

TEXTO PARA

RESULTADO PRIMÁRIO E CONTABILIDADE CRIATIVA: RECONSTRUINDO AS ESTATÍSTICAS FISCAIS “ACIMA DA LINHA” DO GOVERNO GERAL

Sérgio Wulff Gobetti¹
Rodrigo Octávio Orair²

1. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

2. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Ministro interino Dyogo Henrique de Oliveira

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto
Carlos Roberto Paiva da Silva

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**
Alexandre de Ávila Gomide

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas**
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação
e Infraestrutura**
João Alberto De Negri

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**
Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>
URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2017

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: E62, H6, H72.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 ESTATÍSTICAS FISCAIS DO GOVERNO CENTRAL: UM PRIMEIRO PANORAMA.....	10
3 ESTATÍSTICAS FISCAIS DO GOVERNO CENTRAL: O TRABALHO DE RECONSTRUÇÃO	20
4 ESTATÍSTICAS FISCAIS DOS GOVERNOS REGIONAIS	33
5 ESTATÍSTICAS FISCAIS DO GOVERNO GERAL: CONSOLIDAÇÃO DAS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO	40
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	48
REFERÊNCIAS	50

SINOPSE

Este estudo apresenta um panorama das finanças públicas brasileiras a partir de um meticuloso trabalho de depuração e reconstrução das estatísticas fiscais, no qual os dados do governo central são submetidos a inúmeros ajustes para expurgar os efeitos das medidas não recorrentes (por exemplo, contabilidade criativa e pedaladas fiscais) e posteriormente integrados aos dados de estados e municípios. O resultado são estimativas inéditas do resultado primário “acima da linha” do governo geral – ou seja, das três esferas de governo – em frequência mensal para o período de janeiro de 2002 a abril de 2016. A análise das séries históricas coloca em questionamento a hipótese de que a deterioração recente do resultado primário tenha sido provocada por um aprofundamento do expansionismo fiscal via gastos. No máximo, pode-se dizer que os subsídios ocuparam papel proeminente no expansionismo fiscal recente, ao lado das desonerações tributárias pelo lado das receitas, e que esse novo *mix* de política fiscal – em substituição do investimento público – pode ter sido ineficaz para sustentar o crescimento econômico, além de apresentar elevado custo fiscal.

Palavras-chave: contabilidade criativa; expansionismo fiscal; resultado primário.

ABSTRACT

This Discussion Paper presents an overview of Brazilian public finances through a meticulous work of adjusting and consolidating fiscal statistics, in which central government data were adjusted to deal with creative accounting and subsequently consolidated with data from subnational governments. The result is new monthly estimates of the general government's “above the line” primary balance for the period from January 2002 to April 2016. The analysis based on these fiscal series rejects the hypothesis that the recent deterioration of primary balances was generated by deeper fiscal expansion through expenditures. It can, however, be said that subsidies played a prominent role in recent fiscal expansionism, alongside with tax exemptions, and that this change in the fiscal policy mix – in lieu of public investment – might have been ineffective to sustain growth economic, as well as presented a high fiscal cost.

Keywords: creative accounting; fiscal expansion; primary balance.

1 INTRODUÇÃO

Este estudo tem por duplo objetivo apresentar estimativas inéditas do resultado primário “acima da linha” do governo geral – ou seja, estimativas dos componentes das receitas e despesas primárias nas três esferas de governo – em frequência mensal para o período de janeiro de 2002 a abril de 2016 e narrar o processo de “desconstrução e reconstrução” dessas séries históricas das finanças públicas brasileiras. Os resultados, que serão disponibilizados para livre acesso ao público por meio de plataforma eletrônica, apresentam divergências em relação às estatísticas oficiais “abaixo da linha” apuradas pelo Banco Central porque, no caso do governo central, os dados foram submetidos a ajustes que visam expurgar das séries o efeito da chamada “contabilidade criativa” e incorporar nestas séries o efeito das operações extraordinárias.

Todos os ajustes realizados são detalhados ao longo do texto para que possam ser criticados e eventualmente aperfeiçoados por outros pesquisadores. Além das distorções provocadas por manobras contábeis e financeiras, o “pente fino” realizado nos relatórios e dados oficiais também identificou inconsistências, lacunas e mudanças metodológicas que introduzem “ruídos” nas estatísticas fiscais e podem comprometer a qualidade das análises sobre a evolução dos indicadores fiscais.

Três são as ordens de problemas – por grau crescente de gravidade – presentes nas estatísticas oficiais do governo central e que receberão tratamento a fim de “reconstruir” as séries históricas e proporcionar um insumo mais adequado para a pesquisa aplicada das finanças públicas. Primeiramente, os problemas relativos à composição das receitas ou despesas. Estes problemas não afetam o resultado primário, nem os agregados das receitas e despesas, mas interferem na avaliação sobre a evolução de um determinado componente da receita ou da despesa em comparação com os demais. Tais problemas são originados por mudanças contábeis, mudanças metodológicas ou simplesmente erros cometidos durante o processo de compilação das estatísticas fiscais.

Em segundo lugar, os problemas relativos ao montante das receitas e das despesas. Estes problemas nem sempre afetam o resultado primário, quando exercem efeitos simétricos sobre as receitas e despesas. Porém, distorcem a análise de crescimento das receitas e despesas e a identificação dos fatores que estão por trás da evolução do resultado primário. Tais problemas são originados principalmente pela introdução

na série, a partir de algum momento, de operações intraorçamentárias (entre órgãos de um mesmo governo), que ampliam simultaneamente as receitas e despesas. Por exemplo, a compensação do Tesouro Nacional à Previdência Social pela desoneração da folha de pagamento, que é uma espécie de despesa fictícia do Tesouro e também uma receita previdenciária.

Por fim, os problemas relacionados a manobras contábeis e operações extraorçamentárias ou para-fiscais que afetam o resultado primário e também a análise sobre a evolução de receitas e despesas. É o caso das chamadas “pedaladas fiscais”, despesas de subsídios e programas sociais que foram pagas anos atrás pelos bancos públicos mas só foram lançadas na contabilidade governamental no momento em que o Tesouro efetuou o acerto de contas com as instituições, ao longo e ao final de 2015.

Sobre esse último ponto, é importante destacar desde já que o Banco Central do Brasil (BCB), por determinação do Tribunal de Contas da União (TCU), publicou pela primeira vez, em março de 2016, um quadro na Nota de Política Fiscal evidenciando os impactos dos passivos com os bancos públicos no resultado primário e na dívida líquida do setor público entre 2002 e 2015. Ou seja, o próprio BCB efetuou a correção do resultado primário em um quadro analítico de sua nota mensal à imprensa, embora as séries históricas oficiais permaneçam inalteradas.

Dessa forma, nesse caso como em outros, as inconsistências e distorções nas séries históricas foram, sempre que possível, identificadas e quantificadas pela confrontação de diferentes fontes de informação oficiais, como relatórios e publicações do Tesouro, do BCB e da Previdência Social ou, alternativamente, por consultas ao Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) para o governo central e seus equivalentes para os governos subnacionais sempre que disponíveis.

A partir desse trabalho prévio, as séries históricas foram “reconstruídas” e, finalmente, consolidadas sob um padrão de classificação que segue a classificação econômica do Sistema de Estatísticas Fiscais (SEF) do Fundo Monetário Internacional (FMI).¹ Esta classificação possui as vantagens de ser desenhada de maneira apropriada para a pesquisa econômica (diferentemente da classificação institucional mais comum nos

1. FMI (2014) descreve os princípios metodológicos do SEF.

relatórios e nas estatísticas fiscais oficiais), estar harmonizada aos conceitos das contas nacionais e facilitar comparações internacionais. No caso do governo central, as séries foram reconstruídas desde 1997, mas a padronização ao critério de classificação do SEF e a consolidação das estatísticas do governo geral ocorreram apenas para o período posterior a 2002.

Para os estados e municípios, foi necessário adotar procedimentos de desagregação temporal e projeção contemporânea a fim de estimar séries em frequência mensal a partir de dados de referência na frequência anual (mais detalhados e confiáveis) e de indicadores mensais ou trimestrais (menos detalhados), também submetidos a testes de consistência e ajustes. Seguiu-se aqui uma abordagem semelhante à utilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) na compilação das estatísticas fiscais de governo geral, atualmente disponíveis em frequência trimestral a partir de 2010, mas com algumas adaptações diante dos propósitos de ampliar tanto a periodicidade de trimestral para mensal quanto a cobertura para o período passado. É importante salientar ainda que a consolidação do resultado primário “acima da linha” do governo geral – ou seja, aberto entre receitas e despesas das três esferas de governo – exigiu que se apurassem previamente todas as transferências intergovernamentais, ou seja, todo e qualquer repasse de recursos entre diferentes entes governamentais, a fim de evitar a dupla contagem.

A análise das séries reconstruídas permite recontar a história das finanças públicas brasileiras e avaliar com mais propriedade a orientação da política fiscal em diferentes momentos. Os resultados mostram que, a despeito das oscilações na política fiscal entre períodos expansionistas e contracionistas, as despesas, em média, têm crescido a taxas positivas e superiores às do produto interno bruto (PIB), a não ser pontualmente nos anos de choque contracionista (1999, 2003 e 2015), quando apresentaram queda em valores reais, mas por apenas um ano. E a expansão sistemática da despesa nas últimas décadas se expressa por dois principais canais: benefícios sociais na esfera federal e despesas de pessoal na esfera regional, principalmente na municipal, que assume progressivamente as atribuições pelos serviços públicos de saúde e educação.

Além dessas tendências mais gerais, também existem outros aspectos mais específicos, como um traço distintivo do período pós-2010, já tratado em outros estudos (Gobetti e Orair, 2015), que é a substituição da expansão fiscal via investimentos públicos pelos subsídios e, adicionalmente, pelas desonerações tributárias. Investigar o quanto essa

mudança no *mix* da política fiscal pode ter afetado o desempenho da economia brasileira foge ao escopo deste estudo, mas é fundamental para se compreender as origens da crise econômica e fiscal e para traçar políticas adequadas para a sua superação.

2 ESTATÍSTICAS FISCAIS DO GOVERNO CENTRAL: UM PRIMEIRO PANORAMA

Um economista desavisado que recorrer às estatísticas fiscais “acima da linha” do governo central, publicadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, para tentar verificar quanto cresceram as despesas públicas entre 2010 e 2015 encontrará uma taxa de expansão real de 4,8% ao ano (a.a.). Entre 2014 e 2015, por exemplo, a variação apurada é de 2,1%. Na próxima seção, quando concluirmos o trabalho de ajustes nas séries históricas, veremos que as taxas de expansão são significativamente diferentes dessas, não só em magnitude, como também em sinal. Isso indica que a análise da política fiscal é muito sensível ao tipo de dado que se usa, principalmente num período em que as manobras contábeis e operações extraorçamentárias se tornaram prática recorrente para driblar a rigidez do regime de metas de resultado primário e contaminaram as séries históricas.

A “contabilidade criativa” não é uma jabuticaba brasileira e tem merecido atenção da literatura internacional de finanças públicas há pelo menos duas décadas (Alesina e Bayoumi, 1996; Milesi-Ferretti, 2000), mas no Brasil, ela assumiu uma dimensão realmente extravagante na última década, não só na esfera central de governo mais recentemente, mas também na subnacional desde o início da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), como analisado por Gobetti (2010). O que justifica uma atenção muito especial aos efeitos desse tipo de prática sobre a qualidade das nossas estatísticas fiscais.

Esse, contudo, não é o único tipo de problema presente nas séries históricas de receitas e despesas do governo central. Desde a década de 1990, quando passaram a ser produzidas pelo Tesouro Nacional, as estatísticas fiscais “acima da linha” sofreram algumas mudanças metodológicas e estruturais. Uma dessas mudanças ocorreu no início de 2016, quando o Tesouro modificou a forma de apresentar o resultado fiscal do governo central, interrompendo a série antiga e retroagindo a série nova até 1997.

Nessa nova série (denominada *Resultado fiscal do governo central – estrutura nova*), o Tesouro adotou um novo conceito para separar as transferências para estados e municípios das demais despesas primárias, corrigiu alguns pontos falhos da antiga estatística (excluindo, por exemplo, das receitas e despesas as transferências intraorçamentárias do Tesouro para o BCB, incluídas na antiga série a partir de 2003), mas permaneceram algumas lacunas e inconsistências.²

Portanto, como mencionado na introdução, temos três diferentes tipos de problemas na série histórica de resultado primário disponibilizada pelo Tesouro e que afetam o resultado fiscal, a análise da evolução das receitas e despesas agregadas ou simplesmente a análise da evolução dos seus componentes desagregados. Logo à frente trataremos de cada um desses problemas, identificando onde estão presentes e como podem ser corrigidos.

Antes disso, porém, cabem algumas considerações explicativas de como é estruturado o resultado fiscal do governo central. O termo “acima da linha” é aplicado porque o resultado primário é obtido pela diferença entre receitas e despesas primárias e não pela variação do endividamento, como é o caso da apuração “abaixo da linha” que o Banco Central faz. Então, o resultado primário (RP) depende da comparação entre um total de despesas (D) com um total de receitas (T). Contudo, uma parcela α das despesas deriva de repartição de receitas com estados e municípios e deve ser distinguido do que comumente os analistas chamam de despesa primária (G), de modo que:

$$RP = T - D = T - \alpha T - w G \quad (1)$$

Então, quando um analista está falando da trajetória de crescimento do gasto, ele está se referindo apenas a G e não a D . A questão é que essa distinção entre as transferências e as demais despesas primárias contém um certo grau de arbitrariedade. Pelo sistema de estatísticas fiscais do FMI (2014), por exemplo, todas as transferências de recursos para estados e municípios deveriam ser identificadas à parte, inclusive para que, na consolidação das estatísticas do governo geral, seja evitada qualquer dupla contagem (que é o que faremos na quinta seção desse texto). No Brasil, entretanto, apenas uma

2. Em particular, identificamos determinados equívocos no processo de compilação das estatísticas que foram relatados ao órgão competente pelos autores deste estudo e talvez sejam sanados até sua publicação.

parte dessas transferências intergovernamentais é usualmente distinguida das demais despesas na apresentação do resultado primário.

Na nova estrutura do resultado fiscal, vigente desde o início de 2016, por exemplo, só são segregadas das demais despesas as transferências diretamente vinculadas a percentuais da receita, como os fundos de participação de estados e municípios, as cotas-parte do salário-educação, dos *royalties* e da contribuição de intervenção no domínio econômico (Cide), entre outras. Os repasses a estados e municípios referentes à compensação pelas desonerações da Lei Kandir e ao complemento de recursos ao Fundo de Manutenção do Ensino Básico (Fundeb), que independem do volume arrecadado, foram deslocados do bloco das transferências para o bloco das despesas primárias, onde já eram classificados também os repasses para custeio dos programas de saúde, educação e assistências social, as transferências de capital para realização de investimentos etc.

Por sua vez, os subsídios concedidos pelo governo federal aos fundos constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, antes classificados como “despesas primárias”, passaram a integrar as transferências por repartição de receitas, tendo em vista que os recursos dos fundos se originam de uma vinculação à arrecadação de impostos. Essa mudança metodológica tem alguma lógica, por distinguir a parcela dos gastos que são diretamente afetados pelo comportamento das receitas. No entanto, no caso dos fundos regionais, essa categorização é um tanto formal, pois o subsídio não equivale ao repasse integral de recursos, mas apenas ao custo de oportunidade, e, do ponto de vista econômico, não faz sentido ser tratado fora do bloco das despesas primárias e junto com parte das transferências intergovernamentais.

Dessa forma, a chamada “despesa primária” (G^*) na nova estrutura do resultado fiscal do Tesouro não inclui as transferências para estados e municípios decorrentes de repartição de receitas e uma parcela β dos subsídios (S) que, indiretamente, também têm alguma relação com as receitas. Muito embora, como acabamos de argumentar, essa vinculação se aplique apenas sobre o volume de recursos canalizado aos fundos. Ou seja:

$$G^* = G - \beta S = D - \alpha T - \beta S \quad (2)$$

Essa despesa primária (G^*), por sua vez, está subdividida em cinco grandes componentes: *i*) pessoal e encargos sociais (PES); *ii*) benefícios previdenciários (BP); *iii*) benefícios assistenciais (BA); *iv*) subsídios (S^*) e outras despesas de custeio; e *v*) capital ($ODCC$), que são apuradas como um resíduo. Ou seja, toda despesa primária que não esteja identificada nas linhas correspondentes ao gasto com pessoal, benefícios e subsídios é automaticamente tratada como $ODCC$, o que inclui parte significativa das transferências intergovenamentais não categorizadas como transferência por repartição de receitas.

Contudo, cabe aqui fazer uma importante observação: na antiga estrutura do resultado fiscal, as despesas primárias do Banco Central eram identificadas à parte e de modo agregado. Ou seja, o gasto de pessoal e de custeio e capital do BCB não fazia parte dos componentes PES e $ODCC$, sendo reunidos em uma linha em separado. Além disso, o Tesouro contabilizava também em uma linha em separado, que fazia parte da despesa primária, o valor correspondente a suas transferências de recursos para o BCB. Esse valor, tratado como despesa primária do Tesouro, integrava a receita do BCB, sendo um caso clássico de operação intraorçamentária, que não afeta o resultado fiscal em si, mas afeta a composição entre receitas e despesas, ainda mais quando é introduzido a partir de um ponto da série e não retroage para o seu início.

Na nova estrutura do resultado fiscal, tanto a linha correspondente às despesas do BCB quanto das transferências do Tesouro ao BCB desaparecem. No caso das transferências do Tesouro ao BCB, o valor desaparece tanto da despesa quanto da receita, restabelecendo uma uniformidade metodológica desde o início da série. No caso da despesa do BCB, o desaparecimento da linha não implica redução da despesa primária agregada, mas tão somente a redistribuição do valor referente nas demais linhas da despesa primária. Essa mudança metodológica implicaria apenas saber quanto da despesa do BCB se refere a pessoal e quanto se refere a custeio e capital, distribuindo esses valores nos respectivos componentes do resultado primário.

Feitas essas considerações, passemos agora ao detalhamento dos três tipos de problemas detectados nas séries do Tesouro.

2.1 Inconsistências de composição das despesas

2.1.1 Pessoal e encargos sociais

A linha correspondente à despesa de pessoal na nova estrutura não foi corretamente apurada. O certo seria somar a antiga despesa de pessoal (sem BCB) com a despesa de pessoal do BCB. Contudo, a diferença entre a antiga e a nova despesa de pessoal revela que os valores considerados foram na verdade a contribuição patronal para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) entre 1999 e 2004 e as transferências do Tesouro para o BCB entre 2003 e 2015. Os valores das despesas de pessoal do BCB podem ser obtidos num relatório restrito denominado “resultado quase-fiscal do Bacen”, no qual o Banco Central discrimina quanto da sua despesa se refere a pessoal.

2.1.2 Benefícios previdenciários

A linha correspondente aos benefícios previdenciários inclui os valores dos benefícios de Renda Mensal Vitalícia (RMV) entre 1997 e 2003, incluindo este último ano, quando esse valor era considerado em uma linha à parte, junto com os benefícios da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas).

2.1.3 Benefícios assistenciais

A série correspondente aos benefícios da Loas/RMV tem início em 2004, e no período de 1997 a 2002 os benefícios da Loas se encontram diluídos na linha das demais despesas de custeio e capital. É possível corrigir e retroagir a série utilizando dados do Anuário de Estatísticas da Previdência Social (AEPS InfoLogo), que discrimina os valores de Loas e RMV por mês desde 1993.

2.1.4 Subsídios

A linha correspondente aos subsídios do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e do Programa de Financiamento à Exportação (Proex) está zerada no período de 1997 a 2002 e, conseqüentemente, o valor da subvenção embutida nos empréstimos desses dois programas não consta nos subsídios e sim na conta de resíduo das demais despesas de custeio e capital. É possível corrigir a lacuna buscando os valores de subsídio do Pronaf e Proex nas planilhas da antiga estrutura do resultado fiscal.

2.1.5 Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF)

Parte considerável das transferências do Tesouro para o FCDF, que até 2014 eram contabilizadas na conta de despesas de pessoal do governo central, foram classificadas como outras despesas correntes em 2015 e atipicamente nesse ano aparecem na conta das demais despesas de custeio e capital. É possível identificar todos os repasses do FCDF pelo Siafi.

2.1.6 Apoio financeiro a estados e municípios

Os valores transferidos para estados e municípios para compensar frustração de receitas, em caráter excepcional, nos anos de 2009, 2010, 2013 e 2014 estão incluídos na soma das transferências por repartição de receita, embora também estejam identificados como uma linha entre as despesas primárias. Trata-se apenas de uma dupla contagem, pois na verdade o gasto não está somado no total da despesa primária. Ainda que o mais razoável é que aí estivesse e não na soma das transferências, inclusive por não se tratar de repartição de receita, como é o critério da nova estrutura.

Existem outras lacunas da série, mas que não interferem no grau de agregação das despesas que adotaremos nesse texto.

2.2 Inconsistências decorrentes de operações intraorçamentárias

2.2.1 Compensação ao RGPS pela desoneração da folha

A série de receitas e despesas do governo central está inflada, desde 2012, pela inclusão dos valores referentes à compensação que o Tesouro paga à Previdência Social pela redução de tributos das empresas contribuintes. Embora seja possível considerar uma desoneração como uma espécie de gasto tributário, o orçamento brasileiro nunca adotou esse tipo de critério e sua inclusão parcial, para apenas um tipo de desoneração e a partir de um determinado momento, interfere na avaliação sobre a evolução das variáveis fiscais. No caso em questão, a desoneração aparece como aumento de gasto e não redução de receita, pois a perda de arrecadação que a Previdência teve com a medida foi compensada contabilmente com o repasse do Tesouro.

2.2.2 Complemento ao FGTS pela Lei Complementar nº 110/2001

A série de receitas e despesas do governo central está inflada, desde 2012, pela inclusão dos valores referentes à multa adicional cobrada pelo governo das empresas que demitem trabalhadores sem justa causa. Criada em 2001, essa multa é cobrada pelo governo

e deve ser repassada para o FGTS. Quando o repasse ocorre automaticamente no momento de arrecadação pela Caixa, não há impacto sobre o resultado primário, mas em março de 2012 o Tesouro baixou uma portaria que lhe permitia reter os valores provisoriamente, o que passou a ter impactos no primário. Essa foi uma clássica medida de contabilidade criativa (ou pedalada fiscal) tendo por objetivo obter um ganho artificial e temporário para o resultado primário. Ocorre que, além de artificial, a inclusão dos valores de complemento do FGTS no resultado primário não retroage a 2001, distorcendo a avaliação sobre a evolução das receitas e dos gastos.

A questão relevante é: a correção a ser feita é incluir retroativamente os valores do FGTS na série ou excluí-los do primário a partir de 2012? Ambas soluções tornariam a estatística consistente, mas optamos pela segunda alternativa porque corrige a série de uma medida de contabilidade criativa e não nos parece apropriado classificar como receita primária uma multa que não pertence ao governo central (como todas as demais receitas do FGTS e do Sistema S, que não são contabilizadas no resultado primário).

Existem outras operações que também poderíamos classificar de intraorçamentárias, como os recolhimentos que o Tesouro faz à Previdência Social referentes aos encargos sobre contratação de celetistas ou às gratificações a não servidores que ocupam cargos comissionados. Mas nesse caso, não existe inconsistência temporal no critério adotado e, portanto, não compromete a avaliação sobre a evolução das receitas e despesas.

2.3 Distorções por operações extraorçamentárias e não recorrentes

2.3.1 Fundo soberano

Foi criado em 2008 como um mecanismo de poupança que evitaria mudanças nas metas de *superavit* primário. A ideia foi transferir o excesso de *superavit* de 2008 para uma conta que pudesse ser resgatada posteriormente quando o governo necessitasse, evitando alterações na meta. O modo de operacionalizar isso foi conferir personalidade jurídica de direito privado ao fundo, de modo que a transferência de recursos do Tesouro para o FSB tivesse o efeito de uma despesa primária e o resgate posterior tivesse o efeito de uma receita primária. Do ponto de vista econômico, entretanto, não é apropriado considerar que essas triangulações tenham algum impacto sobre o resultado primário.

2.3.2 Cessão onerosa e capitalização da Petrobras

Foi uma operação casada, ocorrida em setembro de 2010, na qual a União capitalizou a estatal com títulos públicos próprios e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e, em troca, recebeu títulos públicos em pagamento pela cessão do direito de extração de 5 bilhões de barris de petróleo dos campos do pré-sal. Nessa operação de engenharia financeira, a receita foi inflada em R\$ 74,8 bilhões e a despesa em R\$ 42,9 bilhões, gerando um saldo primário positivo de R\$ 31,9 bilhões, possível porque parte dos títulos tiveram como origem o BNDES, que por sua vez os recebeu do Tesouro etc. Mais um caso de contabilidade criativa que distorce as estatísticas.

2.3.3 Subsídios “negativos” do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND)

Foi uma estratégia que o governo adotou em 2008 e 2009 para gerar artificialmente uma receita primária (ou subsídio negativo) por meio da antecipação de amortização de empréstimos que o BNDES concedia ao setor privado por meio do FND. Normalmente essas operações tinham um custo, equivalente ao subsídio de taxa de juros, mas aí se criou uma operação por meio da qual o BNDES quitou os empréstimos e fez com que, naqueles meses específicos, o subsídio fosse negativo.

Note-se que, nessa e em outras operações envolvendo o BNDES, os recursos se originaram, em grande medida, de empréstimos do próprio Tesouro para o banco, ou sob a forma de títulos públicos ou de recursos que também têm origem em emissões de títulos. Então, a antecipação de amortização do FND, assim como a capitalização da Petrobras e, como veremos adiante, a cobertura do subsídio ao Programa de Sustentação dos Investimentos (PSI) tiveram como lastro primitivo um empréstimo do Tesouro ao BNDES.

E por que esse expediente? Porque um empréstimo do Tesouro ao BNDES não tem impacto sobre o resultado primário, visto que a dívida do Tesouro com a emissão dos títulos tem sempre como contrapartida um crédito junto ao BNDES. Dessa forma, descobriu-se um caminho pelo qual o governo transfere recursos para o BNDES sem afetar o indicador utilizado para aferir a sua meta fiscal (isto é, a estatística de resultado primário). Ao mesmo tempo em que o banco público financia investimentos privados, capitaliza empresas, gera dividendos e cobre inclusive despesas do próprio Tesouro (caso das pedaladas nos subsídios do PSI). Ou seja, a partir de uma operação aparentemente “neutra” do ponto de vista fiscal, na sequência geram-se ganhos fiscais ou omitem-se despesas.

Ocorre que os empréstimos do Tesouro ao BNDES, sejam quais forem suas finalidades, representam um custo para o setor público: enquanto o Tesouro paga uma taxa de juros de mercado pelos títulos que emitiu, o BNDES paga ao Tesouro uma taxa menor, geralmente a taxa de juros de longo prazo. Esse “subsídio implícito”, oculto do resultado primário, aparece em outra conta fiscal apurada pelo Banco Central, a dos juros nominais líquidos, na forma de diferença entre os juros pagos (pelos passivos) e os juros recebidos (pelos ativos). E pode ser estimado por esse custo de oportunidade aplicado ao estoque de empréstimos do Tesouro ao BNDES.

Então, o que temos é o seguinte enredo: o Tesouro repassa recursos ou títulos para o BNDES, que os usa para custear despesas por fora do resultado primário e gerar receitas por dentro do resultado primário. Em vez de agir assim, o Tesouro poderia financiar diretamente as atividades produtivas com um “subsídio explícito” (como faz com vários programas) e não se utilizar de triangulações que, em muitos casos, visam inflar os resultados contábeis. Trata-se de um aspecto da realidade que não pode ser desconsiderado em uma análise qualificada sobre a evolução das finanças públicas brasileiras, como a que pretendemos realizar.

Antes de prosseguir nessa questão, entretanto, vamos falar do último e mais famoso caso de medidas não recorrentes³ que afetou as estatísticas fiscais brasileiras: *as pedaladas fiscais*, ou seja, o uso de bancos públicos para cobrir temporariamente as despesas do governo central. Não interessa aqui discutir a interpretação jurídica que se dê a elas (operação de crédito ou prestação de serviços), mas os seus efeitos sobre as estatísticas fiscais e sua diferenciação em relação a outras práticas de postergação de despesas.

Quando o governo deixa de efetuar a transferência de recurso para um município, atrasa o salário ou deixa de pagar uma despesa executada (por exemplo, a um fornecedor que vendeu bens ao governo ou a uma construtora que executou uma obra pública), ele também está postergando artificialmente o efeito financeiro sobre seu caixa. E isso pode ser comparado, de certa maneira, com as pedaladas. A diferença fundamental é que, na maior parte das pedaladas, a operacionalização das políticas públicas é intermediada por bancos ou fundos públicos. As instituições financeiras

3. Ver Schettini *et al.* (2011) para uma discussão sobre o conceito de medidas não recorrentes que considera trapaças fiscais (*fiscal gimmicks*), receitas extraordinárias (*one-off measures*) e contabilidade criativa.

ficam responsáveis, por exemplo, pela concessão de operações de crédito subsidiadas ou pelo pagamento de benefícios sociais. Acontece que a execução destas políticas públicas manteve seu curso regular: as operações de crédito foram normalmente concedidas e os beneficiários finais das políticas públicas receberam seus pagamentos. O que não ocorreu foi a transferência de recursos do Tesouro para as instituições financeiras, com o propósito de não afetar a estatística fiscal de resultado primário porque, por uma questão meramente conceitual, estas instituições não fazem parte do governo geral. As instituições financeiras mantiveram contas em aberto com valores a receber do Tesouro por vários anos e que foram quitados somente em 2015.

Portanto, a pergunta que se faz é: a estatística fiscal deve ser passiva a essa manobra ou se insubordinar contra ela? Diante do propósito desse trabalho de prover subsídios a estudos aplicados das finanças públicas, o procedimento mais adequado é realizar um ajuste de contas intrasetor público (isto é, entre o Tesouro e as instituições financeiras) com o intuito de obter uma estatística que reflita a despesa quando o recurso foi efetivamente repassado para um destinatário final.

A verdade é que, no caso de outros pagamentos artificialmente postergados, como alguns “restos a pagar”, também seria possível aplicar um critério semelhante, mas aí o beneficiário final não recebeu o recurso. Por isso, na realidade, existem duas situações distintas de passivos com instituições financeiras públicas que o Tribunal de Contas da União (TCU) identificou e determinou que o Banco Central considerasse em suas estatísticas: aqueles casos em que o banco público era um intermediário e aqueles no qual era o próprio destinatário final.

No primeiro caso, não há dúvida de que a despesa deva ser considerada no momento em que o banco público a honrou. No segundo caso, a situação nos remete a outras situações semelhantes de postergação de pagamento e a decisão sobre contabilização da despesa implica escolher entre o critério de caixa ou de competência patrimonial.⁴ Dada a pequena relevância do segundo caso entre os passivos identificados pelo

4. Note-se que, de acordo com as recomendações do próprio SEF (FMI, 2014), o critério de contabilização mais indicado para fins de pesquisa econômica aplicada é o de competência patrimonial, que corresponde ao momento econômico da despesa. Entretanto, isto foge dos objetivos deste texto. Aqui, o foco é sobre as receitas e despesas primárias contabilizadas pelo regime de caixa com o objetivo de averiguar a consistência entre os resultados primários “acima” e “abaixo da linha”.

TCU (caso das taxas devidas à Caixa Econômica Federal, por exemplo) e evidenciados pelo BCB em sua Nota de Política Fiscal (quadros 43, 44 e 45), não vamos distingui-los dos demais. O único item do passivo apontado pelo TCU/BCB que não será considerado no ajuste das séries é o relativo ao complemento ao FGTS, uma vez que, pelo critério que adotamos, trata-se de uma operação intraorçamentária e, por isso, será totalmente excluída da estatística.

3 ESTATÍSTICAS FISCAIS DO GOVERNO CENTRAL: O TRABALHO DE RECONSTRUÇÃO

A partir da identificação das inconsistências nas estatísticas oficiais do governo central, descrito na seção anterior, reconstruímos a série do resultado primário acima da linha efetuando uma série de ajustes, tanto de composição quanto de magnitude. No caso dos passivos com os bancos públicos, houve adições e subtrações à despesa primária, de maneira que passou a considerar o ajuste de contas intrasetor público descrito na seção anterior.

Por exemplo, no resultado fiscal de 2015 publicado pelo Tesouro Nacional, o subsídio ao Programa de Sustentação ao Investimento (PSI) soma a monta de R\$ 30,3 bilhões, valor excepcionalmente alto devido à quitação de R\$ 14,6 bilhões em passivos do governo central com o BNDES. Esses passivos se referem a subsídios (equalização de taxa de juros) concedidos e efetivamente obtidos pelo setor privado em anos anteriores, notadamente de 2010 a 2014.⁵ Logo, a despesa foi considerada no ano em que a equalização de juros efetivamente ocorreu (independentemente de como isso foi operacionalizado financeiramente entre o Tesouro e o BNDES), ou seja – R\$ 1,3 bilhão, em 2010, R\$ 2,2 bilhões, em 2011, R\$ 2 bilhões, em 2012, R\$ 4,1 bilhões, em 2013, e R\$ 5,9 bilhões, em 2014, conforme demonstrado pelo BCB.

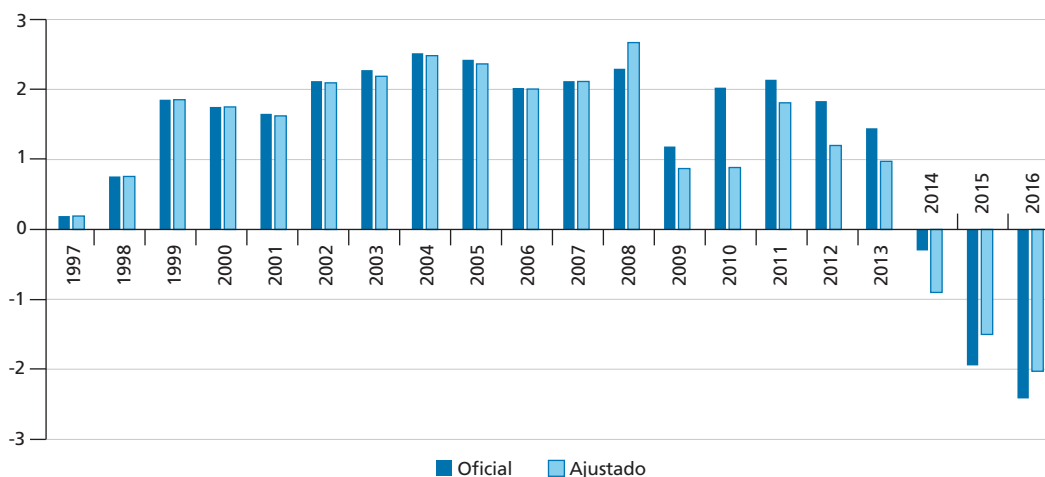
Essa redistribuição temporal torna a despesa primária menor em 2015 e maior nos anos antecedentes. Além disso, as despesas primárias foram acrescidas do subsídio implícito nos empréstimos do Tesouro ao BNDES a partir de 2001 (utilizando-se

5. Note-se que esses “subsídios explícitos” (e não implícitos, como os embutidos nos empréstimos do Tesouro ao BNDES) se referem à equalização de taxa de juros, ou seja, à diferença entre o custo que o BNDES tem ao emprestar (usualmente TJLP) e a taxa paga pelos tomadores dos empréstimos (por exemplo, juro de 4% a.a.).

estimativas do Tesouro para o período 2008-2015 e estimativas próprias e desagregação temporal a partir do diferencial entre a taxa Selic e a taxa de juros de longo prazo – TJLP no restante da série).⁶

Esse conjunto de ajustes, como se pode verificar no gráfico 1, introduzem alterações significativas no indicador de resultado primário do governo central a partir de 2008 e não estamos falando ainda de ajustes que visam expurgar o efeito do ciclo econômico e de eventos não recorrentes, necessários para estimar o resultado estrutural e assim avaliar de modo mais apropriado a orientação expansionista ou contracionista da política fiscal.

GRÁFICO 1
Resultado primário do governo central
(Em % PIB)



Fonte: cálculos próprios do resultado primário "ajustado" e informações do BCB de resultado primário "oficial".
Elaboração dos autores.

Adicionalmente, buscou-se agregar os vários itens da despesa primária de acordo com sua natureza econômica e, sempre que possível, adotando uma classificação próxima dos conceitos do sistema de estatísticas fiscais (SEF) de FMI (2014) e que está harmonizada com as Contas Nacionais. A reconstrução da estatística se deu em dois estágios.

6. Ressalte-se que, do ponto de vista conceitual, os subsídios implícitos originados do diferencial de rentabilidade de ativos e passivos não são uma despesa primária, mas afetam a conta de juros líquidos do governo, conforme descrito na subseção 2.3. Entretanto, optamos por fazer essa modificação na nossa estatística de resultado primário e alocá-los entre os demais subsídios, para assim viabilizar uma análise mais qualificada da evolução das despesas.

1) Em um primeiro momento, utilizamos a série ajustada do resultado primário do governo central, entre 1997 e 2016, e acrescentamos duas informações do Siafi, os investimentos e as transferências de renda do programa Bolsa Família.

2) Em um segundo momento, utilizamos informações adicionais do Siafi, do período 2002-2016, para desagregar/agregar as despesas segundo a classificação do SEF (FMI, 2014), identificar todas as transferências intergovernamentais e, dessa forma, possibilitar a consolidação com os dados de estados e municípios sem incorrer em dupla contagem.

No primeiro estágio, a *despesa primária* está subdividida em quatro grandes agregados: *pessoal e encargos*, ajustado para incluir corretamente a folha de salários do Banco Central; *benefícios sociais*, subdividido em benefícios previdenciários e assistenciais (Loas/RMV, abono e seguro-desemprego e Bolsa Família); *subsídios*, que engloba – além dos itens assim classificados pelo Tesouro – as subvenções aos fundos regionais e ao programa Minha Casa Minha Vida, o Auxílio à Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) e também as estimativas para o subsídio implícito nos empréstimos do Tesouro ao BNDES; *custeio e capital*, conta de resíduo que reúne os gastos de custeio, investimento e inversões financeiras, inclusive aqueles realizados por meio de transferências para estados e municípios.

Ou seja, nessa forma mais simplificada de apresentar o resultado primário “acima da linha”, que segue em linhas gerais o padrão da estatística do Tesouro Nacional, uma parte das transferências intergovernamentais (cerca de um terço) está diluída na conta de despesas primárias, diferentemente das transferências por repartição de receitas, que estão identificadas à parte e são deduzidas da receita bruta para se chegar à receita líquida.

Que tipo de transferências são as que fazem parte do bloco de despesas primárias e qual a sua natureza? Existem três ou quatro modalidades: uma parte menor é constituída por transferências livres de vinculação, como é o caso da compensação pelas perdas da Lei Kandir e os auxílios financeiros a estados e municípios; outra parte decorre de convênios e se destina a financiar gastos de custeio ou capital dos estados e municípios; e a última e principal parte é composta por recursos vinculados a determinadas finalidades – caso dos repasses realizados por meio dos fundos nacionais de Saúde, Educação e Assistência Social, além do Fundo Constitucional do Distrito Federal

(FCDF) – destinado principalmente a cobrir despesas com servidores e aposentados do governo do Distrito Federal.

Desse modo, a despesa de *pessoal e encargos* e de *custeio e capital* engloba não só gastos diretos da União, mas também transferências intergovernamentais que deverão ser deduzidas no momento de consolidação da despesa do governo geral, evitando assim a dupla contagem de valores.

A tabela 1 apresenta a evolução do resultado primário ajustado do governo central no primeiro estágio de desagregação, perfazendo um período de vinte anos. Essa decomposição do resultado fiscal mostra claramente que, no longo prazo, alguns poucos itens da despesa crescem acima do PIB sistematicamente: os benefícios sociais e, recentemente, os subsídios. Juntos, esses dois itens da despesa passaram de 5,8% do PIB em 1997 para 11% do PIB em 2016 (valores acumulados até junho). No mesmo período, a soma das demais despesas praticamente não se alterou, situando-se em torno de 8% do PIB, com médias idênticas nos dois subperíodos de 1997-2006 e 2007-2016.

TABELA 1
Resultado primário ajustado do governo central
(Em % PIB)

Discriminação	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Receita	16,7	18,3	19,2	19,6	20,6	21,5	20,7	21,4	22,5	22,5
Repartição de receitas	2,5	2,6	2,7	3,0	3,2	3,5	3,3	3,2	3,6	3,7
Despesa primária	14,1	14,9	14,7	14,9	15,7	15,9	15,3	15,7	16,5	16,9
Pessoal e encargos	4,2	4,5	4,4	4,5	4,8	4,8	4,5	4,3	4,3	4,4
Benefícios sociais	5,5	5,9	6,0	6,0	6,4	6,8	7,2	7,6	8,0	8,3
Benefícios previdenciários	4,8	5,2	5,2	5,4	5,6	5,8	6,1	6,4	6,7	6,9
LOAS/RMV	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5
Abono e seguro desemprego	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6
Bolsa família	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
Subsídios	0,3	0,3	0,2	0,3	0,4	0,2	0,4	0,3	0,6	0,4
Custeio e capital	4,1	4,3	4,0	4,0	4,2	4,1	3,2	3,5	3,6	3,7
Investimentos	0,7	0,9	0,5	0,7	0,8	0,8	0,3	0,5	0,5	0,6
Demais	3,4	3,4	3,5	3,3	3,4	3,3	2,9	3,0	3,2	3,1
Resultado primário	0,2	0,8	1,9	1,7	1,6	2,1	2,2	2,5	2,4	2,0

(Continua)

(Continuação)

Discriminação	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ¹
Receita	22,7	23,0	22,1	21,7	22,6	22,0	21,9	21,1	20,6	20,6
Repartição de receitas	3,7	4,0	3,5	3,3	3,6	3,5	3,3	3,4	3,4	3,2
Despesa primária	16,9	16,3	17,8	17,5	17,1	17,3	17,6	18,6	18,8	19,4
Pessoal e encargos	4,3	4,3	4,6	4,3	4,1	3,9	3,9	3,9	4,1	4,1
Benefícios sociais	8,3	7,9	8,5	8,3	8,2	8,4	8,7	9,0	9,4	9,9
Benefícios previdenciários	6,8	6,4	6,7	6,6	6,4	6,6	6,7	6,9	7,4	7,8
LOAS/RMV	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8
Abono e seguro desemprego	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8	0,9
Bolsa família	0,3	0,3	0,4	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4
Subsídios	0,4	0,3	0,6	0,6	0,7	0,8	1,0	1,2	1,2	1,1
Custeio e capital	3,9	3,9	4,1	4,3	4,1	4,1	4,1	4,5	4,1	4,2
Investimentos	0,7	0,8	1,0	1,1	1,0	1,0	0,9	1,0	0,7	0,7
Demais	3,2	3,0	3,2	3,2	3,1	3,1	3,2	3,5	3,4	3,5
Resultado primário	2,1	2,7	0,9	0,9	1,8	1,2	1,0	-0,9	-1,5	-2,0

Fonte: STN/BCB/SIAFI/AEPS.
Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Valor acumulado em doze meses até junho de 2016.

Por seu turno, as receitas apresentam uma evolução em forma de U invertido, crescendo muito aceleradamente entre 1997 e 2002, impulsionada por aumentos legislados de carga tributária, reduzindo o crescimento e estabilizando-se entre 2003 e 2008 e caindo a partir de 2009 influenciada pelas diversas políticas de desoneração adotadas e, mais recentemente, em função da crise econômica, que produz quedas na arrecadação mais acentuadas do que no próprio produto. Para um país que se notabilizou pelo crescimento acentuado da carga tributária, é notável que tenhamos apresentado em 2015 e 2016 um nível de receita no governo central igual ao de 2001, ou seja, 20,6% do PIB.

Dessa forma, em uma primeira análise dos dados, o comportamento das receitas e não tanto o das despesas que se modificou em duas décadas e determinou a inflexão nos resultados fiscais. Entre 1997 e 2008, o resultado primário cresceu – puxado pelas receitas – de 0,2% do PIB para 2,7% do PIB, embora no mesmo período a despesa primária tenha crescido de 14,1% do PIB para 16,3% do PIB. Entre 2008 e 2016, em uma conjuntura dominada por crises econômicas internacionais e nacionais, a despesa cresceu mais 3 pontos percentuais (p.p.) do PIB (sendo 2 p.p. em benefícios sociais e 0,8 p.p. em subsídios), e a receita despencou 2,4 p.p. do PIB.

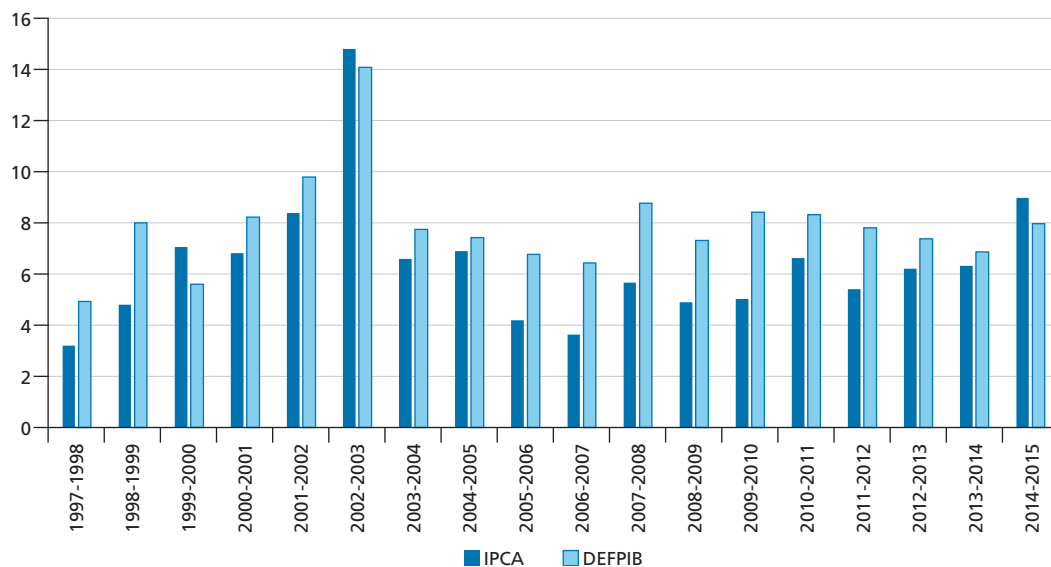
Tal conclusão não implica menosprezar o impacto do crescimento das despesas sobre os indicadores fiscais, mas relativizá-lo e analisá-lo em perspectiva e sob diferentes ângulos. A evolução da despesa em proporção do PIB, por exemplo, é influenciada pelas condições cíclicas e estruturais da economia e pode ser um mau indicador de quanto expansionista é a política fiscal, principalmente em situações de grave recessão econômica (Gobetti e Orair, 2015). Até mesmo o monitoramento a partir de indicadores ajustados ao ciclo econômico passou a ser um problema diante das estimativas de PIB potencial em queda obtidas pelas metodologias convencionais, como argumenta Cotarelli (2015).

Por isso, recorremos a um indicador mais simples, que são as taxas de crescimento real das despesas. Para converter as séries em valor nominal para valor real, existem duas alternativas mais comuns: utilizar o Índice de Preços ao Consumir Ampliado ou o deflator implícito do PIB (DEFPIB). A vantagem deste último é que ele possibilita compararmos diretamente as taxas de crescimento das despesas com o crescimento real do PIB (em volume), mas a desvantagem é que ele está disponível apenas em frequência trimestral, de modo que, no caso das séries mensais, a solução é utilizar o IPCA.

No caso das taxas de crescimento das despesas anuais, tanto o IPCA quanto o DEFPIB podem ser utilizados. Contudo, o gráfico 2 mostra como o DEFPIB cresce mais do que o IPCA no longo prazo, de modo que as taxas calculadas por meio do IPCA tendem a ser mais altas do que as obtidas por meio do deflator do PIB. Entre 1997 e 2015, a variação média do IPCA foi de 6,4% ao ano, enquanto a do PIB chegou a 7,9%, e essas diferenças (bem como os patamares médios da inflação) são praticamente as mesmas nas duas décadas da série. Esse viés sistemático indica, a título de curiosidade, que uma regra fiscal que limite o crescimento do gasto à inflação medida pelo IPCA tende a reduzir seu valor em proporção do PIB por dois canais: o real e também o nominal, devido à diferença entre deflatores.

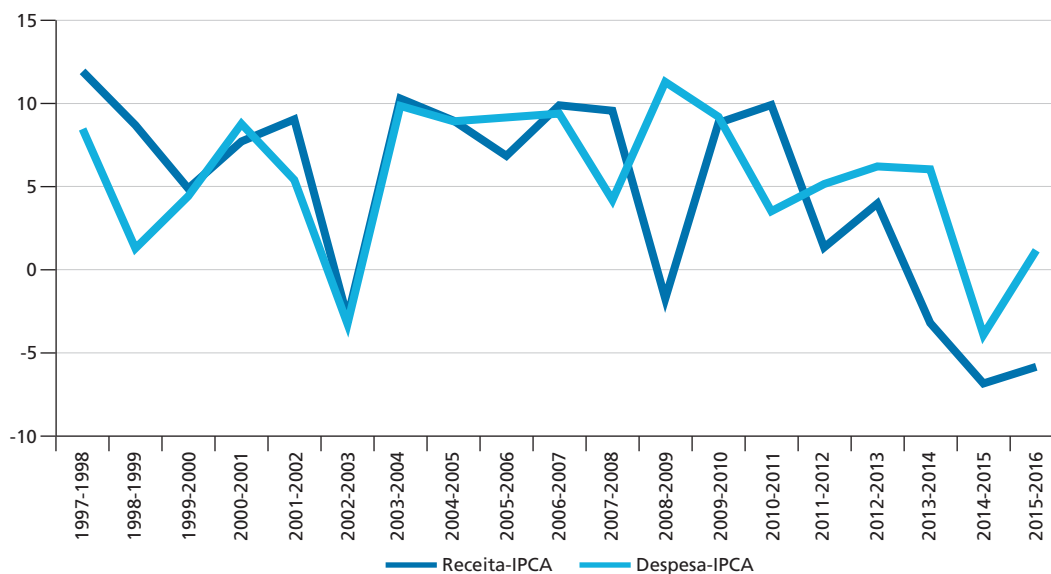
O que revela o deflacionamento das séries utilizando o IPCA ou DEFPIB? Inicialmente, apresentamos nos gráficos 3 e 4 as taxas de crescimento anual das receitas e despesas de modo agregado, a partir das duas alternativas, e o que constatamos é que, em média, as taxas obtidas por meio do IPCA são 1,5 p.p. mais altas do que as obtidas por meio do DEFPIB, como era exatamente de se esperar pelo diferencial que acabamos de mencionar. A taxa de crescimento da despesa ao ano, por exemplo, alcança 5,7% pelo IPCA e 4,3% pelo deflator do PIB, não havendo diferenças muito significativas de expansão entre os diversos subperíodos ao longo dos últimos vinte anos. Ou seja, as taxas não se tornaram particularmente mais altas no período recente.

GRÁFICO 2
Deflator médio das despesas por ano



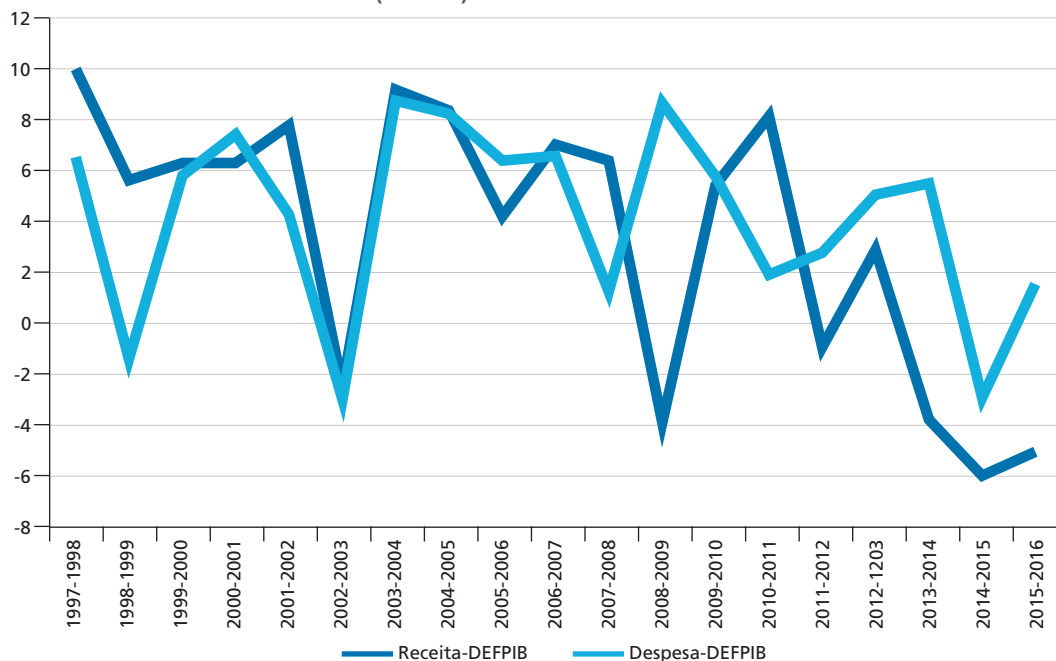
Fonte: IBGE.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 3
Taxas reais de crescimento (IPCA)



Fonte: IBGE.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 4
Taxas reais de crescimento (DEFPIB)



Fonte: IBGE.
Elaboração dos autores.

Além disso, os gráficos sugerem um padrão em geral pró-cíclico da política fiscal no Brasil, uma vez que as taxas de crescimento das receitas e despesas evoluem de modo bastante correlacionado e as receitas, por sua vez, guardam uma correlação positiva e significativa com o crescimento do PIB. Exceto entre 2009 e 2012, quando estiveram em vigor medidas anticíclicas para enfrentar a crise econômica. Por seu turno, é possível observar que, mais comumente, as taxas de crescimento das receitas superavam as das despesas no início da série, tornam-se muito semelhantes no período intermediário e mais baixas no período recente.

Ou seja, conforme havíamos assinalado anteriormente, a passagem de um período de consolidação fiscal para outro de expansionismo fiscal se deve principalmente à desaceleração nas taxas de crescimento das receitas e não a uma aceleração do ritmo de aumento do gasto. A taxa de expansão das despesas é bastante elevada ao longo dos 20 anos – 4,3% ou 5,7% ao ano, dependendo do deflator – mas pouco varia nos subperíodos, com a rara exceção dos curtos episódios de ajuste fiscal, nos quais houve decréscimo real – 2003 e 2015 pelo IPCA ou 1999, 2003 e 2015 pelo DEFPIB.

Tais decréscimos foram operados por meio do gasto discricionário, que está concentrado no grupo de custeio e capital, principalmente os investimentos, que são a variável de ajuste por excelência. Os demais gastos são mais rígidos e pouco afetados nos episódios de ajuste, com exceção de 2015, quando alguns gastos com benefícios sociais também foram contraídos.

Na tabela 2, apresentamos a evolução das receitas e das despesas de modo desagregado, desta vez computando as taxas de crescimento (a.a.) por subperíodo de governo e para os dois últimos anos de ajuste fiscal. É notável, como assinalamos em estudos anteriores (Gobetti e Orair, 2015), que a taxa de crescimento da despesa primária tenha caído no governo Dilma em relação às administrações de Lula e também de FHC, seja a partir dos valores convertidos pelo IPCA ou pelo DEFPIB.

Em parte, essa queda reflete a própria desaceleração econômica, uma vez que uma grande parcela dos benefícios sociais, que totalizam metade do gasto primário, está atrelada ao salário mínimo que, por sua vez, é corrigido pela taxa de crescimento do PIB. Mas essa desaceleração no ritmo de crescimento dos gastos também atingiu o custeio e capital, cujo ritmo de crescimento decaiu ao longo do quadriênio 2011-2014 devido à estagnação dos investimentos públicos e à canalização do espaço fiscal então existente para subsídios (além de desonerações, que se refletem nas receitas) e para alguns programas sociais novos.⁷

Em termos líquidos, as expansões fiscais via desonerações ou gastos discricionários (subsídios e custeio de programas sociais) superaram a contração dos investimentos públicos, o que permite caracterizar a política fiscal como tendo sido expansionista no primeiro governo de Dilma. Porém, a magnitude do expansionismo medido pelos indicadores convencionais de resultado primário é superestimada pelo efeito de desaceleração do PIB e pelos próprios estabilizadores automáticos do sistema de seguridade social. Da mesma forma, como veremos adiante em mais detalhes, a expansão fiscal discricionária entre 2011 e 2014 explica muito pouco da deterioração dos resultados fiscais do período.

7. Para mais detalhes, ver Gobetti e Orair (2015) e Gobetti e Almeida (2016).

TABELA 2
Taxas de crescimento das receitas e despesas do governo central
(Em % ao ano)

Valores deflacionados pelo IPCA	FHC	Lula	Dilma	Ajuste	
	1998-2002	2003-2010	2011-2014	2015	2016 ¹
Receita	8,4	6,1	2,9	-6,8	-5,8
Repartição de receitas	10,6	5,4	4,1	-6,0	-12,3
Despesa primária	5,6	7,2	5,2	-3,9	1,2
Pessoal e encargos	5,9	4,6	1,0	0,8	-5,5
Benefícios sociais	7,5	8,7	5,8	-0,7	5,7
Benefícios previdenciários	7,1	7,7	5,1	1,4	5,2
LOAS/RMV	10,5	13,2	7,8	1,3	4,5
Abono e seguro-desemprego	4,3	12,3	7,9	-14,9	24,0
Bolsa família	n.d.	17,6	11,0	-7,1	-13,2
Subsídios	-4,0	20,4	25,9	-7,5	-12,5
Custeio e capital	3,2	6,7	4,6	-13,5	1,7
Investimentos	7,2	10,7	0,3	-37,5	7,9
Demais	2,3	5,6	6,0	-6,6	0,5
Valores deflacionados pelo DEFPIB	FHC	Lula	Dilma	Ajuste	
	1998-2002	2003-2010	2011-2014	2015	2016 ¹
Receita	7,2	4,2	1,5	-6,0	-5,0
Repartição de receitas	9,3	3,6	2,7	-5,2	-11,2
Despesa primária	4,5	5,3	3,8	-2,9	1,6
Pessoal e encargos	4,7	2,7	-0,4	1,9	-5,3
Benefícios sociais	6,4	6,6	4,4	0,3	6,2
Benefícios previdenciários	5,9	5,7	3,6	2,5	5,5
LOAS/RMV	9,3	11,2	6,3	2,2	5,6
Abono e seguro desemprego	3,2	10,3	6,5	-14,3	24,5
Bolsa família	n.d.	15,4	9,5	-6,4	-12,6
Subsídios	-4,8	18,0	24,1	-6,4	-12,8
Custeio e capital	2,1	4,7	3,2	-12,6	2,4
Investimentos	6,1	8,5	-1,1	-36,7	8,1
Demais	1,2	3,6	4,6	-5,6	1,3
PIB	1,9	4,1	2,2	-3,8	-4,6

Fonte: STN/BCB/Siafi/Aeps.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Taxa de 2016 corresponde à média anualizada até junho.

Por sua vez, os dados referentes aos dois últimos anos de ajuste fiscal (2015 e 2016) sugerem que a política fiscal tornou-se contracionista, apesar de os gastos terem crescido em proporção do PIB.

Em 2015, a despesa primária caiu, em termos reais, 3,9% se utilizarmos o IPCA como deflator ou 2,9% com o DEFPIB. As contrações atingiram os investimentos públicos com mais intensidade, mas também os benefícios do abono e seguro desemprego, Bolsa Família e gastos de custeio. Em 2016, até junho, essa contração foi parcialmente revertida e se materializou mais em contenção de despesas de pessoal, de modo que, no agregado, o gasto primário voltou a crescer moderadamente a uma taxa 1,2% acima do IPCA ou 1,6% acima do deflator implícito do PIB (taxas anualizadas).

Por fim, fazemos referência ao segundo estágio de reconstrução das séries de resultado primário do governo central, no qual, conforme previamente mencionado, utilizamos informações do Siafi para desagregar os componentes da despesa e identificar as transferências intergovernamentais. Tal procedimento – aplicado apenas para o período de 2002 a 2016 – é fundamental para proporcionar uma classificação mais compatível com os padrões do Sistema de Estatísticas Fiscais (FMI, 2014), no qual os agrupamentos seguem uma classificação econômica e são diferentes dos usualmente utilizados nas nossas estatísticas fiscais em que predomina uma classificação institucional. Quais são as principais diferenças?

1) A despesa de pessoal e encargos é desagregada de modo a identificar, separadamente, o que são *remunerações de empregados* (salários e contribuições sociais), o que são *benefícios sociais do empregador* (aposentadorias e pensões de servidores) e o que são transferências intergovernamentais (caso do FCDF).

2) A despesa de custeio é desagregada de modo a identificar, separadamente, o que são gastos propriamente ditos de *uso de bens e serviços* (o que denominamos nas Contas Nacionais de consumo intermediário), o que são *benefícios sociais de assistência social* (como as bolsas e transferências de recursos a pessoas físicas que não caracterizem remuneração por serviços, mas tenham caráter de assistência social), o que são remunerações de empregados (bolsas de estudo e pesquisa, por exemplo) e o que são *subsídios* que não são assim classificados pelo Tesouro, mas que possuem tal natureza econômica (Minha Casa Minha Vida – MCMV e, por exemplo, subvenções ao preço de medicamento do programa Farmácia Popular).

3) As transferências correntes ou de capital para estados e municípios diluídas na conta de custeio e capital são identificadas de modo a evitar a dupla contagem na consolidação dos dados do governo geral e não compõem a despesa direta do governo central (além das despesas por repartição de receitas).

O resultado desse trabalho de desagregação e reagrupamento das despesas conforme sua natureza econômica está apresentado na tabela 3 para os valores anuais até 2015. E revela, por exemplo, que existe um volume significativo e crescente de despesas que usualmente são tratadas como custeio nas estatísticas oficiais, mas possuem natureza econômica de remuneração de empregados. Somados, todos os gastos com remuneração de empregados oscilam entre 2,3% do PIB e 2,7% do PIB ao longo do período analisado.

Por seu turno, as despesas de pessoal com aposentadorias e pensões caiu entre 2002 e 2011 e se estabilizou em 1,7% do PIB, sendo considerada como parte dos gastos com benefícios sociais, que incluem ainda as aposentadorias e pensões do INSS, os benefícios da Loas/RMV e as transferências de renda pelo Bolsa Família e por outros programas assistenciais. A despesa com benefícios sociais, com a inclusão das aposentadorias e pensões de servidores públicos, cresce menos do que no agregado sem elas, passando de 9% do PIB em 2002 para 11,1% do PIB em 2015.

É interessante notar ainda que os gastos com uso de bens e serviços, que alguns chamam de custeio da máquina administrativa, tem estado estabilizado em 1% do PIB desde 2003. E que as transferências intergovernamentais, ou seja, a soma de todos os recursos transferidos pela União para estados e municípios cresceram até 6,2% do PIB em 2008, mas desde então caíram para o patamar de 5,3% do PIB, o que pode ser explicado em grande medida pelo efeito sobre as receitas partilhadas do boom econômico pré-2008 e da posterior desaceleração e crise da economia.

Por fim, é notável como o investimento direto da União em ativos fixos (ou seja, não considerando as transferências de capital para outros governos e para o setor privado) é pouco expressivo e, se não bastasse, retornou em 2015 ao nível que antecedeu ao lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007.

Essa base de despesas do governo central será utilizada adiante, junto da série de dados dos estados e municípios apresentada na próxima seção, para consolidar o resultado primário acima da linha das três esferas da federação (governo geral).

TABELA 3
Evolução da despesa primária desagregada (incluindo repartição de receitas) do governo central
(Em % PIB)

Discriminação	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Remuneração de empregados	2,6	2,4	2,3	2,3	2,5	2,4	2,4	2,7	2,6	2,5	2,4	2,5	2,6	2,7
Salário de servidores	2,4	2,1	2,1	2,1	2,2	2,2	2,2	2,4	2,2	2,1	2,0	2,0	2,0	2,2
Contribuições sociais efetivas	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Remuneração estudos e pesquisas	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3
Auxílios a servidores	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Outras remunerações	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Benefícios sociais	9,0	9,3	9,6	10,0	10,2	10,2	9,8	10,4	10,1	10,0	10,2	10,4	10,7	11,1
Benefícios previdenciários	5,8	6,1	6,4	6,7	6,9	6,8	6,4	6,7	6,6	6,4	6,6	6,7	6,9	7,4
Benefícios assistenciais (LOAS/RMV)	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7
Abono-salarial e seguro desemprego	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8
Bolsa Família	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4
Outros benefícios assistenciais	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Aposentadorias e pensões servidores	2,2	2,0	2,0	1,9	1,9	1,8	1,8	1,9	1,8	1,7	1,7	1,6	1,6	1,7
Aposentadorias e pensões especiais	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Subsídios e subvenções	0,2	0,4	0,3	0,6	0,4	0,4	0,3	0,5	0,6	0,8	0,8	1,0	1,2	1,2
Subsídios e subvenções do RTN	0,2	0,4	0,3	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,6
Subsídios implícitos ao BNDES	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,3	0,2	0,4	0,3
Auxílio a CDE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,0
MCMV	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2
Outras subvenções	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Uso de bens e serviços	1,4	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	1,0	0,9
Demais despesas	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,3	0,4	0,4
Transferências intergovernamentais	5,5	4,9	5,1	5,5	5,6	5,7	6,2	5,8	5,6	5,8	5,7	5,3	5,4	5,3
Repartição de receitas	3,5	3,3	3,2	3,6	3,7	3,7	4,0	3,5	3,3	3,6	3,5	3,3	3,4	3,4
Fundo Constitucional do DF	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Outras transferências correntes	1,4	1,3	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,7	1,6	1,6	1,6	1,4	1,5	1,5
Transferências de capital	0,4	0,1	0,2	0,1	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,2
Transferências para setor privado	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Transferências correntes	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Transferências de capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investimentos em ativos fixos	0,4	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,6	0,8	0,6	0,5	0,6	0,7	0,4
TOTAL	19,4	18,5	18,9	20,1	20,5	20,6	20,3	21,3	20,8	20,8	20,8	21,0	22,0	22,1

Fonte: STN/BCB/Siafi/Aeps/IBGE.
Elaboração dos autores.

4 ESTATÍSTICAS FISCAIS DOS GOVERNOS REGIONAIS

A construção da série de resultado primário “acima da linha” dos estados e municípios requer um trabalho ainda mais complexo do que aquele empreendido para o governo central, porque simplesmente inexistem estatísticas desse tipo no Brasil que sejam minimamente compatíveis com os resultados “abaixo da linha” do Banco Central e em frequência mensal. Na realidade, o que existe de estatística “acima da linha” dos governos regionais é bastante recente e reflete um grande esforço empreendido pelo Tesouro Nacional, em parceria com técnicos do Ipea, a partir das bases de dados fiscais disponíveis para as 27 Unidades da Federação (UFs) e mais de 5,5 mil municípios.

Esse esforço se concretizou na publicação pela STN (2016b) das estatísticas fiscais do governo geral detalhando as receitas e despesas das três esferas da federação em frequência trimestral a partir de 2010. O que fazemos neste estudo é partir da mesma metodologia empregada pelo Tesouro e avançar em duas direções: transformar a frequência das séries de trimestral para mensal e ampliar a cobertura temporal retropondo o período inicial para 2002.

Mais precisamente, objetiva-se estimar séries fiscais dos governos regionais seguindo os seguintes princípios: *i*) frequência mensal (e não trimestral); *ii*) classificação econômica (e não institucional) dos componentes das receitas e despesas harmonizada com o sistema de estatísticas fiscais (SEF) do FMI (2014) e com as Contas Nacionais, a exemplo das estatísticas fiscais de governo geral da STN; e *iii*) estimação por um arcabouço integral, que torna as séries mais uniformes entre si e permite avaliar sua consistência com as estatísticas de resultado primário “abaixo da linha” calculadas pelo BCB pela variação do endividamento público.

Os procedimentos de estimação fazem uso de técnicas de desagregação temporal (interpolação) e previsão contemporânea (extrapolação) pelo método de Denton, as mesmas utilizadas no Sistema de Contas Nacionais Trimestrais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Essas técnicas têm como objetivo compatibilizar de maneira ótima indicadores de maior frequência aos valores de referência (*benchmark*) de menor frequência. Trata-se aqui de ajustar indicadores fiscais em frequência mensal ou bimestral dos governos estaduais e de uma amostra de prefeituras aos valores anuais que são mais detalhados, auditados e com cobertura mais ampla de prefeituras.

A única exceção é o estado de São Paulo, que disponibiliza dados mensais das receitas e despesas pagas (inclusive restos a pagar) com elevado grau de detalhamento no sítio da Secretaria Estadual de Fazenda e que são consistentes com as informações dos balanços anuais do estado. Optou-se, então, por dar um tratamento diferenciado para as séries mensais do estado de São Paulo que foram obtidas diretamente a partir desta fonte de dados.

Para os demais governos regionais, as principais fontes de dados são as seguintes: *i*) dados anuais de referência advindos dos balanços anuais, que são sistematizados pela STN nos arquivos Execução Orçamentária dos Estados (EOE) e Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios (Finbra); *ii*) indicadores de frequência mensal e bimestral que são construídos principalmente a partir das informações dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREOs), disponíveis no Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SISTN) e/ou no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

Para estimar os dados anuais de referência, foi necessário construir um tradutor que seleciona as receitas e despesas primárias (inclusive restos a pagar) e as compatibiliza com a classificação do SEF (FMI, 2014). Os dados municipais apresentam um problema adicional de informações ausentes e para lidar com isso foi utilizada uma técnica de imputação múltipla (disponível no pacote Amelia do programa computacional R) para complementar a cobertura de municípios.

Também foi necessário proceder um minucioso trabalho de ajustes nos balanços anuais com o objetivo de corrigir inconsistências e padronizar conceitos e práticas contábeis. Estes ajustes foram realizados tomando como base informações complementares das prestações de contas, portais de transparência, sítios eletrônicos de secretarias estaduais e municipais e SISTN, entre outras.

Em relação ao conceito das despesas, as informações de pagamentos do exercício e dos restos a pagar somente passaram a estar disponíveis nos balanços anuais a partir de 2011. Até então, as únicas informações disponíveis são as despesas empenhadas (isto é, as despesas apuradas pelo critério de competência orçamentária). A opção na esfera estadual foi por solicitar informações de execuções dos restos a pagar no período antecedente, requisitadas via lei de acesso à informação, e sempre que possível (isto é,

quando os estados enviaram informações e estas se mostraram consistentes) utilizar as despesas pelo regime de caixa, que corresponde à soma dos pagamentos dos exercícios e dos restos a pagar. Com isso, procurou-se minimizar, ainda que parcialmente, o viés que tende a subestimar as despesas públicas quando mensuradas pelo regime de competência orçamentária (empenhos).

No caso dos municípios, ao contrário, boa parte das informações de pagamentos de restos a pagar declaradas no Finbra apresentam grandes inconsistências mesmo nos dias atuais e/ou seus sistemas contábeis sequer diferenciam as três etapas da despesas (empenho, liquidação e pagamento), principalmente nas prefeituras de menor porte. Por isso, optou-se por submeter previamente as informações de restos a pagar a testes básicos de consistência (verificar se há não nulidade ou se os montantes executados não estão simplesmente repetindo valores de estoques, inscrições ou pagamentos do exercício). Por exemplo, apenas 59% dos municípios apresentaram informações consistentes de restos a pagar em 2011 e 63% em 2015. A opção foi adotar um conceito misto: são utilizadas informações de caixa naqueles municípios com informações consistentes e nos demais são dados de competência orçamentária. Estes procedimentos viabilizaram a obtenção de um resultado primário “acima da linha” dos governos regionais com detalhamento de receitas e despesas segundo a classificação do SEF (FMI, 2014), que corresponde aos dados anuais de referência no período 2002-2015.

Para obter os indicadores de maior frequência, as informações são provenientes principalmente dos seguintes anexos dos RREOs: *i*) dados bimestrais do demonstrativo de resultado primário no período 2002-2005, balanço orçamentário para o período 2006-2016 e demonstrativo de restos a pagar de 2006-2016; e *ii*) dados mensais da receita corrente líquida no período 2002-2016. Tendo em vista a existência de inúmeras informações redundantes nos RREOs, essas séries foram submetidas a um conjunto de testes de consistência e selecionadas apenas aquelas consistentes e completas. Em alguns casos também se procederam correções e padronizações nas informações primárias a partir de fontes externas ou da identificação de equívocos explícitos (mais notavelmente no período anterior a 2005, quando muitos dados são declarados sem padronização de unidades ou milhares).

Na esfera estadual, foi possível construir indicadores bimestrais e mensais para todas as Unidades da Federação. O mesmo não ocorreu na esfera municipal, cujos indicadores foram construídos com uma cobertura incompleta de municípios. Desde 2006

a disponibilização das informações dos RREOs tornou-se mais acessível e sob uma estrutura mais amigável que facilita a manipulação das informações primárias. Para tanto, foi necessário desenvolver rotinas de estruturação (no programa computacional R com o pacote *text mining* – tm) porque os relatórios estão disponíveis no SISTN durante 2006-2014 em formato não estruturado (*portable document format* – pdf) e a partir de 2015 essa tarefa foi facilitada por passarem a ser disponibilizados no Siconfi em formato estruturado (*text file* – txt). Isso permitiu que se pudesse contar com uma amostra mais ampla de 1.647 municípios com informações completas e consistentes no período 2006-2015, sendo 1.227 com informações até abril de 2016.

Nos anos de 2002 a 2005, as informações do RREOs estão menos acessíveis e sujeitas a maiores problemas de inconsistência e falta de padronização, assim como o formato dos arquivos é não estruturado (pdf) e menos amigável. Razões pelas quais somente foi possível contar com informações completas e consistentes de 95 municípios de grande porte, incluindo todas as capitais, mas cujos orçamentos representam um peso bastante expressivo de cerca de 41% das receitas e despesas primárias municipais. Vale ressaltar que a sistematização destas informações exigiu um conjunto de procedimentos não triviais, inclusive a construção de rotinas automatizadas no programa R para obtenção de relatórios e conversão de arquivos não estruturados em formato pdf.

Além disso, foi necessário construir indicadores mensais adicionais, principalmente para as despesas, a partir de fontes alternativas de dados (portais de transparência, tribunais de contas e outros sistemas de estatísticas de estados e municípios) ou via desagregação temporal de dados bimestrais com indicadores mensais de períodos subsequentes. Esses indicadores são necessários para complementar a insuficiência dos RREOs, cujas únicas informações mensais disponíveis são exclusivamente das receitas. Em alguns casos, os indicadores com componentes mensais e bimestrais das receitas e despesas primárias possuíam níveis de agregação incompatíveis com a categorização do SEF e foi necessário distribuí-los proporcionalmente por pesos obtidos dos dados anuais de referência que são mais detalhados.

O procedimento seguinte foi aplicar as técnicas de desagregação temporal (interpolação para os anos de 2002 a 2005 e de 2006 a 2015) e previsão contemporânea (extrapolação no ano de 2016 para o qual os valores anuais de referência ainda não estão disponíveis), as mesmas utilizadas no Sistema de Contas Nacionais Trimestrais

do IBGE para compatibilizar os indicadores de maior frequência aos valores anuais de referência. A aplicação desses procedimentos ocorreu para o agregado das receitas e despesas primárias e para cada um dos seus componentes (exceto as categorias das demais receitas e demais despesas, que foram obtidas por resíduo) e em duas etapas: primeiro a bimestralização dos dados anuais e em seguida a mensalização dos dados bimestrais. Essas séries foram então somadas às séries do governo estadual de São Paulo.

Ao final desses procedimentos, foi possível contar com séries mensais detalhando o resultado primário “acima da linha” dos governos regionais. Esse resultado “acima da linha” calculado a partir dos dados orçamentários, da mesma forma que na esfera central de governo, mostrou uma discrepância estatística em relação ao resultado “abaixo da linha” apurado pelo BCB via variação no endividamento público. Na verdade, trata-se de um viés sistemático de superestimação do resultado primário “acima da linha”, ainda que de uma magnitude não tão grande que alcançou, em média, R\$ 9,4 bilhões por ano na esfera estadual e R\$ 6,4 bilhões na esfera municipal.

Na impossibilidade de identificar a origem das diferenças e saber quanto dela pode estar eventualmente relacionada a erro de apuração do próprio BCB, assumimos como usual que: as informações do resultado primário “abaixo da linha” do BCB são mais confiáveis; as receitas apuradas pelo regime de caixa tendem a ter menores problemas de contabilização; e, por conseguinte, são os relatórios de estados e municípios que omitem determinadas despesas. Assim, a discrepância foi alocada na categoria residual das demais despesas e distribuída de maneira proporcional ao peso das despesas de cada mês em relação ao total das despesas no respectivo ano. Por fim, estas estatísticas foram agregadas às séries fiscais do governo central discutidas na seção 3 e servirão como insumo na análise descritiva da próxima seção.

Antes disso, cabe tecer três considerações finais sobre as estatísticas fiscais dos governos regionais. Primeiramente, pretende-se atualizar periodicamente essas estatísticas e disponibilizá-las via plataforma eletrônica para livre acesso ao público em geral. Isso significa não somente ampliar sua cobertura temporal como também revisar estimativas anteriores sempre que forem identificadas novas inconsistências nas informações primárias ou que sejam incorporadas novas informações que ampliem a amostra de municípios que compõem os indicadores.

Em segundo lugar, há que se esclarecer que na apuração dessas estatísticas de resultado primário “acima da linha” dos governos regionais, assim como no caso do governo central, foi adotado o conceito de contabilização pelo regime de caixa, já que o propósito era alcançar a maior aderência possível com o resultado primário “abaixo da linha” apurado pelo BCB. Sem dúvida, uma importante frente de avanços futuros será estimar estes resultados pelo critério de competência patrimonial, que inclusive é o recomendado nos padrões do Sistema de Estatísticas Fiscais (FMI, 2014).

Por fim, cabe também esclarecer que, mesmo buscando-se esta aderência entre os resultados primários “abaixo da linha” e “acima da linha”, persistem discrepâncias nestas estatísticas. A avaliação destas discrepâncias pode ser feita a partir da análise dos gráficos 5 e 6, que permite comparar nossas estimativas do resultado primário “acima da linha”, calculadas a partir das informações orçamentárias, com as duas estatísticas “abaixo da linha” divulgadas pelo BCB, a saber: o resultado convencional e a mais recente apuração regionalizada.⁸ Na esfera estadual, há uma aderência bastante razoável entre as três estatísticas (gráfico 5).

O mesmo não ocorre na esfera municipal (gráfico 6) em que a estatística consolidada do Banco Central possui uma trajetória mais linear, enquanto nossa estatística “acima da linha” apresenta um claro padrão sazonal com resultados mais elevados no início do ano que caem gradualmente ao longo do ano. Padrão sazonal que é compatível com o fato de que os municípios auferem significativas receitas concentradas no início do ano, como o IPTU e a cota-parte do IPVA, e concentram gastos no final do ano, como as despesas com o décimo terceiro salário dos servidores públicos.

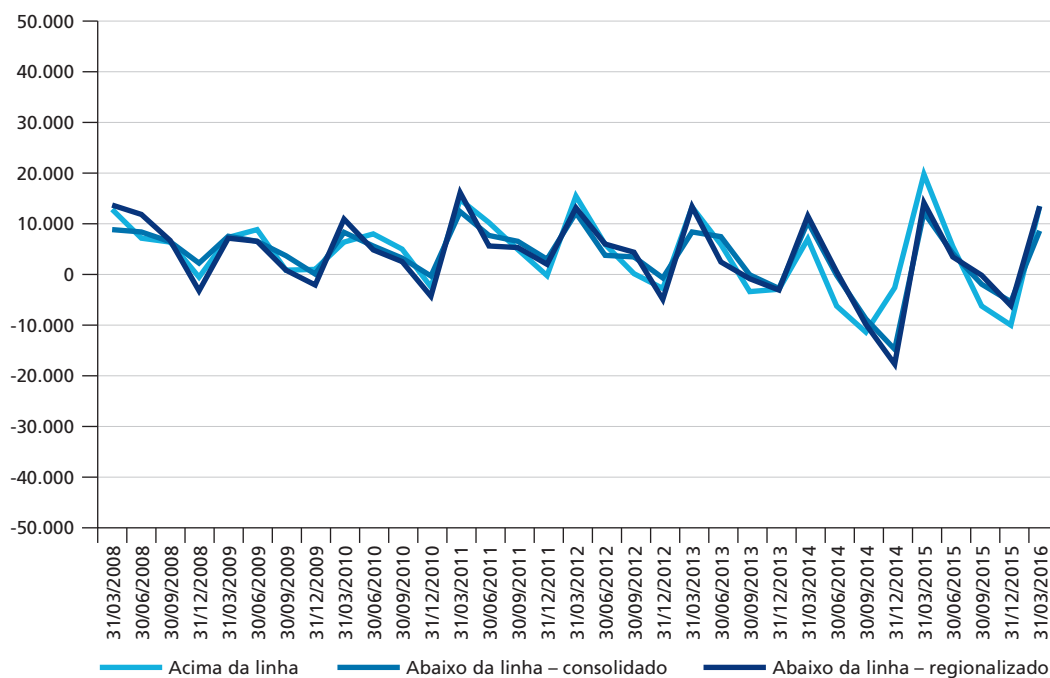
A estatística regionalizada do próprio Banco Central possuía uma dinâmica mais linear até 2011 e, desde então, passou a apresentar um padrão sazonal semelhante com resultados mais elevados no início do ano e queda gradual até o final do ano (mas com variação sazonal menor do que na nossa estatística “acima da linha”). É importante observar que as estatísticas regionalizadas são calculadas pelo BCB com informações das capitais e de uma amostra de municípios de grande porte,

8. O resultado primário regionalizado do BCB foi divulgado com dados a partir de 2008, individualizados para cada Unidade da Federação e subdivididos entre governo estadual, capitais e demais municípios (cerca de 360 municípios de maior porte).

diferentemente da estatística convencional que cobre a totalidade dos municípios. Ainda assim, não é razoável admitir que os resultados primários dos milhares de municípios de menor porte não cobertos pela estatística regionalizada possuam um padrão sazonal contrário (isto é, resultados baixos no início do ano sucedidos por resultados elevados e superávitários no final do ano), que compense a sazonalidade dos maiores municípios e faça com que o resultado consolidado possua uma trajetória aproximadamente linear.

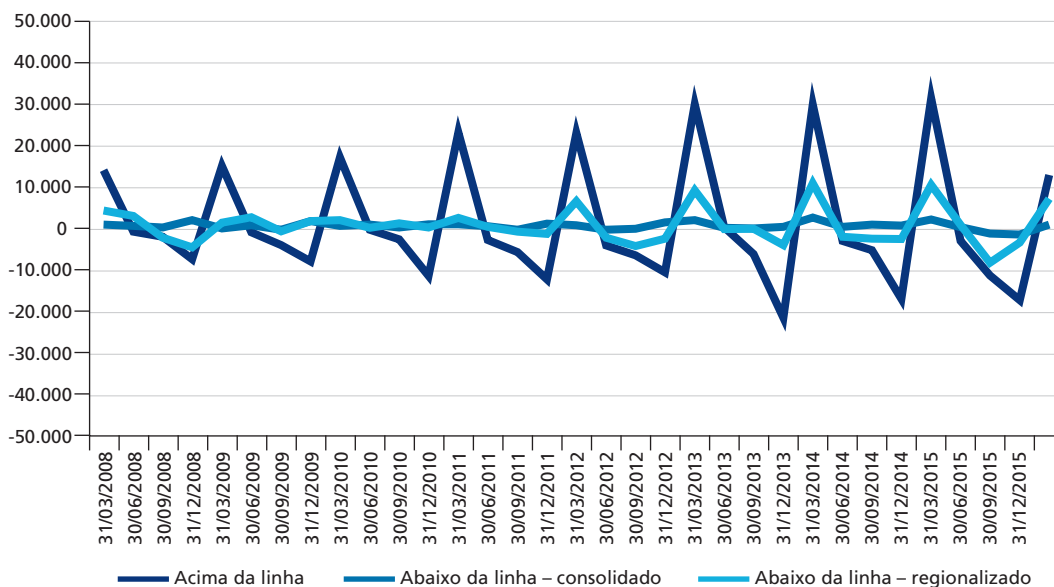
Em suma, é bastante provável que as estatísticas “acima da linha” subestimem os resultados primários nos primeiros trimestres do ano e os superestimem nos trimestres finais, mas também há indícios de que a dinâmica aproximadamente linear das estimativas “abaixo da linha” apresenta problemas. Logo, o ideal é que ambas apurações sejam submetidas a futuras revisões com intuito de aprimorar nosso arcabouço estatístico.

GRÁFICO 5
Comparação do resultado primário “acima” e “abaixo” da linha no governo estadual
(Valores nominais em R\$)



Fonte: cálculos próprios do resultado primário “acima da linha” e informações do BCB de resultado primário “abaixo da linha”.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 6
Comparação do resultado primário “acima” e “abaixo” da linha no governo municipal
 (Valores nominais em R\$)



Fonte: cálculos próprios do resultado primário “acima da linha” e informações do BCB de resultado primário “abaixo da linha”.
 Elaboração dos autores.

5 ESTATÍSTICAS FISCAIS DO GOVERNO GERAL: CONSOLIDAÇÃO DAS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO

A partir do trabalho de depuração e reconstrução das séries de receitas e despesas das três esferas de governo da federação, foi possível consolidar o resultado primário “acima da linha” do governo geral. Essa consolidação, sintetizada na tabela 4 para os valores anuais entre 2002 e 2015, foi feita com uma desagregação que busca seguir a classificação econômica do Sistema de Estatísticas Fiscais de FMI (2014). Nela, as receitas primárias foram agrupadas por simplicidade em três grupos⁹ e as despesas em seis grupos, a saber.

1. Remuneração de empregados: corresponde não só aos salários de servidores, mas também a outras remunerações por prestação de serviços (como as bolsas para estudantes, alfabetizadores e pesquisadores que não possuem caráter assistencial), incluindo os encargos sociais incidentes sobre eles.

9. Os três tipos de receitas: tributos na definição geral do SEF (FMI, 2014), que inclui contribuições sociais; as transferências intergovernamentais; e as demais receitas (concessões, dividendos etc.).

2. **Uso de bens e serviços:** corresponde ao gasto com pagamento por prestação de serviços, inclusive os de utilidade pública (energia elétrica, telecomunicações e água), aluguéis e manutenção de prédios públicos, bem como aquisição de quaisquer bens que não sejam ativos fixos e sejam utilizados em atividades meio ou fim da administração pública – do papel higiênico ao medicamento de alta complexidade.
3. **Subsídios:** corresponde ao custo arcado pelo governo ao financiar diretamente ou por meio de bancos públicos o consumo ou os investimentos do setor privado (empresas e famílias), o que pode se dar tanto pela equalização de taxas de juros, quanto de preços e tarifas, de forma explícita (com previsão e repercussão no orçamento público) ou de forma implícita (fora do orçamento, com operações para-fiscais, como os empréstimos do Tesouro ao BNDES).
4. **Benefícios sociais:** corresponde aos gastos com pagamento de benefícios de natureza assistencial ou previdenciária, sendo estes últimos divididos entre os do regime geral (setor privado) e os do regime próprio dos servidores públicos (RPPS). Os benefícios assistenciais incluem todos os tipos de bolsas e auxílios financeiros a pessoas físicas que não se impliquem alguma espécie de contraprestação de serviços, mas a pura transferência de renda para reparar alguma situação de vulnerabilidade social (Bolsa Família, Bolsa de Volta para Casa, Bolsa Jovens Vulneráveis e Auxílio Desastre, por exemplo).
5. **Investimentos em ativos fixos:** corresponde à parcela dos investimentos realizada diretamente pelos governos, ou seja, exclui as transferências de capital para outros entes.
6. **Demais despesas:** inclui todas as despesas primárias não enquadradas antes, como transferências de capital para setor privado e exterior, inversões financeiras e determinados gastos de custeio.

Como é possível observar na tabela 4, temos dinâmicas distintas dos gastos nas três esferas de governo. Por um lado, a despesa primária dos estados apresenta no agregado uma relativa estabilidade em proporção do PIB (susceptível a oscilações típicas de ciclo eleitoral, sobretudo nos investimentos), enquanto nos municípios há um crescimento contínuo, que chega a 1,2 p.p. do PIB ao longo dos treze anos entre 2002 e 2015, explicado principalmente pela conta de remuneração de empregados. Na esfera federal, a despesa primária (excluindo todas as transferências intergovernamentais e não apenas aquelas realizadas por repartição de receitas, como nas seções 2 e 3) cresceu de 13,9% do PIB para 16,8% do PIB no mesmo período, por influência dos benefícios sociais e subsídios.

TABELA 4
Resultado primário do governo geral, conforme classificação GFSM
 (Em % PIB)

Discriminação	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Receita bruta	21,5	20,7	21,4	22,5	22,5	22,7	23,0	22,1	21,7	22,6	22,0	21,9	21,1	20,6
Tributária	19,9	19,6	20,1	21,3	21,1	21,6	21,4	19,8	20,2	20,9	20,4	19,9	19,4	19,4
Outras receitas	1,6	1,1	1,3	1,2	1,4	1,2	1,6	2,3	1,5	1,7	1,5	2,1	1,7	1,2
Transferências recebidas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferências realizadas	5,5	4,9	5,1	5,5	5,6	5,7	6,2	5,8	5,6	5,8	5,7	5,3	5,4	5,3
Receita líquida	16,0	15,8	16,3	17,0	16,9	17,0	16,8	16,4	16,1	16,8	16,2	16,7	15,7	15,3
Despesa primária	13,9	13,6	13,8	14,6	14,9	14,9	14,2	15,5	15,2	15,0	15,0	15,7	16,6	16,8
Remuneração de empregados – salários	2,6	2,3	2,3	2,3	2,4	2,4	2,4	2,6	2,5	2,4	2,3	2,4	2,5	2,7
Remuneração de empregados – cont. sociais	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Uso de bens e serviços	1,4	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	1,0	0,9
Subsídios	0,2	0,4	0,3	0,6	0,4	0,4	0,3	0,5	0,6	0,8	0,8	1,0	1,2	1,2
Benefícios sociais – assistência social	1,0	1,0	1,1	1,3	1,4	1,5	1,5	1,7	1,7	1,7	1,9	2,0	2,1	2,0
Benefícios sociais – empregador	8,0	8,2	8,4	8,7	8,8	8,7	8,3	8,7	8,4	8,2	8,3	8,4	8,6	9,1
Previdência Social	5,8	6,1	6,4	6,7	6,9	6,8	6,4	6,7	6,6	6,4	6,6	6,7	6,9	7,4
RPPS e pensões especiais	2,2	2,1	2,0	2,0	2,0	1,9	1,8	2,0	1,9	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7
Outras despesas	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	0,3	0,5	0,4
Investimentos (ativos fixos)	0,4	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,6	0,8	0,6	0,5	0,6	0,7	0,4
Resultado primário	2,1	2,2	2,5	2,4	2,0	2,1	2,7	0,9	0,9	1,8	1,2	1,0	-0,9	-1,5
Receita bruta	12,1	11,7	11,9	12,3	12,4	11,9	12,2	11,9	11,7	11,6	11,5	11,4	11,5	11,5
Tributária	8,0	8,0	8,1	8,2	8,2	8,1	8,3	8,1	8,1	8,0	8,1	8,2	8,1	8,2
Outras receitas	1,6	1,6	1,6	1,7	1,6	1,5	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3	1,2	1,3	1,3
Transferências recebidas	2,4	2,2	2,2	2,5	2,6	2,4	2,6	2,4	2,3	2,3	2,2	2,0	2,1	1,9
Transferências realizadas	2,3	2,2	2,2	2,3	2,3	2,2	2,3	2,2	2,3	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
Receita líquida	9,8	9,5	9,7	10,1	10,1	9,8	10,0	9,7	9,5	9,4	9,3	9,3	9,3	9,3
Despesa primária	9,2	8,9	8,9	9,3	9,4	8,8	9,1	9,1	9,0	8,7	8,9	9,0	9,5	9,1
Remuneração de empregados – salários	3,8	3,7	3,5	3,7	3,8	3,7	3,7	3,8	3,7	3,7	3,8	3,9	3,9	4,0
Remuneração de empregados – cont. sociais	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Uso de bens e serviços	1,6	1,6	1,7	1,9	1,8	1,6	1,7	1,8	1,7	1,6	1,7	1,7	1,7	1,5
Subsídios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Benefícios sociais – assistência social	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Benefícios sociais – empregador	2,1	2,0	1,9	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8	1,7	1,8	1,8	2,0	2,1
Previdência Social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RPPS e pensões especiais	2,1	2,0	1,9	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8	1,7	1,8	1,8	2,0	2,1
Outras despesas	0,9	0,7	0,9	1,0	0,9	0,9	1,1	0,7	0,7	0,8	0,7	0,5	0,6	0,6
Investimentos (ativos fixos)	0,8	0,6	0,6	0,7	0,8	0,5	0,7	0,9	1,0	0,7	0,7	0,9	1,0	0,6
Resultado primário	0,6	0,7	0,8	0,8	0,7	1,0	0,8	0,5	0,4	0,7	0,4	0,2	-0,2	0,2

(Continua)

(Continuação)

Discriminação	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Governo municipal														
Receita bruta	7,3	6,9	7,2	7,4	7,6	7,6	8,1	7,8	7,8	7,9	8,0	7,9	8,1	8,3
Tributária	1,5	1,5	1,5	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8	1,9	1,9	2,0	2,0
Outras receitas	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,8
Transferências recebidas	5,0	4,6	4,9	5,1	5,3	5,2	5,7	5,4	5,3	5,4	5,5	5,4	5,5	5,5
Transferências realizadas	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Receita líquida	7,2	6,8	7,1	7,3	7,6	7,6	8,0	7,8	7,7	7,8	8,0	7,8	8,0	8,2
Despesa primária	7,0	6,7	7,1	7,1	7,4	7,4	7,8	7,7	7,6	7,8	8,0	7,7	7,9	8,2
Remuneração de empregados – salários	2,5	2,6	2,6	2,7	2,8	2,8	2,9	3,0	2,9	3,0	3,1	3,2	3,3	3,5
Remuneração de empregados – cont. sociais	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
Uso de bens e serviços	2,5	2,5	2,5	2,6	2,7	2,7	2,8	2,7	2,6	2,7	2,7	2,5	2,7	2,6
Subsídios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Benefícios sociais – assistência social	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Benefícios sociais – empregador	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5
Previdência Social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RPPS e pensões especiais	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5
Outras despesas	0,3	0,2	0,4	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,7	0,6	0,7	0,4	0,6
Investimentos (ativos fixos)	1,0	0,8	0,8	0,6	0,8	0,8	1,0	0,8	0,9	0,8	0,9	0,6	0,8	0,7
Resultado primário	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Governo geral														
Receita bruta	40,8	39,3	40,5	42,2	42,5	42,3	43,3	41,9	41,2	42,0	41,5	41,2	40,7	40,4
Tributária	29,4	29,0	29,8	31,1	31,0	31,3	31,4	29,6	30,1	30,7	30,4	30,0	29,5	29,7
Outras receitas	4,1	3,5	3,6	3,6	3,7	3,4	3,6	4,4	3,5	3,6	3,5	3,9	3,6	3,3
Transferências recebidas	7,4	6,8	7,1	7,5	7,8	7,6	8,3	7,9	7,6	7,7	7,7	7,4	7,6	7,4
Transferências realizadas	7,8	7,1	7,3	7,8	7,9	7,9	8,5	8,1	7,9	7,9	8,0	7,5	7,7	7,6
Receita líquida	33,0	32,2	33,2	34,4	34,6	34,4	34,8	33,8	33,3	34,1	33,5	33,8	33,0	32,8
Despesa primária	30,2	29,2	29,8	31,1	31,8	31,2	31,1	32,3	31,9	31,5	31,9	32,5	34,0	34,2
Remuneração de empregados – salários	8,9	8,6	8,4	8,7	9,1	8,9	8,9	9,4	9,1	9,0	9,2	9,4	9,7	10,1
Remuneração de empregados – cont. sociais	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5
Uso de bens e serviços	5,4	5,2	5,3	5,5	5,6	5,4	5,4	5,5	5,3	5,2	5,3	5,1	5,4	5,1
Subsídios	0,2	0,4	0,3	0,6	0,5	0,4	0,3	0,5	0,6	0,8	0,8	1,0	1,3	1,2
Benefícios sociais – assistência social	1,0	1,1	1,2	1,3	1,5	1,6	1,6	1,8	1,8	1,8	2,0	2,1	2,1	2,1
Benefícios sociais – empregador	10,5	10,6	10,7	10,9	11,1	10,9	10,4	10,9	10,6	10,3	10,5	10,6	11,1	11,8
Previdência Social	5,8	6,1	6,4	6,7	6,9	6,8	6,4	6,7	6,6	6,4	6,6	6,7	6,9	7,4
RPPS e pensões especiais	4,7	4,5	4,2	4,2	4,2	4,1	4,0	4,1	4,0	3,9	3,9	3,9	4,1	4,4
Outras despesas	1,5	1,2	1,7	2,0	1,7	1,9	1,9	1,4	1,4	1,7	1,5	1,6	1,4	1,7
Investimentos (ativos fixos)	2,2	1,5	1,7	1,7	2,0	1,8	2,2	2,3	2,7	2,2	2,2	2,1	2,5	1,7
Resultado primário	2,8	3,0	3,4	3,3	2,8	3,2	3,7	1,5	1,4	2,6	1,6	1,3	-1,0	-1,3

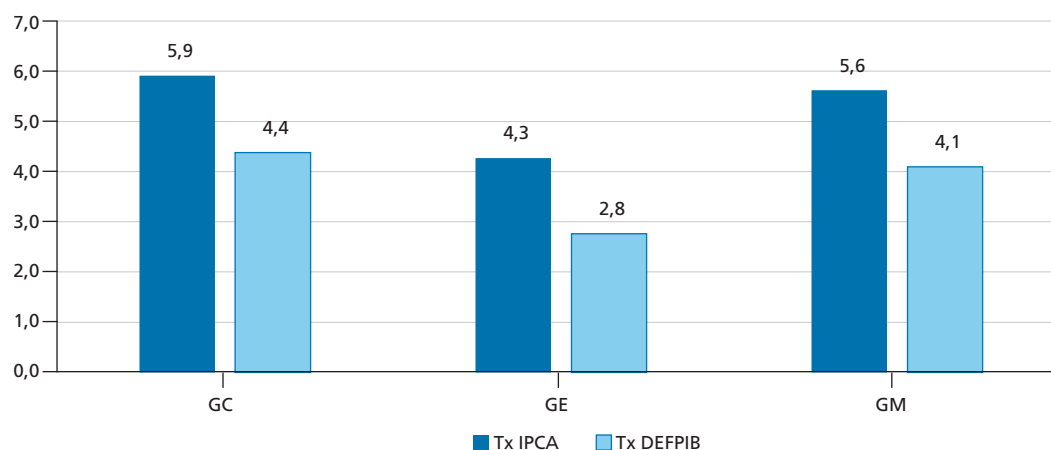
Fonte: STN/BCB/Siafi/Aeps.
Elaboração dos autores.

Em termos de taxas reais de crescimento, a expansão média da despesa é de 5,9% a.a. para o governo central, 5,6% para municípios e 4,3% para estados, convertidos pelo IPCA, ou, respectivamente, 4,4%, 4,1% e 2,8% utilizando o deflator do PIB, como se vê no gráfico 7. No mesmo período, o PIB cresceu a uma taxa de 2,9% a.a., o que explica porque a despesa nos estados permaneceu estabilizada em proporção do PIB, ao contrário do governo central e dos municípios.

A receita apresenta uma dinâmica totalmente diferente no período, crescendo menos do que o PIB para o governo central e para os estados e mais do que o PIB para os municípios. A taxa de expansão da receita líquida (utilizando o deflator do PIB) é de 2,5% a.a. e 2,4% a.a. nas esferas federal e estadual e 3,9% a.a. na esfera municipal (gráfico 8).

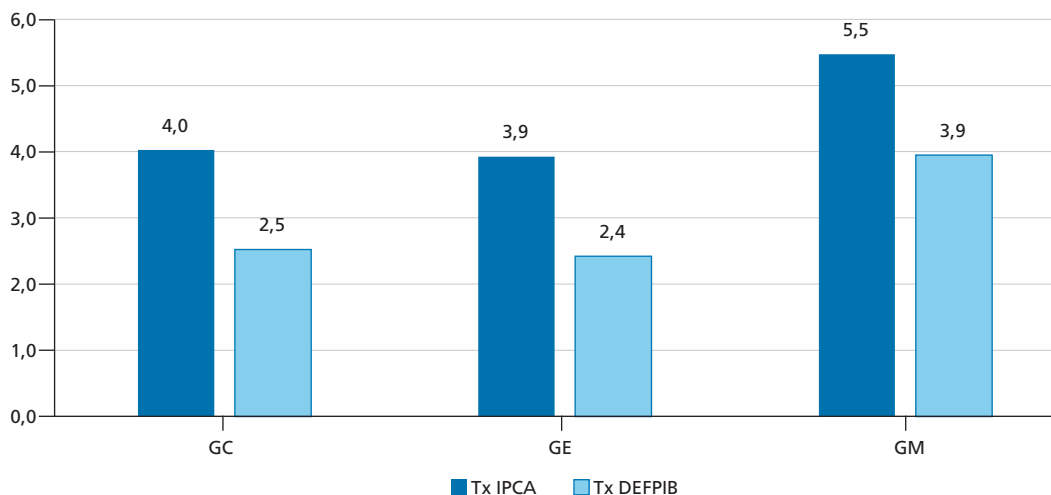
A receita líquida é assim denominada porque está deduzida das transferências intergovernamentais, enquanto a receita bruta não. Por isso, ao consolidarmos os dados do governo geral, a receita bruta está inflada pela dupla contagem dos valores arrecadados e transferidos para outro ente governamental, onde novamente é registrado como receita. Sendo assim, a receita primária consolidada é a receita líquida de transferências (não só as transferências por repartição de receita, mas todas as demais).

GRÁFICO 7
Taxa real média de crescimento dos gastos (2002-2015)
(Em %)



Fonte: IBGE e cálculos próprios das despesas primárias.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 8
Taxa real média de crescimento das receitas líquidas (2002-2015)
(Em %)



Fonte: IBGE e cálculos próprios das despesas primárias.
Elaboração dos autores.

No agregado, a receita primária cresceu de 33% do PIB em 2002 para 34,8% do PIB em 2008 e desde então vem caindo, situando-se atualmente no mesmo patamar de treze anos atrás – trajetória e patamar muito similar à da carga tributária (Orair, 2015).

Por seu turno, a despesa primária apresenta um crescimento moderado entre 2002 e 2008 (1 p.p. do PIB) e mais forte entre 2008 e 2015 (3 p.p. do PIB), o que a princípio sugere um expansionismo fiscal mais forte no período recente. Contudo, se calcularmos as taxas médias de crescimento das despesas para os dois subperíodos, constataremos que o gasto cresceu mais no primeiro (6,3% a.a. com IPCA e 4,7% a.a. com DEFPIB) do que no segundo (4,6% a.a. com IPCA e 3,1% a.a. com DEFPIB).

Isso mostra como é insuficiente avaliar o expansionismo fiscal a partir de um único indicador, como as despesas em proporção do PIB, principalmente quando as condições cíclicas (ou estruturais) da economia se alteram profundamente. No caso concreto, 2008 foi um ano em que a economia brasileira ainda desfrutava de condições excepcionalmente favoráveis, até a eclosão da crise internacional no final desse ano, enquanto 2015 foi um ano de crise econômica profunda. Mais do que isso, 2008 é o último de uma série de anos em que a economia cresceu a uma taxa superior a 4%, mais que o dobro do que se verifica desde então.

Nessas circunstâncias, mesmo os procedimentos convencionais de ajustamento das séries fiscais ao ciclo econômico parecem não proporcionar boas respostas ao que buscamos analisar, não apenas por não linearidades na forma como as receitas e despesas respondem ao produto ao longo do ciclo, mas também por problemas relacionados à estimativa do produto tendencial, principalmente quando estamos diante – como é o presente caso – de uma queda muito acentuada do PIB.¹⁰

Foge ao escopo deste estudo tratar dessa questão, mas não podemos deixar de observar que as condições cíclicas (e principalmente as mudanças estruturais) da economia podem distorcer a percepção do que ocorre com a política fiscal. Em 2015, por exemplo, as despesas primárias caíram no agregado 4,3% pelo IPCA e 3,4% pelo DEFPIB, mas, em proporção do PIB, registraram pequeno aumento de 0,2 p.p. É evidente que a política fiscal, pelo lado das despesas, foi contracionista, embora o pequeno aumento em proporção do PIB poderia sugerir neutralidade ou leve expansão.

O mesmo tipo de cautela vale para o período mais longo. Se a taxa de crescimento da despesa foi maior entre 2002 e 2008 do que entre 2008 e 2015 (e mesmo entre 2008 e 2014, sem considerar a contração de 2015), não é possível dizer que a política fiscal mais recente se tornou mais expansionista pelo lado da despesa apenas porque no primeiro subperíodo o gasto cresceu 1 p.p. do PIB e no segundo 3 p.p. do PIB. Tampouco é possível descartar essa hipótese apenas porque a taxa média de expansão está um pouco mais baixa – afinal, parte desse fenômeno também reflete as condições cíclicas da economia (por exemplo, por influência da parcela dos benefícios previdenciários e assistenciais que está vinculada ao salário mínimo, cuja regra de reajuste depende do crescimento do PIB, que foi maior antes do que depois de 2008).

Então, o mais apropriado para avaliar o grau de expansionismo é buscar múltiplas abordagens e indicadores fiscais. Uma dessas alternativas é se deter à parte discricionária da política fiscal, tanto pelo lado do gasto quanto da receita, o que tem levado a literatura empírica internacional a usar cada vez mais a abordagem narrativa, na qual são identificadas as medidas discricionárias e seus efeitos sobre o resultado fiscal.

10. Perotti (2012, tradução nossa): “Há uma evidência anedótica de que o ajuste cíclico pode ser particularmente problemático em recessões ou expansões muito grandes”. O relatório da Comissão Europeia (2013) sobre as finanças públicas dos países europeus oferece uma análise interessante de todos os problemas envolvidos na utilização dos indicadores de ajustamento ao ciclo para avaliar a orientação da política fiscal. Por sua vez, Cotarelli (2015) mostra como estimativas “pouco plausíveis” para o produto tendencial no curto prazo são inapropriadas para o monitoramento da política fiscal.

Como esse tipo de metodologia requer um nível de informações que não dispomos, resta-nos a alternativa pragmática de buscar comparar as taxas de crescimento da parcela mais discricionária do gasto público, separando os benefícios sociais dos demais gastos. Na tabela 5, computamos as taxas médias de crescimento dos diferentes tipos de despesa nos dois subperíodos analisados (2002-2008 e 2008-2014/2015) e o que verificamos é que não apenas o gasto com benefícios sociais mas também o agregado dos demais gastos reduz seu ritmo de expansão entre um subperíodo e outro, mesmo quando deixamos o ano de 2015 de fora do cálculo (devido ao efeito da contração sobre a média do subperíodo).

A expansão da remuneração de empregados, por exemplo, é praticamente idêntica nos dois subperíodos, mas a de uso de bens e serviços desacelera, enquanto a de subsídios acelera significativamente (mais de 30% ao ano). O ritmo de expansão dos investimentos também é maior entre 2008 e 2014 do que entre 2002 e 2008, mas isso se deve ao crescimento excepcionalmente alto verificado entre 2008 e 2010, porque depois disso a expansão foi pouco significativa e, em 2015, tivemos uma redução muito forte.

TABELA 5

Taxas reais de crescimento do gasto do governo geral, por subperíodo

(Em % ao ano)

Deflator	IPCA			DEFFPIB		
	2002-2008	2008-2014	2008-2015	2002-2008	2008-2014	2008-2015
Subperíodo						
Benefícios sociais	6,4	6,3	5,3	4,9	4,4	3,9
Despesa (exceto benefícios)	6,2	6,0	4,1	4,7	4,1	2,6
Remuneração de empregados	5,8	6,2	5,2	4,2	4,3	3,7
Uso de bens e serviços	5,8	4,5	2,3	4,3	2,6	0,8
Subsídios	10,5	34,0	27,2	8,8	31,6	25,4
Outras despesas	10,0	-0,8	0,9	8,4	-2,6	-0,5
Investimento em ativo fixo	5,9	6,8	-0,4	4,3	4,9	-1,8
PIB				4,2	2,7	1,7

Fonte: IBGE e cálculos próprios das despesas.
Elaboração dos autores.

Logo, esses dados não dão suporte à tese de que o ímpeto expansionista do gasto público tenha se acentuado desde a crise econômica internacional. A despesa tem se expandido sistematicamente acima do PIB, mas o grau do expansionismo não se alterou por essa via (embora assim apareça por causa do efeito da desaceleração econômica sobre o denominador).

Na verdade, como havíamos assinalado, o expansionismo fiscal foi reforçado pelas políticas de desonerações tributárias e de crédito e subsídio ao setor produtivo via BNDES, que substituiu os investimentos públicos diretos. Essa política foi adotada a partir da crise econômica porque, entre outros motivos, o governo federal acreditou que o setor privado, por meio desses incentivos, seria mais ágil e rápido do que o setor público para realizar investimentos e sustentar o crescimento econômico.

Como se sabe, o setor privado não reagiu como previsto, a economia continuou desacelerando e o governo saiu desse episódio com menos receitas (e desonerações penalizadas) e com uma dívida pública maior em consequência dos empréstimos ao BNDES e da elevação da taxa de juros. Ao não se compreender esse processo em sua plenitude, comete-se o erro de atribuir ao gasto primário uma responsabilidade muito maior do que efetivamente teve na geração da crise fiscal e, inclusive, na crise econômica.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo representa um passo a mais no trabalho sistemático de aprimoramento das estatísticas fiscais brasileiras, que contou com o conhecimento acumulado em estudos anteriores, dos quais os autores participaram, e que avança ao oferecer como produto final séries mensais do resultado primário “acima da linha” do governo geral para o período de a partir de janeiro de 2002, as quais se pretende atualizar periodicamente e disponibilizar via plataforma eletrônica para livre acesso ao público em geral. Para se chegar a esse ponto, foi necessário submeter previamente as estatísticas disponíveis das três esferas da federação a um meticuloso trabalho de verificação de inconsistências, depuração e ajustes, de modo que as receitas e despesas reflitam, da melhor forma possível, o que se passou com a política fiscal nas últimas duas décadas.

No caso do governo central, as estatísticas foram reconstruídas desde janeiro de 1997, mas para estados e municípios o trabalho remonta a 2002. As séries obtidas foram utilizadas para revisar as análises feitas por Gobetti e Orair (2015) em relação à caracterização do expansionismo fiscal e ao diagnóstico da crise fiscal enfrentada pelo país.

Verificou-se que tanto a contabilidade criativa, quanto as condições cíclicas da economia e a discrepância sistemática entre o IPCA e deflator do PIB afetam

sensivelmente os indicadores e podem induzir a conclusões equivocadas sobre a piora dos resultados fiscais no período recente. Centralmente, os resultados colocam em questionamento a hipótese de que a deterioração recente do resultado primário tenha sido provocada por um aprofundamento do expansionismo fiscal via gastos. No máximo pode-se dizer que os subsídios ocuparam papel proeminente no expansionismo fiscal recente, ao lado das desonerações tributárias pelo lado das receitas, e que esse novo *mix* de política fiscal parece ter um impacto muito mais relevante sobre a conjuntura recente.

Nesse aspecto, é necessário distinguir os problemas estruturais que ameaçam a sustentabilidade das contas públicas (como a tendência de crescimento das despesas da Previdência Social puxada por fatores demográficos) daqueles de caráter mais conjuntural (causados por decisões equivocadas de política econômica ou mesmo pelo cenário internacional adverso) e que envolvem muito mais do que o simples aumento de gastos. Aprimorar esse diagnóstico é fundamental para traçar uma política correta de enfrentamento da crise fiscal e econômica que vá além da narrativa convencional contra a “gastança” e seu alegado potencial destrutivo sobre a economia.

Por sua vez, as séries fiscais construídas neste trabalho serão utilizadas como insu- mo de outros estudos sobre a interação entre política fiscal e ciclo econômico. Em particular, serão utilizadas para estimar os multiplicadores fiscais de acordo com diferentes abordagens econométricas, o que é de fundamental importância para prever possíveis efeitos da política fiscal sobre a economia.

Uma vez que o espaço fiscal antes destinado aos investimentos públicos foi redirecionado para os subsídios e as desonerações tributárias, é natural investigar se o multiplicador de um tipo de gasto é diferente do outro. Se, como imaginamos, o multiplicador dos investimentos for superior ao dos subsídios e das desonerações, fortalece-se a hipótese de que a mudança de *mix* de política fiscal tenha sido ineficiente do ponto de vista anticíclico.

Compreender esse processo é decisivo para que o debate sobre a política fiscal saia do terreno da pura especulação ideológica para o da análise fundamentada em evidências empíricas mais sólidas.

REFERÊNCIAS

- ALESINA, A.; BAYOUMI, T. **The costs and benefits of fiscal rules**: evidence from U.S. States, 1996. (NBER Working Paper, n. 5.614).
- BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Notas econômico-financeiras para a imprensa**: Política Fiscal. Brasília: BCB, 2016. Acesso em: 15 maio 2016.
- COMISSÃO EUROPEIA. Report on public finances in EMU – 2013. **European Economy**, n. 4, 2013.
- COTARELLI, C. **Potential growth rates and the working of SGP fiscal rules**. VOX CEPR's Policy Portal; Centre for Economic Policy Research, 2015.
- FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Government finance statistics manual 2014**. Washington: FMI, 2014. 446p.
- GOBETTI, S. W.; Ajuste fiscal nos estados: uma análise do período 1998-2006. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 113-140, jan. 2010.
- GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. Política fiscal em perspectiva: o Ciclo de 16 anos (1999-2014). **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 417-447, set./dez. 2015.
- GOBETTI, S. W.; ALMEIDA, V. L. **Uma radiografia do gasto público federal entre 2001 e 2015**. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2016. (Texto para Discussão, n. 2191).
- MILESI-FERRETTI, G. M. **Good, bad or ugly?** On the effects of fiscal rules with creative accounting. IMF, 2000. (IMF Working Paper, n. 172).
- ORAIR, R. O. **Desonerações em alta com rigidez da carga tributária**: o que explica o paradoxo do decênio 2005-2014? Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2117).
- PEROTTI, R. **The “austerity myth”**: gain without pain? Cambridge: NBER, 2011. (NBER Working Paper, n. 17571).
- SCHETTINI, B. *et al.* **Balço estrutural e impulso fiscal**: uma aplicação para o Brasil (1997-2010). Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1650). Disponível em: <<https://goo.gl/U2U3qh>>.
- STN – SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Resultado do Tesouro Nacional**: séries históricas. Brasília: STN, 2016a. Acesso em: 31 ago. 2016.
- _____. **Boletim estatísticas fiscais trimestrais do governo geral**. Brasília: STN, 2016b. Acesso em: 31 ago. 2016.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Leonardo Moreira Vallejo

Revisão

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Alessandra Farias da Silva (estagiária)

Lilian de Lima Gonçalves (estagiária)

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza (estagiário)

Paulo Ubiratan Araujo Sobrinho (estagiário)

Pedro Henrique Ximendes Aragão (estagiário)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Herllyson da Silva Souza (estagiário)

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

