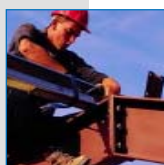


Nota Técnica

Nº 164

Abril de 2010

Orçamento e Direitos na Execução da LOA 2009



Orçamento e Direitos na Execução da LOA 2009

Introdução

Desde 2007, o INESC vem construindo uma nova metodologia de análise do orçamento público, buscando articular o marco dos direitos humanos e das desigualdades, com a medida de sua efetivação por meio das políticas públicas e do orçamento. ¹ De forma que a análise da execução orçamentária sob o prisma da metodologia Orçamento e Direitos Humanos pauta-se pelo estudo das obrigações do Estado em:

- a) garantir o seu financiamento com justiça social;
- b) aplicar o máximo de recursos disponíveis para a promoção dos direitos humanos; e
- c) promover a realização progressiva dos direitos humanos, contemplando a dimensão das desigualdades, especialmente de gênero e raça/etnia.

Com base nesta metodologia, a presente Nota Técnica analisa a execução orçamentária federal de 2009, do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, excluindo o refinanciamento da dívida pública.

O injusto financiamento do orçamento público

Em 2009 foram liquidados no orçamento fiscal e da seguridade social o montante de R\$ 1.115,72 bilhões, excetuando o refinanciamento dos títulos da dívida pública. As receitas correntes responderam por 2/3 do montante dos recursos que financiaram a LOA/2009. A tabela 1 revela que ocorreu uma frustração de R\$ 64,7 bilhões entre as receitas correntes previstas na arrecadação do orçamento de 2009 e a receita que foi efetivamente arrecadada (receita líquida). O orçamento aprovado pelo Congresso Nacional tinha uma previsão de arrecadar R\$ 721,8 bilhões de receitas tributárias e de contribuições, mas a arrecadação líquida destas receitas foi de R\$ 641,1 bilhões. O principal motivo para esta diferença foi o impacto da crise financeira internacional sobre a arrecadação dos tributos federais. Por outro lado, a queda na arrecadação das receitas correntes foi compensada por um incremento de R\$ 178,6 bilhões, em relação ao previsto na LOA/2009, das receitas de capital. Sendo que, 36% das receitas de capital foram resultados de operações de créditos internas, portanto, recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas. Essa situação é preocupante, pois aumenta o endividamento do Estado Brasileiro, gerando despesas futuras com pagamento de juros e amortização.

Nesse sentido, é importante garantir que a maior parte do financiamento do Estado seja realizada por meio da tributação. Os impostos e contribuições que pagamos para o Estado não devem ser considerados como uma mera obrigação do cidadão, mas como o

preço da nossa cidadania. A finalidade dos impostos é satisfazer as necessidades coletivas que não podem ficar por conta do mercado. Os tributos servem para financiar as atividades do Estado, que precisam de recursos para cumprir com suas obrigações de prestação de serviços essenciais à população.

A receita pública, composta principalmente por tributos, é fundamental para o desenvolvimento econômico, social e cultural do país, assegurando a realização progressiva dos direitos humanos, contemplando a dimensão das desigualdades, especialmente de gênero e raça/etnia. Todo um conjunto de serviços – segurança, educação, saúde, previdência e assistência social, transporte e comunicações, entre outros - depende e continuará dependendo, em larga medida, da ação do Estado. Se a receita tributária for insuficiente, o risco é que esses serviços essenciais não sejam prestados na medida necessária ou venham a ser financiados, em parte, por mecanismos alternativos e mais perigosos, como a inflação e o endividamento interno e externo.

O sistema tributário, conjunto de normas, depende também da nossa concepção de Estado: qual é o modelo de Estado que desejamos construir? Um Estado mínimo ou um Estado de Direito Democrático e Social, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar o desenvolvimento, a igualdade e a realização progressiva dos direitos humanos?

Um país que tenha como objetivos a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a expansão e garantia dos direitos humanos deve utilizar o sistema tributário como instrumento de distribuição de renda e redistribuição de riqueza, cobrando mais impostos de quem tem mais capacidade contributiva e aliviando a carga dos mais pobres.

Tabela 1
Receitas Executadas da LOA 2009, em R\$ milhões

Categoria econômica	Receita Prevista (a)	Receita Arrecadada Líquida (b)	Previsto versus Arrecadado (b)-(a)	Participação em %
Receitas Correntes	839.902,45	775.151,85	-64.750,60	66,33%
Receitas de Capital	203.648,88	382.266,56	178.617,68	32,71%
Receitas Correntes Intra-orçamentárias	12.349,87	11.125,81	-1.224,06	0,95%
Total	1.055.901,20	1.168.544,22	112.643,02	100,00%

Fonte: Siga Brasil

Elaboração INESC

Nota: Excluído o refinanciamento/rolagem da dívida.

A tabela 02 apresenta as bases de incidência dos tributos (impostos, contribuições e taxas) que financiam os orçamentos da seguridade social e fiscal. As receitas advindas da cobrança de tributos corresponderam a 90% das receitas correntes e a 60% do montante das receitas executadas na LOA 2009. O objetivo da tabela é mostrar sobre quem recai o peso do financiamento do Estado brasileiro, a partir da classificação dos tributos, revelando que a enorme regressividade do sistema tributário brasileiro permanece intocável.

Tabela 2
Estimativa do ônus tributário, por Base de Incidência, em 2009

	R\$ milhões	Participação
CARGA TRIBUTÁRIA TOTAL	698.288,64	Em %
Consumo	289.624,38	41,48%
Imposto sobre Importação	16.091,94	2,30%
I.P.I-Total	30.752,59	4,40%
Contribuição P/ Seguridade Social/COFINS	117.886,02	16,88%
Entidades Financeiras	7.384,15	1,06%
Demais Empresas	110.501,87	15,82%
Contribuição para o PIS/PASEP	31.755,40	4,55%
Entidades Financeiras	1.370,95	0,20%
Demais Empresas	30.384,44	4,35%
Cide-Combustíveis	4.828,37	0,69%
Imposto sobre Operações Financeiras	19.243,27	2,76%
Contribuição Previdenciária das Empresas	99.819,38	14,29%
Renda	279.679,61	40,05%
Renda do Trabalho	110.863,27	15,88%
I. Renda-Pessoa Física	14.840,32	2,13%
I.R.R.F- Rendimentos do Trabalho	52.176,57	7,47%
Contribuição Previdenciária dos Trabalhadores	43.846,38	6,28%
Renda Do Capital	128.757,31	18,44%
I.Renda-Pessoa Jurídica	84.520,59	12,10%
Entidades Financeiras	13.611,66	1,95%
Demais Empresas	70.908,93	10,15%
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	44.236,72	6,34%
Entidades Financeiras	9.032,55	1,29%
Demais Empresas	35.204,17	5,04%
Outras Rendas	40.059,02	5,74%
Patrimônio	474,56	0,07%
Imposto Territorial Rural (ITR)	474,56	0,07%
Outros (1)	128.510,09	18,40%

Fonte: SRF, STN e SIGA Brasil

Elaboração própria.

Nota:

(1) Inclui outros tributos administrados pela Receita Federal e outras contribuições previdenciárias.

Um tributo é considerado regressivo na medida em que tem uma relação inversa com o nível de renda do contribuinte, prejudicando as pessoas de menor poder aquisitivo. Os tributos regressivos são considerados indiretos, pois incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços, sendo passíveis de transferência para terceiros, ou seja, para os preços dos produtos adquiridos pelos consumidores. Em outras palavras, na tributação sobre o consumo, o pobre e o rico pagam o mesmo valor. No entanto, em relação ao salário e à renda de cada um, o pobre está sendo, proporcionalmente, muito mais onerado. Já um tributo progressivo aumenta a participação do contribuinte à medida em que cresce a sua renda. Com isso, é possível efetuar justiça tributária, cobrando proporcionalmente

mais impostos dos indivíduos com maior renda e patrimônio.

A tabela 2 mostra a arrecadação tributária de 2009, por base de incidência econômica dos tributos (consumo, patrimônio e renda), que alcançou R\$ 698,28 bilhões. A metodologia adotada na tabela busca identificar sobre quem recai o ônus do pagamento do tributo, pois nem sempre aquele que está legalmente obrigado a pagar o tributo arca com este ônus, principalmente as empresas que repassam para os preços de bens e serviços, incluindo a contribuição previdenciária (parte patronal) sobre folha de pagamentos.³ Portanto, adota-se a hipótese de translação total, isto é, de repasse aos preços de bens e serviços dos encargos tributários de responsabilidade das empresas.

As informações da tabela 2 permitem as seguintes considerações:

a) os dados revelam que 41% da arrecadação tributária federal tributos tem como base de incidência o consumo, porém quando se considera a arrecadação dos tributos de competência estadual (ICMS) e municipal (ISS), o peso da tributação sobre o consumo representa 55% da arrecadação tributária das três esferas de governo (federal, estadual e municipal), totalizando R\$ 569,93 bilhões.

b) quando se agrega a tributação incidente sobre o consumo com aquelas imputadas sobre a renda dos trabalhadores, incluindo a contribuição previdenciária de empregados e servidores públicos, fica revelado que o Estado no Brasil é financiado pelos trabalhadores assalariados e pelas classes de menor poder aquisitivo, que são responsáveis por 57% da arrecadação tributária da União, em 2009.

c) quando se compara os impostos e contribuições incidentes sobre os lucros dos bancos aos impostos e às contribuições calculadas sobre a renda dos trabalhadores observa-se que enquanto as entidades financeiras pagaram R\$ 22,64 bilhões em CSLL e IRPJ, os trabalhadores pagaram quase cinco vezes mais tributos diretos que os bancos, R\$ 110,86 bilhões;

d) o único imposto sobre patrimônio de competência da União, o Imposto Territorial Rural (ITR), foi responsável por somente 0,07% da arrecadação tributária, apesar das terras rurais improdutivas responder por 63,8% da área ocupada pelos imóveis rurais

Os resultados da arrecadação tributária de 2009 corroboram para perversa, injusta e regressiva estrutura de financiamento do Estado brasileiro, que é fruto das alterações realizadas nas legislações infraconstitucionais nos últimos anos. Entre as alterações realizadas destaca-se a que isentou lucros e dividendos recebidos pelos sócios capitalistas do pagamento do imposto de renda. Além disso, as modificações ocorridas no sistema tributário privilegiaram o aumento de alíquotas de tributos sobre consumo, ao invés, de uma maior tributação da renda e do patrimônio.

Com base nos dados da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) do IBGE de 2002/2003⁵, estima-se que as famílias com renda de até dois salários mínimos arcam como uma carga tributária indireta de 46% da renda familiar, enquanto as famílias com renda

superior a 30 salários mínimos gastam 16% da renda em tributos indiretos. Quando considerada a tributação direta, as famílias de mais baixa renda (até dois salários mínimos) suportam uma carga tributária total de 48,8%, enquanto aquelas de renda mais elevada, acima de 30 salários mínimos, apenas 26,3%. O resultado é uma carga tributária regressiva, significando que o Estado brasileiro é financiado, em grande parte, pelas classes de menor poder aquisitivo e pelos trabalhadores, com a população de baixa renda suportando uma elevada tributação indireta.

Por outro lado, a regressividade tributária no Brasil não foi ainda devidamente analisada, considerando as dimensões de gênero e raça, que são estruturantes da desigualdade no país. Assim, as categorias gênero e raça têm sido ausentes no debate tributário brasileiro.

O INESC a partir da metodologia Orçamento e Direitos Humanos vem incorporando essas dimensões na análise do orçamento público. Nesse sentido, o levantamento que realizamos, com base nos microdados da PNAD/2008, considerando o rendimento mensal de todas as fontes para pessoas de 10 anos ou mais de idade), revela, que **85% da população negra⁶ recebeu rendimentos de até dois salários mínimos, em 2008**, este percentual decresce para 68% entre os brancos/as. Sendo que 89% das mulheres negras tiveram rendimentos de até dois salários mínimos, em 2008. **No mesmo ano, 58% das pessoas que recebiam até dois salários mínimos eram negros/as, enquanto 78% da população com rendimentos acima de 30 salários mínimos eram representada por brancos/as.** Isso significa que o peso dos tributos regressivos está, sobretudo na população negra, particularmente, as mulheres negras, que pagam proporcionalmente, em relação aos seus rendimentos, muitos mais impostos que os homens brancos.

Opções econômicas a limitar a promoção dos direitos

O ano de 2009 foi marcado pela crise econômica global, que teve desdobramentos importantes sobre o orçamento brasileiro, entre eles, a perda de arrecadação de impostos e contribuições. Diante da crise de 2009, esperava-se que o governo brasileiro fosse expandir fortemente os gastos com direitos para proteger os cidadãos da instabilidade econômica, contudo, a opção da equipe econômica foi a de manter um superávit primário elevado. Em 2009, o superávit primário do setor público consolidado foi de 1,93% do PIB, já descontando o resultado dos investimentos do RC (0,57% do PIB), enquanto as principais economias mundiais apresentaram déficit fiscal.

Nesse sentido, a Organização Internacional do trabalho (OIT) revela que o Brasil foi o país que teve em 2008 o menor gasto relativo, entre os aqueles que integram o G-20, em medidas para reduzir o impacto da crise financeira global. Conforme a OIT, o Brasil gastou o equivalente a 0,2% do PIB em incentivos fiscais, ficando com o pior desempenho entre os 32 países que também anunciaram recursos. A Organização conclui, com base nas medidas anunciadas por 32 países contra a crise, que o montante destinado a pacotes de estímulo chegou a US\$ 1,19 trilhão, mas que apenas 1,8% do total foi investido em ações de proteção social e somente 9,2% das despesas foram destinadas a

promover o emprego. Portanto, o conservadorismo fiscal no Brasil é bem mais rígido que em outros países.

No Brasil as medidas de desonerações tributárias adotadas para combater a crise afetaram o financiamento do orçamento da seguridade social, enfraquecendo a capacidade deste orçamento para cobrir com suas receitas exclusivas as despesas previdenciárias, de assistência social e de saúde. As receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) apresentaram uma queda de 3,57%, em relação a 2008, em termos reais, deflacionados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI). Os tributos que mais contribuíram para esta queda de arrecadação foram a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e a contribuição social para o PIS/Pasep, que são fontes importantes no financiamento da seguridade social brasileira, respondendo por 49% do declínio da arrecadação tributária, em 2009, sofrendo com os impactos diretos do declínio do Produto Interno Bruto e, principalmente, as desonerações tributárias estimadas em R\$ 24 bilhões⁸.

Este quadro revela que governo brasileiro não vem aplicando o máximo de recursos para a promoção dos direitos humanos, o que se agrava com a apropriação de recursos que pertencem à seguridade social pelo orçamento fiscal. Essa apropriação indevida vem viabilizando desde 2000, a realização de superávit primário para o pagamento de juros da dívida, a custo da não utilização integral das receitas arrecadadas para as políticas de saúde, assistência social e previdência.

Com isso, mesmo em um ano de crise, o orçamento da seguridade social deixou de contar com parcelas importantes de suas fontes tributárias exclusivas determinadas no art. 195 da Constituição Federal. Assim, por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU) foram transferidos para o Orçamento Fiscal o montante de R\$ 39,2 bilhões, conforme revela a tabela 3, extraída do “Relatório resumido da execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos de 2009” divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Tabela 3
Demonstrativo das receitas desvinculadas(DRU) da Seguridade Social
Janeiro a dezembro de 2009

Receitas	R\$ em milhões
Receitas Correntes	39172,81
Receita de Contribuições	38.484,18
Receita da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social	22.841,64
REFIS e PAES - COFINS	103,16
Cota-Parte da Contribuição Sindical	62,93
Receita da Contribuição sobre a Movimentação Financeira	-13,5
REFIS e PAES- CPMF	4,71
Contribuição para Custeio das Pensões Militares	336,25
Cont.S/Rec. Sorteios Realiz. p/ Ent. Filantr.	0,02
Contribuição sobre a Receita da Loteria Federal	10,33
Contribuição sobre a Receita da Loteria Esportiva	4,68
Contribuição sobre a Receita das Loterias de Números	447,67
Contribuição sobre a Receita da Loteria Instantânea	7,77
Prêmios Prescritos de Loterias Federais	25,49
Contr.s/Rec. Conc. Prog. Dest. Prat. Desp-Mod. Fute	2,2
Outros Prêmios Prescritos	1,32
Receita das Contribuições para o PIS/PASEP	6.065,35
REFIS e PAES-PIS/PASEP	22,47
Receita da Contribuição sobre o Lucro Líquido PJ	8.544,95
REFIS e PAES - CSLL- PJ	16,74
Outras Contribuições Sociais	0,07
Outras Receitas Correntes	688,63

Fonte: STN – RRO – Dezembro de 2009

Elaboração própria

Orçamento e direitos em 2009: uma análise por função

Esta seção analisa brevemente a execução das despesas orçamentárias por função, que é um nível de agregação das diversas áreas de gastos que compete ao setor público. A tabela 4 apresenta os valores liquidados efetivamente na LOA/2009 comparativamente a LOA/2008, deflacionados pelo IGP-DI (médias dos índices mensais).

Convém ressaltar que os valores apresentados na tabela 4 são referentes aos liquidados efetivamente na LOA de 2009, isto é, “Liquidado (Subelemento) do Governo” subtraído o “Restos a Pagar Não-Processado Inscrito”, computado indevidamente como execução pelo governo. Os valores divulgados publicamente como liquidados pelo governo estão “inchados” por uma mudança na contabilização das despesas liquidadas. O governo passou a incluir na variável “liquidado” do orçamento público os Restos a Pagar (RP) não processados. Neste caso, o RP-não processado deveria ser liquidado e incluído no exercício seguinte, como até então vinha acontecendo. Essa modificação, não opinião do INESC⁹, contraria a Lei nº 4.320/64, pois a liquidação somente ocorre se há certeza absoluta de que uma obra prevista no orçamento foi concluída ou um serviço foi prestado.

O orçamento fiscal e da seguridade social apresentou um decréscimo real de 11,88% em relação a 2008, ao que tudo indica um reflexo direto da queda da arrecadação tributária ocorrida no ano passado, conforme destacado anteriormente. Contudo, esta queda na execução orçamentária de 2009, não foi homogênea. Chama atenção na tabela 4 que algumas funções apresentaram um expressivo crescimento em relação ao ano anterior, como Saneamento (73,62%), Transporte (68,49%) e Urbanismo (45,59%), que pode ser explicado pela execução das despesas do Programa de Aceleração Econômica (PAC). Porém, essas funções representaram apenas 1% do montante liquidado nos orçamentos fiscal e da seguridade, em 2009.

Mesmo diante do quadro de caos urbano, como revela o estudo do IPEA¹⁰, que faz uma análise da habitação e do saneamento no país com base nos dados da PNAD 2007. Na habitação, mesmo com avanços, o Brasil tem 56 milhões de pessoas morando em condições inadequadas, o que correspondia a 34,5% da população urbana em 2007. De acordo com o estudo, nessas habitações há pelos menos um destes fatores: falta esgoto, falta rede de água, as paredes não são duráveis, o banheiro é coletivo, domicílios em favelas, irregularidade fundiária ou adensamento excessivo (muita gente dividindo a mesma casa). O estudo também revela que um a cada três brasileiros da área urbana não tem condições dignas de moradia.

Importante observar que no âmbito dessas funções e do PAC não há nenhum programa orçamentário visando reduzir as profundas desigualdades de gênero e de raça, apesar, dos indicadores de habitação¹¹, revelar que são os domicílios chefiados por negros/as aqueles que se encontram sempre em piores condições. Devido ao fato de estarem localizados em assentamentos subnormais, isto é, com ausência ou com precárias condições de esgotamento sanitário, abastecimento de água ou coleta de lixo.

Outras duas funções que apresentaram acréscimo em relação a 2008 foram a de trabalho (27,95%) e educação (26,57%). Na função educação, a maior fatia de recursos se destina ao programa Brasil Universitário, que teve R\$ 18,5 bilhões, que são todas as ações voltadas para graduação, o que inclui a criação das novas universidades e o ProUni. Em segundo lugar aparece o programa Brasil Escolarizado com ações voltadas para a educação infantil e o ensino médio.

O maior acréscimo na função trabalho foi puxado pelo programa “integração das políticas públicas de emprego, trabalho e renda”, que respondeu por 90% do valor liquidado nesta função. Nesse programa são pagos os valores do seguro-desemprego, cujo desembolso foi recorde, em 2009, de acordo com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), somando R\$ 19,57 bilhões. No ano anterior, o total havia sido de R\$ 14,71 bilhões.

No âmbito da estrutura do sistema de emprego público financiada com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) perde-se anualmente cerca de 4 bilhões, pois uma parte das receitas que advém do PIS/PASEP são retiradas pela DRU. Aliás, vem ocorrendo uma situação inusitada nos últimos anos, que é uma diminuição das contribuições PIS/Pasep nas fontes de receitas dos programas do MTE e aumento da dependência dos chamados recursos financeiros próprios, ou seja, aqueles que decorrem de aplicações financeiras, nas elevadas taxas de juros, o que transforma o FAT em sócio do financiamento da dívida pública brasileira. Isto é paradoxal, a mesma taxa de juros que compromete a expansão e a geração de emprego no país e ampliação do orçamento social, tem sido importante no financiamento das ações do programa “integração das políticas públicas de emprego, trabalho e renda”, no âmbito do MTE.

O Sistema Público de Emprego tem como principal fonte de financiamento a contribuição social para o PIS/Pasep. Este um tributo regressivo que é repassado ao preço de bens e serviços. Contudo, o acesso ao principal benefício do Sistema, que é o seguro-desemprego está limitado aos trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho. **Essa limitação exclui, principalmente, as mulheres e os negros da proteção do sistema público de emprego, que estão em sua maioria inseridos em relações informais de trabalho.**

Por fim, os dados da tabela 4 também revelam que as funções Previdência, Saúde e Assistência Social tiveram em conjunto um crescimento de 10,8%, em termos reais, em relação a 2008. Isso reforça a importância do orçamento da seguridade social e a garantia de recursos exclusivos e vinculados, não suscetíveis a cortes, pois mais de 85% dos gastos são de benefícios previstos constitucionalmente. As três funções em conjunto responderam por 35% do orçamento liquidado em 2009, e são fundamentais para a garantia e a expansão dos direitos no Brasil. Contudo, a função mais representativa do orçamento público continua sendo “encargos especiais”, que apesar do decréscimo de 28%, em relação a 2008, respondeu por quase metade do orçamento liquidado, em 2009, devido às despesas financeiras destinadas ao pagamento de juros e amortização da dívida pública.

Tabela 4
Evolução do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, excetuando o refinanciamento/rolagem da dívida pública
Em R\$ milhões, deflacionado pelo IGP-DI (média dos índices mensais)

Função	Liquidado efetivo da Lei Orçamentária Anual (1)				Varição em %
	2008	Participação em %	2009	Participação em %	2009/2008
01 - LEGISLATIVA	4.908,71	0,40%	4.786,36	0,44%	-2,49%
02 - JUDICIARIA	18.151,59	1,48%	19.163,59	1,77%	5,58%
03 - ESSENCIAL A JUSTICA	4.353,71	0,35%	4.747,37	0,44%	9,04%
04 - ADMINISTRACAO	13.469,35	1,10%	15.238,28	1,41%	13,13%
05 - DEFESA NACIONAL	20.777,27	1,69%	23.249,85	2,15%	11,90%
06 - SEGURANCA PUBLICA	5.622,09	0,46%	6.542,69	0,60%	16,37%
07 - RELACOES EXTERIORES	1.939,41	0,16%	1.521,81	0,14%	-21,53%
08 - ASSISTENCIA SOCIAL	29.174,17	2,37%	33.116,09	3,06%	13,51%
09 - PREVIDENCIA SOCIAL	262.157,31	21,34%	290.185,64	26,81%	10,69%
10 - SAUDE	45.350,71	3,69%	49.733,16	4,59%	9,66%
11 - TRABALHO	22.376,56	1,82%	28.630,58	2,64%	27,95%
12 - EDUCACAO	25.053,19	2,04%	31.708,59	2,93%	26,57%
13 - CULTURA	557,62	0,05%	698,13	0,06%	25,20%
14 - DIREITOS DA CIDADANIA	993,58	0,08%	1.153,23	0,11%	16,07%
15 - URBANISMO	1.140,39	0,09%	1.660,35	0,15%	45,59%
16 - HABITACAO	155,54	0,01%	135,75	0,01%	-12,72%
17 - SANEAMENTO	486,73	0,04%	845,07	0,08%	73,62%
18 - GESTAO AMBIENTAL	1.513,70	0,12%	1.683,43	0,16%	11,21%
19 - CIENCIA E TECNOLOGIA	4.189,10	0,34%	5.021,48	0,46%	19,87%
20 - AGRICULTURA	8.094,49	0,66%	11.484,83	1,06%	41,88%
21 - ORGANIZACAO AGRARIA	2.559,50	0,21%	2.514,26	0,23%	-1,77%
22 - INDUSTRIA	2.162,85	0,18%	1.335,68	0,12%	-38,24%
23 - COMERCIO E SERVICOS	1.364,60	0,11%	1.411,79	0,13%	3,46%
24 - COMUNICACOES	414,02	0,03%	405,44	0,04%	-2,07%
25 - ENERGIA	470,45	0,04%	645,30	0,06%	37,17%
26 - TRANSPORTE	4.947,89	0,40%	8.336,88	0,77%	68,49%
27 - DESPORTO E LAZER	207,66	0,02%	153,65	0,01%	-26,01%
28 - ENCARGOS ESPECIAIS	745.957,35	60,72%	536.442,26	49,55%	-28,09%
99 - RESERVA DE CONTINGENCIA	0,00	0,00%	0,00	0,00%	-
TOTAL	1.228.549,55	100,00%	1.082.551,51	100,00%	-11,88%

Fonte: Senado Federal/Siga Brasil

Elaboração: INESC

Nota:

(1) O "Liquidado Efetivo da LOA" é igual "Liquidado (Subelemento) do Governo" subtraído o "Restos a Pagar Não-Processado Inscrito", computado indevidamente como execução pelo governo.

A tabela 5 apresenta o orçamentos fiscal e da seguridade social por função, em 2009, excluindo o refinanciamento/rolagem da dívida pública. Na tabela são apresentados os valores autorizados, que refletem as variações ocorridas (para maior ou para menor) no montante de dotações de recursos alocadas na IOA 2009. Assim, é possível que a ação de uma unidade orçamentária tenha sua dotação aumentada em função de um maior ingresso de receita global, ou ser reduzida devido à abertura de crédito extraordinário em favor de um outro órgão.

Além disso, são apresentados três critérios para os valores liquidados nas funções orçamentárias de 2009, de forma a expressar maior transparência na análise da execução da LOA/2009. Para tanto, foram incluídas duas colunas que apresentam os “Restos a Pagar não-processados inscrito” e “Restos a Pagar não-processado pago”. Os “Restos a Pagar não-processados” são serviços ou bens não concluídos nem entregues. Essas são despesas sobre as quais não há nenhuma garantia de que serão realizadas, pois, não criaram a obrigação de pagamento, podendo ser canceladas a qualquer momento, motivo suficiente para que não sejam agregadas às despesas liquidadas.

Ao fazer a inscrição de Restos a Pagar, no final do exercício, o governo reconhece como despesa um fato que ainda não ocorreu, ou seja, uma despesa que não ocorreu. Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal definiu que a despesa seja reconhecida pela competência, o que implicaria na eliminação dos restos a pagar não processados. Destaca-se que, *“o art. 38 da Lei nº 4.320/64 só poderá ser cumprido se a inscrição da despesa em Restos a Pagar for responsabilmente lastreada com o respectivo comprometimento da receita obtida no exercício de seu empenho. Esse artigo determina que o valor decorrente de uma eventual anulação da despesa empenhada deverá retornar à dotação inicial e, quando essa anulação ocorrer após o encerramento do exercício em que a despesa tiver sido empenhada (caso típico da despesa inscrita em Restos a Pagar), a importância correspondente reverterá como receita do exercício em que ocorrer a referida anulação.”*¹²

Os dados da tabela 5 revelam que a diferença entre os valores que foram efetivamente liquidados na LOA de 2009, isto é, subtraído os restos a pagar não-processados inscritos e o montante liquidado na execução orçamentária do governo foi de R\$ 68,16 bilhões. Os “restos a pagar” apesar de terem sido gerados em anos anteriores, no momento em que são pagos representam um desembolso financeiro contra o caixa do Tesouro Nacional, impactando o exercício financeiro vigente.

Feita essa ressalva metodológica observa-se na tabela 5, que a execução efetiva da LOA/2009 foi de 83,7%. Assim, ao analisarmos a execução orçamentária sem o “truque” contábil do governo, algumas das funções relacionadas à garantia de direitos apresentam uma execução muito abaixo da média: esporte e lazer (10,5%); habitação (11,1%), urbanismo (24,81%); gestão ambiental (39,87%); organização agrária (44,55%), cultura (53,65%) e direitos da cidadania (61,54%).

As funções que apresentam baixa execução orçamentária são exatamente aquelas que estão relacionadas a problemas cruciais para a população e que necessitam da intervenção do Estado, sendo pontos nevrálgicos na conquista dos direitos da cidadania, na luta contra as desigualdades e fundamentais para avanços na realização progressiva dos direitos humanos no Brasil. Por outro lado, os valores liquidados nas funções relacionadas aos direitos da seguridade social: previdência, assistência e saúde; além da educação e trabalho conseguem preservar a sua execução, pois têm a maior parte dos recursos de natureza obrigatória, ou seja, sua execução está vinculada a preceitos constitucionais ou a alguma norma legal. O que obriga a sua aplicação ou impede, em tese, qualquer desvio, explicando os altos níveis de execução orçamentária.

Tabela 5 - Orçamento Fiscal e da Seguridade Social por Função em 2009
(Excluído Refinanciamento/Rolagem da Dívida Pública)

Função (Cod/Desc)	Autorizado A	Liquidado Governado B	RP Não- Processado Inscrito C	Liquidado Efetivo da LOA (1) D= B-C	% Execução (2) E= D/A	RP Não- Processado Pago F	Liquidado Real no ano (3) G= D+F
01 - LEGISLATIVA	5.592.637.365	5.163.880.131	377.520.388	4.786.359.744	85,6%	248.786.467	5.035.146.211
02 - JUDICIARIA	20.756.505.244	20.463.605.786	1.300.019.287	19.163.586.500	92,3%	829.745.298	19.993.331.797
03 - ESSENCIAL A JUSTICA	5.157.836.607	4.994.721.417	247.355.011	4.747.366.406	92,0%	256.315.368	5.003.681.774
04 - ADMINISTRACAO	18.903.218.028	17.078.292.135	1.840.014.480	15.238.277.655	80,6%	850.391.553	16.088.669.208
05 - DEFESA NACIONAL	29.272.409.693	26.147.139.833	2.897.292.667	23.249.847.166	79,4%	1.836.197.812	25.086.044.978
06 - SEGURANCA PUBLICA	8.895.756.696	7.991.291.125	1.448.602.610	6.542.688.516	73,5%	719.413.727	7.262.102.243
07 - RELACOES EXTERIORES	1.880.882.132	1.548.807.996	26.996.218	1.521.811.778	80,9%	14.029.769	1.535.841.547
08 - ASSISTENCIA SOCIAL	34.328.677.411	33.335.541.043	219.454.603	33.116.086.440	96,5%	82.298.643	33.198.385.083
09 - PREVIDENCIA SOCIAL	294.499.067.640	291.079.255.477	893.614.877	290.185.640.600	98,5%	486.664.472	290.672.305.072
10 - SAUDE	59.558.837.469	58.148.973.463	8.415.815.007	49.733.158.456	83,5%	3.656.897.941	53.390.056.397
11 - TRABALHO	30.657.681.605	29.300.856.977	670.281.005	28.630.575.972	93,4%	638.416.042	29.268.992.013
12 - EDUCACAO	39.904.822.756	36.679.526.521	4.970.940.632	31.708.585.889	79,5%	2.675.596.737	34.384.182.626
13 - CULTURA	1.301.168.119	1.119.576.844	421.449.339	698.127.505	53,7%	280.554.309	978.681.814
14 - DIREITOS DA CIDADANIA	1.873.974.809	1.569.164.091	415.932.257	1.153.231.834	61,5%	349.272.640	1.502.504.473
15 - URBANISMO	6.692.946.179	4.710.715.910	3.050.364.347	1.660.351.562	24,8%	1.639.076.835	3.299.428.397
16 - HABITACAO	1.222.683.225	1.010.904.881	875.153.613	135.751.268	11,1%	572.840.888	708.592.156
17 - SANEAMENTO	3.111.855.045	3.018.961.464	2.173.887.676	845.073.787	27,2%	780.962.016	1.626.035.803
18 - GESTAO AMBIENTAL	4.222.104.845	3.697.451.936	2.014.025.638	1.683.426.299	39,9%	1.535.340.729	3.218.767.028
19 - CIENCIA E TECNOLOGIA	6.559.222.739	6.190.020.531	1.168.536.826	5.021.483.705	76,6%	752.423.013	5.773.906.718
20 - AGRICULTURA	18.041.210.737	14.722.850.853	3.238.021.988	11.484.828.865	63,7%	1.342.600.406	12.827.429.272
21 - ORGANIZACAO AGRARIA	5.643.836.144	4.844.686.080	2.330.424.475	2.514.261.605	44,5%	1.242.845.182	3.757.106.787
22 - INDUSTRIA	3.333.413.089	1.601.644.758	265.964.392	1.335.680.366	40,1%	104.205.823	1.439.886.189
23 - COMERCIO E SERVICOS	5.374.505.715	4.035.522.371	2.623.736.700	1.411.785.671	26,3%	786.474.957	2.198.260.628
24 - COMUNICACOES	752.171.182	534.288.749	128.847.844	405.440.906	53,9%	62.971.723	468.412.629
25 - ENERGIA	967.252.460	809.965.950	164.664.235	645.301.715	66,7%	72.049.369	717.351.084
26 - TRANSPORTE	19.290.555.533	16.505.399.965	8.168.524.808	8.336.875.157	43,2%	5.701.208.263	14.038.083.420
27 - DESPORTO E LAZER	1.463.976.971	982.220.417	828.568.697	153.651.720	10,5%	326.768.939	480.420.660
28 - ENCARGOS ESPECIAIS	644.228.584.969	553.424.220.961	16.981.965.069	536.442.255.893	83,3%	5.326.002.088	541.768.257.981
99 - RESERVA DE CONTINGENCIA	19.162.344.387	0	0	0	0,0%	0	0
TOTAL	1.292.650.138.794	1.150.709.487.665	68.157.974.687	1.082.551.512.978	83,7%	33.170.351.008	1.115.721.863.986

Fonte: Senado Federal/Siga Brasil

Elaboração: INESC

(1) O "Liquidado Efetivo da LOA" é igual "Liquidado (Subelemento) do Governo" subtraído o "Restos a Pagar Não-Processado Incrito", computado indevidamente como execução pelo governo.

(2) O percentual de execução é calculado a partir da divisão do "Liquidado Efetivo da LOA" pelo "Autorizado" da LOA.

(3) O "Liquidado Real no Ano" é igual a soma do "Liquidado Efetivo da LOA" e do "Restos a Pagar Não-Processado Pago".

Importante registrar que a função mais representativa da garantia dos direitos, que é a da Previdência Social teve liquidado efetivamente na LOA de 2009, R\$ 290,19 bilhões, o que equivale a 26,81% do montante do Orçamento Fiscal e da Seguridade no ano passado. Contudo, o acesso aos direitos previdenciários no Brasil ainda está distante da universalização e também não há registro de iniciativas governamentais no âmbito desta Função do Orçamento Público que contemple a dimensão das desigualdades de raça e de gênero.

Apesar dos dados da cobertura previdenciária revelar a maior exclusão de mulheres e negros no acesso à este direito. A exclusão previdenciária decorre da inserção no mercado de trabalho e revela claramente a persistente desigualdade de raça e de gênero em nosso país. Os dados divulgados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no Relatório do Plano Plurianual de 2008 confirmam que os excluídos da proteção previdenciária brasileira são, principalmente, as mulheres e os negros. De acordo com o relatório que apenas 38,4% das mulheres negras conseguiam contribuir para a previdência social, ou seja, 61,6% delas estão sem cobertura previdenciária. Essa situação é decorrente da inserção mais vulnerável no mercado de trabalho, refletindo desigualdade de gênero e de raça no acesso ao direito ao trabalho e, por consequência, ao direito previdenciário.

Por fim, se o governo vem mostrando dificuldades de expansão e universalização dos gastos orçamentários que garantem a concretude para efetivação dos direitos, de outro lado, essa não tem sido a realidade para o cumprimento das metas das despesas financeiras no orçamento, uma vez que, na execução da LOA de 2009 foram liquidados efetivamente com pagamento de juros e encargos da dívida, R\$ 124,60 bilhões. Além da liquidação de R\$ 252,25 bilhões com amortização da dívida, o que totaliza o montante de R\$ R\$ 376,27 bilhões com despesas financeiras, ou seja, 35% do liquidado efetivo da LOA de 2009.

Notas:

¹ Ver nesse sentido. INESC. *Orçamento e direitos: construindo um método de análise do orçamento à luz dos direitos humanos*. Brasília: INESC, outubro de 2009.

² HICKMANN, Clair. SALVADOR, Evilasio. *Dez anos de derrama: a distribuição da carga tributária no Brasil*. Brasília: Unafisco Sindical, 2006.

³ Portanto, adota-se a hipótese de translação total, isto é, de repasse aos preços de bens e serviços dos encargos tributários de responsabilidade das empresas. Corroboram para esta hipótese: SIQUEIRA, Rozane; NOGUEIRA, Jose; SOUZA, Evaldo. A incidência final dos impostos indiretos no Brasil: efeitos da tributação de insumos. *Revista Brasileira de Economia*, v. 55, p. 513-544, 2001. Um estudo baseado com modelos econométricos, que segue uma proxy dessa classificação, pode ser visto em FULLER TON, Don. METCALF, Gilbert. Tax incidence. *National bureau of economica Research*, 2002 (Working Paper, nº 8829). Disponível em: <http://papers.nber.org/paper/w8829> acesso em 12 de outubro de 2008.

⁴ Com base nos dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) publicados em: DIEESE. *Anuário dos trabalhadores*. São Paulo: DIEESE, 2007.

⁵ ZOCKUN, Maria (Coord.). *Simplificando o Brasil: propostas de reforma na relação econômica do governo com o setor privado*. São Paulo: FIPE, 2005.

⁶ Incluindo a pessoas que se declaram de cor negra e parda na PNAD de 2008.

⁷ OIT. *World of Work Report 2009: The Global Jobs Crisis and Beyond / International Labour Office*. Geneva: ILO, International Institute for Labour Studies, 2009.

⁸ Ver maiores detalhes na Nota Técnica 163 do INESC.

⁹ Ver maiores detalhes em: INESC. *Boletim de Orçamento, 2006*. Brasília: INESC, 2007.

¹⁰ IPEA. *Comunicado da Presidência nº 13 - Pnad 2007: Primeiras análises - Saneamento básico e habitação*, Brasília, 21 de outubro de 2008. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>.

¹¹ Conforme estudo “RETRATO DAS DESIGUALDADES DE GÊNERO E RAÇA – 3ª EDIÇÃO” realizado pelo IPEA e publicado pelo UNIFEM e Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, em 2008.

¹² FERNANDES, Ernani. *Restos a pagar*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas, Governo e Gestão, 2004. Monografia do I curso de especialização em orçamento e políticas públicas, p. 10.

Brasília, abril de 2010.

Evilasio Salvador
Pesquisador Associado do INESC



EXPEDIENTE

INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos - End: SCS - Qd. 08, Bl B-50 - Salas 431/441 Ed. Venâncio 2000 - CEP: 70.333-970 - Brasília/DF - Brasil - Fone: (61) 3212 0200 - Fax: (61) 3212 0216 - E-mail: protocoloinesc@inesc.org.br - Site: www.inesc.org.br - Conselho Diretor: Analuce Rojas, Armando Martinho Raggio, David Fleisher, Eva Faleiros, Fernando Paulino, Jurema Werneck, Luiz Gonzaga, Oswaldo Braga Jr. e Taciana Gouveia - Colegiado de Gestão: Atila Roque, Iara Pietricovsky, José Antônio Moroni - Assessores(as): Alessandra Cardoso, Alexandre Ciconello, Ana Paula Felipe, Cleomar Manhas, Edécio Vigna, Eliana Magalhães, Lucídio Barbosa, Márcia Acioli, Ricardo Verdum - Diagramação: Ivone Melo.