



**ESTUDO TÉCNICO N° 9/2005**

**Objetivo:** Este estudo atende a solicitação de trabalho n° 232/2005 encaminhado pelo DEP. ALBERTO GOLDMAN, que requer sejam informados a evolução dos gastos governamentais com o grupo de despesa GND 3 – Outra Despesas Correntes, sob o ponto de vista da natureza do seu gasto entre operacional (finalístico) e administrativo (meio), abrangendo os exercícios de 1999 a 2004, a preços constantes de 2004.

**Formação da série histórica**

Para a comparação de gastos governamentais ao longo de 6 exercícios, de 1999 a 2004, correspondendo aos quatro anos do governo anterior e aos dois primeiros anos do governo atual, faz-se necessário a utilização de deflatores para que seja possível compatibilizar valores correntes a uma único período.

Optou-se pela utilização do IGP-M (Índice Geral de Preços do Mercado), uma vez que o índice é apurado por intermédio de três outros índices: atacado (IPA, 60%), consumidor (IPC, 30%) e construção civil (INCC, 10%).

| <b>EXERCÍCIO</b> | <b>IGP-M</b> |
|------------------|--------------|
| 2000             | 9,96%        |
| 2001             | 10,38%       |
| 2002             | 25,31%       |
| 2003             | 8,71%        |
| 2004             | 12,41%       |

Fonte: FGV

Assim, todas as comparações de valores estarão referenciadas a um único exercício (2004). Considerar-se-á, para fins de atualização, que todas as despesas ocorreram no mês de dezembro de cada exercício.

A comparação de despesas, por série histórica, demonstra-se ineficiente quando tratadas por órgão ou categorias de programação, ante as diversas alterações na administração pública federal ocorridas, que modificaram estruturas de ministérios, além das inúmeras migrações de programas de um órgão para outro. Programas e ações foram alterados e renomeados, sem que houvesse necessária demonstração da correspondência entre programações anteriores com as atualmente utilizadas.



## **Despesas administrativas e operacionais**

As leis financeiras não definem gastos administrativos e finalísticos. O único documento que traz uma definição desses conceitos é a mensagem que encaminhou o PPA 2004/2007 que classificou os programas em quatro conjuntos, segundo a sua finalidade:

- Programas Finalísticos: destinam-se a atender diretamente as demandas e necessidades da sociedade;
- Programas de Gestão de Políticas Públicas: cobrem as ações de governo relacionadas à formulação, coordenação, supervisão e avaliação de políticas públicas;
- Programas de Serviços ao Estado: têm por finalidade a produção de bens e serviços tendo o próprio Estado como beneficiário, por instituição criada para esse fim (exemplos: o Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro e da Escola Nacional de Administração Pública – Enap);
- Programas de Apoio Administrativo: reúnem as ações de apoio administrativo para suporte à implementação dos demais programas, compreendendo principalmente custos de pessoal não passíveis de alocação direta aos programas finalísticos ou de gestão de políticas públicas.

Com base nessas definições considerou-se gastos operacionais aqueles representados pelos programas finalísticos e gastos administrativos aqueles representados pelos programas de Gestão de Políticas Públicas, de Serviços ao Estado e de Apoio Administrativo.

Para o exercício de 1999, cuja programação se baseava no PPA 1996/1999, e para os exercícios de 2000, 2001, 2002 e 2003, que estiveram sob a vigência do PPA 2000/2003, procurou-se classificar os programas em finalísticos e administrativos de acordo com as definições propostas no PPA 2004/2007.

Conforme essa classificação enquadram-se em despesas finalísticas os gastos com os seguintes programas, entre outros: Previdência Social Básica, Atenção Hospitalar do SUS, Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda, Bolsa Família, Proteção Social à Pessoa com Deficiência, Proteção Social ao Idoso, Assistência Farmacêutica, Abastecimento Agroalimentar, Universidade do Século XXI, Brasil Escolarizado, Brasil Alfabetizado, Agricultura Familiar e demais programas similares dos Planos Plurianuais 1996/1999 e 2000/2003.

E em despesas administrativas os gastos com os seguintes programas, entre outros: Transferências Constitucionais, Cumprimento de Sentenças, Apoio Administrativo, Administração Tributária, Programas de Gestão e demais programas similares constantes dos dois Planos Plurianuais anteriores.



**TABELA 1 – EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DE GND 3  
POR FINALIDADE DO GASTO CORRIGIDAS PELO IGP-M (BASE 2004)**

R\$ (milhões)

| PROGRAMAS | 1999      | 2000      | 2001      | 2002      | 2003      | 2004      |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| FIM       | 181.747,0 | 177.208,4 | 187.023,0 | 170.576,4 | 186.217,0 | 193.832,1 |
| MEIO      | 62.489,1  | 81.273,7  | 81.660,6  | 84.558,3  | 82.709,9  | 82.073,7  |
| TOTAL     | 244.236,1 | 258.482,1 | 268.683,5 | 255.134,7 | 268.926,9 | 275.905,8 |

Fonte: Siafi

A tabela 1 mostra a evolução das despesas do grupo “Outras Despesas Correntes” (valores liquidados), agregadas em programas administrativos (meio) e finalísticos (fim), corrigidas pelo IGP-M. Excluindo-se o ano de 1999 em que a classificação por programas sofreu mudança significativa, observa-se certa estabilidade nos gastos administrativos (meio). Já os gastos finalísticos aumentaram em 2001, sofreram um decréscimo significativo em 2002, e voltaram a crescer em 2003 e 2004. Em relação ao total observa-se uma tendência de aumento de gastos em GND 3.

Em relação à proporção do PIB, a tabela a seguir demonstra que as despesas finalísticas do GND 3 tem aumentado ano a ano no período de 2000 a 2004. As despesas administrativas tem mantido certa constância nesse período. Já as despesas totais com “Outras Despesas Correntes” têm apresentado crescimento.

**TABELA 2 – EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DE GND 3  
POR FINALIDADE DO GASTO COMO PROPORÇÃO DO PIB**

(%)

| PROGRAMAS | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|
| FIM       | 10,0 | 9,5  | 10,2 | 10,4 | 10,6 | 11,0 |
| MEIO      | 3,5  | 4,4  | 4,4  | 5,1  | 4,7  | 4,6  |
| TOTAL     | 13,5 | 13,9 | 14,6 | 15,5 | 15,3 | 15,6 |

Fonte: Siafi

### **Despesas por elemento de despesa**

Por meio do elemento de despesa pode-se detalhar a natureza do gasto. Foram selecionadas aquelas com **características de custeio**: diárias, material de consumo, passagens e locomoção e consultoria e outros serviços de terceiros. Tem-se a série histórica corrigida a seguir (base 2004).



**TABELA 3 – EVOLUÇÃO DAS DESPESAS POR ELEMENTO DE DESPESA  
CORRIGIDAS PELO IGP-M (BASE 2004) – VALORES LIQUIDADOS  
R\$ (milhões)**

| <b>ELEMENTO DE DESPESA</b> | <b>1999</b> | <b>2000</b> | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> | <b>2004</b> |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| DIÁRIAS                    | 660,5       | 671,3       | 671,2       | 570,1       | 425,0       | 492,9       |
| MATERIAL DE CONSUMO        | 5.378,3     | 5.245,4     | 5.871,6     | 4.931,2     | 4.582,9     | 5.458,8     |
| PASSAGENS E LOCOMOÇÃO      | 436,8       | 566,1       | 641,4       | 625,8       | 569,2       | 651,5       |
| SERVIÇOS DE CONSULTORIA    | 82,8        | 140,7       | 212,7       | 160,2       | 134,2       | 123,7       |
| SERVIÇOS DE TERCEIROS      | 23.212,3    | 22.541,2    | 22.220,4    | 19.598,6    | 15.817,6    | 14.207,1    |

Fonte: Siafi

Em termos reais, observa-se tendência de redução somente no elemento “serviços de terceiros”. As diárias mantiveram-se constante entre 1999 a 2001, tiveram tendência de redução entre 2001 a 2003, mas subiram em 2004. O elemento “material de consumo” teve redução nos anos de 2002 e 2003, mas em 2004 voltou aos níveis de 1999 a 2001. O elemento “Passagens e Locomoção” apresentou crescimento de 1999 a 2001 e decréscimo em 2002 e 2003, voltando a subir em 2004. E, por fim, o elemento “serviços de consultoria” apresentou crescimento de 1999 a 2001 e redução entre 2001 a 2004.

### **Conclusão**

1. Depreende-se da análise das séries históricas de gastos governamentais dos últimos seis que, em termos reais, tanto com o uso de deflatores quanto como proporção do PIB, há uma tendência de aumento dos gastos públicos, no grupo “Outras Despesas Correntes” (GND 3);
2. As despesas com programas finalísticos apresentam crescimento quando analisadas como proporção do PIB. Já com o uso de deflatores, à exceção de 2002 em que houve um decréscimo significativo, também parece haver uma tendência de aumento nos gastos;
3. As despesas com programas administrativos não demonstram tendência de aumento ou redução no período analisado.

Brasília, 04 de maio de 2005.

**Sérgio Tadao Sambosuke**  
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira