

Título	ACOMPANHAMENTO E DIMENSIONAMENTO DO GASTO SOCIAL FEDERAL: CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS E RESULTADOS GERAIS PARA OS ANOS 90
Autores (as)	Jose Aparecido Ribeiro Maria Alice Fernandes
Título do Boletim	POLÍTICAS SOCIAIS: ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2000 (n.1)
ISSN	1518-4285

© 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.

1. Algumas Considerações sobre a Metodologia DISOC/IPEA

A preocupação com o gasto social, com sua composição e seu financiamento, e com seu impacto sobre as desigualdades sociais do país, é extremamente presente na atual agenda brasileira. Principalmente em um contexto de austeridade fiscal, é extremamente importante conhecer, com precisão, quanto realmente se gasta em áreas sociais. Essa tarefa, entretanto, é mais tortuosa do que possa parecer à primeira vista, dada a complexidade da malha formada pelas instituições governamentais e suas respectivas atuações.

Uma definição mais ampla de gasto social inclui tanto as atividades do setor público quanto as levadas a cabo pelo setor privado da economia, e estas últimas compreendem o emprego de recursos próprios das famílias, empresas privadas e organizações não governamentais.

Entretanto, adotou-se, nessa metodologia, o conceito de gasto *público social*¹, que abrange os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento de demandas sociais e que corresponde ao custo de bens e serviços – inclusive bens de capital – e transferências, sem deduzir o valor de recuperação (depreciação e amortização dos investimentos em estoque, ou recuperação do principal de empréstimos anteriormente concedidos).

A definição do gasto público social implica uma visão mais ampla da atividade pública; por isso, definiu-se a área de cobertura

do levantamento como todos os programas sociais de caráter público, inclusive os executados por órgãos da administração indireta que dispõem de recursos próprios. Essa definição tem a vantagem de eliminar problemas decorrentes de mudanças da estrutura de financiamento dos gastos ao longo da apuração de uma série histórica. O gasto público social está agrupado nas seguintes áreas de atuação²: (i) Educação e Cultura; (ii) Saúde, (iii) Alimentação e Nutrição; (iv) Saneamento e Proteção ao Meio Ambiente; (v) Previdência; (vi) Assistência Social; (vii) Emprego e Defesa do Trabalhador; (viii) Treinamento de Recursos Humanos; Organização Agrária; (ix) Ciência e Tecnologia; (x) Habitação e Urbanismo; e (xi) Benefícios a Servidores.

A título de ilustração, examinando-se setores considerados sociais entre diversos países da América Latina, existe relativa concordância na enumeração de saúde, educação, habitação, seguridade social e bem-estar social (trabalho, pensões, transferências a famílias) nos estudos existentes. Abastecimento de água e saneamento, cultura e tecnologia, e programas focalizados são mencionados em alguns deles. No Chile, desde 1991, inclui-se a pavimentação de ruas em localidades com

* Da Diretoria de Estudos Sociais – DISOC/IPEA.

1. Um outro conceito possível é o de gasto social fiscal, que é uma depuração do primeiro conceito, pois retira do gasto público social o valor das contribuições dos beneficiários e/ou os valores de recuperação mencionados. Porém, a operacionalização de um sistema de acompanhamento do gasto social em torno desse conceito está muito além dos recursos atuais disponíveis, isso, se tal tarefa for de fato possível. Essa questão, aliada à necessidade de compatibilidade internacional, justifica a opção pelo conceito mais abrangente de gasto público social.

2. Para mais detalhes sobre os itens que compõem cada uma dessas áreas, ver Texto para Discussão nº 547, do IPEA.

populações marginalizadas, por considerar que esse tipo de ação reduz o número de doenças relacionadas à acumulação de poeira e umidade e contribui para a redução de conflitos populacionais. Na Colômbia, de acordo com o estudo de Velez (1995), são incluídos os subsídios implícitos nas tarifas de energia elétrica para consumo residencial, além de programas destinados à fixação no campo de pequenos produtores rurais.

O conceito de *área de atuação* orienta o agrupamento das despesas de caráter social segundo o critério de objetivo ou finalidade dos gastos, na tentativa de promover a melhor aproximação possível da ação efetiva dos dispêndios junto à população beneficiária. A forma de agregação utilizada não é, portanto, compatível com os registros das despesas por órgão setorial (critério institucional), nem com os levantamentos das despesas por funções ou programas (enfoque funcional), formatos usuais de apresentação das contas do setor público.

O levantamento de uma série de gastos sociais que obedecesse estritamente ao critério institucional não permitiria a visualização correta da finalidade dos gastos porque, entre outros inconvenientes: (i) atribuiria parte dos dispêndios em saúde (manutenção de hospitais de ensino e merenda escolar) ao Ministério da Educação ou às secretarias de Educação de estados e municípios; (ii) no governo federal, subestimaria os gastos relativos a projetos de saneamento básico, por se inserirem em diversos órgãos dos ministérios da Saúde, do Meio Ambiente e do Planejamento, Orçamento e Gestão; e (iii) impossibilitaria a identificação das despesas relativas a benefícios previdenciários (pensões e aposentadorias) e assistenciais (assistência médica e social, auxílio-creche, entre outros) pagos a servidores públicos, diluídos em cada um dos órgãos da estrutura dos poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, nos três níveis de governo.

Uma mensuração de gastos baseada no enfoque funcional, por sua vez, não explicita projetos e/ou atividades cuja identificação é importante. O programa

075 - Saúde, por exemplo, inclui os gastos da merenda escolar e os de combate a carências nutricionais, cujos dispêndios só se tornam visíveis quando se examina a despesa no nível mais desagregado de subprograma ou de projeto/atividade, de acordo com a classificação funcional-programática dos dispêndios governamentais.

Cada área de atuação foi então dividida em subgrupos que guardam relação com os principais programas e projetos governamentais nas respectivas áreas. Por exemplo, a área Educação e Cultura é composta pelos subgrupos Educação de Zero a Seis Anos, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação Superior, Ensino Supletivo e Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação Física e Desporto, Assistência a Educandos, Patrimônio Artístico, Histórico e Difusão Cultural, e, finalmente, Manutenção de Atividades Administrativas.

Com relação às bases de dados utilizadas por essa metodologia, o Sistema de Acompanhamento Financeiro do Governo Federal (SIAFI), da Secretaria do Tesouro Nacional, e o Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR), da Secretaria de Orçamento Federal, constituem a base das informações coletadas para os gastos mensais da União. São englobados os dispêndios realizados tanto pela administração direta como por autarquias e fundações. As informações aos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), importante fonte de financiamento a estados e municípios para programas habitacionais e de saneamento básico, são fornecidos pela Caixa Econômica Federal, gestora do fundo. Outros gestores extra-orçamentários de fundos e políticas sociais, como o BNDES, por exemplo, não integram o levantamento.

Uma última lembrança necessária é sobre o tratamento específico dado às transferências intra e intergovernamentais. As transferências intragovernamentais, que traduzem a movimentação de recursos entre a

3. As chamadas transferências obrigatórias ou constitucionais são consideradas como recursos próprios das esferas governamentais de destino, e não fazem parte do levantamento do gasto da esfera federal.

administração central de cada esfera de governo e seus órgãos autárquicos, fundações e fundos (administração descentralizada ou indireta), nas duas direções, são eliminadas para evitar dupla contagem. Já a identificação das transferências intergovernamentais, que resultam de transferências voluntárias ou negociadas³ de recursos de uma para outra esfera de governo, é importante para se eliminar dupla contagem quando se consolidam os gastos dos três níveis de governo, e para se determinar de que esfera se originam os recursos para cada tipo de ação social. Quando se analisa o gasto federal dessa ótica, as transferências intergovernamentais são consideradas como gasto da União.

2. O Gasto Social Federal (GSF): 1993-1998

Para analisar a trajetória do gasto social federal, primeiramente apresentaremos comparações com outros grandes agregados, quais sejam: total da despesa do governo federal e PIB.

Na tabela 1 vemos claramente o crescimento das despesas financeiras da União, o que diminui consideravelmente a participação do gasto social frente à despesa total. Por outro lado, os pagamentos do serviço da dívida não podem ser evitados pelo governo sem o decreto de uma moratória unilateral, de modo que a comparação com a despesa não financeira pode ser um instrumento melhor e mais prático para demonstrar o nível de empenho do governo federal na área social, em termos quantitativos, obviamente.

Esse segundo indicador apresenta certo crescimento no período e significa que, excluídos os encargos com a dívida pública, o gasto social cresce mais do que os demais setores do governo federal.

A tabela 2 apresenta o total do Gasto Social Federal expresso em percentuais do PIB, e considera que o nível dos gastos sociais do governo federal se mantém estável, com um leve viés de crescimento da sua participação no PIB.

TABELA 1

GASTO SOCIAL DO GOVERNO FEDERAL EM COMPARAÇÃO COM A DESPESA TOTAL EFETIVA¹ E A DESPESA NÃO FINANCEIRA

(valores em R\$ milhões correntes)

DESCRIÇÃO	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1. TOTAL BALANÇO GERAL DA UNIÃO	7.437	176.222	307.947	313.013	391.866	497.916
2. TRANSF. INTRAGOVERNAMENTAIS	1.544	35.737	66.677	24.809	1.287	
3. DESPESA TOTAL EFETIVA DO GOVERNO FEDERAL = 1-2	5.893	140.486	241.270	288.204	390.579	497.916
4. DESPESAS FINANCEIRAS	2.960	70.999	113.279	136.442	226.348	19.511
JUROS DÍVIDA INTERNA E EXTERNA	393	9.833	16.766	19.511	21.033	315.115
AMORTIZ. DÍV. INTERNA E EXTERNA	2.558	60.685	95.873	116.288	147.839	220.957
DESPESAS DO BANCO CENTRAL ²	10	481	640	643	661	569
ASSUNÇÃO DA DÍVIDA DE ESTADOS	-	-	-	-	56.816	62.776
5. DESPESA NÃO FINANCEIRA = 3-4 ³	2.933	69.487	127.991	151.762	164.231	182.801
6. GASTO SOCIAL FEDERAL ⁴	1.695	42.174	78.824	91.727	104.043	113.905
7. DESPESAS EM OUTRAS ÁREAS = 5-6	1.238	27.313	49.167	60.035	60.188	68.896
8. GASTO SOCIAL EM RELAÇÃO À DESPESA NÃO FINANCEIRA - %	57,8	60,7	61,6	60,4	63,4	62,3
	(participações percentuais)					
DESP. FINANC./DESPESA EFETIVA	50,23	50,54	46,95	47,34	57,95	63,29
GSF/DESPESA EFETIVA	28,75	30,02	32,67	31,83	26,64	22,88
OUTRAS ÁREAS/DESPESA EFETIVA	21,01	19,44	20,38	20,83	15,41	13,84

Fonte: BGU 1993 a 1997, SIAFI/SIDOR para 1998 e IPEA/DISOC, para o gasto social.

Notas: 1. Despesa total do balanço menos as transferências intragovernamentais, que caracterizam dupla contagem. 2. Exclui os benefícios caracterizados como não-salário já incluídos no Gasto Social Federal. 3. Inclusive as transferências para outras esferas de governo (intergovernamentais).

4. Exclui as despesas financeiras encontradas em áreas de atuação social; exclui, também, despesas à conta de recursos do FGTS.

Em seguida apresenta-se o Gasto Social Federal por área de atuação, em R\$ constantes de dezembro de 1999, corrigidos mês a mês pelo IGP-DI. A tabela 3 demonstra, inicialmente, a forte elevação dos gastos sociais federais no período considerado, de R\$ 93,2 bilhões, em 1993, para R\$ 137,6 bilhões, em 1998, o que gerou um aumento do Gasto Social Federal *per capita*, também em reais constantes, de R\$ 618,2 para R\$ 852,8, nos mesmos anos.

Entretanto, o quadro não se apresenta tão favorável se dirigimos nossa atenção para as áreas de atuação, individualmente.

De fato, ocorrem elevações significativas nas áreas Alimentação e Nutrição, Emprego e Defesa do Trabalhador e Organização Agrária, lideradas respectiva-

salários do funcionalismo – a rubrica pessoal é muito significativa nessa área –, à acelerada retirada dos seus quadros ativos para a inatividade, fenômeno geral na administração pública nesse período – o que, em termos dessa metodologia, significa um transporte de gastos da área Educação para a área Benefícios a Servidores –, e à conclusão de pesados programas de investimento – CAIC e escolas agrotécnicas. Por outro lado, demonstra que as novas formas de atuação da política pública nesse setor (*Provão*, Reforma do Ensino Médio, *Toda Criança na Escola*, etc.) não têm impactado com elevações no nível de dispêndios da área.

Os dados para a área *Saúde* confirmam a instabilidade financeira pela qual passa o setor, no período analisado. Embora seja

TABELA 2 GASTO SOCIAL FEDERAL: COMPARAÇÃO COM O PRODUTO INTERNO BRUTO

ITENS	1993	1994	1995	1996	1997	1998
PIB TOTAL (EM R\$ MLHÕES CORRENTES) ¹	14.097	349.205	646.192	778.820	868.159	901.898
GASTO SOCIAL FEDERAL (EM R\$ MLHÕES CORRENTES) ²	1.698	42.530	80.259	92.290	105.681	114.533
PARTICIPAÇÕES RELATIVAS (%) GASTO SOCIAL FEDERAL/PIB ²	12,0	12,2	12,4	11,8	12,2	12,7

Fontes: 1. IBGE - Brasil em números, Volume 6 - 1998, de 1993 a 1996; IPEA/DIPES para 1997/1998.

2. IPEA/DISOC; inclui as despesas financeiras encontradas em programas sociais; exclui programas com recursos do FGTS.

mente pelos programas de Alimentação Escolar, Seguro-Desemprego e Reforma Agrária; a área Saneamento se recupera da crise que passou com o estancamento dos recursos do FGTS, que chegou ao seu ponto mais crítico em 1995; e Assistência Social, após a forte reestruturação que sofreu, recupera o seu patamar de dispêndios, sob os efeitos da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Entretanto, essas áreas, embora também muito importantes, não possuem participação muito significativa no Gasto Social Federal. As principais áreas são Educação, Saúde, Previdência (INSS) e Benefícios a Servidores (predominantemente Encargos Previdenciários da União). Sobre estas, há algumas ressalvas importantes.

O gasto social em *Educação*, medido em valores constantes, apresenta uma queda, basicamente devido ao congelamento dos

visível um viés de elevação, devido à ampliação nos gastos do SUS, tanto nos gastos diretos (AIH) quanto nos gastos via transferências (gestão plena e semi-plena, inicialmente, e, depois, gestão integral e PAB), ocorrem flutuações significativas no volume de gastos dessa área, ora explicados por uma postergação de dispêndios para o ano seguinte em um nível acima do normal, como ocorrido em 1996, ora por captação ou amortização de dívidas, a depender do ano considerado no período.

Finalmente, vê-se que os dispêndios das áreas *Previdência e Benefícios a Servidores* crescem fortemente, mais rápido do que os das demais áreas, o que eleva ainda mais suas respectivas parcelas no conjunto do Gasto Social Federal. Para o crescimento da primeira área conta muito a elevação da cobertura social gerada pela Previdência Rural. Para a segunda, foi extremamente significativo o movimento do funcionalis-

mo público em direção à inatividade, em uma fuga da reforma da Previdência, principalmente no ano de 1995. Para ambas as áreas, a mudança na pirâmide etária, com o envelhecimento do perfil populacional, certamente tem o seu efeito. É o crescimento

conjunto dessas áreas que responde pela maior parte do crescimento do Gasto Social Federal, apontado, na tabela 1, em relação à despesa não financeira da União e, nas tabelas 3a e tabela 3b, em reais constantes.

TABELA 3A GASTO SOCIAL FEDERAL POR ÁREA DE ATUAÇÃO (valores em R\$ milhões de dezembro de 1999¹)

ÁREA DE ATUAÇÃO	1993	1994	1995	1996	1997	1998
EDUCAÇÃO E CULTURA ²	8.801,0	11.130,5	10.368,49	9.440,7	8.987,3	9.208,4
SAÚDE	14.635,0	16.417,5	20.901,0	17.903,2	21.438,6	18.631,3
ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO	558,2	941,8	665,7	1.157,0	1.025,6	1.290,3
SANEAMENTO E PROTEÇÃO MEIO AMBIENTE ³	898,1	482,5	230,4	880,1	1.005,4	897,5
PREVIDÊNCIA SOCIAL	43.733,1	42.967,7	52.432,0	55.959,4	60.674,4	66.413,3
ASSISTÊNCIA SOCIAL	3.069,8	1.351,9	1.533,4	1.596,6	2.668,1	2.862,1
EMPREGO E DEFESA DO TRABALHADOR	3.011,0	2.891,1	4.419,9	5.023,5	5.146,5	6.436,0
ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	524,5	709,6	1.643,7	1.510,8	1.888,5	2.059,6
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	345,4	451,8	458,6	425,6	507,7	326,9
HABITAÇÃO E URBANISMO	1.097,3	858,3	404,7	971,8	1.147,1	1.179,6
TREINAMENTO DE RECURSOS HUMANOS	55,5	43,2	51,0	21,7	18,6	7,8
BENEFÍCIOS A SERVIDORES	16.519,0	21.951,7	25.454,3	26.075,5	27.600,6	28.312,7
TOTAL DE GASTO SOCIAL ⁴	93.247,7	100.197,5	118.563,2	120.965,9	132.108,5	137.625,6

Fonte: IPEA/DISOC, com base nos dados mensais dos sistemas SIAFI/SIDOR.

Notas: 1. Corrigindo-se os dispêndios mês a mês, a partir do IGP-DI. 2. Não inclui a merenda escolar nem a cota-parte de estados e DF na arrecação do salário-educação. 3. Exclui os programas financiados com recursos do FGTS. 4. Total do levantamento do Gasto Social Federal de acordo com a metodologia adotada pela DISOC/IPEA.

TABELA 3B GASTO SOCIAL FEDERAL PER CAPITA POR ÁREA DE ATUAÇÃO (valores em R\$ de dez. de 1999)

ÁREA DE ATUAÇÃO ²	1993	1994	1995	1996	1997	1998
EDUCAÇÃO E CULTURA ³	58,3	72,8	66,9	60,1	56,4	57,1
SAÚDE	97,0	107,4	134,9	114,0	134,7	115,5
ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO	3,7	6,2	4,3	7,4	6,4	8,0
SANEAMENTO E PROTEÇÃO MEIO AMBIENTE ⁴	6,0	3,2	1,5	5,6	6,3	5,6
PREVIDÊNCIA SOCIAL	289,9	281,0	338,3	356,3	381,1	411,5
ASSISTÊNCIA SOCIAL	20,4	8,8	9,9	10,2	16,8	17,7
EMPREGO E DEFESA DO TRABALHADOR	20,0	18,9	28,5	32,0	32,3	39,9
ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	3,5	4,6	10,6	9,6	11,9	12,8
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	2,3	3,0	3,0	2,7	3,2	2,0
HABITAÇÃO E URBANISMO	7,3	5,6	2,6	6,2	7,2	7,3
TREINAMENTO DE RECURSOS HUMANOS	0,4	0,3	0,3	0,1	0,1	0,0
BENEFÍCIOS A SERVIDORES	109,5	143,6	164,3	166,0	173,4	175,4
TOTAL DE GASTO SOCIAL ⁵	618,2	655,3	765,1	770,1	829,8	852,8

Fonte: IPEA/DISOC, com base nos dados mensais dos sistemas SIAFI/SIDOR.

Notas: 1. A população utilizada como denominador para calcular o gasto social *per capita* foi a população do país, não o número de beneficiários. Posto isso, é importante lembrar que nem todas as áreas de atuação possuem integralmente programas universais. Esses dois pontos limitam o tipo de conclusão a que se pode chegar a partir da análise dessa tabela. 2. Corrigindo-se os dispêndios mês a mês. 3. Não inclui a merenda escolar nem a cota-parte de estados e DF na arrecação do salário-educação. 4. Exclui os programas financiados com recursos do FGTS. 5. Total do levantamento do Gasto Social Federal de acordo com a metodologia adotada pela DISOC/IPEA.