| | |
|---|---|
| **Título do capítulo** | CAPÍTULO 19 – ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO GASTO SOCIAL FEDERAL EM 2008 |
| **Autores(as)** | José Aparecido Ribeiro<br>José Valente Chaves |
| **DOI** | |

| | |
|---|---|
| **Título do livro** | BRASIL EM DESENVOLVIMENTO 2009: ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS |
| **Organizadores(as)** | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| **Volume** | 3 |
| **Série** | Brasil: o estado de uma nação |
| **Cidade** | Brasília |
| **Editora** | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) |
| **Ano** | 2009 |
| **Edição** | 1ª |
| **ISBN** | 978-85-7811-027-7 |
| **DOI** | |



© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/ portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

CAPÍTULO 19

# ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO GASTO SOCIAL FEDERAL EM 2008*

## 1 APRESENTAÇÃO

Neste capítulo analisa-se brevemente a execução orçamentária do exercício de 2008, buscando iluminar especificamente a trajetória dos gastos de ministérios e outros órgãos sociais. Os recursos aplicados nos programas e as ações a cargo destes órgãos serão aqui abordados em três enfoques: *i)* volume – qual o montante de recursos aplicados por órgãos responsáveis pela área social; *ii)* nível de execução – quanto dos recursos disponibilizados aos órgãos foi de fato executado; e *iii)* perfil – qual a composição destas despesas.

Adicionalmente, o texto apresentará informações sobre despesas com benefícios sociais a servidores públicos – fundamentalmente previdência e assistência médica, mas também determinados auxílios assistenciais e salários indiretos – que estão dispersas pelos ministérios responsáveis pelas áreas não sociais do governo federal. Tais despesas são recuperadas com finalidade de elaborar estimativa total do gasto social federal em 2008.

## 2 QUAL O MONTANTE DE RECURSOS APLICADOS POR ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS PELA ÁREA SOCIAL NO ANO DE 2008?

Para efeito da análise apresentada, ministérios ou órgãos federais considerados são aqueles cujos recursos estão voltados para atendimento das necessidades e dos direitos sociais, bem como para pagamento de ações de regulação, provisão ou produção de bens, serviços e transferências em dinheiro à população brasileira.

Nesse sentido, são considerados como pertencentes a área social os seguintes ministérios e secretarias especiais: Ministério da Saúde (MS), Ministério da Educação (MEC), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério das Cidades (MCidades), Ministério da Cultura (MinC), Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) e Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA). Além das atividades desenvolvidas por estes órgãos públicos, acrescentam-se as operações de crédito que constam do

* Este trabalho atualiza análise apresentada em Chaves e Ribeiro (2008).

orçamento do Ministério da Fazenda (MF) e que se destinam às áreas de desenvolvimento agrário, educação, saúde e habitação e o Programa de Aquisição de Alimentos, vinculado a estratégia do programa Fome Zero, implementado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), por meio da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

Em 2008, foram executados pelos órgãos públicos federais da área social recursos da ordem de R$ 378 bilhões, o que corresponde a 30% da execução dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União – ou a 38,5%, se não se considerar o valor de R$ 276,3 bilhões, referente ao refinanciamento da dívida pública mobiliária federal, a chamada *rolagem da dívida*. Em relação ao produto interno bruto (PIB) previsto para 2008,[1] os recursos envolvidos representaram aproximadamente 13,1%. Conforme mostra a tabela 1, a absoluta maioria dos recursos executados na área social – 95,9% – ficaram concentrados em apenas cinco ministérios: MPAS (55,8%), MS (14,3%), MTE (9,4%), MEC (8,7%) e MDS (7,6%).

TABELA 1
**Execução orçamentária dos órgãos públicos federais da área social – 2008**
(Em R$ correntes)

| Órgãos federais | Liquidado | % |
|---|---|---|
| Ministério da Previdência Social | 211.032.856.657 | 55,8 |
| Ministério da Saúde | 54.111.741.602 | 14,3 |
| Ministério do Trabalho e Emprego | 35.360.265.182 | 9,4 |
| Ministério da Educação | 33.014.085.944 | 8,7 |
| Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome | 28.845.235.912 | 7,6 |
| Demais órgãos[1] | 15.669.643.972 | 4,1 |
| **Total** | **378.033.829.269** | **100** |

Fontes: Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais (Disoc)/Ipea.
Nota: [1] Ministérios do Desenvolvimento Agrário, da Cultura, das Cidades e da Fazenda – operações oficiais de crédito –, Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA) e as secretarias especiais de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, de Políticas para as Mulheres e dos Direitos Humanos.

Quando se destacam os principais itens de gasto, segundo a natureza da despesa, observa-se que a maior parte do orçamento dos órgãos públicos da área social 82,9% – é absorvida pelo item *outras despesas correntes* (tabela 2), seguido das *despesas com pessoal* e *encargos sociais* – 10% – e apenas 3,3% dos recursos destinam-se a *investimentos*, isto é, à ampliação dos equipamentos sociais, como escolas, universidades, hospitais, redes de saneamento, creches, asilos, abrigos etc. Por fim, 3,7% das despesas referem-se a *inversões financeiras*, *juros*, *encargos* e *amortização da dívida.*

1. PIB 2008 = R$ 2.889,7 bilhões. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>.

TABELA 2
**Execução orçamentária dos órgãos públicos federais sociais – participação por natureza de despesa – 2008**
(Em %)

| Órgão federal | Pessoal e encargos sociais | Outras despesas correntes | Juros e encargos da dívida | Investimentos | Inversões financeiras | Amortização da dívida | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Ministério da Saúde | 17,5 | 77,5 | – | 4,8 | 0,1 | 0,1 | 100 |
| Ministério da Educação | 52,7 | 37,7 | 0,1 | 9,1 | 0,1 | 0,3 | 100 |
| Ministério do Trabalho e Emprego | 5,3 | 67,7 | – | 0,1 | 26,9 | – | 100 |
| Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome | 0,1 | 99,3 | – | 0,6 | – | – | 100 |
| Ministério da Previdência Social | 3,7 | 96,2 | – | 0,1 | – | – | 100 |
| Ministério do Desenvolvimento Agrário | 22 | 30,4 | 0,5 | 19 | 27,5 | 0,6 | 100 |
| Ministério da Cultura | 29 | 53,7 | 0,3 | 11,6 | 4,9 | 0,6 | 100 |
| Ministério das Cidades | 4,4 | 8,5 | 0,4 | 85,5 | – | 1,2 | 100 |
| Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente | – | 72,2 | – | 27,8 | – | – | 100 |
| Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial | 14,8 | 83,7 | – | 1,4 | – | – | 100 |
| Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres | 6 | 61,9 | – | 32,1 | – | – | 100 |
| Secretaria Especial dos Direitos Humanos | 7 | 64,9 | – | 28,2 | – | – | 100 |
| Ministério da Agricultura – CONAB | – | – | – | – | 100 | – | 100 |
| Ministério da Fazenda – operações de crédito | – | 24,3 | – | – | 75,7 | – | 100 |
| **Total** | **10** | **82,9** | **–** | **3,3** | **3,6** | **0,1** | **100** |

Fontes: Siafi/STN.
Elaboração: Disoc/Ipea.

## 3 QUANTO DOS RECURSOS AUTORIZADOS FOI DE FATO EXECUTADO?

No ano de 2008, a execução orçamentária – orçamento liquidado sobre o autorizado[2] – do conjunto dos órgãos públicos federais da área social foi de 95,8%. No entanto, este desempenho não se mostrou homogêneo para diferentes pastas, conforme tabela 3.

TABELA 3
**Execução orçamentária dos órgãos públicos federais da área social – 2008**

| Órgãos federais selecionados | Lei + crédito (a) | Liquidado (b) | % (b/a) |
|---|---|---|---|
| Ministério da Saúde | 56.736.426.612 | 54.111.741.602 | 95,4 |
| Ministério da Educação | 34.820.102.236 | 33.014.085.944 | 94,8 |
| Ministério do Trabalho e Emprego | 40.876.974.466 | 35.360.265.182 | 86,5 |
| Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome | 29.123.284.885 | 28.845.235.912 | 99 |
| Ministério da Previdência Social | 211.985.779.849 | 211.032.856.657 | 99,6 |
| Ministério do Desenvolvimento Agrário | 4.725.002.030 | 3.380.697.003 | 71,5 |
| Ministério da Cultura | 1.334.519.461 | 982.554.165 | 73,6 |
| Ministério das Cidades | 8.728.338.285 | 6.891.366.841 | 79 |

(Continua)

2. Orçamento autorizado refere-se ao montante constante da Lei Orçamentária Anual (LOA) – orçamento inicial – mais as alterações aditivas ou supressivas aprovadas após a publicação da lei. Orçamento liquidado diz respeito ao estágio da despesa em que já se verificou o fornecimento de bens ou a prestação de serviços, conforme contrato, ajuste ou acordo.

(Continuação)

| Órgãos federais selecionados | Lei + crédito (a) | Liquidado (b) | % (b/a) |
|---|---|---|---|
| Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente | 42.144.309 | 30.690.844 | 72,8 |
| Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial | 37.489.860 | 24.524.761 | 65,4 |
| Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres | 61.444.971 | 55.900.616 | 91 |
| Secretaria Especial dos Direitos Humanos | 166.795.664 | 132.138.127 | 79,2 |
| Ministério da Fazenda – operações oficiais de crédito | 5.745.244.307 | 4.171.671.760 | 72,6 |
| Desenvolvimento Agrário | 4.115.576.007 | 2.746.440.115 | 66,7 |
| Educação | 1.169.059.300 | 1.169.059.300 | 100 |
| Saúde | 10.609.000 | 8.527.345 | 80,4 |
| Habitação | 450.000.000 | 247.645.000 | 55 |
| Ministério da Agricultura – CONAB | 99.597.977 | 99.855 | 0,1 |
| Desenvolvimento Agrário | 99.597.977 | 99.855 | 0,1 |
| **Total geral** | **394.483.144.912** | **378.033.829.269** | **95,8** |

Fontes: Siafi/STN.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Os dados apresentados nesta tabela apontam para existência de três grupos distintos de órgãos públicos federais na área social, segundo o nível de gasto:

- Com execução superior à média geral, situam-se dois órgãos públicos federais que apresentaram desempenho entre 99% e 99,6%. Trata-se do MPAS e do MDS, cujas principais despesas correspondem a transferências quase que automáticas – é o caso dos benefícios previdenciários e assistenciais e, em menor grau, dos benefícios do Programa Bolsa Família (PBF). Este grupo é de grande expressividade orçamentária e foi responsável por aproximadamente de 64% de todo o gasto da área social realizado pelo governo federal em 2008. Importante frisar que somente as ações relativas a pagamentos de aposentadorias e pensões constantes do orçamento do MPAS, no total de R$ 177,7 bilhões,[3] somadas ao pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC)/Loas à pessoa idosa, à pessoa portadora de deficiência, totalizando R$ 13,7 bilhões, e à transferência de renda com condicionalidades – o PBF, no valor total de R$ 10,5 bilhões –, ambos sob responsabilidade do MDS equivalem a aproximadamente 53% de todo o gasto dos órgãos sociais.
- O segundo grupo apresentou desempenho entre 86,5% e 95,4% de execução. Nesse caso estão MS, MTE, MEC e SPM. Destaca-se situação da pasta do MTE, que conta com orçamento da ordem de R$ 41 bilhões, no qual estão incluídos mais de R$ 4 bilhões como *reserva de contingência*,[4] que não foram utilizadas em 2008. Caso esta rubrica fosse retirada do orçamento este apresentaria execução de 96%.

3. Assim distribuídos: benefícios para previdência urbana, no valor de R$ 130,9 bilhões; benefícios para previdência rural, no valor de R$ 40,4 bilhões; e aposentadorias especiais, no valor de R$ 6,4 bilhões.
4. A reserva de contingência no âmbito do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) compõe-se essencialmente de recursos próprios financeiros, reservados para cobrir despesas emergenciais. A criação de localizador próprio foi a solução encontrada pela Secretaria de Orçamento Federal para cumprir mandamento legal que determina inclusão de todas as receitas do FAT, inclusive financeiras, na proposta e na lei orçamentária.

- Com execução inferior a 80%, encontram-se MF – no qual constam operações oficiais de crédito para área social –, MinC, MDA, MCidades, além da Seppir, SEDH e FNCA, todos vinculados à Presidência da República. O menor índice de execução ficou por conta da Seppir, em torno de 65%, em grande medida devido à ação *Apoio a Iniciativas para a Promoção da Igualdade Racial* cujo orçamento autorizado foi de R$ 16 milhões – o que representa mais de 42% do conjunto do orçamento desta secretaria – e teve execução de apenas 66,2%.

O percentual de execução relativamente menor nesse último grupo reflete, em alguns casos, ônus de sua novidade institucional, qual seja, incorporação de novas agendas no repertório das políticas públicas federais. Em outros casos, a execução baixa deve-se à dificuldade para implementação rápida de programas e ações centradas em investimentos, como é o caso das políticas de saneamento básico, realizadas por meio de operações de créditos e convênios entre governos federal e local, que exigem longo processo de negociação e tramitação antes de ser efetivamente implementadas.

## 4 QUAL A COMPOSIÇÃO DA DESPESA DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS SOCIAIS?

Na tabela 4, observa-se que o nível da execução orçamentária na área social – 95,8% – revela desempenho superior ao do conjunto dos orçamentos fiscal e da seguridade social – 90,1% –, quando excluído o refinanciamento da dívida pública mobiliária federal. As despesas efetuadas pelos órgãos sociais nos itens *outras despesas correntes*, *juros* e *encargos da dívida*, *investimentos* e *inversões financeiras* tiveram desempenho superior ao verificado no conjunto. Com execução inferior, observa-se a despesa referente ao pagamento da amortização da dívida.

TABELA 4
**Execução orçamentária dos órgãos públicos federais sociais e do Orçamento Geral da União (OGU) – fiscal e da seguridade social –, por grupos de natureza de despesa – 2008**

| Natureza de despesa | Órgãos sociais federais | | | Orçamento fiscal e da seguridade social | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Lei + créditos (a) | Liquidado (b) | Nível de execução (b/a) | Lei + créditos (c) | Liquidado (d) | Nível de execução (d/c) |
| Pessoal e encargos sociais | 38.588.069.359 | 37.962.400.900 | 98,4 | 146.246.667.369 | 144.481.996.646 | 98,8 |
| Juros e encargos da dívida | 148.664.598 | 114.313.535 | 76,9 | 152.215.372.738 | 110.193.488.727 | 72,4 |
| Outras despesas correntes | 318.943.862.858 | 313.311.560.080 | 98,2 | 489.457.280.251 | 477.799.019.349 | 97,6 |
| Investimentos | 16.687.620.639 | 12.650.457.865 | 75,8 | 47.864.246.998 | 36.193.422.774 | 75,6 |
| Inversões financeiras | 15.537.779.424 | 13.740.832.505 | 88,4 | 50.775.180.315 | 41.169.646.722 | 81,1 |
| Amortização da dívida[1] | 362.069.490 | 254.264.384 | 70,2 | 182.519.679.743 | 172.718.667.549 | 94,6 |
| Reserva de contingência | 4.215.078.544 | – | – | 21.658.108.191 | – | – |
| **Total** | **394.483.144.912** | **378.033.829.269** | **95,8** | **1.090.736.535.605** | **982.556.241.767** | **90,1** |

Fontes: Siafi/STN.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Nota: [1] Exceto refinanciamento da dívida pública mobiliária federal.

Os dados da tabela 5 revelam que as médias gerais encobrem diferenças setoriais importantes. Por exemplo, nas despesas com o item *outras despesas correntes*, observa-se que o MPAS teve execução de 99,6%, enquanto nas secretarias especiais variou de 62,3% na Seppir a 89,1% na SPM. Quando observa-se a execução neste item nos ministérios, com exceção do MDA, do MinC e do MCidades, que apresentaram execução entre 73,7% e 78,4%, verifica-se execução bastante elevada, variando de 94,4%, no MEC, até 99,6%, no MPAS, como mencionado anteriormente.

TABELA 5
**Execução orçamentária dos órgãos públicos federais sociais por natureza de despesa – 2008**
(Em %)

| Órgão federal | Pessoal e encargos sociais | Outras despesas correntes | Juros e encargos da dívida | Investimentos | Inversões financeiras | Amortização da dívida |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ministério da Saúde | 97,7 | 97,6 | 54 | 66,1 | 94,4 | 94,5 |
| Ministério da Educação | 98,4 | 94,4 | 99,6 | 79,7 | 99,1 | 86,2 |
| Ministério do Trabalho e Emprego | 99,4 | 95,9 | – | 38,3 | 95,9 | – |
| Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome | 99,3 | 99,1 | – | 88,6 | – | – |
| Ministério da Previdência Social | 98,9 | 99,6 | 46,5 | 79 | – | 61,9 |
| Ministério do Desenvolvimento Agrário | 99,7 | 73,7 | 98,2 | 81,7 | 55,4 | 29,2 |
| Ministério da Cultura | 98,5 | 74,2 | 44,7 | 43,2 | 99,9 | 59,5 |
| Ministério das Cidades | 97 | 78,4 | 86,7 | 79,6 | – | 71 |
| Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente | – | 86,8 | – | 52,6 | – | – |
| Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial | 96,4 | 62,3 | – | 47,7 | – | – |
| Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres | 99 | 89,1 | – | 93,4 | – | – |
| Secretaria Especial dos Direitos Humanos | 99,5 | 78,8 | – | 76,4 | – | – |
| Ministério da Agricultura – CONAB | – | | – | | 0,1 | – |
| Ministério da Fazenda – operações de crédito | – | 49,5 | – | – | 85,4 | – |
| **Total** | **98,4** | **98,2** | **76,9** | **75,8** | **88,4** | **70,2** |

Fontes: Siafi/STN.
Elaboração: Disoc/Ipea.

No tocante aos *investimentos*, a execução foi de 75,8%. O MS, com 66,1%, somado ao MTE e ao MinC, com 38,3% e 43,2%, respectivamente, ajudaram puxar a média para baixo. No entanto, verifica-se que há maior comprometimento no desempenho de alguns órgãos em que este grupo de despesa tem mais peso no orçamento, como é o caso do MS. Ademais, quando observa-se execução por programas ou mais desagregado ainda por ações, verifica-se que o nível de execução é ainda mais diferenciado.

Apenas como exemplo, no MTE, a ação qualificação social e profissional de trabalhadores para o acesso e manutenção ao emprego, trabalho e renda em base setorial do Plano Setorial de Qualificação e Inserção Profissional (PLANSEQ) tinha alocado neste item o valor de R$ 19,4 milhões, o que representava mais de 21% deste grupo de despesa e não se observou nenhuma execução. No tocante ao MinC, para ação Instalação de Espaços Culturais do

Programa Engenho das Artes, foram autorizados gastos da ordem de R$ 90,6 milhões, o que significa 34,4% dos recursos autorizados para investimentos da pasta. No entanto, a execução foi de apenas R$ 8,7 milhões, o que representou índice de menos de 10%.

BOX 1
**Detalhamento dos itens que compõem grupos de natureza da despesa**

1. *Pessoal* e *encargos sociais* – despesas de natureza remuneratória decorrentes: *i)* do efetivo exercício de cargo, emprego ou função de confiança no setor público; *ii)* do pagamento dos proventos de aposentadorias, reformas e pensões, das obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador incidentes sobre folha de salários, da contribuição a entidades fechadas de previdência; *iii)* de outros benefícios assistenciais classificáveis neste grupo de despesa; *iv)* do soldo, das gratificações, dos adicionais e de outros direitos remuneratórios, pertinentes a este grupo de despesa, previstos na estrutura remuneratória dos militares; e *v)* das despesas com ressarcimento de pessoal requisitado, com contratação temporária, para atender a necessidade de excepcional interesse público e com contratos de terceirização de mão de obra que se refiram à substituição de servidores e empregados públicos, em atendimento ao disposto no Art. 18, § 1º, da Lei Complementar (LC) nº 101/2000.

No caso específico das políticas sociais, este item merece destaque não apenas por apresentar despesas com funcionalismo envolvido na gestão e na prestação de serviços sociais, mas também pelas despesas com benefícios previdenciários do servidor público, igualmente lançadas nesta rubrica.

2. *Juros* e *encargos da dívida* – despesas com pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária. Pode ser pouco significativa no gasto social como um todo, mas para algumas áreas e programas assume relevância devido aos encargos da dívida contratual contraída em operações junto a organismos internacionais de fomento, por exemplo, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial (BIRD).

3. *Outras despesas correntes* – despesas com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica, *despesas correntes* não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.

É item de extrema relevância para políticas sociais. É por meio desta rubrica que se realizam as despesas mais vultosas na área, em leque extremamente diversificado: benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS); transferências de renda condicionada – Programa Bolsa Família; BPC a idosos e portadores de deficiência; a maioria dos programas e das ações do Sistema Único de Saúde (SUS), inclusive recursos transferidos aos fundos de saúde estaduais e municipais, aos pagamentos de seguro-desemprego e às típicas despesas com fornecedores de materiais de consumo necessários à implementação e à gestão das políticas públicas.

4. *Investimentos* – despesas com planejamento e execução de obras, inclusive com aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas e com aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

É item fundamental para áreas de saneamento e habitação, além de ser relevante também em áreas como saúde e educação, pois reflete dimensão dos esforços de expansão na capacidade de produção de serviços.

(Continua)

(Continuação)

5. *Inversões financeiras* – despesas com aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização, aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital e constituição ou aumento do capital de empresas.

6. *Amortização da dívida* – despesas com pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.

Podem ser relevantes a depender da importância que assumem, em cada área, operações contraídas com organismos internacionais de fomento, por exemplo, PNUD, BID e BIRD.

## 5 QUAL FOI A TENDÊNCIA DO GASTO SOCIAL FEDERAL EM 2008?

Os trabalhos realizados na Disoc/Ipea a respeito do dimensionamento e do acompanhamento do gasto social federal (GSF) são conduzidos sob metodologia que identifica *áreas de atuação social*. Tal metodologia permite melhor precisão na mensuração do GSF tanto em seus valores totais quanto em valores destinados a cada uma das áreas sociais, porque implica classificação de cada um dos programas e das ações da execução orçamentária federal.[5]

Levantamento preliminar do GSF de 2006, apurado sob metodologia de área de atuação, indica que mais de 83% dos gastos estavam concentrados nos ministérios de Previdência e Assistência Social; Trabalho e Emprego; Desenvolvimento Social; Saúde e Educação. Comparativamente, observação mais atenta sobre gastos destes cinco ministérios permitiria formação de algumas expectativas sobre a trajetória do GSF em seu conjunto no ano de 2008 – ainda que não possibilite conclusão alguma em termos desagregados.[6] Além do mais, listagem de ministérios e secretarias especiais aqui analisados incorpora também outros órgãos além destes cinco ministérios, o que permite ampliar este percentual para quase 90%.

Por fim, para melhor aproximar abordagem dos gastos sociais adotada neste capítulo, em relação à apuração do GSF realizada pela metodologia de áreas de atuação, é necessário ainda tratamento específico para programas e ações normalmente apropriados na área de benefícios a servidores – fundamentalmente, programas e ações referentes à previdência do servidor público, planos de assistência médica e salários indiretos como auxílios refeição e transporte.

5. A reclassificação de programas e ações de política pública em áreas de atuação permite aproximação maior com finalidade última destas despesas junto à população. Isto representa vantagem sobre enfoque institucional, que analisa execução orçamentária por órgão, pois muitas vezes no interior de mesmo órgão convivem programas e ações voltados a distintos objetivos sociais. Outra vantagem importante da metodologia que identifica *áreas de atuação* deve-se ao fato de que, a longo prazo, órgãos e programas mudam de nome, são criados, descontinuados e recriados, o que torna inviável construir conjunto de informações que atravesse vários anos e gestões sob enfoque institucional. Para mais detalhes, ver Fernandes *et al.* (1998), Castro *et al.* (2003), Castro *et al.* (2008) e Castro, Ribeiro e Chaves (2005). No entanto, as maiores qualidades e precisão que se obtém ao utilizar metodologia de *áreas de atuação* cobram custo significativo em termos de prontidão e oportunidade. Normalmente, os trabalhos publicados pela Disoc/Ipea sobre gasto social federal possuem defasagem de dois anos. É por isso que aqui se retorna ao enfoque institucional, para que se tenha primeira análise, mais oportuna, sobre o gasto social federal realizado no ano recentemente encerrado.

6. Observe o exemplo do MEC em 2006: dos R$ 23,9 bilhões liquidados, apenas R$ 15,7 bilhões (65,7%) foram apropriados para área de educação. Os demais gastos – considerados sociais ou não – foram apropriados em outras áreas, como saúde, alimentação e nutrição e cultura, com destaque para área benefícios a servidores – principalmente no item previdência do servidor público, a que destinam R$ 4,5 bilhões – 18,8% do orçamento do MEC. Adicionalmente, R$ 3,5 bilhões executados em outros ministérios foram apropriados na área de educação.

Para além da listagem de órgãos coberta até aqui, também existem dispêndios com ações de benefícios a servidores em outros órgãos: ministérios e secretarias que não são típicos da área social, além dos órgãos pertencentes aos Poderes Legislativo e Judiciário, conforme apresentado na tabela 6. Ou seja, nos dados analisados nas seções anteriores, que corresponderiam a 87,3% do gasto social federal, está contemplada apenas parte das despesas com benefícios sociais aos servidores públicos, referente aos servidores dos órgãos sociais: aproximadamente R$ 19,1 bilhões, quando o total dos gastos com este tipo de despesa alcança R$ 73,9 bilhões.

Acrescentem-se, também, outros dois fatos relevantes, quais sejam: *i)* pagamento por parte da União de salários e outros benefícios a servidores ativos e inativos de extintos territórios e assemelhados; e *ii)* características peculiares do Distrito Federal a que se destina o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), cuja finalidade é prover recursos necessários à organização e à manutenção da Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF), da Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF), bem como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação. Do valor de R$ 6,6 bilhões transferido a este fundo, 46,97% são relativos à assistência financeira para realização de serviços públicos de saúde e educação – R$ 3,1 bilhões.

TABELA 6
**Benefícios a servidores públicos – 2008**
(Em R$ 1,00 corrente)

| | Pagamento a inativos e pensionistas | Contribuição da União para custeio do regime de previdência do servidor | Assistência e serviços médico-hospitalares e odontológicos a servidores | Assistência pré-escolar aos dependentes de servidores | Auxílio-transporte aos servidores | Auxílio-alimentação aos servidores | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Órgãos federais | | | | | | | |
| Legislativo | 1.796.551.575 | 467.081.303 | 136.097.462 | 12.948.364 | 1.886.238 | 182.092.862 | 2.596.657.804 |
| Judiciário | 3.847.031.729 | 2.225.385.204 | 560.682.738 | 62.152.858 | 14.385.701 | 546.297.037 | 7.255.935.267 |
| Executivo | 48.795.497.293 | 6.832.372.788 | 1.918.912.378 | 127.429.220 | 617.999.188 | 1.410.593.893 | 59.702.804.760 |
| Servidores de órgãos sociais | 14.376.764.791 | 3.384.355.378 | 462.566.447 | 31.427.715 | 260.722.658 | 552.110.347 | 19.067.947.336 |
| Servidores civis dos demais órgãos | 14.365.156.526 | 3.448.017.410 | 464.567.508 | 96.001.505 | 357.276.530 | 448.474.300 | 19.179.493.779 |
| Servidores militares | 20.053.575.976 | – | 991.778.423 | – | – | 410.009.246 | 21.455.363.645 |
| Subtotal | 54.439.080.597 | 9.524.839.295 | 2.615.692.578 | 202.530.442 | 634.271.127 | 2.138.983.792 | 69.555.397.831 |
| Transferências a outros entes | | | | | | | |
| Transferências ao estado de Mato Grosso, a extintos estados e territórios e à extinta via férrea do RS | 1.552.509.343 | 148.402.047 | 4.870.563 | 887.490 | 5.100.454 | 32.968.166 | 1.744.738.063 |
| Fundo constitucional do DF | 2.306.488.836 | – | 64.750.570 | 13.960.152 | 21.448.443 | 190.816.682 | 2.597.464.683 |
| Segurança pública | 1.000.190.493 | – | 64.750.570 | 13.960.152 | 301.300 | 125.578.637 | 1.204.781.152 |
| Saúde | 401.323.358 | – | – | – | – | – | 401.323.358 |
| Educação | 904.974.985 | – | – | – | 21.147.143 | 65.238.045 | 991.360.173 |
| Subtotal | 3.858.998.179 | 148.402.047 | 69.621.133 | 14.847.642 | 26.548.897 | 223.784.848 | 4.342.202.746 |
| **Geral** | **58.298.078.776** | **9.673.241.342** | **2.685.313.711** | **217.378.084** | **660.820.024** | **2.362.768.640** | **73.897.600.577** |

Fontes: Siafi/STN.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Após essas ressalvas, pode-se finalmente concluir tarefa proposta para seção 4, que é estimar valor global e preliminar para GSF de 2008. Combinando informações apresentadas na tabela 1, sobre execução orçamentária dos órgãos selecionados como típicos da área social, com informações sobre despesas com programas e ações de benefícios a servidores, da tabela 6, chega-se a tabela 7.[7]

TABELA 7
**GSF – estimativa 2008**
(Em R$ correntes)

| | |
|---|---|
| Órgãos públicos federais da área social | 378.033.829.269 |
| Benefícios a servidores – demais órgãos | 50.487.450.495 |
| Transferências a inativos e pensionistas de outros entes | 1.744.738.063 |
| Fundo constitucional do Distrito Federal | 2.597.464.683 |
| Gasto social federal – estimativa | 432.863.482.510 |

Fontes: Siafi/STN.
Elaboração Disoc/Ipea.

A comparação dessa estimativa com trajetória do GSF dos anos anteriores permite antecipar algumas tendências, ainda que muito gerais (tabela 8). A primeira constatação é que ocorre desaceleração no crescimento do GSF em 2008, em comparação com ritmo desenvolvido entre 2003 e 2007. De modo que GSF neste ano não manteve sua expansão como parcela do PIB, continuando em torno dos 15% alcançados em 2007. Esta aparente estabilização reforça duas preocupações já apontadas em trabalhos anteriores.

TABELA 8
**GSF[1] – 1995-2006 e estimativa 2007 e 2008**
(Em R$ milhões correntes)

| Anos | GSF | PIB | GSF/PIB (em %) | IPCA-Méd. 2008 |
|---|---|---|---|---|
| 1995 | 79.324 | 705.641 | 11,24 | 196.504 |
| 1996 | 92.705 | 843.966 | 10,98 | 198.391 |
| 1997 | 108.073 | 939.147 | 11,51 | 216.299 |
| 1998 | 119.975 | 979.276 | 12,25 | 232.682 |
| 1999 | 129.506 | 1.065.000 | 12,16 | 239.530 |
| 2000 | 148.088 | 1.179.482 | 12,56 | 255.875 |
| 2001 | 169.214 | 1.302.136 | 13 | 273.658 |
| 2002 | 190.892 | 1.477.822 | 12,92 | 284.662 |
| 2003 | 220.161 | 1.699.948 | 12,95 | 286.196 |
| 2004 | 256.292 | 1.941.498 | 13,20 | 312.543 |
| 2005 | 296.752 | 2.147.239 | 13,82 | 338.621 |
| 2006 | 340.011 | 2.369.797 | 14,35 | 372.400 |
| 2007 | 390.630 | 2.597.611 | 15,04 | 412.810 |
| 2008 | 432.863 | 2.889.718 | 14,98 | 432.863 |

Fontes: Siafi/STN.
Elaboração Disoc/Ipea.
Nota: [1] Dados do GSF para 1995 a 2006, apurados por metodologia de área de atuação; dados do GSF para 2007 e 2008, estimados para este capítulo.

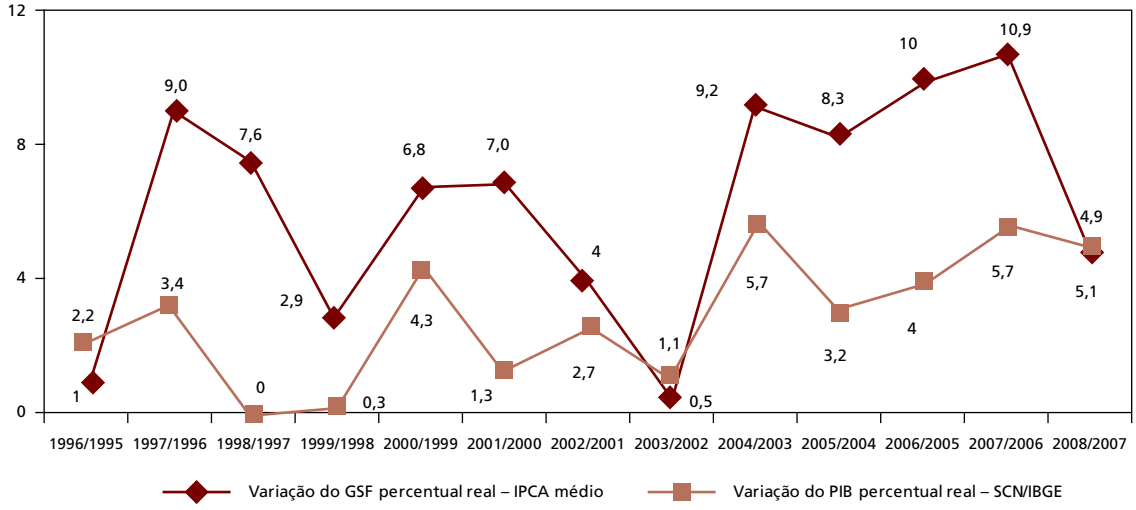
7. Os R$ 50,5 bilhões apresentados como volume despendido com benefícios a servidores nos órgãos públicos federais – que não foram considerados sociais – correspondem ao total das despesas com programas/ações de benefícios a servidores, R$ 69,6 bilhões, menos gastos com benefícios a servidores nos órgãos sociais, R$ 19,2 bilhões (ver tabela 6). Isso porque, logicamente, estes últimos já estão incluídos nos gastos totais dos órgãos públicos federais sociais, no montante de R$ 378 bilhões (ver tabela 1).

Chaves e Ribeiro (2008, p. 15) apontaram a necessidade de pensar

> (...) também na sustentabilidade desse ritmo de crescimento. Consideramos necessário este crescimento para o enfrentamento da dívida social desta nação, e justamente por isso devemos estar atentos às possibilidades de expansão das políticas sociais frente ao regime fiscal e tributário vigente.

Entre 2004 e 2007, o GSF saiu do patamar de 13% PIB – em que esteve de 2001 a 2003 – para atingir 15% do PIB. Acréscimo de 2 pontos percentuais (p.p.) em apenas quatro anos, considerável aceleração em relação aos anos anteriores da série iniciada em 1995. Por um lado, o crescimento mais veloz do GSF em relação ao PIB denota que foi concedida maior prioridade macroeconômica às políticas sociais nos últimos anos. Por outro lado, permanecer acrescentando anualmente 0,5 p.p. do PIB aos gastos com políticas sociais é esforço que não se pode sustentar indefinidamente – mesmo com extensa agenda social brasileira –, frente a outras pressões que se colocam sobre contas públicas.

GRÁFICO 1
**Variação anual real do GSF e do PIB**
(Em %)




Fontes: Siafi/STN; Sistema de Contas Nacionais (SCN)/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Ipeadata.
Elaboração: Disoc/Ipea.

A segunda questão talvez seja precoce, mas a sensibilidade – e urgência – do problema justificam o alerta. Castro *et al.* (2008, p. 17-24) aponta a tendência pró-cíclica do GSF. Ou seja, o crescimento dos gastos sociais é mais intenso quando o país atravessa conjuntura favorável de crescimento econômico e torna-se mais lento em contextos de desaceleração macroeconômica (gráfico 1). Nesse sentido, a extensão dos impactos da presente crise econômica internacional sobre economia brasileira constitui fator de preocupação para trajetória dos gastos sociais. Logicamente seria prematuro associar desaceleração do crescimento do GSF com desembarque da crise no país, ocorrida no último trimestre de 2008.

Mas o equacionamento rápido da crise, seguido pela recuperação e pela retomada do crescimento, constitui fator importante para manutenção de trajetória positiva do GSF.[8]

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão que se apresenta a partir da estimativa do GSF para o ano de 2008 é relativa às chances de manutenção do patamar atingido no período futuro. Em relação a 2007, houve crescimento real de 4,8% e o nível de execução orçamentária dos principais órgãos da área social em 2008 foi superior à média de execução verificada no conjunto dos órgãos constantes dos orçamentos fiscais e da seguridade social – 95,8% contra 90,1%. Isto demonstra a capacidade que os órgãos da área social têm de efetivar despesas planejadas, ainda que haja variações importantes entre eles, especialmente no que se refere aos investimentos, sensivelmente constrangidos em alguns casos.

Entretanto, a manutenção do nível atual do GSF por tempo indeterminado não parece sustentável, principalmente se considerados outros limites e questões fiscais que pressionam fundo público. Observe, por exemplo, que em 2008 o GSF atingiu 15% do PIB, crescimento de 3,8 p.p. em relação ao verificado no início da série, em 1995, mas 0,06 p.p. inferior à proporção obtida em 2007, confirmando tendência de interrupção no crescimento real da participação do GSF no PIB iniciada em 2004.

A preocupação maior agora se volta para extensão dos impactos da crise. O caráter pró-cíclico do GSF, apontado em estudos anteriores, torna-se grave problema para momento de crise: justo quando as políticas sociais são mais necessárias, os gastos sociais, além de não conseguirem manter seu crescimento, não respondem adequadamente às necessidades do país. Neste exato momento estão em curso várias ações emergenciais, com impactos diversos sobre gastos públicos e sobre arrecadação tributária. Por exemplo, redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre diversos produtos, mudanças nas alíquotas do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) e aumento no número de parcelas do seguro-desemprego. Seu efetivo impacto sobre finanças públicas em geral e sobre GSF em particular ainda é incógnita. Talvez desta vez, contrariando outros momentos da história recente, o GSF apresente trajetória anticíclica ou talvez confirme seu caráter pró-cíclico. Nesse caso, se a retomada do crescimento revelar-se lenta, tanto mais difícil será manter o crescimento do GSF.

Para ambos os casos, o simples fato de existir tais dúvidas exige a implementação de agenda que busque consolidar avanços obtidos nas políticas sociais nos últimos anos, nem que seja por salutar precaução.

8. No início de 2009, várias políticas públicas sociais foram chamadas a contribuir com esforço de superação da crise econômica, com destaque para previdência, bolsa família e seguro-desemprego. Isto talvez engendre efeito conjugado de reduzir características pró-cíclicas do GSF, mas ainda é cedo para avaliar se o escopo e o volume dos recursos envolvidos serão suficientes para tal.

## REFERÊNCIAS

CASTRO, J. A. *et al. Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal*: 1995-2001. Brasília: Ipea, 2003 (Texto para Discussão, n. 988).

_____. *Gasto social e política macroeconômica*: trajetórias e tensões no período 1995-2005. Brasília: Ipea, 2008 (Texto para Discussão, n. 1.324).

CASTRO, J.; CARDOSO JR., J. C. Políticas sociais no Brasil: evolução do gasto social federal no período 1995-2002. *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005.

CASTRO, J. A.; RIBEIRO, J. A. C.; CHAVES, J. V. Gasto social: considerações metodológicas sobre a mensuração e análise. *Carta Social e do Trabalho*, Campinas: CESIT/IE/Unicamp, n. 2, set./dez. 2005.

CHAVES, J. V.; RIBEIRO, J. A. C. *Gasto social federal*: execução orçamentária dos órgãos sociais federais em 2007 e primeiras impressões. Brasília: Ipea, 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/082/08201010.jsp?ttCD_CHAVE=2921>.

FERNANDES, M. A. *et al. Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal, 1994-1996*. Brasília: Ipea, 1998 (Texto para Discussão, n. 547).