

## 5. POR DENTRO DO GASTO PÚBLICO: INFRAESTRUTURA

A presente seção dá continuidade à série de análises iniciada no RAF de setembro, que examina a composição e a evolução do gasto público federal. 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 a necessidade de observar sua capacidade de financiamento e, portanto, repercutem na forma com que os recursos públicos são utilizados. A análise das políticas que o Estado financia, portanto, está inserida, em paralelo aos aspectos fiscais, em uma agenda de eficiência e racionalidade no emprego dos recursos.

No relatório anterior, o foco recaiu sobre os gastos da área social. Neste mês serão descritos os gastos federais na área de infraestrutura, evidenciando como os recursos públicos foram gastos e como evoluíram no passado mais recente. De 2007 a 2016, os gastos federais com infraestrutura corresponderam a 0,9% do PIB, em média. Em relação ao gasto total, o percentual é próximo a 4%. A área concentra boa parte dos investimentos da União com recursos orçamentários. A maior parcela se destina à função Transporte e entre os maiores gastos estão o programa Minha Casa Minha Vida, projetos relacionados a transporte rodoviário e financiamentos à marinha mercante.

### 5.1 Universo e metodologia da análise

O foco 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, podem estar diretamente associadas à execução de políticas públicas e estão contidas no universo analisado.

Adotou-se 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<sup>2</sup> 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.

Consideram-se como gastos com infraestrutura as despesas relacionadas às seguintes funções orçamentárias: Transporte, Saneamento, Urbanismo, Habitação, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia e Comunicações. Essa agregação

---

<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> Perda de arrecadação decorrente da concessão de benefícios de natureza tributária (gastos tributários).

tenta espelhar, *grosso modo*, a contida nos últimos dois planos plurianuais da União. Também está alinhada à divisão proposta pela IFI no RAF de maio<sup>3</sup>, quando foi analisado o contingenciamento no âmbito do Poder Executivo.

As despesas orçamentárias com o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), embora estejam formalmente vinculadas à função Encargos Especiais, foram incluídas entre as despesas com Habitação, para efeito da presente análise. Deve-se ter em mente que esse ajuste provoca um aumento considerável do gasto atribuído à Habitação. Como ilustração, sem o MCMV, as despesas com a função teriam sido da ordem de R\$ 114,8 milhões em 2016, enquanto que, ao incluir o programa, as despesas passam a somar R\$ 8,3 bilhões no último ano.

Além de infraestrutura, o gasto público pode se enquadrar em outras quatro áreas: Social; Produção; Poderes do 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.

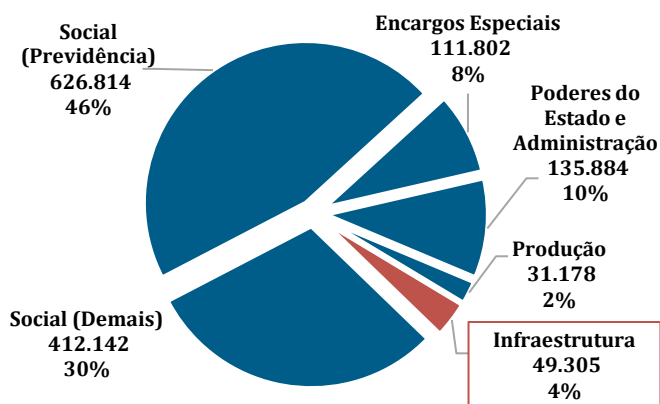
Todos os dados orçamentários foram extraídos do Siga Brasil Painéis e são apresentados a preços de agosto de 2017.

## 5.2 Gastos com infraestrutura

Os gastos com infraestrutura correspondem a cerca de 4% do gasto público federal (Gráfico 11), percentual relativamente estável nos últimos dez anos. Em 2007, início da nossa série, as despesas com infraestrutura representavam 3,6% do total.

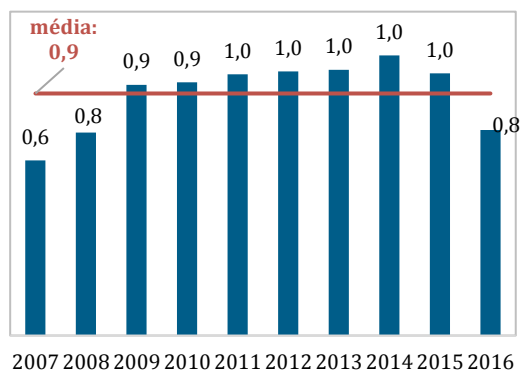
A área de infraestrutura concentra boa parte dos investimentos da União realizados diretamente com recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Em especial, a área agrega a maior parcela dos projetos no âmbito do Programa de Aceleração do Investimento (PAC). Ainda assim, nos últimos anos tem se mantido pouco relevante em termos orçamentários. Em 2016, as despesas federais com infraestrutura somaram R\$ 49,3 bilhões, ou 0,8% do PIB. Entre 2007 e 2016, a média foi de 0,9% do PIB e o maior nível foi alcançado em 2014, pouco mais de 1% do PIB (Gráfico 12).

GRÁFICO 11. GASTO PÚBLICO FEDERAL POR ÁREA  
(2016, EM R\$ BILHÕES E % DO TOTAL, A PREÇOS DE AGO/17)



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

GRÁFICO 12. GASTOS COM INFRAESTRUTURA  
(% DO PIB)



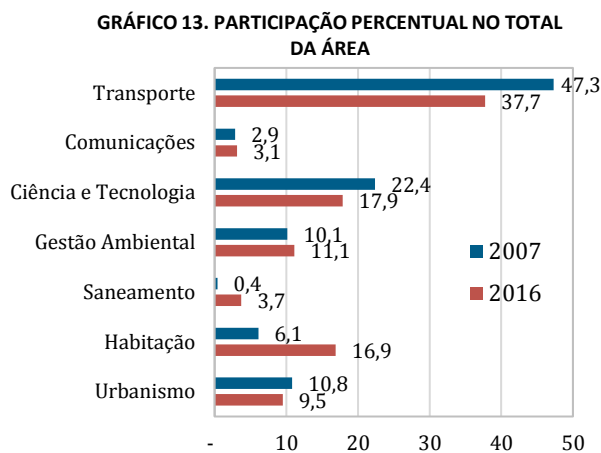
Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

<sup>3</sup> Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-ifi>.

A função Transporte responde por cerca de 37,7% do total, segundo dados de 2016 (Gráfico 13). A segunda maior despesa é com Ciência e Tecnologia (17,9%), seguida de Habitação (16,9%), Gestão Ambiental (11,1%), Urbanismo (9,5%), Saneamento (3,7%) e Comunicações (3,1%).

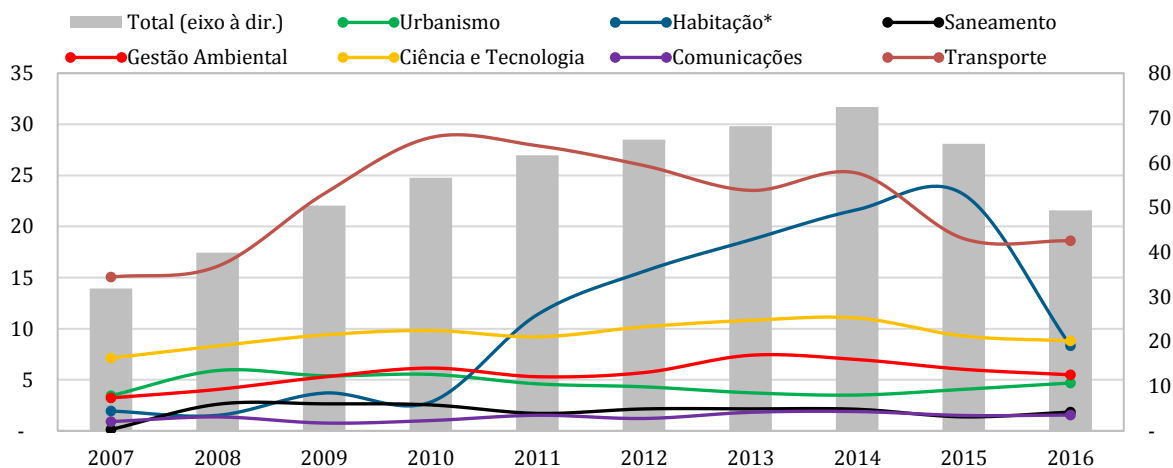
Embora a participação do gasto com infraestrutura no total do orçamento federal não tenha variado de forma significativa nos últimos dez anos, observa-se, em termos absolutos, um crescimento real de 55% nas despesas (ver trajetória do gasto no Gráfico 14). Esse aumento é percebido em todas as áreas de infraestrutura, especialmente em Habitação (+328%), por sua vez muito impactado pelo advento do MCMV em 2009. A função Transporte, embora tenha perdido importância relativa dentro dos gastos com infraestrutura, teve crescimento real de 24% no período.

O aumento dos gastos com infraestrutura, de 2007 a 2016, ocorreu mesmo a despeito do recuo no período mais recente. Entre 2014 e 2016, a queda real chegou a 32% e atingiu todas as funções, com exceção de Urbanismo. A redução nos últimos dois anos da série está relacionada à natureza dos gastos com infraestrutura, compostos predominantemente por despesas primárias de execução discricionária, a maior parte delas investimentos. Em contexto de dificuldade para cumprimento das metas de resultado primário, como se observa nos últimos exercícios, os gastos com infraestrutura se tornam candidatos naturais a compor o esforço de ajuste pelo lado da despesa.



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

**GRÁFICO 14. EVOLUÇÃO DOS GASTOS COM INFRAESTRUTURA (R\$ BILHÕES, PREÇOS DE AGO/17)**



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

O tópico a seguir detalha alguns dos principais programas e políticas da área de infraestrutura.

### 5.3 Principais programas e políticas

Como visto, a função Transporte é a que concentra a maior parte das despesas orçamentárias em infraestrutura. Em particular, destacam-se, nos últimos anos, os gastos com transporte rodoviário e os financiamentos no âmbito do Fundo da Marinha Mercante (FMM).

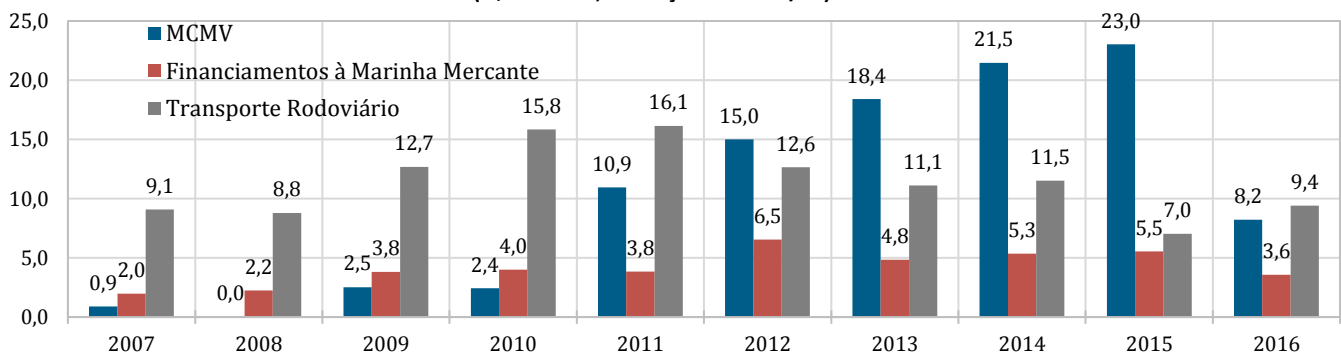
Os gastos com transporte rodoviário correspondem, em sua maioria, a investimentos diretos realizados pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT e estão relacionados à manutenção, adequação ou construção de rodovias federais. Essas despesas tiveram trajetória de crescimento contínuo e expressivo entre 2007 e 2011, impulsionadas pelo advento do PAC, mas que foi revertida nos anos seguintes. Como resultado, em 2016, os investimentos com transporte rodoviários se situaram em patamar próximo ao observado em 2007.

Os financiamentos no âmbito do FMM têm natureza distinta dos gastos com transporte rodoviário. Nesse caso, tratam-se de despesas financeiras reembolsáveis, empréstimos concedidos com recursos orçamentários e que têm como objetivo modernização e ampliação da frota mercante brasileira. Esses financiamentos atingiram R\$ 6,5 bilhões em 2012, mas também tiveram recuo importante nos últimos anos, chegando a R\$ 3,6 bilhões em 2016.

Além dos gastos na função Transporte, destacam-se as despesas com o programa MCMV, que nesta análise está sendo considerados na função Habitação (formalmente estão classificados em Encargos Especiais). As despesas do programa chegaram a alcançar R\$ 23,0 bilhões em 2015, mas tiveram recuo expressivo em 2016, quando somaram R\$ 8,2 bilhões (queda de 64% em relação ao ano anterior). Embora nosso universo de análise se restrinja aos dez anos entre 2007 e 2016, vale notar que, em 2017, a execução do MCMV, até agosto, não chega a R\$ 2,0 bilhões. Trata-se de um indício de que a redução observada em 2016 deve se manter pelo menos até este ano.

A implementação do MCMV se dá de diferentes formas. A principal delas é por meio da integralização de cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), em que a União realiza mera inversão financeira. As despesas do MCMV também podem ser realizadas por meio de equalização de taxas de juros em operações de financiamento habitacional realizadas por instituições financeiras ou operações voltadas a projetos de investimento de interesse social no âmbito do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Nesses casos, tratam-se de subvenções econômicas classificadas como despesas correntes.

**GRÁFICO 15. EVOLUÇÃO DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS E POLÍTICAS  
(R\$ BILHÕES, A PREÇOS DE AGO/17)**



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

Embora menos relevantes, do ponto de vista orçamentário, outros programas, ações ou políticas se destacam entre os gastos federais com infraestrutura. Entre as despesas com Gestão Ambiental, por exemplo, vale mencionar o projeto de

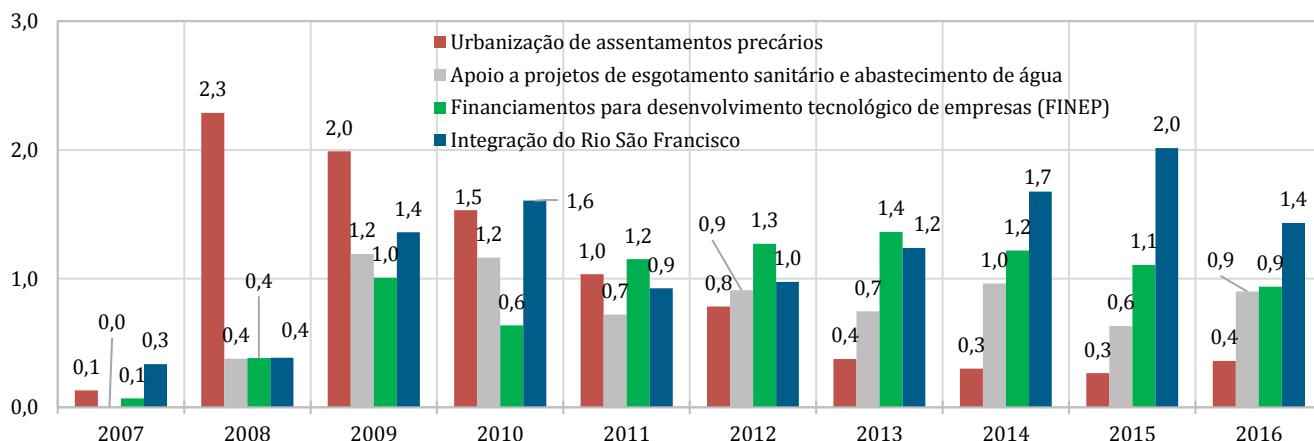
integração do Rio São Francisco, que compreende um conjunto de ações no Orçamento. Entre 2007 e 2016, foram gastos cerca de R\$ 11,9 bilhões com o projeto, cerca de um quinto do gasto federal com gestão ambiental no período.

Na função Urbanismo, os gastos com urbanização de assentamentos precários somaram, entre 2007 e 2016, cerca de R\$ 9,1 bilhões, e chama atenção a queda contínua e acentuada a partir de 2009. O gasto em 2016 foi de apenas R\$ 360 milhões, muito abaixo do valor alcançado em 2008 (R\$ 2,3 bilhões) e da média do período (R\$ 900 milhões). Essas despesas são implementadas de forma descentralizada, por meio de transferências voluntárias de recursos do Orçamento da União para outros entes que queiram desenvolver projetos voltados a regularização urbanística e fundiária, promoção da segurança e salubridade ou melhoria das condições de habitabilidade em assentamentos precários (áreas de risco, favelas, mocambos, palafitas etc.).

As despesas com projetos de esgotamento sanitário e abastecimento de água, na função Saneamento, também são executadas por meio de transferências voluntárias. Entre 2007 e 2016, esses gastos somaram cerca de R\$ 7,6 bilhões e, embora tenham recuado nos últimos anos, a queda é menos expressiva do que a observada na média dos investimentos públicos.

Por fim, citam-se os gastos em Ciência e Tecnologia com financiamentos para desenvolvimento tecnológico de empresas. Assim como no caso da marinha mercante, tratam-se de despesas financeiras reembolsáveis, empréstimos de longo prazo através da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). Nos últimos dez anos, foram emprestados cerca de R\$ 9,1 bilhões em projetos dessa natureza.

**GRÁFICO 16. EVOLUÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS SELECIONADAS (R\$ BILHÕES, A PREÇOS DE AGO/17)**



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

#### 5.4 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, que não foram considerados na análise até aqui, podem ser relevantes para algumas áreas de infraestrutura, a exemplo de Habitação, Ciência e Tecnologia e Comunicações.

No caso de Habitação, a estimativa dos gastos tributários para 2016 equivale a 55% do gasto total dessa função (Tabela 20). A maior parte das renúncias fiscais associadas a Habitação, 76% do total, se refere à isenção do imposto de renda sobre os rendimentos auferidos por pessoa física em contas de depósitos de poupança (Lei nº 8.981, de 1995).

Em Ciência e Tecnologia, os gastos indiretos de renúncia fiscal somaram 9,1 bilhões, 51% do gasto total associado à função. O principal gasto tributário advém da isenção do IPI para empresas de desenvolvimento ou produção de bens e serviços de informática e automação<sup>4</sup>. Em 2016, a estimativa de gasto tributário com informática e automação chega a R\$ 5,1 bilhões (56% dos gastos tributários na função). Também relevante é a redução a zero da alíquota do imposto de renda retido na fonte nas remessas efetuadas para o exterior destinadas ao registro e manutenção de marcas, patentes e cultivares. Em 2016, o valor estimado para essa renúncia é de R\$ 1,9 bilhão (21% dos gastos tributários na função).

Em Comunicações, os gastos tributários, embora menos expressivos, alcançaram R\$ 1,1 bilhão em 2016, 42% do gasto total associado à função. A quase totalidade desses gastos indiretos decorre da isenção de tributos federais incidentes sobre o faturamento dos serviços de telecomunicações prestados em áreas rurais e regiões remotas (Lei nº 12.715, de 2012). Em 2016, estima-se que essa modalidade gere uma renúncia de R\$ 1,1 bilhão, o que equivaleria a 42% do gasto total na função.

**TABELA 20. DESPESA ORÇAMENTÁRIA X GASTO TRIBUTÁRIO EM 2016 – INFRAESTRUTURA (R\$ MILHÕES)**

Área	OFSS (A)	Gastos Tributários (B)	Total (C)	B/C (%)
Habitação	8.333	10.326	18.659	55
Ciência e Tecnologia	8.807	9.119	17.927	51
Transporte	18.603	4.641	23.244	20
Comunicações	1.548	1.128	2.676	42
Saneamento	1.839	2	1.841	0
Gestão Ambiental	5.488	2	5.490	0
Urbanismo	4.686	-	4.686	-
Total	49.305	25.219	74.524	34

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

<sup>4</sup> Lei nº 8.248, de 1991; Lei nº 10.176, de 2001; Lei nº 11.077, de 2004; e Lei nº 13.023, de 2014.