



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Ciências Econômicas

Luciana Alves dos Santos

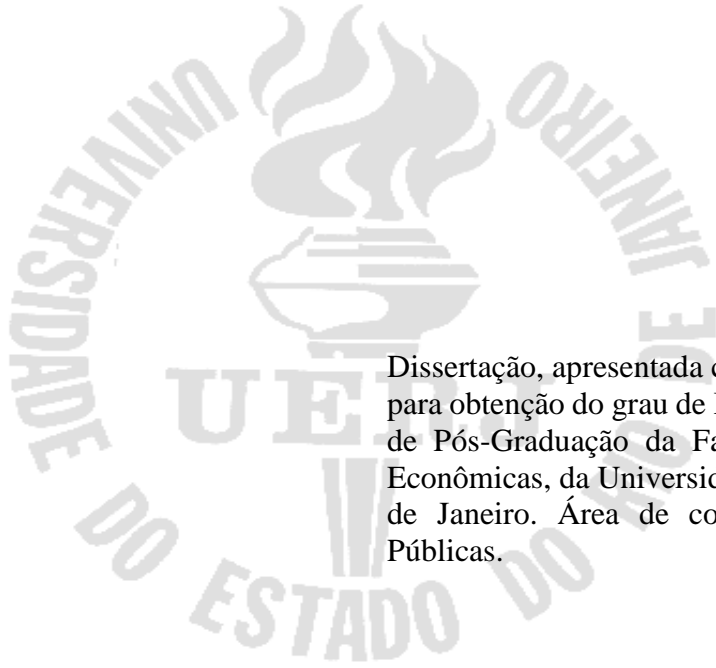
Impacto do gasto público social sobre o crescimento econômico brasileiro

Rio de Janeiro

2010

Luciana Alves dos Santos

Impacto do gasto público social sobre o crescimento econômico brasileiro



Dissertação, apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Ciências Econômicas, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Octavio A. F. Tourinho

Rio de Janeiro

2010

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/CCS/B

S237 Santos, Luciana Alves dos.
Impacto do gasto público social sobre o crescimento econômico brasileiro / Luciana Alves dos Santos. – 2010.
105 f.

Orientador: Octavio Augusto Fontes Tourinho.
Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Ciências Econômicas.
Bibliografia: f.99-105.

1. Economia – Brasil – Teses. 2. Despesa pública – Brasil – Teses.
3. Brasil – Condições econômicas – Teses. I. Tourinho, Octavio Augusto Fontes. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Ciências Econômicas. III. Título.

CDU 336.127 (81)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação.

Assinatura

Data

Luciana Alves dos Santos

Impacto do gasto público social sobre o crescimento econômico brasileiro

Dissertação, apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Ciências Econômicas, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Políticas Públicas.

Aprovada em 03 de Fevereiro de 2010.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Octavio A. F. Tourinho
Faculdade de Ciências Econômicas -UERJ

Prof. Dr. Alexandre Marinho
Faculdade de Ciências Econômicas -UERJ

Prof^a. Dr^a. Rosane Mendonça
Universidade Federal Fluminense (UFF)

Dr^a. Mirela de Carvalho
Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS).

Rio de Janeiro

2010

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, pelo empenho e determinação nas horas mais difíceis.
Por nunca me permitirem desistir, pela confiança e fé que em mim
depositaram.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço ao professor Octavio Augusto Fontes Tourinho. Mestre incansável, dedicado e paciente, com singular sabedoria. Gostaria de agradecê-lo, em especial, pelo brilhantismo com que sempre ministrava suas aulas. Momentos, os quais, foram de suma importância para a idealização deste trabalho. Agradeço muitíssimo, também, a todo corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Economia da UERJ.

Aos meus pais, aos meus irmãos, à minha querida avó, tia Sheila e tio Jorge, pessoas fundamentais para a minha formação e que sempre me acolheram e me incentivaram em tudo. Enfim, para toda minha família, pela estrutura, confiança, paciência, dedicação e amor que são o alicerce das minhas conquistas. Sem a torcida de vocês nunca teria chegado até aqui.

Aos amigos do mestrado, companheiros desta longa jornada, de momentos de estudo e estresse intenso, mas sempre com muita descontração e incentivo. Em especial àquelas que ultrapassaram as fronteiras da sala de aula e se tornaram amigas de todos os momentos: Lisa Biron, Jordana Queiroz e Fernanda Barradas.

Todos meus amigos tiveram participação muito importante durante este período de dedicação ao mestrado, principalmente pela compreensão, pelas muitas ausências e diversos momentos de desânimo. Porém, alguns merecem destaque especial pela perseverança com que me ajudaram: Joana (minha irmã e eterna amiga), Taty, Thaís, Luciana, Pedro, Bruno, Juliana e Dinho.

Á super equipe: Versione, Edu, Felipe, Dani, Samira, Luiz, Flavinho e Ricardo, sem o apoio e incentivo de vocês não teria sido possível completar o primeiro ano dessa batalha.

À Arabela de Paula e Guilherme Mercês, a presença de vocês foi essencial para a conclusão desta dissertação. Os vários fins de semana de estudo, os longos debates por telefone, as broncas (recíprocas), as palavras de incentivo e apoio. Ou seja, a expressão pura e simples da amizade.

RESUMO

Santos, Luciana. *Impacto do Gasto Público Social sobre o Crescimento Econômico Brasileiro*, 2010. 105f. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

O presente trabalho tem como objetivo analisar os efeitos do gasto público social no crescimento econômico brasileiro, quando vistos pela a ótica do modelo de crescimento endógeno de Barro (1990). Dois aspectos ressaltam a importância da abordagem utilizada: i) significativo aumento da participação dos gastos públicos sociais federais em relação ao PIB na última década; ii) as distorções provocadas na economia pela elevação do nível das despesas públicas e consequentemente no aumento da tributação requerida para financiá-la. Os resultados apresentados comprovam que a interação destes efeitos pode produzir trajetórias do produto e do bem-estar qualitativamente diferentes, tanto no que se refere à evolução dos indicadores sociais e à taxa de crescimento da renda per capita, quanto no que tange ao aspecto distorcivo da elevação da carga tributária. Deste modo, observou-se que a manutenção da política fiscal expansionista para os próximos anos poderá produzir um impacto negativo significativo sobre a taxa de crescimento do PIB. Este trabalho também realizou uma difícil tarefa de estudar os mais de seiscentos programas de governo no período de 2001 a 2008 e categorizá-los para a construção da base de dados.

Palavras-chave: Gasto público social. Crescimento econômico. Eficiência do gasto público

ABSTRACT

Santos, Luciana. *The Effects of Public Social Spending in Brazil's Economic Growth*, 2010. 105p. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

The aim of this work is to analyze the effects of public social spending in Brazil's economic growth, through the lens of Barro's endogenous growth model (1990). The importance of the approach used is highlighted by two issues: i) a relevant increase of federal social public spending in relation to GDP, in the last decade; ii) the distortions generated in the economy by the increase in the level of public spending and, as a consequence, in the increase of the taxation needed to finance it. The results presented here provide evidence that the interaction of these effects might produce qualitatively different paths of product and well-being; both in respect to the evolution of social indicators and to the growth of per capita income rate, as well as in the distortive dimension of increasing tax burden. Thus, it is possible to state that the maintenance of an expansionary fiscal policy in coming years might produce a significant negative impact on the GDP growth rate. This study was based on the study of more than six hundred government programs from 2001 to 2008 in its categorization to build the database and make a brief analysis of the evolution of social expenditures in the same period.

Keywords: Social public expenditure. Economic growth. Efficiency of public spending

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1. Inter-relação entre os instrumentos de planejamento orçamentário.....	35
Figura 2. Estrutura da despesa segundo a natureza	45
Gráfico 1: Despesa Pública em relação ao PIB	45
Gráfico 2: Arrecadação Federal 1994 - 2008 (em R\$ Bilhões).....	49
Gráfico 3: Participação das Despesas públicas em relação ao PIB	50
Quadro 1. Classificação dos Gastos Sociais quanto a Natureza.....	54
Gráfico 4: Gasto Social Federal – Evolução 2001-2008	63
Gráfico 5: Participação do Gasto Social em relação ao Gasto Total.....	63
Gráfico 6: Composição do Gasto Federal por tipo	64
Gráfico 7: Composição do Gasto Social - participação por categoria.....	64
Gráfico 8: Evolução das categorias em proporção ao total do gasto social	65
Quadro 2: Parâmetros do modelo	80
Gráfico 9: Relação entre tributação e produto Cenário 1-A	82
Gráfico 11: Relação entre tributação e produto Cenário 2-A.....	84
Gráfico 12: Relação entre tributação e produto Cenário 2-B	84

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Gastos Sociais Federal por grupo, em R\$ bilhões – Brasil - 2001 - 2008.....	62
Tabela 2: Produto Interno Bruto (R\$ bilhões) e Participação do Gasto Social sobre o PIB e participação do Gasto Corrente sobre o PIB – Brasil – período 2001 - 2008	68
Tabela 3: Cenário 1 – Expansão dos gastos públicos sociais	83
Tabela 4: Cenário 2 – Redução dos gastos públicos sociais	85
Tabela 5: Gastos Públicos Federais por Grupo Brasil 2001 - 2008	100
Tabela 6: Gastos Públicos Federais por tipo de programa (em R\$ Bilhões) - Brasil – 2001- 2008	101

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADL	Modelos Auto-Regressivos de Distribuição de Defasagens
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
COFINS	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CSLL	Contribuição sobre Lucro Líquido
DRU	Desvinculação das Receitas da União
FGLS	Feasible Generalized Least Squa
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação
GPS	Gasto Público Social
GSF	Gasto Social Federal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGP DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Leio Orgânica de Assistência Social
LSDV	Least Square Dummy Variable
MDM	Metas de Desenvolvimento do Milênio
MEG	Modelos de Equilíbrio Geral
MQO	Mínimos Quadrados Ordinários
OECS	Organization of Eastern Caribbean States
OF	Orçamento Fiscal
OIE	Orçamento de Investimentos Estatais
ONU	Organização das Nações Unidas
OSS	Orçamento da Seguridade Social
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor
PASEP	Público
PLO	Proposta de Leio Orçamentária
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PTF	Produtividade Total dos Fatores
RBC	Real Business Cycle
RCK	Ramsey – Cass - Koopmans
SAM	Social Accounting Matrix (matriz de contabilidade social)
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira

SIPPO	Sistema Integrado de Planejamento, Programação e Orçamento
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SURE	Seemingly Unrelated Regression Equations
VAR	Vetores Autorregressivos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 REVISÃO DA LITERATURA	19
1.1 Política Fiscal e crescimento econômico: bases teóricas	19
1.2 Crescimento endógeno e gasto público: aplicação empírica.....	21
1.3 Política fiscal e crescimento: aplicações para o Brasil	24
1.4 Crescimento econômico e gasto público social.....	27
2 ORÇAMENTO E A DESPESA PÚBLICA BRASILEIRA.....	32
2.1 Orçamento público brasileiro.....	32
2.1.1 Estrutura Orçamentária Brasileira	34
2.2 Despesa pública no Brasil	40
2.2.1 Estrutura da Despesa Pública Orçamentária.....	41
2.2.2 Evolução recente do tamanho do Estado no Brasil	45
2.2.3 Algumas causas da ineficiência do Estado no Brasil	46
3 OS GASTOS PÚBLICOS SOCIAIS NO BRASIL.....	52
3.1 Orçamento social na visão do Ministério da Fazenda.....	52
3.2 Fonte de dados	55
3.3 Construção da base de dados.....	56
3.3.1 Conceito de Despesa Liquidada	57
3.3.2 Deflatores.....	57
3.3.3 Abertura por programa	57
3.3.4 Previdência social	58
3.3.5 Classificação por tipo e área de atuação	59
3.4 Análise do gasto social.....	61
3.5 Séries de tempo	67
4 GASTO PÚBLICO E CRESCIMENTO ECONÔMICO	69
4.1 O <i>trade-off</i> entre o investimento presente e o investimento futuro	69
4.2 O Modelo de Barro	72
4.3 O Modelo de Barro adaptado	75
4.4 Implementação computacional.....	77

4.5	Calibração	79
4.5.1	Cenários propostos	80
4.6	Resultados e implicações	81
4.6.1	Cenário 1	81
4.6.2	Cenário 2	83
CONCLUSÃO.....		90
REFERÊNCIAS		93
ANEXO A.....		100
ANEXO B.....		101

INTRODUÇÃO

A política social do Brasil se apoia em essência em dois elementos fundamentais: a Constituição de 1988, que inseriu no marco jurídico da cidadania os princípios da seguridade social e da garantia de direitos mínimos e vitais à reprodução social; e a estabilização econômica, em 1994, que preencheu um requisito necessário e fundamental para a promoção do bem-estar social. A partir de então, a área social teve importante destaque na agenda política. Neste período foram criados diversos programas que atendiam essas preocupações, como o “Fome Zero” e o “Bolsa Família”.

A política econômica brasileira dos últimos quinze anos foi regida por um eminente desafio: conciliar a estabilidade econômica com crescimento sustentável do PIB em níveis não muito baixos e simultaneamente obter redução significativa da pobreza e da desigualdade de renda. O cenário interno e o internacional não foram muito favoráveis ao alcance desta meta, tendo em vista que diversas crises externas e a instabilidade política afetaram a economia do país no período.

De acordo com Werneck (2005), após as diversas crises econômicas, a retomada do crescimento da economia mundial possibilitou uma melhora na situação fiscal externa brasileira, o que fez com que a questão fiscal interna passasse a ser o principal problema da política econômica. Isso fez surgir um vasto leque de propostas fiscais conflitantes. Dentre elas, ele aponta quatro agendas superpostas. A primeira defende a redução dos dispêndios públicos como forma de garantir a redução substancial da dívida pública e a queda estrutural da taxa de juros, para um patamar compatível com taxas relativamente altas de crescimento econômico sustentado. A segunda agenda ressalta a necessidade de se elevar os gastos governamentais, tendo em vista as carências de investimento público e gastos sociais. A terceira agenda fiscal sugere uma maior racionalização do gasto público, defendendo uma maior eficiência e qualidade a sua realização. A quarta agenda preconiza a reforma tributária como solução para o entrave fiscal. Com essas propostas divergentes o debate se configurou para a escolha da melhor política fiscal, desviando o foco da política social.

A segunda proposta de agenda fiscal, dentre aquelas mencionadas acima, foi adotada pelo governo atual. Embora no Brasil cumpra-se hoje uma maior disciplina fiscal, fruto principalmente da Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, e da especificação de metas rígidas para o superávit primário, o orçamento social tem aumentado sua

participação no total dos gastos públicos federais, passando de 7,3% do PIB em 1998 para 14,5% do PIB em 2007. Considerando que o crescimento médio do produto neste mesmo período foi de 3,1%, verifica-se que os gastos sociais tiveram aumento real de 10,5%. Esta tendência foi corroborada em 2007 com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento¹ (PAC), que destina 34% de seu dispêndio para o setor social, e se converteu no principal instrumento de estratégia política do segundo mandato do governo Lula. De fato, foi observado, na última década, melhoria no bem-estar tanto em relação à distribuição de renda quanto no aumento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

A desigualdade de renda no Brasil, medida pelo índice de Gini, caiu 8%, entre 2001 e 2006, passando de 0,558 para 0,515 (IBGE, 2008). Segundo Ipea (2006) são cinco os fatores que explicam a melhora recente na distribuição da renda nacional: a) características demográficas das famílias; b) transferências de renda; c) remuneração de ativos; d) acesso a trabalho, desemprego e participação no mercado de trabalho e; e) distribuição dos rendimentos do trabalho.

Outro indicador que demonstra o avanço na área social brasileira é o IDH que mede o grau de desenvolvimento econômico e a qualidade de vida oferecida à população. Este indicador aumentou de 0,75 em 1995 para 0,80 em 2005 (PNUD, 2008), conseguindo que o País passasse a ser classificado pela ONU entre os países de desenvolvimento humano elevado.

No entanto, o benefício do gasto social sob o ponto de vista do bem-estar envolve uma escolha entre consumo corrente e crescimento futuro da renda. Cabe indagar se o desvio de recursos do setor produtivo para despesas sociais não reduz o crescimento potencial da economia de modo significativo. Se este efeito ocorrer, ele pode vir a ser um entrave para a continuidade deste tipo de política, visto que o baixo crescimento do produto impedirá o aumento do volume de transferências no futuro. Por outro lado, não é possível avaliar esses benefícios ignorando que tais medidas demandam elevado aporte de recursos do Estado.

Do ponto de vista conceitual, a decisão que se coloca deve ser vista sob a ótica do princípio da Equivalência Ricardiana, pois o setor público defronta-se com uma restrição orçamentária intertemporal que precisa ser atendida. A dívida per capita do Estado não pode aumentar indefinidamente. Portanto, maiores gastos públicos hoje significam

¹ O PAC tem o intuito de promover o crescimento econômico através de um conjunto de investimentos públicos em infra-estrutura econômica e social concentrados nos setores de transportes, energia, saneamento e habitação. O investimento autorizado para a infra-estrutura social é R\$ 170,8 bilhões para o período de 2007-2010, financiados basicamente por recursos do Orçamento Geral da União e do FGTS e FAT (Brasil, 2007a).

maiores impostos no futuro (REZENDE, 2001). A intensificação do crescimento dos gastos sociais no primeiro governo Lula foi viabilizada pelo aumento da carga tributária, que atingiu o patamar de 36% do PIB em 2007.² Este valor se situa entre os maiores do mundo, e a margem para expandi-la já está no limite. Este mecanismo parece estar esgotado, tanto do ponto de vista político, como econômico, à medida que a tributação elevada do setor privado pode ser um redutor do investimento produtivo. Além disto, é também possível que a transferência de recursos públicos de investimentos em setores de infraestrutura para consumo na área social acarrete em um impacto negativo ao crescimento econômico.

Motivação da abordagem aqui empregada

Muitos estudos foram realizados a respeito da forte influência do Estado sobre a economia brasileira e a significativa importância que os gastos públicos exercem sobre o crescimento econômico. No entanto, tanto a vasta literatura nacional, quanto a internacional avaliam, fundamentalmente, o retorno do investimento em capital físico sobre o produto. Ao analisar a composição dos gastos públicos no Brasil nos últimos anos, percebeu-se que o gasto social tem crescido mais que a despesa em capital como proporção do total dos gastos públicos, deste modo observou-se a necessidade de estudar qual impacto a médio e longo prazo que este tipo de gasto público exerceria sobre o crescimento econômico.

Grande parte da literatura disponível sobre avaliação de políticas sociais apresenta a questão sob o ponto de vista microeconômico. Tal abordagem, segundo Amadeo (2000), oferece respostas a questões relativas a quanto se gasta, onde se gasta e quem são os beneficiários. Contudo, devido ao contínuo crescimento da área social no orçamento da União, torna-se necessário analisar o impacto dos gastos sociais sobre o crescimento econômico. Ou seja, estudar os gastos sociais sob a ótica agregada no contexto macroeconômico.

O caráter e a magnitude de proteção social que podem ser ofertados pelo Estado mediante programas sociais estão diretamente pautadas nas condições econômicas

² Fonte: SIAFI - STN

estruturais e conjunturais. Estas condições determinam a disponibilidade de recursos, e o condicionamento político de uma sociedade, pois é justamente o conflito entre eles que define opções de atuação, direção e cobertura financeira às ações sociais do Estado, as quais resultam no gasto público social.

O gasto público é um elemento importante para a implantação dos programas sociais que se situam no âmbito das responsabilidades do poder público, compondo o núcleo central dos sistemas de proteção social do Estado. Deste modo, segundo definição de Fernandes (1998), o Gasto Público Social (GPS) compreende os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento de demandas sociais e, que corresponde ao custo de bens e serviços e transferências, sem deduzir o valor de recuperação. Os dispêndios diretamente efetuados pelo governo federal, bem como a transferência negociada de recursos a outros níveis de governo – estadual e municipal – ou a instituições privadas, referentes a programas e ações desenvolvidos nas áreas de atuação sociais, são denominados de Gasto Social Federal (GSF).

De acordo com Castro et al (2008), um sistema de proteção social apresenta complexos esquemas de distribuição e redistribuição de renda, aplicando significativas parcelas do produto em ações e programas sociais, mediante uma rede de tributos, transferências e provisão de bens e serviços. Desta forma, cada sociedade, de acordo com seus aspectos históricos e culturais, estabelece um tipo de acordo, com determinados riscos sociais e igualdades desejáveis, exigindo que o Estado assuma a responsabilidade pela sua defesa e proteção. Assim uma política social deve atender às demandas por maior igualdade – seja de oportunidade ou de resultados – entre indivíduos e/ou grupos sociais e promover a solidariedade social mediante a garantia de segurança ao indivíduo em determinadas situações de dependência, ou vulnerabilidade.

Uma definição alternativa de gasto social é apresentada por Hjerppe (2003) cujo objetivo é medir os gastos mais precisamente. Ele classifica o capital social em dois aspectos. O primeiro, que se refere a natureza da sua composição, subdividindo-o em capital social estrutural e capital social cognitivo. No cognitivo, consideram-se elementos subjetivos e intangíveis como, por exemplo, normas de comportamento. Enquanto que o capital social estrutural se refere a estruturas sociais objetivas e externamente observáveis. Já o segundo aspecto se refere aos agentes da economia à qual ele se direciona e, é separado por três formas: i) capital social microeconômico – relativo a relações entre indivíduos e famílias; ii) capital social macroeconômico – incide sobre a forma institucional e política, a economia institucional; iii) e o capital social

“mesoeconômico” – relacionado a regiões, comunidades e até mesmo *clusters* de empresas.

Nesta dissertação, usaremos as classificações do gasto social tanto no âmbito mais agregado, quanto no mais desagregado e seus efeitos diferenciados sobre o bem-estar e o crescimento.

Este estudo poderá ter implicações imediatas para a política fiscal, na medida em que a análise do montante de recursos disponibilizados e efetivamente gasto pelo governo nas áreas sociais possibilita avaliar a importância dada a cada área social, e indicar qual direção deve ser tomada na ação pública e quais os ajustes necessários para o conjunto da política social. Os diversos trabalhos publicados sobre o assunto não abordam todos estes aspectos uma vez que tem natureza apenas descritiva, ou que se concentram em avaliar, através do Orçamento Social do Governo Federal, a evolução dos recursos para determinados setores e programas. Aqui se discutirá a questão da política social não só pela ótica do volume de dispêndios, mas também sob o ponto de vista dos efeitos de longo prazo dos gastos sobre o crescimento econômico.

Objetivo

Em síntese, o objetivo desta dissertação é analisar qual o impacto do gasto público social do governo federal sobre o crescimento econômico através da ótica macroeconômica. Esta ótica analisa a tendência crescente de transferência de recursos do governo para a área social e sua consequência sobre o crescimento econômico futuro, o que permite uma visão mais ampla de seus efeitos de longo prazo. O tratamento metodológico enfatiza o efeito destes gastos no contexto do modelo intertemporal de crescimento econômico.

Desta forma, para alcançar o objetivo proposto acima, a dissertação foi organizada em quatro capítulos, além desta introdução e das considerações finais.

O primeiro capítulo faz uma revisão da literatura apresentando os principais trabalhos realizados sobre política fiscal e crescimento econômico, e situa a abordagem aqui adotada como consistente com a maioria dos estudos recentes na área. Para construir o modelo de simulação no qual a metodologia aqui empregada se apoia é necessário, como indicado na revisão da literatura, considerar os vários tipos de gastos públicos e

classificá-los quanto a sua natureza. Para isto empreendeu-se uma análise detalhada do orçamento público e da despesa pública no Brasil, que se constitui no segundo capítulo. No terceiro capítulo é desenvolvida a metodologia de classificação e mensuração dos gastos públicos sociais brasileiros que serão utilizados no modelo de crescimento econômico desta dissertação, e faz-se também uma análise da evolução e composição destes gastos. O capítulo quatro apresenta o arcabouço metodológico utilizado para avaliar o impacto dos gastos sociais sobre o crescimento econômico, e os modelos de crescimento econômico na qual ele se insere, e também é explicada a metodologia empregada para a calibração dos parâmetros utilizados nas simulações apresentadas neste estudo. Os resultados são analisados sob o enfoque de duas propostas, uma que considera a elevação dos gastos sociais para os próximos anos e a outra que reduz os mesmos.

1 REVISÃO DA LITERATURA

Neste capítulo faz-se uma breve revisão da literatura dos principais estudos que demonstram a relação entre política fiscal e crescimento econômico. Os trabalhos analisados foram selecionados segundo sua relevância para o desenvolvimento da teoria econômica na área e conexão com a abordagem utilizada nesta dissertação.

A literatura internacional acerca dos impactos da política fiscal sobre o produto é bastante ampla e diversificada. A revisão bibliográfica parte das referências teóricas principais, como o modelo de crescimento exógeno de Solow (1956), e aborda os principais estudos que o estendem de modo a incluir o papel do capital público no crescimento econômico. Em seguida serão discutidos os principais trabalhos empíricos que exploram a existência de uma relação entre os gastos governamentais e o produto nacional. Por fim, serão revisados os estudos com enfoque nos efeitos dos gastos públicos sociais como propulsor do crescimento.

1.1 Política Fiscal e crescimento econômico: bases teóricas

O debate acerca dos determinantes do crescimento econômico é antigo e tem passado por grandes alterações ao longo do tempo. A primeira abordagem do tema é originada do modelo Harrod-Domar, que atribuía ao capital uma função preponderante no aumento do produto nacional. Solow (1956), adotando no seu modelo uma função de produção neoclássica, questionou esse resultado, e mostrou como aumentos na relação capital/trabalho poderiam até certo ponto gerar crescimento econômico, avaliado pelo nível da renda per capita. Segundo o autor, eventualmente a economia atingiria um estado estacionário para a relação capital/trabalho, e o crescimento da economia no longo prazo passaria a ser função do progresso técnico (exógeno).

Esta visão fundamentou a política econômica mundial entre as décadas de 50 e 70, e o investimento público foi amplamente utilizado como estratégia de acumulação do capital e desenvolvimento tecnológico. A forma mais comum de financiamento desta estratégia foi o endividamento público. Por outro lado, ainda na década de 60 já se observava a importância atribuída à acumulação de capital humano, conforme Shultz

(1961) e Becker (1964). À medida que se agregava conhecimento e habilidade, a produtividade dos trabalhadores também evoluía. Além disto, incrementos no estoque de capital humano seriam função de investimentos em educação, saúde e capacitação do trabalhador.

Arrow e Kurz (1970) aprimoraram o modelo de crescimento econômico neoclássico ao incorporarem o capital público à estrutura de modelo, desmembrando o estoque de capital em capital privado (K) e capital público (G). Distinguindo o capital pela sua natureza eles caracterizaram os dois caminhos pelos quais o capital público pode impactar a produção: um canal direto, pelo aumento da capacidade produtiva da economia, e um canal indireto que opera através do seu efeito sobre a produtividade marginal dos insumos privados, tanto trabalho quanto capital. Eles também foram responsáveis por introduzir a abordagem mais atual do problema, tomando por base o modelo de Ramsey-Cass-Koopmans (RCK) de equilíbrio geral dinâmico, que introduz a endogeneidade da taxa de poupança, que nos modelos anteriores era tratada como exógena.

Com a crise financeira do final dos anos 70, e o agravamento da crise da dívida durante a década de 80, novas perspectivas teóricas foram desenvolvidas destacando a participação do setor privado no crescimento agregado. Também foram introduzidas novas variáveis relacionadas às políticas públicas, como consumo do governo, carga tributária, instituições e estabilidade macroeconômica.

Mais recentemente, Romer (1986) e Lucas (1988) fazem importante contribuição à literatura ao propor um modelo de crescimento endógeno, onde o retorno decrescente do capital físico é compensado pelos retornos crescentes das externalidades positivas (*spillovers*) do capital humano. King e Rebelo (1990) simplificam e estendem esta abordagem apresentando o modelo “AK”, que considera que a taxa de poupança é constante e exógena, e o nível de tecnologia é fixo, e mostram como a eliminação dos retornos decrescentes de um conceito ampliado de capital pode conduzir ao crescimento econômico no longo prazo. No modelo AK a função de produção agregada da economia é definida por $Y=AK$, sendo que Y equivale ao produto, K representa uma amalgama de vários tipos de capital e a constante A reflete o nível tecnológico.

Um trabalho que merece destaque, e se tonou referência do tema, é Barro (1990), onde o capital público é introduzido como um insumo produtivo na função de produção AK de King e Rebelo (1990). Nele, a produção tem retornos constantes de escala para os dois insumos, capital e gastos públicos, enquanto os serviços públicos são financiados

através de um tributo sobre a renda. Assim, o efeito negativo da taxaço sobre a renda dos fatores é compensado por um efeito positivo dos gastos públicos em infraestrutura sobre os mesmos fatores o que, sob certas hipóteses, conduz à existência de um nível ótimo de tributação e do tamanho do governo. Uma extensão daquele modelo foi desenvolvida em Barro e Sala-i-Martin (1992) com a introdução do conceito de congestão do serviço público, ou seja, os serviços ofertados pelo governo não são bens públicos puros, pois a quantidade disponível para um indivíduo interfere no uso de outros. Em virtude desta limitação, os serviços públicos disponíveis para cada produtor privado são reduzidos, diminuindo também o produto de cada firma.

Uma visão contrária aos trabalhos descritos acima é encontrada em Pritchett (2000) e Schmitz (2001) [apud CÂNDIDO JR, 2008], que não encontram impacto mais expressivo do investimento público no produto. Para esses autores o dispêndio total em bens de investimento nem sempre é revertido em aumento de capacidade produtiva, principalmente no caso de investimentos públicos e, em consequência, o custo final de um bem de capital e seu valor podem divergir. Eles apontam três razões para isto ocorrer: mudanças de preço relativo, mudanças tecnológicas e erros de avaliação. Do ponto de vista teórico dos economistas que defendem os efeitos positivos do gasto público sobre o produto, os investidores privados deverão igualar o custo do investimento ao valor esperado do capital. Porém, não existe nenhuma teoria positiva do comportamento do governo que garanta que haja igualdade “ex-ante” entre o custo e o valor esperado do capital, em virtude da maior incidência de problemas institucionais das agências do setor público comparada às privadas.

1.2 Crescimento endógeno e gasto público: aplicação empírica

Os principais estudos acerca dos efeitos das políticas fiscais sobre crescimento econômico fundamentam-se em dois efeitos do gasto público sobre o crescimento econômico, que podem ter sinais opostos, de modo que o resultado líquido pode ser indeterminado. O primeiro efeito é negativo, devido à possibilidade de o aumento dos gastos públicos poderem ser um entrave ao crescimento, quando a carga fiscal é elevada e sua alocação é ineficiente. O segundo efeito é positivo e ocorre quando a oferta de bens

públicos produz externalidades positivas sobre a produtividade da economia e incentiva o investimento privado.

Há uma vasta literatura de trabalhos empíricos que estudam o papel dos investimentos públicos na determinação do crescimento econômico. Embora o modelo de Barro seja o arcabouço teórico utilizado na maioria dos trabalhos revisados, algumas adaptações são feitas a fim de viabilizar a mensuração dos diversos efeitos testados pelos autores. Discutimos a seguir alguns desses principais trabalhos.

Aschauer (1989) é o trabalho referencial que examina os efeitos do investimento público sobre a economia americana a partir de séries temporais do período de 1945 a 1985, para um painel de países. Utilizando mínimos quadrados ordinários, ele mostra que um aumento de 1% na relação capital público-capital privado eleva a produtividade total dos fatores em 0,39%, ou seja, há uma relação positiva entre o investimento público e o produto. Munnell (1990), faz exercício similar tomando como referência os estados americanos, e também encontrou um impacto positivo e significativo sobre o produto.

Rebelo (1991) analisa o impacto dos gastos públicos sobre o crescimento de longo prazo a partir da premissa de que tais gastos dependem da arrecadação de impostos proporcionais à renda, e encontra um efeito negativo da tributação sobre o crescimento. Ele interpreta que isto ocorre porque uma carga tributária menor traz maiores retornos líquidos ao setor privado, e assim aumenta a taxa de crescimento econômico.

Barro (1991) conclui que, controlando para o nível do produto per capita inicial, a taxa de crescimento econômico depende positivamente do estoque inicial de capital humano. Entretanto, o autor aponta que outras variáveis, como a instabilidade política, podem perturbar este efeito. Ele também observou que há uma correlação negativa e significativa entre o consumo do governo e o produto.

Douglas e Williams (1997), partindo do modelo de Barro (1990), calculam o impacto das despesas públicas sobre o crescimento usando gastos em capital, saúde e educação para medir seus efeitos sobre o capital humano. Tsoukis e Miller (2003) também usam o modelo de Barro (1990) como referencial teórico, e testam a hipótese de que os serviços do governo dependem exclusivamente dos capitais públicos, visto que a maximização da taxa de crescimento do imposto é dada pela elasticidade do capital público. Para incorporar os serviços públicos no modelo, os autores alteraram a função de produção utilizada por Barro, substituindo a variável dos gastos públicos pelas variáveis que representam o estoque de capital público e o gasto corrente de capital não-público. Os resultados não divergem da literatura tradicional mostrando que a incidência

do multiplicador do imposto sobre o crescimento reflete o efeito negativo da tributação sobre o retorno do capital privado, mas a participação dos investimentos públicos e das despesas de capital não-públicos têm um impacto positivo sobre a produtividade.

Mendoza et al (1997) utilizam uma abordagem distinta das apresentadas acima, e analisam o impacto da estrutura tributária sobre o crescimento econômico de longo prazo. Eles consideram dois tipos de tributação sobre a renda: do trabalho e do capital, mas encontram que ambos têm o mesmo resultado negativo sobre o crescimento. Ainda explorando a estrutura tributária Kwenka e Morrissey (2000) avaliam o efeito do tamanho do Estado sobre as taxas de crescimento econômico da Tanzânia, e mostram que aumentos nos investimentos públicos não tiveram impactos significativos sobre o consumo privado, e estão correlacionados com baixos níveis de crescimento econômico. Entretanto, eles encontram forte correlação positiva entre consumo do governo e a taxa de crescimento do produto real, e pouco efeito das despesas públicas direcionadas para formação de capital humano sobre o produto.

Em Moreno-Dodson (2008) a mensuração do impacto do gasto público sobre o crescimento é avaliada a partir de dois enfoques: componentes da despesa e as influências das condições políticas sobre o crescimento econômico em um modelo empírico na qual a taxa de crescimento do PIB per capita depende de três tipos de variáveis independentes: variáveis de controle, variáveis de condicionamento inicial e variáveis fiscais. A introdução de duas variáveis nesse estudo merece destaque: i) o índice de governança, visando avaliar a prática da boa gestão dos recursos públicos sobre o impacto do crescimento do total de gastos públicos e; ii) o coeficiente de eficiência técnica das despesas, pois se considera que nem todos os gastos públicos executados contribuem para o aumento do estoque de capital físico e/ou humano. Os resultados globais mostram que a despesa pública total e o superávit fiscal têm um impacto significativo sobre o PIB per capita. No que tange à composição das despesas, os resultados encontrados mostraram que apenas as despesas do tipo produtivas e as despesas econômicas apresentam efeito positivo significativo sobre o crescimento. Um resultado particularmente relevante refere-se às despesas de educação e de saúde, que apresentam um impacto positivo no crescimento, tanto no curto como no médio prazo, mas para que isto ocorra eles teriam que ser executados em conjunto com outros os gastos econômicos, e não de forma isolada.

Ambler, Bouakez e Cardia (2008) estimam modelos de vetores auto regressivos (VAR), para verificar se as evidências empíricas observadas em Blanchard e Perotti

(2002), as quais apontam o aumento dos gastos públicos como um propulsor do crescimento do consumo privado, contradizem ou não os resultados encontrados nos modelos de equilíbrio dinâmico, tais como o Real Business Cycle (RBC) e o modelo novo-Keynesiano. Nestes modelos, os acréscimos dos gastos públicos geram um efeito *crowding-out* no investimento e consumo privado devido ao efeito riqueza negativo. Incluindo gastos governamentais como variável endógena em um modelo RBC padrão, eles obtêm resultados semelhantes ao da literatura empírica: choques dos gastos do governo geram um grande e persistente aumento do consumo privado, assim como dos salários reais, independentemente dos gastos públicos e privados serem complementares ou substitutos.

1.3 Política fiscal e crescimento: aplicações para o Brasil

Analisando o contexto nacional, observa-se que a utilização da política fiscal é medida imprescindível para a promoção do crescimento econômico. Conforme destacado por Bonelli (2009), os períodos da história econômica brasileira recente com maiores taxas de crescimento do produto estão associados à forte elevação do gasto público, como o Plano de Metas do governo JK e o milagre econômico. O período pós-real é a única ressalva feita, pois o impacto positivo no PIB não está atrelado a aumentos das despesas públicas, mas sim aos efeitos benéficos da estabilização. Entretanto, todos os momentos relacionados com fraco desempenho do PIB estão fortemente ligados a políticas fiscais restritivas e a crises mundiais.

Os principais trabalhos que investigam esta relação empiricamente para o Brasil confirmam o forte efeito entre gasto público e PIB, as análises concentram-se muito mais em mensurar o tamanho do impacto e qual a relação de causalidade entre estas variáveis.

Ferreira (1994), utilizando a premissa de Barro, modela o papel dos investimentos públicos sobre o crescimento considerando seu financiamento e sua composição com relação ao total dos gastos públicos. A função de produção contempla a proporção dos gastos públicos em relação ao produto, a participação dos investimentos públicos sobre o produto, a parcela dos investimentos públicos em relação ao total dos gastos do governo, além da produtividade do capital público. Com isso, o autor encontra que nem sempre um aumento dos impostos acarretará em redução do crescimento econômico. Em casos em

que a proporção dos investimentos governamentais em relação à totalidade dos gastos públicos e a elasticidade produto-investimento não são suficientemente grandes para compensar o efeito negativo do tributo sobre a produtividade é possível haver crescimento econômico com incremento na carga tributária.

Já Ferreira (1996), principal referência para os estudos empíricos do impacto do gasto público sobre o crescimento para o Brasil, usa uma metodologia de estimação de modelos de vetores autor regressivos (VAR) para estimar o impacto do capital federal em infraestrutura (energia elétrica, transporte e telecomunicações) e o impacto do capital público total (capital das estatais e administrações públicas) sobre o PIB, durante o período de 1970 a 1993. As estimativas mostram que há uma forte relação entre o setor de infraestrutura e o produto no longo prazo, um aumento de 1% no capital de infraestrutura gera um aumento, no longo prazo, entre 0,34 e 1,12 por cento no PIB, dependendo da taxa de depreciação utilizada (6, 8 ou 10%). Em relação às séries de capital público mais amplas, os resultados são ainda maiores, indicando um acréscimo sobre o PIB entre 0,71 e 1,05 por cento.

Posteriormente, Ferreira e Malliagros (1998) ampliam a análise para os anos de 1950 a 1995. Os resultados encontrados confirmam a intensa relação entre o produto e o capital em infraestrutura, mas em um patamar inferior ao obtido por Ferreira (1996).

Cândido Jr (2001) apresenta uma visão diferente quanto ao efeito dos gastos públicos no Brasil. Ao analisar a relação entre gastos públicos no Brasil no período de 1947-1995, observa resultados distintos de acordo com a metodologia adotada. Quando utiliza as estimativas do efeito externalidade dos gastos e do diferencial de produtividade em relação ao setor privado, o resultado é negativo para o conceito mais restrito de gasto público (consumo + transferências), mas obtém uma resposta positiva quando inclui os investimentos das administrações públicas. A outra metodologia utilizada (*autoregressive and lag distributed model*) capta os efeitos dinâmicos da relação gasto público e produto, a fim de estimar uma solução de longo prazo, encontrando resultados negativos para ambos os conceitos de gasto público. Na visão do autor, esses resultados expõem que a proporção dos gastos públicos no Brasil está acima do seu nível ótimo, e que um aumento da carga tributária transfere recursos do setor mais produtivo para o menos produtivo. Assim, os efeitos sobre o crescimento são mais prejudiciais quanto menos produtivo for o gasto público.

Em Rocha & Giuberti (2005) são analisadas a relação entre o gasto público por setor e o crescimento econômico de longo-prazo para os estados brasileiros para o período

de 1986 a 2002. Os gastos públicos foram decompostos de acordo com duas características econômicas (correntes e de capital) e de acordo com sua classificação funcional, avaliando quatro categorias (defesa, educação, saúde, transporte e comunicação). Os resultados apontaram que os gastos com defesa, educação, transporte e comunicação foram significativos e os respectivos coeficientes, positivos. Mas o gasto com saúde não foi estatisticamente significativo. Com relação aos gastos com capital, o coeficiente foi positivo e estatisticamente significativo. Enquanto a relação entre os gastos correntes e o crescimento econômico apresentou sinal negativo.

Já Blanco e Herrera (2006) estimam o impacto de curto prazo e longo prazo da política fiscal sobre o produto a partir da interação entre a composição das despesas públicas e da tributação sobre crescimento. Os resultados mostram que a política fiscal brasileira é pró-cíclica: no curto prazo as expansões do produto estão associadas a saldos primários menores, enquanto a retração da produção está vinculada a volume menor de gastos públicos; no longo prazo, no entanto, a evidência mostra que a política fiscal é anticíclica. Também mostraram que os gastos com consumo ou previdência social não têm efeito sobre o produto, e os subsídios têm um efeito negativo sobre o produto. Além disso, destacam o efeito negativo da tributação sobre o crescimento do produto, ressaltando que aumentos dos investimentos públicos financiados através de elevação da carga tributária não é uma política aconselhável para o país.

O estudo de Souza e Kannebley Jr (2007) confirma que as políticas fiscal e tributária brasileiras, para o período de 1980 a 2006, estão de acordo com as premissas do modelo de crescimento de Barro (1990), que estabelece que estas políticas exercem impacto sobre as taxas de crescimento do produto no longo prazo. A estimação foi realizada utilizando modelos ADL (Modelos Auto Regressivos de Distribuição de Defasagens). Os resultados fornecem evidências de que os gastos públicos produtivos (gastos em defesa, segurança pública, saúde, saneamento, educação, cultura, habitação, urbanismo, comunicação, ciência, tecnologia, agricultura, indústria, comércio, serviços, energia, recursos minerais e transportes) estiveram positivamente relacionados às taxas de crescimento do produto no Brasil, durante o período estudado. Por outro lado, as receitas tributárias distorcivas (receitas da tributação incidente sobre a renda, a propriedade, o faturamento e a movimentação financeira dos agentes) estiveram negativamente relacionadas às mesmas taxas de crescimento durante igual período.

Cândido Jr (2008) avalia os impactos do investimento público sobre a renda per capita, a produtividade total dos fatores e o consumo do governo para o Brasil,

Argentina, Chile, Colômbia, México e Venezuela no período de 1970 a 2000. Os impactos são mensurados sobre o PIB e seus principais componentes, tais como consumo das famílias e investimento privado. A metodologia empírica utiliza o emprego dos recursos do modelo dos vetores auto regressivos cointegrados. Os resultados condizem com os encontrados na literatura, efeitos positivos dos gastos em infraestrutura sobre o produto. No entanto, ao considerar os gastos correntes do governo, existe um tamanho ótimo para seu crescimento, e o sinal deste efeito vai depender da razão entre consumo do governo e investimento público. Na maioria dos países o impacto é negativo, como é o caso do Brasil.

A importância dos gastos públicos em infraestrutura para o crescimento econômico brasileiro também é confirmada em Jayme Jr, Silva e Martins (2009). Considerando apenas os gastos públicos com infraestrutura de transportes para os estados brasileiros, para o período de 1986 a 2003, os autores mostraram que quanto maior os gastos neste setor melhor será o desempenho macroeconômico. O motivo apontado é que como os investimentos públicos em transporte estimulam o investimento privado em virtude das externalidades positivas que são capazes de gerar, faz aumentar a produtividade e o crescimento econômico. As estimativas realizadas, através das metodologias MQO, painel de efeitos aleatórios e painel de efeitos fixos, mostraram que um incremento de 1% da participação de investimento público em infraestrutura eleva em 0,1% a taxa de crescimento do PIB per capita.

1.4 Crescimento econômico e gasto público social

A literatura que aborda a relação dos gastos sociais como o crescimento econômico ainda é relativamente recente, não havendo um grande consenso sobre o resultado desta investigação. Em geral, os estudos partem da ideia de que o desenvolvimento econômico envolve outros fatores além do produto e investimento em capital físico. Além disso, o crescimento na política de Estado de Bem-estar gerou um aumento dos dispêndios na área social e estimulou um maior entendimento sobre seus impactos.

Easterly e Rebelo (1993) através de uma vasta amostra de dados, estudaram uma regressão em painel da renda per capita em relação às distintas categorias de investimento

público. O resultado encontrado foi uma relação positiva entre os dispêndios em transporte e comunicação e o produto, mas a maioria dos gastos das outras categorias não demonstrou participação robusta na determinação do aumento da taxa de crescimento, inclusive as de saúde e educação.

Em Devarajan (1996) [apud Souza e Kannebley Jr. (2007)] estudou-se como mudanças na composição das despesas públicas afetam o crescimento econômico de países em desenvolvimento, entre os anos de 1970 e 1990, utilizando variáveis fiscais como: educação, saúde, defesa, comunicação e transporte, todas em proporção ao total de gastos do governo. Além disso, foi utilizada uma variável de participação das despesas totais sobre o produto, recurso empregado para observar impactos de variações no tamanho do Estado sobre o produto. A avaliação empírica registrou um efeito positivo e estatisticamente significativo da razão entre as despesas correntes e a despesa total sobre a taxa de crescimento do produto real per capita. Já a razão das despesas de capital sobre as despesas totais tem uma correlação negativa com a taxa de crescimento per capita. Considerando as despesas totais, o impacto sobre o produto é positivo, mas estatisticamente insignificante. Outros resultados encontrados que são bastante interessantes, por contrariarem as premissas teóricas dos efeitos do capital humano, referem-se ao baixo efeito dos gastos em educação e saúde sobre o incremento do produto.

Hjerppe (2003) faz uma importante resenha da bibliografia empírica que aborda a relação entre capital social e crescimento econômico. O autor analisa as principais variáveis utilizadas na concepção destes trabalhos como: capital social público, capital social civil, cultura, pobreza e desigualdade de renda e nível do PIB, além das questões que envolvem a mensuração do capital social, demonstrando que as várias dimensões do capital social estão fortemente correlacionadas com o crescimento econômico. Porém, conclui que não é possível encontrar uma relação de causalidade entre elas.

Uma pesquisa mais apurada em torno do tema é realizada por Lindert (2004). A relação do crescimento econômico com os gastos sociais é investigada sob uma perspectiva histórica e empírica, desde o século XVIII. Historicamente, observa-se que a propagação da democracia e o estado de bem-estar do pós-guerra foram fundamentais para a elevação dos gastos sociais, e seu reflexo positivo sobre o produto é decorrente do ganho de produtividade. Em relação ao lado oneroso da tributação dos gastos sociais sobre o crescimento, ele argumenta que o custo sobre o PIB é pequeno e ocorre apenas em fase inicial. Em sua visão há um custo líquido zero no investimento em programas sociais desde que o planejamento e a gestão fiscal sejam bem realizados. No entanto,

Lindert ressalta que não são todos os tipos de gastos que promovem crescimento, destaca principalmente os destinados à saúde, educação e qualificação dos trabalhadores, áreas que afetam diretamente a produtividade, mas que estes efeitos positivos seriam suficientes para equilibrar o efeito negativo de outros tipos de gastos.

Outro trabalho importante que avaliou o papel dos gastos sociais foi Baldacci et al (2004). Além dos gastos em educação e saúde também foram medidas as intervenções de outras políticas sobre o capital humano, o crescimento econômico, e indicadores sociais, e ainda sua viabilidade para que os países em desenvolvimento alcançassem as Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDM). As despesas com educação e saúde têm impacto positivo, direto, e significativo, sobre a acumulação de capital nos setores de saúde e de educação, além de um impacto positivo indireto, porém significativo, sobre o crescimento. Um aumento em gastos com educação de 1 ponto percentual do PIB está associado a mais 3 anos de escolaridade, em média, e a um aumento total no crescimento de 1,4 pontos percentuais em 15 anos. Da mesma forma, um aumento nos gastos de saúde de 1 ponto percentual do PIB está associado com um aumento de 0,6 pontos percentuais na taxa de sobrevivência infantil abaixo dos 5 anos, e um aumento de 0,5 ponto percentual no crescimento anual per capita do PIB. O principal fato a ser apontado é em relação à defasagem dos efeitos dos gastos em educação sobre a melhora nos indicadores sociais e sobre o crescimento, pois dois terços do impacto direto das despesas de educação é sentida dentro de cinco anos, mas o impacto total materializa com um gargalo temporal significativo, de 10 a 15 anos, informação que deve ser contemporizada ao projetar políticas para área. Entretanto o choque dos gastos com saúde tem efeito imediato.

Partindo de uma visão distinta da maioria dos trabalhos da área, Ehrlich e Kim (2005) concluem que a relação entre o crescimento econômico no longo prazo e a política de seguridade social é problemática, não só quanto ao seu financiamento, mas também quanto a mudanças na composição demográfica da população. A ideia é que tais programas influenciam diretamente a escolha das famílias. Considerando um modelo de crescimento endógeno onde o investimento na formação do capital humano é um motor para o crescimento, os impostos e os benefícios sociais podem criar efeitos deletérios sobre o incentivo à acumulação de capital humano. Eles argumentam que estes efeitos não podem ser facilmente neutralizados por políticas públicas, por se tratarem de transferências entre gerações da mesma família.

Já o trabalho de Turnovsky e García-Peñalosa (2006) procura identificar através de um modelo de crescimento neoclássico de Ramsey os efeitos de uma distribuição

desigual de riqueza inicial entre os agentes. O objetivo é mostrar que em uma situação com oferta de trabalho endógena e agentes heterogêneos o equilíbrio macroeconômico é independente da distribuição da riqueza, enquanto a distribuição da riqueza depende da evolução da economia agregada. Além disso, a dinâmica da distribuição da riqueza depende do patamar em que a economia se encontra antes de convergir para o estado estacionário, caso o estoque inicial de capital esteja abaixo do nível de estado estacionário, então haverá uma redução da desigualdade de riqueza durante a transição.

Huber et al (2008) examinam os determinantes da despesa social em uma análise de séries de tempo para os dezoito países latino-americanos durante o período de 1970 a 2000, a partir de uma visão da situação política e demográfica de cada país. As variáveis utilizadas são os gastos em seguridade social e bem-estar como variáveis dependentes, e as variáveis independentes estão organizadas em quatro grupos: a) controles metodológicos; b) lógica de industrialização; c) globalização; d) fatores políticos. Os resultados mostraram que os gastos em seguridade social aumentam em governos democráticos, já os governos autoritários tendem a reduzir as despesas em saúde e em educação. Os países com grande população idosa, como era de se esperar, apresentam volume considerável de gastos em previdência e assistência social, sendo que essas também são as categorias de gastos que demonstram maior resistência à redução quando o país está enfrentando crise de dívida. Já os gastos com saúde e educação são os mais suscetíveis às restrições econômicas.

Para Jack e Lewis (2009) a relação entre investimentos em saúde e crescimento, medida a partir de uma visão microeconômica, é bastante clara, visto que a produtividade e consequentemente um maior salário estão associados a indivíduos melhores nutridos quando criança, a maiores níveis educacionais das mães, a melhoria do padrão de vida da sociedade e a avanços da medicina. Em relação ao capital físico, a condição saudável da população eleva sua expectativa de vida e em decorrência aumenta a poupança. Porém, para países com grande desigualdade social as mudanças na renda parecem ser independentes, ou mesmo, negativamente relacionados a mudanças no estado de saúde, pois a melhoria da saúde nos países pobres cresceu a um ritmo mais rápido que o dos países ricos. No entanto, o efeito da saúde sobre a renda, quando encontrado, é pequeno e muitas vezes ambíguo devido à dificuldade metodológica em estimá-los.

Revisada as principais referências para o estudo da política fiscal, do crescimento econômico e do gasto público social, observou-se que a literatura brasileira para o tema

ainda é pouco explorada, sendo que a grande maioria dos trabalhos desenvolvidos tratam do impacto dos gastos públicos em infraestrutura física. Mesmo a literatura internacional que aborda mais amplamente os efeitos dos gastos sociais ainda está concentrada em avaliar o retorno do capital humano, ou seja, um aspecto específico dos investimentos sociais, como saúde ou educação.

O modelo que será adotado nesta dissertação segue a maioria dos trabalhos que foram abordados nessa revisão bibliográfica, Barro (1990) e Barro e Sala-i-Martin (1992). No entanto, para calcular o impacto dos gastos sociais sobre o crescimento econômico será preciso fazer adaptações, dividindo os efeitos dos gastos públicos em infraestrutura e na área social. Embora o modelo de estimação dos parâmetros que vamos utilizar não vá seguir a grande parte dos trabalhos apresentados, espera-se que os resultados obtidos apontem para um efeito positivo dos gastos públicos sobre o crescimento econômico brasileiro.

2 ORÇAMENTO E A DESPESA PÚBLICA BRASILEIRA

Neste capítulo apresentam-se as bases legal, teórica e metodológica do orçamento público no Brasil, para permitir uma melhor compreensão das limitações estruturais e da execução dos programas sociais do governo federal. Além disso, serão abordados os conceitos e as classificações da despesa pública sob o contexto da estrutura orçamentária que serão empregados no terceiro capítulo, e também se analisa a evolução dos gastos públicos na última década.

2.1 Orçamento público brasileiro

Orçamento público é uma lei que exprime em termos financeiros a previsão de receitas e estimativa de despesas para o conjunto de ações vinculadas a um processo de planejamento público com objetivos e metas a alcançar durante um período de tempo. O orçamento é o reflexo das decisões políticas em relação ao atendimento da demanda da sociedade. De acordo com Jund (2006), o orçamento pode ser definido como:

um instrumento de planejamento de ação governamental, composto das despesas fixadas pelo Poder Legislativo, autorizando ao Poder Executivo realizá-las durante um exercício financeiro, mediante a arrecadação de receitas suficientes e previamente estimadas (Jund, 2006).

É difícil iniciar um estudo sobre a teoria e a estrutura orçamentária sem ressaltar a complexidade que a engloba. O orçamento pode ser analisado por distintas óticas e formas de classificação, além de ser regido por uma legislação ampla com aspectos específicos que devem cumprir etapas e prazos rigorosamente. Esta característica pode ser ressaltada através das múltiplas vertentes em que está inserido:

1. Jurídica: a qual integra ou define a lei orçamentária no conjunto de leis nacionais;
2. Econômica: corresponde à atribuição do orçamento o poder de intervir na atividade econômica;
3. Financeira: representa o fluxo financeiro gerado pelas entradas de recursos obtidos com a arrecadação de receitas e os dispêndios com as saídas de

recursos proporcionados pelas despesas, evidenciando a execução orçamentária.

4. Política: refere-se à determinação de prioridades para a execução orçamentária. Corresponde à característica de plano de governo ou programa de ação do grupo partidário detentor do poder.
5. Técnica: significa o conjunto de regras e formalidades técnicas e legais exigidas na elaboração, aprovação, execução e no controle do orçamento.

Além da ótica, o orçamento público também pode ser classificado quanto a sua forma de elaboração: legislativo, executivo ou misto. O legislativo é o tipo de orçamento em que sua elaboração, votação e aprovação são realizadas pelo poder legislativo, enquanto o poder executivo é responsável apenas pela execução. A diferença para o segundo tipo é que neste todas as etapas cabem ao poder executivo. Já no orçamento do tipo misto a elaboração e execução são de responsabilidade do executivo, enquanto a votação e o controle são de competência do legislativo. Este é modelo adotado no Brasil onde o Congresso exerce as funções legislativas que são sancionadas pelo poder executivo.

A elaboração e o controle do orçamento devem seguir alguns princípios de acordo com a Constituição, o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade. (Brasil. Lei nº 4.320/64, art. 2º)

Para Jund (2006), os princípios orçamentários são regras que direcionam o processo de elaboração, aprovação, execução e controle do orçamento, estabelecidos na própria Constituição Federal e na legislação complementar de forma implícita ou por intermédio de interpretações doutrinárias acerca da matéria orçamentária. Assim, os princípios orçamentários têm por objetivo garantir o cumprimento das bases propostas no orçamento, tais como: legalidade, anualidade, unidade, universalidade, programação e publicidade.

O orçamento público teve uma evolução conceitual obtida através de novas teorias e tecnologias que mostraram e difundiram diferentes técnicas de elaboração para que ele fosse utilizado como instrumento de planejamento e alcançasse seus fins. O orçamento programa, utilizado pelo Brasil, constitui o primeiro processo da reforma técnica orçamentária, que tinha por objetivo obter economia e eficiência no serviço público a

partir da avaliação e autorização das despesas por funções. Ao classificar as despesas por funções, atividades e tarefas governamentais, passa a vincular a técnica orçamentária com o planejamento econômico e social. O cerne da preocupação do orçamento programa é a identificação dos custos dos programas propostos para alcançar os objetivos e quantificar os métodos.

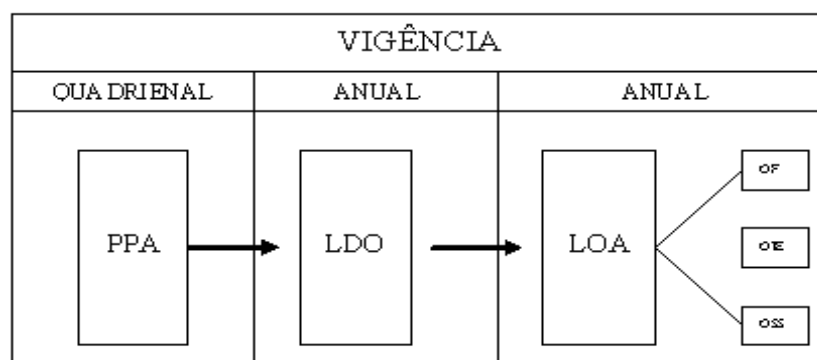
2.1.1 Estrutura Orçamentária Brasileira

A Constituição Federal de 1988 criou um novo sistema de planejamento e orçamento público com elevado grau de detalhe ao introduzir, no artigo 165, um processo de alocação de recursos que compreende as atividades de planejamento e orçamento, mediante a definição de três instrumentos de iniciativa do Poder Executivo: o Plano Plurianual; a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. A figura 1 representa a inter-relação entre estes instrumentos e sua composição. Nas seções subsequentes eles serão melhor detalhados.

De acordo com Alston et al (2005), o principal objetivo dessa inovação foi a de coordenar o planejamento do orçamento através de uma sofisticada estrutura hierárquica que racionaliza o processo em um período de quatro anos que não o restringe a uma lei orçamentária única, além de dissociar a vigência do Plano ao mandato político. Para Pares e Valle (2006), este sistema de planejamento público tem um duplo propósito. De um lado, orienta a política pública e as grandes mudanças na sociedade que necessitam de um período superior a de um orçamento anual. Por outro lado, pode apoiar a política fiscal de médio prazo, à medida que sua articulação com o orçamento permita-lhe gerar os impactos fiscais, no médio prazo, das decisões presentes.

A perspectiva de planejamento no Estado que surge da Constituição segue o padrão do modelo de gestão pública sugerido pelo Banco Mundial e pelo FMI, que utiliza a integração entre planejamento e o ciclo do gasto como forma de introduzir a visão estratégica como parte da gestão por resultados. Segundo este modelo a plurianualidade torna-se fundamental para o cumprimento dos resultados, visto que estes só se concretizam em horizontes maiores que o ciclo de um exercício orçamentário.

Figura 1. Inter-relação entre os instrumentos de planejamento orçamentário



Fonte: JUND, 2006.

Onde:

PPA – Plano Plurianual

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

OF – Orçamento Fiscal

OIE – Orçamento de Investimentos de Estatais

OSS – Orçamento da Seguridade Social

A. Plano Plurianual (PPA)

“O Plano Plurianual consiste em planejamento estratégico de médio prazo, que contém os projetos e atividades que o governo pretende realizar, ordenando as suas ações e visando à consecução de objetivos e metas a serem atingidas nos quatro anos de mandato” (JUND, 2006).

Ao final do primeiro mandato, o governo executivo federal deve elaborar o PPA como um reflexo das suas principais metas estratégicas a longo prazo, para que ele sirva como um documento institucional do planejamento das despesas e da ação estatal. Uma característica importante do PPA refere-se à sua vigência. Embora ele seja elaborado para quatro anos, o período não coincide totalmente com o período de mandato do governo que o elaborou, ou seja, é iniciado no segundo exercício financeiro do mandato do chefe do executivo e terminado no primeiro exercício do mandato subsequente. Através dessa propriedade evita-se uma prática comum no Brasil de interromper obras ou programas iniciados na gestão anterior, simplesmente por questões político-partidárias.

O PPA deverá estabelecer, de forma clara e regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública para as despesas correntes, de capital e

para as relativas aos programas de duração continuada. A fim de, fundamentalmente, garantir que a alocação de recursos nos orçamentos anuais seja transparente e compatível com as normas e objetivos do plano.

A partir do PPA 2000-2003, foi instituída uma nova metodologia de planejamento com o objetivo de reestruturar toda a ação governamental em um conjunto de programas, entendidos como unidades de gestão, com metas e resultados esperados definidos claramente. Um programa pode conter várias ações, que representam a realização da atividade orçamentária vinculada a ele e contribuem para atender ao objetivo de um programa. Por isso, toda a ação finalística do Governo Federal contida no PPA deve ser estruturada em programas, orientados para consecução dos objetivos estratégicos definidos, e executados sob a forma das ações.

B. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Também instituída pela Constituição de 1988, a Lei de diretrizes Orçamentárias cumpre a função de ser a principal conexão entre o Plano Plurianual e o Orçamento Anual, ou seja, é a ligação entre os planos estratégicos e os de execução. A LDO deve “estabelecer, em conformidade com o PPA, as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as de capital, para o exercício financeiro subsequente”. (BRASIL.Constituição (1988), art 165, parágrafo 2º).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem vigência anual, sendo que deve ser enviada ao Congresso até quinze de abril e aprovada ainda no primeiro semestre. A partir da entrega da LDO ao legislativo dois momentos de debate orçamentário são estabelecidos. O primeiro, de natureza mais estratégica, foca em definir as diretrizes e metas para o exercício seguinte, além de aspectos macroeconômicos. O segundo é centrado na alocação dos recursos nas ações do governo, e tem um aspecto operacional. O objetivo é permitir que os legisladores também possam discutir as estratégias orçamentárias e influenciar no processo.

Deste modo, a LDO deve compreender: a) as metas e prioridades da Administração Pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; b) as diretrizes para mudanças na legislação tributária; c) a autorização da concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração de servidores, a criação de cargos, empregos, funções ou alteração na estrutura de carreira, bem como admissão e contratação de pessoal a qualquer título nos órgãos e entidades da Administração Pública,

com exceção das empresas públicas e as sociedades de economia mista; d) fixação dos objetivos e políticas das instituições financeiras federais como Caixa Econômica Federal, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e do Banco do Brasil.

De acordo com o PPA e a LDO aprovados pelo Congresso, o executivo formula a Proposta de Lei Orçamentária (PLO), a qual detalha o total de receitas e despesas estimados para cada programa e atividades especificamente. Assim como os instrumentos anteriores, a PLO deve passar pelo crivo dos legisladores, mas também pelo Comitê Misto do Orçamento, para só então o executivo poder promulgá-lo como lei.

C. Lei Orçamentária Anual (LOA)

A Lei Orçamentária Anual compreende a programação das ações a serem executadas, visando à viabilização das diretrizes, dos objetivos e metas programadas no Plano Plurianual, buscando a sua concretização em consonância com a diretrizes estabelecidas na LDO.

A LOA, de iniciativa do Poder Executivo, conterá a previsão da receita e a fixação da despesa, compreendendo o:

1. Orçamento Fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
2. Orçamento de Investimentos das Empresas, em que a União, direta ou indiretamente detenha a maioria do capital social com direito a voto; e
3. Orçamento da Seguridade Social, abrangendo todas as entidades e os órgãos a ela vinculados, da Administração direta ou Indireta, bem como fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Cabe ressaltar que existirá apenas uma LOA por ente de federação na qual constarão as três peças orçamentárias. A vigência é anual, relativa ao exercício financeiro, que coincidirá com o ano civil (1º janeiro a 31 de dezembro).

D. Planejamento e o processo orçamentário brasileiro

Os avanços teóricos e institucionais do orçamento público brasileiro em termos de planejamento foram significativos, além da nova estrutura orçamentária apresentada, um fator merece enorme destaque, a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal³ (LRF), criada em 2000, estabelece normas de finanças públicas, com destaque para a questão do planejamento e do controle, visando a responsabilidade na gestão fiscal nas três esferas de governo. Ela também especifica, com maior rigor, as regras orçamentais e fiscais do endividamento do setor público e as operações de crédito. A partir da LRF, a União, os estados e municípios devem estar aptos para administrar os recursos públicos de forma planejada, explicitando controles eficientes sobre as receitas e despesas públicas. Assim, todos os governos estão sujeitos as mesmas regras, limites e condições, não sendo mais permitido o financiamento, e principalmente, o repasse de dívidas intra-governo.

Na visão de Vignoli (2004), a LRF pode ser analisada em quatro blocos distintos: i) planejamento, que aborda questões como metas e riscos fiscais, e definição de tetos máximos para o aumento dos gastos com pessoal em todos os entes federativos; ii) dívida e endividamento público, que estabelece limites ao endividamento e às operações de crédito, assim como à recondução da dívida aos padrões permitidos; iii) gestão patrimonial, determina como as disponibilidades de caixa das esferas de governo devem ser trabalhadas, inclusive as referentes à previdência social e à preservação do patrimônio público e; iv) transparência, controle, fiscalização, disposições finais e transitórias, que estão relacionadas à transparência da gestão fiscal, à escrituração e consolidação das contas a serem apresentadas aos órgãos competentes.

Entretanto, a dificuldade do Brasil em estabelecer seu processo orçamentário como um instrumento de planejamento estratégico em relação a sua captação de receitas, e principalmente, a sua execução dos gastos ainda é proeminente. Fatores como a rigidez orçamentária, e o seu caráter autorizativo impedem que essas melhorias não se traduzam em mais qualidade do uso do recurso público.

A rigidez orçamentária brasileira se expressa na ocorrência de uma elevada quantidade de receitas vinculadas e no grande volume de despesas obrigatórias. Em função dessa estrutura, os recursos disponíveis para uso discricionário dos gestores públicos são reduzidos, o que interfere na capacidade do Estado intervir economicamente no atendimento às demandas sociais.

Vinculações orçamentárias são mecanismos comuns nos países para garantir proteção do Estado a determinadas políticas ou serviços prioritários, além de garantir fluxo ininterrupto de recursos, essenciais ao planejamento a médio e longo prazo. No

³ Lei Complementar nº 101, 04 de maio de 2000.

entanto, a grande questão que cerca o orçamento brasileiro é a magnitude dessas vinculações. De caráter constitucional temos em relação a receita: i) que pelo menos 18% de todos os impostos devem ser aplicados no desenvolvimento e manutenção da educação; ii) o financiamento da seguridade social através de diversas contribuições sociais; iii) transferências automáticas a estados e municípios (FPE e FPM). Posteriormente, também foram criadas a CPMF atribuindo sua arrecadação à saúde e a CIDE com recursos destinados à infraestrutura de transporte, subsídios para o álcool-combustível e projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo. Em relação aos gastos foram instituídos limites sobre o montante mínimo que deve ser atribuído a certas áreas, principalmente, saúde e educação e a obrigatoriedade de dispêndio com assistência social, auxílio desemprego e salários dos servidores.

Deste modo, com 42%⁴ da receita pública vinculada, demonstra-se que a margem do governo para planejar e formular as políticas é bastante restrita. Tornando-se ainda mais preocupante ao considerar a restrição que é imposta à sua atuação perante aspectos macroeconômicos como investimentos produtivos, estabilização e dívida pública.

Conforme observado por Oliveira, Tacca Júnior e Silva (1996), a vinculação limita a possibilidade de se discutir a alocação de recursos em áreas alternativas de acordo com critérios de otimização. Além disso, a vinculação implica a perpetuação de um dado conjunto de prioridades, negando as alterações na hierarquia dessas prioridades que ocorrem, em qualquer sociedade, com o decorrer do tempo.

Como medida paliativa a esse problema, alguns mecanismos de desvinculação de receitas foram criados como o Fundo Social de Emergência (1994-95) e a Desvinculação das Receitas da União – DRU (criada em 2000 e ainda vigente). A Emenda Constitucional⁵ que cria a DRU estabelece que:

“É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2011, 20% (vinte por cento) da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais.”

O outro importante aspecto do arcabouço orçamentário no Brasil que interfere na boa prática do planejamento se refere a sua execução, visto que não há nenhuma obrigação legal que exija a implementação dos compromissos firmados na LOA. Ou seja,

⁴ Valor referente às deduções da receita corrente para o ano de 2008 (SIAFI).

⁵ A criação da DRU foi instituída pela Emenda Constitucional nº 27 de 2000 e já sofreu duas prorrogações através da EC nº 47/2003 e EC nº 56/2008, que determina sua vigência até 2011.

mesmo com todo o processo prévio de planejamento de decisão e alocação dos gastos, não é garantido que ela ocorra conforme o previsto ou mesmo que aconteça.

Os créditos adicionais (especiais, extraordinários e suplementares) que autorizam o Executivo a realizar despesas que não foram computadas na LOA são instrumentos que permitem novas alterações e redistribuição de recursos. Acontece que essas modificações fazem com que o orçamento realizado (executado), seja diferente do autorizado (planejado) o que implica em contradições quanto aos princípios orçamentários da universalidade e exclusividade. Além disso, à recorrência aos decretos de contingenciamento, os quais permitem a suspensão integral ou parcial das despesas dissocia ainda mais as etapas de planejamento e execução.

2.2 Despesa pública no Brasil

Nesta seção trataremos de ampliar o escopo conceitual e metodológico acerca da despesa pública orçamentária. Baseado, principalmente, no Manual da Despesa Nacional, produzido pela Secretaria do Tesouro Nacional e pela Secretaria de Orçamento Federal, o estudo enfocará a concepção da despesa dentro da estrutura do orçamento público sob as diversas óticas quanto à natureza e classificação.

Despesa Orçamentária Pública, na visão oficial do governo brasileiro,

“é aquela executada por entidade pública e que depende de autorização legislativa para sua realização, por meio da Lei Orçamentária Anual ou de Créditos Adicionais, pertencendo ao exercício financeiro da emissão do respectivo empenho”. (BRASIL, 2008a).

Jund (2006) conceitua a despesa pública com um enfoque mais contábil a definindo como a parte do orçamento onde são classificadas todas as autorizações para gastos com as várias atribuições e funções do Estado. Ressalta-se nesta definição que se deve especificar qual o destino e a finalidade dos gastos, assim pode-se entender a despesa pública como um grupo de dispêndios realizados pelo governo, previamente estabelecidos em lei orçamentária ou especial, a fim de promover o serviço público.

Posteriormente, apresentaremos a evolução da participação da despesa pública na composição do produto brasileiro e em seguida serão levantadas algumas causas para a execução destas despesas públicas não serem realizadas de forma eficiente.

2.2.1 Estrutura da Despesa Pública Orçamentária

As despesas podem ser observadas sob variados aspectos e abordagens de acordo com as classificações orçamentárias em que estão organizadas. Esta organização visa identificar as despesas, e assim a política de gasto governamental, conforme as metas e objetivos determinados inicialmente no argumento de sua criação. As classificações são estabelecidas no âmbito institucional, funcional e programático.

A. Classificação Institucional

A classificação institucional tem por objetivo demonstrar como a estrutura organizacional de alocação dos créditos orçamentários está autorizada a gastar num determinado exercício financeiro. Ela está estruturada em dois níveis hierárquicos: órgão orçamentário e unidade orçamentária. O órgão é qualquer instituição que integra a estrutura administrativa dos três poderes da União, enquanto a unidade orçamentária é o conjunto de serviços subordinados ao mesmo órgão a que serão consignadas dotações próprias.

A norma orçamentária estabelece que essa classificação deve ser identificada por um campo de cinco dígitos (XX.XXX), sendo que os dois primeiros algarismos representam o órgão, e os três últimos identificam as unidades orçamentárias (UO) a ele vinculadas. Como estabelecido no Manual Técnico de Orçamento (BRASIL, 2008 b) em casos especiais, um órgão ou uma unidade orçamentária pode não corresponder a uma estrutura administrativa como ocorre, por exemplo, com alguns fundos especiais e com os “órgãos”: “transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios”, “encargos financeiros da União”, operações oficiais de crédito”, “refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal” e “Reserva de Contingência”.

Assim, a partir da classificação funcional é possível avaliar o quanto cada órgão recebeu de recurso, e como essa dotação foi alocada internamente.

B. Classificação Funcional

A classificação funcional separa as dotações orçamentárias em funções e subfunções, de acordo com as grandes áreas de atuação, definindo em cada uma delas

qual a despesa que será efetuada. Essa estrutura atua como um aglutinador dos gastos públicos por área de ação governamental. Sua aplicação comum e obrigatória, no âmbito das três esferas de poder, viabiliza a consolidação nacional dos gastos do setor público. Além disso, as funções e subfunções estão vinculadas aos Programas, que à medida que são organizados por um critério de afinidade ou tipicidade, permitem que se analise as prioridades do Governo em suas diversas áreas de atuação.

Essa classificação é representada por cinco dígitos. Os dois primeiros referem-se à função, que significam o maior nível de agregação e está relacionada com a missão institucional do órgão (saúde, educação, defesa). Já os três últimos dígitos representam a subfunção, que podem ser traduzidas como agregadores das diversas áreas de atuação do setor público, nas esferas legislativa, executiva e judiciária.

C. Classificação Programática

A partir do PPA 2000-2003 e do Orçamento 2000, a classificação vigente na estrutura orçamentária brasileira passou a ser a programática. Com essa mudança, toda a ação governamental passou a ser organizada em programas com metas estratégicas a serem cumpridas no exercício em questão. Assim, cada programa deve ser responsável em solucionar um problema ou uma demanda específica da sociedade.

Segundo Jund (2006), o objetivo principal da classificação programática é apresentar à sociedade as realizações do governo, deste modo ela é constituída tendo por base duas categorias, os programas e as ações:

1. Programa: é o instrumento de organização da ação governamental. Atualmente, os programas são distribuídos no PPA em dois grupos: i) programas finalísticos, os quais resultam bens e serviços ofertados diretamente à sociedade e os resultados podem ser mensurados; ii) programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais que são direcionados aos “serviços típicos de Estado, ao planejamento, à formulação de políticas setoriais, à coordenação, à avaliação ou ao controle dos programas finalísticos, resultando em bens ou serviços ofertados ao próprio Estado, podendo ser composto inclusive por despesas de natureza tipicamente administrativas”. (BRASIL, 2008a).

“O programa é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores instituídos no plano, visando a solução de

um problema ou o atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade. É o módulo comum integrador entre o plano e o orçamento.” (Brasil,2007b)

Sendo assim, no plano deverá conter as especificações de cada programa:

- a) objetivo;
- b) órgão responsável;
- c) valor global;
- d) prazo de conclusão;
- e) fonte de financiamento;
- f) indicador que quantifique a situação que o programa tenha por fim modificar;
- g) metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo;
- h) ações não integrantes do Orçamento Geral da União, necessárias à consecução do objetivo;
- i) regionalização das metas por Estado.

2. Ações: são operações que produzem bens ou serviços destinados a cumprir os objetivos do programa. Também é considerada uma ação, medidas como transferências intergovernamentais obrigatórias ou voluntárias ou na forma de subsídios, doações, contribuições. As ações ainda podem ser segmentadas em três tipos, conforme suas características:

- a) Atividades: operações contínuas e permanentes com a intenção de produzir bens ou produtos úteis à manutenção da ação governamental.
- b) Projeto: operações que gera um produto final, em um período determinado, com a finalidade de aperfeiçoar ou expandir a ação.
- c) Operação Especial: são operações que não se enquadram como atividades ou projetos, não gerando nenhum produto ou serviço para melhoria ou expansão da ação governamental. Várias modalidades de encargos, transferências, amortizações, dentre outras despesas que não contribuem para o retorno de bens ou serviços ao contribuinte e à Administração Pública são exemplos.

D. Classificação segundo à natureza

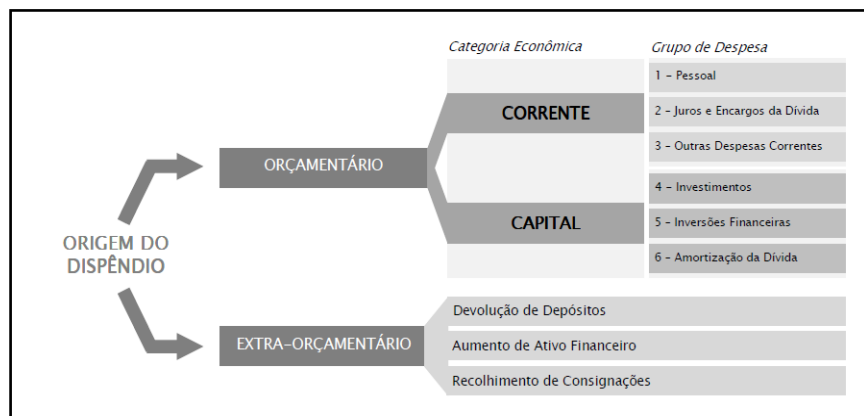
Outra forma de analisar a composição da despesa orçamentária é através de sua natureza. Primeiramente, deve-se identificar se a despesa é de natureza extra orçamentária ou orçamentária. As extra orçamentárias são saídas de recursos financeiros transitórias adquiridos por meio de receitas também extra orçamentárias, não registradas em orçamento ou em créditos adicionais. As despesas orçamentárias caracterizam-se por serem fixas e especificadas na lei do orçamento previamente autorizado pelo poder legislativo, e são divididas em quatro categorias: econômica, grupo de natureza, modalidade de aplicação e elemento de despesa.

Assim como nas anteriores, a segmentação das despesas quanto à sua natureza cumpre uma finalidade importante no estudo e transparência das finanças públicas.

A categoria econômica, ao separar os gastos em correntes e de capital possibilita que se saiba a parcela do quanto de recursos é alocado para investimento público e o quanto é destinado apenas para a manutenção da máquina pública. Deste modo, entende-se quais as prioridades do Estado e como está distribuído o recurso público na economia nacional. Já a categorização por grupo de natureza de despesa reúne os componentes de despesa com as mesmas características conforme o objeto de gasto, ou seja, define para um determinado tipo de despesa qual o seu dispêndio total em todos os órgãos e unidades orçamentárias.

Elemento de despesa é a segmentação da classificação por natureza de despesa que identifica os objetos de gasto, tais como pensões, aposentadorias e outros de aspecto administrativo. A classificação quanto à modalidade de aplicação, além de evitar que haja dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados, também é responsável por indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades. No diagrama abaixo é apresentada a estrutura da despesa segundo sua natureza:

Figura 2. Estrutura da despesa segundo a natureza

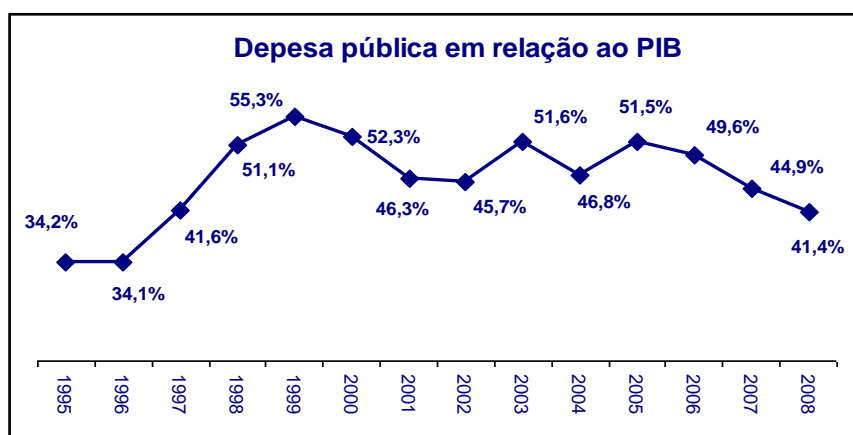


Fonte: BRASIL, 2008a.

2.2.2 Evolução recente do tamanho do Estado no Brasil

Analisando a evolução recente do tamanho do Estado brasileiro observa-se um crescimento substancial na última década. Conforme mostra abaixo o gráfico 1, a participação da despesa pública em relação ao PIB passou de um patamar de 34% em 1995 para 41,4% em 2008, este indicador atingiu dois picos em 1999 (55%) e 2003 (52%), anos em que se iniciaram novos ciclos governamentais. Segundo Shikda e Araújo Jr (2006), em um diagnóstico de mais longo prazo pode ser atribuída a responsabilidade pelo aumento dos gastos públicos à maior demanda por bens públicos e os processos de redemocratização e da constituinte que buscaram compensar com mais benefícios à população as perdas sociais do regime anterior (governos militares).

Gráfico 1: Despesa Pública em relação ao PIB



Fonte: SIAFI - STN, 2009.

Mais recentemente as frustradas tentativas de reforma da previdência e tributária que visavam aprovar uma forma mais eficiente de arrecadação, corroboraram o panorama desfavorável. Outro efeito negativo que se observou no período analisado é a maior preocupação com a eficiência arrecadatória em detrimento aos efeitos distorcivos que uma carga tributária elevada gera na economia. Ou seja, buscou-se garantir mecanismos que garantissem receitas para financiamento dos gastos, mas não avaliou se a forma mais eficiente de fazê-lo era reduzir as despesas ou aumentar a arrecadação.

A carga tributária atingiu 36% do PIB em 2007, extrapolando os 32,36%⁶, valor calculado por Shikda e Araújo Jr (2006), como carga tributária ótima para o país. Desta forma, o excesso de participação estatal na economia implícita em uma tributação muito elevada implica um processo produtivo privado menor e de mais baixa qualidade, que tem um efeito inverso do esperado pelo governo.

2.2.3 Algumas causas da ineficiência do Estado no Brasil

Diversas práticas usualmente empregadas no Brasil são apontadas como causas para ineficiência no gasto com recursos públicos. Ilustraremos algumas delas analisando as transferências intergovernamentais e as contribuições sociais, pois elas são importantes mecanismos de financiamento dos gastos sociais.

As transferências entre as esferas de governo são usadas como instrumento de correção dos desequilíbrios verticais e horizontais existentes no país. Os desequilíbrios horizontais referem-se às desigualdades regionais da federação. Ou seja, as regiões Sul e Sudeste mais desenvolvidas e industrializadas, portanto, com maior capacidade para arrecadar impostos, transferem receitas para o Norte-Nordeste, que têm maiores índices de pobreza. Desequilíbrios verticais estão relacionados com a eficiência dos mecanismos de arrecadação e de dispêndio. Porém, a arrecadação de maior parte dos tributos tende a ser mais eficiente quando realizada de forma centralizada, pelo governo federal. Além disto, alguns gastos públicos, principalmente os serviços diretos à população como

⁶ Shikda e Araújo Jr (2006) calcularam a carga tributária ótima para o Brasil através de um modelo de crescimento econômico em que as demandas privada e pública servem como insumos para o crescimento.

educação e saúde, são mais eficientes quando realizados de forma descentralizada.⁷ As transferências intergovernamentais nesse caso atuam no sentido de equilibrar as receitas e os gastos de cada estado e município, pois os recursos estão em posse da União enquanto a obrigação de prover a população com os serviços básicos é encargo dos entes estaduais e municipais.

As transferências subnacionais podem ser classificadas em três gêneros:

- a) Transferência incondicional e sem contrapartida: são os tipos principais de transferências realizadas no Brasil, os casos mais significativos são os repasses do Fundo de Participação do Estado e do Município (FPE e FPM), e a divisão do ICMS, onde estados e municípios recebem proporcionalmente ao arrecadado localmente.
- b) Transferência condicional e sem contrapartida: instrumento vinculado a objetivos específicos do governo central, garante recursos necessários para que governos locais ofereçam determinados serviços com o padrão de qualidade desejado. O Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) é um exemplo, o governo federal realoca recursos para que os estados e municípios possam financiar a educação básica.
- c) Transferência condicional e com contrapartida: refere-se aos casos em que em que os governos locais são estimulados a aumentar a oferta de um serviço público de referência para que possa expandi-lo para população de outros municípios.

Entretanto, intervenções públicas estão suscetíveis a falhas de governo. No caso das transferências intergovernamentais, estas falhas podem incentivar a elevação do gasto público. A relação é simples: ao não ser onerado pela tributação resultante da receita recebida, a preocupação em alocá-la do melhor modo possível é reduzida. O elo entre arrecadação e gasto é perdido, a população fica sem a noção de quanto custam os serviços públicos e os indivíduos não se sentem responsáveis por fazer uma análise custo-benefício cuidadosa destes gastos (Gasparini e Cossio (2006)).

Além do efeito indicado acima, as transferências também podem incentivar a redução da arrecadação local. A diminuição dos impostos pagos por esses cidadãos locais pode lhes trazer um benefício fiscal, porém é bastante ineficiente no âmbito nacional à

⁷ Ver Santos (2008), Guedes e Gasparini (2007).

medida que os recursos são obtidos via tributação excessiva de outras regiões gerando uma subutilização da base tributária em um ambiente de déficits (RIBEIRO, 2008).

Outra questão apontada por Prado (2008) também explica em parte a ineficiência do Estado brasileiro pela ausência de condicionalidade nas principais transferências intergovernamentais. O FPE e o FPM representam 59% do total de transferências realizadas pela União⁸, no entanto não há nenhum instrumento que determine em que setor, nem com que nível de qualidade os repasses devem ser aplicados. A alocação discricionária desses recursos exigiria um sistema político local desenvolvido, em que existissem mecanismos efetivos de controle da ação governamental através da mobilização social, e principalmente, instituições democráticas sólidas e com responsabilidade fiscal. Estas instituições e mecanismos estão ausentes na maioria dos municípios. Segundo Santos (2008) os principais municípios beneficiados pelo FPM têm menos de 50 mil habitantes, a capacidade de autofinanciamento é insuficiente e as receitas provenientes do fundo chegam a representar 90% do orçamento total. Em contrapartida, não se observa uma evolução significativa na condição de bem-estar da população dos mesmos.

Uma explicação apontada por Gasparini e Cossio (2006) para a baixa eficiência na aplicação das receitas oriundas das transferências é baseada no pressuposto de que indivíduos sempre agirão em benefício próprio, mesmo quando exercendo cargos públicos, e isso altera a composição dos gastos do estado e dos municípios:

[...] um aumento da importância das transferências no financiamento local leva a uma maior participação, na despesa total, dos gastos de caráter administrativo-burocrático e à redução da parcela das despesas sociais e de infraestrutura, visto que estas últimas geram benefícios difusos a comunidade, enquanto aqueles beneficiam especificamente os participantes da administração do governo. (GASPARINI e COSSIO, 2006).

O modelo de tributação adotado após 1988 aumentou as receitas federais através das contribuições sociais, e redirecionou a base desta arrecadação adicional para o faturamento e lucros das empresas ao invés da folha salarial, como as arrecadações do CSLL, do Cofins, e do PIS-PASEP.⁹ Esta mudança foi causada por uma característica das contribuições: são instituídas exclusivamente pela União sem a obrigatoriedade de repartição com estados e municípios, associada ao fato de poderem ser recolhida noventa

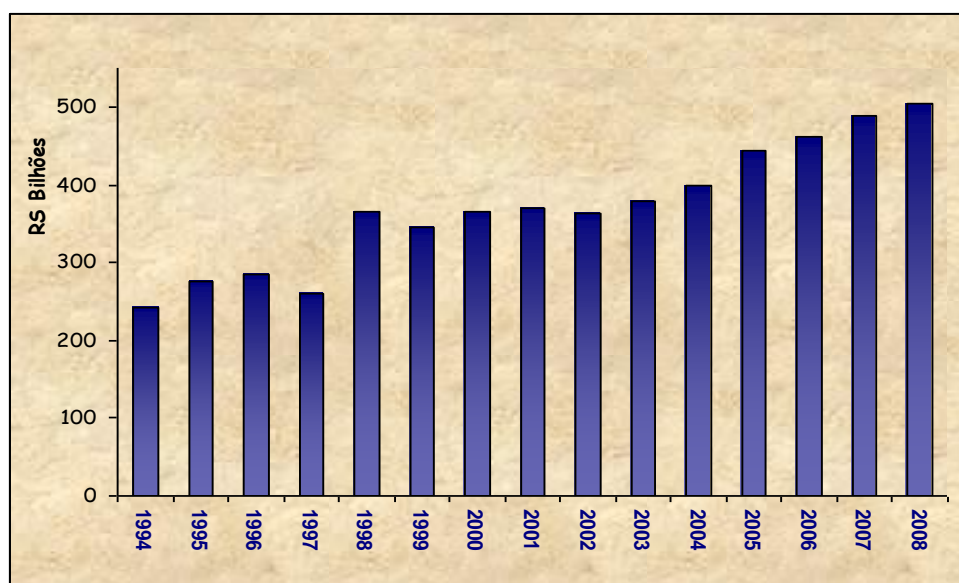
⁸ Dados relativos a 2008, disponíveis na STN.

⁹ CSLL (Contribuição Social dos Empregadores para Seguridade sobre Lucro Líquido), Cofins (Contribuição Social dos Empregadores para Seguridade Social sobre Faturamento, PIS (Programa de Integração Social), PASEP (Programa de Formação do Patrimônio do servidor Público).

dias após sua criação (diferentemente dos impostos comuns, que só podem vigorar a partir do próximo ano fiscal).

De fato, a evolução da arrecadação mostra um crescimento significativo (gráfico 2), principalmente após a implantação da DRU¹⁰ e da CPMF¹¹. Percebe-se que a CPMF é o maior responsável por esse resultado, à medida que sua participação em relação ao PIB elevou-se de 4% em 1995 para 7% em 2008. Alguns aspectos da conjuntura econômica no período denotam sua importância para a estabilização fiscal brasileira, como a prevalência de consecutivos e crescentes superávits primários sem que houvesse maior endividamento público ou pressão inflacionária. (Afonso e Araújo (2004)).

Gráfico 2: Arrecadação Federal 1994 - 2008 (em R\$ Bilhões)



Fonte: RECEITA FEDERAL, 2009

No entanto, conforme apontado por Varsano et. al. (2001) estas contribuições sociais são de caráter cumulativo, o que causa uma distorção na economia, pois oneram cada etapa da cadeia produtiva. A produção nacional também sofre desvantagem em competitiva em relação aos produtos importados, pois o imposto sobre importados só é cobrado na fase de comercialização. Desta forma, é eminente a sobrecarga que os tributos

¹⁰ Desvinculação de Receitas da União é um mecanismo que disponibiliza ao governo a quinta parte da arrecadação proveniente das contribuições sociais para alocar discricionariamente no orçamento, não tendo a obrigatoriedade de revertê-lo para área social.

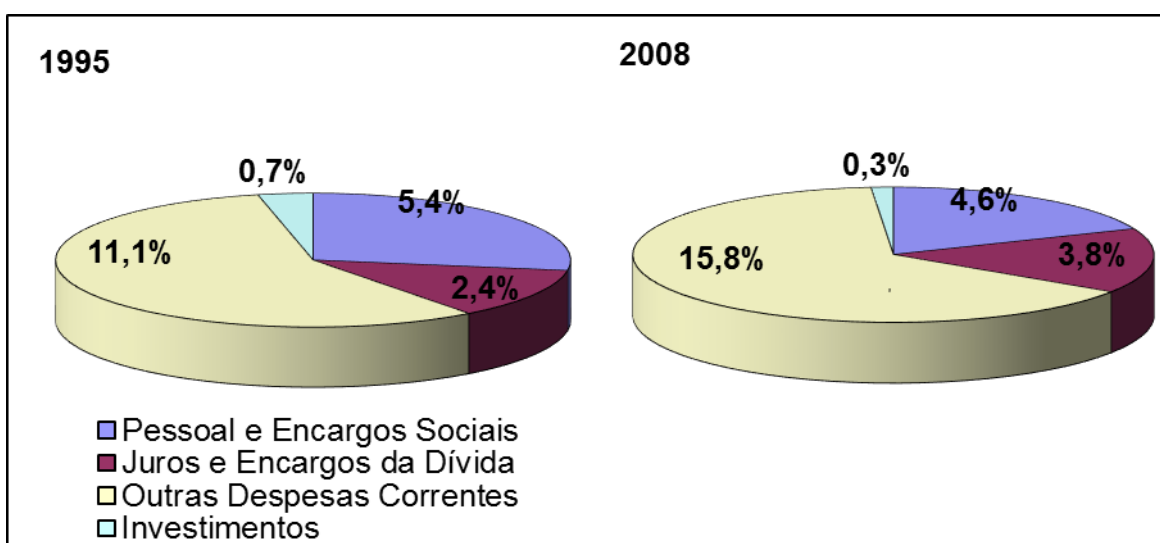
¹¹ A CPMF - Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira - foi instituída com o objetivo central de financiar os custos com saúde.

exercem sobre o setor produtivo privado, acarretando em desestímulo ao investimento doméstico e em consequência um impacto negativo sobre o PIB.

Uma reforma tributária que visa resolver a cumulatividade de parte dos impostos e contribuições do sistema tributário brasileiro já foi proposta, e em parte aprovada. Silva, Tourinho e Alves (2004), avaliam o impacto econômico de longo prazo na economia brasileira desta reforma. Os resultados obtidos demonstram que embora a carga tributária aumente 0,8% no longo prazo, a reforma permite que os efeitos em cascata sejam corrigidos e os produtos nacionais passem a ser tributados da mesma forma que os importados. Também é observada a perspectiva de um processo de redução de tributação sobre o investimento produtivo.

Deve-se considerar que à medida que os encargos das contribuições sociais se elevam, a capacidade de investimento privado tende a reduzir, tornando o país cada vez mais dependente de intervenções governamentais. Com uma baixa participação das empresas privadas, o governo é obrigado a elevar investimentos ou pelo menos financiamentos públicos a fim de promover crescimento econômico. No entanto, de acordo com o gráfico 3 não é isso que se observa no comportamento recente do governo brasileiro. A participação dos investimentos públicos no montante total dos gastos do governo vem reduzindo-se ao longo dos anos, expressando certa preocupação no que tange o comportamento do produto brasileiro.

Gráfico 3: Participação das Despesas públicas em relação ao PIB



Fonte: SIAFI - SNI, 2009.

A partir da exposição teórica do modelo orçamentário utilizado no Brasil e a participação das despesas públicas sobre o produto brasileiro, podemos ver de que forma o alto volume de gastos, o engessamento do orçamento e a estrutura arrecadatória adotada interferem na decisão de planejamento na alocação dos recursos em cada setor.

No próximo capítulo, utilizando o conhecimento obtido da estrutura orçamentária, desenvolveremos a metodologia de classificação e mensuração dos gastos sociais que será utilizada ao longo da dissertação e também analisaremos a evolução e composição da despesa pública de âmbito social.

3 OS GASTOS PÚBLICOS SOCIAIS NO BRASIL

Não é simples determinar quais gastos correspondem ao orçamento social. Até mesmo em programas de áreas amplamente aceitas como sociais existem dispêndios que não devem ser classificados como tal, como as despesas administrativas dos ministérios ou os pagamentos dos servidores. A diversidade com que a despesa orçamentária pode ser abordada – natureza, função, programa, ações e projetos – e a característica discricionária da definição do que é ou não social torna sua classificação ainda mais complexa e demonstra o cuidado que se deve ter com a escolha metodológica.

Nas duas seções seguintes serão feitas resenhas de dois trabalhos que apresentam a metodologia que foi utilizada para definição do orçamento social do governo federal, Brasil (2005) e de Fernandes et al (1998). Posteriormente, é explicada a metodologia utilizada para identificar o gasto social neste trabalho e as justificativas para as mudanças em relação aos trabalhos anteriores. A fonte de dados utilizada e a construção da base de dados serão expostas nas seções 3.2 e 3.3, respectivamente. A seção 3.4, destina-se a uma breve análise da evolução dos componentes do gasto social no período de 2001 a 2008. E, finalmente, na seção 3.5, apresenta os dados que serão utilizados no modelo de mensuração do impacto do gasto social sobre o crescimento econômico brasileiro, que será desenvolvido no capítulo 4. O detalhamento da classificação dos gastos se encontram nos Anexo 1 e 2.

3.1 Orçamento social na visão do Ministério da Fazenda

Brasil (2005) define o orçamento social como a agregação de todas as ações orçamentárias pertencentes às áreas sociais e que não correspondem a dispêndios relacionados à promoção de atividades econômicas, infraestrutura, atividades ligadas aos poder Legislativo e Judiciário, e à Defesa Nacional. São contabilizados tanto os programas sociais financiados com impostos, quanto àqueles financiados (total ou parcialmente) por contribuições dos próprios beneficiários, como o pagamento de benefícios previdenciários e a concessão de empréstimos.

São também considerados como gastos sociais os subsídios associados a financiamentos concedidos pelo Governo Central em condições favorecidas, assim como renúncias tributárias e previdenciárias com objetivo de política social. O critério estabelecido para a inclusão destes componentes refere-se ao fato de que mesmo que eles não envolvam desembolsos efetivos de recursos, tais benefícios indiretos concedidos pelo governo têm consequências orçamentárias equivalentes a gastos diretos, implicando a redução de outras despesas ou o aumento de tributos.

Outro critério utilizado a ser destacado foi a inclusão dos dispêndios referentes ao Sistema S, que agrega instituições classistas financiadas por contribuições para-fiscais¹². A explicação para incorporá-las, mesmo essas instituições não fazendo parte do governo, é o fato de suas ações receberem recursos oriundos de contribuições compulsoriamente impostas às empresas (e, indiretamente, aos consumidores) por força de lei e, portanto, competem com os impostos e contribuições sociais que financiam o gasto social do governo.

Deste modo, a análise é realizada a partir de dois enfoques: o gasto quanto a sua natureza e quanto a sua área de atuação. A classificação do gasto social de acordo com a natureza engloba as categorias: (A) gastos diretos, (B) renúncias tributárias, (C) empréstimos, (D) subsídios implícitos, e (E) ajuste patrimonial. Na primeira categoria são considerados os gastos de natureza primária com exceção dos empréstimos. As renúncias tributárias são as receitas relativas a contribuições previdenciárias e outros tributos federais direcionados a incentivar ou beneficiar determinados setores da área social. Os empréstimos compreendem os desembolsos relativos a fluxos líquidos de financiamento. A quarta categoria representa os custos de oportunidade dos recursos disponibilizados pelo governo para concessão de empréstimos e equalização da taxa de juros, e na categoria ajuste patrimonial estão os gastos de natureza não-primária financiado pelo aumento da dívida do governo.

No quadro 1, é apresentada a organização do orçamento social pelas áreas de atuação e os grupos que o compõem.

¹² Dentre as instituições do Sistema S, destacam-se o SESI (Serviço Social da Indústria) e seus congêneres, o SESC, SENAI, SENAT, SENAR e SESCOOP.

Quadro 1. Classificação dos Gastos Sociais quanto a Natureza

A) Gastos Diretos
1) Saúde
2) Educação e Cultura
3) Previdência Social
4) Habitação e Saneamento Básico
5) Assistência Social
6) Proteção do Trabalhador e Geração de Renda
7) Organização Agrária
8) Benefícios ao Servidor
9) Sistema S
B – Renúncias Tributárias
C – Empréstimos
D – Subsídios Implícitos
E – Ajuste Patrimonial

Fonte: A autora, 2009.

Já em Fernandes et al (1998) os dados de gasto social federal foram agregados de acordo com o objetivo ou finalidade destes dispêndios, alocando-os em áreas de interesse social que são basicamente as mesmas adotadas pelo Ministério da Fazenda, com a exceção da exclusão do Sistema S e da entrada da área de Ciência e Tecnologia. A agregação por área de atuação foi determinada com base nas descrições dos programas federais e também de cada um de seus projetos e atividades. Além disso, entende-se que os gastos devem cumprir os seguintes critérios: i) estar associados aos registros contidos no orçamento, ou seja, à classificação funcional-programática e à natureza da despesa; e ii) a série deveria ser comparável, em nível internacional, com outras séries de gasto social.

O levantamento compreende as despesas realizadas pela administração direta, autarquias e fundações, financiados com recursos de impostos, contribuições, e com receitas próprias (receitas de serviços, industriais, de convênios com organismos internacionais ou com o setor privado, e outras). As sociedades de economia mista não são computadas, mas abrangem os dispêndios com benefícios a servidores pagos pelas empresas públicas, bem como os seus programas, projetos e atividades que foram considerados como de interesse social.

Diferentemente de Brasil (2005), as transferências obrigatórias de recursos para estados, municípios e o Distrito Federal não foram computadas, pois não são entendidas como de âmbito federal. Constitucionalmente esses recursos pertencem às outras unidades de federação. Em relação ao gasto com pessoal da ativa, eles correspondem apenas aos órgãos e programas que desenvolvem ações consideradas de interesse social,

mas os pagamentos de inativos e pensionistas e outros benefícios a servidores são referentes a todas as áreas de atuação.

Os critérios utilizados para definir quais grupos deveriam compor o gasto social, e quais programas deveriam ser alocados em cada um destes grupos, foi determinado de acordo com a perspectiva de promover o bem-estar da sociedade através da decisão política de alocação de recursos.

3.2 Fonte de dados

A metodologia de construção do orçamento social aplicada nesta dissertação difere-se principalmente em relação à utilizada pelo Ministério da Fazenda, visto que não se achou pertinente incluir os dispêndios do Sistema S e renúncias tributárias. Optou-se por utilizar apenas os gastos diretos com objetivos específicos em prol do bem-estar do indivíduo, baseando-se na metodologia social de Fernandes et al (1998).

Os dados do gasto público do governo federal foram coletados no sistema de informações do departamento de orçamento do Senado Federal, o SIGA Brasil. O SIGA unifica os dados de todas as fontes de informações sobre planos e orçamentos públicos, como SIAFI e SIDOR. A escolha por esta interface ocorreu principalmente por disponibilizar¹³ um histórico maior da execução orçamentária com abertura por programa de governo, a partir de 2001.

Os relatórios gerados pelo sistema apresentam resultados da execução da despesa aberta por: i) funções; ii) programas; iii) grupos de despesa; iv) por órgãos e unidades orçamentárias; v) sub-funções e; vi) setor. Os valores da despesa expressos para cada ano incluem os conceitos: a) dotação inicial; b) autorizada; c) liquidada e; d) paga. As informações dos relatórios vêm discriminadas com o código, o nome do programa e os valores relativos a cada conceito da despesa, sem que haja qualquer tipo de classificação quanto à ótica do gasto, relacionando apenas o programa ao ministério correspondente.

¹³ O SIGA Brasil tem diversos níveis de acesso, segundo a confidencialidade da informação e do tipo de usuário. O “acesso livre” é disponibilizado a qualquer pessoa, mas as informações possuem um certo grau de restrição. O “acesso especialista” permite um acesso maior ao banco de dados que o acesso livre, porém mesmo para esses casos há vários graus de restrição entre os usuários. As informações coletadas para a construção da base de dados desta dissertação foram obtidas através das fontes disponibilizadas pelo “acesso livre”.

Como em nossa concepção a definição de um programa social está relacionada ao seu impacto no bem-estar do indivíduo, não é possível classificá-los apenas pela estrutura apresentada no Siga Brasil. Assim, foi necessário criar um próprio critério de classificação dos programas federais, etapa que será detalhada na próxima seção.

A consulta utilizada para a coleta das informações para a construção da nossa base de dados foi a Execução da Despesa do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, dimensão programas, para o período de 2001 a 2008.

Entretanto, embora todas as informações estivessem disponíveis na plataforma SIGA, organizar a base de dados consistiu em tarefa árdua e complexa. A primeira dificuldade observada para a manipulação dos dados foi a não padronização da nomenclatura dos programas. Cada arquivo, correspondente a um ano da análise, tinha o mesmo programa escrito de forma distinta, com diferentes acentuações ou até mesmo simples erros de digitação. O segundo e não menos importante problema foi quanto ao código dos programas. Alguns códigos foram utilizados para identificar programas com nomes distintos ao longo dos anos. Porém, como os códigos seguem a classificação das unidades orçamentárias e esse não é o mesmo critério utilizado neste trabalho, foi necessário realizar uma pesquisa para descobrir se a natureza dos programas permanecia a mesma, e se era possível mantê-la na mesma categoria a partir do critério de classificação estabelecido para este trabalho.

Essas duas questões, que a princípio podem ser vistas como triviais, são agravadas quando transportadas para um universo de mais de seiscentos programas. Assim, a fim de que a acuidade das informações seja garantida é preciso observar, para o caso de um determinado programa não ser encontrado em arquivos subsequentes, os seguintes pontos: a) o nome está diferente do padronizado; b) o programa apenas mudou de nome ou; c) de fato não houve execução no ano corrente.

3.3 Construção da base de dados

Conforme assinalado anteriormente, a estruturação das informações disponibilizadas no SIGA Brasil não está adequada para a realização do nosso trabalho. Neste sentido algumas classificações discricionárias tiveram que ser feitas para organizá-

la de forma que fique apta aos nossos objetivos. Assim, nesta subseção será detalhada toda a reestruturação realizada na base de dados.

3.3.1 Conceito de Despesa Liquidada

As informações anuais dos valores de cada programa utilizados correspondem ao conceito de despesa liquidada, ou seja, as quantias consideradas como o total do exercício fiscal não incluem os “Restos a Pagar”, estes serão considerados como desembolso efetivo no exercício em que ocorrer sua liquidação. Logo, as despesas de exercícios anteriores pagos durante o período de análise estarão incorporadas no valor total de cada programa.

3.3.2 Deflatores

Os valores correspondentes à série dos gastos públicos e do PIB foram deflacionados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas, com valores anualizados para dezembro de 2008.

3.3.3 Abertura por programa

Neste trabalho, diferente dos descritos anteriormente, decidimos decompor o gasto social aberto por programas e não por ações, que compreende um nível menor de agregação. Entende-se que uma abertura mais detalhada por ações e projetos é capaz de organizar de forma mais correta a área de atuação de determinado gasto, e mesmo excluir quaisquer gastos em gestão que possa ser computado em cada programa. Contudo, por acreditarmos na importância da gestão eficiente do gasto público em benefício do cidadão, resolvemos não excluir os valores relativos a gestão dos programas sociais,

entendendo que são fundamentais para a execução das demais ações que garantem um bem-estar direto à população.

Outro motivo que nos levou a definir a abertura por programas foi que o principal objetivo da dissertação é mensurar o impacto dos gastos sociais, de forma que enquadrar algumas ações fora da sua área de atuação, mas que correspondem à área de atuação do programa de governo, não trará distorção no resultado final. Também achamos pertinente utilizar a estrutura programática por ser o instrumento de organização e divulgação da ação governamental, tornando mais fácil a compreensão pública.

3.3.4 Previdência social

Para o grupo relacionado à previdência social entendeu-se necessário fazer uma exceção e analisá-los por ações e não por programas. A principal razão é de caráter conceitual. Embora na literatura pesquisada o pagamento de aposentadorias e pensões seja considerado de âmbito social, não o compreendemos desta forma. Estes desembolsos são oriundos de contribuições dos próprios trabalhadores, de modo que não se enquadra no conceito de gasto social estabelecido nesta dissertação. No entanto, dentro dos programas de previdência também existem ações que de fato são de aspecto social e visam o bem-estar de cidadãos como auxílios doença, maternidade e pensões especiais para portadores de deficiência. Como o volume de despesa desses dois grupos não é desprezível, decidiu-se por utilizar esta abertura mais detalhada apenas para este caso.

Sendo assim, as ações dos programas “Previdência Social Básica”, “Indenizações e Pensões Especiais de Responsabilidade da União” e “Previdência de Inativos e Pensionistas da União”, foram organizadas em três grupos distintos:

1. Assistência Social: grupo que faz parte do gasto social e compreende a despesa de previdência social como auxílio doença, salário-família, salário maternidade, aposentadorias especiais.
2. Pagamento de Aposentadorias e Pensões: representa uma área do gasto corrente e relaciona todos os dispêndios de aposentadorias e pensões de servidores públicos, civis e militares da área urbana e rural.

3. Gestão Pública: foram alocados os gastos administrativos, manutenção de prédios, implantação de sistemas de informática e treinamento de funcionários.

3.3.5 Classificação por tipo e área de atuação

A classificação por tipo consiste em separar os programas de governo de acordo com seu caráter: A. Social, B. Capital ou C. Corrente. A avaliação de cada programa foi determinada pelos objetivos especificados de acordo com as suas ações. Para critério de classificação não foi considerada a relação entre o programa e o ministério responsável por ele. Logo, por exemplo, nem todos os programas realizados pelo ministério da educação se enquadram na classificação social, embora a educação seja claramente de ordem social.

A. Gasto Social

Foram alocados neste grupo os dispêndios com programas do governo federal que tem como finalidade proporcionar melhora no bem-estar do indivíduo, atuando fundamentalmente em suprir as condições básicas da população. Este grupo está estruturado em oito áreas descritas a seguir:

1. Saúde: contempla os programas de atendimento à família, à mãe e à criança, suplementação vitamínica e alimentar a crianças e populações específicas, de controle de doenças transmissíveis e vigilância sanitária, assistência de saúde bucal e médico-hospitalar e conservação de hospitais universitários e residência médica.
2. Educação: inclui programas de expansão, manutenção e melhoria de instituições de todos os níveis de ensino, de qualificação dos profissionais de educação e do conteúdo acadêmico, de alfabetização e profissionalização de jovens e adultos e de avaliações do rendimento dos alunos.
3. Assistência Social: compreende os programas que visam dar assistência à indivíduos em situação de vulnerabilidade social. Inclui programas de apoio às crianças, aos adolescentes, aos idosos e à sociedade indígena;

assistência médica, financeira e legal e reinserção social para dependentes de drogas e presos; transferência direta de renda e combate à pobreza.

4. Trabalho e Renda: este grupo reúne as políticas de governo relacionadas à promoção do emprego e renda, à qualificação profissional e à melhoria da segurança e da saúde no trabalho, auxílio desemprego e abonos salariais.
5. Cultura e Esporte: compreende as atividades governamentais de cultura, esporte e lazer. Manutenção de museus, teatros, bibliotecas, praças e parques, patrocínios de filmes e peças de teatro, valorização das raízes culturais brasileiras. Na área de esportes, a maioria dos programas é direcionada para crianças e jovens, a fim de serem meios de prevenção à criminalidade.
6. Habitação, Saneamento Básico e Urbanismo (Hab, SB e Urb): contempla programas de doação e financiamento subsidiado para habitação, serviços de urbanização e legalização de moradias precárias, e saneamento básico em áreas urbanas e rurais.
7. Organização Agrária: neste grupo estão reunidos os programas de apoio aos trabalhadores rurais como financiamento subsidiado de atividades de agricultura familiar e abastecimento agroalimentar e acesso de produtores rurais de baixa renda à propriedade rural.
8. Segurança Pública: refere-se a políticas tanto ativas quanto preventivas de combate à criminalidade e ao tráfico de drogas. Policiamento em cidades e escolas, proteção a testemunhas, atividades relativas ao sistema penitenciário e a segurança em estradas, portos, aeroportos e fronteiras.

B. Gasto em Capital

Os programas do tipo Gasto em Capital foram classificados de acordo com o seu objetivo e sua capacidade de gerarem impactos diretos sobre o produto e a renda. Este grupo engloba três sub-grupos, que exprimem as estratégias de investimento produtivo do governo.

1. Desenvolvimento Econômico: envolve programas de desenvolvimento agropecuário e de piscicultura, arranjos produtivos locais, investimento

industrial, apoio à exportação e ao comércio exterior e estímulo ao turismo.

2. Infraestrutura e Transporte: esta área representa os investimentos em energia, transporte, logística, portos, aeroportos, malhas rodoviárias e ferrovias.
3. Ciência e Tecnologia: reúne programas de desenvolvimento tecnológico e científico em políticas industriais e nucleares.

C. Gasto Corrente

Compreende os gastos que não são diretamente voltados para o bem-estar social e também não tem um objetivo econômico. São dispêndios de caráter não-produtivo necessários à esfera pública como administração das três esferas de poder, defesa nacional e meio ambiente. Este grupo foi dividido em cinco segmentos:

1. Gestão pública: contempla as despesas em administração pública dos poderes executivo, legislativo e judiciário. Todos os programas cujo único objetivo era a gestão foi incluído nesta categoria, independente se esta administração estava relacionada a um órgão de âmbito social.
2. Despesa Nacional: programas com administração e operações militares.
3. Meio Ambiente: relaciona atividades estatais de preservação, conservação e intervenção em prol do meio ambiente, como despoluição de rios, revitalização de bacias hidrográficas e combate à desertificação.
4. Pesquisa: segmento que representa as despesas em pesquisas como o Censo, avaliações de política do governo e estatísticas educacionais.
5. Previdência Social: relaciona todos os dispêndios de aposentadorias e pensões de servidores públicos, civis e militares da área urbana e rural.
6. Operações especiais: compreende as operações referentes a transferências intragovernamentais obrigatórias e aos serviços e refinanciamento da dívida interna e externa.

3.4 Análise do gasto social

Nesta seção apresentaremos a evolução do gasto público social agregado no período 2001 a 2008 e sua decomposição entre os diversos grupos que compõem a área social do governo, de acordo com as classificações e grupos apresentados na seção anterior.

Na tabela 1, pode-se observar os valores dos gastos sociais por grupo, deflacionados a preço de dezembro de 2008. No anexo 1, disponibilizamos a tabela com todos os gastos públicos federais, entre 2001 e 2008, utilizados nesta dissertação. Já o anexo 2 apresenta a base de dados completa aberta por programa organizada em seu respectivo grupo.

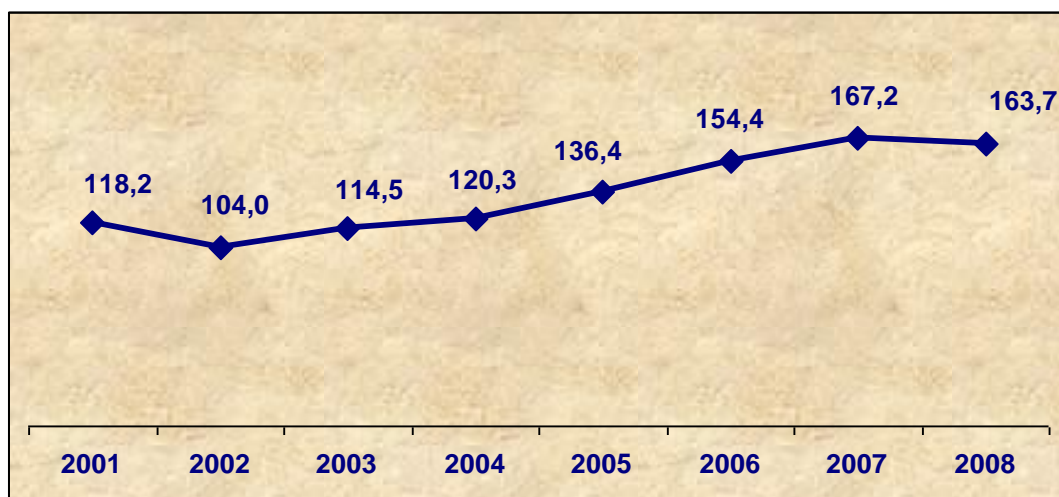
Tabela 1: Gastos Sociais Federal por grupo, em R\$ bilhões – Brasil - 2001 - 2008

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	total
Assistência Social	26,12	27,61	34,30	42,56	51,34	56,47	57,51	56,93	352,84
Saúde	39,36	34,88	36,03	33,58	36,10	39,75	41,76	42,07	303,52
Educação	22,38	20,07	20,07	18,26	19,91	23,99	27,53	28,69	180,91
Trabalho e Renda	15,65	11,66	12,33	12,11	14,38	18,00	19,86	21,15	125,14
Organização Agrária	7,67	5,55	7,01	8,04	9,75	10,92	10,86	6,59	66,38
Habitação, Saneamento Básico e Urbanismo	4,53	2,69	1,29	1,76	2,18	3,01	6,06	5,37	26,89
Segurança Pública	1,75	1,00	3,04	3,41	1,85	1,04	1,55	1,35	14,99
Cultura e Esporte	0,77	0,57	0,41	0,57	0,87	1,25	2,06	1,55	8,04
Total	118,23	104,02	114,48	120,28	136,38	154,42	167,20	163,70	1.078,71

Fonte: SIGA BRASIL, 2009.

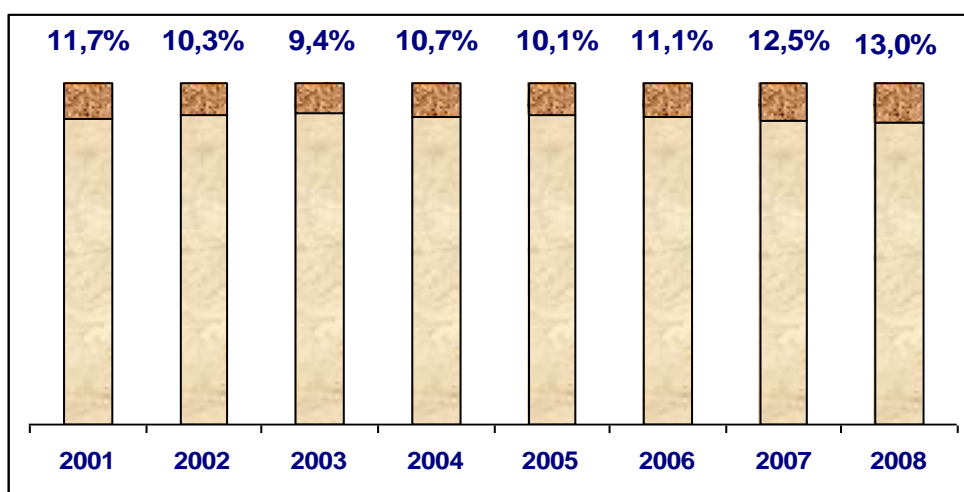
O gasto social médio no período analisado foi de R\$ 134,8 bilhões. O crescimento dos dispêndios deste setor foi significativo, como indicado no gráfico 4, com variação de 38,5% em 2008 ante 2001. Embora em 2008, em termos reais, tenha ocorrido uma redução de 2,1% em relação ao ano anterior, isto não significou uma diminuição da participação da área social no total de gastos do governo (gráfico 5). O gasto social corresponde, em média, a 11,0% do total de gastos realizados pelo governo federal. O gráfico 5 mostra a evolução desta proporção ao longo do período.

Gráfico 4: Gasto Social Federal – Evolução 2001-2008



Fonte: SIGA BRASIL, 2009.

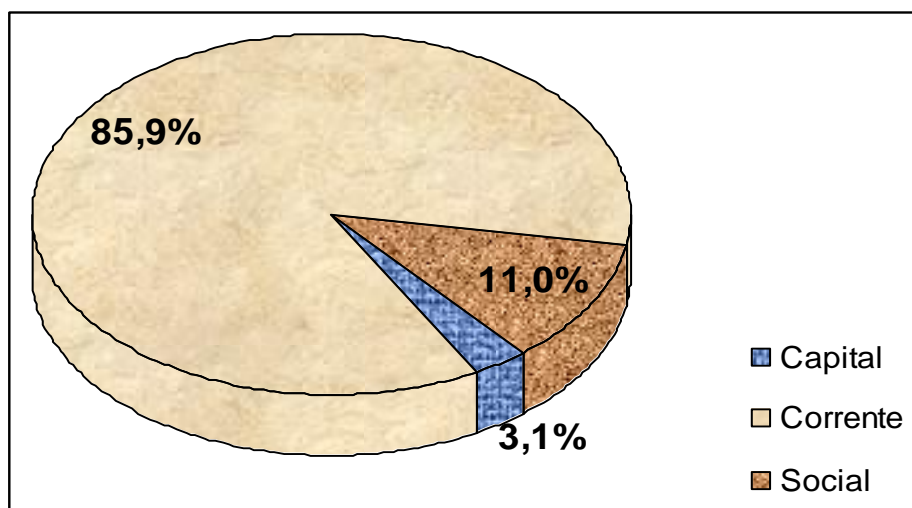
Gráfico 5: Participação do Gasto Social em relação ao Gasto Total



Fonte: SIGA BRASIL, 2009.

Mesmo com a tendência crescente da área social nos últimos anos, a maior parte dos gastos públicos ainda é destinada à despesa corrente, 85,9%, conforme indica o gráfico 6. No entanto, o setor que representa o investimento produtivo, o de gastos em capital, tem apenas 3,1% da parcela do gasto público federal, sendo que 61% destes gastos são voltados para programas de promoção ao desenvolvimento econômico, os setores de infraestrutura e transporte representam 32% e 7% são gastos na categoria ciência e tecnologia.

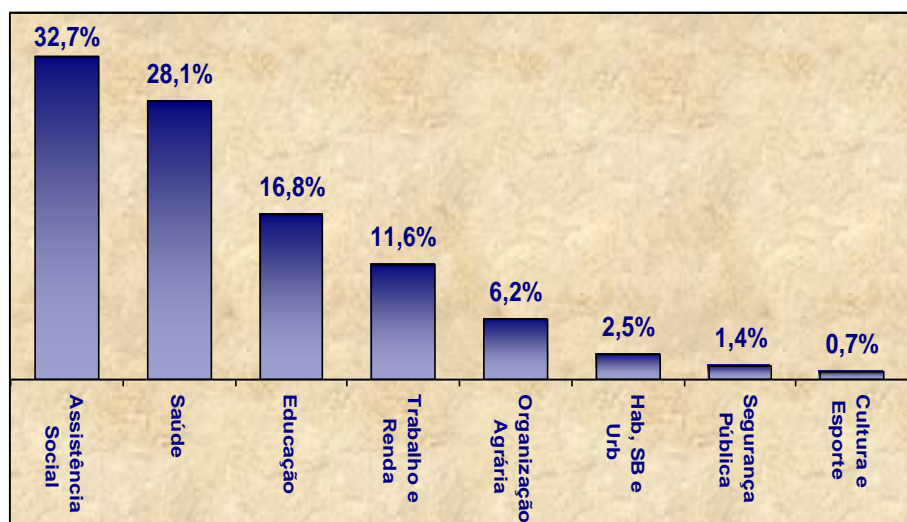
Gráfico 6: Composição do Gasto Federal por tipo



Fonte: SIGA BRASIL, 2009.

A análise da composição do gasto social tem especial importância, pois o montante destinado para cada grupo permite diagnosticar quais áreas são prioritárias para o Estado e as que demandam atenção, e principalmente possibilita identificar o viés de atuação da política social.

Gráfico 7: Composição do Gasto Social - participação por categoria

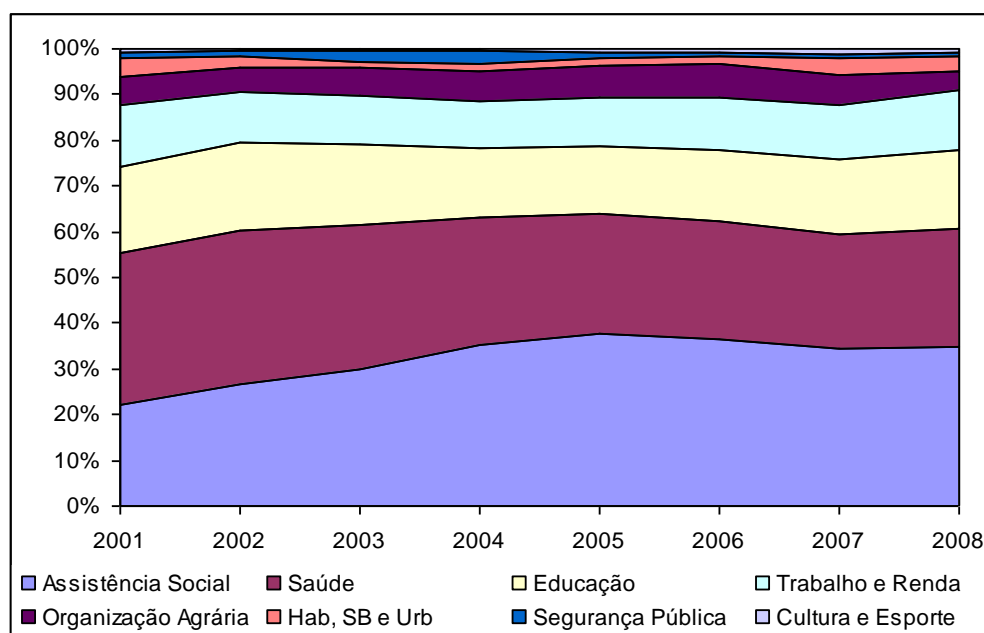


Fonte: SIGA BRASIL, 2009.

A participação de cada segmento que compõe a área social no período de 2001-08 é apresentada no gráfico 7. A categoria que recebeu o maior volume de dispêndios da área social no período foi assistência social, com 32,7% do total. As outras áreas que

apresentam destaque são saúde e educação, o que também é um resultado interessante visto que o governo federal mantém um montante significativo nestas áreas apesar de já destinar obrigatoriamente recursos para elas através das transferências constitucionais. As áreas que têm o menor volume de gastos em relação ao total da área social são cultura e esporte (0,7%) e segurança pública (1,4%).

Gráfico 8: Evolução das categorias em proporção ao total do gasto social



Fonte: SIGA BRASIL, 2009.

O gráfico 8 mostra a evolução das várias categorias de gastos em proporção ao total do gasto social para o período. Nota-se que, no contexto geral, as categorias não tiveram alterações relevantes na participação durante o período, não houve uma mudança grande de patamar entre elas. A principal modificação ocorreu com as áreas de saúde e assistência social que inverteram de posição, enquanto a primeira caiu 7,6 pontos percentuais no período, a segunda cresceu 12,7 p.p.. Acredita-se que uma análise mais contundente acerca do comportamento entre as categorias poderia ser feita em um período mais longo.

O grupo de Assistência Social durante os anos de 2001 a 2008 teve um gasto de R\$ 352,8 bilhões, onde 79,3% foram destinados para os programas relativos a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e 13,0% para o Bolsa Família. As atividades voltadas para o atendimento de crianças e adolescentes representam 1,9% das despesas

do grupo, enquanto os programas destinados a proteção da população quilombola e indígena receberam apenas 0,9% deste montante.

O setor de saúde, durante o período de 2001 a 2008, teve um volume de gasto de R\$303,5 bilhões correspondendo ao segundo maior dispêndio da área social. Houve crescimento de 6,9% no período analisado, passando de um montante de R\$ 39,3 bilhões em 2001 para 42,1 bilhões em 2008, sendo que a despesa média entre os anos de 2002-05 ficou abaixo deste patamar, R\$35,1 bilhões. Seus maiores dispêndios vão para os hospitais e ambulatórios federais de atendimentos emergenciais da rede do SUS, 57,9%. Porém, a participação dos programas de prevenção e acompanhamento da saúde básica familiar tem se mostrado relevante, 16,8%, o que mostra uma mudança de postura do governo ao priorizar as medidas preventivas.

O setor de Educação durante todo o período analisado teve um gasto de R\$ 180,9 bilhões, 16,8% de toda a área social. Destacam-se os programas direcionados ao ensino superior, 69,9%, e à educação infantil, representando 27,5% de toda área educacional. Este dado é no mínimo interessante, visto que grande parte dos recursos atinge aos dois extremos do ciclo educacional, mas sem acompanhamento equiparável durante o ciclo básico e médio (4,5%). Outro fator importante foi o crescimento dos recursos destinados à alfabetização e profissionalização de jovens e adultos, a participação média entre 2001-04 foi de 5,9% dos gastos de educação enquanto no quadriênio de 2005-2008 esse percentual passou para 9,0%.

O gasto total do segmento de Trabalho e Renda nos oito anos compreendidos na análise foi de R\$125,1 bilhões, com destaque para o programa Integração das políticas públicas de emprego, trabalho e renda que representa 89,2% do montante. No entanto, isto não representa uma forte política de geração de novos postos de trabalho ou mesmo de qualificação profissional, à medida que quase a totalidade dos R\$111,6 bilhões gastos com o programa foram para as ações destinadas ao auxílio desemprego e para o abono salarial.

A Organização Agrária foi responsável por um gasto de R\$66,4 bilhões entre 2001-2008, com um montante médio de R\$ 8,3 bilhões a cada ano. Percebe-se uma clara política de apoio e incentivo à auto sustentabilidade da agricultura familiar, pois os dois programas (Abastecimento agroalimentar e Pronaf) responsáveis por 67,6% do total de despesa do grupo visam esse objetivo.

O volume de gasto de Habitação, Saneamento Básico e Urbanismo corresponde a 2,5% do montante do gasto da área social durante o período analisado. Os programas que

têm os dispêndios maiores estão direcionados, principalmente, para o saneamento urbano, para a urbanização e para o financiamento subsidiado para habitação de população de baixo poder aquisitivo.

Apesar da incidência da criminalidade ser um dos maiores agravantes à população brasileira, especialmente a das grandes cidades, a participação federal no combate a esse problema não se mostra muito significativa. O montante gasto durante o período analisado corresponde a apenas 1,4% do total direcionado para a área social. Sabe-se que a segurança pública é uma responsabilidade de âmbito estadual, porém uma maior participação nacional principalmente na estratégia de combate ao tráfico de drogas, que envolve a proteção às fronteiras nacionais seria fundamental.

O grupo Cultura e Esporte registrou um dispêndio de R\$ 8,0 bilhões, mostrando significativa evolução nos dois tipos de atividades, com participação de 58,5% para os gastos em esportes e 41,5% para cultura.

3.5 Séries de tempo

Para medir o efeito dos gastos sociais sobre o crescimento econômico utilizaremos no nosso modelo os dados descritos e analisados na seção anterior. Porém, como o interesse é avaliar o total dos gastos sociais não será necessário utilizar a abertura por categorias conforme a análise prévia. Assim, para cada ano do período de análise (2001-2008) usaremos a relação gasto social sobre o PIB correspondente. Já o emprego no modelo dos outros dois tipos de gasto, será feito de forma agregada. Como o objetivo é isolar o efeito do gasto social, será considerada a soma dos gastos correntes e de capital sobre o PIB como um tipo único de gasto para cada ano correlativo. Sendo que todos estes dados foram deflacionados pelo IGP-DI, com valores anualizados para dezembro de 2008.

A partir desta segmentação temos uma consideração importante no que tange à participação dos gastos nos resultados do modelo. Ao agregar os gastos de capital e corrente, considerando ambos como correntes, os excluimos da participação da composição do capital público, sendo um gasto direcionado diretamente para o consumo dos agentes privados. Assim, apenas o gasto social é considerado um investimento que compõem o capital público na função de produção.

Outra questão referente à construção da série de tempo destas variáveis é quanto à sua projeção. Para avaliarmos o efeito da participação do gasto social sobre o PIB precisamos criar alguns cenários futuros do comportamento das variáveis. Deste modo, considerou-se a hipótese da taxa de crescimento constante do PIB e do IGP-DI em 4,5% e 4%, respectivamente, para os anos de 2009 a 2013.

A projeção dos gastos públicos sobre o PIB foi realizada levando em consideração à média dos últimos quatro anos (2005-2008). No entanto, dois cenários foram criados: i) a participação do gasto social em relação ao PIB cresce à taxa da média dos últimos quatro anos; ii) a participação do gasto social em relação ao PIB decresce à taxa da média dos últimos quatro anos. A tabela 2, abaixo, apresenta as séries de tempo das variáveis calculadas:

Tabela 2: Produto Interno Bruto (R\$ bilhões) e Participação do Gasto Social sobre o PIB e participação do Gasto Corrente sobre o PIB – Brasil – período 2001 - 2008

Período	PIB deflacionado dez/08 (R\$ bilhões)	G_s/Y	G_c/Y
2001	2.458	0,0618	0,3944
2002	2.207	0,0647	0,3920
2003	2.357	0,0611	0,4545
2004	2.401	0,0626	0,4052
2005	2.623	0,0665	0,4489
2006	2.789	0,0709	0,4286
2007	2.903	0,0736	0,3863
2008	2.890	0,0730	0,3627

G_s = Gasto Social; G_c = Gasto corrente + Gasto de Capital

Fonte: IBGE; SIGA BRASIL.

Outro dado que será necessário calcular para nosso modelo é do estoque de capital do governo no período $t-1$, ou seja, para o ano 2000. Para tal utilizamos a hipótese de que o capital público estaria no estado estacionário em 2000, a partir de um investimento público anual constante de 4% do PIB nos últimos 50 anos. Deste modo, a nossa série de cálculo do capital público começa em 1950 com estoque inicial igual a zero. Os valores para os anos subsequentes são obtidos utilizando a própria equação do modelo referente ao estoque de capital, com isso o estoque inicial de capital do governo de nosso modelo é relativo ao investimento de longo prazo.

4 GASTO PÚBLICO E CRESCIMENTO ECONÔMICO

Após a apresentação da estrutura dos gastos públicos sociais, o seu montante e como eles evoluíram no período de 2001 a 2008, neste capítulo vamos apresentar o modelo de crescimento econômico para o Brasil e seu impacto frente ao aumento dos gastos sociais. Na primeira seção faremos uma breve contextualização sobre a política fiscal e o crescimento econômico. A seção seguinte apresenta o modelo de Barro como forma de esclarecer a base metodológica do modelo que nós utilizaremos. Já na terceira seção, explicamos as transformações que fazemos ao modelo de Barro a fim de adaptá-lo ao nosso estudo. Na seção seguinte, justificamos o tipo de implementação computacional utilizada, enquanto na seção cinco apresentamos a calibração dos parâmetros. Por fim, na última seção são apresentados os resultados encontrados.

4.1 O *trade-off* entre o investimento presente e o investimento futuro

O estudo dos efeitos da política fiscal sobre o crescimento econômico está diretamente relacionado com as consequências causadas pela dívida pública e pela tributação. Isto implica em avaliar a preponderância da Equivalência Ricardiana na economia. Ancorado no modelo de expectativas racionais, o modelo da Equivalência Ricardiana aponta o aumento do estoque da dívida pública como um fator de ineficiência alocativa e como uma das razões para a ineficácia anticíclica da política fiscal baseada na geração de déficits orçamentários.

De acordo com este enfoque, a dívida pública e os impostos são fontes de financiamentos alternativos para os gastos governamentais. A criação de um passivo através da emissão de títulos públicos deve ser eventualmente enfrentada pelo recolhimento de impostos da população. Sob condições ideais, a escolha de um ou de outro mecanismo de financiamento não teria efeito algum sobre o comportamento dos agentes. Não só a composição da dívida seria neutra do ponto de vista do bem-estar social, como a própria escolha entre impostos e dívidas para o financiamento das despesas governamentais seria indiferente. Ou seja, a Equivalência Ricardiana defende a ideia da neutralidade do déficit público. O consumo, a acumulação de capital e o crescimento econômico não são alterados em função de um aumento do déficit que

envolve cortes de impostos sem considerar mudanças presentes e futuras na trajetória de gastos. O aumento da dívida pública será irrelevante, pois a redução da carga tributária, hoje, significa maiores impostos no futuro. Os agentes econômicos pouparão os recursos que servirão de fonte de financiamento para maior carga tributária no futuro (REZENDE, 2001).

Em termos agregados, o aumento da dívida pública não representa riqueza líquida. Os detentores dos títulos públicos possuem um ativo com o mesmo valor presente das obrigações dos contribuintes, existindo, apenas, uma redistribuição de riqueza. Na visão de Rezende (2001), a Teoria da Equivalência Ricardiana está sustentada em três pilares: primeiro, os agentes econômicos tomam suas decisões no presente olhando para o futuro (visão do tipo forward-looking), considerando um horizonte de planejamento suficientemente longo que ultrapassa o próprio período de vida, dado que os indivíduos constroem um patrimônio para seus filhos, que é transmitido por meio de heranças. Em outras palavras, os agentes econômicos individuais de vidas finitas comportam-se como se fossem uma única família com horizonte infinito de vida. Assim, pela mencionada teoria não existem motivos para alterar a trajetória de consumo em razão da redução de impostos e do aumento do déficit público porque existem preocupações intergeracionais.

A segunda base de sustentação dessa teoria refere-se ao fato do setor público defrontar-se com uma restrição orçamentária, que intertemporalmente precisa ser atendida. O governo, como qualquer outro agente, não pode acumular sua dívida indefinidamente, portanto, menor carga tributária hoje significa maiores impostos no futuro. Os agentes econômicos não definem seu consumo pelo nível de imposto vigente, mas pelo valor presente desses impostos, inserido nas suas expectativas.

O terceiro pilar reside na hipótese da renda permanente. As famílias escolhem sua trajetória de consumo em função de sua renda permanente (definida como o valor presente esperado dos rendimentos líquidos – descontados os impostos), e não de sua renda disponível. Portanto, flutuações acima e abaixo do valor presente dos impostos alteram a renda disponível das famílias em determinados períodos de tempo, porém elas estão preocupadas em suavizar sua trajetória de consumo.

No entanto, a equivalência Ricardiana pode não ser mantida quando se parte para avaliações empíricas. Destacam-se duas principais possibilidades pelas quais essa teoria pode falhar, gerando espaço para os impactos oriundos da política fiscal: restrições de liquidez e impostos distorcidos (non-lump-sum taxes). Os indivíduos podem ter

dificuldades em tomar recursos emprestados, que são importantes para a suavização do consumo. Os mercados financeiros dos países em desenvolvimento, na maioria das vezes, são imperfeitos e incipientes. O acesso a crédito é limitado e a taxa de juros pode ser bastante diferenciada para os níveis de riqueza e renda. Um aumento do déficit e da dívida pública eleva a renda disponível e o consumo para aqueles que se defrontam com restrições de crédito.

Contudo, a elevação da carga tributária é o ônus desta política. A alta incidência de impostos afeta diretamente a produtividade do mercado privado que significa diminuição da renda privada e consequentemente desestímulo ao crescimento econômico.

A questão que se propõe no cerne desta dissertação é uma alusão à equivalência Ricardiana. Visto que a decisão política em priorizar o gasto social em detrimento ao gasto produtivo envolve um trade-off entre investimento presente e investimento futuro, pois se entende que o efeito do aumento dos gastos sociais sobre o crescimento econômico demora mais tempo para ser observado do que o dos gastos produtivos. Tal efeito foi analisado em Straub e Tchakarov (2007) onde verificaram que os aumentos a título temporário ou permanente do investimento público, principalmente em infraestrutura, geraram maiores multiplicadores fiscais do que os do aumento do consumo público. O investimento público não só aumenta a demanda agregada, mas também eleva a oferta agregada, aumentando produção de agregados e da produtividade marginal do trabalho e do capital privado. Em contraste, os gastos com consumo público afetam a demanda agregada, sem aumentar a produtividade do setor produtivo privado a curto prazo.

Diante disso um importante fator deve ser ressaltado: o limite da ampliação do volume dos gastos sociais em detrimento aos investimentos destinados ao setor produtivo. Ao optar por uma política que priorize o investimento social, o governo deve estar consciente de que para manter um orçamento social crescente a longo prazo terá que garantir meios para seu financiamento a curto prazo. Dois caminhos são possíveis: i) incremento da receita oriunda do aumento do PIB, porém a expectativa é de baixo crescimento do produto em virtude do baixo investimento produtivo; ii) aumento da tributação, todavia, ao atingir determinado patamar os impostos se tornam um entrave para o crescimento do PIB, reduzindo-se as receitas disponíveis para o financiamento.

Sendo assim, nosso modelo, baseado em Barro (1990), demonstrará qual o limite para o aumento dos gastos sociais sem que a elevação da tributação torne-se um ônus ao crescimento econômico.

4.2 O Modelo de Barro

A premissa básica do modelo de Barro (BARRO e SALA I MARTÍN, 1995) é que os gastos do governo ao serem utilizados para prover um bem público que gere externalidades positivas, afetam a produtividade do capital privado, provocando impactos sobre o crescimento econômico. Os gastos do governo (G) são introduzidos na função de produção, do tipo Cobb-Douglas, como um bem público puro. A especificação para a firma i é:

$$Y_i = AL_i^{1-\alpha} K_i^\alpha G^{1-\alpha}, \text{ onde } 0 < \alpha < 1 \quad (1)$$

Sendo: Y_i = produção da firma i ; K_i = capital da firma i ; G = gastos públicos em infraestrutura física; A = produtividade do capital privado.

Esta equação implica que a produção de cada firma exhibe retornos constantes de escala nos insumos privados, L_i e K_i . Para o caso da variável G fixa, a economia terá retornos decrescentes para acumulação de capital agregado, K . Mas, se o crescimento de G ocorre juntamente com o de K , mantendo-se a variável L fixa, garante-se que a economia é capaz de endogeneizar o crescimento. Pela forma da função de produção percebe-se que os serviços públicos são complementares aos insumos privados, no sentido de que um acréscimo de G eleva as produtividades marginais do capital e do trabalho.

Pode-se observar que se o expoente em G na equação (1) for menor que $1-\alpha$ acarretará em retornos decrescentes para K_i e G , fazendo com que o crescimento deixe de ser endógeno. Assim, se esse mesmo expoente for superior a $1-\alpha$ a taxa de crescimento teria tendência a aumentar ao longo do tempo. Logo, o modelo de Barro incide sobre o caso especial em que o expoente em G equivale exatamente a $1-\alpha$, e a economia tem crescimento endógeno.

Supondo que os gastos governamentais são financiados por impostos do tipo *lump-sum*, para um dado G , a maximização do lucro de cada empresa equivale ao produto marginal do capital para o preço de aluguel, $r + \delta$. Portanto, cada firma escolhe a mesma razão de capital trabalho, $k_i = k$. Desta forma, a função de produção pode ser escrita na forma agregada como:

$$Y = AL k^{\alpha} G^{1-\alpha} \quad (2)$$

Barro e Sala i Martín (1990) assumem uma hipótese em que o governo administra um orçamento equilibrado financiado por um imposto (τ) sobre o produto: $G = \tau Y$ (3). Assim, cada unidade de G exige que o governo use uma unidade de recurso (medido em unidades de consumo). As equações (2) e (3) implicam que:

$$G = (\tau AL)^{1/\alpha} k \quad (4)$$

Sendo o lucro das firmas igual a:

$$\Pi = L\pi \quad (5)$$

$$\text{onde:} \quad \pi = (1 - \tau) A k^{\alpha} G^{1-\alpha} - w - k(r + \delta) \quad (6)$$

Então, maximizando o lucro das firmas e assumindo G como exógeno, temos que:

$$r + \delta = (1 - \tau) \alpha A k^{\alpha-1} G^{1-\alpha} \quad (7)$$

Substituindo a equação (4) em (7):

$$r + \delta = \alpha A^{1/\alpha} (\tau L)^{(1-\alpha)/\alpha} (1 - \tau) \quad (8)$$

Para se obter o equilíbrio entre os dois setores, famílias e firmas, deve se combinar as condições de maximização de utilidade das famílias do modelo Ramsey-Cass-Koopmans (RCK), $\hat{c} = \frac{\dot{c}}{c} = \sigma(r - n - \rho - \zeta / \sigma)$ (9), e da maximização do lucro das firmas representadas pela equação (8). O resultado encontrado demonstra que não há transição dinâmica, e as taxas de crescimento de c , k e y são todas iguais e constantes.

$$\hat{y} = \hat{k} = \hat{c} = \sigma[A - (\rho + n + \zeta / \sigma + \delta)] \quad (10)$$

onde:

$$A = \alpha A^{1/\alpha} (\tau L)^{(1-\alpha)/\alpha} (1 - \tau) \quad (11)$$

Por meio da equação (11) observa-se que o gasto público atua sobre o crescimento através de dois canais: i) o efeito negativo da tributação, $1 - \tau$ e; ii) o efeito positivo dos serviços públicos, $\tau^* = 1 - \alpha$. Esta última relação reflete o resultado ótimo do modelo, o qual o planejador social benevolente procura maximizar a utilidade alcançada pela família representativa. A maximização implica a condição natural de eficiência: $\partial Y / \partial G = 1$, ou

seja, $G/Y = \tau = 1 - \alpha$. Portanto, a razão ótima dos gastos do governo em relação ao PIB é, de fato, constante neste modelo. Desta forma, a solução da taxa de crescimento descentralizada decorrente da equação (10) é também a única escolha que seria realizada pelo planejador social. Então:

$$\hat{c}(\text{social planner}) = \sigma[\alpha A^{1/\alpha} (1 - \alpha)^{(1-\alpha)/\alpha} L^{(1-\alpha)/\alpha} \alpha - (\rho + n + \zeta / \sigma + \delta)] \quad (12)$$

Sendo assim, a economia se beneficia de uma maior escala porque os gastos do governo são assumidos como não rivais e não exclusivos. Porém, a incapacidade de detectar efeitos de escala mais importantes, provavelmente significa que muitos dos bens públicos ofertados pelo Estado não têm a característica de não rivalidade, conforme a hipótese do modelo. Deste modo, Barro e Sala i Martín, constroem uma modelagem alternativa considerando bens que são sujeitos à congestão.

Algumas atividades governamentais tais como estradas, sistemas de água, serviços de polícia e bombeiro, e tribunais, são sujeitos a congestão. Para uma dada quantidade de serviço agregado, G , a quantidade disponível para um indivíduo reduz com o uso de outros usuários. Para atividades governamentais que servem como insumo para a produção privada, a função de produção para o i -ésimo produtor:

$$Y_i = AK_i f(G/Y) \quad (13)$$

onde $f' > 0$ e $f'' < 0$. O processo de produção é o modelo AK modificado pelo termo que envolve os serviços públicos: um acréscimo em G relativo a produção agregada, Y , expande Y_i para um dado K_i . Por causa desse congestionamento, um aumento em Y para um dado G , reduz os serviços públicos disponíveis para cada produtor e, portanto, reduz Y_i .

A formulação assume que G tem que aumentar em relação à produção total, Y , a fim de ampliar os serviços públicos à disposição de cada usuário. Para um dado G , uma produção da firma exhibe retornos constantes em relação ao capital privado (K_i). Se G cresce na mesma taxa de Y , G/Y permanece fixo, e os retornos constantes em K_i implicam que a economia terá crescimento endógeno.

Assim como no modelo de bens públicos, as taxas de c , k e y são iguais e constantes, porém não dependem da variável relativa a mão-de-obra (L). Logo, temos:

$$\hat{c} = \frac{\dot{c}}{c} = \sigma[A f(G/Y) - \delta - \rho] \quad (14)$$

No problema do planejador social que avalia o ótimo de Pareto dos resultados descentralizados, o crescimento do consumo é expresso como:

$$\hat{c} = \frac{\dot{c}}{c}(\text{social planner}) = \sigma\{[1 - (G/Y)^*] - \delta - \rho\} \quad (15)$$

Com este resultado, a taxa de crescimento do planejador central não corresponde à taxa descentralizada representada pela equação (12), mesmo quando $G/Y = (G/Y)^*$, pois o resultado descentralizado reflete uma taxação do tipo lump sum, a qual não é adequada para serviços públicos sujeitos a congestão.

4.3 O Modelo de Barro adaptado

Para mensurar o impacto do gasto social brasileiro sobre o crescimento econômico será utilizado o arcabouço metodológico do modelo de Barro (1990). Não obstante, para que seja possível uma solução analítica para calcular tal impacto será necessário realizar algumas adaptações no referido modelo, a fim de que se consiga isolar o efeito da participação do gasto social público do montante total do gasto do governo.

O desenvolvimento do modelo, em relação à maximização da utilidade dos consumidores representativos, permanece inalterado, sendo representado pela equação (9). Desta forma, a nova função de produção é expressa como:

$$Y = AL^{1-\alpha} K_i^\alpha K_G^{1-\alpha} \quad (16)$$

onde K_G representa o capital público.

Embora, no capítulo anterior, tenhamos analisado os gastos públicos a partir de três categorias (social, corrente e de capital), nesta seção aglutinaremos os gastos correntes e de capital apenas em uma categoria, a fim de isolar os efeitos do gasto social, que é o objetivo do nosso trabalho. Assim, o gasto público foi desmembrado em duas categorias, conforme classificação estabelecida na seção 3.3.5.: i) G_S , que representa o gasto social e; ii) G_C , que representa os gastos correntes e de capital. Logo,

$$G = G_s + G_c \quad (17)$$

Em nossa adaptação, também assumiremos a hipótese de que o governo administra um orçamento equilibrado financiado por um imposto (τ) sobre o produto: $G = \tau Y$ (3). A partir das equações (17) e (3), podemos estabelecer uma relação entre o imposto sobre o produto, τ , e o gasto público, G . Assim,

$$\frac{G}{Y} = \frac{G_s}{Y} + \frac{G_c}{Y} \Rightarrow \tau = \frac{G_s}{Y} + \frac{G_c}{Y}$$

Admitindo como hipótese de que a parcela de gasto corrente e de capital sobre o produto é uma constante igual a γ , temos que:

$$\frac{G_s}{Y} = \tau - \gamma \quad (18)$$

Estabelecendo a taxa de crescimento do capital público como a participação do gasto social sobre o montante total de capital público e descontada a depreciação, visto que os gastos corrente e de capital são fixos e o crescimento do gasto público ocorre apenas em função do aumento do gasto social, definimos a seguinte relação:

$$\frac{\dot{K}_G}{K_G} = \hat{K}_G = \frac{G_s}{K_G} - \delta \quad (19)$$

Sendo assim, pode-se determinar que a relação entre o gasto social sobre o montante total de capital público é expressa como:

$$\frac{G_s}{K_G} = \frac{G_s}{Y} \frac{Y}{K_G} = \frac{\tau - \gamma}{\nu_G} \quad (20)$$

Onde: $\nu_G = K_G/Y$, é a relação capital público - produto.

Substituindo (20) na equação (19), obtemos a relação que expressa o valor para a variável do capital público,

$$\begin{aligned}\hat{K}_G &= \frac{\tau - \gamma}{\nu_G} - \delta = \psi \\ K_G &= K_{G_0} e^{\psi t}\end{aligned}\tag{21}$$

E a taxa de crescimento do consumo por unidade de mão-de-obra é expressa como:

$$\hat{c} = \sigma[(1 - \tau)\alpha A^{1/\alpha} (K_G / Y)^{1-\alpha/\alpha} L^{1-\alpha/\alpha} - \rho - \zeta / \sigma - \delta]\tag{22}$$

Deste modo, obtivemos todas as relações entre as variáveis e os parâmetros que solucionam nosso modelo. Na próxima seção, mostraremos como que a solução deste modelo será aplicada com os valores dos parâmetros para a economia brasileira e também com os valores do gasto público federal do Brasil encontrados no capítulo anterior.

4.4 Implementação computacional

Em geral, problemas de programação dinâmica são resolvidos por ferramentas computacionais matemáticas mais complexas como o Matlab e o Maple. No entanto, durante a última década o uso de planilhas tem sido crescentemente reconhecido como poderosas ferramentas para acompanhar o ensino de economia. Cálculos em planilhas eliminam a necessidade de habilidades com programação. Em Strulik (2004) e Hokari (2007) são demonstrados como é possível resolver problemas dinâmicos de controle ótimo ou de forma mais geral, de modelos de expectativas racionais apenas com o uso de uma planilha.

Em especial, Strulik apresenta como um modelo neoclássico de crescimento econômico pode ser resolvido com o uso do software Excel. O método empregado, *backward iteration*, é entendido intuitivamente e não requer qualquer habilidade de programação. O algoritmo de solução se harmoniza com software de planilhas como o Microsoft Excel, onde a programação é substituída pela simples tarefa de copiar e colar células. As funções “atingir meta” e “Solver” do software oferecem poderosas ferramentas de otimização que facilitam ainda mais a implementação da *backward iteration*.

De acordo com Strulik, o problema dos modelos de expectativas racionais é encontrar uma política c_α no ramo estável que corresponda a um dado estado inicial κ_α , de modo que a solução convirja para o equilíbrio de longo prazo. Porém, pode-se não encontrar uma expressão analítica de ramo estável e o problema precisa ser resolvido aproximadamente por métodos numéricos.

No entanto, usualmente, o horizonte de tempo dos modelos de expectativas racionais é infinito e é preciso um tempo infinito para viajar de um estado inicial k para o equilíbrio. Uma vez que iniciamos a *backward iteration* com um pequeno desvio do equilíbrio, mas não exatamente no equilíbrio, se leva um tempo finito para viajar para trás do estado k_α . O número N de etapas necessárias para que a solução seja suficientemente próxima do limite k é o horizonte temporal da solução aproximada. Portanto, o horizonte do tempo infinito é aproximado de forma endogênica pelo método: quanto menor o desvio inicial do estado estacionário, maior o horizonte temporal. À medida que o desvio inicial converge para zero, o horizonte temporal converge para o infinito. Em outras palavras, um menor desvio inicial proporciona uma melhor aproximação da solução na vizinhança do equilíbrio e implica mais passos de *backward iteration*. Ou seja, basta reajustar o valor do desvio inicial do equilíbrio e as células que contêm as etapas da interação de atraso é recalculada automaticamente pela planilha eletrônica.

Porém, nota-se pode viajar em diferentes direções. Para o problema bidimensional a variedade estável (manifold stable) é unidimensional e pode-se viajar apenas em uma das duas direções; ou ao longo da parte superior ou inferior da variedade estável. Neste caso, a trajetória de solução desejada pode ser facilmente obtida por um procedimento de tentativa e erro. Se a primeira corrida da *backward iteration* viajar na direção "errada", deve-se escolher um desvio inicial no lado oposto do equilíbrio. No caso de problemas dimensionais maiores, no entanto, a dimensão da variedade estável pode aumentar e a direção inicial da iteração é obtida menos facilmente.

Então, embora menos usual, mas claramente mais simples, vamos seguir essa solução encontrada por Strulik para simular o modelo de crescimento através do software Excel. A partir dos parâmetros estimados, detalhados na próxima seção, pode-se montar as equações do modelo em fórmulas do excel e estimar o modelo nos quatro cenários propostos.

4.5 Calibração

A estimação dos parâmetros foi realizada de acordo com a metodologia desenvolvida em Tourinho (2008a), que estima os parâmetros para a economia brasileira através da combinação de elementos da metodologia de entropia relativa mínima com a de máxima verossimilhança, supondo uma função densidade contínua de probabilidade triangular. Esta abordagem é proposta para situações em que não há dados suficientes para estimar pelo uso da regressão convencional, mas não existem informações prévias quanto à sua distribuição estocástica, bem como dos erros observados nas variáveis. Seu objetivo é obter as estimativas dos parâmetros que melhor se adéquem aos dados disponíveis e, ao mesmo tempo, sejam coerentes com o conhecimento a priori.

A fim de possibilitar a calibração da versão dinâmica do modelo, os dados utilizados na aplicação dessa metodologia para a economia brasileira decorrem de um conjunto de matrizes de contabilidade social (SAM – Social Accounting Matrix) construído para o Brasil para o período de 1990 a 2005 (TOURINHO, 2008b).

Uma matriz de contabilidade social registra todas as transações de uma economia em um dado período de tempo. Através dela é possível apresentar de forma completa os fluxos de renda e de bens de uma economia e mostra claramente a interdependência existente entre as diversas entidades envolvidas no funcionamento do sistema econômico. As SAMs são amplamente utilizadas na estruturação da base de dados de modelos de equilíbrio geral aplicados (CGE - Computable General Equilibrium), pois consideram a interrelação bidirecional entre os níveis macro e setorial da economia. Em Tourinho, Silva e Alves (2006) além de apresentarem detalhadamente a metodologia da construção da SAM para o ano de 2003, também é exposto o uso das SAMs nos modelos CGE que pode ser empregado diretamente na estimação do impacto de políticas públicas através da metodologia do cálculo de multiplicadores.

No quadro 2 abaixo apresentamos os valores destinados a cada parâmetro que compõem o modelo.

Quadro 2: Parâmetros do modelo

Parâmetros	
A =	0,64
α =	0,80
L =	1,00
σ =	0,50
ρ =	3,0%
n =	1,2%
ς =	1,0%
δ =	3,7%

Fonte: A autora, 2010.

4.5.1 Cenários propostos

Os impactos dos gastos públicos sociais sobre o produto brasileiro serão avaliados a partir da simulação do comportamento econômico dos próximos dezessete anos, de 2009 a 2025. Dois cenários serão criados e comparados diante da hipótese de uma política fiscal expansiva ou restritiva. Os cenários são fundamentados na decisão política de se aumentar ou reduzir os gastos sociais, a taxas fixas em relação ao PIB, para os próximos dezessete anos. Sendo assim, será considerado Cenário 1, a simulação que observa os efeitos sobre o crescimento diante de uma expansão dos gastos sociais em relação ao produto; de forma que o Cenário 2 estabelecerá os impactos sob a hipótese de redução da proporção de gastos sociais em relação ao produto. O valor estipulado para incremento (decréscimo) anual do volume de gastos foi de acordo com a média realizada nos últimos quatro anos, 8,2%. Conforme explicado anteriormente, assume-se constante a participação dos gastos correntes e de capital em relação ao produto.

Em ambos os cenários são projetados para a taxa de crescimento do produto dois comportamentos: A) contempla uma conjuntura econômica otimista, estabelecendo as taxas de crescimento do PIB constantes em 4,5% a.a. durante o período; B) assume-se uma postura um pouco mais conservadora ao fixar a taxa de crescimento do PIB para o período em 2,5%. Faz-se uma ressalva em relação à taxa adotada para o ano de 2009, que foi um acréscimo de apenas 0,5% em relação ao ano anterior. Tal distinção mostrou-se pertinente visto que a maioria das pesquisas e expectativas já divulgadas para o referido ano, nenhuma aponta um crescimento significativo ou mesmo variação positiva.

4.6 Resultados e implicações

Os resultados das simulações produzidas corroboram com os resultados esperados, assim como das principais referências da literatura estudada, de que o impacto dos gastos públicos exerce um efeito positivo sobre as taxas de crescimento, mas passam a ser um entrave quando seu patamar é muito elevado e o efeito negativo da tributação sobre o produto sobrepõe-se ao choque provocado pelos gastos.

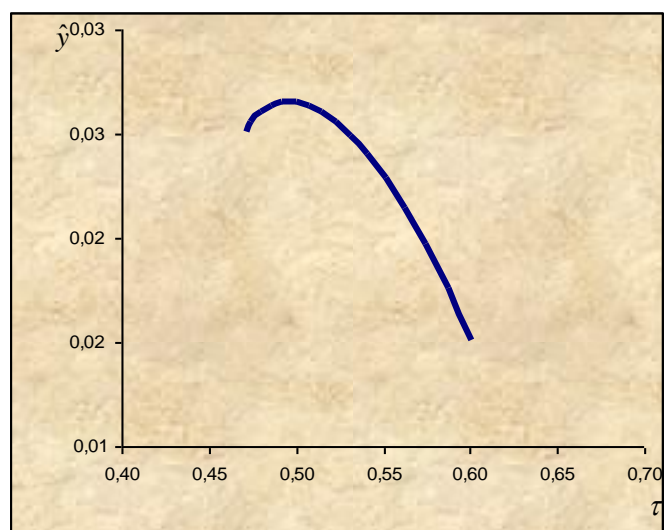
4.6.1 Cenário 1

De acordo com o Cenário 1-A, contínua expansão dos gastos públicos sociais e variação do PIB de 4,5%, o efeito positivo dos gastos sobre a taxa de crescimento do produto é obtido até a carga tributária atingir 50% do PIB, o que ocorreria em 2014. A partir deste instante as contribuições da política fiscal sobre o crescimento são a taxas decrescentes, provando que as distorções provocadas pela elevada incidência da tributação sobre a renda são bastante significativas.

No contexto do Cenário 1-B, contínua expansão dos gastos públicos sociais e variação do PIB de 2,5%, observa-se um impacto mais expressivo e duradouro sobre o produto, mesmo associado a uma maior carga tributária. O efeito sobre o produto foi de 2,72% relativo a uma carga tributária de 51% ante um resultado, respectivamente, de 2,66% e 50% no cenário anterior. Entende-se que em uma conjuntura com menores taxas de crescimento do PIB a política fiscal é um importante instrumento anticíclico de curto prazo e por isso o incremento sobre o produto é maior. Entretanto, a permanência da política fiscal expansionista em um ambiente de baixo desempenho econômico provoca perdas muito maiores do que o apresentado no Cenário 1-A.

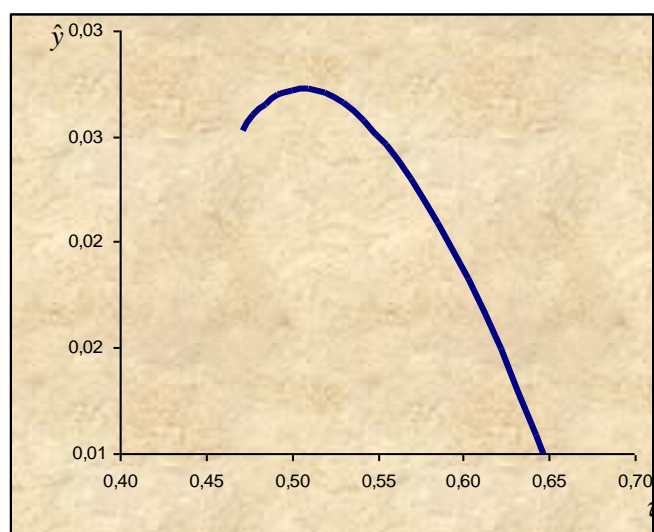
As figuras abaixo representam os resultados encontrados. Através dos gráficos 9 e 10 pode-se observar que a relação obtida entre a taxa de crescimento do produto e o imposto sobre a renda tem o mesmo formato de U invertido obtido por Barro (1990).

Gráfico 9: Relação entre tributação e produto Cenário 1-A



Fonte: A autora, 2010.

Gráfico 10: Relação entre tributação e produto Cenário 1-B



Fonte: A autora, 2010.

Tabela 3: Cenário 1 – Expansão dos gastos públicos sociais

Cenário I: Expansão dos gastos sociais						
Cenário 1 - A: crescimento PIB 4,5% a.a.				Cenário 1 - B: crescimento PIB 2,5% a.a.		
Período t	G _s /Y	t	\hat{y}	G _s /Y	t	\hat{y}
2009	6,3%	47,2%	2,5%	6,3%	47,2%	2,5%
2010	6,6%	47,4%	2,5%	7,0%	47,8%	2,6%
2011	7,1%	48,0%	2,6%	7,6%	48,5%	2,7%
2012	7,7%	48,6%	2,6%	8,4%	49,2%	2,7%
2013	8,4%	49,3%	2,6%	9,2%	50,1%	2,7%
2014	9,2%	50,0%	2,7%	10,1%	51,0%	2,7%
2015	9,9%	50,7%	2,7%	11,1%	52,0%	2,7%
2016	10,6%	51,5%	2,6%	12,2%	53,0%	2,7%
2017	11,5%	52,3%	2,6%	13,4%	54,2%	2,6%
2018	12,3%	53,2%	2,6%	14,7%	55,5%	2,5%
2019	13,3%	54,1%	2,5%	16,1%	57,0%	2,3%
2020	14,3%	55,2%	2,4%	17,7%	58,6%	2,1%
2021	15,4%	56,3%	2,3%	19,4%	60,3%	1,8%
2022	16,6%	57,4%	2,1%	21,3%	62,2%	1,5%
2023	17,9%	58,7%	2,0%	23,4%	64,3%	1,1%
2024	19,2%	60,1%	1,8%	25,7%	66,6%	0,6%
2025	20,7%	61,6%	1,5%	28,2%	69,1%	0,0%

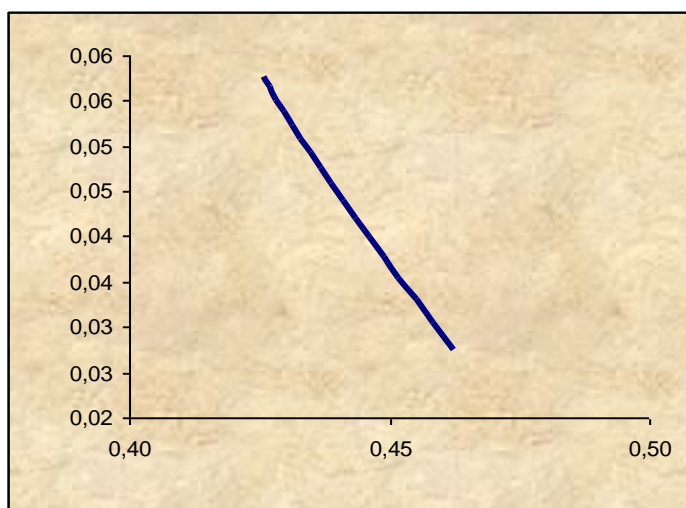
Fonte: A autora, 2010.

4.6.2 Cenário 2

A análise do segundo cenário que avalia o desempenho do produto diante de uma política restritiva em relação aos gastos sociais públicos também apresenta resultados compatíveis com os sugeridos pela literatura empírica. Reduções do volume de gastos geram incrementos à taxa de crescimento da renda decorrente da redução dos impostos.

Diferente do que ocorre quando se eleva os gastos, efeito inicial positivo e posteriormente taxas de crescimento decrescentes, a redução dos gastos tem um impacto positivo imediato sobre \hat{y} . Além disso, a curto prazo, o desempenho econômico parece não influenciar muito sobre os resultados. Visto que, ao comparamos os dois comportamentos para o período de 2009-2015, os cenários 2-A com crescimento do PIB de 4,5% a.a e 2-B com crescimento do PIB de 2,5% a.a, as taxas de \hat{y} ficam muito próximas, apesar da taxa de tributação apresentar uma maior diferença (ver tabela 4).

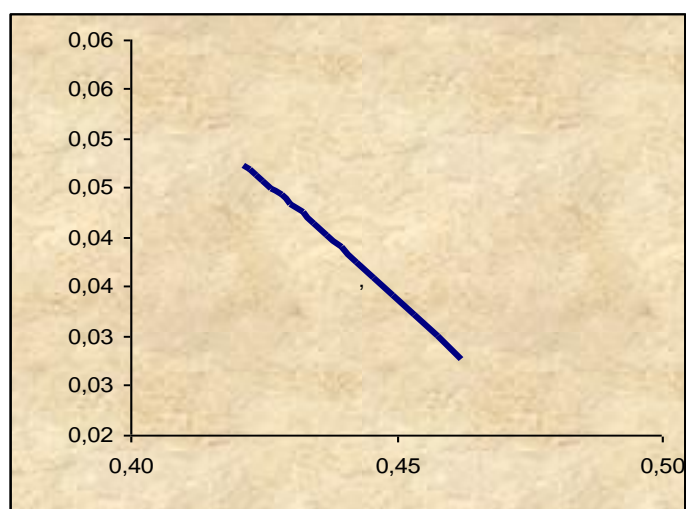
Gráfico 11: Relação entre tributação e produto Cenário 2-A



Fonte: A autora, 2010.

Todavia, com a manutenção da queda dos gastos, os movimentos se dissociam e o impacto desta política sob o cenário 2-B torna-se bastante significativo, embora os efeitos sobre o produto obtidos com o cenário 2-A não sejam desprezíveis. É interessante observar, que apesar do quadro 2-B, ter um incremento muito superior ao do 2-A (5,8% ante 4,7%, respectivamente) no período final da análise, ele se dá em uma situação de maior tributação sobre a renda (42,6% ante 42,1%). Uma possível hipótese para explicar este resultado pode ser a já mencionada necessidade de uma grande participação do Estado brasileiro na economia. À medida que a economia já está aquecida, decorrente de outras variáveis exógenas à nossa análise, uma queda da participação do governo é sentida com mais intensidade.

Gráfico 12: Relação entre tributação e produto Cenário 2-B



Fonte: A autora, 2010.

Tabela 4: Cenário 2 – Redução dos gastos públicos sociais

Cenário 2: Redução dos gastos sociais						
Período t	Cenário 2 - A: crescimento PIB 4,5% a.a.			Cenário 2 - B: crescimento PIB 2,5% a.a.		
	Gs/Y	t	\hat{y}	Gs/Y	t	\hat{y}
2009	5,4%	46,2%	2,8%	5,4%	46,2%	2,8%
2010	4,9%	45,8%	3,0%	5,0%	45,9%	3,0%
2011	4,5%	45,3%	3,2%	4,7%	45,5%	3,3%
2012	4,1%	45,0%	3,4%	4,3%	45,2%	3,5%
2013	3,7%	44,6%	3,6%	4,1%	44,9%	3,8%
2014	3,4%	44,3%	3,8%	3,8%	44,6%	4,0%
2015	3,1%	44,0%	3,9%	3,5%	44,4%	4,2%
2016	2,9%	43,7%	4,0%	3,3%	44,1%	4,4%
2017	2,6%	43,5%	4,1%	3,0%	43,9%	4,6%
2018	2,4%	43,2%	4,2%	2,8%	43,7%	4,8%
2019	2,2%	43,0%	4,3%	2,6%	43,5%	4,9%
2020	2,0%	42,8%	4,4%	2,5%	43,3%	5,1%
2021	1,8%	42,7%	4,5%	2,3%	43,1%	5,2%
2022	1,7%	42,5%	4,6%	2,1%	43,0%	5,4%
2023	1,5%	42,4%	4,6%	2,0%	42,8%	5,5%
2024	1,4%	42,2%	4,7%	1,9%	42,7%	5,6%
2025	1,3%	42,1%	4,7%	1,7%	42,6%	5,8%

Fonte: A autora, 2009.

CONCLUSÃO

O aumento da participação dos gastos públicos sociais em relação ao PIB nos últimos anos no Brasil, incentivou a realização deste estudo. Comumente, os gastos sociais são avaliados diretamente sobre os resultados no seu público alvo ou sobre a eficiência do programa implementado. No entanto, a importância que os gastos sociais ganharam no total de dispêndios do governo federal despertou o interesse em avaliar de que forma o investimento na área social reflete sobre o crescimento econômico.

A literatura internacional e nacional indica, de um modo geral, que aumentos nos gastos públicos, principalmente aqueles voltados para melhoria da infraestrutura produtiva, tem impacto positivo sobre a taxa de crescimento do produto. Todavia, ainda não há um consenso formado quanto aos impactos dos gastos sociais, especificamente. A investigação sobre este aspecto é mais recente e está em progresso, e esta pode ser uma das razões para as divergências encontradas. Vários estudos sugerem que a acumulação de capital humano promovida pelo aumento do investimento social pode aumentar o crescimento econômico de longo prazo. Além disso, quando são encontradas evidências de efeito positivo, uma gestão pública eficiente e um ambiente com estabilidade política são usualmente apontados como premissas a serem atendidas, ou seja, o investimento na área social não é capaz, por si só, de impulsionar o crescimento econômico. Por outro lado, outros estudos sugerem que os gastos sociais, inclusive aqueles em saúde e educação, não afetam o crescimento. Esta dissertação almejou contribuir para esta literatura examinando o caso brasileiro.

Neste trabalho, utilizou-se a classificação dos gastos públicos segundo seu tipo e área de atuação: Gasto Corrente, Gasto em Capital e Gasto social. O Gasto corrente é o tipo de gasto que representa a maior parte das despesas do governo, 85,9%. Os gastos sociais têm 11,0% de participação em relação aos gastos totais, enquanto os gastos em capital representam apenas 3,1%.

Os gastos públicos sociais foram definidos como todos os dispêndios com programas do governo federal que visam gerar aumento e bem-estar do indivíduo. Foram classificados em oito grupos: Saúde; Educação; Assistência Social; Trabalho e Renda; Cultura e Esporte; Habitação, Saneamento básico e Urbanismo; Organização agrária e; Segurança pública.

Para melhor detalhar o objeto de interesse neste estudo, construiu-se uma base de dados com os gastos públicos sociais brasileiros desagregados em planos e programas do governo federal, de acordo com os oito grupos citados, para o período de 2001 a 2008. De acordo com estes dados foi possível analisar o volume e a evolução do gasto público social da União. Foi verificado que houve uma crescente participação destes gastos em relação ao PIB, aumentando em termos reais 38,5%, no período analisado. O grupo Assistência social foi o que obteve maior participação dentre todo o dispêndio da área social, 32,7%, seguido da Saúde com 28,1%. Segurança pública e Cultura e Esporte foram as categorias com menor participação sobre o total dos gastos sociais no período, 1,4% e 0,7%, respectivamente.

Após a análise descritiva dos gastos públicos sociais, realizou-se a avaliação do impacto dos gastos públicos sociais sobre o produto brasileiro a partir do modelo de Barro (1990) adaptado. Decidiu-se por uma versão adaptada do modelo de Barro porque era necessário separar as naturezas dos gastos públicos, de modo a permitir isolar os efeitos do capital social. Os gastos em capital e corrente foram aglutinados e considerados fixos, de forma que a taxa de crescimento do capital público é igual a razão do gasto social sobre o total de capital público menos a depreciação. Ou seja, segundo o modelo, o crescimento do gasto público decorre apenas do aumento dos gastos sociais.

Para calcular os efeitos sobre o crescimento econômico, foram considerados dois cenários: a primeira simulação explicita os efeitos de uma expansão dos gastos sociais, em relação ao produto. A segunda mostra os impactos sob a hipótese de redução da proporção de gastos sociais em relação ao produto. Além disso, cada um dos cenários teve duas situações em relação ao comportamento do PIB: variação positiva de 4,5% e outra de 2,5%.

O resultado do cenário 1-A, expansão dos gastos e crescimento do PIB em 4,5%, mostra que os efeitos positivos sobre o produto ocorrem até a carga tributária atingir 50%, após seis anos dessa política. Para o cenário 1-B, expansão dos gastos e crescimento do PIB em 2,5%, o resultado é semelhante, porém o efeito positivo sobre o produto é mais curto. Já o cenário 2, com redução dos gastos sociais, aponta para um crescimento imediato do \hat{y} tanto no cenário 2-A quanto no 2-B, no curto prazo. Entretanto, a medida que se mantém a redução dos gastos, os resultados vão se dissociando. Após cinco anos, o produto no cenário 2-A começa a crescer menos, enquanto no cenário 2-B o produto passa a crescer mais.

Os resultados destas simulações confirmam os resultados esperados a partir dos principais estudos da literatura referida anteriormente, ou seja, que os gastos públicos geram efeitos positivos sobre as taxas de crescimento. Todavia, tornam-se uma limitação a esta tendência crescente quando ficam acima do nível ótimo, isto é, quando o efeito deletério da tributação sobre o produto sobrepõe-se ao benefício provocado pelo aumento dos gastos. Entretanto, os resultados também mostraram que reduções no patamar do gasto social e a consequente redução da tributação têm mais impacto positivo ao longo do tempo. A desoneração da carga tributária pode ser apontada como um fator para esse crescimento sustentável do PIB. Outra questão a ser levantada é que os efeitos mais positivos sobre o crescimento econômico se deu no cenário que simula um crescimento menor do PIB, deste modo deve-se avaliar de que forma o setor produtivo assimila políticas contracionistas na sua tomada de decisão de investir.

Por conseguinte, assim como as principais referências da área apontam, entendemos que a mensuração da eficiência do serviço público e a avaliação de programas sociais devam ser uma premissa essencial para a definição da política social, visando obter o maior benefício possível, ao menor custo para o crescimento econômico no longo prazo.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAUJO, Érika Amorim. Contribuições sociais, mas antieconômicas. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (Org.). **Economia do Setor Público no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Cap. 15. p. 270-289.
- ALSTON, Lee et al. Who decides on public expenditures? A political economy analysis of the budget process: the case of Brazil. **Inter-american Development Bank: Economic and Social Study Series**, São Paulo, p.1-88, set. 2005. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/handle/11319/6168>>. Acesso em: 12 mar. 2009.
- AMADEO, Edward et al. **Orçamento Social da União**. Brasília: Secretaria de Política Econômica, 2000. 55 p.
- AMBLER, Steve; BOUAKEZ, Hafedh; CARDIA, Emanuela. The effect of public spending on consumption: Reconciling theory and evidence. **Cahier de Recherche**, Montreal, v. 11, p.1-29, nov. 2008. Disponível em: <<https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/bitstream/handle/1866/2579/2008-11.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 07 ago. 2008
- ARROW, K.; KURZ, M. **Public Investment, the Rate of Return and Optimal Fiscal Policy**. Johns Hopkins Press, Baltimore, 1970.
- ASCHAUER, David. Is Public Expenditure Productive? **Journal Of Monetary Economics**, n. 23, p.177-200, 1989.
- BALDACCI, Emanuele et al. Social Spending, Human Capital, and Growth in Developing Countries: Implications for Achieving the MDGs. **IMF Working Paper**, Washington, D.C., v. 217, n. 4, p.3-39, nov. 2004.
- BARRO, Roberto. Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. **Journal Of Political Economy**, Chicago, v. 98, n. 5, p.103-125, 1989
- BARRO, Roberto. Economic growth in a cross-section of countries. **The Quarterly Journal Of Economics**, Cambridge, Ma, v. 106, p.407-444, 1991.
- BARRO, Roberto; SALA I MARTÍN, Xavier. Public Finance in Models of Economic Growth. **Review Of Economic Studies**, .. v. 59, n. 201, p.645-661, out. 1992
- BARRO, Roberto; MARTÍN, Xavier Sala I. **Economic Growth**. 2. ed. Cambridge, Massachusetts: Mit Press, 1995
- BECKER, Gary. **Human Capital - A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education**. New York: Columbia University Press, 1964
- BLANCHARD, Olivier; PEROTTI, Roberto. An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output. **Quarterly Journal Of Economics**, Cambridge, Ma, p.1329-1368, 2002.

BLANCO, Fernando; HERRERA, Santiago. The quality of fiscal adjustment and the long-run growth impact of fiscal policy in Brazil. **World Bank Policy Research Working Paper**, Washington, D.C, n. 4004, p.1-41, 2006.

BONELLI, Regis. **Estado e Economia: Estado e crescimento econômico no Brasil**. 1393. ed. Brasília: Ipea, 2009. 1393 p. (Texto para Discussão).

BRASIL. Lei nº 4320, de 17 de março de 1964. A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade. **da Lei de Orçamento**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 08 abr. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). Lei nº 165, de 1988. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: o plano plurianual; as diretrizes orçamentárias; os orçamentos anuais. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 08 abr. 2008.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Política Econômica (Comp.). **Orçamento Social do Governo Federal 2001 – 2004**. Brasília: [s.l], 2005. 38 p. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/noticias/2005/OS200429abr.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2008.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (Ed.). **Manual de Despesa Nacional: Aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios**. Brasília: [s.l], 2008a.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal (Ed.). **Manual técnico de orçamento MTO**. Brasília: [s.l], 2008b.

CÂNDIDO JÚNIOR, José Oswaldo. OS GASTOS PÚBLICOS NO BRASIL SÃO PRODUTIVOS? **Planejamento e Políticas Públicas - PPP**, [s.l], v. 23, n. 1, p.233-260, Junho 2001. Semestral. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/77/88>>. Acesso em: 12 mar. 2008.

_____. **Efeitos do investimento público sobre o produto e a produtividade: uma análise empírica**. 1204. ed. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão)

CASHIN, Paul. Government Spending, Taxes, and Economic Growth. **Staff Papers - International Monetary Fund**, [s.l.], v. 42, n. 2, p.237-269, jun. 1995. Springer Nature.

CASTRO, Jorge Abrahão de et al. **Gasto Social e Política Macroeconômica: Trajetórias e Tensões no Período 1995-2005**. 1324. Brasília: Ipea, 2008. (Texto para Discussão).

CHIANG, Alpha; WAINWRIGHT, Kevin. **Matemática para economistas**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006. 636 p..

DOUGLAS, Seymour; WILLIAMS, Oral. **The impact of government expenditure on economic growth in the OECS: a disaggregated approach**. [s.l.]: World Bank Research, 1997. 16 p. (Current Draft).

EASTERLY, William; REBELO, Sergio. Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation. **Journal Of Monetary Economics**, [s.l.], v. 32, n. 3, p.417-458, out. 1993. National Bureau of Economic Research.

EHRlich, Isaac; KIM, Jinyoung. Social Security, Demographic Trends, and Economic Growth: Theory and Evidence from the International Experience. **Review Of Economic Dynamics**, [s.l.], v. 10, n. 1, p.55-77, fev. 2007. National Bureau of Economic Research.

FERNANDES, Maria Alice da Cunha. **Dimensionamento e Acompanhamento do Gasto Social Federal**. 547. ed. Brasília: Ipea, 1998. 70 p. (Texto para Discussão).

FERREIRA, Pedro Cavalcanti. A note on policy, the composition of public expenditures and economic growth. **EPGE - Ensaios Econômicos**, Rio de Janeiro, v. 240, p.1-41, maio 1994. Working paper

_____. Investimento em infraestrutura no Brasil: fatos estilizados e relações de longo prazo. **Pesquisa e planejamento Econômico**, [s.l.], v. 26, n. 2, p.231-252, ago. 1996.

_____; Malliagros, Thomas. **Pesquisa e planejamento Econômico**, [s.l.], v. 28, n. 2, p.315-338, 1998.

FOCHEZATTO, Adelar. Modelos de equilíbrio geral aplicados na análise de políticas fiscais: uma revisão da literatura. **Análise: Revista de Administração da PUCRS**, [s.l.], v. 16, n. 1, p.113-136, set. 2005. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/face/article/view/267>>. Acesso em: 23 nov. 2008.

GASPARINI, Carlos Eduardo; COSSIO, Fernando Andrés Blanco. Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil. In: MENDES, Marcos (Org.). **Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006. p. 71-96.

GUEDES, Kelly; GASPARINI, Carlos Eduardo. Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil. **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 11, n. 2, p.303-323, abr-jun. 2007. Trimestral.

HJERPPE, Reino. Social Capital and Economic Growth. In: PRESENTATION ON THE INTERNATIONAL CONFERENCE ON SOCIAL CAPITAL ARRANGED BY ECONOMIC AND SOCIAL RESEARCH INSTITUTE OF THE CABINET OFFICE OF THE JAPANESE GOVERNMENT, 1., 2003, Tokyo. **Proceedings...** [s.l.]: Economic And Social Research Institute, 2003. p. 1 - 26. Disponível em: <<http://www.esri.go.jp/en/workshop/030325/030325paper2-e.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2009.

HUBER, Evelyne; MUSTILLO, Thomas; STEPHENS, John D.. Politics and Social Spending in Latin America. **The Journal Of Politics**, [s.l.], v. 70, n. 2, p.420-436, abr.

2008. University of Chicago Press. Disponível em:
<http://www.jstor.org/stable/10.1017/s0022381608080407?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 17 fev. 2009.

HOKARI, Toru et al. Simulating a Simple Real Business Cycle Model using Excel. **Computers In Higher Education Economics Review**, Bristol, v. 19, n. 1, p.16-20, 2007. Anual.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio: PNAD**. Rio de Janeiro: [s.l], 2007.

IPEA. **Sobre a Recente Queda da Desigualdade de Renda no Brasil**. [s.l]: [s.l], 2006. Nota Técnica. Disponível em:
<<http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/NotaTecnica.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2009.

KING, Robert G.; REBELO, Sergio. Public Policy and Economics Growth: Developing Neoclassical Implications. **Journal Of Political Economy**, [s.l], v. 98, p.126-150, abr. 1990. National Bureau of Economic Research. <http://dx.doi.org/10.3386/w3338>. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w3338>>. Acesso em: 08 set. 2009.

KWEKA, Josaphat P.; MORRISSEY, Oliver. Government Spending and Economic Growth in Tanzania, 1965-1996. **Credit Research Paper**, [s.l], v. 6, p.1-53, May 2000. Centre for Research in Economic Development and International Trade, University of Nottingham. Disponível em:
<<https://www.nottingham.ac.uk/credit/documents/papers/00-06.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2009.

JACK, William; LEWIS, Maureen. Health Investments And Economic Growth: Macroeconomic Evidence And Microeconomic Foundations. **Policy Research Working Papers**, [s.l.], p.1-39, 27 mar. 2009. The World Bank.

JAYME JUNIOR, Frederico G.; SILVA, Guilherme Jonas C. da; MARTINS, Ricardo S.. Public expenditure on infrastructure and economic growth across Brazilian states. **UfMG/CEDEPLAR**, Belo Horizonte, v. 346, p.1-12, fev. 2009. Texto para discussão. Disponível em: <http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD_346.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2009.

JUND, Sergio. **Administração Financeira e Orçamentária: teoria e 700 questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

LINDERT, Peter. **Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century**. [s.l]: Cambridge University Press, 2004. v.1.

LUCAS, Robert E.. On the Mechanics of Economic Development. **Journal Of Monetary Economics**, Chicago, v. 22, p.3-42, Feb. 1988.

MENDOZA, Enrique G.; MILESI-FERRETTI, Gian Maria; ASEA, Patrick. On the ineffectiveness of tax policy in altering long-run growth: Harberger's superneutrality conjecture. **Journal Of Public Economics**, [s.l], v. 66, p.99-126, 1997.

MORENO-DODSON, Blanca. Assessing The Impact Of Public Spending On Growth - An Empirical Analysis For Seven Fast Growing Countries. **Policy Research Working Papers**, [s.l.], v. 4663, p.1-59, 28 jul. 2008. The World Bank.

MUNNELL, Alicia H.. How does public infrastructure affect regional economic performance? **New England Economic Review**, [s.l.], p.11-32, September-October 1990.

OLIVEIRA, José Carlos; TACCA JUNIOR, Luiz; SILVA, Paulo Fontenele. Aspectos relevantes do orçamento da União. **Revista da Abop**, Brasília, v. 15, p.89-131, 1996. Edição Especial.

PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). . **Planejamento e Orçamento Governamental**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (enap), 2006. p. 229-270. (Coletânea). Volume 1. Disponível em: <http://igepp.com.br/uploads/arquivos/igepp_-_gestor_f2_q10_11_13_18_leonardo_ferreira_140813.pdf>. Acesso em: 22 out. 2008.

PRADO, Sergio. Uma visão geral do sistema de transferências. In: PRADO, Sergio (Org.). **Transferências intergovernamentais na federação brasileira: avaliação e alternativas de reforma**. [s.l.]: Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, 2008. p. 10-110. (Caderno Fórum Fiscal). Volume 1.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO PNUD (United States Of America). **Relatório para o Desenvolvimento Humano: Combater as alterações climáticas: Solidariedade humana num mundo dividido**. New York: [s.l.], 2008. 402 p.

REBELO, Sergio. Long Run Analysis and Long Run Growth. **Journal Of Political Economy**, Chicago, v. 99, n. 3, p.500-521, June 1991. The University of Chicago Press.
REZENDE, Fernando Antonio. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
RIBEIRO, Marcio Bruno. **Eficiência do gasto público na América Latina: uma análise comparativa a partir do modelo semi-paramétrico com estimativa em dois estágios**. Santiago: [s.l.], 2008. (Serie Gestión Pública nº 67). Instituto Latino americano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Receita Federal. **Arrecadação das Receitas Federais**. 2009. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao>>. Acesso em: 02 maio 2009.

ROMER, Paul M.. Increasing Returns and Long-Run Growth. **Journal Of Political Economy**, Chicago, v. 94, n. 5, p.1002-1037, Oct. 1986. The University of Chicago Press.

ROCHA, Fabiana; GIUBERTI, Ana Carolina. Composição do Gasto Público e Crescimento Econômico: Um Estudo em Painel para os Estados Brasileiros. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 33., 2005, Natal. **Anais...** . [s.l.]: [s.l.], 2005. p. 1 - 17. Disponível em:

<<http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A049.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2008.

SANTOS, Angela Moulin S.penalva. **Município, Descentralização e Território**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SCHULTZ, Theodore W.. Investment in Human Capital. **The American Economic Review**, [s.l], v. 51, n. 1, p.1-16, Mar. 1961. American Economic Association.

SHIKIDA, Cláudio D.; ARAÚJO JUNIOR, Ari Francisco de. Porque o Estado cresce e qual seria o tamanho ótimo do Estado Brasileiro. In: MENDES, Marcos. **O Gasto Público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006. p. 71-96.

SIAFI. **Resultado do Tesouro Nacional**. [s.l]: [s.l], 2009. Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/resultado-do-tesouro-nacional>>. Acesso em: 03 maio 2009.

SIGA Brasil. **Orçamento Anual**. Senado Federal. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/loa>>. Acesso em: 08 jun. 2009.

SILVA, Napoleão Luiz Costa da; TOURINHO, Octávio Augusto Fontes; ALVES, Yann Le Boulluec. **O Impacto da reforma tributária na economia brasileira: uma análise com o modelo CGE**. 1056. ed. Rio de Janeiro: Ipea, 2004. 58 p. (Texto para Discussão).

SOLOW, Robert M.. A Contribution to the Theory of Economic Growth. **The Quarterly Journal Of Economics**, [s.l], v. 70, n. 1, p.65-94, Feb. 1956. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1884513?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 06 ago. 2008.

SOUZA, Gedir Silva de; KANNEBLEY JÚNIOR, Sérgio. A Política Fiscal como Determinante do Crescimento de Longo Prazo No Brasil. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Prêmio IPEA-CAIXA-2007: monografias premiadas**. Brasília: Ipea, 2007. p. 187-230.

STRAUB, Roland; TCHAKAROV, Ivan. Assessing the Impact of a Change in the Composition of Public Spending: A DSGE Approach. **IMF Working Paper**, [s.l], v. 168, n. 07, p.3-49, July 2007. International Monetary Fund.

STRULIK, Holger. Solving Rational Expectations Models Using Excel. **The Journal Of Economic Education**, [s.l], v. 35, n. 3, p.269-283, summer 2004.

TSOUKIS, Chris; MILLE, Nigel J. Public services and endogenous growth. **Journal Of Policy Modeling**, [s.l], v. 25, n. 3, p.297-307, Apr. 2003.

TOURINHO, Octavio Augusto Fontes. Octavio Augusto Fontes Tourinho1. In: LATIN AMERICAN MEETING OF THE ECONOMETRIC SOCIETY, Não use números Romanos ou letras, use somente números Arábicos], 2008, Rio de Janeiro. **Proceedings...** . [s.l]: [s.l], 2008a. p. 1 - 23.

_____, Octavio Augusto Fontes. Matrizes de Contabilidade Social (SAM) para o Brasil de 1990 a 2005. **Revista do Bndes**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 29, p.327-384, jun. 2008b.

TURNOVSKY, Stephen J.; GARCÍA-PENÁLOSA, Cecilia. The Dynamics of Wealth and Income Distribution in a Neoclassical Growth Model. **Idep Working Papers**, Marseille, v. 0604, p.1-45, July 2006. Institut d'economie publique (IDEP).

VARSANO, Ricardo et al. Substituindo o PIS e a COFINS: E por que não a CPMF? Por uma contribuição não – cumulativa. **Texto Para Discussão**, Rio de Janeiro, v. 832, p.1-58, out. 2001. IPEA. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0832.pdf>. Acesso em: 24 set. 2009.

VIGNOLI, Francisco Humberto. Legislação e execução orçamentária. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (Org.). **Economia do Setor Público no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Cap. 19. p. 365-380.

WERNECK, Rogério L. F.. Além da Estabilização: Desafios da agenda fiscal. **Revista Economia**, Brasília, v. 6, n. 3, p.1-15, dez. 2005.

ANEXO A

Tabela 5: Gastos Públicos Federais por Grupo Brasil 2001 - 2008

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	total
Gasto Social									
Assistência Social	26,1	27,6	34,3	42,6	51,3	56,5	57,5	56,9	352,8
Saúde	39,4	34,9	36,0	33,6	36,1	39,7	41,8	42,1	303,5
Educação	22,4	20,1	20,1	18,3	19,9	24,0	27,5	28,7	180,9
Trabalho e Renda	15,6	11,7	12,3	12,1	14,4	18,0	19,9	21,2	125,1
Organização Agrária	7,7	5,5	7,0	8,0	9,7	10,9	10,9	6,6	66,4
Hab, SB e Urb	4,5	2,7	1,3	1,8	2,2	3,0	6,1	5,4	26,9
Segurança Pública	1,8	1,0	3,0	3,4	1,9	1,0	1,6	1,4	15,0
Cultura e Esporte	0,8	0,6	0,4	0,6	0,9	1,2	2,1	1,5	8,0
Total dos Gastos Sociais	118,2	104,0	114,5	120,3	136,4	154,4	167,2	163,7	1.078,7
Gasto em Capital									
Desenvolvimento Econômico	20,8	17,1	18,7	22,0	24,0	30,0	26,4	29,3	188,3
Infra-estrutura e Transporte	11,2	20,0	9,0	5,6	11,4	10,5	16,8	14,1	98,5
Ciência e Tecnologia	1,7	1,5	1,9	2,4	2,8	2,9	3,2	3,7	20,0
Total dos Gastos em Capital	33,6	38,7	29,5	30,0	38,2	43,4	46,4	47,2	306,9
Gasto Corrente									
Operações Especiais	728,0	634,2	834,2	725,3	901,9	886,6	801,4	716,0	6.227,7
Previdência Social	162,1	160,8	174,4	177,0	197,7	216,3	221,1	228,6	1.538,0
Gestão Pública	71,7	64,5	58,2	65,2	71,9	86,6	91,0	94,0	603,2
Defesa Nacional	5,8	4,6	4,0	4,5	5,1	4,8	5,9	6,5	41,0
Pesquisa	0,2	0,1	0,1	0,2	0,3	0,5	0,7	1,3	3,4
Meio Ambiente	1,5	1,0	0,5	0,6	0,8	0,7	1,5	1,7	8,1
Total dos Gastos Correntes	969,3	865,1	1.071,4	972,8	1.177,6	1.195,5	1.121,5	1.048,0	8.421,3
Gastos Públicos Federais									
Total dos Gastos Públicos	1.121,2	1.007,8	1.215,4	1.123,1	1.352,2	1.393,3	1.335,1	1.258,8	9.806,9

Fonte: SIGA Brasil, 2009.

ANEXO B

Tabela 6: Gastos Públicos Federais por tipo de programa (em R\$ Bilhões) - Brasil – 2001-2008 (Continua)

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total por Programa
Social		118	104	114	120	136	154	167	164	1.079
Código	Saúde	39	35	36	34	36	40	42	42	304
0001	saúde da família	5,23	4,76	4,98	-	-	-	-	-	15
0002	prevenção e controle de doenças transmitidas por vetores	1,21	1,25	1,29	-	-	-	-	-	4
0003	prevenção, controle e assistência aos portadores de doenças sexualmente transmissíveis e da aids	1,22	1,19	0,96	-	-	-	-	-	3
0004	qualidade e eficiência do sus	1,80	1,34	0,96	-	-	-	-	-	4
0005	assistência farmacêutica	0,68	0,69	1,33	-	-	-	-	-	3
0006	prevenção e controle das doenças imunopreveníveis	0,51	0,62	0,47	-	-	-	-	-	2
0007	qualidade do sangue	0,32	0,34	0,38	-	-	-	-	-	1
0008	alimentação saudável	0,32	0,38	0,51	-	-	-	-	-	1
0009	profissionalização da enfermagem	0,17	0,28	0,31	-	-	-	-	-	1
0010	vigilância sanitária de produtos e serviços	0,26	0,23	0,21	-	-	-	-	-	1
0011	prevenção e controle do câncer e assistência oncológica	0,41	0,37	0,35	-	-	-	-	-	1
0013	vigilância epidemiológica e ambiental em saúde	0,19	0,15	0,13	-	-	-	-	-	0
0014	prevenção e controle da malária	0,15	-	-	-	-	-	-	-	0
0015	prevenção e controle da dengue	0,14	-	-	-	-	-	-	-	0
0016	gestão da política de saúde	0,10	0,11	0,11	0,12	0,23	0,24	0,21	0,40	2
0017	prevenção e controle das doenças crônico-degenerativas	0,08	0,11	0,18	-	-	-	-	-	0
0018	saúde mental	0,01	0,04	0,04	-	-	-	-	-	0
0019	prevenção e controle da tuberculose e de outras pneumopatias	0,03	0,03	0,04	-	-	-	-	-	0

Tabela 6: Gastos Públicos Federais por tipo de programa (em R\$ Bilhões) - Brasil – 2001-2008 (Continuação)

0020	controle da hanseníase e de outras dermatoses	0,00	0,01	0,01	-	-	-	-	-	0
0021	saúde da mulher	0,02	0,02	0,02	-	-	-	-	-	0
0022	saúde do trabalhador	0,00	0,00	0,01	-	-	-	-	-	0
0023	atendimento ambulatorial, emergencial e hospitalar	22,94	19,49	19,69	-	-	-	-	-	62
0024	vigilância sanitária em portos, aeroportos e fronteiras	0,02	0,01	0,02	-	-	-	-	-	0
0025	saúde suplementar	0,03	0,04	0,04	-	-	-	-	-	0
0026	saúde do jovem	0,01	0,01	0,01	-	-	-	-	-	0
0027	saúde da criança e aleitamento materno	0,02	0,02	0,05	-	-	-	-	-	0
0028	prevenção e controle das infecções hospitalares	0,00	0,00	0,00	-	-	-	-	-	0
0046	hospitais de ensino	0,43	0,32	0,38	-	-	-	-	-	1
0066	valorização e saúde do idoso	3,07	3,06	3,57	-	-	-	-	-	10
1185	assistência suplementar a saúde	-	-	-	0,11	0,13	0,13	0,12	0,16	1
1186	prevenção e controle das doenças imunopreveníveis	-	-	-	0,64	0,67	0,92	0,85	-	3
1187	vigilância, prevenção e controle das doenças transmitidas por vetores e zoonoses	-	-	-	0,02	-	-	-	-	0
1203	vigilância epidemiológica e ambiental em saúde	-	-	-	1,37	1,55	1,64	1,36	-	6
1214	atenção básica em saúde	-	-	-	5,71	6,58	7,34	8,05	8,41	36
1215	alimentação saudável	-	-	-	0,02	0,02	0,03	0,05	-	0
1216	atenção especializada em saúde	-	-	-	0,75	0,66	0,44	0,62	-	2
1218	doação, captação e transplante de órgãos e tecidos	-	-	-	0,02	0,01	-	-	-	0
1220	atenção hospitalar e ambulatorial no sistema único de saúde	-	-	-	20,20	21,10	22,87	24,18	25,32	114
1289	vigilância sanitária de produtos, serviços e ambientes	-	-	-	0,23	0,22	0,29	0,26	0,27	1
1291	segurança transfusional e qualidade do sangue	-	-	-	0,31	0,31	0,35	0,27	0,27	2
1293	assistência farmacêutica e insumos estratégicos	-	-	-	2,23	2,68	3,02	3,66	4,42	16
1300	investimento para humanização e ampliação do acesso a atenção a saúde	-	-	-	0,10	0,15	0,15	0,14	-	1

Tabela 6: Gastos Públicos Federais por tipo de programa (em R\$ Bilhões) - Brasil – 2001-2008 (Continuação)

1303	atenção a saúde da população em situações de violências e outras causas externas	-	-	-	0,18	0,27	0,18	0,25	-	1
1306	vigilância, prevenção e atenção em hiv/aids e outras doenças sexualmente transmissíveis	-	-	-	1,00	0,98	1,51	1,13	-	5
1307	controle da tuberculose e eliminação da hanseníase	-	-	-	0,04	0,05	0,05	0,04	-	0
1308	vigilância, prevenção e controle da malária e da dengue	-	-	-	0,08	0,08	0,08	0,06	-	0
1311	educação permanente e qualificação profissional no sistema unico de saúde	-	-	-	0,40	0,32	0,41	0,42	-	2
1312	atenção a saúde de populações estrategicas e em situações especiais de agravos	-	-	-	0,06	0,07	0,09	0,08	0,05	0
6021	atenção integral a saúde da mulher	-	-	-	0,01	0,00	-	-	-	0
1370	vigilância e prevenção de doenças e agravos nao transmisíveis	-	-	-	-	0,01	0,01	0,00	-	0
1371	vigilância ambiental em saúde	-	-	-	-	0,01	0,01	0,01	-	0
1436	aperfeiçoamento do trabalho e da educação na saúde	-	-	-	-	-	-	-	0,33	0
1444	vigilância, prevenção e controle de doenças e agravos	-	-	-	-	-	-	-	2,42	2
1446	implementação da política de promoção da saúde	-	-	-	-	-	-	-	0,03	0
Código	Educação	22	20	20	18	20	24	28	29	181
0040	toda criança na escola	5,71	5,57	6,19	-	-	-	-	-	17
0041	desenvolvimento do ensino de graduação	10,74	9,41	9,41	-	-	-	-	-	30
0042	escola de qualidade para todos	0,13	0,11	0,13	-	-	-	-	-	0
0043	desenvolvimento do ensino de pos-graduação	1,03	0,88	0,87	-	-	-	-	-	3
0044	desenvolvimento da educação profissional	1,25	1,01	1,00	-	-	-	-	-	3
0045	desenvolvimento do ensino médio	0,98	0,81	0,12	-	-	-	-	-	2
0047	educação de jovens e adultos	0,55	0,67	0,69	-	-	-	-	-	2
0048	estatísticas e avaliações educacionais	0,18	0,18	0,17	-	-	-	-	-	1
0049	desenvolvimento da educação especial	0,07	0,06	0,06	-	-	-	-	-	0
0050	extensão universitária	0,03	-	-	-	-	-	-	-	0

Tabela 6: Gastos Públicos Federais por tipo de programa (em R\$ Bilhões) - Brasil – 2001-2008 (Continuação)

0067	atenção a criança	0,52	0,44	0,36	-	-	-	-	-	1
0460	formação e capacitação de recursos humanos para pesquisa	0,80	0,65	0,64	0,67	0,73	0,77	0,72	0,59	6
0461	expansão e consolidação do conhecimento científico e tecnológico	0,37	0,27	0,41	0,40	0,49	0,69	0,76	0,64	4
0471	ciência e tecnologia para inclusão social	0,03	0,00	0,00	0,02	0,11	0,15	0,17	0,24	1
1062	democratizando o acesso a educação profissional, tecnológica e universitária	-	-	-	2,36	1,25	1,46	1,60	2,03	9
1008	inclusão digital	-	-	-	0,02	0,12	0,09	0,19	0,16	1
1060	brasil alfabetizado	-	-	-	0,23	0,82	0,71	0,16	0,29	2
1061	brasil escolarizado	-	-	-	4,70	2,02	3,18	4,03	7,47	21
1065	desenvolvimento da educação infantil	-	-	-	0,00	0,01	0,02	0,06	-	0
1066	escola basica ideal	-	-	-	0,02	-	-	-	-	0
1070	democratização da gestão nos sistemas de ensino	-	-	-	0,01	-	-	-	-	0
1072	valorização e formação de professores e trabalhadores da educação	-	-	-	0,09	0,99	0,61	2,29	-	4
1073	universidade do seculo xxi	-	-	-	9,44	10,81	13,51	14,65	14,73	63
1075	escola moderna	-	-	-	0,29	-	-	-	-	0
8010	educação fiscal	-	-	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0
1350	educação do campo (proneira)	-	-	-	-	0,04	0,04	0,04	0,03	0
1374	desenvolvimento da educação especial	-	-	-	-	0,08	0,09	0,09	0,11	0
1375	desenvolvimento do ensino da pos graduação e da pesquisa	-	-	-	-	0,81	0,89	0,88	1,04	4
1376	desenvolvimento do ensino fundamental	-	-	-	-	1,21	1,61	1,72	-	5
1377	educação para a diversidade e cidadania	-	-	-	-	0,07	0,07	0,03	0,04	0
1378	desenvolvimento do ensino médio	-	-	-	-	0,34	0,09	0,15	-	1
1448	qualidade na escola	-	-	-	-	-	-	-	1,33	1
Código	Assistência Social	26	28	34	43	51	56	58	57	353
0065	proteção social a pessoa portadora de deficiência	5,43	5,23	5,74	5,77	6,59	-	-	-	29
0068	erradicação do trabalho infantil	0,59	0,80	0,68	0,24	0,66	0,29	0,30	0,24	4

Tabela 6: Gastos Públicos Federais por tipo de programa (em R\$ Bilhões) - Brasil – 2001-2008 (Continuação)

0070	proteção social a infância, adolescência e juventude	0,08	0,12	0,10	0,44	0,43	-	-	-	1
0071	comunidade ativa	0,02	0,07	1,49	-	-	-	-	-	2
0073	combate ao abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes	0,01	0,01	0,02	0,04	0,05	0,07	0,08	0,07	0
0107	erradicação do trabalho escravo	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0
0150	identidade étnica e patrimônio cultural dos povos indígenas	0,24	0,23	0,23	0,25	0,30	0,38	0,39	0,60	3
0151	proteção de terras indígenas, gestão territorial e etnodesenvolvimento	0,08	0,06	0,06	0,07	0,07	0,06	0,06	0,00	0
0152	atendimento socioeducativo do adolescente em conflito com a lei	0,03	0,03	0,02	0,01	0,01	0,02	0,05	0,06	0
0153	promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente	0,01	0,02	0,01	0,03	0,02	0,02	0,02	0,01	0
0154	direitos humanos, direitos de todos	0,06	0,12	0,08	0,10	0,42	0,69	0,96	0,01	2
0155	gestão da política de direitos humanos	0,00	0,00	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0
0156	combate a violência contra as mulheres	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,03	0
0686	assistência à cidadãos brasileiros no exterior e atendimento consular	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,03	-	0
0696	atendimento e legalização de estrangeiros no país	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-	0
0699	assistência jurídica integral e gratuita	0,01	0,01	0,01	0,01	0,03	0,05	0,08	0,09	0
0809	enfrentamento à pobreza	0,21	-	-	-	-	-	-	-	0
8017	proteção da adoção e combate ao sequestro internacional	-	-	-	0,00	0,00	0,00	-	-	0
8034	nacional de inclusão de jovens - projovem	-	-	-	-	0,32	0,29	0,16	0,77	2
1011	rede solidária de restaurantes populares	-	-	-	0,03	0,04	-	-	-	0
1048	educação para alimentação saudável	-	-	-	0,01	-	-	-	-	0
1049	acesso à alimentação	-	-	-	0,21	0,18	0,69	0,68	0,68	2
1051	banco de alimentos	-	-	-	0,01	-	-	-	-	0
1078	nacional de acessibilidade	-	-	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0
1086	promoção e defesa dos direitos de pessoas com deficiência	-	-	-	0,00	0,00	0,01	0,00	0,01	0
1087	igualdade de gênero nas relações de trabalho	-	-	-	0,00	0,00	0,00	0,00	-	0
1093	atendimento integral a família	-	-	-	0,10	0,16	-	-	-	0

Tabela 6: Gastos Públicos Federais por tipo de programa (em R\$ Bilhões) - Brasil – 2001-2008 (Continuação)

1120	paz no campo	-	-	-	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0
1245	inserção social pela produção de material esportivo	-	-	-	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0
1282	proteção social a pessoa idosa	-	-	-	3,83	5,06	-	-	-	9
1331	proteção social ao adulto em situação de vulnerabilidade	-	-	-	0,00	-	-	-	-	0
1335	transferência de renda com condicionalidades	-	-	-	7,17	8,06	9,69	10,05	11,06	46
1336	brasil quilombola	-	-	-	-	0,01	0,02	0,02	0,01	0
1383	assistência e cooperação das forças armadas a sociedade	-	-	-	-	0,06	0,19	0,10	0,05	0
1384	proteção social básica	-	-	-	-	-	14,38	15,55	16,29	46
1385	proteção social especial	-	-	-	-	-	0,15	0,18	0,19	1
1401	reparação de violações e defesa dos direitos humanos	-	-	-	-	-	-	-	1,11	1
1402	educação em direitos humanos	-	-	-	-	-	-	-	0,01	0
1404	promoção e defesa dos direitos da pessoa idosa	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0
1413	promoção da justiça e da cidadania	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0
1432	promoção de políticas afirmativas para a igualdade racial	-	-	-	-	-	-	-	0,01	0
1433	cidadania e efetivação de direitos das mulheres	-	-	-	-	-	-	-	0,03	0
1453	nacional de segurança pública com cidadania - pronasci	-	-	-	-	-	-	-	1,03	1
1053	Defesa dos Direitos Difusos	-	-	-	0,01	0,01	-	-	-	0
0791	valorização do servidor público	0,14	2,59	2,62	-	-	-	-	-	5
001P	pagamento de auxilio-doença previdenciario, auxilio-doença acidentario e auxilio-reclusao - area rural	-	-	-	0,78	0,94	0,90	0,87	0,84	4
001R	pagamento de salario-maternidade - area rural	-	-	-	0,36	0,50	0,47	0,51	0,50	2
0117	pagamento de salario-familia	0,04	0,02	0,04	0,03	0,05	0,04	0,04	0,04	0
0133	pagamento de aposentadorias especiais	7,97	6,43	6,78	6,60	7,00	7,04	6,71	6,39	55
0136	pagamento de auxilios	7,65	8,79	13,04	14,99	18,87	19,81	19,31	15,99	118
0141	pagamento de salario-maternidade	1,89	1,93	2,26	0,25	0,30	0,24	0,28	0,36	8
2296	servico de pericia medica judicial	-	-	-	0,01	0,01	0,01	0,01	-	0

Tabela 6: Gastos Públicos Federais por tipo de programa (em R\$ Bilhões) - Brasil – 2001-2008 (Continuação)

1387	microcrédito produtivo orientado	-	-	-	-	-	0,00	0,00	0,00	0
1426	conservação, manejo e uso sustentável da agrobiodiversidade	-	-	-	-	-	-	-	0,01	0
1427	assistência técnica e extensão rural na agricultura familiar	-	-	-	-	-	-	-	0,33	0
Código	Cultura e Esporte	1	1	0	1	1	1	2	2	8
0166	música e artes cênicas	0,02	0,01	0,01	-	-	-	-	-	0
0167	brasil patrimonio cultural	0,06	0,03	0,06	0,04	0,04	0,05	0,05	0,06	0
0168	livro aberto	0,05	0,02	0,01	0,02	0,04	0,01	0,03	0,09	0
0169	cinema, som e vídeo	0,03	0,01	0,05	0,02	0,06	0,07	0,12	0,14	0
0170	produção e difusão cultural	0,13	0,08	0,04	-	-	-	-	-	0
0171	museu memoria e cidadania	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,04	0
0172	cultura afro-brasileira	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01	0
0417	brasil 500 anos	0,01	-	-	-	-	-	-	-	0
0813	monumenta	0,03	0,02	0,02	0,03	0,05	0,07	0,08	0,04	0
1101	ver cinema, ser brasil	-	-	-	0,03	-	-	-	-	0
1141	cultura, identidade e cidadania	-	-	-	0,01	0,07	0,05	0,14	0,12	0
1142	engenho das artes	-	-	-	0,08	0,09	0,13	0,09	0,09	0
1145	comunidades tradicionais	-	-	-	0,01	0,01	0,01	0,02	0,03	0
1278	cultura e tradições: memoria viva	-	-	-	0,00	-	-	-	-	0
6004	revitalização de bens do patrimônio histórico nacional	-	-	-	-	0,00	-	-	-	0
1355	identidade e diversidade cultural - brasil plural	-	-	-	-	0,01	0,01	0,01	0,01	0
1391	desenvolvimento da economia da cultura - prodec	-	-	-	-	-	-	0,01	0,01	0
0180	esporte solidario	0,31	0,24	0,17	-	-	-	-	-	0
0181	brasil no esporte de alto rendimento	0,11	0,05	0,01	0,01	0,04	0,03	0,07	0,12	0
8028	segundo tempo	-	0,09	0,03	0,06	0,15	0,15	0,13	0,19	1
1246	rumo ao pan 2007	-	-	-	0,05	0,01	0,31	0,83	-	1

Tabela 6: Gastos Públicos Federais por tipo de programa (em R\$ Bilhões) - Brasil – 2001-2008 (Continuação)

1250	esporte e lazer na cidade	-	-	-	0,16	0,27	0,31	0,44	0,59	2
1255	esportes de criação nacional e de identidade cultural	-	-	-	0,00	-	-	-	-	0
Código	Habitação	5	3	1	2	2	3	6	5	27
0119	saneamento basico	2,57	0,97	0,27	-	-	-	-	-	1
0121	nosso bairro	0,07	0,06	0,17	-	-	-	-	-	0
0122	saneamento ambiental urbano	-	0,13	0,08	0,69	0,83	1,10	2,35	1,85	7
0128	morar melhor	0,83	0,19	0,17	0,05	-	-	-	-	0
0667	defesa civil	1,06	0,82	0,21	-	-	-	-	-	1
8007	resíduos sólidos urbanos	-	0,01	0,00	0,06	0,07	0,06	0,05	0,07	0
9991	habitação de interesse social	-	0,51	0,40	0,44	0,66	0,32	1,04	0,71	4
1128	urbanização, regularização e integração de assentamentos precários	-	-	-	0,34	0,33	1,12	2,08	2,24	6
1137	reabilitação de áreas urbanas centrais	-	-	-	0,03	0,01	0,01	0,01	0,01	0
1138	drenagem urbana sustentável	-	-	-	0,06	0,17	0,17	0,23	0,17	1
1287	saneamento rural	-	-	-	0,08	0,11	0,22	0,28	0,30	1
Código	Organização Agrária	8	6	7	8	10	11	11	7	66
0135	assentamentos sustentáveis para trabalhadores rurais	1,26	1,03	1,11	1,65	2,33	2,59	2,64	0,79	12
0136	novo mundo rural: consolidação de assentamentos	0,48	0,34	0,25	-	-	-	-	-	1
0137	desenvolvimento sustentável na reforma agraria	0,21	0,19	0,17	0,29	0,51	0,57	0,55	1,79	4
0351	agricultura familiar - pronaf	1,90	1,87	2,13	3,51	2,34	2,01	2,01	1,35	15
0352	abastecimento agroalimentar	3,81	2,11	3,35	2,07	3,94	5,14	5,08	2,27	24
1116	crédito fundiario	-	-	-	0,51	0,63	0,61	0,59	0,40	3
Código	Segurança Pública	2	1	3	3	2	1	2	1	15
0661	modernização do sistema penitenciário nacional	0,51	0,20	0,18	0,18	0,19	0,36	0,22	0,23	2
0662	combate à criminalidade	0,04	0,05	1,49	1,83	0,16	0,10	0,15	0,21	4
0663	segurança pública nas rodovias federais	0,34	0,18	0,89	1,02	1,18	0,15	0,24	0,49	4

Tabela 6: Gastos Públicos Federais por tipo de programa (em R\$ Bilhões) - Brasil – 2001-2008 (Continuação)

0665	nacional de redução da demanda e da oferta de drogas	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0
0666	seguranga do cidadão	0,79	0,51	0,44	-	-	-	-	-	2
0668	paz nas escolas	0,01	0,01	0,00	-	-	-	-	-	0
0669	controle do tráfego internacional em portos, aeroportos e fronteiras	0,03	0,02	0,00	-	-	-	-	-	0
0670	assistência a vitimas e a testemunhas ameaçadas	0,02	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,02	0,03	0
1127	sistema único de segurança pública	-	-	-	0,36	0,30	0,41	0,92	0,38	2
1164	combate ao crime transnacional	-	-	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0
Capital		34	39	30	30	38	43	46	47	307
Código	Desenvolvimento Econômico	21	17	19	22	24	30	26	29	188
0074	desenvolvimento integrado e sustentável da mesorregião do alto solimões	0,00	0,00	0,00	-	-	-	-	-	0
0075	programa grande fronteira do mercosul	0,02	0,00	0,00	-	-	-	-	-	0
0076	desenvolvimento integrado e sustentável da mesorregião de águas emendadas	0,00	0,00	0,00	-	-	-	-	-	0
0077	desenvolvimento integrado e sustentável da mesorregião da bacia do itabapoana	0,00	0,00	-	-	-	-	-	-	0
0078	desenvolvimento integrado e sustentável da mesorregião do bico do papagaio	0,00	0,00	0,00	-	-	-	-	-	0
0079	desenvolvimento integrado e sustentável da mesorregião da chapada das mangabeiras	0,00	0,00	-	-	-	-	-	-	0
0080	desenvolvimento integrado e sustentável da mesorregião da chapada do araripe	0,00	0,00	0,00	-	-	-	-	-	0
0081	desenvolvimento integrado e sustentável da mesorregião da metade sul do rio grande do sul	0,00	0,00	0,00	-	-	-	-	-	0
0082	desenvolvimento integrado e sustentável da mesorregião do vale do jequitinhonha e do mucuri	0,01	0,00	0,00	-	-	-	-	-	0
0090	desenvolvimento integrado e sustentável da mesorregião do vale da ribeira e guaraquecaba	0,00	-	0,00	-	-	-	-	-	0
0091	desenvolvimento integrado e sustentável da mesorregião do vale do rio acre	0,00	0,00	-	-	-	-	-	-	0
0092	desenvolvimento integrado e sustentável da mesorregião do xingo	0,00	0,00	0,00	-	-	-	-	-	0

Tabela 6: Gastos Públicos Federais por tipo de programa (em R\$ Bilhões) - Brasil – 2001-2008 (Continuação)

0093	desenvolvimento integrado e sustentável da mesorregião da zona da mata canavieira nordestina	0,00	-	0,00	-	-	-	-	-	0
0094	desenvolvimento do entorno do distrito federal	0,00	-	0,00	-	-	-	-	-	0
0104	recursos pesqueiros sustentáveis	0,08	0,10	0,13	0,21	0,27	0,40	0,54	0,56	2
0120	desenvolvimento da faixa de fronteira	0,09	0,07	0,03	0,02	0,02	0,05	0,06	0,10	0
0311	gestão urbana e metropolitana	0,01	0,00	0,00	-	-	-	-	-	0
0350	desenvolvimento da economia cafeeira	0,51	1,04	0,59	1,04	1,56	1,89	1,74	2,24	11
0353	desenvolvimento da heveicultura	0,08	0,07	0,01	0,00	-	-	-	-	0
0354	desenvolvimento da fruticultura - profruta	0,04	0,05	0,03	0,02	0,01	0,01	0,01	-	0
0355	promoção das exportações	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0
0356	segurança e qualidade de alimentos e bebidas	0,06	0,05	0,06	0,03	0,04	0,03	0,06	0,07	0
0357	segurança fitozoossanitária no transito de produtos agropecuarios	0,03	0,06	0,04	0,01	0,02	0,01	0,02	0,13	0
0358	erradicação da febre aftosa	0,02	0,01	0,01	-	-	-	-	-	0
0359	desenvolvimento da bovídeocultura	0,04	0,03	0,02	0,05	0,09	0,10	0,09	-	0
0361	desenvolvimento das culturas de cereais, raízes e outras espécies vegetais	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	-	0
0362	desenvolvimento das regiões produtoras de cacau	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0
0363	desenvolvimento das culturas de oleaginosas e plantas fibrosas	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	-	0
0364	agricultura de precisão	0,01	0,01	0,01	-	-	-	-	-	0
0365	minimização de riscos no agronegócio	0,14	0,05	0,04	0,10	0,06	0,08	0,13	0,19	1
0366	desenvolvimento dos cerrados - prodecer	0,01	0,01	0,01	-	-	-	-	-	0
0367	desenvolvimento da suideocultura	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-	0
0368	manejo e conservação de solos na agricultura	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	-	0
0369	desenvolvimento da horticultura	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	-	0
0370	desenvolvimento da pesca	0,01	0,01	0,01	-	-	-	-	-	0
0371	desenvolvimento da avicultura	0,01	0,01	0,00	0,01	0,00	0,03	0,01	-	0

Tabela 6: Gastos Públicos Federais por tipo de programa (em R\$ Bilhões) - Brasil – 2001-2008 (Continuação)

0372	desenvolvimento da aq icultura	0,01	0,01	0,01	-	-	-	-	-	0
0373	produtividade da citricultura	0,00	0,00	0,00	-	-	-	-	-	0
0374	produtividade do algodao e de outras fibras	0,00	0,00	0,01	-	-	-	-	-	0
0375	qualidade de insumos e serviços agropecuarios	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0
0376	qualidade dos insumos pecuarios	0,01	0,00	0,00	-	-	-	-	-	0
0377	desenvolvimento da caprinocultura, da equideocultura e da ovinocultura	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-	0
0378	fomento a eq ideocultura	0,00	0,00	0,00	-	-	-	-	-	0
0379	desenvolvimento da agricultura irrigada	0,69	0,22	0,14	0,24	0,10	0,15	0,65	0,61	3
0390	metrologia e qualidade industrial	0,22	0,18	0,27	0,34	0,36	0,37	0,38	0,39	3
0391	mineração e desenvolvimento sustentável	0,03	0,02	0,02	0,06	0,10	0,10	0,11	0,11	1
0392	polo industrial de manaus	0,00	0,01	0,01	0,06	0,07	0,06	0,07	0,06	0
0395	produção de equipamentos para a industria pesada	0,00	0,00	0,05	-	-	-	-	-	0
0396	design brasil	0,00	0,00	0,00	-	-	-	-	-	0
0397	modernização e melhoria da produtividade industrial	-	0,44	-	-	-	-	-	-	0
0410	turismo: a industria do novo milenio	0,08	0,10	0,07	-	-	-	-	-	0
0412	desenvolvimento do comercio exterior	0,04	0,02	0,01	2,15	2,66	1,57	1,16	1,00	9
0414	municipalização do turismo	0,29	0,15	0,07	-	-	-	-	-	1
0416	cultura exportadora	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	-	-	-	0
0418	defesa comercial	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-	-	-	0
0419	desenvolvimento de micro, pequenas e medias empresas	0,03	0,08	0,05	0,01	0,06	0,03	0,15	0,03	0
0421	financiamento as exportações	4,53	2,34	2,55	-	-	-	-	-	9
0423	turismo no nordeste	0,02	-	-	-	-	-	-	-	0
0500	nacional de ecoturismo	0,02	0,01	0,00	0,00	0,00	-	-	-	0
0502	amazonia sustentável	0,07	0,07	0,04	0,03	0,03	0,03	0,01	-	0
0506	nacional de florestas	0,02	0,03	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02	0

Tabela 6: Gastos Públicos Federais por tipo de programa (em R\$ Bilhões) - Brasil – 2001-2008 (Continuação)

0509	problema da amazonia	0,02	0,01	0,02	-	-	-	-	-	0
0517	plano agropecuario e florestal de rondônia - planafloro.	0,06	-	-	-	-	-	-	-	0
0518	desenvolvimento agroambiental do estado de mato grosso-prodeagro	0,08	-	-	-	-	-	-	-	0
0519	desenvolvimento da amazonia legal	0,37	0,22	0,20	-	-	-	-	-	1
0695	defesa econômica e da concorrência	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0
0800	desenvolvimento da região nordeste	0,21	0,10	0,03	-	-	-	-	-	0
0801	desenvolvimento de competencias em gestão pública	0,00	0,00	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0
0803	recursos para o desenvolvimento	0,39	0,37	0,49	0,00	-	-	-	-	1
0806	apoio ao desenvolvimento do setor agropecuario	0,70	0,31	0,07	-	-	-	-	-	1
0808	desenvolvimento da região centro-oeste	0,01	0,00	0,00	-	-	-	-	-	0
0812	competitividade das cadeias produtivas	0,38	0,00	0,35	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	1
0902	operações especiais: financiamentos com retorno	11,10	10,52	11,56	14,65	15,78	21,37	16,53	17,65	119
5005	desenvolvimento do complexo agroindustrial sucroalcooleiro	0,00	0,17	0,65	0,63	0,03	0,00	0,00	-	1
8008	desenvolvimento da floricultura e plantas ornamentais -proflores	-	0,01	0,01	-	-	-	-	-	0
9998	desenvolvimento do turismo no nordeste - prodetur ii	0,05	0,01	0,01	-	-	-	-	-	0
8768	fomento ao desenvolvimento da marinha mercante e da industria naval	-	-	0,86	0,96	0,59	1,22	1,11	2,28	7
1015	arranjos produtivos locais	-	-	-	0,00	0,05	-	-	-	0
1020	interiorização do desenvolvimento da amazonia ocidental	-	-	-	0,09	0,07	0,03	0,18	0,02	0
1022	promoção e inserção econômica de sub-regiões - promover	-	-	-	0,04	0,08	0,02	0,02	-	0
1025	promoção da sustentabilidade de espaços sub-regionais -promeso	-	-	-	0,09	0,15	0,15	0,24	0,20	1
1028	desenvolvimento da região integrada do distrito federal e entorno	-	-	-	0,01	-	-	-	-	0
1037	eficiência na agricultura irrigada	-	-	-	0,00	0,00	0,00	-	-	0
1047	desenvolvimento integrado e sustentável do semi-arido -conviver	-	-	-	0,18	0,25	0,20	0,05	0,01	1
1102	agenda 21	-	-	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0

Tabela 6: Gastos Públicos Federais por tipo de programa (em R\$ Bilhões) - Brasil – 2001-2008 (Continuação)

1156	pesquisa e desenvolvimento para a competitividade e sustentabilidade do agronegócio	-	-	-	0,16	0,15	0,18	0,22	0,25	1
1161	pesquisa e desenvolvimento agropecuário e agroindustrial para a inserção social	-	-	-	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0
1163	brasil: destino turístico internacional	-	-	-	0,10	0,13	0,10	0,15	0,14	1
1166	turismo no brasil: uma viagem para todos	-	-	-	0,34	0,71	1,17	1,78	2,19	6
1169	desenvolvimento do cooperativismo e do associativismo rural	-	-	-	0,02	0,01	0,01	0,01	-	0
1224	aquicultura e pesca do brasil	-	-	-	0,09	-	-	-	-	0
1225	desenvolvimento da agricultura organica - pro-organico	-	-	-	0,00	0,00	0,00	0,00	-	0
1334	desenvolvimento sustentável de territorios rurais	-	-	-	0,03	0,15	0,18	0,28	0,25	1
6003	apoio ao desenvolvimento do setor agropecuário	-	-	-	0,08	0,20	0,26	0,36	0,41	1
1342	desenvolvimento sustentável da pesca	-	-	-	-	0,06	0,06	0,11	0,11	0
1343	desenvolvimento sustentável da aquicultura	-	-	-	-	0,03	0,02	0,03	0,03	0
1045	brasil com todo gás	-	-	-	-	-	-	-	-	0
2007	sistema de comunicação pública	-	-	-	-	-	-	-	-	0
1409	desenvolvimento da agroenergia	-	-	-	-	-	-	-	0,05	0
1430	desenvolvimento macrorregional sustentável	-	-	-	-	-	-	-	0,09	0
1437	desenvolvimento do agronegócio no comércio internacional	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0
1442	desenvolvimento sustentável do agronegócio	-	-	-	-	-	-	-	0,02	0
Código	Infra-estrutura e Transporte	11	20	9	6	11	10	17	14	99
0297	energia no eixo madeira-amazonas	-	-	-	-	-	-	-	-	0
0623	proteção ao voo e segurança do tráfego aéreo	0,64	0,68	0,52	0,60	0,53	0,62	0,72	0,75	5
1036	integração de bacias hidrográficas	-	-	-	0,02	0,57	0,06	0,51	1,12	2
1038	transferência da gestão dos perímetros públicos de irrigação	-	-	-	0,06	0,16	0,14	0,11	-	0
1044	energia alternativa renovável	-	-	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0
1046	eficiência energética	-	-	-	-	0,00	0,00	-	-	0

Tabela 6: Gastos Públicos Federais por tipo de programa (em R\$ Bilhões) - Brasil – 2001-2008 (Continuação)

1115	geologia do brasil	-	-	-	0,15	0,19	0,18	0,22	0,22	1
1157	oferta dos serviços de telecomunicações	-	-	-	0,06	0,05	0,04	0,06	0,06	0
1295	descentralização dos sistemas de transporte ferroviário urbano de passageiros	-	-	-	0,67	0,95	0,89	0,78	0,84	4
6001	apoio ao desenvolvimento urbano de municípios de pequeno porte	-	-	-	0,21	0,61	0,79	0,87	0,01	2
6002	apoio ao desenvolvimento urbano de municípios de médio porte	-	-	-	0,09	0,20	0,30	0,34	-	1
6035	infra estrutura de transportes	-	-	-	0,09	0,19	0,16	0,15	-	1
1456	vetor logístico amazônico	-	-	-	-	-	-	-	1,30	1
1457	vetor logístico centro-norte	-	-	-	-	-	-	-	1,53	2
1458	vetor logístico leste	-	-	-	-	-	-	-	1,52	2
1459	vetor logístico nordeste setentrional	-	-	-	-	-	-	-	0,92	1
1460	vetor logístico nordeste meridional	-	-	-	-	-	-	-	0,43	0
1461	vetor logístico centro-sudeste	-	-	-	-	-	-	-	1,21	1
1462	vetor logístico sul	-	-	-	-	-	-	-	1,76	2
1463	qualidade dos serviços de transporte	-	-	-	-	-	-	-	0,04	0
0221	serviços de transporte aquaviário	0,29	0,45	0,03	0,03	0,04	0,04	0,05	-	1
0222	trilhos urbanos	1,00	0,50	0,49	0,00	-	-	-	-	2
0226	serviços de transporte ferroviário de carga	0,03	0,02	0,02	0,00	0,00	-	-	-	0
0227	serviços de transporte rodoviário	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	-	0
0228	navegação interior	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	-	-	0
0660	segurança e educação de transito: direito e responsabilidade de todos	0,16	0,08	0,05	0,06	0,07	0,08	0,09	0,12	1
9989	mobilidade urbana	-	0,00	0,00	0,11	0,15	0,17	0,51	0,12	1
0220	manutenção da malha rodoviaria federal	1,50	0,79	0,99	1,27	2,82	2,46	3,35	0,06	13
0223	manutenção de hidrovias	0,06	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,04	-	0
0224	exploração da infra-estrutura de transporte rodoviário e ferroviário	0,03	2,71	0,13	0,01	0,01	0,01	0,02	-	3
0229	corredor são francisco	0,08	0,08	0,01	0,06	0,12	0,15	0,25	0,01	1

Tabela 6: Gastos Públicos Federais por tipo de programa (em R\$ Bilhões) - Brasil – 2001-2008 (Continuação)

0230	corredor leste	0,55	0,42	0,17	0,30	0,65	0,48	0,95	-	4
0231	corredor transmetropolitano	0,32	0,31	0,04	0,13	0,13	0,09	0,33	0,00	1
0232	corredor sudoeste	0,11	0,07	0,02	0,02	0,04	0,03	0,10	-	0
0233	corredor mercosul	0,55	0,16	0,09	0,14	0,83	0,77	1,38	0,00	4
0234	manutenção de rodovias em regime de gestão terceirizada	0,08	0,06	0,22	-	-	-	-	-	0
0235	corredor nordeste	0,41	0,19	0,12	0,14	0,45	0,60	1,20	0,04	3
0236	corredor oeste-norte	0,37	0,22	0,05	0,09	0,24	0,29	0,45	-	2
0237	corredor araguaia-tocantins	0,53	0,24	0,14	0,21	0,75	0,68	2,13	0,09	5
0238	corredor fronteira norte	0,23	0,12	0,07	0,19	0,16	0,19	0,36	-	1
0250	qualidade dos serviços de telecomunicações	0,22	0,08	0,04	-	-	-	-	-	0
0251	serviços privados de telecomunicações	0,01	0,00	0,01	-	-	-	-	-	0
0253	serviços de comunicação de massa	0,01	0,01	0,00	-	-	-	-	-	0
0254	telefonia fixa	0,02	0,01	0,00	-	-	-	-	-	0
0255	universalização do acesso aos serviços de comunicação eletrônica	0,00	0,00	0,00	-	-	-	-	-	0
0257	universalização dos serviços de telecomunicações	-	0,00	0,00	0,00	0,00	-	0,00	0,00	0
0270	produção de componentes e insumos para a indústria nuclear e de alta tecnologia	0,23	0,22	0,33	-	-	-	-	-	1
0271	abastecimento de petróleo, seus derivados, gás natural e álcool combustível	0,06	0,16	1,26	0,07	0,09	0,09	0,12	0,24	2
0272	qualidade do serviço de energia elétrica	0,12	0,08	0,04	0,14	0,13	0,13	0,14	0,14	1
0273	energia cidadã	0,08	0,04	0,01	0,05	0,03	0,02	0,02	0,01	0
0274	abastecimento de energia elétrica	0,02	10,50	3,20	0,01	0,00	-	-	-	14
0275	qualidade dos derivados do petróleo, gás natural e álcool combustível	0,09	0,07	0,07	0,05	0,06	0,05	0,05	-	0
0287	racionalização do uso de derivados de petróleo e do gás natural - conpet	-	-	-	-	-	-	-	-	0
0301	combate ao desperdício de energia elétrica - procel	-	-	-	-	-	-	-	-	0
0515	proágua infra-estrutura	1,95	0,68	0,31	0,21	0,41	0,23	1,12	1,12	6

Tabela 6: Gastos Públicos Federais por tipo de programa (em R\$ Bilhões) - Brasil – 2001-2008 (Continuação)

0630	desenvolvimento da aviação civil	0,10	0,05	0,07	0,12	0,07	0,12	0,12	0,20	1
0631	desenvolvimento da infra-estrutura aeroportuária	0,37	0,17	0,08	0,14	0,61	0,58	0,20	0,25	2
0636	assistência e cooperação do exército a sociedade civil	0,05	0,02	0,02	0,02	-	-	-	-	0
0805	infra-estrutura urbana	0,86	0,66	0,30	-	-	-	-	-	2
8035	infra-estrutura em transportes	-	0,15	0,06	-	-	-	-	-	0
0296	energia nas regiões sudeste e centro-oeste	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Código	Ciência e Tecnologia	2	1	2	2	3	3	3	4	20
0462	climatologia, meteorologia e hidrologia	0,18	0,10	0,15	-	-	-	-	-	0
0463	inovação e competitividade	0,29	0,38	0,51	0,62	0,76	-	-	-	3
0464	nacional de atividades espaciais - pnae	0,20	0,08	0,10	0,21	0,27	0,28	0,24	0,21	2
0465	sociedade da informação	0,10	0,10	0,13	0,08	0,12	-	-	-	1
0466	biotecnologia	0,14	0,06	0,08	0,03	0,07	-	-	-	0
0467	desenvolvimento tecnologico na area nuclear	0,03	0,02	0,02	-	-	-	-	-	0
0468	ciência e tecnologia para a gestão de ecossistemas	0,02	0,02	0,02	-	-	-	-	-	0
0469	aplicações nucleares na area medica	0,03	0,03	0,03	-	-	-	-	-	0
0470	ciência e tecnologia para o agronegocio	0,02	0,00	0,04	-	-	-	-	-	0
0472	proantar	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0
0476	desenvolvimento tecnologico do setor de energia	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0
0477	desenvolvimento de serviços tecnologicos	0,01	0,01	0,02	-	-	-	-	-	0
0478	ciência e tecnologia para o setor aeronautico	-	0,00	0,02	-	-	-	-	-	0
0479	promoção do desenvolvimento tecnologico do setor petrolifero	0,21	0,11	0,11	-	-	-	-	-	0
0504	seguranga nuclear	0,02	0,02	0,02	-	-	-	-	-	0
0627	tecnologia de uso aeroespacial	0,18	0,16	0,04	0,11	0,08	0,07	0,05	0,04	1
0684	cooperação científica e tecnológica internacional	0,01	0,02	0,01	0,02	0,05	0,02	0,02	-	0
5006	fomento à pesquisa em saúde	0,01	0,00	0,03	-	-	-	-	-	0

Tabela 6: Gastos Públicos Federais por tipo de programa (em R\$ Bilhões) - Brasil – 2001-2008 (Continuação)

8025	inovação tecnológica em telecomunicações	-	0,16	0,21	0,13	0,13	0,11	0,16	0,09	1
1110	desenvolvimento da nanociência e da nanotecnologia	-	-	-	0,01	0,01	-	-	-	0
1112	difusão e popularização da ciência	-	-	-	0,04	0,07	-	-	-	0
1113	nacional de atividades nucleares	-	-	-	0,72	0,88	0,93	0,92	1,00	4
1388	ciência, tecnologia e inovação para a política industrial	-	-	-	-	-	1,08	1,37	1,75	4
1421	meteorologia e mudanças climáticas	-	-	-	-	-	-	-	0,02	0
0012	pesquisa e desenvolvimento em saúde	0,22	0,21	0,23	-	-	-	-	-	1
0393	propriedade intelectual	0,02	0,01	0,08	0,09	0,09	0,12	0,15	0,16	1
0474	recursos do mar	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,04	0
0475	mudanças climáticas globais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-	-	-	0
1140	conservação e uso sustentável de recursos genéticos	-	-	-	0,00	0,00	-	-	-	0
1201	ciência, tecnologia e inovação em saúde	-	-	-	0,33	0,21	0,25	0,25	0,39	1
Corrente		969	865	1.071	973	1.178	1.196	1.122	1.048	8.421
Código	Gestão Pública	72	65	58	65	72	87	91	94	603
0051	gestão da política de educação	0,02	0,02	0,02	-	-	-	-	-	0
0072	gestão da política de assistência social	0,01	0,01	0,01	0,01	-	-	-	-	0
0084	arrecadação de receitas previdenciárias	0,41	0,37	0,25	0,11	0,24	0,22	0,37	-	2
0085	qualidade dos serviços previdenciários	0,18	0,11	0,05	0,05	0,10	0,19	0,10	0,25	1
0086	previdência complementar	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0
0087	gestão da política de previdência social	0,03	0,01	0,00	0,01	0,04	0,03	0,03	0,05	0
0106	gestão da política de trabalho, emprego e renda	0,03	0,03	0,01	0,17	0,18	0,18	0,17	0,19	1
0138	regularização e gerenciamento da estrutura fundiária	0,03	0,03	0,02	0,05	0,07	0,06	0,08	0,10	0
0139	gestão da política de desenvolvimento agrário	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,01	0,02	0
0173	gestão da política de cultura	0,00	0,00	0,00	0,02	0,07	0,04	0,03	0,04	0
0225	gestão da política dos transportes	0,05	0,25	0,21	0,20	0,29	0,31	0,51	0,68	3

Tabela 6: Gastos Públicos Federais por tipo de programa (em R\$ Bilhões) - Brasil – 2001-2008 (Continuação)

0252	captação e difusão de notícias	0,04	0,05	0,15	-	-	-	-	-	0
0276	gestão da política de energia	0,03	0,00	0,00	0,02	0,10	0,05	0,07	0,03	0
0310	gestão da política de desenvolvimento urbano	0,01	0,01	0,00	0,01	0,04	0,07	0,75	1,66	3
0360	gestão da política agropecuária	0,03	0,02	0,03	0,03	0,05	0,05	0,07	0,04	0
0411	gestão das políticas industrial, de comércio e de serviços	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0
0413	gestão das políticas de esporte e de lazer	0,01	0,05	0,05	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0
0473	gestão da política de ciência e tecnologia	0,01	0,02	0,03	0,03	0,03	0,04	0,02	0,02	0
0511	gestão da política de meio ambiente	0,04	0,04	0,02	0,04	0,04	0,04	0,04	0,06	0
0550	controle externo	0,50	0,52	0,49	0,50	0,52	0,74	0,77	0,78	5
0551	atuação legislativa do senado federal	1,39	1,29	1,63	1,75	1,89	2,18	2,05	2,05	14
0553	atuação legislativa da câmara dos deputados	2,08	1,89	2,14	2,13	2,24	2,68	2,58	2,47	18
0565	prestação jurisdicional no supremo tribunal federal	0,23	0,16	0,19	0,21	0,25	0,27	0,32	0,32	2
0566	prestação jurisdicional militar	0,12	0,11	0,11	0,12	0,12	0,15	0,16	0,17	1
0567	prestação jurisdicional no distrito federal	0,60	0,60	0,69	0,77	0,81	0,98	1,02	1,01	6
0568	prestação jurisdicional no superior tribunal de justiça	0,45	0,41	0,41	0,42	0,46	0,52	0,57	0,60	4
0569	prestação jurisdicional na justiça federal	3,48	3,47	3,31	3,37	3,71	4,91	5,12	5,28	33
0570	gestão do processo eleitoral	1,80	2,21	1,61	2,35	2,11	2,91	2,72	3,51	19
0571	prestação jurisdicional trabalhista	5,99	5,27	5,27	5,65	5,58	7,34	7,54	7,84	50
0580	defesa jurídica da união	0,02	0,02	0,29	1,02	1,04	1,29	1,52	1,84	7
0581	defesa da ordem jurídica	1,40	1,33	1,56	1,55	1,77	2,28	2,48	2,62	15
0625	gestão da política de defesa nacional	0,09	0,02	0,02	0,03	0,05	0,01	0,01	0,01	0
0664	modernização da polícia federal	0,27	0,23	0,15	-	-	-	-	-	1
0671	reconhecimento de utilidade pública	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-	-	-	0
0681	gestão da participação em organismos internacionais	0,40	0,35	0,32	0,41	0,64	0,46	0,42	0,44	3
0682	difusão da cultura e da imagem do Brasil no exterior	0,01	0,02	0,02	0,03	0,03	0,02	0,02	0,03	0

Tabela 6: Gastos Públicos Federais por tipo de programa (em R\$ Bilhões) - Brasil – 2001-2008 (Continuação)

0683	gestão da política externa	0,00	0,00	0,00	0,03	0,03	0,03	0,02	0,05	0
0685	ensino profissional diplomático	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0
0697	defesa do consumidor	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0
0698	gestão da política na área da justiça	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,03	0
0750	apoio administrativo	40,59	37,19	30,71	29,08	31,32	38,29	38,55	39,09	285
0751	serviços de informática para o setor público	0,40	0,39	0,25	-	-	-	-	-	1
0752	gestão da política de comunicação de governo	0,22	0,18	0,10	0,17	0,18	0,11	0,10	0,14	1
0753	divulgação dos atos oficiais e produção gráfica	0,07	0,06	0,08	0,08	0,10	0,09	0,08	0,07	1
0756	serviços de informática em parceria com a iniciativa privada	0,01	0,01	0,01	-	-	-	-	-	0
0757	gestão da política de desenvolvimento regional e ordenamento territorial	0,02	0,05	0,02	0,01	0,03	0,02	0,05	0,03	0
0759	nacional de desburocratização	0,00	0,00	-	-	-	-	-	-	0
0770	administração tributária e aduaneira	1,28	1,14	0,95	3,53	4,28	4,73	6,17	6,54	29
0771	gestão das políticas monetária, cambial e de crédito	0,56	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	1
0773	gestão da política de administração financeira e contábil da união	0,33	0,12	0,11	0,29	0,21	0,32	0,28	0,26	2
0774	fortalecimento da administração fiscal de estados e municípios	1,00	0,79	0,52	-	-	-	-	-	2
0775	recuperação de créditos e defesa da fazenda nacional	0,11	0,05	0,08	0,11	0,15	0,29	0,32	0,34	1
0776	desenvolvimento do sistema financeiro nacional	0,20	0,12	0,10	0,93	0,94	1,15	1,18	1,29	6
0777	capacitação de servidores públicos em finanças públicas e áreas afins	0,03	0,03	0,02	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0
0778	desenvolvimento do mercado de valores mobiliários	0,01	0,02	0,06	0,06	0,07	0,09	0,10	0,09	0
0779	desenvolvimento dos mercados de seguros, previdência complementar aberta e capitalização	0,00	0,00	0,05	0,05	0,05	0,06	0,07	0,07	0
0780	gestão da política de regulação de mercados	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0
0782	gestão da política de controle interno do poder executivo federal	0,02	0,01	0,02	-	-	-	-	-	0
0792	gestão pública empreendedora	0,06	0,01	0,00	-	-	-	-	-	0
0794	gestão do patrimônio imobiliário da união	0,03	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,04	0

Tabela 6: Gastos Públicos Federais por tipo de programa (em R\$ Bilhões) - Brasil – 2001-2008 (Continuação)

0795	gestão dos orçamentos da união	0,05	0,03	0,02	0,02	0,02	-	-	-	0
0798	compras governamentais	0,03	0,03	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,03	0
0802	gestão do plano plurianual	0,01	-	0,01	0,00	0,00	0,03	0,03	0,03	0
0901	operações especiais: cumprimento de sentenças judiciais	5,27	3,72	4,82	7,16	8,81	10,16	10,27	10,44	61
0999	reserva de contingência	-	-	-	-	-	-	-	-	0
8002	governo eletrônico	-	0,07	0,02	0,07	0,06	0,05	0,05	0,00	0
8006	gestão da política de comunicações	-	-	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0
8021	comercio eletrônico	-	0,00	-	0,00	0,00	-	-	-	0
9990	responsabilidade fiscal para a estabilidade	-	0,00	0,00	-	-	-	-	-	0
1001	gestão da política de turismo	-	-	-	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0
1003	gestão da política na área de planejamento	-	-	-	0,20	0,06	0,07	0,68	0,02	1
1004	gestão das políticas de governo	-	-	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0
1006	gestão da política de segurança alimentar e nutricional	-	-	-	0,01	0,05	0,04	0,05	0,05	0
1030	democratização do acesso a informação arquivística governamental	-	-	-	0,02	0,03	0,03	0,04	0,04	0
1032	democratização do acesso à informação jornalística, educacional e cultural	-	-	-	0,17	0,17	0,19	0,22	0,36	1
1054	gestão de recursos humanos e democratização das relações de trabalho no setor público	-	-	-	0,05	0,07	0,06	0,07	0,06	0
1067	gestão da política de educação	-	-	-	0,07	0,57	0,12	0,09	0,08	1
1068	gestão da política de gênero	-	-	-	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0
1069	gestão da política mineral	-	-	-	0,02	0,01	0,01	0,01	0,00	0
1076	democratização do acesso a informação legislativa	-	-	-	-	0,00	-	-	-	0
1083	reforma da justiça brasileira	-	-	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0
1088	gestão pública para um brasil de todos	-	-	-	0,00	0,01	0,06	0,09	0,08	0
1089	transformação da gestão pública	-	-	-	0,01	-	-	-	-	0
1109	certificação digital	-	-	-	0,02	0,02	0,01	0,02	0,01	0

Tabela 6: Gastos Públicos Federais por tipo de programa (em R\$ Bilhões) - Brasil – 2001-2008 (Continuação)

1136	fortalecimento da gestão municipal urbana	-	-	-	0,03	0,05	0,02	0,04	0,04	0
1143	promoção da ética pública	-	-	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0
1152	gestão da política de promoção da igualdade racial	-	-	-	0,02	0,01	0,01	0,02	-	0
1171	fortalecimento da administração fiscal dos estados - pnafe	-	-	-	0,25	0,13	-	-	-	0
1172	fortalecimento da gestão administrativa e fiscal dos municípios - pnafm	-	-	-	0,21	0,12	0,02	0,07	0,07	0
1173	avaliação da gestão dos administradores de recursos públicos federais	-	-	-	0,01	0,01	0,37	0,42	0,46	1
1178	correição no poder executivo federal	-	-	-	0,00	0,01	-	-	-	0
1256	relações e negociações do Brasil no âmbito dos organismos internacionais	-	-	-	0,04	0,09	0,04	0,03	-	0
1264	relações do Brasil com estados estrangeiros	-	-	-	0,39	0,38	0,34	0,33	0,53	2
1266	gestão da política econômica	-	-	-	0,00	0,01	0,01	0,00	0,01	0
1279	análise e difusão da política externa brasileira	-	-	-	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0
1314	participação popular e intersetorialidade na reforma sanitária e no sistema único de saúde	-	-	-	0,02	0,02	0,05	0,05	-	0
1318	gestão do trabalho no sistema único de saúde	-	-	-	0,01	0,00	0,01	0,01	-	0
1333	avaliação do plano plurianual	-	-	-	0,00	0,00	-	-	-	0
1344	gestão da política pesqueira	-	-	-	-	0,01	0,01	0,01	0,02	0
1353	modernização da polícia federal	-	-	-	-	0,19	0,20	0,25	0,14	1
1386	desenvolvimento institucional da polícia rodoviária federal	-	-	-	-	-	0,06	0,06	0,05	0
1389	controle da atuação administrativa e financeira no poder	-	-	-	-	-	0,01	0,07	0,06	0
1470	gestão da política portuária	-	-	-	-	-	-	-	0,01	0
1009	regimes de previdência dos servidores públicos da União, estados, municípios e Distrito Federal	-	-	-	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0
1079	proteção previdenciária	-	-	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0
OC05	reestruturação de cargos, carreiras e revisão de remunerações no âmbito do poder judiciário e do Ministério Público da União - aposentadorias, reformas e pensões	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0
2015	funcionamento do Conselho de Recursos da Previdência Social	-	-	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0

Tabela 6: Gastos Públicos Federais por tipo de programa (em R\$ Bilhões) - Brasil – 2001-2008 (Continuação)

2272	gestao e administracao do programa	-	-	-	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0
2292	servico de processamento de dados de beneficios previdenciarios	-	-	-	0,39	0,31	0,41	0,41	0,35	2
2294	defesa judicial da previdencia social basica	-	-	-	0,01	0,01	0,02	0,02	0,03	0
2564	cadastro nacional de informacoes sociais - prevcidadao	0,02	0,01	0,02	0,01	0,01	0,07	0,12	0,07	0
2581	servico de processamento de dados de beneficios previdenciarios	0,58	0,45	0,43	-	-	-	-	-	1
2593	funcionamento das unidades de atendimento da previdencia social	0,53	0,42	0,43	0,40	0,39	0,38	0,49	0,44	3
2635	formacao continuada de servidores para reconhecimento de direitos previdenciarios	-	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0
2910	remuneracao dos agentes pagadores de beneficios previdenciarios	0,39	0,63	0,23	0,01	0,08	0,18	0,15	0,05	2
4641	publicidade de utilidade publica	-	-	0,00	0,00	0,00	-	-	-	0
5092	implantacao do sistema de administracao de beneficios por incapacidade-sabi	-	-	-	0,00	0,00	0,00	0,00	-	0
86BJ	remuneracao dos agentes pagadores de beneficios previdenciarios (credito extraordinario)	-	-	-	-	0,16	-	-	-	0
0B48	remuneracao as instituicoes financeiras pela realizacao do cadastramento previdenciario	-	-	-	-	-	0,13	0,02	-	0
1F86	recadastramento previdenciario	-	-	-	-	-	0,03	0,03	-	0
2A57	remuneracao dos servicos postais	-	-	-	-	-	0,01	0,11	0,10	0
2580	servico de processamento de dados da guia de previdencia social - gps e da guia de recolhimento do fundo de garantia por tempo de servico e informacoes a previdencia social - gfip	-	-	-	-	-	-	-	-	0
2583	servico de processamento de dados do beneficio de prestacao continuada e da renda mensal vitalicia	-	-	-	-	-	-	-	-	0
8426	regularizacao e desmobilizacao de imoveis do inss	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0
8440	recadastramento previdenciario	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0
2572	remuneracao dos agentes pagadores de beneficios de legislacao especial	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0
2582	servico de processamento de dados do beneficio de legislacao especial	0,00	0,00	0,00	-	0,00	-	-	0,00	0
Código	Previdência Social	162	161	174	177	198	216	221	229	1.538
0053	pagamento de pessoal inativo e pensionistas de extintosestados e territorios	0,98	1,32	1,30	1,28	1,30	1,43	1,51	1,51	11

Tabela 6: Gastos Públicos Federais por tipo de programa (em R\$ Bilhões) - Brasil – 2001-2008 (Continuação)

0054	pagamento de pessoal inativo e pensionistas do estado do mato grosso (art. 27 da lei complementar n: 31, de 1977)	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,03	0,02	0,02	0
0055	pagamento de pessoal inativo e pensionistas da extintavia ferrea do rio grande do sul - vifer (lei n: 3.887,de 1969)	0,08	0,04	0,03	0,03	0,03	0,02	0,03	0,02	0
0179	pagamento de aposentadorias e pensoes - militares das forcas armadas	12,35	18,13	17,01	16,03	17,47	19,20	19,25	20,05	140
0181	pagamento de aposentadorias e pensoes - servidores civis	19,86	24,78	24,98	25,01	26,60	27,52	27,91	28,26	205
0396	pagamento de aposentadorias e pensoes	5,36	5,16	5,37	5,48	5,77	6,06	6,12	6,12	45
0397	encargos previdenciarios com pensionistas do extinto instituto de previdencia dos congressistas - ipc	0,09	0,07	0,10	0,09	0,08	0,09	0,09	0,09	1
0711	revisao geral da remuneracao dos servidores publicos federais inativos e dos pensionistas	-	-	-	-	-	-	-	-	0
0B31	pagamento de pessoal inativo e pensionistas do estado do mato grosso (art. 27 da lei complementar n: 31, de 1977) (credito extraordinario)	-	-	-	-	-	0,09	-	-	0
0010	pagamento de aposentadorias - area rural	-	-	-	19,79	23,31	26,88	28,46	29,74	128
001Q	pagamento de pensoes - area rural	-	-	-	7,18	8,47	9,76	10,31	10,68	46
0132	pagamento de aposentadorias	90,22	81,10	90,77	75,02	82,06	89,40	90,60	93,25	692
0134	pagamento de pensoes	33,11	30,12	34,79	27,07	32,57	35,84	36,77	37,65	268
0137	pagamento de abono	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0
009W	compensacao previdenciaria	-	-	-	-	-	-	-	0,61	1
009K	complementacao de aposentadorias e pensoes da rffsa	-	-	-	-	-	-	-	0,59	1
Código	Defesa Nacional	5,82	4,59	3,95	4,46	5,06	4,80	5,90	6,46	41
0620	adestramento e operações militares do exército	0,68	0,46	0,53	0,72	0,75	0,71	0,65	0,66	5
0621	adestramento e operações militares da aeronáutica	0,98	0,67	0,70	0,73	0,92	0,79	0,99	0,92	7
0622	preparo e emprego do poder naval	0,84	0,59	0,56	0,56	0,69	0,57	0,69	0,79	5
0626	reaparelhamento e adequação da marinha do brasil	0,59	0,03	0,06	0,11	0,26	0,16	0,37	0,38	2
0628	reaparelhamento e adequação do exército brasileiro	0,24	0,47	0,14	0,13	0,07	0,06	0,19	0,30	2
0629	tecnologia de uso naval	0,16	0,07	0,06	0,08	0,07	0,04	0,05	0,11	1
0632	reaparelhamento e adequação da forza aerea brasileira	1,43	0,81	0,43	0,85	0,71	0,77	0,98	1,22	7

Tabela 6: Gastos Públicos Federais por tipo de programa (em R\$ Bilhões) - Brasil – 2001-2008 (Continuação)

0633	ensino profissional da marinha	0,09	0,02	0,05	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0
0637	servico de saúde das forças armadas	0,05	0,59	0,56	0,73	0,86	1,02	1,03	1,08	6
0638	ensino profissional do exército	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0
0639	segurança da navegação aquaviaria	0,03	0,01	0,01	0,06	0,07	0,07	0,15	0,11	1
0640	ensino profissional da aeronáutica	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0
0641	inteligência federal	0,02	0,02	0,11	0,13	0,14	0,18	0,19	0,22	1
0642	tecnologia de uso terrestre	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,04	0,04	0,05	0
0643	calha norte	0,03	0,04	0,02	0,05	0,16	0,19	0,30	0,22	1
0644	controle de armamentos, munições e explosivos	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,02	0,02	-	0
0645	assistência e cooperação da marinha a sociedade civil	0,00	0,00	0,00	-	-	-	-	-	0
0646	assistência e cooperação da aeronáutica a sociedade civil	0,00	-	-	-	-	-	-	-	0
0680	relagues do brasil com estados estrangeiros e organizações internacionais	0,64	0,71	0,64	-	0,01	-	-	-	2
8026	mobilização para defesa nacional	-	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0
8032	adestramento e emprego combinado das forças armadas	-	0,04	0,03	0,23	0,24	0,12	0,18	0,16	1
1057	comunicações, comando, controle e inteligência nas forças armadas	-	-	-	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0
0647	produção de material belico	-	-	-	-	-	-	-	0,13	0
Código	Meio Ambiente	2	1	0	1	1	1	1	2	8
0495	proágua - gestão	0,21	0,03	0,02	-	-	-	-	-	0
0512	zoneamento ecologico-economico	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0
0516	viver sem contaminação	0,10	0,05	0,00	0,00	0,00	-	-	-	0
0520	transposição de águas do rio são francisco	0,02	-	0,00	-	-	-	-	-	0
1027	prevenção e preparação para emergências e desastres	-	-	-	0,06	0,04	0,05	0,15	0,32	1
1029	resposta aos desastres	-	-	-	0,11	0,28	0,21	0,40	0,73	2
1080	combate a desertificação	-	-	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0
1084	mudanças climáticas e meio ambiente	-	-	-	0,01	0,00	-	-	-	0

Tabela 6: Gastos Públicos Federais por tipo de programa (em R\$ Bilhões) - Brasil – 2001-2008 (Continuação)

1107	probacias	-	-	-	0,01	0,01	0,04	0,07	0,06	0
0052	educação ambiental para sociedades sustentáveis	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0
0496	informações integradas para proteção da amazonia	0,70	0,49	0,20	0,15	0,16	0,04	0,03	0,11	2
0497	gestão da política nacional de recursos hídricos	0,11	0,02	0,03	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0
0498	desenvolvimento sustentável do pantanal	0,01	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	-	-	0
0499	áreas protegidas do brasil	0,06	0,10	0,03	0,03	0,03	0,05	0,04	0,00	0
0501	qualidade ambiental	0,14	0,09	0,04	-	-	-	-	-	0
0503	prevenção e combate ao desmatamento, queimadas e incêndios florestais - florescer	0,08	0,04	0,06	0,07	0,05	0,05	0,05	0,05	0
0505	florestar	0,03	0,02	0,02	-	-	-	-	-	0
0507	nossos rios: são francisco	0,01	0,02	0,00	-	-	-	-	-	0
0508	conservação, uso sustentável e recuperação da biodiversidade	0,03	0,02	0,02	0,02	0,03	0,05	0,05	0,02	0
0510	conservagco ambiental de regies mineradas	0,00	0,00	0,00	-	-	-	-	-	0
0513	nossos rios: paraiba do sul	0,00	0,00	0,01	-	-	-	-	-	0
0514	nossos rios: araguaia-tocantins	0,00	-	-	-	-	-	-	-	0
8018	despoluição de bacias hidrográficas	-	0,08	0,03	-	-	-	-	-	0
1210	prevenção de riscos e combate as emergencias ambientais	-	-	-	0,01	0,00	-	-	-	0
1304	conservação, uso racional e qualidade das águas	-	-	-	0,01	0,01	0,02	-	-	0
1305	revitalização de bacias hidrograficas em situação de vulnerabilidade e degradação ambiental	-	-	-	0,03	0,12	0,13	0,62	0,29	1
1332	conservação e recuperação dos biomas brasileiros	-	-	-	0,00	0,01	0,00	0,00	0,05	0
1349	litoral brasileiro sustentável	-	-	-	-	0,00	-	-	-	0
1346	qualidade ambiental	-	-	-	-	0,02	0,02	0,03	0,02	0
Código	Pesquisa	0	0	0	0	0	0	1	1	3
0755	desenvolvimento de regimes de previdência social dos estados e municípios	0,01	0,01	0,01	-	-	-	-	-	0

Tabela 6: Gastos Públicos Federais por tipo de programa (em R\$ Bilhões) - Brasil – 2001-2008 (Conclusão)

0790	censo 2000	0,08	0,01	0,00	-	-	-	-	-	0
0793	qualidade no serviço público	0,03	0,00	-	-	-	-	-	-	0
0796	informações estatísticas e geocientíficas	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,85	1
0797	prospecção e avaliação de políticas públicas	0,03	0,01	0,08	0,09	0,10	0,11	0,11	0,12	1
0799	cartografia nacional	0,01	0,00	0,00	-	-	-	-	-	0
0810	qualidade e produtividade do habitat - pbqp-h	0,00	-	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0
1059	recenseamentos gerais	-	-	-	0,02	0,00	0,17	0,45	-	1
1096	avaliação de políticas sociais do governo federal	-	-	-	0,01	0,00	-	-	-	0
1122	ciência, natureza e sociedade	-	-	-	0,07	0,14	0,13	0,10	0,06	0
1449	estatísticas e avaliações educacionais	-	-	-	-	-	-	-	0,26	0
Código	Operações Especiais	728	634	834	725	902	887	801	716	6.228
0905	operações especiais: serviço da dívida interna (juros e amortizações)	144,81	142,75	149,31	135,89	143,93	272,72	188,92	202,73	1.381
0906	operações especiais: serviço da dívida externa (juros e amortizações)	46,52	41,87	46,59	45,12	31,23	36,89	19,41	14,31	282
0907	operações especiais: refinanciamento da dívida interna	394,62	338,69	508,38	429,83	592,98	407,24	389,83	272,46	3.334
0908	operações especiais: refinanciamento da dívida externa	3,01	7,69	10,83	11,48	12,47	31,71	18,85	3,83	100
0909	operações especiais: outros encargos especiais	47,63	15,34	28,93	13,90	6,35	20,57	61,54	82,35	277
0903	operações especiais: transferências constitucionais e as decorrentes de legislação específica	88,74	85,58	87,90	86,45	112,03	114,25	119,38	140,30	835
0904	operações especiais: outras transferências	2,71	2,28	2,30	2,68	2,94	3,19	3,41	-	20
Total		1.121	1.008	1.215	1.123	1.352	1.393	1.335	1.259	9.807

Fonte: SIGA Brasil, 2009.