



## e-Book MÓDULO 05

# SUMÁRIO

1 Como o dinheiro público é gasto?

05

2 O que é a seguridade social?

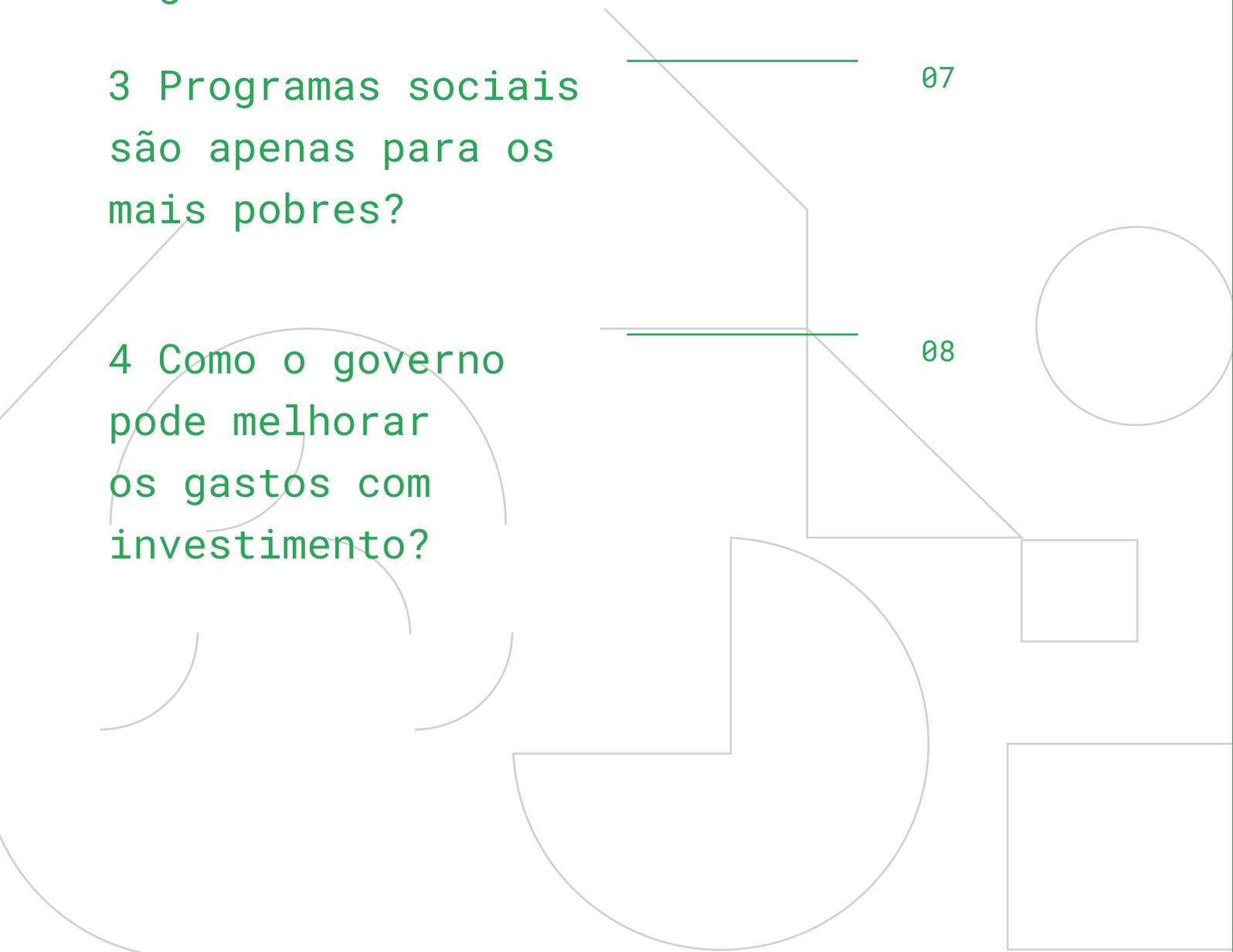
06

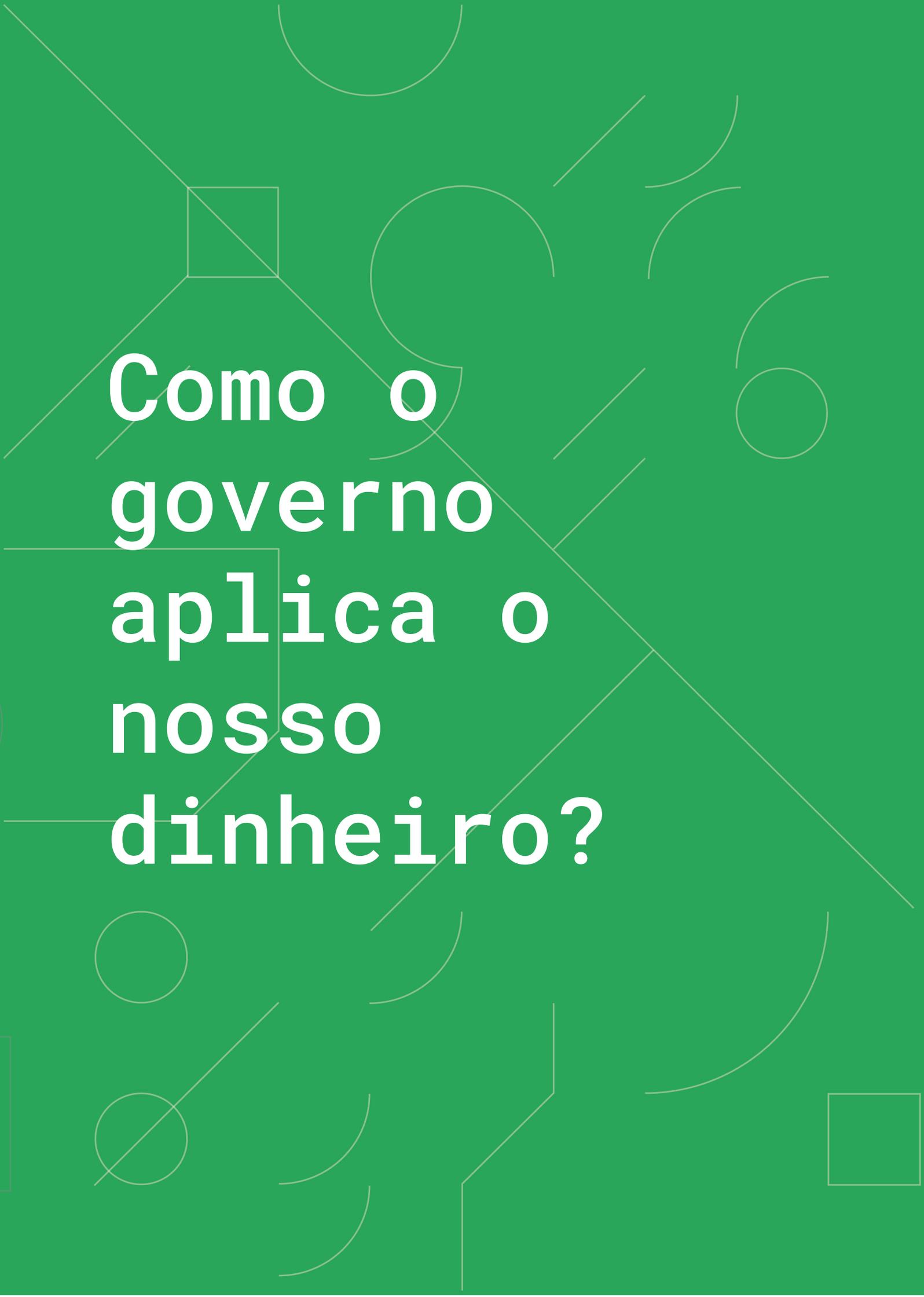
3 Programas sociais são apenas para os mais pobres?

07

4 Como o governo pode melhorar os gastos com investimento?

08





**Como o  
governo  
aplica o  
nosso  
dinheiro?**



MÓDULO

05

# 1 Como o dinheiro público é gasto?

Como vimos, boa parte dos recursos provenientes dos impostos que pagamos é destinado a:

- previdência social;
- gastos sociais (educação, saúde, assistência social etc.);
- despesas de pessoal; e
- juros e dívida.

O federalismo fiscal - que estudamos no Módulo 4 – define a divisão das tarefas entre os entes da federação, e também que alguns gastos são feitos em maior ou menor volume e qualidade por cada um desses entes.

Já aprendemos também que existem as transferências de recursos. Um bom exemplo é o imposto de renda, que é arrecadado pela União, mas posteriormente é distribuído aos demais entes da federação. Conforme definido na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 159, 21,5% do imposto de renda devem ir para os estados através do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, e 22,5% para os municípios, através do Fundo de Participação dos Municípios.

Em 2017, após o efeito líquido das transferências, 23,9% das receitas do governo brasileiro ficou com os municípios, 27,1% com os estados, e os 49% restantes ficaram com a União. Esse valor também leva em consideração a arrecadação própria.

A princípio, é fácil perceber que a maior parte dos recursos arrecadados vão para o governo federal, mas como veremos a seguir, boa parte desses recursos são gastos com os milhões de beneficiários dos programas sociais da seguridade social. Segundo dados do antigo Ministério do Planejamento, em 2017, 79% do total de impostos destinados à União foram gastos com a seguridade social.

As despesas de pessoal do governo federal – que compõem os gastos com previdência social - englobam a despesa com remuneração de servidores públicos civis e militares, quer sejam ativos, aposentados, reformados ou pensionistas. E de todos os Poderes, isto é, do Executivo, Legislativo, Judiciário e do Ministério Público da União.

Quando se analisa o quantitativo de servidores por Poder e sua distribuição entre ativos e inativos, nota-se que há uma participação relativamente grande de inativos no Poder Executivo, em relação aos ativos, ou seja, uma parte relevante da folha de pagamentos deste Poder resulta de despesa com ex-servidores. Enquanto os

Poderes Legislativo e Judiciário possuem maior quantitativo de servidores ativos em relação aos inativos. Esta diferença entre quantitativos está associada às regras de aposentadoria.

Quando se analisa a situação dos inativos (cerca de 40% dos gastos totais de pessoal), destacam-se as diferentes regras de aposentadoria e pensão a que estão sujeitos os servidores públicos, a depender do regime em que estão incluídos (civil ou militar) e da data de ingresso no serviço público.

## 2 O que é a seguridade social?

Segundo a Constituição de 1998, em seu art. 194, a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Dessa forma, o Poder Público deve organizar a seguridade social de forma a garantir a universalidade da cobertura e do atendimento desses serviços à população.

### Previdência Social

A previdência social é, atualmente, o maior de todos os gastos públicos primários. Trata-se de uma política que visa a harmonizar a

renda dos cidadãos ao longo de seu ciclo de vida. Para isso, realiza-se uma contribuição ao longo do período de vida laboral para que, no futuro, caso não se tenha condições de trabalhar, seja por uma doença incapacitante, seja por idade avançada, receba-se um benefício que mantenha nosso nível de renda constante, sem grandes oscilações.

O atual sistema de previdência social é de repartição, o que significa que todos os cidadãos contribuem para o sistema, pois todos devem ajudar solidariamente o próximo. Portanto, os recursos atualmente contribuídos são usados para pagar os atuais aposentados, na expectativa de que os futuros contribuintes financiarão os benefícios dos atuais contribuintes, no momento que estes estiverem aposentados.

### Assistência Social

A assistência social é o conjunto de políticas públicas que independem de prévia contribuição e visam a reduzir a miséria ou a pobreza extrema. No Brasil, por questões históricas, acumulamos diferentes programas de assistência social, em contextos diferentes do atual.

Em 1963, quando ocorria uma grande migração das áreas rurais para as cidades, foi criado o estatuto dos trabalhadores rurais, que facilitava a integração destes agricultores a benefícios sociais, por meio

de uma contribuição de somente 1% da produção agrícola, que garantiria o direito a aposentadoria do beneficiário e de todo o seu núcleo familiar.

Para os cidadãos urbanos, foi criada, em 1974, a Renda Mensal Vitalícia (RMV) de meio salário mínimo, um novo programa mais efetivo para reduzir a pobreza, pois focava somente nas pessoas idosas (acima de 70 anos) ou deficientes que tinham baixa renda familiar. Posteriormente, com a instituição da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 1993, o RMV foi substituído, para novos benefícios, pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC), de valor igual a um salário mínimo e que considera idosa a pessoa acima de 65 anos.

Por fim, em 2003, foi criado o Programa Bolsa Família (PBF), o mais efetivo de todos, que integrou todos os beneficiários de todos os entes federativos em um cadastro único nacional, para a realização de políticas de combate à pobreza, e não restrita a idosos ou deficientes, mas a toda população com renda abaixo de certo nível.

Os dados mostram que o Programa Bolsa Família é a política social mais eficiente, com menor custo e maior impacto na redução da desigualdade de renda em relação a outras políticas públicas de seguridade social. É o programa assistencial de melhores resultados

e com a melhor focalização feita no Brasil até hoje.

### Saúde

Para promover o desenvolvimento do elemento humano nacional e fomentar a produtividade dos trabalhadores, a seguridade social também prevê investimentos em saúde. A Constituição diz que a “saúde é direito de todos e dever do Estado” e por isso estabeleceu a criação do Sistema Único de Saúde (SUS). Ele abrange desde o simples atendimento para avaliação da pressão arterial até o transplante de órgãos, garantindo acesso integral, universal e gratuito para toda a população do país.

## 3 Programas sociais são apenas para os mais pobres?

Você pode estar se perguntando se os programas sociais beneficiam apenas os mais pobres.

Como estudamos no começo deste curso, a economia funciona como uma máquina, todas as peças dessa máquina contribuem para o seu bom funcionamento. Sendo assim, com essa figura em mente, podemos perceber

que políticas cujo intuito é diminuir a desigualdade de renda, aumentam a renda de pessoas que, sem o programa, não poderiam alcançar essa melhoria exclusivamente por conta própria.

O aumento na renda e no consumo de milhares de pessoas fazem com que o número de transações e negociações da máquina econômica aumente, ou seja, a economia como um todo cresce com isso. Portanto, o combate à desigualdade é extremamente benéfico para se promover o desenvolvimento social e econômico de uma sociedade.

Desse modo, mesmo que diretamente impactem inicialmente apenas as pessoas que mais precisam, programas sociais ajudam a melhorar e desenvolver as sociedades, pela via da redução das desigualdades, um dos objetivos fundamentais da nossa República, presente em nossa Constituição.

## 4 Como o governo pode melhorar os gastos com investimento?

Como já discutimos no módulo anterior, é fácil imaginar que, em um cenário de crescente restrição do espaço fiscal, com as despesas obrigatórias aumentando cada vez mais, os cortes são sempre feitos nas despesas

discricionárias. Dessa forma, os recursos destinados a esse tipo de gasto devem ser muito bem alocados pelo governo.

O foco deve ser melhorar a eficiência nos gastos com investimentos. Isso é possível com mais rigor técnico na hora de selecionar os projetos nos quais se vai investir, evitando que se iniciem novos investimentos sem que haja um planejamento rigoroso e plano de execução bem estruturado, pra evitar atrasos e custos adicionais.

Outro ponto seria o estabelecimento de critérios mais objetivos e mais transparentes pra priorizar projetos. Assim, o setor público só investiria no que é realmente prioridade para a sociedade, evitando, por exemplo, que obras sejam paralisadas por falta de recursos.

Aplicando apenas essas duas medidas (planejamento e revisão de prioridades) já poderíamos verificar grandes melhorias na eficiência do investimento público e as consequentes melhorias para o nosso país.

Conforme mostrou uma publicação da Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC, que realizou a revisão de custos das obras do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) -, em média, as obras previstas no PAC 1 e 2 tiveram aumento de custos de cerca de 49% e os prazos foram aumentados em cerca de 106%. Ou seja, isso demonstra como foram mal planejadas.

Sem essa melhora na eficiência dos gastos, fica claro que, para aumentar o nível dos investimentos com recursos públicos, as únicas saídas seriam aumentar a carga tributária ou cortar despesas - e essas duas medidas dependem, é claro, de mudanças na legislação e, possivelmente, até na Constituição Federal, o que torna tudo mais complexo e demorado.

Desse modo, uma das alternativas é buscar novas fontes de financiamento, principalmente atraindo investimentos privados, pra que a população possa continuar desfrutando do serviço público sem interrupção. Essa atração de investimentos privados ocorre principalmente, com as concessões e as PPPs - as parcerias público-privadas.

Em uma concessão, o governo concede a uma empresa privada, o direito de oferecer um serviço público por um período de tempo, dentro de algumas diretrizes definidas pelo governo. O melhor exemplo disso são as rodovias, onde a empresa, chamada de concessionária, assume os custos e riscos associados à construção e manutenção da rodovia e tem como remuneração o pedágio cobrado pelo usuário.

Este é o modelo adotado quando a concessão é economicamente viável, o que significa dizer que ela se sustenta sem precisar de recursos extras do governo. A maior vantagem

deste modelo é que os governantes podem direcionar os recursos disponíveis pra outras áreas que sejam prioritárias, como saúde e educação, enquanto o concessionário cuida da área que é responsável. Esse modelo também é usado com sucesso em outros setores, como energia elétrica, aeroportos, portos, telecomunicações e vários outros.

Já as parcerias público-privadas (PPPs), são como um tipo especial de concessão, em que o poder público paga ao concessionário uma contrapartida pela prestação do serviço público. Isso acontece quando a cobrança de tarifas ao usuário não é suficiente pra remunerar o parceiro privado pelo valor que ele investiu no projeto. Ou seja, elas se aplicam quando a concessão não é economicamente viável, e o governo precisa aportar certo montante de recursos para incentivar a parceria com o setor privado.

O maior exemplo disso é o que acontece com muitos sistemas de metrô, nesses casos a receita proveniente das tarifas cobradas dos passageiros tem que ser complementada pelo poder público. Há ainda outros casos

específicos, onde o tipo de serviço não permite a cobrança dos usuários, como é o caso de hospitais concedidos, ou dos complexos prisionais, nesses casos, toda a receita precisa vir dos pagamentos feitos pelo Poder Público. É claro que em ambos os modelos, os contratos são muito complexos, por conta de todos os riscos e responsabilidades que estão envolvidos nas parcerias e concessões. É fundamental avaliar bem, caso a caso, se existe realmente uma vantagem para o Poder Público em adotar um modelo de concessão ou uma parceria público-privada.

## Equipe Técnica

### Conteúdo

Alex Pereira Benício

Camila Ferraz Peixoto  
Cavalcante

Eduardo Brandao Curi

Mathias Lenz Neto

Sâmia Marques Russo

## Revisão

Antônio Barros

Luiz Alberto Marques Vieira  
Filho

Lucas Gomides Rocha

Marcos Antônio Pereira Pinto

REALIZAÇÃO



APOIO



PRODUÇÃO



