

## A EVOLUÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS POR FUNÇÃO E POR GRUPO DE DESPESAS NO PERÍODO DE 1980 A 2006

Patrícia Araújo Amarante <sup>(2)</sup>, Ivan Targino Moreira <sup>(3)</sup>

Centro de Ciências Sociais Aplicadas/Departamento de Economia/MONITORIA

### RESUMO

Este artigo objetiva analisar a composição dos gastos públicos e sua participação no PIB, no período de 1980/2006, buscando mensurar a destinação e a alocação de recursos efetuados pelo governo no período em análise. Para tanto, foram utilizadas duas formas de apresentação das despesas: por função e por categorias econômicas. A primeira permite avaliar as prioridades governamentais com relação à aplicação de recursos nos diferentes setores. A sua evolução no período em análise demonstrou alterações significativas com relação à participação de cada função no montante total dos gastos governamentais. Quanto a sua natureza econômica, as despesas são divididas em: a) despesas correntes, representando os gastos de manutenção da máquina estatal; b) despesas de capital, os gastos com investimentos realizados. Essa subdivisão reflete o dimensionamento da participação das despesas nos principais agregados da análise econômica, bem como a concretização dos objetivos governamentais de promoção do crescimento econômico e de redistribuição de renda, identificando-se quatro principais categorias: Custeio, Investimento, Transferências e Inversões Financeiras. Durante praticamente todo o período estudado, as despesas correntes, incluindo-se basicamente as despesas do governo com pagamento de pessoal, consumo, manutenção e encargos da dívida, mantiveram-se mais elevadas em comparação com as despesas de capital que, por sua vez, correspondem tanto os investimentos em obras e instalações quanto em integralização de capital de outras empresas. A participação dos gastos como proporção do PIB, apresentou momentos de oscilações independentes entre essas duas variáveis, períodos de correlações positivas e situações de dispersão.

**Palavras-Chave:** Gastos públicos; alocação de recursos; prioridades governamentais.

### 2. INTRODUÇÃO

Juntamente com as receitas, os gastos integram a política fiscal do governo (BLANCHARD, 1999). Através deles, o governo estabelece suas prioridades no que se refere à prestação de serviços públicos básicos e aos investimentos a serem realizados. Dada a relevância desse instrumento, torna-se extremamente importante a interpretação dos fenômenos que interferem em sua magnitude bem como o seu comportamento e o seu crescimento ao longo do tempo.

---

<sup>1)</sup> Bolsista, <sup>(2)</sup> Voluntário/colaborador, <sup>(3)</sup> Orientador/Coordenador <sup>(4)</sup> Prof. colaborador, <sup>(5)</sup> Técnico colaborador

Dessa forma, o presente estudo visa analisar as despesas da União, por função e por grupo, no período de 1980 a 2006. O objetivo é fornecer uma visão panorâmica, mas relativamente profunda da evolução dessa variável fiscal ao longo do período analisado.

A partir das despesas por grupo, é possível: avaliar a situação financeira do governo, quando analisada conjuntamente com as receitas; conhecer o peso de cada componente na estrutura de gastos; apurar a capacidade de poupança e investimento do governo; a rigidez da composição dos gastos e a margem de flexibilidade do governo, no que se refere a sua política de gastos.

As despesas por função, por sua vez, refletem, de certa forma, as prioridades dadas pelo governo à alocação dos recursos que lhe são disponíveis. Dessa maneira, essa forma de apresentação é útil para se medir a destinação dada pelo governo no que se refere à prestação de serviços básicos à sociedade.

Além disso, será apresentada a participação das despesas como proporção do PIB, buscando verificar o dispêndio total do governo em relação ao valor dos bens e serviços finais produzidos internamente durante o período analisado, e se existiu alguma correlação entre essas variáveis.

### **3. DESCRIÇÃO**

Segundo Riane, os gastos públicos podem ser conceituados como uma escolha política dos governos no que se refere aos diversos serviços que ele presta à sociedade. Representam o custo da quantidade e da qualidade dos serviços e bens por eles oferecidos.

No modelo keynesiano, um gasto adicional induz a uma variação na renda superior à variação do gasto inicial devido ao efeito multiplicador. Dessa forma, a renda de equilíbrio será sempre um múltiplo das despesas autônomas, pois qualquer variação inicial na renda, provocada por uma variação nos gastos autônomos, acarretará variações sucessivas na renda devido a mudanças nas despesas de consumo.

No caso das despesas, a renda comporta-se como um referencial de tendência, na medida em que afeta a demanda por bens e serviços públicos. Em geral, esperam-se gastos maiores quando o produto aumenta, mas a proporcionalidade não é necessariamente unitária. Supondo que em sociedades com significativo desenvolvimento industrial o governo deverá prover cada vez mais infra-estrutura (Lei de Wagner), as despesas deverão aumentar mais rapidamente do que o produto nacional, pelo menos por algum período de tempo.

Na análise de Peacock e Wiseman (1967), baseada na evolução dos gastos no Reino Unido durante 1890 e 1955, duas preposições básicas sobre o crescimento dos gastos públicos foram estabelecidas. Primeiro, notaram que o total dos gastos do

governo havia crescido relativamente mais rápido do que o PIB. Segundo, eles observaram que o nível dos gastos do governo foi claramente afetado pelas duas guerras mundiais, e eles denominaram estas variações como “efeito deslocamento” e que após esses períodos o crescimento dos gastos seguiria sua trajetória normal, porém num nível superior ao anterior à guerra. Análises aplicadas por eles em outros países mostraram que o efeito deslocamento poderia ocorrer também devido à depressão ou qualquer outro distúrbio social marcante.

Rostow admite a existência de relações entre a participação do setor público e os estágios de desenvolvimento do país, acrescentando que a relação dos gastos públicos com o PIB volta a crescer nos últimos estágios de crescimento devido aos gastos de investimento nos “serviços sociais”, que crescerão relativamente mais que proporcional a outros itens dos gastos.

Através dos modelos microeconômicos dos gastos públicos, tentou-se demonstrar os fatores que determinam e influenciam a oferta e a produção dos serviços públicos, analisando-se as variações nas demandas pelos vários serviços prestados pelo governo e suas alterações no conjunto das atividades de produção, na sua qualidade, nos preços e na quantidade de serviços por ele produzidos. Herber, por sua vez, desenvolve a Lei de Wagner e associa a participação e o crescimento dos gastos públicos com os estágios de industrialização do país.

Assim, podemos observar que ao analisar os gastos públicos durante um determinado período de tempo, tanto no Brasil quanto em qualquer outro país, existe uma série de fatores que podem afetar direta ou indiretamente o nível das despesas e as oscilações nelas ocorridas. Isto dependendo da conjugação de aspectos políticos, econômicos e sociais de cada país, bem como de fatores como a renda nacional, a capacidade do governo em obter receitas, problemas sociais, gastos públicos em períodos anteriores etc.

#### **4. METODOLOGIA**

Para o estudo do comportamento das despesas governamentais no período de 1980 a 2006, foi utilizada a composição das despesas de acordo com a sua natureza econômica – despesas correntes e de capital – e sua função. Para fins de análise, a descrição de sua evolução buscará avaliar a participação dos principais itens de despesas em relação ao seu total, bem como a sua participação em relação ao PIB.

Para tanto, foram coletados dados brutos disponibilizados pelo Ministério da Fazenda/Tesouro Nacional. As quantias expressas em moedas brasileiras anteriores ao Plano Real foram convertidas para moeda vigente. Para evitar o efeito da inflação sobre os dados nominais, os valores das despesas apresentam-se atualizados com base no

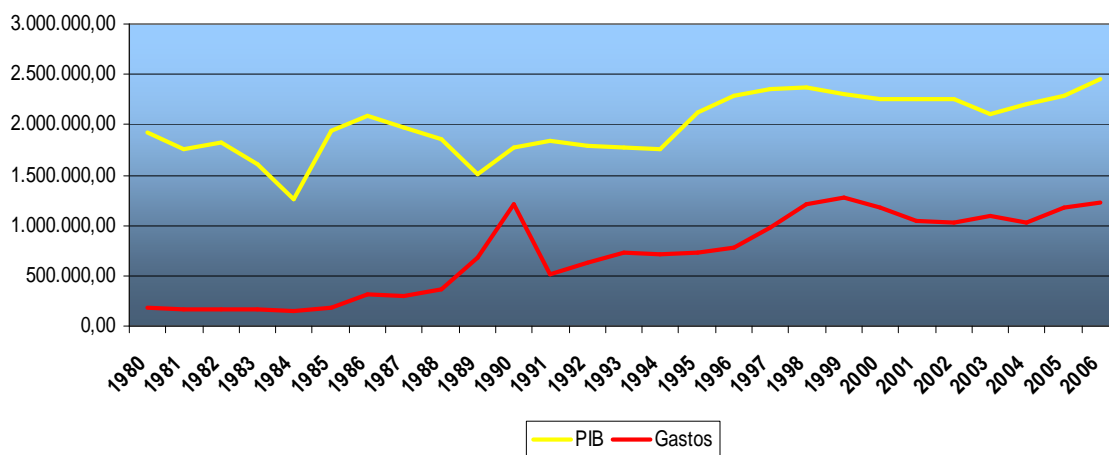
IGP-DI, índice de preços disponibilizado pela Fundação Getúlio Vargas, tendo como base o ano de 2007.

## 5. RESULTADOS

### 5.1 EVOLUÇÃO DOS GASTOS

Acompanhando a tendência mundial, o volume e o crescimento dos gastos no Brasil, bem com a sua participação como proporção do PIB, vêm se expandindo consideravelmente. Durante o período em análise, pode-se observar três comportamentos distintos das despesas: a) na primeira metade dos anos 80, as despesas apresentaram-se em nível baixo e relativamente estável, independentemente das oscilações do PIB; a participação das despesas como proporção do PIB atingia a média de 16%; b) na segunda metade dessa década, elas apresentaram uma forte tendência de crescimento, movimento inverso ao do PIB e; c) a partir de 1991, as despesas mostraram-se crescentes e com forte correlação positiva com o desempenho do PIB; sua participação no PIB, apresentou uma média de 41% no período de 1990 /1995, muito superior à apresentada na década de 80, alcançando o ápice de 49% , nos onze anos posteriores, 1996/ 2006.

**Gráfico 1 - Brasil: Evolução do PIB e dos gastos da União (1980-2006)**



**Fonte:** Ministério da Fazenda/Tesouro Nacional

No início da década de 90, período politicamente conturbado, a inflação continuava a sua trajetória ascendente e, “com a despesa estabelecida em termos reais e a receita indexada, a técnica de administrar o gasto público ‘na boca do caixa’, isto é retendo as liberações por algum período quando chegavam os pedidos, revelou-se extremamente eficaz para controlar a evolução da despesa” (GIAMBIAGI, 1999).

## 5.2 AS DESPESAS POR FUNÇÃO

**5.2.1 Administração Direta, ou Central:** Constitui-se dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República, correspondente às seguintes funções: Legislativa, Judiciária e Essencial à Justiça, Administração e Planejamento, Defesa Nacional e Segurança Pública e Relações Exteriores.

**Tabela 1 – Brasil: Despesas com a Administração Direta ou Central  
(% dos Gastos) - 1980-2006**

ANO	%	ANO	%	ANO	%
1980	32,1	1989	72,6	1998	28,5
1981	27,6	1990	75,1	1999	24,4
1982	27,4	1991	48,8	2000	4,7
1983	34,9	1992	60,5	2001	5,4
1984	30,2	1993	57,4	2002	5,3
1985	28,0	1994	33,1	2003	4,0
1986	38,6	1995	17,3	2004	4,7
1987	23,4	1996	18,0	2005	4,1
1988	39,2	1997	28,4	2006	4,4

**Fonte:** Ministério da Fazenda/Tesouro Nacional

Nesse primeiro grupo de funções observa-se uma diminuição significativa das despesas com a Administração direta ou Central a partir do ano 2000, destacando-se a elevada contribuição dessas no período 1989/1993.

**5.2.2 Gastos Sociais:** Os gastos sociais cresceram, em termos reais, 5% entre 1980/82. Segundo Rezende (2006), a principal explicação para esse aumento foi à eleição de 1982, quando a população tornou a escolher, mediante o voto direto, os governadores e prefeitos das capitais do país. Portanto, o ciclo político foi um fator importante na determinação do montante dos gastos sociais. Outro subperíodo de análise é o biênio 1983/84, que registrou uma queda de 3% nos gastos sociais.

O período de 1985/89 caracterizou-se pela retomada da expansão dos gastos sociais, tendo seu auge em 1985, quando atingiu 30% do total dos gastos. Na década de 90, patamar médio variou em torno de 27%.

No período de 2000/06, destaca-se o aumento dos gastos com previdência e assistência social e ciência e tecnologia, função criada a partir do ano 2000. Ainda no ano

2000, é criada a função Direito da Cidadania que passou a corresponder a pouco mais de 0,8% dos gastos totais e a função desporto e lazer com 0,04%.

**5.2.3 Infra-Estrutura Econômica (Urbanismo e Habitação, Comunicações, Energia e Recursos Minerais e Transporte):** As despesas com urbanismo e habitação representaram, durante todo o período analisado, uma parcela modesta no percentual total dos gastos, girando em torno de 1% , com poucas oscilações ao longo do tempo. As despesas com comunicação, por sua vez, apresentaram períodos de grandes variações durante toda a década de 80, estabilizando-se a partir de 2000 com uma trajetória contínua e praticamente linear de oscilação nos anos seguintes.

Os gastos com energia e recursos minerais, apresentaram uma evolução descontínua, durante toda a década de 80, com períodos de quedas e crescimento. A partir de 1990, essa trajetória estabilizou-se, tendo apenas um período de ápice, em 2002, quando atingiu 16% do total dos gastos daquele ano. Quanto às despesas com transporte, essas representaram uma expressiva parcela do total dos gastos no período de 1980/87, em torno de 12%, passando para o patamar médio de 2% nos anos seguintes.

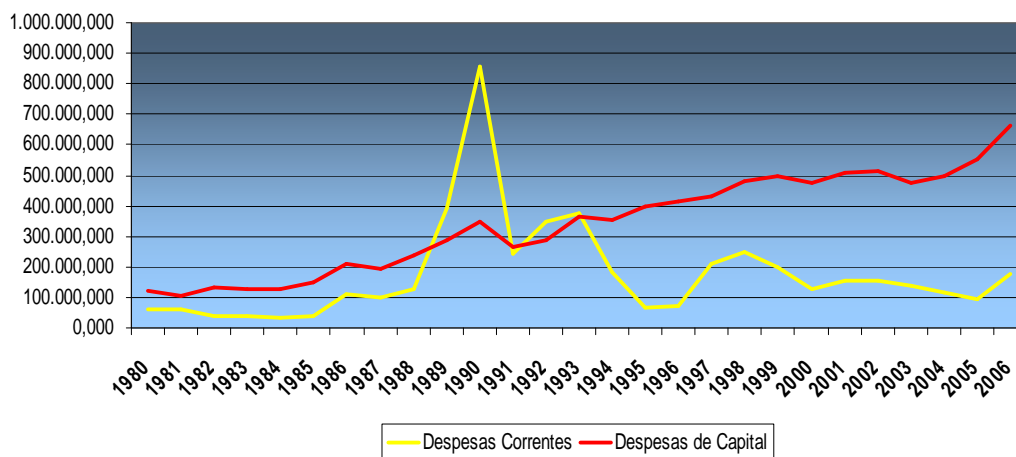
**5.2.4 Indústria, Comércio e Serviços:** As despesas com indústria, comércio e serviços, ao longo do período analisado, permaneceram com uma participação no percentual total do PIB variando em torno de 1%, atingindo o ápice de 6% em 1987.

**5.2.5 Agricultura e Organização Agrária:** Os gastos com a agricultura e organização agrária, representaram ,na década de 80, uma parcela considerável dos gastos totais atingindo uma média de 6%. Nos anos 90, a média declinou para 2,5%, passando para 1% nos anos seguintes.

### 5.3 DESPESAS POR CATEGORIAS ECONÔMICAS

A análise da composição das despesas segundo as principais categorias econômicas permite quantificar, por outro ângulo, o alcance dos principais objetivos governamentais de promoção do crescimento econômico e de redistribuição da Renda Nacional (REZENDE, 2006).

A evolução da despesa corrente do governo aponta para um desempenho crescente. A média desses gastos passou de 8% do PIB, entre o período 1980/89, para 19%, na década de 90, e 23% no período de 2000 a 2006. As despesas que tiveram maior taxa de expansão foram os gastos com pessoal e encargos sociais, os juros e encargos da dívida e as transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios. Além disso, os benefícios previdenciários mostraram uma trajetória contínua de crescimento.

**Gráfico 2 – Brasil: Despesas correntes e Despesas de Capital (1980-2006)**

**Fonte:** Ministério da Fazenda/Tesouro Nacional

As despesas de capital, por sua vez, sempre representaram um montante menor em relação às despesas correntes, com exceção dos períodos 1989/90 e 1992/93.

Das rubricas mais importantes desse grupo de despesa, destacam-se os investimentos e a amortização da dívida. A primeira apresentou uma evolução extremamente descontínua, com sucessivos momentos de quedas e de crescimento. As despesas com a amortização da dívida registraram um elevado crescimento no ano de 1990, fato que contribuiu para que as despesas de capital fossem maiores em relação às despesas correntes nesse mesmo ano.

## 5.4 CONCLUSÃO

A experiência brasileira mostra que, no período de 1980/2006, o comportamento dos gastos governamentais apresentou uma trajetória ascendente, e uma participação cada vez maior no PIB. Em relação às despesas por função, estas variaram consideravelmente ao longo do tempo. Nesse período, as prioridades do governo em relação à alocação de recursos variaram bastante, destacando-se a elevação dos gastos sociais e a criação de novas funções específicas como o desporto e lazer e direitos da cidadania.

As despesas por grupo, por sua vez, apontaram gastos correntes, durante praticamente todo período, mais elevados em comparação com as despesas de capital. Os investimentos do governo oscilaram durante todo o período e os gastos com pessoal e

encargos sociais e com os juros e encargos da dívida apresentaram um crescimento contínuo.

## 5.5 REFERÊNCIAS

ACKLEY, Gardner. *Teoria macroeconômica*. 2ª ed. São Paulo: Editora Pioneira, 1978.

ANGÉLICO, João. *Contabilidade pública*. 8ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 1994.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Brasília: BACEN. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/>>. Acesso em: 18/09/2007.

BLANCHARD, Olivier. *Macroeconomia: teoria e política econômica*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.

FILELLINI, Alfredo. *Contabilidade Social: "resumo da teoria, exercícios programados"*. 2ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 1994.

GIAMBIAGI, Fabio; ALEM, Ana Cláudia. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.

INSTITUTO DE PESQUISA ECÔNOMICA APLICADA. Ipeadata. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 07/03/2008.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Tesouro Nacional. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 08/09/2007.

PEACOCK, A. T.; WISEMAN, J. *The growth of public expenditure in the United Kingdom*. Londres: George Allen & Urwin, 1967.

REZENDE, Fernando Antônio. *Finanças Públicas*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2006

SACHS, Jeffrey D.; LARRAIN, Felipe. *Macroeconomia*. São Paulo: Makron Books, 1995.

RIANE, Flávio. *Economia do setor público: uma abordagem introdutória*. 3ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 1997.



