

**Relatório de Análise Econômica dos
Gastos Públicos Federais**
Evolução dos Gastos Públicos Federais no Brasil:
Uma análise para o período 2006-15



Secretaria de
Política Econômica



Maio de 2016

MINISTRO DA FAZENDA
Nelson Henrique Barbosa Filho
SECRETÁRIO DE POLÍTICA ECONÔMICA
Manoel Carlos de Castro Pires
SECRETÁRIO ADJUNTO
Arnaldo Barbosa de Lima Júnior
COORDENADORA-GERAL DE POLÍTICA SOCIAL
Aumara Feu
COORDENADOR DE POLÍTICA SOCIAL
Rodrigo Leandro de Moura
COORDENADOR-GERAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS
Daniel Góes Cavalcante
SECRETÁRIO DO TESOURO NACIONAL
Otávio Ladeira de Medeiros
SUBSECRETÁRIO DE PLANEJAMENTO E ESTATÍSTICAS FISCAIS
William Baghdassarian
SUBSECRETÁRIO DE PLANEJAMENTO E ESTATÍSTICAS FISCAIS
William Baghdassarian
COORDENADORA-GERAL DE ESTUDOS ECONÔMICO-FISCAIS – CESEF
Fabiana Magalhães Almeida Rodopoulos

Relatório de Análise Econômica dos Gastos Públicos Federais

**Evolução dos Gastos Públicos Federais no Brasil:
Uma análise para o período 2006-15**

Mai de 2016

Equipe Técnica:

Pedro Marcante Arruda dos Santos
Augusto Maeda
Carolina Barbosa Campos
Fernando Lima Madeira
Fúlvio Marino Negro

I- Introdução

As despesas primárias do Governo Federal tem apresentado uma tendência positiva de crescimento em percentagem do PIB ao longo dos últimos anos. Esse comportamento cria pressões sobre o aumento da carga tributária e dificulta o papel estabilizador da política fiscal. O presente estudo propõe uma análise sobre a estrutura da despesa e os principais elementos que contribuíram para a dinâmica recente.

De maneira resumida, o crescimento do gasto ao longo dos anos se concentrou basicamente nas transferências de renda às famílias, o que reforça o caráter social da despesa pública. Mais recentemente, a tendência positiva de crescimento do gasto em relação ao PIB foi reforçada pelo crescimento de algumas despesas tais como subsídios a energia e investimentos, compensação pela desoneração da folha e algumas ações de combate à seca.

Durante o ano de 2015, várias iniciativas buscaram reverter o crescimento atípico do gasto. Além disso, algumas mudanças importantes nos programas públicos de emprego e pensões por morte também contribuíram para conter essas despesas. Apesar de todo esse esforço, as despesas continuaram crescendo, em função da dinâmica dos gastos obrigatórios, mais notadamente os itens associados à previdência e assistência.

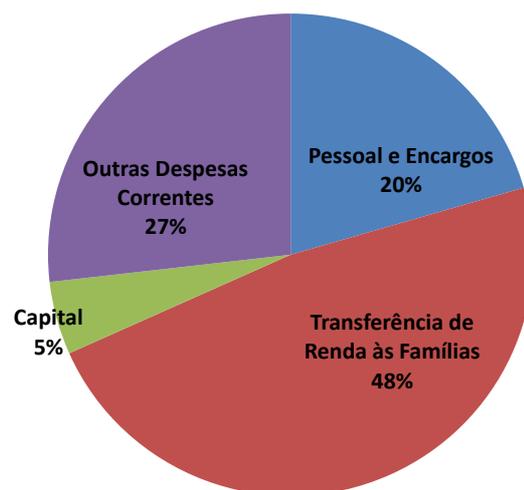
Em uma perspectiva estrutural, a elevada rigidez orçamentária gerada pelo crescimento das despesas obrigatórias reduz a capacidade do governo de fazer adequações dos gastos públicos em função das circunstâncias conjunturais na economia. Nesse contexto, ajustes fiscais tradicionalmente reduzem o investimento, comprometendo o potencial de crescimento da economia no longo prazo. Esse processo não pode ser reproduzido ao longo dos anos, pois não é sustentável. A estratégia bem sucedida é a que se concentra naqueles gastos que reduzem as despesas correntes do governo, produzindo efeitos permanentes sobre a economia.

Nesse sentido, é necessário iniciar a transição do ajuste fiscal realizado em 2015 para a reforma fiscal, cujo objetivo principal é (i) reduzir de forma permanente a taxa de crescimento da despesa corrente e (ii) reduzir a rigidez orçamentária. Dessa forma, será possível abrir espaço para a recuperação do resultado primário e do investimento de forma mais sustentável.

II - A estrutura dos gastos públicos e evolução recente

Os gastos públicos primários podem ser analisados por meio de várias classificações ou agregações. Dentro da perspectiva e dos objetivos deste texto, a classificação mais importante é a que decompõe o gasto público primário conforme a sua finalidade. Em uma perspectiva macro, o gasto pode então ser classificado em quatro grandes grupos de despesa *Gráfico 1*: (i) Pessoal, que representou 20% do total no ano passado; (ii) Transferências de Renda, com participação de 48%; (iii) Capital, com participação de 5% e (iv) Outras Despesas Correntes, que corresponderam a 27% do total em 2015.

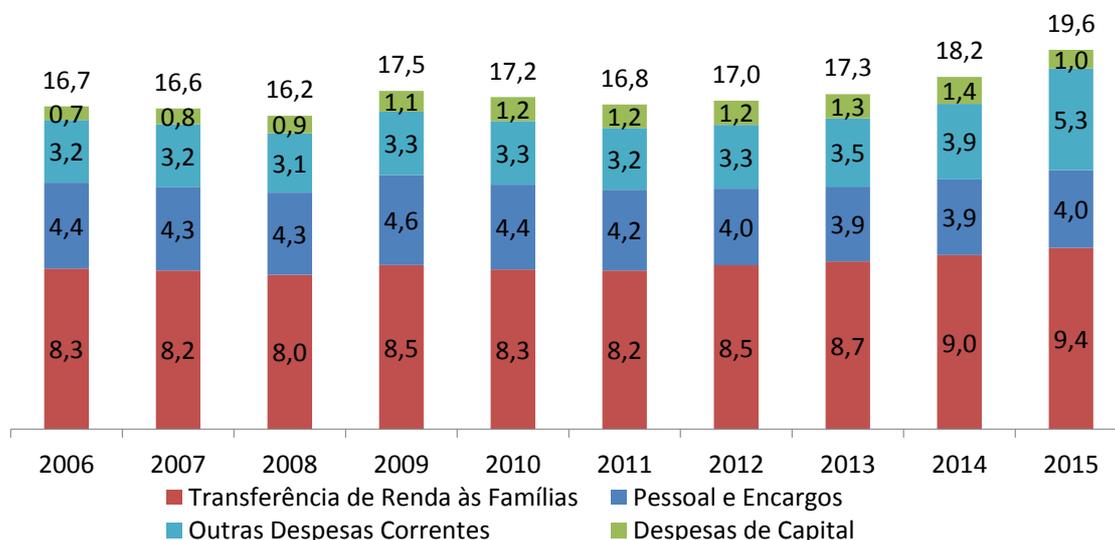
Gráfico 1: Participação dos Grandes Grupos de Despesa Primária do Governo Federal em 2015



A classificação dentro desta ótica, observada na *Tabela 2*, apresenta algumas vantagens. Dentre elas, o fato de ser uma aproximação simples à perspectiva das contas nacionais em sua essência macroeconômica. Os gastos com Transferência de Renda e despesa de Capital representam agregados relevantes à dinâmica macroeconômica. As Transferências de Renda mostram como os gastos primários do Governo Federal aumentam a renda disponível das famílias, um determinante importante do consumo. A

despesa de Capital, por sua vez, representa a contribuição direta do Governo Federal na formação bruta de capital da economia¹.

Gráfico 2: Evolução dos Grandes Grupos de Despesa (%PIB)



Os gastos com Pessoal do Governo Federal são destacados como um bloco específico porque os serviços públicos são intensivos em mão de obra. Além disso, possuem relevância do ponto de vista dos valores envolvidos e da sua importância no mercado de trabalho. As Outras Despesas Correntes indicam o montante disponível a ser alocado pelo Governo Federal para a execução do custeio de suas políticas.

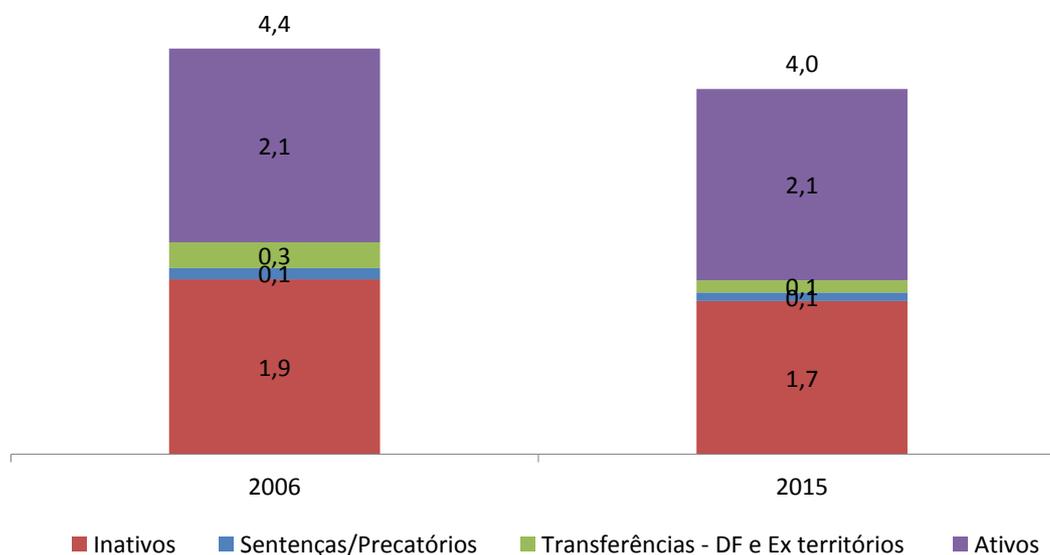
Todos esses grupos estão decompostos pelas funções Saúde e Educação, quando aplicáveis. Essas duas funções são representativas porque constituem duas áreas em que a atuação do setor público é relevante e altamente demandada pela sociedade. No entanto, é importante compreender que, no caso desses gastos, é mais relevante observar a evolução da despesa do que o montante gasto em si, já que a responsabilidade por essas áreas é compartilhada com Estados e Municípios.

¹ A classificação de investimento (GND4) trata das despesas com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização dessas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente (Mota, 2006). Com a adoção da metodologia das Nações Unidas de 2008, o IBGE passou a contabilizar também outros tipos de gastos como pesquisa e desenvolvimento na contabilização da formação bruta de capital fixo. Dessa forma, algumas despesas ligadas à ciência e tecnologia atualmente são classificadas como investimentos. Para maiores detalhes ver (IBGE, 2014).

A dinâmica do gasto público primário *Gráfico 2* mostra que o total de gastos em proporção do PIB aumentou 2,9 p.p. de 2006 a 2015, passando de 16,7% para 19,6% do PIB. Grande parte deste aumento foi verificado no último ano - 1,4 p.p. -, do qual mais que a metade - 0,9 p.p., é transitório em outras despesas correntes, pois reflete o pagamento dos passivos com os bancos públicos e o FGTS. Destaque, também, para o crescimento das transferências de renda às famílias, que apresentou alta de 1,1 p.p. Cabe ressaltar que contribuiu para essa elevação o desempenho negativo do PIB no ano. Neste ponto, é importante discutir a evolução desses quatro grandes blocos e os fatores que podem ter elevado o gasto público primário no período.

Primeiro, procede-se à análise do gasto público com Pessoal *Gráfico 3*, que representa 20% da despesa primária do Governo Federal *Gráfico 1*. O gasto público primário com Pessoal foi reduzido gradualmente, de 4,4% em 2006 para 4,0% do PIB em 2015 *Gráfico 3*. Observando a estrutura dessa despesa, conclui-se que houve pequena queda nos gastos com inativos e com o Distrito Federal e ex-territórios, e que o gasto com servidores ativos ficou relativamente constante ao longo da série histórica.

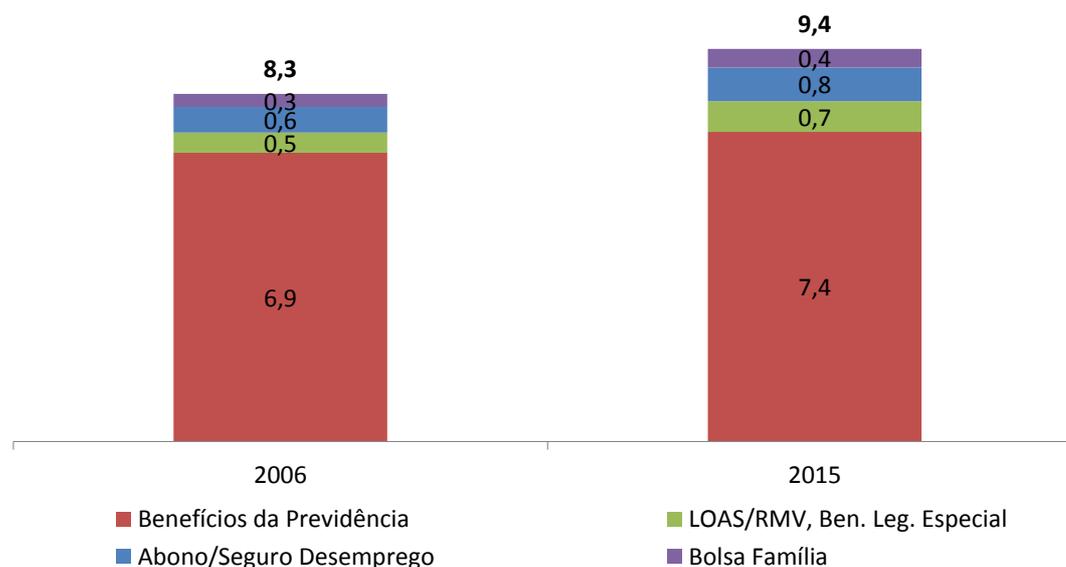
Gráfico 3: Composição do gasto público com pessoal (%PIB)



Com relação à composição do gasto com Pessoal Ativo *tabela 3*, observa-se pequena mudança ao longo dos anos, com destaque para o crescimento gradativo no gasto de pessoal ativo da área de educação, que passou de 0,3% em 2006 para 0,5% do PIB em 2015 (ou 15,3% do gasto com pessoal ativo em 2006 para 23,7% em 2015).

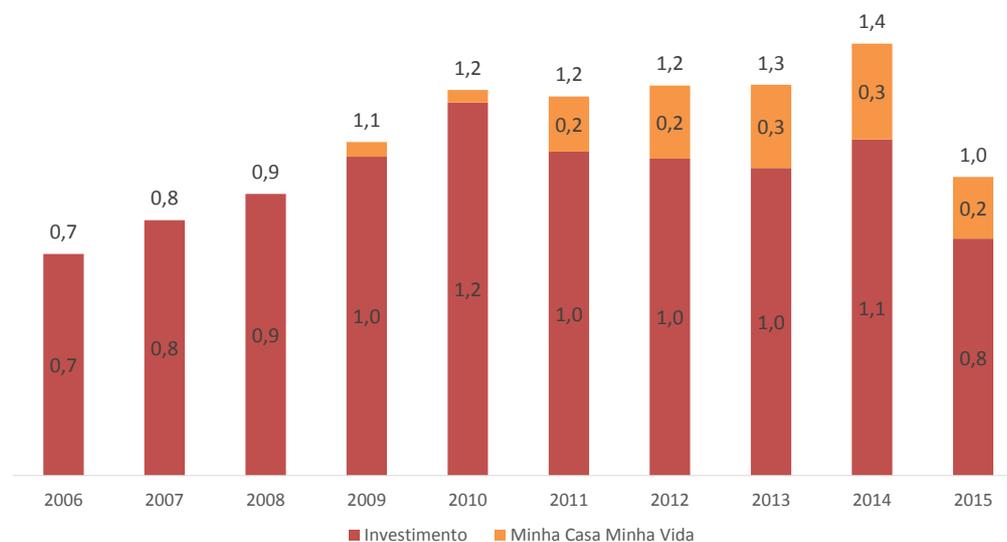
As despesas com transferências de renda, maior componente da despesa primária *Gráfico 1*, apresentou crescimento no período como um todo. Em 2006, equivalia a 8,3% do PIB e alcançou 9,4% do PIB em 2015, resultado da elevação em todos os benefícios que compõem essa rubrica *Gráfico 4*: Previdência, Abono e Seguro Desemprego, LOAS/RMV e Bolsa Família. Destaque para a elevação nas despesas com LOAS/RMV, que passaram de 0,5% do PIB para 0,7% do PIB no período analisado e da despesa com a previdência, de 6,9% para 7,4% do PIB.

Gráfico 4: Composição das Tranferências de Renda às Famílias (%PIB).



O terceiro grupo, o gasto com despesa de capital *Gráfico 5*, aumentou em percentual do PIB, saindo de 0,7% em 2006 para 1,0% em 2015. Foram separadas as despesas com investimento, formação bruta de capital fixo propriamente dita, e as despesas com o Programa Minha Casa Minha Vida - MCMV. As despesas com investimento apresentaram comportamento crescente até 2010, e permaneceram nesse patamar mais elevado a partir de então, apresentando uma queda em 2015. As despesas com o Programa MCMV, que são os pagamentos efetuados pelo governo para viabilizar um investimento de propriedade das famílias, totalizaram 0,2% do PIB em 2015. A queda do investimento em 2015 confirma que essa rubrica é afetada em períodos de contração da política fiscal, dado que é o item com menor rigidez orçamentária *Gráfico 5*.

Gráfico 5: Evolução das Despesas de Capital (%PIB)



No grupo das outras despesas correntes *Tabela 1*, observa-se uma dinâmica que pode ser dividida em dois momentos. O primeiro se dá entre 2006 e 2012, quando esse grupo de despesas fica estável como proporção do PIB em torno de 3,2%. A partir de 2013, essa despesa acelera até atingir 5,3% do PIB em 2015. Esse crescimento é explicado, até 2014, por duas despesas novas: a compensação da desoneração da folha de pagamentos e o auxílio à Conta de Desenvolvimento Energético – CDE, que passaram a representar 13% das outras despesas correntes naquele ano *Gráfico 6*.

Tabela 1: Evolução das Outras Despesas Correntes (%PIB)

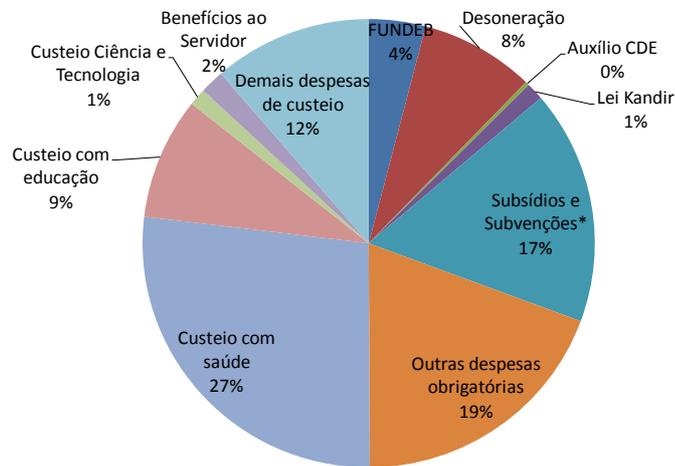
| Discriminação | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|----------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Outras Despesas Correntes | 3,2 | 3,2 | 3,1 | 3,3 | 3,3 | 3,2 | 3,3 | 3,5 | 3,9 | 5,3 |
| Despesas Obrigatórias | 0,9 | 0,9 | 0,7 | 0,7 | 0,8 | 0,7 | 0,8 | 1,0 | 1,2 | 2,6 |
| FUNDEB | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Desoneração | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,3 | 0,4 |
| Auxílio CDE | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,2 | 0,0 |
| Lei Kandir | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,1 |
| Subsídios e Subvenções | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,9 |
| outros | 0,5 | 0,6 | 0,3 | 0,4 | 0,5 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 1,0 |
| Custeio com saúde | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,4 | 1,3 | 1,3 | 1,4 | 1,3 | 1,4 | 1,4 |
| Custeio com educação | 0,3 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| Custeio Ciência e Tecnologia | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Benefícios ao Servidor | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Demais despesas de custeio | 0,6 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,6 | 0,6 | 0,5 | 0,6 | 0,6 |

Essas duas contas sofreram alteração ao longo de 2015. O governo tomou medidas para que os aportes do Tesouro Nacional à CDE não sejam mais necessários. A

a compensação ao INSS, em virtude da desoneração da folha, tende a diminuir nos próximos anos em função da revisão parcial dessa política.

Por sua vez, os subsídios, subvenções e outras despesas obrigatórias aumentaram 1,4 p.p. do PIB em apenas um ano, passando a representar 36% das outras despesas correntes *Gráfico 6*, basicamente devido ao pagamento de obrigações devidas pelo governo aos bancos públicos e ao FGTS. Como este pagamento concentrado não ocorrerá mais nos próximos anos, a elevação de patamar destas despesas é temporária. Com o aumento da taxa de juros de longo prazo (TJLP) e de outras taxas de juros em programas subsidiados, os gastos com esta rubrica tendem a ser minimizados.

Gráfico 6: Participação das Outras Despesas Correntes em 2015



* Subsídios e subvenções incorpora, em 2015, o valor de R\$ 55,6 bilhões devido ao pagamento de obrigações devidas de outros períodos

Outro item que também contribuiu para esse crescimento foi a despesa com o custeio da Educação. Essas despesas passaram de 0,3% do PIB em 2006 para 0,5% do PIB em 2015.

Em resumo, o crescimento do gasto público ocorreu em duas grandes rubricas: (i) as transferências de renda, com destaque para as despesas com Benefícios da Previdência e com LOAS/RMV e; (iii) as despesas de custeio em decorrência de despesas atípicas que ocorreram, principalmente entre 2013 e 2015, e que se encontram em processo de reversão.

Tabela 2: Gasto Público Primário Federal, em % do PIB*

| Discriminação | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Despesas Primárias | 16,7 | 16,6 | 16,2 | 17,5 | 17,2 | 16,8 | 17,0 | 17,3 | 18,2 | 19,6 |
| Pessoal e Encargos | 4,4 | 4,3 | 4,3 | 4,6 | 4,4 | 4,2 | 4,0 | 3,9 | 3,9 | 4,0 |
| <i>Ativos</i> | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 2,3 | 2,2 | 2,1 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,1 |
| <i>Educação</i> | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,5 |
| <i>Saúde</i> | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| <i>Demais</i> | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 1,8 | 1,7 | 1,5 | 1,5 | 1,4 | 1,4 | 1,5 |
| <i>Inativos</i> | 1,9 | 1,9 | 1,8 | 1,9 | 1,8 | 1,7 | 1,7 | 1,6 | 1,6 | 1,7 |
| <i>Educação</i> | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| <i>Saúde</i> | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| <i>Demais</i> | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 1,6 | 1,5 | 1,4 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,4 |
| <i>Sentenças/Precatórios</i> | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| <i>Educação</i> | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| <i>Saúde</i> | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| <i>Demais</i> | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| <i>Transferências - DF e Ex territórios</i> | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,1 |
| Transferência de Renda às Famílias | 8,3 | 8,2 | 8,0 | 8,5 | 8,3 | 8,2 | 8,5 | 8,7 | 9,0 | 9,4 |
| <i>Benefícios da Previdência</i> | 6,9 | 6,7 | 6,5 | 6,8 | 6,6 | 6,5 | 6,6 | 6,7 | 6,9 | 7,4 |
| <i>LOAS/RMV e Benefícios da Legislação</i> | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,7 | 0,7 |
| <i>Abono/Seguro Desemprego</i> | 0,6 | 0,7 | 0,7 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,9 | 0,8 |
| <i>Bolsa Família</i> | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,4 |
| Despesas de Capital | 0,7 | 0,8 | 0,9 | 1,1 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,3 | 1,4 | 1,0 |
| <i>Investimento**</i> | 0,7 | 0,8 | 0,9 | 1,0 | 1,2 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,1 | 0,8 |
| <i>Investimento em Saúde</i> | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,1 |
| <i>Investimento em Educação</i> | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| <i>Outros Investimentos</i> | 0,6 | 0,7 | 0,8 | 0,9 | 1,0 | 0,9 | 0,9 | 0,8 | 0,9 | 0,6 |
| <i>Minha Casa Minha Vida</i> | - | - | - | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,2 |
| Outras Despesas Correntes | 3,2 | 3,2 | 3,1 | 3,3 | 3,3 | 3,2 | 3,3 | 3,5 | 3,9 | 5,3 |
| <i>Despesas Obrigatórias***</i> | 0,9 | 0,9 | 0,7 | 0,7 | 0,8 | 0,7 | 0,8 | 1,0 | 1,2 | 2,6 |
| <i>FUNDEB</i> | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| <i>Desoneração</i> | - | - | - | - | - | - | 0,0 | 0,2 | 0,3 | 0,4 |
| <i>Auxílio CDE</i> | - | - | - | - | - | - | - | 0,1 | 0,2 | 0,0 |
| <i>Lei Kandir</i> | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,1 |
| <i>Subsídios e Subvenções</i> | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,9 |
| <i>outros</i> | 0,5 | 0,6 | 0,3 | 0,4 | 0,5 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 1,0 |
| <i>Custeio com saúde</i> | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,4 | 1,3 | 1,3 | 1,4 | 1,3 | 1,4 | 1,4 |
| <i>Custeio com educação</i> | 0,3 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| <i>Custeio Ciência e Tecnologia</i> | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |

*Dados do PIB do Sistema Contas Nacionais, referência 2010 (Tabela com dados no Anexo).

** Compreende investimentos classificados no GND 4 (exceto MCMV) e GND 5 (exceto financeiras).

*** Lei Kandir, subsídios e subvenções, FUNDEB, FGTS, Sentenças Judiciais, FCDF(custeio), anistiados, Rec. outorga direito de uso de recursos hídricos, apoio financeiro a municípios, ressarcimento - combustíveis fósseis, desonerações, créditos extraordinários, discricionárias do legislativo, judiciário e Ministério Público da União, recursos de doações e convênios e auxílio à CDE.

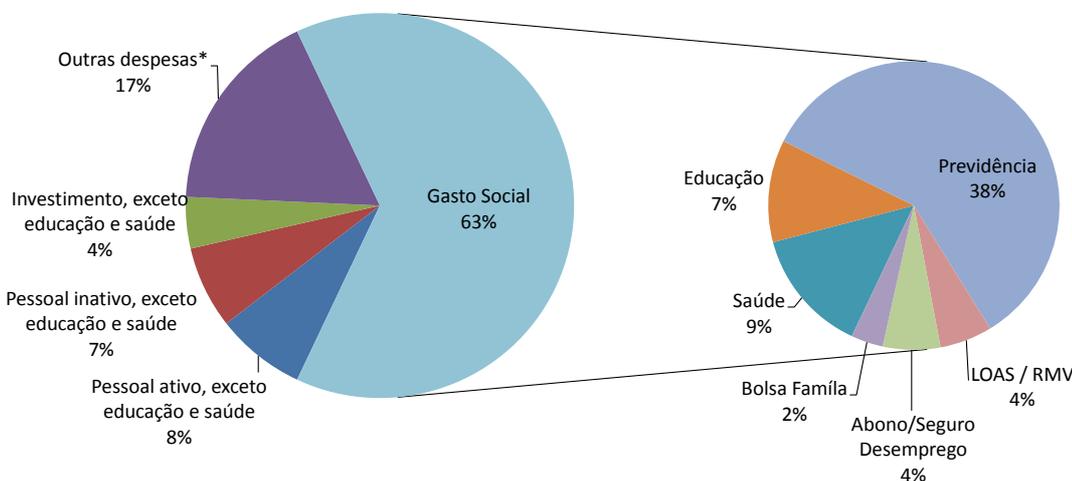
Como observado dentro dos vários grupos discutidos, as despesas com a função Educação apresentaram crescimento significativo no período, passando de 0,9% do PIB para 1,4% do PIB, chegando próximo do total gasto com Saúde. A Tabela 3 consolida os gastos federais com essas duas funções.

Tabela 3: Gasto Público Primário Federal em Saúde e Educação, em % do PIB

| Discriminação | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Educação | 0,9 | 0,8 | 0,9 | 1,1 | 1,2 | 1,3 | 1,3 | 1,4 | 1,5 | 1,4 |
| Saúde | 1,7 | 1,6 | 1,6 | 1,7 | 1,6 | 1,6 | 1,7 | 1,6 | 1,7 | 1,7 |

Dessa forma, se considerarmos como gasto social *Gráfico 7* as despesas com saúde, educação e transferência de renda às famílias (Benefícios da Previdência, Bolsa Família, LOAS/RMV, Abono e Seguro Desemprego), ele representa 63% do total do gasto federal primário em 2015.

Gráfico 7: Participação dos Gastos Sociais na Despesa Primária do Governo Federal em 2015



* Em outras despesas, estão gastos como os com a desoneração da folha, CDE, Lei Kandir, despesas de custeio (exceto as relacionadas a educação e saúde), transferências a DF e ex-territórios para pagamento de pessoal e Sentenças e Precatórios (exceto as relacionadas a educação e saúde)

É interessante analisar os dados a partir da perspectiva do crescimento real das principais despesas, uma vez que a análise de alguns gastos relevantes identificou mudança de padrão após 2011, com elevação do gasto em proporção do PIB em vários itens.

A *tabela 4* apresenta a taxa de crescimento real (deflacionado pelo IPCA) dos principais itens dos gastos nos períodos 2007-10 e 2011-15 com o objetivo de identificar a eventual mudança de comportamento a partir de 2011.

Tabela 4: Taxa de crescimento real dos gastos públicos*

| Discriminação | 2007 / 2010 | 2011 / 2015 |
|---|--------------------|--------------------|
| Despesas Primárias | 8,3 | 4,6 |
| Pessoal e Encargos | 7,2 | 0,1 |
| <i>Ativos</i> | 8,4 | 1,1 |
| <i>Educação</i> | 11,5 | 7,8 |
| <i>Saúde</i> | 7,7 | -1,0 |
| <i>Demais</i> | 7,8 | -0,5 |
| <i>Inativos</i> | 6,1 | 0,4 |
| <i>Educação</i> | 6,0 | 3,4 |
| <i>Saúde</i> | 7,8 | 1,5 |
| <i>Demais</i> | 6,0 | -0,2 |
| <i>Sentenças/Precatórios</i> | 6,4 | -2,6 |
| <i>Educação</i> | -0,3 | -10,8 |
| <i>Saúde</i> | -16,3 | -4,8 |
| <i>Demais</i> | 8,0 | -2,1 |
| <i>Transferências - DF e Ex territórios</i> | 5,2 | -10,7 |
| Transferência de Renda às Famílias | 7,4 | 4,5 |
| <i>Benefícios da Previdência</i> | 6,2 | 4,3 |
| <i>LOAS/RMV e Benef. Leg. Especial</i> | 13,1 | 6,5 |
| <i>Abono/Seguro Desemprego</i> | 13,4 | 3,0 |
| <i>Bolsa Família</i> | 10,3 | 7,1 |
| Despesas de Capital | 23,5 | -3,1 |
| <i>Investimento**</i> | 22,5 | -6,9 |
| <i>Investimento em Saúde</i> | -5,0 | 7,1 |
| <i>Investimento em Educação</i> | 50,6 | -13,7 |
| <i>Outros Investimentos</i> | 22,3 | -6,8 |
| <i>Minha Casa Minha Vida ****</i> | -4,8 | 40,1 |
| Outras Despesas Correntes | 7,9 | 11,9 |
| <i>Despesas Obrigatórias***</i> | 5,1 | 29,9 |
| <i>FUNDEB</i> | 97,1 | 9,3 |
| <i>Lei Kandir</i> | -7,1 | -6,3 |
| <i>outros</i> | 6,5 | 28,6 |
| <i>Custeio com saúde</i> | 6,4 | 3,8 |
| <i>Custeio com educação</i> | 14,5 | 7,6 |
| <i>Custeio Ciência e Tecnologia</i> | 10,5 | -4,7 |
| <i>Benefícios ao Servidor</i> | 11,0 | 9,6 |
| <i>Demais despesas de custeio</i> | 10,9 | -1,7 |

* Usou-se o índice do IPCA para os cálculos.

** Compreende apenas investimentos classificados no GND 4 (exceto MCMV) e GND 5 (exceto financeiras).

*** Lei Kandir, subsídios e subvenções, FUNDEB, FGTS, Sentenças Judiciais, FCDF(custeio), anistiados, rec. outorga direito de uso de recursos hídricos, apoio financeiro a municípios, ressarcimento - combustíveis fósseis, desonerações, créditos extraordinários, discricionárias do legislativo, judiciário e MPU, recursos de doações e convênios e auxílio à CDE.

**** Média se refere aos anos em que esta rubrica aparece, 2009 e 2010.

Os resultados mostram que a taxa de crescimento real do gasto caiu de 8,3% a.a. de média no período de 2007/2010 para 4,6% a.a no período de 2011/2015. Essa queda aconteceu em basicamente todos os itens das despesas, à exceção das Outras Despesas Correntes, principalmente por conta do aumento observado nos itens de gastos extraordinários como a compensação da desoneração da folha, o auxílio à CDE e o pagamento de obrigações com os bancos públicos e o FGTS devidas em 2015.

Assim, conclui-se que, apesar do crescimento dos gastos em percentual do PIB, a taxa real de crescimento das despesas desacelerou no período 2011-15. De todo modo, como se pode observar, esse controle das despesas não foi suficiente para estabilizar a despesa como proporção do PIB de forma a adequar a política fiscal ao cenário econômico.

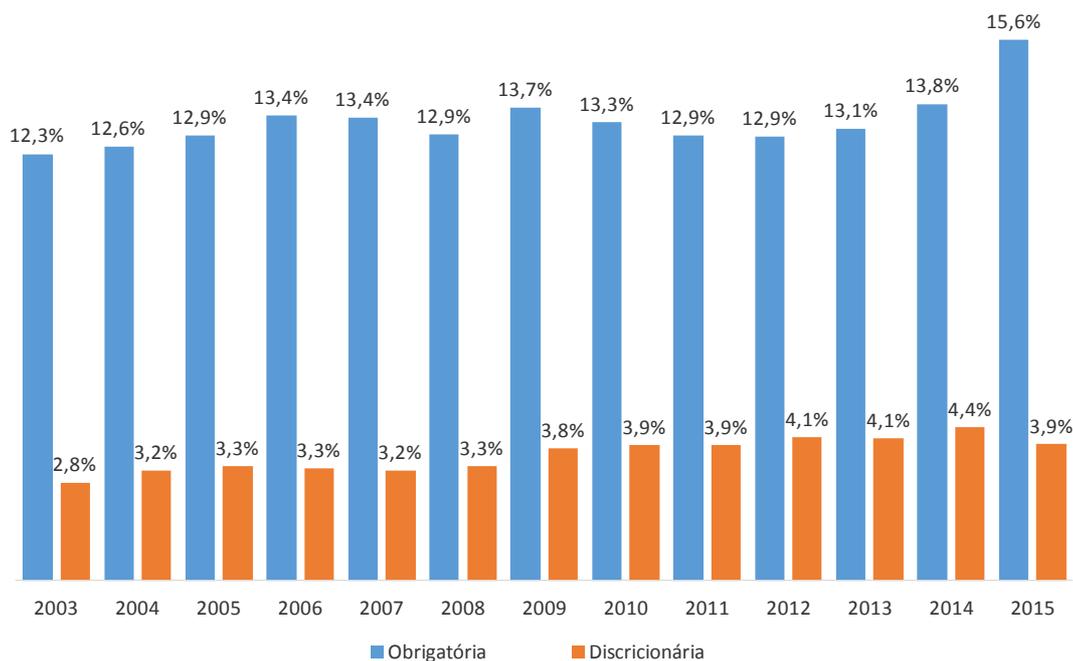
III - A evolução das despesas obrigatórias e a rigidez do orçamento

Uma das classificações orçamentárias mais importante para análise do gasto público é a separação das despesas entre as de caráter obrigatório e discricionário. As despesas obrigatórias, definidas pela Constituição ou por Lei, são aquelas que não estão disponíveis para o gestor público definir o montante a ser alocado dentro do orçamento. As despesas discricionárias são aquelas que o gestor público pode alocar com maior flexibilidade.

O *Gráfico 8* apresenta a evolução das despesas com base nessa classificação. Nota-se que houve crescimento significativo de 3,3 p.p. do PIB das despesas obrigatórias desde 2006. A maior parte desse crescimento ocorreu em 2015, com variação de 1,8 p.p. do PIB, por conta do pagamento de passivos apontados pelo TCU e também pelo fato do PIB ter se retraído 3,8% em termos reais.

As despesas discricionárias também apresentaram crescimento significativo entre 2006 e 2014, com variação de 1,6 p.p. do PIB nesse período. Em 2015, no entanto, houve reversão significativa dessa tendência, com queda de 0,6 p.p. do PIB.

Gráfico 8: Evolução dos gastos obrigatórios e discricionários, em % do PIB



A rigidez orçamentária é, na prática, maior do que a apontada pelo *Gráfico 8*. Dentro do conceito de despesas discricionárias considera-se os montantes mínimos constitucionais e as vinculações orçamentárias como a da Saúde e Educação, cuja imobilidade legal contribui para reduzir ainda mais a capacidade de gestão da política fiscal no curto prazo.

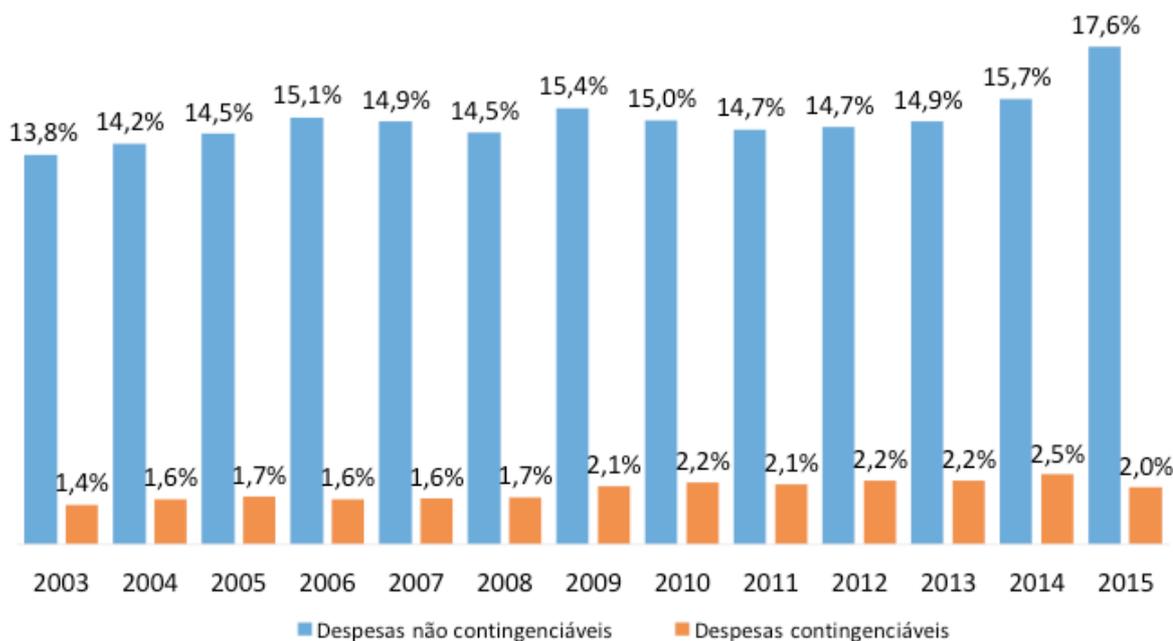
Para entender de forma mais ampla a questão da rigidez fiscal, o *Gráfico 9* apresenta a evolução da despesa não-contingenciável e as despesas contingenciáveis. As despesas que não são contingenciáveis incluem as despesas obrigatórias, o limite da Educação e Saúde, o Bolsa Família e os benefícios sociais aos servidores *Gráfico 9*.

Nesse conceito alternativo, verifica-se que ocorreu um crescimento das despesas não contingenciáveis de 3,8 p.p. do PIB entre 2006 e 2015. No caso das despesas contingenciáveis, o crescimento foi de 0,6 p.p. do PIB no mesmo período. Vale notar que o ajuste produzido em 2015 reduziu as despesas não contingenciáveis em 0,5 pp. do PIB.

Assim, é perceptível que o espaço fiscal foi se reduzindo ao longo dos anos e a maior parte do crescimento da despesa ocorreu nas despesas obrigatórias. Desta forma,

com o tempo, foi se tornando cada vez mais difícil que o orçamento pudesse se adequar às circunstâncias conjunturais da economia e às mudanças estruturais necessárias.

Gráfico 9: Evolução dos gastos não contingenciáveis e contingenciáveis, em % do PIB



IV - Conclusões

A análise da evolução das despesas públicas primárias federais mostra que a tendência do crescimento foi direcionada para as transferências de renda às famílias e algumas despesas de custeio atípicas, mais notadamente a compensação da desoneração da folha ao INSS, o auxílio à CDE e o pagamento de subsídios. O crescimento das despesas decorrentes desses itens atípicos foi revertida com uma série de ações adotadas ao longo do ano de 2015.

Ao mesmo tempo, observa-se que a taxa de crescimento real da despesa caiu de 2011 a 2015 em relação ao período anterior, 2007 a 2010. Essa queda, no entanto, não foi suficiente para estabilizar as despesas como proporção do PIB, dificultando a adequação da política fiscal ao desempenho recente da economia.

Isso ocorre porque a elevada rigidez orçamentária tende a reduzir a eficiência da política fiscal, na medida em que dificulta o estabelecimento de prioridades, a definição

e a execução das políticas. Com efeito, quanto maior a participação das despesas obrigatórias e/ou não contingenciáveis no orçamento, mais difícil adequá-lo à realidade econômica e, ao mesmo tempo, prestar serviços públicos com mais qualidade. Nesse contexto, as adequações tendem a ocorrer a partir da redução dos investimentos públicos, o que produz custos econômicos elevados e não se mostra sustentável no tempo.

Do ponto de vista estrutural, a maior participação no gasto do Governo Federal está relacionada às transferências de renda para as famílias. Esse item respondeu pela maior parcela do crescimento das despesas entre 2006 e 2015. Essa dinâmica coloca, para o Governo Federal, o desafio de fazer as reformas necessárias para que a taxa de crescimento das despesas obrigatórias e/ou não contingenciáveis seja reduzida.

Para estabelecer maior controle sobre o crescimento da rigidez orçamentária, o governo está discutindo duas iniciativas. A primeira, a partir de uma reforma da Previdência, cuja referência principal deve ser estabilizar no médio prazo a despesa em % do PIB. A segunda iniciativa passa por uma reforma mais ampla do gasto obrigatório que estabeleça um limite para a sua expansão. Ao mesmo tempo, o limite para o gasto deve vir acompanhado de instrumentos que ofereçam flexibilidade, de forma que essa nova regra fiscal possa ser mais efetiva.

Do ponto de vista econômico, essas reformas possuem impacto positivo no presente, pois alteram a perspectiva de longo prazo do crescimento dos gastos e, portanto, a percepção sobre a sustentabilidade das contas públicas, o que reduz as taxas de juros de longo prazo, estabelecendo um sinal importante para a recuperação dos investimentos e da redução do custo de financiamento do governo. Ao mesmo tempo, evitam um prolongamento do ajuste fiscal de curto prazo, que impacta diretamente os investimentos, compromete o crescimento do PIB e, ao final, afeta negativamente o próprio reequilíbrio fiscal.

Assim, o maior desafio da política fiscal atual é reverter a trajetória de crescimento da rigidez orçamentária do Governo Federal. Isso requer uma reavaliação das políticas públicas - para que sejam sustentáveis -, e dos instrumentos de gestão fiscal, para que sejam efetivos. Quanto mais cedo essas medidas forem adotadas, mais rápido será possível recuperar o crescimento econômico sustentável.

V - Referências Bibliográficas

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2014). **“Governo e Administração Pública – Sistema de Contas Nacionais, Brasil”**. Nota metodológica nº 12, Rio de Janeiro.

Mota, F. G. L. (2006). **“Curso Básico de Contabilidade Pública”**. Coleção Gestão Pública. Brasília – DF.

Anexos

Quadro com Gasto Público Primário Federal, valores correntes

| Discriminação | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|--------------------|--------------------|
| Despesas Primárias | 402.320,5 | 450.946,6 | 503.994,3 | 582.986,7 | 667.154,5 | 734.196,7 | 816.393,2 | 921.227,9 | 1.035.812,1 | 1.158.090,4 |
| Pessoal e Encargos | 107.205,8 | 117.695,9 | 132.400,1 | 154.979,8 | 170.728,7 | 183.017,3 | 190.622,1 | 205.827,4 | 222.905,5 | 237.583,6 |
| Ativos | 51.191,7 | 57.012,1 | 64.522,0 | 76.166,5 | 85.344,3 | 91.309,2 | 95.711,3 | 104.051,2 | 113.600,2 | 124.502,3 |
| Educação | 7.852,7 | 8.443,8 | 9.786,6 | 11.995,5 | 14.666,0 | 16.640,0 | 18.151,4 | 21.330,6 | 25.162,7 | 29.507,3 |
| Saúde | 3.829,6 | 4.022,6 | 4.697,7 | 5.597,6 | 6.221,7 | 6.913,9 | 7.165,4 | 7.453,4 | 8.067,5 | 8.178,6 |
| Demais | 39.509,4 | 44.545,7 | 50.037,7 | 58.573,4 | 64.456,6 | 67.755,4 | 70.394,5 | 75.267,1 | 80.370,0 | 86.816,3 |
| Inativos | 46.192,2 | 50.337,8 | 55.953,3 | 63.565,7 | 70.661,9 | 75.858,1 | 79.342,2 | 85.284,3 | 91.866,8 | 99.541,6 |
| Educação | 4.673,3 | 4.842,9 | 5.420,1 | 6.132,9 | 7.122,8 | 7.789,5 | 8.421,4 | 9.495,2 | 10.584,1 | 11.677,1 |
| Saúde | 3.267,2 | 3.506,0 | 3.779,0 | 4.579,6 | 5.318,9 | 6.156,5 | 6.738,1 | 7.188,9 | 7.660,3 | 7.936,5 |
| Demais | 38.251,7 | 41.988,9 | 46.754,2 | 52.853,3 | 58.220,3 | 61.912,0 | 64.182,6 | 68.600,2 | 73.622,5 | 79.928,0 |
| Sentenças/Precatórios | 2.985,6 | 2.537,7 | 3.697,1 | 5.934,3 | 4.613,1 | 5.492,9 | 4.610,4 | 4.981,5 | 4.321,5 | 5.593,1 |
| Educação | 231,4 | 247,4 | 345,2 | 240,5 | 275,6 | 229,4 | 201,0 | 229,7 | 197,4 | 215,1 |
| Saúde | 168,4 | 71,5 | 131,3 | 132,8 | 99,9 | 105,1 | 151,8 | 71,9 | 139,1 | 108,3 |
| Demais | 2.585,8 | 2.218,7 | 3.220,6 | 5.561,0 | 4.237,6 | 5.158,3 | 4.257,6 | 4.679,9 | 3.985,0 | 5.269,7 |
| Transferências - DF e Ex territórios | 6.836,3 | 7.808,4 | 8.227,7 | 9.313,2 | 10.109,4 | 10.357,1 | 10.958,2 | 11.510,5 | 13.117,0 | 7.946,8 |
| Transferência de Renda às Famílias | 199.975,1 | 223.113,9 | 247.875,4 | 282.802,1 | 320.681,8 | 358.534,5 | 407.036,5 | 461.107,7 | 511.520,8 | 553.363,6 |
| Benefícios da Previdência | 166.054,1 | 182.890,0 | 201.350,6 | 225.077,2 | 254.811,1 | 282.127,6 | 317.037,0 | 357.624,7 | 393.979,7 | 436.284,2 |
| LOAS/RMV e Benef. Leg. Especial | 11.570,7 | 13.468,3 | 15.640,5 | 18.730,4 | 22.828,2 | 25.589,5 | 29.922,6 | 34.343,5 | 38.979,4 | 43.354,2 |
| Abono/Seguro Desemprego | 14.757,6 | 17.993,3 | 20.411,4 | 27.260,2 | 29.475,6 | 34.173,4 | 39.546,9 | 45.142,0 | 52.435,9 | 47.309,7 |
| Bolsa Família | 7.592,6 | 8.762,3 | 10.472,9 | 11.734,3 | 13.567,0 | 16.644,0 | 20.530,0 | 23.997,5 | 26.125,7 | 26.415,4 |
| Despesas de Capital | 17.098,1 | 22.240,3 | 28.048,7 | 35.594,3 | 47.982,1 | 53.083,2 | 60.020,1 | 66.539,9 | 78.662,4 | 56.700,0 |
| Investimento** | 17.098,1 | 22.240,3 | 28.048,7 | 34.022,2 | 46.410,3 | 45.371,5 | 48.768,1 | 52.352,7 | 61.231,7 | 44.979,6 |
| Investimento em Saúde | 1.620,3 | 1.387,7 | 1.218,5 | 1.517,9 | 1.589,7 | 1.683,1 | 2.007,0 | 2.712,4 | 2.444,0 | 3.103,5 |
| Investimento em Educação | 875,8 | 1.165,1 | 1.711,8 | 2.858,1 | 5.431,0 | 5.550,5 | 4.955,3 | 5.069,5 | 5.111,1 | 3.608,0 |
| Outros Investimentos | 14.602,0 | 19.687,4 | 25.118,5 | 29.646,2 | 39.389,6 | 38.137,8 | 41.805,8 | 44.570,9 | 53.676,6 | 38.268,1 |
| Minha Casa Minha Vida | - | - | - | 1.571,9 | 1.571,8 | 7.711,7 | 11.252,0 | 14.187,2 | 17.430,7 | 11.720,3 |
| Outras Despesas Correntes | 78.041,5 | 87.896,4 | 95.670,1 | 109.610,8 | 127.761,9 | 139.561,7 | 158.714,6 | 187.752,9 | 222.723,4 | 310.443,1 |
| Despesas Obrigatórias*** | 20.581,4 | 25.445,7 | 21.299,0 | 24.955,7 | 30.254,6 | 32.765,0 | 36.454,6 | 52.365,3 | 69.080,8 | 154.982,7 |
| FUNDEB | 320,3 | 2.015,4 | 3.174,3 | 5.070,2 | 5.831,9 | 8.850,3 | 10.372,2 | 9.954,7 | 10.862,3 | 12.601,9 |
| Desoneração | - | - | - | - | - | - | 1.790,0 | 9.019,7 | 18.052,0 | 25.407,0 |
| Auxílio CDE | - | - | - | - | - | - | - | 7.868,0 | 10.503,0 | 854,2 |
| Lei Kandir | 4.343,3 | 3.888,6 | 5.216,1 | 3.928,7 | 3.900,0 | 3.900,0 | 3.737,5 | 2.112,5 | 3.900,0 | 3.907,8 |
| Subsídios e Subvenções | 4.543,7 | 3.781,9 | 2.645,8 | 3.734,3 | 2.839,0 | 5.908,7 | 7.736,7 | 5.859,8 | 4.624,1 | 52.372,4 |
| outros | 11.374,1 | 15.759,8 | 10.262,8 | 12.222,4 | 17.683,7 | 14.106,0 | 12.818,1 | 17.550,7 | 21.139,4 | 59.839,5 |
| Custeio com saúde | 32.395,2 | 34.430,4 | 40.600,3 | 45.171,3 | 50.139,1 | 57.273,5 | 65.863,7 | 70.292,8 | 80.140,8 | 83.722,9 |
| Custeio com educação | 6.605,9 | 6.140,0 | 8.677,3 | 10.704,3 | 13.683,6 | 16.605,2 | 20.603,7 | 26.958,9 | 30.797,1 | 27.307,4 |
| Custeio Ciência e Tecnologia | 1.965,8 | 2.310,7 | 2.910,6 | 2.785,0 | 3.536,8 | 3.189,9 | 3.906,8 | 4.503,0 | 5.114,2 | 3.850,9 |
| Benefícios ao Servidor | 1.338,9 | 1.396,9 | 1.664,1 | 1.787,4 | 2.451,7 | 2.762,2 | 2.854,0 | 5.044,0 | 5.719,7 | 5.361,6 |
| Demais despesas de custeio | 15.154,2 | 18.172,8 | 20.518,8 | 24.206,7 | 27.696,1 | 26.965,8 | 29.031,9 | 28.588,9 | 31.870,8 | 35.217,6 |

Fonte: SIAFI/Tesouro Gerencial/STN

Quadro da Rigidez Orçamentária, valores correntes.

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| I. Rigidez Orçamentária - conceito restrito | | | | | | | | | | |
| I.1 Despesa Obrigatória | 13,4 | 13,4 | 12,9 | 13,7 | 13,3 | 12,9 | 12,9 | 13,1 | 13,8 | 15,6 |
| I.2 Despesa Discricionária | 3,3 | 3,2 | 3,3 | 3,8 | 3,9 | 3,9 | 4,1 | 4,1 | 4,4 | 3,9 |
| II. Rigidez Orçamentária - conceito amplo | | | | | | | | | | |
| II.1 Despesa não Contingenciável | 15,1 | 14,9 | 14,5 | 15,4 | 15,0 | 14,7 | 14,7 | 14,9 | 15,7 | 17,6 |
| Despesa Obrigatória | 13,4 | 13,4 | 12,9 | 13,7 | 13,3 | 12,9 | 12,9 | 13,1 | 13,8 | 15,6 |
| Educação, Saúde, Bolsa Família, Benefício ao Servidor* | 1,6 | 1,5 | 1,6 | 1,7 | 1,7 | 1,8 | 1,9 | 1,9 | 2,0 | 1,9 |
| II.2 Despesa Contingenciável | 1,6 | 1,6 | 1,7 | 2,1 | 2,2 | 2,1 | 2,2 | 2,2 | 2,5 | 2,0 |

* Valores referentes aos mínimos constitucionais em saúde e educação (manutenção e desenvolvimento do ensino). Os dados de saúde até 2012 foram ajustados com base no comportamento do empenho da saúde.

Quadro da Rigidez Orçamentária, % PIB.

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| I. Rigidez Orçamentária - conceito restrito | | | | | | | | | | |
| I.1 Despesa Obrigatória | 13,4 | 13,4 | 12,9 | 13,7 | 13,3 | 12,9 | 12,9 | 13,1 | 13,8 | 15,6 |
| I.2 Despesa Discricionária | 3,3 | 3,2 | 3,3 | 3,8 | 3,9 | 3,9 | 4,1 | 4,1 | 4,4 | 3,9 |
| II. Rigidez Orçamentária - conceito amplo | | | | | | | | | | |
| II.1 Despesa não Contingenciável | 15,1 | 14,9 | 14,5 | 15,4 | 15,0 | 14,7 | 14,7 | 14,9 | 15,7 | 17,6 |
| Despesa Obrigatória | 13,4 | 13,4 | 12,9 | 13,7 | 13,3 | 12,9 | 12,9 | 13,1 | 13,8 | 15,6 |
| Educação, Saúde, Bolsa Família, Benefício ao Servidor* | 1,6 | 1,5 | 1,6 | 1,7 | 1,7 | 1,8 | 1,9 | 1,9 | 2,0 | 1,9 |
| II.2 Despesa Contingenciável | 1,6 | 1,6 | 1,7 | 2,1 | 2,2 | 2,1 | 2,2 | 2,2 | 2,5 | 2,0 |

* Valores referentes aos mínimos constitucionais em saúde e educação (manutenção e desenvolvimento do ensino). Os dados de saúde até 2012 foram ajustados com base no comportamento do empenho da saúde.

Dados do PIB utilizados nas tabelas, SCN referência 2010

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| PIB (em R\$ bilhões) | 2.409 | 2.720 | 3.110 | 3.333 | 3.886 | 4.374 | 4.806 | 5.316 | 5.687 | 5.904 |

Fonte: IBGE - Dados do PIB do Sistema Contas Nacionais, referência 2010.