



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA



POR QUE O BRASIL INVESTE POUCO EM INFRAESTRUTURA?

POR QUE O BRASIL INVESTE
POUCO EM INFRAESTRUTURA?

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI

Robson Braga de Andrade
Presidente

Diretoria de Desenvolvimento Industrial

Carlos Eduardo Abijaodi
Diretor

Diretoria de Comunicação

Carlos Alberto Barreiros
Diretor

Diretoria de Educação e Tecnologia

Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti
Diretor

Julio Sergio de Maya Pedrosa Moreira
Diretor-Adjunto

Diretoria de Políticas e Estratégia

José Augusto Coelho Fernandes
Diretor

Diretoria de Relações Institucionais

Mônica Messenberg Guimarães
Diretora

Diretoria de Serviços Corporativos

Fernando Augusto Trivellato
Diretor

Diretoria Jurídica

Hélio José Ferreira Rocha
Diretor

Diretoria CNI/SP

Carlos Alberto Pires
Diretor



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA

POR QUE O BRASIL INVESTE POUCO EM INFRAESTRUTURA?

© 2015. CNI – Confederação Nacional da Indústria.

Qualquer parte desta obra poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

CNI

Gerência Executiva de Infraestrutura
Diretoria de Relações Institucionais

FICHA CATALOGRÁFICA

C748p

Confederação Nacional da Indústria.
Por que o Brasil investe pouco em infraestrutura? / Confederação Nacional
da Indústria. – Brasília : CNI, 2015.
64 p. il.

1. Infraestrutura. 2. Investimento. I. Título.

CDU: 656.615

CNI

Confederação Nacional da Indústria

*Setor Bancário Norte
Quadra 1 – Bloco C
Edifício Roberto Simonsen
70040-903 – Brasília – DF
Tel.: (61) 3317- 9000
Fax: (61) 3317- 9994
www.portaldaindustria.com.br/cni*

*Serviço de Atendimento ao Cliente – SAC
Tels.: (61) 3317-9989 / 3317-9992
sac@cni.org.br*

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA POR SETOR (% DO PIB)	20
QUADRO 2 – INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA POR INSTÂNCIA (R\$ BILHÕES).....	21
QUADRO 3 – INVESTIMENTOS DA UNIÃO (OGF E OI) EM INFRAESTRUTURA POR SETOR (R\$ BILHÕES)	22
QUADRO 4 – DECOMPOSIÇÃO DOS GASTOS AUTORIZADOS DO ORÇAMENTO DO GOVERNO FEDERAL (R\$ MILHÕES)	30
QUADRO 5 – COMPOSIÇÃO DO OGF POR TIPO DE GASTO (R\$ MILHÕES)	32
QUADRO 6 – ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS NÃO DEPENDENTES POR ÓRGÃO EM 2014 (R\$ MILHÕES).....	34
QUADRO 7 – INVESTIMENTOS ORÇADOS POR FUNÇÃO NO OGF E NO OI EM 2014 (R\$ MILHÕES)	36
QUADRO 8 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA POR FUNÇÃO NO OGF E OI EM 2014 (R\$ MILHÕES)	37
QUADRO 9 – DECOMPOSIÇÃO DOS GASTOS AUTORIZADOS DO OGF EM 2014	39
QUADRO 10 – EXECUÇÃO FINAL DO OGF EM 2014 (R\$ MILHÕES)	40
QUADRO 11 – GASTOS AUTORIZADOS DISCRICIONÁRIOS PAGOS (R\$ MILHÕES)	42
QUADRO 12 – COMPOSIÇÃO DO ORÇAMENTO FEDERAL 2015 (R\$ MILHÕES)	43
QUADRO 13 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO OGF E OI NO 1º SEMESTRE DE 2015 ¹ (R\$ MILHÕES).....	44
QUADRO 14 – ORÇAMENTO FEDERAL: INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA ECONÔMICA EM 2014 (R\$ MILHÕES)	46

QUADRO 15 – ORÇAMENTO FEDERAL: INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA ECONÔMICA EM 2014 POR EMPRESA (R\$ MILHÕES)	47
QUADRO 16 – INVESTIMENTOS TOTAIS DOS SETORES DE INFRAESTRUTURA EM 2014 (R\$ MILHÕES)	48
QUADRO 17 – INVESTIMENTOS DA UNIÃO 2014: TOTAL E INFRAESTRUTURA (R\$ MILHÕES)	48
QUADRO 18 – INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA DO GOVERNO FEDERAL DE CADA PAÍS EM RELAÇÃO AO ORÇAMENTO FEDERAL (EM %, ANO MAIS RECENTE DISPONÍVEL)	49
QUADRO 19 – INVESTIMENTOS TOTAIS DOS SETORES DE INFRAESTRUTURA NO 1º SEMESTRE DE 2015 (R\$ MILHÕES)	50
QUADRO 20 – INVESTIMENTOS DA UNIÃO NO 1º SEMESTRE DE 2015: TOTAL E INFRAESTRUTURA (R\$ MILHÕES)	51
QUADRO A1 – VINCULAÇÃO DAS RECEITAS ARRECADADAS PELO GOVERNO FEDERAL (R\$ MILHÕES)	58

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – DISCRIMINAÇÃO DA RECEITA TOTAL DO GOVERNO CENTRAL (% DO PIB).....	26
GRÁFICO 2 – DISCRIMINAÇÃO DA RECEITA LÍQUIDA DO GOVERNO CENTRAL (% DO PIB)	26
GRÁFICO 3 – VALOR PAGO DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO EM 2014 POR FUNÇÃO.....	28
GRÁFICO A1 – RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES ¹ E IMPOSTOS ² DO GOVERNO FEDERAL	58

SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO	13
1 INTRODUÇÃO	17
2 O QUADRO DE INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA NO PAÍS	19
3 A ESTRUTURA DE RECEITAS E GASTOS DO GOVERNO FEDERAL, E SUA IMPLICAÇÃO SOBRE OS INVESTIMENTOS PÚBLICOS	23
3.1 AS FONTES DE RECEITA DO GOVERNO CENTRAL.....	23
3.2 O ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO	27
3.3 OS INVESTIMENTOS FEDERAIS EM INFRAESTRUTURA.....	45
4 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES	53
APÊNDICE A – DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DA UNIÃO	57



SUMÁRIO EXECUTIVO

Foto: Shutterstock

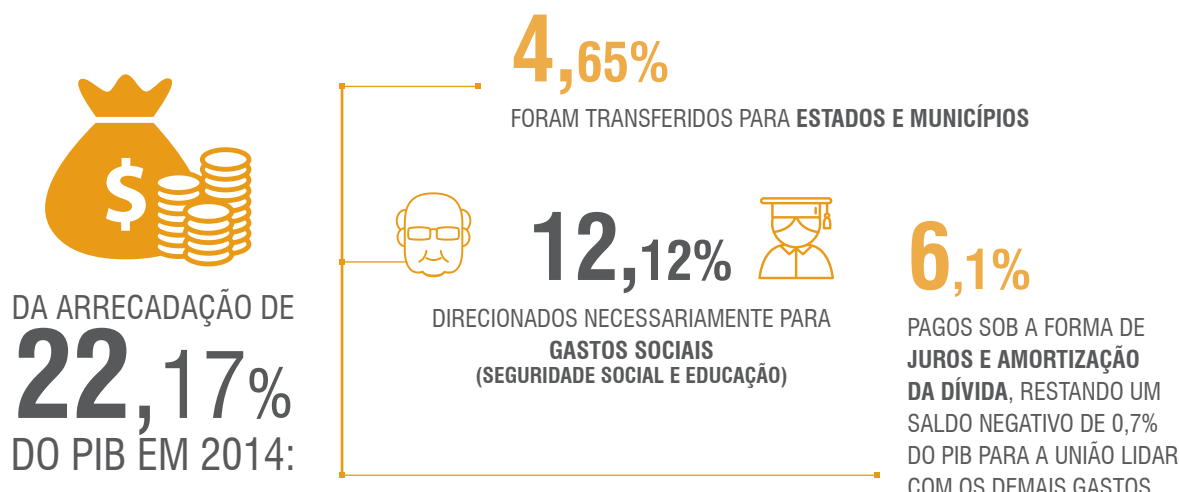
O Brasil investe pouco em infraestrutura e o atual contexto fiscal pode piorar ainda mais essa situação.

A estrutura de receitas e gastos da União mostra as razões estruturais que impedem uma ampliação significativa dos gastos de capital pelo setor público, e conseqüentemente dos investimentos em infraestrutura.

Da arrecadação de 22,17% do PIB em 2014:

- 4,65% foram transferidos para estados e municípios;
- 12,12% direcionados necessariamente para gastos sociais (seguridade social e educação);
- 6,1% pagos sob a forma de juros e amortização da dívida, restando um saldo negativo de 0,7% do PIB para a União lidar com os demais gastos.

Ou seja, a União enfrentou um déficit nominal de 0,7% do PIB antes mesmo de considerar os gastos com as funções não relacionadas à dimensão social do orçamento.



A rigidez orçamentária é grande: 90% dos gastos são obrigatórios, e de modo geral são gastos correntes. Inversamente, parte considerável dos gastos discricionários são investimentos, e uma das poucas variáveis de ajuste que a União detém para a gestão do orçamento.

Por que as restrições orçamentárias afetam tanto o investimento em infraestrutura?

As restrições orçamentárias aos investimentos em infraestrutura são, em grande medida, um corolário imediato das restrições impostas à gestão das receitas e gastos pela Constituição e legislação em vigor. É claro que essas não são as únicas barreiras a dificultar a ampliação dos gastos em infraestrutura, mas afetam tanto direta quanto indiretamente quanto se dispense no setor no País, mais além dos próprios desembolsos pelo setor público.

Primeiro, porque os investimentos públicos são comumente – mas não sempre – complementares ao investimento privado, principalmente levando em consideração que as infraestruturas são geralmente organizadas em rede, e há investimentos com fortes externalidades e não capturáveis privadamente.

Segundo, porque determinados investimentos só se viabilizam sob a forma de parcerias público-privadas. São exemplos projetos de mobilidade urbana alicerçados em transporte de massa, de saneamento básico (com ênfase no tratamento adequado de esgotamento sanitário) ou, ainda, projetos ferroviários *greenfield* de grande extensão.

Não apenas a estrutura como a própria dinâmica dos gastos – e sua automaticidade – aponta para um espaço cada vez mais reduzido dos investimentos do governo, particularmente no âmbito da infraestrutura.

A alternativa de ampliar a carga tributária – estimada em 35,4% do PIB em 2014 – ou o endividamento do setor público como forma de financiar a ampliação dos gastos deveria ser descartada. No primeiro caso, pela resistência da sociedade – e do Congresso – a novos impostos e o aumento da carga tributária; no segundo, pela dinâmica perversa do endividamento público, cujo crescimento ameaça sair do controle.

Há uma dissonância básica que opera no País. Tanto na sociedade como no Congresso, há um entendimento da importância da modernização da infraestrutura no Brasil. Em simultâneo, há demandas – muitas ainda que razoáveis – que só cabem no orçamento (quando cabem) à custa da contração dos investimentos.

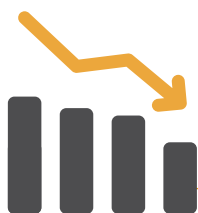
Os investimentos da União de 2% do PIB no primeiro semestre de 2015, dos quais apenas 0,33% em infraestrutura, representam uma distorção do ponto de vista de alocação de recursos públicos. Prioriza-se volume considerável de gastos em significativa medida voltados ao consumo, cujo efeito se esvai em prazos relativamente curtos, à custa de subtrair bem-estar para as atuais e futuras gerações.

A distorção é ainda mais grave na medida em que são os gastos em infraestrutura econômica e social os relativamente mais afetados. São esses os investimentos mais críticos para sustentar o crescimento do País em médio e longo prazos, assegurando o acesso a serviços essenciais para empresas e cidadãos.

Dado o imperativo de mobilizar os recursos necessários para que o Estado cumpra com suas obrigações, as mudanças essenciais para aumentar a eficiência dos seus gastos e eficácia de seus serviços incluem:

- reduzir progressivamente o grau de vinculação e obrigatoriedade dos gastos públicos, e assegurar que a criação de qualquer despesa passe pelo filtro da racionalidade econômica e do interesse público;
- romper com o crescimento inercial das despesas, seja do orçamento da seguridade social, seja do orçamento fiscal, desindexando-as ao salário mínimo e outros indicadores;

- rever de forma criteriosa, incentivos e desonerações fiscais, por meio de rigorosa análise custo-benefício;
- melhorar a qualidade dos gastos públicos, reexaminando a racionalidade e os efeitos de todos os programas relevantes do Estado. Sugere-se como ponto de partida o “orçamento base zero”, como muitas empresas fazem, principalmente no contexto de um forte ajuste das contas públicas.



REDUZIR PROGRESSIVAMENTE

O GRAU DE VINCULAÇÃO E OBRIGATORIEDADE DOS GASTOS PÚBLICOS, E ASSEGURAR QUE A CRIAÇÃO DE QUALQUER DESPESA PASSE PELO FILTRO DA RACIONALIDADE ECONÔMICA E DO INTERESSE PÚBLICO

ROMPER COM O CRESCIMENTO INERCIAL DAS DESPESAS,

SEJA DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL, SEJA DO ORÇAMENTO FISCAL, DESINDEXANDO-AS AO SALÁRIO MÍNIMO E OUTROS INDICADORES



REVER DE FORMA CRITERIOSA,

INCENTIVOS E DESONERAÇÕES FISCAIS, POR MEIO DE RIGOROSA ANÁLISE CUSTO-BENEFÍCIO

MELHORAR A QUALIDADE DOS GASTOS PÚBLICOS, REEXAMINANDO A RACIONALIDADE E OS EFEITOS DE TODOS OS PROGRAMAS RELEVANTES DO ESTADO. SUGERE-SE COMO PONTO DE PARTIDA O “ORÇAMENTO BASE ZERO”, COMO MUITAS EMPRESAS FAZEM, PRINCIPALMENTE NO CONTEXTO DE UM FORTE AJUSTE DAS CONTAS PÚBLICAS





1 INTRODUÇÃO

Fonte: /Shutterstock

O Brasil vive uma séria crise fiscal. A fragilidade das contas públicas não é recente, mas foi acentuada nos últimos anos por conta de políticas que elevaram os gastos da União (e demais entes federados) sem uma correspondente elevação de receitas, chegando a uma situação-limite em 2014. O resultado foi um déficit primário de R\$ 32,5 bilhões ou 0,59% do PIB e um déficit nominal de R\$ 343,9 bilhões ou 6,23% do PIB, incluindo gastos com juros de R\$ 311,4 bilhões.

As implicações são múltiplas e adversas para a economia brasileira e o bem-estar da população.

Por um lado, escasseiam os recursos necessários para o investimento que atualmente perfazem 7,9% dos gastos do governo (incluindo os chamados “Restos a Pagar Pagos”). Igualmente crítico para o País: a fragilidade das contas públicas explica em grande medida os elevados prêmios de risco embutidos nos títulos de dívida pública, e estabelecem um patamar de juros reais que dificulta o financiamento de longo prazo para a construção de ativos de infraestrutura.

O objetivo deste documento é analisar os aspectos mais relevantes das contas públicas e do Orçamento Geral da União (OGU) que inibem a ampliação dos investimentos em infraestrutura no País.

Numa democracia, a sociedade necessita ser bem informada sobre as escolhas que seus representantes estão fazendo. Nessa perspectiva, é essencial que o debate sobre o orçamento da União (e dos demais entes federados) seja ampliado, os números apresentados de forma objetiva, e que a cidadania tenha plena consciência dos custos e benefícios das decisões de políticas públicas refletidas no orçamento do governo.



2 QUADRO DE INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA NO PAÍS

Fonte: /Shutterstock

Nas últimas décadas, os investimentos em infraestrutura recuaram de 5,42% do PIB em 1971/1980, para 2,12% nos anos 2000 (Quadro 1)

Recentemente (2011-2014), o nível de investimento retomou à média da década de 1990 – 2,27% do PIB.

O esforço de ampliar os gastos em anos recentes levou a uma taxa de 2,37% em 2013 e 2014, denotando um “teto”, acima do qual em nenhum ano a taxa de investimento se aproximou (com exceção de 2001, por conta dos investimentos em telecomunicações).

Vale salientar que até os anos 1990, os investimentos eram basicamente públicos. Sua contração nesses e em anos posteriores se deu por conta das restrições fiscais enfrentadas já a partir do final dos anos 1970 com a crise da dívida e das mudanças no financiamento público (e nas prioridades orçamentárias e de gastos do Estado) introduzidas pela Constituição de 1988.

Quadro 1 – Investimentos em infraestrutura por setor (% do PIB)

Setor/Período	1971/1980	1981/1990	1991/2000	2001/2010	2011/2014	Δ 2011/2014 1971/1980
Transportes	2,03	1,48	0,63	0,63	0,89	-55,6%
Eletricidade	2,13	1,47	0,76	0,62	0,70	-67,1%
Telecomunicações	0,80	0,43	0,73	0,69	0,48	-38,8%
Saneamento	0,46	0,24	0,15	0,18	0,19	-58,7%
Total	5,42	3,62	2,27	2,12	2,26	-57,8%

Fontes: Castelar Pinheiro e Giambiagi (2012), Frischtak (2011) e Inter.B (2014)¹.

Desde meados de 1990, com a privatização e concessão dos ativos de infraestrutura, o setor privado passou a ter um papel mais relevante nos investimentos do setor público. Ao mesmo tempo, os estados assumiram maior protagonismo por terem sido beneficiados pela transferência de receitas constitucionais.

De acordo com o Quadro 2, desde 2001 o **Orçamento Geral da União** – a soma do **Orçamento do Governo Federal (OGF)** e do **Orçamento de Investimento (OI)** – perdeu representatividade nos investimentos em infraestrutura, passando de 0,68% do PIB em 2001 para 0,54% do PIB em 2014.

O maior ganho relativo foi das empresas estaduais e autarquias, cujos investimentos em infraestrutura se ampliaram de 0,28% do PIB em 2001 a 0,55% do PIB em 2014. Já os investimentos privados, após queda em 2002-2007, chegaram a 1,28% do PIB em 2014, representando 54% da totalidade dos investimentos em infraestrutura.

1. GIAMBIAGI, F. PINHEIRO, A. *Além da euforia: riscos e lacunas do modelo brasileiro de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, cap. 5; e FRISCHTAK, C. *Infraestrutura e desenvolvimento no Brasil*. Ibre/FGV, 2012.

Quadro 2 – Investimentos em infraestrutura por instância (R\$ bilhões)

Instância	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Governo Federal (OGF)	5,5	3,7	1,8	2,9	3,7	5,4	6,6	9,0	12,3	17,3	14,4	12,5	14,0	15,6
% PIB	0,42	0,25	0,11	0,15	0,17	0,22	0,24	0,29	0,37	0,45	0,33	0,27	0,27	0,28
Empresas Estatais Federais (OI)	3,5	4,9	4,6	4,0	5,4	5,7	4,2	4,9	8,0	8,2	11,6	12,3	14,7	14,2
% PIB	0,27	0,33	0,27	0,20	0,25	0,24	0,15	0,16	0,24	0,21	0,26	0,26	0,28	0,26
Orçamento da União (OGU) (= OGF + OI)	9,0	8,6	6,5	6,9	9,0	11,1	10,8	13,9	20,3	25,5	26,0	24,8	28,7	29,8
% PIB	0,68	0,58	0,38	0,35	0,42	0,46	0,40	0,45	0,61	0,66	0,59	0,53	0,56	0,54
Empresas Estaduais e Autarquias	3,6	4,2	4,1	9,0	10,6	12,4	10,7	15,9	22,7	23,3	20,3	21,8	30,6	30,4
% PIB	0,28	0,28	0,24	0,46	0,49	0,51	0,39	0,51	0,68	0,60	0,46	0,46	0,59	0,55
Empresas Privadas	28,9	17,1	14,5	20,7	24,1	22,8	26,9	43,8	34,0	39,4	48,5	60,1	62,9	70,7
% PIB	2,20	1,15	0,84	1,06	1,11	0,95	0,99	1,41	1,02	1,01	1,11	1,27	1,22	1,28
Investimento Infra Total	41,6	30,0	25,1	36,5	43,7	46,2	48,4	73,5	77,0	88,2	94,8	106,6	122,2	130,9
% PIB	3,16	2,01	1,46	1,86	2,01	1,92	1,78	2,37	2,31	2,27	2,17	2,26	2,37	2,37
Empresas Privadas/ Investimento Total (%)	69,55	57,12	57,96	56,67	55,19	49,29	55,52	59,52	44,14	44,62	51,15	56,34	51,50	54,01

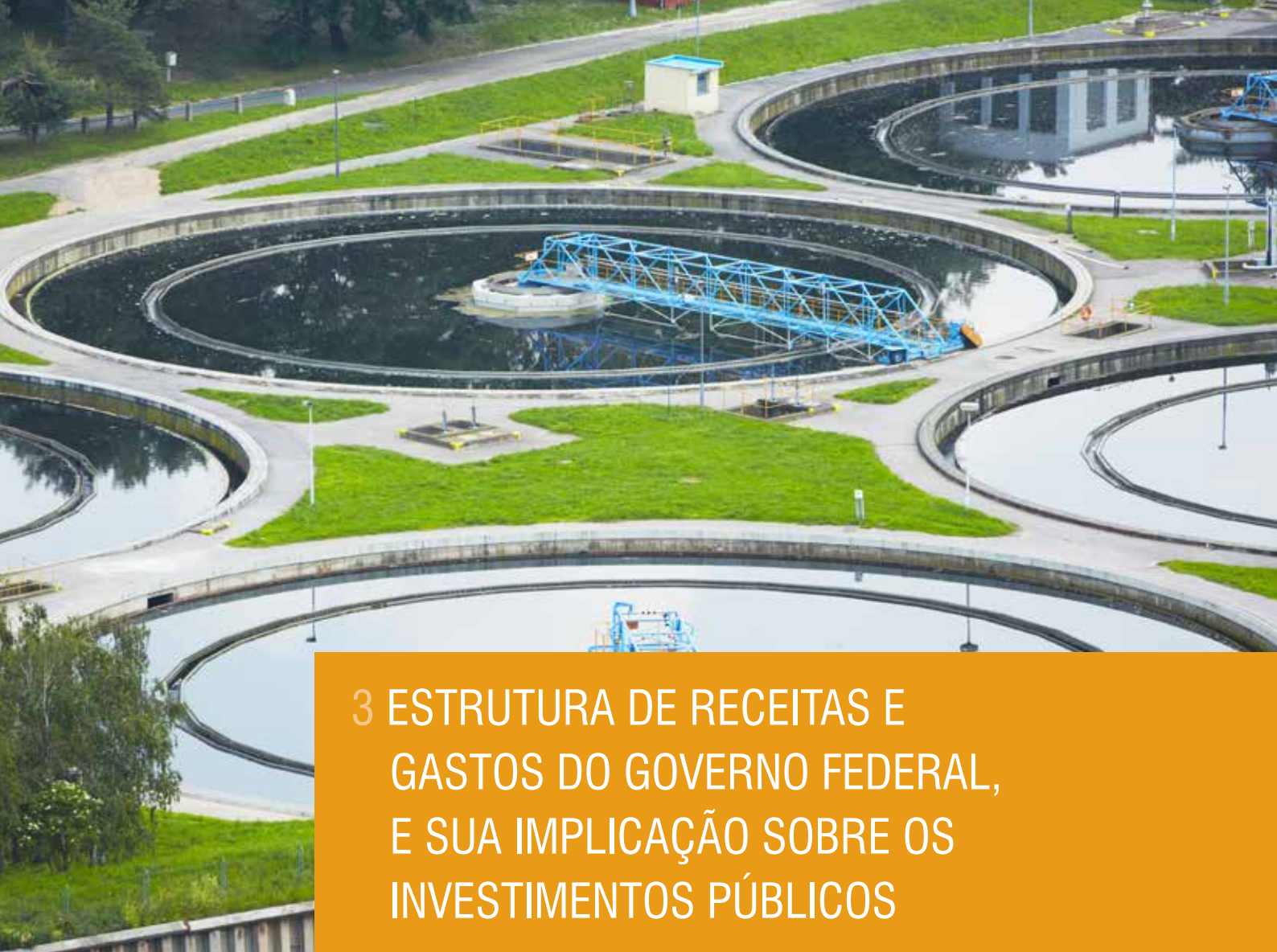
Fontes: Empresas abertas (públicas e privadas); associações setoriais; Siafi; Ipeadata; Portal Transparência; Banco Central e cálculos e estimativas próprias.

O Quadro 3 mostra os investimentos públicos advindos do Orçamento Geral da União nos principais setores de infraestrutura. O setor de transportes é o que desde 2006 recebe mais investimentos, quase 0,3% do PIB, seguido de energia (0,21% do PIB, concentrados no Grupo Eletrobras), saneamento (0,03% do PIB), e telecomunicações (0,015%, para a Telebras). No seu conjunto, esses são claramente dispêndios de investimento muito limitados frente às necessidades do País.

Quadro 3 – Investimentos da União (OGF e OI) em infraestrutura por setor(R\$ bilhões)

Setor	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Transportes	3,8	3,0	1,9	2,6	4,3	6,2	7,1	7,8	11,1	16,3	14,4	12,6	14,7	15,7
% do PIB	0,290	0,202	0,113	0,131	0,197	0,258	0,263	0,253	0,334	0,420	0,329	0,268	0,284	0,284
Energia	3,0	4,3	4,0	3,5	4,7	4,8	3,6	4,5	7,6	7,6	10,4	10,4	12,1	11,6
% do PIB	0,228	0,288	0,234	0,179	0,215	0,199	0,133	0,146	0,228	0,194	0,237	0,222	0,234	0,210
Saneamento	2,2	1,3	0,5	0,8	0,1	0,1	0,1	1,5	1,6	1,6	1,2	1,6	1,7	1,7
% do PIB	0,167	0,087	0,029	0,041	0,004	0,003	0,003	0,049	0,049	0,042	0,027	0,033	0,032	0,031
Telecomunicações	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,3	0,9
% do PIB	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,002	0,003	0,006	0,015
Orçamento Geral da União (OGF + OI)	9,0	8,6	6,5	6,9	9,0	11,1	10,8	13,9	20,3	25,5	26,0	24,8	28,7	29,8
% do PIB	0,685	0,578	0,376	0,350	0,416	0,460	0,398	0,448	0,611	0,656	0,595	0,526	0,556	0,540

Fontes: Empresas abertas (públicas e privadas); associações setoriais; Siafi; Ipeadata; Portal Transparência; Banco Central e cálculos e estimativas próprias.



3 ESTRUTURA DE RECEITAS E GASTOS DO GOVERNO FEDERAL, E SUA IMPLICAÇÃO SOBRE OS INVESTIMENTOS PÚBLICOS

Fonte: Shutterstock

O objetivo desta seção é identificar os mecanismos que restringem ou impõem um teto nos investimentos federais, inclusive em infraestrutura. Para tanto, é necessário construir passo a passo o entendimento da estrutura dos gastos do governo federal, em particular, a dimensão discricionária do orçamento, sendo a dos investimentos a mais relevante.

Na medida em que receita e despesa se vinculam, o ponto de partida é uma breve descrição dos principais componentes do orçamento e como são financiados.

3.1 FONTES DE RECEITA DO GOVERNO CENTRAL

O Orçamento Geral da União (OGU) é composto pelo Orçamento do Governo Federal (OGF) e do Orçamento de Investimento (OI).

O OGF, por sua vez, pode ser dividido em dois grandes blocos: o *Orçamento da Seguridade Social*, que inclui as áreas de Saúde, Assistência Social e Previdência Social, e o Orçamento Fiscal, que inclui as demais áreas.

Já o *Orçamento de Investimento* é destinado aos gastos das chamadas “empresas estatais não dependentes” (Petrobras, Eletrobras, Infraero, dentre outras). À exceção dessas empresas, os investimentos do Governo Central estão incluídos do OGF.

O Gráfico 1 discrimina as fontes das receitas do governo central. As receitas que financiam o *Orçamento da Seguridade Social* são provenientes dos recolhimentos da Previdência Social e de contribuições sociais. Esses tributos incidem sobre folha de pagamento e lucro e faturamento/receita de empresas (Cofins, CSLL) e, em princípio, **não** podem ser realocados, porque, pela Constituição Federal de 1988, as contribuições sociais são necessariamente vinculadas ao financiamento do Orçamento da Seguridade Social.

A Constituição também estabeleceu que a receita que financia o *Orçamento Fiscal* vem de impostos e estes são partilhados entre governo central, estados e municípios. Ainda de acordo com a Constituição, ao menos 18% das receitas de impostos devem ser destinados à educação, para manutenção e desenvolvimento do ensino. Os recursos do PIS/Pasep devem ser destinados em 60% ao Fundo de Assistência ao Trabalhador (FAT), gerido pela CEF, e em 40% ao BNDES, para aplicar em programas de desenvolvimento econômico.

No período pós Constituição, foram criadas outras contribuições vinculadas, a exemplo da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) Combustíveis. A Cide é destinada ao custeio de programas de infraestrutura de transportes, pagamento de subsídios aos preços ou ao transporte de combustíveis, e ao financiamento de projetos ambientais relacionados à indústria de petróleo e gás.

Para facilitar a gestão orçamentária, o Congresso há anos vem facultando ao Executivo desvincular parte (20% no caso) tanto das receitas da contribuição social do seu objetivo finalístico, assim como dos impostos. Contudo, a obrigação da União de transferir uma proporção fixa da arrecadação desses últimos aos demais entes da Federação ainda é mantida (ver Apêndice A).



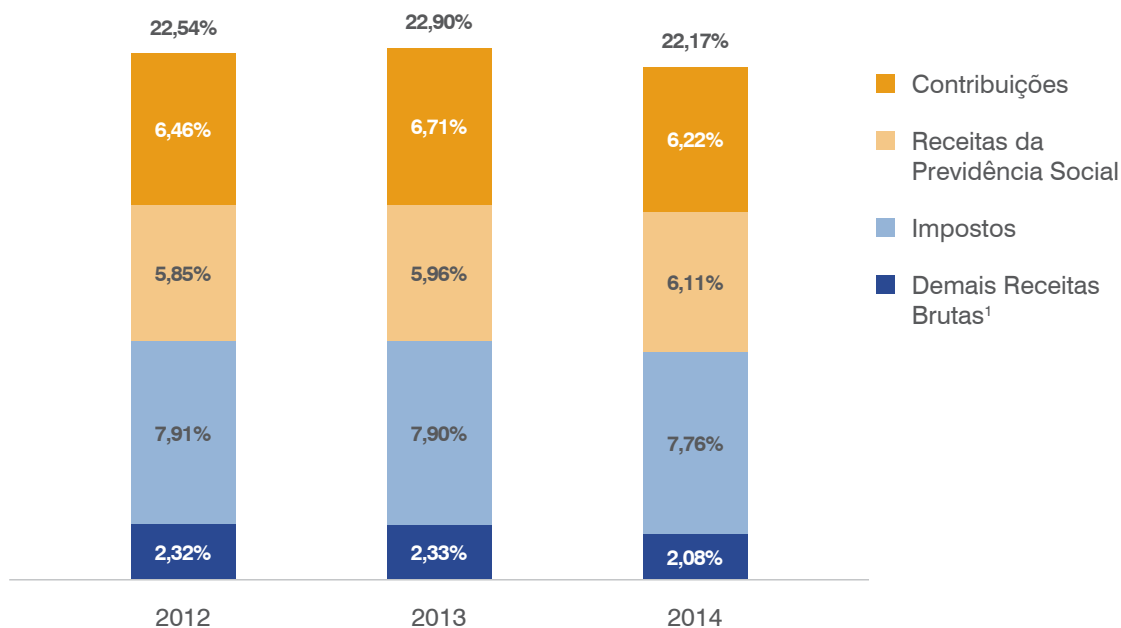
NO PERÍODO PÓS-CONSTITUIÇÃO, FORAM CRIADAS OUTRAS CONTRIBUIÇÕES VINCULADAS, A EXEMPLO DA CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO (CIDE) COMBUSTÍVEIS.

As receitas totais da União em 2014 somaram 22,17% do Produto Interno Bruto (PIB)². Conforme o Gráfico 1, houve uma redução frente a 2012 e 2013, possivelmente por conta das desonerações introduzidas no período e da desaceleração na economia. O Gráfico 2 apresenta a receita líquida do governo central, após as transferências de parcela dos impostos arrecadados para Estados e Municípios³. A receita líquida totalizou 17,52% do PIB em 2014, dos quais 6,11% foram receitas da previdência social, e 6,01% de contribuições sociais, ambas com destino já predeterminado. Dessa forma, em 2014, o Governo Federal pôde dispor dentro dos limites constitucionais e legais, e a menos de endividamento, de apenas 5,4% do PIB para os demais gastos.

2. *Impostos: Imposto de Renda (IR), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), Imposto sobre Importação (II), Impostos de Exportação (IE) e Impostos sobre Propriedade Territorial Rural (ITR); Contribuições: Cofins, CPMF, CSLL, Cide-Combustíveis, PIS/Pasep, Salário-educação e outras contribuições (contribuições para o Fundaf, recursos vinculados ao salário-educação, receita de concursos de prognósticos, contribuição para a previdência do servidor público, dentre outros); Receitas da Previdência Social: receitas de contribuições sociais, débitos e parcelamentos, receitas patrimoniais, devolução de benefícios, reclamatória trabalhista, salário-educação, Incra, Senai e Sesc – todas as receitas incluídas na Guia da Previdência Social (GPS); Demais Receitas Brutas: demais receitas (cota-parte de compensações financeiras, participações de dividendos nas quais a União detém participação acionária, concessões de serviços públicos e permissões, contribuição do Plano de Seguridade Social dos Servidores, receitas próprias da Administração direta e indireta, demais receitas da RFB, devolução de depósitos judiciais e contas não recadastradas), menos Restituições e Incentivos Fiscais (devoluções que transitam financeiramente na Conta Única do Tesouro Nacional); Receitas do Banco Central (no gráfico incluídas as Demais Receitas Brutas): total de receitas primárias (excluindo juros) arrecadadas pelo Banco Central, que incluem receitas de serviços, receitas de multas e encargos e outras receitas não financeiras.*

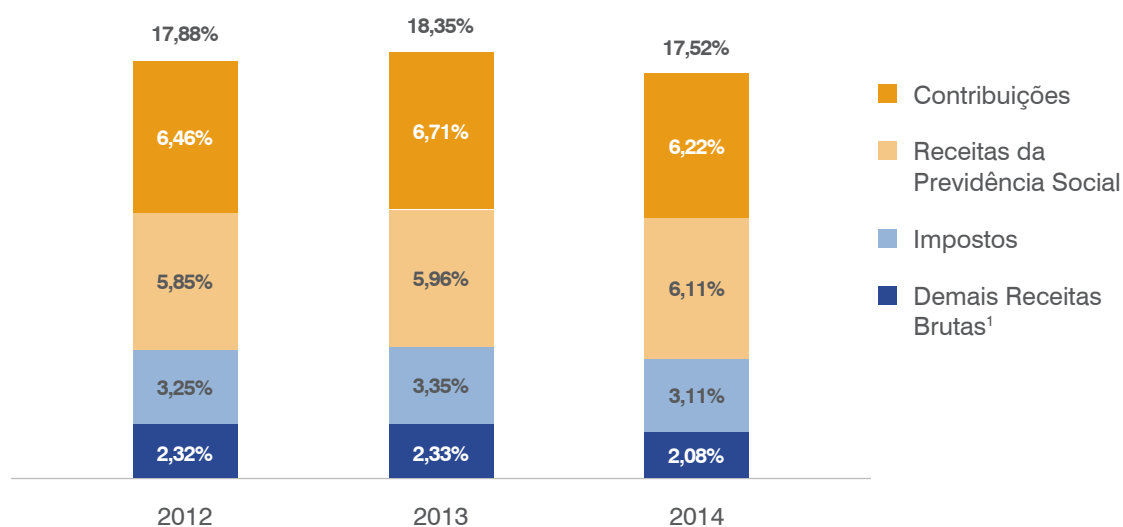
3. *As transferências a estados e municípios incluem receitas advindas de: FPM, ITR, LC nº 87/1969, LC nº 87/1996-1579, Cide, FEX, Fundef e Fundeb.*

Gráfico 1 – Discriminação da Receita Total do Governo Central (% do PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.
¹ Incluem as Receitas do Banco Central.

Gráfico 2 – Discriminação da Receita Líquida do Governo Central (% do PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.
¹ Incluem as Receitas do Banco Central.

Na realidade, as receitas foram insuficientes para fazer frente às despesas primárias (antes do pagamento de juros) dos governos (incluindo estados e municípios) e (consequentemente) das despesas totais. Assim, em 2014, dada a insuficiência da receita frente aos gastos do governo federal, este incorreu em um déficit primário de R\$ 20,472 bilhões, ou 0,37% do PIB naquele ano.

Para a União (o conjunto do setor público), este déficit foi de R\$ 32,5 bilhões (0,63% do PIB), tendo o déficit nominal atingido R\$ 343,9 bilhões ou 6,7% do PIB, após pagamento de juros de R\$ 311,4 bilhões (6,07% do PIB). Esses foram os piores números da série iniciada em 2002, e cujas severas implicações irão se projetar para os anos vindouros.

Dessa análise, podem-se depreender duas conclusões:

Primeiro, a relativa rigidez orçamentária pelo lado das receitas, cujo carimbo constitucional deixa margem limitada de manobra para o governo central – a menos de uma revisão dos incentivos fiscais.

Segundo, a fragilidade financeira espelhada nos significativos pagamentos de juros e o fato de que a dinâmica das receitas no ciclo econômico foge ao controle do governo. Compensar a fragilidade das contas aumentando a carga tributária no País não parece servir ao interesse público, mas, sim, introjetar maior racionalidade nos gastos públicos. Esses são geralmente rígidos e pouco avaliados quanto aos seus benefícios.

3.2 ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO

Se pelo lado da receita há restrições que enrijecem a execução orçamentária⁴, o nó transparece na estrutura de despesas.

De fato, 90% das despesas são obrigatórias e estão centradas em gastos correntes e transferências, muitas das quais crescem em termos reais, independente do espaço fiscal existente.

4. Assim como déficits estruturais em funções críticas do governo e cuja solução não vem sendo contemplada – sendo o mais relevante o déficit da Previdência Social.

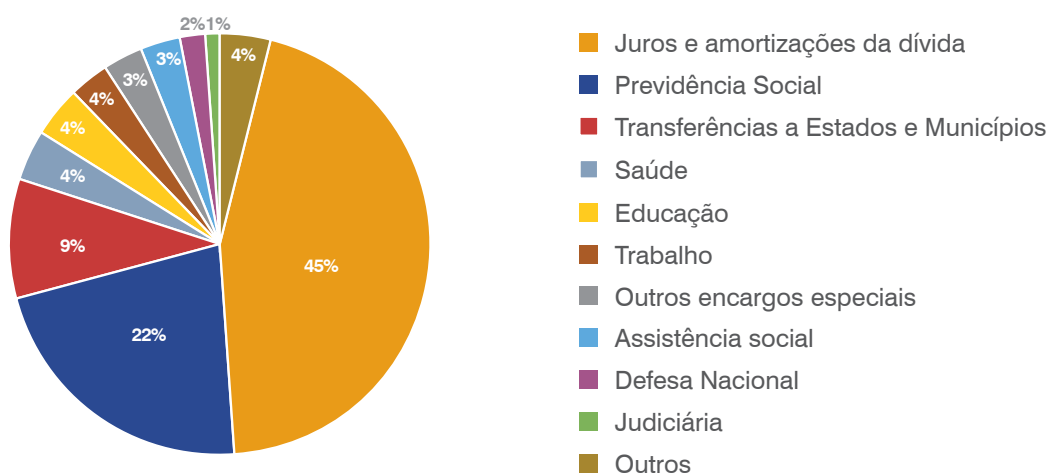
Este é o caso dos gastos com benefícios previdenciários e assistenciais – Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) e Renda Mensal Vitalícia (RMV). As alterações são impulsionadas pela correção do salário mínimo⁵.

Assim, os recursos para a criação de bens e equipamentos coletivos dos quais se sobressaem os investimentos em infraestrutura, cuja ampliação está na essência de um maior produto potencial e crescimento sustentável da economia, são muito limitados. Os investimentos totais orçados da União em 2014 somaram apenas 9,99% do OGU, e 7,88% do valor efetivamente executado, aí incluídos os denominados “Restos a Pagar Pagos”⁶ (RPP, daqui por diante).

Ou seja, para cada R\$ 100 executados do OGF e do OI, somente R\$ 7,88 correspondem a investimentos.

O Gráfico 3 mostra o valor pago do orçamento da União em 2014 por função. Cerca de 45% do total pago pela União em 2014 foi destinado ao pagamento de juros e amortizações da dívida, aproximadamente R\$ 976 bilhões. A Previdência Social (22%) foi a segunda função com maior destinação de recursos em 2014: R\$ 477 bilhões.

Gráfico 3 – Valor pago do Orçamento Geral da União em 2014 por função



Fonte: Siafi.

5. Nos primeiros cinco meses, os gastos com benefícios previdenciários e assistenciais aumentaram 4,5% e 6,8% em termos reais, respectivamente, frente ao mesmo período em 2014. Quanto às despesas com saúde e educação, que se expandem por determinações constitucionais, cresceram 14,4% e 12,6%, respectivamente.

6. Restos a Pagar (RP): resultam de despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, ou seja, até o encerramento do exercício financeiro. Constituem obrigações a pagar do exercício seguinte e são classificadas como processados ou não processados, conforme o estágio de execução da respectiva despesa. Restos a pagar processados: ocorrem quando a despesa é empenhada, liquidada e só falta ser paga, mas o ano termina antes do pagamento ou há algum impedimento para pagamento. Restos a pagar não processados: ocorrem quando a despesa é empenhada e o ano termina antes de ser liquidada e, conseqüentemente, paga. Restos a pagar pagos: são os RPs processados e não processados pagos no ano.

O Quadro 4 mostra a composição das despesas autorizadas (obrigatórias e discricionárias) por função⁷ nos anos 2012 e 2014. Em síntese, este Quadro aponta para uma forte rigidez do orçamento da União e uma aparente tendência a agravamento.

Em 2014, apenas 10% do total de gastos autorizados tiveram caráter discricionário *versus* 13% em 2012. As funções com gastos relativamente mais inflexíveis foram:

- Reserva de Contingência e Previdência Social (ambos 100% obrigatórios);
- Trabalho (99%);
- Encargos Especiais (97%, direcionados ao pagamento da dívida) e
- Assistência Social (91%).

Inversamente, as funções com menor rigidez e maior relevância – e como se verá, mais sujeitas a cortes discricionários – incluíram Saneamento (0% obrigatório), Habitação (1%), Gestão Ambiental (21%), Urbanismo (25%) e Transportes (26%), dentre outras.

7. **Funções:** correspondem a uma classificação orçamentária da despesa, que pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. A função está relacionada com a missão institucional do órgão, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, que guarda relação com os respectivos Ministérios.

Despesas Obrigatórias: são aquelas nas quais o gestor público não possui discricionariedade quanto à determinação do seu montante, como ao momento de sua realização, por determinação legal ou constitucional. Por possuírem tais características, essas despesas são consideradas de execução obrigatória e, necessariamente, têm prioridade em relação às demais despesas, tanto no momento de elaboração do orçamento quanto na sua execução.

Despesas Discricionárias: são aquelas que permitem ao gestor público flexibilidade quanto ao estabelecimento de seu montante, assim como quanto à oportunidade de sua execução, e são efetivamente as que concorrem para prover bens e serviços públicos.

Quadro 4 – Decomposição dos gastos autorizados do Orçamento do Governo Federal (R\$ milhões)

Função	2012			2014		
	Total	% Obrigatório	% Discricionário	Total	% Obrigatório	% Discricionário
Reserva de Contingência	18.874	100%	0%	30.614	100%	0%
Previdência Social	401.152	99%	1%	495.660	100%	0%
Trabalho	48.801	98%	2%	73.066	99%	1%
Encargos Especiais	771.431	97%	3%	757.743	97%	3%
Assistência Social	58.243	89%	11%	70.938	91%	9%
Agricultura	22.229	80%	20%	24.639	86%	14%
Saúde	89.015	74%	26%	100.314	81%	19%
Judiciária	25.729	79%	21%	26.432	80%	20%
Comércio e Serviços	6.813	47%	53%	5.943	79%	21%
Legislativa	6.561	79%	21%	7.047	79%	21%
Essencial à Justiça	4.183	71%	29%	5.727	74%	26%
Administração	25.002	62%	38%	25.156	73%	27%
Energia	1.162	37%	63%	2.199	69%	31%
Defesa Nacional	41.800	50%	50%	42.717	61%	39%
Educação	83.836	58%	42%	102.438	61%	39%
Cultura	3.027	35%	65%	3.051	50%	50%
Organização Agrária	7.892	36%	64%	5.970	49%	51%
Segurança Pública	11.505	39%	61%	10.638	49%	51%
Comunicações	1.553	40%	60%	1.811	48%	52%
Relações Exteriores	2.391	44%	56%	2.394	48%	52%
Indústria	2.631	34%	66%	2.626	43%	57%
Direitos da Cidadania	2.186	16%	84%	1.879	26%	74%
Transporte	34.432	22%	78%	26.002	26%	74%
Urbanismo	9.161	5%	95%	7.958	25%	75%
Gestão Ambiental	8.457	20%	80%	8.648	21%	79%
Ciência e Tecnologia	10.828	26%	74%	9.606	20%	80%
Desporto e Lazer	3.587	3%	97%	3.099	10%	90%
Habitação	757	-	100%	378	1%	99%
Saneamento	4.321	-	100%	2.273	0%	100%
Total	1.707.559	87%	13%	1.856.966	90%	10%

Fontes: SIGA Brasil e FGV DAPP.

O Quadro 5 mostra a composição do orçamento por função, separando os valores destinados a investimento, pessoal, outras despesas correntes (e outros), e ordena as funções pela participação percentual dos investimentos nos gastos orçados para o ano.

As funções com maior percentual voltado a investimentos – Saneamento e Habitação⁸, Urbanismo⁹ e Transportes¹⁰, além de Desportos e Lazer¹¹, Gestão Ambiental¹² e Defesa Nacional¹³ – são, de modo geral, aquelas com menor obrigatoriedade de gastos.

8. A função contempla sistemas de drenagem urbana sustentável e de manejo de águas pluviais, além de apoio à implantação, ampliação ou melhorias de sistemas de esgotamento sanitário, em municípios com população superior a 50 mil habitantes ou dentro de regiões metropolitanas. A função Habitação está centrada no programa Moradia Digna, com ações de apoio à urbanização de assentamentos precários, regularização urbanística e fundiária, promoção da segurança e salubridade e melhoria das condições de habitabilidade.

9. A função diz respeito à implantação ou requalificação da infraestrutura de sistemas sobre rodas ou trilhos.

10. O setor rodoviário (cerca de 50%), seguido de fomento ao desenvolvimento da marinha mercante, do setor ferroviário, do hidroviário e, por último, do aeroportuário.

11. Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, além de implementação de outros núcleos esportivos.

12. Ações voltadas para a área de recursos hídricos, como integração de bacias hidrográficas, implantação de obras para oferta de água e preservação e conservação ambiental.

13. Por outro lado, as funções com investimentos residuais incluem Encargos Especiais (0,02%), Previdência Social (0,03%), Trabalho (0,2%) e Assistência Social e Relações Exteriores (ambas com 1%). O valor total nesse caso é um pouco inferior ao valor no Quadro 1, pois não inclui a função "Reserva de Contingência", visto que esta não possui discriminação por tipo de investimento.

Quadro 5 – Composição do OGF por tipo de gasto (R\$ milhões)

Função	Total	Investimentos		Pessoal		Outras Despesas Correntes		Outros	
		Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Saneamento	2.273	2.264	100%	0	0%	8	0,4%	1	0%
Administração	25.156	1.286	5%	15.917	63%	6.168	25%	1.785	7%
Agricultura	24.639	2.005	8%	4.437	18%	11.801	48%	6.396	26%
Assistência Social	70.938	806	1%	70	0,1%	67.754	96%	2.308	3%
Ciência e Tecnologia	9.606	1.454	15%	1.695	18%	6.234	65%	223	2%
Comércio e Serviços	5.943	1.212	20%	60	1%	1.735	29%	2.936	49%
Comunicações	1.811	187	10%	349	19%	802	44%	473	26%
Cultura	3.051	512	17%	398	13%	1.163	38%	978	32%
Defesa Nacional	42.717	9.764	23%	20.494	48%	11.745	27%	714	2%
Desporto e Lazer	3.099	2.290	74%	32	1%	974	31%	0	0%
Direitos de Cidadania	1.879	606	32%	339	18%	931	50%	3	0%
Educação	102.438	14.497	14%	29.594	29%	44.731	44%	13.616	13%
Encargos Especiais	757.743	131	0,02%	16.354	2%	276.579	37%	464.679	61%
Energia	2.199	111	5%	482	22%	1.511	69%	95	4%
Essencial à Justiça	5.727	329	6%	3.735	65%	1.615	28%	48	1%
Gestão Ambiental	8.648	5.546	64%	1.050	12%	1.477	17%	575	7%
Habituação	378	345	91%	0	0%	36	10%	0	0%
Indústria	2.626	234	9%	1.034	39%	1.354	52%	4	0%
Judiciária	26.432	1.645	6%	20.970	79%	6.689	25%	0	0%
Legislativa	7.047	353	5%	5.015	71%	1.609	23%	70	1%
Organização Agrária	5.970	782	13%	550	9%	2.590	43%	2.048	34%
Previdência Social	495.660	148	0,03%	99.291	20%	382.567	77%	13.654	3%
Relações Exteriores	2.394	32	1%	1.027	43%	1.286	54%	49	2%
Saúde	100.314	9.444	9%	9.287	9%	80.272	80%	1.311	1%
Segurança Pública	10.638	1.921	18%	4.805	45%	3.290	31%	622	6%
Trabalho	73.066	114	0,2%	1.343	2%	50.698	69%	20.911	29%
Transporte	26.002	17.569	68%	1.350	5%	2.066	8%	5.017	19%
Urbanismo	7.958	6.734	85%	515	6%	685	9%	24	0%
Total	1.826.352	82.321	5%	240.193	13%	968.370	53%	535.468	29%

Fonte: FGV DAPP.

Nota: a coluna "Outros" inclui gastos destinados a amortizações e refinanciamento da dívida, inversões financeiras e juros e encargos da dívida. Não está incluída a função "Reserva de Contingência", que permite a reserva de recursos orçamentários livres para que a administração pública possa utilizá-los para qualquer tipo de gasto.

O Quadro 5 chama ainda atenção pela pequena participação dos investimentos no orçamento, mesmo não incluindo todos os investimentos da União, mas de ministérios, autarquias e empresas públicas denominadas de **dependentes**, estatais federais controladas pela União que recebem recursos diretamente do Tesouro, de forma que suas respectivas despesas estão incluídas no OGF¹⁴.

14. As empresas estatais **dependentes** são: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Conab e Embrapa; Ministério da Ciência, Tecnologia e Informação – Ceitec, INB e Nuclep; Ministério da Educação – Ebsers e HCPA; Ministério da Saúde – Hospital Conceição; Ministério dos Transportes – EPL e Valec; Ministério da Defesa – Imbel; Ministério da Integração Nacional – Codesvaf; Ministério das Cidades – CBTU e Trensurb.

As empresas **não dependentes** possuem um orçamento separado, com programas de investimento sujeitos à aprovação do Governo Federal. De fato, e conforme visto, a Lei Orçamentária Anual (LOA) é composta pelo **Orçamento Fiscal, Orçamento de Seguridade Social e Orçamento de Investimento (OI)**. Este último somente diz respeito ao orçamento das empresas “não dependentes”¹⁵. Em 2014, a dotação final do Orçamento de Investimento foi de R\$ 111 bilhões, sendo 86% utilizados (R\$ 95 bilhões).

As Empresas Estatais não dependentes são divididas entre dois grandes grupos: as instituições financeiras e as empresas do setor produtivo¹⁶. O Quadro 6 discrimina por Ministério a dotação final para os gastos autorizados para as empresas estatais não dependentes, e ordenado pelo seu desempenho (medido pela proporção de gastos realizados).

Vale enfatizar que apesar de **não dependentes**, o grau de efetiva autonomia dessas empresas é limitado. Ao menos até 2014, o Governo Federal tem controlado em muitos casos e de forma sistemática os preços dos serviços das estatais não dependentes, o que afetou de forma substancial a capacidade de investimento das empresas.

A dotação e o valor executado correspondem aos gastos de capital das empresas (ver nota de rodapé 12). O maior orçamento de investimento é do Ministério de Minas e Energia (MME), em que predominam os Grupos Petrobras (R\$ 90.514 milhões) e em menor escala Eletrobras (R\$ 8.893 milhões). Ademais, as seguintes empresas estatais não dependentes são relevantes:

- no Ministério de Comunicações, a Telebras (R\$ 987 milhões);
- na Secretaria de Aviação Civil, a Infraero (R\$ 1.903 milhões);

15. O OI é coordenado pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST), que atua à disposição do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O Ministério se compromete também com o desenvolvimento do Programa de Dispêndios Globais (PDG), que diz respeito à prévia do orçamento de investimento das empresas federais sujeito à aprovação como mencionado. O Orçamento de Investimento, conforme estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2014 (Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013), contempla: os dispêndios de capital destinados à aquisição ou manutenção de bens do Ativo Imobilizado, excetuados os que envolvam arrendamento mercantil para uso próprio da empresa ou de terceiros; e os valores do custo dos empréstimos contabilizados no ativo imobilizado, benfeitorias realizadas em bens da União por empresas estatais, e benfeitorias necessárias à infraestrutura de serviços públicos concedidos pela União.

16. As empresas estatais **não dependentes** são: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Ceagesp, Ceasaminas, Casemig; Ministério da Ciência, Tecnologia e Informação – Finep; Ministério da Fazenda – ABGE Ativos S.A., BAS, Banco do Brasil, BNB, Bescval, Bamb, CEF, CMB, Emgea, BNC Capitalização e Serpro; Ministério da Educação – Ebserh e HCPA; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – Finame, BINDES, Bndespar; Ministério de Minas e Energia – AmE, AmGT, Araucária Nitrogenados, Arembepe Energia, BSE, Bear, BCenergia, Brasoil, Breitenner, Grupo Eletrobras, Grupo Petrobras, Stratura Asfaltos, Termobahia, Termomacacé Comercializadora de Energia, TSBE, TSLE, TI B.V, TBG e Uirapuru Transmissora de Energia; Ministério da Previdência Social – Dataprev; Ministério da Saúde – Hemobrás; Ministério dos Transportes – Codomar; Ministério das Comunicações – Correios e Telebras; Ministério da Defesa – Amazul e Emgepron; Secretaria da Aviação Civil – Infraero; Secretaria dos Portos – Codeba, CDC, Codesa, Codesp, CDP, CDRJ e Codern.

- na Secretaria Especial de Portos, as Cias Docas Federais (R\$ 1.431 milhões); e
- no Ministério da Fazenda, o Banco do Brasil (R\$ 3.101 milhões) e a Caixa Econômica Federal (R\$ 2.304 milhões).

Quadro 6 – Orçamento de investimento das empresas estatais não dependentes por órgão em 2014 (R\$ milhões)

Ministério	Quantidade de Empresas	Dotação Final	Realizado	Desempenho
Ministério de Minas e Energia	38	99.413,9	87.743,7	88,3%
Ministério da Previdência Social	1	200,0	168,9	84,4%
Ministério das Comunicações	1	1.787,8	1.402,5	78,4%
Secretaria de Aviação Civil	1	1.903,1	1.424,5	74,9%
Ministério da Defesa	1	5,7	4,0	70,2%
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	1	52,3	33,9	64,9%
Ministério da Saúde	1	271,3	168,6	62,2%
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	1	42,5	22,3	52,5%
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	3	40,9	18,9	46,2%
Secretaria de Portos	7	1.431,2	487,7	34,1%
Ministério da Fazenda	11	6.032,7	1.109,3	18,4%
Ministério dos Transportes	1	0,04	0,0	0,0%
Total	67	111.181,4	92.584,3	83,3%

Fonte: Ministério do Planejamento.

Os Quadros 7 e 8 reúnem informações referentes aos investimentos oriundos do OGF e do Orçamento de Investimento para todas as funções, com exceção da Reserva de Contingência.

As estatísticas do Quadro 7 dizem respeito aos valores orçados; o foco no Quadro 8 são os valores realizados, inclusive os RPPs, que são bastante relevantes em termos quantitativos. É possível observar que:

- no plano federal, os investimentos orçados em 2014 perfizeram apenas cerca de 10% (9,99%) do orçamento total, correspondendo a 3,50% do PIB;
- a diferença entre o que foi orçado e o que efetivamente executado (incluindo os RPPs) é muito significativa. Ao final de 2014, **o valor efetivamente dispendido somou R\$ 152,7 bilhões, ou 7,88% do orçamento e 2,77% do PIB.**

Esse resultado – **um investimento de 2,77% do PIB pelo Governo Federal** – é, assim, fruto de uma combinação de fatores:

Esse resultado - um investimento de 2,77% do PIB pelo Governo Federal - é assim fruto de uma combinação de fatores:

- i. Substantial pré-alocação de recursos pelo lado das receitas. De uma arrecadação de 22,17% PIB, a União teria não mais do que 5,19% PIB para dispor com discricção, o que leva necessariamente a incorrer em déficits cobertos por crescente endividamento.
- ii. Grande rigidez pelo lado das despesas. Somente 10% do orçado não são despesas obrigatórias.
- iii. As funções em que o investimento é mais significativo ou dominante são as mesmas em que a obrigatoriedade de execução é menor, e no limite zero.
- iv. Limitações impostas às empresas estatais por políticas de controle de preços que resultaram numa menor capacidade de investimento (e/ou implicaram em endividamento excessivo).

As causas do baixo investimento do Governo Federal



Quadro 7 – Investimentos orçados por função no OGF e no OI em 2014 (R\$ milhões)

Função	Tipo de Orçamento	Orçamento Total	Investimentos			
			Valor Orçado	% da Função	% do Orçamento	% do PIB
Energia	OGF	2.199	111	5%	5,13%	1,80%
	OI	99.191	99.191			
Transporte	OGF	26.002	17.569	68%	1,08%	0,38%
	OI	3.356	3.356			
Educação	OGF	102.438	14.497	14%	0,75%	0,26%
	OI	n/a	n/a			
Saúde	OGF	100.314	9.444	9%	0,50%	0,18%
	OI	271	271			
Defesa Nacional	OGF	42.717	9.764	23%	0,50%	0,18%
	OI	n/a	n/a			
Comércio e Serviços	OGF	5.943	1.212	20%	0,38%	0,13%
	OI	6.089	6.089			
Urbanismo	OGF	7.958	6.734	85%	0,35%	0,12%
	OI	n/a	n/a			
Gestão Ambiental	OGF	8.648	5.546	64%	0,29%	0,10%
	OI	n/a	n/a			
Saneamento	OGF	2.273	2.264	100%	0,12%	0,04%
	OI	n/a	n/a			
Desporto e Lazer	OGF	3.099	2.290	74%	0,12%	0,04%
	OI	n/a	n/a			
Comunicações	OGF	1.811	187	10%	0,10%	0,04%
	OI	1.787	1.787			
Agricultura	OGF	24.639	2.005	8%	0,11%	0,04%
	OI	45	45			
Segurança Pública	OGF	10.638	1.921	18%	0,10%	0,03%
	OI	n/a	n/a			
Judiciária	OGF	26.432	1.645	6%	0,08%	0,03%
	OI	n/a	n/a			
Ciência e Tecnologia	OGF	9.606	1.454	15%	0,08%	0,03%
	OI	n/a	n/a			
Administração	OGF	25.156	1.286	5%	0,07%	0,02%
	OI	n/a	n/a			
Organização Agrária	OGF	5.970	782	13%	0,04%	0,01%
	OI	n/a	n/a			
Assistência Social	OGF	70.938	806	1%	0,04%	0,01%
	OI	n/a	n/a			
Direitos de Cidadania	OGF	1.879	606	32%	0,03%	0,01%
	OI	n/a	n/a			
Cultura	OGF	3.051	512	17%	0,03%	0,01%
	OI	n/a	n/a			
Essencial à Justiça	OGF	5.727	329	6%	0,02%	0,01%
	OI	n/a	n/a			
Previdência Social	OGF	495.660	148	0%	0,02%	0,01%
	OI	200	200			

Legislativa	OGF	7.047	353	5%	0,02%	0,01%
	OI	n/a	n/a			
Indústria	OGF	2.626	234	9%	0,02%	0,01%
	OI	235	235			
Habitação	OGF	378	345	91%	0,02%	0,01%
	OI	n/a	n/a			
Trabalho	OGF	73.066	114	0%	0,01%	0,00%
	OI	n/a	n/a			
Encargos Especiais	OGF	757.743	131	0%	0,01%	0,00%
	OI	n/a	n/a			
Relações Exteriores	OGF	2.394	32	1%	0,00%	0,00%
	OI	n/a	n/a			
Total		1.937.526	193.495	-	9,99%	3,50%

Fontes: Ministério do Planejamento, SIGA Brasil e FGV DAPP.

Nota: o n/a é igual a não aplicável, ou seja, para aquelas funções em que não há OI (empresa estatal não dependente).

Quadro 8 – Execução orçamentária por função no OGF e OI em 2014 (R\$ milhões)

Função	Tipo de Orçamento	Orçamento Total	Investimentos					
			Valor Orçado	Valor Executado	Restos a Pagar Pagos ¹	Executado + RP/Inv. Orçado na Função	Executado + RP/ Total. Orçado	Executado + RP como % do PIB
Energia	OGF	2.199	111	14	38	88%	4,52%	1,59%
	OI	99.191	99.191	87.548	n/a			
Transporte	OGF	26.002	17.569	5.357	7.510	71%	0,76%	0,27%
	OI	3.356	3.356	1.933	n/a			
Defesa Nacional	OGF	42.717	9.764	4.791	5.590	106%	0,54%	0,19%
	OI	n/a	n/a	n/a	n/a			
Educação	OGF	102.438	14.497	2.608	6.082	60%	0,45%	0,16%
	OI	n/a	n/a	n/a	n/a			
Comércio e Serviços	OGF	5.943	1.212	25	436	64%	0,24%	0,08%
	OI	6.089	6.089	4.190	n/a			
Saúde	OGF	100.314	9.444	1.481	2.950	47%	0,24%	0,08%
	OI	271	271	169	n/a			
Organização Agrária	OGF	5.970	782	54	3.805	493%	0,20%	0,07%
	OI	n/a	n/a	n/a	n/a			
Gestão Ambiental	OGF	8.648	5.546	1.457	2.059	63%	0,18%	0,06%
	OI	n/a	n/a	n/a	n/a			
Administração	OGF	25.156	1.286	193	1.306	117%	0,08%	0,03%
	OI	n/a	n/a	n/a	n/a			
Saneamento	OGF	2.273	2.264	454	1.254	75%	0,09%	0,03%
	OI	n/a	n/a	n/a	n/a			
Comunicações	OGF	1.811	187	10	129	78%	0,08%	0,03%
	OI	1.787	1.787	1.402	n/a			
Urbanismo	OGF	7.958	6.734	442	1.294	26%	0,09%	0,03%
	OI	n/a	n/a	n/a	n/a			
Agricultura	OGF	24.639	2.005	199	953	57%	0,06%	0,02%
	OI	45	45	22	n/a			

Segurança Pública	OGF	10.638	1.921	161	1.007	61%	0,06%	0,02%
	OI	n/a	n/a	n/a	n/a			
Judiciária	OGF	26.432	1.645	327	659	60%	0,05%	0,02%
	OI	n/a	n/a	n/a	n/a			
Desporto e Lazer	OGF	3.099	2.290	418	636	46%	0,05%	0,02%
	OI	n/a	n/a	n/a	n/a			
Ciência e Tecnologia	OGF	9.606	1.454	326	617	65%	0,05%	0,02%
	OI	n/a	n/a	n/a	n/a			
Assistência Social	OGF	70.938	806	208	534	92%	0,04%	0,01%
	OI	n/a	n/a	n/a	n/a			
Cultura	OGF	3.051	512	31	283	61%	0,02%	0,01%
	OI	n/a	n/a	n/a	n/a			
Direitos de Cidadania	OGF	1.879	606	45	298	57%	0,02%	0,01%
	OI	n/a	n/a	n/a	n/a			
Previdência Social	OGF	495.660	148	76	107	101%	0,02%	0,01%
	OI	200	200	169	n/a			
Indústria	OGF	2.626	234	36	73	67%	0,02%	0,01%
	OI	235	235	203	n/a			
Encargos Especiais	OGF	757.743	131	86	54	107%	0,01%	0,00%
	OI	n/a	n/a	n/a	n/a			
Legislativa	OGF	7.047	353	55	116	48%	0,01%	0,00%
	OI	n/a	n/a	n/a	n/a			
Essencial à Justiça	OGF	5.727	329	58	163	67%	0,01%	0,00%
	OI	n/a	n/a	n/a	n/a			
Habitação	OGF	378	345	7	139	2%	0,01%	0,00%
	OI	n/a	n/a	n/a	n/a			
Trabalho	OGF	73.066	114	11	26	32%	0,00%	0,00%
	OI	n/a	n/a	n/a	n/a			
Relações Exteriores	OGF	2.394	32	26	22	150%	0,00%	0,00%
	OI	n/a	n/a	n/a	n/a			
Total		1.937.526	193.495	114.592	38.140	79%	7,88%	2,77%

Fontes: Ministério do Planejamento, SIGA Brasil e FGV DAPP.

¹Os restos a pagar pagos correspondem a valores pagos apenas em investimentos.

Particularmente no que diz respeito à obrigatoriedade de execução dos investimentos, o Quadro 9 indica que, de modo geral, **quanto maior o grau de obrigatoriedade nos gastos, menor a proporção dos investimentos** e inversamente. Assim, no caso da função Previdência Social, a despesa é basicamente obrigatória e o componente de investimentos nulo.

Inversamente, funções com baixo percentual obrigatório de execução parecem estar associadas a uma maior participação dos investimentos no total autorizado, a exemplo de Transportes.

Quadro 9 – Decomposição dos gastos autorizados do OGF em 2014

Função	Discricionário	Obrigatório	Investimento	
			Valor (R\$ milhões)	%
Previdência Social	0%	100%	148	0%
Reserva de Contingência	0%	100%	-	-
Trabalho	1%	99%	114	0%
Encargos Especiais	3%	97%	131	0%
Assistência Social	9%	91%	806	1%
Agricultura	14%	86%	2.005	8%
Saúde	19%	81%	9.444	9%
Judiciária	20%	80%	1.645	6%
Comércio e Serviços	21%	79%	1.212	20%
Legislativa	21%	79%	353	5%
Essencial à Justiça	26%	74%	329	6%
Administração	27%	73%	1.286	5%
Energia	31%	69%	111	5%
Defesa Nacional	39%	61%	9.764	23%
Educação	39%	61%	14.497	14%
Cultura	50%	50%	512	17%
Organização Agrária	51%	49%	782	13%
Segurança Pública	51%	49%	1.921	18%
Comunicações	52%	48%	187	10%
Relações Exteriores	52%	48%	32	1%
Indústria	57%	43%	234	9%
Direitos da Cidadania	74%	26%	606	32%
Transporte	74%	26%	17.569	68%
Urbanismo	75%	25%	6.734	85%
Gestão Ambiental	79%	21%	5.546	64%
Ciência e Tecnologia	80%	20%	1.454	15%
Desporto e Lazer	90%	10%	2.290	74%
Habitação	99%	1%	345	91%
Saneamento	100%	0%	2.264	100%

Fontes: SIGA Brasil e FGV DAPP e PLOA 2014.

O Quadro 10 mostra a execução do OGF em 2014 para todas as funções desempenhadas pela União, separado por despesas obrigatórias e discricionárias. O Quadro também detalha os valores dos “restos a pagar” efetivamente pagos, e o somatório de todos os pagamentos realizados no ano como proporção do orçamento.

Quadro 10 – Execução final do OGF em 2014 (R\$ milhões)

Função	Obrigatório		Discricionário		RP Pago	Total Pago/ Autorizado	Gastos por Função/Total
	Autorizado	Pago	Autorizado	Pago			
Organização Agrária	2.908	1.631	3.063	887	4.439	117%	0,42%
Relações Exteriores	1.158	1.235	1.235	1.148	49	102%	0,15%
Previdência Social	493.690	469.985	1.970	1.658	15.965	98%	29,38%
Assistência Social	64.451	62.742	6.487	4.106	2.892	98%	4,20%
Trabalho	72.067	69.171	1.000	401	2.260	98%	4,33%
Defesa Nacional	26.248	25.055	16.470	9.180	7.541	98%	2,52%
Judiciária	23.405	22.974	6.026	3.713	1.466	96%	1,70%
Legislativa	5.593	5.453	1.454	866	371	95%	0,40%
Ciência e Tecnologia	1.905	1.788	7.702	4.234	3.000	94%	0,54%
Saúde	81.655	74.944	18.658	11.385	7.518	94%	5,65%
Educação	62.329	58.772	40.110	22.133	13.296	92%	5,68%
Indústria	1.121	1.061	1.504	1.025	239	89%	0,14%
Administração	18.310	15.580	6.846	3.840	2.679	88%	1,33%
Encargos Especiais	735.082	616.669	22.661	13.232	26.670	87%	39,56%
Comunicações	870	847	941	407	294	85%	0,09%
Segurança Pública	5.241	4.965	5.397	2.269	1.496	82%	0,53%
Transporte	6.877	6.034	19.125	6.187	8.390	79%	1,24%
Saneamento	8	-	2.264	455	1.265	76%	0,10%
Direitos da Cidadania	492	368	1.384	386	550	70%	0,08%
Gestão Ambiental	1.827	1.262	6.821	2.213	2.225	66%	0,34%
Agricultura	21.100	9.232	3.538	885	4.140	58%	0,86%
Desporto e Lazer	297	35	2.803	804	862	55%	0,10%
Cultura	1.537	416	1.514	493	627	50%	0,09%
Energia	1.523	529	676	311	184	47%	0,06%
Comércio e Serviços	4.668	1.111	1.275	256	1.399	47%	0,17%
Essencial à Justiça	4.216	1.262	1.511	978	335	45%	0,16%
Habitação	6	-	373	7	146	40%	0,01%
Urbanismo	2.027	567	5.930	811	1.483	36%	0,17%
Reserva de Contingência	30.574	-	40	-	-	0%	0,00%
Total	1.671.185	1.453.688	188.778	94.270	111.781	89%	100%

Fontes: SIGA Brasil e FGV DAPP.

Os Quadros 9 e 10 confirmam que as funções que possuem maior percentagem de gastos obrigatórios são aquelas em que a maior parte dos gastos são executados, o que seria de se esperar. Ter uma parcela grande de gastos obrigatórios significa, em geral, que a maioria das despesas do setor está prevista na legislação, de forma que tais gastos são prioridades na execução do governo¹⁷.

17. As exceções são os setores de Defesa Nacional, Organização Agrária e Relações Exteriores, que possuem, respectivamente, 61%, 49% e 48% de gastos obrigatórios.

Ao mesmo tempo, são essas as funções cujos investimentos têm papel de menor relevância nos gastos. E inversamente, funções de gastos discricionários, e aos quais estão associados proporcionalmente mais investimentos, têm de modo geral baixa prioridade.

O Quadro 11 documenta o mesmo problema de baixa proporção e execução dos investimentos sob um ângulo distinto. As funções com maior parcela do discricionário cumprido são aquelas com menor relevância para o investimento, a exemplo de Relações Exteriores (93%) e Previdência Social (84%). Todas as funções com relação discricionário/total abaixo de 50% são as que estão mais associadas ao investimento – principalmente em bens coletivos produtivos, a exemplo de **Transportes, Saneamento, Urbanismo e Habitação**, esta última executado em 2%.

Quadro 11 – Gastos autorizados discricionários pagos (R\$ milhões)

Função	2012			2014		
	Autorizado Discricionário	Pago Discricionário	%	Autorizado Discricionário	Pago Discricionário	%
Relações Exteriores	1.348	1.207	90%	1.235	1.148	93%
Previdência Social	2.156	1.468	68%	1.970	1.658	84%
Indústria	1.733	1.022	59%	1.504	1.025	68%
Essencial à Justiça	1.199	708	59%	1.511	978	65%
Assistência Social	6.670	3.859	58%	6.487	4.106	63%
Judiciária	5.404	2.774	51%	6.026	3.713	62%
Saúde	23.288	8.197	35%	18.658	11.385	61%
Legislativa	1.391	739	53%	1.454	866	60%
Encargos Especiais	19.300	3.548	18%	22.661	13.232	58%
Administração	9.384	3.560	38%	6.846	3.840	56%
Defesa Nacional	20.790	9.125	44%	16.470	9.180	56%
Educação	35.374	16.522	47%	40.110	22.133	55%
Ciência e Tecnologia	8.034	3.338	42%	7.702	4.234	55%
Energia	734	261	35%	676	311	46%
Comunicações	929	176	19%	941	407	43%
Segurança Pública	7.033	2.334	33%	5.397	2.269	42%
Trabalho	1.209	399	33%	1.000	401	40%
Cultura	1.956	506	26%	1.514	493	33%
Gestão Ambiental	6.738	1.664	25%	6.821	2.213	32%
Transporte	26.809	6.050	23%	19.125	6.187	32%
Organização Agrária	5.076	741	15%	3.063	887	29%
Desporto e Lazer	3.487	268	8%	2.803	804	29%
Direitos da Cidadania	1.840	283	15%	1.387	386	28%
Agricultura	4.554	946	21%	3.538	885	25%
Saneamento	4.321	738	17%	2.264	455	20%
Comércio e Serviços	3.584	282	8%	1.275	256	20%
Urbanismo	8.689	653	8%	5.930	811	14%
Habitação	757	134	18%	373	7	2%
Reserva de Contingência	35	-	-	40	-	-
Total	213.821	71.503	33%	188.779	94.268	50%

Fontes: SIGA Brasil e FGV DAPP.

O Quadro 12 mostra que o padrão de obrigatoriedade assinalado não mudou em 2015, sendo antes um aspecto **estrutural** do OGF. Mais uma vez, e tal qual em 2014, 90% das despesas são obrigatórias e centradas nas mesmas funções do que anteriormente.

Quadro 12 – Composição do orçamento federal 2015 (R\$ milhões)

Função	Total	Obrigatório		Discrecionário	
		Valor	%	Valor	%
Reserva de Contingência	30.632	30.631	100%	1	0%
Previdência Social	532.450	530.637	100%	1.812	0%
Trabalho	68.464	67.450	99%	1.013	1%
Encargos Especiais	806.550	780.935	97%	25.614	3%
Assistência Social	74.632	69.342	93%	5.290	7%
Agricultura	28.413	24.167	85%	4.246	15%
Saúde	112.992	91.161	81%	21.831	19%
Judiciária	30.636	24.186	79%	6.449	21%
Administração	31.250	24.626	79%	6.624	21%
Legislativa	7.403	5.801	78%	1.602	22%
Energia	2.307	1.634	71%	673	29%
Comércio e Serviços	5.787	4.051	70%	1.736	30%
Essencial à Justiça	6.475	4.442	69%	2.033	31%
Educação	106.508	67.017	63%	39.490	37%
Defesa Nacional	44.450	27.411	62%	17.039	38%
Comunicações	1.531	921	60%	609	40%
Cultura	2.794	1.543	55%	1.251	45%
Segurança Pública	9.815	5.325	54%	4.489	46%
Relações Exteriores	2.350	1.259	54%	1.090	46%
Indústria	2.706	1.175	43%	1.530	57%
Organização Agrária	5.864	2.463	42%	3.401	58%
Transporte	25.741	8.039	31%	17.702	69%
Ciência e Tecnologia	10.458	2.993	29%	7.465	71%
Gestão Ambiental	6.842	1.918	28%	4.923	72%
Urbanismo	10.293	2.563	25%	7.730	75%
Direitos da Cidadania	2.163	494	23%	1.669	77%
Desporto e Lazer	3.373	403	12%	2.969	88%
Habitação	182	7	4%	175	96%
Saneamento	2.793	21	1%	2.771	99%
Total	1.975.854	1.782.615	90%	193.227	10%

Fonte: FGV DAPP.

Finalmente, o Quadro 13 mostra (em termos aproximados) o desempenho da União no primeiro semestre de 2015¹⁸. Os investimentos da União mostram uma queda acentuada neste ano.

Se em 2014 os valores despendidos representaram 2,77% do PIB, no primeiro semestre de 2015 somaram apenas 2% do PIB semestral.

18. O Orçamento Federal representa valores desembolsados até 30/6/2015 e o Orçamento de Investimento representa valores desembolsados até o 2º bimestre de 2015. No entanto, capturamos os investimentos até o primeiro semestre das estatais mais relevantes: Eletrobras, Petrobras e Infraero, e "semestralizamos" os investimentos das demais estatais baseados nos dois primeiros bimestres.

O despendido (isto é, o executado no ano mais os RPPs) sobre o investimento orçado para o ano foi de apenas 25,3% no semestre. Essa execução foi desproporcionalmente baixa, por força do ajuste fiscal que se concentra preponderantemente nos gastos discricionários, com ênfase nos investimentos. Fica evidente que, se o ritmo de dispêndios não aumentar no segundo semestre do ano, os investimentos realizados pelo Governo Federal em 2015 serão substancialmente inferiores a 2,77% do PIB investidos em 2014.

Quadro 13 – Execução orçamentária do OGF e OI no 1º semestre de 2015¹ (R\$ milhões)

Função	Tipo de Orçamento	Orçamento Total	Investimentos						
			Valor Orçado	Valor Orçado/ Total Orçado	Valor Executado	Restos a Pagar Pagos	Executado + RP/ Inv. Total Orçado	Executado + RP/ Total Orçado	Executado + RP como % do PIB
Energia	OGF	2.307	104	6,03%	0	14	30%	1,80%	1,32%
	OI	125.736	125.736		37.459	n/a			
Transporte	OGF	25.741	15.307	0,89%	250	3.984	26%	0,23%	0,17%
	OI	3.184	3.184		551	n/a			
Educação	OGF	106.508	13.805	0,66%	235	2.578	20%	0,13%	0,10%
	OI	n/a	n/a		n/a	n/a			
Defesa Nacional	OGF	44.450	11.277	0,54%	508	1.786	20%	0,11%	0,08%
	OI	n/a	n/a		n/a	n/a			
Gestão Ambiental	OGF	6.842	3.871	0,19%	188	1.407	41%	0,08%	0,06%
	OI	n/a	n/a		n/a	n/a			
Saúde	OGF	112.992	10.367	0,52%	320	1.135	14%	0,07%	0,05%
	OI	469	469		87	n/a			
Urbanismo	OGF	10.293	9.106	0,44%	0	1.018	11%	0,05%	0,04%
	OI	n/a	n/a		n/a	n/a			
Saneamento	OGF	2.793	2.744	0,13%	45	619	24%	0,03%	0,02%
	OI	n/a	n/a		n/a	n/a			
Comércio e Serviços	OGF	5.787	1.515	0,49%	2	168	12%	0,06%	0,04%
	OI	8.781	8.781		1.053	n/a			
Judiciária	OGF	30.636	1.729	0,08%	27	468	29%	0,02%	0,02%
	OI	n/a	n/a		n/a	n/a			
Desporto e Lazer	OGF	3.373	2.480	0,12%	1	525	21%	0,03%	0,02%
	OI	n/a	n/a		n/a	n/a			
Ciência e Tecnologia	OGF	10.458	1.192	0,06%	10	396	34%	0,02%	0,01%
	OI	n/a	n/a		n/a	n/a			
Agricultura	OGF	28.413	2.287	0,11%	1	275	12%	0,01%	0,01%
	OI	59	59		11	n/a			
Segurança Pública	OGF	9.815	1.712	0,08%	8	309	19%	0,02%	0,01%
	OI	n/a	n/a		n/a	n/a			
Administração	OGF	31.250	1.067	0,05%	63	290	33%	0,02%	0,01%
	OI	n/a	n/a		n/a	n/a			
Organização Agrária	OGF	5.864	1.112	0,05%	0	120	11%	0,01%	0,00%
	OI	n/a	n/a		n/a	n/a			

Comunicações	OGF	1.531	106	0,14%	0	22	11%	0,01%	0,01%
	OI	2.737	2.737		287	n/a			
Cultura	OGF	2.794	398	0,02%	6	82	22%	0,00%	0,00%
	OI	n/a	n/a		n/a	n/a			
Direitos de Cidadania	OGF	2.163	690	0,03%	2	76	11%	0,00%	0,00%
	OI	n/a	n/a		n/a	n/a			
Essencial à Justiça	OGF	6.475	580	0,03%	19	103	21%	0,01%	0,00%
	OI	n/a	n/a		n/a	n/a			
Legislativa	OGF	7.403	411	0,02%	11	91	25%	0,00%	0,00%
	OI	n/a	n/a		n/a	n/a			
Assistência Social	OGF	74.632	500	0,02%	0	70	14%	0,00%	0,00%
	OI	n/a	n/a		n/a	n/a			
Encargos Especiais	OGF	806.550	129	0,01%	6	15	16%	0,00%	0,00%
	OI	n/a	n/a		n/a	n/a			
Previdência Social	OGF	532.450	101	0,02%	2	26	11%	0,00%	0,00%
	OI	267	267		11	n/a			
Indústria	OGF	2.706	348	0,02%	1	24	7%	0,00%	0,00%
	OI	159	159		9	n/a			
Habitação	OGF	182	160	0,01%	0	55	35%	0,00%	0,00%
	OI	n/a	n/a		n/a	n/a			
Trabalho	OGF	68.464	146	0,01%	0	19	13%	0,00%	0,00%
	OI	n/a	n/a		n/a	n/a			
Relações Exteriores	OGF	2.350	54	0,00%	6	5	20%	0,00%	0,00%
	OI	n/a	n/a		n/a	n/a			
Total		2.086.615	224.691	10,8%	41.178	15.680	25,30%	2,72%	2,00%

Fontes: Ministério do Planejamento, SIGA Brasil e FGV DAPP.

¹O OI das funções Energia e Transporte estão corretamente atualizados para o primeiro semestre de 2015. Para as outras funções, de menor relevância, foi feito um ajuste baseado nos dois primeiros bimestres de 2015.

3.3 INVESTIMENTOS FEDERAIS EM INFRAESTRUTURA

O Quadro 14 mostra os gastos diretos do Governo Federal com investimento nos setores de infraestrutura – Transporte, Saneamento, Energia Elétrica e Telecomunicações.

Merece atenção o fato de o investimento para todos os setores/subsetores de infraestrutura, com exceção de Telecomunicações, ser discricionário.

Os valores são referentes ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, de forma que os investimentos de empresas estatais federais não dependentes (a exemplo da Petrobras, da Eletrobras, da Infraero e da Telebras) não estão incluídos no Quadro.

Quadro 14 – Orçamento federal: investimento em infraestrutura econômica em 2014 (R\$ milhões)

Setor de Infraestrutura	Proposto	Executado	RP Pago	Total Pago		Gastos por Setor (%)
				Valor	% Total Pago/Proposto	
Transporte	17.677	5.138	12.675	17.813	101%	91%
<i>Rodoviário</i>	12.015	2.935	9.050	11.985	100%	61%
<i>Ferrovário</i>	3.253	1.966	2.683	4.649	143%	24%
<i>Aéreo</i>	674	97	315	412	61%	2%
<i>Hidroviário</i>	799	32	261	293	37%	1%
<i>Portuário</i>	747	104	186	290	39%	1%
<i>Mobilidade Urbana</i>	189	4	180	184	97%	1%
Saneamento	2.267	454	1.254	1.708	75%	9%
Telecomunicações	53	7	34	41	77%	0,2%
Energia Elétrica	52	-	1	1	1%	0,0%
Total	20.049	5.599	13.964	19.563	97,57%	100%

Fontes: SIAFI e FGV DAPP.

O Quadro 15 apresenta de forma complementar o orçamento das empresas estatais **não dependentes** nos setores de infraestrutura. As empresas do Grupo Eletrobras tiveram a maior dotação dentre as estatais não dependentes ligadas à infraestrutura, tendo executado 70,5% do orçamento.

Já no setor de transportes, a execução foi de apenas 57,3%, em grande medida resultado do setor portuário, com um conjunto de empresas de baixo desempenho: Codomar, Codesa, Codeba, CDP, CDRJ e Codern, todos inferiores a 50%.

O setor de Telecomunicações teve desempenho alto atípico em 2014, de 82,6%¹⁹, principalmente por conta dos investimentos na ampliação da infraestrutura da rede de fibra ótica para atender ao Programa Nacional de Banda Larga, além da construção do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicação Estratégicas.

19. Entre 2010 e 2013, o desempenho da Telebras ficou em 1,2%, 11,1%, 46,6% e 56,8%, respectivamente.

Quadro 15 – Orçamento federal: investimento em infraestrutura econômica em 2014 por Empresa (R\$ milhões)

ENERGIA ELÉTRICA				
Setor e Ministério	Empresa	Dotação Final	Realizado	Desempenho
Ministério de Minas e Energia	Cepel	19,3	9,2	47,6%
	Eletronuclear	2.351,8	1.987,0	84,5%
	Eletronorte	600,2	378,7	63,1%
	Eletrosul	421,0	290,9	69,1%
	Chesf	1.969,1	1.237,6	62,9%
	Furnas	1.296,4	849,2	65,5%
	Eletropar	0,1	0,05	49,0%
	Eletoacre	69,8	51,2	73,4%
	Ceal	111,3	88,1	79,2%
	Cepisa	260,9	132,4	50,7%
	Ceron	189,2	155,3	82,1%
	BVenergia	45,5	20,8	45,6%
	AmE	749,4	417,2	55,7%
	CGTEE	146,2	28,6	19,6%
	Uiraputu Transmissora	0,0	0,0	0,0%
	TSBE	173,6	168,6	97,1%
	TSLE	407,1	420,9	103,4%
PPSA	5,5	0,4	6,5%	
SUBTOTAL		8.898,6	6.269,3	70,5%
TRANSPORTES				
Setor e Ministério	Empresa	Dotação Final	Realizado	Desempenho
Ministério dos Transportes	Cia. Docas do Maranhão (Codomar)	0,04	0,0	0,0%
Secretaria de Aviação Civil	Infraero	1.903,1	1.424,5	74,9%
Secretaria de Portos	Cia. Docas Ceará (CDC)	132,7	70,6	53,2%
	Cia. docas Espírito Santo (Codesa)	199,1	48,5	24,3%
	Cia. Docas do Estado da Bahia (Codeba)	174,7	24,8	14,2%
	Cia. Docas do Estado de SP (Codesp)	545,9	272,8	50,0%
	Cia. Docas do Pará (CDP)	101,4	23,0	22,7%
	Cia. Docas do RJ (CDRJ)	151,1	13,1	8,7%
	Cia. Docas do RN (Codern)	126,2	34,8	27,6%
SUBTOTAL		3.334,2	1.912,1	57,3%
TELECOMUNICAÇÕES				
Setor e Ministério	Empresa	Dotação Final	Realizado	Desempenho
Ministério das Comunicações	Telebras	987,7	815,4	82,6%
SUBTOTAL		987,7	815,4	82,6%
TOTAL		13.220,6	8.996,8	68,1%

Fonte: Ministério do Planejamento.

O Quadro 16 contabiliza o investimento total do Governo Federal nos setores de infraestrutura, considerando o Orçamento Federal e o Orçamento de Investimento em 2014. O Quadro reflete **o que foi efetivamente** investido pelo governo Federal, ao levar em consideração as dotações executadas (nos dois orçamentos), assim como os RPPs.

Em síntese, **os investimentos realizados em infraestrutura foram de apenas 1,47% do total orçado para todas as funções (estando 1,72% programados), perfazendo 0,52% do PIB.** Sob qualquer ótica, essas são proporções diminutas, e espelham não falta de recursos, mas de prioridade.

Quadro 16 – Investimentos totais dos setores de infraestrutura em 2014 (R\$ milhões)

Setor de Infraestrutura	Tipo de Orçamento	Proposto	Executado	RP Pago	Total Pago		Valor Orçado/ Total Orçado	Executado + RP/ Total Orçado	Executado + RP como % do PIB
					Valor	% Total Pago/ Proposto			
Transporte	OGF	17.677,0	5.138,0	12.675,0	19.725,1	93,9%	1,08%	1,02%	0,36%
	OI	3.334,2	1.912,1	n/a					
Energia Elétrica	OGF	52,0	0,0	0,5	6.269,8	70,0%	0,46%	0,32%	0,11%
	OI	8.898,6	6.269,3	n/a					
Saneamento ¹	OGF	2.267,0	454,0	1.254,0	1.708,0	75,3%	0,12%	0,09%	0,03%
Telecomunicações	OGF	53,0	7,0	34,0	856,4	82,3%	0,05%	0,04%	0,02%
	OI	987,7	815,4	n/a					
TOTAL		33.269,6	14.595,8	13.963,5	28.559,3	85,84%	1,72%	1,47%	0,52%

Fontes: Ministério do Planejamento, SIGA Brasil, Siafi e FGV DAPP.
¹Para o setor de Saneamento, não há OI (ou seja, não há uma empresa estatal não dependente que invista no setor).

O Quadro 17 resume a participação residual dos projetos de infraestrutura no orçamento Federal: de um total de investimentos programados pelo Governo Federal de 9,99% do orçamento total, dos quais executados 7,88% ou 2,77% do PIB, os investimentos em infraestrutura representaram apenas 1,72% do programado e 1,47% do executado, ou 0,52% do PIB em 2014 (menos do que um quinto).

Quadro 17 – Investimentos da União 2014: total e infraestrutura (R\$ milhões)

	Orçamento Total	Investimento					
		Orçado	Executado	RP Pagos	Valor Orçado/ Total Orçado	Executado + RP/ Total Orçado	Executado + RP como % do PIB
Investimento OGU	1.937.526	193.495	114.592	38.140	9,99%	7,88%	2,77%
Investimento em Infraestrutura		33.297	14.596	13.964	1,72%	1,47%	0,52%

Fontes: Ministério do Planejamento, SIGA Brasil, Siafi e FGV DAPP.

Como se compara o desempenho orçamentário do Brasil com a experiência de outros países no âmbito dos investimentos em infraestrutura em anos mais recentes?

Numa amostra de economias avançadas e emergentes (Quadro 18), em que as informações estão disponíveis, o Brasil se situa como o de **pior desempenho**. Na América do Sul, Peru e Colômbia, por exemplo, alocam, respectivamente, 8 e 3 vezes mais recursos federais. E mesmo os EUA, em que dois terços dos gastos são de responsabilidade de Estados, condados e cidades, e parte significativa da infraestrutura já está construída, a proporção assignada do orçamento federal é muito superior à do Brasil.

Quadro 18 – Investimento em infraestrutura do Governo Federal de cada país em relação ao Orçamento Federal (Em %, ano mais recente disponível)

País	Ano	Investimentos em Infraestrutura (%)
Peru	2014	11,00
Paraguai	2013	11,00
Índia	2014/2015	8,32
Portugal	2014	7,23
Colômbia	2014	4,44
Malásia	2014	3,20
Reino Unido	2014	2,86
México	2013	2,65
Estados Unidos*	2014	2,64
Brasil**	2014	1,47

Fontes: SIAFI; SIGA Brasil, Secretaria do Tesouro; BID, Banco Mundial.

* Os investimentos de infraestrutura nos EUA são descentralizados. Todas as instâncias de governo gastaram 7,76% do orçamento agregado ou total. Relativamente ao Governo Federal, os estados (principalmente), condados e cidades dos EUA gastam substancialmente mais; em relação ao orçamento total de todos os entes da União, por ser um sistema federativo. Assim, o Governo Federal despende 1,66% do orçamento total ou agregado de todos os entes (2,64% em relação ao Orçamento Federal, conforme o Quadro 18, e os estados e municípios, 6,1%).

** A porcentagem é em relação ao somatório do Orçamento Federal e do Orçamento de Investimentos. Elaboração: Inter.B.

O Quadro 19 mostra o desempenho dos setores de infraestrutura em 2015. Até o final do primeiro semestre deste ano, apenas 23,0% dos investimentos propostos foram executados. Essa taxa é um pouco inferior à execução do conjunto dos investimentos federais (25,3%). O valor executado dos investimentos em infraestrutura sobre o orçamento total foi de 0,45%, comparado a 2,72% para o conjunto dos investimentos federais.

ATÉ O FINAL DO PRIMEIRO SEMESTRE DE 2015

APENAS
23%

DOS INVESTIMENTOS PROPOSTOS FORAM EXECUTADOS.



ESSA TAXA É UM POUCO INFERIOR À EXECUÇÃO DO CONJUNTO DOS INVESTIMENTOS FEDERAIS

25,3%

O VALOR EXECUTADO DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA SOBRE O ORÇAMENTO TOTAL FOI DE

0,45%

COMPARADO A

2,72%

PARA O CONJUNTO DOS INVESTIMENTOS FEDERAIS.



Quadro 19 – Investimentos totais dos setores de infraestrutura no 1º semestre de 2015 (R\$ milhões)

Setor de Infraestrutura	Tipo de Orçamento	Proposto	Executado	RP Pago	Total Pago		Valor Orçado/ Total Orçado	Executado + RP/ Total Orçado	Executado + RP como % do PIB
					Valor	% Total Pago/ Proposto			
Transporte	OGF	18.718,0	299,5	4.177,7	5.027,8	23,0%	1,05%	0,24%	0,18%
	OI ¹	3.162,0	550,6	n/a					
Energia Elétrica	OGF	34,0	0,0	0,0	3.661,0	25,2%	0,70%	0,18%	0,13%
	OI	14.486,0	3.661,0	n/a					
Saneamento	OGF	2.744,0	44,6	619,1	663,7	24,2%	0,14%	0,03%	0,02%
Telecomunicações	OGF	25,0	0,2	16,0	40,4	2,4%	0,08%	0,00%	0,00%
	OI ²	1.666,5	24,2	n/a					
Total		40.835,5	4.580,1	4.812,8	9.392,9	23,00%	1,96%	0,45%	0,33%

Fontes: Ministério do Planejamento, SIGA Brasil, Siafi, FGV/DAPP e Portal Transparência.

¹ Para o valor proposto de investimentos no setor portuário (ou SEP, valores incluídos no setor de Transportes), como ainda não foram divulgados no Siafi os valores para 2015, foi feita uma equivalência baseada nos investimentos propostos de 2014 e o orçamento total da SEP em 2015.

² O Orçamento de Investimento da Telebras foi divulgado apenas até o final de abril/2015 (ainda não foi divulgada a terceira portaria bimestral), portanto para calcular o valor semestral foi feita uma regra de três baseada do investimento dos 2 primeiros bimestres.

Por último, o Quadro 20 sintetiza resultados semestrais: os investimentos em infraestrutura como percentual do PIB semestral foram de apenas 0,33% frente a 2% para os investimentos federais como um todo (cerca de um sexto, um desempenho inferior ao ano de 2014).

Quadro 20 – Investimentos da União no 1º semestre de 2015: total e infraestrutura (R\$ milhões)

	Orçamento Total	Investimento					
		Orçado	Executado	RP Pagos	Valor Orçado/ Total Orçado	Executado + RP/Total Orçado	Executado + RP como % do PIB
Investimento OGU	2.086.615	224.691	41.178	15.680	10,77%	2,72%	2,00%
Investimento em Infraestrutura		40.836	4.580	4.813	1,96%	0,45%	0,33%

Fontes: Ministério do Planejamento, SIGA Brasil, Siafi, FGV DAPP e Portal Transparência.

Assim, se o ritmo de investimento se mantiver – o que com toda probabilidade só ocorrerá numa hipótese relativamente otimista, dada a crise fiscal que o País atravessa – os investimentos da União já serão significativamente menores ao final de 2015, quando comparados ao ano anterior.

De fato, no primeiro semestre de 2015 já é possível observar uma redução significativa comparando os resultados de 2014 com o executado na primeira metade de 2015 – de 2,77% para 2% do PIB. E no caso específico de infraestrutura, os desembolsos foram reduzidos desproporcionalmente – passaram de 0,52% para 0,33% do PIB.

Sem dúvida, os investimentos da União de 2% do PIB, dos quais apenas 0,33% em infraestrutura, representam uma distorção do ponto de vista de alocação de recursos públicos. Prioriza-se volume considerável de gastos em grande medida voltados ao consumo, cujo efeito se esvai em prazos relativamente curtos, à custa de subtrair bem-estar para as atuais e futuras gerações.

A distorção é ainda mais grave na medida em que são os gastos em infraestrutura econômica e social os relativamente mais afetados. São esses os investimentos mais críticos para sustentar o crescimento do País no médio e longo prazos, assegurando o acesso a serviços essenciais para empresas e cidadãos.

Nesse sentido, a reforma do Estado é imprescindível.

Se as distorções assinaladas não forem corrigidas, o País estará fadado a uma trajetória econômica muito abaixo de seu potencial, e níveis de bem-estar cuja melhora se dará de forma mais lenta que as expectativas da população.



4 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Fonte: /Shutterstock

A análise realizada neste trabalho permite concluir que os investimentos da União – e particularmente em infraestrutura – são os gastos do orçamento mais sujeitos a ajustes quando se faz necessário reduzir as despesas.

O orçamento é extremamente rígido tanto na determinação *ex ante* do destino das receitas, como na estrutura de despesas. Ademais, a dinâmica das despesas obrigatórias – e o desequilíbrio entre estas e as receitas da União – comprimem necessariamente os gastos discricionários, dos quais sobressaem os investimentos.

Os investimentos do governo são a variável de ajuste por conta das múltiplas distorções que caracterizam a mobilização de recursos pelo governo e os seus gastos. Só será possível ampliar de forma sustentável os investimentos do governo se houver uma mudança ampla e estrutural na forma do Estado se financiar e alocar seus recursos. E particularmente aqueles voltados para infraestrutura – projeta-se que o Governo Federal e as estatais nos próximos anos fiquem, no conjunto, limitados a investir menos do que 0,5% do PIB em infraestrutura.

Esta não é uma dinâmica irreversível: uma nova disciplina orçamentária e uma maior compreensão da sociedade quanto aos limites do possível no que diz respeito às obrigações do Estado brasileiro e suas prioridades se tornará indispensável, e parte de uma agenda de reformas para a retomada do crescimento em bases sustentáveis.

Agenda para o aumento da eficiência e eficácia dos gastos públicos

Dado o imperativo de mobilizar os recursos necessários para que o Estado cumpra com suas obrigações, as mudanças essenciais para aumentar a eficiência dos seus gastos e eficácia de seus serviços incluem:

- reduzir progressivamente o grau de vinculação e obrigatoriedade dos gastos públicos, e assegurar que a criação de qualquer despesa passe pelo filtro da racionalidade econômica e do interesse público;
- romper com o crescimento inercial das despesas, seja do orçamento da seguridade social, seja do orçamento fiscal, desindexando-as ao salário mínimo e outros indicadores;
- rever, de forma criteriosa, incentivos e desonerações fiscais, por meio de rigorosa análise custo-benefício;
- melhorar a qualidade dos gastos públicos reexaminando a racionalidade e os efeitos de todos os programas relevantes do Estado. Sugere-se como ponto de partida o “orçamento base zero”, como muitas empresas fazem, principalmente no contexto de um forte ajuste de contas;
- reavaliar de forma sistemática as políticas de subsídios ao crédito, proteção a setores ou a grupos específicos.

Uma revisão dessa natureza deve abranger igualmente as despesas públicas incorridas pelos três Poderes. Não deve haver qualquer tabu nesse aspecto; todos os itens significativos estariam sujeitos ao crivo do interesse público.

Essas reformas levariam a mudanças de duas ordens, igualmente críticas:

- possibilitariam uma retomada da trajetória de queda da dívida pública e redução em bases sustentáveis dos juros reais;

- ampliariam os recursos disponíveis para o investimento, com prioridade para a recomposição da infraestrutura no País.

De modo geral, há um duplo desafio: mudar não apenas a legislação e normas que impedem criar um maior espaço para os investimentos no orçamento federal, provendo mais flexibilidade na execução orçamentária, mas inaugurar novas práticas de política pública que reflitam o imperativo do país contar com um Estado moderno e eficiente, e programas que passem pelo crivo de rigorosa análise custo-benefício.

É necessário também introduzir uma avaliação rigorosa para o desempenho do funcionalismo do governo e reavaliar o conceito de estabilidade para os funcionários do Estado tanto no âmbito da eficiência quanto da equidade. Há um inchaço na máquina estatal que vai muito além dos milhares dos cargos de DAS, mas perpassa todas as instâncias da União e dos poderes constituídos: estados, municípios, Congresso e Judiciário.

O País necessita reinventar-se. Não é suficiente uma maior disciplina fiscal, ainda que seja essencial. Nem tampouco um maior respeito à coisa pública, ainda que igualmente crítico. Há de se repensar o Estado, suas múltiplas atribuições, a forma como os grupos de interesse e as corporações se apropriam dos recursos, se protegem da concorrência; e como depois de décadas, essas práticas se entranharam na consciência dos agentes públicos – e mesmo da sociedade – e no processo decisório.

O ponto de partida é **definir o que é o interesse público** e estabelecer políticas e práticas que sigam esse preceito básico. Essa é a essência para uma retomada do crescimento sustentável da economia, um novo dinamismo para a indústria e a melhora do bem-estar da população.



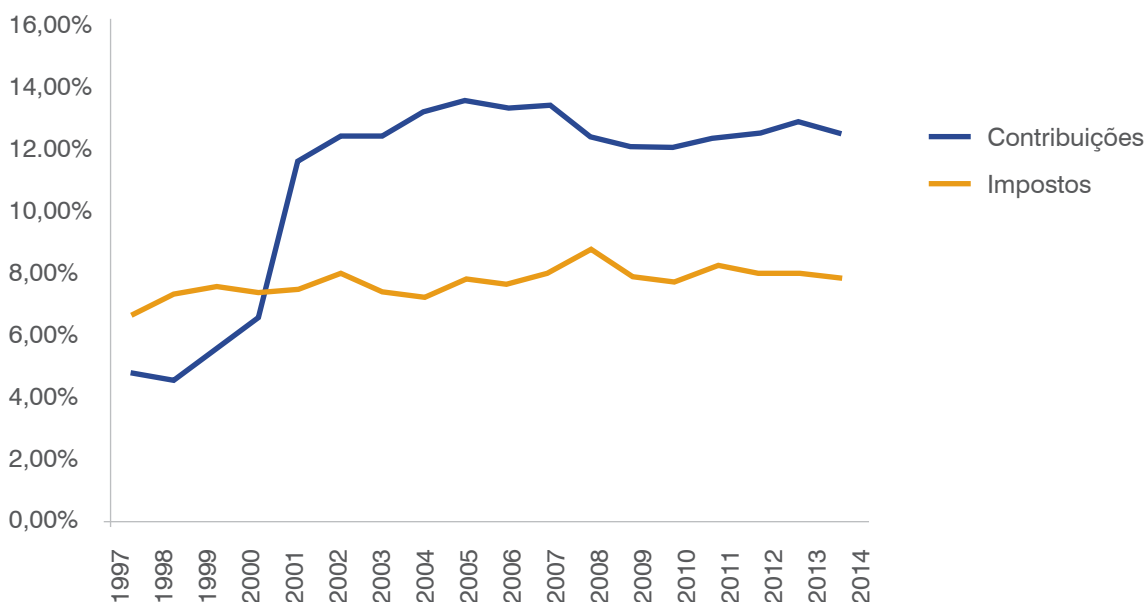
APÊNDICE A – DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DA UNIÃO

Fonte: Shutterstock

A necessidade de o governo elevar a receita para servir a dívida pública levou a um impasse. Caso elevasse os impostos, teria que dividir a arrecadação com estados e municípios; e se elevasse as contribuições, teriam que ser destinadas às áreas do Orçamento da Seguridade Social, e não para a Dívida Pública. Desse modo, a Desvinculação das Receitas da União (DRU) estipula que 20% das receitas da União poderiam ser provisoriamente desvinculadas das destinações fixadas pela Constituição. Assim, a receita arrecadada pelas contribuições poderia ser utilizada discricionariamente.

A última renovação foi efetivada em 2011, prorrogando a DRU até o final de 2015. O governo tem por objetivo elevar a 30% a desvinculação a partir de 2016. Uma PEC foi enviada no dia 8 de julho para que a DRU seja prorrogada até final de 2023, além do aumento proposto. O Gráfico A1 mostra a trajetória de arrecadação, com o salto dado pelas contribuições, que a partir de 2001 se posicionam sistematicamente acima da receita de impostos.

Gráfico A1 – Receitas de Contribuições¹ e Impostos² do Governo Federal



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Notas:

¹ Contribuições: Cofins, CPMF, CSLL, Cide-Combustíveis, Pis/Pasep, Salário-educação, Receitas da Previdência Social (Urbana e Rural) e outras contribuições.

² Impostos: IR, IPI, IOF, Imposto sobre Importação e outros impostos.

As receitas arrecadadas pelo Governo Federal e desvinculadas por conta da DRU são especificadas no Quadro A1.

Quadro A1 – Vinculação das receitas arrecadadas pelo Governo Federal (R\$ milhões)

	2010	2011	2012	2013	2014
Vinculação no âmbito da seguridade social	408.930	473.325	522.407	576.541	607.860
Vinculação no âmbito do orçamento fiscal	255.123	293.774	340.654	340.202	350.426
Desvinculadas	194.446	237.531	210.675	276.651	263.179
% Desvinculadas	22,65%	23,64%	19,62%	23,18%	21,55%
Total	858.499	1.004.630	1.073.736	1.193.394	1.221.465

Fonte: Orçamento Federal.

Na média, em 2010-2014, 22,1% das receitas da União foram desvinculadas por força da DRU. Dessa forma, além de promover maior liberdade na alocação dos recursos do governo, metas fiscais, como superávit primário, teriam maiores chances de serem cumpridas. Inicialmente tomada como medida provisória nos anos seguintes à implantação do Plano Real, a DRU vem sendo renovada desde então pela flexibilidade que proporciona na execução orçamentária.

CNI

Diretoria de Relações Institucionais (DRI)

Monica Messenberg Guimarães
Diretora de Relações Institucionais

Gerência-Executiva de Infraestrutura (Infra)

Wagner Ferreira Cardoso
Gerente-Executivo de Infraestrutura

Ilana Dalva Ferreira
Adriano Alves
Equipe Técnica

DIRETORIA DE COMUNICAÇÃO (Dircom)

Carlos Alberto Barreiros
Diretor de Comunicação

Gerência Executiva de Publicidade e Propaganda (GEXPP)

Carla Gonçalves
Gerente-Executiva de Publicidade e Propaganda

Walner de Oliveira Pessoa
Produção Editorial

DIRETORIA DE SERVIÇOS CORPORATIVOS (DSC)

Fernando Augusto Trivellato
Diretor de Serviços Corporativos

Área de Administração, Documentação e Informação (Adinf)

Maurício Vasconcelos de Carvalho
Gerente-Executivo de Administração, Documentação e Informação

Gerência de Documentação e Informação (Gedin)

Mara Lucia Gomes
Gerente de Documentação e Informação

Alberto Nemoto Yamaguti
Normalização

Claudio Frischtak
Katharina Davies



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA