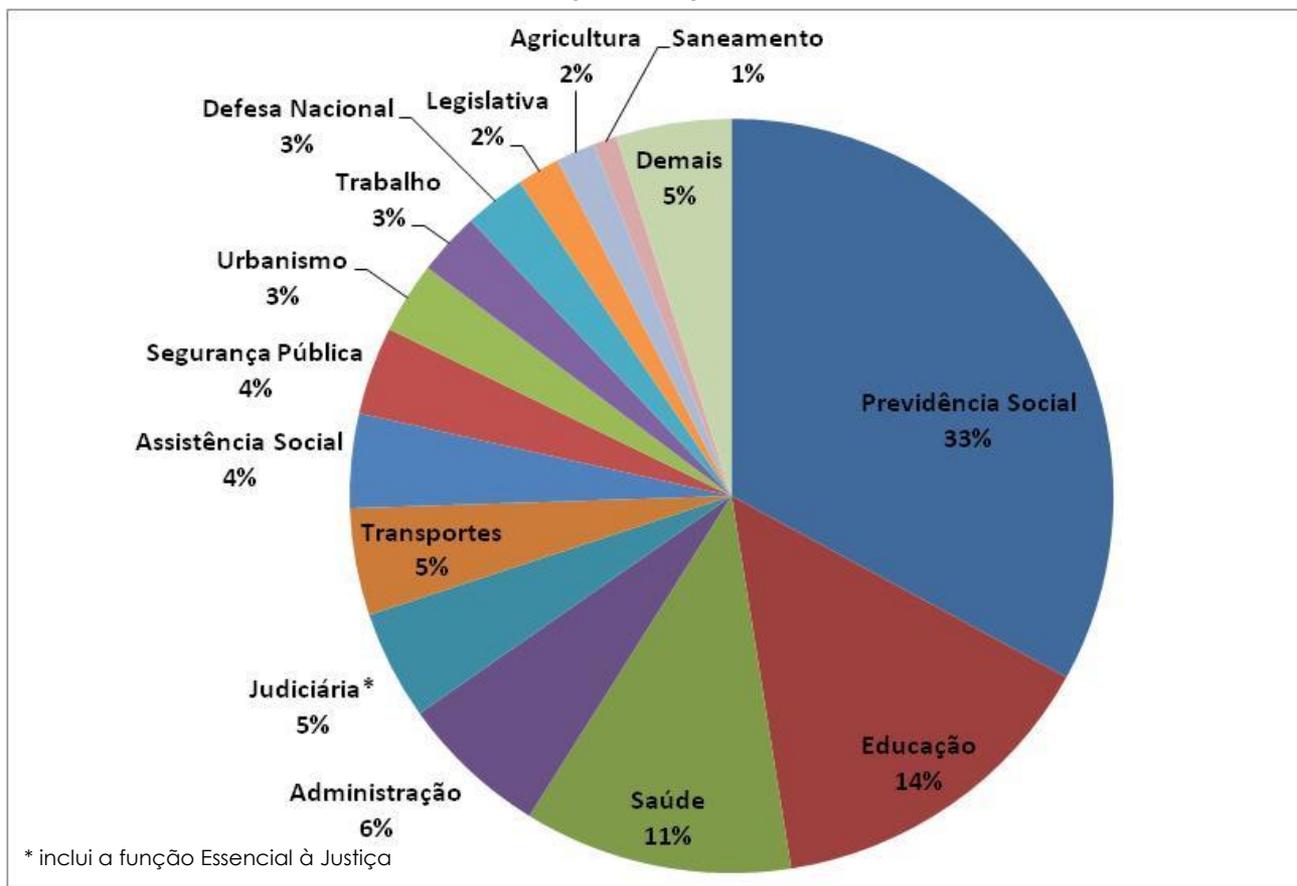
Estimação do PIB potencial para a economia brasileira 1999-2005.



* Maciel (2006). Proposta à Regra Fiscal Brasileira: Orientação pelos Ciclos Econômicos. In: Finanças Públicas – XI Prêmio Tesouro Nacional - 2006

Função Alocativa: perfil do gasto público

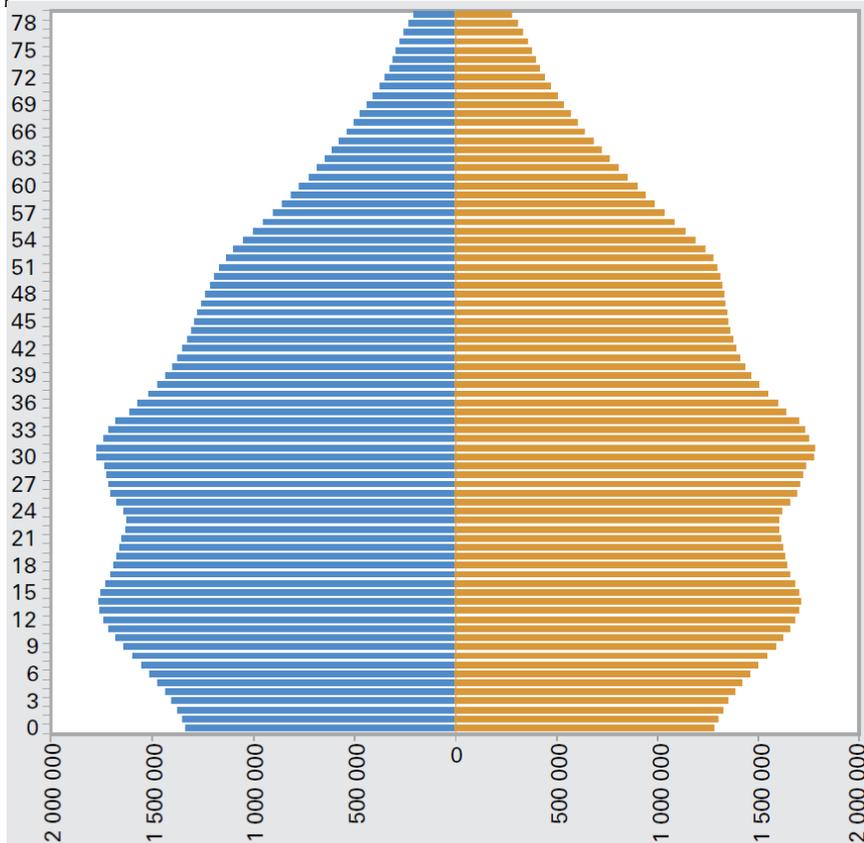
Despesa executada por função,
Setor público consolidado (2010), % total



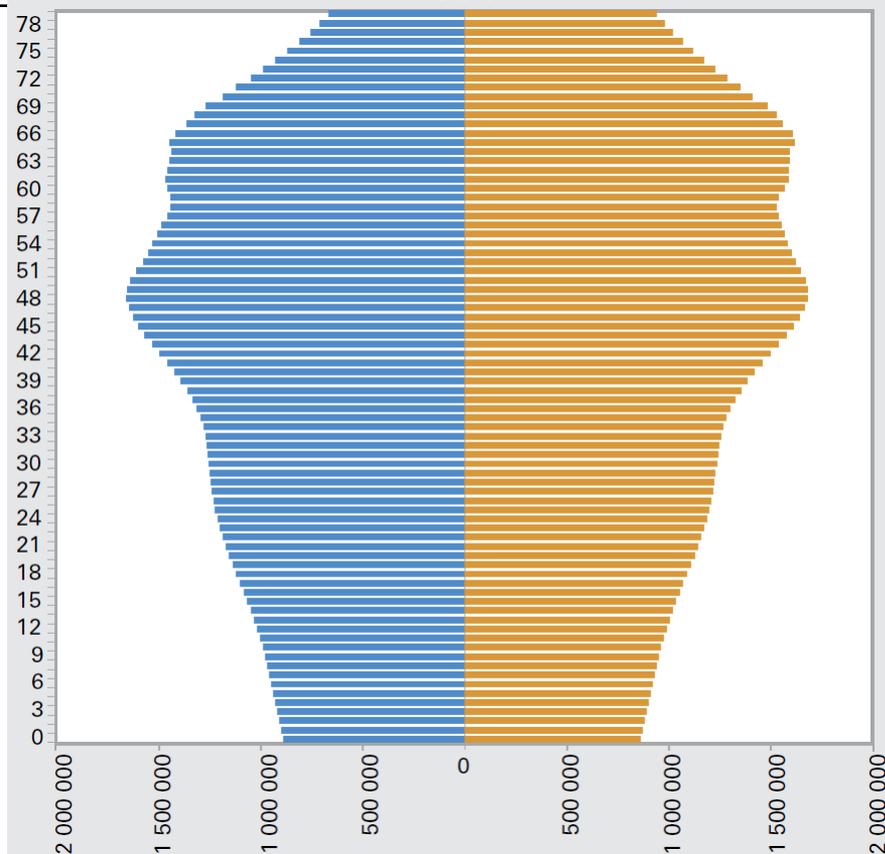
* Maciel (2013) Finanças Públicas no Brasil: uma Abordagem Orientada para Políticas Públicas. Revista de Administração Pública, FGV.

Função Alocativa: perfil do gasto público e a demografia

Perfil demográfico brasileiro:
população por idade (2015)



Perfil demográfico brasileiro:
população por idade (2050)



Fonte: IBGE

Qualidade do Gasto Público: Abordagem Operacional e Distributiva

I. Abordagem operacional

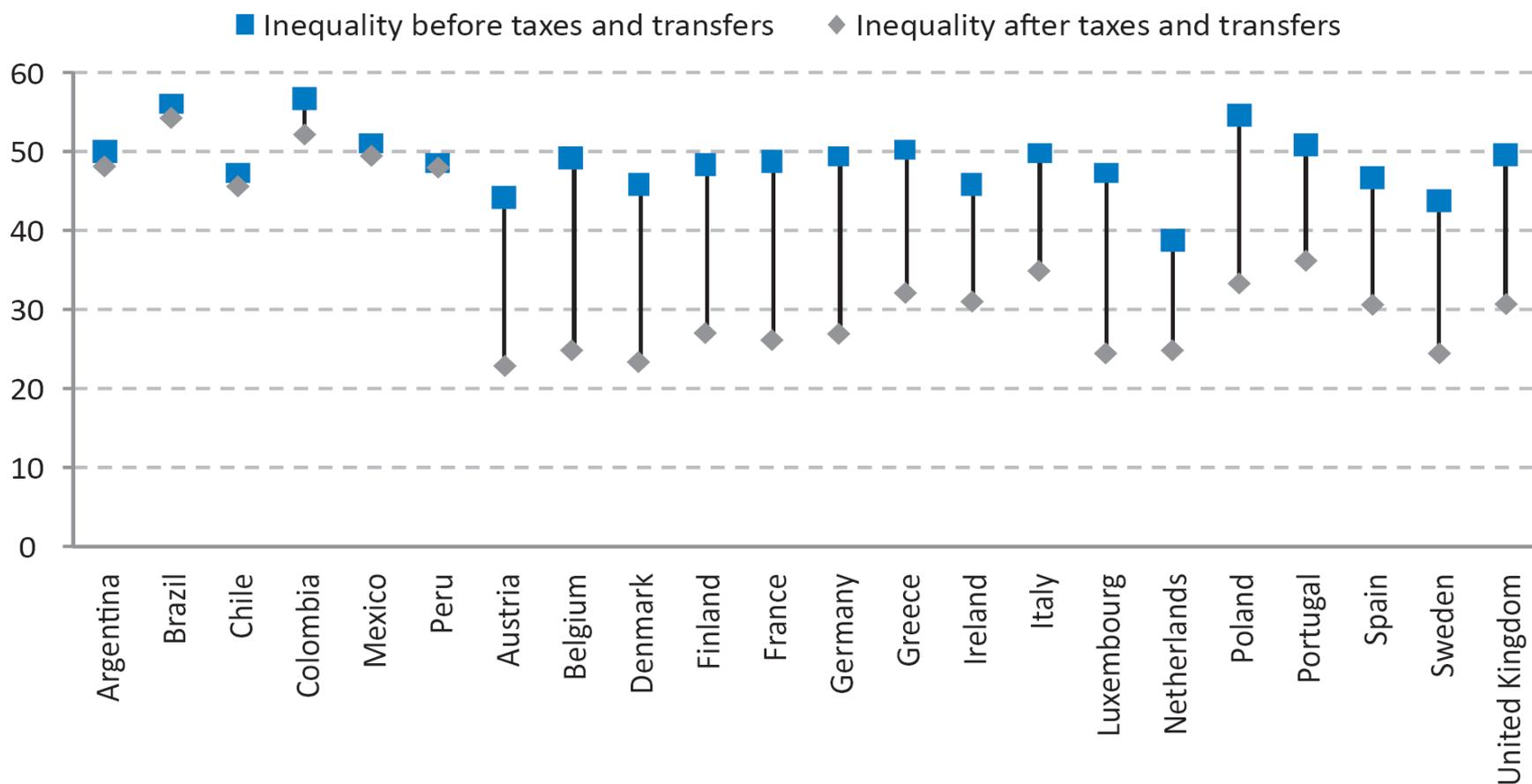
- Objetivo: Eficiência, eficácia e efetividade
- Desafio: fazer o diagnóstico e implementar ações para atingir a esses objetivos (estrutura de incentivos)
- Necessidade: análise multidisciplinar (economia, direito, contabilidade e administração)

II. Aspectos Distributivos

- Finanças existem para financiar políticas públicas relacionadas à sociedade

Qualidade do Gasto Público: Aspectos distributivos

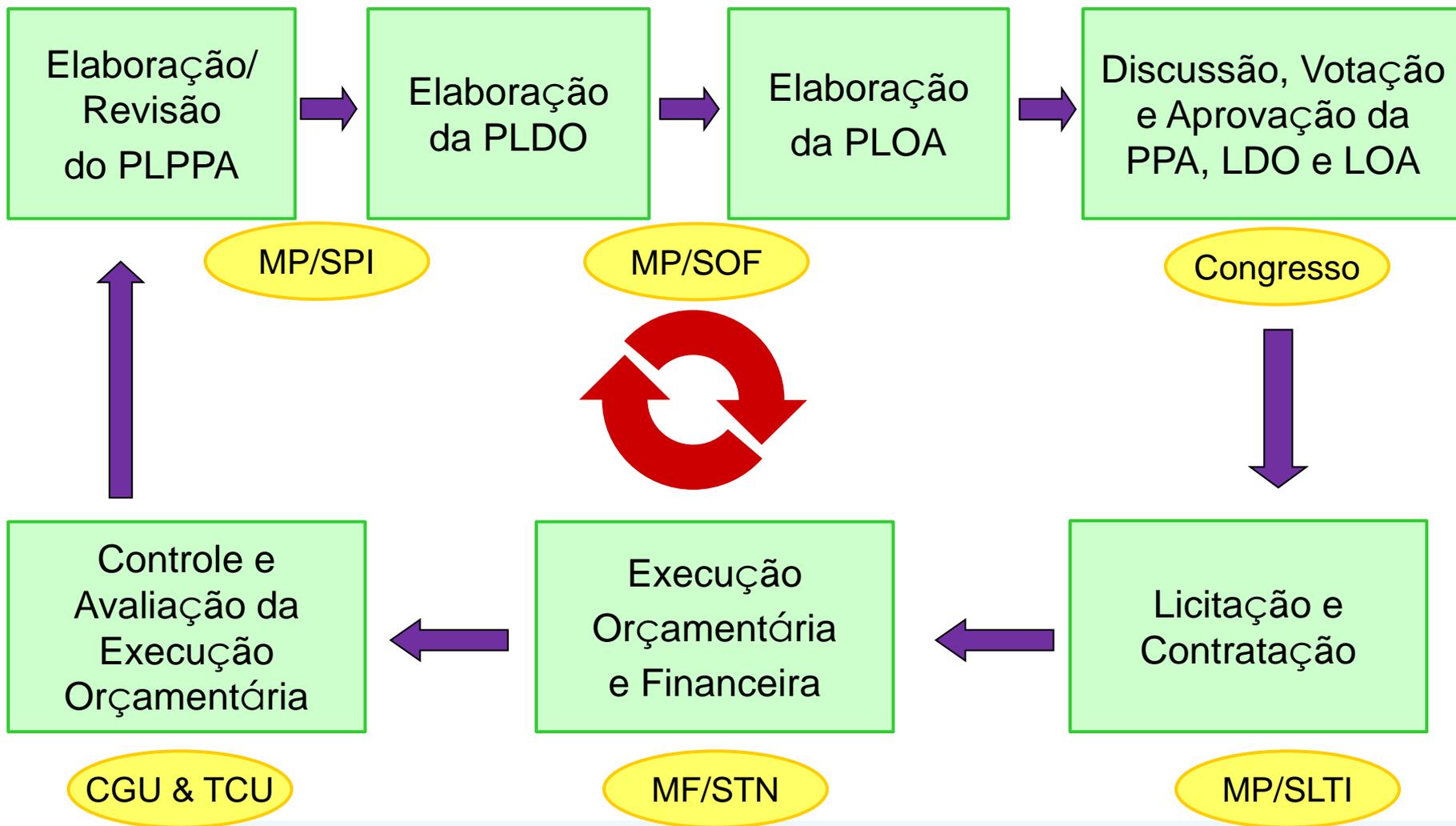
(Gini coefficients of market and disposable income)



Melhoria da qualidade do gasto: planejamento vs. execução

- A melhoria da alocação, eficácia e eficiência das políticas públicas passa, necessariamente, pelo aumento da capacidade de execução do planejamento governamental.
- Por que existe o hiato entre o planejamento e a execução orçamentária?

Ciclo de planejamento, orçamento, execução e controle



Decreto de Programação Financeira: Limite de empenho (Anexo I)

ANEXO I
[\(Redação dada pelo Decreto nº 8.021, de 2013\)](#) [\(Vide Decreto nº 8.062, de 2013\)](#)
 LIMITES DE MOVIMENTAÇÃO E EMPENHO

R\$ 1,00

ÓRGÃOS E/OU UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS	Demais (*)		Obrigatórias		Total	
	Lei + Créditos (a)	Disponível (b)	Lei + Créditos (c)	Disponível (d)	Lei + Créditos (e = a + c)	Disponível (f = b + d)
20000 Presidência da República	933.721.205	734.703.287	46.078.152	46.078.152	979.799.357	780.781.439
22000 Min. da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	2.919.101.372	1.453.422.682	233.982.152	233.982.152	3.153.083.524	1.687.404.834
24000 Min. da Ciência, Tecnologia e Inovação	7.037.149.664	7.037.149.664	86.925.504	86.925.504	7.124.075.168	7.124.075.168
25000 Min. da Fazenda	4.811.016.500	4.001.895.061	305.663.639	305.663.639	5.116.680.139	4.307.558.700
26000 Min. da Educação	31.337.933.086	31.337.933.086	8.807.764.393	8.807.764.393	40.145.697.479	40.145.697.479
28000 Min. do Desenv., Ind. e Comércio Exterior	1.234.925.232	982.753.358	19.361.356	19.361.356	1.254.286.588	1.002.114.714
30000 Min. da Justiça	4.579.062.086	3.670.489.526	283.593.900	283.593.900	4.862.655.986	3.954.083.426
32000 Min. de Minas e Energia	979.161.133	825.202.332	48.005.232	48.005.232	1.027.166.365	873.207.564
33000 Min. da Previdência Social	2.031.066.844	1.705.316.548	314.761.680	314.761.680	2.345.828.524	2.020.078.228
35000 Min. das Relações Exteriores	951.527.600	851.479.081	91.459.670	91.459.670	1.042.987.270	942.938.751
36000 Min. da Saúde	21.689.973.847	21.689.973.847	62.269.383.209	62.269.383.209	83.959.357.056	83.959.357.056
38000 Min. do Trabalho e Emprego	1.199.877.402	929.444.558	65.162.714	65.162.714	1.265.040.116	994.607.272
39000 Min. dos Transportes	17.572.759.797	16.311.048.872	210.866.753	210.866.753	17.783.626.550	16.521.915.625

Decreto de Programação Financeira: Limite de pagamento (Anexo II)

ANEXO II

[\(Redação dada pelo Decreto nº 8.021, de 2013\)](#)

[\(Vide Decreto nº 8.062, de 2013\)](#)

LIMITES DE PAGAMENTO RELATIVOS A DOTAÇÕES CONSTANTES DA LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2013 E AOS RESTOS A PAGAR

ÓRGÃOS E/OU UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS	R\$ Mil							
	Até Mai	Até Jun	Até Jul	Até Ago	Até Set	Até Out	Até Nov	Até Dez
20000 Presidência da República	317.726	378.300	438.874	499.447	560.021	620.595	681.169	741.742
22000 Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1.051.269	1.130.093	1.208.917	1.287.740	1.366.564	1.445.387	1.524.211	1.603.035
24000 Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	1.990.771	2.499.008	3.007.245	3.515.483	4.233.720	4.951.957	5.670.194	6.388.431
25000 Ministério da Fazenda	1.392.872	1.778.488	2.164.103	2.549.719	2.935.334	3.320.950	3.706.565	4.092.181
26000 Ministério da Educação	11.418.337	14.126.709	16.835.081	19.543.452	22.601.824	25.660.196	28.718.568	31.776.939
28000 Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	389.144	469.553	549.963	630.372	710.781	791.190	871.600	952.009
30000 Ministério da Justiça	1.346.257	1.630.560	1.914.863	2.199.166	2.588.470	2.977.773	3.367.076	3.756.379
32000 Ministério de Minas e Energia	180.053	221.936	263.818	305.701	347.584	389.466	431.349	473.232
33000 Ministério da Previdência Social	902.918	1.048.083	1.193.248	1.338.413	1.483.579	1.628.744	1.773.909	1.919.074
35000 Ministério das Relações Exteriores	413.953	482.787	551.621	620.455	689.290	758.124	826.958	895.792
36000 Ministério da Saúde	30.122.201	36.175.546	42.212.223	48.248.901	54.135.579	60.022.256	65.908.934	71.795.610
38000 Ministério do Trabalho e Emprego	352.814	437.394	521.975	606.555	691.136	775.716	860.296	944.877
39000 Ministério dos Transportes	513.112	594.561	676.011	757.460	838.910	920.359	1.001.808	1.083.258

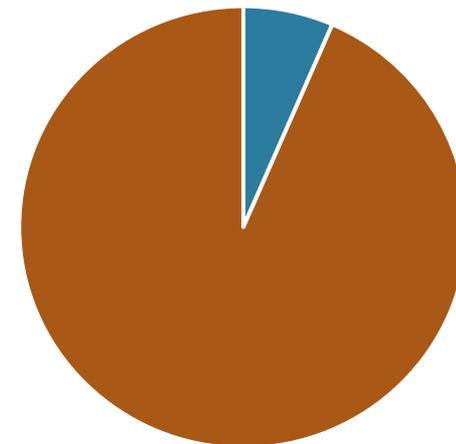
Motivos para o hiato do planejamento vs execução

- 1) “Cobertor curto”
- 2) Processo político de tramitação do orçamento e compatibilização com as metas fiscais
- 3) Permissividade na definição de prioridade (onde tudo é prioritário, nada é prioritário)
- 4) “Instituições” (regras do jogo) do serviço público (8.666, 8.112 etc)
- 5) Coordenação entre órgãos e poderes.
- 6) Capacidade gerencial de alguns órgãos executores “chaves”

Motivo 1: Cobertor curto

Discriminação	2013		
	R\$ Milhões	% PIB	% Total
4. DESPESA TOTAL	914.115,2	18,9%	222,9%
1) Benefícios Previdenciários	357.003,1	7,4%	39,1%
- Aposentadorias Idade	91.132,3	1,9%	10,0%
- Aposentadorias Tempo Contribuição	107.350,3	2,2%	11,7%
- Aposentadorias Invalidez	39.380,0	0,8%	4,3%
- Pensões	87.067,9	1,8%	9,5%
- Auxílios (Doença, Reclusão, Acidentes)	20.886,7	0,4%	2,3%
- Demais	11.185,9	0,2%	1,2%
2) Pessoal e Encargos Sociais	202.744,0	4,2%	22,2%
- Ativos	122.443,9	2,5%	13,4%
- Inativos	50.886,6	1,1%	5,6%
- Pensionistas (Min. Defesa)	9.479,3	0,2%	1,0%
- Pensionistas (Demais)	19.934,2	0,4%	2,2%
3) Custeio e Capital	352.256,1	7,3%	38,5%
3.1) Despesas do FAT	44.688,2	0,9%	4,9%
- Seguro Desemprego	31.215,3	0,6%	3,4%
- Abono Salarial	13.472,9	0,3%	1,5%
3.2) Benefícios Assistenciais (LOAS e RMV)	33.522,8	0,7%	3,7%
3.3) Bolsa Família	24.890,0	0,5%	2,7%
3.4) Subsídios e Subvenções Econômicas	10.212,1	0,2%	1,1%
3.5) Auxílio à CDE	7.868,0	0,2%	0,9%
3.6) Sentenças (3,8bi), Legislativo (1,4bi) e Judiciário (7,2bi)	12.450,6	0,3%	1,4%
3.7) Compensação RGPS (Desoneração Folha)	9.019,7	0,2%	1,0%
3.8) PAC	44.714,8	1,0%	5,4%
3.9) Demais Setores do Governo	164.890,0	3,4%	18,0%
- Saúde	74.277,8	1,5%	8,1%
- Educação	31.347,4	0,6%	3,4%
- Defesa	12.277,4	0,3%	1,3%
- Ciência e Tecnologia	5.347,7	0,1%	0,6%
- Justiça (inclusive Polícia Federal)	2.910,3	0,1%	0,3%
- Previdência (Manutenção)	2.174,7	0,0%	0,2%
- Demais	36.554,7	0,8%	4,0%

Capacidade de Manobra:



Total:
1,2 % PIB
ou
6,5% do Gasto
Total

Motivo 2: Processo de tramitação do orçamento e as metas fiscais

- ✓ Tendência de ampliação do orçamento no congresso para que os parlamentares garantam suas emendas
- ✓ Processo se dá por meio da ampliação das estimativas de receitas (não redução das demais dotações)
- ✓ Após aprovado, decreto de programação financeira reestimativa as receita e realiza limitação de empenho e pagamentos (art. 8 e 9 da LRF).
- ✓ Orçamento passa a ser meramente uma peça autorizativa.

Motivo 3: Permissividade na definição de prioridade

- ✓ Após contingenciamento, os ministérios detêm o poder de decisão sobre o que será executado.
- ✓ Observa-se, muitas vezes, o início de vários projetos sem que se tenha limites de empenho/pagamento para o ano inteiro, na esperança de barganhas futuras.
- ✓ Muitos ministérios lançam programas ambiciosos e inconsistentes mesmo no horizonte temporal mais longo.
- ✓ Necessidade de estimativas e melhor definição do espaço fiscal de médio prazo.
- ✓ Incertezas sobre a disponibilidade que os órgãos terão limitam sua capacidade de planejamento.

Motivo 4: Problemas nas “Instituições” do serviço público (8.666, 8.112 etc)

- ✓ Desvalorização das áreas “meios” do governo (carência de RH de qualidade).
- ✓ Formas de responsabilização do servidor cria incentivos a “ficar parado”.
- ✓ Rigidez das regras de licitação faz com que processo de compras, além de lento, não chegue, necessariamente, ao que é melhor para o Estado.
- ✓ Insuficiência de mecanismos de gestão, com clara orientação a resultados.
- ✓ 8.666 tem foco em pagar pelo custo dos materiais e etapas, não pela obra como um todo realizada.

Motivo 4: Problemas nas “Instituições” do serviço público (8.666, 8.112 etc)

- ✓ Orçamento incremental cria incentivos perversos à qualidade do gasto.
- ✓ Maior parte da execução se concentra nos últimos meses do ano, principalmente nos últimos dias. Perde-se qualidade do processo licitatório ou na definição de prioridades.
- ✓ Cria-se o orçamento paralelo dos “restos a pagar”.
- ✓ Como os limites de pagamentos são alocados para as despesas do exercício e aos “restos a pagar”, há sempre postergação ou cancelamentos da execução orçamentária.
- ✓ O que ocasiona sobrepreço nos processos licitatórios pelo fator “risco governo”.
- ✓ Ver experiências de orçamento de base zero

Motivo 5: Coordenação entre órgãos e poderes

- ✓ Setor público é formado por diversos órgãos que, muitas vezes, têm interesses conflitantes.
- ✓ É necessário articulação dos vários agentes envolvidos antes do início dos programas.
- ✓ No processo decisório, é natural que cada órgão abra mão de algum ponto para se chegar a um consenso.
- ✓ Após início do programa, não há mais tempo para discussões e paralizações (risco governo)
- ✓ Evitar excessos de normas com características particulares (não generalistas).
- ✓ Evitar instabilidade de normas e critérios.

Motivo 6: Capacidade gerencial de alguns órgãos executores “chaves”

- ✓ No Brasil, há excesso de vinculações orçamentárias, porém a área de infraestrutura dispõe de pouquíssimas.
- ✓ Órgãos responsáveis pela infraestrutura, pela característica discricionária das despesas, sofrem maior volatilidade no recebimento dos créditos e perdem capacidade de planejamento (PAC minimiza esse problema).
- ✓ Órgãos executores de infraestrutura carecem de carreiras estruturadas ou atrativas para captar os melhores profissionais.
- ✓ Um dos maiores problemas da execução das obras de infraestrutura é a ausência de projetos.
- ✓ Bons projetos poupam bilhões de reais durante a execução das obras.

Avançando no Processo de Desenvolvimento: Dani Rodrik

- ✓ **1º Fato: O início de um processo de forte crescimento econômico está associado a pequenas reformas**
- ✓ **2º Fato: As reformas econômicas que estão associadas com essas experiências de crescimento tipicamente combinam elementos ortodoxos com desenhos institucionais heterodoxos.**
 - ✓ Nenhum país experimentou forte crescimento sem combinar minimamente “princípios de governança prudente” (incentivos orientados pelos mercados, solidez monetária e solvência fiscal, etc) com desenhos institucionais não convencionais.
- ✓ **3º Fato: Experiências de reformas bem sucedidas geralmente não funcionam quando aplicadas em outros países sem adaptações locais.**
- ✓ **4º Fato: Sustentar o crescimento é muito mais difícil que iniciá-lo, requerendo reformas institucionais mais amplas.**
 - ✓ As “instituições” devem ser aprimoradas para manter o dinamismo da produtividade e resiliência aos choques externos.

Informações ou sugestões:
pedro.maciel@fazenda.gov.br