

Programa de Aperfeiçoamento para Carreiras – 2013

Escola Nacional de Administração Pública - ENAP
Curso: Políticas Públicas e Desenvolvimento Econômico
Professor Coordenador: José Luiz Pagnussat
Professor da Aula 4: Pedro Jucá Maciel
Período: 11 a 13 de novembro de 2013

Curso de Políticas Públicas e Desenvolvimento Econômico

Aula 4 – Política Fiscal e Desenvolvimento

Pedro Jucá Maciel

Brasília, 11 de novembro de 2013



Ministério do
Planejamento, Orçamento
e Gestão





ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

Política Fiscal e Desenvolvimento

Pedro Jucá Maciel

Ministério da Fazenda

Brasília, 11 de novembro de 2013

Por que é preciso do setor público?

Imperfeições do Mercado

I. Necessidade de financiamento dos Bens Públicos

II. Concentração de mercado

III. Existência de externalidades

IV. Mercados incompletos - em algumas situações os mercados não são capazes de oferecer alguns bens e serviços pelo fato de o custo de provisão ser maior do que o preço que os indivíduos desejam pagar (ex.: alguns tipos de seguros);

V. Informação imperfeita - há situações em que alguns agentes detêm mais informação que outros ou o custo de obtenção dessa informação é alto.

VI. Estabelecimento do direito de propriedade e regulamentação das transações econômicas

VII. Garantia que nível de emprego, estabilidade dos preços e crescimento econômico seja o socialmente desejado.

Porém, o setor público também dispõe de Imperfeições...

- I. **Governos dispõem de informação limitada sobre as consequências suas ações**
- II. **Há controle limitado da resposta do setor privado a suas ações**
- III. **Governos têm controle limitado sobre a burocracia**
- IV. **Governos sofrem limitações pelo processo político.**
- V. **Tendência de ampliação do gasto público:** quanto maior o volume de bens e serviços ofertado pelo Estado, maior a sua necessidade de gastos para cobrir os custos
 - **Endividamento** - quando o crescimento das despesas é financiado mediante empréstimos tomados junto ao mercado financeiro.
 - **Inflação** - quando o crescimento das despesas é financiado mediante expansão monetária sem ampliação da oferta de bens e serviços.
 - **Ampliação da carga tributária** - quando o crescimento das despesas é financiado mediante criação de novos tributos ou ampliação das alíquotas e bases de incidência daqueles existentes
- VI. **Captura do estado por alguns setores**
- VII. **Ineficiência e baixo dinamismo das “Instituições” (regras do jogo)**

Qual o tamanho ótimo do governo?

- I. Stiglitz (1999) defende a ideia de que **os governos devem concentrar mais esforços nas áreas em que as falhas de mercados sejam mais pronunciadas e onde existam evidências de que a intervenção do governo pode fazer uma significativa diferença.**
- II. Tendências observadas no Brasil desde a década de 90:
 - **Privatização** - Processo em que o Estado vende seus ativos ao setor privado para a provisão de bens e serviços.
 - **Intervenção Regulatória** - O Estado mantém o seu poder de intervenção, mas atua mediante regulação e fiscalização da atividade privada.
 - **Concessões e parcerias público-privadas** – O estado concede o direito do setor privado explorar determinado ativo público, podendo pagar ou receber compensações. Após determinado período, esse ativo é devolvido ao estado.
 - **Avanços Democráticos** - O Estado incentiva a organização da sociedade, oferecendo maior transparência em suas ações, assim como disponibilizando mecanismos de participação da sociedade na formulação e na execução das políticas públicas.

Quais são os objetivos da política econômica?

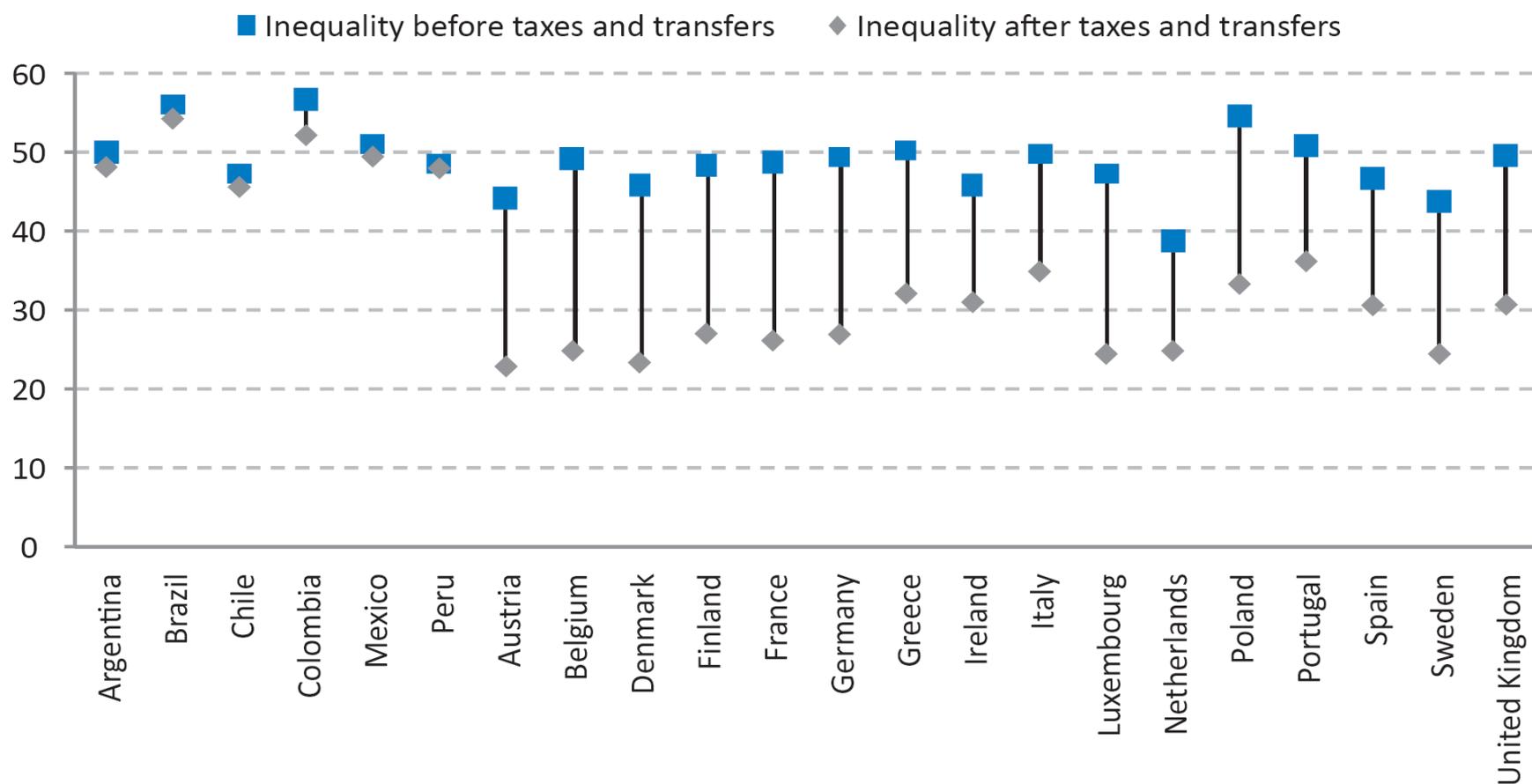
- I. **Eficácia Produtiva** - Implica garantir condições favoráveis para o crescimento da produtividade da economia, dos níveis de emprego e da renda.
- II. **Equidade Distributiva** - Implica buscar meios para que a renda produzida no País seja apropriada pela sociedade de forma equilibrada, e não concentrada.
- III. **Estabilidade** - Implica a busca da garantia de que os níveis de atividade não sofram alterações bruscas, bem como que os preços, as taxas de juros e as taxas cambiais não apresentem variações expressivas.
- IV. **Sustentabilidade** - Relaciona-se com a sustentabilidade da atividade econômica ao longo do tempo, mediante adequada administração de fatores como os recursos naturais e os níveis de endividamento. Diz respeito também à equidade intergeracional, ou seja, à busca da garantia de que a atividade econômica atual não imponha riscos à economia e ao bem estar das gerações futuras.
- V. **Bem estar social** – criar condições ao atendimento das demandas sociais por meio de instituições participativas.

Tipos de política econômica

- I. **Política monetária:** abrange o controle da taxa de juros e, por consequência, a oferta de moeda. Tem por objetivo fundamental garantir a estabilidade do poder de compra da moeda.
- II. **Política cambial:** administração da entrada de capitais e da taxa de câmbio com o objetivo de dar sustentabilidade ao setor externo e evitar a exposição do país a crises financeiras.
- III. **Política de regulatória de crédito:** estabelecimento do marco regulatório prudencial para evitar o endividamento excessivo dos agentes econômicos e as crises financeiras.
- IV. **Política fiscal:** abrange a administração das receitas, do orçamento e da despesa pública, assim como dos ativos e passivos do governo.
- V. **Política regulatória:** regulamentação do setor privado, com o objetivo de mitigar as imperfeições do mercado, especialmente aquelas relacionadas com os riscos de que a atuação do setor privado conduza à formação de monopólios ou inviabilize a universalização da oferta de bens e serviços públicos.

Funções da política fiscal: distributiva

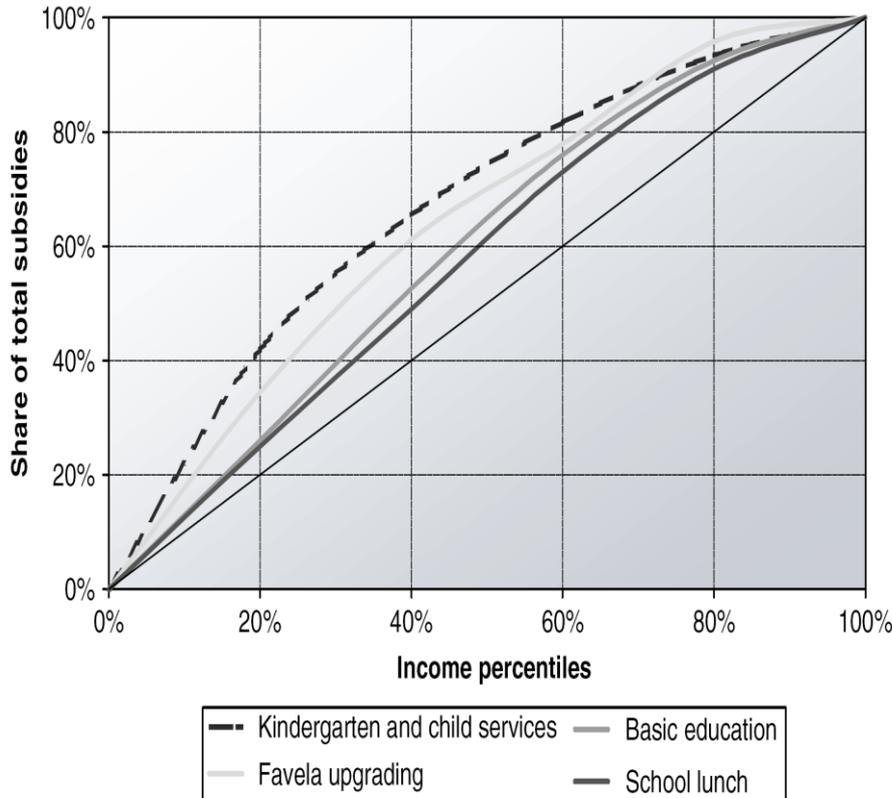
(Gini coefficients of market and disposable income)



Funções da política fiscal: distributiva

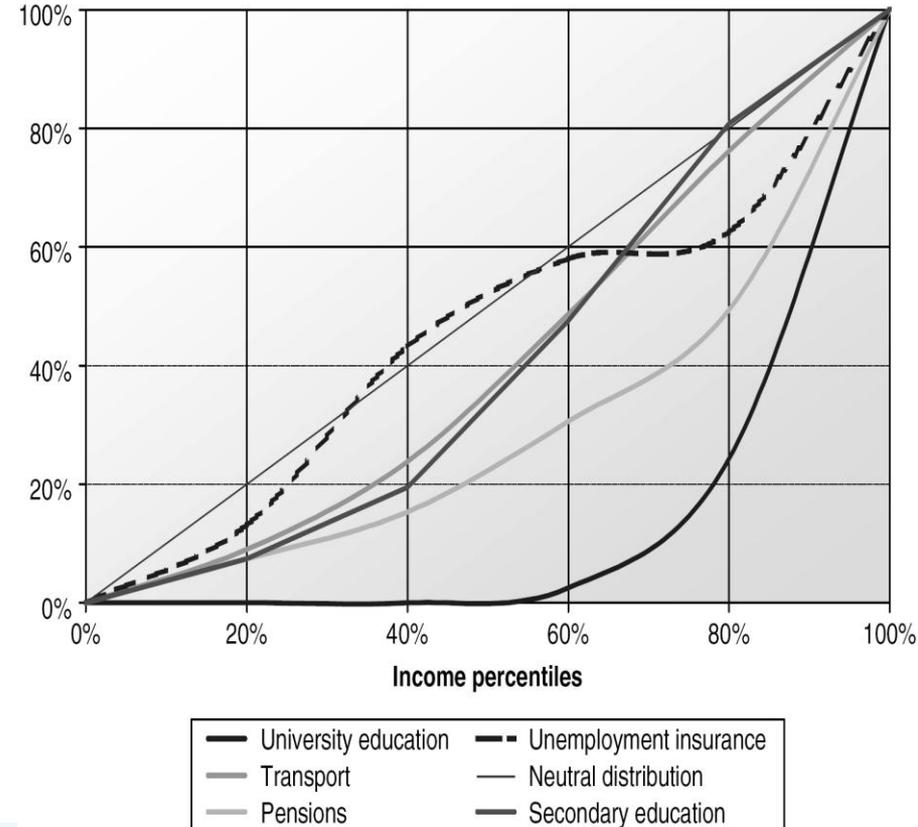
Progressive Programs:

Concentration Curves of Income per Capita and Public Social Expenditure (1997)



Regressive Programs:

Concentration Curves of Income per Capita and Public Social Expenditure (1997)



Funções da política fiscal: estabilizadora

- I. Na função estabilizadora, busca-se suavizar os ciclos econômicos, promovendo maior estabilidade nos preços (facilitando política monetária) e maior nível de emprego.
- II. Maciel (2006) aplica regra fiscal estrutural utilizando metodologia do FMI ao Brasil.
- III. Lógica:

A receita estrutural será computada no ano t ajustando-se as receitas observadas e o montante que reflete o *gap* do produto potencial (Y_t^*) com o produto observado (Y_t), dada a elasticidade receita-produto (ϵ). Esse *gap* será denominado fator cíclico (C_t). Assim:

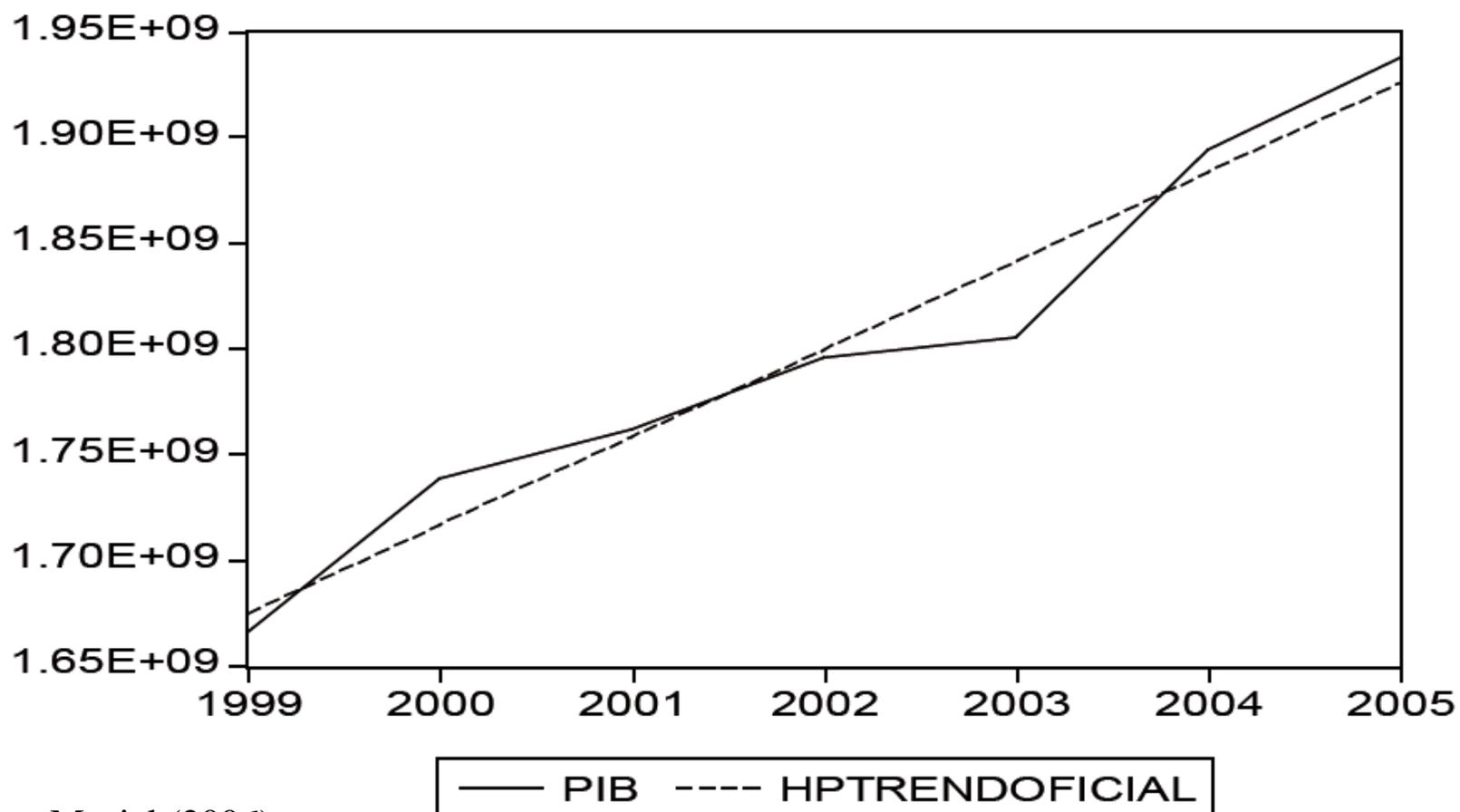
$$R_{s,t} = R_t \cdot (C_t)^\epsilon, \quad (4)$$

onde:

$$C_t = \frac{Y_t^*}{Y_t}. \quad (5)$$

Funções da política fiscal: estabilizadora

Estimação do PIB potencial para a economia brasileira 1999-2000.



Fonte: Maciel (2006)

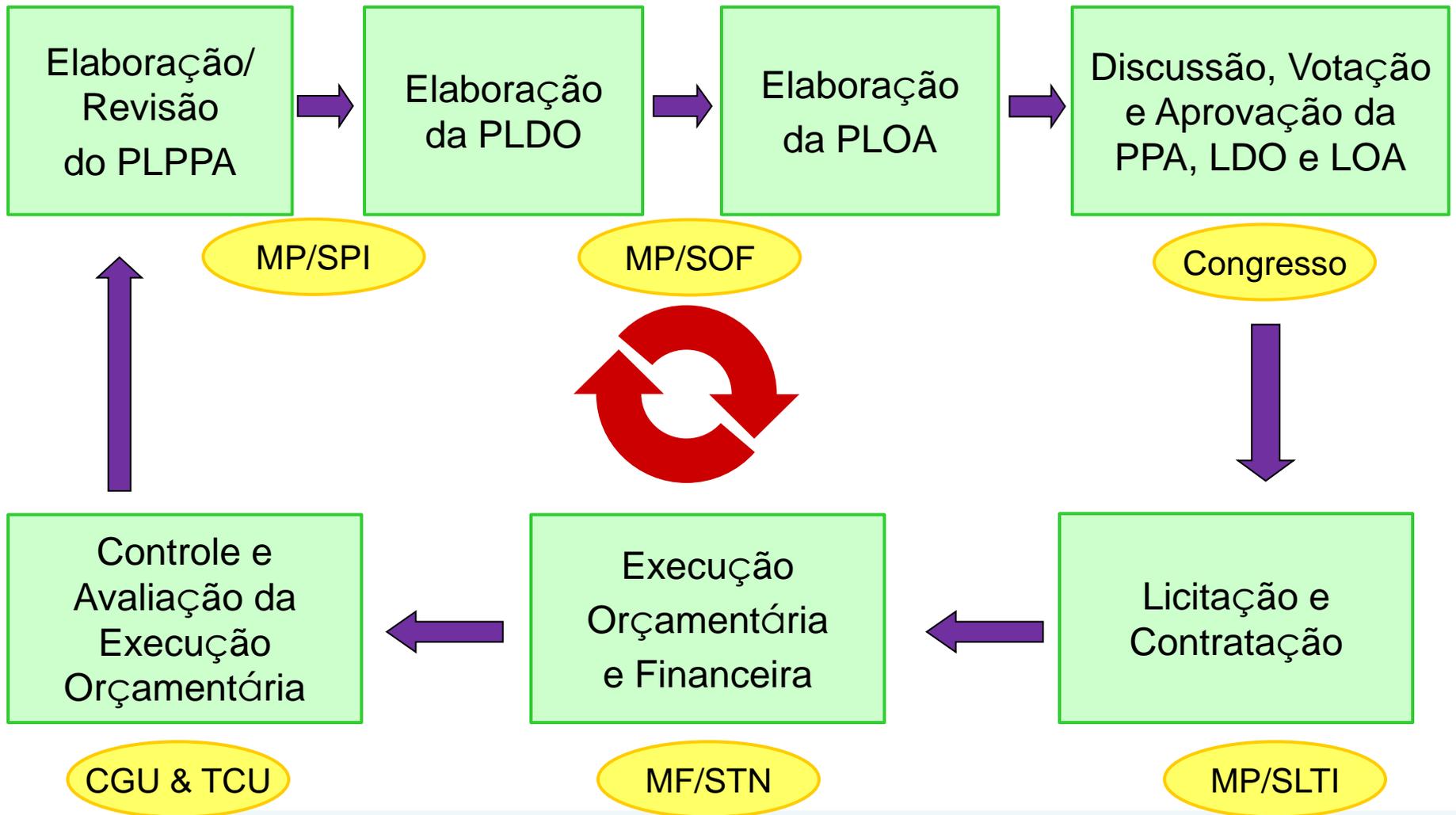
Funções da política fiscal: estabilizadora

Ano	Res. prim. obser. % PIB	Simulação III	
	Observado	Realizado	Diferença
1999	2,33%	2,23%	0,10%
2000	1,86%	2,09%	-0,23%
2001	1,83%	1,87%	-0,04%
2002	2,37%	2,33%	0,04%
2003	2,49%	2,10%	0,39%
2004	2,97%	3,09%	-0,12%
2005	2,88%	3,01%	-0,13%
Média	2,39%	2,39%	0,00%

Funções da política fiscal: alocativa

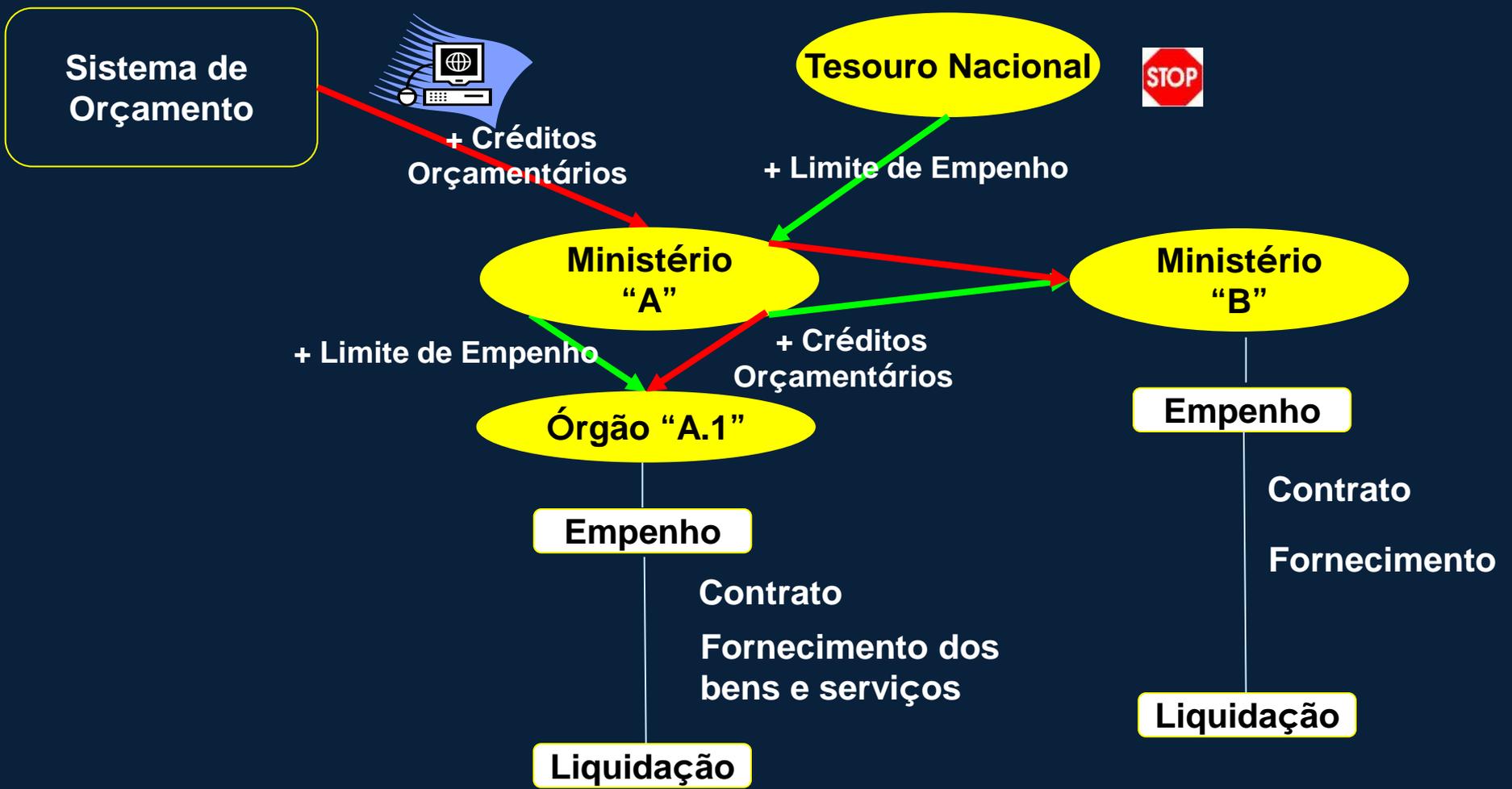
- A discussão é mais rica e pouco tratada na literatura no Brasil.
- Começemos com alguns conhecimentos básicos necessários...

Ciclo de planejamento, orçamento, execução e controle



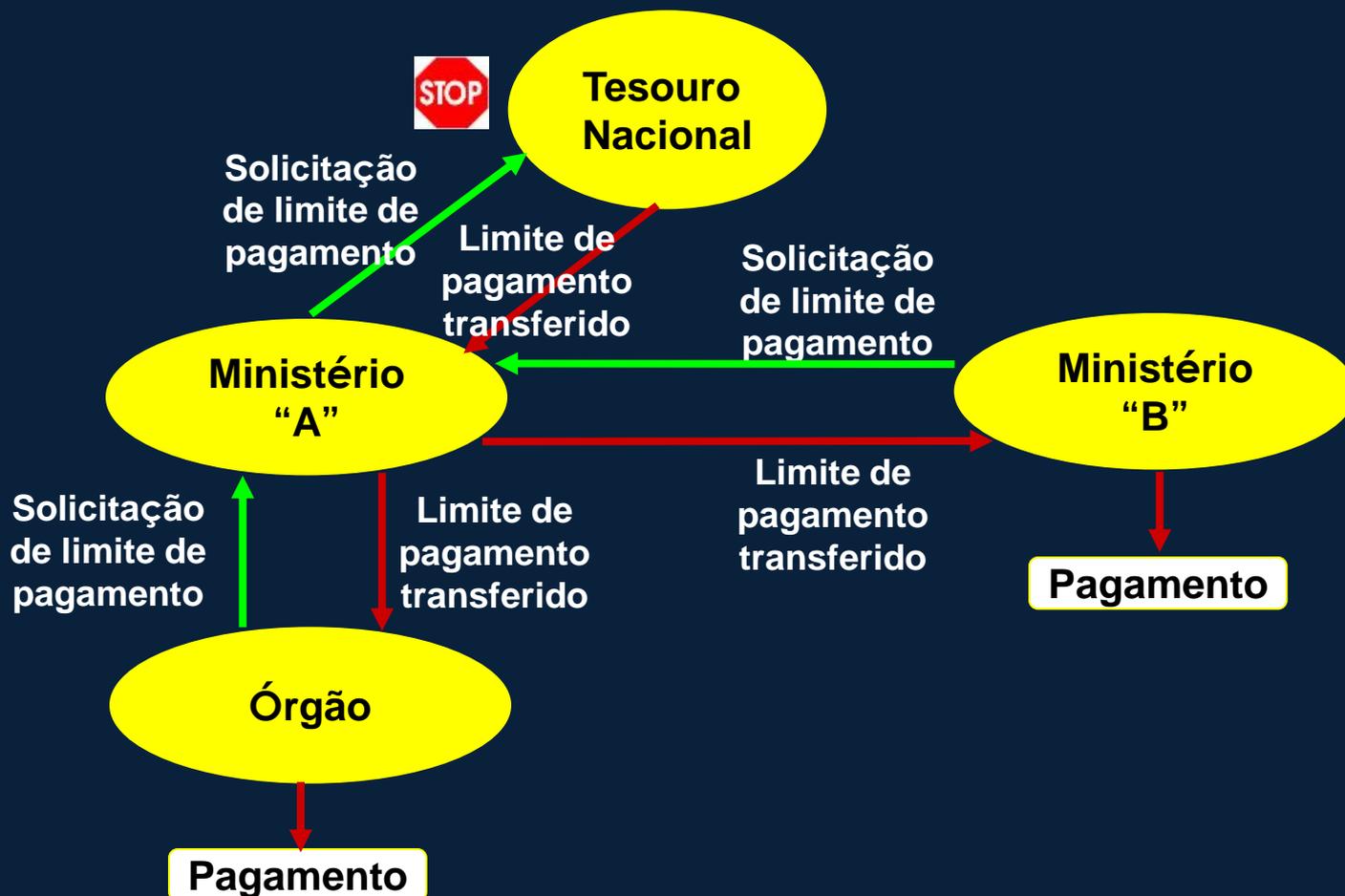
Passo a passo: execução orçamentária

SIAFI (Sistema Financeiro)



Passo a passo: execução financeira

SIAFI (Sistema Financeiro)



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

Planejamento vs. Execução Orçamentária

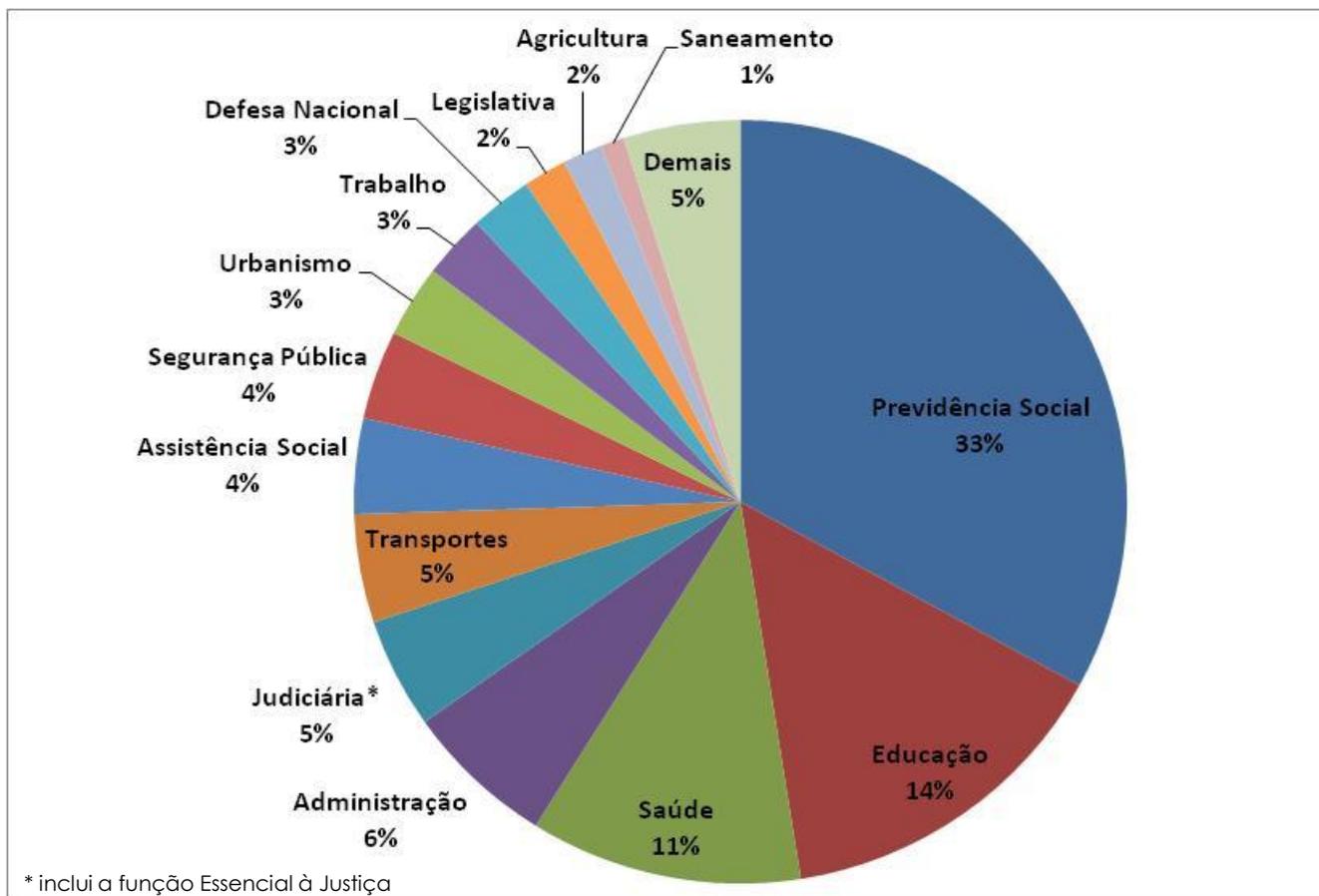
- A melhoria da alocação, eficácia e eficiência das políticas públicas passa, necessariamente, pelo aumento da capacidade de execução do planejamento governamental.
- Por que existe o hiato entre o planejamento e a execução orçamentária?

Motivos para o hiato:

- 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” e a constituição de 88

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



Fonte: Maciel (2013)

Motivo 1: “Cobertor Curto”

Despesa executada por função por ente (2010),
% total de cada ente

Função	Gov. Federal	Gov. Estaduais	Gov. Municipais
Previdência Social	56,1%	17,3%	5,3%
Educação	4,9%	20,8%	26,6%
Saúde	3,0%	15,1%	24,2%
Administração	3,1%	6,6%	12,9%
Judiciária*	4,2%	8,8%	0,3%
Transportes	3,2%	8,1%	0,0%
Assistência Social	6,4%	1,0%	3,2%
Segurança Pública	1,0%	10,5%	0,8%
Urbanismo	0,2%	1,3%	11,3%
Trabalho	5,3%	0,3%	0,3%
Defesa Nacional	5,5%	0,0%	0,0%
Legislativa	0,9%	2,7%	2,6%
Agricultura	2,3%	1,3%	0,8%
Saneamento	0,0%	0,9%	3,2%
Demais	4,0%	5,2%	8,6%

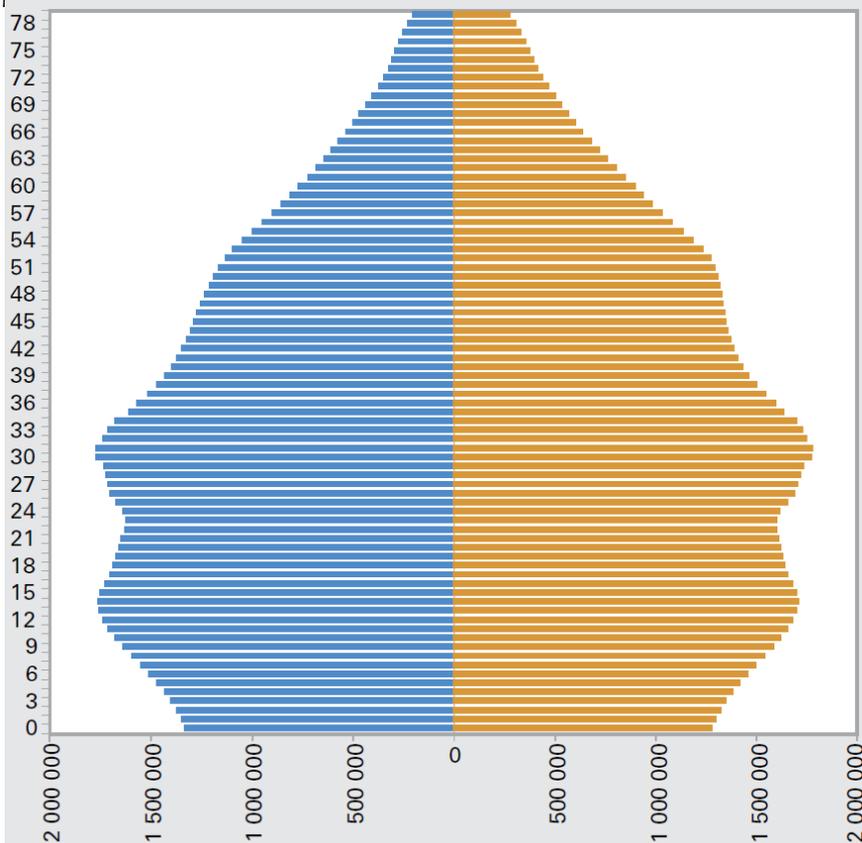
* inclui a função Essencial à Justiça

Fonte: Maciel (2013)

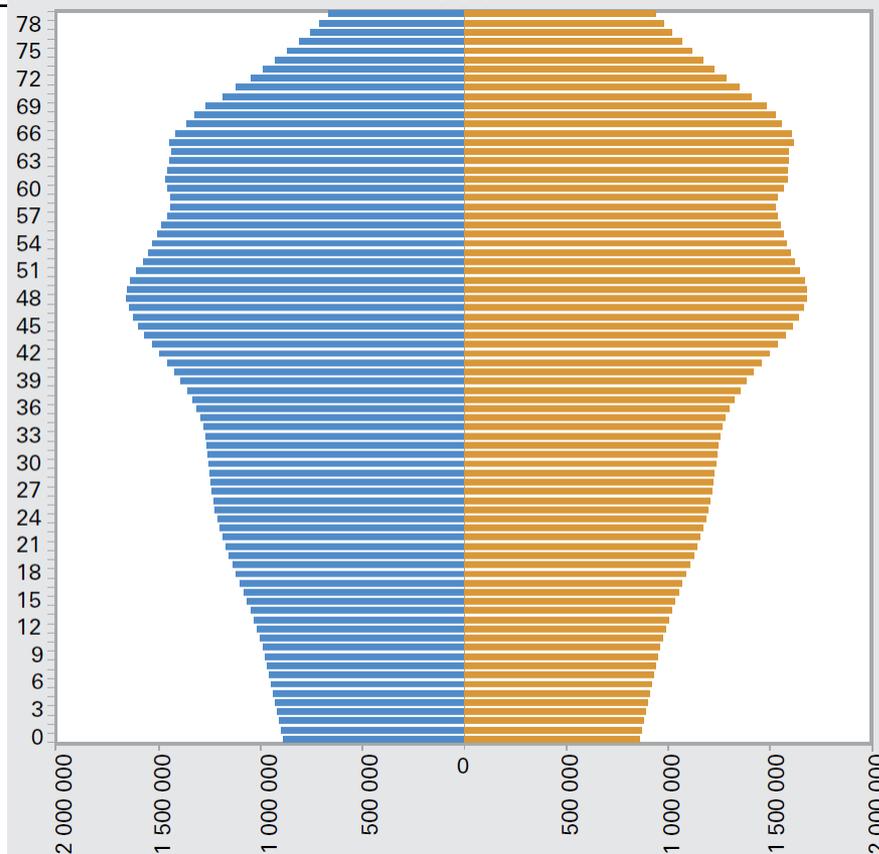
Motivo 1: “Cobertor Curto”

Questões setoriais: demografia

Perfil demográfico brasileiro:
população por idade (2015)



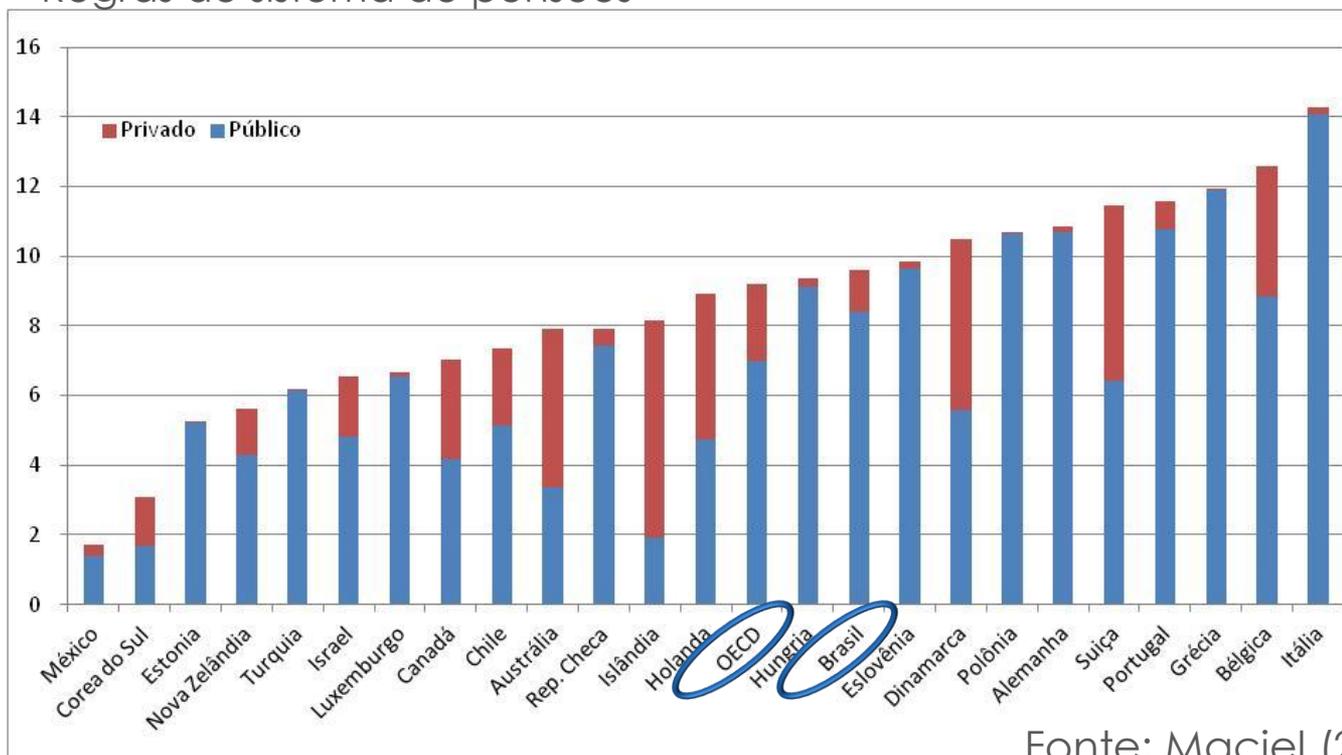
Perfil demográfico brasileiro:
população por idade (2050)



Fonte: IBGE

Despesa pública e privada com Previdência em 2011, % PIB

- Idade mínima
- Tempo de contribuição como prêmio no valor do benefício
- Diferenciação de aposentadoria entre homem e mulher
- Diferenciação de aposentadoria para algumas categorias
- Regras do sistema de pensões



Fonte: Maciel (2013)

Motivo 1: “Cobertor Curto”

Questões setoriais: saúde

- EC 29 não leva em consideração as despesas de saneamento como saúde.
- De acordo com FUNASA, para cada R\$ 1 gasto em saneamento, economiza-se R\$ 4 com despesas em saúde.
- Média de acesso à rede de esgoto no Brasil é 60% (MT e RO é 25%)
- Excessivo número de internações nos hospitais por doenças infecciosas e parasitárias e causas externas

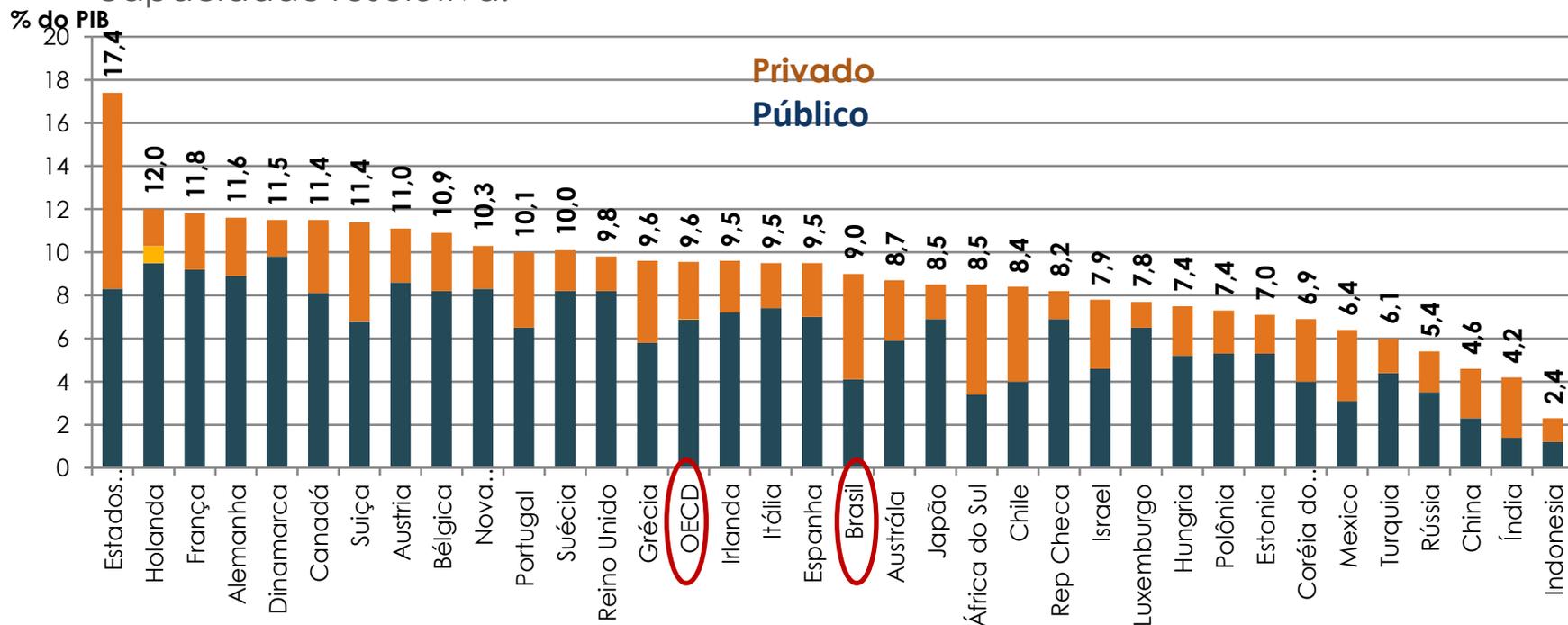
Causas das internações nos hospitais do Brasil, em % das internações

Grupos de Doenças	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
Doenças Infecciosas e Parasitárias	12,89	11,67	5,2	6,1	7,93	8,08
Neoplasias (tumores)	3,57	4,82	6,26	7,12	5	5,65
Mental	0,51	1,98	2,96	3,65	2,73	2,56
Sistema Circulatório	5,79	7,73	12,04	12,96	9,55	10,22
Sistema Respiratório	14,42	13,51	11,85	17,09	15,43	13,68
Sistema Digestivo	8,32	8,3	9,16	9,09	8,68	8,79
Sistema Geniturinário	7,4	6,7	6,65	6,1	7,79	6,73
Gravidez e Nascimento de Crianças	28,73	26,4	20,18	15,56	20,07	21,94
Causas Externas	7,1	6,13	8,4	7,07	7,5	7,35
Outros	11,28	12,76	17,3	15,25	15,32	14,99

Fonte: SUS

Despesas públicas e privadas com Saúde (2009), % PIB

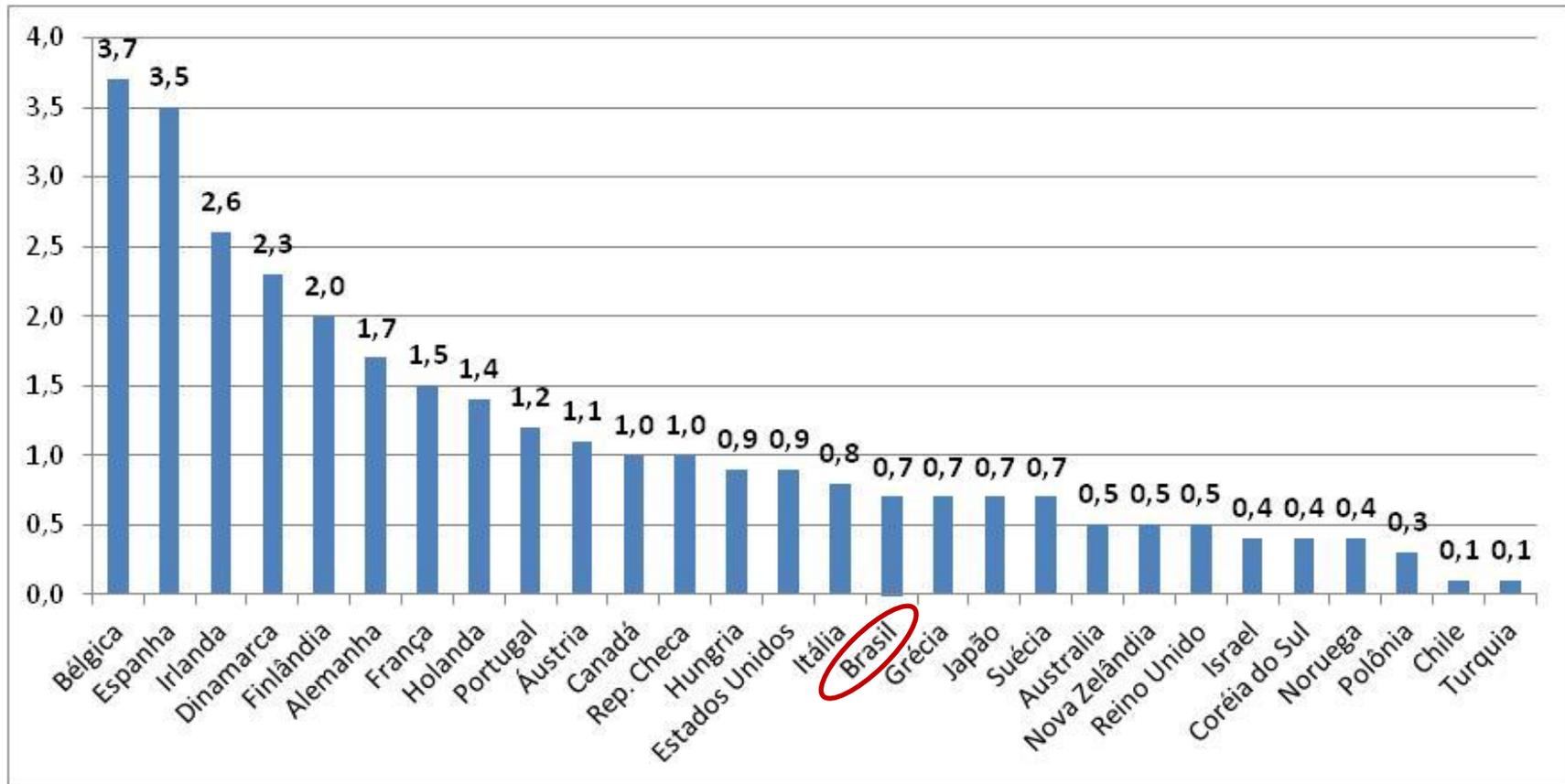
- Hospitais consomem 70% dos recursos da saúde.
- Eficiência das despesas dos hospitais da administração direta foi mensurada em 30%.
- Há diagnóstico de excesso número de hospitais pequenos com baixa capacidade resolutive.



Fonte: Maciel(2013)

Motivo 1: “Cobertor Curto”

Despesas com Seguro Desemprego (2009), % PIB

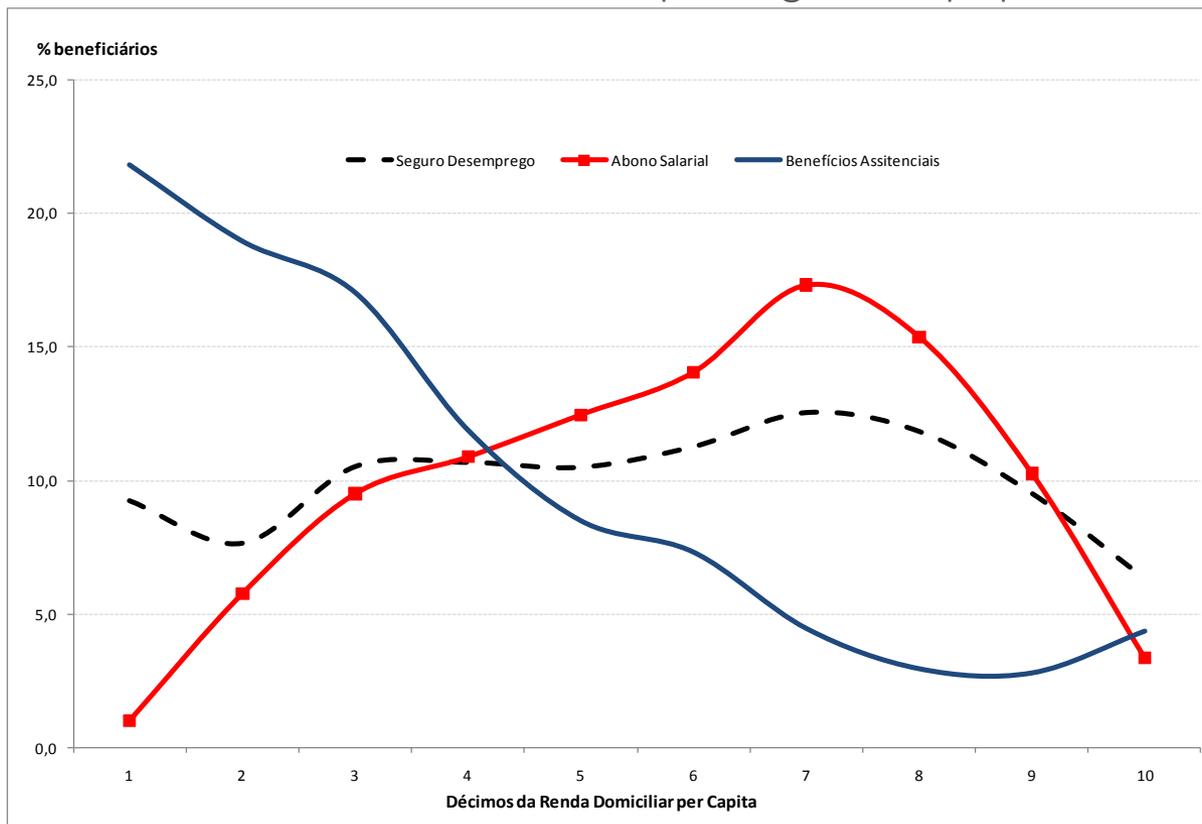


Fonte: Maciel(2013)

Motivo 1: “Cobertor Curto”

Questões setoriais: política de emprego

Beneficiários dos programas de seguro desemprego, abono salarial e benefícios assistenciais, por segmento populacional



Pontos de discussão:

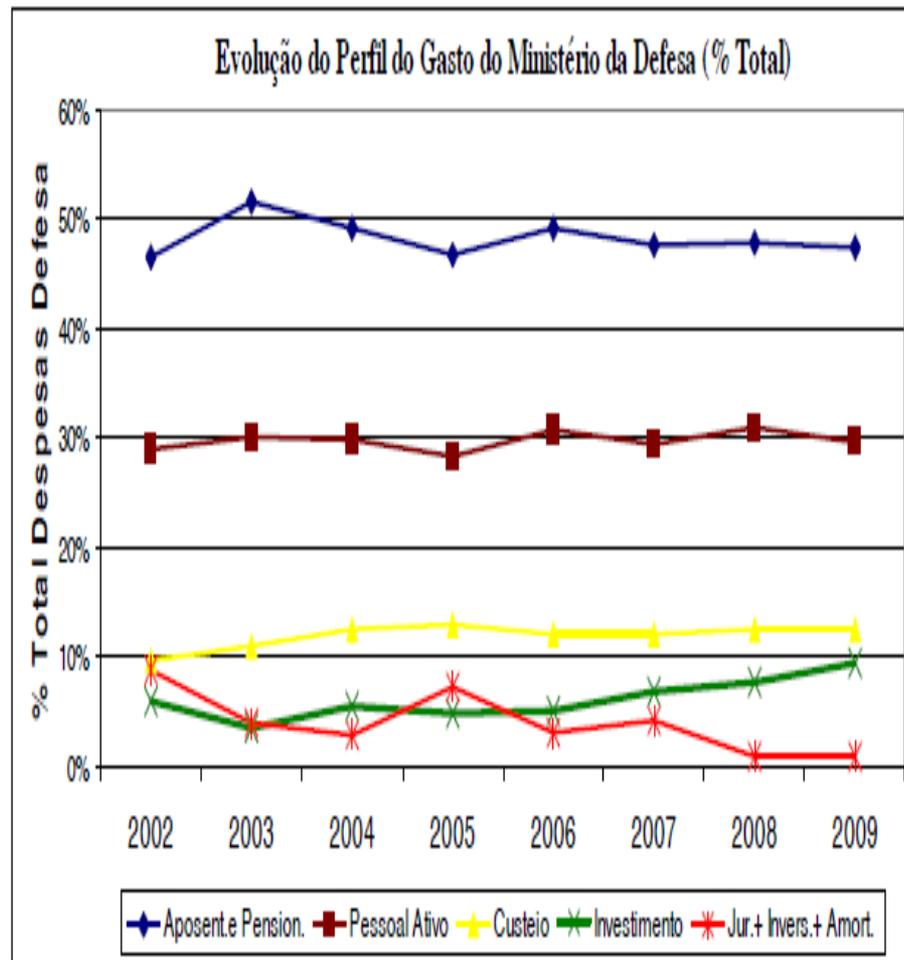
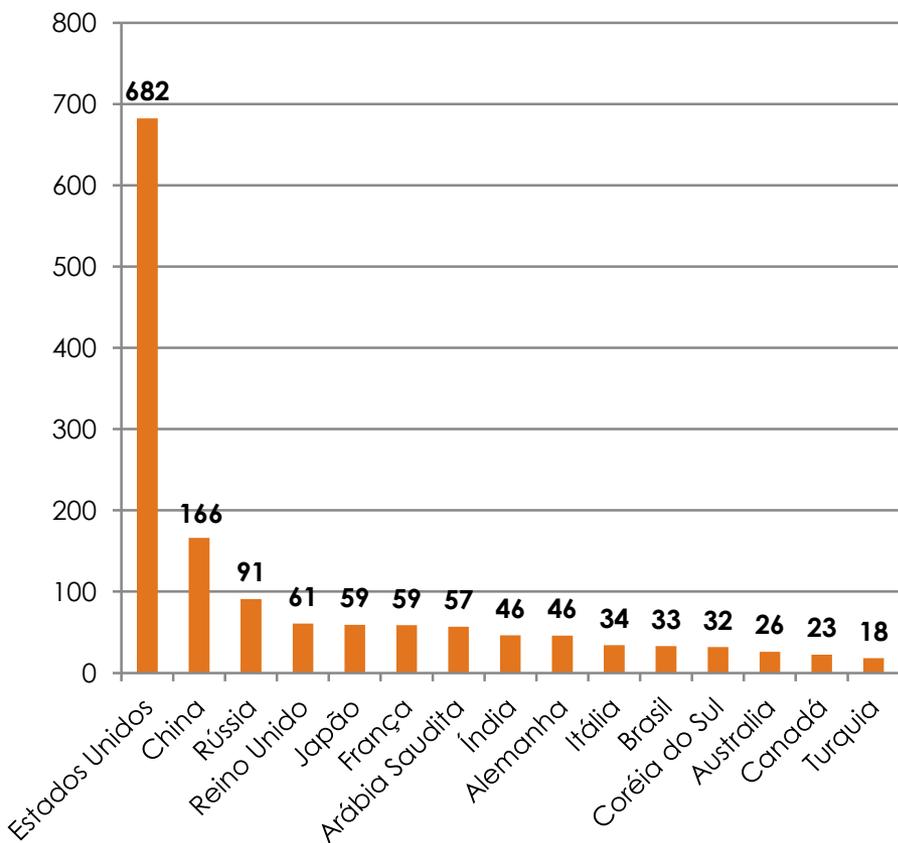
- Seguro desemprego:
 - Recorrência
 - Exigências para serem cumpridas durante o recebimento
 - Evitar fraudes
- Abono salarial
 - Valorização do salário mínimo (83% das contratações)
 - 30 dias de tempo de permanência
- Incentivos para redução da rotatividade?

Fonte: Maciel *et al* (2011)

Motivo 1: “Cobertor Curto”

Questões setoriais: defesa

Despesas com Defesa (2012),
em US\$ bilhões



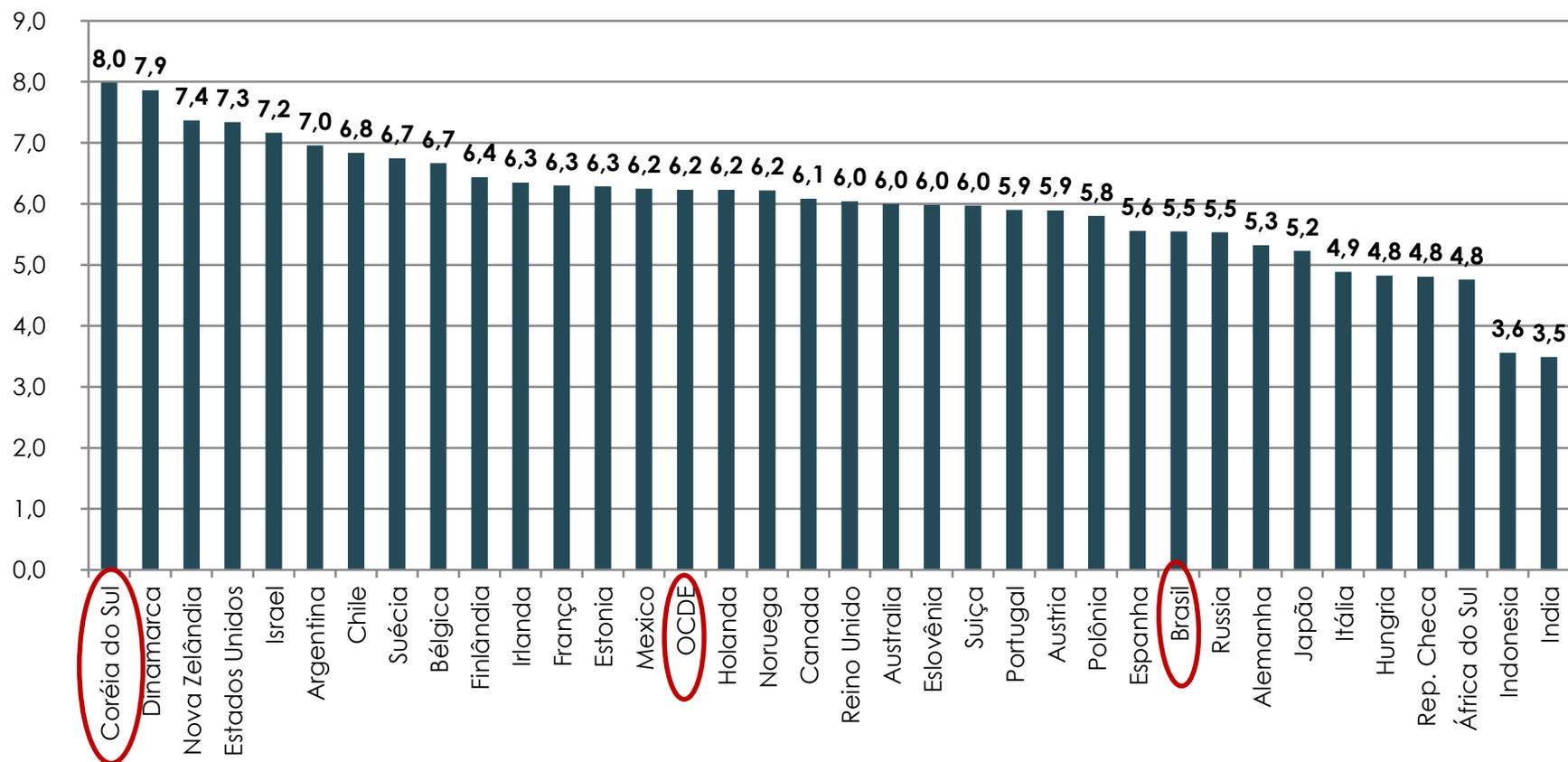
Motivo 1: “Cobertor Curto”

Questões setoriais: educação

Diagnóstico dos problemas do setor:

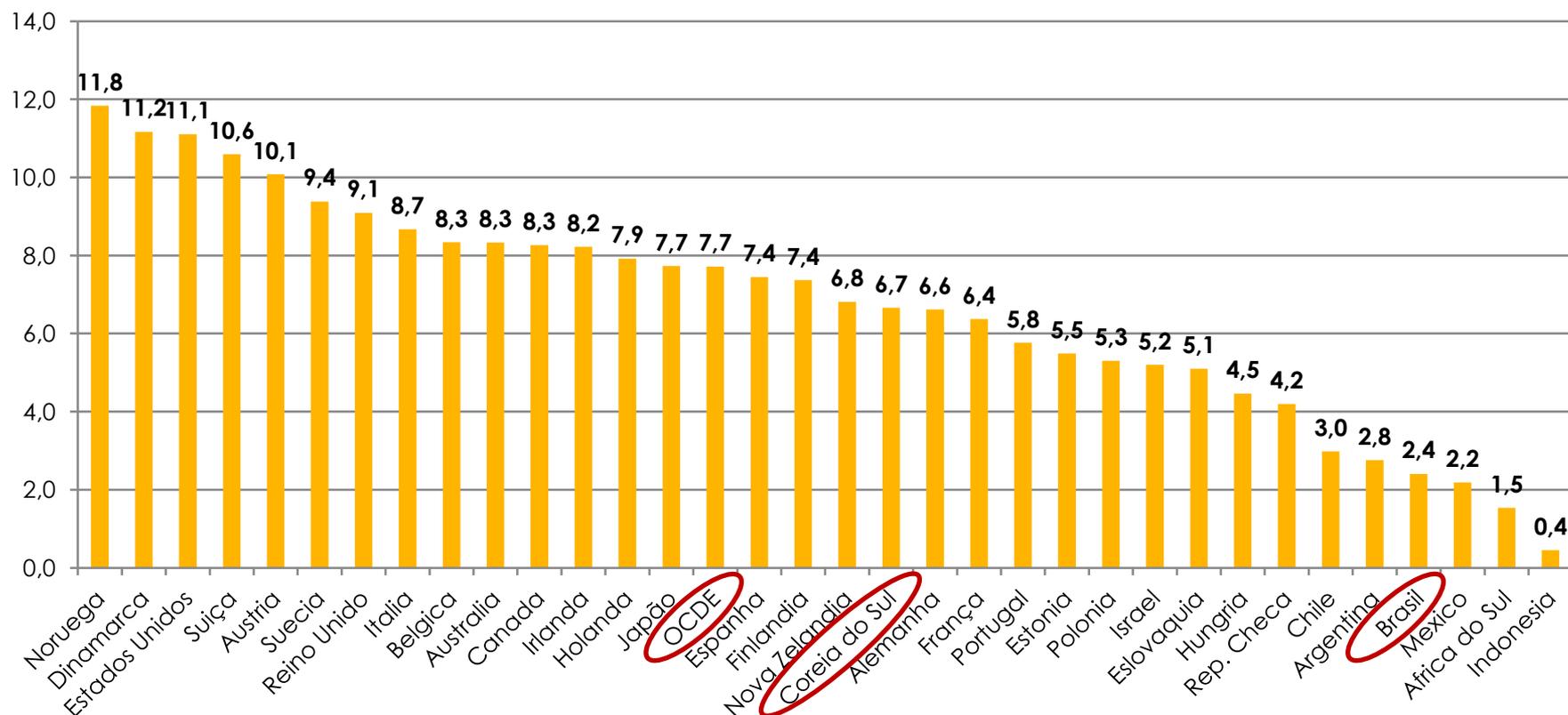
- ✓ Esforço para universalizar a pré-escola e o ensino secundário.
- ✓ Pouco tempo na escola (média 4 h/dia)
- ✓ Alto índice de reprovação, 18% na 1ª série e 30% na 8ª série (acima de 2 anos)
- ✓ Evasão escolar do secundário justificada por “falta de interesse” (40,3%)
- ✓ Baixa qualidade no ensino (testes)
- ✓ Baixa qualificação e salário dos professores

Motivo 1: Questões setoriais: Despesa em educação em 2009 (% PIB)



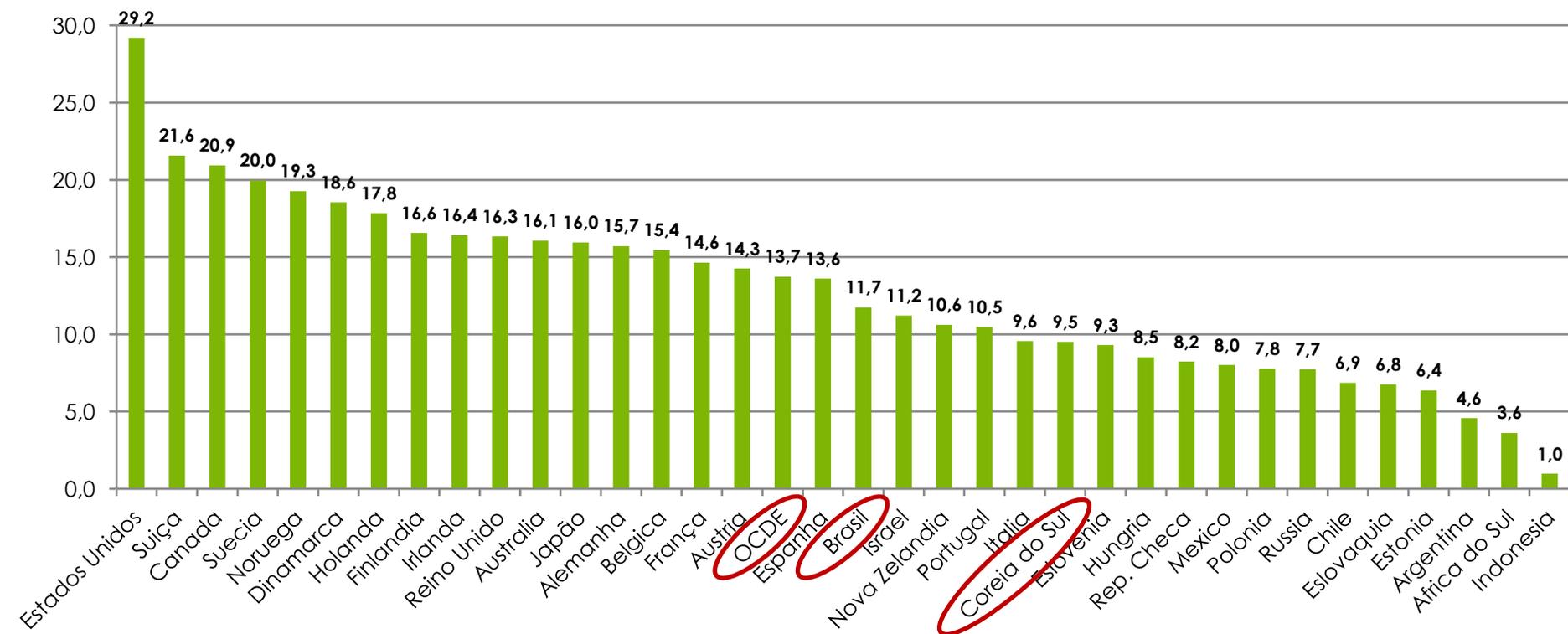
Fonte: Maciel (2013)

Questões setoriais: Despesa por aluno do ensino primário (milhares US\$ PPP)



Fonte: Maciel (2013)

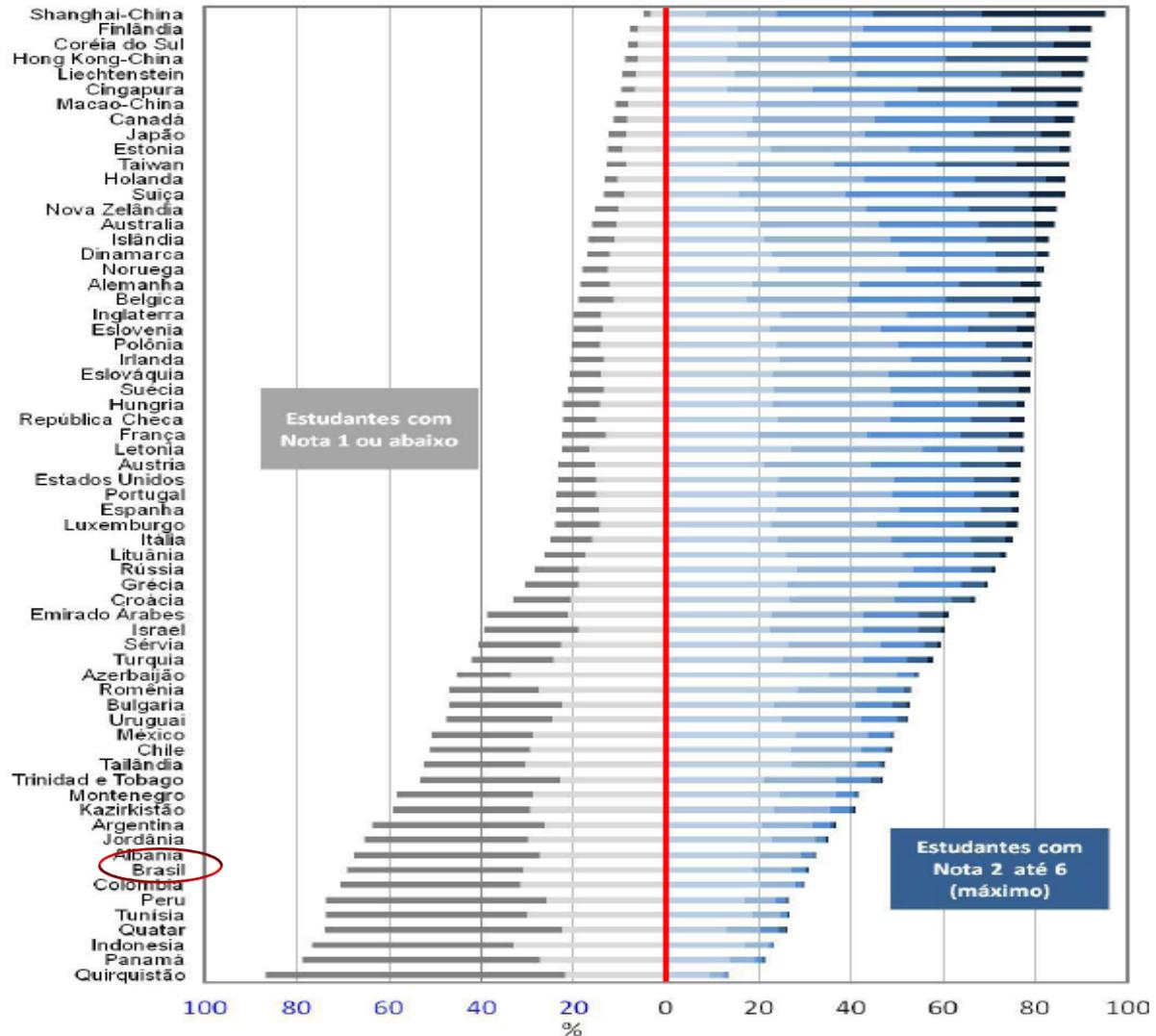
Questões setoriais: Despesa por aluno do ensino superior (milhares US\$ PPP)



Fonte: Maciel (2013)

Motivo 1: Questões setoriais: educação

Notas dos estudantes na prova de matemática PISA, % de notas satisfatórias e insatisfatórias



Fonte: PISA (2009)

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 limita 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.

Informações ou sugestões:
pedrojucamaciel@bol.com.br