



**EVOLUÇÃO E DINÂMICA DOS GASTOS DO GOVERNO  
FEDERAL BRASILEIRO NO PERÍODO 1995-2005**

**ROMILDO ARAÚJO DA SILVA**

**BRASÍLIA**

**2007**

**ROMILDO ARAÚJO DA SILVA**

**EVOLUÇÃO E DINÂMICA DOS GASTOS DO GOVERNO  
FEDERAL BRASILEIRO NO PERÍODO 1995-2005**

Dissertação apresentada ao Programa Multiinstitucional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal de Pernambuco e Universidade Federal do Rio Grande do Norte como requisito à obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Dr. Jorge Abrahão de Castro.

**BRASÍLIA**

**2007**

S586 Silva, Romildo Araújo da.

Evolução e dinâmica dos gastos do governo federal brasileiro no período 1995-2005 / Romildo Araújo da Silva – 2007.

92 f. : il.; 30 cm.

Orientador: Jorge Abrahão de Castro.

Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal de Pernambuco e Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, 2007.

1. Finanças públicas. 2. Prioridade fiscal. 3. Gastos públicos. 4. Governo Federal. I. Castro, Jorge Abrahão de. II. Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis. III. Título.

**ROMILDO ARAÚJO DA SILVA**

**EVOLUÇÃO E DINÂMICA DOS GASTOS DO GOVERNO  
FEDERAL BRASILEIRO NO PERÍODO 1995-2005**

Esta Dissertação foi apresentada como requisito à conclusão do mestrado em Ciências Contábeis do Programa Multiinstitucional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal de Pernambuco e Universidade Federal do Rio Grande do Norte, tendo sido aprovada pela banca examinadora constituída pelo orientador e membros abaixo.

Prof. Dr. Jorge Katsumi Niyama  
Coordenador do Programa

Professores que compuseram a banca examinadora:

Prof. Dr. Jorge Abrahão de Castro (Orientador)  
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Mário Lisboa Theodoro (Membro Externo)  
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea

Prof. Dr. César Augusto Tibúrcio Silva (Membro Interno)  
Universidade de Brasília

**Brasília, 05 de outubro de 2007.**

## **DEDICATÓRIA**

À minha família.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pela incontestável certeza de estar ao meu lado nessa caminhada.

Aos meus pais e irmãos, pelos desejos de saúde e felicidade.

À minha esposa Débora, pelo companheirismo e apoio irrestrito.

Às minhas filhas Hellen e Milena, pelo estímulo ao esforço para servir-lhes de exemplo.

Ao Professor Dr. Jorge Abrahão, pela orientação segura e disponibilização de material e informações, sem os quais este trabalho não teria atingido o seu objetivo.

Aos professores integrantes da banca examinadora, Dr. Mário Theodoro e César Tibúrcio, pelas valiosas indicações visando à melhoria da qualidade deste trabalho.

Ao professor Dr. Jorge Katsumi, precursor do Programa Multiinstitucional de Pós-Graduação e que o tem conduzido com sacrifício de muitas horas de lazer e de interesses pessoais, devendo ser parabenizado pela recente aprovação do 2º curso de doutorado em Ciências Contábeis do Brasil, extensível ao Prof. Dr. César Tibúrcio, por igual abnegação e dedicação ao Programa.

Aos demais professores, Doutores Paulo Lustosa, José Dionísio, Edwin de la Sota, Matias Pereira, Solange Reis e PhD Otávio Medeiros, pelos ensinamentos e exemplos memoráveis.

Aos colegas do mestrado, Rubens Carvalho, Nayana Adriano, Naiára Tavares, Pedro Duarte, Jomar Rodrigues, Bruno Ciuffo, Fernando Cardoso, Mauro Celso, Sérgio Arnor, Hélio Cincinato e Francisca Aparecida, pelas discussões, ajuda mútua e amizade que segue além do curso.

Às secretárias do mestrado, Aline Feitosa e Luciane Stein, pelo trabalho desempenhado na operacionalização das atividades do mestrado, informações oportunas e incentivo ao sucesso dos mestrandos.

Aos meus chefes dos últimos dois anos, Sebastião Eurípedes e Claudia Luíza, do Ministério da Defesa; Simei Spada e Renata Figueiredo, da Controladoria-Geral da União; e Humberto Ferro e Adriana Portugal, do Tribunal de Contas do Distrito Federal, pela compreensão que possibilitou a conciliação das atividades profissionais com as exigências de dedicação ao mestrado.

A todos que, direta ou indiretamente contribuíram para esta realização.

Muito obrigado.

## **EPÍGRAFE**

“Bem-aventurado o homem que acha sabedoria, e o homem que adquire conhecimento; porque é melhor a sua mercadoria do que artigos de prata, e maior o seu lucro que o ouro mais fino”.

Provérbios, 3:13-14.

## RESUMO

SILVA, Romildo Araújo da. Evolução e dinâmica dos gastos do governo federal brasileiro no período 1995-2005, 2007, 92 f. Mestrado em Ciências Contábeis do Programa Multiinstitucional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal de Pernambuco e Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

A discussão em torno da política econômica do governo traz à tona diversos assuntos ligados à atividade financeira do Estado e à atuação do governo e dos administradores públicos em torno da política fiscal, notadamente em relação ao crescimento do gasto público, ao alto índice de despesas obrigatórias, às transferências que o governo deve realizar e à elevação da carga tributária. Este trabalho se desenvolveu no sentido de avaliar as variações dos gastos sociais, correntes, financeiros e de capital do Governo Federal; tem como objetivo analisar a evolução e a dinâmica das despesas efetivas da administração direta na manutenção da máquina administrativa, gastos redistributivos, pagamento de juros e amortizações da dívida, como também nas aplicações em bens de capital, no período de 1995 a 2005, por meio do estudo da comparação desses gastos com gasto total, com o PIB e com a carga tributária, visando demonstrar que tipos de gastos foram mais significativos para o crescimento do gasto público total, definindo a prioridade fiscal e macroeconômica do governo. Concluiu-se que o crescimento do gasto público federal no Brasil no período analisado deveu-se, principalmente, aos aumentos do gasto social e financeiro. Apesar do maior efeito do GCS na elevação da carga tributária, cujo gasto financiado com fontes tributárias cresceu quase três pontos percentuais em relação ao PIB, o GFIN custeado pelos tributos foi o que apresentou maior taxa de crescimento no período, com menor efeito dos demais gastos correntes com a manutenção da máquina administrativa e dos investimentos.

Palavras-chave: finanças públicas; prioridade fiscal; gasto público; Governo Federal.



## **ABSTRACT**

The discussion around the governmental economic policy brings diverse subjects on State's financial activity and to the government and the public administrators performance around the fiscal policy, mainly in relation to the growth of the public expenditure, to the high index of obligatory expenses, transferences that the government must carry through and the rise of the tax burden. This work aims to evaluate the variations of the social, current, capital and financial expenditure of the government, with the objective to analyze the evolution and the dynamics of the effective expense of the federal direct administration, in the maintenance of the administrative machine, redistributive expenses, payment of interests and amortizations of the debt, as well as in the applications in capital goods, in the period of 1995 to 2005, by means of a study comparing the each kind of expenses relation to total expenditure deviation, GDP and the tax burden, being aimed at demonstrating which types of expenses had been more significant for the growth of the total public expense, as defining the fiscal and macroeconomic priority of the government. It was concluded that the growth of the federal public expense in Brazil in the analyzed period had, mainly, to the increases of the social and financial expense. Although the biggest effect of the GCS in the rise of the tax burden, whose expense financed with sources taxes almost grew three percentile points in relation to the GDP, the GFIN defrayed for the tributes was what it presented greater tax of growth in the period, with lesser effect of the other current expenses with the maintenance of the administrative machine and the investments.

**Keywords:** public finance; fiscal priority; public expenditure; federal government.

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1: Gasto corrente social do governo federal no período 1995-2005 .....	54
Gráfico 2: Gasto corrente não-social do governo federal no período 1995-2005 .....	55
Gráfico 3: Gasto Financeiro do Governo Federal no Período 1995-2005.....	55
Gráfico 4: Investimentos da administração direta do governo federal 1995-2005.....	57
Gráfico 5: Prioridade fiscal dos gastos do governo federal no período 1995-2005 .....	63
Gráfico 6: Gastos do Governo federal no período 1995-2005 (em % do PIB) .....	67
Gráfico 7: Percentuais dos gastos da União de fontes tributárias (1995-2005).....	78
Gráfico 8: Carga tributária Brasileira e gastos federais financiados com recursos tributários no período 1995-2005 (em percentual do PIB) .....	80
Gráfico 9: Resultado primário do governo federal no período 1995-2005 .....	81

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1: Crescimento do gasto público em diversos países -1870/1996 (governo geral) .....	35
Tabela 2: Evolução do gasto efetivo do governo federal no período 1995-2005.....	54
Tabela 3: Investimentos por órgãos do governo federal no período 1995-2005.....	58
Tabela 4: Investimentos das estatais federais não-financeiras e da Administração Direta no período 1995-2005 (em percentual do PIB).....	60
Tabela 5: Gasto efetivo do governo federal e prioridade fiscal no período de 1995 a 2005.....	61
Tabela 6: Prioridade macroeconômica dos gastos correntes social e não-social, financeiros e de capital do governo federal no período 1995-2005 .....	66
Tabela 7: Variação anual dos gastos do governo federal - 1995-2005 (em percentual do PIB) ...	69
Tabela 8: Alocação dos recursos federais de fontes tributárias no período 1995-2005 .....	74

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1: Comparativo da prioridade fiscal do gastos federais (1995-2005).....	65
Quadro 2: Comparação das variações dos gastos federais com a variação do PIB.....	71
Quadro 3: Financiamento dos gastos federais por fontes tributárias.....	79

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
BCB	Banco Central do Brasil
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
COMPOM	Comitê de Política Monetária
CGU	Controladoria-Geral da União
CTB	Carga Tributária Brasileira
CTF	Carga Tributária Federal
DISOC	Diretoria de Estudos Sociais/IPEA
DRU	Desvinculação das Receitas da União
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GFIN	Gastos Financeiros
GAO	General Accountability Office
GC	Gastos Correntes
GCNS	Gasto Corrente Não-Social
GCS	Gasto Corrente Social
GD	Grupos de Despesas
GFIN	Gasto Financeiro
GK	Gastos de Capital
GPS	Gasto Público Social
GSF	Gasto Social Federal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICC	Índice da Construção Civil

ICV	Índice de Condição de Vida
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGP-DI	Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária
IPA	Índice de Preços no Atacado
IPC	Índice de Preços ao Consumidor
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IR	Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (Imposto de Renda)
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MTO	Manual Técnico do Orçamento
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Programa Nacional de Desestatização
p.p.	Ponto Percentual
PPA	Plano Plurianual
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIDOR	Sistema de Dados Orçamentários
SOF	Secretaria do Orçamento Federal
SRF	Secretaria da Receita Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 .....	12
1.1 Introdução.....	12
1.2 Organização do Trabalho.....	16
CAPÍTULO 2 .....	17
2.1 Referencial Teórico .....	17
2.2 A Contabilidade do Setor Público no Brasil.....	17
2.3 Classificações da Despesa Orçamentária .....	21
2.4 <i>Accountability</i> .....	28
2.5 Gasto Público.....	31
2.6 Política Fiscal e Gasto Público no Brasil.....	38
CAPÍTULO 3 .....	44
Metodologia.....	44
CAPÍTULO 4 .....	53
4.1 Análise do Gasto Público Federal no Brasil.....	53
4.2 Evolução e Dinâmica dos Gastos Federais Efetivos .....	53
4.3 Prioridade Fiscal dos Gastos Federais .....	61
4.4 Prioridade Macroeconômica dos Gastos Federais.....	66
4.5 Os Gastos Federais e a Carga Tributária .....	74
CAPÍTULO 5 .....	83
Conclusões.....	83
Referências .....	86

## CAPÍTULO 1

### 1.1 Introdução

O debate em torno dos gastos públicos relaciona-se diretamente com a intervenção do governo na economia. Traz também à tona diversos assuntos ligados à atividade financeira do Estado e à atuação governamental em torno da política fiscal, que tem a finalidade de assegurar os ajustamentos na alocação de recursos, a distribuição da renda e da riqueza e a garantia da estabilidade econômica.

A participação do governo na economia dos países desenvolvidos foi um fato marcante no século XX. Na década de 1930, com a grande depressão econômica mundial, as novas teorias keynesianas impeliram o crescimento da participação governamental. Assim, o papel do Estado, antes pautado pelas idéias liberais de intervenção mínima na economia, foi invertido. Com isso, em menos de um século os governos da maioria dos países mais ricos do mundo arrecadaram entre 40 e 50% de toda a produção nacional, gastando elevadas somas de recursos.

Muito se tem discutido no Brasil acerca da recente política fiscal do governo federal brasileiro, direcionada para a obtenção de superávits primários, com resultados positivos a partir do final da década passada, constante elevação da carga tributária e dos gastos correntes em detrimento dos investimentos. É para esse contexto que se pretende direcionar o foco deste estudo.

Thomas (2005) defende que a gestão dos saldos fiscais é uma área que ainda merece mais avaliações e análises, e afirma que, nos últimos anos, a postura fiscal do Brasil produziu resultados consistentes em termos de estabilidade e credibilidade macroeconômica, resultante da geração de superávits primários, componente vital no tratamento da dívida.

O conhecimento preciso de como os governos constroem suas políticas, dos rumos que seguirão e as conseqüências de suas decisões é relevante para toda a sociedade, tanto para se determinar o impacto sobre o crescimento da economia quanto para que os órgãos de controle possam desempenhar o importante papel de acompanhar, avaliar e controlar a atividade governamental na gestão dos recursos públicos que, em última instância, pertencem aos cidadãos.

Conforme o estudo de Florio e Colautti (2001) a taxa despesa pública/PIB para os EUA, Reino Unido, França, Alemanha, Itália, Suécia e muitos outros países desenvolvidos

estava em torno de 5 a 10% no final do século XIX, crescendo para 35-65% ao final do século XX. Autores, estudantes de finanças públicas e gestores públicos têm interesse no conhecimento desse índice. Esta é uma evidência da relevância do estudo sobre o comportamento dos gastos públicos na economia dos países, assim como dos fatores e teorias que determinam suas variações.

Riani (2002) afirma que as estatísticas tradicionais têm mostrado uma trajetória crescente nos gastos do setor governamental brasileiro nas últimas quatro décadas, sendo que nem os economistas nem os cientistas políticos têm sido capazes de estabelecer um conjunto sistêmico de teorias que expliquem com mais propriedade esse fenômeno. O autor apresenta os gastos públicos em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) da Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido entre 1961 e 1992, com média crescente de 29,3% no início da série para 50,4% no final.

O crescimento das despesas públicas no Brasil e o elevado índice de transferências que o governo deve realizar implicam, inevitavelmente, na elevação da carga tributária, que passou de 23% do PIB em 1987, para 37% em 2004 (NÓBREGA, 2006).

Pode-se observar que as maiores críticas e debates em torno da aplicação dos recursos públicos no Brasil relacionam-se à qualidade dos serviços prestados à sociedade, ao caráter não isônomo do favorecimento de determinados segmentos da sociedade e na elevada preferência pelos gastos de consumo em detrimento dos investimentos. Em suma, essas discussões giram em torno dos aspectos qualitativos do gasto público.

Nesse sentido, Nóbrega (2006) afirma que o governo brasileiro gasta como europeus, mas não presta serviços semelhantes, e que os gastos são mal distribuídos, pois se destinam, em sua maior parte, ao pagamento de funcionários públicos, aposentados e pensionistas. Pinheiro e Giambiagi (2006) defendem que uma das principais conseqüências da crise fiscal em que o Brasil se viu imerso desde a década de 80 foi a redução do investimento no setor público com excessivo aumento dos gastos correntes, principalmente a partir de 1999.

Assim, merece investigação acerca dos recursos disponibilizados ao Estado, bem como do volume efetivamente direcionado para as políticas sociais, gastos financeiros, consumo e investimentos do governo - itens que terão relevância nesta pesquisa - por meio da análise das formas de financiamento e das relações entre as prioridades para as categorias do gasto público. Esta análise será capaz de informar os rumos definidos pelos governos e as reais deficiências na alocação dos recursos, como indicativo da qualidade da gestão e das operações das entidades públicas.

Considerando-se o resultado da intervenção do Estado na economia por intermédio dos gastos públicos em políticas sociais, nos gastos correntes ou na prioridade pelos

investimentos, observa-se a necessidade de se pesquisar o efeito da prioridade fiscal e macroeconômica das despesas governamentais, o que será feito verificando-se a relação entre algumas categorias de gastos e o gasto total, bem como pela comparação das categorias de gasto com o agregado macroeconômico do PIB, avaliando-se tanto a evolução dos gastos quanto a carga tributária ao longo do tempo.

As análises serão limitadas ao gasto público efetivo da Administração Direta da União, consoante a execução do orçamento fiscal e da seguridade social, tendo como parâmetro a influência de cada grupo de gastos na evolução da despesa total, complementada pela relação dos gastos federais com o agregado macroeconômico do PIB e a evolução da carga tributária federal. Para tanto, serão priorizadas as classificações orçamentárias da despesa, considerando-se a relevância da evidenciação da informação contábil, bem como dos aspectos de *accountability*.

Nesse sentido, presume-se que o conhecimento da sociedade sobre a evolução, dinâmica e comportamento dos gastos governamentais equivale à necessidade de informação do empresário em relação às variações do capital próprio investido na firma, considerando que, em última instância, os recursos públicos pertencem aos cidadãos.

A relevância deste trabalho se justifica pelo debate em torno da insuficiência dos investimentos públicos enquanto há crescimento dos gastos do governo, elevado endividamento e aumento da carga tributária, como se observa na posição de Lopreato (2005), para o qual o controle das despesas discricionárias é preocupante - dado o baixo nível dos investimentos e a precária atuação do setor público em várias áreas.

Quando um governo investe em estradas, usinas hidroelétricas, educação, saúde, ciência e tecnologia, está ampliando a capacidade de produção futura e os limites do crescimento. Na grande maioria dos países de regime representativo a sociedade autoriza os gastos do governo definindo a sua alocação por meio dos orçamentos públicos que, malgrado os aspectos técnicos, reveste-se de uma lei como outra qualquer.

A evolução na padronização das classificações orçamentárias, tal como o emprego de instrumentos de controle contábil, financeiro e orçamentário a partir do estabelecimento da atual ordem constitucional no Brasil possibilitaram uma melhoria significativa nas possibilidades de evidenciação e análise dos gastos públicos, como também na avaliação dos programas governamentais.

Nesse cenário, insere-se a importância Contabilidade Governamental, responsável pelo controle de todas as receitas e despesas do governo. A partir da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a contabilidade ganhou maior visibilidade e foi fator preponderante a evidenciar a sua importância, pois as determinações legais de cumprimentos



de certos limites de gastos e preparação de novos relatórios passaram a exigir um volume maior de informações dos sistemas contábeis governamentais e a contabilidade é a base para a obtenção de todas essas informações.

Diante desse contexto, e com base nos dados gerados pela Contabilidade Governamental, que são produzidos pelo Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e evidenciadas no Balanço Geral da União (BGU) no período de 1995 a 2005, pretende-se responder à seguinte questão: **qual a dinâmica dos gastos federais para a área social, manutenção da máquina administrativa, administração da dívida e investimentos diante das prioridades econômicas (fiscal e macroeconômica) do governo no período de 1995-2005?**

Assim, este trabalho tem por objetivo dimensionar e analisar os gastos efetivamente realizados pela Administração Direta do Governo Federal no período entre 1995 e 2005, de forma a avaliar a evolução e a dinâmica das despesas e verificar se o Governo Federal tem priorizado no orçamento os gastos com a manutenção da máquina administrativa (gasto corrente não social), com a política redistributiva (gasto social) ou com a administração da dívida pública (gasto financeiro, com juros e amortização da dívida), em detrimento dos investimentos.

A fim de atingir o objetivo geral foram instituídos os seguintes objetivos específicos:

- a) evidenciar o gasto corrente social e não social, os gastos financeiros e de capital do Governo Federal do período sob análise;
- b) comparar as variações dos gastos mencionados ao longo da série histórica com as variações do gasto total, do PIB e da carga tributária;
- c) analisar o comportamento dos gastos em estudo, em face da política econômica do Governo Federal no período;
- d) expor e interpretar os principais resultados da pesquisa, em consonância com os aspectos gerais das políticas do Governo Federal, consideradas as hipóteses teóricas do crescimento do gasto público.

Para atingir os objetivos da pesquisa foram estabelecidas as seguintes hipóteses:

- H<sub>0</sub>-a: os gastos sociais tiveram crescimento constante, prioridade fiscal e macroeconômica crescente e constante e impulsionaram a carga tributária;
- H<sub>0</sub>-b: os gastos na manutenção da máquina administrativa tenderam à estabilidade, tiveram prioridade fiscal e macroeconômica errática e não impulsionaram a carga tributária;
- H<sub>0</sub>-c: o gasto financeiro cresceu e teve maior prioridade fiscal e macroeconômica a partir do ajuste fiscal de 1999, influenciando o aumento da carga tributária;
- H<sub>0</sub>-d: os investimentos foram reduzidos, tiveram prioridade fiscal e macroeconômica errática e não influenciaram o crescimento da carga tributária.

## 1.2 Organização do Trabalho

Além da introdução, este trabalho está dividido em mais quatro capítulos.

No capítulo 2 é feito um levantamento teórico de assuntos em torno do tema do trabalho, enfocando a contabilidade do setor público no Brasil, classificações da despesa orçamentária, relações de *accountability*, aspectos teóricos acerca do crescimento do gasto público discussão acerca do gasto público no Brasil.

O capítulo 3 apresenta a metodologia utilizada no trabalho.

O capítulo 4 mostra a evolução do gasto público federal no Brasil no período de 1995 a 2005, a análise das prioridades fiscal e macroeconômica dos gastos, que estabelece as relações entre os grupos de gastos em estudo comparados com o gasto público total e com o Produto Interno Bruto, bem como em relação à carga tributária nacional.

O capítulo 5 apresenta as conclusões da pesquisa.

## **CAPÍTULO 2**

### **2.1 Referencial Teórico**

Com a finalidade de estabelecer uma relação entre alguns importantes assuntos em torno do tema da pesquisa, foi realizada uma revisão da literatura voltada para a Contabilidade Governamental, classificações orçamentárias, *accountability*. Tais estudos buscam explicar o crescimento dos gastos públicos no Brasil e em alguns países cuja teoria se tornou referência no mundo, como Alemanha, Reino Unido, Itália, Canadá e Estados Unidos, bem como, se faz uma discussão a respeito do gasto público no Brasil, em função da recente política fiscal adotada pelo governo federal.

### **2.2 A Contabilidade do Setor Público no Brasil**

A atuação da Contabilidade no setor público nacional segue as determinações da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, com seu campo de atuação definido para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, abrangendo todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta que recebem recursos à conta dos orçamentos públicos, conforme síntese de Moura (2003) e Slomski (2003).

Para o controle da execução orçamentária e financeira é primordial a função da contabilidade, no sentido de prestar as informações que representam a realidade econômica do conjunto dos órgãos e entidades públicas, levada a efeito por meio da atividade financeira do Estado (receita, despesa, orçamento e crédito público), que são objeto de estudo tanto da Ciência das Finanças quanto do Direito Financeiro.

Segundo Angélico (1994), a Contabilidade Pública mantém relações extremamente íntimas com a Ciência das Finanças, cujo objetivo é estudar a atividade financeira do Estado, que representa a busca dos meios para o custeio dos serviços públicos e investimentos, por meio da despesa, receita, orçamento e crédito públicos. Portanto, o estudo dos gastos públicos, que é objeto deste trabalho, tem estreita ligação tanto com a Contabilidade quanto com a Ciência das Finanças.

A Contabilidade Pública deve ser organizada de forma a permitir o acompanhamento da execução orçamentária desde o seu início - quando é registrada no SIAFI as dotações de todas as unidades orçamentárias de acordo com a aprovação da Lei do Orçamento pelo Poder Legislativo - e durante todo o exercício financeiro, à medida que ela for se desenvolvendo, e também na elaboração dos relatórios e demonstrações contábeis que evidenciam a situação patrimonial e financeira da Administração e o resultado das operações.

Conforme Kohama (2003, p. 49):

A Contabilidade Pública não deve ser entendida apenas como destinada ao registro e escrituração contábil, mas também à observação da legalidade dos atos da execução orçamentária, através do controle e acompanhamento, que será prévio, concomitante e subsequente, além de verificar a exata observância dos limites das cotas trimestrais atribuídas a cada unidade orçamentária, dentro do sistema que for instituído para esse fim.

Por outro lado, Slomski (2003) afirma que a prática brasileira, nas últimas décadas, pauta-se pelo enfoque legal, tratando, invariavelmente, sobre o que é exigido por lei ou se há alguma regulamentação específica para este setor, inibindo qualquer iniciativa que propusesse outras formas de evidenciação contábil.

Do exposto, pode-se delinear a importância da contabilidade no contexto do controle da atividade administrativa pública no Brasil, dado o objetivo da função de controle do orçamento, financeiro, patrimonial ou da salvaguarda do patrimônio público, cujas informações são objeto de análise da Auditoria Governamental.

Para Pereira (2003), tal função da contabilidade pode ser percebida por meio do estudo da atividade fiscal do Estado - este o objeto precípua das finanças públicas - pelo que a função orçamentária da administração apresenta-se como uma matéria relevante em todas as atividades governamentais, cujas etapas de seu processo têm início com o planejamento, passam pela elaboração, discussão e aprovação do orçamento, expressam-se por meio da contabilidade e completam-se com o controle.

No setor público federal brasileiro, a Contabilidade utiliza-se do SIAFI para desempenhar suas atividades, constituindo-se de um sistema de informações gerenciais, que se integra ao Sistema de Dados Orçamentários (SIDOR) - no qual são inseridas as informações resultantes da aprovação do orçamento federal -, acompanha a execução do orçamento, a programação e as descentralizações financeiras e a contabilidade dos órgãos e entidades públicas.

Conforme Moura (2003), estão ligados ao SIAFI todos os órgãos da administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário. Por intermédio do SIAFI são obtidas as

informações que subsidiam o BGU e os relatórios de execução do orçamento e da administração financeira.

O SIAFI possui vários subsistemas e consolida um grande volume de informações cuja complexidade pode ser evidenciada tomando-se por base o seu manual impresso, composto por quinze volumes. Mota (2002) entende que por este parâmetro se confirma a grandeza do SIAFI.

Para a execução das despesas públicas, os agentes públicos gestores precisam receber os limites autorizados pelo orçamento, cujos valores deverão ser empenhados, com a reserva do crédito orçamentário para fazer face à entrega do bem ou à prestação do serviço pelo fornecedor, que, a partir desse momento, passa a ter o direito de receber o pagamento. Um problema de gerenciamento da informação no setor público surge nessa etapa, devido à existência de formas diferenciadas de transferências de créditos e recursos e porque não há, necessariamente, uma regra única ou forma coerente entre as partes orçamentária e financeira. Ou seja, é possível que ocorram diversas descentralizações financeiras para atender a uma única descentralização orçamentária e vice-versa, e os órgãos não estão vinculados às destinações dos recursos conforme as finalidades das descentralizações recebidas, com dificuldades de controle sobre essas operações e deficiências do sistema na geração de informações consolidadas sobre as destinações dos recursos.

O que se refere ao lado orçamentário é gerenciado pela Secretaria do Orçamento Federal (SOF), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que realiza as descentralizações (Provisão e Destaque) dos limites de autorizações para empenho da despesa, de acordo com a dotação orçamentária. Por outro lado, o Sistema Financeiro é administrado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que faz o atendimento das necessidades de pagamento de todos os órgãos federais (Cota, Repasse e Sub-repasse), administrando a Conta Única do Tesouro, onde são creditadas todas as receitas e ingressos e de onde saem todos os recursos para o pagamento das despesas públicas.

O SIAFI utiliza-se de um sistema de códigos numéricos, denominados eventos, que são responsáveis pelos lançamentos contábeis em quatro sistemas de contas independentes: o orçamentário, o financeiro, o patrimonial e o de compensação. Ressalte-se que os operadores não podem realizar nenhum lançamento diretamente nas contas contábeis, somente sendo possível a emissão de alguns documentos (nota de empenho, nota de crédito, ordem bancária, etc.), nos quais são inseridos os códigos de eventos que trazem em si as contas a serem contabilizadas automaticamente com os saldos devedores e credores da transação realizada.

As transações do SIAFI geram as informações que constituirão os demonstrativos contábeis integrantes do BGU, objeto primordial para a prestação de contas da administração pública federal.

Tanto a Constituição Federal quanto a LRF determinam que as contas da administração pública devem ser disponibilizadas para a análise dos cidadãos, que poderão, inclusive, questionar a sua legitimidade. Assim, a Contabilidade Governamental é elemento primordial para que os governos mostrem à sociedade o destino que estão dando aos recursos públicos. Entretanto, tem sido comum no Brasil declarações como a de Wesberry Jr (1995, p. 31), para quem a informação contábil do setor público “não está disponível, não chega de maneira oportuna, não é confiável e não é usada na tomada de decisões importantes do governo”.

Para Araújo (2004), essa situação talvez ocorra porque poucos têm enveredado por essa trilha, já que a Contabilidade Governamental sofre uma significativa influência do controle orçamentário e de uma legislação muito voltada ainda para a classificação das receitas e despesas. Apesar do excesso de regras, não existem ainda normas de Contabilidade Pública nem princípios fundamentais de contabilidade governamental no Brasil.

Ressalte-se que as informações da execução orçamentária e financeira do governo federal, especificamente, estão disponíveis para a consulta pública por meio de várias páginas eletrônicas dos órgãos de controle, como a Controladoria-Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU), Senado Federal, Câmara dos Deputados, além de órgãos executores, como a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), e até de organismos não-governamentais. Grande parte dessas informações ainda é publicada na forma consolidada, havendo carência de maior detalhamento e de formas capazes de possibilitar uma melhoria do entendimento dos dados contábeis pela maioria da população.

As informações contábeis do setor público brasileiro são geradas com base em normas editadas há mais de 40 anos. Se os órgãos responsáveis pelos padrões contábeis internacionais têm-se voltado para a solução dos problemas gerados pelas divergências das informações contábeis nos países mais desenvolvidos, é de se concluir que ainda há um longo caminho a ser percorrido para que a Contabilidade Governamental brasileira alcance um nível satisfatório, não havendo como prescindir da pesquisa acadêmica em torno desse tema.

### 2.3 Classificações da Despesa Orçamentária

De acordo com o Manual Técnico do Orçamento (MTO-02), o orçamento é estruturado de modo a agrupar as despesas e receitas segundo determinados critérios, os quais são definidos com o objetivo de atender às necessidades de informação demandadas pelos participantes do processo orçamentário.

As atuais classificações orçamentárias no Brasil refletem a influência da Organização das Nações Unidas, por meio de seus manuais do orçamento-programa, cujas bases foram definidas pela Lei nº 4.320/64 – que estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços das entidades públicas - e pelo Decreto-Lei nº 200/67 - que estabeleceu a reforma administrativa na União.

Após a Constituição Federal de 1988, com a instituição do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) como instrumentos que buscam integrar o plano ao orçamento, e com as mudanças da década de 1990 em torno da Nova Gestão Pública, surgiram duas principais inovações que tiveram relevante influência nos sistemas de planejamento e orçamento no Brasil: a Lei de Responsabilidade Fiscal e um conjunto de medidas que alteram as classificações funcional e programática da despesa e estabeleceram novas formas de elaboração e gestão dos orçamentos a partir de 1999 (MACHADO, 2002).

As alterações mais significativas ocorridas nos sistemas de planejamento e orçamento nacionais nos últimos anos ocorreram no contexto da administração pública gerencial, diretamente influenciada pelas alterações ocorridas na década passada na busca da implantação da Nova Gestão Pública.

Marques e Almeida (2004) afirmam que, nos últimos anos, na maioria dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), pôs-se em prática um programa abrangente de reformas direcionado a introduzir melhorias nos serviços prestados pelas administrações públicas, tentando ir ao encontro das suas necessidades e assegurar a eficiência e a qualidade desses serviços, sem descuidar da aproximação aos cidadãos. Essa nova postura da Administração junto dos cidadãos procura avaliar a gestão em novo enquadramento, que se pauta pela introdução de modelos utilizados no setor privado.

Não resta dúvida de que o planejamento governamental e os avanços em prol de

As últimas alterações, visando dar maior ênfase ao orçamento como instrumento efetivo de planejamento, foram positivadas por meio do Decreto nº 2.829/98, que estabelece normas para elaboração e gestão do PPA e dos orçamentos da União, e da Portaria nº 42/99,

que alterou as classificações Funcional e Programática da despesa para todos os níveis da Federação, baseados nas recomendações do Grupo de Trabalho Interministerial criado em 1997, com o intuito de proporcionar subsídios para o projeto de lei complementar de que trata o art. 169, §9º, da Constituição Federal (MACHADO, 2002).

Em consonância com os aspectos supracitados, o texto da apresentação do Manual Técnico de Orçamento (MTO-02) publicado em 2003 destaca modificações substanciais no processo de planejamento e orçamento do setor público a partir do ano de 2000.

A reforma orçamentária realizada em 2000 completa 4 anos e uma avaliação em perspectiva já permite identificar resultados positivos advindos da implementação da nova metodologia, notadamente quanto à consolidação de princípios norteadores do processo orçamentário, tais como: identificação clara dos objetivos governamentais, organização das ações de Governo em programas, interação do planejamento e do orçamento, promoção da gestão empreendedora e orientada para resultados, garantia da transparência, estímulo às parcerias e participação da sociedade no debate sobre a alocação dos recursos públicos (MTO-02, 2003).

Destaque-se que vários dispositivos de organização da lei orçamentária e do PPA vêm sendo tratados, anualmente, nas leis de diretrizes orçamentárias, que, por sua vez, sofreram expressiva ampliação após a edição da LRF. Parte disso se deve ao veto imposto à matéria da LFR que tratava do PPA. Com isso, observa-se uma impropriedade formal, uma vez que a matéria exigida pela Constituição demanda regulamentação por meio de lei complementar, fica vigorando por meio de norma ordinária (GIACOMONI, 2004).

Feitas essas considerações, enfatiza-se que a classificação orçamentária, nos dizeres de Burkhead (1971, p. 145) “é a chave estrutural para a organização consciente e racional do orçamento do governo”. A maneira pela qual os itens de receita e despesa são agrupados é determinada, e também determina, a natureza das decisões que podem ser tomadas no processo orçamentário.

Para Giacomoni (2003), a linguagem orçamentária é essencialmente contábil e tem como elemento básico de expressão a conta. Por meio dela é possível antecipar as situações patrimoniais, registrar seus movimentos e demonstrar seus resultados. Ela é, ao mesmo tempo, instrumento de análise - quando possibilita a representação de toda e qualquer variação dos elementos patrimoniais e de síntese, pois, quando agrupadas permite o conhecimento dos resultados globais da gestão. Da mesma forma, quando selecionadas e ordenadas em um Plano de Contas condicionam possibilidades de obtenção de informações que demonstram, através do contexto orçamentário desenvolvido, realidades que podem levar a implicações de diversas ordens, desde políticas até contábeis.

Burkhead (1971) destaca que as famílias, em seu orçamento doméstico, não raro têm dificuldades na organização de despesas e receitas. Dificuldades essas que são acrescidas, em razão geométrica, no caso dos orçamentos públicos, em face da busca da reconciliação e



ajuste estável em um mundo de interesses e de conveniências em conflito. A classificação orçamentária constitui a base para esse processo de ajustamento, cujas contas devem ser organizadas de maneira a:

- a) facilitar a formulação de programas;
- b) contribuir para a efetiva execução do orçamento;
- c) servir ao objetivo da prestação de contas;
- d) possibilitar a análise dos efeitos econômicos das atividades governamentais, incluídos o impacto da receita e da despesa do governo sobre os agregados da renda e do emprego, os efeitos da atividade governamental sobre a distribuição da renda em determinada economia e a contribuição à formação do capital.

Com isso, destaca-se a relevância das classificações orçamentárias para se determinar os principais órgãos e funções governamentais nos quais estão alocadas as despesas mais representativas.

### **2.3.1 Classificação Institucional**

É o critério classificatório indispensável para a fixação de responsabilidades, controles e avaliações das unidades administrativas responsáveis pela execução da despesa; isto é, ela indica se os gastos dos órgãos estão em conformidade com a programação orçamentária. A Classificação Institucional tem duas categorias: órgãos e unidades orçamentárias, cuja base legal encontra-se nos artigos 13 e 14 da Lei 4.320/64. Há duas categorias na Classificação Institucional: as unidades orçamentárias - cuja base legal encontra-se nos artigos 13 e 14 da Lei 4.320/64 e os órgãos.

Segundo o MTO-02 a categoria órgão implica a própria unidade administrativa, órgão de Governo, mas possui uma peculiaridade: é dada essa classificação também a certas despesas ou encargos que não possuem nenhuma conotação própria de entidade ou unidade administrativa, como é o caso do órgão Encargos Financeiros da União.

A unidade orçamentária representa determinada repartição do órgão ou agrupamento de serviços referente ao órgão. Ela tem como característica principal exercer atividades relativas ao planejamento, elaboração orçamentária, execução orçamentária, controle interno e de custos (MACHADO, 2002)

Giacomoni (2003) relaciona as vantagens da Classificação Institucional, conforme explicitado abaixo:

- a) permite “comparar” imediatamente os vários órgãos, em termos de dotações recebidas;
- b) permite identificar o agente responsável pelas dotações autorizadas pelo Legislativo, para dado programa;
- c) serve como ponto de partida para o estabelecimento de um programa de contabilização de custos dos vários serviços ou unidades administrativas;
- d) quando combinado com a classificação funcional, permite focalizar num único ponto a responsabilidade pela execução de determinado programa.

Ainda, segundo Giacomoni (2003), as desvantagens são:

- a) se usado de forma predominante, impede que se tenha uma visão global das finalidades dos gastos do governo em termos das funções precípua que deve cumprir;
- b) tende a gerar rivalidades interorganizacionais na obtenção de dotações quando da preparação do orçamento e da sua aprovação no legislativo;
- c) a demonstração de quanto um órgão está autorizado a despende, em determinado exercício, não contribui em nada na melhoria das decisões orçamentárias, por apresentar apenas quantias que são necessárias para o funcionamento interno do órgão, fato que interessa mais ao administrador do mesmo do que ao legislador ou ao povo em geral.

### **2.3.2 Classificação Funcional**

O MTO-02 define que a classificação funcional da despesa busca responder à indagação “em que” área de ação governamental a despesa será realizada.

Para Burkhead (1971, p. 149), “A classificação por função estabelece, do lado da despesa, os programas gerais que o Governo está realizando em termos de grupos econômicos ou de interesses atendidos”.

A classificação funcional definida na Lei nº 4320/64 tem como principal objetivo fornecer bases para a apresentação de dados e estatísticas sobre os gastos públicos nos principais segmentos em que atuam as organizações do Estado, ou seja, ela propicia informações sobre o volume das despesas em um nível de agregação bastante alto. É dividida em duas categorias: função e subfunção, em que aquela é definida como o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público, e esta tem por objetivo consolidar determinado subconjunto de despesa do setor público.

### **2.3.3 Classificação por Programas**

A primeira noção de classificação por programas surgiu com a Portaria nº 9/74, que introduziu as categorias programáticas nos orçamentos públicos. A dita classificação Funcional-Programática se dividia em quatro categorias: função, programa, subprograma e projeto ou atividade; e sua aplicação era exigida desde a esfera federal até o nível municipal. Mas como o esse tipo de classificação era totalmente padronizado, ela acabava se tornando um impasse aos orçamentos dos municípios, que não conseguiam adequar seus simples orçamentos às numerosas categorias daquela classificação (GIACOMONI, 2003).

A classificação por programas, para Giacomoni (2003), significou a mais moderna forma de classificação orçamentária, pois sua utilização é feita a partir de programas de governo. Ela permite o cumprimento das funções do orçamento, em especial a demonstração do programa de trabalho a partir de atos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A classificação por programa é dividida em duas categorias: Programa e Ação (que é dividida em projeto, atividades ou operações especiais). A categoria Programa é elaborada com o (objetivo) intuito de alcançar os objetivos concretos da administração pública, enquanto que os projetos e atividades são instrumentos que promovem o alcance dos objetivos de cada programa de governo. Os Projetos Especiais visam a suprir a lacuna existente na classificação de despesas para englobar encargos não relacionados com a provisão de bens e serviços públicos (GIACOMONI, 2003).

### 2.3.4 Classificação segundo a Natureza da Despesa

Musgrave (1969) subdivide a despesa pública em três categorias principais: despesa para a formação do capital (investimento público), despesas de consumo do governo e despesa de transferências de renda (política redistributiva). Dos estudos desse autor obteve-se a base para a atual classificação econômica da despesa (correntes e de capital), bem como das funções econômicas do Estado: alocativa, distributiva e estabilizadora.

Conforme Pereira (2003), por meio das funções econômicas do Estado o governo promove os ajustamentos na alocação dos recursos disponíveis, na distribuição de renda entre os habitantes do país e mantém a estabilidade econômica.

Por meio dos gastos correntes, o governo mantém a máquina administrativa em funcionamento, paga o funcionalismo público e faz as transferências diretas de renda para as populações mais carentes. Com os gastos de capital, o governo faz os investimentos em obras públicas e bens de capital, investe em títulos representativos de capital e paga o principal da dívida.

Segundo a natureza da despesa, a atual classificação orçamentária brasileira, conforme o MTO-02, subdivide a despesa em:

- a) categorias econômicas (Despesas Correntes e Despesas de Capital);
- b) grupos de despesa (Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida, Outras Despesas Correntes, Investimentos, Inversões Financeiras e Amortização da Dívida);
- c) modalidades de aplicação (indicando se os recursos serão aplicados diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário ou mediante transferência ao governo estadual, à administração municipal, à entidade privada sem fins lucrativos, a um organismo internacional, etc.);
- d) elementos da despesa (identifica os objetos de gasto: vencimentos, juros, diárias, material de consumo, subvenções sociais, serviços diversos, obras e instalações, material permanente, etc.).

Para Giacconi (2003) as despesas correntes possibilitam determinar a participação do setor público no consumo, informação útil para uma das formas de cálculo do PIB que o autor especifica.

Machado Jr. e Reis (1999) tratam das despesas de capital diferenciando as inversões financeiras e os investimentos. Investimento seria toda aquela despesa de capital que geraria

serviços e, conseqüentemente, acréscimos ao PIB. A Inversão Financeira, ao contrário dos Investimentos, não geram incremento ao PIB, sendo tal distinção puramente econômica.

À análise Machado Jr. e Reis (1999) segue-se a conclusão de que, sob o ângulo da administração patrimonial, tanto os investimentos quanto as inversões financeiras produzem alterações qualitativas e quantitativas no patrimônio público, o que se mostra suficientemente lógico, uma vez que a aquisição de um bem ou a construção de um edifício, por exemplo, geram incrementos ao PIB, pelo efeito da produção da indústria nacional. A aquisição de bens já em utilização, apenas com a transferência de propriedade, sem nova produção nem aumento do PIB, representa uma inversão financeira, mas, em ambos os casos, malgrado a noção da técnica econômica, a despesa pública se converte em bens à disposição do Estado e da sociedade.

Importante ressaltar as possibilidades de análises dos gastos públicos por categorias econômicas estabelecidas por Riani (2002, p. 81):

- a) avaliar a situação financeira do governo, quando analisada conjuntamente com a receita;
- b) avaliar o peso de cada componente na estrutura dos gastos;
- c) apurar a capacidade de poupança do governo;
- d) apurar a capacidade de investimento do governo;
- e) apurar a rigidez da composição dos gastos e a margem de flexibilidade do governo, no que se refere à sua política de gastos.

Além das possibilidades supracitadas, é de se considerar que a prioridade entre o gasto social e de investimento na alocação do gasto público e dos programas de governo nos orçamentos tem importante reflexo na melhoria dos índices sociais e na melhoria da qualidade de vida da sociedade, principalmente das classes mais dependentes dos programas que visam à redução das desigualdades.

A Lei 4.320, de 17 de março de 1964, arts. 11 e 12, estabelece a classificação econômica para a receita e para a despesa, priorizando o critério de medir o efeito da atividade fiscal do governo sobre a economia do país.

A classificação econômica da despesa reflete os atos administrativos que implicam gastos que reduzem a situação patrimonial, assim como despesas que não alteram a equação do patrimônio. As despesas correntes, com exceção da aquisição de material de consumo, têm a prerrogativa de diminuir o patrimônio governamental, enquanto que as despesas de capital encerram fatos geradores de mutação patrimonial pela ocorrência de fatos permutativos que nenhum efeito têm sobre o resultado da gestão governamental. Quando o governo realiza despesas para a construção de obras públicas, adquire bens de capital, títulos ou valores

mobiliários, assim como nas reduções do endividamento, pelo pagamento do principal da dívida interna ou externa. Em todos esses casos há simples troca de elementos patrimoniais sem redução da situação líquida.

Além do foco na classificação econômica dos gastos, de relevância para este estudo, vale ressaltar ainda que a alteração orçamentária ocorrida em 1999, por meio da Portaria nº 42, da Secretaria do Orçamento Federal, implica cautela no tratamento comparativo dos dados orçamentários, haja vista a alteração inserida na então classificação Funcional-Programática da Despesa, que passou a ser tratada separadamente, com a classificação Funcional, dividindo as despesas por funções e subfunções, e a Estrutura Programática, dividida em programas e ações (projetos, atividades e operações especiais), deixando de existir os subprogramas na classificação orçamentária da despesa. Outra alteração relevante foi implementada pela Portaria Interministerial nº 163/2001, que dispõe sobre normas gerais de consolidação das contas públicas, impactando sobre as divisões da natureza da despesa, que foram reduzidas numericamente e receberam nova codificação.

## **2.4 Accountability**

O gasto público, como instrumento de que se utiliza o governo para satisfazer as necessidades dos cidadãos, precisa ser evidenciado pela contabilidade como forma de demonstrar o efeito de sua atuação nas obras públicas, transferências de recursos ou serviços de interesse da sociedade, que, por sua vez, tem interesse em controlar os recursos entregues para a administração do governo e em receber a prestação de contas dessa responsabilidade que lhe foi conferida.

Sobre o assunto, Pederiva (1998) defende que da mesma forma que o governo precisa de informações para controlar os burocratas, ele deve prestar informações úteis e necessárias para o exercício da *accountability* pelos cidadãos. O governo democrático, portanto, deve ser passível de fiscalização, de modo a assegurar integridade, demonstrar o seu desempenho e representatividade e informar à sociedade onde e como são gastos os recursos.

Nesse contexto, destaca-se o conceito de *accountability* que, segundo Nakagawa (1995), é a obrigação de se prestar contas dos resultados obtidos, considerando-se as responsabilidades surgidas em decorrência de uma delegação de poder do povo ao Estado.

Para Lima (2003) a *accountability* faz parte de um sistema bem mais amplo, cujo objetivo principal é garantir a soberania popular, o poder que emana do povo, e se estrutura,

basicamente, por meio das eleições, o controle vertical da população sobre os governantes, que ocorre de tempos em tempos e é uma forma que se tem mostrado mais adequada para a escolha dos representantes do povo perante o Estado moderno.

Marques e Almeida (2004) tratam da *accountability* como uma nova filosofia de responsabilidade na gestão, afirmando a importância de sua contribuição para a avaliação da eficiência no setor público.

A importância desse assunto no contexto da administração pública pode ser definida pela implantação do Programa Whole of Government Accounts (WGA), na Inglaterra, que proporciona a consolidação das informações governamentais por meio da apresentação das informações financeiras ([www.wga.gov.uk](http://www.wga.gov.uk)), que, segundo Chow, Humphrey e Moll (2007) tem quatro principais objetivos:

- a) ajudar no ajuste e monitoração da política fiscal, melhorando a qualidade da informação usada para a tomada de decisão macroeconômica;
- b) promover a consistência nas demonstrações contábeis do governo e assessorar as decisões de financiamento de longo prazo;
- c) ajudar o planejamento de capital, fornecendo informações detalhadas sobre a propriedade dos ativos do governo;
- d) fornecer aos parlamentares e outros usuários uma visão geral do desempenho das finanças do governo.

Para Chow, Humphrey e Moll (2007) o governo tem dado a entender que a melhor tomada de decisão levará a um aperfeiçoamento da performance econômica, o que, por sua vez, beneficiará o contribuinte. Isso também pretende fazer com que a publicação da posição financeira do governo e de indicadores como “valor líquido” conduza a um maior interesse público e amplie o debate em torno da política econômica do governo, com a conseqüente melhoria da transparência e *accountability*. Os autores destacam que o Comitê de Contabilidade Pública Britânico (*Public Accounts Committee*) defende que a consolidação contábil proporciona *accountability* e simplifica a complexidade da contabilidade governamental.

Enfatizando a deficiência da *accountability* no Brasil, Ribeiro (2004) afirma que a existência e o grau de intensidade com que se apresenta em determinadas sociedades são conseqüências diretas do nível de cultura política de um povo, do estágio de desenvolvimento de suas instituições, de sua estrutura econômica e do nível de organização da sociedade, o que ainda é incipiente entre nós.

As definições, o estudo e a importância da *accountability* são fundamentais para que seja possível referir-se à participação social nas políticas e controles governamentais e para a responsabilização dos gestores públicos, apesar de o próprio significado do termo ainda não ter sido traduzido para a língua portuguesa, conforme destaca Sacramento (2004).

A indefinição acerca do correto significado de *accountability* também pode ser verificada na literatura internacional. Licht (2002), do Interdisciplinary Center Herzliya (Israel) destaca que o cientista político Robert Behn, discute o assunto nos Estados Unidos, questionando sobre o entendimento das pessoas a respeito do termo.

Analisando os questionamentos de Robert Behn, Licht (2002) enfatiza a dificuldade para o estabelecimento de uma definição conclusiva do termo *accountability*:

As retóricas questões de Behn soam com um notável sentimento de frustração. Behn reconhece sua incapacidade para oferecer uma boa definição e conjectura que nenhum dos que devem garantir *accountability* - políticos, acionistas, auditores, estudantes, advogados, ou jornalistas - conhecem exatamente o que isso significa. Behn conclui que *accountability* permanece como um conceito indefinível. Por outro lado, ele argumenta que para as pessoas que devem assegurá-la, *accountability* significa punição. Assim, na ocasião dos escândalos *Enron-WorldCom*, o Presidente George W. Bush prometeu que haveria conseqüências para os envolvidos nas irregularidades.

Considerada essa discussão, julgou-se relevante investigá-lo junto à Entidade de Fiscalização Superior dos Estados Unidos, onde a palavra faz parte do próprio nome do órgão. O U.S. Government Accountability Office (GAO), Washington D.C., esclarece o significado da *accountability* no contexto da sua função específica, conforme o seguinte:

O GAO existe para dar suporte ao Congresso em estabelecer suas responsabilidades constitucionais e ajudar a implementar sua performance e assegurar *accountability* do governo federal em benefício do povo americano. *Accountability* descreve a natureza do próprio trabalho do GAO. Os analistas, auditores, advogados, economistas, especialistas em tecnologia da informação, investigadores e outros profissionais multidisciplinares do GAO buscam assegurar a economicidade, eficiência, efetividade e credibilidade do governo federal, como os olhos do povo americano.

Chow, Humphrey e Moll (2007) destacam que o programa de consolidação das demonstrações contábeis do setor público na Inglaterra (WGA) proporciona uma melhoria da qualidade das informações sobre os balanços do setor público, enfatizando-se, assim, a relevância da evidenciação da informação contábil para a *accountability*.

Pode-se estabelecer, então, que *accountability* no setor público relaciona-se com a melhoria da gestão e, conseqüentemente, com a busca de uma maior eficiência na aplicação dos recursos disponibilizados à administração dos governos pela sociedade e em benefício desta, seja relacionada com a maior representatividade das prestações de contas ou na responsabilização dos condutores das políticas e programas de governo.



## 2.5 Gasto Público

O estudo dos gastos públicos relaciona-se com a análise da intervenção do Estado na economia dos países, essencialmente, por meio da obtenção dos recursos disponíveis na sociedade e a sua realocação em bens e serviços públicos para atendimento das políticas de governo.

Para Riani (2002), os gastos públicos constituem-se na principal forma de atuação governamental e representam o custo da quantidade e da qualidade dos serviços e de bens oferecidos pelo governo. Por meio deles, o governo estabelece as suas prioridades no que se refere à prestação de serviços públicos básicos e aos investimentos a serem realizados.

Dentre os estudos em torno do crescimento das despesas públicas, com ênfase na identificação das causas determinantes de sua expansão, destaca-se a contribuição de Adolph Wagner, principalmente por meio de suas obras *Ciência das Finanças (Finanzwissenschaft, 1883)* e *Fundamentos de Economia Política (Grundlegung der Politischen Ökonomie, 1892)*.

O economista Wagner fazia parte da Escola Histórica Germânica, que, segundo Mastromatteo (1984), tinha como idéia-base a unificação nacional, que deveria ocorrer paralelamente ao desenvolvimento econômico, baseado na passagem progressiva da economia familiar para a economia urbana e, ao final, para a economia nacional. Durante o desenvolvimento deste processo, segundo a teoria dessa escola, haveria de se verificar um aumento da atividade e da importância do setor governamental.

Conforme o estudo de Mastromatteo (1984) Wagner formulou a “*legge dell’incremento progressivo dello Stato*” (Lei do incremento progressivo da ação do Estado), pela qual ficava estabelecido que nos países em processo de industrialização, existiria uma relação entre o aumento da despesa pública e o desenvolvimento econômico, pela qual, com o passar do tempo, a despesa pública estaria propensa a crescer a uma taxa superior ao produto nacional *per capita*.

Para Pereira (2003, p. 90) a “Lei de Wagner” estabelece a seguinte proposição: “À medida que cresce o nível de renda em países industrializados, o setor público cresce sempre a taxas mais elevadas, de tal forma que a participação relativa do governo na economia cresce com o próprio ritmo de crescimento econômico do país”.

Wagner (1958) ratifica os termos da “lei de expansão crescente das atividades públicas e, particularmente, da expansão crescente do Estado”, confirmando que esta tem se tornado, para o fisco, “a lei da expansão crescente de exigência fiscal”. Para esse autor, há uma proporção entre a despesa pública e a renda nacional que não deve ser superada

permanentemente, posto que somente em situações emergenciais e temporárias a tributação, como fonte das receitas do Estado, poder-se-ia tornar um encargo opressivo sobre as pessoas. Isto somente confirmaria a regra que deve haver algum tipo de equilíbrio nos desembolsos individuais para a satisfação das várias necessidades da população.

Interessante constatação acerca dos estudos de Adolph Wagner encontra-se em Musgrave e Musgrave (1980, p. 109), tratando do assunto do crescimento dos gastos públicos nos Estados Unidos.

Escrevendo na década de 80 do século passado [século XIX], o economista alemão Adolph Wagner apresentou a sua “lei dos dispêndios públicos crescentes”. Ele percebeu, antecipando tendências que se confirmariam cinquenta ou cem anos mais tarde, que o desenvolvimento da moderna sociedade industrial daria origem a crescentes “pressões pelo progresso social”, e implicaria numa importância cada vez maior das “considerações de caráter social” na conduta da indústria moderna.

Após o trabalho de Adolph Wagner, diversos outros autores desenvolveram pesquisas no sentido de analisar o crescimento das despesas públicas, merecendo destaque os clássicos estudos de Peacock e Wiseman (1961), que analisaram o crescimento da despesa pública no Reino Unido; Pryor (1968), em relação às nações comunistas e capitalistas; e Bird (1970), que analisou as causas do crescimento da despesa governamental no Canadá.

Para a determinação da hipótese defendida por Wagner, segundo Bird (1970), foram observadas três principais razões:

- a) o crescimento das funções administrativas e de segurança ocorridas com o processo de industrialização, que provocou o surgimento das grandes metrópoles;
- b) o surgimento das necessidades de promoção do bem-estar social, como os gastos com saúde, educação, assistência social; e
- c) o desenvolvimento de situações que favorecem o surgimento de monopólios, em face de modificações tecnológicas e da necessidade de grandes investimentos em setores industriais, o que forçaria a intervenção estatal à reduzir as externalidades negativas sobre a população.

Conforme Riani (2002), à primeira razão citada por Wagner para o crescimento dos gastos públicos soma-se o crescimento e complexidade das relações legais envolvendo o Estado, a inevitável divisão do trabalho oriundo do processo de industrialização, o crescimento da população e a urbanização - o que provocaria uma participação cada vez mais intensa nas funções de proteção e legislação com o aumento das despesas públicas de manutenção da lei e da ordem; em relação ao segundo argumento, acrescente-se que o crescimento dos gastos públicos sofreriam os impactos da expansão cultural e do bem-estar,

que foram explicados por Wagner em termos de suas elasticidades-renda e demanda, com representações elásticas em relação à renda; a terceira hipótese de Wagner está relacionada às mudanças tecnológicas e ao crescimento dos investimentos, que requerem do estado maior intervenção na proteção contra o surgimento dos monopólios, o que está (relacionado) ligado à uma falha de mercado do processo de desenvolvimento econômico.

Bird (1970, p. 81) discute a aplicação e os fundamentos da Lei de Wagner para o caso do Canadá, mostrando argumentos de que essa aplicação não é suficiente para explicar o crescimento das despesas públicas em todos os estágios de desenvolvimento das economias industrializadas; primeiro que a proposição de Wagner foi originalmente concebida para aplicação na fase de industrialização de uma sociedade, e que para a fase pós-industrial em que se encontrava o Canadá, assim como a maioria dos países ocidentais, espera-se que a proporção relativa das despesas governamentais entre em declínio. Para Bird, como crítica metodológica mais geral, a “Lei” na realidade não é uma teoria, mas antes um tipo de filosofia sobre a história, mostrando que não pode ser empiricamente verificada ou refutada.

Em geral, é justificável a ação estatal para reduzir os efeitos das falhas de mercado sobre a sociedade. Rezende (2006, p. 27) afirma que “mercados perfeitamente competitivos são raros, existindo falhas de mercado que justificam a intervenção do governo” (grifo nosso). Entretanto, as imperfeições da atividade governamental, principalmente na ocorrência de defesa de interesses privados pelos funcionários do Estado, constituem falhas de governo, que, para os defensores do estado mínimo, é um indicativo da necessidade de redução do tamanho do Estado.

Embora o papel do setor público e a sua relação com o setor privado seja um tema bastante controverso na literatura sobre finanças públicas, constata-se que as economias contemporâneas são eminentemente mistas, constituindo-se tanto de um quanto de outro setor (MUSGRAVE e MUSGRAVE, 1980; STIGLITZ, 2000; TRESCH, 2002). Tresch (2002) define que os sistemas econômicos modernos são formados por dois campos: o arranjo dos mercados competitivos e a economia do setor público (BARCELOS, 2007, p. 25)

Arvate e Biderman (2006) afirmam que o debate a respeito do papel do estado na economia está longe de ser um consenso, e é permeado por discussões ideológicas, distinguindo-se, assim, dois tipos de posições identificáveis, com sólidos argumentos em defesa de ambos.

De um lado estão os liberais (escola de Chicago e Virgínia), mostrando em grande parte as dificuldades que o Estado impõe ao funcionamento da economia através dos mercados e, de outro, os defensores da intervenção estatal, que não acreditam nas soluções através dos mercados, por considerarem que elas não geram o “socialmente justo” em termos distributivos, ou simplesmente por acharem que o mercado competitivo seria apenas uma construção teórica, inexistente na prática (ARVATE e BIDERMAN, 2006, p. 45).

Acerca das justificativas da intervenção do Estado para minimizar os efeitos das falhas de mercado, notadamente, o provimento de bens públicos puros, na redução dos efeitos das externalidades negativas, na compensação pelas externalidades positivas, poder de mercado, mercados incompletos, desemprego, inflação e da assimetria informacional, vide os trabalhos de Giambiagi e Além (2000) e Rezende (2006).

Peacock e Wiseman (1961) buscam demonstrar que a participação do setor público na economia depende de fatores ligados à possibilidade de oferta de bens e serviços públicos, o que tem como limitação a capacidade do governo em aumentar os níveis de tributação. Na ocorrência de graves perturbações de ordem política ou socioeconômica a sociedade estará mais propensa a reduzir a resistência natural de elevação da carga tributária. Os autores argumentam que esse fator pode ser considerado como o principal responsável pelo crescimento do gasto público na história do Reino Unido, cujo impacto sobre a evolução das despesas governamentais resulta na manutenção dos níveis de tributação em patamares mais elevados do que os observados antes da situação que deu causa ao crescimento brusco da carga tributária, como se observou nas ocorrências das guerras mundiais; ou seja, após o término dos conflitos, o nível de tributação na Inglaterra permaneceu com índices mais elevados que os anteriores a esses eventos.

Conforme Rezende (2006), além de ocorrências extraordinárias - como as guerras-, períodos de grande depressão econômica, como o da década de 30 do século passado, ou de acentuado processo inflacionário têm sido mencionados como fatores suficientes para provocar esse efeito e manter a carga tributária em patamar superior ao observado antes do evento que deu causa ao crescimento súbito, denominado de “efeito-translação<sup>1</sup>”.

De forma geral, no século passado, o crescimento das despesas públicas seguiu uma tendência semelhante no conjunto dos atuais países desenvolvidos. Observa-se na tabela 1 que todos os países da lista tiveram considerável aumento das despesas governamentais durante a segunda metade do século passado, com a média entre eles considerada duplicando entre o período anterior à segunda Guerra Mundial e o ano de 1996. Após 1960, em apenas 36 anos, a média aritmética simples das despesas desses países cresceu 64%.

---

<sup>1</sup> Musgrave e Musgrave (1980) definem esse fenômeno como “efeito-limite”.

Tabela 1: Crescimento do gasto público em diversos países -1870/1996 (governo geral)

Países	Em % do PIB							
	Final do século XIX, em torno de 1870 (b)	Período prévio à I Guerra Mundial, em torno de 1913 (b)	Período posterior à I Guerra Mundial, em torno de 1920 (b)	Período prévio à II Guerra Mundial, em torno de 1937 (b)	1960	1980	1990	1996
Alemanha	10,0	14,8	25,0	34,1	32,4	47,9	45,1	49,0
Austrália	18,3	16,5	19,3	14,8	21,2	34,1	34,9	36,6
Áustria	-	-	14,7	20,6	35,7	48,1	38,6	51,7
Bélgica (c)	-	13,8	22,1	21,8	30,8	57,8	54,3	54,3
Canadá	-	-	16,7	25,0	28,6	38,8	46,0	44,7
Espanha (c)	-	11,0	8,3	13,2	18,8	32,2	42,0	43,3
Estados Unidos	7,3	7,5	12,1	19,7	27,0	31,4	32,8	33,3
França	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	46,1	49,8	54,5
Holanda (c)	9,1	9,0	13,5	19,0	33,7	55,8	54,1	49,9
Irlanda	-	-	18,8	25,5	28,0	48,9	41,2	42,0
Itália (c)	11,9	11,1	22,5	24,5	30,1	42,1	53,4	52,9
Japão	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32,0	31,3	36,2
Noruega	5,9	9,3	16,0	11,8	29,9	43,8	54,9	49,2
Nova Zelândia	-	-	24,6	25,3	26,9	38,1	41,3	34,7
Reino Unido	9,4	12,7	26,2	30,0	32,2	43,0	39,9	41,9
Suécia	5,7	10,4	10,9	16,5	31,0	60,1	59,1	64,7
Suíça	16,5	14,0	17,0	24,1	17,2	32,8	33,5	39,4
Média Simples	10,5	12,0	18,2	22,4	27,9	43,1	44,2	45,8

Fonte: Tanzi (1998). Tradução e reorganização do autor.

Notas: (b) valor referente ao ano mais próximo para o qual se dispõe de dados depois de 1870, antes de 1920 e antes de 1937;

(c) até 1937, dados referentes apenas ao governo central.

A partir dos trabalhos supracitados, diversos outros estudos têm-se intensificado nesse campo, com o emprego principalmente de técnicas econométricas, buscando avaliar o comportamento e dinâmica dos gastos como forma de se determinar o porquê desse aumento de despesas, da participação do governo na economia, do impacto na variação da carga tributária e de diversos fatores relacionados.

Nesse contexto, destaque-se o trabalho de Diamond e Tait (1988), que faz uma extensiva revisão da literatura empírica acerca das determinantes do crescimento dos gastos públicos. O artigo faz uma avaliação das abordagens quantitativas para a análise do crescimento das despesas governamentais. São tratados os principais debates da literatura até então, com apresentação de alguns testes, teorias e descrição das próprias experiências dos autores. O trabalho realça os problemas nos dados e as dificuldades técnicas de testar hipóteses e modelos nesta área, posto que a análise quantitativa do crescimento das despesas do governo tem sido testada, frequentemente, pela formulação de hipóteses, mas os dados e as limitações teóricas têm mostrado que os métodos empregados nem sempre são bem fundamentados.

Para esses autores, até então, havia dúvidas quanto à análise quantitativa do crescimento da despesa pública, porque os pesquisadores ainda demonstravam-se excessivamente ambiciosos, supondo um nível mais elevado da compreensão do que têm realmente, com o explícito reconhecimento de que os economistas estavam em um estágio preliminar de formulação de hipóteses.

Segundo Diamond e Tait (1988), Peacock e Wiseman admitiram que somente estávamos “no estágio da caixa preta” da pesquisa acerca crescimento da despesa pública.

Esse é um lamentável comentário sobre o progresso desse campo de estudo, quase um século após as especulações iniciais de Wagner, e após quase três décadas de pesquisa empírica extensiva, para que somente se estivesse no estágio de supor os mecanismos que afetam as transformações dentro dessa caixa.

Diamond e Tait (1988) complementam que o principal problema na análise das despesas públicas no contexto do crescimento econômico é desembaraçar os inter-relacionamentos complexos que descrevem o desenvolvimento de toda a economia, do qual o crescimento na atividade do governo é apenas um aspecto.

Mais recentemente, outros estudos se ativeram ao assunto do crescimento das despesas governamentais, como o de Brackley (2003), que se baseou em um modelo de demanda por despesas do setor público, avaliando os gastos governamentais dos Estados Unidos entre 1949 e 1998, buscando identificar as determinantes econômicas do tamanho relativo do governo. Com base nesse estudo, aproximadamente 75% a 80% da variância é explicada pela proporção da despesa do governo em relação ao PIB, expressa pela primeira diferença dos logaritmos dos vários componentes dessa despesa. As estimativas deram sustentação à Lei de Wagner, no contexto de uma economia desenvolvida, implicando que o crescimento econômico pode continuar a contribuir para o aumento relativo na despesa interna governamental após a fase do crescimento da industrialização.

Na Itália, conforme Legrenzi e Milas (2002), a despesa de governo em percentual do PIB aumentou de 25% nos anos 1960 para, aproximadamente, 55% nos anos 1990, a partir de quando teve início um período de redução em linha com a tendência das economias européias.

Quanto a estudos semelhantes que consideram países da América Latina, destaque-se o trabalho de Thornton (1998), que considerou alguns modelos de equações econométricas para examinar a relação entre despesa pública e crescimento da renda nacional, analisando os dados do Brasil (1961-1980), da Argentina (1913-1971) e do Chile (1913-1995). As amostras dos períodos para Argentina e Brasil terminaram mais cedo devido à hiperinflação ocorrida nesses países. O teste da causalidade de Granger resultou que o PIB e as despesas governamentais são co-integrados para a maioria das equações testadas, cujos resultados ofereceram relativa evidência da ocorrência da Lei de Wagner em todos os três países.

Marques Jr, Oliveira e Jacinto (2006) realizaram teste empírico com dados entre 1991 e 2000, discutindo o papel dos governos municipais no crescimento econômico do Brasil, concluindo pela inegável importância dos governos locais na provisão de serviços públicos que afetam a produtividade e a qualidade de vida das pessoas e, conseqüentemente, afetam o desenvolvimento da economia. Para esses autores, existe a necessidade de novas pesquisas que avaliem o papel das políticas públicas, principalmente com relação aos gastos públicos.

Rezende (2006) alerta que alguns cuidados devem ser considerados no método de análise das despesas públicas. Primeiro, as informações estatísticas dizem respeito às despesas realizadas que foram influenciadas por fatores que limitam a expansão da oferta. Segundo, porque, à medida que as informações disponíveis não permitem identificar os insumos empregados nem quantificar o produto setorial, torna-se impossível separar os elementos de oferta dos elementos de demanda na análise dos gastos, dificultando o isolamento dos efeitos das variáveis explicativas do comportamento dos gastos públicos.

Conforme as espécies e formas dos gastos governamentais há uma variação na geração de serviços e, conseqüentemente, uma maior ou menor influência sobre os dados de avaliação do comportamento da economia do país.

Para a pesquisa dos efeitos dos gastos públicos sobre os agregados macroeconômicos nacionais é oportuno salientar a posição de Riani (2002), pela qual fica evidente que quanto maior o volume de recursos gastos pelo governo em compromissos correntes menor será sua capacidade de poupança e, em conseqüência, será reduzida a sua possibilidade de realizar investimentos.

Conforme Pinheiro e Giambiagi (2006), uma das principais conseqüências da crise fiscal que tem atingido o Brasil a partir do início dos anos 80 foi a redução do investimento do setor público, entendido como a junção da administração propriamente dita com as empresas estatais. A aceleração do crescimento da economia brasileira a partir do final da década de 40 ocorreu com significativa elevação do investimento público, que atingiu sua maior elevação em meados dos anos 70.

Nesse sentido, Amadeo e Montero (2006) defendem que para um crescimento anual do PIB, em torno de 4%, de forma sustentável, a taxa de investimento deve-se situar na proximidade de 22 a 24%, e que o papel do setor público para elevar a taxa de poupança interna é muito importante, realçando a relevância do ajuste fiscal; mas o país carece de instituições capazes de favorecer essa acumulação, com sistema previdenciário muito generoso e universidades públicas que oferecem ensino gratuito. Com isso, observa-se que a taxa de investimento público não chega a 10% do investimento total necessário, havendo excessiva prioridade governamental pelos gastos correntes - notadamente pelos gastos sociais - em detrimento do investimento e da acumulação de riquezas necessários ao crescimento econômico.

Pelo foco dado na literatura nacional e pela importância que os governos têm dado às políticas sociais no Brasil, serão tratados na seqüência os principais aspectos em torno do gasto social, muito relevante entre as categorias de despesas tratadas neste trabalho.

## 2.6 Política Fiscal e Gasto Público no Brasil

Cardoso Jr. e Castro (2006) afirmam que entre 1995 e 2005, período de tempo que abrange a análise deste trabalho, houve um controle relativo da inflação, conduzindo o Governo Federal Brasileiro a um processo de endividamento constante, notadamente entre 1999 e 2002, o que obrigou o governo a cortar gastos e incrementar as receitas próprias.

Segundo Rezende (2006, p. 46), “o estudo da política fiscal do ponto de vista macroeconômico discute questões relativas a tamanho e composição dos gastos do governo, volume e distribuição da carga tributária, etc. e seus efeitos sobre a economia, de um ponto de vista agregativo...”.

Conforme delineado na seção anterior, o gasto público tem sido fator preponderante nas economias mundiais desde a grande depressão ocorrida após a primeira guerra mundial, o que pode ser percebido pela análise dos dados da Tabela 1.

No Brasil, segundo Biasoto Jr (2003), a política fiscal tem sido peça fundamental no conjunto da política econômica dos últimos anos. A partir das crises de 1997 e 1998 e da desmontagem da âncora cambial, na transição do primeiro para o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, os fundamentos da economia brasileira parecem ter se resumido a dois elementos de natureza fiscal: o primeiro, o sólido compromisso governamental de fazer o superávit primário necessário para colocar sob controle a relação entre a evolução da dívida pública e o PIB, de forma a garantir a solvência do Estado e controlar as expectativas dos mercados. O segundo, a forte disposição em promover as reformas estruturais que garantiriam a sustentabilidade fiscal no longo prazo.

Cabe destacar que o superávit primário, pelo método “acima da linha”, representa a diferença positiva entre as receitas e despesas de natureza não-financeiras, excluindo do resultado nominal os juros e amortizações da dívida, do lado da despesa, bem como as receitas da mesma natureza financeiras. (REZENDE, 2006).

Para Pinheiro e Giambiagi (2006), se hoje a China cresce a taxas elevadas, e se o Chile foi o país latino-americano a obter o melhor desempenho nos últimos vinte anos, foi em decorrência das políticas adotadas pelas suas autoridades.

Segundo Biasoto Jr (2003), a análise da política fiscal recente precisa considerar as mudanças ocorridas no cenário econômico brasileiro a partir dos anos 1990. O movimento teve início na implantação do Plano Real e ganhou impulso após a crise cambial de 1999 quando a perspectiva de insolvência da dívida pública colocou em xeque a política fiscal dos primeiros anos de estabilização, acelerando, sob a tutela do FMI, as mudanças da ordem



fiscal. O compromisso com a evolução da dívida pública alterou a condução do processo orçamentário, e o valor do superávit primário ganhou o status de despesa obrigatória, enquanto as despesas discricionárias tornaram-se resíduo - isto é, só se realizariam depois de assegurada a meta fiscal definida previamente.

Nesse sentido, é interessante a posição de Biasoto Jr (2003), segundo a qual a obtenção dos superávits primários, embora travestida de ciência econômica, tem muito mais significado político. Em verdade, a busca do superávit primário a qualquer custo é uma espécie de politização da política econômica às avessas, uma vez que mesmo sem um suporte teórico mais consistente, a austeridade fiscal é uma chancela política de que o Estado fará tudo que estiver ao seu alcance para honrar o valor do estoque de riqueza em títulos governamentais.

A política fiscal brasileira passou por significativas alterações na última década, em decorrência da necessidade de adaptar a política macroeconômica conduzida pelo governo à busca do crescimento econômico. Para Lopreato (2006), o processo de privatização e o uso da política fiscal como fiadora das condições de valorização do capital privado levaram à decisão de reformar as normas e procedimentos herdados do momento anterior, ou seja, empreendeu-se a tarefa de construir um novo regime fiscal comprometido com a solvência da dívida pública. Essa opinião é compartilhada por Biasoto Jr (2003), para quem a política econômica do novo governo caracterizou-se pela continuidade das linhas desenhadas na crise de 1998 e 1999. No campo fiscal, as autoridades econômicas deixaram, desde o início, que a meta fosse a redução da relação dívida-PIB. Neste sentido, a primeira grande medida da política econômica em matéria fiscal foi a elevação da meta de superávit primário de 3,75% para 4,25% do PIB, no exercício de 2003. Posteriormente, a proposta LDO apontaria em suas metas fiscais a manutenção deste patamar até o exercício de 2006.

Lopreato (2006) afirma, ainda, que a consagração do novo regime fiscal foi, sem dúvida, alcançada. O cumprimento das metas fiscais deixou de ser uma promessa e transformou-se em comprometimento oficial independentemente de quem estiver no comando da economia, como tem mostrado a experiência do Governo Lula. Entretanto, não se pode perder de vista que as alterações do regime fiscal foram acompanhadas de entraves importantes à plena consecução dos objetivos propostos. O aumento da carga tributária, a elevação da dívida pública e a rigidez na manipulação da peça orçamentária apontam o esgotamento da estratégia da política fiscal, sobretudo no atual regime de política macroeconômica em que o câmbio e os juros valem-se da política fiscal como âncora do sistema.

Rocha (2006) argumenta que um ajuste fiscal não gera, necessariamente, crescimento da economia, havendo evidências de que, em alguns países (Dinamarca, Irlanda, Grécia, Suécia e Estados Unidos), cortes nos gastos do governo geraram crescimento do PIB e, em outros (Finlândia, Suécia, Japão e Austrália), essas expansões fiscais (aumento dos gastos ou reduções na carga tributária) provocaram contração na economia. A autora argumenta que o Brasil, desde 1999, vem passando por um ajuste fiscal de baixa qualidade, uma vez que prioriza a geração de superávits primários, com aumento da carga tributária, mas sem redução da despesa, principalmente pela manutenção dos gastos correntes em níveis muito elevados em comparação com os investimentos.

O debate recente em torno da política do governo, conforme Lopreato (2006), desconsiderou as questões envolvendo os aspectos que definem a política de juros e de câmbio e centrou o foco das atenções no desempenho da política fiscal, como se o resultado alcançado fosse tão somente o produto do descontrole no trato dos gastos públicos. Para esse autor, não se pode fugir da discussão da atual estrutura de gastos públicos, do elevado grau de rigidez na política orçamentária e das condições da previdência social, mas não se pode jogar sobre a política fiscal a culpa dos males da economia e muito menos o ônus de ser a principal responsável pelo atual nível de taxa de juros.

Após a manutenção da taxa de juros em patamar superior a 26% a.a. nos primeiros quatro meses de 2003, o Banco Central do Brasil, por meio do Comitê de Política Monetária (Copom), deu início a um processo de redução dos juros, que atingiu 16% no final daquele ano e veio a estabilizar-se, reiniciando um processo ascendente a partir de setembro de 2004 e mantendo-se próximo de 20% até setembro de 2005, quando voltou a cair seguidamente até os dias atuais (agosto de 2007), situando-se em 11,25% a.a.

Não é possível deixar de lado a análise do regime de metas de inflação e de sua articulação com a política cambial, nem definir o aprofundamento do ajuste fiscal como condição necessária e prévia à retomada do crescimento. As visões divergentes sobre a maneira de pensar a questão fiscal será colocada, certamente, no centro do debate no contexto do quadro econômico e político do futuro próximo.

Lopreato (2006) posiciona-se no sentido de que a revisão do atual modelo de metas de inflação abrirá espaço à redução da taxa de juros e à discussão dos limites definidos pela política atual do Banco Central de produto potencial. A queda da taxa de juros e o maior crescimento do PIB afetariam positivamente o desempenho das contas públicas, permitindo, assim, repensar a agenda fiscal e definir níveis mais favoráveis de investimentos, sem recorrer à elevação da carga tributária.

Considerando a importância do gasto social no Brasil, tanto pelo volume de recursos empregados quanto pela própria relevância social, julga-se pertinente tratar de alguns aspectos relacionados ao gasto social federal, uma vez que esta discussão acerca do gasto público no Brasil envolve o direcionamento de recursos, principalmente de fontes tributárias, para as políticas redistributivas do governo federal.

Preliminarmente, enfatiza-se a complexidade em se definir quais gastos governamentais podem ser considerados sociais. Duarte (2004) afirma que o esforço para investigar esses gastos deve levar em conta a dificuldade de se chegar a uma definição universalmente aceita do que pode ser entendido por gasto social, uma vez que o conceito pode mudar conforme variam as necessidades da população de um determinado país, considerando-se, ainda, que a maioria dos estudos define o gasto social por meio da enumeração dos setores de interesse social, cuja definição incorpora um forte componente de juízo de valor, o que gera grande diversidade conceitual entre as distintas instituições que se dedicam ao tema.

Conforme Duarte (2004) a consolidação do gasto público da esfera federal em áreas sociais foi iniciada na década de 1980, em trabalho conjunto do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

Sangmeister (1996, p. 69) trata dos problemas da estabilização econômica na América Latina e discorre sobre a alocação de despesas nos orçamentos dos países, destacando que o gasto social do Brasil em meados da década de 1990 era maior que o de muitos outros países em desenvolvimento com similar nível de renda, mas que somente 20% do gasto social era canalizado diretamente para a população carente, que representava 41% da população do país. Para esse autor “os índices da pobreza do Brasil, comparada com outros países, em indicadores sociais como mortalidade infantil ou analfabetismo é um reflexo da má alocação de longo prazo da despesa pública no setor social”.

Tratando-se do gasto social do Governo Federal Brasileiro, Castro et al. (2003) afirmam que o gasto público tem papel relevante na geração de bens e serviços sociais que se situam no rol das responsabilidades do poder público, compondo o núcleo central dos atuais sistemas de proteção social dos Estados modernos. Em contextos diversos - político, social e econômico -, é relevante conhecer com precisão o montante de recursos disponíveis e aquele efetivamente gasto em áreas sociais. O dimensionamento do gasto mostra o dispêndio de recursos orçamentários e financeiros entre os diversos setores de atuação governamental, e quando comparado ao gasto público total permite medir a importância das diversas áreas

sociais e indicar a direção da ação estatal, bem como os ajustes realizados por dentro do conjunto da política social.

Um problema relacionado com o gasto social no Brasil é quanto ao efeito que causam no crescimento da despesa corrente não-financeira do Governo Federal, mormente porque grande parte das despesas surgidas no campo social sobrevém como despesas obrigatórias, que são aquelas vinculadas a alguma obrigação legal ou constitucional.

Para Nóbrega (2005), a explicação para o baixo crescimento da economia brasileira desde meados dos anos 1980 está relacionada às razões estruturais e à insuficiente qualidade das instituições que viabilizarão o novo modelo de desenvolvimento, apontando como a grande causa estrutural a Constituição de 1988, que criou um nível de despesas obrigatórias incompatível com o estágio de desenvolvimento do país, tendo alcançado 33% do PIB, incluídos os juros da dívida. Somando-se os desembolsos mínimos com gastos de investimentos e de custeio, o setor público despense algo em torno de 40% do PIB.

Velloso (2006) apresenta abundantes casos de despesas obrigatórias relacionadas aos gastos sociais, dentre eles:

- a) a determinação constitucional de que nenhum benefício previdenciário terá valor menor que o salário mínimo, o que significa que os recebimentos por pessoas que não contribuíram o suficiente para, na aposentadoria, terem direito a um salário mínimo por mês, acaba por gerar um déficit entre contribuições e benefícios;
- b) a decisão política de conceder seguidos aumentos no salário mínimo acima da inflação pressiona o gasto público nas áreas de previdência e assistência social, tendência que tem ocorrido ao longo de todo o período de 1995 a 2005;
- c) a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que regulamentou o art. 203 da Constituição Federal, instituiu o pagamento de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 anos ou mais, que viva em família de renda mensal per capita inferior a um quarto do salário mínimo;
- d) seguro-desemprego, que atende aos trabalhadores do setor formal que ficarem desempregados, auferindo salários proporcionais aos últimos três meses trabalhados.

Cabe ressaltar que há críticas quanto à aplicação de recursos em algumas áreas sociais no Brasil, notadamente quanto os beneficiários desses recursos. Pinheiro e Giambiagi (2006)

afirmam que por questões históricas e de influência política, parte importante do gasto social é dirigido para pessoas da classe média - como é o caso das aposentadorias precoces por tempo de contribuição ou o ensino gratuito em algumas das melhores universidades do país, que são públicas e freqüentadas, basicamente, por filhos da “classe média” -, justificando a sua resistência em abrir mão dessas transferências.

## CAPÍTULO 3

### Metodologia

Do ponto de vista do objetivo, a pesquisa foi realizada sob a forma descritiva. Na concepção de Gil (1999), a pesquisa descritiva visa, principalmente, descrever características de determinada população ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Este trabalho analisará as variações dos gastos públicos federais no período de 1995 a 2005, efetuando-se comparações entre os itens do gasto efetivo da União e a despesa total, o PIB e a carga tributária nacional.

Na classificação da pesquisa quanto aos procedimentos utilizados, empregou-se a pesquisa bibliográfica, por meio de trabalhos desenvolvidos em livros, artigos científicos, dissertações e teses relacionadas ao objeto de estudo, como também a pesquisa documental pela análise de estudos desenvolvidos pela Diretoria de Estudos Sociais do Ipea e pela consulta ao banco de dados do Ipea sobre a execução orçamentária e financeira da União.

Segundo Beuren et al. (2003, p. 89), a pesquisa documental “vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com o objetivo da pesquisa”.

Neste estudo apenas serão analisados os gastos efetivamente realizados pela União em relação à economia do país, que são as despesas totais e liquidada pelo governo e que contribuíram para a apuração do resultado do exercício, incluindo, portanto, as inscrições em restos a pagar.

Assim, chega-se ao conceito de “despesa efetiva” desenvolvido por Castro et al. (2007), para os quais o gasto efetivo do governo exclui despesas como as realizadas com renegociações da dívida, em que há apenas a troca de títulos, como o caso de a União ter assumido as dívidas dos estados, fato que provocou significativa elevação das despesas em inversões financeiras, mas que, efetivamente, não houve execução de despesa nem desembolso. Essa definição, portanto, tem por objetivo proporcionar uma visão mais aproximada do tamanho do Estado em termos macroeconômicos, evidenciando a real intervenção estatal na economia por meio do gasto público.

Tal conceito enfatiza o caráter econômico do gasto público, que se diferencia da definição contábil da receita e da despesa dessa natureza, conforme explicado por Mota (2002), para o qual as despesas são classificadas como “Efetivas” quando têm a característica

de diminuir o patrimônio líquido, em função de serem provenientes de fatos modificativos diminutivos, de forma que uma despesa de aquisição de um bem móvel (investimento), por exemplo, por representar uma despesa de capital, resultante de fato contábil permutativo (mutação patrimonial), é considerada despesa “Não-Efetiva”, pois não provoca alteração patrimonial, uma vez que a redução do patrimônio (saída do recurso financeiro) é compensada pelo bem adquirido.

Dessa forma, todas as despesas aqui consideradas seguirão o conceito de despesas efetivas conforme acima delineado, e serão compostas dos seguintes itens: juros e amortização da dívida interna e externa, mobiliária e contratual; aposentadorias e pensões do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), inativos da União, pessoal ativo; inversões financeiras; investimentos; outros benefícios e encargos sociais; transferências correntes e de capital a instituições multigovernamentais, instituições privadas, a estados e aos municípios; outras despesas correntes e de capital.

As principais despesas consideradas como não-efetivas e que foram excluídas são:

- a) transferências intragovernamentais, haja vista que se fossem consideradas como efetivas gerariam dupla contagem, pois são despesas quando da remessa dos recursos e quando da sua aplicação efetiva pelo órgão beneficiário;
- b) refinanciamentos da dívida interna e externa, por representarem apenas trocas de títulos, configurando negociações sem o desembolso efetivo de recursos;
- c) assunção de dívidas, mormente no período de 1997 a 1999, quando a soma das operações relativas ao órgão 71 - Encargos Financeiros da União - atingiu R\$ 374,3 bilhões, referentes às operações de inversões financeiras pelas quais a União assumiu dívidas das unidades federadas. Se tais despesas fossem consideradas haveria séria distorção nos dados nesse período;
- d) transferências a organismos internacionais, uma vez que não representam aplicações de recursos em benefício da sociedade nacional, apesar de representarem desembolso efetivo, o que significa que a método de separação do gasto efetivo deste trabalho é mais conservador que o adotado por Castro et al. (2007).

Além das considerações apontadas acerca de gasto efetivo e não efetivo, cabe ressaltar que há diferença entre a definição de gasto e despesa empregada no setor público e as conceituações da área empresarial. Em síntese, conforme Martins (2003), para a contabilidade

empresarial, a despesa é uma espécie de gasto, assim como o é o investimento, mas este não é despesa; na área pública todos os gastos são contabilizados como despesa. Assim, não há que se distinguir gasto público de despesa pública.

Segundo a teoria da Ciência das Finanças - que tem estreito relacionamento com a Contabilidade Governamental -, conforme Rezende (2006 p. 68), em termos de classificação e estrutura das despesas governamentais, não há distinção entre os termos gasto e despesa, cuja classificação é idêntica à empregada pela Contabilidade Pública. Nesse sentido, no estudo dos aspectos teóricos do crescimento do gasto público, também não se faz tal distinção, o que pode ser comprovado na análise dos clássicos trabalhos de Peacock e Wiseman (1961), Pryor (1968) e Bird (1970).

Tomando por base a classificação econômica da despesa pública, para a determinação dos gastos de *consumo* e de *investimento* do governo federal, dado que todos os gastos públicos efetuados no Brasil são considerados despesas pela Contabilidade Governamental, temos que o Gasto Público Total (GPT) divide-se em gastos correntes e de capital.

$$GPT_t = GC_t + GK_t$$

Onde GC são os gastos correntes e GK os gastos de capital, que são divididos em grupos de natureza de despesa (GD).

$$GC_t = GD_1 + GD_2 + GD_3$$

$$GK_t = GD_4 + GD_5 + GD_6$$

Onde  $GD_1$  = Pessoal e Encargos Sociais,  $GD_2$  = Juros e Encargos da Dívida,  $GD_3$  = Outras Despesas Correntes,  $GD_4$  = Investimentos,  $GD_5$  = Inversões Financeiras e  $GD_6$  = Amortização da Dívida. Logo:

$$GPT_t = (GD_1 + GD_2 + GD_3) + (GD_4 + GD_5 + GD_6)$$

Ocorre que os grupos de despesas da classificação econômica não são suficientes para proporcionar a separação dos gastos na forma pretendida neste trabalho, no qual foram segregadas as seguintes categorias:

- a) gasto corrente social (política redistributiva);
- b) gasto corrente não social (manutenção da máquina administrativa);
- c) gasto financeiro (administração da dívida);
- d) gasto de capital (despesa para a formação do capital);

Essa forma de divisão dos gastos obedeceu a uma metodologia própria, aproximando-se da análise das despesas por fatores econômicos desenvolvida por Musgrave (1969), que subdivide os gastos públicos em três categorias: investimento público, consumo e transferências de caráter redistributivo. Além desses grupos, julgou-se conveniente analisar



separadamente os gastos financeiros, dado que na análise do gasto público no Brasil é relevante a parcela destinada para a administração da dívida pública, chegando-se à seguinte equação:

$$GPT_t = GCS_t + GCNS_t + GFIN_t + GK_t$$

Onde GCS representa o gasto corrente social, GCNS é o gasto corrente não-social, GFIN é o gasto financeiro e GK, o gasto de capital em determinado período de tempo  $t$ .

Por conseguinte, foram realizados os seguintes ajustamentos para a obtenção e análise dos dados da execução orçamentária do Governo Federal:

- a) GCS e GCNS foram separados empregando-se a metodologia desenvolvida pela Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), cujo banco de dados possibilita a separação entre os gastos sociais e não-sociais;
- b) GFIN ficou constituído dos grupos de despesa GD2 (juros e encargos da dívida) e GD6 (amortização da dívida), agrupando a parte dos gastos financeiros incluída no gasto social. Portanto, esse grupo engloba a totalidade dos gastos de natureza financeira, independentemente de serem sociais ou não-sociais;
- c) GK inclui os grupos GD4 (investimentos) e GD5 (inversões financeiras), excluindo-se as amortizações da dívida (GD6), que são classificadas como despesas de capital, mas foram consideradas como parte do GFIN.

As variações anuais dos gastos ( $\Delta G$ ) são obtidas pela seguinte expressão:

$$\Delta G = \frac{G_t - G_{t-1}}{G_{t-1}}$$

Onde  $G_t$  é o gasto no ano  $t$  e  $G_{t-1}$ , no período imediatamente anterior, representados na forma percentual.

Foram usados, também, números-índices para demonstrar a relação entre os valores anuais de cada gasto em relação ao período-base (1995), considerando a metodologia descrita por Stevenson (1981, p. 396), pela qual as razões são expressas em percentual, arredondadas para 1%, porém sem o emprego do sinal de percentagem, considerando-se o período-base como 100% e os demais representando variações em relação ao ano-base.

$$N^\circ \text{Índice} = \frac{G_t}{G_{1995}} \times 100$$

Onde  $G_t$  representa qualquer categoria de gasto no ano  $t$  e  $G_{1995}$ , o gasto na mesma categoria no ano-base (1995).

Após definidos os agrupamentos dos gastos e a forma de obtenção dos dados, serão seguidos quatro procedimentos para a análise e interpretação dos resultados.

Primeiro, serão separados todos os valores mensais relativos aos grupos de despesas especificados, do período de 1995 a 2005, corrigidos monetariamente em valores de dezembro de 2006, a fim de eliminar o efeito da inflação ao longo do tempo.

Segundo, cada grupo de despesa será comparado com a despesa efetiva total, verificando-se a prioridade fiscal de cada tipo de gasto em relação ao gasto total do governo.

Terceiro, os gastos serão comparados com o agregado macroeconômico do PIB, analisando-se a prioridade macroeconômica de cada gasto.

Por último, as comparações dos gastos serão feitas em relação à carga tributária nacional, evidenciando a participação dos tributos no financiamento dos gastos do governo.

Em relação ao gasto social, pretende-se demonstrar os valores aplicados pelo Governo Federal em programas de redistribuição de renda, daí a separação dos gastos correntes nessa área (GCS). Os gastos de capital que fazem parte do GSF serão tratados juntamente com os demais gastos de capital, uma vez que estes, independentemente de serem da área social ou não-social, geram serviços e incrementos ao PIB. A construção de uma escola ou de um posto de saúde em uma comunidade pobre é um investimento que proporciona o mesmo efeito econômico na indústria da construção civil que a construção de uma estrada, uma ponte ou um prédio público qualquer, o que justifica tal segregação.

As limitações de consultas diretamente ao sistema SIAFI não permitem a separação do gasto social, uma vez que esse conjunto de despesas não é definido pelas atuais classificações orçamentárias; de modo que a forma pela qual a contabilidade governamental registra as despesas, seguindo os critérios orçamentários, inviabilizaria a realização desse estudo na forma acima proposta.

Castro et al. (2003) reconhecem a dificuldade na determinação do montante de recursos públicos empregados nos programas sociais, dada a complexidade da malha formada pelas instituições governamentais e seus respectivos âmbitos de atuação. Além disso, o esforço para investigar esses gastos deve levar em conta a dificuldade de se chegar a uma definição universalmente aceita do que pode ser entendido por Gasto Social – isso porque o conceito pode mudar conforme variam as necessidades mais prementes da população de um determinado país.

Esses autores adotam a conceituação de Fernandes (2000) e Cominetti (1994) de Gasto Público Social (GPS), que compreende os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento de necessidades e direitos sociais e que corresponde ao pagamento dos custos de bens e serviços – incluindo-se bens de capital – e transferências, sem deduzir o

valor de recuperação (depreciação e amortização dos investimentos em estoque, ou recuperação do principal de empréstimos anteriormente concedidos). O GSF, por sua vez, deriva do conceito do GPS, e envolve os dispêndios diretamente efetuados pelo Governo Federal, como também a transferência de recursos a outros níveis de governo (estadual e municipal) ou a instituições privadas, referentes a programas e ações desenvolvidos nas áreas sociais.

Fernandes et al. (1998) empregaram uma metodologia para levantamento do gasto social federal elaborada com base em dois critérios: i) os gastos sociais deveriam estar associados aos registros contidos no orçamento, ou seja, à classificação funcional-programática e à de natureza da despesa; ii) a série deveria ser comparável, em nível internacional, com outras séries de gasto social. Além disso, na definição da metodologia procurou-se evitar as falhas mais comuns observadas nos levantamentos do gasto social já realizados em países da América Latina, como os realizados pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1994, tais como:

- a) inclusão no gasto público social de despesas puramente administrativas - como o pagamento de pessoal dos diversos ministérios - que não representam um benefício direto à população;
- b) adoção de um conceito funcional de gastos, incluindo-se nas funções, programas que não deveriam ser considerados como sociais, e excluindo-se outros de interesse social, mas não vinculados a funções tidas como tal;
- c) incorreções oriundas do emprego de um enfoque institucional, que tem as mesmas desvantagens do enfoque funcional;
- d) omissão das despesas de capital ou falta da distinção entre estas e as despesas correntes, no caso das informações pelo total dos gastos.

Uma das deficiências apontadas pela CEPAL em algumas séries sobre gasto social de países da América Latina, segundo Fernandes et al. (1998), é a não-diferenciação entre despesas correntes e de capital, o que se procurou corrigir na metodologia do IPEA. Assim, este trabalho procurou adotar essa linha, conforme especificado na metodologia, enfatizando o gasto social corrente e não-financeiro.

Outro ponto a ser destacado é que, segundo a classificação orçamentária brasileira, as despesas com o pagamento de juros são itens da despesa corrente e os gastos com a amortização do principal da dívida fazem parte das despesas de capital. Por outro lado, o

grande volume de recursos que é gasto em juros e amortizações da dívida não representa aplicação de recurso diretamente pelo governo, havendo conveniência em separá-los, como forma de tornar líquida a aplicação real dos recursos públicos na economia nacional.

Dentre os gastos de capital do governo, este trabalho enfatiza os investimentos, pela sua importância como item do gasto público que influencia o crescimento da economia. As inversões financeiras, por seu turno, são demonstradas como forma de completar a totalidade dos gastos do governo, mas preferiu-se não priorizá-las neste estudo, principalmente por não gerarem serviços, apesar da característica de manutenção da riqueza patrimonial, constituindo uma espécie de “despesa neutra” - pois geram mutação patrimonial, assim como os investimentos, mas não têm influência no PIB; por outro lado, não encerram consumo, como as despesas correntes.

No estudo dos gastos de capital, assinala-se que o conceito de investimento aqui empregado é o de Formação Bruta de Capital Fixo ou inversão real, em linha com a definição de Rossetti (1995). No cômputo dos valores dos investimentos estão considerados os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) aplicados pelo Governo Federal, cujas informações são oriundas da Caixa Econômica Federal, responsável pelo gerenciamento de tais recursos, que também estão disponíveis na base de dados do Ipea. Esses recursos são classificados como gasto social por esse Instituto.

Para informações acerca das áreas específicas nas quais o Governo Federal aplica seus recursos em políticas sociais, veja-se o estudo de Castro et al. (2007). A metodologia para a separação do gasto social segue as definições dos trabalhos de Cominetti (1994), Fernandes (2000) e Castro et al. (2003).

A CEPAL (2002, p. 122), no estudo do Panorama Social da América Latina, definindo o procedimento para estimar os efeitos dos distintos fatores que incidem sobre o gasto social por habitante, estabeleceu a forma de cálculo da prioridade fiscal do gasto social (GS), que é representada pela divisão dos gastos dessa natureza pelo gasto público total (GPT) e da prioridade macroeconômica, calculada pela totalidade dos gastos sociais em relação ao PIB, conforme as expressões seguintes:

$$GS/GPT = \text{Prioridad fiscal del gasto social}$$

$$GS/PIB = \text{Prioridad macroeconômica}$$

A metodologia da CEPAL (2002) refere-se ao gasto social, mas, por analogia, será empregado o mesmo procedimento de cálculo para a determinação das prioridades dos demais grupos de gastos analisados neste trabalho, conforme acima mencionado.

Assim, a prioridade fiscal (PF) e prioridade macroeconômica (PM) de cada tipo de gasto são representadas neste trabalho da seguinte forma:

$$PF = \frac{GCS_t, GCNS_t, GFIN_t, GK_t}{GPT_t}$$

$$PM = \frac{GCS_t, GCNS_t, GFIN_t, GK_t}{PIB_t}$$

Além das comparações e análises em torno da prioridade macroeconômica e fiscal, serão verificados os comportamentos dos gastos vis-à-vis a carga tributária federal, a fim de estabelecer as relações entre as fontes de financiamentos dos gastos da União. Para o cálculo das fontes de recursos tributárias das fontes tributárias de recursos, a metodologia seguida foi a utilizada pelo Ipea/Disoc, que considera fontes tributárias principalmente: recursos ordinários; contribuições sociais; contribuições econômicas; Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; Fundo Social de Emergência; recursos extra-orçamentários do FGTS; e as seguintes taxas: Taxa de Fiscalização dos Mercados de Títulos e Valores Mobiliários; Taxa de Fiscalização dos Mercados de Seguro, de Capitalização e da Previdência Privada Aberta; recursos de concessões e permissões; taxas pelo exercício do poder de polícia; e taxas por serviços públicos. Ressalve-se que o Código Tributário Nacional (Lei 5.172/66) define que são tributos apenas os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria.

Todos os valores correntes mensais foram atualizados monetariamente pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), que é calculado mensalmente pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), constituindo-se de uma média aritmética ponderada, composta por 60% do Índice de Preços Atacado (IPA), 30% do Índice de Preços ao Consumidor (IPC) e 10% do Índice da Construção Civil (ICC).

A correção de valores nominais de uma série temporal é justificada pela necessidade de se minimizar os efeitos da flutuação do nível de preços. Para se avaliar o crescimento real de uma série de dados financeiros, é necessário descontar a parte da variação que decorre basicamente da mudança generalizada dos preços (inflação).

A escolha IGP-DI como deflator deu-se pela falta de um índice próprio para medir variações nos preços dos insumos consumidos ou dos bens e serviços produzidos pelo setor público. Considerada a multiplicidade de gastos governamentais, o ideal seria a utilização de um índice misto, o que está de acordo com a posição de Duarte (2004) nos estudos do IPEA sobre a metodologia de pesquisa do acompanhamento, dimensionamento e análise do Gasto Social Federal do Brasil.

Segundo Fernandes et al. (1998), tratando-se do gasto social do governo, o deflator mais adequado seria um índice que demonstrasse o comportamento de preços do conjunto dos bens e serviços ofertados gratuitamente pelo setor público, ou então para os bens por este consumidos. Na falta de tais indicadores, o deflator implícito do PIB e os Índices de Preços ao Consumidor (IPC) são os mais utilizados, principalmente pela disponibilidade de séries confiáveis e de longa duração.

Esses indicadores, entretanto, têm limitações. O IPC, empregado como índice oficial em muitos casos por ser apurado pelo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), representa uma cesta de bens e serviços de consumo privado, muito diferente do consumo do setor público. Além disso, não permite medir os impactos do lado do beneficiário, porque os bens e serviços prestados pelo setor público não configuram uma transação econômica.

O deflator implícito do PIB, segundo Fernandes et al. (1998), apresenta vantagem considerável sobre o IPC, por incluir a atividade do setor público, e porque o PIB constitui uma aproximação da base tributária, mas não separa o efeito quantidade do efeito preço e inclui atividades não relevantes para o setor público.

A opção pela correção mensal dos dispêndios foi adotada em decorrência da observação e comparação entre esse método e o de correção pela média anual. A correção dos valores correntes da execução orçamentária anual, conforme evidenciado pelo SIAFI, desconsidera que os valores despendidos no início do ano sofrem perda de valor no tempo em relação aos valores mensais dos últimos anos do exercício, daí a aplicação da correção em relação aos valores das despesas mensais.

Além disso, algumas áreas de atuação, como a de saúde, apresentam cronograma de dispêndios bastante irregulares ao longo do ano, e a despesa tende a se concentrar nos últimos três a quatro meses do exercício. O mesmo comportamento irregular de desembolsos é verificado em diversos programas e pela prática corrente de os órgãos envidarem esforços para a máxima execução dos seus programas como forma de manterem a dotação para os exercícios seguintes, o que implica geralmente um esforço concentrado na execução orçamentária nos últimos meses do ano. Na área de previdência social isso ocorre em virtude do pagamento de gratificação natalina a beneficiários de aposentadorias e pensões.

## **CAPÍTULO 4**

### **4.1 Análise do Gasto Público Federal no Brasil**

A análise do gasto público federal no período de 1995 a 2005, conforme a metodologia desenvolvida para este trabalho, focaliza a Despesa Efetiva do Governo Federal, dividida no gasto corrente social, corrente não-social, financeiro e de capital. A evolução e dinâmica desses grupos constituem importante indicativo do emprego do orçamento, pela via do gasto público, na dinamização da demanda e na utilização dos instrumentos de estabilização econômica.

É por meio do orçamento que o governo estabelece as áreas prioritárias para aplicação dos recursos disponíveis para o setor público. A definição dos setores nos quais as despesas serão realizadas determina a natureza da intervenção estatal na economia do país, o que é realizado por meio das funções econômicas do Estado, também conhecidas como “funções fiscais”, que, na posição de Musgrave e Musgrave (1980) tem por objetivo favorecer os ajustamentos na alocação de recursos, realizar ajustes na distribuição de renda e garantir a estabilidade econômica.

### **4.2 Evolução e Dinâmica dos Gastos Federais Efetivos**

O que se pretende analisar é que grupos de gastos tiveram mais participação no crescimento da despesa total, e quais sofreram os efeitos dos cortes e do crescimento do orçamento. Para efetuar essas comparações foi construída a tabela a seguir.

Observa-se que o gasto total aumentou 39% no período de 11 anos e que, no último ano da série os gastos financeiros representavam os que mais cresceram em relação ao valor inicial, com aumento de 91%, seguido pelos investimentos, com 65%, GCS com 32% e GCNS com 12%.

Tabela 2: Evolução do gasto efetivo do governo federal no período 1995-2005

R\$ bilhões (em valores de dez. 2006)

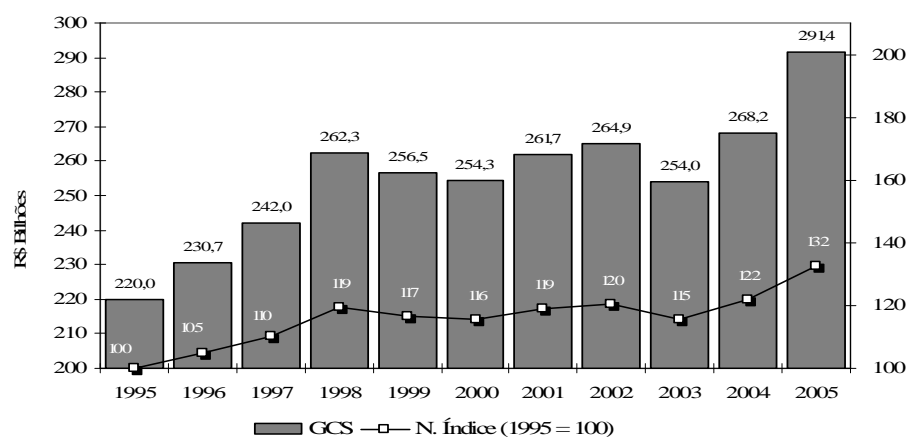
Ano	Gasto Efetivo do Governo Federal						GK Total	Gasto Total
	GCS	GCNS	GFIN	GK				
				Investimentos	Inversões			
1995	220,0	59,9	75,6	14,6	17,1	31,7	387,2	
1996	230,7	59,9	68,7	17,0	26,5	43,4	402,7	
1997	242,0	65,6	83,4	26,8	11,9	38,6	429,6	
1998	262,3	67,3	129,0	26,9	11,7	38,7	497,3	
1999	256,5	62,8	151,2	19,1	13,0	32,1	502,5	
2000	254,3	65,9	150,7	23,7	11,4	35,1	506,0	
2001	261,7	66,6	182,1	28,1	23,6	51,8	562,2	
2002	264,9	68,5	181,3	17,4	19,4	36,8	551,4	
2003	254,0	56,7	174,6	11,5	17,9	29,4	514,7	
2004	268,2	57,7	161,1	15,7	12,5	28,2	515,1	
2005	291,4	66,9	144,4	24,1	11,2	35,2	537,9	
<i>Números-Índices</i>								
1995	100	100	100	100	100	100	100	
1996	105	100	91	116	155	137	104	
1997	110	109	110	183	70	122	111	
1998	119	112	171	185	69	122	128	
1999	117	105	200	131	76	101	130	
2000	116	110	199	163	66	111	131	
2001	119	111	241	193	138	163	145	
2002	120	114	240	119	114	116	142	
2003	115	95	231	79	105	93	133	
2004	122	96	213	108	73	89	133	
2005	132	112	191	165	65	111	139	

Fonte: SIAFI. Base de dados do Ipea/Disoc. Preparação do autor.

Nota: valores corrigidos pelo IGP-DI de dez. 2006 = 344,12, com índice-base em ago 1994 = 100.

A evolução de cada tipo de gasto será analisada conforme os gráficos seguintes, que demonstram os valores despendidos, à esquerda, e o número-índice, à direita, que evidencia a variação percentual em relação ao valor inicial do gasto, de forma a permitir avaliar o comportamento específico dos grupos de despesas ao longo do tempo.

Gráfico 1: Gasto corrente social do governo federal no período 1995-2005



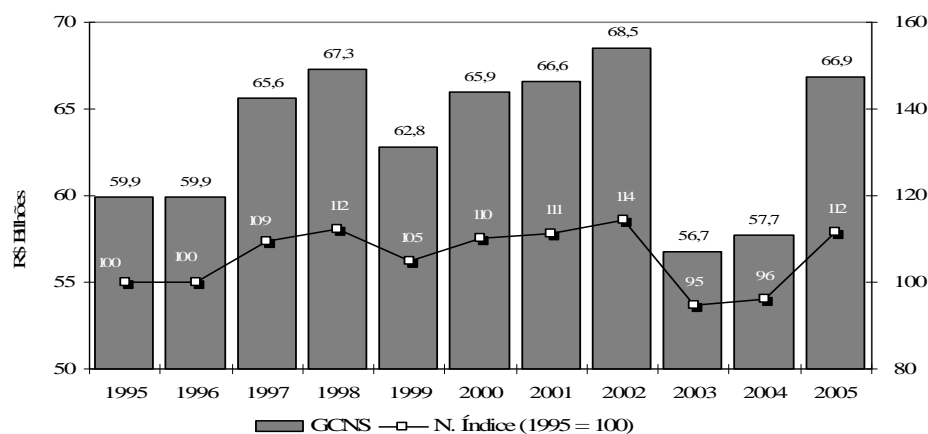
Fonte: SIAFI. Base de dados do Ipea/Disoc. Preparação do autor.

O GCS apresentou, ao longo do período analisado, uma taxa de crescimento praticamente constante até 1998, com posterior estabilidade até 2002, caindo em 2003 e



voltando a crescer de forma significativa, chegando ao maior índice em 2005, quando atingiu um aumento de 32% em relação ao gasto de 1995, em valores constantes.

Gráfico 2: Gasto corrente não-social do governo federal no período 1995-2005

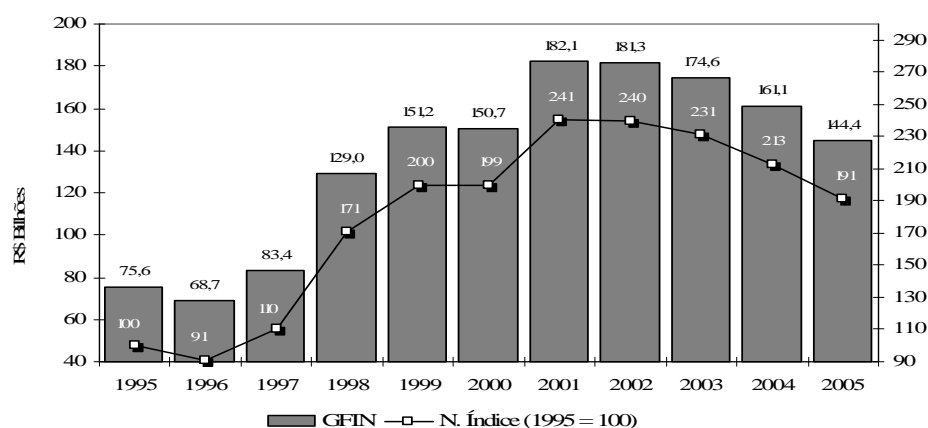


Fonte: SIAFI. Base de dados do Ipea/Disoc. Preparação do autor.

O GCNS apresentou relativa estabilidade no período, atingindo 14% de crescimento até 2002, ficando nos dois anos seguintes abaixo do valor de 1995. Em 2005 o valor despendido na manutenção da máquina administrativa ficou 12% maior que o valor do início da série, representando o menor crescimento comparado com as demais categorias analisadas, contrariando o que se costuma informar a imprensa nacional, de que os gastos correntes têm crescido de forma expressiva no Governo Federal. Importante item do GCNS são as despesas de pessoal da administração direta e a ausência de reajustes ou reajustes salariais abaixo dos índices de inflação contribuíram para a relativa estabilização desse conjunto de despesas.

Importante observação é que valor do GCS tem sido menor no início dos mandatos presidenciais. Foi o que ocorreu em 1995, 1999 e 2003.

Gráfico 3: Gasto Financeiro do Governo Federal no Período 1995-2005



Fonte: SIAFI. Base de dados do Ipea/Disoc. Preparação do autor.

O GFIN iniciou um período de elevado crescimento a partir de 1997. Coincidentemente, nesse mesmo período houve um significativo aporte de recursos para o governo em virtude da ocorrência das privatizações de grandes empresas estatais, notadamente a Vale do Rio Doce, que passou ao domínio privado a partir de 1997 e a Telebrás, a partir de 1998.

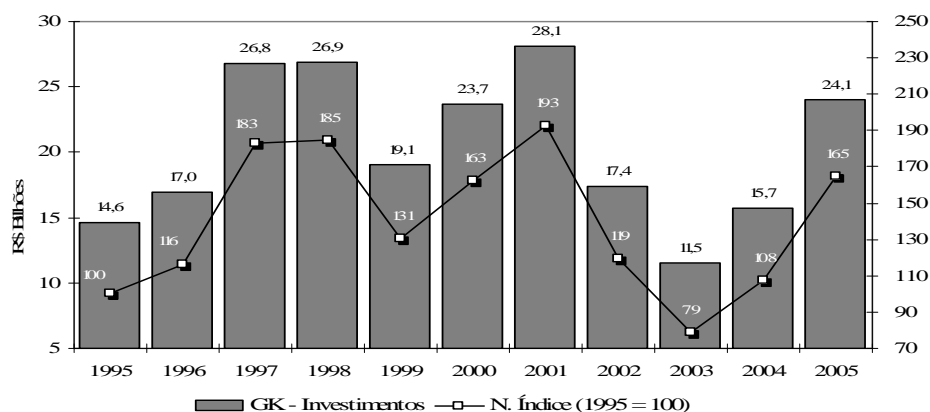
Em maio de 1997, ocorreu o leilão de privatização da empresa Vale do Rio Doce, arrematada pelo Consórcio Brasil, liderado pela Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). Com o Programa Nacional de Desestatização, o governo federal, em julho de 1998, privatizou a Telebrás, promovendo a cisão da empresa, e vendendo suas 12 *holdings*, o que representou a transferência à iniciativa privada do controle acionário das empresas de telefonia fixa e de longa distância, bem como das empresas de telefonia celular. A partir de então foi criada a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), que passou a regular o setor, por meio da Lei nº 9.472/97 (Lei Geral das Telecomunicações).

De acordo com Carneiro (2002), com informação do BNDES, ao longo da década de 1990 e sobretudo na sua segunda metade, as privatizações rederam cerca de US\$ 100 bilhões às várias esferas de governo, incluídos aí o pagamento dos ativos e a transferência de dívidas.

Alem disso, esse período marca a ampliação do ajuste fiscal adotado pelo governo que tem sido mantido até os dias atuais, por meio do qual houve significativo direcionamento do gasto público para o lado financeiro, sustentado pelo cumprimento das metas de superávit primário.

Além da elevação do gasto financeiro efetivo, julga-se relevante apontar que a análise das despesas não-efetivas indica um crescimento expressivo do gasto financeiro no período 1997-1999, cuja média foi superior em R\$ 214 bilhões em relação a 1996; do que se conclui que a prioridade fiscal pelo gasto financeiro foi mais de 20 vezes superior ao gasto de investimento e, obviamente, os recursos das privatizações foram aplicados de acordo com essa opção do Governo Federal.

Gráfico 4: Investimentos da administração direta do governo federal 1995-2005



Fonte: SIAFI. Base de dados do Ipea/Disoc. Preparação do autor.

Os investimentos oscilaram bastante durante o período analisado, mas é interessante que a tendência a partir de 2003, quando o gasto chegou ao seu menor valor, é de grande crescimento percentual. Após um período de queda significativa entre 2001 e 2003, o item investimentos foi o que mais cresceu em termos percentuais, chegando a 2005 com aumento de 65% em relação ao valor inicial. Todavia, em termos absolutos, esse crescimento é pouco significativo no contexto da despesa total, uma vez que a soma dos investimentos corresponde apenas a 4,4% dos gastos totais.

Visando efetuar-se o dimensionamento dos investimentos do Governo Federal, conforme apresentação da Tabela 3, os valores dos gastos foram deflacionados mês a mês para dezembro de 2006, pelo IGP-DI, de forma a permitir uma adequada comparabilidade e favorecer a idéia de evolução real do gasto efetuado em cada órgão do governo.

Tabela 3: Investimentos por órgãos do governo federal no período 1995-2005

ÓRGÃO	R\$ milhões (em valores de dez. 2006)												SOMA	%
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005			
Min. dos Transportes	2.319	3.565	5.155	5.810	3.871	4.535	5.042	2.851	1.658	2.276	5.408	42.488	24,79	
Min. da Defesa <sup>(1)</sup>	2.968	2.512	2.095	2.367	1.550	3.094	3.173	2.220	1.049	1.669	1.641	24.338	14,20	
Min. da Saúde	1.159	584	1.252	1.917	2.208	2.287	3.784	1.974	1.103	1.969	2.177	20.413	11,91	
Min. da Educação	2.260	1.877	1.034	1.236	595	1.199	1.733	855	525	506	1.002	12.822	7,48	
Min. da Integração Nacional	-	-	-	-	40	1.952	2.922	1.165	449	755	1.660	8.942	5,22	
Min. Planej., Orçamento e Gestão	1.367	2.381	3.061	1.735	30	72	30	11	5	24	13	8.727	5,09	
Presidência da República	205	140	628	610	2.189	1.035	1.522	916	87	118	113	7.563	4,41	
Min. do Meio Ambiente	1.476	1.056	1.861	1.876	115	208	320	182	38	64	62	7.258	4,23	
Min. da Justiça	67	115	240	519	136	921	1.279	709	532	563	528	5.610	3,27	
Min. Agric., Pec. e Abastecimento	317	461	457	696	622	316	496	251	87	147	265	4.116	2,40	
Min. das Cidades	-	-	-	-	-	-	-	-	710	1.063	1.686	3.459	2,02	
Min. do Esporte e Turismo <sup>(2)</sup>	-	37	105	158	299	414	636	429	195	350	732	3.354	1,96	
Min. Desenvolvimento Agrário <sup>(3)</sup>	-	-	409	421	252	434	547	361	178	318	411	3.329	1,94	
Min. da Ciência e Tecnologia	168	157	154	155	159	344	397	122	236	243	494	2.627	1,53	
Min. da Fazenda	143	344	334	395	193	99	246	159	54	74	353	2.393	1,40	
Justiça do Trabalho	311	210	138	139	35	40	61	126	121	247	295	1.722	1,00	
Justiça Eleitoral	17	247	97	283	205	199	65	178	46	235	93	1.666	0,97	
Justiça Federal	120	132	116	155	142	93	160	156	115	150	184	1.522	0,89	
Min. Prev. e Assistência Social	33	269	173	186	87	136	197	134	56	37	74	1.382	0,81	
Min. Des., Ind. e Com. Exterior	30	89	117	157	161	97	224	68	63	121	87	1.215	0,71	
Outros - 18 Órgãos <sup>(4)</sup>	454	501	617	582	895	551	734	486	328	591	725	6.464	3,77	
<b>Total Anual</b>	<b>13.412</b>	<b>14.677</b>	<b>18.041</b>	<b>19.396</b>	<b>13.784</b>	<b>18.025</b>	<b>23.568</b>	<b>13.353</b>	<b>7.633</b>	<b>11.519</b>	<b>18.004</b>	<b>171.411</b>	<b>100,00</b>	

Fonte: SIAFI. Base de dados do Ipea/Disoc. Elaboração do autor.

Notas: (1) Min. da Defesa representado pelos Ministérios Militares até 1998, quando perderam o status de Ministério e a integrar esse novo órgão civil;

(2) Ministérios do Esporte e Turismo com valores em conjunto, por terem sido parte de um mesmo órgão durante o período de 1999 a 2002;

(3) considera os valores despendidos pelo Gabinete do Min. Extraordinário da Política Fundiária até 2000.

(4) em ordem decrescente do gasto total do período: Senado Federal, Min. da Cultura, Min. do Trabalho e Emprego, Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, Min. Público da União, Min. das Comunicações, Min. de Minas e Energia, Câmara dos Deputados, Min. da Assistência e Promoção Social, Justiça do DF e dos Territórios, Min. das Relações Exteriores, Tribunal de Contas da União, Supremo Tribunal Federal, Gab. do Min de Proj. Especiais, Sup. Trib. de Justiça, Justiça Militar da União, Min. da Adm. Federal e Reforma do Estado e Min. do Bem-Estar Social.

(5) todos os valores foram deflacionados mensalmente para dezembro de 2006, pelo IGP-DI.

Os dados apresentados na Tabela 3 demonstram que os maiores valores dos investimentos da administração direta do Governo Federal ocorreram no período de 1997 a 2001 (média de 25 bilhões), seguindo-se com uma queda nos anos seguintes, e um aumento em 2005, quando se aproximou da média do citado, atingindo R\$ 24,1 bilhões e 1,08% do PIB.

Dentre os Ministérios, o dos Transportes aplicou, aproximadamente, ¼ de todos os investimentos do Governo Federal nos 11 anos analisados, com média anual de R\$ 3,9 bilhões, destacando-se que havia uma trajetória de queda até o ano de 2003 (vide transcrição abaixo), quando teve início um novo mandato na chefia do Poder Executivo Federal, iniciando-se um período de crescimento bastante significativo, com uma variação positiva de 138% de 2004 para 2005.

O Ministério da Defesa investiu 14% de todos os recursos do período, o da Saúde algo próximo de 12% e Educação, 7,5%.

O Ministério da Integração Nacional, mesmo tendo sido criado a partir de 1999, no volume total de investimentos foi superado apenas pelos quatro ministérios citados no parágrafo anterior, sendo que em 2005 seus investimentos somente fora superados pelos ministérios do Transportes, da Saúde e das Cidades.

O Ministério das Cidades, por sua vez, teve crescimento ainda maior. Foi criado em 2003 e seus investimentos cresceram, anualmente, a uma média de 71%, chegando a 2007 como o terceiro órgão da Administração Direta que mais investe no país.

Considerando que as despesas em transportes são os mais significativos no contexto dos investimentos do Governo Federal, e que esses gastos, juntamente com energia e comunicações, fazem parte do grupo de infra-estrutura econômica, merecendo análise específica.

Na análise do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre as contas do governo federal, conforme Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2003, houve ressalva quanto à execução orçamentária das despesas nas funções relativas à infra-estrutura econômica:

Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, foram executados R\$ 1.168,5 bilhões no período 2000/2003, representando cerca de **76%** dos recursos totais para o período, sendo alcançadas, em média, 58% das metas físicas estabelecidas para os programas dele constantes. Agrupando funções de governo pelas áreas “Desenvolvimento Social”, “Justiça e Cidadania” e “Relações Exteriores e Defesa Nacional”, cujas despesas atingiram, respectivamente, 117%, 302% e 612% daquelas previstas no PPA. Por sua vez, a área **“Infra-estrutura Econômica”, consolidando as funções “Transporte”, “Energia” e “Comunicações”, apresentou índice de apenas 15% da execução orçamentária** (TCU, 2004, p. 486). (grifos nosso)

No Brasil, os gastos em infra-estrutura econômica de transportes são realizados principalmente pela administração direta, enquanto que em comunicações e energia a parte mais significativa tem participação da administração indireta e de capital privado.

A parte de infra-estrutura aérea é encargo da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (INFRAERO), que não recebe recursos à conta do orçamento da União, pois desempenha uma atividade custeada pela cobrança de tarifas das empresas aéreas, dos passageiros e da exploração dos espaços dos aeroportos, não utiliza a Contabilidade Pública e, por conseqüência, seus gastos não estão disponibilizados no SIAFI.

Em relação aos investimentos em infra-estrutura de comunicações e energia, grande parte sempre foi realizada por empresas da administração indireta, que também não fazem parte do orçamento fiscal e da seguridade social e não realizam suas despesas sob o controle da Contabilidade Pública nem empregam o SIAFI e, por conseguinte, não são objetos deste estudo.

Destaque-se que esses setores estão cada vez mais propensos a serem dominados pelo capital privado, ficando a intervenção estatal limitada à regulação da atividade. Exemplo desse fato são as privatizações das empresas de telecomunicações e de distribuição de energia elétrica ocorridas na década passada (Telebrás, em 1998), com a criação de agências reguladoras para controlar o setor, como a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), após a alteração Constitucional (Emenda Constitucional nº 8, de 15.08.1995) que

permitiu a exploração de serviços de telecomunicações pelo setor privado, bem como a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

Apesar das privatizações das empresas estatais de distribuição de energia elétrica, a Eletrobrás (Centrais Elétricas Brasileiras S.A.), com a nova regulamentação do setor a partir de 2004, foi excluída do Programa Nacional de Desestatização (PND), permanecendo como estatal integrante da administração indireta ligada ao Ministério das Minas e Energia. Conforme informação constante na página eletrônica<sup>17</sup> da empresa, as reformas institucionais e as privatizações na década de 1990 acarretaram a perda de algumas funções da estatal e mudanças no perfil da Eletrobrás. Na condição de holding, a Eletrobrás controla grande parte dos sistemas de geração e transmissão de energia elétrica do Brasil por intermédio de seis subsidiárias: Chesf, Furnas, Eletrosul, Eletronorte, CGTEE e Eletronuclear. Além de principal acionista destas empresas, a Eletrobrás, em nome do governo brasileiro, detém metade do capital da Itaipu Binacional. Em 2006, a capacidade geradora das concessionárias do grupo Eletrobrás, acrescida de metade da potência de Itaipu pertencente ao Brasil, alcançou a marca de 37.941 MW, correspondentes a 39% do total brasileiro. As linhas de transmissão pertencentes ao grupo, com 56.718 quilômetros de extensão, representam 65,9% do total nacional.

Para Giambiagi e Pinheiro (2006), a necessidade de aumentar o investimento nos setores em que o setor público (administração direta e estatais) se manteve dominante após as privatizações dos anos 90 - notadamente energia elétrica, saneamento e rodovias - gerou um intenso debate sobre os limites impostos ao investimento pela política fiscal adotada a partir de 1999, que foi direcionada para a geração de superávits primários.

A Tabela 4 informa os investimentos das empresas estatais federais não financeiras, para possibilitar uma comparação com os investimentos da administração direta.

Tabela 4: Investimentos das estatais federais não-financeiras e da Administração Direta no período 1995-2005 (em percentual do PIB)

Ano	Investimentos das Estatais Não-Financeiras						Investimentos da Adm. Direta	Investimento Total
	Vale do Rio Doce	Telebrás	Petrobrás	Eletrobrás	Outras Estatais	Total		
1995	0,05	0,58	0,42	0,15	0,06	1,26	0,73	1,99
1996	0,06	0,88	0,39	0,18	0,05	1,56	0,78	2,34
1997	-	0,86	0,38	0,23	0,08	1,55	1,18	2,73
1998	-	0,55	0,36	0,31	0,07	1,29	1,17	2,46
1999	-	-	0,40	0,30	0,05	0,75	0,89	1,64
2000	-	-	0,54	0,20	0,05	0,79	1,12	1,91
2001	-	-	0,72	0,22	0,05	0,99	1,33	2,32
2002	-	-	0,82	0,25	0,06	1,13	0,87	2,00
2003	-	-	0,89	0,19	0,03	1,11	0,57	1,68
2004	-	-	0,94	0,22	0,07	1,23	0,76	1,99
2005	-	-	1,01	0,24	0,07	1,32	1,08	2,40

Fonte: Giambiagi e Pinheiro (2006) para os dados da Adm. Indireta e SIAFI para Adm. Direta.

Conforme análise da Tabela 4, somente as empresas Vale do Rio Doce, Telebrás e outras privatizadas respondiam por investimentos próximos de 2% do PIB no início dos anos 80, o que significava quase 50% dos investimentos do conjunto das estatais, índice que caiu para pouco mais de 0,5% em 1995, pouco antes de passarem para o domínio privado.

### 4.3 Prioridade Fiscal dos Gastos Federais

A análise do gasto corrente social e não-social, assim como dos gastos financeiros e de capital em comparação com a despesa efetiva total do Governo Federal é uma importante medida que permite inferir a prioridade fiscal do governo em relação às áreas de atuação da União pela via dos gastos públicos. Identificar as relações e influências entre as espécies dos gastos federais e o orçamento da União é uma forma de qualificar as políticas e avaliar a ação governamental em suas principais áreas de intervenção na sociedade, de acordo com o compromisso de suas políticas para a área social, a manutenção da máquina administrativa, administração da dívida e com os investimentos públicos, na busca pelo crescimento econômico e desenvolvimento social.

Para evidenciar a prioridade fiscal das despesas do Governo Federal, conforme os grupos de gastos adotados por este estudo foi construída a Tabela 5.

Tabela 5: Gasto efetivo do governo federal e prioridade fiscal no período de 1995 a 2005

Ano	Gasto Efetivo do Governo Federal (R\$ bilhões) <sup>(1)</sup>							Prioridade Fiscal dos Gastos Efetivos <sup>(2)</sup>				
	GCS	GCNS	GFIN	GK		GK Total	Gasto Efetivo Total	GCS	GCNS	GFIN	GK Investimentos	GK Inversões
				Investimentos	Inversões							
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f=d+e)	(g=a+b+c+f)	(a/g)	(b/g)	(c/g)	(d/g)	(e/g)
1995	220,0	59,9	75,6	14,6	17,1	31,7	387,2	56,8	15,5	19,5	3,8	4,4
1996	230,7	59,9	68,7	17,0	26,5	43,4	402,7	57,3	14,9	17,1	4,2	6,6
1997	242,0	65,6	83,4	26,8	11,9	38,6	429,6	56,3	15,3	19,4	6,2	2,8
1998	262,3	67,3	129,0	26,9	11,7	38,7	497,3	52,7	13,5	25,9	5,4	2,4
1999	256,5	62,8	151,2	19,1	13,0	32,1	502,5	51,0	12,5	30,1	3,8	2,6
2000	254,3	65,9	150,7	23,7	11,4	35,1	506,0	50,3	13,0	29,8	4,7	2,2
2001	261,7	66,6	182,1	28,1	23,6	51,8	562,2	46,6	11,8	32,4	5,0	4,2
2002	264,9	68,5	181,3	17,4	19,4	36,8	551,4	48,0	12,4	32,9	3,2	3,5
2003	254,0	56,7	174,6	11,5	17,9	29,4	514,7	49,3	11,0	33,9	2,2	3,5
2004	268,2	57,7	161,1	15,7	12,5	28,2	515,1	52,1	11,2	31,3	3,0	2,4
2005	291,4	66,9	144,4	24,1	11,2	35,2	537,9	54,2	12,4	26,9	4,5	2,1

Fonte: SIAFI. Base de dados do Ipea/Disoc. Preparação do autor.

Notas: (1) valores corrigidos pelo IGP-DI de dez. 2006 = 344,12, com índice-base em ago 1994 = 100.

(2) percentual do gasto efetivo total.

Conforme se pode observar na análise da Tabela 5, a maior prioridade do Governo Federal tem sido com a política redistributiva, por meio dos gastos sociais e dos gastos de natureza financeira.

A comparação entre os dois grupos prioritários do governo mostra que o GFIN aumentou mais de 15 p.p. entre 1996 e 2001, indicando que a partir de 1998 essas despesas tiveram um crescimento significativo em detrimento, principalmente, do gasto social, que caiu 11% no mesmo período, considerando-se o orçamento total do Governo Federal.

A questão da prioridade pelos gastos de natureza social, que são mais direcionados aos pobres, é tratada por Ravallion (2002), que questiona se os cortes orçamentários na Argentina tendem a cair mais pesadamente sobre os serviços sociais, discutindo se quando ocorre contração de despesa orçamentária os programas assistenciais aos mais pobres são afetados. O estudo demonstrou que os cortes orçamentários nos orçamentos argentinos dos anos 80 e 90 foram proporcionalmente maiores na despesa social, tendo ocorrido a maior proteção aos gastos de natureza não-social.

No caso brasileiro, entre 1996 e 2001 o gasto social corrente caiu de 57,3% para 46,3% da despesa efetiva total. Por outro lado, como se verá na análise da prioridade macroeconômica, levando-se em conta o gasto social em percentual do PIB, essa categoria obteve crescimento constante ao longo do período, do que se conclui que aumentou o valor direcionado para essa área com o crescimento da economia. Da mesma forma, em termos absolutos, esse gasto também não teve redução no período, crescendo 31 bilhões na comparação entre 1996 e 2001. O que se verifica é que o orçamento total cresceu em proporção maior que o gasto social, fazendo com que a prioridade fiscal desse gasto tivesse redução.

Ora, se o gasto social cresceu sempre em percentual do PIB e em valores absolutos, a redução na participação desses gastos em percentual do orçamento total da União ocorreu por que a despesa total aumentou o suficiente para que fosse possível elevar a participação dos gastos financeiros, o que pode ser explicado pelo crescimento da carga tributária, pelo lado da receita.

Nos seis primeiros anos analisados o gasto social teve tendência de redução, caindo cerca de 20% na prioridade orçamentária entre 1996 e 2001, enquanto que o orçamento cresceu. Após o ano de 2001 houve uma elevação nessa prioridade, que subiu 13%, de forma a se observar uma maior priorização política redistributiva nos últimos anos da série.

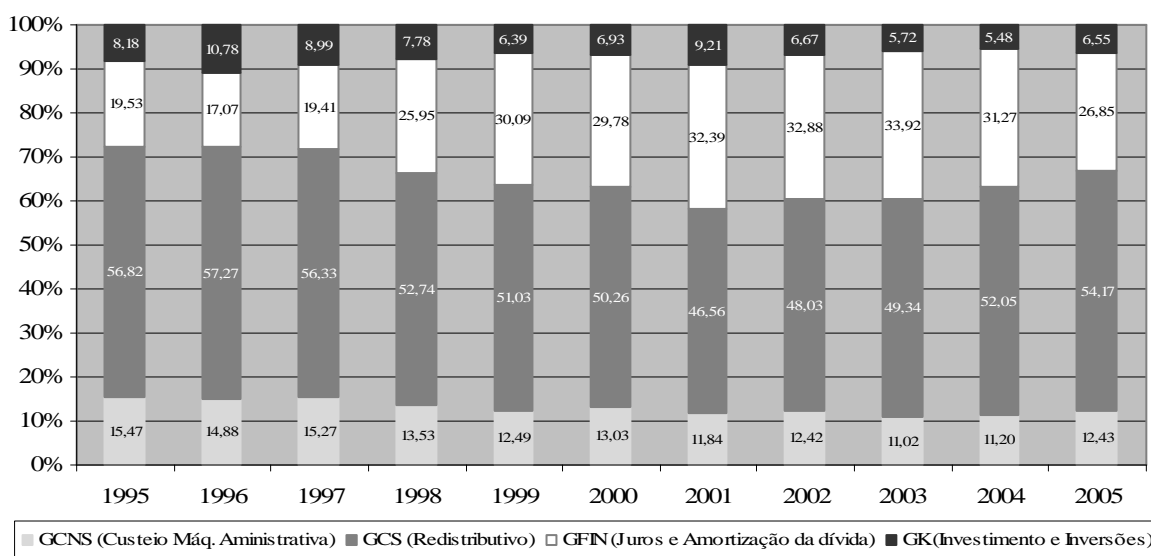
Quanto aos gastos financeiros, observa-se que a média dos três primeiros anos da série atingiu 18,7% do orçamento federal, iniciando um crescimento considerável na seqüência, cuja média anual de 1999 a 2004 ficou em 31,7% do total da despesa federal efetiva, com aumento de 13 p.p., tendo havido ocorrido certa contração na prioridade do gasto social no mesmo período.



Esse crescimento dos gastos financeiros revela a maior prioridade fiscal pela redução do endividamento público. Prova disso é que após a crise cambial ocorrida no Brasil em 2002, quando houve grande evasão dos investimentos externos no país com enorme saída de divisas, questionava-se que a provável eleição do atual Presidente da República implicaria na possibilidade de descumprimento de contratos com o mercado externo e até a ocorrência de moratória quanto ao pagamento da dívida. Com isso, o governo teve de realizar significativas operações com moeda estrangeira e redução do endividamento, o que resultou no gasto financeiro de 2003 (aproximadamente 40% do orçamento) ter sido o maior do período analisado, como forma de se demonstrar que o governo manteria as diretrizes da política financeira e cambial em curso.

O gráfico seguinte demonstra que a redução na prioridade dos gastos sociais foi causada pela elevação da prioridade dos gastos de natureza financeira. O GCS teve os menores valores quando o GFIN alcançou seus maiores índices.

Gráfico 5: Prioridade fiscal dos gastos do governo federal no período 1995-2005



Fonte: SIAFI. Base de dados do IPEA/Disoc. Preparação do autor.

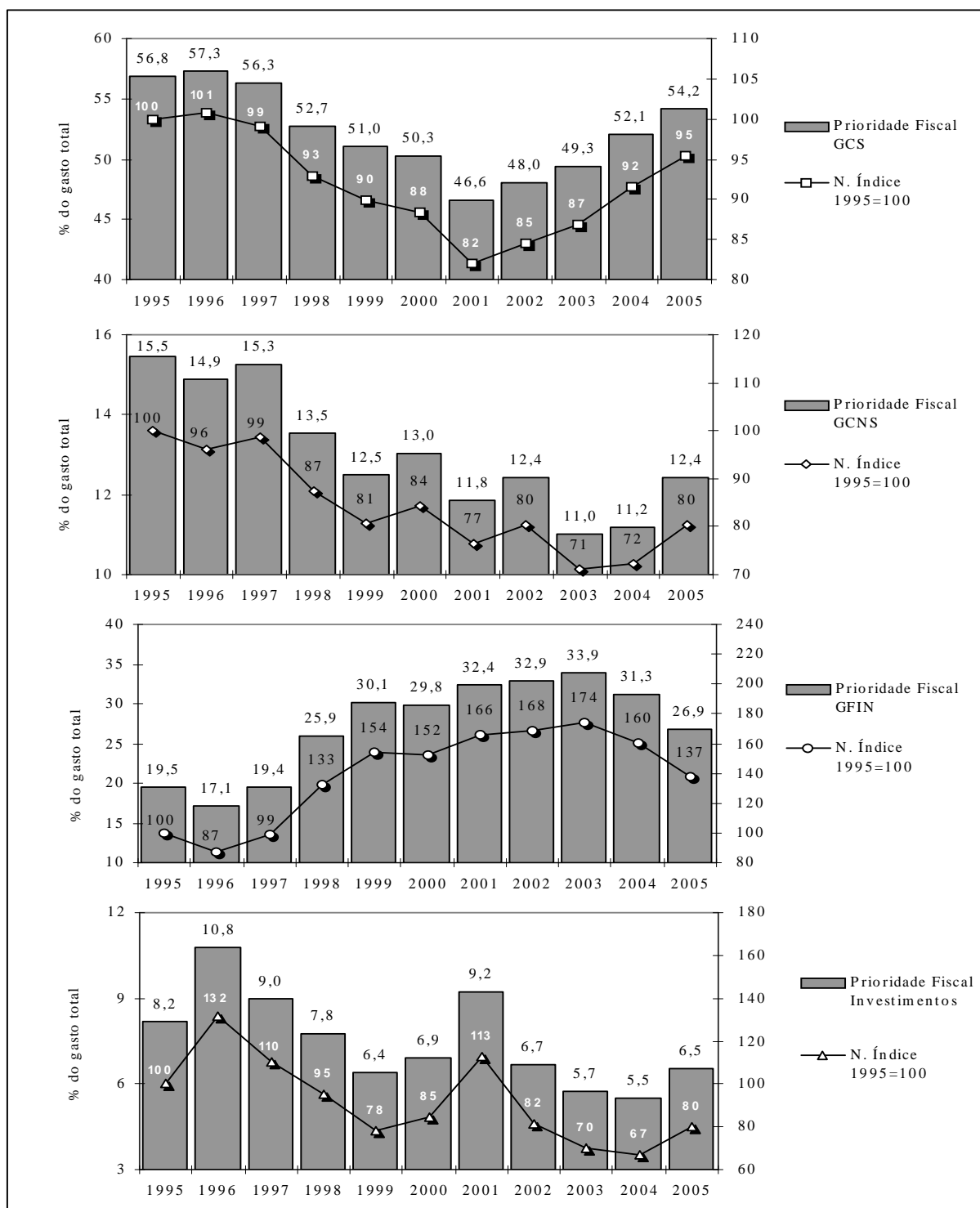
Quanto aos gastos correntes não-sociais e não-financeiros, nos quais estão computados as despesas com pessoal, material de consumo e serviços, que englobam os gastos com terceirizados e concessionárias de serviços públicos, oscilaram entre 11 e 15 p.p. do orçamento aproximadamente; mas verifica-se que a média dos primeiros quatro anos da série se aproxima de 15%, enquanto que a dos últimos quatro situa-se abaixo de 12%, demonstrando que houve uma queda de 3 p.p. dessas despesas nos orçamentos da União.

Da análise dos dados do Gráfico 5, observa-se que a prioridade dos gastos na manutenção da máquina administrativa teve redução a partir de 1999. A média anual desses gastos até 1999 era de 15%, caindo a para 12% do orçamento federal no restante do período.

A maior prioridade dos gastos é direcionada para o gasto corrente social, seguido pelos gastos com a administração da dívida, de natureza financeira. Com isso, chega-se à conclusão que o governo gastou efetivamente em 2005 81% de seus recursos nessas duas áreas. É nesse ponto que se deve atuar para fazer os ajustes necessários na alocação dos recursos, fundamentalmente, no direcionamento para os investimentos públicos necessários à contribuição do governo para o crescimento sustentável da economia.

Fica demonstrado, assim, que para a análise dos gastos públicos faz-se necessário proceder às devidas subdivisões de conjuntos de gastos, do que se abstrai a relevância de se estudar os gastos efetivos realizados pelo Governo Federal Brasileiro, que resulta em contradições com a análise de gasto total orçamentário, uma vez que o OGU contém muitas rubricas representativas de gastos que correspondem mais a atos e decisões políticas e administrativas do que a despesas efetivas.

O quadro seguinte demonstra, separadamente, as prioridades dos gastos do Governo Federal, como forma de melhor visualizar o percentual de participação de cada tipo de gasto no orçamento da União.



Fonte: SIAFI. Base de dados do Ipea/Disoc. Preparação do autor.

Quadro 1: Comparativo da prioridade fiscal do gastos federais (1995-2005)

#### 4.4 Prioridade Macroeconômica dos Gastos Federais

Esta seção tem como objetivo apresentar e analisar a dinâmica e evolução dos gastos do Governo Federal sob aspectos macroeconômicos, por meio da comparação dos principais grupos de despesas e suas importâncias relativas no contexto da economia brasileira no período, relacionando as despesas com os dados relativos ao PIB, que foi recentemente recalculado pelo IBGE. A tabela 6 evidencia o gasto total do Governo Federal no período 1995-2005, dividido em gastos correntes sociais e não-sociais, financeiros e de capital.

Conforme Rezende (2006) é quase impossível quantificar, com algum grau de precisão, os benefícios apropriados a cada um dos indivíduos em relação à despesa pública. Por outro lado, segundo Riani (2002), a análise das despesas públicas agregadas já permite uma avaliação preliminar dos componentes de gastos, em nível macroeconômico.

Com isso, será dada ênfase à composição dos gastos, avaliando-se as variações dos gastos correntes, com ênfase para aos programas sociais Governo Federal nos últimos anos, do gasto financeiro, da divisão dos gastos de capital, priorizando a análise dos investimentos conforme estabelecido na seção anterior.

A tabela seguinte especifica os gastos em percentual do PIB, como base para as análises que serão realizadas na seqüência.

Tabela 6: Prioridade macroeconômica dos gastos correntes social e não-social, financeiros e de capital do governo federal no período 1995-2005

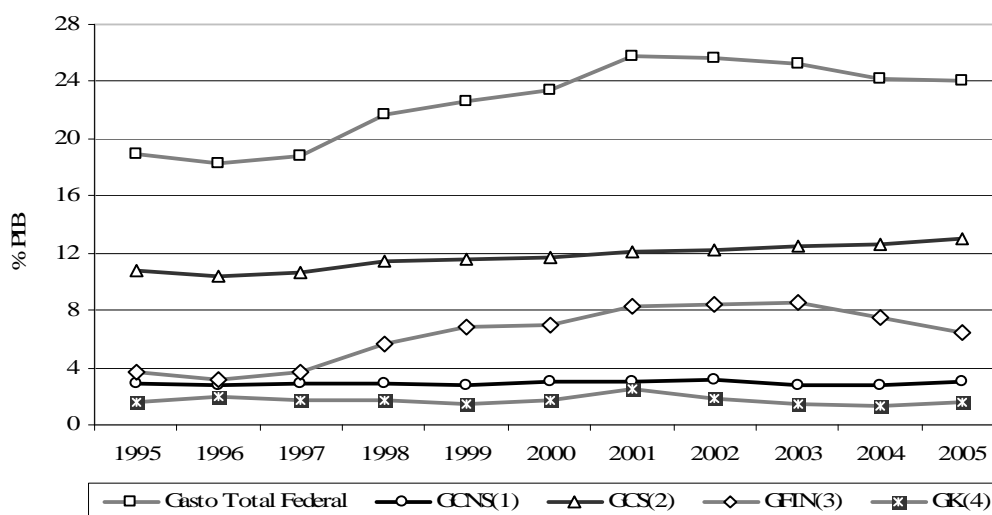
Ano	Gasto Efetivo do Governo Federal (% do PIB)						
	GCS	GCNS	G FIN	Gastos de Capital (GK)			Total
				Investimentos	Inversões	Total	
1995	10,73	2,93	3,69	0,73	0,87	1,60	18,96
1996	10,44	2,71	3,10	0,78	1,21	1,99	18,24
1997	10,60	2,88	3,65	1,18	0,54	1,72	18,86
1998	11,42	2,93	5,62	1,17	0,52	1,69	21,66
1999	11,51	2,82	6,81	0,89	0,61	1,50	22,64
2000	11,70	3,05	7,01	1,12	0,53	1,65	23,41
2001	12,04	3,07	8,25	1,33	1,12	2,45	25,81
2002	12,25	3,20	8,41	0,87	0,94	1,81	25,66
2003	12,43	2,78	8,54	0,57	0,89	1,46	25,21
2004	12,60	2,72	7,52	0,76	0,60	1,36	24,19
2005	13,06	3,00	6,48	1,08	0,50	1,58	24,11
<i>Números-Índices</i>							
1995	100	100	100	100	100	100	100
1996	97	92	84	107	140	125	96
1997	99	98	99	162	62	108	99
1998	106	100	152	161	60	106	114
1999	107	96	184	122	70	94	119
2000	109	104	190	153	61	103	123
2001	112	105	223	182	129	153	136
2002	114	109	228	119	108	113	135
2003	116	95	231	78	102	91	133
2004	117	93	204	104	69	85	128
2005	122	102	175	148	58	99	127

Fonte: SIAFI. Base de dados do Ipea/Disoc. Preparação do autor.

Como se pode observar, o gasto total foi fortemente influenciado pelo gasto social durante todo o período, haja vista o seu crescimento constante, bem como pelos gastos financeiros, notadamente no período de 1998 a 2003, quando iniciaram uma trajetória de queda até o final da série analisada.

O gráfico seguinte evidencia as variações dos gastos ao longo do tempo.

Gráfico 6: Gastos do Governo federal no período 1995-2005 (em % do PIB)



Fonte: SIAFI. Base de dados do Ipea/Disoc. Preparação do autor.

O gasto corrente social, por sua vez, teve tendência de crescimento semelhante ao do PIB, com variação sempre maior que a deste índice agregado, conhecendo pequenas variações negativas em 1999, 2000 e 2003. Observe-se que entre 1998 e 2002 o gasto corrente social esteve tendente a estabilizar-se, variando entre 254 e R\$ 262 bilhões. Também se verifica estabilidade em percentual do PIB, pois a variação positiva desses gastos foi de apenas 0,8 p.p., enquanto o PIB cresceu mais de 8% nesses quatro anos.

Comparando o gasto social com o PIB, Castro et al. (2007) demonstram que o indicador GSF/PIB passou de 12,28%, em 1995, para 15,32%, em 2005, de forma que em apenas 11 anos a política social do Governo Federal elevou sua participação no produto nacional em cerca de 2,6 p.p. do PIB - quase 25% -, o que denota um crescimento mais rápido do que o crescimento da economia brasileira como um todo e uma prioridade macroeconômica ao setor.

Há diferença entre os dados apresentados por Castro et al. (2007) e os constantes da tabela 8, tendo em vista que neste trabalho, conforme metodologia exposta no capítulo específico, segrega-se do gasto social as despesas financeiras (juros) e de capital, incluídas nestas os recursos do FGTS, com o objetivo de evidenciar, com maior proximidade, a política redistributiva do governo federal (transferências de renda).

Quanto aos gastos financeiros, sua influência sobre o orçamento pode ser constatada com base na observação de que o seu crescimento, até 2001, é seguido pela mesma tendência no gasto total, a partir de quando houve uma relativa estabilidade dos gastos financeiros o orçamento total iniciou um período de idêntico comportamento. Após 2003, quando o gasto financeiro teve uma queda significativa, reduzindo mais de 2 p.p. do PIB até 2005, o gasto total orçamentário do governo foi afetado, sendo reduzido e se estabilizando em torno de 24% do PIB.

Os gastos correntes não-sociais tiveram tendência semelhante ao crescimento do produto interno com sentido contrário apenas de 2002 para 2003, período em que o PIB cresceu 1,1% e os gastos correntes tiveram redução de 17% em relação ano anterior, voltando a crescer nos anos seguintes.

Em relação aos investimentos, sua média entre 1995 e 1998 é de apenas 0,97% do PIB, caindo para 0,74% entre 1999 e 2005, tendo havido redução de um valor que já se mostrava muito pouco representativo. Com isso mostra-se que a economia cresceu enquanto os investimentos caíram.

A prioridade fiscal decrescente dos investimentos atingiu em 2004 o menor nível dos anos estudados, bem como a prioridade macroeconômica com a mesma tendência, tendo sido observado o menor índice em 2003; Esses dados indicam a deficiência do governo quanto às políticas de favorecimento do crescimento da economia, pela via da intervenção direta do governo em ações que aumentam o produto nacional e favorecem a iniciativa privada no mesmo sentido.

Os dados demonstram que os gastos de capital tiveram crescimento considerável apenas entre 1996 e 2001, quando se aproximaram e superaram, respectivamente, os 2 p.p. do PIB. Nos demais anos, o gasto de capital oscilou entre 1,4 e 1,8 do PIB, observando-se que os investimentos situaram-se próximo da metade desses índices, terminando a série com índice de apenas 1% do PIB, que só foi superado em 1997, 1998 e 2000.

A Tabela 7 mostra as variações anuais ocorridas nos gastos públicos federais correntes sociais e não-sociais, financeiros e investimentos, em percentual do PIB.

Tabela 7: Variação anual dos gastos do governo federal - 1995-2005 (em percentual do PIB)

Ano	Gastos em % do PIB				Variação anual				
	GCS	GCNS	G FIN	Investimentos	GCS	GCNS	G FIN	Investimentos	PIB
1995	10,73	2,93	3,69	0,73	-	-	-	-	-
1996	10,44	2,71	3,10	0,78	-2,7%	-7,6%	-16,1%	6,9%	2,2%
1997	10,60	2,88	3,65	1,18	1,5%	6,3%	17,9%	51,9%	3,4%
1998	11,42	2,93	5,62	1,17	7,7%	1,8%	53,9%	-0,9%	0,0%
1999	11,51	2,82	6,81	0,89	0,8%	-3,7%	21,2%	-24,4%	0,3%
2000	11,70	3,05	7,01	1,12	1,6%	8,0%	3,0%	25,7%	4,3%
2001	12,04	3,07	8,25	1,33	2,9%	0,6%	17,6%	19,1%	1,3%
2002	12,25	3,20	8,41	0,87	1,7%	4,3%	1,9%	-34,6%	2,7%
2003	12,43	2,78	8,54	0,57	1,5%	-13,1%	1,7%	-34,4%	1,1%
2004	12,60	2,72	7,52	0,76	1,3%	-2,1%	-12,0%	32,5%	5,7%
2005	13,06	3,00	6,48	1,08	3,6%	10,1%	-13,9%	42,6%	2,9%

Fonte: SIAFI. Base de dados do Ipea/Disoc. Preparação do autor.

Os que tiveram maior tendência no acompanhamento das variações do PIB foram os gastos correntes não-sociais, bem como a maior propensão à estabilidade, o que é mais facilmente explicável, haja vista que incluem as despesas de pessoal, que normalmente não apresentam inconstância em sua execução.

O GCS, por sua vez foi o que alcançou maiores variações positivas no período, demonstrando a sua tendência crescente, o que é facilmente identificável no Gráfico 7.

Os investimentos foram os que apresentaram maiores inconstâncias em suas variações no período, denotando maior volatilidade. Por outro lado alcançaram os maiores índices positivos, com crescimentos de 58% de 1996 para 1997 e de 53% no último ano da série. Entretanto, como destacado anteriormente, seus valores absolutos são muito pequenos em relação ao gasto total, com apenas 1% de participação no PIB.

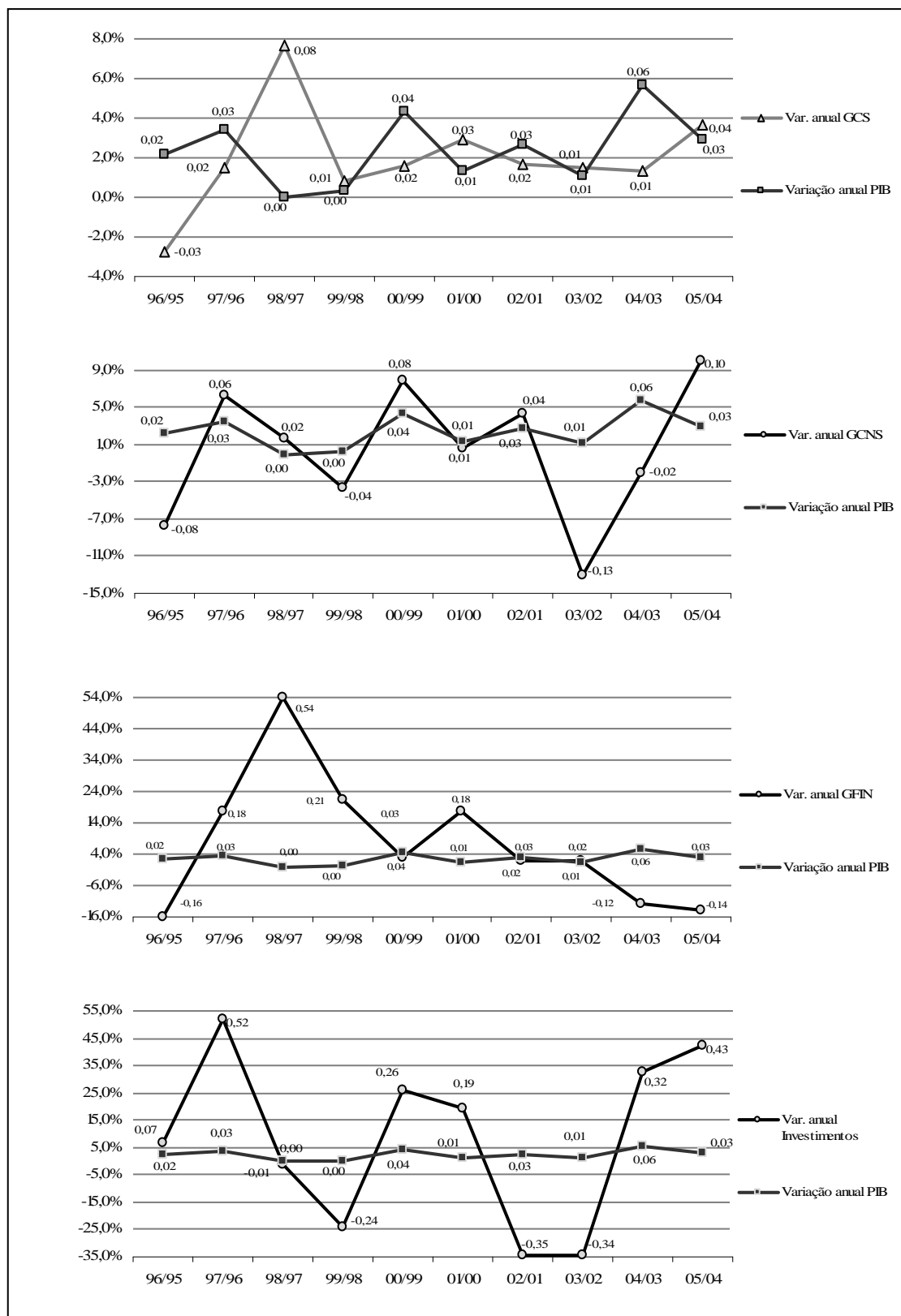
Apesar das variações negativas dos gastos financeiros nos últimos quatro exercícios, o valor de 2005 ainda é 92% maior que o de 1995. A Tabela 7 demonstra que a média desses gastos entre 1995 e 2005 está R\$ 61 bilhões acima do valor do início do período e que essa média está mais próxima do valor de 2005 que do de 1995, indicando que foi mais influenciada pelos valores maiores do final da série.

Os gastos financeiros tiveram seu maior crescimento a partir de 1998, cujo valor total duplicou entre 1997 e 2001. A partir de 1999, o Brasil passou a adotar a política fiscal de geração de superávits primários, chegando-se a um volume positivo de recursos não-financeiros para fazer face à despesas de natureza financeira, o que explica o crescimento do GFIN. No ano seguinte à definição dessas medidas fiscais, entrou em vigor a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), determinando que o projeto de lei que estabelece as diretrizes para elaboração do orçamento (LDO) conterá o Anexo de Metas Fiscais, por meio do qual serão estabelecidas metas anuais relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e para o montante da dívida pública.

Ora, o resultado primário, por levar em conta apenas as despesas e receitas não-financeiras, os juros da dívida não são incluídos na apuração, exatamente para se obter um indicador da soma de recursos das receitas que devem superar as despesas (superávit) e que serão destinados para o pagamento dos juros da dívida. Para o exercício de 2005 a meta fixada na LDO foi de 4,25% do PIB, mas o governo tem obtido superávits acima do limite fixado.

O quadro seguinte demonstra as variações dos gastos federais e do PIB, visando a esclarecer, conjuntamente, a relação entre a evolução desse agregado macroeconômico e das categorias de despesas analisadas.





Fonte: SIAFI. Base de dados do Ipea/Disoc. Preparação do autor.

Quadro 2: Comparação das variações dos gastos federais com a variação do PIB

Comparando-se a evolução do PIB com as variações dos gastos entre 1995 e 2005, conforme o Quadro 2, observa-se que a variação do PIB não significou variação dos gastos do

governo na mesma proporção, salvo quanto aos gastos corrente que tiveram uma pequena semelhança em alguns anos, notadamente o GCS com variações de mesmo sinal na maioria dos períodos.

Levando-se em conta as variações anuais dos gastos federais, vê-se que os investimentos tiveram um crescimento significativo em 1996, 2000 e 2005, comparando-se sua variação com os anos imediatamente anteriores. Por outro lado, houve reduções igualmente significativas nos anos posteriores aos dos crescimentos verificados, salvo quanto ao último ano, no qual cessou a verificação, o que demonstra o comportamento errático desses gastos ao longo do tempo. Os investimentos têm ficado em torno de 1 p.p. do PIB, constatando-se que ainda falta muito para atingir um patamar ideal em termos de favorecimento do crescimento da economia do país.

O comportamento dos investimentos reflete as crises macroeconômicas por que passou o país nos últimos anos, destacando-se que as menores taxas de investimento ocorreram nas maiores crises enfrentadas pelo governo (vide Quadro 2). O reflexo de situações internas e externas ensejou mudanças na política fiscal e monetária do governo, afetando sobremaneira a vida a população até os dias atuais, o que merece uma remissão a alguns desses fatos<sup>2</sup>.

No ano de 1998, a economia brasileira sofreu um forte impacto da crise ocorrida no sudeste asiático e acabou por afetar a Rússia. Houve uma fuga de capitais dos países em desenvolvimento (emergentes), o que teve como consequência a adoção de mudanças na política monetária, o que reduziu o crescimento do PIB. Conforme informações da Receita Federal, a elevação das taxas de juros, com objetivo de garantir o fluxo dos investimentos externos, repercutiu negativamente sobre a economia, com o PIB registrando uma taxa de crescimento de 0,15% em relação a 1997, refletindo a queda na produção industrial, que teve variação negativa de quase 1% do PIB em relação ao ano anterior.

O crescimento positivo de 1998, apesar da taxa inexpressiva, foi atingido graças ao desempenho dos setores de serviço (+0,75%) e da agropecuária (+0,36%). O fraco desempenho do setor industrial foi o principal responsável pela retração na arrecadação dos impostos e contribuições incidentes sobre a produção e circulação de bens.

As informações do governo davam conta de que a agenda governamental para o ano de 1999 previa a continuidade dos ajustes das contas públicas, o que incluía a seqüência do programa de privatização e o esforço para aprovação de emendas à Constituição (reformas administrativa, previdenciária e tributária). Entretanto, logo no início do ano, a economia brasileira conheceu uma forte turbulência causada por uma súbita desvalorização cambial.

---

<sup>2</sup> Baseado, principalmente, na publicação Estudos Tributários da Coordenação de Estudos Econômicos da Secretaria da Receita Federal (<http://www.receita.fazenda.gov.br>).

Um ininterrupto fluxo negativo de reservas internacionais, conseqüência direta das crises que assolaram as economias asiática e russa, provocou o abandono da política de correção gradual do valor da moeda nacional frente ao dólar. A livre flutuação da taxa de câmbio e a brusca desvalorização da moeda nacional trouxeram incertezas quanto aos seus efeitos sobre os principais indicadores de desempenho da economia brasileira. O governo, buscando manter a estabilidade econômica obtida pelo Plano Real, inverteu a trajetória declinante da taxa de juros. Em janeiro de 1998 a meta para a taxa de juros foi fixada pelo Conselho de Política Monetária (COPOM) do Banco Central do Brasil (BCB) em 38% a.a., com trajetória descendente até 19% em novembro e voltou a subir no início de 1999, atingindo 45% a.a. em março.

Apesar da crise, as previsões negativas foram contrariadas quando se observou uma rápida reversão na desvalorização da moeda nacional, manutenção da inflação em níveis moderados e uma variação positiva no PIB 0,82% naquele ano de 1999.

Em 2000, houve uma considerável recuperação da atividade econômica do país, com um crescimento do PIB em torno de 4,4%, provocado pelo resultado positivo de 5% do PIB na produção industrial, após dois anos de retração, com aumento nas receitas tributárias e superação da meta de superávit primário estabelecida pelo governo.

O ambiente favorável de 2000 foi interrompido logo no primeiro trimestre de 2001, sob o efeito da anunciada crise da Argentina, que se propagou para a economia brasileira, refletindo-se na trajetória ascendente da taxa de câmbio.

A crise energética do segundo trimestre do mesmo foi outra fonte de instabilidade, o que teve efeito negativo na atividade produtiva, com as indústrias tendo de adaptar-se a metas de redução do consumo de energia elétrica. Contudo, o PIB teve um crescimento de 1,5%.

O ano de 2002 trouxe a incerteza quanto à sucessão presidencial, uma vez que se instaurara a dúvida acerca de possíveis percalços na mudança de trajetória da política econômica nacional, o que causou recuo nos investimentos externos no país. O principal reflexo desse fato foi a alta da taxa de câmbio, com alguns efeitos negativos, notadamente sobre a meta de inflação e crescimento da dívida pública.

O ambiente de incertezas só se desfez após as eleições, com o anúncio de novas diretrizes de política econômica por parte do novo governo. Mesmo assim, os efeitos da crise já se haviam consumado, com aumento dos preços de 26,41%, segundo o IGP-DI, a maior variação desde a implementação do plano de estabilização macroeconômica em 1994. A relação dívida/PIB subiu em relação a 2001, atingindo 59,9%. Mesmo com o cenário descrito, o PIB apresentou modesto crescimento real de 1,52%, atingindo o valor de R\$ 1,3 trilhão, segundo dados do IBGE.

A partir de 2003, o governo obteve maiores superávits primários, o PIB cresceu 5,7% em 2004, o maior índice após as crises relatadas, e a taxa de juros teve relativa estabilidade, situando-se em torno de 16 a 19,75% até 2005, quando iniciou trajetória constante de queda, vindo a atingir 11,5% em julho de 2007, e com produção industrial demonstrando significativo crescimento em relação ao ano anterior, conforme dados do IBGE para o primeiro trimestre deste ano.

#### 4.5 Os Gastos Federais e a Carga Tributária

A alocação de recursos para as os tipos de despesas que o governo pretende realizar depende das diversas fontes de recursos que o Estado pode recolher junto à sociedade. Para este estudo, essas fontes foram divididas em dois grandes grupos: as fontes tributárias - impostos, taxas, e contribuições econômicas e sociais -, que são recursos originados pelo poder de império do Estado; e fontes não-tributárias - títulos do tesouro, recursos diretamente arrecadados, operações de créditos e outras, conforme especificado na metodologia.

A Tabela 8, a seguir, mostra a dimensão dessas grandezas para o gasto com a política redistributiva, manutenção da máquina administrativa, gastos de capital e financeiros, comparados com a evolução da Carga Tributária Brasileira (CTB).

Tabela 8: Alocação dos recursos federais de fontes tributárias no período 1995-2005

Ano	Gastos da União de Fontes Tributárias						Carga Tributária Brasileira <sup>(1)</sup>
	GCS	GCNS	GK		GFIN	Total	
			Investimentos	Inversões			
1995	9,81	2,35	0,42	0,08	0,14	12,80	27,24
1996	9,69	2,23	0,46	0,11	0,54	13,03	26,73
1997	10,15	2,24	0,58	0,13	0,28	13,37	26,92
1998	10,88	2,24	0,57	0,09	0,95	14,74	27,75
1999	11,14	2,13	0,44	0,05	0,79	14,55	29,01
2000	11,25	2,32	0,28	0,04	1,16	15,05	30,35
2001	11,71	2,33	0,84	0,14	1,29	16,31	31,25
2002	11,80	2,54	0,51	0,15	1,05	16,05	32,44
2003	12,14	2,40	0,28	0,21	0,66	15,68	31,95
2004	12,30	2,49	0,45	0,26	0,60	16,09	32,65
2005	12,76	2,72	0,70	0,24	0,79	17,22	33,71

Fonte: Disoc/IPEA; dados tributários de Castro et al. (2007), originários da SRF. Preparação do autor.

Notas: (1) Líquida das transferências constitucionais da União a estados e municípios;

Os dados da Tabela 8 demonstram a grande importância no financiamento dos gastos correntes do Governo Federal por meio de recursos tributários, tanto nos gastos sociais quanto nas destinações de recursos do orçamento para a manutenção da máquina administrativa.

Conforme demonstrado pela tabela 8, o GCS financiado por fontes tributárias subiu 3 p.p. em relação ao PIB no período 1995-2005, saindo de 9,8% para 12,8%. Houve um crescimento contínuo durante o período analisado, havendo variação positiva em todos os anos da série.

Uma importante observação é a de que o principal incremento da carga tributária deu-se em virtude do crescimento significativo das contribuições sociais, que tiveram um aumento de 4,4 p.p. do PIB, com variação de 51% entre 1995 e 2005. Em comparação com os impostos federais, observa-se que estes perfaziam 69,8% das contribuições em 1995, passando para 50,3% em 2005, o que significa que as contribuições, atualmente, representam o dobro da receita de impostos da União.

No total, a CTB, entre 1995 e 2005, teve uma ampliação de cerca de 6,5 p.p. do PIB, processo que ocorreu de forma contínua. Todos os itens de arrecadação tiveram incrementos, mas o que de fato favoreceu esse forte crescimento foram os recursos provenientes das contribuições da seguridade social. Como essas contribuições são de competência da União, os estados e municípios tiveram pequena participação na elevação da CTB.

Com o aumento das alíquotas e ampliação da base de cálculo de algumas contribuições, como ocorreu com o PIS e com a Cofins, o ajuste fiscal implementado pelo Governo Federal nos últimos anos, no que diz respeito ao aumento da carga tributária, priorizando o incremento da arrecadação das contribuições sociais, econômicas e previdenciárias, pode ser explicado em parte, pelo fato de que grande parcela dos impostos é repartida entre as outras esferas administrativas. Como exemplo, 47% da receita dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre os produtos industrializados (IPI) são entregues aos estados e municípios (Fundo de Participação dos Estados - FPE e Fundo de Participação dos Municípios - FPM), além de 10% da cota-parte da arrecadação do IPI que a União transfere aos estados exportadores de produtos industrializados, bem como os recursos para o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO) e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), dentre outras transferências e despesas obrigatórias da União.

Para Mendes (2006), as transferências a estados e municípios tiveram um aumento real de 118% entre 1995 e 2004. Em 2005, essas transferências somaram R\$ 117 bilhões. Um dos fatores apontados como responsável por esse crescimento é a excessiva emancipação de municípios, que provoca distorções na alocação dos recursos, provocando um sub-financiamento de grandes cidades, que enfrentam os custos crescentes de serviços públicos mais sofisticados.

Algumas distorções nos critérios de distribuição do FPM são resultantes de algumas idéias falsas. Uma delas é que município pequeno é sinônimo de município pobre; entretanto, as estatísticas nacionais demonstram que o Índice de Condição de Vida (ICV) das cidades com até cinco mil habitantes é superior à média nacional, e que nos municípios de zero a 20 mil habitantes, quanto menor a cidade, maior o ICV. Por outro lado, município pequeno não é sinônimo de município nordestino, uma vez que 47% dos municípios com menos de três mil habitantes estão situados no Sudeste e 25% na região Sul (MENDES, 2006).

O grande favorecimento dos pequenos municípios ocorre pelo fato do coeficiente de participação de 0,611 ser idêntico para municípios com quinhentos ou com dez mil habitantes, o que gera participações per capita muito distintas, provocando, segundo Mendes (2006), um elevado crescimento das emancipações de pequenos distritos, visando a receber a cota mínima do FPM.

De acordo com informações do IBGE, o Estado de Minas Gerais é composto de 853 municípios, número que se aproximava de 600 à época da edição da Constituição de 1988. Pelas normas da Constituição anterior a criação de municípios dependia de lei federal com requisitos mínimos definidos por lei complementar federal; isto foi flexibilizado após a atual Carta Magna, que exige lei estadual para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios.

A simples repartição das receitas tributárias ocorridas por determinação Constitucional ou legal, a rigor, não determinam o crescimento das despesas públicas, uma vez que o governo divide os recursos entre a totalidade dos municípios e estados, mas distorções como as supramencionadas, assim como as repartições da receitas estaduais, reduzem a participação de municípios maiores, provocando a necessidade de se buscar outras maneiras de financiar os bens e serviços a serem oferecidos à população, aumentando, por exemplo, a demanda por convênios com Ministérios e outros órgãos governamentais, bem como o endividamento público.

O crescimento da demanda por serviços públicos para fazer face ao crescimento das despesas, resulta, inevitavelmente, na elevação da carga tributária. Apesar de ser o grupo de despesas mais representativo em relação à elevação da carga tributária, os gastos sociais são responsáveis por 60% do crescimento da Carga Tributária atual, mas, para Castro et al. (2007), o crescimento da carga tributária não pode ser debitado integralmente à ampliação dos gastos sociais, havendo outros interesses pressionando a ampliação dos gastos públicos. Deve-se ressaltar que o GFIN é o grande responsável pelo gasto de fontes não tributárias e a parte do GCS que era financiado por esses recursos passou a ser custeado por fontes tributárias,

dando a impressão de que apenas os últimos são os maiores provocadores da elevação da carga tributária.

Considerando que o gasto social representa a maior parcela dos gastos federais financiada pelas fontes tributárias, principalmente pelas contribuições, vale ressaltar que a arrecadação das contribuições sociais cresce de maneira mais acentuada que o GCS, demonstrando-se que não é apenas o GCS o grande vilão da elevação dos tributos. Isso fica evidenciado com a análise dos dados, verificando-se que em 1995 o gasto social representa maior percentual do PIB que as contribuições da seguridade social, mas no final da série as contribuições ultrapassam o gasto social. Na Lei orçamentária para 2006 o valor da receita de contribuições é mais que o dobro das receitas de impostos.

Castro et al. (2007) chamam a atenção para o fato de que a arrecadação das contribuições da seguridade social é maior do que a parcela do gasto social financiada por contribuições sociais. Grande parte dessa constatação advém dos efeitos da desvinculação das receitas da União (DRU)<sup>3</sup>, que libera 20% de recursos gerais do orçamento das vinculações constitucionais e legais, inclusive de contribuições sociais, para “livre” uso por parte do Governo Federal; vale dizer, para a geração de superávit primário e pagamento de parte dos juros da dívida pública.

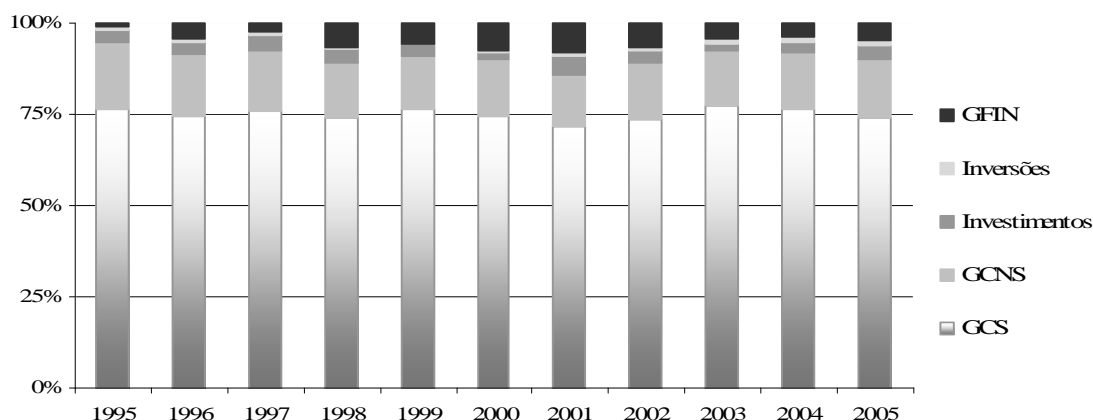
Outro ponto relevante a ser considerado é que grande parte dos gastos federais provém de fontes não-tributárias. Entre 1995 e 2005 a média dos gastos de fontes tributárias representa 15 p.p. do PIB, conforme dados da Tabela 8. Em 2005, o total de gasto federal financiado pelas fontes tributárias foi 17% do PIB, enquanto que o gasto efetivo total perfaz 24% do PIB, conforme a Tabela 6, de forma que o gasto da União custeado por fontes não-tributárias representou 7% do PIB. O financiamento de relevante parcela do orçamento com fontes não tributárias contribui sobremaneira para o aumento do endividamento, uma vez que grande parte das fontes não tributárias é decorrente de emissão de títulos mobiliários e de operações de crédito.

O gráfico seguinte foi construído para demonstrar o percentual de cada categoria de gasto que é financiado por fontes tributárias.

---

<sup>3</sup> CF/88, ADCT, Art. 76. É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, no período de 2003 a 2007, vinte por cento da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados no referido período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003).

Gráfico 7: Percentuais dos gastos da União de fontes tributárias (1995-2005)



Fonte: SIAFI. Dados do IPEA/Disoc. Preparação do autor.

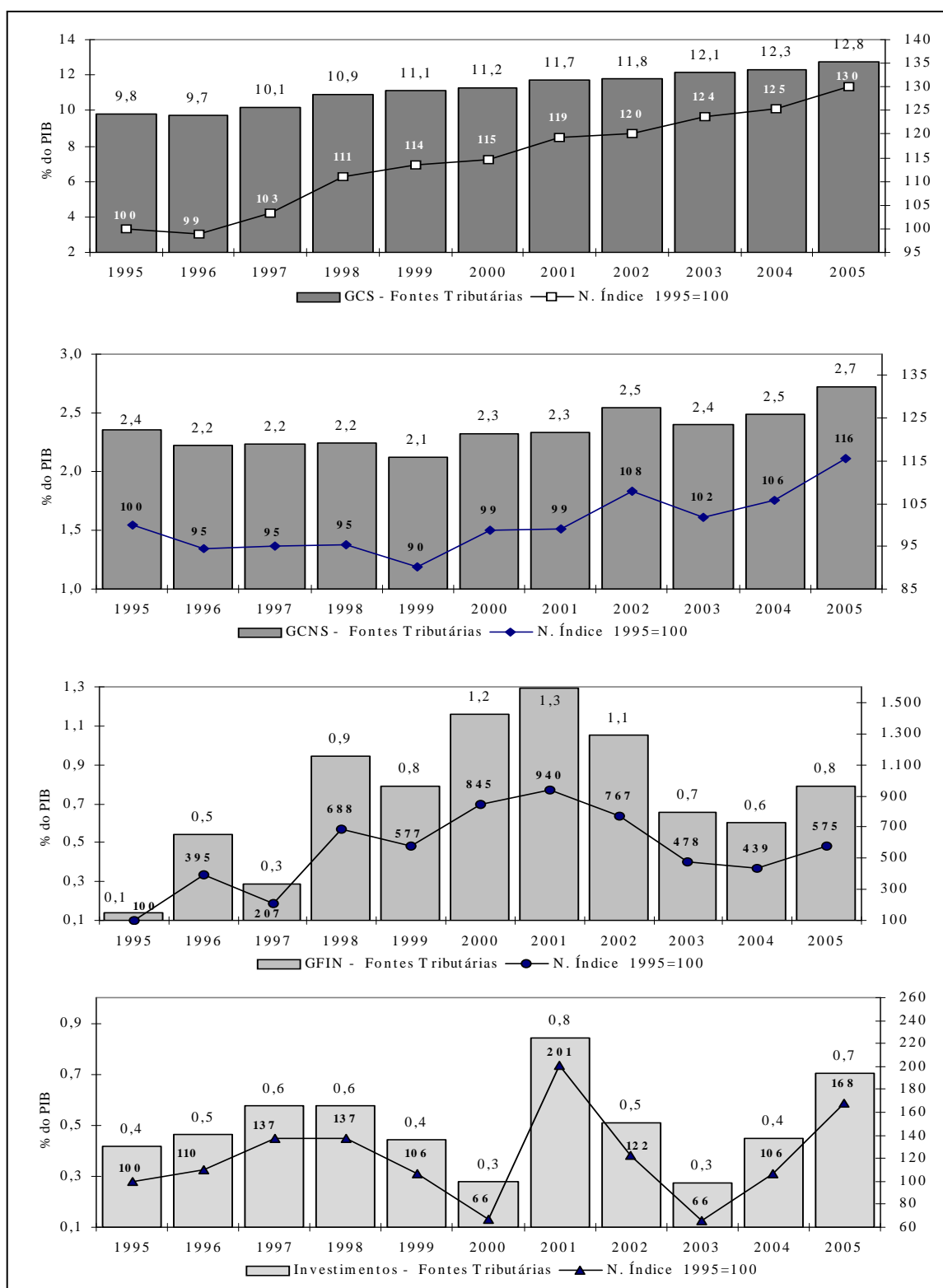
O que fica mais evidente é que a grande maioria dos recursos de fontes tributárias é direcionada para o GCS, que é responsável pelo dispêndio de aproximadamente 75% desses recursos, ficando o restante para as demais categorias. Na média de todo o período, o GCNS é responsável por 16% das aplicações e os 9% restantes divididos entre o GFIN e o GK.

Para se ter idéia da pequena prioridade para os investimentos, sua quase totalidade foi financiada por recursos não-tributários, mesmo assim, a pequena parte do GFIN financiada pelos tributos supera os investimentos em aproximadamente 50%.

Os gastos financeiros, apesar de seu considerável volume total, não são financiados com recursos tributários, cuja participação média é de 0,75% do PIB, conforme Gráfico 7, do que se abstrai que a emissão de títulos e as operações de crédito proporcionam quase que a totalidade dos recursos utilizados pelo Governo Federal para financiar os seus gastos financeiros. No exercício de 2005, dos recursos não-tributários (R\$ 642 bilhões), 93% representaram negociações de títulos do tesouro (R\$ 573,8 bilhões) e operações de crédito (R\$ 24 bilhões), chegando-se à conclusão de que quase a totalidade dos recursos oriundos de fontes não-tributárias são geradores de passivos, resultando cada vez mais no crescimento da dívida e na necessidade de direcionamento de maiores parcelas para o pagamento de juros.

O quadro seguinte demonstra as categorias de despesas analisadas que foram financiadas por fontes tributárias no período de 1995 a 2005.





Fonte: SIAFI. Base de dados do Ipea/Disoc. Preparação do autor.

Quadro 3: Financiamento dos gastos federais por fontes tributárias

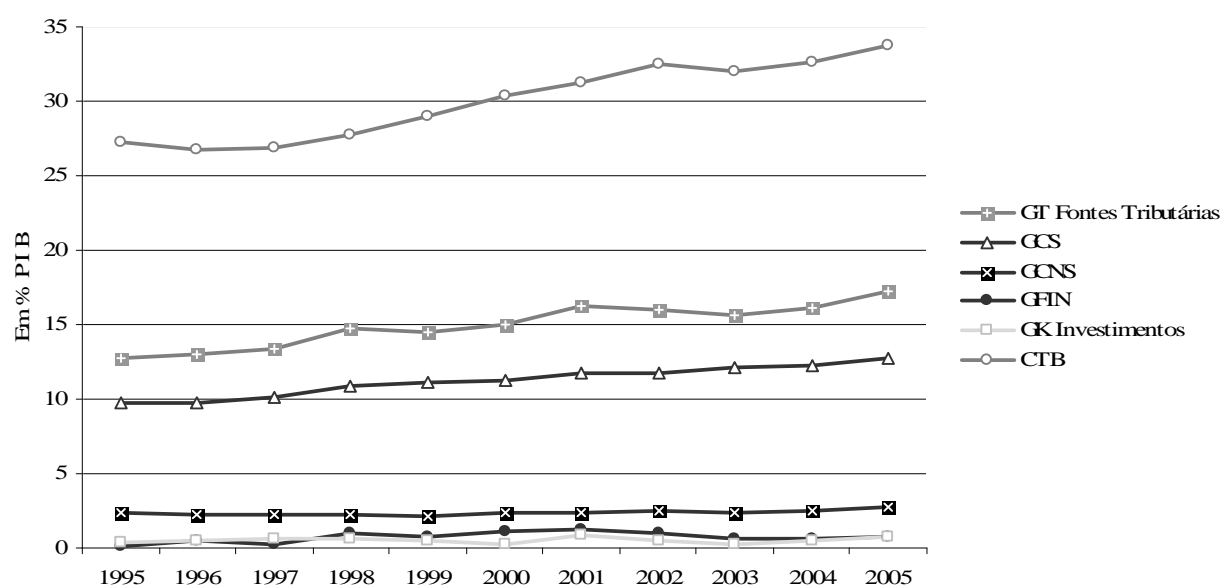
No contexto dessa significativa elevação dos gastos financeiros, notadamente até o exercício de 2001, destaca-se a evolução da dívida mobiliária federal interna, que é resultante, em grande parte, da emissão de títulos da dívida pública. Camuri (2005) apresenta a teoria relativa à política fiscal e os motivos determinantes do crescimento do endividamento, que esteve praticamente estável entre 1994 e 1998, em torno de 200 bilhões de reais, iniciando uma fase de crescimento constante, tendo superado 1 trilhão de reais a partir de 2004, ou seja aumentou 500% nesse período. Assim, a política econômica dos últimos governos foi responsável pela grande escalada da dívida pública.

Nesse sentido, Carneiro (2002, p. 394) destaca que “a dívida pública interna mostra uma trajetória explosiva após o Plano Real. Seu crescimento de 20 pontos percentuais do PIB em apenas cinco anos só tem paralelo na história econômica do Brasil contemporâneo com aquele da crise da dívida em 1982-1984”.

Essa elevação do endividamento foi resultante, principalmente, do crescimento dos gastos correntes e financeiros, haja vista a pouca representatividade dos gastos de capital, bem como que os gastos sociais, que apresentaram crescimento constante, são quase que totalmente financiados com recursos de fontes tributárias.

O Gráfico 8 tem por objetivo evidenciar a evolução do gasto financiado com fontes tributárias, bem como permitir a comparação do volume dos gastos com a carga tributária federal.

Gráfico 8: Carga tributária Brasileira e gastos federais financiados com recursos tributários no período 1995-2005 (em percentual do PIB)



Fonte: SIAFI. Dados do IPEA/Disoc. Preparação do autor.

As inversões financeiras representam o menor percentual de aplicação dos recursos tributários da União, estando abaixo de 0,2 p.p. do PIB, conforme a Tabela 8.

Os gastos de fontes tributárias com a manutenção da máquina administrativa apresentaram estabilidade em todo o período, situando-se entre 2,1 e 2,7% do PIB.

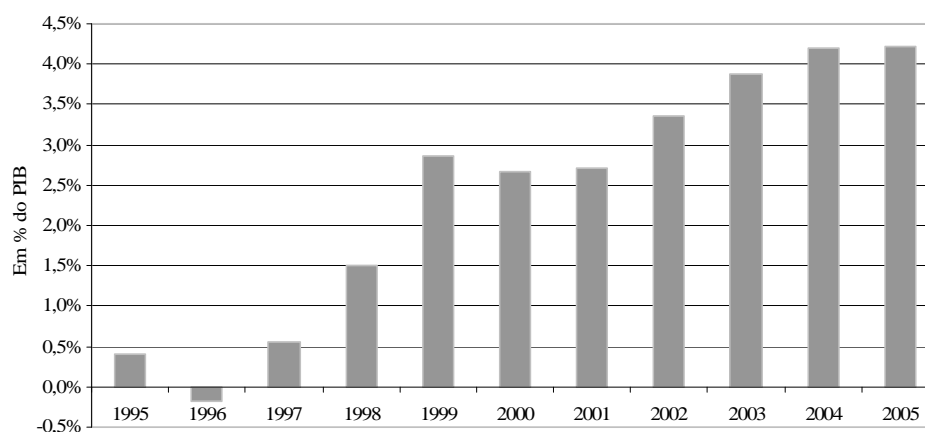
Avaliando-se o crescimento dos gastos de fontes tributárias, pode-se concluir que os gastos sociais tiveram o maior aumento no período, partindo de 9,7% (1995) para 12,7% do PIB (2005), cuja variação representa 3,5 vezes o maior valor anual aplicado em investimentos no período, que variou entre 0,4% do PIB (1995) para 0,7% (2005). Assim, pode-se afirmar que o crescimento da carga tributária, bem como do gasto total da União financiado com tais recursos foi decorrente, principalmente, do elevado crescimento do gasto federal corrente de natureza social.

De acordo com o Gráfico 8 vê-se que a maior parte dos recursos tributários são aplicados nos gastos sociais e na manutenção da máquina administrativa que, em ambos os casos, são gastos correntes.

A partir de 1999 começa a haver um maior distanciamento entre a linha representativa da CTB e do gasto total de fontes tributárias, notadamente a partir de 2001, quando a diferença entre ambos alcança 4,37 p.p. do PIB, o que era de 2,84 no ano anterior. A partir de 2002 a CTB ultrapassa os gastos totais de fontes tributárias em 5% do PIB. Assim, o maior crescimento da carga tributária em relação ao gasto total torna evidente a nova política fiscal de geração de superávits para fazer face aos gastos com a administração da dívida.

O gráfico seguinte demonstra o resultado primário do Governo Federal no período, com destaque para a geração de superávits, principalmente a partir de 1998, a partir de quando o governo sinaliza para uma nova fase na política fiscal, com efeito até os dias atuais, independente da mudança de governo.

Gráfico 9: Resultado primário do governo federal no período 1995-2005



Fonte: Ipeadata. Rocha (2006) para 1995 e 1996. Preparação do autor.

A partir de 2000, com a entrada em vigor da LRF, o governo passa a ter a obrigatoriedade legal de demonstrar os resultados alcançados com a política fiscal, passando a fazer parte da LDO o Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais para as receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes, bem como a avaliação do cumprimento das metas fiscais relativas ao exercício anterior.

## CAPÍTULO 5

### Conclusões

A política fiscal, que corresponde à ação do Estado quanto à obtenção de receita pública e às prioridades dos gastos públicos, é um dos mecanismos utilizados pelo governo para o desempenho da atividade financeira do Estado, cujas funções econômicas visam à coordenação do ajustamento na alocação dos recursos, uma situação equilibrada na distribuição de renda e da riqueza e à estabilidade no processo econômico. Nesse sentido, a investigação acerca dos recursos disponibilizados ao Estado, assim como do volume efetivamente direcionado para as políticas sociais, gastos financeiros, consumo e investimentos do governo informa o direcionamento das políticas governamentais.

Este trabalho desenvolveu-se no sentido de avaliar as variações os gastos correntes, sociais e não sociais, financeiros e os investimentos do governo federal, visando à identificação dos efeitos de suas variações nos gastos totais do período, na prioridade fiscal e macroeconômica do governo para essas categorias de despesas, no efeito sobre a carga tributária, e a demonstrar se tem ocorrido um constrangimento dos investimentos ao longo do período analisado.

Da análise dos dados da execução dos orçamentos do período analisado, obteve-se que os gastos correntes sociais apresentaram uma taxa de crescimento praticamente idêntica em todos os anos. Sua prioridade fiscal foi a maior entre as categorias estudadas, apesar de ter apresentado perda nessa prioridade entre 1996 e 2001, voltando a crescer em seguida, mas sem ter atingido a mesma prioridade dos três anos iniciais da série. Em relação à prioridade macroeconômica, o GCS só teve variação negativa em 1996, mantendo uma tendência de crescimento em percentual do PIB ao longo do tempo. Este item foi causa importante na ampliação da carga tributária no período, mas o crescimento do GCS financiado por fontes tributárias pode ser creditado, principalmente, ao fato de que significativa parcela de recursos de fontes não tributárias que financiavam essa categoria no início da série foi direcionada para outras áreas. Portanto, os dados não confirmam a primeira hipótese levantada, de que os gastos sociais tiveram crescimento constante, prioridade fiscal e macroeconômica crescente e constante e impulsionaram a carga tributária.

Os gastos correntes não-sociais tiveram pequeno crescimento no período. Sua prioridade fiscal foi errática e com tendência decrescente. Em relação à prioridade

macroeconômica, o GCNS teve comportamento também errático e tendente a estabilizar-se e seu efeito na carga tributária tendeu à estabilidade, apresentando maior número de anos com decréscimo ou variação nula, o que conduz à conclusão de que não se pode rejeitar a segunda hipótese da pesquisa, pela qual os gastos na manutenção da máquina administrativa tenderam à estabilidade, tiveram prioridade fiscal e macroeconômica errática e não impulsionaram a carga tributária.

Os gastos financeiros apresentaram elevado crescimento a partir de 1997, passando a cair depois de 2001, mas permanecendo, no final da série, com quase o dobro do valor inicial. Sua prioridade fiscal apresentou tendência de crescimento a uma taxa praticamente constante entre 1997 e 2003, passando a cair a partir de então. Isso é explicado pelo grande volume de recursos para pagamento dos juros e amortizações da dívida, notadamente após os períodos de crises e pelas medidas de ajuste fiscal implementadas, de forma que mesmo após a mudança de trajetória, seu valor total ainda representou um grande percentual de participação no orçamento. Em 2003, o GFIN participava com 40% do orçamento federal, enquanto que o GCS estava com 49%. Quanto à prioridade macroeconômica, apresentou variações positivas na maioria dos períodos, seguindo a tendência de crescimento da prioridade fiscal, que passa a cair a partir de 2003. Como resultado, não se rejeita a terceira hipótese da pesquisa, pelo fato de que há fundamentos para se afirmar que o gasto financeiro influenciou a carga tributária. Apesar de ter origem, principalmente, em fontes não tributárias, com captação de recursos por meio de operações de crédito e títulos da dívida pública, e de não haver grande participação de fontes tributárias financiando esse tipo de gasto, sua participação no PIB cresceu cinco vezes entre 1995 e 2005.

Os investimentos oscilaram bastante durante o período analisado, apresentando comportamento errático ao longo do tempo, cujas variações negativas ou positivas não se mantiveram por mais de dois anos na mesma direção. Sua prioridade fiscal foi errática decrescente, com apenas quatro variações positivas nos onze anos observados e a prioridade macroeconômica apresentou a mesma tendência. Seu efeito na carga tributária, apesar de pequeno em termos absolutos, chegou a duplicar entre 1995 e 2001 e, apesar de ter atingido o seu menor índice em 2004, o valor final financiado com fontes tributárias só foi menor que o de 2001. Com isso, há fundamentos para a rejeição da quarta hipótese levantada na pesquisa, no sentido de que os investimentos foram reduzidos, tiveram prioridade fiscal e macroeconômica errática e não influenciaram o crescimento da carga tributária.

Com base no exposto, conclui-se que o crescimento do gasto público federal no Brasil no período analisado deveu-se, principalmente, aos aumentos do gasto social e financeiro. Apesar do maior efeito do GCS na elevação da carga tributária, cujo gasto financiado com

fontes tributárias cresceu quase três pontos percentuais em relação ao PIB, o GFIN custeado pelos tributos foi o que apresentou maior taxa de crescimento no período, com menor efeito dos demais gastos correntes com a manutenção da máquina administrativa e dos investimentos.

A recente política fiscal brasileira pautada pela geração de superávits primários elevados, com manutenção de reservas de recursos correntes para o pagamento de juros, resultantes do significativo crescimento da dívida pública, teve implicação direta sobre o comportamento errático dos investimentos, tendo como consequência os efeitos negativos sobre o crescimento da economia.

A volatilidade dos investimentos públicos durante o período é indicativa de uma dinâmica em que a construção de escolas, hospitais, estradas e demais obras públicas estão relacionadas aos períodos de expansão de recursos disponíveis e de ausência de crises financeiras, uma vez que os ajustes fiscais têm direcionado o gasto para o lado financeiro, refletindo as decisões políticas de priorizar a administração da dívida.

Ao que parece, deixar apenas os elementos de natureza fiscal como fundamentos da economia brasileira, por meio dos compromissos governamentais de garantir a solvência do Estado para controlar as expectativas dos mercados podem significar deficiências nas reformas estruturais, tanto para promover a sustentabilidade dessa política no longo prazo quanto para reduzir as desigualdades sociais.

Políticas públicas redistributivas e, também, de investimentos ampliam a capacidade produtiva e de geração de emprego e renda. Por outro lado, os interesses em torno da dívida e de seus gastos financeiros são elementos que terminam por afetar o fundo público e podem ser fontes de constrangimento do gasto em áreas importantes para o bem-estar de parcela significativa da população, principalmente daqueles que mais necessitam do apoio do Estado.

## Referências

AMADEO, Edward; MONTERO, Fernando. Crescimento econômico e a restrição de poupança. In: GIAMBIAGI, Fábio et al. (org.). **Economia brasileira contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 284-306.

ANGÉLICO, João. **Contabilidade pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **Redescobindo a contabilidade governamental: uma mudança de paradigmas para uma melhor transparência**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. **Vantagens e desvantagens da intervenção do governo na economia**. In: MENDES, Marcos (org.). *Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006, cap. 1, p. 45-70.

BARCELOS, Carlos Leonardo Klein. **Determinantes da despesa pública local: um estudo empírico dos municípios brasileiros à luz do teorema do eleitor mediano**. 2007. 111 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa Multiinstitucional e Inter-regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da UnB-UFPB-UFPE-UFRN, Brasília, 2007.

BEUREN, Ilse Maria et al. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2003.

BIASOTO JR, Geraldo. **Limites e sustentabilidade da política fiscal. Política Econômica em Foco**, Boletim Semestral do Centro de Conjuntura e Política Econômica do Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, n. 1, mai.-ago. 2003.

BIRD, Richard M. *The growth of government spending in Canada*. *Canadian Tax Papers*, n. 51, July 1970. Toronto: Canadian Tax Foundation, L'Association Canadienne d'Études Fiscales, 1970.

BRACKLEY, Paul R. *Price versus income effects as sources of growth in government's share of GDP*. *Public Finance Review*, v. 31, n. 3, mai. 2003, p. 241-262.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a Organização da Administração Federal, Estabelece Diretrizes para a Reforma Administrativa e dá Outras Providências.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal n. 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.



\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Orçamento Federal. **Manual Técnico do Orçamento (MTO-02): instruções para a elaboração da proposta orçamentária da União para 2004. Orçamentos fiscal e da seguridade social.** Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República** - Exercício de 2003. <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 26 jul. 2007.

BURKHEAD, Jesse. **Orçamento Público.** Tradução de Margaret Hanson Costa. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

CAMURI, Paulo André. **Dívida pública, política fiscal e restrição externa no Brasil: 1994-2004.** Finanças públicas: X Prêmio Tesouro Nacional, 2005: coletânea de monografias/Secretaria do Tesouro Nacional. São Paulo: Ágape Editores Ltda., 2006.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX.** São Paulo: Editora da UNESP, IE da Unicamp, 2002.

\_\_\_\_\_. A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula. **Revista Política Econômica em Foco**, Campinas, n. 7, nov. 2005/abr. 2006.

CASTRO, Jorge Abrahão de et al. **Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal: 1995-2001.** Texto para Discussão n. 988, Rio de Janeiro: Ipea, out. 2003.

\_\_\_\_\_. CARDOSO Jr., José Celso. Economia política das finanças sociais brasileiras no período 1995-2002. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 15, n. 1 (26), jan./jun. 2006, p. 145-174.

\_\_\_\_\_. et al. **Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005.** In: Encontro Nacional de Economia Política Brasil e América Latina no Capitalismo Contemporâneo: contradições e perspectivas do desenvolvimento, XII, 2007, São Paulo. Anais em CD-ROM. São Paulo: FEA/USP, 2007.

CHOW, Danny, S. L., HUMPHREY, Christopher; MOLL, Jodie. *Developing whole of government accounting in the UK: grand claims, practical complexities and a suggested future research agenda.* **Financial Accountability & Management**, v. 23, n. 1, fev. 2007.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Panorama social de América y el Caribe 2000-2001**, Santiago: Naciones Unidas, 2002.

\_\_\_\_\_. *Panorama social de América y el Caribe 2005*, Santiago: Naciones Unidas, mar. 2006.

COMINETTI, R. *El gasto social en América Latina, un examen cuantitativo y cualitativo. Cuadernos de la Cepal*, 73. Santiago de Chile: Cepal, 1994.

CORE, Fabiano Garcia. **Reforma Gerencial nos processos de planejamento e orçamento**. Brasília: ENAP, 2001.

DIAMOND, Jack; TAIT, Alan A. *The growth of government expenditure: a review of quantitative analysis. International Monetary Fund, Working Paper n. 88/17: Fiscal Affairs Department*, fev. 1988. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=884619](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=884619)>. Acesso em: 11 jul. 2007.

DUARTE, Bruno de Carvalho. **Financiamento e Gasto Público Social: Acompanhamento, Dimensionamento e Análise**. Brasília: Ipea, 2004.

FERNANDES, Maria Alice da Cunha (Coord.). **Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal**. Texto para Discussão n. 547. Rio de Janeiro: Ipea, fev. 1998.

FLORIO, Massimo; COLAUTTI, Sara. *A logistic growth law for government expenditures: an explanatory analysis. Working Paper n. 13*. Jun. 2001. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=455702](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=455702)> Acesso em: 10 jul. 2007.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

KOHAMA, Hélio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LICHT, Amir N. *Accountability and corporate governance. Interdisciplinary Center Herzliya*, Israel. Disponível em <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=328401](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=328401)>. Acesso: em 08 set. 2006.

LEGRENZI, Gabriella; MILAS, Costas. *a multivariate approach to the growth of governments. Public Finance Review*, v. 30 n. 1, jan. 2002, p. 56-76.

LIMA, Fernanda Teles de. **Presidencialismo e accountability: os controles sobre a corrupção**. In: XXVII ENANPAD, 2003, Atibaia (SP). Anais em CD-ROM, 20 a 24 set. 2003.

LOPREATO, Francisco Luiz C. Rumos da política fiscal. **Política Econômica em Foco**, Boletim Semestral do Centro de Conjuntura e Política Econômica do Instituto de Economia da Unicamp, n. 5, Campinas, nov. 2004-abr. 2005.

\_\_\_\_\_. Política fiscal: um pouco mais do mesmo. **Política Econômica em Foco**, Boletim Semestral do Centro de Conjuntura e Política Econômica do Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, n. 6, mai.-out. 2005. Disponível em <[http://www.eco.unicamp.br/asp-scripts/boletim\\_cecon/boletim\\_cecon.asp](http://www.eco.unicamp.br/asp-scripts/boletim_cecon/boletim_cecon.asp)>. Acesso: em 08 abr. 2007.

\_\_\_\_\_. Política fiscal: mudanças e perspectivas. **Política Econômica em Foco**, Boletim Semestral do Centro de Conjuntura e Política Econômica do Instituto de Economia da Unicamp, n. 7, Campinas, nov. 2005-abr. 2006.

MACHADO, Nelson. **Sistema de informação de custo: diretrizes para integração ao orçamento público e à contabilidade governamental**. 2002. 233 f. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

MACHADO JR., J. Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada**. 29. ed. rev. atual., Rio de Janeiro: IBAM, 1999.

MARCONI; M. de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MARQUES, Maria da Conceição da Costa; ALMEIDA, J. J. M. Auditoria no sector público: um instrumento para a melhoria na gestão pública. **Revista Contabilidade e Finanças**, São Paulo: FEA-USP, ano XV, nº 35, v. 3, p. 84-95, mai.-ago. 2004.

MARQUES JR, Liderau dos Santos; OLIVEIRA, Cristiano A.; JACINTO, Paulo de Andrade. **O papel da política fiscal local no crescimento econômico de cidades – uma evidência empírica para o BRASIL**. In: XXXIV Encontro Nacional de Economia ANPEC, 5 a 8 dez. 2006, Salvador (BA). Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A131.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2007.

MARTINS, Eliseu. **Contabilidade de custos**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MASTROMATTEO, Giuseppe. La <<lege>> di Wagner e i determinanti della crescita della spesa pubblica. **Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze**. Ano XLIII, n. 1, mar. 1984, Milão, Itália.

MENDES, Marcos. **Gasto público menor e mais eficiente como condição necessária ao crescimento acelerado da economia brasileira.** INAE/XVIII Fórum Nacional: por que o Brasil não é um país de alto crescimento? 15 a 18 mai. 2006, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://forumnacional.org.br/publi/ep/EP0146.pdf>>

MOURA, Renilda de Almeida. **Princípios contábeis aplicados à contabilidade governamental: uma abordagem comparativa Brasil-Estados Unidos.** 2003. 112 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa Multiinstitucional e Inter-regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, da Universidade Federal da Paraíba, da Universidade Federal de Pernambuco e da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasília.

MOTA, Francisco Glauber Lima. **Contabilidade aplicada à administração pública.** 6. ed. Brasília: Vestcon, 2002.

MUSGRAVE, Richard A. *The Theory of public finance: a study in public economy.* New York: McGraw-Hill Book Co., 1959.

\_\_\_\_\_. *Fiscal systems.* New Haven: Yale University Press, 1969.

\_\_\_\_\_. MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças públicas: teoria e prática.** Tradução de Carlos Alberto Primo Braga. Rio de Janeiro: Campus. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1980.

NAKAGAWA, Masayuki. **Introdução à controladoria: conceitos, sistemas, implementação.** São Paulo: Atlas, 1995.

NÓBREGA, Maílson da. **O futuro chegou: instituições e desenvolvimento no Brasil.** São Paulo: Globo, 2005.

PEACOCK, Alan T.; WISEMAN, Jack. *The growth of public expenditure in the united kingdom.* Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1961.

PEDERIVA, João Henrique. *Accountability* no setor público. **Revista UnB Contábil/** Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Universidade de Brasília, Brasília: Paralelo 15, v. 1, n. 2, segundo semestre de 1998.

PEREIRA, José Matias. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fabio. **Rompendo o marasmo: a retomada do desenvolvimento no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

PRYOR, Frederick L. *Public expenditures in communist and capitalist nations*. Londres: George Allen and Unwin, 1968.

RAVALLION, Martin. *Are the poor protected from budget cuts? evidence for Argentina*. *Journal of Applied Economics*, v. 1, mai. 2002, p. 95-121.

REZENDE, Fernando. **Finanças públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

RIANI, Flávio. **Economia do setor público**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

ROCHA, Fabiana. Ajuste fiscal, composição do gasto público e crescimento econômico. In: MENDES, Marcos (org.). **Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006, cap. 3, p. 97-109.

ROSSETTI, José Paschoal. **Contabilidade social**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 1992.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da accountability no Brasil**. In: XXVIII ENANPAD, 2004, Curitiba (PR). Anais em CD-ROM, 25 a 29 set. 2004.

SANGMEISTER, Hartmut. *Stabilization of democracy and world market-oriented modernization in Latin América: challenges for the 1990s*. *Economics: A Biannual Collection of Recent German Studies*, vol. 53, p. 58-73, 1996.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

STEVENSON, William J. **Estatística aplicada à administração**. Tradução de Alfredo Alves de Farias. São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1981.

TANZI, Vito. *The Demise of the Nation State? International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department*, jun. 1998. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=882660](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=882660)>. Acesso em: 12 jul. 2007.

THOMAS, Vinod. O Brasil visto por dentro: desenvolvimento em uma terra de contrastes. Rio de Janeiro: José Olympio, 2005.

THORNTON, John. *The growth of public expenditure in Latin America: a test of 'Warner's Law'*. **Cuadernos de Economía - Latin America Journal of Economics**. Ano 35, n. 105, p. 255-263, Santiago, Chile.

U.S. Government Accountability Office (GAO). <<http://www.gao.gov>>. Acesso em: 29 ago. 2006.

VELLOSO, Raul. Ajuste fiscal através da redução de despesas obrigatórias. In: MENDES, Marcos (org.). **Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006, cap. 4, p. 111-136.

WAGNER, Adolph. *Three extracts on public finance*. In: MUSGRAVE, Richard A.; PEACOCK, Alan T. *Classics in the theory of public finance*. Londres: Macmillan & Co. Ltd., 1958, p. 1-15.

WESBERRY Jr, James P. Administração financeira integrada no governo. **Revista Brasileira de Contabilidade**. Brasília, n. 91, p. 30-31, jan.-fev. 1995.