

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 431

Gasto Público Federal: Análise da Despesa Não-Financeira

Marcelo Piancastelli
Francisco Pereira

AGOSTO DE 1996

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 431

Gasto Público Federal: Análise da Despesa Não-Financeira *

Marcelo Piancastelli **
Francisco Pereira **

Brasília, agosto de 1996

* Agradecimentos: Este trabalho contou com a colaboração de todos os técnicos da Coordenação Geral de Finanças Públicas do IPEA, especialmente Marly Mathias Silva na fase de coleta e preparação dos dados. Os trabalhos de computação ficaram a cargo de Iônio Oliveira de Souza, Silvânia de Araujo Carvalho, do IPEA; e de Carlos Wagner Albuquerque de Oliveira, Fernando Salgueiro Perobelli, Gisela Rodrigues de Almeida Vaz de Melo e Rogério Boueri Miranda, bolsistas IPEA/ANPEC (Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia). Agradecimentos são devidos também a Fernando Rezende, presidente do IPEA, e a Raul Wagner dos Reis Veloso, consultor IPEA/CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe), pela leitura da primeira versão e valiosas sugestões; a Almério Cançado Amorim, secretário-adjunto do Tesouro Nacional; a Isaltino Alves da Cruz, Claudiano Manoel de Albuquerque, Heloisa Teixeira Saito e César Mizuno, da Secretaria do Tesouro Nacional; a Gildenora Batista Dantas Milhomem, Antônio Márcio Oliveira Aguiar e Luis Alberto Almeida, da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Fazenda; a Israel Luiz Stal, subsecretário de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação e do Desporto, Arionaldo Bonfim Rosendo, coordenador geral de Orçamento e Finanças do Ministério da Saúde, Kleiton Abrão Ayub, coordenador geral de Normas da Secretaria de Orçamento Federal, pela gentileza e cooperação na fase de coleta de informações e elucidativas discussões sobre aspectos metodológicos essenciais para a compreensão das complexas nuances das finanças públicas nacionais. Naturalmente, erros e omissões remanescentes são de responsabilidade dos autores.

** Técnicos da Coordenação Geral de Finanças Públicas do IPEA.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
Ministro: *Antonio Kandir*
Secretário Executivo: *Andrea Sandro Calabi*



Presidente
Fernando Rezende

DIRETORIA

Claudio Monteiro Considera
Gustavo Maia Gomes
Luís Fernando Tironi
Luiz Antonio de Souza Cordeiro
Mariano de Matos Macedo

O IPEA é uma instituição vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento cujas principais atividades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e promover atividades de pesquisa econômica nas áreas de finanças externas e desenvolvimento setorial.

TE TO PARA DISCUSSÃO O objetivo é divulgar resultados e estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA e colaborar com conselhos e comissões para melhorar o Instituto através de programas especiais de cooperação com instituições especializadas e com universidades.

Tiragem: *exemplares*

SERVIÇO EDITORIAL

Assinatura D:
S S J E NDES 9 an ar
CEP

Rio de Janeiro RJ:
Av. Presidente Antonio Carlos 9 an ar
CEP

SUMÁRIO

SINOPSE

1. INTRODUÇÃO **7**
2. EXECUÇÃO FINANCEIRA RECENTE DO
TESOURO NACIONAL **8**
3. GASTO PÚBLICO FEDERAL POR ÓRGÃO E
NATUREZA DE DESPESA **14**
4. GASTO PÚBLICO FEDERAL POR PROGRAMAS
SELECIONADOS **37**
5. CONCLUSÃO **49**

BIBLIOGRAFIA **53**

SINOPSE

Este trabalho tem por objetivo apresentar um panorama atualizado do gasto público federal não-financeiro no Brasil, por natureza de despesa, órgãos e principais programas de governo. A avaliação do gasto público federal não-financeiro é oportuna e importante, pois determina com precisão a dimensão real do gasto fiscal da União, isola o lado financeiro das contas do governo e contribui para o reexame do processo orçamentário e dos níveis de sua execução. O montante do gasto público federal não-financeiro em 1994 correspondeu a R\$ 54,2 bilhões, em valores de dezembro de 1995, ou cerca de 8,70% do PIB. Em 1995, tal cifra atingiu o total de R\$ 62,6 bilhões, ou 9,60% do PIB. Este é, na realidade, o valor de face do *orçamento real* do governo federal.

À parte do cenário global da estrutura do gasto federal não-financeiro descrito pelo trabalho, três importantes aspectos emergem. Primeiro, a instabilidade continua sendo a principal característica dos resultados operacionais do Tesouro Nacional; segundo, a convivência com reduzidas taxas de inflação suscitou um novo desafio para as finanças públicas nacionais, que é compatibilizar a execução financeira do Tesouro (o qual já não conta com os mecanismos de financiamento inflacionário), com as necessidades relacionadas ao resgate da dívida social, recuperação da infra-estrutura, reordenamento do setor de saúde e expansão dos investimentos em habitação e saneamento básico; e, terceiro, a estrutura da despesa pública federal encontra-se em pleno processo de mudança.

As finanças públicas nacionais enfrentam seu primeiro teste de convivência com reduzidos níveis de inflação. A eliminação dos ganhos inflacionários tem provocado um reordenamento de prioridades e procedimentos até então desconhecidos. Estudos futuros sobre a estrutura do gasto público federal poderão se concentrar nos efeitos dessa convivência com baixos níveis inflacionários. Nessas circunstâncias, será cada vez mais difícil mascarar o déficit potencial mediante artifícios como a repressão fiscal. Urge uma reforma do processo orçamentário, tornando-o mais realista e peça efetiva no esforço de reordenamento fiscal do país. Este poderá ser aperfeiçoado de maneira sensível ao se isolar as vertentes financeira e não-financeira das contas públicas.

1. INTRODUÇÃO

O diagnóstico da inflação brasileira envolve sempre a formação de expectativas pessimistas derivadas da percepção de que o setor público é responsável por um desequilíbrio financeiro endêmico. A necessidade de ajuste das contas públicas é um dos pré-requisitos mais amplamente aceitos para o sucesso da política de estabilização da economia brasileira, sendo também visto como uma condição necessária, porém não suficiente, para sua manutenção por períodos mais longos.

Ao longo da década de 80, as discussões sobre a situação das finanças do governo e sobre o déficit público, em particular, eram voltadas aos problemas técnicos de sua mensuração, ao impacto financeiro de sua magnitude e aos aspectos conceituais derivados da adoção do critério de déficit operacional¹ (introduzido após negociações com entidades financeiras internacionais).

A partir de 1990, as discussões sobre o déficit público mudaram substancialmente de conteúdo, dando ênfase ao papel do ajuste fiscal para a manutenção de uma política de estabilização bem-sucedida. Isto se deve a duas razões principais: primeira, o aumento da qualidade dos mecanismos de controle das contas do governo federal. Com a consolidação do Sistema de Administração Financeira Integrada (SIAFI) em 1989, foram eliminadas várias dificuldades técnicas de mensuração nas contas públicas. Segunda: a partir de resultados operacionais favoráveis do déficit público, obtidos em 1990 e 1991, tornou-se visível que a manutenção desses resultados, por períodos mais longos, era indispensável para o êxito de uma política de estabilização.

Entretanto, como será mostrado adiante, os resultados alcançados pelo setor público, nos anos de 1992 e 1993, deixaram claro que os superávits obtidos em 1990 e 1991 foram conseqüências de medidas de ajuste fiscal, de caráter excepcional, as quais não poderiam ser mantidas por períodos mais longos. Além disso, tornou-se ampla a percepção de que a qualidade e a quantidade dos serviços públicos oferecidos à população estão aquém do mínimo aceitável. Tendo em vista que um dos objetivos da atual administração é o resgate da *dívida social* — com a recuperação da infra-estrutura do país, o reordenamento e a recuperação urgente do setor de saúde e a retomada dos investimentos em saneamento básico e habitação —, a tendência é que a demanda por maiores dispêndios na área social continuará pressionando os níveis vigentes de gastos federais. Por outro lado, a recomposição dos salários do setor público, os quais foram reduzidos a níveis não compatíveis nem com a qualidade nem com a eficiência mínima requerida pela sociedade, tem um sentido imediato de elevação dos níveis de salários reais. Esse conjunto de prioridades tem sido atendido de uma forma cronologicamente desordenada e financeiramente desequilibrada. Alguns setores recebem ênfase excessiva enquanto outros ficam à margem do processo de expansão dos gastos necessários para o atendimento de carências prementes.

As restrições financeiras atuais deixam escassas possibilidades para o governo federal ampliar o nível de dispêndio adequado na área social e, muito menos, recuperar o volume de in-

¹ O conceito de déficit operacional, introduzido no início da década de 80, é a diferença entre o déficit nominal e o somatório dos fluxos de correção monetária incidente sobre a dívida total, no mesmo período.

vestimentos públicos necessários em infra-estrutura. A reforma fiscal ora em discussão, juntamente com as reformas administrativa e da previdência social, demandarão ainda um tempo mínimo necessário para que seus efeitos financeiros se materializem de maneira plena no caixa do Tesouro Nacional. Enquanto isso, permanece em aberto um período de transição, com discrepâncias entre o volume de recursos gerados e a demanda de recursos necessários para suprir necessidades básicas e urgentes do país. A implementação do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) não tem outra finalidade senão a de cobrir essa lacuna de recursos fiscais de curto prazo, por meio da desvinculação entre receitas correntes do governo federal e repasses às demais esferas.

Este trabalho tem duplo objetivo. Primeiro, apresenta um panorama dos gastos do governo federal mostrando a sua distribuição por natureza de despesa e programas, com base na execução financeira do Tesouro Nacional. Segundo, procura delimitar o volume do gasto federal não-financeiro e, ao mesmo tempo, o montante de recursos reais comandados pela administração e sobre os quais existe flexibilidade de alocação. No exame do desempenho dos programas de governo, os recursos do orçamento da seguridade social (Instituto Nacional de Seguridade Social—INSS) são também considerados. O trabalho se divide em cinco capítulos. Após esta introdução, o segundo capítulo discutirá alguns aspectos macroeconômicos da execução financeira do Tesouro em período recente. O terceiro capítulo apresenta a estrutura da despesa pública federal por órgãos da administração e por natureza de despesa. O quarto capítulo focaliza a evolução do dispêndio federal por programas selecionados, agregados de maneira a refletir as principais áreas de concentração de gastos e prioridades do governo. Finalmente, o quinto capítulo apresenta conclusões e sugestões para trabalhos futuros.

2. EXECUÇÃO FINANCEIRA RECENTE DO TESOURO NACIONAL

As razões pelas quais os déficits públicos ocorrem em certos países e não em outros estão ainda a exigir respostas mais precisas. Contudo, pode-se afirmar que déficits nas contas públicas são causados, de maneira geral, por razões de ordem fiscal e, em particular, por aspectos político-institucionais. Modelos de política econômica² tentam vincular a ocorrência de déficits a razões específicas. Primeiro, à existência de governos com escassa disciplina fiscal e eleitores que acreditam em ilusão monetária; segundo, a conflitos de redistribuição de renda entre diferentes gerações; terceiro, a governos nos quais o débito público é variável estratégica (vinculados a sucessores com interesses corporativos ou setoriais); quarto, a governos de coalizão os quais, em geral, tendem a ter maior propensão a gastar; quinto, a conflitos geográficos e interesses dispersos; e, por último, à escassa tradição no cumprimento da programação orçamentária e sistema tributário pouco eficiente.

A visão do déficit público no Brasil, por sua vez, tem-se alterado ao longo do tempo. No início da década de 80, as diversas tentativas de montar um programa de estabilização juntamente com o Fundo Monetário Internacional (FMI) contribuíram para disseminar a idéia do impacto inflacionário do déficit público. Em face da aceleração da inflação e suas conseqüências para o déficit nominal, o governo brasileiro propôs e o FMI aceitou o conceito de déficit operacional que, como vimos acima, exclui correção monetária dos débitos para efeitos contábeis. Na

² Ver Alesina e Perotti (1995).

verdade, seria difícil a montagem de um programa de ajuste fiscal capaz de gerar recursos suficientes para pagar a conta nominal de juros.

A partir de 1985, com o início do processo de redemocratização do país, os déficits do setor público atingiram percentuais elevados em relação ao PIB (4,3% em 1989), e cresceu o consenso de que medidas de ajuste fiscal eram imprescindíveis. Contudo, após tentativas de corrigir o desequilíbrio financeiro do setor público com medidas de exceção, como, por exemplo, a apropriação de saldos bancários em 1990, ficou claro que ajuste fiscal não é uma medida isolada implementada num único momento. Pelo contrário, trata-se de um processo de compatibilização entre receitas e despesas das diversas esferas de governo que assegure, a longo prazo, a estabilidade dos fluxos financeiros. Assim, é esperado que a consistência e estabilidade destas relações financeiras governamentais possam refletir um comportamento positivo sobre os demais segmentos da economia.

Os dados da tabela 1 mostram as necessidades de financiamento do governo central, nos conceitos *operacional*, *primário* e *juros reais*, para o período 1985-1995.

O déficit *operacional* de um determinado período é a diferença entre o déficit nominal e o somatório dos fluxos de correção monetária e cambial incidente sobre a dívida total, no mesmo período.³ O déficit *primário*, por sua vez, corresponde ao déficit operacional menos as despesas de juros reais incidentes tanto sobre a dívida interna quanto sobre a externa. O déficit operacional do governo federal se elevou de 1,2% do PIB em 1985 até um máximo de 4,3% em 1989. Os anos de 1990, 1991 e 1994 apresentaram superávits operacionais. Os resultados de 1992, 1993 e 1995 foram negativos devido, em parte, ao custo dos juros da dívida.

TABELA 1
Necessidades de Financiamento do Setor Público
(Governo Central)*

Anos	(Em % do PIB)		
	Déficit Operacional	Déficit Primário	Juros Reais
1985	1,2	-1,6	2,8
1986	1,4	-0,9	2,3
1987	3,3	1,6	1,7
1988	3,7	1,5	2,2
1989	4,3	0,7	3,6
1990	-2,5	-1,5	-1,0
1991	-0,3	-0,9	0,6
1992	0,8	-1,3	2,1
1993	0,0	-1,4	1,4
1994	-1,6	-3,1	1,5
1995	1,7	-0,6	2,3
Média 1985/1989	2,8	0,3	2,5
Média 1990/1995	-0,3	-1,5	1,2

Fonte: Banco Central do Brasil.

Nota: * O governo central corresponde ao governo federal mais o Banco Central do Brasil.

Obs.: Sinal negativo indica superávit.

³ O déficit nominal é medido pela diferença entre despesas correntes e de investimento, mais despesas de juros, mais correção monetária e cambial da dívida menos receitas correntes.

Com relação ao déficit primário, à exceção dos anos 87, 88 e 89, os resultados foram positivos, indicando que o esforço de contenção dos gastos continua sendo elemento imprescindível para um programa de estabilização. O ano de 1994 apresentou resultado mais favorável, com um superávit primário de 3,0% do PIB ao final de dezembro. Este resultado extremamente positivo pode, entretanto, ser considerado instável, pois decorre, em parte, de medidas fiscais não convencionais. Assim, a implementação tanto do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), que vigorou em 1994, quanto do Fundo Social de Emergência—FSE (atualmente ressuscitado com o nome de Fundo de Estabilização Fiscal) propiciaram ao governo federal um adicional de recursos livres, ao desvincular parte da arrecadação de determinados tributos federais de repasses para demais esferas de governo. Tal adicional de recursos foi, portanto, gerado por um instrumento atípico, não previsto na própria estrutura básica do sistema tributário. Além disso, do ponto de vista da execução financeira, o governo federal havia, naquele ano, posto em prática mecanismo de controle de despesas na *boca do caixa*, eufemisticamente chamado de *represamento fiscal*, o qual comprometeu substancial parcela da programação orçamentária. Esse mecanismo permitiu o financiamento de obrigações em setores críticos, tais como o da saúde, às custas do adiamento de investimentos e outras despesas de custeio em setores de infraestrutura, saneamento, habitação, ensino fundamental e agricultura, entre outros. Em 1995, o governo central apresentou um déficit operacional de 1,7% do PIB. Nesse ano, o governo federal não contou nem com o IPMF, nem com o FSE, e o mecanismo de *repressão fiscal* não surtiu efeito em virtude das reduzidas taxas de inflação vigentes.

Assim, numa conjuntura de inflação elevada e crescente, como as anteriores ao Plano Real, o déficit potencial do setor público não se efetivava em virtude do relativo controle das despesas na boca do caixa. Entretanto, se a taxa de inflação é baixa como ocorre atualmente, é preciso promover cortes efetivos na despesa ou aumentar a receita. Dessa forma, o governo federal teria que reduzir ou mesmo cortar parte de suas atribuições, eliminando, inclusive, unidades de despesa.

Os dados das tabelas 2 e 3 apresentam aspectos importantes da execução financeira recente do Tesouro Nacional. Nos anos de 1991 e 1992 houve forte compressão tanto de despesas quanto de receitas em relação aos anos anteriores. Os anos de 1994 e 1995 apresentaram assimetria de comportamento em termos de receita e despesa. Em 1994, as receitas tiveram um crescimento de 17,6% em relação ao ano anterior, enquanto as despesas cresceram 8,9% também em relação ao ano anterior, apresentando um resultado primário de R\$ 10,5 bilhões. De outro lado, em 1995 as receitas tiveram um crescimento de 7,6% em relação ao ano anterior, enquanto as despesas apresentaram um acréscimo de 18,5%, produzindo um resultado primário de R\$ 3,9 bilhões. Os dados da tabela 2 mostram que o governo central apresentou resultados *primários* sempre positivos nos últimos sete anos.

A tabela 3 permite uma visualização da evolução recente das despesas com pessoal e encargos da dívida em relação ao PIB. Os encargos da dívida apresentam flutuação em termos reais, porém apresentam também uma crescente participação percentual em relação ao PIB, passando de 1,3% em 1992 para 2,3% em 1995.

O dispêndio com Pessoal e Encargos elevou-se 29,5% em 1994, em relação ao ano anterior, recuperando o nível real existente em 1990, quando atingiu a cifra de R\$ 32 bilhões (valores de dezembro de 1995), equivalentes a 5,1% do PIB. Nos anos de 1991 e 1992, o setor público brasileiro passou por um processo de deterioração, com redução crescente do nível real de salário,

indução de aposentadorias prematuras e conseqüente agravamento das condições de trabalho do corpo técnico e científico. Naqueles anos, as despesas com pessoal e encargos atingiram um nível historicamente baixo, ficando entre R\$ 21,3 e R\$ 20,7 bilhões, correspondendo a 3,7% do PIB. A partir de 1993, iniciou-se um processo de recomposição da massa de salário real do setor público e o princípio de um reordenamento administrativo, implementado com a reforma administrativa efetivada em outubro daquele ano, recuperando assim os níveis médios observados no período 1987/1989 (4,2% do PIB). Os anos de 1994 e 1995 apresentaram sensível recuperação real de salários por parte do setor público. Os dados referentes a 1995 mostram que as despesas com pessoal e encargos atingiram a cifra de R\$ 37,3 bilhões, a preços de dezembro do mesmo ano, com um crescimento de 16,5% em relação a 1994, representando 5,7% do PIB. Em termos de sua participação em relação ao PIB, tais cifras podem ser consideradas elevadas, por terem sido atingidas em um curto espaço de tempo.

Evidências recentes⁴ mostram que, de acordo com o padrão internacional médio, as despesas com Pessoal e Encargos nos governos centrais, como porcentagem do PIB, correspondem em média a 7,2%. Países industrializados apresentam um percentual de 5,6%; países em desenvolvimento, de 7,7%. Em geral, despesas com Pessoal e Encargos tendem a ser positivamente correlacionadas ao nível da renda *per capita*.

TABELA 2
Resultado Primário do Governo Federal
1987 - 1995

(R\$ bilhões dez/95)

Ano	Receitas* (A)	Despesas* (B)	Resultado Primário (C) = (A)-(B)
1987	73,0	80,4	-7,4
1988	61,8	78,5	-16,7
1989	71,7	71,2	0,5
1990	81,1	68,9	12,2
1991	65,1	61,9	3,2
1992	61,1	53,4	7,7
1993	66,8	62,5	4,3
1994	78,6	68,1	10,5
1995	84,6	80,7	3,9

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Elaboração: IPEA / Coordenação Geral de Finanças Públicas.

Nota: * Não-financeiras, excluem receitas e despesas de operações oficiais de crédito.

⁴ Ver a respeito Hewitt e van Rijckehem (1995).

TABELA 3
Gasto Público Federal: Pessoal e Encargos
da Dívida em Relação ao PIB
1987 -1995

Ano	Pessoal e Encargos* (A)	Encargos da Dívida* (B)	PIB ^{(*)(**)} (C)	(A) / (C) (%)	(B) / (C) (%)
1987	23,8	16,5	576,8	4,1	2,9
1988	25,2	18,5	576,3	4,4	3,2
1989	23,7	12,9	594,7	4,0	2,2
1990	32,1	9,4	569,2	5,6	1,7
1991	21,3	10,8	570,8	3,7	1,9
1992	20,7	7,4	566,2	3,7	1,3
1993	24,7	11,8	590,0	4,2	2,0
1994	32,0	13,9	624,3	5,1	2,2
1995	37,3	15,0	650,5	5,7	2,3

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Fundação IBGE (FIBGE).

Elaboração: IPEA / Coordenação Geral de Finanças Públicas.

Notas: * R\$ bilhões de dez/95.

** Valor reestimado a partir de R\$ 356 bilhões para 1994, a preços médios do ano, segundo FIBGE.

Ainda em relação às despesas de Pessoal e Encargos, alguns aspectos adicionais podem ser salientados. Primeiro, a sazonalidade. Os primeiros anos de cada nova administração são marcados por um esforço na contenção de despesas e até mesmo por ações de efeito (políticas de austeridade por meio da contenção de salários do setor público). Tipicamente, no segundo e terceiro anos de cada administração, ocorre severa redução do salário real dos servidores. Por fim, o último ano de cada administração é tradicionalmente marcado por recuperação real de salários. Em segundo lugar, dispêndios com Pessoal e Encargos são passíveis de ajuste via corrosão inflacionária, o que tende a ocorrer, em menor escala, com dispêndios de custeio e a não ocorrer nos encargos da dívida interna e externa. Assim, considerando estimativas de inflação da ordem de 13% para 1996, o valor real das despesas com pessoal tende a se ajustar gradualmente a um nível mais baixo em relação ao PIB. Em terceiro lugar, há que se destacar alguns aspectos relativos à evolução recente dos gastos com pessoal inativo. Tal rubrica constitui atualmente importante foco de pressão para elevação dos dispêndios com pessoal e é classificada como *orçamento-segurança*. Entretanto, seu financiamento é efetivamente executado com recursos fiscais, ou seja, recursos oriundos do Tesouro Nacional e não de contribuições previdenciárias propriamente ditas. A rubrica Encargos Previdenciários da União, atualmente extinta, usualmente cobria tal tipo de dispêndio com recursos originários da Previdência Social.

É importante ressaltar, ainda, que o êxito alcançado pelo programa de estabilização, em termos de uma inusitada e longa convivência com reduzidas taxas de inflação, acrescentou novos ingredientes à execução financeira do Tesouro. Primeiramente, foram eliminados ganhos inflacionários que viabilizavam parcela considerável de seus compromissos financeiros. Em segundo, foram expostos os conflitos redistributivos não-equacionados os quais, até então, tiveram soluções postergadas em virtude de seu mascaramento pelo próprio processo inflacionário. Em terceiro, a fragilidade da programação e execução orçamentária tornou-se explícita.

Se em 1994 a repressão fiscal cumpriu um importante papel na obtenção de superávit operacional, em 1996 tal mecanismo tende a ter pouco efeito prático. Para que sejam gerados novos superávits, e tendo em conta os focos de pressão sobre os gastos sociais, medidas fiscais adicionais deverão ser adotadas. De outra parte, a programação orçamentária, que já apresentava deficiências na sua execução em períodos de elevadas taxas de inflação, com a redução destas ficou mais exposta. A verdade orçamentária tornou-se mais visível e sua execução mais complexa. Nesse contexto, as finanças públicas brasileiras passam por um novo teste, ou seja: a necessidade de melhorar e compatibilizar a programação orçamentária e a execução financeira do Tesouro sem depender de expedientes como o imposto inflacionário, a repressão fiscal ou outras medidas não convencionais de contenção de gastos.

3. GASTO PÚBLICO FEDERAL POR ÓRGÃO E NATUREZA DE DESPESA

O exame da estrutura de gastos do governo federal, por órgão e natureza de despesa, é de fundamental importância para explicitar as prioridades efetivas da administração pública. Persistem, contudo, dificuldades metodológicas apreciáveis que requerem exame específico dos procedimentos adotados e das razões que os justificam. Desse modo, este capítulo discutirá, em primeiro lugar, aspectos referentes às fontes dos dados e métodos de ajustamento. Em segundo lugar, serão discutidos os resultados globais por natureza de despesa, ressaltando-se a discrepância entre os gastos federais financeiros e não-financeiros. Em terceiro lugar, serão apresentados os valores reais do dispêndio, sua distribuição e natureza de despesa. Em quarto lugar, será discutida a execução financeira e sua participação relativa por órgão. Por último, serão apresentados os resultados da participação relativa da execução financeira em cada órgão.

3.1. Aspectos

Metodológicos

Esta parte do trabalho refere-se aos anos de 1994 e 1995. Trata-se da análise da estrutura da despesa pública federal em um curto mas relevante período, cujos dados primários, foram gerados pelo SIAFI e por meio de levantamentos específicos efetuados junto à Previdência Social. Os dados foram coletados em bases mensais e ajustados de acordo com a série Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas, para valores reais referentes a dezembro de 1995. Isso permitiu a comparação de informações de períodos anteriores ao Plano Real com informações de períodos posteriores. Para facilitar qualquer análise comparativa, é conveniente ressaltar que todas as cifras contidas neste trabalho poderão ser convertidas em dólar, a uma taxa de paridade média referente a dezembro de 1995, pela relação $R\$0,972 = US\$ 1,00$.

As informações referentes a cada órgão da administração federal foram desagregadas por natureza de despesa, a saber:

1. Pessoal e Encargos;
2. Juros e Encargos da Dívida Interna;
3. Juros e Encargos da Dívida Externa;
4. Outras Despesas de Custeio;

5. Investimentos;
6. Inversões Financeiras;
7. Amortização da Dívida Interna;
8. Amortização da Dívida Externa;
9. Outras Despesas de Capital.

No entanto, foram adotados ajustes no processamento dessas informações, para eliminar a *dupla contagem* dos dados gerados pelo SIAFI e também para delimitar o volume de recursos líquidos passíveis de serem alocados conforme as prioridades da atual administração.

A eliminação da dupla contagem requer procedimentos especiais. No caso das análises por órgão e natureza de despesa, sua incidência ocorre em grau variável. Tal variabilidade depende das fontes de recursos e da dispersão final dos gastos por unidades orçamentárias de um mesmo ministério. Assim, em ministérios cujos recursos se concentram no orçamento fiscal e dispõem de poucos órgãos supervisionados, a incidência de dupla contagem é significativamente reduzida. Tal não ocorre, por outro lado, em ministérios com elevado número de entidades vinculadas e várias fontes de recursos, como, por exemplo, o Ministério da Educação e do Desporto.

Assim, as possibilidades de dupla contagem foram minimizadas por meio de verificação cruzada. Os dados gerados pelo SIAFI foram inicialmente comparados com dados originários da programação orçamentária, inclusive créditos suplementares e especiais. Em seguida, informações provenientes do Balanço Geral da União, do Resultado do Tesouro Nacional (publicadas pela Secretaria do Tesouro Nacional) e da própria estrutura de despesa de cada ministério foram consideradas. Foram eliminadas da estrutura de gastos dos ministérios transferências a fundos rotativos. No entanto, fundos setoriais específicos, com receita própria, tais como o Fundo Nacional de Desenvolvimento Econômico (FNDE) e o Fundo Nacional de Saúde (FNS) permaneceram na estrutura de seus respectivos ministérios. Inversões financeiras do Ministério da Fazenda foram selecionadas e deduzidas das transferências intergovernamentais. Assim, pode-se admitir que estes dados apresentam consistência superior àqueles derivados de uma única fonte de informação. A despeito do caráter discricionário desse tipo de ajuste, tal sistemática é imprescindível para definição do volume dos gastos federais não-financeiros e dos recursos passíveis de serem alocados pela administração federal.

A delimitação dos gastos públicos federais não-financeiros é importante por duas razões principais. Primeiro, porque explicita o volume efetivo de gastos do governo central, bem como o montante de recursos utilizados em despesas de custeio e investimentos. Segundo, trata-se de importante subsídio para a elaboração do orçamento da União, sobretudo quando se detecta um baixo percentual de execução financeira de diversos programas de governo, tal como será demonstrado no capítulo 4.

O tratamento dispensado aos gastos públicos federais se baseia, em parte, no conceito de *core deficit*⁵, que é a diferença entre o nível da receita permanente e o nível da despesa permanente. A rigor, tal conceito envolve a definição das despesas federais rígidas e visa, em última instância, estabelecer as causas estruturais do déficit público. Há que se destacar que, entre as despesas federais rígidas, estão aquelas inadiáveis e inerentes às funções típicas de governo.

⁵ Ver Tanzi (1989).

Nessa categoria incluem-se as despesas de pessoal, encargos financeiros das dívidas interna e externa, parte das despesas de custeio e de capital, parcela dos investimentos e parcela das inversões financeiras. De outro lado, estão despesas públicas federais não rígidas, as quais não são necessariamente inerentes às atividades de governo, tais como despesas de pessoal, encargos de outras esferas de governo assumidas pelo governo federal, suprimentos eventuais de recursos financeiros a fundos setoriais existentes em vários ministérios e transferências rotineiras a empresas estatais deficitárias das quais, por razões diversas, o governo federal não conseguiu se desobrigar.

3.2. Visão Agregada:

Gasto Total e Gasto Não-Financeiro

As tabelas 4 e 5 apresentam o panorama do gasto público federal por natureza de despesa nos anos de 1994 e 1995, respectivamente. Dois aspectos são realçados: o gasto total, incluindo as despesas com juros, encargos e amortizações das dívidas interna, e externa, e a identificação do gasto federal não-financeiro. Tal distinção, como foi mencionado na seção 3.1, é importante, pois proporciona uma visão ampla do processo orçamentário, de sua execução financeira e suas distorções, quando se comparam os valores da parte financeira e não-financeira.⁶

Em 1994, o valor total do gasto público federal, sem incluir benefícios da Previdência, atingiu R\$ 190,9 bilhões, dos quais cerca de R\$ 120,7 bilhões correspondem à amortização das dívidas interna e externa. As despesas com Juros e Encargos dessas dívidas atingiram R\$ 15,9 bilhões, correspondentes a 8,3% do total. A distorção dessa análise do total do dispêndio corre por conta da inclusão das despesas com amortização das dívidas interna e externa. O montante de R\$ 118,3 bilhões alocados como Amortização da Dívida Interna não representa necessariamente desembolso efetivo, uma vez que o estoque da dívida é geralmente refinanciado várias vezes ao longo do ano. Essa apropriação contábil da amortização é uma exigência legal, representa um montante consideravelmente superior ao que foi efetivamente despendido e não significa necessariamente que houve amortização. O pagamento efetivo da amortização somente ocorre quando os saldos primários do governo federal forem superiores ao saldo dos juros reais.

TABELA 4
Gasto Público Federal: Natureza de Despesa — 1994

Discriminação	Total	%	(Em R\$ mil dez/95)	
			Não-Financeiro	%
1 - Pessoal e Encargos*	31 963 000,00	16,74	31 963 000,00	58,95
2 - Juros e Enc. Dív. Int.	12 653 568,75	6,63	-	-
3 - Juros e Enc. Dív. Ext.	3 227 650,23	1,69	-	-
4 - Outras Desp. de Custeio	17 479 520,77	9,16	17 479 520,77	32,24
5 - Investimentos	4 079 497,37	2,14	4 079 497,37	7,52
6 - Inversões Financeiras	630 771,27	0,33	630 771,27	1,16
7 - Amortização Dív. Interna	118 336 782,12	61,99	-	-
8 - Amortização Dív. Externa	2 456 621,77	1,29	-	-
9 - Outras Desp. Capital	64 782,40	0,03	64 782,40	0,12
Total	190 892 194,67	100,00	54 217 571,80	100,00

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (SIAFI).

Elaboração: IPEA / Coordenação Geral de Finanças Públicas.

Nota: *Dados ajustados SIAFI/ Resultado do Tesouro Nacional.

⁶ Foi também efetuado um ajuste em relação aos dados de pessoal e encargos. As informações geradas pelo SIAFI — *on line* foram ajustadas de acordo com os resultados publicados pela STN — Resultados do Tesouro Nacional, de modo a refletir 100% do universo de gastos federais com pessoal e encargos.

O gasto federal não-financeiro, em 1994, correspondeu à cifra de R\$54,2 bilhões, em valores de dezembro de 1995 (8,7% do PIB). É a cifra relevante do ponto de vista da estrutura da despesa efetiva. Desse montante, o dispêndio com Pessoal e Encargos atingiu R\$ 32,0 bilhões, correspondente a 59% do total da despesa não-financeira. As despesas de custeio do governo atingiram R\$ 17,5 bilhões, e as despesas com investimentos, cerca de R\$ 4,1 bilhões, correspondendo a 32,24% e 7,5% do total, respectivamente. Considerando a disponibilidade de recursos fiscais, pode-se afirmar que o governo teve, em 1994, um total de R\$ 22,2 bilhões, equivalentes a 41,0% do total, ou R\$ 1,85 bilhão por mês, para alocar de acordo com suas prioridades. Naturalmente, nesse montante estão ainda incluídas parcelas de despesas vinculadas. Assim, o volume de recursos líquidos de fato disponível para o governo, bem como sua liberdade para alocá-lo, é ainda mais reduzido.

Em 1995, a estrutura do gasto público federal apresentou algumas variações em relação a 1994. As despesas com pessoal e encargos passaram de R\$ 32,0 bilhões em 1994, para R\$ 37,3 bilhões em 1995 (59,63% do gasto não-financeiro neste ano). As despesas com custeio atingiram um patamar de R\$ 21,1 bilhões, sendo que o nível dos investimentos foi reduzido de R\$ 4,1 bilhões em 1994, para R\$ 3,4 bilhões em 1995. O total de despesas de custeio mais investimento foi de R\$ 24,5 bilhões. Tal montante é pouco maior que o verificado em 1994 e perfaz um volume mensal de cerca de R\$ 2,0 bilhões para alocação de acordo com as prioridades de governo, a despeito deste total incluir ainda despesas vinculadas. Assim, da mesma forma que em 1994, a flexibilidade de alocação de recursos por parte do governo ainda é mais reduzida em decorrência destas mesmas vinculações.

TABELA 5
Gasto Público Federal: Natureza de Despesa — 1995

(Em R\$ Mil dez/95)

Discriminação	Total	%	Não-Financeiro	%
1 - Pessoal e Encargos*	37 341 000,00	20,68	37 341 000,00	59,63
2 - Juros e Enc. Dív. Int.	12 588 557,36	6,97		
3 - Juros e Enc. Dív. Ext.	4 766 998,87	2,64		
4- Outras Desp. de Custeio	21 091 352,43	11,68	21 091 352,43	33,68
5 - Investimentos	3 434 537,40	1,90	3 434 537,40	5,48
6 - Inversões Financeiras	555 663,67	0,31	555 663,67	0,89
7- Amortização Dív. Interna	95 898 368,66	53,10		
8- Amortização Dív. Externa	4 709 197,66	2,61		
9 - Outras Desp. Capital	199 338,99	0,11	199 338,99	0,32
Total	180 585 015,05	100,00	62 621 892,49	100,00

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (SIAFI).

Elaboração: IPEA / Coordenação Geral de Finanças Públicas.

Nota: * Dados ajustados SIAFI/ Resultado do Tesouro Nacional.

De fato, os números relativos às despesas com Pessoal e Encargos justificam a ênfase que tem sido dispensada a esta categoria de despesa. Há, contudo, necessidade de que tais dispêndios sejam analisados na perspectiva e nas circunstâncias reais em que ocorreram. Inicialmente, a maior parte dos aumentos ocorreu no contexto da isonomia salarial estabelecida pela Constituição de 1988. Assim, a recuperação do salário real em parcelas do setor público foi iniciada a

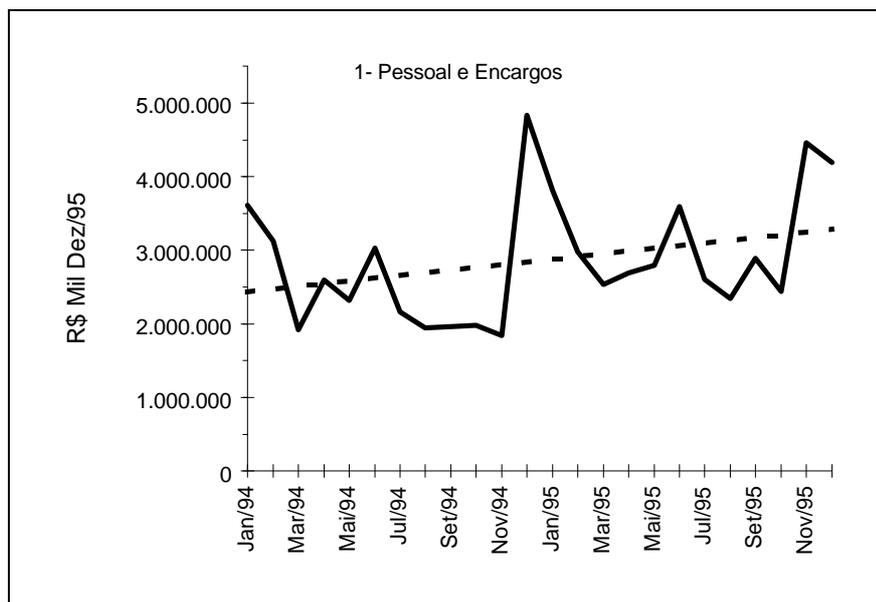
partir de 1993. Foram concedidos ajustes à remuneração dos militares, gratificações de atividades executivas (GAE) e atividades legislativas (GAL); ampliação do nível de remuneração variável à Secretaria da Receita Federal, elevação da remuneração devida à atividade diplomática e, no final de 1994, foi implantada a gratificação de desempenho e produtividade a segmentos da área econômica e também ao corpo diplomático. Em 1995, um adicional de 28% foi acrescentado à remuneração dos militares. Por outro lado, a pressão adicional de elevação com despesas de pessoal é decorrente do expressivo aumento de aposentadorias. Habitualmente, a concessão de aposentadorias vem acompanhada da incorporação de vantagens pecuniárias adicionais, além da própria reincorporação de parcela substancial dos inativos em novas atividades do setor público.

Os gráficos 1 a 4 analisam as tendências dos gastos mensais por natureza de despesa. O gráfico 1 ilustra a aceleração das despesas com Pessoal e Encargos do setor público federal. Em janeiro de 1994, o dispêndio médio mensal com tal rubrica estava pouco acima de R\$2,0 bilhões ao mês. No final de 1995, tais despesas atingiram valores médios próximos de R\$ 3,0 bilhões ao mês, sendo que elevações típicas de gastos ocorrem nos meses de junho e dezembro, por conta dos pagamentos de décimo terceiro salário e antecipações de férias. Tal recuperação salarial foi motivada, como já referido, não apenas pelo contexto da isonomia salarial, mas também pelo achatamento dos salários reais ocorridos após 1991 (tabela 3) e o aumento recente das aposentadorias.

Mesmo tendo em conta a evolução recente do dispêndio com Pessoal e Encargos, o setor público brasileiro é notoriamente conhecido pelo reduzido número de seus quadros técnicos, sobretudo quando cotejado com o de países da Organização Econômica para Cooperação e Desenvolvimento (OECD) e, particularmente, no que se refere à fiscalização e administração de tributos. Tal escassez de quadros, no entanto, é também detectada em inúmeras outras carreiras típicas do setor público brasileiro. Assim, a recuperação de salários reais do setor público não representou necessariamente uma liberalidade salarial, e sim uma circunstância derivada até mesmo de imposição legal.

A despeito das considerações sobre o mérito e a necessidade desta recuperação de salário real, seu impacto financeiro não pode ser negligenciado. Apesar da elevação da arrecadação federal em 1994 (tabela 2), o adicional de recursos não foi suficiente para prover o financiamento dessas novas exigências de despesas. As indicações apontam que deverá ocorrer um período de transição nas finanças públicas nacionais, entre o estágio atual e a consolidação das medidas fiscais e administrativas em discussão. A curto prazo, recursos adicionais deverão ser gerados, como mencionado anteriormente, por meio de novas medidas fiscais, visando cobrir essa defasagem. Parcelas da arrecadação do Imposto de Renda, alocadas no Fundo de Estabilização Fiscal recentemente aprovado pelo Congresso, poderão vir a suprir tal exigência de recursos.

GRÁFICO 1
Gasto por Natureza de Despesa
Gestão do Tesouro — Jan/94 a Dez/95

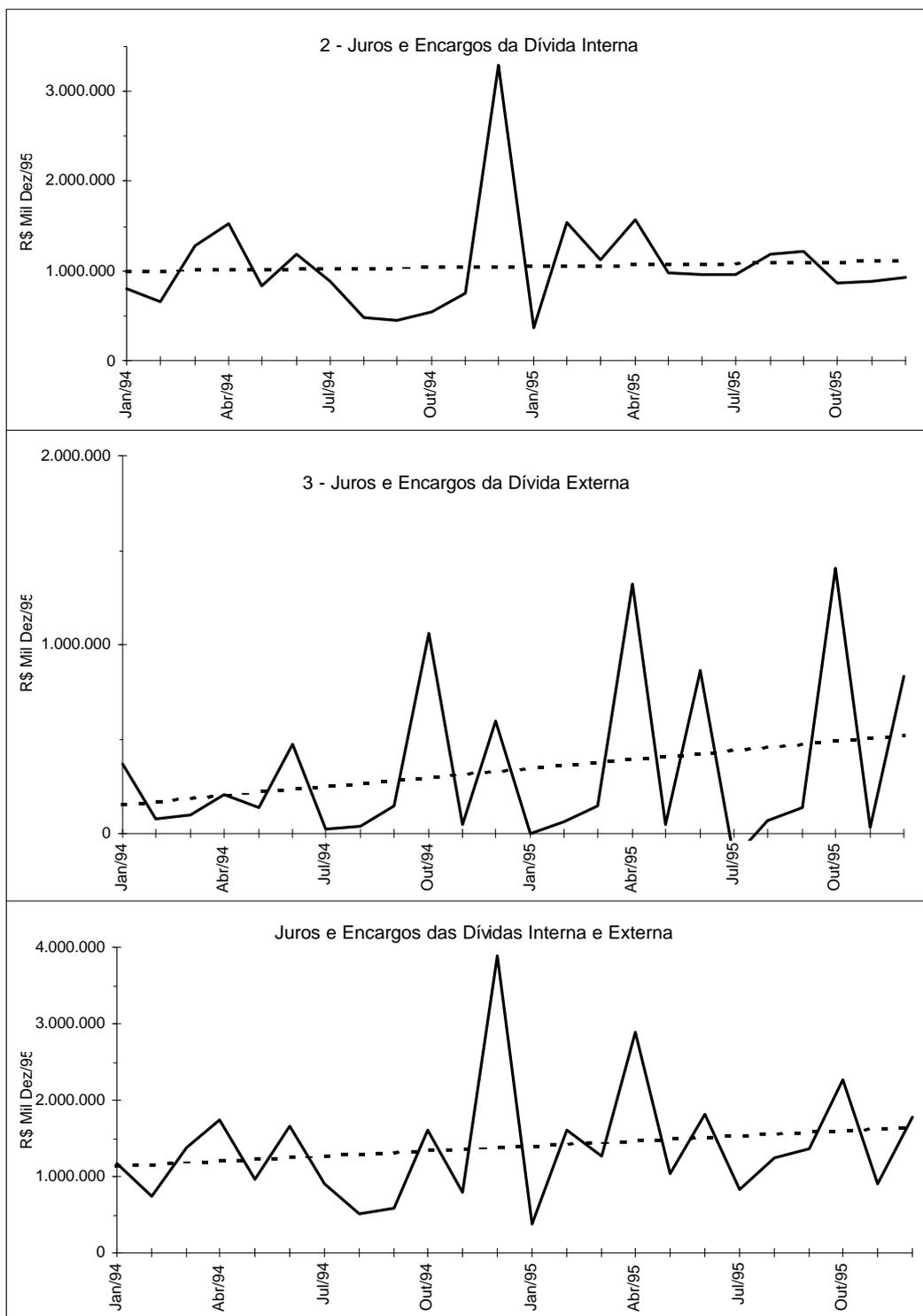


Fonte: Tesouro Nacional.
Elaboração: IPEA/Coordenação Geral de Finanças Públicas.

O gráfico 2 apresenta as tendências recentes do crescimento das despesas de Juros e Encargos das dívidas interna e externa. De fato, tal como ocorreu com as despesas de Pessoal e Encargos, houve substancial elevação no dispêndio com despesas financeiras. O nível de despesas com a dívida interna tem sido superior aos desembolsos com a dívida externa, embora esta última tenha apresentado um crescimento mais acelerado, possivelmente em virtude da implementação do acordo com os bancos credores internacionais.

O nível do gasto público federal, nos anos de 1994/1995, fica também visível quando se examina a execução financeira das Despesas de Custeio e Investimento (gráficos 3 e 4). Quanto aos investimentos, houve uma redução em relação ao dispêndio verificado em 1994. Tal redução é, em parte, explicada pela nova ênfase do FNDE (a partir de 1995) em financiar despesas de custeio e não apenas investimentos.

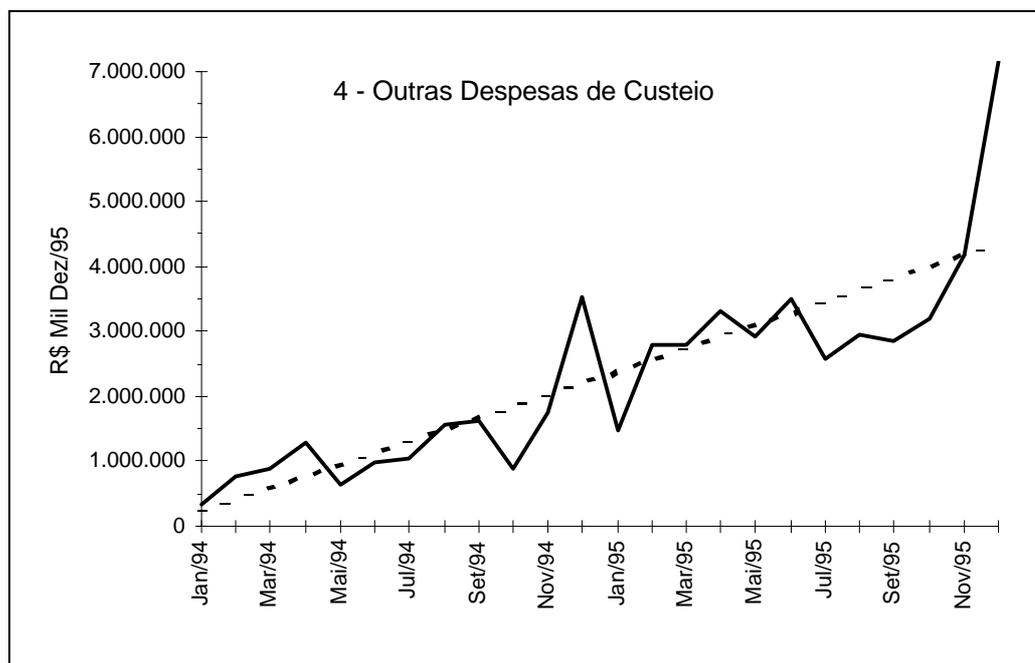
GRÁFICO 2
Gasto por Natureza de Despesa — Brasil
Gestão do Tesouro — Jan/94 a Dez/95



Fonte: Tesouro Nacional.

Elaboração: IPEA/Coordenação Geral de Finanças Públicas.

GRÁFICO 3
Gasto por Natureza de Despesa — Brasil
Gestão do Tesouro — Jan/94 a Dez/95

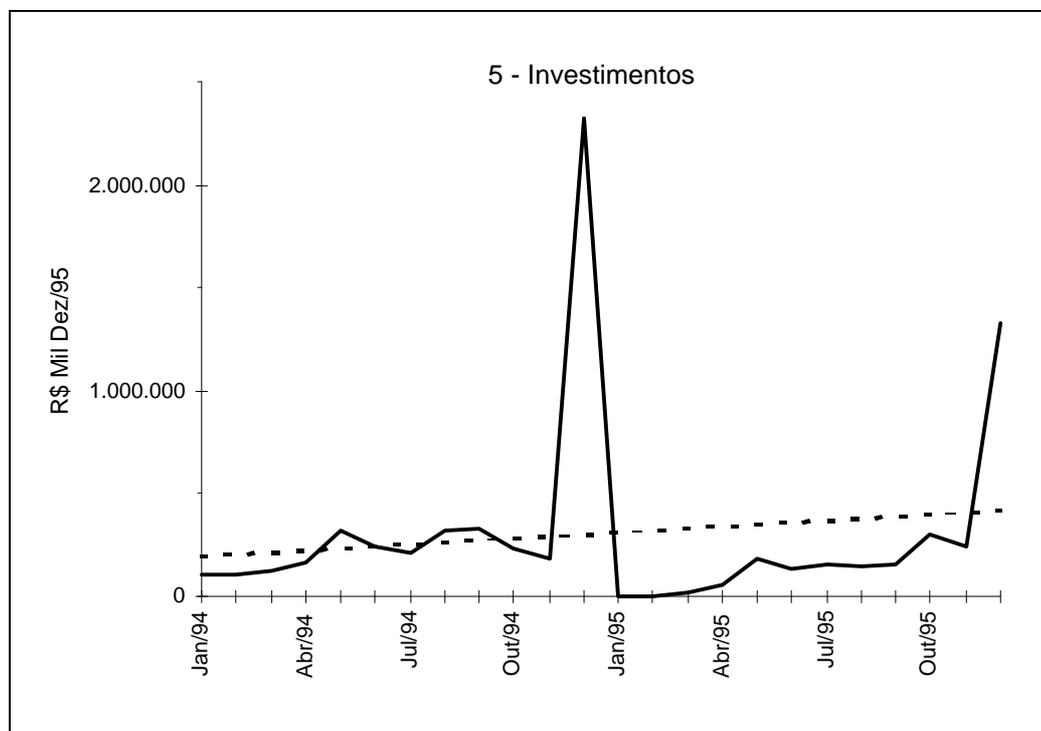


Fonte: Tesouro Nacional.

Elaboração: IPEA/Coordenação Geral de Finanças Públicas.

É nítido também o padrão de represamento fiscal imposto às contas de custeio e investimentos, com ênfase de liberação nos meses de novembro e dezembro. Em 1994, as despesas de custeio foram mantidas ao longo de sua linha de tendência até o mês de setembro. A partir desse mês, houve uma forte contenção de gastos, seguida por um pico de liberações de recursos ao final do ano, seguindo assim o padrão tradicional de administração do fluxo de caixa do Tesouro. Em 1995, repetiu-se a mesma performance de 1994, contudo, em maior intensidade. A forte contenção dos gastos de custeio foi mantida no período junho/novembro, seguida por uma forte aceleração do dispêndio real com esta rubrica no mês de dezembro. No entanto, a atual política de estabilização, ao alcançar êxito na manutenção de reduzidas taxas de inflação, tende a reduzir o efeito do represamento fiscal como técnica de controle do déficit público, ou mesmo de ajuste do fluxo de caixa do Tesouro.

GRÁFICO 4
Gasto por Natureza de Despesa — Brasil
Gestão do Tesouro — Jan/94 a Dez/95



Fonte: Tesouro Nacional.

Elaboração: IPEA/Coordenação Geral de Finanças Públicas.

A tabela 6 apresenta o gasto público federal não-financeiro, por natureza de despesa, em relação ao PIB, para os anos de 1994 e 1995. No total, o dispêndio federal não-financeiro cresceu, nesse período, de 8,7% para 9,6% do PIB. As despesas com Pessoal e Encargos se elevaram de 5,12% para 5,73% do PIB. As despesas de custeio tiveram, em 1995, crescimento de 15,7% em relação a 1994 (a participação no PIB alterou-se de 2,8% para 3,24%). Enquanto isso, as inversões financeiras e os investimentos, em 1995, apresentaram menor participação relativa no PIB que em 1994.

TABELA 6
Gasto Público Federal Não-Financeiro:
Natureza de Despesa em Porcentagem do PIB

Discriminação	1994	1995
1 - Pessoal e Encargos	5,12	5,73
2 - Juros e Enc. Dív. Int.		
3 - Juros e Enc. Dív. Ext.		
4- Outras Desp. de Custeio	2,80	3,24
5 - Investimentos	0,65	0,52
6 - Inversões Financeiras	0,10	0,08
7- Amortização Dív. Interna		
8- Amortização Dív. Externa		
9 - Outras Desp. Capital	0,03	0,03
Total	8,70	9,60

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (SIAFI).

3.3. Gasto por Órgão e Natureza de Despesa

As tabelas 7 e 8 apresentam a estrutura do gasto público federal—Gestão Tesouro, desagregada por órgão e natureza de despesa. A amostra utilizada para coleta de dados para Pessoal e Encargos reflete 89,24% do total para 1994 e 95,28% para 1995. Ao contrário dos resultados apresentados nas tabelas 4 e 5, os quais refletem 100,0% do universo de gastos com essa rubrica, as diferenças existentes nas tabelas 7 e 8 são devidas ao método de coleta e nível de acesso *on line* dos dados do SIAFI. O valor residual foi computado nas tabelas 7 e 8 como Outras Despesas de Pessoal — despesas estas efetuadas com recursos próprios (fundos) e supostamente distribuídas de maneira uniforme entre os órgãos. Tal diferencial, entretanto, não prejudica qualquer conclusão, pois ministérios com níveis de despesas com Pessoal e Encargos mais elevados tiveram amplitude de coleta de dados próxima de 100,0%, como é o caso dos Ministérios do Exército, Aeronáutica, Marinha, Fazenda e Educação e Desporto. Nesse último, os dados foram consolidados e abrangem as instituições vinculadas, compreendendo universidades, fundações, escolas superiores federais, escolas técnicas federais e escolas agrotécnicas. As tabelas 7 e 8 ainda apresentam resultados financeiros das Amortizações das Dívidas Interna e Externa, despesas com Juros e Encargos, bem como volumes de recursos transferidos a estados e municípios.

O exame dos dados (referentes a 1994) apresentados na tabela 7 permite identificar exatamente as áreas de concentração de gastos. Assim, os Ministérios da Fazenda, Educação e Des-

porto e Exército apresentam o maior dispêndio com pessoal e encargos, com despesas de R\$ 4,21, R\$ 4,25 e R\$ 3,93 bilhões, respectivamente. Em seguida, os Ministérios da Saúde, Previdência e Assistência Social e Marinha apresentam volume de gastos variando entre R\$ 2,0 e R\$ 3,2 bilhões. Em termos de gastos com Outras Despesas de Custeio, o Ministério da Saúde desponta com um volume substancial, em torno de R\$ 8,3 bilhões, seguido pelos Ministérios da Educação e Trabalho. No caso deste, são despesas financiadas por recursos do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), alocadas em programas específicos do ministério e, no caso do Ministério da Educação e do Desporto, são recursos do FNDE, tal como salientado anteriormente.

Os dispêndios com Investimentos no ano de 1994 foram concentrados nos Ministérios da Educação e do Desporto, Exército, Integração Regional e Saúde. Nesses quatro ministérios foram alocados 65% do total.

Os dados da tabela 7 mostram, ainda, que o governo federal transferiu aos estados e municípios um total de R\$ 16,4 bilhões, por força de dispositivo constitucional.

Em 1995, o padrão do gasto federal não-financeiro apresentou significativas diferenças em relação ao ano anterior. Dados da tabela 8 mostram que o Ministério da Fazenda teve um aumento de R\$ 847 milhões com Pessoal e Encargos, enquanto o Ministério da Educação e do Desporto teve R\$ 1,4 bilhão a mais em relação a 1994. As Forças Armadas, em conjunto, tiveram um aumento de R\$ 2,18 bilhões, absorvendo 35% do aumento líquido das despesas de pessoal no período 1994/1995.

É importante destacar que, nas despesas com Pessoal e Encargos contabilizadas no Ministério da Fazenda, estão incluídas as seguintes transferências para pagamento de pessoal: governo do Distrito Federal (R\$ 1,520 bilhão), estado do Amapá (R\$ 206 milhões), estado de Rondônia (R\$ 168 milhões), estado do Rio de Janeiro (R\$ 165 milhões); estado de Roraima (R\$ 128 milhões), estado do Acre (R\$ 48 milhões), estado do Rio Grande do Sul, para pagamento de pessoal da Viação Férrea Riograndense (R\$ 28 milhões), estado do Mato Grosso (R\$ 8 milhões) e Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO). Tais transferências totalizaram cerca de R\$ 2,27 bilhões em 1995.

TABELA 7
Gasto Público Federal por Órgão e Natureza de Despesa
Gestão Tesouro — Jan/Dez 1994

Natureza de gastos/ Órgãos	(Em R\$ mil de dez/95)											Total	
	1 - Pess. e Encargos	2 - Juros e Enc.	3 - Juros e Enc.	4 - Outras Div.	5 - Investimentos	6 - Inverções Financeiras	7 - Amortização Interna	8 - Amortização Externa	9 - Outras Div.	Desp.	Capital		
01000 - Câmara dos Deputados	392 366	-	-	-	102 747	14 436	-	-	-	-	-	-	509 549
02000 - Senado Federal	356 692	-	-	-	75 201	26 156	812	-	-	-	-	-	458 861
03000 - TCU (Tribunal de Contas da União)	160 228	-	-	-	15 133	9 049	11	-	-	-	-	-	184 421
10000 - STF (Supremo Tribunal Federal)	31 402	-	-	-	7 461	15 646	28	-	-	-	-	-	54 537
11000 - STJ (Superior Tribunal de Justiça)	79 599	-	-	-	15 362	27 485	-	-	-	-	-	-	122 446
12000 - Justiça Federal	380 917	-	-	-	75 428	54 581	4 807	-	-	-	1 110	-	516 843
13000 - Justiça Militar	49 218	-	-	-	4 310	711	-	-	-	-	-	-	54 739
14000 - Justiça Eleitoral	367 109	-	-	-	110 137	18 421	770	-	-	-	-	-	496 436
15000 - Justiça do Trabalho	1 409 043	-	-	-	121 916	108 886	9 244	-	-	-	-	-	1 649 089
16000 - Justiça do DF e Territ.	101 749	-	-	-	14 451	9 052	51	-	-	-	-	-	125 303
20000 - Presid. da República	11 380	-	-	-	10 156	1 027	2	-	-	-	-	-	22 566
20102 - Gab. Vice-Presidência	137	-	-	-	23	14	-	-	-	-	-	-	174
20104 - S A E (Secretaria de Assuntos Estratégicos)	28 061	-	-	-	10 765	2 459	4	-	-	-	-	-	41 288
20105 - EMFA (Estado-Maior das Forças Armadas)	15 351	185	-	-	32 100	4 314	-	492	-	-	-	-	52 442
21000 - Min. Aeronáutica	1 619 928	4 338	62 514	-	269 790	162 439	383	3 683	190 524	-	-	-	2 313 600
22000 - Min. Agríc. Abast. e Ref. Agrár.	429 727	-	4 511	-	148 864	15 528	3	8 287	21 116	3 362	-	-	631 399
23000 - Min. do Bem-Estar Social	33 780	-	7 221	-	18 677	254 068	6 865	-	14 612	-	-	-	335 225
24000 - Min. Ciência e Tecnologia	79 151	-	1 586	-	80 884	33 034	47 614	319	1 005	-	-	-	243 592
25000 - Min. da Fazenda	4 217 764	12 643	2 940	-	808 310	146 945	112	118 295	1 744 591	37 228	-	-	140 834
		357	716	-				445					468
26000 - Min. Educação e Desporto	4 258 526	1 469	22 125	-	3 377 751	1 341 489	142 035	2 171	37 551	-	-	-	9 183 116
27000 - Min. do Exército	3 935 956	-	26 328	-	517 392	476 314	11 218	-	45 751	-	-	-	5 012 960
28000 - Min. da Ind., Com. e Turismo	8 118	-	-	-	120 185	850	-	-	-	-	-	-	129 153

(continua)

(continuação)

Natureza de gastos/ Órgãos	1 - Pess. e 2 - Juros e 3 - Juros e 4 - Outras		5-Investi- mentos		6 - Inversões Financeiras		7- Amorti- zação Dív.		8- Amorti- zação Dív.		9- Outras		Total
	Encargos	Enc. Dív.	Ext. Dív.	Desp. de	Interna	Externa	Desp.	Capital	Desp.	Capital			
	Int	Ext.	Custeio.										
30000 - Min. da Justiça	581 349	79	-	131 050	19 821	6	1 074	-	-	-	-	-	733 378
31000 - Min. da Marinha	2 079 181	1 175	72 074	394 055	150 245	21	2 288	-	209 756	-	-	-	2 908 795
32000 - Min. das Minas e Energia	60 515	-	38 802	145 446	27 950	7 940	-	-	69 789	17 156	-	-	367 598
33000 - Min. da Prev. e Assist. Social	2 688 166	-	-	817 481	362	-	-	-	-	-	-	-	3 506 009
35000 - Min. das Relações Exteriores	290 493	-	71	328 021	13 288	-	-	-	-	-	-	-	631 874
36000 - Min. da Saúde	3 183 206	2 966	17 425	8 346 214	376 804	542	2 468	-	26 879	-	-	-	11 956 505
38000 - Min. do Trabalho	443 851	-	444	1 106 442	253 988	-	-	-	3 669	5 321	-	-	1 813 714
39000 - Min. dos Transportes	342 854	-	11 234	67 771	9 978	397 653	20 556	-	41 119	-	-	-	891 165
41000 - Min. das Comunicações	247 691	-	-	19 321	8 319	55	-	-	-	-	-	-	275 386
42000 - Min. da Cultura	9 625	-	-	9 625	3 049	533	-	-	-	-	-	-	22 831
43000 - Min. Integração Regional	14 421	-	19 730	94 626	478 815	-	-	-	47 071	-	-	-	654 663
44000 - Min. do Meio Ambiente	1 774	-	2 867	20 316	11 701	2	-	-	3 187	605	-	-	40 453
45000 - Advocacia Geral da União	7 324	-	-	1 024	352	20	-	-	-	-	-	-	8 721
46000 - Min. Adm. e Ref. do Estado	8 531	-	-	41 811	548	-	-	-	-	-	-	-	50 891
47000 - Min. do Planej. e Orçamento	19 445	-	-	18 775	1 371	40	-	-	-	-	-	-	39 631
73000 - Transf. Estados/Municípios	-	-	-	(16 378 764)	-	-	-	-	-	-	-	-	(16 378 764)
Outras Despesas de Pessoal	4 018 372	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4 018 372
Subtotal: Desp. n./financeira	31 963 000			17 479 521	4 079 497	630 771				64 782			54 217 572
Subtotal: Desp. financeira		12 653 569	3 227 650	(16 378 764)			118 336 782		2 456 622				136 674 623
Total	31 963 000	12 653 569	3 227 650	17 479 521	4 079 497	630 771	118 336 782		2 456 622	64 782			190 892 195

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional / SIAFI.

Elaboração: IPEA / Coordenação Geral de Finanças Públicas.

TABELA 8
Gasto Público Federal por Órgão e Natureza de Despesa
Gestão Tesouro — Jan/Dez 1995

Natureza de gastos/ Órgãos	(Em R\$ mil de dez/95)										Total	
	1 - Pess. e 2 - Juros e 3 - Juros e 4 - Outras Encargos Enc. Div.	5 - Investimentos	6 - Inversões Financeiras	7 - Amortização Interna	8 - Amortização Externa	9 - Outras Desp. Capital						
	Int	Ext.	Desp. de Custeio.									
01000 - Câmara dos Deputados	551 669	-	133 294	20 983	-	-	-	-	-	-	-	705 946
02000 - Senado Federal	505 903	-	104 257	49 796	187	-	-	-	-	-	-	660 143
03000 - TCU	211 333	-	21 046	14 567	111	-	-	-	-	-	-	247 057
10000 - STF	35 629	-	11 378	14 348	3	-	-	-	-	-	-	61 357
11000 - STJ	92 327	-	28 529	7 074	48	-	-	-	-	-	-	127 978
12000 - Justiça Federal	471 907	-	298 946	42 909	587	-	-	-	-	115 275	-	929 624
13000 - Justiça Militar	55 373	-	6 470	1 462	10	-	-	-	-	-	-	63 315
14000 - Justiça Eleitoral	424 913	-	51 539	5 934	1 357	-	-	-	-	-	-	483 744
15000 - Justiça do Trabalho	1 663 720	-	187 379	111 386	10 775	-	-	-	-	-	-	1 973 260
16000 - Justiça do DF e Territ.	158 429	-	21 833	3 787	60	-	-	-	-	-	-	184 109
20000 - Presid. da República	18 312	-	14 598	3 364	1	-	-	-	-	-	-	36 275
20102 - Gab. Vice-Presidência	1 460	-	563	83	-	-	-	-	-	-	-	2 107
20104 - S A E	38 287	-	10 897	447	1	-	-	-	-	84	-	49 716
20105 - EMFA	18 808	-	37 022	6 870	-	-	-	-	-	-	-	62 700
21000 - Min. Aeronáutica	2 146 780	2 803	639 250	181 175	15	4 139	-	-	143 887	-	-	3 191 158
22000 - Min. Agric. Abst. e Ref. Agrár.	557 217	-	204 640	16 981	-	-	-	-	21 116	17 830	-	824 032
23000 - Min. do Bem-Estar Social	38 288	-	14 771	9 939	-	-	-	-	14 505	-	-	77 503
24000 - Min. Ciência e Tecnologia	80 772	-	112 322	42 046	-	-	26 593	-	4 933	-	-	269 272
25000 - Min. da Fazenda	5 064 877	12 507 414	1 680 127	244 053	221	94 637 772	-	-	2 784 594	6 734	-	121 417 850
26000 - Min. Educação e Desporto	5 662 218	1 600	4 189 757	804 237	180 958	1 803	-	-	33 230	-	-	10 894 616
27000 - Min. do Exército	5 116 578	-	617 975	325 982	15 324	-	-	-	36 103	-	-	6 134 428
28000 - Min. da Ind., Com. e Turismo	13 533	1 082	152 111	202	-	-	-	-	-	-	-	166 928

(continua)

(continuação)	Natureza de gastos/ Órgãos	1 - Pess. e 2 - Juros e 3 - Juros e Encargos Enc. Dív.		4 - Outras Desp. de Custeio.		5-Investi-mentos		6 - Inver-sões Financeiras		7- Amorti-zação Dív. Interna		8- Amorti-zação Dív. Externa		9 - Outras Desp. Capital		Total
		Int	Ext.	Desp. de Custeio.	5-Investi-mentos	Financeiras	Interna	Externa	Desp. Dív.	Desp. Dív.	Desp. Dív.	Desp. Dív.	Desp. Dív.	Desp. Dív.	Desp. Dív.	
30000 - Min. da Justiça	910 498	75	-	125 357	18 879	20	1 185	4 073	55 891	1 115 977						
31000 - Min. da Marinha	2 560 446	1 282	51 488	532 048	309 067	2 420	2 688	114 955	-	3 574 395						
32000 - Min. das Minas e Energia	49 627	-	25 438	142 509	6 668	11	-	53 457	-	277 710						
33000 - Min. da Prev. e Assist. Social	3 382 043	-	-	562 066	1 754	-	-	-	-	3 945 863						
35000 - Min. das Relações Exteriores	215 010	-	894	215 868	7 208	-	-	-	-	438 981						
36000 - Min. da Saúde	3 942 479	74 300	20 968	9 746 250	409 998	5 231	1 250 781	1 398 335	-	16 848 342						
38000 - Min. do Trabalho	589 855	-	192	734 463	52 254	-	-	726	3 525	1 381 015						
39000 - Min. dos Transportes	521 625	-	5 026	281 091	58 724	310 296	-	22 038	-	1 198 801						
41000 - Min. das Comunicações	380 149	-	-	23 486	42 760	53	-	-	-	446 448						
42000 - Min. da Cultura	13 137	-	-	27 046	9 689	1 240	-	-	-	51 112						
43000 - Min. Integração Regional	18 083	-	25 376	15 345	149 666	-	-	65 892	-	274 363						
44000 - Min. do Meio Ambiente	4 255	-	5 545	53 231	158 676	54	-	11 354	-	233 115						
45000 - Advocacia Geral da União	13 129	-	-	2 989	1 966	48	-	-	-	18 132						
46000 - Min. Adm. e Ref. do Estado	15 826	-	-	16 871	185	36	-	-	-	32 919						
47000 - Min. do Planej. e Orçamento	34 871	-	-	78 862	309 357	3	-	-	-	423 094						
73000 - Transf. Estados/Municípios	-	-	-	(20 286 600)	-	-	-	-	-	(20 286 600)						
Outras Despesas de Pessoal	1 761 633	-	-	-	-	-	-	-	-	1 761 633						
Subtotal: Desp. n/financeira	37 341 000	-	-	21 091 352	3 434 537	555 664	-	-	199 339	62 621 892						
Subtotal: Desp. financeira	12 588 557	4 766 999	-	(20 286 600)	-	95 898 369	4 709 198	-	-	117 963 123						
Total	37 341 000	12 588 557	4 766 999	21 091 352	3 434 537	555 664	95 898 369	4 709 198	199 339	117 963 123						

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional / SIAFI.

Elaboração: IPEA / Coordenação Geral de Finanças Públicas.

A parcela de gastos com Pessoal e Encargos do Ministério da Previdência, ainda a cargo do Tesouro Nacional, refere-se aos remanescentes dos quadros técnicos de antigos institutos de previdência setoriais, tais como o Instituto de Aposentadoria dos Servidores Federais (IPASE), o Instituto de Aposentadoria e Previdência dos Industriários (IAPI) e o IAPTEC, entre outros.

Com relação a Outras Despesas de Custeio, os maiores acréscimos ocorreram no Ministério da Saúde (aumento real de R\$ 1,4 bilhão em relação a 1994) e nas Forças Armadas (aumento real da ordem de R\$ 608 milhões).

Em 1995, o volume de Investimentos financiados com recursos do Tesouro Nacional sofreu redução de R\$ 644 milhões em relação ao total despendido em 1994.

Deve se ressaltar o substancial aumento de R\$ 3,9 bilhões nas transferências intergovernamentais em 1995. De um total de R\$ 16,4 bilhões em 1994, as Transferências a Estados e Municípios atingiram R\$ 20,3 bilhões em 1995.

Os dados da tabela 9 mostram a despesa não-financeira de cada órgão da administração federal em relação ao PIB. Assim, pode-se constatar que, de um total de 37 órgãos, apenas cinco apresentaram redução no percentual de gastos em relação ao PIB: Ministério da Integração Regional (transformado em Secretaria), Ministério do Bem-Estar Social (extinto), Ministérios das Relações Exteriores, Minas e Energia e Trabalho. O Ministério da Saúde, por outro lado, teve seu percentual substancialmente elevado, de 1,91% em 1994 para 2,17% do PIB em 1995. As Forças Armadas apresentaram também acréscimos em relação ao PIB, perfazendo em conjunto um total de 1,91%, em 1995, contra 1,54% em 1994. Com relação às transferências intergovernamentais, o total de 2,62% referente a 1994 foi elevado para 3,12% em 1995.

A avaliação da participação relativa do nível de dispêndio nos diversos órgãos da administração federal, em relação ao PIB, requer diferentes padrões de referência. Em geral, exige referências setoriais, padrões de gastos médios comparados internacionalmente, referências ao nível de desenvolvimento do país e a sua localização geográfica, e a existência de políticas específicas para cada setor.⁷ No entanto, a análise de tais aspectos ultrapassa o escopo deste trabalho.

3.4. Dispêndio por Natureza de Despesa Participação Relativa por Órgão

Os dados das tabelas 10 e 11 apresentam os resultados da participação relativa dos órgãos da administração federal por natureza de despesa. Assim, em relação às despesas com Pessoal e Encargos, os Ministérios da Fazenda, Educação e Desporto e Exército mantêm um nível mais elevado de participação relativa. Por sua vez, o Ministério da Fazenda apresentou uma redução relativa de 15,09% do total em 1994, para 14,24%, em 1995. Em conjunto, aqueles três ministérios perfazem 44,41% e 44,53% dos gastos com Pessoal e Encargos, em 1994 e 1995, respectivamente.

Com relação a Outras Despesas de Custeio, o padrão de gastos verificado em 1994 não foi substancialmente alterado em 1995. Os Ministérios da Saúde e Educação e Desporto predominam com o maior volume de dispêndio nesta rubrica. Significativamente, o Ministério da Saúde tem apresentado forte tendência à elevação do dispêndio com custeio, refletindo importante mudança na estrutura de gastos do governo federal. Tais alterações foram consequência de modificações introduzidas pela Constituição de 1988, com a universalização do atendimento médico. Até recentemente, essas despesas eram financiadas com recursos da Previdência Social, amorte-

⁷ Ver Rezende (1974), capítulo IV.

cendo as pressões sobre o gasto fiscal do Tesouro. Entretanto, a partir de 1993, os repasses da Previdência Social foram sendo gradualmente eliminados gerando, assim, as atuais pressões sobre o caixa do Tesouro.

A estrutura das despesas de investimentos também apresentou importantes modificações no período em análise. Deve-se destacar a redução da participação do Ministério da Educação e do Desporto, o aumento dos gastos de investimento do Ministério do Planejamento (em decorrência da absorção de atividades de ministérios anteriormente extintos) e a manutenção dos níveis das despesas de investimentos dos ministérios militares.

As Inversões Financeiras do Ministério da Fazenda apresentam um considerável número de aplicações pouco ligadas a suas funções típicas. Assim, nos resultados das tabelas 10 e 11 foi considerado apenas um reduzido volume de recursos inerentes às atividades do ministério, sendo excluídas as despesas com aumento de capital de empresas estatais, tais como Banco do Brasil, Telebrás, recursos do Programa de Incentivo à Exportação (PROEX) e operações de Aquisição do Governo Federal (AGF)/Empréstimo do Governo Federal (EGF).

Nas Inversões Financeiras do Ministério da Indústria e do Comércio foram excluídos os recursos do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (FUNCAFÉ), por ser um fundo setorial (de estabilização dos preços de *commodities*) que poderia ser administrado pela iniciativa privada. A sua permanência na estrutura de contas do setor público é, em parte, necessária para viabilizar contribuições de caráter parafiscal, e também para viabilizar o repasse de recursos fiscais em épocas de crise da cafeicultura ou de elevado índice de inadimplência no setor cafeeiro.

TABELA 9
Gasto Público Federal Não-Financeiro
Por Órgão Como Porcentagem do PIB
Gestão Tesouro

(Em %)

Órgãos	1994	1995
01000 - Câmara dos Deputados	0,08	0,11
02000 - Senado Federal	0,07	0,10
03000 - T C U	0,03	0,04
10000 - S T F	0,01	0,01
11000 - S T J	0,02	0,02
12000 - Justiça Federal	0,08	0,13
13000 - Justiça Militar	0,01	0,01
14000 - Justiça Eleitoral	0,08	0,07
15000 - Justiça do Trabalho	0,26	0,30
16000 - Justiça do DF e Territ.	0,02	0,03
20000 - Presid. da República	0,00	0,01
20102 - Gab. Vice-Presidência	0,00	0,00
20104 - S A E	0,01	0,01
20105 - EMFA	0,01	0,01
21000 - Min. Aeronáutica	0,33	0,46
22000 - Min. Agríc. Abast. e Ref. Agrár.	0,10	0,12
23000 - Min. do Bem-Estar Social	0,05	0,01
24000 - Min. Ciência e Tecnologia	0,04	0,04
25000 - Min. da Fazenda	0,83	1,07
26000 - Min. Educação e Desporto	1,46	1,67
27000 - Min. do Exército	0,79	0,93
28000 - Min. da Ind., Com. e Turismo	0,02	0,03
30000 - Min. da Justiça	0,12	0,16
31000 - Min. da Marinha	0,42	0,52
32000 - Min. das Minas e Energia	0,04	0,03
33000 - Min. da Prev. e Assist. Social	0,56	0,61
35000 - Min. das Relações Exteriores	0,10	0,07
36000 - Min. da Saúde	1,91	2,17
38000 - Min. do Trabalho	0,29	0,21
39000 - Min. dos Transportes	0,13	0,18
41000 - Min. das Comunicações	0,04	0,07
42000 - Min. da Cultura	0,00	0,01
43000 - Min. Integração Regional	0,09	0,03
44000 - Min. do Meio Ambiente	0,01	0,03
45000 - Advocacia Geral da União	0,00	0,00
46000 - Min. Adm. e Ref. do Estado	0,01	0,01
47000 - Min. do Planej. e Orçamento	0,01	0,07
73000 - Transf. Estados/Municípios	2,62	3,12

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional / SIAFI.

Elaboração: IPEA / Coordenação Geral de Finanças Públicas.

TABELA 10
Gasto Público Federal: Natureza de Despesa
Gestão Tesouro — Jan/Dez 1994
Participação Relativa por Órgão

Natureza de Gastos/ Órgãos	1 - Pessoal e Encargos		2 - Juros e Enc. Div.		3 - Juros e Enc. Div.		4 - Outras Desp. de Custo		5-Investi-mentos	6 - Inversões Financeiras		7- Amorti-zação Div.		8- Amorti-zação Div.		9 - Outras Desp. Capital	
	Int.	Ext.	Int.	Ext.	Int.	Ext.	Int.	Ext.		Interna	Externa	Interna	Externa				
01000 - Câmara dos Deputados	1,40						0,59		0,35								
02000 - Senado Federal	1,28						0,43		0,64		0,13						
03000 - T C U	0,57						0,09		0,22		0,00						
10000 - S T F	0,11						0,04		0,38		0,00						
11000 - S T J	0,28						0,09		0,67								
12000 - Justiça Federal	1,36						0,43		1,34		0,76						1,71
13000 - Justiça Militar	0,18						0,03		0,02								
14000 - Justiça Eleitoral	1,31						0,63		0,45		0,12						
15000 - Justiça do Trabalho	5,04						0,70		2,67		1,47						
16000 - Justiça do DF e Territ.	0,36						0,08		0,22		0,01						
20000 - Presid. da República	0,04						0,06		0,03		0,00						
20102 - Gab. Vice-Presidência	0,00						0,00		0,00								
20104 - S A E	0,10						0,06		0,06		0,00						
20105 - EMFA	0,05				0,00		0,18		0,11				0,00				
21000 - Min. Aeronáutica	5,80				0,03		1,94		3,98		0,06		0,00	7,76			
22000 - Min. Agríc. Abast. e Ref. Agrár.	1,54				0,14		0,85		0,38		0,00		0,01	0,86			5,19
23000 - Min. do Bem-Estar Social	0,12				0,22		0,11		6,23		1,09			0,59			
24000 - Min. Ciência e Tecnologia	0,28				0,05		0,46		0,81		7,55		0,00	0,04			
25000 - Min. da Fazenda	15,09				99,92		91,11		3,60		0,02		99,97	71,02			57,47
26000 - Min. Educação e Desporto	15,24				0,01		0,69		32,88		22,52		0,00	1,53			
27000 - Min. do Exército	14,08						0,82		11,68		1,78			1,86			
28000 - Min. da Ind., Com. e Turismo	0,03						0,69		0,02								
30000 - Min. da Justiça	2,08				0,00		0,75		0,49		0,00		0,00				

(continua)

(continuação)

Natureza de Gastos/ Órgãos	1 - Pessoal e 2 - Juros e Encargos		3 - Juros e Enc. Dív.		4 - Outras Desp. de Custeio	5 - Investimentos	6 - Inversões Financeiras	7 - Amortização Dív.		8 - Amortização Dív.		9 - Outras Desp. Capital
	Int.	Ext.	Int.	Ext.				Interna	Externa			
31000 - Min. da Marinha	7,44	0,01	2,23		2,25	3,68	0,00	0,00		8,54		
32000 - Min. das Minas e Energia	0,22		1,20		0,83	0,69	1,26			2,84		26,48
33000 - Min. da Prev. e Assist. Social	9,62				4,68	0,01						
35000 - Min. das Relações Exteriores	1,04		0,00		1,88	0,33						
36000 - Min. da Saúde	11,39	0,02	0,54		47,75	9,24	0,09	0,00		1,09		
38000 - Min. do Trabalho	1,59		0,01		6,33	6,23				0,15		8,21
39000 - Min. dos Transportes	1,23		0,35		0,39	0,24	63,04	0,02		1,67		
41000 - Min. das Comunicações	0,89				0,11	0,20	0,01					
42000 - Min. da Cultura	0,03				0,06	0,07	0,08					
43000 - Min. Integração Regional	0,05		0,61		0,54	11,74				1,92		
44000 - Min. do Meio Ambiente	0,01		0,09		0,12	0,29	0,00			0,13		0,93
45000 - Advocacia Geral da União	0,03				0,01	0,01	0,00					
46000 - Min. Adm. e Ref. do Estado	0,03				0,24	0,01						
47000 - Min. do Planej. e Orçamento	0,07				0,11	0,03	0,01					
Subtotal: Desp. n/financeira	100,00		100,00		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Subtotal: Desp. financeira												

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional / SIAFI.

Elaboração: IPEA / Coordenação Geral de Finanças Públicas.

TABELA 11
Gasto Público Federal: Natureza de Despesa
Gestão Tesouro — Jan/Dez 1995
Participação Relativa por Órgão

Natureza de Gastos/ Órgãos	1 - Pessoal e 2 - Juros e Encargos		3 - Juros e Enc. Div.		4 - Outras Desp. de Custeio		5 - Investimentos		6 - Inversões Financeiras		7 - Amortização Div. Interna		8 - Amortização Div. Externa		9 - Outras Desp. Capital		
	Int.	Ext.	Int.	Ext.	Int.	Ext.	Int.	Ext.	Int.	Ext.	Int.	Ext.	Int.	Ext.	Int.	Ext.	
01000 - Câmara dos Deputados	1,55				0,63		0,61										
02000 - Senado Federal	1,42				0,49		1,45			0,03							
03000 - TCU	0,59				0,10		0,42			0,02							
10000 - STF	0,10				0,05		0,42			0,00							
11000 - STJ	0,26				0,14		0,21			0,01							
12000 - Justiça Federal	1,33				1,42		1,25			0,11							
13000 - Justiça Militar	0,16				0,03		0,04			0,00							
14000 - Justiça Eleitoral	1,19				0,24		0,17			0,24							
15000 - Justiça do Trabalho	4,68				0,89		3,24			1,94							
16000 - Justiça do DF e Territ.	0,45				0,10		0,11			0,01							
20000 - Presid. da República	0,05				0,07		0,10			0,00							
20102 - Gab. Vice-Presidência	0,00				0,00		0,00			0,00							
20104 - S A E	0,11				0,05		0,01			0,00							0,04
20105 - EMFA	0,05				0,18		0,20			0,00							
21000 - Min. Aeronáutica	6,03		0,02	1,53	3,03		5,28			0,00		0,00		3,06			

(continua)

(continuação)

Natureza de Gastos/ Órgãos	1 - Pessoal e 2 - Juros e Encargos		3 - Juros e Enc. Div.		4 - Outras Desp. de Custeio		5-Investi-mentos		6 - Inversões Financeiras		7- Amorti-zação Div.		8 - Amorti-zação Div. Externa		9 - Outras Desp. Capital	
	Int.	Ext.	Int.	Ext.	Int.	Ext.	Int.	Ext.	Int.	Ext.	Int.	Ext.	Int.	Ext.	Int.	Ext.
22000 - Min. Agríc. Abast. e Ref. Agrár.	1,57	0,13			0,97		0,49						0,45			8,94
23000 - Min. do Bem-Estar Social	0,11	0,31			0,05								0,31			
24000 - Min. Ciência e Tecnologia	0,23	0,05			0,53		1,22		4,79				0,10			
25000 - Min. da Fazenda	14,24	94,23	99,36		7,97		7,11		0,04		98,69		59,13			3,38
26000 - Min. Educação e Desporto	15,91	0,44	0,01		19,86		23,42		32,57		0,00		0,71			
27000 - Min. do Exército	14,38	0,47			2,93		9,49		2,76				0,77			
28000 - Min. da Ind., Com. e Turismo	0,04		0,01		0,72		0,01									
30000 - Min. da Justiça	2,56		0,00		0,59		0,55		0,00		0,00		0,09			28,04
31000 - Min. da Marinha	7,20		0,01		2,52		9,00		0,44		0,00		2,44			
32000 - Min. das Minas e Energia	0,14	0,53			0,68		0,19		0,00				1,14			
33000 - Min. da Prev. e Assist. Social	9,51				2,66		0,05									
35000 - Min. das Relações Exteriores	0,60				1,02		0,21									
36000 - Min. da Saúde	11,08		0,59		46,21		11,94		0,94		1,30		29,69			
38000 - Min. do Trabalho	1,66				3,48		1,52						0,02			1,77
39000 - Min. dos Transportes	1,47				1,33		1,71		55,84				0,47			
41000 - Min. das Comunicações	1,07	0,11			0,11		1,24		0,01							
42000 - Min. da Cultura	0,04				0,13		0,28		0,22							
43000 - Min. Integração Regional	0,05				0,07		4,36						1,40			
44000 - Min. do Meio Ambiente	0,01				0,25		4,62		0,01				0,24			
45000 - Advocacia Geral da União	0,04	0,12			0,01		0,06		0,01							
46000 - Min. Adm. e Ref. do Estado	0,04				0,08		0,01		0,01							
47000 - Min. do Planej. e Orçamento	0,10				0,37		9,01		0,00							
Subtotal: Desp. n./financeira	100,00		100,00		100,00		100,00		100,00		100,00		100,00			100,00
Subtotal: Desp. financeira																

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional / SIAFI.
Elaboração: IPEA / Coordenação Geral de Finanças Públicas.

3.5. Dispêndio por Natureza de Despesa Participação Relativa em Cada Órgão

As tabelas 12 e 13 apresentam a estrutura do gasto público federal, desagregada por natureza de despesa em cada órgão nos anos de 1994 e 1995, respectivamente. Novamente, trata-se de exame da estrutura de despesa na qual as referências existentes na literatura dizem respeito

a padrões médios internacionais de dispêndios nas diversas esferas de governo. A metodologia utilizada neste trabalho refere-se apenas aos dispêndios do governo central.

A comparação entre a estrutura de despesas com Pessoal e Encargos vigente em 1994 e a de 1995 indica um sensível acréscimo na importância relativa dessa rubrica na estrutura de despesa específica de cada ministério. Em 1994, dos 37 órgãos analisados, sete apresentaram um nível de despesas com Pessoal e Encargos superior a 80% do respectivo total de despesa, e 21 apresentaram nível superior a 50%. Em 1995, nove ministérios passaram a ter o mesmo percentual (acima de 80%), e 24 tiveram acima de 50%.

Ao contrário do ocorrido com os gastos de Pessoal e Encargos, as despesas de Custeio, Investimentos e Inversões Financeiras não apresentaram, nos anos em análise, um padrão estável, quando desagregadas em cada órgão, ou seja, tendem a refletir as prioridades de políticas setoriais adotadas a cada período. Destaca-se, entretanto, a forte concentração de gastos na área de saúde, refletindo o reordenamento e a maior ênfase dos gastos federais nesse setor.

4. GASTO PÚBLICO FEDERAL POR PROGRAMAS SELECIONADOS

Este capítulo tem por objetivo examinar o padrão de despesa pública federal por grupos selecionados de programas. A seleção dos programas foi efetuada de modo a refletir a ação do governo em áreas específicas. A análise compreende o período 1990/1995; contudo, será dada ênfase aos anos de 1994 e 1995. Naturalmente, a amplitude do dispêndio com programas de governo ultrapassa o volume dos gastos fiscais financiados com recursos do Tesouro Nacional, tal como foi destacado nos capítulos anteriores.

Informações referentes aos programas de governo fornecidas pelo SIAFI apresentam parcela razoável de dupla contagem. Assim, os seguintes procedimentos foram adotados no ajustamento dos dados: foram eliminados os programas 008 (Administração Financeira) e 038 (Transferências a Estados e Municípios); o programa 082 (Previdência Social) foi ajustado de acordo com as informações geradas pelo próprio Ministério da Previdência, de modo a incluir todos os pagamentos de benefícios e pessoal, e excluir as transferências para entidades patronais.

TABELA 12
Gasto Público Federal: Natureza de Despesa
Despesas Não-Financeiras
Gestão Tesouro — Jan/Dez 1994
Participação Relativa em Cada Órgão

(Em %)

Natureza de Gastos/ Órgãos	1 - Pess. e Encargos	4- Outras Desp. de Custeio.	5-Investi- mentos	6 - Inversões Financeiras	Total
01000 - Câmara dos Deputados	77,00	20,16	2,83		100,00
02000 - Senado Federal	77,73	16,39	5,70	0,18	100,00
03000 - T C U	86,88	8,21	4,91	0,01	100,00
10000 - S T F	57,58	13,68	28,69	0,05	100,00
11000 - S T J	65,01	12,55	22,45		100,00
12000 - Justiça Federal	73,86	14,63	10,58	0,93	100,00
13000 - Justiça Militar	89,91	8,79	1,30		100,00
14000 - Justiça Eleitoral	73,95	22,19	3,71	0,16	100,00
15000 - Justiça do Trabalho	85,44	7,39	6,60	0,56	100,00
16000 - Justiça do DF e Territ.	81,20	11,53	7,22	0,04	100,00
20000 - Presid. da República	50,43	45,01	4,55	0,01	100,00
20102 - Gab. Vice-Presidência	78,83	13,00	8,17		100,00
20104 - S A E	67,96	26,07	5,96	0,01	100,00
20105 - EMFA	29,66	62,01	8,33		100,00
21000 - Min. Aeronáutica	78,92	13,14	7,91	0,02	100,00
22000 - Min. Agric. Abast. e Ref. Agrár.	72,33	25,06	2,61	0,00	100,00
23000 - Min. do Bem-Estar Social	10,78	5,96	81,07	2,19	100,00
24000 - Min. Ciência e Tecnologia	32,89	33,61	13,72	19,78	100,00
25000 - Min. da Fazenda	81,53	15,63	2,84	0,00	100,00
26000 - Min. Educação e Desporto	46,70	37,04	14,71	1,56	100,00
27000 - Min. do Exército	79,66	10,47	9,64	0,23	100,00
28000 - Min. da Ind., Com. e Turismo	6,29	93,06	0,66		100,00
30000 - Min. da Justiça	79,39	17,90	2,71	0,00	100,00
31000 - Min. da Marinha	79,25	15,02	5,73	0,00	100,00
32000 - Min. das Minas e Energia	25,02	60,14	11,56	3,28	100,00
33000 - Min. da Prev. e Assist. Social	76,67	23,32	0,01		100,00
35000 - Min. das Relações Exteriores	45,98	51,92	2,10		100,00
36000 - Min. da Saúde	26,73	70,10	3,16	0,00	100,00
38000 - Min. do Trabalho	24,60	61,32	14,08		100,00
39000 - Min. dos Transportes	41,90	8,28	1,22	48,60	100,00
41000 - Min. das Comunicações	89,94	7,02	3,02	0,02	100,00
42000 - Min. da Cultura	42,16	42,16	13,35	2,33	100,00
43000 - Min. Integração Regional	2,45	16,10	81,45		100,00
44000 - Min. do Meio Ambiente	5,25	60,12	34,63	0,01	100,00
45000 - Advocacia Geral da União	83,99	11,75	4,04	0,23	100,00
46000 - Min. Adm. e Ref. do Estado	16,76	82,16	1,08		100,00
47000 - Min. do Planej. e Orçamento	49,07	47,37	3,46	0,10	100,00

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional / SIAFI.

Elaboração: IPEA / Coordenação Geral de Finanças Públicas.

TABELA 13
Gasto Público Federal: Natureza de Despesa
Despesas Não-Financeiras
Gestão Tesouro — Jan/Dez 1995
Participação Relativa em Cada Órgão

(Em %)

Natureza de Gastos/ Órgãos	1 - Pess. e Encargos	4- Outras Desp de Custeio.	5-Investi- mentos	6 - Inversões Financeiras	Total
01000 - Câmara dos Deputados	78,15	18,88	2,97		100,00
02000 - Senado Federal	76,64	15,79	7,54	0,03	100,00
03000 - T C U	85,54	8,52	5,90	0,04	100,00
10000 - S T F	58,07	18,54	23,38	0,00	100,00
11000 - S T J	72,14	22,29	5,53	0,04	100,00
12000 - Justiça Federal	57,95	36,71	5,27	0,07	100,00
13000 - Justiça Militar	87,46	10,22	2,31	0,02	100,00
14000 - Justiça Eleitoral	87,84	10,65	1,23	0,28	100,00
15000 - Justiça do Trabalho	84,31	9,50	5,64	0,55	100,00
16000 - Justiça do DF e Territ.	86,05	11,86	2,06	0,03	100,00
20000 - Presid. da República	50,48	40,24	9,27	0,00	100,00
20102 - Gab. Vice-Presidência	69,32	26,72	3,96		100,00
20104 - S A E	77,14	21,96	0,90	0,00	100,00
20105 - EMFA	30,00	59,05	10,96		100,00
21000 - Min. Aeronáutica	72,35	21,54	6,11	0,00	100,00
22000 - Min.Agric.Abast.e Ref. Agrár.	71,54	26,27	2,18		100,00
23000 - Min. do Bem-Estar Social	79,39	20,61			100,00
24000 - Min. Ciência e Tecnologia	30,86	42,91	16,06	10,16	100,00
25000 - Min. da Fazenda	72,47	24,04	3,49	0,00	100,00
26000 - Min.Educação e Desporto	52,25	38,66	7,42	1,67	100,00
27000 - Min.do Exército	84,21	10,17	5,37	0,25	100,00
28000 - Min. da Ind.,Com. e Turismo	8,16	91,72	0,12		100,00
30000 - Min. da Justiça	86,32	11,88	1,79	0,00	100,00
31000 - Min. da Marinha	75,22	15,63	9,08	0,07	100,00
32000 - Min. das Minas e Energia	24,96	71,68	3,35	0,01	100,00
33000 - Min.da Prev. e Assist.Social	85,71	14,24	0,04		100,00
35000 - Min. das Relações Exteriores	49,08	49,28	1,65		100,00
36000 - Min. da Saúde	27,95	69,10	2,91	0,04	100,00
38000 - Min. do Trabalho	42,85	53,35	3,80		100,00
39000 - Min. dos Transportes	44,52	23,99	5,01	26,48	100,00
41000 - Min. das Comunicações	85,15	5,26	9,58	0,01	100,00
42000 - Min. da Cultura	25,70	52,92	18,96	2,43	100,00
43000 - Min. Integração Regional	9,88	8,38	81,74		100,00
44000 - Min. do Meio Ambiente	1,97	24,62	73,39	0,03	100,00
45000 - Advocacia Geral da União	72,41	16,48	10,84	0,26	100,00
46000 - Min. Adm.e Ref. do Estado	48,08	51,25	0,56	0,11	100,00
47000 - Min. do Planej. e Orçamento	8,24	18,64	73,12	0,00	100,00

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional / SIAFI.
 Elaboração: IPEA / Coordenação Geral de Finanças Públicas.

A tabela 14 apresenta o dispêndio anual por programas, em valores constantes de dezembro de 1995, de modo a refletir o empenho da ação governamental nas respectivas áreas.

Os programas envolvendo a Ação Legislativa abrangem o Senado Federal, a Câmara dos Deputados e o Tribunal de Contas da União. O dispêndio anual médio, para o período em análise, foi de R\$ 755,1 milhões, com um desvio padrão de R\$ 141,4 milhões. Em 1995, o valor das despesas com tal programa atingiu R\$ 932,6 milhões. Como mais de 75% das despesas desses órgãos são devidas a Pessoal e Encargos (tabela 13), pode-se admitir que os diferenciais de remuneração em relação a outros poderes tem-se ampliado. O dispêndio anual médio com o poder Judiciário tem apresentado taxas de crescimento substancialmente maiores que as do Legislativo. A média anual do período foi de R\$ 2,2 bilhões, sendo que atingiu o montante de R\$ 3,1 bilhões em 1995.

O dispêndio federal com Agricultura sofreu forte redução nos anos de 1991, 1992 e 1993, com recuperação em 1994 e 1995. Da mesma forma, gastos federais (com origem no orçamento fiscal) voltados para Recursos Hídricos, Transportes, Habitação, Urbanismo e Saneamento estão fortemente reduzidos. Há que se ressaltar, no entanto, que, à parte os programas de transportes, a intervenção governamental nesses setores específicos é feita por meio de linhas de crédito especiais. Em geral, tais linhas têm origem em recursos externos captados no Banco Mundial (BIRD), no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) ou em recursos de poupança interna compulsória (FGTS). De outro lado, fica nítida a reduzida participação federal em tais programas, sobretudo porque recursos fiscais normalmente cumprem o papel de contrapartida a recursos externos.

Gastos com Defesa, que abrangem os ministérios militares, foram drasticamente reduzidos em 1992, mas têm demonstrado firme recuperação no período 1993-1995. A Segurança Pública apresentou um padrão de despesas relativamente estável, porém em um nível também relativamente baixo.

As despesas com a Administração da máquina governamental (programa 007) têm-se acelerado de maneira acentuada. Somente em 1995, o valor real despendido com Administração somou R\$ 9,2 bilhões, superando em 30% os gastos com o mesmo programa em 1994.

No setor de Saúde está a grande ênfase da programação do governo nos últimos anos. Inevavelmente, esse setor passa por importante fase de transformação, pois nele tem sido alocada uma substancial parcela dos recursos públicos. Além disso, proposta de uma nova contribuição para o financiamento exclusivo do setor (Contribuição Provisória de Movimentação Financeira—CPMF) está em discussão no Congresso. Em 1995, foram gastos no programa R\$ 14,5 bilhões, 20% a mais que em 1994.

TABELA 14
Gasto Público Federal: Execução por Programas Selecionados
(Orçamento Fiscal e da Seguridade Social)
1990 / 1995

Programa	(Em R\$ mil de dez/95)										Desvio Padrão (+/-)	Variação 95/94 (%)
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Média 1990/1995					
1. Ação Legislativa (001+002)	923 023	730 260	596 517	648 339	699 883	932 571	755 099	141 355	33,2			
2. Ação Judiciária (004)	2 112 167	1 772 150	1 561 206	2 248 536	2 311 006	3 080 335	2 180 900	526 556	33,3			
3. Agricultura (013+014+015+016+017+018)	5 088 235	3 335 805	2 264 397	3 137 597	4 886 522	6 248 471	4 160 171	1 487 890	27,9			
4. Recursos Hídricos (054)	387 390	438 931	390 114	276 371	441 815	671 486	434 351	130 713	52,0			
5. Transporte (087+088+089+090+091+092)	2 449 335	1 810 335	1 729 434	2 129 322	2 015 395	2 188 946	2 053 794	263 203	8,6			
6. Habitação, Urbanismo e Saneamento (057+058+059+060+076)	289 392	503 789	486 953	821 935	318 812	188 481	434 894	224 777	-40,9			
7. Defesa (026+027+028)	6 022 855	3 802 504	2 547 975	3 885 360	4 069 920	5 560 090	4 314 784	1 272 533	36,6			
8. Segurança Pública (029+030)	796 063	612 666	616 484	1 104 107	638 040	852 844	770 034	192 304	33,7			
9. Administração (007)	7 160 636	8 613 798	5 919 909	8 465 224	7 117 637	9 226 807	7 750 668	1 227 609	29,6			
10. Saúde (075)	9 656 000	12 397 000	11 678 449	12 903 985	12 130 754	14 539 247	12 217 572	1 597 083	19,9			

(continua)

(continuação)	Programa	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Média 1990/1995	Desvio- Padrão (+/-)	Varição 95/94 (%)
	11. Desenvolvimento Regional (039+040)	482 472	445 759	349 976	554 558	479 722	401 463	452 325	71 016	-16,3
	12. Ciência e Tecnologia (010)	1 419 677	1 206 259	959 858	1 202 762	1 387 059	1 467 452	1 273 845	189 619	5,8
	13. Ensino Fundamental (042)	2 034 643	1 596 055	1 212 042	1 768 924	2 656 140	2 513 473	1 963 546	552 240	-5,4
	14. Ensino Superior (044)	4 560 668	3 167 840	2 515 977	3 646 115	4 778 511	4 686 057	3 892 528	931 864	-1,9
	15. Educação (Outros)									
	(041+043+045+046+047+048+049)	971 738	746 455	453 895	868 901	856 172	1 065 828	827 165	212 739	24,5
	16. Proteção ao Trabalhador (078)	4 148 111	3 826 025	4 317 676	2 622 210	2 840 650	3 928 116	3 613 798	707 923	38,3
	17. Previdência Social (082)	26 927 000	26 912 000	28 000 000	38 820 000	41 286 890	51 048 713	35 499 100	9 897 202	23,6
	18. Outros *	5 543 294	6 234 713	5 047 160	7 355 682	5 988 925	4 954 448	5 854 038	891 619	-17,3
	Total Não-Financeiro **	80 972 701	78 152 344	70 648 023	92 459 927	94 903 853	113 554 826	88 448 612	15 276 427	19,7
	Total Excluído Previdência Social	54 045 701	51 240 344	42 648 023	53 639 927	53 616 963	62 506 113	52 949 512	6 363 872	16,6

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Elaboração: IPEA/Coordenação Geral de Finanças Públicas.

Notas: * Inclui aproximadamente 25 programas, entre os quais: Planejamento Governamental, Energia Elétrica, Telecomunicações, Turismo, Comércio, Recursos Minerais, Proteção a Meio Ambiente, Política Exterior, etc.

** Exclui o 008 (Administração Financeira) e o 038 (Transferências Financeiras a Estados e Municípios).

Obs.: *Ação Legislativa* = 001 Processo Legislativo e 002 Fiscalização Financeira e Orçamentária Externa; *Agricultura* = 013 Organização Agrária, 014 Produção Vegetal, 015 Produção Animal, 016 Abastecimento, 017 Preservação de Recursos Renováveis e 018 Promoção e Extensão Rural; *Transporte* = 087 Transporte Aéreo, 088 Transporte Rodoviário, 089 Transporte Ferroviário, 090 Transporte Urbano e 092 Corredores de Transporte; *Habituação e Saneamento* = 057 Habitação, 058 Urbanismo, 059 Regiões Metropolitanas, 060 Serviços de Utilidade Pública e 076 Saneamento; *Defesa* = 026 Defesa Aérea, 027 Defesa Naval e 028 Defesa Terrestre; *Segurança Pública* = 029 Serviço de Informações e 030 Segurança Pública; *Desenvolvimento Regional* = 039 Desenvolvimento de Microrregiões e 040 Programas Integrados; *Educação* = 041 Educação da Criança de 0 a 6 anos, 043 Ensino Médio, 045 Ensino Supletivo, 046 Educação Física e Desporto, 047 Assistência a Educandos, 048 Cultura e 049 Educação Especial. O Programa Saúde 075 inclui pagamento da Previdência para assistência médica.

As despesas federais com Educação e Ciência e Tecnologia sofreram abrupta redução em 1992. A partir de então, iniciou-se um processo de reordenamento e, naturalmente, de recomposição do nível de dispêndio, o qual recuperou em 1994 os níveis de 1990. Não se trata de uma elevação de gastos demasiadamente acelerada nesses setores, sobretudo ao se considerar o aumento da demanda vegetativa. Na verdade, a ausência de uma política explícita para essas áreas contribuiu para que fossem tratadas, no último quinquênio, de maneira desordenada em termos de alocação de recursos federais e, em conseqüência, houve queda dos padrões de qualidade. De um modo geral, os gastos de 1995 em Educação, Ciência e Tecnologia mantiveram-se nos mesmos níveis do ano anterior.

Os gastos federais com Previdência Social apresentam um perfil de acelerado crescimento. O dispêndio médio anual da Previdência situou-se em R\$ 35,5 bilhões entre 1990/95. Entretanto, a partir de 1992 cresceu acentuadamente, passando de R\$ 28 bilhões nesse ano para R\$ 51 bilhões em 1995. Tal acréscimo, sem dúvida, é decorrente de dispositivos constitucionais introduzidos após 1988, que ampliaram a cobertura da assistência previdenciária, como por exemplo ao setor rural.

A tabela 15 apresenta um importante perfil de avaliação dos gastos federais. Utilizando-se o mesmo tipo de agregação dos programas da tabela 14, avaliou-se o nível médio de execução financeira do orçamento da União em tais programas. A média da execução financeira do orçamento da União para o período 1990/1995 foi de 76,5%. Para o período 1994/1995, no entanto, essa média foi substancialmente reduzida para 63,2%, o que confirma a repressão fiscal e, em conseqüência, maior desestruturação da programação orçamentária federal. Programas importantes, tais como Agricultura, Recursos Hídricos, Transportes, Habitação, Saneamento e Urbanismo apresentaram os mais baixos níveis de execução financeira.

O aspecto mais relevante, contudo, que se destaca na tabela 15 é a necessidade premente de uma reformulação do sistema de orçamento federal. Um total não executado da ordem de 36,8% (1994/1995) significa elevado montante de dotações que participam do processo de seleção de prioridades (votadas no Congresso) sem que efetivamente haja liberação de recursos.

Aspecto adicional, no entanto, emerge dos dados apresentados na tabela 15. Por se tratar de dados originários dos Balanços Gerais da União, não foi possível ajustá-los em bases reais mensalmente. Assim, tais dados refletem o represamento fiscal, uma vez que parcela substancial das liberações de recursos federais ocorre nos dois últimos meses do ano. Dessa forma, em termos reais, o perfil de execução financeira do orçamento tende a ser ainda mais reduzido.

Finalmente, as tabelas 16 e 17 apresentam uma análise específica dos programas voltados para Infra-Estrutura, tais como Telecomunicações, Energia Elétrica, Recursos Minerais, Transportes e Petróleo. À exceção do setor de Transporte Rodoviário, cujos recursos têm origem basicamente no orçamento fiscal da União, os demais programas são atendidos por empresas estatais de grande porte, estruturadas como empresas *holdings* autônomas na captação de recursos no mercado interno e externo para suas necessidades de financiamento. Por outro lado, o montante anual médio de recursos alocados nos programas de transporte (rodoviário, ferroviário, aéreo, hidroviário, Transporte urbano e corredores de transporte) atingiu R\$ 1,93 bilhão no período 1990/1995. O percentual de execução financeira, no entanto, nos anos de 1994 e 1995 foi de apenas 73,7% e 54,7%, respectivamente. Considerando o estado precário da malha rodoviária nacional e o elevado custo do transporte interno de carga no país, esses programas necessitam de maior volume de recursos a curto prazo. Tais recursos só poderão vir da iniciativa privada ou do exterior.

TABELA 15
Gasto Público Federal: Execução das Despesas por
Programas Selecionados*:
1990 / 1995
(Orçamento Fiscal e da Seguridade Social)

Especificação	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Média			(Em %)
							90/95	93/95	94/95	
1. Ação Legislativa (001+002)	98,9	99,0	98,9	98,2	95,3	80,8	95,2	91,4	88,1	
2. Ação Judiciária (004)	96,0	98,0	96,0	97,0	89,0	92,7	94,8	92,9	90,9	
3. Agricultura (013+014+015+016+017+018)	93,8	55,9	68,8	55,8	65,8	66,8	67,8	62,8	66,3	
4. Recursos Hídricos (054)	98,0	63,0	85,0	81,0	66,0	68,8	77,0	71,9	67,4	
5. Transporte (087+088+089+090+091+092)	98,0	85,5	96,7	73,7	74,4	57,3	80,9	68,4	65,8	
6. Habitação, Urbanismo e Saneamento (057+058+059+060+076)	83,7	44,4	56,9	66,9	44,7	33,0	54,9	48,2	38,8	
7. Defesa (026+027+028)	106,9	100,2	92,7	82,4	63,4	66,0	85,3	70,6	64,7	
8. Segurança Pública (029+030)	99,2	94,9	99,0	99,0	96,8	89,1	96,3	95,0	92,9	
9. Administração (007)	92,0	86,0	81,0	82,0	78,0	80,1	83,2	80,0	79,1	
10. Saúde (075)	77,0	61,0	84,0	59,0	82,0	93,0	76,0	78,0	87,5	
11. Administração Financeira (008)	98,0	80,0	67,0	83,0	51,0	26,8	67,6	53,6	38,9	
12. Ciência e Tecnologia (010)	98,0	88,0	91,0	76,0	73,0	73,9	83,3	74,3	73,5	

(continua)

(continuação)

Especificação	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Média		
							90/95	93/95	94/95
13. Ensino Fundamental (042)	85,0	93,0	93,0	70,0	86,0	73,8	83,5	76,6	79,9
14. Ensino Superior (044)	99,0	97,0	98,0	95,0	84,0	89,4	93,7	89,5	86,7
15. Educação (Outros)									
(041+043+045+046+047+048+049)	96,5	72,5	94,3	85,7	65,7	77,6	82,0	76,3	71,6
16. Proteção ao Trabalhador (078)	97,0	84,0	97,0	58,0	73,0	64,7	79,0	65,2	68,9
17. Previdência Social (082)	99,0	77,0	97,0	65,0	71,0	95,7	84,1	77,2	83,4
18. Outros	99,5	92,3	93,8	81,5	88,3	91,8	91,2	87,2	90,1
Média	95,3	81,8	88,3	78,3	74,9	73,4	82,0	75,5	74,1
Execução Total	97,9	81,0	78,0	75,5	65,3	61,1	76,5	67,3	63,2

Fonte: Balanços Gerais da União.

Elaboração: IPEA/Coordenação Geral de Finanças Públicas.

Nota: * Percentuais de execução financeira ponderados pela participação do programa no grupo selecionado e no total do gasto.

TABELA 16
Gasto Público Federal em Infra-Estrutura
(Orçamento Fiscal e da Seguridade Social)
1990 / 1995

Especificação	(Em R\$ mil de dez/95)										Part. Média 90/95 em (%)
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Média 1990/1995				
1. Telecomunicações (022)	34 324,42	23 614,69	17 067,58	11 689,74	12 472,88	10 423,29	18 265,43				0,86
2. Energia Elétrica (051)	123 622,88	188 683,91	159 654,91	91 453,68	56 800,84	78 170,51	116 397,79				5,48
3. Petróleo (052)	48 589,28	221,91	532,25	622,04	3,15	3,13	8 328,63				0,39
4. Recursos Minerais (053 + 055)	84 608,88	33 887,60	56 041,65	82 360,73	47 381,80	31 028,19	55 884,81				2,63
5. Transporte (087 + 088 + 089 + 090 + 091 + 092)	2 449 335,01	1 810 335,14	1 729 434,20	1 367 447,77	2 015 394,94	2 188 945,60	1 926 815,44				90,64
Total	2 740 480,48	2 056 743,25	1 962 730,59	1 553 573,96	2 132 053,60	2 308 570,72	2 125 692,10				100,00

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Elaboração: IPEA/Coordenação Geral de Finanças Públicas.

Nota: Transporte = 087 Transporte Aéreo, 088 Transporte Rodoviário, 089 Transporte Ferroviário, 090 Transporte Hidroviário, 091 Transporte Urbano e 092 Corredores de Transporte.

TABELA 17
Nível de Execução Financeira do Orçamento da União
em Infra-Estrutura: 1990/1995

Especificação	1990	1991	1992	1993	1994	1995	(Em %)	
							Média	
							90/95	94/95
1. Telecomunicações (22)	99,0	91,0	96,0	64,0	32,0	13,5	65,9	22,8
2. Energia Elétrica (51)	99,0	90,0	99,0	25,0	73,0	82,5	78,1	77,8
3. Petróleo (52)	87,0	0,6	3,0	25,0	91,0	3,4	35,0	47,2
4. Recursos MInerais (53 + 55)*	87,0	52,0	97,0	86,0	60,0	72,3	75,7	66,2
5. Transporte								
(087 + 088 + 089 + 090 + 091 + 092)*	98,0	85,5	96,7	73,7	74,4	53,7	80,3	64,0
Execução Total	97,5	85,4	96,8	71,6	73,7	54,7	80,0	64,2

Fonte: Balanços Gerais da União.

Elaboração: IPEA/Coordenação Geral de Finanças Públicas.

Nota: * Percentuais de execução financeira ponderados pela participação do programa no grupo selecionado e no total do gasto.

5. CONCLUSÃO

A avaliação do gasto público federal não-financeiro é oportuna e importante. Isso porque determina com precisão a dimensão real do gasto fiscal da União, isola o lado financeiro das contas do governo e contribui para o reexame do processo orçamentário da União e dos níveis de sua execução financeira. O montante do gasto público federal não-financeiro em 1994 correspondeu a R\$ 54,2 bilhões, em valores de dezembro de 1995, ou cerca de 8,7% do PIB. Em 1995, tal cifra atingiu o total de R\$ 62,6 bilhões, ou 9,6% do PIB. Este é, na realidade, o valor de face do *orçamento real* do governo federal. No entanto, o montante de recursos disponíveis para alocação conforme prioridades de governo foi da ordem de R\$ 24,5 bilhões, ou R\$ 2,0 bilhões de dispêndio médio mensal, embora tal montante incluía ainda despesas vinculadas.

À parte o cenário global da estrutura do gasto federal não-financeiro descrito pelo trabalho, três importantes aspectos emergem. Primeiro, a instabilidade continua sendo a principal característica dos resultados operacionais do Tesouro Nacional; segundo, a convivência com reduzidas taxas de inflação suscitou um novo desafio para as finanças públicas nacionais, que é compatibilizar a execução financeira do Tesouro (o qual não conta com os mecanismos de financiamento inflacionário) com as necessidades de financiamento relacionadas com o resgate da dívida social, recuperação da infra-estrutura, reordenamento do setor de saúde e expansão dos investimentos em habitação e saneamento básico; e, terceiro, a estrutura da despesa pública federal encontra-se em pleno processo de mudança, tendo as seguintes características:

- o setor de saúde assumiu nova e preeminente posição na escala de prioridades dos gastos públicos federais, em consequência da disposição constitucional de universalização do atendimento médico e do encerramento das transferências de recursos da seguridade social para financiamento da saúde. Assim, os dispêndios com Pessoal e Encargos e Custeio do Ministério da Saúde passam por acelerada expansão;
- a taxa de crescimento das despesas com Pessoal e Encargos dos Ministérios da Fazenda e das Forças Armadas tem se acelerado nos últimos anos. Tais aumentos são, em parte, decorrência da absorção de despesas de outras esferas de governo e até mesmo de empresas públicas a cargo do Ministério da Fazenda;
- os dispêndios com Custeio e Investimentos no Ministério da Educação e do Desporto estão em fase de reestruturação, sendo substancialmente elevados, representando assim a nítida prioridade devotada ao setor. Os recursos do FNDE são expressivos e atingem, em média, cerca de R\$ 2,0 bilhões anuais. Tais cifras podem assegurar um desempenho favorável (a curto, médio e longo prazos) do setor público na área de educação;
- o êxito do plano de estabilização, em termos da manutenção de reduzidas taxas de inflação, propicia o surgimento de uma nova realidade para a execução financeira do Orçamento Geral da União. A tendência de baixo nível de execução financeira necessita ser revertida de modo a permitir um reordenamento das finanças públicas nacionais.

No que concerne à estrutura atual do gasto público federal, as despesas com Pessoal e Encargos são as que mais se destacam. Não se trata de fenômeno novo nem desconhecido. Tipicamente, ganhos reais de salários no setor público ocorrem no último ano de governo e impactam financeiramente o primeiro ano da nova administração. Estas, no entanto, são despesas passí-

veis de ajustamento por meio da própria inflação e, assim, são capazes de se situarem em patamar mais baixo em termos do PIB.

A evolução recente do gasto público federal mostra que os Ministérios da Fazenda, Educação e do Desporto e Exército são os que apresentam despesas mais elevadas com Pessoal e Encargos. Existem, naturalmente, razões óbvias para que isto ocorra, com exceção do Ministério da Fazenda, o qual tem absorvido, ao longo dos últimos anos, encargos alheios a suas atividades-fim. Os Ministérios da Educação e do Desporto, Fazenda, Previdência e Saúde, com destaque para o último, são os mais importantes em termos de gastos com Custeio. O Ministério da Saúde, especificamente, concentrou 47,75% e 46,21% dos dispêndios com essa rubrica em 1994 e 1995, respectivamente.

A ênfase na identificação do gasto federal não-financeiro, por programas de governo, demonstrou ser útil. Primeiro, porque representa nível de decisão preciso para a alocação de recursos e, assim, específica com clareza as prioridades macroeconômicas. Tal não ocorre, por exemplo, com a análise da estrutura de gastos concentrados apenas no conceito mais genérico de funções de governo. De outro lado, a análise centrada nos subprogramas, projetos e atividades envolvem mais critérios de eficácia e aspectos regionais do gasto federal que, propriamente, ênfase de ajuste fiscal ou macroeconômico.

Ficou constatado que a administração pública brasileira enfrentou difíceis momentos nos anos 1991 e 1992. A compressão dos gastos federais, em termos reais, atingiu níveis sem precedentes. No setor de Educação, por exemplo, apenas em 1995, os programas de Ensino Fundamental e Ensino Superior recuperaram o nível real de gastos atingido em 1990. Os gastos com o programa da Previdência foram equacionados numa perspectiva de curto período, restando, porém, sua viabilização a médio e longo prazos.

Os gastos federais com programas de Infra-Estrutura, de outra parte, permaneceram em níveis extremamente reduzidos. Destaque-se, ainda, o fato de que tal programação orçamentária apresentou um reduzido nível de execução financeira.

Outras evidências emergem deste trabalho. Inicialmente, a separação dos gastos federais não-financeiros mostra que o processo orçamentário é distorcido pela disparidade entre os valores financeiros e não-financeiros das contas do governo federal. Em segundo lugar, a discrepância entre a execução financeira efetiva e os valores orçados demonstram que a estrutura orçamentária atual não define de forma nítida as prioridades de governo. A execução financeira dos programas de Infra-Estrutura representam 80,0% do total orçado. Do ponto de vista global, nos anos de 1994 e 1995, a média de execução financeira situou-se em 64,2%. Portanto, o orçamento federal, de fato, é superdimensionado e necessita de um profundo processo de revisão.

Finalmente, é importante salientar que as finanças públicas nacionais enfrentam seu primeiro teste de convivência com reduzidos níveis de inflação. A eliminação dos ganhos inflacionários tem provocado um reordenamento de prioridades e procedimentos até então desconhecidos. Estudos futuros sobre a estrutura do gasto público federal poderão se concentrar nos efeitos dessa convivência com baixos níveis inflacionários. Nessas circunstâncias, será cada vez mais difícil conter o déficit potencial mediante artifícios como a repressão fiscal. Urge uma reforma do processo orçamentário, tornando-o mais realista e peça efetiva no esforço de reordenamento fiscal do país, que poderá ser aperfeiçoado de maneira sensível ao se isolar as vertentes financeira e não-financeira das contas públicas.

BIBLIOGRAFIA

- ALESINA, A. e PEROTTI, R. The political economy of budget deficits. *IMF Staff Papers*, v. 42, n. 1, p. 1-31, 1995.
- APPY, B. e PAULA, T.B. *Política fiscal* — Evolução recente e perspectivas de médio prazo. Banco Garantia: 1995.
- BACHA, E. O fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, v. 1, 53, p. 5-7, jan./mar. 1994.
- BARBOSA, F e GIAMBIAGI, F. O ajuste fiscal de 1990 - 1993: uma análise retrospectiva. *Revista Brasileira de Economia*, v. 43, n. 3, p. 521-543, 1995.
- CASHIM, P. Government spending, taxes and economic growth. *IMF Staff Papers*, v. 42, n. 2, p. 237-269, 1995.
- DOELLINGER, C. V. Reforma financeira e dívida pública: a agenda de política. In : INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA — IPEA. *Perspectivas da economia brasileira* — 1994. — Rio de Janeiro: IPEA, 1993, v. 1, p. 55-65.
- FORD, R. e LAXTON, D. *Word public debt and real interest rate*. 1995. (IMF Working Papers, WP 95/30)
- FRANCO, G. H. B. *O plano real*. — Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1995, cap. 8 e 9.
- GIAMBIAGI, F. Alguns problemas referentes ao uso das necessidades de financiamento do setor público como indicador de desempenho da política fiscal. *Boletim Conjuntural*, Rio de Janeiro: IPEA, n. 31, p. 39-49, out. 1995.
- HEWITT, D. e VAN RIJCKEGHEM, C. *Wage expenditure of central governments*.— Washington: International Monetary Fund, 1995. (IMF Working Paper, 95/11).
- MÉDICI, A.C. *Financiamento das políticas de saúde no Brasil: o quadro atual e as propostas de transição*. Seminário sobre o Financiamento do Setor Saúde na América Latina. — Brasília: IDE/OPS/CENDEC, 1987.
- RESENDE, F. Estrutura das despesas determinantes dos gastos e do desempenho do setor público. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 6, n.1, p. 167-188, 1976.
- _____. *Avaliação do setor público na economia brasileira* — Estrutura funcional da despesa. — Rio de Janeiro: IPEA, 1974. (Relatórios de Pesquisa, 13)
- ROCHA, R. R. e SALDANHA, F. Fiscal and quasi-fiscal deficits, nominal and real: measurement and policy issues. *Revista Brasileira de Economia*, v. 49, n. 3, p. 431-465, 1995.
- SADKA, E. An inflation-proof tax system? Some lessons from Israel. *IMF Staff Papers*, v. 38, n. 1, p. 135-155, 1991.
- TANZI, V. Fiscal policy an economic reconstruction in Latin America. 1989. (IMF Working Paper, 89/94)
- _____. Fiscal disequilibrium in developing countries: from cyclical Instruments to structural problems. Trabalho apresentado no seminário anual do SEACEN, Centro de Pesquisa e Treinamento, Jakarta, Indonésia, 24-25 Jan. 1983.
- TANZI, V; BLEJER, M.I. e TEIJEIRO, M.D. Inflation and measurement of fiscal deficits. *IMF Staff Papers*, v. 34, n. 4, p. 711-738, 1987.
- TANZI, V. e SHOME, P. A primer on tax evasion. *IMF Staff Papers*, v. 40, n. 4, p. 807-829, 1993.

VELOSO, R.W.R. *Reformulação do orçamento e evolução recente do gasto federal*. 1995.(não publicado)

_____. Origens e dimensões da crise fiscal brasileira. *Estudos Econômicos*, n. 23, p. 17-34, 1993. Edição Especial

VILLELA, R. Uma agenda para a reforma fiscal. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA — IPEA. *Perspectivas da economia brasileira* — 1994. — Rio de Janeiro: IPEA, 1995, v. 1, p. 43-55.