

## 1. POR DENTRO DO GASTO PÚBLICO: PODERES DO ESTADO E ADMINISTRAÇÃO

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 públicos.

Nos relatórios anteriores foram analisados os gastos das áreas social e de Infraestrutura. Neste mês serão descritos os gastos federais com Poderes do Estado e Administração, evidenciando como os recursos públicos foram gastos e como evoluíram no passado mais recente. De 2007 a 2016, os gastos federais na área corresponderam a 2,2% do PIB, em média. Em relação ao gasto total, o percentual é próximo a 10%. A área agrega as despesas dos Poderes Judiciário e Legislativo, do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como de alguns setores do Executivo, entre os quais Defesa, Segurança Pública e Relações Exteriores.

### 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 constitucional ou 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 Poderes do Estado e Administração as despesas relacionadas às seguintes funções orçamentárias: Judiciária, Legislativa, Essencial à Justiça<sup>3</sup>, Defesa Nacional, Segurança Pública, Administração, Relações

---

<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).

<sup>3</sup> Abrange o Ministério Público da União, o Conselho Nacional do Ministério Público e a Defensoria Pública da União.

Exteriores e Direitos da Cidadania. Essa agregação 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>4</sup>, quando foi analisado o contingenciamento no âmbito do Poder Executivo.

As despesas orçamentárias com aposentadorias de militar (reservas e reformas), embora estejam formalmente vinculadas à função Defesa Nacional desde 2016, estão sendo consideradas entre as despesas com Previdência. Portanto, foram analisadas no RAF de setembro, quando examinamos os gastos sociais. Deve-se ter em mente que esse ajuste provoca uma redução considerável (R\$ 20,3 bilhões) do gasto atribuído a Defesa em 2016.

Vale lembrar que, além de Poderes do Estado e Administração, o gasto público pode se enquadrar em outras quatro áreas: Social; Infraestrutura; Produção; 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<sup>5</sup> e são apresentados a preços de setembro de 2017.

## 5.2 Gastos com Poderes do Estado e Administração

Os gastos com Poderes do Estado e Administração correspondem a cerca de 10% do gasto público federal (Gráfico 24). Essa participação apresentou leve e gradual redução nos últimos dez anos. Em 2007, início da nossa série, as despesas na área representavam 13% do total. Ainda assim, a área se mantém como segundo maior conjunto de gastos da União. Em 2016, os gastos somaram R\$ 136,1 bilhões (preços de setembro de 2017), ou 2,1% do PIB. Entre 2007 e 2016, a média foi de 2,2% do PIB e o maior nível foi alcançado em 2010, pouco mais de 2,4% do PIB (Gráfico 25).

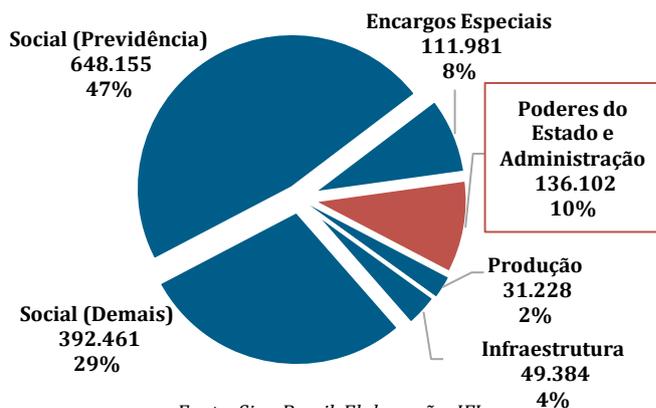
A área Poderes do Estado e Administração se caracteriza por ser intensiva em despesas com pessoal. Entre 2007 e 2016, esses gastos corresponderam, em média, a 65% do total da área. Tal prevalência se justifica pela natureza dos órgãos que compõem a área, em sua maioria prestadores de serviços e não vinculados a investimentos públicos ou a políticas previdenciárias ou assistenciais.

---

<sup>4</sup> Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-ifi>.

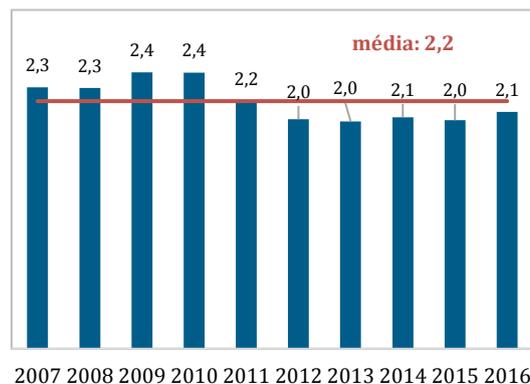
<sup>5</sup> O SIGA Brasil é um sistema de informações do Senado Federal sobre orçamento público, que permite acesso às informações do Siafi e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos governamentais. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>.

**GRÁFICO 24. GASTO PÚBLICO FEDERAL POR ÁREA**  
(2016, EM R\$ BILHÕES E % DO TOTAL, A PREÇOS DE SET/17)



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI

**GRÁFICO 25. GASTOS COM PODERES DO ESTADO E ADM. (% DO PIB)**



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI

Do total, a função Defesa Nacional respondeu por cerca de 34,6% em 2016 (Gráfico 26). A segunda maior despesa é com o Judiciário (25,1%), seguida de Administração (18,1%), Segurança Pública (7,4%), Legislativa (5,5%), Essencial à Justiça (5,2%), Relações Exteriores (2,2%) e Direitos da Cidadania (1,8%). Essa ordenação é basicamente a mesma desde 2007, mas a participação relativa dessas funções variou no período, com destaque para o crescimento de Defesa e para o recuo de Administração e Legislativa.

Embora a parcela da área no total do orçamento federal tenha recuado nos últimos dez anos (como visto, de 13% para 10% do gasto), observa-se, em termos absolutos, um crescimento real de 19% nas despesas (ver trajetória do gasto no Gráfico 27).

Esse avanço foi obtido principalmente entre 2007 e 2010, quando as despesas cresceram, em termos reais, 29,6%. As principais razões para isso foram os gastos com pessoal (+21,5% no período), notadamente em Defesa Nacional, Administração e Judiciário, além dos investimentos (+116%), em especial os relacionados a submarinos no âmbito da Defesa.

Entre 2007 e 2016, observa-se aumento em todas as funções, à exceção da Legislativa, que diminuiu 12% no período, já considerando a inflação.

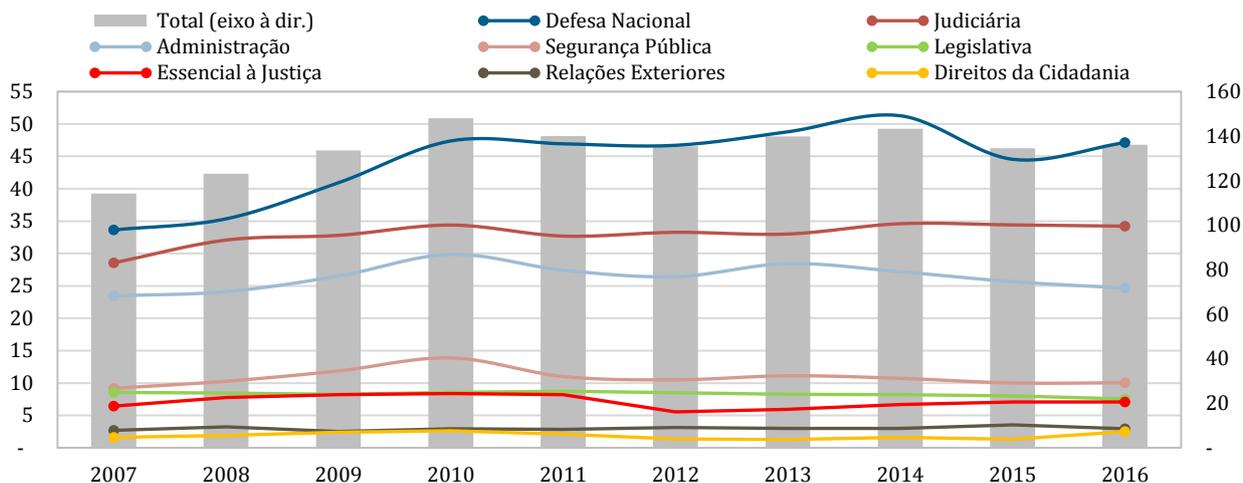
O aumento dos gastos com Poderes do Estado e Administração, de 2007 a 2016, ocorreu mesmo a despeito do leve recuo no período mais recente. Entre 2014 e 2016, a queda real foi de 5% e atingiu todas as funções, com exceção de Direitos da Cidadania e Essencial à Justiça (que abrange o Ministério Público da União).

**GRÁFICO 26. PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL NO TOTAL DA ÁREA**



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI

GRÁFICO 27. EVOLUÇÃO DOS GASTOS COM PODERES DO ESTADO E ADM. (R\$ BILHÕES, PREÇOS DE SET/17)



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

### 5.3 Principais programas e políticas

Na função Judiciária, cerca de três quartos do gasto são com pessoal. Se somarmos as despesas com benefícios pagos a servidores – tais como assistência médica, auxílio-alimentação, auxílio-creche e auxílio-moradia –, o gasto com pessoal ultrapassa 80% do total da função. Na parcela restante estão basicamente outras despesas correntes vinculadas ao julgamento e apreciação de causas judiciais, como contratação de serviços terceirizados, material de consumo dos órgãos, diárias e passagens. Este último conjunto de despesas teve crescimento expressivo entre 2007 e 2016, passando de R\$ 2,9 bilhões (10% do total) para R\$ 4,4 bilhões (13% do total) no período (Gráfico 28). O avanço foi observado em todos os ramos do Judiciário federal, concentrando-se basicamente na contratação de serviços terceirizados (vigilância, limpeza, apoio administrativo etc.).

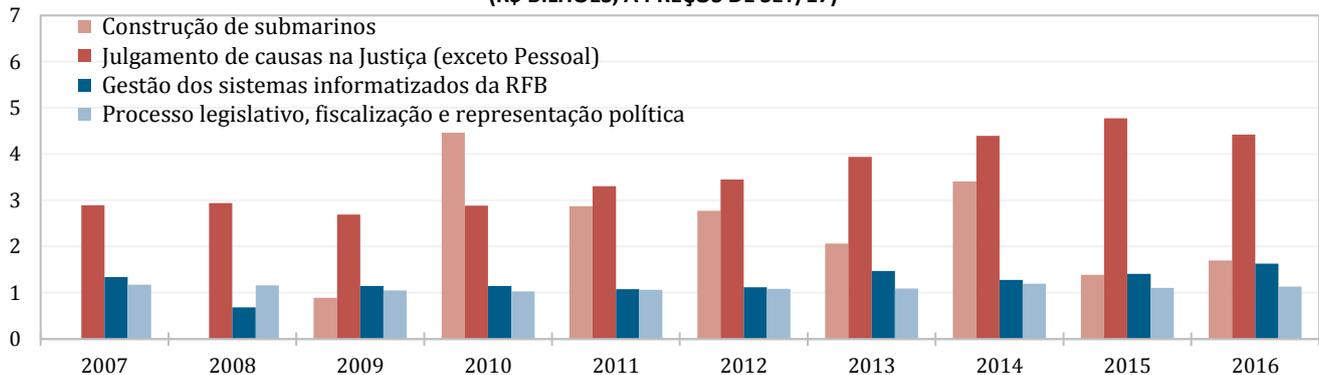
No Legislativo, a composição do gasto com pessoal segue perfil semelhante ao do Judiciário. Os gastos correntes com processo legislativo, representação política e fiscalização, a cargo da Câmara dos Deputados, Senado Federal e Tribunal de Contas da União, consomem cerca de 15% do total da função. Essas despesas tiveram leve recuo entre 2007 e 2016 (-4%), passando de R\$ 1,2 bilhão para R\$ 1,1 bilhão no período.

Como visto, a função Defesa Nacional é a que concentra a maior parte das despesas orçamentárias em Poderes do Estado e Administração. Desconsiderando as despesas com pessoal, que equivalem a mais da metade do gasto na função, destacam-se, nos últimos anos, os investimentos em submarinos, entre os quais a implantação de estaleiro e base naval para construção e manutenção de submarinos convencionais e nucleares. No total, esses investimentos consumiram, entre 2009 e 2016, R\$ 19,6 bilhões, um quarto do total investido em Defesa no mesmo período. O gasto com a implantação do estaleiro e da base naval, isoladamente, foi de R\$ 9,7 bilhões.

No Poder Executivo, o segundo maior gasto diz respeito à função Administração, formada basicamente por despesas dos Ministérios da Fazenda, Planejamento e Presidência da República não relacionadas a previdência ou serviços da dívida. Excluído o gasto com pessoal na função (cerca de 73% do total, em 2016), merecem destaque as despesas com a gestão dos sistemas informatizados da Receita Federal. Essas despesas, que somaram, entre 2007 e 2016, R\$ 12,3 bilhões, representaram cerca de 40% do gasto do órgão no período, descontadas as despesas com pessoal. No último ano, a ação

foi responsável por dois terços de toda a despesa do governo federal com contratação de serviços de suporte em infraestrutura de tecnologia da informação.

**GRÁFICO 28. EVOLUÇÃO DE ALGUNS DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS E POLÍTICAS  
(R\$ BILHÕES, A PREÇOS DE SET/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, não chegam a ser relevantes no caso de Poderes do Estado e Administração.

Contudo, especificamente em relação à função Direitos da Cidadania, cujas despesas orçamentárias são pouco significativas dentro da área, os gastos indiretos desempenham papel mais relevante. De acordo com o Demonstrativo de Gastos Tributários – Bases Efetivas (de março de 2017), estima-se que seja apurada, para 2016, uma renúncia fiscal de R\$ 970,7 milhões, ante um gasto orçamentário já observado de R\$ 2,5 bilhões.

O montante da renúncia se concentra basicamente em duas modalidades. A maior delas, no valor estimado de R\$ 561 milhões, está relacionada à compensação fiscal concedida às emissoras de rádio e televisão pela cedência do horário gratuito para divulgação da propaganda partidária e eleitoral, de plebiscitos e referendos. A outra, no valor estimado de R\$ 409,6 milhões, diz respeito à possibilidade de dedução do imposto de renda das contribuições feitas aos fundos controlados pelos conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente (art. 60 da Lei 8.069/1990) ou pelos conselhos municipais, estaduais e nacional do idoso (art. 12 da Lei 9.250/1995).