

## 4. POR DENTRO DO GASTO PÚBLICO: ÁREA SOCIAL

A presente seção analisa a composição e a evolução do gasto público em suas diversas áreas. Os grandes números de receitas e despesas públicas têm exposto os desafios de curto e médio prazos. As metas de resultado e, mais recentemente, o teto de gastos impõem ao Estado o exercício de suas funções dentro de sua capacidade de financiamento e, portanto, tendem a repercutir na forma com que os recursos públicos são utilizados. A análise das políticas que o Estado financia, portanto, está inserida em uma agenda de eficiência e racionalidade no emprego dos recursos.

Nessa primeira abordagem, serão descritos os gastos relacionados à área social, evidenciando-se como os recursos públicos foram gastos e como evoluíram no passado mais recente.

### 4.1 Universo e metodologia da análise

O universo de análise são os recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União. Não contempla, portanto, o orçamento de investimentos das estatais, que compreende as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Os dados também não consideram eventuais despesas financeiras com juros e amortização da dívida, além das transferências aos demais entes por repartição de receitas. No primeiro caso, a exclusão se justifica porque a dívida e seus encargos estão mais relacionados ao financiamento de políticas públicas no passado. As transferências, por sua vez, se referem a mero repasse de recursos arrecadados em nível federal, mas que pertencem a outros entes por determinação legal.

A exclusão das despesas com juros e amortização da dívida não equivale, contudo, a desconsiderar toda e qualquer despesa financeira na nossa análise. Algumas despesas financeiras, como as relacionadas à concessão de financiamentos pela União, estão diretamente associadas à execução de políticas públicas e estão contidas no universo analisado.

Adotou-se um recorte por função orçamentária, que procura refletir as áreas de despesa que competem ao setor público. A classificação funcional tem a vantagem de ser uma categorização da despesa já consolidada<sup>1</sup> e relativamente estável no tempo. Além disso, os dados de gastos indiretos publicados pela Receita Federal também são agrupáveis por função, sendo possível somá-los aos dados orçamentários e, assim, obter uma visão mais abrangente da atuação estatal em cada área. Por fim, a classificação funcional é adotada por todos os entes da Federação, o que permitirá futuramente a consolidação dos dados nas três esferas.

Considera-se como gasto social as despesas relacionadas às seguintes funções orçamentárias: Previdência Social, Assistência Social, Educação, Saúde, Trabalho, Organização Agrária, Cultura e Desporto e Lazer.

Vale observar que não há consenso quanto ao que, de fato, representa um gasto “social”. A depender da interpretação, podem-se incluir outras despesas, como, por exemplo, as despesas públicas com habitação e saneamento básico. A agregação aqui proposta tenta espelhar, *grossa modo*, a contida nos últimos dois planos plurianuais da União. Também está alinhada à divisão proposta pela IFI no RAF de maio<sup>2</sup>, cujo foco foi o contingenciamento no âmbito do Poder Executivo. Além da área social, o gasto público ainda pode se enquadrar em outras quatro áreas: infraestrutura; produção; poderes de estado e administração; e encargos especiais. Os encargos especiais, em tese, englobam despesas às quais não se possa associar um bem ou serviço, como dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra.

Todos os dados orçamentários foram extraídos do Siga Brasil Painéis e são apresentados a preços de julho de 2017.

<sup>1</sup> A classificação vigente foi instituída pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério de Orçamento e Gestão.

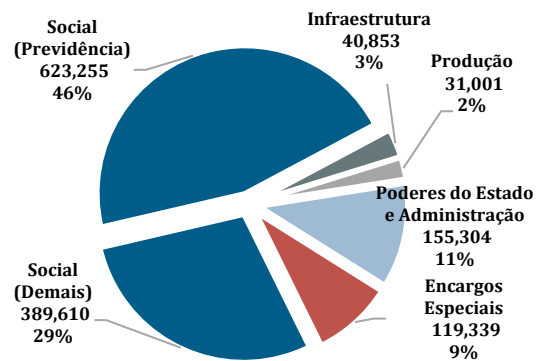
<sup>2</sup> Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-ifi>.

## 4.2 Gastos sociais

A área social concentra cerca de 75% do gasto público federal, percentual que tem se mantido relativamente estável nos últimos dez anos (Gráfico 12). Em 2007, início da nossa série, os gastos sociais representavam 73% do total. A predominância dessas despesas no orçamento federal se explica, em larga medida, pela Previdência, que consumiu, em média, 46% do gasto público na última década. O gasto previdenciário, nesse recorte, contempla tanto as despesas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) quanto as do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos federais.

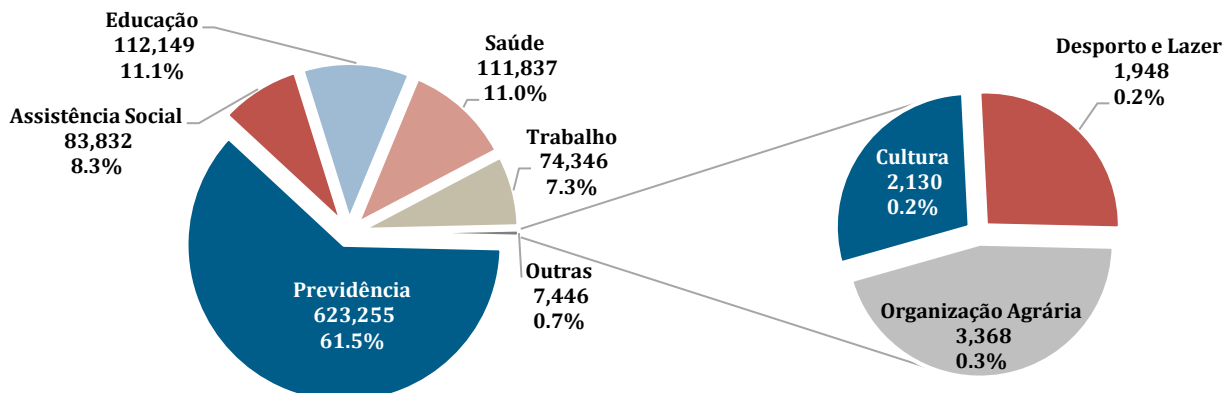
Em relação ao gasto social, a Previdência responde por cerca de 61,5% do total, segundo dados de 2016 (Gráfico 13). A segunda maior despesa é com Educação (11,1%), seguida de Saúde (11,0%), Assistência Social (8,3%) e Trabalho (7,3%). Menos relevantes, em termos orçamentários, estão as áreas de Organização Agrária (0,3%), Cultura (0,2%) e Desporto e Lazer (0,2%).

**GRÁFICO 12. GASTO PÚBLICO FEDERAL POR ÁREA (2016, EM R\$ MILHÕES E % DO TOTAL)**



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

**GRÁFICO 13. GASTOS SOCIAIS DA UNIÃO (2016, EM R\$ MILHÕES E % DO TOTAL)**

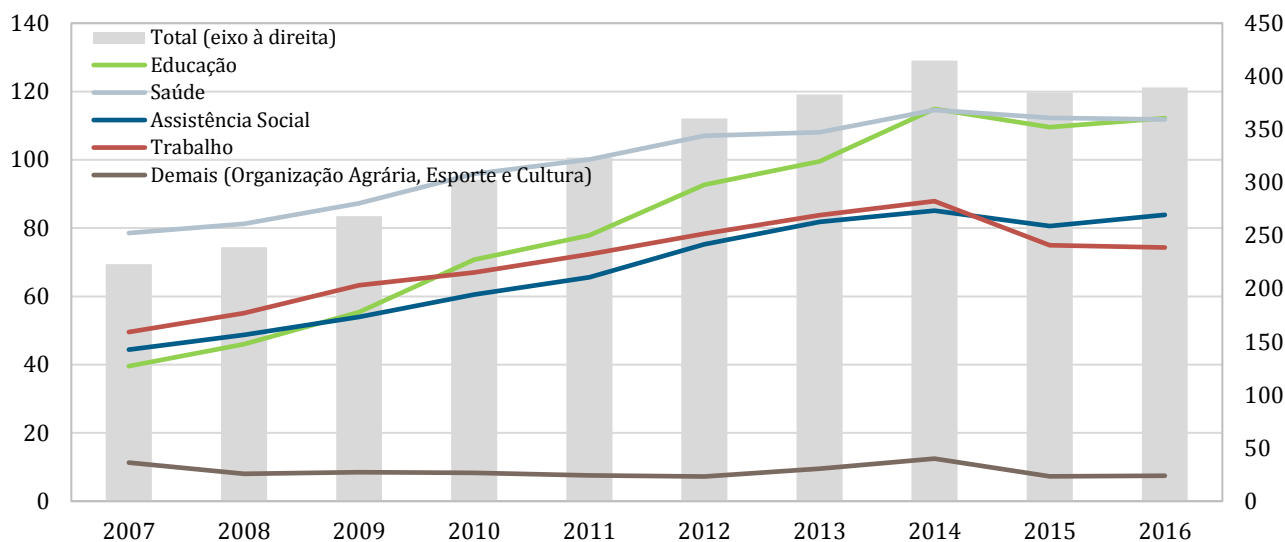


Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

Embora a participação do gasto social no total do orçamento federal não tenha variado de forma significativa nos últimos dez anos, observa-se, em termos absolutos, um crescimento real de 64% nas despesas. Esse aumento foi impulsionado não apenas pelos gastos previdenciários, cuja evolução influencia todo o grupo, mas também por avanços em quase todos os demais gastos sociais.

Dentre os demais gastos sociais, chamam atenção, em particular, as despesas com Educação. Os recursos despendidos nessa área passaram de R\$ 39,5 bilhões, em 2007, para R\$ 112,1 bilhões, em 2016, um crescimento real de 184% no período (Gráfico 14). A importância relativa dos gastos com Educação, que saltou de 19% para 29% de todo o gasto social (descontada a Previdência), se contrapõe à evolução das despesas da Saúde. Neste caso, a despeito desses gastos terem crescido 42% em termos reais no período, sua participação no gasto social caiu de 38% para 29%. Em resumo, há uma mudança relevante na composição do gasto social nos últimos dez anos, devido em especial ao deslocamento da importância relativa da Saúde para a Educação (Gráfico 15).

**GRÁFICO 14. EVOLUÇÃO DOS GASTOS SOCIAIS (R\$ BILHÕES, PREÇOS DE JUL/17)**



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

Os gastos com Assistência Social e Trabalho também tiveram crescimento significativo nos últimos dez anos. No primeiro caso, houve um crescimento real de 89% no período. Os gastos assistenciais (pelo critério adotado) representam cerca de um quinto do gasto social (exceto Previdência). No caso de Trabalho – composto basicamente das despesas com seguro desemprego, abono salarial e financiamentos ao setor produtivo com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) –, os gastos cresceram 109%, também representando atualmente cerca de um quinto do gasto social.

As demais áreas – Organização Agrária, Cultura e Desporto e Lazer –, somadas, recuaram 34% no período, em função, principalmente, de Organização Agrária (queda de 58%). As despesas relacionadas à Cultura, por sua vez, apresentam crescimento de 106% nos últimos dez anos.

Os gastos com Desporto e Lazer, na comparação entre 2007 e 2016, tiveram queda de 10%. Os dados dessa área, contudo, são muito influenciados pelos eventos esportivos de grande porte ocorridos no período: Jogos Pan-Americanos em 2007, Copa do Mundo em 2014 e Jogos Olímpicos em 2016. Excluídos os efeitos desses eventos atípicos, o gasto teria mostrado um crescimento de 45% no período.

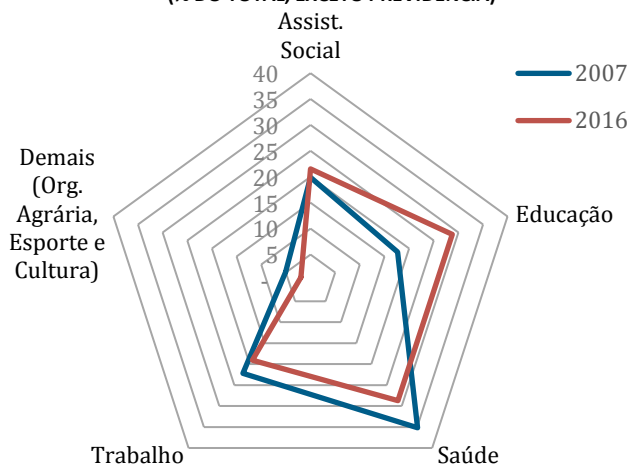
Como ilustração, as despesas orçamentárias da União com a Copa do Mundo, na função Desporto e Lazer, somaram R\$ 294 milhões, entre 2010 e 2016. No caso das Olimpíadas, os gastos foram de R\$ 3,5 bilhões nesse mesmo período. Esses valores consideram apenas gastos sociais realizados na função orçamentária Desporto e Lazer.

Os tópicos a seguir detalham um pouco mais os gastos nas principais áreas do gasto social.

### 4.3 Educação

Como visto, as despesas com Educação saltaram de R\$ 39,5 bilhões para R\$ 112,1 bilhões nos últimos dez anos, um crescimento real de 184% no período (Gráfico 14).

**GRÁFICO 15. COMPOSIÇÃO DO GASTO SOCIAL (% DO TOTAL, EXCETO PREVIDÊNCIA)**



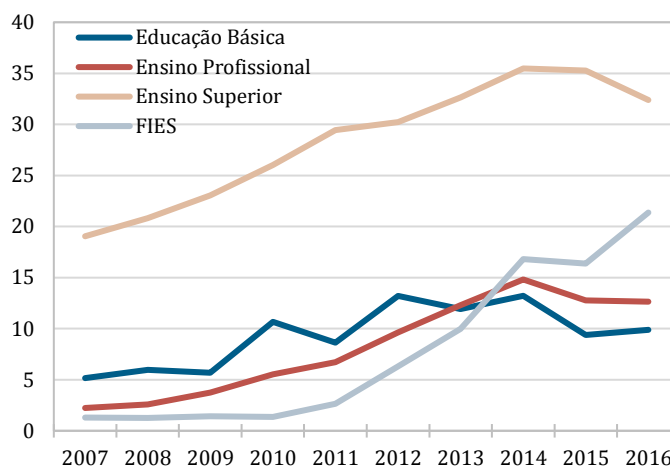
Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

O avanço das despesas com Educação, em nível federal, costuma ser relacionado à expansão da rede de instituições de ensino superior, entre outros fatores, por ser essa uma atuação prioritária da União. De fato, a expansão das universidades federais foi relevante no período, mas a variação também é explicada pelo incremento nos gastos com ensino profissional, bem como nas despesas no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). Do crescimento de R\$ 72,6 bilhões na despesa com Educação nos últimos dez anos, R\$ 20,1 bilhões são explicados pelo FIES, R\$ 13,3 bilhões pelo ensino superior e R\$ 10,4 bilhões pelo ensino profissional (Gráfico 16).

Os gastos federais com educação básica também tiveram variação expressiva no período. Vale lembrar que, nesse caso, boa parte do crescimento se refere à complementação da União ao Fundeb, cujo montante é função da regra estabelecida na Constituição<sup>3</sup>, sem discricionariedade por parte do governo federal. Excluídas as despesas com complementação, também se observa elevação relevante, em termos percentuais, mas com menor impacto sobre o total da função. Entre 2007 e 2016, os gastos com educação básica da União passaram de R\$ 5,1 bilhões para R\$ 9,9 bilhões, um crescimento real de 91% (Gráfico 16).

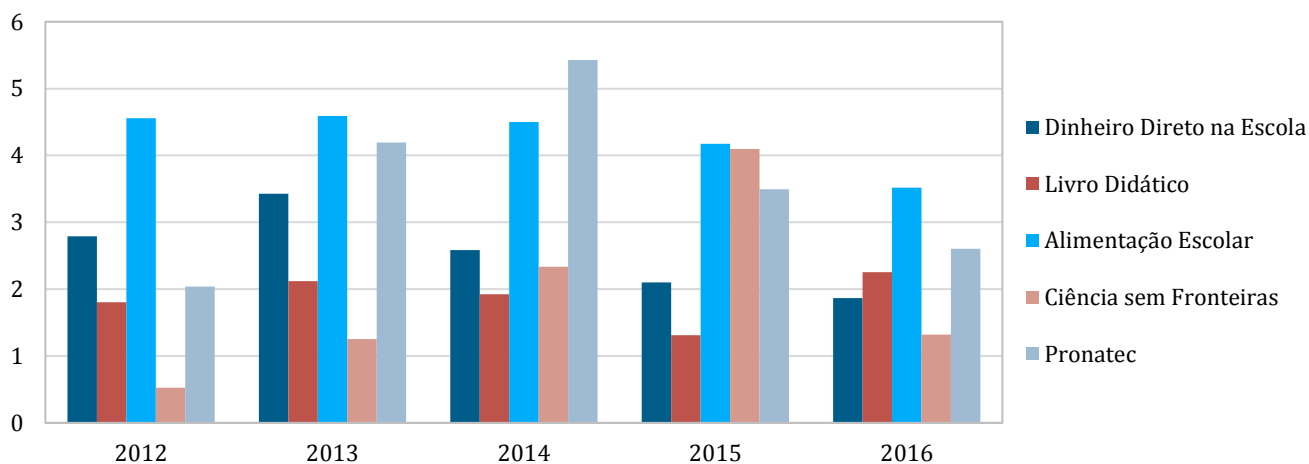
As despesas com Educação, em cada uma das suas subáreas, expressam políticas públicas específicas, algumas das quais bastante relevantes em termos orçamentários, como o FIES. Outras, embora materialmente menos significativas, também podem ser mencionadas, como o Ciência Sem Fronteiras, o Pronatec ou o PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar. O gráfico a seguir ilustra a trajetória de algumas das políticas públicas na área de Educação.

**GRÁFICO 16. EVOLUÇÃO DAS PRINCIPAIS SUBÁREAS DE EDUCAÇÃO (R\$ BILHÕES, PREÇOS DE JUL/17)**



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFL.

**GRÁFICO 17. EVOLUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SELECIONADAS (R\$ BILHÕES, PREÇOS DE JUL/17)**



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFL.

Alguns desses programas são compostos por despesas discricionárias e tem tido sua execução reduzida recentemente. Como ilustração, o Ciência sem Fronteiras (CsF), criado no final de 2011 com o objetivo de capacitar pessoas em universidades e centros de pesquisa estrangeiros<sup>4</sup>, chegou a ter gastos da ordem de R\$ 4,1 bilhões em 2015. Em 2016,

<sup>3</sup> Art. 60, incisos V, VI e VII, do ADCT.

<sup>4</sup> Decreto nº 7.642, de 13 de dezembro de 2011.

contudo, a execução do programa caiu para cerca de R\$ 1,3 bilhão e, em 2017, entre janeiro e julho, somam apenas R\$ 265,5 milhões. No total, já foram gastos aproximadamente R\$ 9,8 bilhões com o CsF.

Vale lembrar que esses dados são, em realidade, uma aproximação do dispêndio orçamentário com o programa, obtidos a partir dos recursos alocados em bolsas de estudo no exterior desde a sua criação, no âmbito da CAPES – Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Isso porque o programa não corresponde a uma ação ou programa orçamentário específico.

#### 4.4 Saúde

As despesas com Saúde passaram de R\$ 78,5 bilhões para R\$ 111,8 bilhões nos últimos dez anos, um crescimento real de 42% no período. Praticamente todas as subáreas da Saúde financiadas com recursos da União tiveram aumento no período.

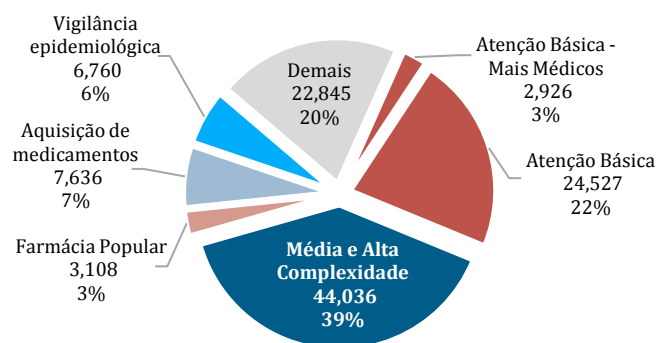
Vale observar que o gasto federal com saúde tem algumas particularidades. A principal delas é exigência constitucional de uma aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde. Até 2015, a regra, para a União, determinava que o montante aplicado no exercício fosse no mínimo o valor empenhado no exercício anterior, corrigido pelo percentual de variação nominal do PIB ocorrida no ano anterior ao da lei orçamentária<sup>5</sup>. Em 2016, a aplicação mínima deveria ser equivalente a 13,2% da receita corrente líquida da União<sup>6</sup>. Essas regras, por si só, tendem a resultar em crescimento das despesas ao longo do tempo, o que é confirmado pelos dados coletados. Outra particularidade é um elevado grau de descentralização financeira, com a União atuando como mera transferidora de recursos para os demais entes, em geral. Do total gasto pela União em 2016, apenas um terço correspondeu a aplicações diretas. Por fim, os gastos com saúde caracterizam-se por elevada concentração de despesas obrigatórias (cerca de 80%), o que explica, junto com a exigência de aplicação mínima, elevados percentuais de execução (despesas pagas em relação ao orçado).

A principal despesa federal com Saúde é o custeio das ações e serviços de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Em 2016, esses gastos equivaleram a quase 40% do total (Gráfico 18). As despesas com atenção básica formam o segundo maior grupo, cerca de 25% do total. Os gastos da União são direcionados ainda para diversas outras ações, como vigilância epidemiológica (6%), apoio financeiro para aquisição e distribuição de medicamentos (6,8%) e para o funcionamento do programa Farmácia Popular do Brasil (3%).

A composição dos gastos com saúde, em especial quando consideradas suas principais despesas, variou pouco nos últimos dez anos. O quadro geral para 2016 (Gráfico 18), *grossa modo*, retrata a composição do gasto em 2007. Vale

destacar, como inovação, o programa Mais Médicos, criado em 2013 com o objetivo, entre outros, de diminuir a carência de médicos nas regiões prioritárias para o SUS<sup>7</sup>. Entre 2013 e 2016, foram gastos cerca de R\$ 9,9 bilhões com o programa.

**GRÁFICO 18. GASTOS DA SAÚDE  
(2016, R\$ MILHÕES E % DO TOTAL)**



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

<sup>5</sup> Art. 5º da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.

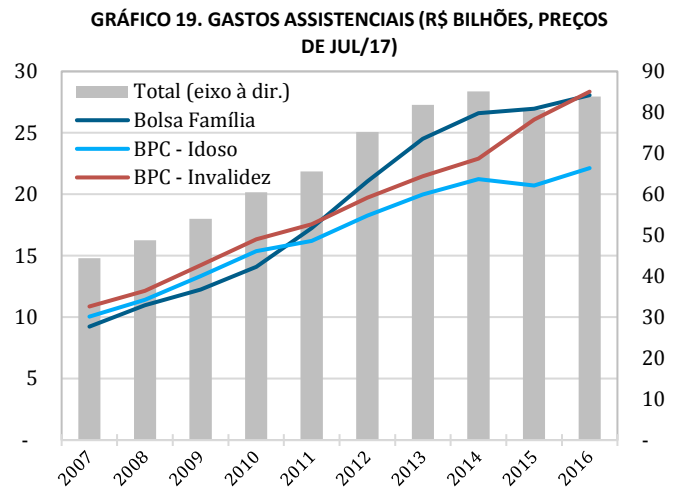
<sup>6</sup> Art. 2º da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015.

<sup>7</sup> Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013.

#### 4.5 Assistência Social

Os gastos com Assistência Social, no âmbito da União, são compostos basicamente pelo programa Bolsa Família e pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC). Em 2016, o gasto assistencial total foi de R\$ 83,8 bilhões, R\$ 28,1 bilhões (33,5%) para o Bolsa Família e R\$ 50,4 bilhões (60,3%) para o BPC (Gráfico 19).

Em 2007, o gasto assistencial havia sido de R\$ 44,4 bilhões, evidenciando um crescimento real de 89% nos últimos dez anos. Esse avanço, em termos relativos, foi mais proeminente no caso do Bolsa Família, que teve sua despesa aumentada em cerca de 200% no período. Vale notar, ainda, o crescimento mais acentuado, desde 2015, do BPC por invalidez relativamente ao BPC por idade.

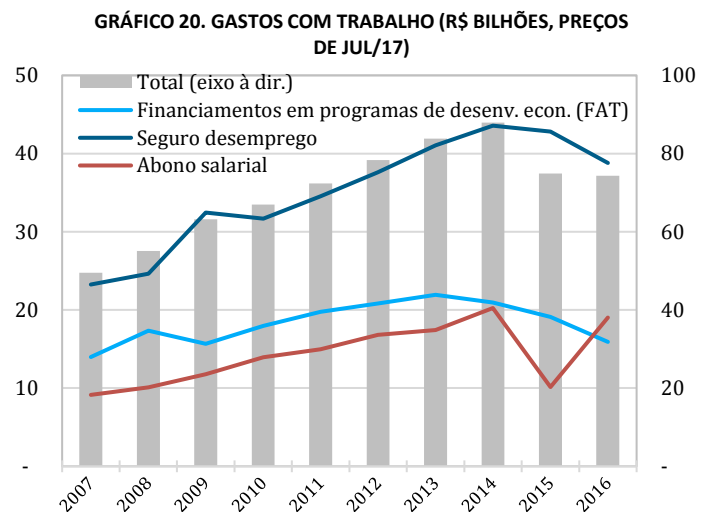


Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

#### 4.6 Trabalho

Os gastos federais com Trabalho, embora materialmente relevantes, se concentram basicamente em três despesas: seguro desemprego, abono salarial e financiamentos com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Os financiamentos se referem ao repasse constitucional de pelo menos 40% da arrecadação da contribuição de PIS/PASEP ao BNDES, para aplicações em programas de desenvolvimento econômico.

Em 2016, os gastos na área chegaram a R\$ 74,4 bilhões, 50% acima do que havia sido gasto em 2007 (Gráfico 20). O seguro desemprego, que isoladamente equivale 50% desse total, é o principal fator a explicar esse crescimento. Observa-se, contudo, que, a despeito do avanço nos últimos dez anos, os gastos com Trabalho têm caído desde 2015, resultado do recuo nas três principais despesas da área.



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

#### 4.7 Gastos tributários

Embora o foco da análise tenha sido os gastos diretos com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, cabe lembrar, por fim, que muitas vezes a atuação governamental se dá por meio de gastos indiretos relacionados a renúncias tributárias. Esses gastos podem ser relevantes para algumas áreas do gasto social, a exemplo de Cultura, Trabalho e Saúde.

No caso da Cultura, a estimativa dos gastos tributários para 2016 equivale a 45% do gasto total dessa função (Tabela 8). A maior parte das renúncias fiscais associadas à Cultura, 73% do total, se refere ao Pronac – Programa Nacional de Apoio à Cultura, implementado pela Lei Rouanet (Lei nº 8.313/1991). Nessa modalidade, ocorre a captação de recursos junto a pessoas físicas ou jurídicas para viabilizar proposta cultural aprovada pelo Ministério da Cultura, com contrapartida de isenção do imposto de renda.

Na função Trabalho, os gastos indiretos de renúncia fiscal somaram 40,8 bilhões, 35% do gasto total associado à função. O principal gasto tributário advém da desoneração da folha de salários, instituída pela Lei nº 12.546, de 2011, que alterou a alíquota e a base de incidência da contribuição previdenciária patronal, levando à renúncia fiscal. Em 2016, a estimativa de gasto tributário com desoneração da folha chega a R\$ 14,6 bilhões (36% dos gastos tributários na função). Também relevante é a isenção do imposto de renda da pessoa física incidente sobre aposentadorias por moléstia grave ou acidente. Em 2016, o valor estimado para essa renúncia é de R\$ 11,0 bilhões (27% dos gastos tributários na função).

Na Saúde, os gastos tributários alcançaram R\$ 34,2 bilhões, 23% do gasto total associado à função. A principal renúncia fiscal decorre da dedução de despesas médicas nos rendimentos tributáveis de pessoas físicas. Em 2016, estima-se que o gasto indireto associado a essa modalidade tenha chegado a R\$ 12,0 bilhões, 35% do gasto tributário total na função. A isenção da contribuição previdenciária patronal para as entidades beneficentes de assistência social responde por R\$ 6,3 bilhões (18,5% dos gastos tributários na função), enquanto o crédito presumido de PIS/COFINS para as pessoas jurídicas que procedam à industrialização ou à importação de medicamentos responde por outros R\$ 5,0 bilhões (14,5% dos gastos tributários na função).

**TABELA 8. DESPESA ORÇAMENTÁRIA X GASTO TRIBUTÁRIO EM 2016 – FUNÇÕES SELECIONADAS (R\$ MILHÕES)**

Área	OFSS (A)	Gastos Tributários (B)	Total	B/A (%)
Trabalho	74.346	40.734	115.080	35
Saúde	111.837	34.224	146.061	23
Educação	112.149	13.112	125.261	10
Assistência Social	83.832	12.542	96.374	13
Cultura	2.130	1.738	3.868	45
Organização Agrária	3.368	40	3.408	1
<b>Total</b>	<b>387.662</b>	<b>102.390</b>	<b>490.052</b>	<b>21</b>

Fonte: Siga Brasil e Receita Federal. Elaboração: IFI.