

Despesas discricionárias de custeio: uma análise das destinações dos gastos do IBGE

Discretionary expenses of costing: an analysis of the destinations of IBGE's expenditure

Júlia Gonçalves Peres¹
Lucas Neckel Paim Braga²
Fabiano Maury Raupp³

RESUMO

Este estudo foi desenvolvido com o objetivo de analisar a execução orçamentária do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no ano de 2016, com enfoque em suas despesas discricionárias de custeio para identificar as destinações dos gastos públicos do órgão, por atividades e unidades estaduais. O suporte teórico traz discussões sobre gasto público, despesa pública e despesas discricionárias. O estudo é caracterizado como pesquisa descritiva, realizada por meio de análise documental, de modo que a coleta dos dados ocorreu por meio de consultas ao Sistema Integrado de Administração Financeira e ao Relatório de Gestão de 2016 elaborado pelo IBGE. Os dados coletados foram organizados em planilhas de análise que são apresentadas no corpo do estudo, com análise individualizada para cada um dos três grupos de gastos pesquisados: análise da execução total, análise da execução das despesas discricionárias de custeio e análise da execução das despesas discricionárias de infraestrutura. Os resultados destacam as atividades que consumiram mais recursos, os elementos de

1 Mestre em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc). E-mail: juliaperezes@hotmail.com

2 Mestre em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc). E-mail: lucasbraga@hotmail.com

3 Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor Associado da Escola Superior de Administração e Gerência da Universidade do Estado de Santa Catarina (Esag/Udesc). E-mail: fabiano-raupp@hotmail.com

custeio que se mostraram mais onerosos e, ainda, as unidades estaduais (UEs), que absorveram maior parte das despesas de custeio. As UEs contempladas representam aproximadamente 80% dos gastos na referida despesa. Em alguns casos, os gastos tiveram suas classificações contábeis agregadas de forma a não prejudicar a análise, uma vez que uma mesma finalidade/tipo de gasto pode ser atribuída a diferentes subelementos de despesa. Os resultados podem contribuir para a definição de políticas orçamentárias e planos de atividades, embasar tomadas de decisão, além de dar transparência ao fluxo de créditos operado pelas instituições públicas nas diferentes dimensões assumidas por elas.

Palavras-Chave: Gasto Público. Despesa Pública. Despesas Discricionárias.

ABSTRACT

This study was carried out with the objective of analyzing the budget execution of the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) in 2016, focusing on its discretionary expenses of costing to identify the public expenditures of the body, by activities and state units. Theoretical support brings discussions on public expenditures, public expenses and discretionary expenses. The study is characterized as a descriptive research, performed through documentary analysis. Data were collected by lookups in the Brazilian's Integrated System of Financial Administration (Siafi) and the Management Report of 2016 prepared by IBGE. Collected data were organized into analysis worksheets and are presented in the body of the study with individualized analysis for each of the three groups of expenditure surveyed: analysis of the total execution, analysis of the execution of discretionary expenses of costing and analysis of the execution of discretionary expenses of infrastructure. The results highlight the activities that consumed more resources, the costing elements that were more expensive and the state units that absorbed most of the expenses of costing. The contemplated state units account for approximately 80% of the expenditures on this expense. In some cases, expenditures have had their accounting classifications aggregated so as not to undermine the analysis, since the same purpose/type of expenditure can be attributed to different expense sub-elements. The

results contribute to the definition of budget policies and activity plans, support decision making, and give transparency to the credit flow operated by public institutions in the different dimensions assumed by them.

Keywords: Public Expenditure. Public Expense. Discretionary Expenses.

Recebido: 21-06-2019

Aprovado: 29-08-2019

1 INTRODUÇÃO

A sociedade tem se transformado de maneira constante e o governo das nações e dos estados vem refletindo estas mudanças, sobretudo na sua relação com o cidadão. A construção da cidadania exige que a sociedade conheça de forma adequada as instituições e a atuação do Estado e, em particular, a sua atividade financeira, visto que ela diz respeito, de forma direta, aos seus interesses como contribuinte. Para que isso ocorra, é essencial que o cidadão seja estimulado a participar de forma efetiva na elaboração, na implementação e na avaliação de políticas públicas e programas de governo. Essa participação – que vai além do simples pagamento de tributos – tem início com o processo de elaboração do orçamento, com destaque para as receitas, as despesas e o crédito público. Assim, ao lado de outras instituições da sociedade civil, o Estado deve estimular e facilitar o acesso do cidadão a essas informações (BORGES; PEREIRA, 2014).

Para Ferreira, Medina e Reis (2014), o atual cenário econômico é marcado pela escassez de recursos e ao mesmo tempo pela busca em atender as demandas da sociedade, refletindo nos administradores públicos elevada preocupação no que se refere a um maior controle dos gastos públicos. As compras representam importante parcela dos gastos públicos no Brasil e por isso devem ser efetuadas com consciência e transparência

no intuito de realizar melhor alocação dos recursos públicos. Pressupondo importante a temática controle e transparência dos gastos públicos, este artigo apresenta os resultados do estudo que buscou analisar a execução orçamentária do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no ano de 2016, com enfoque em suas despesas discricionárias de custeio para identificar as destinações dos gastos públicos do órgão, por atividades e unidades estaduais.

É evidente a lacuna na literatura que demanda a exploração da temática, visto que não foram identificados trabalhos que se propuseram a desenvolver pesquisas semelhantes, tanto na perspectiva nacional quanto internacional. Ao passo que essa característica justifica o trabalho do ponto de vista teórico, limita a análise dos resultados em termos de comparativos nacionais e internacionais. Da mesma forma, julga-se que o estudo é importante em termos práticos, considerando que as análises empreendidas poderão contribuir para a definição de políticas orçamentárias e planos de atividades, subsidiar tomadas de decisão, além de dar transparência ao fluxo de créditos operado pelas instituições públicas.

2 GASTO PÚBLICO

O suporte teórico traz discussões sobre gasto público, despesa pública e despesas discricionárias. Há três diferentes formas para classificação dos gastos públicos conforme estabelece Borges (2010). A classificação da despesa agregada representa o somatório dos gastos realizados pelo governo de acordo com o consumo final das administrações públicas, subsídios, transferência de assistência e previdência e juros da dívida pública interna. Outra classificação dos gastos seria a classificação econômica que representa os gastos governamentais para as esferas federal, estadual e municipal, dividida em despesas correntes e despesas de capital.

Borges (2010) descreve que os valores relativos ao custeio da atividade governamental, como por exemplo, despesas com pessoal, manutenção, consumo etc., são as despesas correntes. As despesas de capital são os investimentos efetuados pelo estado em capital físico e em capital financeiro visando uma gestão melhorada da máquina pública. Salienta-se que quanto maiores forem as despesas necessárias à manutenção do governo, menor será a parcela destinada aos investimentos que são essenciais no desenvolvimento do país, dos estados e municípios.

A última classificação de gastos enumerada por Borges (2010) é a subdivisão das despesas por funções. Destacam-se os gastos efetuados com educação, habitação, saúde, seguridade social etc., que são despesas efetivadas pelo Poder Executivo. Evidencia-se a importância da correta utilização dos instrumentos de planejamento orçamentário, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) para a destinação dos valores orçados e, consequentemente, a racionalização das decisões de investimento governamental.

Uma das classificações orçamentárias mais importantes para análise do gasto público é a separação das despesas entre as de caráter obrigatório e discricionário. As despesas obrigatórias, definidas pela Constituição ou por lei, são aquelas que não estão disponíveis para o gestor público definir o montante a ser alocado dentro do orçamento. As despesas discricionárias são aquelas que o gestor público pode alocar com maior flexibilidade (BRASIL, 2016, p. 12).

Segundo Benício, Rodopoulos e Bardella (2015), o gasto público brasileiro apresenta-se elevado em comparação aos padrões internacionais. Todavia, o país não possui cenário econômico que suporte um significativo aumento dos gastos públicos. Desta forma, uma melhor aplicação dos gastos públicos pode gerar uma contribuição direta à qualidade nos serviços públicos ofertados pelo Estado.

Mendes e Rocha (2006) atribuem à diminuição do gasto público do governo a possibilidade de o país alcançar taxas mais elevadas de cresci-

mento econômico, diminuir a desigualdade social, gerar mais oportunidades de emprego, reduzir a violência e, conseqüentemente, proporcionar uma qualidade de vida melhor para a população. A partir da análise dos gastos públicos, questiona-se onde eles estão concentrados e em quais atividades o Estado gasta mais recursos.

Segundo Santos, Machado e Scarpin (2012), no caso do setor público, o agente pode ser entendido como o gestor máximo do patrimônio em cada esfera, seja municipal, estadual ou federal, já que o papel do principal pode ser exercido pela sociedade de forma ampla, pois os conflitos de interesse estão nesse ínterim entre gestor público e sociedade. Isso significa que, para haver um equilíbrio na gestão e transparência dos gastos, sempre deverá existir um bom orçamento público.

É de suma importância analisar e classificar as receitas e principalmente as despesas públicas para que se possibilite uma melhor compreensão sobre os orçamentos públicos, uma vez que as despesas podem ser vistas como gastos necessários para a operação do governo, de forma que se garanta a obtenção das receitas. Neste sentido, iniciativas para o controle do gasto e dívida públicos da União, estados, Distrito Federal e dos municípios tem sido adotadas, como a implantação da Lei da Responsabilidade Fiscal (GALANTE; DEBASTIANI; OENNING, 2015).

Linhares, Penna e Borges (2013) ressaltam que essa lei fixou limites para despesas com pessoal e para a dívida pública, além de determinar que fossem elaboradas metas para o controle de receitas e despesas. Como consequência ao cumprimento destas normas, era de se esperar que houvesse um ajuste fiscal que levasse à maior disponibilidade de recursos a serem aplicados na melhoria dos serviços públicos e à redução do déficit fiscal.

Segundo Silva (2007), a orçamentação da despesa pública passará pelo processo de elaboração da LOA, de estudo e aprovação, obedecido o PPA e a LDO. O autor afirma ainda que os serviços de contabilidade deverão ser organizados de forma a permitir o acompanhamento da execução orçamentária e a conhecer a composição patrimonial.

No caso particular deste estudo, interessa, de modo particular, o conceito de despesa discricionária.

Uma das classificações orçamentárias mais importantes para análise do gasto público é a separação das despesas entre as de caráter obrigatório e discricionário. As despesas obrigatórias, definidas pela Constituição ou por Lei, são aquelas que não estão disponíveis para o gestor público definir o montante a ser alocado dentro do orçamento. As despesas discricionárias são aquelas que o gestor público pode alocar com maior flexibilidade (BRASIL, 2016, p. 12).

As despesas primárias do governo federal são decompostas entre obrigatórias e discricionárias. As obrigatórias se referem a compromissos estabelecidos na legislação: direitos individuais (previdência, assistência social, seguro desemprego etc.) mínimos constitucionais, vinculações e salários de servidores. As despesas discricionárias são aquelas sobre cujo montante o governo tem algum grau de decisão (PIRES, 2018). Ainda segundo Pires (2018), no contexto atual brasileiro, as despesas primárias obrigatórias continuam crescendo e as despesas discricionárias são o único instrumento que os gestores da política econômica têm para tentar controlar as despesas. Assim, para uma dada meta fiscal e uma trajetória de teto para as despesas, o resultado tem sido a compressão das despesas discricionárias.

As despesas discricionárias previstas no orçamento, por não estarem relacionadas a obrigações constitucionais ou legais da União, são passíveis de contingenciamento. O volume de despesas obrigatórias no orçamento da União faz com que o espaço para cortes no orçamento federal seja muito reduzido. Mesmo sobre o volume restante de despesas de fato discricionárias, ou seja, aquelas para as quais não há um comando legal ou constitucional específico, há limitações importantes para um possível contingenciamento. A necessidade de cumprimento dos mínimos constitucionais e a execução obrigatória das emendas parlamentares podem reduzir

de forma significativa o volume passível de corte. O conceito de base contingenciável faz com que a participação do Poder Executivo num esforço de contingenciamento seja maior que o dos outros Poderes (SPE, 2018).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa empreendida pode ser classificada em relação aos objetivos, aos procedimentos e à sua abordagem do problema. Quanto aos objetivos, a pesquisa é do tipo descritiva, a qual busca descrever as características de determinada população ou fenômeno, ou ainda, estabelecer relações entre variáveis (GIL, 2002). Em termos de procedimentos, trata-se de uma pesquisa documental. A pesquisa documental recorre aos documentos de fonte primária, que decorrem do registro da observação de um órgão ou indivíduo. Gil (2002) complementa ao dizer que a pesquisa documental se assemelha à pesquisa bibliográfica, porém os materiais utilizados ainda não foram tratados de maneira analítica. Quanto à abordagem do estudo, utilizou-se a quantitativa. A pesquisa de natureza quantitativa converte os dados extraídos em tabelas, gráficos ou quadros que podem resultar em percentagens e valores financeiros. A interpretação dos dados tabulados na abordagem quantitativa é alavancada a partir da comparação com a literatura e a realidade investigadas na abordagem qualitativa (SANTOS; CANDELORO, 2006).

Para tanto, o estudo teve o IBGE como objeto empírico. Fundado em 1937, é o principal órgão produtor de estatísticas de ordem econômica, social e demográfica no Brasil, de modo a suprir às necessidades de variados setores da sociedade civil e de diversos órgãos governamentais de todas as esferas. Sua missão é “retratar o Brasil com informações necessárias ao conhecimento de sua realidade e ao exercício da cidadania” (IBGE, 2017). O IBGE é um ente da Administração Pública Federal e está

vinculado ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Sua sede encontra-se no Rio de Janeiro, mas, para cobrir todo o território brasileiro, possui uma rede nacional de pesquisa e disseminação: 27 unidades estaduais e 584 agências de coletas de dados em diversos municípios.

De modo a produzir e disseminar as informações estatísticas necessárias, o IBGE realiza investigações nas seguintes áreas: Estatísticas de âmbito Social e Demográfico; Estatísticas de Agropecuária; Estatísticas Econômicas; Índices de Preços e Contas Nacionais (IBGE, 2017). O IBGE apresenta uma divisão estrutural com áreas de suporte que promovem as atividades finalísticas do órgão: as estatísticas. Áreas de suporte: Diretoria Executiva (DE); Diretoria de Informática (DI); e Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Ence). Áreas finalísticas: Diretoria de Pesquisas (DPE); Centro de Documentação e Disseminação de Informações (CDDI); e Diretoria de Geociências (DCG).

Os dados nos quais se apoia esse estudo foram extraídos do sistema gerencial governamental Tesouro Gerencial, que consiste numa ferramenta de acesso a um banco de dados baseado na movimentação de créditos operada no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi). A extração compreendeu a execução de créditos em 2016 (valores empenhados) de todos os grupos de despesa. Também foram realizadas consultas ao Relatório de Gestão de 2016, elaborado anualmente pelo IBGE com vistas às exigências legais.

Sob o aspecto gerencial orçamentário, o principal sistema de informação contábil do governo federal é o Siafi, de onde foram extraídos os dados para esse trabalho. Ferrari (2014) explica que o Siafi foi criado em 1987 e possibilita que os órgãos do governo federal utilizem o Plano Interno (PI) para promover a conexão entre o planejamento e a execução orçamentária. O PI constitui um instrumento de planejamento e acompanhamento que pode ser usado para detalhar um projeto/atividade do governo por meio de códigos numéricos e siglas.

No IBGE, os PIs demonstram a finalidade do recurso em desdobramentos das suas atividades, com a centralização no PI Infra das despesas necessárias ao suporte das atividades finalísticas. O estudo considerou duas esferas de análise, quais sejam: (i) despesas totais da instituição; e (ii) despesas voltadas exclusivamente para o custeio da infraestrutura. Essas duas esferas tiveram sua execução geral aberta por PI e subelemento de despesa e, em relação a esse último recorte de análise, foram considerados apenas aqueles que representam aproximadamente 80% do total das despesas, sendo os demais somados em apenas um registro denominado “Demais despesas”.

No que diz respeito à despesa de infraestrutura, este documento aborda duas visões: (i) despesa nominal de infraestrutura, que consiste, unicamente, na despesa encontrada no PI Infra; e (ii) despesa real de infraestrutura, que abrange todos os gastos de natureza infraestrutural, independentemente do PI em que são executadas. Sua apuração se faz necessária na medida em que despesas dessa natureza podem ser encontradas em outros Planos Internos que não somente o PI Infra. Dessa forma, uma análise mais acurada da despesa real de infraestrutura do IBGE deve contemplar um espectro de investigação maior, que não se limita somente à execução do PI Infra.

4 RESULTADOS

O levantamento de dados refere-se à execução orçamentária do IBGE no exercício de 2016, com foco específico nas despesas discricionárias de custeio. Esse estudo reflete, em termos orçamentários, o plano de trabalho do IBGE no referido exercício, visto sob diferentes óticas de análise. Entretanto, conforme já destacado, a ausência de trabalhos semelhantes impede uma análise dos resultados em termos de comparativos nacionais e internacionais.

Tal iniciativa tem como objetivo dar transparência aos potenciais usuários da informação, externos e internos, no tocante à composição da estrutura de gastos atual sob o enfoque dos gastos gerais, de custeio e de infraestrutura. As abordagens das discussões foram organizadas da seguinte forma: i) análise da execução total (pessoal, custeio e investimento) – por grupo/categoria do gasto –; ii) análise da execução das despesas discricionárias de custeio – por unidade gestora responsável (diretorias e coordenações gerais), por PI, por unidade gestora executora (unidades estaduais), por subelementos de despesa e gráfico comparativo por Unidade Gestora (UG) executora das principais despesas; e iii) análise da execução das despesas discricionárias de infraestrutura: por subelementos de despesa e por unidade gestora. O estudo se fundamentou em uma análise quantitativa comparativa da execução apresentada.

Primeiramente são apresentados, por meio da Tabela 1, os grupos de gastos e as respectivas categorias de despesa, contemplando o valor executado, o percentual correspondente ao total e ao grupo, respectivamente.

Tabela 1: Execução por grupo/categoria do gasto

Grupo/Categoria de despesa	Executado 2016 (R\$)	% do total	% do grupo
Pessoal	11.969.788.685,03	84,00%	100,00%
Inativos	990.134.031,05	42,20%	50,30%
Ativos	822.230.451,92	14,20%	41,70%
Previdência	139.569.387,08	24,20%	7,10%
Precatórios	17.854.787,98	34,20%	9,00%
Outras despesas correntes	311.937.228,66	13,30%	100,00%
Administração	136.598.137,29	5,80%	43,80%
Benefícios	95.968.262,38	4,10%	30,80%
Atividades de pesquisa	43.985.642,50	1,90%	14,10%
Informática	23.542.823,71	1,00%	7,50%
Disseminação	4.914.969,92	0,20%	1,60%
Atividades censitárias	3.217.953,25	0,10%	1,00%
Precatórios	1.928.376,09	0,10%	6,00%
Ensino e capacitação	1.781.063,52	0,10%	6,00%
Investimentos	64.291.220,28	2,70%	100,00%
Total geral	214.040.590,19	100,00%	100,00%

Fonte: Elaborada pelos autores (2017).

Em 2016, houve aumento salarial e entrada de novos servidores, além da contratação de temporários que impactaram o grupo “Outras despesas correntes”. Nesse ano, houve concurso e processo seletivo, que também suscitaram gastos nesse grupo. Ainda, houve a aquisição de novos equipamentos de tecnologia da informação. Os valores de execução das despesas discricionárias de custeio por diretorias são apresentados na Tabela 2.

Tabela 2: Execução das despesas discricionárias de custeio por diretorias

Diretoria	Executado 2016 (R\$)	%
Suporte	161.935.359,55	75,7%
DE	136.611.472,32	63,8%
DI	23.542.823,71	11,0%
Ence	1.781.063,52	0,9%
Finalística	52.105.230,64	24,3%
DPE	39.858.362,97	18,6%
CDDI	4.914.969,92	2,3%
DGC	4.113.944,50	1,9%
COC	3.217.953,25	1,5%
Total Geral	214.040.590,19	100,00%

DE: Diretoria Executiva; DI: Diretoria de Informática; Ence: Escola Nacional de Ciências Estatísticas; DPE: Diretoria de Pesquisas; CDDI: Centro de Documentação e Disseminação de Informações; DGC: Diretoria Geral de Contabilidade; COC: Coordenadoria Operacional dos Censos.

Fonte: Elaborada pelos autores (2017).

Na categoria de suporte, especificamente na Diretoria Executiva (DE), ocorreram dois gastos que podem ser considerados atípicos, sendo eles: o pagamento do serviço prestado pela Fundação Cesgranrio que executou Concurso Público (R\$ 32.000.000,00) e gastos com a realização da Conferência Nacional de Produtores e Usuários de Informações Estatísticas, Geográficas e Ambientais (Infoplan), que faz parte do planejamento de atividades do IBGE para o ano de 2016. Na categoria finalística, há que se destacar a Coordenadoria Operacional dos Censos (COC), vinculada à presidência. Esta Coordenadoria planeja, coordena e executa atividades relacionadas aos Censos. Os Censos Agropecuário e Demográfico ocorrem, regularmente, de 10 em 10 anos. Como em 2016 iniciou-se o projeto Censo Agro 2017, o valor é expressivo em comparação às demais atividades que

ocorrem concomitantemente. Na Tabela 3 são apresentados os valores de execução das despesas discricionárias de custeio por plano interno.

Tabela 3: Execução das despesas discricionárias de custeio por plano interno

Plano interno	Unidade gestora	Total (R\$)	%
Infra	Despesas Gerais da Administração	135.012.957,79	63,0%
Info	Sistema Informatizado de Dados Estatísticos e Geocientíficos	23.542.823,71	11,0%
Pesquisas	Pesquisas Conjunturais, Estruturais e Especiais	20.548.366,18	9,6%
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua	16.019.664,28	7,5%
DDI	Disseminação de Informações Estatísticas e Geocientíficas	4.741.353,53	2,2%
Agro2016	Censo Agropecuário	3.208.920,91	1,5%
Pofcont	Implantação da Pesquisa de Orçamento Familiar Contínua	2.489.293,44	1,2%
Organização	Organização das demandas do Sistema de Informações Estatísticas e Geocientíficas	1.585.179,50	0,7%
Geodésia	Sistema Geodésico Brasileiro	1.331.390,55	0,6%
Geografia	Pesquisas e Análises Geográficas e Ambientais	1.328.430,96	0,6%
Ensino	Ensino de Graduação e Pós-Graduação em Estatísticas e Geociências	1.245.582,88	0,6%
Mapeamento	Mapeamento Terrestre de Referência	913.819,01	0,4%
IPC	Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor Ampliado	801.039,07	0,4%
PAT	Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processos de Qualificação e Reclassificação	535.480,64	0,3%
Território	Acompanhamento e Atualização da Estrutura Territorial do Brasil	223.766,45	0,1%
SIGBR	Sistema de Informações Geográficas do Brasil (SIG Brasil)	173.616,39	0,1%
Validação	Validação das Bases Cartográficas	170.946,66	0,1%
Inde	Consolidação da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais	145.590,87	0,1%
Iasi	Contribuição à Inter-American Statistical Institute (Iasi)	10.500,00	0,0%
Cadastro	Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos	9.032,34	0,0%
ISI	Contribuição à International Statistical Institute (ISI)	2.835,03	0,0%
	Total geral	214.040.590,19	100,0%

Pnad: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua; IPC: Índices de Preços ao Consumidor; SIGBR: Sistema de Informações Geográficas do Brasil; Inde: Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais; Iasi: Inter-American Statistical Institute; ISI: International Statistical Institute.
Fonte: Elaborada pelos autores (2017).

As despesas gerais necessárias à manutenção da infraestrutura do órgão consumiram 63,1% dos gastos, seguido pelo PI Info com os dispêndios para prover os sistemas informatizados de dados. Na sequência, estão as atividades do IBGE, dentre as quais a Pnad é a maior consumidora de recursos isoladamente (7,5%). Pode-se também observar o montante dos gastos para o Censo Agropecuário, em fase de preparação em 2016, com 1,5% do total e, em seguida, a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF), com 1,2%, que é realizada continuamente. Os valores de execução das

despesas discricionárias de custeio por unidade gestora executora são apresentados na Tabela 4.

Tabela 4: Execução das despesas discricionárias de custeio por unidade gestora executora

Unidade gestora	Total (R\$)	%
Fundação IBGE-Administração Central/RJ	142.495.716,22	66,5%
Unidade Estadual do IBGE na Bahia	5.307.904,30	2,4%
Unidade Estadual do IBGE em São Paulo	4.844.480,71	2,3%
Unidade Estadual do IBGE no Paraná	4.838.134,54	2,3%
Unidade Estadual do IBGE em Minas Gerais	4.615.298,14	2,2%
Unidade Estadual do IBGE no Rio Grande do Sul	4.082.539,66	1,9%
Unidade Estadual do IBGE no Pará	3.774.631,90	1,8%
Unidade Estadual do IBGE no Distrito Federal	3.415.274,25	1,6%
Unidade Estadual do IBGE em Santa Catarina	3.293.059,17	1,5%
Unidade Estadual do IBGE em Pernambuco	3.626.642,36	1,7%
Unidade Estadual do IBGE no Maranhão	2.899.836,26	1,4%
Unidade Estadual do IBGE no Rio de Janeiro	2.866.401,28	1,3%
Unidade Estadual do IBGE no Ceará	2.848.860,10	1,3%
Unidade Estadual do IBGE em Goiás	2.839.235,98	1,3%
Unidade Estadual do IBGE no Amazonas	2.731.557,93	1,3%
Unidade Estadual do IBGE no Mato Grosso	2.448.945,24	1,1%
Unidade Estadual do IBGE no Mato Grosso do Sul	1.940.494,44	0,9%
Unidade Estadual do IBGE no Espírito Santo	1.865.103,50	0,9%
Unidade Estadual do IBGE no Piauí	1.658.826,55	0,8%
Unidade Estadual do IBGE em Tocantins	1.636.252,10	0,8%
Unidade Estadual do IBGE na Paraíba	1.612.979,17	0,8%
Unidade Estadual do IBGE em Alagoas	1.584.253,06	0,7%
Unidade Estadual do IBGE no Acre	1.450.964,34	0,7%
Unidade Estadual do IBGE em Rondônia	1.316.870,95	0,6%
Unidade Estadual do IBGE no Rio Grande do Norte	1.247.835,23	0,6%
Unidade Estadual do IBGE em Sergipe	1.141.733,08	0,5%
Unidade Estadual do IBGE no Amapá	963.604,91	0,5%
Unidade Estadual do IBGE em Roraima	693.154,82	0,3%
Total geral	214.040.590,19	100,00%

Fonte: Elaborada pelos autores (2017).

A maior ocorrência de gastos encontra-se na sede do órgão, no Rio de Janeiro. Isso ocorre pela concentração de atividades nessa unidade, maior número de servidores, necessidade de mais espaço físico, pagamento centralizado de diárias e passagens para viagens de servidores entre estados e internacionais. Na sequência, o dispêndio com as unidades estaduais refletem seu tamanho e população – quanto maior a área e o número de habitantes, mais recursos são exigidos para realizar as pesquisas, assim

como os preços de produtos e serviços em cada região. Assim, aparece como unidades estaduais com mais dispêndios a Bahia (2,5%), São Paulo (2,3%), Paraná (2,3%), Minas Gerais (2,2%), Rio Grande do Sul (1,9%), Pará (1,8%), Distrito Federal (1,6%), e Santa Catarina (1,5%). Na Tabela 5 são apresentados os valores de execução das despesas discricionárias de custeio por subelementos de despesa.

Tabela 5: Execução das despesas discricionárias de custeio por subelementos de despesa

Descrição	Total (R\$)	%
Serviço de seleção e treinamento	32.210.230,33	15,0%
Locação de imóveis	19.874.203,19	9,3%
Apoio administrativo, técnico e operacional	13.121.116,90	6,1%
Limpeza e conservação	12.135.486,53	5,6%
Diárias no país	9.586.488,25	4,5%
Serviço de energia elétrica	9.339.856,99	4,3%
Comunicação de dados	8.503.595,47	4,0%
Contribuição para o PIS/Pasep	7.266.342,13	3,4%
Locação de imóveis	6.975.507,72	3,3%
Condomínios	6.956.451,13	3,3%
Combustíveis e lubrificantes automotivos	6.648.882,12	3,1%
Manutenção de software	6.325.635,12	3,0%
Desenvolvimento de software	5.548.571,64	2,6%
Locação de equipamentos de processamento de dados	4.733.013,02	2,2%
Serviços técnicos profissionais de T.I.	4.699.299,19	2,2%
Vigilância ostensiva	4.563.363,68	2,1%
Manutenção e conservação de veículos	4.512.641,70	2,1%
Serviços de telecomunicações	4.002.347,35	1,9%
Locação de softwares	3.773.886,45	1,8%
Estagiários	3.509.298,05	1,6%
Demais despesas	39.754.373,23	18,6%
Total geral	214.040.590,19	100,00%

Fonte: Elaborada pelos autores (2017).

Quando se desagrega a execução da despesa, observa-se que o maior percentual de gasto (15,0%) decorreu do pagamento à Cesgranrio pelo serviço realizado na execução do concurso público, como já informado, que caracteriza uma despesa eventual. Em relação à despesa com locação de imóveis, o contrato de maior porte é de R\$ 14.524.699,20 por ano por um prédio na Avenida Chile (RJ) que abriga parte das instalações da sede. O restante do valor atende à rede de coleta distribuída pelo país.

Da mesma forma, foram feitas análises da execução das unidades estaduais (UEs) nos subelementos de despesa de maior relevância dentre suas despesas discricionárias de custeio, conforme apresentado adiante:

- o gasto total com locação de imóveis, em 2016, foi de R\$ 26.849.710,91, dos quais R\$ 14.525.189,20 (54,1%) atribuíram-se à sede da instituição. Das 27 UEs que compõem a estrutura do IBGE, 13 concentram cerca de 80% das despesas com locação de imóveis;

- para limpeza e conservação, em 2016, o gasto total foi de R\$ 14.317.541,84, dos quais R\$ 6.311.799,58 (44,1%) atribuíram-se à sede. Das 27 UEs que compõem a estrutura do IBGE, 13 consomem cerca de 80% das despesas de limpeza e conservação;

- quanto às diárias no país, em 2016, houve gastos no montante de R\$ 9.586.488,25, dos quais R\$ 2.861.805,50 (29,9%) atribuíram-se à sede do IBGE. Tal concentração é atribuída ao fato de que somente os deslocamentos não aéreos, associados à Diretoria de Pesquisa, são executados de maneira descentralizada. A Diretoria de Geociências e as demais diretorias também têm sua execução centralizada na sede inclusive para deslocamentos não aéreos. Das 27 UEs que compõem a estrutura do IBGE, 15 concentram cerca de 80% das despesas com diárias no país;

- o total de gastos com combustíveis e lubrificantes automotivos foi de R\$ 6.648.882,12, dos quais R\$ 531.043,20 (8,0%) atribuíram-se à sede da instituição. Das 27 UEs que compõem a estrutura do IBGE, 16 abarcaram cerca de 80% das despesas com combustíveis e lubrificantes automotivos;

- o gasto total com apoio administrativo, técnico e operacional foi, em 2016, de R\$ 13.121.116,90, dos quais R\$ 8.002.583,52 (61,0%) ocorreram na sede. Das 27 UEs que compõem a estrutura do IBGE, 11 agregam aproximadamente 80% das despesas com apoio administrativo, técnico e operacional;

- o gasto total com serviços de energia elétrica foi de R\$ 9.339.856,99, dos quais R\$ 4.712.517,91 (50,5%) correspondem à sede da instituição.

Das 27 UEs que compõem a estrutura do IBGE, 17 abarcaram cerca de 80% das despesas com serviços de energia elétrica;

- a totalidade de gastos com manutenção e conservação de veículos, em 2016, foi de R\$ 4.534.926,70, dos quais R\$ 322.583,16 (7,1%) atribuíram-se à sede. Das 27 UEs que compõem a estrutura do IBGE, 14 atingiram um montante próximo a 80% das despesas com conservação de veículos;

- o gasto total com serviços de telecomunicações, em 2016, foi de R\$ 4.002.347,35, dos quais R\$ 806.043,71 (20,1%) ocorreram na sede do IBGE. Das 27 UEs que compõem a estrutura da instituição, 15 apresentam cerca de 80% das despesas com serviços de telecomunicações;

- o gasto total com condomínios, em 2016, foi de R\$ 7.205.805,63, dos quais R\$ 5.231.253,20 (72,6%) atribuíram-se à sede da instituição. Das 27 UEs que compõem a estrutura do IBGE, 7 concentram cerca de 80% das despesas com condomínios;

- em serviços de vigilância ostensiva, em 2016, o gasto total foi de R\$ 4.563.833,68, dos quais R\$ 3.085.470,19 (67,6%) atribuíram-se à sede. Das 27 UEs que compõem a estrutura do IBGE, 7 abarcaram aproximadamente 80% das despesas com vigilância ostensiva.

As UEs contempladas representam aproximadamente 80% dos gastos na referida despesa. Os gastos das unidades que compõem a sede da instituição não foram utilizados como referenciais comparativos, pois a preponderância em relação aos gastos das demais unidades prejudicaria a sensibilidade da análise gráfica. Em determinados casos, os gastos tiveram suas classificações contábeis agregadas de forma a não prejudicar a análise, uma vez que uma mesma finalidade/tipo de gasto pode ser atribuída a diferentes subelementos de despesa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos gastos públicos é mister para alocação, otimização e racionalização dos recursos do governo. Assim, é possível definir políticas orçamentárias e planos de atividades, embasar tomadas de decisão, além de dar transparência ao fluxo de créditos operado pelas instituições públicas em suas diferentes dimensões. A transparência viabiliza o controle por meio de todos os interessados na administração pública e auxilia na busca da eficiência da execução dos serviços públicos.

Foram feitas análises da execução por grupo de despesa, diretorias e coordenações, planos internos, unidades gestoras executoras e uma análise especial acerca de subitens característicos de infraestrutura. Essas análises foram complementadas com observações explicativas, quando cabível, que procuraram dar conta o comportamento dos valores apresentados. As análises mencionadas, apesar das limitações impostas pela estrutura de organização das informações no Siafi, mostraram-se suficientemente esclarecedoras. Por meio delas foi verificada, por exemplo, a preponderância das despesas de pessoal na composição da execução do IBGE, a relevância do gasto associado às unidades que compõem sua sede e também os valores associados aos gastos mais significativos do IBGE nas diferentes unidades estaduais.

Cabe ressaltar que um aprofundamento da presente análise é encorajado em termos de futuros trabalhos. Esse aprofundamento poderia se dar mediante duas iniciativas, quais sejam: (i) o cruzamento dos valores executados com o quantitativo de recurso contratado ou consumido pelas unidades organizacionais e (ii) o estabelecimento de uma relação entre a produção finalística e os recursos por ela utilizados. O exercício de análise da execução orçamentária, por si só, tem extrema valia à administração da organização, porém, quando acrescido das iniciativas sugeridas, tornar-se-á o motor propulsor do IBGE na direção de um processo de gestão ainda mais eficiente, eficaz e sustentável.

REFERÊNCIAS

BENÍCIO, A. P.; RODOPOULOS, F. M. A.; BARDELLA, F. P. Um retrato do gasto público no Brasil: por que se buscar a eficiência. *In*: BOUERI, R.; ROCHA, F.; RODOPOULOS, F. (org.). **Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência**. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015. p. 19-51.

BORGES, E. F.; PEREIRA, J. M. Educação fiscal e eficiência pública: um estudo das suas relações a partir da gestão de recursos municipais. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, Brasília, DF, v. 8, n. 4, p. 437-453, 2014.

BORGES, M. F. **Qualidade do gasto público municipal**: uma abordagem microrregional para o estado do Rio Grande do Sul. 2010. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório de análise econômica dos gastos públicos federais no Brasil**: evolução dos gastos públicos federais no Brasil: uma análise para o período 2006-15. Brasília, DF, 2016.

FERRARI, A. L. S. Como o Plano Interno pode ser utilizado para monitorar a despesa orçamentária do governo federal. **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, DF, n. 14, p. 169-200, 2014.

FERREIRA, M. A. M.; MEDINA, S. A.; REIS, A. O. Pregão eletrônico e eficiência nos gastos públicos municipais. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 6, n. 2, p. 74-81, 2014.

GALANTE, C.; DEBASTIANI, L. C.; OENNING, V. Evolução dos gas-

tos públicos: análise dos municípios da microrregião de Chapecó SC. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 22., 11-13 nov. 2015, Foz do Iguaçu. **Anais** [...]. São Leopoldo: ABC, 2015.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

IBGE. **Relatório de Gestão 2016**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

LINHARES, F.; PENNA, C.; BORGES, G. Os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios do Piauí. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 6, p. 1359-1374, 2013.

MENDES, M.; ROCHA, A. V. **Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil**. São Paulo: Instituto Braudel, 2006.

PIRES, M. Despesas discricionárias e shutdown da máquina pública: algumas implicações para a política fiscal. **Blog do Ibpe**, Brasília, DF, 19 set. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/21VDHjK>. Acesso em: 16 ago. 2018.

SANTOS, V.; CANDELORO, R. J. **Trabalhos acadêmicos: uma orientação para a pesquisa e normas técnicas**. Porto Alegre: AGE, 2006.

SANTOS, P. S. A.; MACHADO, D. G.; SCARPIN, J. E. Gerenciamento de resultados no setor público: análise por meio das contas orçamentárias outras receitas e despesas correntes dos municípios de Santa Catarina. **Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v. 23, n. 4, p. 15-43, 2012.

SPE. **Tutorial para apuração das despesas passíveis de contingenciamento conforme Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2ke4OWU>. Acesso em: 16 ago. 2018.

SILVA, M. C. Uma abordagem dos reflexos contábeis decorrentes do cancelamento das despesas públicas dos restos a pagar da união (1999-2003). **Revista Contabilidade & Finanças**, São Paulo, v. 18, n. 43, p. 73-83, 2007.