



# Departamento de Economia

## Monografia de Final de Curso

### Análise da Relevância da CSS para o financiamento da Saúde Pública no Brasil

Diogo Modesto Pinheiro Dias Pereira  
Nº de Matrícula: 0610859-4

Orientador: Rogério Werneck

Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo a nenhuma fonte de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor.

11 de dezembro de 2009

As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor.

## Sumário

Introdução -----	6
1. Dispêndio e Distribuição dos Gastos Federais -----	8
1.1 Introdução -----	8
1.2 Evolução da Execução Orçamentária de 2003 a 2008 -----	8
1.2.1 Condições Macroeconômicas-----	8
1.2.2 Desempenho do orçamento federal -----	12
1.3 O desempenho da Função Saúde -----	18
2. Análise da Arrecadação Federal e do Financiamento da Saúde. -	21
2.1 Introdução -----	21
2.2 Análise da Carga Tributária Federal -----	21
2.3 Financiamento da função Saúde -----	25
Conclusão -----	30
Bibliografia -----	34
Tabelas	
1.1 - Taxa de Inflação de 2004 a 2008 -----	9
1.2 - Crescimento Real do PIB -----	10
1.3 - Saldos da Conta Corrente e da Balança de Pagamentos -----	11
1.4 - Empenho das Funções – 2003 e 2008, Participação e Variação Real -----	12
1.5 - Funções mais Relevantes -----	14
1.6 - Taxa de Crescimento Nominais da Economia e da Função Saúde -----	18

1.7 - Dispêndio da Função Saúde por Região -----	19
2.1 - Arrecadação Federal 2003 – 2008 -----	21
2.2 - Estrutura da Arrecadação Federal -----	22
2.3 - Variação Real Acumulada dos Componentes da Receita de 2003 a 2008 --	23
2.4 - Relação: Carga Tributária Federal/ PIB -----	24
2.5 - Participação do FNS na Função Saúde -----	25
2.6 - Participação das Principais Receitas no Financiamento da Saúde -----	26
2.7 – Uso da CPMF no financiamento da Saúde -----	27

## Resumo

Esta monografia pretende discorrer sobre a relevância da criação de um novo tributo, a Contribuição Social para Saúde, com o fim de substituir a extinta CPMF. Dentro deste trabalho, avaliaremos através dos gastos e receitas do governo, se a criação de tal tributo se faz necessário dentro da lógica estabelecida por duas hipóteses. Uma vez que analisemos os dados, poderemos avaliar se as hipóteses se mantêm, e dependendo do resultado discutiremos quais as conclusões que podemos extrair.

**Palavras – chave: CSS, Relevância e Financiamento**

## Introdução

O presente trabalho tem por objetivo discutir a relevância da criação da Contribuição Social para Saúde, a CSS. Esse tema despertou interesse, pelo atual projeto de lei, a tramitar no Congresso Nacional, que busca restabelecer uma modalidade de cobrança tributária com incidência sobre as movimentações financeiras, a qual foi extinta em 2007 com o fim da CPMF.

O tema se mostra relevante, pois como veremos no desenvolvimento deste texto, esse tipo de contribuição causa sérias distorções à cadeia produtiva. Além disso, o Brasil já enfrenta uma carga tributária elevada o que faz com que o crescimento da mesma implique em um impacto fortemente negativo para a população.

Para atingir nosso objetivo, esse trabalho terá como base a seguintes hipóteses:

1. O fim da CPMF produziu estresse ao financiamento da Saúde Pública, o que resultou em queda no montante disponível para uso na referida área.
2. O gasto governamental federal tem crescido em um ritmo compatível com a economia nacional, e caso não o faça, o crescimento do gasto se justificou como investimento imprescindível.

Dessa forma, avaliaremos se essas hipóteses se mantêm através de uma análise empírica das Contas Públicas do Governo Federal.

Para tanto, a metodologia adotada neste trabalho, compreende como fontes principais, os Relatórios de Execução Orçamentária, disponível no site da Câmara dos Deputados em arquivo Access, assim como, os relatórios anuais da Receita Federal e da Secretaria do Tesouro Nacional.

Os Relatórios de Execução Orçamentária, que receberam nova norma de padronização em 2002, são um conjunto de planilhas organizadas, onde aplicando os filtros adequados e disponíveis no programa, podemos observar sob diferentes óticas qualquer aspecto relacionado à execução do orçamento federal.

Dentro destes filtros, nos apoiaremos no mais abrangente deles, que separa os gastos de acordo com 28 diferentes Funções, onde as Funções se dividem em sub-funções, e estas em programas, e por sua vez estes se dividem em diferentes ações.

As Funções têm como objetivo agregar de modo mais completo possível, qualquer gasto direcionado a alguma área, como exemplo, Educação, Justiça, Defesa Nacional e Saúde.

Como o modelo atual de padronização data do início do governo atual, o período de análise será de 2003 a 2008, pois, a base para 2002 apresentou defeito impossibilitando seu uso. Dessa forma o ano base adotado para análise das variações reais dos valores foi 2003.

A fim de testar as hipóteses estabelecidas, este texto se divide em duas seções seguidas da conclusão. A primeira apresenta a análise do orçamento federal como um todo, de suas principais áreas de aplicação, e da Saúde especificamente. De outro modo, observaremos como o Governo Federal tem gastado, onde e quanto, e como esses valores evoluíram com o tempo.

A segunda seção nos diz como o Governo Federal tem financiado seus gastos, avaliando a estrutura da carga tributária federal e como se deu sua evolução. Finalmente, também nos apresenta os dados específicos para a Função Saúde, detalhando o histórico da CPMF e como o governo se ajustou ao seu fim em 2007.

Por fim, a conclusão buscará agregar as informações presentes nas seções anteriores, para que possamos dizer com algum grau de precisão se as hipóteses se mantêm ou não, e quais são as implicações disso.

# 1 – Dispêndio e distribuição dos gastos federais.

## 1.1 – Introdução

Esta seção trata da análise dos dados extraídos a partir dos relatórios de Execução Orçamentária (REO), disponibilizados no site da Câmara dos Deputados, de 2003 a 2008, com o fim de verificar a evolução e o padrão dos gastos do governo no período em questão.

Os dados observados utilizaram como critério de seleção as Funções estabelecidas no Orçamento, Funções estas determinadas pelo MTO (Manual Técnico de Orçamento), em que estão descritas as áreas de possível aplicação dos recursos federais.

Através deste exercício, buscamos investigar a estrutura da evolução do gasto do governo federal no período analisado.

Ao final, nos dedicamos com especial interesse à Função Saúde, buscando entender qual foi o impacto que o fim da CPMF trouxe para a mesma.

## 1.2 – Evolução da Execução Orçamentária de 2003 a 2008.

### 1.2.1 – Condições Macroeconômicas

Antes de abordar os dados diretamente é necessário que avaliemos o quadro mais amplo em que ocorreu a evolução dos mesmos.

É importante que o façamos, pois as decisões de gestão do gasto público são condicionadas pelo desempenho da economia. De fato, não faz sentido analisar variações orçamentárias sem que se determine se ocorreram dentro de um quadro de retração ou expansão econômica.

A miopia decorrente de se ignorar o ambiente é resultado das hipóteses que se faz acerca da maleabilidade orçamentária, i.e., de como o governo é capaz de reagir frente à diferentes tipos de pressão dentro do cenário macroeconômico.

Dentro desta perspectiva, no intuito de formar uma concepção geral de condições econômicas, sem fugir ao real propósito deste texto, é razoável que observemos três variáveis significantes dentro do período analisado:

- A taxa média de inflação.
- A taxa média de crescimento real do PIB.
- O saldo em Conta Corrente e o saldo da Balança Comercial.

Estas variáveis nos permitem sugerir com razoável grau de confiança posições a cerca da sustentabilidade da economia.

Tabela 1.1- Taxa de inflação (IPCA) de 2004 a 2008

Ano	Inflação (IPCA)
2004	7,6%
2005	5,69%
2006	3,14%
2007	4,49%
2008	5,90%

Fonte: IBGE

Média	5,36%	Acumulado	29,75%
-------	-------	-----------	--------

A tabela 1.1 nos mostra a inflação medida pelo IPCA, que é o instrumento utilizado pelo governo para a meta oficial de inflação, política adotada pelo governo desde 1999. A série para o período de relevância obteve média de 5,36% e inflação acumulada de 29,75%. Faz-se notar que dentro do período analisado, puderam-se experimentar níveis historicamente baixos de inflação, em particular, tendo o ano de 2006 ficado abaixo do centro da meta. No entanto, a inflação média se manteve mais elevada que a dos países membros da OCDE, de 2,71%.

Vemos aqui que o Banco Central pôde ao longo desses anos trabalhar de forma coerente a oferta de moeda, utilizando como instrumento as operações de mercado aberto dentro do sistema SELIC, obtendo sucesso em manter a taxa de juros dentro do

sistema em torno da meta estabelecida pelo COPOM. Assim, o Governo conseguiu controlar o nível de liquidez da economia de forma suficiente a manter os índices de inflação em níveis historicamente baixos.

Considerando a experiência inflacionária brasileira, não é pouco dizer que esse resultado reflete o processo iniciado em 1994 com o Plano Real, e principalmente, desde 1999 com advento do sistema de metas de inflação. Nesse período, a despeito da turbulência de 2002, onde a inflação atingiu 12,53%, o país pôde experimentar estabilidade monetária, contrastando de forma significativa com o período da hiperinflação.

Tabela 1.2 – Crescimento Real do PIB

Ano	$\Delta$ Real PIB
2004	5,71%
2005	3,16%
2006	3,97%
2007	5,67%
2008	5,08%

Fonte: IBGE

Média	4,72%	Acumulado	25,89%
-------	-------	-----------	--------

A taxa média de crescimento real do PIB, do final de 2003 a 2008, foi de 4,72%, taxa que pode ser considerada alta dentro do nosso histórico, em particular quando comparamos com as décadas de 80 e 90. Assim, dentro do período analisado a economia cresceu em termos reais 25,89%. Mantendo essa média o PIB dobraria até 2020 (considerando o início da série em 2004).

Tabela 1.3 – Saldos da Conta Corrente e da Balança de Pagamentos

Em US\$ bilhões

Ano	Saldo Conta Corrente	Saldo Balança Comercial
2003	4,18	24,79
2004	11,68	33,64
2005	13,99	44,70
2006	13,64	46,46
2007	1,55	40,03
2008	-(28,19)	24,84

Fonte: Banco Central do Brasil

Média CC	9,0	Acumulado CC	16,85
Média BC	24,84	Acumulado BC	214,46

No período analisado, o saldo da Conta Corrente apresentou uma média de US\$ 9 bilhões, e um saldo acumulado de US\$ 16,85 bilhões. Esse resultado reflete o particular desempenho negativo de 2008. Como podemos ver na coluna seguinte da tabela, o último ano apresentou uma queda no resultado da Balança Comercial. Ao mesmo tempo, a soma de Serviços e Rendas apresentou um saldo negativo de US\$ 57,52 bilhões.

A Balança Comercial demonstrou um desempenho fortemente positivo, tendo acumulado no período US\$ 214,46 bilhões em uma média de US\$ 24,28 bilhões.

O resultado mostra que embora apresente um constante desempenho positivo no setor comercial, ainda possuímos um déficit crescente no setor de serviços e rendas. Ainda assim, houve acúmulo de reservas internacionais, que ao final de 2008 somavam o valor de US\$ 193,78 bilhões.

Conclui-se, portanto, que o período analisado enfrentou condições macroeconômicas excepcionalmente favoráveis. Nestes cinco anos, o país pôde se deparar com alto crescimento, inflação baixa e resultados internacionais positivos que lhe permitiram criar um “colchão”; i.e.; uma garantia contra a possibilidade de insolvência externa, o que lhe permitiria maior segurança contra eventuais choques adversos no cenário internacional.

### 1.2.2 – Desempenho do orçamento federal

Tabela 1.4 – Empenho das Funções - 2003 e 2008, Participação e Variação Real

Em R\$ bilhões

Função	2003	Participação	2008	Participação	Δ Real
Legislativa	3,08	1,17%	5,31	1,03%	33,01%
Judiciária	8,36	3,19%	18,80	3,64%	73,28%
Essencial à Justiça	1,36	0,52%	4,57	0,89%	159,86%
Administração	7,39	2,82%	14,78	2,86%	54,18%
Defesa Nacional	11,57	4,41%	22,47	4,35%	49,69%
Segurança Pub.	2,40	0,92%	6,58	1,27%	110,89%
Rel. Exteriores	1,16	0,44%	1,92	0,37%	27,25%
Assistência Soc.	8,42	3,21%	28,86	5,58%	164,15%
Previdência Soc.	145,48	55,44%	258,59	50,06%	36,99%
Saúde	27,17	10,36%	50,14	9,71%	42,21%
Trabalho	9,50	3,62%	22,69	4,39%	84,20%
Educação	14,23	5,42%	28,25	5,47%	53,05%
Cultura	0,23	0,09%	0,90	0,17%	199,00%

Direitos da Cidadania	0,39	0,15%	1,51	0,29%	195,10%
Urbanismo	0,34	0,13%	4,34	0,84%	875,93%
Habitação	0,12	0,05%	1,04	0,20%	558,62%
Saneamento	0,06	0,02%	1,78	0,34%	2239,84%
Gestão Ambiental	0,95	0,36%	3,75	0,73%	205,27%
Ciência e Tecnologia	1,99	0,76%	5,22	1,01%	102,02%
Agricultura	6,50	2,48%	9,77	1,89%	15,78%
Organização Agrária	1,43	0,54%	4,52	0,88%	143,80%
Indústria	0,44	0,17%	2,28	0,44%	299,82%
Comércio e Serviços	2,07	0,79%	3,38	0,65%	25,88%
Comunicações	0,64	0,24%	0,53	0,10%	-36,16%
Energia	3,90	1,49%	0,53	0,10%	-89,46%
Transporte	3,05	1,16%	13,11	2,54%	231,59%
Desporto e Lazer	0,16	0,06%	0,96	0,19%	364,69%
Encargos Especiais	614,10	-----	742,26	-----	-6,84%
Total	876,50	-----	1.258,85	-----	10,69%
Total - Encargos	262,40	-----	516,60	-----	51,73%

Fonte: REO – Câmara dos Deputados

Como podemos ver na tabela 1.4, de 2003 a 2008 o total empenhado pelo governo federal, ou seja, de valores firmados contratualmente, variou de R\$ 876,5 bilhões para R\$1.258,85 bilhões; ou um aumento real de 10,69%.

Uma distinção deve ser feita neste momento: a maior parte do valor referido refere-se ao rolamento da dívida pública federal, financiado quase em sua totalidade com recursos do Tesouro através da emissão de títulos públicos. Dentro do Orçamento

Público Federal, tal ordem de dispêndio é incorporada dentro da Função Encargos Especiais. Dessa forma, para melhor realizarmos nosso estudo, quando nos referimos ao gasto público do Governo Federal não serão levados em conta os gastos referentes à dívida mobiliária federal. Como resultado, as colunas 3 e 5 da tabela 1.4 refletem a participação de cada função no total do orçamento executado, menos o que foi despendido pelo Tesouro Nacional para rolagem da dívida.

De 2003 a 2008, o total dos gastos sofreu um aumento real de 51,73%, mais do que o aumento da renda nacional no período, de 25,89%.

Como podemos perceber pelos dados da tabela 1.4, algumas funções apesar de possuir crescimento expressivo, continuaram representando uma parte pequena do gasto, uma vez que em 2003 resumiam-se a valores diminutos frente ao total do orçamento. O caso mais peculiar sendo o da Função Saneamento, que gastava aproximadamente R\$ 60 milhões em 2003 e atingiu R\$ 1,78 bilhão em 2008. Um aumento real de 2239,84%, mas ainda assim, uma participação de apenas 0,34% do total.

Faz-se necessário, portanto, que observemos as funções de maior peso no orçamento. Se adotarmos como critério para determinar as funções mais relevantes aquelas cujo dispêndio era superior a R\$ 10 bilhões no exercício de 2008, caberiam dentro deste grupo Previdência, Educação, Assistência Social, Trabalho, Defesa Nacional, Justiça, Administração, Transportes e finalmente Saúde.

Tabela 1.5 – Funções mais Relevantes

Em R\$ bilhões

Função	2003	Participação	2008	Participação	Δ Real
Previdência Soc.	145,48	55,44%	258,59	50,06%	36,99%
Educação	14,23	5,42%	28,25	5,47%	53,05%
Assistência Soc.	8,42	3,21%	28,86	5,58%	164,15%
Trabalho	9,50	3,62%	22,69	4,39%	84,20%

Defesa Nacional	11,57	4,41%	22,47	4,35%	49,69%
Judiciária	8,36	3,19%	18,80	3,64%	73,28%
Administração	7,39	2,82%	14,78	2,86%	54,18%
Transporte	3,05	1,16%	13,11	2,54%	231,59%
Saúde	27,17	10,36%	50,14	9,71%	42,21%
Total	226,80	89,62%	457,68	88,60%	-----

Fonte: REO – Câmara dos Deputados

$\Delta$ Real Média	87,70%
---------------------	--------

Como podemos perceber na tabela 1.5, a média de crescimento real das principais funções, que representaram no período quase 90% do valor executado, foi de 87,70%. Para explicar o porquê disso é necessário que se faça uma sucinta análise de cada uma.

A Previdência representou na estrutura dos gastos federais mais de 50% do dispêndio, ou seja, como porcentagem do PIB, o gasto previdenciário público, que salvo pelos servidores estatutários estaduais e municipais, é de responsabilidade da União, correspondeu em 2003 a 9,35% do PIB e em 2008 a 8,95%, tendo pico em 2005 com 9,73%.

Embora tenha apresentado queda na participação, a Função Previdência ainda correspondeu a mais da metade dos gastos do governo ao final de 2008. Este resultado é fruto direto da aceleração econômica vivenciada no período, frente à manutenção na taxa de benefícios concedidos. Isso porque, a economia cresceu a uma taxa maior do que o crescimento do número de benefícios, que depende, sobretudo, da idade da população. Como a economia cresceu em um ritmo mais acelerado do que a população envelheceu, a participação da Previdência no total do orçamento caiu. Ainda assim, vale lembrar que de acordo com o IBGE, em 2006 a população com mais de 65 anos no Brasil era de apenas 6,2% do total. Dessa forma, temos um gasto previdenciário

extraordinariamente alto considerando a estrutura etária existente hoje, sendo de ordem semelhante ao de nações européias com população já envelhecida.<sup>1</sup>

O principal tipo de benefício dentro do INSS é aquele de um salário mínimo, correspondendo a 2/3 do total. Dentro deste conjunto, a permissão legal para concessão de benefício por idade, indiferentemente de contribuição, principalmente para a aposentadoria rural, sugere um prospecto de necessidade de um grande volume de financiamento para a manutenção do equilíbrio fiscal. Das funções mais relevantes foi a que apresentou menor crescimento, ainda assim, o crescimento de 36,99% representou um adicional de R\$ 52 bilhões em termos reais à execução orçamentária de 2008.<sup>2</sup>

Transportes e Assistência Social corresponderam às maiores variações reais relativas, tendo progredido em 231,59% e 164,15% respectivamente.

A Assistência Social, vale lembrar, passou por uma mudança significativa com a formulação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e do seu principal programa, o Bolsa Família, que distribuiu em 2008 mais de R\$ 12 bilhões em benefícios para famílias pertencentes às camadas mais pobres da população.

O setor de Transportes que até 2003 consumia menos de 0,2% do PIB (Ministério dos Transportes) foi reestruturado através do Plano Nacional de Logística e Transportes – PNLT, uma programação de longo prazo que se estende além de 2015, e que levou ao crescimento expressivo que foi observado. A idéia principal do programa é corrigir deficiências graves no nosso sistema de transporte, que tem custo elevado quanto ao progresso da atividade econômica, e atenuar a distorção causada pelo baixo uso do transporte ferroviário no Brasil.<sup>3</sup>

A Função Trabalho foi executada por R\$ 9,5 bilhões em 2003. Em 2008 esse valor subiu para R\$ 22,69 bilhões, uma variação real de 84,20%. A maior parte desta cifra representa despesas com o Seguro Desemprego e o Abono Salarial, que juntos somam mais de vinte bilhões de reais. Vale lembrar que essas despesas são realizadas através do FAT que é financiado especialmente pelo PIS/PASEP. Tendo isso em mente, é bom notar que essa e mais uma parcela da despesa associada à rede de proteção social.

---

<sup>1</sup> Giambiagi, Fabio. Brasil Raízes do Atraso. São Paulo: Elsevier, 2007. Páginas 97 a 100.

<sup>2</sup> Giambiagi, Fabio. Brasil Raízes do Atraso. São Paulo: Elsevier, 2007. Páginas 100 a 107.

<sup>3</sup> Ministério dos Transportes. PNLT, Sumário Executivo. 2009.

A Função Defesa Nacional, tendo empenhado R\$ 18,80 bilhões em 2008 sofreu aumento real de 73,28%, sendo o principal direcionamento dos recursos as despesas associadas ao pessoal militar, tendo representado mais de onze bilhões de reais.

A Função Administração, que corresponde ao gasto com a engrenagem burocrática do Governo Federal, teve como principal elemento de despesa o vencimento de pessoal civil, representando pelo menos metade dos gastos associados. O crescimento observado foi de 54,18%, um aumento real de R\$ 4,29 bilhões.

O gasto dentro da Função Educação cresceu em 53,05%. Lembremos que o Governo Federal é responsável pelas universidades, escolas e cursos técnicos federais. Desta forma, não representando de forma completa o gasto educacional no país, que em sua base, cabe principalmente aos Estados e Municípios. Contudo, ele contribui de forma significativa com os repasses para a Educação Básica através do FUNDEB, de programas de profissionalização de professores, da distribuição de material didático e do apoio a alimentação dentro da educação básica. De pouco mais de 28 bilhões de reais despendidos em 2008, pelo menos 10 bilhões de reais foram usados para a manutenção dos cursos de graduação no Ensino Superior. Somando as despesas de Auxílios e Contribuições, que compõem os repasses federais para outras esferas de governo e entes da administração indireta, temos aproximadamente 7,4 bilhões de reais. Vale notar, que para adotar um nível de gasto educacional semelhante à média dos países da OCDE, seria necessário um gasto na ordem de 6,1% do PIB, valor que representava ao final de 2008 aproximadamente R\$ 175 bilhões, isso somando os gastos das diferentes esferas de governo.<sup>4</sup>

Por fim, a Função Judiciária, que aqui representa o agrupamento da Justiça Federal, do Trabalho, Eleitoral, Militar e dos Tribunais Superiores, cresceu 49,69%, sem que isso representasse aparentemente um desempenho mais célere dos processos judiciais.

Conclui-se, portanto de nossa análise que no geral as funções mais relevantes cresceram acima da economia como um todo. Isso indica que a necessidade de financiamento do Governo Central elevou-se em um ritmo incapaz de ser sustentado sem a elevação da carga tributária, algo que será corroborado mais adiante.

---

<sup>4</sup> Education at a Glance 2008: OECD Indicators.

Adicionalmente, é bom que se note, que caso o nível de recursos transferidos a Previdência se mantivessem em termos reais inalterados ao final de 2008, R\$ 69,82 bilhões poderiam ter sido transferidos a outras áreas. Como exemplo, se tal ordem de recursos fosse transferida à Educação isso representaria um aumento real de mais de 430% elevando as disponibilidades para a referida Função em 2008 para aproximadamente R\$ 100 bilhões.

### 1.3 - O desempenho da Função Saúde.

Sendo o Foco deste trabalho, é útil que separemos uma análise mais detalhada para a Função Saúde. Em particular, determinar se o gasto com Saúde sofreu algum tipo de declínio de 2007 para 2008, quando a CPFM não estava mais em vigência.

Como já vimos pela tabela 1.5, houve um aumento no gasto com Saúde em 42,21%, durante o período todo. Acima, tal como outras funções de relevância, da taxa de crescimento da economia.

Como veremos na próxima seção, um dispositivo legal denominado Emenda Constitucional 29, criado especialmente com o fim de garantir de financiamento da Saúde Pública, determina como correção mínima do dispêndio com Saúde a variação nominal do PIB do ano anterior. Com isso, é importante avaliar as variações brutas para essa Função especificamente. Assim, o dispêndio com Saúde no ano X1, deveria ser  $X0+g$ , onde X0 é o valor gasto no ano 0 e g a taxa de crescimento nominal da economia.

Tabela 1.6 Taxas de crescimento nominais da economia e da Função Saúde

Ano	$\Delta$ Economia (g)	$\Delta$ Saúde
2004	14,21%	21,34%
2005	10,60%	10,65%
2006	10,36%	11,22%
2007	9,61%	12,68%

2008	11,25%	9,66%
------	--------	-------

Fonte: Banco Central e REO – Câmara dos Deputados

Pela tabela 1.6, então, em 2005, deveríamos ter um crescimento de 14,21%, mas como se pode perceber, o crescimento foi de apenas 10,65%. Análises semelhantes podem ser feitas para os outros anos. Como podemos ver, depois de 2005, o mínimo tem sido cumprido, em particular, em 2008, onde, por hipótese, podemos assumir, houve certo estresse financeiro em decorrência do fim de vigência da CPMF.

Infelizmente, como a série de dados é muito curta, não podemos chegar a qualquer conclusão em relação a quão próximo do mínimo legal o governo deseja operar. Porém, como tivemos a oportunidade de ver mesmo sob algum tipo de restrição financeira o gasto não sofreu cortes dramáticos, e nem poderia, afinal ele tem um piso de ajuste anual.

Parte significativa do dispêndio representa repasses aos Estados e Municípios, dessa forma, em 2008, R\$22,46 bilhões e R\$ 13,15 bilhões foram distribuídos aos mesmos respectivamente, ou mais de 70% do total gasto. Tal fato adentra a lógica de financiamento do SUS, onde a União tem um papel importante como provedora, mas não de administração dos recursos.

Ainda em 2008, do total de recursos despendidos, apenas 16,75% foram destinados a atenção básica em Saúde, em contraste com os mais de 50% gasto com atendimento hospitalar e ambulatorial.

Tabela 1.7 Dispêndio na Função Saúde por Região.

Em R\$ bilhões. População aproximada em milhões.

Região	Dispêndio	% do Dispêndio Total	População	% da População Total
CO	2,45	4,89%	12	6,67%
NE	9,88	19,70%	50	27,78%

NO	2,49	4,97%	14	7,78%
SD	15,88	31,68%	77	42,78%
SL	5,69	11,35%	26	14,48%
Nacional	13,74	27,40%	-----	-----

Fonte para população: IBGE. População Total considerada: 180 milhões.

As colunas 2 e 3 da tabela, demonstram o quanto foi gasto por Região, e as colunas 4 e 5 qual é a população dessa regiões, sendo a 3 e a 5 as mensurações relativas frente aos respectivos totais. A última linha representa os gastos em programas de cunho nacional, não estando associados a nenhuma região especificamente.

Como podemos notar, não aparenta haver desequilíbrio no gasto entre as regiões. Embora os percentuais aplicados sejam menores que as respectivas populações, os programas nacionais ocupam mais de 27% do total, o que explica tal fato.

## 2 – Análise da Arrecadação Federal e do Financiamento da Saúde.

### 2.1 – Introdução

Esta seção trata da análise da arrecadação federal no período de 2003 a 2008, em quantidade e estrutura, de modo a nos permitir avaliar como o dispêndio tem sido financiado. Deve-se notar que por este texto gravitar em torno da criação de uma nova contribuição federal, a qual não é repartida com Estados e Municípios, tal como ocorre com impostos e outros tributos, a exposição a ser realizada trata da fração federal da carga tributária.

Ao final da seção, abordamos especificamente como a função Saúde foi financiada, dentro do detalhamento das especificações do Orçamento Federal, como disponibilizado pela Câmara dos Deputados. Em particular, com foco no rompimento ocasionado pelo fim da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF).

Ao longo do texto, questões institucionais de relevância serão apresentadas conforme necessárias ao entendimento do conteúdo aqui presente. Em particular, quando abordarmos as fontes de financiamento da saúde, onde daremos particular enfoque na CPMF, abordando sua história e peculiaridades econômicas.

### 2.2 - Análise da Carga Tributária Federal

Tabela 2.1 – Arrecadação Federal 2003 - 2008

Em R\$ milhões

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Arrecadação	356.656	419.615	488.375	543.505	618.873	716.658
$\Delta$ Real	-----	9,34%	10,12%	7,9%	8,97%	9,35%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Índice usado para correção: IPCA

$\Delta$ Real 2003-2007 = 54,87%	Média = 9,14%
----------------------------------	---------------

A arrecadação federal de 2003 a 2008 apresentou um incremento real de 54,87%. No mesmo período, como apresentado pelos dados da seção anterior, a economia cresceu a uma média de 4,12%, tendo obtido pico em 2007, com crescimento de 5,67%. Dentro do período, a economia cresceu um total de 25,89% em termos reais, o que nos mostra descompasso entre o crescimento da arrecadação e o crescimento da economia.

A arrecadação federal pode ser decomposta pelas seguintes receitas: Imposto sobre importações, IPI, IR, IOF, CPMF, COFINS, PIS/PASEP, CSLL, CIDE – combustíveis, Receitas Previdenciárias e Outros tipos de receita.

Tabela 2.2 - Estrutura da Arrecadação Federal

Receitas	Participação - 2003	Participação - 2008
Imp. Importações	2,34%	2,46%
IPI	5,63%	5,63%
IR	25,28%	27,39%
IOF	1,28%	2,90%
CPMF	6,59%	0,17%
COFINS	17,01%	17,24%
PIS/PASEP	4,94%	4,51%
CSLL	4,24%	6,29%
CIDE	2,15%	0,85%
Receitas Prevd.	22,64%	22,79%
Outros	7,89%	9,77%
Total	100%	100%

Fonte: Secretaria da Receita Federal e Secretária do Tesouro Nacional

Como a tabela 2.2 sugere, a composição das receitas governamentais se manteve relativamente pouco alterada no período. As diferenças notáveis decorrem do fim da cobrança da CPMF em 2008 e da subsequente elevação das alíquotas do IOF e da CSLL para compensar tal perda. Outras mudanças significativas estão relacionadas à perda de participação da CIDE, que teve queda continua na sua arrecadação desde 2003, e ao incremento em Outros que abriga elementos tal como o FGTS e a contribuição previdenciária dos servidores públicos.

A CPMF, vale notar, em 2007, ano último de sua vigência, possuía uma participação de 6,02% nas receitas do governo. Esta contribuição em particular será enfocada mais adiante quando nos aprofundarmos nas fontes para o financiamento da função Saúde.

Tabela 2.3 – Variação Real Acumulada dos Componentes da Receita de 2003 a 2008.

Receitas	$\Delta$ Real
Imp. Importações	62,35%
IPI	54,84%
IR	67,77%
IOF	251,31%
CPMF	-96,06%
COFINS	56,99%
PIS/PASEP	41,28%
CSLL	129,42%
CIDE	-38,80%
Receitas Prevd.	55,95%
Outros	91,82%

Δ Total	54,87%
---------	--------

Fonte Dados: Receita Federal. Índice usado: IPCA, Fonte: IBGE.

Ao olharmos a tabela acima, mesmo que ignoremos o IOF e a CSLL que tiveram sua alíquota aumentada em 2008, percebemos que alguns impostos expressivos avançaram em um ritmo ainda maior do que o da arrecadação como um todo. Em especial, podemos avaliar o caso do IR de pessoas físicas e jurídicas, que obteve um aumento de 12,9 p.p. acima do total das receitas.

Tabela 2.4 - Relação: Carga Tributária Federal/PIB

Ano	Relação Carga Tributária/PIB
2003	20,98%
2004	21,61%
2005	22,74%
2006	22,93%
2007	23,82%
2008	24,80%
Média	22,82%

Fonte Dados: STN

Como visto na tabela 2.4, a carga tributária federal cresceu como proporção do PIB continuamente no período, apresentando uma média de 22,82%. Faça-se notar que parte desta arrecadação é dirigida constitucionalmente a Estados e Municípios, que ainda têm suas próprias fontes de renda, tais como o ISS e o ICMS, que ao serem agregados à carga tributária federal produzem um total de mais de 35% do PIB.

Como já determinado, enquanto a economia crescia uma taxa média de 4,12% a.a. a arrecadação federal se expandia em um ritmo de 9,14%. Como resultado, o peso do estado na economia tem crescido de forma vultosa.

### 2.3 – Financiamento da função Saúde.

Quando analisamos o Orçamento Federal, dentro da função Saúde, é preciso ter em conta o Fundo Nacional de Saúde. O FNS é a fonte de primária de recursos para o Sistema Único de Saúde (SUS). Contudo, essa transferência não é direta. O SUS trabalha através de um sistema descentralizado cuja base é o conjunto de Municípios. Para financiar essa base, os recursos do FNS são transferidos para os fundos estaduais e municipais, e em adicional os Municípios ainda recebem transferências dos próprios Estados. A partir destes fundos locais, as instituições credenciadas dentro do sistema SUS recebem os recursos, não só para o atendimento ambulatorial, mas também para áreas de tratamento especializado, vigilância sanitária e instituições de pesquisa como a FIOCRUZ.

Tabela 2.5 - Participação do FNS na Função Saúde.

Em R\$ bilhões.

Ano	FNS	Total	%
2003	23,83	27,17	87,70%
2004	29,32	32,97	88,92%
2005	32,57	36,48	89,27%
2006	35,88	40,58	88,42%
2007	40,23	45,72	87,99%
2008	44,39	50,14	88,54%

Fonte: Execução do Orçamento Federal – Câmara dos Deputados

A tabela 2.5 mostra que a média que o FNS representou dentro de tal função foi de 88,47%. Assim, ao analisar suas fontes de financiamento, podemos determinar em grande medida como o gasto federal com o SUS foi coberto.

Quando analisamos a tabela de fontes para função Saúde, percebemos que três fontes principais, dentro do período em questão foram de particular importância. A saber: A COFINS, a CPMF e a CSLL.

Tabela 2.6 - Participação das Principais Receitas no Financiamento da Saúde.

Participação \ Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008
COFINS	16,31%	21,27%	15,81%	9,81%	11,13%	31,72%
CPMF	36,11%	32,58%	31,87%	43,83%	32,42%	1,08%
CSLL	30,47%	33,64%	43,38%	33,40%	39,36%	37,05%
Total	82,88%	87,48%	91,06%	87,05%	93,42%	86,31%

Fonte: REO – Câmara dos Deputados

Como podemos ver, as três fontes de receita representaram na média 88,03% dos gastos, tendo sido durante todo período analisado, de forma consistente, a espinha dorsal no financiamento federal da Saúde no Brasil.

A COFINS, ou Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social é de natureza federal, possuindo alíquotas de 7,6% e 3%, incidentes sobre a receita bruta de pessoas jurídicas ou entes equiparados. Desde a reforma de 2003, passou a ser não cumulativa. Porém, em alguns casos isso se mantém, o que torna a apuração do tributo complicada. Compõe a segunda maior fonte de receita dentro da arrecadação federal e tem como fim o financiamento de todo sistema de seguridade social, que de forma genérica abrange Previdência, Assistência Social e Saúde.

A CSLL, ou Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, incide sobre a receita bruta de pessoas jurídicas ou entes equiparados, com alíquota que varia de 10 a 12%. Possui alíquotas diferenciadas para atividades de comércio, indústria, imobiliárias e serviços hospitalares. Assim como a COFINS seu direcionamento é abrangente para todo sistema de Seguridade Social.

A Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira, teve origem no Imposto Provisório sobre

Movimentação Financeira (IPMF), criado em julho de 93 com alíquota de 0,25% com incidência sobre os débitos lançados nas contas de instituições financeiras. Sua cobrança se encerrou em 31 de dezembro de 1994.

Em janeiro de 97 a CPMF foi instaurada, agora como contribuição, através da lei 9.311/96, com alíquota de 0,25%. Foi extinta em 23 de janeiro de 1999 para ser recriada em 17 de julho do mesmo ano, período no qual ela foi substituída pelo IOF. Porém, teve sua alíquota aumentada para 0,38%. Foi reduzida para 0,3% em 2000 e voltou alíquota de 0,38 em 2001.

A diferença fundamental entre o IPMF e a CPMF é que a instrução da última determinava seu direcionamento com exclusividade para o Fundo Nacional de Saúde. Contudo, após 1999 a Emenda Constitucional 21 permitiu que parte da arrecadação da CPMF fosse direcionada à Previdência Social e ao Fundo de Erradicação e Combate a Pobreza.

Tabela 2.7 - Uso da CPMF no Financiamento da Saúde

Ano	%
2003	41,74%
2004	39,31%
2005	38,88%
2006	54,73%
2007	39,82%
2008	44,99%

Fonte: REO – Câmara dos Deputados

Como se pode ver na tabela 2.6, como resultado de tal emenda a média de aplicação dos recursos da CPMF no período analisado foi de apenas 43,24% da receita proveniente da contribuição. Ainda que se considere a aplicação dos recursos na Previdência e no combate a pobreza, parte da receita permanecia junto ao Tesouro, como caixa do governo, sem qualquer determinação legal quanto ao seu destino ou uso.

Durante sua vigência, a CPMF foi marcada por uma intensa crítica sob sua forma de incidência. Como sua cobrança ocorria em geral a cada transferência de recursos dentro do sistema financeiro, cadeias produtivas muito longas, como é típico de produtos de alto valor agregado, eram mais tributadas. Essa é uma distorção grave, pois economias desenvolvidas apresentam um alto grau de complexidade em suas cadeias produtivas, de modo que, ao passo que a economia cresce impostos que incidem em cadeia começam a se tornar cada vez mais prejudiciais.<sup>5</sup>

A CPMF foi extinta em 2007 com vigência para 2008, quando a expectativa de arrecadação se aproximava de 40 bilhões de reais. Para compensar tal perda o governo ampliou as alíquotas do IOF e da CSLL.

Mesmo com o fim do imposto, 2008 registrou um crescimento real das receitas federais de 9,35%, batendo recordes sucessivos de arrecadação. Percebe-se então, que o fim da CPMF foi por outros meios mais do que compensado, seja pelo próprio crescimento da economia ou pelo aumento da alíquota de outros impostos.

Desde 2008 iniciou-se no Congresso a tramitação para a recriação de uma contribuição sobre movimentação financeira, a ser nomeada de Contribuição Social para Saúde (CSS). A CSS incidiria de modo semelhante a CPMF com alíquota de 0,1%, porém, não afetaria aqueles assalariados com renda mensal inferior a R\$ 3080,00. Em acréscimo, não seria de natureza provisória e, portanto, não estaria sujeita a ter de ser prorrogada de acordo com seu prazo de vigência.

A alegação básica do governo para a criação da CSS é de que o fim da CPMF teria comprometido o financiamento da Saúde no Brasil, e que a falta de recursos disponíveis diminuiria ainda mais a qualidade do sistema.

Contudo, desde as alterações da EC 21 setores políticos, profissionais e populares ligados a área médica, preocupados com o que se determinava como um contínuo sub-financiamento da área pública de Saúde, pressionaram por uma emenda constitucional que garantisse que os recursos destinados a área médica não fossem desviados de tal finalidade. Para tanto, foi formulada a EC 29, como já comentado na seção 1, sendo de particular interesse o trecho a seguir:

---

<sup>5</sup> Giambiagi, Fabio e Castelar Pinheiro, Armando. Rompendo o Marasmo. São Paulo, Elsevier, 2006. Páginas 156 à 164.

*Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:" (AC)*

*"I – no caso da União:" (AC)*

*"a) no ano 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento;" (AC)*

*"b) do ano 2001 ao ano 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB;" (AC)*

O fragmento em questão dispõe obrigatoriedade à União, desde 2001, da correção pela variação do PIB nominal do dispêndio com Saúde.

Tal determinação tem dois efeitos. O primeiro é que por ser corrigida pelo PIB nominal a função Saúde acaba sendo protegida de efeitos inflacionários. O segundo decorre de uma decisão política. Caso o governo adote pelo reajuste mínimo estabelecido pela lei, o crescimento real dos gastos com Saúde será igual ao crescimento real da economia no ano anterior.

## Conclusão

A primeira hipótese que assumimos no começo deste trabalho, era a de que o fim de vigência da CPMF teria gerado uma necessidade de financiamento para a área de Saúde que, por construção, explicaria uma elevação da carga tributária.

O que vimos em ambas às seções não corrobora com essa hipótese. O gasto com Saúde cresceu em termos reais de 2007 para 2008, e tem crescido em um ritmo maior do que o agregado da economia, assim como todos os principais gastos do governo.

A arrecadação federal cresceu 9,35% de 2007 para 2008, acima da taxa de inflação. É claro que como explicitado no começo da seção 1, isso se deu em um cenário de expansão econômica, o que torna a apreciação dos dados de 2009 de especial interesse para análise futura.

A expansão da CSLL e do IOF, respondeu de forma eficiente frente à queda de arrecadação decorrente da extinção do imposto sobre movimentação financeira, o que implica que não houve queda na carga tributária com o fim da cobrança. Ainda mais, como o governo não parece disposto a baixar as alíquotas dos mesmos caso a CSS seja aprovada, enfrentamos a possibilidade de um aumento duplo, o aumento que foi realizando para evitar a queda de receita em 2008, e o aumento decorrente da implementação de um novo imposto.

A possibilidade de aprovação da CSS também nos remete à discussão acerca da qualidade do nosso sistema tributário, já que sua incidência seria em cadeia, e dessa forma prejudicial aos processos de produção de alta complexidade que exigissem a participação de diversos agentes econômicos.

De toda forma, o que aprendemos a partir do estudo da EC 29, nos mostra que mesmo tivesse ocorrido queda na arrecadação, o gasto com Saúde sempre estará protegido. Mais do que outras áreas do governo, esse segmento é garantido contra efeitos inflacionários, e cresce, no mínimo, em termos reais, tanto quanto a economia no ano anterior. Porém, para que se mantenha um ritmo de crescimento tal qual foi observado no período, os aportes médios têm de ser significativamente maiores que o mínimo legal.

Tal constatação nos leva a uma conclusão importante. Caso o governo mantenha uma política de dispêndio com Saúde próximo ao mínimo legal, qualquer tipo de tributo criado especificamente para o financiamento da mesma serve tão somente para liberar recursos para outras áreas, já que independentemente do novo tributo os recursos necessários ao financiamento da Saúde estariam disponíveis. Este fato nos leva a análise da segunda hipótese.

Como pudemos ver na seção 1, o crescimento real médio das Funções mais relevantes dentro do Orçamento foi de 87,70%. Sendo que todas cresceram acima da média da economia, de 25,89%.

Dentro das Funções mais relevantes podemos encontrar áreas altamente relacionadas ao custeio burocrático do Estado, como Administração e Justiça. Ainda, dentro das referidas Funções, afora Defesa Nacional, Transportes e Educação, todas as restantes adentram a rede de seguridade social estabelecida pela Constituição.

Não há como determinar se os gastos em Saúde ou Assistência Social são justificáveis, já que a eles estão inerentemente associados a uma lógica política, e porque não dizer humanista, que não adentra o escopo deste trabalho argumentar sobre.

Contudo, as Funções Trabalho e Previdência deveriam seguir uma lógica predeterminada. Estas duas Funções estariam teoricamente associadas a basicamente dois tipos de benefícios, o seguro-desemprego e as aposentadorias. Na eventualidade de um quadro recessivo, onde podemos esperar queda no número de empregos disponíveis, poderíamos prever um aumento do dispêndio na primeira. A segunda, por outro lado, estaria associada ao envelhecimento da população, e quanto maior for o número de idosos, maior seria o gasto.

Já vimos que o período foi marcado por crescimento contínuo e distintamente mais acelerado que o das décadas de 80 e 90. De fato, tendo o desemprego atingido níveis historicamente baixos, inclusive gerando escassez de mão de obra qualificada em alguns setores, principalmente aqueles ligados a área de engenharia.

Constatamos, ainda, que o gasto previdenciário brasileiro seria extraordinariamente alto considerando a proporção de população idosa no país. Sendo o principal peso deste sistema, a gratificação de benefícios de um salário mínimo, em que

parte significativa corresponde a benefícios por idade independentemente de contribuição.

Portanto, ambas as Funções, Trabalho e Previdência, cresceram a um ritmo maior do que o crescimento da economia nacional, sem, contudo, ter esse crescimento explicado pela lógica convencional. Também cresceram acima da média nacional aquelas Funções em que se expressa o custeio da máquina estatal.

Vejam os então que a segunda hipótese não se mantém. O que se observou foi um crescimento real das despesas do governo, o que pressiona a carga tributária, e esse crescimento não se deu como fim de investimento indispensável como poderia ser argumentado para a área de Educação ou Transportes, ou até mesmo, para Saúde e Assistência Social.

Tendo as duas hipóteses sido rejeitadas, percebemos que a justificativa para a criação da CSS parece desprovida de conteúdo.

A Função Saúde não precisa de novos tributos, já que tem sua fonte de receita bruta garantida por lei. A exceção a essa lógica seria a tentativa do governo de impulsionar um novo nível de gasto nessa determinada área, o que não parece o caso. Por outro lado, o governo tem ignorado sua restrição orçamentária e impulsionado gastos em determinadas áreas, que ainda que detentoras de importância, não justificam crescimento acima do ritmo da economia.

A situação se configura de tal modo, que necessitando o Governo Federal de uma elevação contínua de suas disponibilidades, mas não possuindo disposição política para a elevação transparente da carga tributária, tenta “vender” uma falsa idéia, a de que o financiamento da Saúde estaria ameaçado. Tendo sucesso em fazê-lo, uma vez produzida uma nova fonte de receita vinculada, parte dos recursos que hoje são necessário ao financiamento da mencionada Função, poderiam ser aplicados em outras áreas.

Por fim, é possível dizer, que no caso de o governo resolver assumir um compromisso de maior financiamento da Saúde, ou de outra área que desejar, a política mais razoável, dada a nossa atual carga tributária, não parece se constituir como elevação da mesma, mas de redefinição das prioridades para os gastos dentro do

Orçamento, reconhecendo aqueles gasto que se configuram como investimento e aquele que se constituem como custeio.

Finalmente, cabe-nos dizer, que a adoção de maior transparência quanto ao financiamento do Governo Federal, pode poupar a economia da incidência de impostos altamente ineficientes como aqueles que operam sobre movimentação financeira. Afinal, o empenho para elevação das receitas disponíveis, não deveria por ao largo a discussão sobre a qualidade do sistema que gera as mesmas.

## Bibliografia

- DORNBUSCH, Rudiger e FISCHER, Stanley. Macroeconomia, 5ª Edição. São Paulo: Pearson, Makron Books, 2004.
- BLANCHARD, Olivier. Macroeconomia, 4ª Edição. São Paulo: Pearson, Prentice Hall, 2007.
- CARDOSO, Eliana. Fábulas Econômicas. São Paulo: Financial Times – Prentice Hall, 2006.
- GIAMBIAGI, Fabio e CASTELAR PINHEIRO, Armando. Rompendo o Marasmo, A retomada do Desenvolvimento no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- GIAMBIAGI, Fabio. Brasil Raízes do Atraso: Paternalismo versus Produtividade. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- BRASIL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 21, DE 18 DE MARÇO DE 1999.
- BRASIL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 29, DE 13 DE SETEMBRO DE 2000.
- OECD multilingual summaries. Panorama sobre a Educação: Indicadores da OCDE, Sumário em Português. Paris: OECD Rights and Translation unit, 2008.
- Ministério da Saúde. Gestão Financeira do Sistema Único de Saúde, Manual Básico. Brasília: Ministério da Saúde, 2003.
- Ministério dos Transportes. Plano Nacional de Logística em Transportes, Sumário Executivo. Brasília: Ministério dos Transportes, 2009.
- Câmara dos Deputados. LOA – 2003 – Relatório de Execução. Brasília, 2004.
- Câmara dos Deputados. LOA – 2004 – Relatório de Execução. Brasília, 2005.

- Câmara dos Deutados. LOA – 2005 – Relatório de Execução. Brasília, 2006.
- Câmara dos Deutados. LOA – 2006 – Relatório de Execução. Brasília, 2007.
- Câmara dos Deutados. LOA – 2007 – Relatório de Execução. Brasília, 2008.
- Câmara dos Deutados. LOA – 2008 – Relatório de Execução. Brasília, 2009.