

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

Jean Carlos Buske

**O COMPORTAMENTO DAS DESPESAS DO GOVERNO FEDERAL
EM RELAÇÃO AO PIB: UMA ANÁLISE PARA O PERÍODO 2000-15**

Santa Maria, RS, Brasil.

2016

Jean Carlos Buske

**O COMPORTAMENTO DAS DESPESAS DO GOVERNO FEDERAL EM RELAÇÃO
AO PIB: UMA ANÁLISE PARA O PERÍODO 2000-15**

Monografia de graduação apresentada ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Bacharel em Ciências Econômicas**.

Orientador: Prof. Dr. Roberto da Luz Júnior

Santa Maria, RS, Brasil

2016

Jean Carlos Buske

**O COMPORTAMENTO DAS DESPESAS DO GOVERNO FEDERAL EM RELAÇÃO
AO PIB: UMA ANÁLISE PARA O PERÍODO 2000-15**

Monografia de graduação apresentada ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Bacharel em Ciências Econômicas**.

Aprovado em 13 de dezembro de 2016:

Roberto da Luz Júnior, Dr. (USP)
(Presidente/Orientador)

Irina Mikhailova, Dra. (IFESP - Rússia)

Rita Inês Paetzhold Pauli, Dra. (UNICAMP)

Santa Maria, RS, Brasil

2016

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha família, pelo apoio concedido aos estudos, em especial a minha mãe Mareli, e à minha irmã, Carla. Obrigado pelos incentivos nos estudos e por entender, muitas vezes, a minha ausência para dedicar-me aos estudos e alcançar os meus objetivos.

À Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), em especial ao departamento de Ciências Econômicas e ao corpo docente pela oportunidade de desenvolver este trabalho e pelo conhecimento repassado pelos professores.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Roberto da Luz Júnior, pela sua dedicação, auxílio, disponibilidade de tempo e conhecimento que contribuiu para a conclusão deste trabalho.

Aos demais, não mencionados, agradeço pelo incentivo à realização deste trabalho e conclusão desta etapa de minha formação acadêmica.

Toda grande caminhada começa com um primeiro passo. Então, não espere um momento ideal, uma pessoa ideal, um local ideal, uma ferramenta ideal ou uma ideia ideal para começar sua caminhada. As ferramentas são muito úteis, contudo, quando damos mais ênfase às ferramentas, acabamos perdendo o foco, o objetivo da caminhada. Logo, antes de sair de casa tenha em mente um objetivo claro e um plano bem definido. Contudo, pode ser que seu objetivo e conseqüentemente seu plano mude. Entretanto, perceba que eles nunca deixam de existir nas caminhadas bem-sucedidas.

(Robson Feitosa)

RESUMO

O COMPORTAMENTO DAS DESPESAS DO GOVERNO FEDERAL EM RELAÇÃO AO PIB: UMA ANÁLISE PARA O PERÍODO 2000-15

AUTOR: Jean Carlos Buske
ORIENTADOR: Roberto da Luz Júnior

Este trabalho tem por objetivo analisar a trajetória das despesas do governo federal brasileiro em relação ao PIB para o período de 2000 a 2015, demonstrando os principais fatores determinantes desta relação. O método utilizado foi uma análise descritiva qualitativa e quantitativa, onde primeiramente apresenta-se uma revisão bibliográfica dos principais autores do assunto. Em seguida temos a apresentação da conceituação e da classificação dos gastos públicos apresentando os modelos de gastos públicos de Peacock-Wiseman e a Lei de Wagner. Após organizadas as séries históricas verificou-se que os dados brasileiros corroboram em parte com a Lei de Wagner, sobre a expansão das atividades do estado. Verificou-se também que os gastos do Governo para o período analisado não estão em conformidade com a hipótese macroeconômica dos gastos públicos de Peacock-Wiseman sobre o crescimento dos gastos públicos. Assim, as despesas do Governo Federal têm apresentado uma tendência de crescimento, em porcentagem do PIB no período. Essa expansão é decorrente da implementação de novas políticas, alterações de políticas existentes, mudanças no perfil demográfico e variações em indicadores econômicos. Conforme dados apresentados, os gastos governamentais passaram de 25,35% do PIB em 2000 para 27,89% em 2015.

Palavras-chave: Produto Interno Bruto. Despesas orçamentárias. Gastos públicos.

ABSTRACT

THE BEHAVIOR OF FEDERAL GOVERNMENT EXPENDITURE ON GDP: AN ANALYSIS FOR THE PERIOD 2000-15

AUTHOR: Jean Carlos Buske
ADVISOR: Roberto da Luz Júnior

The objective of this study is to analyze the trajectory of Brazilian federal government expenditures in relation to GDP for the period 2000 to 2015, demonstrating the main determinants of this relationship. The method used was a qualitative and quantitative descriptive analysis, where first a bibliographic review of the main authors of the subject is presented. Next, we present the conceptualization and classification of public expenditures by presenting Peacock-Wiseman's public spending models and Wagner's Law. After the historical series were organized, it was verified that the Brazilian data corroborate in part with the Wagner Law, on the expansion of the state's activities. It was also found that Government expenditures for the period under review are not in line with Peacock-Wiseman's macroeconomic assumption of public spending growth. Thus, Federal Government expenditures have shown a growth trend, as a percentage of GDP in the period. This expansion is due to the implementation of new policies, changes in existing policies, changes in the demographic profile and changes in economic indicators. According to data presented, government spending rose from 25.35% of GDP in 2000 to 27.89% in 2015.

Key words: Gross Domestic Product. Budgetary expenses. Public spending.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 4.1 -	Representação da Lei de Wagner.....	32
Gráfico 5.1 -	Despesa Pública Federal de 2000 a 2015.....	38
Gráfico 5.2 -	Despesa Pública Federal em relação ao PIB de 2000 a 2015.....	39
Gráfico 5.3 -	Despesa com as funções Legislativa e Judiciária em relação ao PIB de 2000 a 2015.....	40
Gráfico 5.4 -	Despesa com a função da Previdência Social em relação ao PIB de 2000 a 2015.....	41
Gráfico 5.5 -	Despesa com a função Saúde e Educação em relação ao PIB de 2000 a 2015.....	42

LISTA DE TABELAS

Tabela 4.1 - Despesa da União por grupo para o ano de 2015.....	26
Tabela 4.2 - Despesa da União por funções para o ano de 2015.....	28
Tabela 5.1 - Produto Interno Bruto brasileiro de 2000 a 2015.....	35
Tabela 5.2 - Despesa Pública Federal de 2000 a 2015.....	37
Tabela 5.3 - Despesa Pública Federal em relação ao PIB de 2000 a 2015.....	39

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BCB	Banco Central do Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
PIB	Produto Interno Bruto
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 METODOLOGIA.....	14
2.1 Método de Pesquisa	14
2.2 Método de Procedimento.....	15
3 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	16
4 GASTOS PÚBLICOS.....	21
4.1 Definição e classificação dos gastos públicos.....	21
4.1.1 Despesas agregadas.....	24
4.1.2 Despesas segundo a categoria econômica	25
4.1.3 Despesas por funções.....	27
4.2 Modelos de gastos públicos	28
4.2.1 Lei de Wagner sobre a expansão das atividades do estado.....	29
4.2.2 Estudo de Peacock e Wiseman sobre o crescimento dos gastos públicos	32
5 GASTOS PÚBLICOS FEDERAIS NO BRASIL	34
5.1 Produto Interno Bruto - PIB.....	34
5.2 Gastos Públicos Federais	36
5.3 Gastos Públicos Federais em relação ao PIB	38
6 CONCLUSÃO.....	43
7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	46
ANEXO A – DESPESA DA UNIÃO POR FUNÇÃO DE 2000 a 2015	48
ANEXO B – DESPESA DA UNIÃO POR FUNÇÃO EM PORCENTAGEM DO PIB.....	51

1 INTRODUÇÃO

Atualmente os gastos públicos, assim como a dívida pública, têm gerado grandes debates no ambiente econômico brasileiro. As decisões da administração pública têm o poder de afetar decisivamente os caminhos da economia nacional, fato pela qual as finanças públicas estão no centro de debates macroeconômicos e da política nacional. O estudo das atividades essenciais do Estado é uma questão que está sempre em discussão, porém ficam diversas questões sem respostas, formando uma verdadeira contradição e indefinição:

“Todo serviço público está sob o questionamento popular”. Basta ligarmos o rádio ou a televisão, ou lermos qualquer noticiário, que encontramos denúncias contra um ministério, queixas de algum órgão estadual, crítica em relação à prefeitura. É, sem dúvida, um fenômeno positivo. A população conscientiza-se de que o “que é público é de todos” e exige cada vez mais qualidade e eficiência na prestação de serviços públicos. E a cada dia, ainda que lentamente, ultrapassa as reivindicações puramente egoístas, fisiológicas ou corporativistas, compreendendo a necessidade de lutas solidárias e de profundas reformas de base na sociedade brasileira, se quisermos um país viável para todos. (PEIXE, 2002, p.160)

O trabalho busca apresentar e analisar a série histórica do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro para o período compreendido entre os anos de 2000 a 2015, onde estes serão comparados ao comportamento das despesas orçamentárias para tal período buscando-se analisar a trajetória da relação despesa pública/PIB, verificando as principais funções determinantes do curso desta relação. Após organizadas tais séries pretende-se expor o principal foco do trabalho, ou seja, verificar se os dados brasileiros corroboram ou não com as hipóteses macroeconômicas dos gastos públicos de Peacock-Wiseman sobre o crescimento dos gastos públicos e a Lei de Wagner, sobre a expansão das atividades do estado.

Percebe-se que no período analisado, houve mudança significativa nos fundamentos da economia brasileira, onde o governo exagerou em algumas medidas e deixou de tomar outras, o que justifica os desequilíbrios econômicos e fiscais vistos atualmente. Diante do grande enfoque em curso no ambiente econômico brasileiro, o tema dos gastos públicos, assim como a dívida pública brasileira surge como um dos principais temas a serem trabalhados no ambiente acadêmico. Percebe-se uma enorme diversidade de contestações a respeito da

maneira como está sendo tratada a gestão da despesa pública brasileira, o que afeta consideravelmente a questão da credibilidade brasileira perante outros países.

Logo, julga-se a pesquisa relevante pelo fato de os gastos públicos constituem-se uma peça chave de atuação do governo, sendo que por meio deles, o governo estabelece uma série de prioridades no que se refere aos serviços prestados e aos investimentos a serem realizados. O modo como se descreve a relação despesa pública/PIB possui grande relevância no âmbito da política econômica, sendo que a trajetória destes indicadores pode determinar o sucesso ou o fracasso da administração do setor público. Assim, este trabalho será organizado em seis capítulos, sendo o primeiro a presente introdução.

O segundo capítulo demonstra a metodologia, os métodos de pesquisa e os métodos de procedimentos metodológicos utilizados para atingir os objetivos propostos do trabalho.

No terceiro capítulo será apresentada a revisão bibliográfica. Como revisão de literatura serão utilizadas as obras de grandes autores do assunto, como REZENDE (1979), FILELLINI (1990) e RIANI (2002).

No quarto capítulo, será apresentada a conceituação e as classificações dos gastos públicos. Também serão abordadas as hipóteses teóricas do processo de crescimento das despesas públicas de Peacock-Wiseman e a Lei de Wagner, que procuram explicar os principais fatores responsáveis pelo crescimento e comportamento dos gastos públicos.

Em seguida, no quinto capítulo, busca-se descrever e analisar a série histórica do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro e o comportamento das despesas orçamentárias para o período compreendido entre os anos de 2000 a 2015, buscando-se analisar a trajetória da relação despesa pública/PIB e as principais variáveis envolvidas na determinação desta relação.

Após organizadas tais séries históricas, finalmente na conclusão, pretende-se analisar os resultados encontrados e verificar se os dados brasileiros corroboram ou não com as hipóteses macroeconômicas dos gastos públicos de Peacock-Wiseman sobre o crescimento dos gastos públicos, e a Lei de Wagner, sobre a expansão das atividades do estado.

2 METODOLOGIA

Para atingir os objetivos propostos neste trabalho, os procedimentos metodológicos utilizados são do tipo quali-quantitativo. No entanto, realizou-se em primeiro momento, uma sistemática revisão da literatura com foco nos estudos clássicos de Peacock-Wiseman sobre o crescimento dos gastos públicos, e a Lei de Wagner, sobre a expansão das atividades do estado. Como destaca Bittar (2016, p. 294) a pesquisa de caráter científico não deve nascer de uma única ideia. Sua concepção se dá de forma gradual, na medida das consultas, das pesquisas, leituras que forem sendo feitas ao longo do tempo da pesquisa. O que mais importa no final de toda a pesquisa é “a seriedade com que veio sendo conduzida ao longo das diversas fases de sua estruturação”.

Conforme Richardson (1999) a pesquisa qualitativa propõe descrições ricas oferecendo maior grau de flexibilidade para adequar a teoria ao fenômeno, podendo ser caracterizada como a tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pelos entrevistados.

2.1 Método de Pesquisa

A presente pesquisa possui um caráter descritivo, pois serão investigadas as informações referentes ao comportamento da série histórica do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro para o período entre 2000 e 2015, comparando estes à trajetória das despesas orçamentárias para tal período. Conforme traz Gil (1988, p. 39):

As pesquisas deste tipo têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, ainda, o estabelecimento de relações entre variáveis.

Segundo o autor, estas pesquisas são normalmente realizadas por economistas preocupados com a atuação prática.

2.2 Método de Procedimento

Os procedimentos metodológicos utilizados neste trabalho serão realizados com base em pesquisas secundárias, pois houve recurso ao acervo bibliográfico existente sobre o setor público.

Os dados estatísticos foram levantados através de pesquisa à internet. Sendo que os dados do PIB são do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), obtidos no Relatório Anual do Banco Central do Brasil (BCB).

Para os Gastos Públicos Federais, os dados foram obtidos do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), em séries históricas de despesas da União por Função.

3 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A Economia do Setor Público é um tema que vem se enaltecendo devido ao fato de sua considerável expansão nos últimos anos. Diversos autores buscam abordar questões de tal setor, pelo fato de sua participação crescente refletir em um significativo crescimento das despesas do Governo. Assim, como revisão de literatura serão utilizadas as obras de grandes autores do assunto, como REZENDE (1989), FILELLINI (1990) e RIANI (2002).

O autor REZENDE (1989, p.23) nos apresenta em sua obra dados que demonstram a participação crescente do setor público na economia:

Os dados disponíveis indicam que entre 1947 e 1973 a despesa total do setor público, excluídas as empresas do Governo, elevou-se de 18% do Produto Interno Bruto em 1947 para 23% no último ano do período considerado. (REZENDE, 1979, p.23)

Segundo o autor, essa elevada participação do setor público no Produto Interno Bruto possui o propósito de acelerar o ritmo de crescimento econômico, porém a elevação da participação das despesas totais do Governo no PIB é promovida com a intuição de aumentar o nível do produto, e não em decorrência de um elevado nível de desenvolvimento.

Em seguida, REZENDE (1989) nos apresenta algumas hipóteses teóricas do crescimento das despesas públicas, destacando-se os estudos de Adolph Wagner e de Peacock e Wiseman quanto ao estabelecimento de hipóteses teóricas que expliquem o processo de evolução do setor público.

Adolph Wagner desenvolveu a “Lei de Wagner” que estabelece que à medida que cresce o nível de renda em países industrializados, o setor público cresce sempre a taxas mais elevadas, de tal forma que a participação relativa do Governo na economia cresce com o próprio ritmo de crescimento econômico do país. Os estudos de Peacock e Wiseman abordam o problema de crescimento das despesas públicas de um modo diferente. Para eles, o crescimento dos gastos do Governo é mais uma função das possibilidades de obtenção de recursos do que da expansão dos fatores que explicam o crescimento da demanda de serviços produzidos pelo Governo.

FILELLINI (1990) realiza uma avaliação das políticas governamentais – alocativa, distributiva e estabilizadora – e seus instrumentos: tributação, gastos e

dívida. Também demonstra uma exposição das falhas de mercado e da natureza dos bens públicos, pelo enfoque das externalidades, e a alocação “ótima” dos recursos para sua produção consolidados no plano orçamentário.

O autor escreve a respeito das razões do crescimento dos gastos governamentais onde expõe a “Lei de Wagner” e investiga as principais explicações para esse crescimento.

O economista alemão Adolf Wagner, em fins do século passado, provou empiricamente que os gastos governamentais vinham crescendo em relação ao total da Renda. Essa tendência foi promovida à condição de lei econômica – a “Lei de Wagner” -, cujo enunciado é o de que o setor público tem uma tendência inerente ao aumento de dimensão e importância. Não apenas em termos absolutos, mas relativamente ao volume da economia. (FILELLINI, 1990, p.83).

FILELLINI (1990) demonstra outras explicações mais específicas que passaram a ilustrar o fenômeno do crescimento dos gastos públicos. O primeiro é a ocorrência de sucessivas guerras, sendo que nesse momento as economias de mercados estão envolvidas em intensos conflitos bélicos e temos uma conseqüente elevação dos gastos governamentais. Após os conflitos há uma redução dos gastos públicos, porém estes gastos não retornam ao mesmo nível de tendência anterior aos conflitos.

A segunda explicação é a elasticidade-renda da demanda¹ por bens públicos que demonstra o grau de resposta da demanda a uma variação da renda real. Constatou-se que a demanda por bens públicos tem uma elasticidade-renda superior à da demanda por bens privados. Isso quer dizer que à medida que a renda real cresce, há também um crescimento da demanda de bens, porém as preferências se deslocam na direção dos bens públicos. Logo, o bem público é considerado um bem superior.

MUSGRAVE (1980, p. 117) também relata a elasticidade-renda como uma das causas do crescimento dos dispêndios públicos, sendo que a composição eficiente da produção de bens públicos e de bens privados se altera na medida em que a renda *per capita* aumenta, e tal modificação envolve uma crescente participação de bens públicos:

¹ A elasticidade-renda da demanda mede a variação percentual na quantidade demandada de um bem dada uma variação percentual na renda do consumidor. Assim, se a elasticidade renda for menor que 1 e positiva o bem é inelástico à renda. Se for maior que 1 e positivo o bem é elástico a renda. Se for negativo o bem é considerado inferior, ou seja, aumentos na renda geram redução na quantidade demandada, normalmente devido a substituição por outros bens.

Não existe razão alguma para que esperemos que esta elasticidade seja unitária, o que implicaria em manter inalterada a participação do setor público na economia enquanto a renda *per capita* aumentasse. (MUSGRAVE, 1980, p.117).

Os diferenciais de produtividade é a terceira explicação de FILELLINI, sendo que a maioria dos serviços públicos, como educação e saúde, são altamente intensivos em trabalho. Assim, se a produtividade do setor privado cresce mais rapidamente que o setor público, haverá um crescimento dos custos dos bens públicos em relação aos privados. Então, caso a sociedade queira demandar a mesma proporção de bens públicos e privados, deverá haver um investimento tecnológico nos serviços públicos.

A quarta explicação refere-se ao crescimento populacional e as deseconomias externas. O crescimento populacional aumenta a chamada “população a cargo”, que é representada pelos jovens, que demandam muitos serviços habitacionais, de educação, saúde, assistência social, lazer, etc. Também devemos considerar que o aumento da população aumenta a interdependência entre as pessoas, onde as ações de uns geram deseconomias externas e afetam o bem-estar de outras. Outra questão é que o avanço populacional requer soluções em escala, que geram maiores custos por unidade de atendimento. Como exemplo, podemos citar o transporte coletivo, que vem sendo substituído pelo transporte subterrâneo que possuem um alto custo de implantação. Também há questões como o saneamento básico, recolhimento de lixo, o intenso tráfego que exige a construção de alças rodoviárias, túneis, etc.

MUSGRAVE (1980, p.119) também relata a respeito desta quarta explicação:

Mudanças na taxa de crescimento populacional provocam alterações na distribuição etária da população, e isto se reflete nos gastos com educação bem como nos gastos relacionados com a população mais idosa. (MUSGRAVE, 1980, p.119).

As despesas com armamentos é a quinta explicação do autor, onde demonstra que esta despesa, principalmente no século passado, foi apontada como uma das mais importantes causas da crescente dimensão relativa dos gastos públicos.

A sexta explicação é a ação para o desenvolvimento. Na fase pós-guerra, diversos países adotaram ambiciosos planos de desenvolvimento econômico, que

atribuíam aos governos parcelas básicas do financiamento da acumulação de capital e desenvolvimento tecnológico. Assim, por exemplo, a implantação da indústria automobilística, exige do governo investimentos em diversas obras viárias, formação de patrulhas de trânsito, serviços de sinalização, dentre outros.

MUSGRAVE (1980, p. 119) também aborda esta explicação, relatando que à medida em que a tecnologia se modifica, o mesmo ocorre com o processo produtivo e a composição da produção que é eficiente.

Considere a invenção do motor de combustão interna e o resultante crescimento da indústria automobilística. Esse desenvolvimento gerou um grande aumento na demanda por viagens e por rodovias, implicando num nível de operação do setor público bem maior do que aquele que era necessário na era das carroças e da máquina a vapor. (MUSGRAVE, 1980, p.119).

Em seguida, na sétima explicação temos o controle dos subsistemas de planejamento. A crescente concentração dos meios de produção, a formação de monopólios e oligopólios interferem nas leis de mercado, especificamente na oferta e procura. Essa tendência, de certa forma, obriga o Estado a intervir visando restabelecer a competitividade dos mercados.

A motivação ideológica é a oitava explicação que consiste na transferência de determinados ativos privados para o Governo, como forma de eliminar o lucro, diminuindo os custos e preços.

A nona explicação é a relação investimentos x custeio. Os gastos do governo ocasionam um fluxo perene de custeio, como por exemplo a construção de creches e hospitais, que implicam gastos de pessoal e material para a implantação e manutenção de seus serviços.

O estabelecimento da tecnoestrutura² é a décima explicação, sendo que com o desenvolvimento, o setor público também se torna mais complexo e diversificado, crescendo as necessidades de sua gestão e das técnicas nela envolvidas. Assim, há um crescimento das instalações físicas e de pessoal, exigindo assim, imediata expansão dos gastos públicos.

Por fim, na última explicação temos a dissociação entre custos e benefícios das ações públicas. Os gastos públicos beneficiam determinados grupos da

² Conforme GALBRAITH (1969, p. 329) tecnoestrutura é um termo utilizado para designar um grupo organizado de técnicos e analistas de uma organização, que apesar de não estarem diretamente envolvidos na produção de determinado bem ou serviço, têm a incumbência de observar e analisar todo sistema para assim, comunicar aos gestores a necessidade de adaptação a novas realidades.

sociedade, enquanto outros arcam com os custos, sendo que poderá haver pressões dos primeiros para uma produção excedente de serviços públicos.

RIANI (2002) descreve que os gastos públicos se constituem na principal peça de atuação do governo, assim, ele busca destacar as principais discussões acerca dos gastos públicos, com o objetivo de fornecer elementos que auxiliem na sua compreensão e interpretação, analisando não somente os aspectos conceituais, mas também suas diversas formas de apresentação.

O autor nos apresenta o conceito e classificação dos gastos públicos:

Os gastos públicos podem, em última instância, ser conceituados como uma escolha política dos governos no que se refere aos diversos serviços que eles prestam à sociedade. Representam o custo da quantidade e da qualidade dos serviços e bens oferecidos pelo governo. (RIANI, 2002, p.80).

Também é apresentada uma diferenciação básica entre os gastos governamentais e os gastos públicos. Onde o primeiro representa apenas as despesas realizadas pelas unidades que compõem a administração governamental direta e indireta e o segundo engloba a totalidade dos gastos governamentais mais as despesas do governo com suas atividades econômicas produtivas, incluindo as empresas estatais.

Demonstra-se que a apresentação dos gastos realizados pelo governo segue três formas básicas de composição, diferenciadas pelo grau de detalhamento das informações. Assim, as despesas governamentais podem ser apresentadas em grandes agregados, por categorias econômicas e por funções.

RIANI (2002, p. 85) também apresenta os modelos macroeconômicos e microeconômicos dos gastos públicos:

Enquanto o modelo macroeconômico tenta explicar os gastos públicos em termos de tempo e variáveis agregadas, tal como o PIB, o modelo microeconômico tenta explicar o aumento nos gastos públicos por intermédio dos fundamentos microeconômicos do processo de decisão. (RIANI, 2002, p.85)

Entre os modelos macroeconômicos são discutidos três modelos básicos: Lei de Wagner sobre a expansão das atividades do Estado, o estudo clássico de Peacock-Wiseman sobre o crescimento dos gastos públicos e o processo de desenvolvimento e crescimento dos gastos públicos.

4 GASTOS PÚBLICOS

A atuação do governo na economia busca maximizar o bem-estar da sociedade, assim, a eficácia em alcançar esse fim depende, em grande escala, do sucesso no alcance dos objetivos por parte do setor público. Tendo em vista a crescente diversificação das formas de intervenção do governo na economia, o aspecto institucional é de extrema importância para o estudo de Finanças Públicas.

Historicamente, a expressão “Finanças Públicas” esteve muito mais associada com o estudo jurídico das diferentes formas de tributação do que com a análise das implicações econômicas dos gastos públicos e das respectivas alternativas de financiamento. (REZENDE, 1989, p.18).

As finanças públicas diferenciam-se significativamente das finanças privadas pelo fato de as despesas, e não as receitas, serem o principal fator determinante dos gastos.

As finanças privadas, de firmas ou indivíduos, começam com uma determinada renda, sendo esta a estrutura dentro da qual a despesa deve ser planejada; as finanças públicas do Estado moderno iniciam-se com um determinado plano de despesa, ajustando as autoridades suas “rendas” (receita) por meio de impostos e outros recursos, a fim de satisfazer a despesa. (HICKS, 1958, p.36).

As despesas do Governo Federal têm apresentado uma tendência positiva de crescimento em porcentagem do PIB ao longo dos últimos anos. Alguns modelos macroeconômicos buscam analisar o comportamento dos gastos públicos durante o tempo, dentre estes modelos, podemos destacar a “Lei de Wagner” e o estudo clássico de Peacock e Wiseman sobre o crescimento dos gastos públicos.

Assim, nesta seção será apresentada a conceituação e as classificações dos gastos públicos. Em seguida temos a demonstração dos principais modelos de gastos públicos, que procuram explicar os principais fatores responsáveis pelo crescimento e comportamento dos gastos públicos.

4.1 Definição e classificação dos gastos públicos

As despesas efetuadas pelos governos visam elevar o nível de bem-estar da população visando a formulação de políticas sociais em diferentes esferas do

governo: educação, saúde, segurança pública, dentre outras. Dessa forma, os gastos públicos constituem-se na principal peça de atuação do governo. Por meio deles, o governo determina uma série de prioridades no que se refere à prestação de serviços públicos básicos e aos investimentos a serem realizados.

Os gastos públicos podem, em última instância, ser conceituados como uma escolha política dos governos no que se refere aos diversos serviços que eles prestem a sociedade. Representam o custo da quantidade e da qualidade dos serviços e bens oferecidos pelo governo. (RIANI, 2002, p.79)

Podemos considerar que tanto os gastos como as receitas são meios que o Governo utiliza para atingir as metas alocativas e distributivas. Segundo MUSGRAVE (1980, p.6), a função alocativa é o processo pelo qual o total de recursos é dividido para utilização no setor público e privado, e pelo qual se estabelece a composição do conjunto dos bens públicos. Já a função distributiva refere-se aos ajustes na distribuição de renda e da riqueza como forma de garantir uma distribuição considerada mais justa pela sociedade.

Assim, a função alocativa tem como principal objetivo a oferta de bens e serviços que não são providos pelo sistema privado³, através da produção direta, terceirizada, mista ou através de subsídios ao setor privado. Diversos fatores contribuem para a distribuição da renda e riqueza de forma desigual, como a oportunidade educacional, mobilidade social, estrutura de mercado, dentre outras, assim, a função distributiva utiliza mecanismos⁴ para ajustar a distribuição da renda e riqueza da sociedade.

FILELLINI (1990, p.62) descreve que os gastos públicos se enquadram em quatro principais categorias:

a) Despesas de bens e serviços, definidas nas contas nacionais como parte da equação da demanda que explica o PIB ($PIB = C + I + G + X - M$). Algumas despesas, como a de salários de professores e médicos, têm contrapartida na forma de produto. São parte da produção pública. Outras, como na instalação dos equipamentos nas escolas e hospitais, representam aquisição de produtores privados; o respectivo produto é produzido dentro

³ Podemos citar como exemplo a oferta de bens sociais como educação e saúde que são alocados de forma complementar já que são oferecidos normalmente pelo sistema de mercado; bens econômicos como energia elétrica, siderurgia e transporte, que possuem características de bens econômicos, mas dada sua importância social e econômica, são alocados pelo setor público.

⁴ Dentre os mecanismos utilizados temos os diretos, como a tributação, transferências, legislação do salário mínimo, proteção tarifárias e subsídios; e os indiretos realizados através da função alocativa, quando aplica recursos que beneficiam as camadas mais pobres da população.

do setor privado e vendido ao Governo, da mesma forma que para escolas e hospitais privados. Para que determinado bem seja público, portanto, não é necessário que sua produção seja empreendida pelo Estado. Basta que seja financiada com recursos orçamentários.

Em algumas instâncias, como na oferta de serviços de segurança, policiais, judiciais e diplomáticos, a produção torna-se necessariamente pública, sendo desenvolvida pela burocracia. Outras atividades, como de educação e saúde, são normalmente incluídas na produção pública, mas podem perfeitamente resultar de produções privadas, adquiridas pelo Estado, mediante contratos de convênio. Em outros casos, esses mesmos serviços são fornecidos mediante a concessão de bolsas de estudo aos estudantes de escolas privadas e ressarcimentos de despesas hospitalares incorridas etc.

b) Pagamentos de transferências, que constituem simples doações monetárias a pessoas ou Instituições, por razões de ordem social. São transferências os pagamentos de seguro-desemprego, pensões a viúvas e aposentados, concessão de verbas a entidades assistenciais etc. Esses pagamentos não têm contrapartida direta na forma de mercadorias e serviços e não são somados à equação do PIB. Explicam grande parte dos gastos do Governo, mesmo porque incluem as transferências entre diferentes níveis administrativos (da união para os Estados e de ambos para os municípios), como também as coberturas dos déficits de empresas públicas, autarquias e Fundações.

c) Aquisição de ativos financeiros, como na subscrição de ações de empresas de economia mista e resgates, inadiáveis ou não, de títulos da dívida pública. Em outras oportunidades, o Governo concede empréstimos de médio e longo prazos, via suas agências de desenvolvimento – BNDES, por exemplo -, que significam desembolsos de recursos orçamentários contra garantias contratuais dos devedores.

d) Gastos com subsídios, que ocorrem quando o Governo deixa de coletar impostos e taxas das empresas, em virtude de créditos fiscais e isenções que estabelece, como parte de suas práticas alocativa, distributiva e estabilizadora, (FILELLINI, 1990, p.62)

De certa forma, FILELLINI (1990, p.63) expõe aos indivíduos que a demanda por bens públicos é benéfica para ele, enquanto os custos respectivos não o atingirão. Quanto menos visíveis forem os impostos e mais visíveis as “realizações governamentais”, maior será a aceitação dos gastos governamentais, sem maior atenção para os custos de sua implantação e operação, o que favorece o superdimensionamento dos gastos.

Nas finanças públicas, deve-se estar bem atento ao conceito de gastos com o qual se estamos trabalhando, pois, conforme RIANI (2002, p.80), há uma diferenciação básica entre os chamados gastos governamentais e os gastos públicos. O primeiro representa apenas as despesas realizadas pelas unidades que compõe a administração governamental direta e indireta, englobando apenas os gastos realizados pelas esferas de governo mais suas autarquias e fundações. Já o segundo engloba a totalidade dos gastos governamentais mais as despesas do

governo com suas atividades econômicas produtivas, incluindo aí as empresas estatais.

Segundo RIANI (2002, p.80), os gastos públicos são apresentados e classificados sob três óticas principais:

- a) Sua finalidade;
- b) Natureza do dispêndio;
- c) Sua função, ou seja, do agente encarregado da execução do gasto.

RIANI (2002, p.80) descreve que os gastos classificados de acordo com sua finalidade têm por objetivo destacar seus desmembramentos segundo as funções e os programas a serem executados pelo governo.

RIANI (2002, p.80) e REZENDE (1989, p. 57) demonstram que essa classificação é de suma importância para a implantação efetiva do orçamento-programa, que possui como objetivo aumentar a eficiência e a eficácia na programação dos dispêndios governamentais.

As despesas governamentais podem ser apresentadas sob três formas básicas de composição, diferenciando apenas o grau de detalhamentos das informações:

- a) Despesas agregadas;
- b) Despesas por categorias econômicas;
- c) Despesas por funções.

4.1.1 Despesas agregadas

As despesas agregadas nos proporcionam analisar e avaliar as contas das administrações públicas com uma visão macroeconômica. Nesse modelo de apresentação, os gastos totais são apresentados no consumo final das administrações públicas, subsídios, transferências de assistência e previdência e juros da dívida pública interna.

Por meio delas, é possível ter uma primeira ideia sobre os principais componentes de despesas do governo. Do ponto de vista de análise, esses dados são ainda muito superficiais, o que inviabiliza uma avaliação mais apurada e detalhada. (RIANI, 2002, p.80)

Esta forma de composição apresenta os gastos totais realizados pelas diversas esferas que compõe a administração do país, ou seja, agregam os gastos efetuados pelo Governo Federal, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

Embora os dados apresentem um elevado nível de agregação, eles já permitem uma avaliação preliminar dos componentes de gastos e possibilitam identificar a forma como se dividem as atividades do setor público brasileiro do ponto de vista dos principais objetivos da intervenção governamental na economia.

4.1.2 Despesas segundo a categoria econômica

A análise das despesas segundo a categoria permite quantificar o atingimento dos objetivos do governo em relação ao crescimento econômico e a distribuição de Renda Nacional.

Sua grande vantagem é permitir uma análise financeira mais apurada acerca da unidade ou das unidades consideradas. Por meio dos gastos por categorias econômicas, é possível:

- Avaliar a situação financeira do governo, quando analisada conjuntamente com a receita;
- Avaliar o peso de cada componente na estrutura de gastos;
- Apurar a capacidade de poupança do governo;
- Apurar a capacidade de investimentos do governo;
- Apurar a rigidez da composição dos gastos e a margem de flexibilidade do governo, no que se refere a sua política de gastos. (RIANI, 2002, p.81)

Segundo REZENDE (1989, p.62), a análise das despesas segundo a categoria econômica procura focalizar principalmente a participação dos Governos, no que se refere ao esforço de expansão no nível de investimentos, e a sua contribuição em termos de transferência direta de recursos financeiros para as classes menos favorecidas da população.

A tabela 4.1 nos apresenta as despesas da união por grupo para o ano de 2015. Nesse ano verificamos a alta despesa do governo para com seus compromissos correntes, assim, menor é sua capacidade de poupança e conseqüentemente menor a possibilidade de realizar investimentos.

No Brasil, segundo a Lei nº 4.320, de 1964, os gastos governamentais são divididos em duas categorias, que são as despesas correntes e as despesas de capital.

As despesas correntes representam os gastos fixos do governo, como o pagamento de pessoal, encargos sociais, consumo e manutenção, sendo que sem estas a máquina administrativa e de serviços do Estado não funcionaria em suas diversas esferas: Federal, Estadual, Distrito Federal e Municipal. Neste item também estão incluídas as despesas do governo relacionadas com o pagamento dos juros e encargos da dívida pública.

Já as despesas de capital representam os gastos com investimentos realizados pelo governo, inversões financeiras e amortização da dívida. Os investimentos referem-se tanto a obras e instalações quanto em integralização de capital de empresas públicas

Tabela 4.1 – Despesa da União por grupo para o ano de 2015

GRUPO DE DESPESA	DESPESA LIQUIDADADA
	Valor Nominal
DESPESAS CORRENTES	1.399.017.922.507,00
Pessoal e Encargos sociais	235.452.588.430,57
Juros e Encargos da Dívida	208.360.341.749,48
Outras Despesas Correntes	955.204.992.326,95
Transferências a Estados, DF e Municípios	213.859.550.580,17
Benefícios Previdenciários ²	402.864.916.983,23
Demais Despesas Correntes	338.480.524.763,55
DESPESAS DE CAPITAL	247.502.335.671,31
Investimentos	9.634.833.074,37
Inversões Financeiras	55.915.627.251,14
Amortização da Dívida ²	181.951.875.345,80
SUBTOTAL	1.646.520.258.178,31
Amortização da Dívida - Refinanciamento	571.631.738.549,37
Refinanciamento da Dívida Mobiliária	569.108.356.331,01
Refinanciamento da Dívida Contratual	2.523.382.218,36
TOTAL	2.218.151.996.727,68

² Os Benefícios Previdenciários referem-se ao pagamento de inativos, pensões, outros benefícios previdenciários.

4.1.3 Despesas por funções

A classificação das despesas em relação à função reflete as prioridades dadas pelo governo na alocação dos recursos disponíveis. Segundo RIANI (2002, p.82) apesar de haver certa complexidade na distinção e definição precisa dos recursos neste nível, esta distribuição dos gastos é de suma importância para a análise das despesas públicas.

Segundo a Lei nº 4.320/64, nos artigos 2º, § 1º, II e 8º, §2º, e portaria nº42, de 14/04/1999, do Ministério do orçamento e gestão, determina que a discriminação da despesa deve ser agregada em uma das 28 (vinte e oito) funções da classificação orçamentária seguintes: Legislativa, Judiciária, Essencial à justiça, Administração, Defesa nacional, Segurança Pública, Relações Exteriores, Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Trabalho, Educação, Cultura, Direitos de Cidadania, Urbanismo, Habitação, Saneamento, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia, Agricultura, Organização agrária, Indústria, Comércio e Serviços, Comunicações, Energia, Transporte, Desporto e Lazer, Encargos especiais.

A tabela 4.2 apresenta as despesas da união por função para o ano de 2015, onde podemos destacar a grande participação dos gastos com a Previdência Social. O nível de despesa em cada uma das funções depende da definição política do governo na aplicação dos recursos disponíveis.

Ao analisar as despesas por funções deve-se ter um significativo conhecimento a respeito do agrupamento de cada função, pelo fato de alguns gastos se encaixarem em duas ou mais funções. O problema está no fato de não ser possível fazer uma distribuição dos gastos em mais de uma função, ocasionando um elevado volume de gasto em determinada função. Como exemplo podemos citar a função Administração, que apresenta um elevado gasto por englobar os gastos com juros e amortizações.

Tabela 4.2 – Despesa da União por função para o ano de 2015

FUNÇÃO	DESPEZA LIQUIDADADA
	Valor Nominal
Legislativa	5.914.445.039,23
Judiciária	25.500.561.021,94
Essencial à Justiça	4.944.738.638,56
Administração	18.264.588.405,24
Defesa Nacional	32.888.538.143,99
Segurança Pública	6.865.839.396,32
Relações Exteriores	2.958.007.169,19
Assistência Social	69.176.728.067,03
Previdência Social	513.582.768.598,34
Saúde	92.154.111.989,26
Trabalho	65.089.574.582,72
Educação	78.288.377.029,24
Cultura	783.592.370,10
Direitos da Cidadania	635.295.114,26
Urbanismo	1.083.901.568,70
Habitação	2.391.943,72
Saneamento	259.588.717,48
Gestão Ambiental	2.813.691.102,50
Ciência e Tecnologia	5.807.384.531,11
Agricultura	17.132.890.604,06
Organização Agrária	1.558.020.857,25
Indústria	1.790.798.543,65
Comércio e Serviços	1.102.064.557,31
Comunicações	1.074.339.704,96
Energia	1.467.103.038,49
Transporte	9.521.702.809,63
Desporto e Lazer	651.420.843,63
Encargos Especiais ²	685.207.793.790,41
SUBTOTAL	1.646.520.258.178,31
Encargos Especiais - Refinanciamento	571.628.348.415,37
Refinanciamento da Dívida Mobiliária	463.280.404.726,45
Correção Monetária e Cambial da Dívida Mobiliária	105.827.951.604,56
Refinanciamento da Dívida Contratual	2.519.992.084,36
Correção Monetária e Cambial da Dívida Contratada	-
TOTAL	2.218.148.606.593,68

¹ Valor atualizado com base no IGP-DI de 2015/2016 de 1

². Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

4.2 Modelos de gastos públicos

Estatísticas tradicionais têm mostrado que em diversos países os gastos do setor público apresentam uma trajetória crescente nas últimas décadas, tanto nos países desenvolvidos quanto nos subdesenvolvidos e em desenvolvimento. Embora podemos analisar o crescimento destes gastos através da evolução dos valores

reais, a forma mais utilizada para tal mensuração é a comparação do valor das despesas públicas com o Produto Interno Bruto (PIB).

Alguns economistas elaboraram teorias com o objetivo de explicar as forças responsáveis pelo crescimento e pelo comportamento dos gastos públicos, associando-os com os fatores econômicos, políticos e sociais a partir de observações empíricas que demonstram o crescimento dos gastos públicos em alguns países, buscando-se analisar as razões que teriam levado o setor público a se envolver cada vez mais na economia, aumentando significativamente seus gastos. Porém, não existe uma teoria capaz de explicar perfeitamente o crescimento dos gastos públicos em todos os países.

Para tal explicação, utiliza-se dois tipos básicos de modelos, o macroeconômico e o microeconômico.

Enquanto o modelo macroeconômico tenta explicar os gastos públicos em termos de tempo e variáveis agregadas, tal como o PIB, o modelo microeconômico tenta explicar o aumento nos gastos públicos por intermédio dos fundamentos microeconômicos do processo de decisão. (RIANI, 2002, p.85)

O objetivo deste capítulo será abordar as duas principais teorias macroeconômicas que buscam explicar as razões do crescimento dos gastos públicos: a Lei de Wagner sobre a expansão das atividades do Estado e o estudo clássico de Peacock e Wiseman sobre o crescimento dos gastos públicos.

4.2.1 Lei de Wagner sobre a expansão das atividades do estado

Adolf Heinrich Gotthelf Wagner⁵, economista alemão, foi pioneiro na tentativa de constatar que os gastos governamentais vinham crescendo em relação ao total da renda (o tamanho do governo cresce com o nível de desenvolvimento), determinando-se assim, em 1892, a lei econômica denominada “Lei de Wagner”, que estabelece a seguinte proposição:

⁵ WAGNER, Adolph. Three extracts on public finance. In: MUSGRAVE, R. A.; PEACOCK, A. T. Classics in the theory of public finance. Londres: Macmillan. 1958. P. 1-15

À medida que cresce o nível de renda em países industrializados, o setor público cresce sempre a taxas mais elevadas, de tal forma que a participação relativa do Governo na economia cresce com o próprio ritmo de crescimento econômico do país. (REZENDE, 1989, p.30)

As ideias deste economista passaram a ser realmente difundidas a partir da publicação do livro de Richard Musgrave e Alan T. Peacock (eds); *Classics in the theory of public finance*. Macmillan & Co. Ltd, 1958. O autor estabeleceu diversos princípios a respeito da tributação e dos gastos do setor público.

Segundo esta teoria, os gastos cresceriam inevitavelmente mais rápido do que a renda nacional em qualquer Estado progressista. Essa lei representa também a lei dos aumentos e aperfeiçoamentos do aparato fiscal do Estado.

Ele percebeu, antecipando tendências que se afirmariam cinquenta ou cem anos mais tarde, que o desenvolvimento da moderna sociedade industrial daria origem a crescentes “pressões pelo progresso social”, e implicaria numa importância cada vez maior das “considerações de caráter social” na condução da indústria moderna. Em consequência, uma contínua expansão do setor público deveria ser esperada. (MUSGRAVE, 1980, p.109)

Analisando os dados na Alemanha e outros países europeus, além dos Estados Unidos e do Japão, Wagner percebeu que entre os povos progressistas ocorre um aumento extensivo e intensivo⁶ nas atividades dos governos centrais e locais, onde estes além de assumirem novas funções, cumprem as velhas funções de forma mais completa e eficiente.

Wagner fez o uso de três argumentos como forma de explicar a sua lei da expansão das atividades do Estado. Primeiramente ele referia-se à necessidade de expansão das funções do Estado com relação à administração e segurança, devido à substituição das atividades privadas pelas públicas. Assim, o crescimento e a complexidade das relações legais, a divisão do trabalho oriundo do processo de industrialização, o crescimento da população e a urbanização eram fatores que exigiriam do Estado uma participação mais intensiva nas funções de proteção e legislação, aumentando consideravelmente os gastos públicos.

⁶ O crescimento extensivo refere-se ao aumento das funções do governo. Já o crescimento intensivo diz respeito à determinação de funções mais completas e eficientes.

O segundo argumento está relacionado ao fato de os serviços de educação, saúde, cultura e serviços de bem-estar são considerados bens superiores ou elásticos em relação à renda, ou seja, à medida que a renda real da economia aumenta, os gastos públicos com estes serviços teriam um crescimento mais que proporcional à renda, impactando um crescimento dos gastos públicos em relação ao PIB.

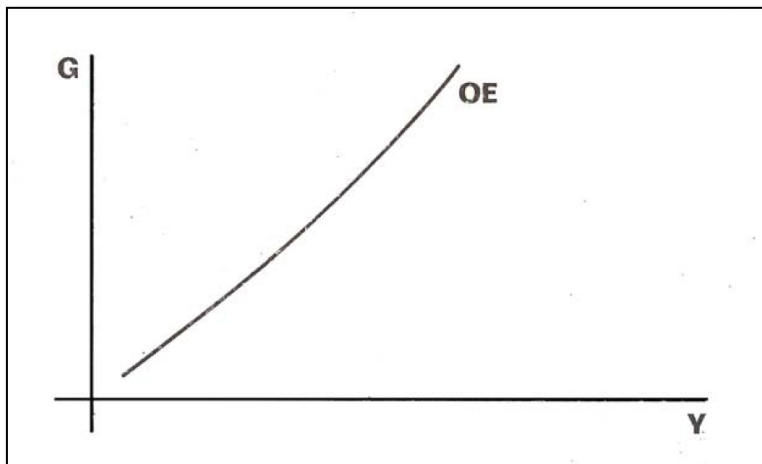
Por fim, Wagner demonstrou que as mudanças tecnológicas e a escala crescente dos investimentos são fatores que contribuíram para o surgimento de diversos monopólios privados. Assim, no interesse da eficiência econômica, o Estado precisa evitar e controlar estas organizações para alcançar a eficiência econômica.

Uma das principais constatações desta teoria foi que o crescimento dos gastos públicos era inevitável, já que crescimento das atividades do governo era uma consequência natural do progresso social. Conforme o gráfico 4.1, podemos constatar que à medida que a produção *per capita* (Y) aumenta, temos um aumento nas atividades do estado e seus gastos (G) aumentavam em proporções maiores que o produto.

Assim, a Lei é demonstrada pela curva OE, em função dos gastos (G) e da renda (Y).

Apesar de ser uma lei a respeito dos gastos públicos, as “leis” de Wagner podem não ser absolutas e verdadeiras, exigindo algumas qualificações em determinados países e em determinados períodos. BIRD (1976, p.19) menciona que as ideias de Wagner foram aplicadas em países onde o nível de renda crescia como o resultado de um processo de industrialização, porém deixou de considerar possíveis efeitos de guerras nas despesas públicas, acreditando que elas fossem muito menores no século XX, do que observadas no seu próprio século. Apesar disso, o crescimento da atividade estatal e o incremento nas despesas públicas tem sido confirmado no presente século em todos países desenvolvidos.

Gráfico 4.1 – Representação da Lei de Wagner



Fonte: RIANI, 2002, p.86

4.2.2 Estudo de Peacock e Wiseman sobre o crescimento dos gastos públicos

REZENDE (1989, p.31) demonstra que o estudo de Peacock e Wiseman é uma outra corrente que procurou identificar as razões de crescimento do governo não relacionadas exclusivamente com a demanda por intervenções governamentais. Esta análise foi baseada na evolução dos gastos públicos no Reino Unido.

Segundo estes autores, a resistência à elevação da carga tributária seria suficiente para impedir um crescimento harmônico dos gastos, a respeito da pressão exercida pelo crescimento da demanda. Assim, os gastos se elevam consideravelmente na presença de grandes perturbações de natureza política ou socioeconômico – como grandes guerras mundiais, períodos de grande depressão econômica ou períodos de acentuado processo inflacionário – que contribuíssem para aliviar a mencionada resistência ao incremento na tributação⁷.

Para Peacock e Wiseman, o crescimento dos gastos totais do governo em determinado país é muito mais uma função das possibilidades de obtenção de recursos do que da expansão dos fatores que explicam o crescimento da demanda de serviços produzidos pelo governo. Isto é, o crescimento das atividades do Governo é limitada pelas possibilidades de expansão da

⁷ Esse efeito de fatores exógenos sobre o comportamento dos gastos do Governo foi denominado de “efeito translação”, que é considerado um dos principais fatores para explicar o processo evolutivo das despesas governamentais.

oferta, e estas, por seu turno, limitadas pelas possibilidades de incremento na tributação. (REZENDE, 1989, p.31)

Para países em desenvolvimento como o Brasil, o caso da inflação é típico, sendo que à medida que os indivíduos sofram de ilusão monetária, o limite à expansão dos gastos imposto pela resistência a aumentos na carga tributária pode ser superado utilizando-se a inflação como um substituto para o aumento dos tributos. Assim, o “efeito translação” é facilmente percebido para o caso brasileiro no período 1955/1960, onde utilizou-se o mecanismo inflacionário para o financiamento da expansão dos gastos públicos.

Segundo RIANI (2002, p.87) o trabalho por eles desenvolvidos possuía três objetivos principais: o primeiro era preencher um espaço nas informações estatísticas dos gastos dos governos a partir de 1890. O segundo objetivo era relacionar essas estatísticas com a história econômica do período. Por fim, outro objetivo era tentar analisar o comportamento dos gastos do governo dentro do contexto histórico e estabelecer hipóteses que auxiliassem e explicar o comportamento dos gastos do governo em outros países.

Peacock e Wiseman sustentam a ideia que o crescimento dos gastos governamentais está mais intimamente ligado às possibilidades de obtenção de recursos do que à expansão da demanda de serviços públicos em decorrência do desenvolvimento econômico.

RIANI (2002, p. 88) relata que o trabalho de Peacock e Wiseman demonstrou que o total dos gastos do governo havia crescido relativamente mais rápido do que o PIB, sendo que os gastos foram claramente afetados pelas duas guerras mundiais. Essas variações foram denominadas como “efeitos deslocamento”. Assim, concluíram que os gastos governamentais aumentam significativamente nos períodos de guerra, porém após esses períodos, o crescimento dos gastos seguiria um caminho normal, porém em um nível superior ao registrado antes da guerra.

Assim, para Wagner os gastos públicos retornariam ao caminho a ao padrão normal existente antes da guerra. Já para Peacock e Wiseman, após o período de guerra os gastos públicos seguiriam um novo padrão de crescimento, acompanhando o acréscimo ocorrido no período de guerra.

5 GASTOS PÚBLICOS FEDERAIS NO BRASIL

Esta seção tem por objetivo apresentar informações que possibilitem destacar a estrutura e a trajetória do crescimento dos gastos públicos federais em porcentagem do Produto Interno Bruto (PIB) para o período entre 2000 e 2015, demonstrando os principais fatores que contribuíram para a trajetória recente.

Do ponto de vista agregado, as despesas do Governo Federal têm apresentado uma tendência de crescimento em porcentagem do PIB ao longo dos últimos anos. Conseqüentemente, buscam-se iniciativas para reverter esse crescimento e conter as despesas, criando assim, pressões sobre o aumento da carga tributária e dificultando o papel estabilizador da política fiscal.

O principal obstáculo para reverter esta situação é a elevada rigidez orçamentária do setor público criada pelo elevado crescimento das despesas obrigatórias, que reduz significativamente a capacidade do governo de fazer adequações dos gastos públicos devido as circunstâncias conjunturais da economia.

Ajustes fiscais geralmente reduzem o investimento do setor público acarretando um comprometimento no potencial de crescimento da economia no longo prazo. Assim, para recuperação do resultado primário da economia é necessário um ajuste fiscal com ênfase na redução das taxas de crescimento das despesas correntes e reduzir a rigidez orçamentária.

Neste sentido, no item 5.1 será apresentado os dados do PIB para o período em análise, demonstrando a sua trajetória real. Em seguida, no item 5.2, teremos uma apresentação dos gastos públicos federais por funções em valores atualizados com base no IGP-DI. Por fim, no item 5.3, será apresentada a trajetória da relação despesa pública em porcentagem do PIB, analisando a dinâmica e a composição dos gastos públicos a partir da participação de cada função nesta definição.

5.1 Produto Interno Bruto - PIB

O PIB é considerado o agregado de mais alto valor absoluto. É o principal indicador da atividade econômica, que demonstra o valor da produção realizada dentro das fronteiras de um país em determinado período de tempo.

PIB é a medida de um país ou região representando a produção de todas as unidades produtoras de uma economia (empresas públicas e privadas produtoras de bens e prestadoras de serviços, trabalhadores autônomos, governo), num dado período, avaliadas a preço de mercado. (FEIJÓ, 2001, p.14)

As fontes de dados para o PIB brasileiro são bastaste diversas. Para tal pesquisa, os dados são do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), obtidos no Relatório Anual do Banco Central do Brasil (BCB). Os dados são apresentados para os anos entre 2000 e 2015 com referência de 2015 conforme a tabela 5.1.

Tabela 5.1 – Produto Interno Bruto brasileiro de 2000 a 2015

Ano	A preços de 2015 (R\$ Milhões)	Variação real (%)	Deflator implícito (%)	A preços correntes ^{1/} (US\$ milhões)
2000	3 916 915	4,4	5,6	655 707
2001	3 971 356	1,4	8,2	559 563
2002	4 092 620	3,1	9,8	508 101
2003	4 139 310	1,1	14,1	559 465
2004	4 377 733	5,8	7,8	669 340
2005	4 517 914	3,2	7,4	892 033
2006	4 696 913	4,0	6,8	1 107 131
2007	4 982 009	6,1	6,4	1 396 797
2008	5 235 803	5,1	8,8	1 693 147
2009	5 229 215	-0,1	7,3	1 672 625
2010	5 622 882	7,5	8,4	2 209 751
2011	5 842 693	3,9	8,3	2 612 855
2012	5 954 755	1,9	7,8	2 459 022
2013	6 134 207	3,0	7,4	2 461 436
2014	6 140 597	0,1	6,9	2 415 916
2015	5 904 331	-3,8	8,0	1 768 770

Fonte: IBGE

1/ Estimativa do Banco Central do Brasil, obtida pela divisão do PIB a preços correntes pela taxa média anual de câmbio de compra

Fonte: Relatório Anual do Banco Central do Brasil (BCB)

De maneira resumida, podemos perceber que ao longo do período analisado o PIB teve uma variação real positiva, com exceção dos anos 2009 e 2015 onde tivemos uma redução de 0,1 e 3,8% respectivamente. A retração registrada em 2009 deve-se por conta da resposta da política econômica à crise econômica de 2008-

2009 que iniciou no mercado imobiliário dos Estados Unidos e refletiu significativamente em vários setores da economia brasileira.

Já em 2015, a retração repercutiu, principalmente, os impactos negativos da crise de confiança dos agentes econômicos e do processo de ajuste macroeconômico no país. Assim, tivemos um recuo de 3,8% do PIB no ano, trajetória determinada pelos desempenhos negativos principalmente da indústria e do setor de serviços, que são os principais determinantes na composição deste agregado.

5.2 Gastos Públicos Federais

Em relação aos Gastos Públicos Federais, os dados foram obtidos do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI)⁸, em séries históricas de despesas da União por Função.

O caso brasileiro demonstra que os gastos governamentais têm apresentado uma trajetória real de crescimento no período analisado. A evolução da magnitude das despesas da união pode ser visualizada através da tabela 5.2 e do gráfico 5.1, que destacam os valores dos gastos do governo a preços de 2015, corrigidos pelo IGP-DI médio. Cabe ressaltar que no valor total das despesas, não estão computados os dados de encargos especiais de refinanciamento da dívida mobiliária e contratual.

Os dados apresentados demonstram que, no período analisado, tivemos taxas negativas e positivas de crescimento, porém houve uma significativa predominância de taxas positivas, onde o crescimento foi de 65,81% entre os anos de 2000 a 2015.

Apesar do crescimento de 7% das despesas em 2015, segundo relatório anual do Banco Central do Brasil (2015, p.60), o governo adotou diversas medidas de contenção de despesas e de recuperação da arrecadação de tributos, onde destacam-se:

- Aumento das taxas de juros em diversas linhas de crédito, para reduzir os subsídios pagos pelo Tesouro nacional;

⁸ Segundo o Tesouro Nacional, o SIAFI consiste no principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal.

- Racionalização dos gastos de diversos programas de governo, com revisão das metas (Decretos 8.456, de 22.5.2015, e 8.496, de 30.7.2015);
- Redução de R\$9 bilhões no subsídio à Conta de Desenvolvimento Energético (CDE);
- Revisão das regras de concessão de pensão por morte e auxílio doença (Lei 13.135 de 17.6.2015); e
- Modificações na legislação pertinente às políticas públicas de emprego financiadas pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) – seguro desemprego, abono salarial e seguro defeso (Lei 13.134, de 16.6.2015 e Resolução do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo do Trabalhador (Codefat) nº 748, de 2.7.2015).

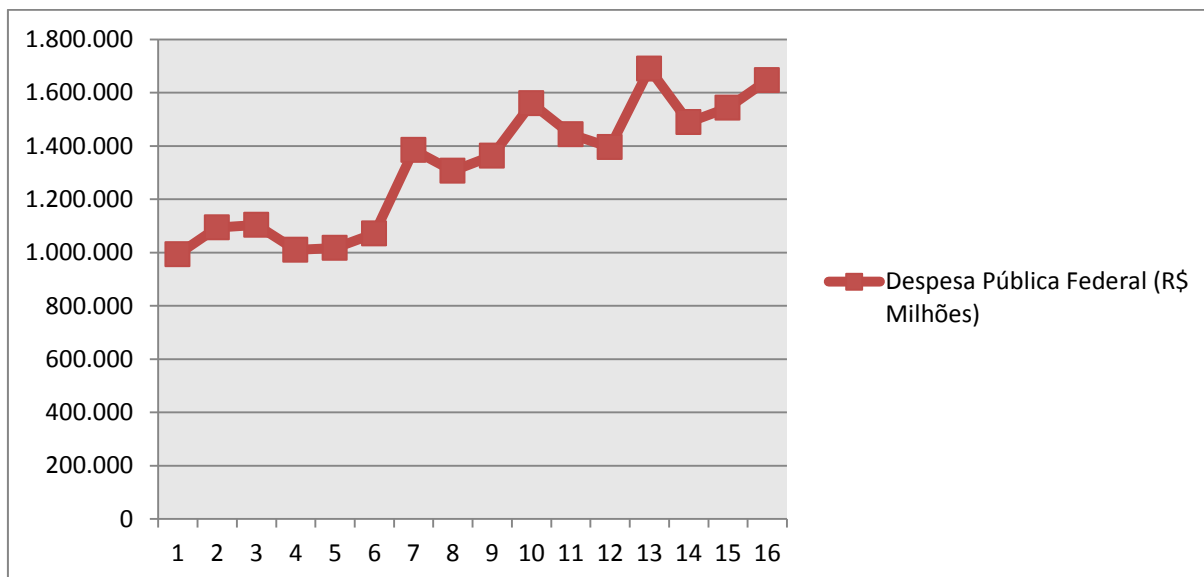
Tabela 5.2 – Despesa Pública Federal de 2000 a 2015

Ano	Despesa Pública Federal a preços de 2015¹ (R\$ Milhões)	Varição real (%)
2000	993.021	
2001	1.093.636	10%
2002	1.103.483	1%
2003	1.009.772	-8%
2004	1.017.310	1%
2005	1.071.562	5%
2006	1.384.650	29%
2007	1.305.806	-6%
2008	1.362.275	4%
2009	1.559.621	14%
2010	1.442.731	-7%
2011	1.395.504	-3%
2012	1.689.577	21%
2013	1.488.817	-12%
2014	1.542.942	4%
2015	1.646.520	7%

¹ desconsiderado o valor dos encargos especiais de refinanciamento da dívida

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

Gráfico 5.1 – Despesa Pública Federal de 2000 a 2015



Fonte: Tabela 5.2

No Anexo A, temos a apresentação das Despesas da União por Funções para o período analisado a preços de 2015. Podemos perceber que grande parte do crescimento dos gastos públicos federais concentrou-se basicamente em despesas com a previdência social. Apesar de todo esforço em reverter o crescimento acelerado deste gasto com mudanças nos programas de emprego e pensões por morte, os gastos desta função passaram de R\$294.070,00 milhões em 2000 para R\$513.582,00 milhões em 2015, um crescimento de aproximadamente 74,65%.

5.3 Gastos Públicos Federais em relação ao PIB

Apesar do significativo aumento das Despesas Públicas Federais, as suas relações com PIB não foram tão intensivas no período de 2000 a 2015. Conforme a tabela 5.3 e o gráfico 5.2, as relações dos gastos federais em relação ao PIB se mantiveram num patamar entre 23% e 30%.

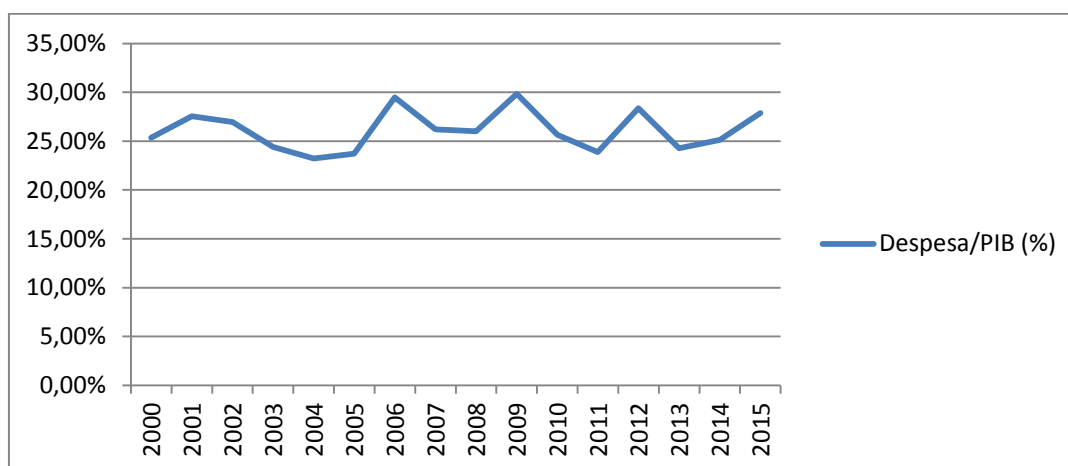
Tabela 5.3 – Despesa Pública Federal em relação ao PIB de 2000 a 2015

Ano	PIB A preços de 2015 (R\$ Milhões)	Despesa Pública Federal a preços de 2015 ¹ (R\$ Milhões)	Despesa/PIB (%)
2000	3 916 915	993 021	25,35%
2001	3 971 356	1 093 636	27,54%
2002	4 092 620	1 103 483	26,96%
2003	4 139 310	1 009 772	24,39%
2004	4 377 733	1 017 310	23,24%
2005	4 517 914	1 071 562	23,72%
2006	4 696 913	1 384 650	29,48%
2007	4 982 009	1 305 806	26,21%
2008	5 235 803	1 362 275	26,02%
2009	5 229 215	1 559 621	29,83%
2010	5 622 882	1 442 731	25,66%
2011	5 842 693	1 395 504	23,88%
2012	5 954 755	1 689 577	28,37%
2013	6 134 207	1 488 817	24,27%
2014	6 140 597	1 542 942	25,13%
2015	5 904 331	1 646 520	27,89%

¹. Desconsiderado o valor dos encargos especiais de refinanciamento da dívida

Fonte: IBGE e SIAFI - STN/CCONT/GEINC

Gráfico 5.2 – Despesa Pública Federal em relação ao PIB de 2000 a 2015



Fonte: Tabela 5.3

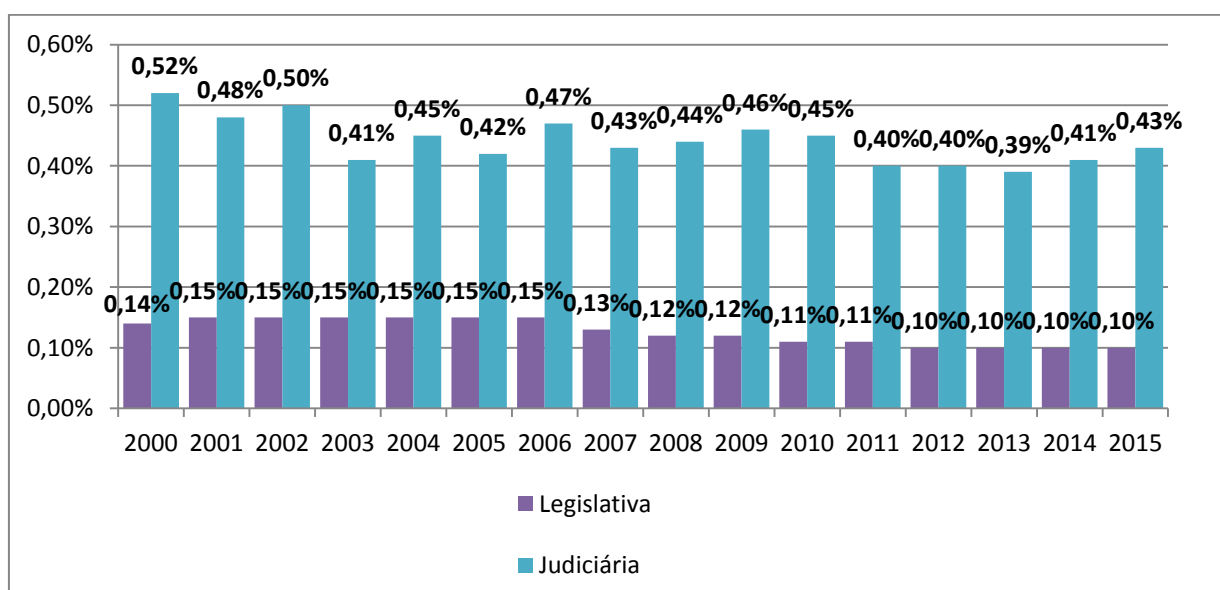
Os gastos públicos podem ser analisados sob várias classificações. Conforme havíamos apresentado na seção 4, a classificação das despesas em relação à função reflete as prioridades dadas pelo governo na alocação dos recursos

disponíveis. Segundo Riani (2002), esta distribuição dos gastos é de suma importância para a análise das despesas públicas.

No Anexo B, temos uma apresentação das Despesas da União por Funções em porcentagem do PIB, onde os valores são distribuídos em 28 funções (Legislativa, Judiciária, Essencial à justiça, Administração, Defesa nacional, Segurança Pública, Relações Exteriores, Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Trabalho, Educação, Cultura, Direitos de Cidadania, Urbanismo, Habitação, Saneamento, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia, Agricultura, Organização agrária, Indústria, Comércio e Serviços, Comunicações, Energia, Transporte, Desporto e Lazer, Encargos especiais).

Conforme apresentado no Gráfico 5.3 as despesas com a função Legislativa em proporção do PIB tiveram uma redução do ano 2000 a 2015, passando de R\$ 5.531 milhões para R\$ 5.914 milhões em 2015, sendo que a mesma permaneceu constante nos últimos três anos. Assim como a função Legislativa, a função Judiciária em proporção do PIB também teve uma redução no período analisado, passando de R\$20.395 milhões para R\$25.500 milhões, porém ao contrário da função Legislativa, esta vem aumentando a partir de 2013.

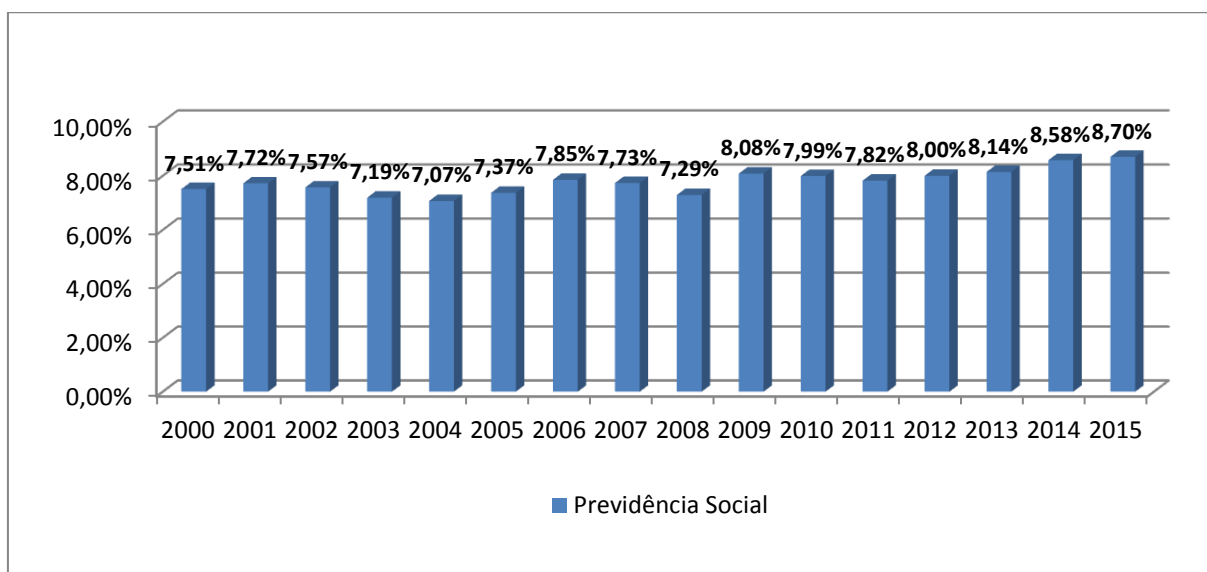
Gráfico 5.3 – Despesa com as funções Legislativa e Judiciária relação ao PIB de 2000 a 2015



Fonte: Anexo B

A Previdência Social é uma das funções mais representativas dos gastos federais. No ano de 2000 os gastos com esta função eram de R\$ 294.070 milhões (aproximadamente 7,51% do PIB deste ano). Já em 2015 esta função demandou R\$513.582 milhões (8,70% do PIB) conforme o Gráfico 5.4. Apesar das diversas mudanças e de todo esforço nos programas públicos de emprego e pensões por morte, as despesas com o Setor da Previdência apresentam uma tendência positiva de crescimento.

Gráfico 5.4 – Despesa com a função da Previdência Social em relação ao PIB de 2000 a 2015



Fonte: Anexo B

Segundo dados do Tesouro Nacional (2015, p.12), esse aumento nas despesas com o Setor da Previdência é consequência da redução da arrecadação líquida, resultado conjugado dos seguintes fatores:

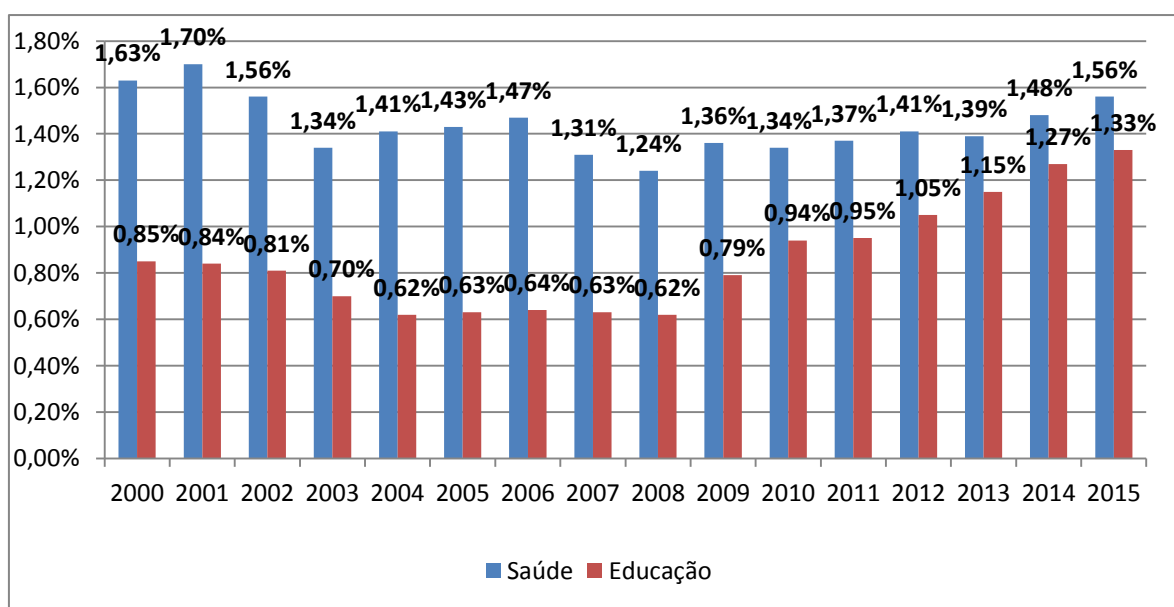
- Inclusão de novos setores na desoneração da folha salarial;
- Diminuição nas contribuições previdenciárias, resultado influenciado pelas desonerações tributárias sobre as folhas de pagamentos.

Assim como na grande maioria das funções, as despesas com educação também apresentaram um crescimento no período analisado, passando de 0,85% do PIB para 1,33%. A Gráfico 5.5 demonstra estas informações. Apesar das porcentagens não demonstrarem grande significância, o aumento da despesa com educação de 2000 a 2015 corresponde a R\$44.865 milhões.

Nas transferências do governo para programas de saúde, destacam-se os repasses para o Sistema Único de Saúde (SUS), que vem apresentando um crescimento progressivo a partir de 2013.

Porém, apesar de apresentar um crescimento nos últimos três anos, as despesas com saúde tiveram uma redução, passando de 1,63% do PIB em 2000 para 1,56% em 2015.

Gráfico 5.5 – Despesa com as funções Saúde e Educação em relação ao PIB de 2000 a 2015



Fonte: Anexo B

Assim, percebemos que o elevado gastos com pagamento de transferências de previdência e outros encargos como o pagamento de juros sobre a dívida pública não permite a administração pública investir adequadamente nas funções de saúde e educação

6 CONCLUSÃO

As despesas do Governo Federal têm apresentado uma tendência de crescimento, em porcentagem do PIB no período de 2000 a 2015. Essa expansão é decorrente da implementação de novas políticas, alterações de políticas existentes, mudanças no perfil demográfico e variações em indicadores econômicos. Conforme dados apresentados, os gastos governamentais passaram de 25,35% do PIB em 2000 para 27,89% em 2015.

Após análise da evolução das despesas públicas federais, percebemos que a tendência de crescimento foi mais fortemente influenciada com as funções de previdência social, assistência social e educação.

As contribuições de Adolph Wagner e de Peacock e Wiseman enfatizam o problema da identificação dos determinantes da expansão dos gastos do Governo a partir da análise empírica de dados disponíveis. De um lado, a análise de Wagner enfatiza a renda *per capita* como a principal variável que determina a expansão da demanda de bens produzidos pelo Governo. Já Peacock e Wiseman estabelecem que o crescimento do setor público estaria limitado pelas possibilidades de expansão da oferta, a qual, é limitada pela possibilidade de crescimento da tributação. Assim, segundo Peacock e Wiseman, grandes transformações sociais dão oportunidades ao Governo de promover uma expansão de despesas.

A análise precedente dos dados revela que a evolução dos gastos da economia brasileira no período analisado não está fortemente relacionada com as formulações teóricas de Adolph Wagner e de Peacock e Wiseman sobre os fatores determinantes da dinâmica das despesas públicas.

Conforme havíamos relatado, Wagner fez o uso de argumentos como forma de explicar a sua lei da expansão das atividades do Estado. O primeiro argumento do autor (que se refere à necessidade de expansão das funções do Estado com relação a administração e segurança, devido à substituição das atividades privadas pelas públicas), não está relacionado com o caso brasileiro para o período analisado, pois como vimos os gastos com administração sofreram uma redução, passando de 0,53% do PIB em 2000 para 0,31% em 2015. Assim como a função administrativa, as funções de Segurança Pública e Defesa nacional também tiveram uma redução em porcentagem do PIB no período analisado.

O segundo argumento demonstra que o crescimento dos gastos está relacionado com os serviços de educação, saúde, cultura e serviços de bem-estar, que são considerados bens superiores, sendo assim, sua demanda deveria crescer com o crescimento econômico do país. O caso brasileiro, em parte, está em conformidade com este argumento, pois apesar das funções de saúde e cultura terem uma pequena redução em proporção do PIB, os gastos com educação passaram de 0,85% do PIB em 2000 para 1,33% em 2015.

Para Peacock e Wiseman o “efeito translação”, que são os efeitos exógenos sobre o comportamento dos gastos, é o principal fator para explicar o processo evolutivo das despesas governamentais. Assim, segundo esta teoria os gastos se elevam consideravelmente na presença de grandes perturbações de natureza política ou socioeconômico, como grandes guerras mundiais, períodos de grande depressão econômica ou períodos de acentuado processo inflacionário.

Para o caso brasileiro, no período analisado não tivemos a presença de nenhuma das perturbações mencionadas. Porém, segundo REZENDE (1989, p.34) o caso brasileiro esteve fortemente relacionado a análise de Peacock e Wiseman:

Em particular, a ocorrência do “efeito translação” a que se refere o estudo de Peacock e Wiseman é notada particularmente nos períodos 1947/1950, 1955/1960 e 1965/1969. No primeiro caso repetem-se as observações com relação ao efeito de grandes guerras. No período 1955/1960, a política desenvolvimentista com a utilização do mecanismo inflacionário para financiamento da expansão dos gastos públicos teria sido o principal fator a explicar o rápido crescimento exigido pela disposição de acelerar o ritmo de crescimento econômico do País. (REZENDE, 1989, p.34)

Algumas das contribuições teóricas de FILELLINI (1990) estão em conformidade com a experiência brasileira no período analisado. Uma das teorias é a relação investimentos x custeio, onde gastos do governo ocasionam um fluxo perene de custeio, como por exemplo a construção de creches e hospitais, que implicam gastos de pessoal e material para a implantação e manutenção de seus serviços. Conforme o anexo B, as despesas com a função trabalho do Governo cresceram de 0,50% do PIB em 2000 para 1,10% em 2015. Em termos monetários isso equivale a um aumento de R\$65.089 milhões no período.

A capacidade do governo de fazer ajustes no orçamento é fortemente reduzida com a rigidez orçamentária. Assim, para obter uma melhora no resultado

primário e no investimento é preciso reduzir de forma permanente a taxa de crescimento da despesa corrente e reduzir a rigidez orçamentária.

7 REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL, **Relatório Anual 2015**. Volume 51. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual2015/rel2015p.pdf>> Acesso em: 24 set. 2016.

BARBOSA, R. **Uma Visão do Controle do Dinheiro Público**. Tribunal de Contas da União, 1999.

BIDERMAN, C.; ARVATE, P. **Economia do Setor Público no Brasil**. Campus, 2004.

BIRD, R. M. **O Crescimento das despesas Públicas**. IPEA/INPES, 1976.

BITTAR, E. C. B. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: teoria e prática da monografia para os cursos de Direito**. 14 ed. São Paulo. Saraiva, 2016.

FEIJÓ, C. A. **Contabilidade social: o novo sistema de contas nacionais do Brasil**. Campus, 2001.

FILELLINI, A. **Economia do Setor Público**. Atlas, 1990.

GALBRAITH, J. K. **O novo Estado Industrial**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1969.

GIL, A. C. **Técnicas de Pesquisa em Economia**. São Paulo: Atlas, 1988.

HICKS, U. K. **Finanças públicas**. Editora Zahar, 1958

MEIRELLES, H. L. **Finanças Municipais**. Editora Revista dos Tribunais, 1979.

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. **Finanças Públicas: teoria e prática**. Editora Campus e Editora da Universidade de São Paulo, 1980.

PEIXE, B. C. S. **Finanças Públicas: Controladoria Governamental**. Juruá, 2002.

REZENDE, F. **Finanças Públicas**. Atlas 1989.

RIANI, F. **Economia do Setor público: Uma Abordagem Introdutória**. Atlas, 2002.

RICHARDSON, R. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SIAFI. **Sistema Integrado de Administração Financeira – Despesas da União por Função**. Disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/series-historicas>> Acesso em: 25 set. 2016.

TESOURO NACIONAL. **Resultado do Tesouro Nacional**. Brasília 2015. Disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/460697/Nimjun2015.pdf/399084a2-9aed-48c2-b653-ceaa381427a9>> Acesso em: 08 out. 2016.

WAGNER, A. **Three extracts on public finance**. In: MUSGRAVE, R. A.; PEACOCK, A. T. *Classics in the theory of public finance*. Londres: Macmillan. 1958. P. 1-15.

ANEXO A – DESPESA DA UNIÃO POR FUNÇÃO DE 2000 a 2015

FUNÇÃO	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	Valor Atualizado¹	Valor Atualizado¹	Valor Atualizado¹	Valor Atualizado¹	Valor Atualizado¹	Valor Atualizado¹
Legislativa	5.531.482.947,42	6.017.373.345,46	6.218.239.358,83	6.293.680.231,48	6.614.529.801,29	6.721.012.006,42
Judiciária	20.395.765.128,23	19.156.471.936,54	20.574.385.399,86	17.110.139.251,53	19.702.145.643,66	18.846.397.827,76
Essencial à Justiça	2.138.769.492,62	2.451.778.467,69	2.622.899.770,32	2.775.465.116,04	3.977.641.977,40	4.115.163.088,28
Administração	20.738.474.097,53	20.726.354.856,62	20.679.436.572,03	15.068.940.250,09	16.719.211.951,00	16.040.603.599,48
Defesa Nacional	33.478.878.203,80	33.921.115.654,37	31.706.267.371,88	23.680.752.379,36	25.394.071.477,39	27.228.813.275,27
Segurança Pública	6.890.233.409,11	7.428.852.441,84	5.534.918.109,30	4.922.597.177,83	5.178.333.516,38	5.328.480.541,57
Relações Exteriores	2.356.037.025,51	2.640.923.335,07	3.337.597.252,53	2.382.526.394,50	2.454.162.562,12	2.698.682.454,29
Assistência Social	13.983.254.133,71	15.113.558.265,60	16.368.040.070,15	17.225.860.734,40	25.936.599.210,44	27.906.230.546,51
Previdência Social	294.070.132.861,05	306.775.200.238,61	309.656.356.582,44	297.750.815.236,43	309.648.752.084,27	332.813.449.918,99
Saúde	63.815.355.111,79	67.416.724.256,57	63.919.167.829,06	55.612.979.252,56	61.688.402.796,40	64.412.552.888,23
Trabalho	19.665.194.406,32	21.226.157.994,31	21.305.277.083,63	19.433.204.441,39	20.031.055.016,38	22.452.180.270,02
Educação	33.422.940.444,68	33.196.077.975,24	33.229.763.395,16	29.112.999.870,29	27.189.402.269,66	28.579.972.606,96
Cultura	749.974.406,76	793.274.962,27	601.949.991,21	473.492.338,10	606.017.370,81	872.348.539,03
Direitos da Cidadania	1.280.119.067,15	1.667.089.617,52	1.033.540.038,68	807.315.740,14	1.029.628.161,78	1.463.024.429,94
Urbanismo	599.492.848,48	1.401.680.757,93	1.222.736.130,97	701.720.820,87	2.231.416.649,23	3.727.792.363,97
Habitação	5.058.900.491,83	1.018.741.400,72	319.584.359,57	250.221.431,93	915.609.188,88	1.006.226.961,46
Saneamento	507.144.298,62	665.835.390,36	244.127.133,99	120.108.230,19	143.215.827,08	155.835.421,23
Gestão Ambiental	3.585.814.362,57	5.417.846.636,17	3.178.741.246,62	1.939.771.213,50	2.232.792.054,24	3.516.957.284,18
Ciência e Tecnologia	3.919.123.023,75	4.540.686.921,44	3.786.476.675,49	4.079.501.334,25	4.877.542.330,81	5.781.184.002,89
Agricultura	16.000.300.298,19	15.636.431.850,99	13.822.934.840,55	13.315.323.525,39	14.285.596.220,25	14.702.773.409,77
Organização Agrária	3.442.189.619,23	3.793.696.218,37	3.469.570.306,52	2.925.811.805,36	4.897.272.889,36	6.326.263.596,44
Indústria	1.015.555.728,40	1.359.970.322,35	1.049.229.977,82	899.184.574,79	2.897.097.656,37	2.639.045.884,93
Comércio e Serviços	5.867.088.974,58	7.936.208.899,30	4.600.252.490,19	4.229.617.848,65	3.899.722.242,61	5.020.424.214,47
Comunicações	1.270.326.942,76	1.301.171.168,27	1.423.356.537,44	1.312.955.990,42	928.789.532,24	849.615.799,32
Energia	1.649.844.449,35	2.072.035.789,72	19.650.299.056,58	7.993.423.662,82	740.966.721,75	831.487.263,92
Transporte	10.355.002.786,46	11.301.191.136,14	12.923.416.569,81	6.238.580.091,54	6.831.618.501,85	11.869.608.775,08
Desporto e Lazer	547.218.278,50	849.586.934,79	665.152.546,65	327.170.156,33	507.793.375,13	746.945.348,97
Encargos Especiais²	420.687.360.077,76	497.810.239.646,74	500.340.233.835,75	472.788.236.582,18	445.751.363.147,25	454.908.995.534,69
TOTAL	993.021.972.916,16	1.093.636.276.421,02	1.103.483.950.533,06	1.009.772.395.682,39	1.017.310.750.176,04	1.071.562.067.854,07

FUNÇÃO	2006	2007	2008	2009	2010
	Valor Atualizado ¹	Valor Atualizado ¹	Valor Atualizado ¹	Valor Atualizado ¹	Valor Atualizado ¹
Legislativa	7.274.752.054,00	6.609.412.729,37	6.300.327.482,43	6.149.143.255,26	6.430.302.647,39
Judiciária	22.214.152.889,15	21.573.737.234,72	23.105.824.207,22	24.311.558.950,86	25.357.643.897,39
Essencial à Justiça	4.598.290.671,09	4.850.162.765,14	5.423.039.264,18	5.908.310.144,86	6.161.703.826,18
Administração	17.422.614.773,01	17.921.838.818,90	17.195.002.136,39	19.462.224.278,64	22.033.633.936,90
Defesa Nacional	28.872.089.979,15	28.510.969.411,50	29.555.470.872,72	33.442.165.471,25	38.266.953.383,57
Segurança Pública	5.986.848.547,60	6.759.639.381,42	7.313.538.098,03	8.547.086.264,59	10.080.377.462,43
Relações Exteriores	2.330.822.098,40	2.307.339.695,15	2.709.909.185,38	2.090.525.361,66	2.415.759.895,63
Assistência Social	37.402.187.214,10	40.705.584.327,67	42.540.487.207,94	48.289.392.865,48	53.578.245.922,84
Previdência Social	368.778.834.809,88	385.127.733.624,56	381.624.154.791,60	422.396.791.359,49	449.283.306.291,08
Saúde	68.962.555.548,20	65.122.366.592,52	64.777.021.464,21	71.006.508.581,15	75.363.719.658,46
Trabalho	28.492.543.373,57	31.967.439.433,27	32.390.876.050,47	41.473.239.050,01	42.655.674.467,43
Educação	30.087.188.338,82	31.194.873.891,20	32.548.419.403,27	41.486.059.360,27	52.895.413.002,74
Cultura	957.981.246,72	683.995.394,23	761.896.649,84	958.589.326,82	1.152.104.944,33
Direitos da Cidadania	1.656.259.203,40	1.037.518.327,06	1.386.839.266,13	1.604.827.605,02	1.897.542.646,49
Urbanismo	3.675.354.713,51	1.399.596.823,33	1.604.258.686,15	2.347.918.394,16	2.555.900.017,98
Habitação	2.025.280.948,69	631.451,37	226.845.778,51	198.001.274,32	29.513.597,35
Saneamento	97.498.095,13	65.511.248,79	709.741.210,33	1.232.488.132,60	713.119.256,58
Gestão Ambiental	2.599.658.313,01	2.104.683.666,43	2.038.794.340,34	2.249.703.240,08	2.681.817.247,86
Ciência e Tecnologia	6.427.378.029,43	5.296.971.160,99	5.865.242.016,85	7.032.452.011,51	7.377.080.280,06
Agricultura	17.238.055.786,99	12.891.287.769,55	11.366.720.538,54	15.967.143.963,74	12.231.787.667,89
Organização Agrária	7.270.591.544,37	5.755.408.437,51	3.620.096.903,85	3.549.599.611,64	3.070.997.894,19
Indústria	3.503.225.637,86	4.427.570.253,93	3.072.592.033,07	1.826.638.217,86	1.951.910.070,39
Comércio e Serviços	4.841.726.674,40	2.547.560.890,03	1.983.651.070,87	2.052.910.639,26	2.039.365.254,36
Comunicações	793.354.270,64	771.060.727,36	555.343.703,74	532.366.736,00	687.301.640,87
Energia	742.115.099,49	672.255.973,38	637.812.325,74	878.735.661,77	673.887.572,34
Transporte	11.987.874.005,25	9.431.815.228,54	7.094.526.032,58	12.001.467.796,28	16.352.000.086,88
Desporto e Lazer	1.277.149.928,64	1.245.618.275,74	299.199.912,03	219.672.574,03	349.828.767,61
Encargos Especiais ²	697.133.835.833,68	614.823.857.430,18	675.567.838.784,45	782.405.669.152,56	604.444.463.715,74
TOTAL	1.384.650.219.628,16	1.305.806.440.963,84	1.362.275.469.416,86	1.559.621.189.281,15	1.442.731.355.052,98

FUNÇÃO	2011	2012	2013	2014	2015
	Valor Atualizado ¹	Valor Atualizado ¹	Valor Atualizado ¹	Valor Atualizado ¹	Valor Nominal
Legislativa	6.305.948.082,06	6.114.728.244,60	6.090.416.376,55	5.911.926.691,31	5.914.445.039,23
Judiciária	23.563.129.569,89	23.971.795.721,61	23.746.675.765,92	25.139.320.103,14	25.500.561.021,94
Essencial à Justiça	5.886.282.920,26	3.850.882.597,06	4.222.276.629,34	4.552.645.274,91	4.944.738.638,56
Administração	19.657.766.971,85	19.479.462.660,08	19.636.665.036,78	18.768.969.972,71	18.264.588.405,24
Defesa Nacional	35.102.216.183,89	35.062.298.939,49	35.093.275.529,35	36.806.951.545,88	32.888.538.143,99
Segurança Pública	7.320.348.561,56	7.161.972.417,16	7.297.592.126,41	6.973.652.733,71	6.865.839.396,32
Relações Exteriores	2.265.083.376,43	2.481.965.922,20	2.364.908.907,93	2.406.347.079,50	2.958.007.169,19
Assistência Social	57.479.080.502,51	66.132.690.033,30	70.140.980.176,87	73.030.980.052,22	69.176.728.067,03
Previdência Social	456.911.418.819,32	476.564.359.178,38	499.594.209.815,63	527.083.311.059,32	513.582.768.598,34
Saúde	79.805.448.276,07	84.052.672.780,89	85.384.222.464,64	90.993.351.324,33	92.154.111.989,26
Trabalho	45.570.915.674,84	49.416.635.847,08	72.343.721.244,08	74.200.176.761,08	65.089.574.582,72
Educação	55.309.345.206,80	62.577.189.356,45	70.706.605.188,05	78.090.990.805,21	78.288.377.029,24
Cultura	758.210.672,31	982.605.633,45	944.397.030,28	918.020.760,03	783.592.370,10
Direitos da Cidadania	1.275.620.991,75	660.200.710,43	702.779.434,64	735.143.539,83	635.295.114,26
Urbanismo	1.536.407.277,73	1.331.969.245,73	1.210.964.214,32	1.588.589.461,17	1.083.901.568,70
Habituação	76.154.238,09	160.156.677,37	12.940.406,75	7.968.969,78	2.391.943,72
Saneamento	343.665.227,53	885.395.197,56	708.875.706,22	516.320.858,86	259.588.717,48
Gestão Ambiental	2.764.243.480,15	3.100.108.234,66	3.827.794.225,74	3.866.858.332,32	2.813.691.102,50
Ciência e Tecnologia	6.519.567.328,16	7.143.433.350,27	9.386.104.313,18	6.537.011.277,40	5.807.384.531,11
Agricultura	11.789.022.550,30	11.734.679.406,66	10.987.549.583,86	10.510.573.693,13	17.132.890.604,06
Organização Agrária	2.615.766.649,18	2.231.119.701,58	2.962.725.409,93	2.683.427.435,54	1.558.020.857,25
Indústria	1.919.716.922,33	2.107.586.085,34	1.998.681.511,94	2.093.653.001,52	1.790.798.543,65
Comércio e Serviços	1.548.365.029,90	1.585.440.021,46	1.466.551.950,50	1.452.688.929,88	1.102.064.557,31
Comunicações	805.408.596,30	850.596.735,70	1.170.350.972,43	1.236.490.429,48	1.074.339.704,96
Energia	637.841.994,43	747.251.907,54	814.884.589,80	944.728.815,81	1.467.103.038,49
Transporte	13.578.035.400,34	14.268.720.736,49	12.217.975.963,06	14.848.302.919,97	9.521.702.809,63
Desporto e Lazer	393.593.847,71	446.175.144,43	445.750.927,80	906.859.861,86	651.420.843,63
Encargos Especiais ²	553.765.829.833,05	804.475.297.478,00	543.337.574.871,03	656.390.159.428,94	685.207.793.790,41
TOTAL	1.395.504.434.184,75	1.689.577.389.964,98	1.488.817.450.373,02	1.542.942.316.295,04	1.646.520.258.178,31

¹ Valor atualizado com base no IGP-DI de 2015

FONTE: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

ANEXO B – DESPESA DA UNIÃO POR FUNÇÃO EM PORCENTAGEM DO PIB

FUNÇÃO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Legislativa	0,14%	0,15%	0,15%	0,15%	0,15%	0,15%	0,15%	0,13%	0,12%	0,12%	0,11%	0,11%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%
Judiciária	0,52%	0,48%	0,50%	0,41%	0,45%	0,42%	0,47%	0,43%	0,44%	0,46%	0,45%	0,40%	0,40%	0,39%	0,41%	0,43%
Essencial à Justiça	0,05%	0,06%	0,06%	0,07%	0,09%	0,09%	0,10%	0,10%	0,10%	0,11%	0,11%	0,10%	0,06%	0,07%	0,07%	0,08%
Administração	0,53%	0,52%	0,51%	0,36%	0,38%	0,36%	0,37%	0,36%	0,33%	0,37%	0,39%	0,34%	0,33%	0,32%	0,31%	0,31%
Defesa Nacional	0,85%	0,85%	0,77%	0,57%	0,58%	0,60%	0,61%	0,57%	0,56%	0,64%	0,68%	0,60%	0,59%	0,57%	0,60%	0,56%
Segurança Pública	0,18%	0,19%	0,14%	0,12%	0,12%	0,12%	0,13%	0,14%	0,14%	0,16%	0,18%	0,13%	0,12%	0,12%	0,11%	0,12%
Relações Exteriores	0,06%	0,07%	0,08%	0,06%	0,06%	0,06%	0,05%	0,05%	0,05%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,05%
Assistência Social	0,36%	0,38%	0,40%	0,42%	0,59%	0,62%	0,80%	0,82%	0,81%	0,92%	0,95%	0,98%	1,11%	1,14%	1,19%	1,17%
Previdência Social	7,51%	7,72%	7,57%	7,19%	7,07%	7,37%	7,85%	7,73%	7,29%	8,08%	7,99%	7,82%	8,00%	8,14%	8,58%	8,70%
Saúde	1,63%	1,70%	1,56%	1,34%	1,41%	1,43%	1,47%	1,31%	1,24%	1,36%	1,34%	1,37%	1,41%	1,39%	1,48%	1,56%
Trabalho	0,50%	0,53%	0,52%	0,47%	0,46%	0,50%	0,61%	0,64%	0,62%	0,79%	0,76%	0,78%	0,83%	1,18%	1,21%	1,10%
Educação	0,85%	0,84%	0,81%	0,70%	0,62%	0,63%	0,64%	0,63%	0,62%	0,79%	0,94%	0,95%	1,05%	1,15%	1,27%	1,33%
Cultura	0,02%	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%	0,02%	0,02%	0,01%	0,01%	0,02%	0,02%	0,01%	0,02%	0,02%	0,01%	0,01%
Direitos da Cidadania	0,03%	0,04%	0,03%	0,02%	0,02%	0,03%	0,04%	0,02%	0,03%	0,03%	0,03%	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
Urbanismo	0,02%	0,04%	0,03%	0,02%	0,05%	0,08%	0,08%	0,03%	0,03%	0,04%	0,05%	0,03%	0,02%	0,02%	0,03%	0,02%
Habitação	0,13%	0,03%	0,01%	0,01%	0,02%	0,02%	0,04%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Saneamento	0,01%	0,02%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%
Gestão Ambiental	0,09%	0,14%	0,08%	0,05%	0,05%	0,08%	0,06%	0,04%	0,04%	0,04%	0,05%	0,05%	0,05%	0,06%	0,06%	0,05%
Ciência e Tecnologia	0,10%	0,11%	0,09%	0,10%	0,11%	0,13%	0,14%	0,11%	0,11%	0,13%	0,13%	0,11%	0,12%	0,15%	0,11%	0,10%
Agricultura	0,41%	0,39%	0,34%	0,32%	0,33%	0,33%	0,37%	0,26%	0,22%	0,31%	0,22%	0,20%	0,20%	0,18%	0,17%	0,29%
Organização Agrária	0,09%	0,10%	0,08%	0,07%	0,11%	0,14%	0,15%	0,12%	0,07%	0,07%	0,05%	0,04%	0,04%	0,05%	0,04%	0,03%
Indústria	0,03%	0,03%	0,03%	0,02%	0,07%	0,06%	0,07%	0,09%	0,06%	0,03%	0,03%	0,03%	0,04%	0,03%	0,03%	0,03%
Comércio e Serviços	0,15%	0,20%	0,11%	0,10%	0,09%	0,11%	0,10%	0,05%	0,04%	0,04%	0,04%	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%	0,02%
Comunicações	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,02%	0,02%	0,02%
Energia	0,04%	0,05%	0,48%	0,19%	0,02%	0,02%	0,02%	0,01%	0,01%	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,02%	0,02%
Transporte	0,26%	0,28%	0,32%	0,15%	0,16%	0,26%	0,26%	0,19%	0,14%	0,23%	0,29%	0,23%	0,24%	0,20%	0,24%	0,16%
Desporto e Lazer	0,01%	0,02%	0,02%	0,01%	0,01%	0,02%	0,03%	0,03%	0,01%	0,00%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
Encargos Especiais	10,74%	12,54%	12,23%	11,42%	10,18%	10,07%	14,84%	12,34%	12,90%	14,96%	10,75%	9,48%	13,51%	8,86%	10,69%	11,61%
TOTAL	25,35%	27,54%	26,96%	24,39%	23,24%	23,72%	29,48%	26,21%	26,02%	29,83%	25,66%	23,88%	28,37%	24,27%	25,13%	27,89%