

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA EAD**

Soraya Gonçalves Stella

QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO

SANTA MARIA

2014

Soraya Gonçalves Stella

QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO

**Plano de Trabalho de curso da Pós-Graduação,
apresentado a Universidade Federal de Santa
Maria, Estado do Rio Grande do Sul, como
requisito parcial para a obtenção do grau de
Pós-Graduação em Gestão Pública.
Orientador: Adayr**

SANTA MARIA

2014

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	5
2	PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	6
3	ORÇAMENTO PÚBLICO.....	9
4	GASTOS DO GOVERNO	11
5	SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO	14
6	CONCENTRAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL	17
7	FISCALIZAÇÃO E CONTROLE.....	19
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	21
	REFERÊNCIAS	23

QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO

Soraya Gonçalves Stella¹

RESUMO

Através deste estudo objetiva-se apresentar uma análise a respeito da qualidade do Gasto Público no Brasil, tendo como questão norteadora o seguinte questionamento: é possível melhorar a qualidade do gasto público como contribuição para uma melhor distribuição de renda no País? Como metodologia utilizou-se a pesquisa bibliográfica. O orçamento público está previsto na Constituição Federal de 1988, em seu título VI, da tributação e do orçamento: Lei do Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Através do planejamento aliado aos princípios da administração pública previstos na Constituição Federal em seu art. 37, sejam eles legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e eficiência, busca-se apresentar instrumentos para a melhoria da gestão dos gastos públicos. Ainda há de ser mencionada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) bem como as fiscalizações contábeis, financeiras e orçamentárias previstas na Carta Magna. Existe o recurso público e o que se busca é o uso eficiente e responsável pelos gestores. Dessa forma, percebe-se que é possível melhorar a qualidade do gasto público através de uma política econômica direcionada para uma melhor distribuição de renda e consequente diminuição das desigualdades sociais.

Palavras-chave: Qualidade do Gasto Público. Orçamento Público. Princípios da Administração Pública.

¹ Possui graduação em Ciências Contábeis – PUCRS. Aluno do PG – Lato Sensu Gestão Pública. UFSM/UAB E EAD.

1 INTRODUÇÃO

Através desse estudo objetivou-se identificar que há uma evolução do gasto público no Brasil, mas percebe-se a ineficiência do mesmo, tendo como questão norteadora: É possível melhorar a qualidade do gasto público como contribuição para melhorar a distribuição de renda no país?

Entre os objetivos específicos, pretende-se caracterizar os princípios norteadores da administração pública, reconhecer o orçamento público como instrumento de gestão de recursos e apresentar as maneiras de controle previstos tanto na Constituição Federal como na legislação ordinária.

Metodologicamente esse estudo caracteriza-se como sendo do tipo descritivo, com abordagem qualitativa e com delineamento bibliográfico. A coleta de dados se deu por meio de publicações sobre o tema, disponíveis em livros, artigos científicos, revistas, disponíveis na internet bem como a legislação pertinente.

O estudo da qualidade do gasto público por si só apresenta-se importante, ao mesmo tempo em que possibilita uma reflexão aos gestores públicos de como se pode melhorar a qualidade do gasto para melhorar a distribuição de renda entre os cidadãos.

Através dos dados apresentados, percebe-se que o problema da desigualdade social pode ser reflexo de uma má distribuição de recursos, podendo ser atenuado com o aumento dos valores destinados aos gastos sociais do Orçamento Federal.

Sendo assim, de acordo com a pesquisa bibliográfica, apresenta-se o estudo a seguir, o qual apresenta uma reflexão sobre a maneira pela qual o gasto público atinja exatamente quem mais dele necessita, através da dissertação acerca dos princípios da administração pública, do orçamento público, dos gastos do governo, do sistema tributário brasileiro, da concentração e distribuição de renda no Brasil e finalizando com a fiscalização e controle dos gastos públicos.

2 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De acordo com o art. 37 da Constituição Federal de 1988, há cinco princípios a serem obedecidos pela administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

De acordo com o *Princípio da legalidade*, ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Na interpretação de Alexandrino e Paulo (2008, p.11) “[...] a diferença do princípio da legalidade para os particulares e para a administração pública. Aqueles podem fazer tudo o que a lei não proíba; esta só pode fazer o que a lei determine ou autorize”.

“[...] a administração pública, além de não poder atuar contra a lei ou além da lei, somente pode agir segundo a lei. Os atos praticados em desobediência a tais parâmetros são atos inválidos e podem ter sua invalidade decretada pela própria administração que o haja editado (autotutela administrativa) ou pelo Poder Judiciário” (ALEXANDRINO e PAULO, 2008, p. 12).

O *Princípio da impessoalidade*, de acordo do Alexandrino e Paulo (2008, p.12 e13) divide-se em duas vertentes: primeiramente, “como determinante da finalidade de toda a atuação administrativa”. Dessa forma, “[...] o ato praticado com objetivo diverso da satisfação do interesse público, [...] será nulo por desvio de finalidade” (ALEXANDRINO e PAULO, 2008, p.4 e 5). A outra vertente apontada pelos autores é “como vedação a que o agente público valha-se das atividades desenvolvidas pela administração para obter promoção pessoal”. Essa vedação está prevista no §1º do art. 37 da Constituição de 88, nestes termos:

“§1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”.

O *Princípio da moralidade*, oriundo do art. 37 da Constituição apresenta, segundo Alexandrino e Paulo (2008, p. 14), uma diferenciação entre moral administrativa e moral comum,

“[...] justamente por ser jurídica e pela possibilidade de anulação dos atos que a contrariam. [...] Significa dizer que um ato contrário à moral administrativa não está sujeito a uma análise de oportunidade e conveniência, mas a uma

análise de legitimidade. Por isso, o ato contrário à moral administrativa não deve ser revogado, mas sim considerado nulo”.

Tendo como “um dos meios de controle judicial da moral administrativa a ação popular”, prevista no art. 5º da Constituição de 88:

“LXXIII – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento das custas judiciais e do ônus da sucumbência”.

O *Princípio da publicidade*, segundo Alexandrino e Paulo, (2008, p.15) é tratado sob dois prismas: o primeiro é a “exigência de publicação em órgão oficial como requisito de eficácia dos atos administrativos gerais que devam produzir efeitos externos ou onerem o patrimônio público”; e o outro se refere a “exigência de transparência da atuação administrativa”.

Um dispositivo que deixa bem clara a exigência dessa atuação transparente é o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição de 1988:

“XXXIII – todos têm direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

O *Princípio da eficiência* foi introduzido como princípio expresso no caput do art. 37 da Constituição pela Emenda Constitucional nº 19/1998. Alexandrino e Paulo (2008, p.16) apontam, “Ele está vinculado à noção de administração gerencial, modelo de administração proposto pelos defensores da corrente de pensamento denominada neoliberalismo”. Quanto

“esse modelo de administração pública em que se privilegia a aferição de resultados com a ampliação de autonomia dos entes administrativos e redução dos controles de atividades-meio, identifica-se, [...] a noção de administração gerencial, [...] o princípio da eficiência”.

Di Pietro (2007, p.17) afirma que o princípio da eficiência apresenta dois aspectos:

“relativamente à forma de atuação do agente público, espera-se o melhor desempenho possível de suas atribuições, a fim de obter os melhores resultados”; e “quanto ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a

administração pública, exige-se que este seja o mais racional possível, no intuito de alcançar melhores resultados na prestação dos serviços públicos”.

Percebe-se, dessa forma, que a administração pública deve ser regida de acordo com os princípios elencados no texto constitucional. Com o intuito de avançar na qualidade de gestão dos recursos públicos, o princípio da eficiência apresenta uma ferramenta capaz de proporcionar maior autonomia ao ente público: o contrato de gestão.

A seguir, tem-se a definição do contrato de gestão, de acordo com o §8º do art. 37 da Constituição Federal:

“§8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I – o prazo de duração do contrato;

II – os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III – a remuneração do pessoal”.

3 ORÇAMENTO PÚBLICO

De acordo com Paludo (2010, p.3), o orçamento público está ligado:

“A atividade financeira é exercida pelo Estado visando ao bem comum da coletividade. [...] vinculada à arrecadação de recursos destinados à satisfação de necessidades públicas básicas inseridas na ordem jurídico-constitucional, mediante a prestação de serviços públicos, a intervenção no domínio econômico e o exercício regular do poder de polícia”.

De acordo com o previsto no art. 165 da Constituição Federal de 1988, tem-se:

“Art. 165 Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I – o plano plurianual;
- II – as diretrizes orçamentárias;
- III – os orçamentos anuais”.

Segundo Paludo (2010, p. 6), “o Orçamento Público expressa o esforço do Governo para atender à programação requerida pela sociedade, a qual é financiada com as contribuições de todos os cidadãos por meio do pagamento de tributos, contribuições sociais e tarifas de serviços públicos”. Segundo o autor, de acordo com a dimensão política do orçamento, apresenta “[...] um inequívoco caráter redistributivo, o processo de elaboração, aprovação e gestão do orçamento embute, [...] perspectivas e interesses conflitantes [...]”.

“[...] o orçamento deixou de ser uma mera peça orçamentária e tornou-se um poderoso instrumento de intervenção na economia e na sociedade” (PALUDO, 2010, p. 7). Cumprindo muitas funções, dentre elas, segundo Paludo (2010, p. 7): “ser instrumento de controle econômico; instrumento de planejamento governamental; ser utilizado para controlar gastos; ser visto como um programa de governo através do qual demonstra não apenas elaboração financeira, mas também a orientação do Governo”.

Conforme Viceconti (2003, p.403):

“Três são os objetivos que o Governo procura alcançar ao elaborar o programa de gastos e receitas contidas em seu orçamento:

- a) promover ajustes na alocação de recursos;
- b) promover ajustes na distribuição de renda; e
- c) manter a estabilização econômica.”

De acordo com Paludo (2010, p.5):

O Governo intervém na economia, utilizando-se do Orçamento Público e das funções orçamentárias. As três funções orçamentárias clássicas são:

Função alocativa: relaciona-se à alocação de recursos por parte do Governo a fim de oferecer bens e serviços públicos puros (ex.: rodovias, segurança, justiça) que não seriam oferecidos pelo mercado ou seriam em condições ineficientes; bens meritórios ou semipúblicos (ex.: educação e saúde); e criar condições para que bens privados sejam oferecidos no mercado pelos produtores, corrigir imperfeições no sistema de mercado (como oligopólios) e corrigir efeitos negativos de externalidades.

Função distributiva: visa tornar a sociedade menos desigual em termos de renda e riqueza, através da tributação e de transferências financeiras, subsídios, incentivos fiscais alocação de recursos em camadas mais pobres da população, etc (ex.: Fome Zero, destinação de recursos para o SUS, que é utilizado por indivíduos de menor renda).

Função estabilizadora: é a aplicação das diversas políticas econômico-financeiras a fim de ajustar o nível geral de preços, melhorar o nível de emprego, estabilizar a moeda, mediante instrumentos de política monetária, cambial e fiscal ou outras medidas de intervenção econômica (controles por leis, limitação, etc.).

De acordo com o autor,

“o Orçamento Programa, atualmente utilizado pelo Brasil, é o mais moderno Orçamento Público. Apresenta-se como sendo um plano de trabalho que integra planejamento e orçamento com objetivos e metas a alcançar. Apresenta uma visão gerencial e sua ênfase é nas realizações, sendo um elo de ligação que integra o processo de planejamento e a gestão governamental” (PALUDO, 2010, p. 8).

4 GASTOS DO GOVERNO

De acordo com Lanzana (2012, p.10): “Os gastos do governo podem ser divididos [...]: as despesas correntes e de investimento”.

“[...] a pressão para o crescimento dos gastos públicos advém, de três fontes” (LANZANA, 2012, p. 12):

Primeira – “o item pessoal e encargos, que passou de 7,3% do PIB no período de 1970-1979 para 12% no período de 1999-2010”;

Segunda –

“as despesas com assistência e previdência, as quais passaram de 7,2% do PIB no período de 1970-1979 para 12% no período de 1999-2010. Entre as causas explicativas desse crescimento a própria Constituição de 1988 que criou maiores facilidades para a aposentadoria e o aumento da expectativa de vida da sociedade brasileira”;

Terceira – “[...] as despesas com juros (dívida interna e externa), que saíram de 0,6% do PIB de 1970-1979 para atingir 5,0% no período de 1999-2010”.

“[...] gasto público no Brasil revela alguns aspectos importantes: a excessiva rigidez do gasto público federal, a parcela não desprezível do gasto na área social (ao contrário do que se imaginaria em princípio) e a ineficiência desse mesmo gasto social” (LANZANA, 2012, p. 13).

“[...] a rigidez do gasto público é determinada basicamente por questões ligadas à Constituição.”, como as vinculações

“[...] que são porcentagens da arrecadação que já têm destinação garantida, como é o caso da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Para ambos os tributos, 21,5% do montante arrecadado é obrigatoriamente transferido aos Estados, 22,5% aos Municípios e 3,0% para os Fundos Regionais” (LANZANA, 2012, p. 13).

Há ainda vinculações destinadas ao ensino, saúde e programas de alimentação.

Lanzana (2012, p. 5) afirma que: “[...] é um engano imaginar que o Brasil gasta pouco na área. [...] o gasto social per capita no Brasil é tão alto ou maior que os outros países da América Latina (cerca de 18% do PIB)”. Na ótica do autor,

“Ao mesmo tempo, porém, em que se constata que os gastos sociais no Brasil estão de acordo ou até mesmo acima dos padrões internacionais, e outro lado, verifica-se que o efeito desses gastos sobre os principais indicadores de bem-estar social tem ficado aquém do esperado. [...] O atraso social do Brasil é refletido no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). [...] conclusão [...]

que o Brasil gasta muito mal na área social, [...] situação que parece explicada pelo fato de os gastos sociais não atingirem exatamente quem mais precisa deles (ou seja, os grupos menos favorecidos e mais vulneráveis da sociedade), além da baixa eficiência dos programas sociais do governo” (LANZANA, 2012, p. 16 e 17).

“De acordo com o Banco Mundial, os domicílios mais pobres do país (até um quarto de salário-mínimo *per capita*), nos quais vivem cerca de 19% da população brasileira, recebem apenas 15% do total dos gastos do setor público em educação. Considerando os gastos públicos nos três níveis de educação, constata-se que, no agregado, as famílias mais ricas terminam ficando com o dobro do que recebem as famílias de renda mais baixa. E como as últimas tem tamanho médio bem superior ao das primeiras, verifica-se que uma criança que nasce em família de alta renda recebe, em média, quatro vezes mais em subsídios do governo para sua educação do que uma criança de família pobre” (LANZANA, 2012, p. 17).

Dados os níveis elevados de desigualdade social com que convivemos, uma revisão no padrão vigente de distribuição dos gastos públicos na área social no sentido de dotá-los de uma maior focalização nos estratos de renda mais baixos da população é algo que não se pode prescindir. Segundo Zauli (2005, p. 12),

“[...] o grande comprometimento de recursos públicos com gasto na área de Previdência Social e o pequeno dispêndio com programas do tipo Bolsa-Família (Auxílio-Gás, Bolsa Alimentação, Bolsa-Escola e Cartão-Alimentação), constituem-se em fator de rigidez dos níveis de desigualdade existentes. Enquanto os gastos com previdência social alcançaram 67,6% do gasto social direto do governo em 2004, os gastos com programas do tipo Bolsa-Família alcançaram o patamar de 2,3%, sendo que os gastos com o programa Bolsa-Escola foram da ordem de 0,8% do gasto direto do Governo central”.

De acordo com o autor, conforme

“[...] apontado pelo Ministério da Fazenda, a tendência verificada nos últimos anos, de elevação da participação percentual dos gastos sob a rubrica Previdência Social no total do gasto público social, constituindo uma rigidez dos níveis de desigualdade. Dada a natureza contributiva dos benefícios previdenciários sob a forma de aposentadorias e pensões, os gastos agregados com previdência social no Brasil têm um nítido perfil regressivo” (ZAULI, 2005, p.16).

O Ministério da Fazenda defende;

“[...] de um lado, uma “gestão macroeconômica responsável” associada à geração de superávit primário voltado para o controle do endividamento público e dos índices de inflação, e de outro lado, a promoção de maior equidade mediante a garantia de um nível adequado de bem-estar a cada cidadão brasileiro” (ZAULI, 2005, p.16).

Dessa forma, segundo Zauli (2005, p. 16), “O equacionamento dos fenômenos da pobreza e da desigualdade social no Brasil exige uma combinação de políticas voltadas para uma maior progressividade dos gastos públicos e de arrecadação tributária, e de estímulo ao crescimento econômico”.

“Com relação aos efeitos do crescimento econômico, seu impacto sobre a pobreza e a desigualdade depende de como a renda adicional gerada pelo crescimento do produto é distribuída entre os vários segmentos da sociedade. Segundo estimativas aceitas pelo Ministério da Fazenda, países muito desiguais, onde se verifica uma elevada razão entre linha de pobreza e PIB *per capita*, caso do Brasil, precisam de uma taxa de crescimento mais alta do que países menos desiguais para alcançar determinada redução dos índices de pobreza. Ou seja, a elasticidade da pobreza em relação ao crescimento é inferior àquela observada nos países com melhor distribuição de renda” (ZAULI, 2005, p. 16).

5 SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

Alexandre (2010, p. 38) declara, “o Estado existe para a consecução do bem comum. [...] precisa obter recursos financeiros [...]” através de receitas originárias e derivadas.

“Para obter receitas originárias, o Estado se despe das tradicionais vantagens que o regime jurídico de direito público lhe proporciona e, de maneira semelhante a um particular, obtém receitas patrimoniais ou empresariais. [...] exemplo [...] um contrato de aluguel. [...] Na obtenção de receitas derivadas, o Estado, agindo como tal, utiliza-se de suas prerrogativas de direito público, edita uma lei obrigando o particular que pratique determinados atos ou se ponha em certas situações a entregar valores aos cofres públicos, independentemente de sua vontade” (ALEXANDRE, 2010, p. 38).

O sistema tributário deve ser visto não apenas como um instrumento de arrecadação pelo governo, mas também como uma importante ferramenta de desenvolvimento econômico e de distribuição de renda no país.

De acordo com Zauli (2005, p. 14),

“Ao contrário das experiências de vários outros países nos quais verifica-se a coexistência de uma alta carga tributária com baixa desigualdade de renda e renda *per capita* alta, no Brasil deparamo-nos com uma carga tributária semelhante àquela vigente nos países mais desenvolvidos associada a uma alta desigualdade de renda e renda *per capita* baixa. [...] entre um conjunto de países a partir de base de dados distintas e o documento limita-se a enfatizar que no Brasil ‘a ação do Estado em arrecadar impostos e transferir benefícios é, ainda, pouco eficaz em reduzir a desigualdade de renda’”.

Conforme Lanzana (2012, p.20), “no que se refere à questão distributiva, verifica-se que a estrutura tributária brasileira é fortemente regressiva, em função da predominância de impostos indiretos”. Dessa forma, percebe-se a tributação mais elevada, proporcionalmente, para as classes menos favorecidas.

Segundo o autor:

“[...] enquanto no Brasil o Imposto de Renda responde por 15,7% da receita tributária total, nos países industrializados essa participação é de 33%. O inverso verifica-se em relação aos impostos indiretos: 62,4% no Brasil contra 27,5% nos países industrializados”.

O resultado dessa distorção é que, no Brasil, os pobres pagam relativamente mais impostos que os ricos.

De acordo com Alexandre (2010, p.646):

“Não há como se imaginar a autonomia de um ente que não tenha recursos materiais para o desempenho das competências que a Constituição Federal lhe atribui. Para atingir a autonomia financeira necessária à efetividade do poder de auto-organização e normatização, autogoverno e autoadministração, o legislador constituinte brasileiro se utilizou de duas técnicas de repartição de renda: a atribuição de competência tributária própria e a participação dos entes menores na receita arrecadada pelos entes maiores”.

“Com base na primeira técnica, [...] no que concerne aos treze impostos previstos na Constituição Federal, sete foram colocados na competência privativa da União (CF, art. 153), três na dos Estados (art. 155) e três na dos Municípios (art. 156). O Distrito Federal acumulou as competências tributárias municipais e estaduais, podendo criar os seis impostos respectivos” (ALEXANDRE, 2010, p. 646).

“[...] o legislador constituinte reconheceu o desequilíbrio na repartição de competência [...], pois há uma inegável concentração de renda nos cofres públicos federais em detrimento dos Estados e Municípios. [...] Assim, a União entrega parcela de sua arrecadação para Estados, Distrito Federal e Municípios, não recebendo repasses constitucionais de nenhum deles. Os Estados repartem parcela de suas receitas com os Municípios situados em seu território, não recebendo deles qualquer repasse. Já os Municípios não fazem qualquer repasse constitucional, uma vez que são o menor dentre os entes federados. A mesma situação ocorre com o Distrito Federal, que, por não ser dividido em Municípios, não possui um ente que lhe seja menor, de forma a não efetuar repasses constitucionais” (ALEXANDRE, 2010, p. 646).

Segundo o autor, “[...] as regras sobre repartição da receita tributária têm como objetivo assegurar a autonomia financeira indispensável para a autonomia política dos entes que compõem a federação brasileira” (ALEXANDRE, 2010, p. 659).

“A eficácia do mecanismo estaria seriamente comprometida se fosse possível ao ente responsável pelo repasse condicioná-lo ou restringi-lo, pois, em tal situação, abrir-se-ia espaço para imposição arbitrária da vontade do ente responsável pelo repasse, em flagrante contradição com o princípio federativo” (ALEXANDRE, 2010, p. 659 e 660).

Segundo a Constituição Federal:

“Art. 160 É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego de recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Parágrafo único: A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos:

I – ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias;

II – ao cumprimento do disposto no art. 198, §2º, incisos II e III”.

De acordo com “o inciso II acima transcrito permite que se condicione a entrega ao cumprimento dos percentuais mínimos de aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde” (ALEXANDRE, 2010, p. 660).

Segundo Alexandre (2010, p. 660):

“quanto a este ponto é fundamental destacar que não é permitido o condicionamento ao cumprimento do percentual mínimo de despesas com educação. O dispositivo citado autoriza a providência quanto não se atingiu o mínimo em gastos com saúde. Como a possibilidade traz uma exceção à regra protetiva do pacto federativo, não é possível interpretação extensiva ou aplicação de analogia”.

6 CONCENTRAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL

Zauli (2005, p. 16) declara,

“[...] em meio às expectativas de alguns setores da sociedade brasileira de que ocorra uma importante inflexão no perfil de nossas políticas sociais e uma melhoria significativa com relação ao padrão de eficácia e eficiência da intervenção pública estatal, [...] é fundamental que sejamos capazes de diagnosticar o estado atual das políticas sociais no Brasil e refletir acerca dos rumos futuros e de possíveis reorientações necessárias em nossas políticas públicas, tendo em vista a possibilidade do enfrentamento mais adequado dos fenômenos da pobreza e da desigualdade no Brasil”.

Segundo o autor,

“[...] em relatório divulgado recentemente no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), identificam-se a pobreza e a desigualdade como dois problemas críticos que demandam solução, já que na América Latina, ainda que possam ser observadas mudanças incrementais positivas no comportamento de uma série de indicadores sociais, nos deparamos com níveis de desigualdade acima da média mundial e grandes contingentes populacionais abaixo das linhas da pobreza e indigência [...] (ZAULI, 2005, p. 10).”

O Brasil apresenta-se como um país em que “[...] a renda média dos cidadãos é cerca de seis vezes maior do que a linha de extrema pobreza, a intervenção social governamental não tem sido suficiente para promover uma melhor distribuição de renda e uma significativa redução do número de pobres” (ZAULI, 2005, p. 10).

Apesar do forte investimento do governo em programas de redução da pobreza no últimos anos, segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Brasil ainda é um dos países com maior desigualdade social do mundo.

De acordo com o estudo da OCDE, o índice Gini (que mede a desigualdade de renda) entre os brasileiros era de 0,30 em 2010. O coeficiente varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 0, menor a desigualdade. O país com melhor distribuição de renda é o Japão, com índice de 0,06. Mesmo assim, segundo dados apresentados pela OCDE (2013), o resultado brasileiro é melhor do que nos últimos anos.

De acordo com informações constantes na página do Jornal O Globo (2013), o relatório da OCDE (2013) elogia os programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, mas destaca que é importante investir em programas de inclusão social e outras medidas complementares, visto que a redução da pobreza não será sustentável sem a

criação de empregos locais e sem crescimento. As políticas sociais devem vir acompanhadas de políticas voltadas à criação de empregos e crescimento, ressalta o documento.

Segundo o relatório da OCDE (2013), há uma concentração de investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas regiões mais ricas do país, onde cerca de 65% dos recursos são destinados às regiões sul e sudeste.

Para o secretário-geral da OCDE, Angel Gurría, que assina o estudo, a superação do desafio de melhorar a distribuição de renda depende de uma melhor governança. Segundo ele, a estrutura institucional brasileira é considerada complexa, tendo problemas mais graves de governança na esfera municipal. O documento aponta que há excesso de instituições atuando sobre os municípios, criando ineficiências e aumento dos custos operacionais.

Segundo Lanzana (2012, p. 26),

“A política fiscal pode afetar a distribuição de renda do país de duas formas. Do lado do gasto público, dirigindo-o predominantemente às classes de menor poder aquisitivo, o que não acontece no Brasil, [...] do lado da arrecadação, por meio de um sistema tributário progressivo, (“carregado” com de impostos diretos), o que também não ocorre no Brasil”.

De acordo com Viceconti, (2003, p. 405):

“[...] a teoria econômica, a distribuição de renda numa economia de mercado depende da dotação dos fatores de produção e de sua produtividade. [...] há um certo consenso, mesmo entre os economistas que são defensores da economia do mercado, que este último nem sempre enseja uma distribuição de renda adequada entre os integrantes da comunidade, sendo desejável, portanto, que o Governo interfira, promovendo ajustes na distribuição de renda visando torná-la mais homogênea”.

Segundo Zauli (2005, p. 12):

“Comparativamente a outros países com maior nível de renda, o gasto público social no Brasil estaria muito próximo da média dos países da OCDE. Entretanto, observar-se-ia que o impacto distributivo do orçamento social do Governo Federal no Brasil é muito inferior àquele observado em um amplo conjunto de países europeus, [...] fundamentalmente ao caráter regressivo do gasto social no Brasil, em virtude do perfil de apropriação das transferências sociais governamentais estariam concentradas nos estratos superiores, em detrimento daqueles que se encontram na base da pirâmide de distribuição de renda”.

7 FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

“A fiscalização é um poder-dever orientado pela isonomia, que, em matéria tributária, se prende à ideia de tributar cada pessoa na medida de sua capacidade contributiva” (ALEXANDRE, 2010, p. 517).

“Nessa linha, a própria Constituição Federal faculta à administração tributária, especialmente, para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais, e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte (Constituição Federal, art. 145, §1º)” (ALEXANDRE, 2010, p. 517 e 518).

Segundo o autor, “A atividade de fiscalizar e arrecadar tributo é, talvez, a mais importante atividade-meio do Estado, pois dos recursos dela advindos dependem todas as atividades-fim estatais, como a prestação de serviços de segurança, saúde e educação” (ALEXANDRE, 2010, p. 518).

De acordo com Motta (2009, p. 457),

“[...] diante de verbas públicas, de dinheiro tomado de cada cidadão, principalmente sabendo-se que os mais pobres são aqueles que mais são tributados no país, há que se ter a devida seriedade nos gastos públicos. Essa honestidade, segundo o autor, seria iluminada pelos princípios constitucionais da Administração, devendo, para tanto, haver fiscalização. Deve-se buscar não apenas a legalidade, mas também a legitimidade e economicidade”.

De acordo com a Constituição Federal de 1988:

“Art. 70 A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único: Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária”.

Ainda o texto constitucional, em seu art. 71, prevê que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Segundo Alexandrino (2008, p.262), “A base constitucional direta para a responsabilização pelos atos de improbidade administrativa encontra-se no §4º do art. 37, abaixo reproduzido”:

“§4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e na graduação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000) apresenta-se como sendo um instrumento de melhoria na gestão de recursos públicos, através da transparência, controle e responsabilidade.

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu art. 48:

Art. 48: São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos, e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório resumido de execução orçamentária e o Relatório de gestão fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único: a transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda ao padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e aos disposto no art. 48 –^a”

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Finalizando o presente estudo que tem por objetivo identificar, através da normativa constitucional, bem como da legislação ordinária, a situação da qualidade dos gastos públicos no Brasil, tendo como questão norteadora o seguinte questionamento: “É possível melhorar a qualidade do gasto público como condição para melhorar a distribuição de renda no País?”, concluímos que dito questionamento foi respondido de maneira bastante satisfatória.

A pesquisa do tema Qualidade do Gasto Público proporcionou-nos um melhor entendimento a respeito dos princípios norteadores da administração pública, do orçamento público, dos gastos realizados pelo governo, do sistema tributário brasileiro, da concentração e distribuição de renda no País e da fiscalização e controle dos recursos públicos.

Dessa forma, é possível afirmar que a estrutura de gastos públicos está atrelada à legislação pertinente, tanto na Constituição Federal quanto na legislação ordinária. Há previsão constitucional para a elaboração dos orçamentos, através do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual. Os gastos dos governos apresentam limites a serem obedecidos de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, e a fiscalização e controle dos gastos apresentam previsão tanto na Carta Magna quanto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Percebe-se que apesar da normatização muitas vezes impor limites à maneira pela qual o gestor público pode administrar os recursos públicos, há certo grau de discricionariedade na maneira pela qual seus planos de governo serão direcionados, podendo, dessa forma, através de uma política econômica direcionada para uma melhor distribuição de renda e diminuição das desigualdades sociais, atingir objetivos de forma responsável e transparente.

Uma melhor governança proporcionaria que a distribuição de renda ajudasse a diminuir as desigualdades enfrentadas pelas classes menos favorecidas.

Apesar de haver gastos em programas sociais, a pobreza e a desigualdade continuam sendo características marcantes da sociedade brasileira. Percebe-se que o problema não é derivado de escassez de recursos, e sim reflexo da má distribuição dos mesmos.

Dessa forma, acredito que se pode diminuir os índices de pobreza e desigualdade social através do aumento dos percentuais de recursos destinados aos programas sociais,

como o Bolsa Família, atingindo, assim, uma quantidade maior de pessoas que ainda encontram-se na linha da pobreza. Acrescento que a distribuição desses recursos através de programas sociais deve vir acompanhada de um planejamento que proporcione aos beneficiários conseguirem, por conta própria, e não mais deles dependerem, como programas de capacitação profissional, educacionais e de planejamento familiar.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário Esquematizado**. 4ª Ed. Rio de Janeiro. Editora Método, 2010.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Resumo de Direito Administrativo Descomplicado**. Rio de Janeiro. Editora Método, 2008.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em 02 jun. 2014.

LANZANA, Antonio Evaristo Teixeira. **Economia Brasileira, fundamentos e atualidades**. 4ª Ed. São Paulo. Editora Atlas, 2012.

MOTTA, S. **Direito Constitucional**. Rio de Janeiro. Editora Elsevier, 2009.

OCDE, disponível em: <<http://democracia.undp.org/CTR/Redir.asp?ctr=809&Url=http://democracyreport.undp.org/Downloads/Relatorio>>. Acesso em 29 mai. 2014.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento Público e Administração Financeira e Orçamentária**. Rio de Janeiro. Editora Elsevier, 2010.

VICECONTI, Paulo Eduardo Vilchez; NEVES, Silvério. **Introdução à Economia**. 6ª Ed. São Paulo. Editora Frase, 2003.

ZAULI, Eduardo Meira. **Gastos sociais, pobreza e desigualdade de renda no Brasil**. **Revista Pensar BH, 2005**.