

Gobetti, Sérgio Wulff

Working Paper

Ajuste fiscal no Brasil: Os limites do possível

Texto para Discussão, No. 2037

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Gobetti, Sérgio Wulff (2015) : Ajuste fiscal no Brasil: Os limites do possível, Texto para Discussão, No. 2037, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/121600>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

2037

TEXTO PARA DISCUSSÃO

AJUSTE FISCAL NO BRASIL: OS LIMITES DO POSSÍVEL

Sérgio Wulff Gobetti



2037

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Brasília, fevereiro de 2015

AJUSTE FISCAL NO BRASIL: OS LIMITES DO POSSÍVEL

Sérgio Wulff Gobetti¹

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro Roberto Mangabeira Unger

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 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

Sergei Suarez Dillon Soares

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Bueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete

Ruy Silva Pessoa

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

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** 2015

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 do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

JEL: E62; H62; H53.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 BASE DE DADOS E QUESTÕES METODOLÓGICAS	9
3 PRIMEIRO OLHAR: UMA ANÁLISE DO <i>SUPERAVIT</i> PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL	12
4 SEGUNDO OLHAR: UMA ANÁLISE DETALHADA DA DESPESA PRIMÁRIA DO GOVERNO CENTRAL	18
5 SÍNTESE DAS ANÁLISES: OS DETERMINANTES DO RESULTADO PRIMÁRIO	25
6 O QUE FAZER?	29
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	34
REFERÊNCIAS	35
ANEXO	37

SINOPSE

Este texto tem por objetivo qualificar o debate em torno da necessidade de um ajuste fiscal no Brasil, mostrando que a tendência a que se realize – na presente conjuntura, como em outras passadas – um ajuste de baixa qualidade, baseado em corte de investimentos e/ou aumento de carga tributária, é praticamente uma inevitabilidade diante da estrutura da despesa pública, tanto em termos de composição quanto dinâmica. A análise empírica se baseia em uma metodologia de decomposição do resultado primário do governo central com auxílio de informações do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), o que permite identificar seus principais vetores determinantes – em termos de receitas e despesas – e investigar melhor o aumento recente das chamadas “outras despesas de custeio e capital” (OCCs). Uma das conclusões prescritivas do texto é que o governo deveria evitar um ajuste muito duro no curto prazo que prejudicasse a retomada do crescimento econômico e priorizar uma agenda de reformas de médio e longo prazo capazes de aperfeiçoar o regime fiscal e sinalizar a possibilidade de melhoras estruturais nos resultados fiscais.

Palavras-chave: ajuste fiscal; *superavit* primário; contrações expansionistas.

ABSTRACT

This text aims to qualify the debate on the need for fiscal adjustment in Brazil, showing that the trend that takes place - at this conjuncture, as in other past - a low quality setting, based on cutting investments and / or increased tax burden, it is almost inevitable in the face of public expenditure structure, both in terms of composition and dynamics. The empirical analysis is based on a methodology of decomposition of the primary balance of the central government with the help of the Integrated Financial Management System information (Siafi), which identifies its main determinants vectors - in terms of revenue and expenditure - and investigate further the recent increase in so-called “other current and capital expenses” (OCCs). One of prescriptive conclusions of the text is that the government should avoid a hard adjustment in the short term that would undermine the resumption of economic growth and prioritize a medium and long-term reform agenda capable of improving the tax system and signal the possibility of structural improvements in fiscal results.

Keywords: fiscal adjustment; primary surplus; expansionary contractions.

1 INTRODUÇÃO

Os números das estatísticas fiscais brasileiras dos últimos três anos indicam uma acentuada deterioração dos resultados primários do setor público, tanto por fatores cíclicos quanto estruturais, tanto no nível federal quanto nos níveis estadual e municipal. Esse quadro tem suscitado um debate em torno da necessidade de se promover um ajuste fiscal para retornar o *superavit* primário a um patamar que no mínimo estabilize a relação dívida-produto interno bruto (PIB). Contudo, uma pergunta se impõe: que tipo de ajuste fiscal é desejável e possível nas circunstâncias atuais de fraco crescimento econômico e elevada rigidez das despesas?

A história recente dos ajustes fiscais brasileiros – 1999 e 2003 – mostra que invariavelmente eles se processam por dois canais: o aumento da carga tributária e/ou a redução dos investimentos. Isso ocorre não por escolha da autoridade fiscal entre várias alternativas, mas por absoluta impossibilidade de fazer um ajuste de outro tipo, pelo menos no curto prazo em que essas medidas são decididas.

A ideia de estabilizar – ou mesmo reduzir – em proporção do PIB as despesas correntes do governo federal não tem se demonstrado viável no horizonte em que os ajustes fiscais são planejados por uma série de razões. Em primeiro lugar, porque uma grande parte dessa despesa é rígida e, muitas vezes, está indexada por regras de reajuste baseadas no próprio crescimento do PIB, como a do salário mínimo e da área de saúde. Mesmo a parcela efetivamente discricionária do gasto corrente, que representa cerca de 1% do PIB, está vinculada predominantemente a contratos e serviços de utilidade pública que são reajustados regularmente.

Em segundo lugar, há uma razão de ordem política que torna sensível qualquer proposta de ajuste fiscal baseada em corte nas despesas correntes: pelo menos 55% desse gasto, justamente a parcela que mais cresce, é constituído por benefícios previdenciários e assistenciais, que estão protegidos por legislações e compromissos do governo. Outra parte também significativa dessa despesa, cerca de 12%, é de gastos de custeio da saúde e da educação, duas áreas que têm demandado prioridade por parte da sociedade, o que tem se traduzido em diversas propostas de vinculação.

Há ainda uma fatia de 24%, formada por despesas com salários e aposentadorias de servidores públicos. Na prática, sobra um contingente muito restrito de despesas correntes, algumas delas talvez ampliadas pelo recente ciclo eleitoral, que podem ser efetivamente reduzidas no curto prazo. Desse modo, como veremos ao longo deste texto, o controle do gasto corrente depende de reformas estruturais ou medidas de revisão que demandam tempo para ser pactuadas e implementadas e mais ainda para produzir efeitos.

Além disso, há um conjunto de despesas que vêm sendo artificialmente represadas e que, em algum momento no futuro, terão de ser pagas. É o caso dos subsídios explícitos do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), cujo pagamento ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tem se restringido ao mínimo, obrigando o banco a desembolsar recursos próprios (na verdade, provenientes do bolo de empréstimos do Tesouro Nacional) para cumprir suas obrigações.

Diante desse quadro, há um grande risco de que o ajuste fiscal a ser promovido em 2015 se baseie parcialmente em corte de investimentos públicos, num ciclo muito parecido com o que ocorreu em 2011, quando, para sinalizar um auxílio à política monetária, o governo anunciou um aperto fiscal. Na ocasião, a postergação do pagamento de investimentos interrompeu uma trajetória de crescimento destes, gerando uma inércia que só foi revertida em 2014, com consequências negativas para a infraestrutura econômica do país.

A conjuntura econômica de 2015 é ainda pior do que a de 2011, o que requer cautela na aplicação de políticas de austeridade fiscal. Por isso, buscamos discutir neste texto uma estratégia alternativa de consolidação fiscal, que não comprometa no curto prazo a recuperação da economia, que já proporcione em 2015 uma pequena melhoria dos resultados fiscais, mas, principalmente, que sinalize para melhorias progressivas no médio e longo prazos, sem necessidade de reversão das chamadas políticas inclusivas.

Nosso ponto de partida, entretanto, é apresentar uma metodologia de análise da evolução do *superavit* primário do governo central que permita identificar quais são seus fatores determinantes no longo e no curto prazo.

2 BASE DE DADOS E QUESTÕES METODOLÓGICAS

A análise do *superavit* primário feita neste texto se baseia nas estatísticas acima da linha do Resultado do Tesouro Nacional (RTN), ou seja, se restringe ao resultado do governo central derivado da diferença entre receitas e despesas primárias. Contudo, alguns ajustes foram feitos na série histórica do RTN para aperfeiçoar a possibilidade de análise desta.

Em primeiro lugar, foram excluídos do resultado os efeitos da transferência de recursos para o Fundo Soberano do Brasil (FSB), em 2008, e resgate parcial deste, em 2012, uma vez que tais movimentações são meramente contábeis e distorcem a real percepção do que ocorreu com as finanças públicas nesses anos. Da mesma forma e pelos mesmos motivos, em 2010 foram expurgados os efeitos sobre a receita e despesa primária da cessão onerosa e capitalização da Petrobras, respectivamente.¹

Em segundo lugar, expurgou-se das receitas e despesas de 2012 a 2014 o valor da compensação do Tesouro ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) pela desoneração da folha de pagamento. Tal compensação, de caráter intraorçamentário, é uma despesa do Tesouro, classificada nas OCCs, e uma receita da Previdência Social. Na prática, entretanto, não passa de um artifício contábil para reduzir o impacto da desoneração sobre o cálculo do *deficit* do RGPS, o que distorce a análise econômica que queremos fazer ao sinalizar uma despesa primária maior do que a efetivamente existente.

Por último, procedeu-se a um alongamento e correção da série referente ao subitem das despesas primárias denominado “benefícios assistenciais ([Lei Orgânica da Assistência Social] – Loas e [Renda Mensal Vitalícia] – RMV)”, explicitadas no RTN após 2003. Entre 1999 e 2002, os gastos com RMV estão embutidos nos “benefícios previdenciários”, enquanto os gastos com Loas estão diluídos nas OCCs. A fim de identificar esses gastos entre 1999 e 2002, reagrupando-os na rubrica adequada, recorremos à tabela 7.10 do suplemento histórico do *Anuário de Estatísticas da Previdência Social* – Aeps (Brasil, 2011, p. 146).

1. A Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda publica estatísticas fiscais com esses mesmos ajustes. Ver Resultado Fiscal no Anuário Estatístico de Política Fiscal, disponível em: <<http://goo.gl/KfsDZi>>.

Além disso, verificamos que o RTN apresenta em 2003 um erro referente às despesas com “benefícios assistenciais”, na medida em que o valor informado é apenas da Loas, permanecendo o valor da RMV diluído entre os “benefícios previdenciários”. Por isso, o valor de RMV de 2003 foi deslocado do subitem “benefícios previdenciários” para “benefícios assistenciais”.

Adicionalmente, empreendemos consultas no Siafi, por meio do banco de dados Siga Brasil, do Senado Federal, para apurar de forma mais detalhada os gastos de OCC, bem como os valores despendidos com o Bolsa Família, nele diluídos. Tal detalhamento é fundamental, na medida em que o agregado OCC é bastante amplo, incluindo desde as chamadas despesas com custeio da máquina até as transferências voluntárias de recursos a estados e municípios, como aquelas realizadas por meio dos fundos nacionais de Saúde (FNS) e de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Entender o que ocorre com esse agregado de despesa é fundamental para uma análise mais acurada das finanças públicas federais. Contudo, existe um problema de compatibilização entre as séries do RTN e aquelas extraídas do Siafi que merece especial atenção. As despesas pagas pelo Siafi correspondem àquelas despesas que tiveram uma ordem bancária emitida no dia D, enquanto as despesas registradas no RTN correspondem aos saques do caixa único, que podem ocorrer nos dias seguintes (D+1 ou até D+3) à emissão da ordem bancária. Assim, existe um *floating* (defasagem) de um ou mais dias entre os registros do Siafi e os movimentos no caixa único que afetam o RTN.

Em condições normais, em que o volume de despesas pagas nos últimos dias de cada ano é mantido razoavelmente constante, é de se esperar que o efeito do *floating* sobre os agregados das despesas seja mínimo. Nos últimos anos (exceto 2014, como veremos), tais volumes têm crescido como mecanismo de postergação do saque do caixa único para melhorar o resultado primário, o que aumenta um pouco a discrepância entre o Siafi e o RTN. De todo modo, como o objetivo é verificar como variam ao longo do tempo os subitens do gasto de OCCs, essa discrepância deve apresentar pouca relevância, não passando de 0,1% do PIB.

Por fim, cabe salientar que as consultas ao Siafi foram feitas para os grupos de despesa 1 (pessoal e encargos), 3 (outras despesas correntes), 4 (investimentos) e 5 (inversões financeiras), sendo detalhadas em nível de elemento de despesa e,

em alguns casos, de ação orçamentária. Tal procedimento permite, por exemplo, pinçar das outras despesas correntes aqueles agregados da despesa primária já detalhados no RTN, quais sejam: as transferências legais para estados e municípios (elemento 81 e algumas ações do elemento 41, como o complemento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb e, em alguns anos, a cota-parte do salário-educação e parcelas do Fundo de Participação dos Municípios – FPM e do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE), os benefícios previdenciários e assistenciais (representados por um conjunto de ações e elementos) e os subsídios e subvenções econômicas (elemento 45, exclusive as ações referentes ao Minha Casa Minha Vida (MCMV) e a outras subvenções não compreendidas no agregado do RTN).

Ao expurgar tais elementos e ações do grupo “outras despesas correntes”, chegamos ao resíduo que equivale no RTN às “outras despesas de custeio” e podemos detalhá-lo por modalidade de aplicação e função orçamentária. Qual o propósito disso? A modalidade de aplicação permite saber quanto do custeio se refere a gasto direto do governo central e quanto é transferido para estados e municípios a título de financiamento de programas. Já a função orçamentária será utilizada para verificar quanto do custeio é gasto em saúde e educação.

Com esse instrumental metodológico, procuramos analisar duas questões centrais: se a expansão das “outras despesas de custeio” ocorre sob a forma de gasto direto ou de transferências e se ocorre nas áreas de saúde e educação ou em outras.

Por fim, também analisamos os gastos nos grupos de despesa 4 e 5, com o objetivo de replicar o que no RTN é identificado como “outras despesas de capital”, separando os investimentos em formação bruta de capital fixo (FBCF) dos gastos com o MCMV e com outras inversões financeiras. Os resultados serão apresentados ao longo das próximas seções, nas quais analisaremos a evolução do *superavit* primário entre 1999 e 2014, decompondo-o entre receitas e despesas, focando posteriormente no período de 2002 a 2014.

3 PRIMEIRO OLHAR: UMA ANÁLISE DO SUPERAVIT PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL

O resultado primário do governo central de 2014 (*deficit* de 0,3% do PIB segundo apuração do Tesouro ou 0,4% do PIB pelo Banco Central) é o pior da série desde a introdução do regime de metas, em 1999. Comparando com o pico de *superavit* registrado em 2008 (2,8% do PIB), o resultado de 2014 indica uma deterioração fiscal da ordem de 3,2 p.p. do PIB num período de seis anos, o que reflete não apenas fatores cíclicos (ou seja, a desaceleração econômica registrada desde 2008), como também fenômenos e tendências estruturais, tanto do lado das receitas quanto, principalmente, das despesas.

TABELA 1
Resultado primário do governo central (1999-2014)
(Em % do PIB)

Discriminação	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1 Receita total	19,7	19,9	20,8	21,7	21,0	21,6	22,7	22,9	23,3	23,6	22,8	22,4	23,9	24,1	24,2	23,5
Receitas do Tesouro Nacional	15,0	15,2	15,9	16,8	16,2	16,7	17,6	17,7	17,9	18,2	17,1	16,7	17,9	17,8	18,0	17,2
Receita bruta	15,6	15,8	16,4	17,4	16,9	17,4	18,3	18,1	18,4	18,6	17,6	17,1	18,3	18,3	18,5	17,7
Impostos	7,6	7,4	7,5	8,0	7,4	7,2	7,8	7,7	8,1	8,9	8,0	7,9	8,6	8,5	8,4	8,3
Contribuições	5,7	6,6	6,8	7,5	7,6	8,3	8,5	8,1	8,2	7,1	6,6	6,6	6,9	6,9	7,1	6,7
Demais	2,3	1,8	2,1	1,9	1,9	1,9	2,1	2,3	2,2	2,6	3,1	2,6	2,8	2,9	2,9	2,6
(-) Restituições	-0,4	-0,6	-0,5	-0,6	-0,7	-0,7	-0,6	-0,4	-0,5	-0,4	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4	-0,5	-0,4
(-) Incentivos fiscais	-0,1	-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	0,0
Receitas da Previdência Social	4,6	4,7	4,8	4,8	4,7	4,8	5,0	5,2	5,3	5,4	5,6	5,6	5,9	6,2	6,2	6,2
Receitas do Banco Central	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
2 Transferências a estados e municípios	3,3	3,4	3,5	3,8	3,5	3,5	3,9	3,9	4,0	4,4	3,9	3,7	4,2	4,1	3,9	4,1
Transferências Constitucionais (IPI, IR e outras)	2,6	2,6	2,8	3,0	2,7	2,6	3,0	3,0	3,1	3,4	3,0	2,8	3,1	3,0	3,0	3,1
Lei Complementar nº 87/Lei Complementar no 115	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1
Transferências da Cide – combustíveis	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Demais transferências	0,3	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	1,0	0,9	1,0
3 Receita líquida total (1-2)	16,4	16,5	17,2	17,9	17,4	18,1	18,8	19,0	19,3	19,2	18,9	18,7	19,7	20,0	20,3	19,4
4 Despesa total	14,5	14,7	15,6	15,7	15,1	15,6	16,4	17,0	17,1	16,4	17,7	17,4	17,5	18,3	18,7	19,7
Despesas do Tesouro Nacional	8,9	9,1	9,7	9,7	8,8	9,0	9,5	9,9	10,1	9,8	10,6	10,6	10,6	11,0	11,2	12,0
Pessoal e encargos sociais	4,5	4,6	4,8	4,8	4,5	4,3	4,3	4,5	4,4	4,3	4,7	4,4	4,3	4,2	4,2	4,3
Custeio e capital	4,6	4,6	5,0	5,0	4,4	4,7	5,2	5,4	5,7	5,4	5,9	6,1	6,2	6,7	7,0	7,7
Despesa do FAT	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	1,1
Abono e seguro-desemprego	0,5	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0

(Continua)

(Continuação)

Discriminação	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Demais despesas do FAT	0,1	0,1	0,1	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
Subsídios e subvenções econômicas	0,2	0,3	0,4	0,2	0,4	0,3	0,5	0,4	0,4	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2
Operações oficiais de crédito e reordenamento de passivos	0,2	0,2	0,3	0,1	0,3	0,2	0,4	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1
Despesas com subvenções aos fundos regionais	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Benefícios assistenciais (Loas e RMV)	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8
Auxílio à CDE ¹	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,2	0,2
Outras despesas de custeio e capital	3,5	3,6	3,8	3,9	3,1	3,5	3,7	3,9	4,1	4,0	4,3	4,5	4,5	4,9	5,0	5,5
Outras despesas de custeio	-	-	-	-	-	-	-	3,2	3,3	3,1	3,3	3,4	3,3	3,5	3,7	4,0
Outras despesas de capital	-	-	-	-	-	-	-	0,7	0,8	0,9	1,0	1,2	1,3	1,4	1,3	1,5
Transferência do Tesouro ao Banco Central	-	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
Benefícios previdenciários	5,4	5,4	5,7	5,8	6,2	6,5	6,8	7,0	7,0	6,6	6,9	6,8	6,8	7,2	7,4	7,7
Despesas do Banco Central	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	0,1	0,1	0,1
5 Resultado primário do governo central (3-4)	1,9	1,8	1,7	2,1	2,3	2,5	2,5	2,1	2,2	2,8	1,2	1,2	2,3	1,7	1,6	-0,3
Tesouro Nacional	2,7	2,5	2,6	3,2	3,8	4,2	4,2	3,8	3,9	4,0	2,6	2,4	3,1	2,7	2,8	0,8
Previdência Social (RGPS)	-0,8	-0,7	-0,9	-1,0	-1,5	-1,6	-1,7	-1,8	-1,7	-1,2	-1,3	-1,1	-0,9	-1,0	-1,2	-1,1
Banco Central	-0,1	0,0	-0,1	-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
6 Ajuste metodológico	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
7 Discrepância estatística	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
8 Resultado primário do governo central (5+ 6 + 7)	2,1	1,7	1,7	2,2	2,3	2,7	2,6	2,2	2,2	2,8	1,3	1,2	2,2	1,7	1,6	-0,4
9 Juros nominais	-4,6	-3,9	-3,6	-2,8	-5,9	-4,1	-6,0	-5,3	-4,5	-3,2	-4,6	-3,3	-4,4	-3,4	-3,8	-4,2
10 Resultado nominal do governo central (8+9)	-2,5	-2,1	-1,9	-0,7	-3,7	-1,4	-3,4	-3,1	-2,2	-0,4	-3,3	-2,1	-2,1	-1,7	-2,3	-4,6
Itens específicos das despesas:	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bolsa Família/Escola/Peti ²	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
RMV	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Compensação ao RGPS para desoneração da folha	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0	0,2	0,4
Despesas previdenciárias com sentenças	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

Fonte: Séries Históricas do RTN. Disponível em: <<http://goo.gl/i3Ytkr>>; Brasil (2011).

Nota: ¹ Conta de Desenvolvimento Energético (CDE).

² Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti).

Em particular, o que mais chama a atenção nesse quadro de evolução (tomando como referência o período iniciado em 1999) é que, a despeito da oscilação cíclica dos resultados e da distinção de dois ciclos longos – um de contração fiscal e outro de expansão fiscal –,² o crescimento da despesa primária – e de parte da receita também – é ininterrupto em todo o período. Ou seja, o gasto do governo apresenta um forte componente de expansão estrutural, só interrompido pontualmente no ajuste fiscal de 2003 e no auge do crescimento, em 2008 (quando o denominador contribuiu para a queda da relação despesa-PIB).

Por outro lado, a receita apresenta um comportamento estrutural bastante curioso, que pode ser detectado mesmo sem os devidos ajustes cíclicos e sintetizado nos seguintes componentes da tabela 2:

- a receita tributária, representada pela soma das receitas de impostos e contribuições (exceto previdenciária e líquida de restituições) cresce entre 1999 e 2005 e, a partir daí, se estabiliza e apresenta leve queda – inflexão esta explicada pelo fim do período de aumentos legislados de carga tributária e início de uma fase de crescentes desonerações tributárias;³
- a receita previdenciária cresce em absolutamente todos os anos da série (com exceção de 2003) até 2012, quando se estabiliza devido à chamada desoneração da folha de pagamento, que implicou redução da carga tributária de vários setores beneficiados pela substituição da contribuição patronal sobre a folha por outra incidente sobre o faturamento;⁴ e
- as demais receitas, entre as quais se destacam as de concessões, compensações financeiras (*royalties*) e dividendos de estatais, oscilam ao longo do período, mas com tendência de alta nos anos mais recentes, o que se explica em grande parte por receitas não recorrentes.⁵

2. Embora a inflexão nos resultados primários tenha ocorrido em 2008, Schettini *et al.* (2011) mostram que, em termos estruturais, com ajustamento ao ciclo, a mudança de orientação na política fiscal teria ocorrido no meio de 2004. Ou seja, a expansão do resultado primário entre 2004 e 2008 teria ocorrido exclusivamente por fatores cíclicos e por receitas não recorrentes.

3. Esse fenômeno é muito bem analisado em Orair *et al.* (2013).

4. Esse fenômeno é atribuído por Orair *et al.* (2013) ao processo de formalização da economia brasileira e crescimento da massa salarial.

5. O conceito de receita não recorrente adotado aqui é o mesmo de Schettini *et al.* (2011) e Gobetti (2014), se referindo a receitas que não afetam a riqueza líquida da administração pública, como as de concessões; as que têm caráter eminentemente temporário, como as do Refis; e aquelas decorrentes da chamada contabilidade criativa, como a antecipação de dividendos.

Na prática, é bastante difícil separar quanto das receitas não recorrentes está entre as classificadas como tributárias ou no grupo “demais”. O Programa de Recuperação Fiscal (Refis) da crise, em 2009, por exemplo, foi contabilizado em “demais”, mas o novo Refis de 2014 está sendo contabilizado diretamente nas receitas tributárias. Por isso, na tabela 2, criamos um agregado denominado “receita bruta recorrente, exceto previdenciária”, que reúne a soma entre as receitas tributárias e demais, descontado do montante de receitas não recorrentes.

TABELA 2
Receita e despesa primária do governo central (1999-2014)
(Em % PIB)

Discriminação	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Receita bruta (A)	19,7	19,9	20,8	21,7	21,0	21,6	22,7	22,9	23,3	23,6	22,8	22,4	23,9	24,1	24,2	23,5
Receita tributária	12,8	13,3	13,8	14,9	14,3	14,8	15,6	15,3	15,7	15,5	14,1	14,1	15,1	15,0	15,1	14,6
Receita previdenciária	4,6	4,7	4,8	4,8	4,7	4,8	5,0	5,2	5,3	5,4	5,6	5,6	5,9	6,2	6,2	6,2
Demais	2,3	1,9	2,2	1,9	1,9	2,0	2,1	2,4	2,2	2,7	3,1	2,7	2,9	2,9	3,0	2,7
Transferências legais a estados e municípios	3,3	3,4	3,5	3,8	3,5	3,5	3,9	3,9	4,0	4,4	3,9	3,7	4,2	4,1	3,9	4,1
Receita líquida	16,4	16,5	17,2	17,9	17,4	18,1	18,8	19,0	19,3	19,2	18,9	18,7	19,7	20,0	20,3	19,4
Despesa	14,5	14,7	15,6	15,7	15,1	15,6	16,4	17,0	17,1	16,4	17,7	17,4	17,5	18,3	18,7	19,7
Observações:																
Receitas não recorrentes (B)	0,9	0,4	0,3	0,6	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,2	0,7	0,0	0,4	0,6	0,9	0,5
Receitas recorrentes (A-B)	18,8	19,5	20,4	21,0	21,0	21,5	22,7	22,9	23,2	23,4	22,1	22,4	23,5	23,6	23,3	22,9
Receitas recorrentes, exceto previdenciárias	14,2	14,8	15,6	16,2	16,2	16,7	17,7	17,7	17,9	18,0	16,5	16,8	17,6	17,3	17,1	16,7

Elaboração do autor.

O que se vê, ao se criar esse agregado, representado pela última linha da tabela 2, é que ele claramente decai a partir de 2008 (ou desde 2006, se introduzíssemos um ajuste ao ciclo econômico),⁶ mas é compensado pelo aumento estrutural das receitas previdenciárias. Em termos líquidos, a receita da União aumenta até 2013, uma vez que as receitas que caem (tributárias e demais) se constituem de alguns itens (Imposto

6. O cálculo do resultado estrutural foge do escopo deste texto, mas nos anexos apresentamos simulações preliminares de como ficariam as receitas da União ajustadas ao ciclo econômico.

de Renda – IR, Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI e *royalties*) partilhados com estados e municípios, enquanto as receitas que crescem (previdenciárias e outras incidentes sobre a folha) são exclusivas do governo central.

Já as receitas não recorrentes, que crescem desde 2009, são partilhadas apenas parcialmente, contribuindo também para o aumento da receita líquida do governo central. Então, concluindo, verificamos que o *superavit* primário do governo central, ao longo do período analisado, foi determinado, por um lado, pelo crescimento contínuo das despesas e, por outro, por um aumento da receita que, durante uma fase inicial, superou o das despesas, mas, no período recente, desacelerou, passou a depender das receitas previdenciárias e não recorrentes e, em 2014, decaiu em função do fraco crescimento da economia.

Se tomarmos como referência de análise a variação do *superavit* primário entre 2002 e 2014, como sintetizado na tabela 3, veremos que a receita bruta cresceu 1,8 p.p. do PIB; as transferências para estados e municípios, 0,3 p.p. do PIB; e as demais despesas primárias, 4 p.p. do PIB, no que resulta a queda do *superavit* primário de 2,5 p.p. do PIB.

Do lado da arrecadação, a expansão é explicada pelas receitas previdenciárias, que subiram 1,4 p.p. do PIB, e pelas demais receitas, que cresceram 0,7 p.p., em parte pelo componente não recorrente, em parte pelo crescimento das compensações financeiras (*royalties*) e dividendos. As receitas tributárias, por sua vez, retornaram em 2014 para um nível inferior ao de 2002, o que se explica principalmente pelas desonerações promovidas nos últimos anos, mas também pelo ciclo econômico.

Do lado das despesas, 80% da expansão (ou 3,2 p.p. do PIB) é explicada pelos benefícios previdenciários e assistenciais e pelo Bolsa Família, sendo o restante explicado pelos subsídios (0,2 p.p.) e pelas “outras despesas de custeio e capital” (1,1 p.p.). A despesa com pessoal é a única que recuou entre 2002 e 2014, na magnitude de 0,5 p.p. do PIB.

TABELA 3
Receita e despesa primária do governo central (2002, 2013 e 2014)
(Em % do PIB)

Discriminação	2002	2013	2014	2002-2013	2013-2014	2002-2014
Receita bruta (A)	21,7	24,2	23,5	2,5	-0,7	1,8
Receita tributária	14,9	15,1	14,6	0,2	-0,5	-0,3
Receita previdenciária	4,8	6,2	6,2	1,3	0,1	1,4
Demais	1,9	3,0	2,7	1,0	-0,3	0,7
Transferências legais para estados e municípios	3,8	3,9	4,1	0,1	0,2	0,3
Receita líquida	17,9	20,3	19,4	2,4	-0,9	1,5
Despesa	15,7	18,7	19,7	3,0	1,1	4,0
Pessoal	4,8	4,2	4,3	-0,6	0,1	-0,5
Benefícios previdenciários e assistenciais	6,7	9,0	9,5	2,3	0,5	2,8
Bolsa Família (BF)	0,1	0,5	0,5	0,4	0,0	0,4
Subsídios (inclui auxílio a CDE)	0,2	0,4	0,4	0,2	0,0	0,2
Outros custeios e capital (inclui FAT e exclui BF)	3,9	4,5	5,0	0,7	0,5	1,1
Transferências do Tesouro ao BCB e despesas do BCB	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Resultado primário	2,1	1,6	-0,3	-0,5	-1,9	-2,5
Observações:						
Receitas não recorrentes (B)	0,6	0,9	0,5	0,3	-0,4	-0,1
Receitas brutas recorrentes (A-B)	21,0	23,3	22,9	2,2	-0,3	1,9
Receitas brutas recorrentes, exceto previdenciárias	16,2	17,1	16,7	0,9	-0,4	0,5

Elaboração do autor.

No caso das despesas previdenciárias e assistenciais, a expansão se deve primordialmente à formalização e ao efeito dos aumentos reais do salário mínimo, ao qual está atrelada boa parte dos benefícios, e secundariamente ao Bolsa Família. Sobre isso dedicaremos uma atenção especial mais adiante, identificando as dificuldades de se estabilizar tais despesas em proporção do PIB, ainda mais em cenário de baixo crescimento econômico.

No caso das despesas de OCCs, por sua vez, cabe analisar quanto da expansão se deve a despesas de capital ou correntes e quais fatores estão por trás dessa tendência, o que faremos em detalhes na próxima seção. Aparentemente, o ciclo eleitoral parece explicar uma parte significativa dessa expansão, uma vez que entre 2013 e 2014 o gasto de custeio e capital cresceu 0,5 p.p. do PIB, ou cerca de R\$ 24 bilhões. Mas quanto desse gasto pode (e deve) efetivamente ser reduzido é algo que depende de uma análise mais acurada.

4 SEGUNDO OLHAR: UMA ANÁLISE DETALHADA DA DESPESA PRIMÁRIA DO GOVERNO CENTRAL

Esta seção tem por objetivo analisar a evolução da despesa primária do governo central, com foco nas OCCs, utilizando-se de informações adicionais oferecidas pelo Siafi. Para tanto, como antecipado na primeira seção, inicialmente geramos relatórios das despesas discriminadas por elemento, ação e modalidade de aplicação, e realizamos os agrupamentos necessários para a comparação com o RTN.

Dado o minucioso trabalho de garimpagem dos dados necessários para tentar construir agregados extraídos do Siafi compatíveis com os do RTN, restringimos as consultas aos anos de 2002, 2013 e 2014. O resultado final está sintetizado na tabela 4, cabendo algumas observações sobre os agregados que estão sendo comparados:

- a despesa de pessoal do RTN exclui originalmente as despesas do Banco Central do Brasil (BCB), que estão agrupadas em outra linha do resultado; para compará-las ao Siafi, então, acrescentamos a despesa de pessoal do BCB obtida por consulta no próprio Siafi;
- os benefícios previdenciários e assistenciais excluem os valores pagos a título de sentença judicial devido à impossibilidade de, pelo Siafi, identificar quanto da despesa com sentenças judiciais do grupo de natureza da despesa (GND) 3 é da Previdência Social, de modo que se utilizou o valor do RTN para, por resíduo, encontrar quanto seria a despesa não previdenciária com sentenças que está classificada como “outros custeios e capital” (OCCs);
- as subvenções econômicas correspondem ao conjunto de subsídios identificados no RTN com operações oficiais de crédito e reordenamento de passivos, sendo identificadas em linha separada dos subsídios aos fundos regionais devido à ausência de informações sobre estes no Siafi;
- o agregado de OCCs inclui as despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o Bolsa Família e também as despesas do BCB que não sejam de pessoal (obtidas por resíduo, pela exclusão das despesas de pessoal); e
- as transferências do Tesouro ao BCB não apresentam registro no Siafi, sendo consideradas iguais aos valores do RTN para efeitos de comparação.

TABELA 4
Transferências a estados e municípios e despesa primária do governo central
(2002, 2013 e 2014)
(Em R\$ milhões)

Discriminação	RTN			Siafi		
	2002	2013	2014	2002	2013	2014
Transferências legais e constitucionais	56.140	189.986	210.165	56.159	191.613	210.187
Despesa primária	232.340	905.096	1.013.058	235.473	904.769	1.007.647
Pessoal (inclui BCB) ¹	71.793	204.851	222.052	72.285	204.245	220.994
Benefícios previdenciários e assistenciais	97.636	427.354	477.283	98.188	428.678	474.946
Sentenças judiciais da Previdência Social	1.000	7.408	9.351	1.000	7.408	9.351
Subsídios econômicos	2.081	5.581	4.429	2.261	5.799	4.921
Subvenção aos fundos regionais	262	4.631	4.580	262	4.631	4.580
Auxílio a CDE	-	7.868	9.208	-	7.868	10.458
Outros custeios e capital (inclui FAT, BF e BCB) ²	59.567	245.290	283.589	61.477	244.029	279.830
Transferências ao BCB	-	2.112	2.566	-	2.112	2.566

Elaboração do autor.

Notas: ¹ Corresponde à despesa total com pessoal, ou seja, incluindo a parcela realizada pelo Banco Central.

² Inclui parcela da despesa do BCB que não é de pessoal.

Analisando as grandezas dos agregados do RTN e do Siafi, podemos tecer algumas observações sobre a magnitude e natureza de suas discrepâncias:

- as transferências para estados e municípios apresentam mínimas discrepâncias entre o RTN e o Siafi, sendo um pouco mais relevantes em 2013, devido a diferenças localizadas nas cotas-parte do salário-educação e no complemento do Fundeb, devido ao problema das ordens bancárias de últimos dias do ano;
- as despesas de pessoal apresentam pequenas discrepâncias, entre 0,3% e 0,7%;
- os benefícios previdenciários e assistenciais apresentam discrepâncias pouco relevantes nos valores anuais, embora nos meses de agosto sejam mais relevantes, devido a diferenças temporais entre a contabilização e o pagamento do décimo terceiro salário da Previdência Social;
- os subsídios econômicos apresentam uma discrepância mais relevante, de 4% a 11%, porque parte deles não está registrada no Siafi e no RTN se consideram os valores líquidos dos pagamentos realizados pelos recebedores;
- a despesa com auxílio à Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) só passou a ser registrado no Siafi em 2014, de modo que não é possível compará-la em 2013; e
- as despesas com OCCs apresentam discrepância de 3,2%, 0,5% e 1,3%, respectivamente, em 2002, 2013 e 2014.

De modo global, a discrepância de cerca de R\$ 5,4 bilhões entre as despesas do Siafi e do RTN em 2014 reflete a redução do valor de ordens bancárias emitidas nos dois últimos dias dos anos de 2013 e 2014. As de 2013 (no valor de R\$ 27,7 bilhões) foram majoritariamente pagas no início de 2014, assim como as de 2014 (R\$ 22,2 bilhões) foram pagas no início de 2015. A diferença (R\$ 5,5 bilhões) é praticamente idêntica à discrepância entre o Siafi e o RTN. Mas é importante assinalar que o Siafi reflete melhor o que efetivamente ocorre com a despesa sem o artifício das ordens bancárias.

Abaixo, na tabela 5, reproduzimos os mesmos agregados da tabela 4, mas em proporção do PIB, sendo possível verificar que, apesar das discrepâncias mencionadas, da ordem de 0,1% do PIB, conseguimos mimetizar com elevada acurácia as transferências para estados e municípios e as despesas primárias do RTN.

TABELA 5
Transferências a estados e municípios e despesa primária do governo central (2002, 2013 e 2014)
(Em % do PIB)

Discriminação	RTN			Siafi		
	2002	2013	2014	2002	2013	2014
Transferências legais e constitucionais	3,8	3,9	4,1	3,8	4,0	4,1
Despesa primária	15,7	18,7	19,7	15,9	18,7	19,6
Pessoal (inclui BCB) ¹	4,9	4,2	4,3	4,9	4,2	4,3
Benefícios previdenciários e assistenciais	6,6	8,8	9,3	6,6	8,8	9,3
Sentenças judiciais da Previdência Social	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2
Subsídios econômicos	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1
Subvenção aos fundos regionais	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
CDE	–	0,2	0,2	–	0,2	0,2
Outros custeios e capital (inclui FAT, BF e BCB) ²	4,0	5,1	5,5	4,2	5,0	5,5
Transferências ao BCB	0,0	0,0	0,0	–	0,0	0,0

Elaboração do autor.

Notas: ¹ Corresponde à despesa total com pessoal ou seja, incluindo a parcela realizada pelo Banco Central do Brasil.

² Inclui parcela da despesa do BCB que não é de pessoal.

Nosso objetivo, entretanto, é analisar em mais detalhes o agrupamento denominado “outros custeios e capital”, que corresponde ao somatório de parte das despesas correntes (bloco de custeio) e de investimentos e inversões financeiras (bloco de capital). A fim de realizar essa análise, mostramos na tabela 6 como é composto o gasto de custeio e de capital, identificando, no caso do custeio, quanto corresponde a transferências para estados e municípios e quanto é realizado em outras modalidades de aplicação, bem como quanto desses montantes são nas funções “saúde” e “educação”.

O primeiro ponto a destacar é que, excluindo o efeito do aumento das transferências de renda do programa Bolsa Família e seus antecedentes, mensurado em 0,38 p.p. do PIB entre 2002 e 2014, chegamos a um aumento das demais despesas de OCCs de 0,91 p.p. do PIB (ante 1,12 p.p. do RTN, devido à discrepância de 2002), sendo 0,31 p.p. no bloco de custeio e 0,60 p.p. no bloco de capital.

TABELA 6
Outras despesas de custeio e capital do governo central (2002, 2013 e 2014)
(Em % do PIB)

Discriminação	2002	2013	2014	2002-2013	2013-2014	2002-2014
Bolsa Família	0,13	0,50	0,51	0,36	0,01	0,38
Custeio	3,08	3,17	3,39	0,09	0,22	0,31
Transferências a estados e municípios	1,09	1,32	1,36	0,23	0,03	0,26
Saúde e educação	0,92	1,23	1,27	0,31	0,04	0,35
Gastos diretos ¹	1,98	1,85	2,03	-0,14	0,19	0,05
Saúde e educação	0,77	0,77	0,90	0,00	0,13	0,13
Capital	0,95	1,37	1,55	0,42	0,18	0,60
Investimentos	0,83	0,98	1,11	0,15	0,14	0,29
MCMV	0,00	0,29	0,34	0,29	0,05	0,34
Outras inversões	0,12	0,10	0,10	-0,02	-0,01	-0,03
Total	4,16	5,04	5,45	0,88	0,41	1,29

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Inclui modalidades de aplicação 50, 70, 80 e 90.

Da expansão de 0,60 p.p. do PIB do bloco de capital, aproximadamente metade se explica autenticamente por investimentos e a outra metade, pelo programa MCMV, que, do ponto de vista econômico, constitui uma espécie de subsídio do governo a investimentos das famílias, contribuindo indiretamente para a ampliação da formação bruta de capital fixo.⁷

As outras inversões, que correspondem a despesas do GND 5 e se mantêm praticamente constantes entre 2002 e 2014, são constituídas por gastos com aquisições de imóveis e aumento de capital de empresas estatais do setor não financeiro.

No bloco de custeio, destacamos que a expansão de 0,31 p.p. é quase totalmente explicada pelo aumento das transferências para estados e municípios e por programas

7. Parte do gasto com o programa MCMV é classificado no RTN/Siafi como custeio e outra parte, como capital; mas neste texto, todo gasto do programa será considerado em bloco.

nas áreas de saúde e educação. Aliás, as despesas de custeio nas áreas de saúde e educação cresceram 0,48 p.p. do PIB entre 2002 e 2014, o que significa que as demais despesas de custeio caíram 0,17 p.p. do PIB.

Note-se também que, no caso do custeio, cerca de 70% da expansão (0,22 p.p.) ocorreu entre 2013 e 2014, o que poderia sugerir um aumento conjuntural, típico de ciclo eleitoral. Contudo, 74% desse aumento (0,16 p.p. do PIB) se deu nas áreas de saúde e educação, ao que tudo indica, em programas estruturantes, como o Saúde da Família, Mais Médicos e Ciência sem Fronteiras.

Numa tentativa de analisar melhor essa questão, detalhamos na tabela 7 o custeio do governo em dois blocos, o das transferências a estados e municípios e o do gasto direto, que inclui também transferências a instituições privadas e para o exterior (caso do Mais Médicos). É interessante notar que as transferências para estados e municípios, que vinham crescendo até 2013, praticamente se estabilizaram em 2014, mas uma análise mais detalhada, mês a mês, mostra que aparentemente isso é explicado porque em 2014 a efetivação de alguns repasses foi postergada para o mês seguinte.

Por outro lado, o bloco de gastos diretos de custeio apresentou expansão de 0,19 p.p. do PIB entre 2013 e 2014, o que é explicado pelo comportamento dos seguintes elementos de despesa: auxílio a estudantes e pessoas físicas (+0,04 p.p.), ou seja, categoria que inclui bolsas de diversos tipos (exclusive o Bolsa Família, que foi considerado em separado), contribuições para o exterior (Mais Médicos, por exemplo) e para instituições privadas sem fins lucrativos (+0,03 p.p.), serviços terceiros de pessoa jurídica (+0,03 p.p.), locação de mão de obra e serviços de pessoas físicas (+0,2 p.p.), sentenças judiciais (+0,02 p.p.) e indenizações e restituições (+0,02 p.p.).⁸

8. No caso das indenizações, o aumento se explica pela transferência de recursos relativa à receita de atualização monetária do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). O repasse ao FGTS somou R\$ 900 milhões em 2014, enquanto em 2013 não houve repasse. Até 2012, o repasse ocorria assim que entrava a receita e sequer era contabilizado como despesa primária, pois o efeito sobre o resultado primário era nulo.

TABELA 7
Despesas de custeio do governo central (2002, 2013 e 2014)
(Em % do PIB)

Discriminação	2002	2013	2014	2002-2013	2013-2014	2002-2014
Transferências a estados e municípios	1,09	1,32	1,36	0,23	0,03	0,26
Procedimentos do SUS	0,51	0,68	0,73	0,17	0,05	0,22
Piso de Atenção Básica (inclui Saúde da Família)	0,21	0,26	0,28	0,06	0,01	0,07
Assistência farmacêutica e medicamentos	0,01	0,05	0,04	0,04	-0,01	0,03
Merenda escolar	0,06	0,07	0,07	0,02	0,00	0,01
Dinheiro Direto na Escola	0,02	0,04	0,03	0,02	-0,01	0,02
Demais programas/ações	0,29	0,22	0,21	-0,07	-0,01	-0,08
Gastos diretos ¹	1,98	1,85	2,03	-0,14	0,19	0,05
Auxílio a estudantes e pessoas físicas (exclusive BF)	0,11	0,23	0,27	0,13	0,04	0,17
Auxílio-transporte e alimentação	0,08	0,10	0,10	0,03	0,00	0,02
Subvenções sociais e econômicas	0,01	0,07	0,07	0,06	0,00	0,06
Locação de mão de obra e serviços terceiros de pessoa física	0,11	0,18	0,20	0,07	0,02	0,09
Serviços terceiros de pessoa jurídica	0,98	0,58	0,61	-0,41	0,03	-0,38
Material de consumo e distribuição gratuita	0,27	0,29	0,30	0,01	0,01	0,02
Diárias e passagens	0,07	0,05	0,05	-0,02	0,00	-0,01
Contribuições	0,11	0,09	0,12	-0,02	0,03	0,01
Sentenças judiciais	0,05	0,07	0,09	0,03	0,02	0,04
Indenizações e restituições	0,05	0,08	0,10	0,04	0,02	0,05
Despesas de exercícios anteriores	0,10	0,02	0,04	-0,07	0,01	-0,06
Demais	0,05	0,08	0,08	0,03	0,00	0,03
Total	3,08	3,17	3,39	0,09	0,22	0,31

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Inclui modalidades de aplicação 50, 70, 80 e 90.

Ou seja, embora seja possível atribuir ao ciclo eleitoral parte do aumento recente do gasto, ele tem se destinado, em muitos casos, a programas estruturantes, ou seja, despesas com forte tendência de manterem-se no tempo ou aumentarem.

Dessa forma, configura-se um espaço muito restrito para cortar as despesas de custeio, a menos que se revisem ou cancelem programas sociais que, ao que tudo indica, são prioridades de governo e, de certa forma, atendem a expectativas da sociedade por mais e melhores serviços públicos.

Concluindo, os dados da tabela 7 indicam que:

- o gasto de custeio, excluindo o Bolsa Família, cresceu 0,31 p.p. do PIB entre 2002 e 2014, sendo 0,17 p.p. explicado pela expansão de auxílios a estudantes e pessoas físicas, ou seja, bolsas de estudo e de várias outras naturezas;
- se computássemos o Bolsa Família dentro do custeio, como o faz o RTN, teríamos que a expansão do gasto chegou a 0,69 p.p. do PIB entre 2002 e 2014, sendo 0,54 p.p. (ou 78%) explicado pelo Bolsa Família e pelos outros tipos de bolsas pagas pelo governo;
- a expansão do custeio relativa a outras naturezas de despesas entre 2002 e 2014 é de 0,15 p.p. do PIB e é explicada predominantemente por subvenções econômicas e sociais que não estão classificadas como subsídios no RTN (por exemplo, programa Farmácia Popular), benefícios extrassalariais a servidores públicos (auxílio-alimentação, auxílio-transporte e assistência médica e odontológica) e a transferências para estados e municípios nas áreas de saúde e educação;
- parte da expansão das transferências para estados e municípios, de 0,26 p.p. do PIB entre 2002 e 2014, é explicada por uma mudança meramente contábil na classificação dos gastos com procedimentos do Sistema Único de Saúde (SUS), que antes eram contabilizados como despesa direta em “outros serviços terceiros de pessoa jurídica”, mas passaram a ser contabilizados como transferência a estados e municípios;
- parte da redução significativa da despesa classificada em “outros serviços terceiros de pessoa jurídica”, de 0,38 p.p. do PIB entre 2002 e 2014, também é explicada, portanto, por essa mudança contábil, cujo impacto estimamos em cerca de 0,2% do PIB;⁹
- dessa forma, realizando-se o ajuste de 0,2 p.p., a expansão efetiva das transferências para estados e municípios teria sido de apenas 0,06 p.p. do PIB entre 2002 e 2014, enquanto o encolhimento das despesas com serviços terceiros de pessoas jurídicas teria sido de 0,18 p.p. do PIB, fazendo com que os gastos diretos tivessem crescido 0,25 p.p., e não apenas 0,05 p.p.;
- há, portanto, uma mudança no perfil e na natureza do gasto de custeio, tanto pela expansão dos gastos de saúde e educação em detrimento das demais áreas quanto pela redução em proporção do PIB de serviços terceiros de pessoa jurídica (entre os quais se incluem os serviços de utilidade pública, ou seja, contas de água, luz, telefone e processamento de dados), enquanto crescem os gastos com bolsas diversas,

9. Estimativa realizada com base na identificação do valor gasto diretamente em 2002 com atendimento ambulatorial, emergencial e hospitalar em regime de gestão plena do Sistema Único de Saúde (SUS).

com locação de mão de obra e serviços terceiros de pessoa física (que incluem desde estagiários até serviços terceirizados de vigilância, limpeza e telefonia), além de subvenções sociais e econômicas e benefícios extrassalariais de servidores;

- por hipótese, poderíamos também estar diante de um fenômeno de migração de contratos antes classificados como “serviços terceiros de pessoas jurídicas” para “serviços terceiros de pessoas físicas”, mas, de qualquer forma, a redução do primeiro tipo de serviço (pelo menos 0,18 p.p.) supera o aumento do segundo tipo (0,09 p.p.); e
- considerando ainda que o gasto com material de consumo permaneceu estável ao longo do período analisado, podemos concluir que, do ponto de vista macroeconômico, há indicativos de que os gastos de custeio mais associados ao consumo intermediário do governo estão decaindo ou estão estáveis, enquanto as transferências (incluindo também as bolsas de estudo) e os subsídios que impactam na renda disponível das famílias crescem.

Por todos os dados analisados nesta seção, portanto, vemos que o bloco de despesas denominado OCCs no RTN cresce em proporção do PIB por uma combinação de fatores que podem ser sintetizados nos seguintes vetores: aumento de investimentos, aumento de bolsas assistenciais ou de educação e ampliação de programas sociais diversos nas áreas de educação, saúde e habitação (no caso, pela criação do MCMV).

Os chamados gastos de custeio da máquina, pelo que tudo indica, estão estabilizados em proporção do PIB, apesar da pressão exercida pelos gastos finalísticos acima mencionados, o que desconstitui a imagem de um Estado em processo de inchamento, pelo menos em atividades-meio. Dito de outra forma, o governo vem ampliando consideravelmente seu gasto, mas predominantemente em capital físico e humano, importantes para o desenvolvimento social e econômico. Isso não significa que não existam limites para essa política, como demonstra a evolução recente do resultado primário, o que discutiremos nas duas próximas seções.

5 SÍNTESE DAS ANÁLISES: OS DETERMINANTES DO RESULTADO PRIMÁRIO

A análise realizada nas seções anteriores mostrou que a despesa pública federal vem crescendo de modo praticamente ininterrupto desde 1999, sob a vigência do regime de metas de *superavit* primário, o que foi possível pela expansão concomitante das receitas. Contudo, no período recente, assistimos tanto a uma acomodação do processo de

crescimento das receitas, influenciado pela política de desonerações e pelo fraco crescimento econômico, quanto a uma aceleração no crescimento das despesas.

Remetendo-nos aos dados da tabela 1, por exemplo, verificamos que a expansão da despesa no primeiro governo Dilma foi de 2,3 p.p. do PIB, ante 0,5 p.p. no segundo governo Lula, 1,2 p.p. no primeiro governo Lula e 1,2 p.p. no segundo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC).

O que existe de comum e contrastante entre esses períodos de governo? O comum é a expansão, em todos eles, dos gastos com benefícios previdenciários e assistenciais, embora em diferentes ritmos, e uma certa volatilidade dos investimentos, que são geralmente contraídos no primeiro e segundo anos de governo e ampliados no último (ciclo eleitoral).¹⁰

Os benefícios previdenciários e assistenciais crescem acima do PIB, impulsionados tanto pelo aumento do salário mínimo (preço) quanto da cobertura da rede de proteção social (quantidade), decorrente da formalização da economia, da inclusão social e de fatores demográficos. Além disso, verifica-se o aumento do percentual de benefícios vinculados ao salário mínimo.¹¹

E o que contrasta entre esses governos? Em primeiro lugar, apesar da volatilidade comum a todos os períodos, existe uma tendência, desde 2007, a que os investimentos cresçam em proporção do PIB.

Por outro lado, há um contraste entre o segundo governo Lula e o primeiro governo Dilma no que se refere ao maior crescimento das despesas correntes (excluindo-se pessoal). Isso se explica, em primeiro lugar, pelo impacto da pior *performance* econômica no segundo período sobre o denominador da relação despesa-PIB (fator cíclico) e, em segundo lugar, pela criação ou ampliação de vários programas sociais, como o

10. Os investimentos, depois de forte contração no primeiro governo Lula em relação ao segundo governo FHC, voltaram a crescer no segundo governo Lula, caíram no início primeiro governo Dilma e retomaram a trajetória de crescimento neste último ano de mandato. Ver Orair, Gouvêa e Leal (2014) para uma análise sobre os ciclos políticos eleitorais.

11. Os benefícios previdenciários equivalentes a 1 salário mínimo cresceram de 58% do total, em dezembro de 2004, para 62%, em novembro de 2014, segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social. Já entre os benefícios assistenciais, mais de 99% são equivalentes a 1 salário mínimo.

MCMV e outros nas áreas de saúde e educação, bem como pela pressão sobre o custeio exercida pelos investimentos realizados no primeiro período.

Por exemplo, as novas universidades e escolas técnicas construídas nos últimos anos exigem mais gastos com água, luz, telefone, vigilância, limpeza e material de consumo. Ou seja, existe um novo componente estrutural por trás do crescimento das despesas correntes do governo central que se soma àquele previamente existente, mais relacionado aos benefícios previdenciários e assistenciais. E esse efeito estrutural é amplificado em meio a uma sequência de anos de baixo crescimento do PIB.

O problema que se coloca no curto prazo é que essa combinação de fatores reduziu o resultado primário a um patamar bem inferior àquele requerido para estabilizar a relação dívida-PIB, o que coloca em dúvida a condição do governo, mesmo em um cenário econômico um pouco melhor, de sustentar esse padrão de crescimento das despesas sem o aumento do endividamento público.¹²

No curto prazo, entretanto, existe pouco espaço para reduzir as despesas correntes (exceto pessoal), dado seu elevado grau de rigidez. Além da regra de reajuste do salário mínimo, vinculado à taxa passada de expansão do PIB, temos o orçamento da saúde também vinculado ao crescimento do PIB e a meta do Plano Nacional de Educação (PNE), recentemente transformada em lei e prevendo que o gasto público em educação seja elevado de 6,5% do PIB para 10% do PIB no período de dez anos (Brasil, meta 20, 2014a).¹³

Ou seja, existe uma série de leis e compromissos políticos que claramente apontam para a continuidade da trajetória de crescimento das despesas do governo central e também de estados e municípios a taxas superiores a do PIB. Mesmo que o governo realize uma ginástica orçamentária voltada a realocar ainda mais o gasto para as áreas prioritárias, é muito improvável que consiga reduzir – e até mesmo manter constante – a despesa corrente em proporção do PIB.

12. Mesmo crescendo a 3% a.a., e com a taxa de juros implícita no nível atual, o governo precisaria fazer um *superavit* primário de 2% para estabilizar a relação dívida-PIB. Ver simulações em Gobetti (2014).

13. No Congresso Nacional, ainda se discute uma proposta, com apoio da oposição, que pretende vincular o gasto federal em saúde a 10% da receita corrente da União, o que teria um impacto fiscal de 0,5% do PIB no curto prazo.

O único item da despesa corrente que caiu – e pode continuar caindo, dependendo do ritmo de crescimento da economia e das medidas adotadas – em proporção do PIB foram os gastos de pessoal. Contudo, é difícil que a queda nos gastos de pessoal (via controle de reajustes e adiamento de concursos públicos, por exemplo) compense o aumento das demais despesas correntes, até mesmo no médio prazo, considerando o conjunto de fatores elencados acima.

A taxa de crescimento vegetativo dos benefícios previdenciários e assistenciais, por exemplo, tem sido em média de 3,1% e 5% ao ano (a.a.), respectivamente, de acordo com dados do *Boletim Estatístico da Previdência Social* (Brasil, vários anos). Isso significa que mesmo o gasto com benefícios reajustados apenas pela inflação (sem o ganho real do salário mínimo) tende a crescer mais do que o PIB e tanto mais quanto mais fraco for o crescimento econômico dos próximos anos.

Dito de outra forma, a economia teria de crescer bem acima de 3% a.a. para estabilizar as despesas com benefícios previdenciários e assistenciais em proporção do PIB. Um atenuante ao problema é que as receitas previdenciárias e outras vinculadas à folha de salários também apresentam crescimento superior ao do PIB, a uma média anual de 2,6%, o que contribui para o controle do *deficit*.

O quanto os fatores que determinaram a expansão simultânea das receitas e despesas da seguridade social se manterão nos próximos anos é uma incógnita, bem como a diferença entre as taxas de expansão de ambas. O fato é que o crescimento econômico tende a afetar mais a evolução das receitas do que o quantitativo de benefícios, o que implica maiores dificuldades de controle da despesa em cenários de expansão moderada do PIB.

Algumas reformas cogitadas, como nas regras de reajuste do salário mínimo e na concessão das pensões por morte do Regime Geral de Previdência Social e do seguro-desemprego, podem surtir efeito a médio e longo prazo no controle dos benefícios previdenciários e assistenciais, mas os programas de saúde e educação tendem a ocupar esse espaço fiscal se o governo levar a sério os compromissos e leis que tratam das despesas dessas áreas.

Nesse contexto, o que resta fazer – no curto e no médio prazo – para promover uma recuperação do resultado primário? E o que deve ser feito dada a conjuntura de baixo crescimento econômico em que estamos? É o que discutiremos na próxima seção.

6 O QUE FAZER?

Há duas razões que têm sido apresentadas para defender que o governo faça um ajuste fiscal. A primeira tem a ver com a sustentabilidade da dívida pública, visto que um *superavit* primário próximo de zero, como o atual, tende a elevar o endividamento líquido do setor público a uma taxa de 1,5 a 2,3 p.p. do PIB a.a., dependendo do ritmo de crescimento econômico que venhamos a ter (1,5% a 3,5%).

A outra razão diz respeito a um diagnóstico segundo o qual o arranjo das contas públicas seria uma condição prévia para a retomada do crescimento econômico, em função dos seus efeitos sobre as expectativas dos agentes econômicos. Tal diagnóstico se assenta na hipótese originalmente formulada por Giavazzi e Pagano (1990) de que, em algumas circunstâncias, como a da Irlanda e da Dinamarca nos anos 1980, contrações fiscais poderiam ter efeitos expansionistas de curto prazo não previstos pela teoria keynesiana.

Em que pese tal premissa ser controversa,¹⁴ como tem demonstrado o debate econômico dos últimos vinte anos e as evidências empíricas relacionadas à política de consolidação fiscal implementada recentemente pelos países da União Europeia, alguns autores passaram a chamar a atenção para o problema da qualidade do ajuste fiscal. Alesina e Perotti (1996) foram os primeiros a sustentar que a probabilidade de uma contração fiscal se tornar exitosa (em termos de efeitos positivos sobre o PIB) dependeria da forma como ela fosse realizada, se por meio de cortes no orçamento corrente (boa qualidade), se mediante redução dos investimentos e aumento de impostos (má qualidade).

Ou seja, pode-se dizer que há um certo consenso entre economistas de diversas matizes de que um ajuste fiscal do segundo tipo, no mínimo, não contribuiria para a retomada do crescimento econômico. A questão que se coloca novamente é, então, qual tipo de ajuste fiscal que não afete negativamente o crescimento seria viável nas atuais circunstâncias, ou, em outros termos, qual estratégia alternativa de política fiscal deveria ser colocada em prática.

14. Ver Serrano e Braga (2006) e Guajardo, Leigh e Pescatori (2011) para uma visão crítica da hipótese das contrações fiscais expansionistas.

A rigidez das despesas correntes, como já foi dito, sugere que o espaço para reduzi-las no curto prazo, concentrando-se nas despesas de pessoal e no custeio, é bastante limitado, principalmente em contexto de baixo crescimento econômico, em que o denominador da relação gasto-PIB pouco contribui. Contudo, o novo governo já sinalizou duas frentes pelas quais pretende reduzir as despesas correntes ainda em 2015: pela suspensão do subsídio às contas de energia elétrica e pela revisão dos critérios de concessão dos benefícios previdenciários e assistenciais, especialmente os do abono salarial e do seguro-desemprego.

Se confirmadas, as duas medidas juntas poderão render, na melhor das hipóteses, uma economia de cerca de 0,6% do PIB, bastante inferior ao requerido para atingir a meta de *superavit* primário de 1,2% do PIB anunciada para 2015. Afinal, considerando-se o setor público consolidado, o *deficit* primário de 2014 foi de 0,6% do PIB, o que significa que o esforço para atingir a meta é de nada menos do que 1,8% do PIB, e ainda não se sabe quanto disso virá de estados e municípios.

Por outro lado, a recuperação do resultado primário pelo lado do componente cíclico das receitas deve ser insignificante caso se confirmem as previsões do mercado para o crescimento econômico em 2015, igual ou pouco superior ao de 2014.¹⁵ Isso sem considerar a dificuldade para repetir em 2015 o volume de receitas não recorrentes obtido em 2014.

Qualquer esforço fiscal adicional neste ano depende, portanto, ou de aumento da carga tributária, ou do corte de investimentos. O corte de investimentos, se adotado, pode ter efeitos negativos sobre o crescimento econômico e ambíguos sobre o resultado fiscal, na medida em que seja anulado, pelo menos parcialmente, pelo efeito cíclico da recessão sobre as receitas. Quanto à carga tributária, só haveria uma forma de elevá-la e de que contribuísse com o *superavit* primário sem afetar negativamente o crescimento econômico: aumentar impostos incidentes sobre a renda de estratos da população que provavelmente não reduziriam seu consumo em função da maior tributação. Entre as medidas com esse perfil, está o restabelecimento da tributação de lucros e dividendos distribuídos aos acionistas e donos de empresas, que estão isentos no Brasil desde 1996.

15. De acordo com Gobetti, Gouvêa e Schettini (2010), a sensibilidade do resultado primário do governo central é de cerca de 0,2-0,3 p.p. do PIB para cada 1 p.p. de crescimento do produto.

De acordo com Castro (2014), o Brasil é um dos poucos países do mundo que adotam a isenção total dos lucros e dividendos, o que é justificado tecnicamente pelo fato de que os lucros já são tributados na pessoa jurídica. Contudo, outros países desenvolvidos também tributam o lucro duas vezes, na pessoa jurídica e na pessoa física, existindo alguns mecanismos de compensação, dependendo do caso.

A retomada da tributação de lucros e dividendos é uma proposta polêmica do ponto de vista jurídico, mas é coerente com a experiência internacional, contribui para desconcentrar renda no topo da pirâmide, além de proporcionar uma receita adicional ao governo, estimada em 0,7% do PIB caso se dê a partir de uma alíquota de 15%, igual àquela que incide sobre os demais ganhos de capital.¹⁶

Contudo, dado o princípio da anterioridade fiscal, o governo teria de ter aprovado uma lei (ou editado uma medida provisória) restabelecendo a tributação sobre lucros e dividendos ainda em 2014. Além disso, a resistência política a medidas dessa natureza tende a ser muito forte, o que é particularmente relevante na atual conjuntura política.

Diante dessa restrição, no curto prazo, não restou outra alternativa de ajuste fiscal via receita senão elevar a carga tributária por meio de decretos, utilizando os chamados tributos regulatórios, como IPI, Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros (IOF) e Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), e reduzindo a correção da tabela do Imposto de Renda. Essas medidas, segundo estimativas do Ministério da Fazenda, renderão uma receita adicional de 0,4% do PIB em 2015, mas poderão ter efeitos negativos sobre a demanda agregada e, em alguns casos, sobre a inflação (como no caso da Cide). Ainda assim, como vimos, o governo dependerá de cortes adicionais, provavelmente de investimentos, para alcançar a meta de 1,2% do PIB.

Portanto, há um risco de que o ajuste fiscal implementado deteriore ainda mais a situação fiscal, via estagnação econômica mais profunda ou prolongada, dificultando as condições políticas para enfrentar os problemas estruturais mais sérios que estão determinando as trajetórias de médio e longo prazo das despesas. As medidas de revisão

16. Estimativa baseada nas declarações de Imposto de Renda de Pessoas Físicas 2012, que revelam uma renda de R\$ 207,6 bilhões proveniente de lucros e dividendos distribuídos.

das regras de concessão de benefícios previdenciários e assistenciais, por exemplo, já foram rotuladas de corte de direitos, embora a maioria se caracterize efetivamente como correção de distorções e excessos que devem ser eliminados.

Por outro lado, existem sinais contraditórios sobre o que o governo pretende fazer com a regra de reajuste do salário mínimo, que hoje se baseia na inflação do ano anterior mais a taxa de crescimento do PIB de dois anos anteriores. Essa regra tem vigência até 2015, mas no Congresso Nacional já existem vários projetos aprovados em comissão tornando-a permanente.

A definição de qual regra teremos para o futuro é fundamental para a dinâmica das despesas correntes, uma vez que hoje nada menos do que R\$ 317 bilhões das despesas com benefícios previdenciários e assistenciais (valor acumulado em doze meses até agosto de 2014) estão associadas ao salário mínimo. Uma das alternativas que já se apresentaram ao debate é vincular o reajuste do salário mínimo não mais ao PIB, mas ao PIB *per capita*, que reflete melhor os ganhos de produtividade do trabalho.

No curto prazo, evidentemente, tal proposta teria impacto mínimo, mas no médio prazo pode contribuir para estabilizar o crescimento das despesas previdenciárias e assistenciais em proporção do PIB, junto com as demais reformas nas regras de concessão de benefícios.

Do ponto de vista político, propostas como essas, que reduzem o ritmo de aumento do salário mínimo e a taxa de crescimento vegetativo dos benefícios, podem ser justificadas diante das novas necessidades de gasto na área social que estão emergindo, principalmente em saúde e educação. Do ponto de vista econômico, sinalizariam um ajuste na política de inclusão social, com mais foco em programas que melhorassem a qualidade dos serviços públicos e contribuíssem para o aumento da produtividade média da economia.

Há ainda, em termos de reformas estruturais, toda uma agenda pelo lado da tributação, focada mais em melhorar o perfil da carga tributária do que gerar ganhos de arrecadação. O governo avançou muito nos últimos anos em sua política de desonerações, mas pouco fez em termos de correção de distorções, como a do regime do Programa de Integração Social (PIS)/Contribuição para Financiamento da Seguridade

Social (Cofins), do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) e da tributação de lucros e dividendos. É possível que um conjunto de reformas na área da tributação, neutras do ponto de vista fiscal agregado, mas positivas para a qualidade do sistema tributário, tenha mais chances de aprovação no Congresso e contribua para o crescimento econômico, condição mais do que necessária para a melhoria dos resultados fiscais do país.

A revisão de alguns benefícios fiscais concedidos nos últimos anos também deveria fazer parte dessa agenda, considerando que alguns aparentemente não surtiram os efeitos econômicos esperados, como a desoneração da folha de pagamentos, que tem um custo anual de 0,4% do PIB.

Por outro lado, é preciso considerar a dimensão federativa do problema, uma vez que no âmbito de estados e municípios o resultado primário também tem caído sensivelmente nos últimos anos, registrando *deficit* em 2014. Isso se deve também a pressões pelo lado do gasto, principalmente nas áreas de saúde e educação, que foram acomodadas por meio da expansão do endividamento dos grandes estados e de algumas capitais, que tiveram acesso a empréstimos externos.

O recente projeto aprovado no Congresso, alterando retroativamente o indexador das dívidas dos estados e municípios com a União, pode acentuar no médio prazo essa tendência ao criar mais espaço para o endividamento, embora o Ministério da Fazenda possa controlar de outro lado a autorização de contratação de novos empréstimos. De qualquer forma, o fato é que a situação estrutural de estados e municípios é hoje de um maior volume de despesas correntes do que anos atrás, e qualquer ajuste no resultado primário tende a repercutir sobre os investimentos públicos.

Por fim, seria recomendável repensar e redimensionar as chamadas políticas para-fiscais, ou seja, aquelas operadas por fora do orçamento público, como é o caso dos subsídios implícitos nos programas de financiamento dos investimentos privados realizados por bancos públicos, que não impactam o resultado primário, mas a conta de juros nominais líquidos, via diferencial de taxas de juros. De acordo com estimativas da Secretaria de Política Econômica (Brasil, 2014b), os subsídios implícitos com impacto na conta de juros nominais líquidos (o que exclui o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Sistema Financeiro Nacional – Proer, por exemplo, que impacta a dívida via ajuste patrimonial) já somam cerca de 0,6% do PIB.

Qual o nível adequado de crédito subsidiado ao setor privado e quais setores devem ser beneficiados são questões que devem ser debatidas em profundidade, considerando seu custo e benefício no médio e no longo prazo em comparação a outras políticas fiscais e outras alternativas de financiamento do investimento privado.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto buscou contribuir com o debate atual sobre a situação das contas públicas brasileiras de duas formas. Primeiro, desenvolvendo uma metodologia de análise dos resultados primários do governo central em níveis mais detalhados do que aqueles proporcionados pelas estatísticas fiscais acima da linha, utilizando informações do Siafi. Segundo, a partir dos resultados da análise, discutindo os limites para a implementação de um ajuste fiscal no curto prazo e as implicações da qualidade desse ajuste sobre as tendências de médio e longo prazo das finanças públicas.

Recapitulando algumas conclusões já apresentadas, a análise da evolução do resultado primário mostrou que o processo de crescimento das despesas correntes no Brasil – liderado principalmente pelos benefícios previdenciários e assistenciais – é estrutural, sendo praticamente ininterrupto desde 1999, quando foi introduzido o regime de metas de *superavit* primário. Inicialmente, a obtenção de resultados fiscais robustos foi viabilizada pelo aumento legislado da carga tributária e adicionalmente, nos episódios de ajuste fiscal, pelo corte dos investimentos.

No período recente, entretanto, com o fraco crescimento econômico, a intensificação da política de desonerações tributárias e o surgimento de novos fatores de pressão sobre as despesas (associados à demanda da sociedade por melhores serviços públicos de saúde e educação), os resultados fiscais se deterioraram rapidamente, suscitando questionamentos sobre a sustentabilidade da atual política fiscal. O problema é que, de acordo com todas as evidências que relatamos, existe um espaço muito limitado para melhorar estruturalmente os resultados fiscais no curto prazo e dificuldades bastante sérias para fazer isso no médio e longo prazo.

A retomada do crescimento econômico, considerada por alguns suficiente para resolver o problema fiscal, na verdade só reverte parcialmente a piora dos resultados fiscais, pelo componente cíclico das receitas e pelo efeito denominador do PIB sobre as

despesas, mas parte desse efeito será anulado pelas regras de indexação e vinculação que impulsionam as despesas correntes se estas não forem revistas ou se outras reformas limitadoras do gasto – como a que trata das pensões por morte – não forem implementadas.

Diante disso, o dilema que se apresenta no curto prazo é: fazer um ajuste inevitavelmente de baixa qualidade e com consequências negativas sobre a economia, com a esperança de que isso contribua para a melhoria das expectativas dos agentes econômicos, ou, alternativamente, promover um ajuste moderado que não comprometa a retomada do crescimento e, ao mesmo tempo, iniciar já em 2015 um debate com a sociedade com o objetivo de resolver os problemas estruturais que ameaçam a sustentabilidade da política fiscal.

Este autor tem evidentes preferências pela segunda opção, embora reconheça que a conjuntura política para uma agenda de reformas de médio e longo prazo não é boa. Contudo, o melhor que o governo tem a fazer para tentar recuperar a credibilidade perdida é agir de modo transparente e enfrentar esses desafios desde já, tentando pactuar com a sociedade uma fórmula de continuar avançando no fortalecimento do Estado de bem-estar social sem colocar em risco a sustentabilidade fiscal disso no longo prazo.

Em resumo, uma combinação de maior crescimento econômico com algumas reformas nas regras mencionadas pode contribuir para retornar o *superavit* primário a um patamar compatível com a estabilização da dívida pública, sem a necessidade de novos aumentos na carga tributária ou cortes de investimentos públicos.

REFERÊNCIAS

ALESINA, A.; PEROTTI, R. **Fiscal adjustments in OECD countries**: composition and macroeconomic effects. Cambridge: NBER, Aug. 1996. (Working Paper, n. 5730).

BRASIL. Ministério da Previdência Social; DATAPREV – EMPRESA DE TECNOLOGIA E INFORMAÇÕES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Anuário Estatístico da Previdência Social**: suplemento histórico – 1980-2011. Brasília: MPS; Dataprev, 2011. v. 6. Disponível em: <<http://goo.gl/xD780w>>.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2014a. Disponível em: <<http://goo.gl/2X7o43>>.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria de Política Econômica. **Demonstrativo de benefícios financeiros e creditícios** – 2013. Brasília: SPE, maio 2014b. Disponível em: <<http://goo.gl/btIbUk>>.

_____. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico da Previdência Social**. Brasília: MPS, 2004-2011. v. 9-19.

CASTRO, F. A. **Imposto de Renda da Pessoa Física**: comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

GIAVAZZI, F.; PAGANO, M. **Can severe fiscal contractions be expansionary?** Tales of two small European countries. Cambridge: NBER, 1990. (Working Paper, n. 3372).

GOBETTI, S. W. **Regras fiscais no Brasil e na Europa**: um estudo comparativo e propositivo. Brasília: Ipea, set. 2014. No prelo. (Texto para Discussão, n. 2018).

GOBETTI, S. W.; GOUVÊA, R. R.; SCHETTINI, B. P. **Resultado fiscal estrutural**: um passo para a institucionalização de políticas anticíclicas no Brasil. Brasília: Ipea, dez. 2010. (Texto para Discussão, n. 1515).

GUAJARDO, J.; LEIGH, D.; PESCATORI, A. **Expansionary austerity**: new international evidence. Washington: IMF, July 2011. (Working Paper, n. 58).

ORAIR, R. O. et al. **Carga tributária brasileira**: estimação e análise dos determinantes da evolução recente (2002-2012). Rio de Janeiro: Ipea, out. 2013. (Texto para Discussão, n. 1875).

ORAIR, R. O.; GOUVÊA, R. R.; LEAL, E. M. **Ciclos políticos eleitorais e investimentos das administrações públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2014. (Texto para Discussão, n. 1999).

SCHETTINI, B. P. *et al.* Resultado estrutural e impulso fiscal: uma aplicação para as administrações públicas no Brasil – 1997-2010. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Brasília, v. 41, n. 2, ago. 2011.

SERRANO, F.; BRAGA, J. O mito da contração fiscal expansionista nos EUA durante o governo Clinton. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 15, n. 2(27), p. 213-239, ago. 2006.

ANEXO

A estimativa das receitas e transferências ajustadas ao ciclo econômico se dá a partir da seguinte fórmula de ajuste:

$$R_{ajustada} = R_{efetiva} \times \left(\frac{PIB_{potencial}}{PIB_{efetivo}} \right)^{\epsilon}$$

E a receita estrutural é calculada pela dedução das receitas não recorrentes da receita ajustada ao ciclo econômico, tal qual expresso na tabela 1.

TABELA 1
Receita primária do governo central ajustada ao ciclo econômico (1999-2014)
(Em % do PIB)

Discriminação	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Receita bruta ajustada (A)	19,9	19,8	20,8	21,6	21,3	21,5	22,8	23,1	23,1	23,2	22,1	23,7	24,1	24,2	24,0	
Receita tributária ajustada (ε=1,2)	13,0	13,2	13,8	14,9	14,6	14,8	15,6	15,5	15,6	15,2	14,4	13,8	14,9	15,0	15,0	
Receita previdenciária ajustada (ε=0,5)	4,6	4,7	4,8	4,8	4,8	4,8	5,1	5,2	5,3	5,3	5,7	5,6	5,9	6,2	6,2	6,3
Demais (ε=0)	2,3	1,9	2,2	1,9	1,9	2,0	2,1	2,4	2,2	2,7	3,1	2,7	2,9	2,9	3,0	2,7
Transferências ajustadas (ε=1,5)	3,3	3,4	3,5	3,8	3,6	3,5	3,9	4,0	3,9	4,3	4,1	3,6	4,1	4,1	3,9	4,3
Receita líquida ajustada	16,6	16,4	17,2	17,8	17,7	18,1	18,9	19,1	19,1	19,0	19,2	18,5	19,6	20,0	20,3	19,7
Índice do hiato (PIB potencial/ PIB efetivo)	1,01	0,99	1,00	1,00	1,02	1,00	1,00	1,01	0,99	0,98	1,02	0,98	0,99	1,00	1,00	1,02
Observações:																
Receitas não recorrentes (B)	0,9	0,4	0,3	0,6	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,2	0,7	0,0	0,4	0,6	0,9	0,5
Receitas brutas estruturais (A-B)	19,1	19,3	20,4	21,0	21,3	21,5	22,8	23,1	23,0	23,0	22,5	22,1	23,3	23,6	23,3	23,4
Receitas brutas estruturais, exceto previdenciárias	14,4	14,6	15,6	16,2	16,5	16,7	17,7	17,8	17,7	17,7	16,8	16,5	17,4	17,3	17,1	17,2

Elaboração do autor.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Ângela Pereira da Silva de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Leonardo Moreira Vallejo

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Bárbara Seixas Arreguy Pimentel (estagiária)

Tauãnara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

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

Livraria do Ipea

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

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Estratégico

