

Gobetti, Sérgio Wulff; Orair, Rodrigo Octávio

Working Paper

Flexibilização fiscal: Novas evidências e desafios

Texto para Discussão, No. 2132

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Gobetti, Sérgio Wulff; Orair, Rodrigo Octávio (2015) : Flexibilização fiscal: Novas evidências e desafios, Texto para Discussão, No. 2132, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/121674>

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.

2132

TEXTO PARA DISCUSSÃO

FLEXIBILIZAÇÃO FISCAL: NOVAS EVIDÊNCIAS E DESAFIOS

Sérgio Wulff Gobetti
Rodrigo Octávio Orair



FLEXIBILIZAÇÃO FISCAL: NOVAS EVIDÊNCIAS E DESAFIOS

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

**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

Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Alexandre dos Santos Cunha

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

Roberto Dutra Torres Junior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Marco Aurélio Costa

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

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

André Bojikian Calixtre

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Brand Arenari

Chefe de Gabinete

José Eduardo Elias Romão

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; E65; H62.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 EVOLUÇÃO E DECOMPOSIÇÃO DO RESULTADO PRIMÁRIO DO SETOR PÚBLICO	9
3 OUTROS INDICADORES DE ANÁLISE DOS RESULTADOS FISCAIS	16
4 O CICLO DE CONTRAÇÃO E EXPANSÃO EM PERSPECTIVA.....	23
5 A DINÂMICA DOS BENEFÍCIOS SOCIAIS E O DESAFIO DA SUSTENTABILIDADE FISCAL	26
6 CONCLUSÕES	31
REFERÊNCIAS	34
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	35
APÊNDICE A	37

SINOPSE

Este *Texto para Discussão* tem por objetivo complementar as análises realizadas em Gobetti (2015), atualizando o diagnóstico da evolução dos resultados fiscais do setor público brasileiro. O trabalho utiliza a nova série de produto interno bruto (PIB) divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), bem como estatísticas “acima da linha” que incorporam a esfera regional de governo. Adicionalmente, emprega diversos indicadores para caracterizar melhor a recente fase expansionista da política fiscal brasileira (2010-2014) em comparação com períodos anteriores. Por fim, analisa a sustentabilidade da trajetória da despesa pública em diferentes cenários.

Palavras-chave: expansão fiscal; resultado estrutural; impulso fiscal; esforço fiscal discricionário.

ABSTRACT

This discussion paper intends to complement the analyzes carried out in Gobetti (2015), updating the diagnosis of the development of fiscal balances of the Brazilian public sector from the new series of GDP released by IBGE and statistics “above the line” that incorporate regional level of government. Additionally, it uses several indicators to better characterize the recent expansion (or flexibility) phase of the Brazilian fiscal policy (2011-2014) compared to previous periods and, finally, analyzes the sustainability of public spending trajectory in different scenarios.

Key words: fiscal expansion; structural balance; fiscal impulse; discretionary fiscal effort.

1 INTRODUÇÃO

As dificuldades do governo em promover o ajuste fiscal – que, de acordo com a hipótese da “contração expansionista”,¹ resgataria a credibilidade dos agentes privados nos rumos da política econômica e cimentaria o caminho para a retomada do crescimento – têm mostrado que os obstáculos de natureza conjuntural e estrutural para controlar os gastos públicos são maiores do que muitos economistas acreditavam. O caminho quase inexorável para elevar no curto prazo o resultado primário passa, mais uma vez, por cortar investimentos e aumentar a carga tributária.

Essa evidência reforça a necessidade de não só estudar mais profundamente o que ocorreu com as contas públicas no período recente, mas compará-lo com outras fases do ciclo da política fiscal iniciado a partir da adoção do regime de metas de *superavit* primário, em 1999, como começamos a fazer em Gobetti (2015). Nesse sentido, este texto visa complementar aquelas análises, utilizando informações atualizadas do produto interno bruto (PIB) da nova série do Sistema de Contas Nacionais, divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2015, e incorporando informações de estados e municípios que permitem construir uma visão mais ampla das finanças públicas.

Ao mesmo tempo, recorreremos a medidas alternativas, como resultados ajustados ao ciclo econômico e taxas de crescimento real das despesas, com o intuito de avaliar melhor a intensidade da expansão fiscal recente (2011-2014), bem como suas características e vetores determinantes em comparação com os três períodos anteriores de governo (1999-2002, 2003-2006 e 2007-2010).

O resultado dessa análise mostra que, nos últimos dezesseis anos, embora tenhamos praticamente sete anos de uma fase contracionista da política fiscal (1999-2005), seguidos de nove anos da fase expansionista (2006-2014), a média de crescimento real da despesa primária no agregado pouco variou. Isto evidencia não só uma elevada

1. Hipótese originalmente formulada por Giavazzi e Pagano (1990), ao estudarem alguns episódios de consolidação fiscal que, segundo os autores, teriam elevado o nível de atividade por canais não keynesianos, fundamentalmente pelas expectativas.

rigidez da despesa, mas certa inércia, associada principalmente aos gastos sociais em geral e, mais precisamente, aos benefícios sociais previdenciários e assistenciais.²

Argumentamos que a discricionariedade da política fiscal se reflete principalmente nas taxas de crescimento das despesas de custeio, investimentos e subsídios (além de desonerações). Identificamos uma mudança na composição da política fiscal durante a fase expansionista: inflexão entre um período cujo espaço fiscal foi canalizado predominantemente para investimentos (2006-2010) e um período de maior expansão das despesas de custeio, subsídios e desonerações (2011-2014).

O estudo sugere ainda que o impacto da desaceleração econômica sobre os indicadores fiscais mais recentes é maior que o mostrado pelas análises puramente baseadas nos indicadores estruturais, ajustados ao ciclo econômico e com exclusão das receitas não recorrentes.³ Primeiramente, porque a variável-chave para esta análise, o PIB tendencial, medido por filtro estatístico, está em queda acentuada. Em segundo lugar, porque há evidências de uma relação endógena entre as receitas tributárias e o nível de atividade econômica, que gera uma assimetria das elasticidades das receitas em relação ao ciclo econômico, a qual não vem sendo considerada pelas abordagens convencionais de resultado estrutural. Tais problemas tendem, segundo nosso estudo, a ocasionar uma subestimativa do impulso fiscal pelo lado da receita e uma superestimativa pelo lado da despesa.

Por fim, com o intuito de contribuir com uma agenda de reforma de médio prazo, aprofundamos a análise sobre o que tem ocorrido com as despesas com benefícios sociais. Indicamos que sua tendência é continuar crescendo acima do PIB, tanto mais quanto menor for o crescimento da economia, apesar da regra que vincula a correção do salário mínimo – piso dos benefícios previdenciários e assistenciais – ao crescimento da própria economia.

2. Exclusive benefícios previdenciários dos servidores públicos inativos, que, neste texto, aparecerão embutidos na rubrica de gasto de pessoal.

3. Tais procedimentos consistem basicamente em projetar, a partir de estimativas das elasticidades das receitas, qual teria sido a arrecadação e o resultado fiscal caso o produto não se desviasse de sua trajetória tendencial.

2 EVOLUÇÃO E DECOMPOSIÇÃO DO RESULTADO PRIMÁRIO DO SETOR PÚBLICO

As estatísticas fiscais do setor público mostram que, embora a tendência de queda do resultado primário se manifeste há mais tempo, como parte de uma fase expansionista da política fiscal,⁴ foi nos três últimos anos que a situação se agravou substancialmente. O resultado primário abaixo da linha, segundo o Banco Central do Brasil (BCB), caiu de um *superavit* de 2,94% do PIB, em 2011, para um *deficit* de 0,59% do PIB, em 2014 (tabela 1) – uma piora de 3,53 pontos percentuais (p.p.) do PIB em três anos.⁵

TABELA 1
Resultado primário do setor público consolidado (1996-2014)
(Em % do PIB)

Ano	Governo central	Governos regionais	Empresas estatais	Total
1996	0,37	-0,49	0,03	-0,09
1997	-0,06	-0,67	-0,13	-0,87
1998	0,59	-0,17	-0,41	0,01
1999	2,08	0,19	0,57	2,85
2000	1,57	0,50	1,10	3,17
2001	1,67	0,80	0,71	3,18
2002	2,14	0,71	0,33	3,19
2003	2,25	0,80	0,18	3,23
2004	2,67	0,89	0,12	3,69
2005	2,57	0,98	0,19	3,74
2006	2,13	0,82	0,20	3,15
2007	2,19	1,10	-0,05	3,24
2008	2,75	0,98	0,05	3,79
2009	1,28	0,63	0,04	1,95
2010	1,21	0,53	0,06	1,80
2011	2,13	0,75	0,06	2,94
2012	1,56	0,46	-0,06	1,96
2013	1,46	0,32	-0,01	1,77
2014	-0,37	-0,14	-0,08	-0,59

Fonte: BCB. Séries Temporais. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?serietemp>>.

Obs.: 1. Exclui a Petrobras e a Eletrobras a partir de 2002.

2. Exclui efeitos do Fundo Soberano do Brasil (FSB) e da capitalização da Petrobras.

4. Indicadores de resultado fiscal ajustado ao ciclo econômico e com exclusão de receitas não recorrentes (Schettini *et al.*, 2011; Brasil, 2014) mostram que a inflexão da fase contracionista da política fiscal para a fase expansionista se deu entre 2004 e 2005, embora as estatísticas convencionais apontem o pico de *superavit* primário em 2008.

5. O resultado abaixo da linha representa o resultado apurado a partir da variação do endividamento e dos juros, enquanto o resultado acima da linha é apurado pela diferença entre receitas e despesas.

Na esfera central de governo, a queda no resultado primário atingiu 2,50 p.p. do PIB; na esfera regional, foram 0,89 p.p. do PIB; e, na esfera estatal, já se excluindo a Petrobras e a Eletrobras, 0,14 p.p. do PIB. Parte desta piora pode ser atribuída ao ciclo eleitoral, já que estamos comparando o primeiro com o último ano dos mandatos na esfera federal e estadual. Ainda assim, a constatação de que estamos diante de uma piora considerável dos indicadores fiscais não se altera se fizermos a comparação para um período um pouco mais longo (desde 2008 ou 2009) ou se adotarmos indicadores tradicionais de resultado estrutural.⁶

A fim de analisar em maior profundidade os fatores que explicariam a deterioração do resultado fiscal, é preciso em primeiro lugar olhar para as estatísticas acima da linha, ou seja, aquelas que apresentam o resultado fiscal das administrações públicas a partir do detalhamento de suas receitas e despesas. Este tipo de estatística é mensalmente divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para a esfera central de governo. Mas ainda está em processo de construção para a esfera regional, demandando um trabalho meticuloso de harmonização conceitual e depuração dos balanços fiscais das 27 Unidades da Federação (UFs) e dos mais de 5,5 mil municípios brasileiros, além do desenvolvimento de uma série de procedimentos estatísticos e econométricos para lidar com problemas de cobertura e de intempetividade das informações.

Utilizamos nesse estudo estimativas preliminares desse trabalho, realizadas no âmbito de um acordo técnico de cooperação entre a STN e o Ipea, que contribuem para investigar o que ocorre com o resultado fiscal de estados e municípios. Desse modo, mesclando os dados do resultado do governo central e os dados preliminares do resultado dos governos regionais,⁷ foi possível construir um quadro de consolidação do resultado primário acima da linha das administrações públicas, ou governo geral, para o período de 2009 a 2014, o qual está sintetizado na tabela 2.

6. Esses indicadores serão discutidos na próxima seção.

7. As despesas dos estados foram apuradas com base em estimativas pelo critério de caixa, enquanto as despesas dos municípios foram estimadas com base nos empenhos, exceto 2014, quando os valores de pagamento, incluindo restos a pagar, do banco de dados Finanças do Brasil (Finbra) passaram a apresentar maior consistência.

Antes de entrar propriamente na análise desse quadro, convém fazer alguns esclarecimentos metodológicos sobre como este foi estruturado.

- 1) Dados do governo central foram ajustados conforme proposto em Gobetti (2015), excluindo-se das receitas e das despesas o efeito de operações intraorçamentárias, como as decorrentes da compensação pela desoneração da folha de pagamentos, as transferências do Tesouro ao BCB e a operação de cessão onerosa ou capitalização da Petrobras.
- 2) Dados do governo central oriundos do Tesouro Nacional foram complementados com informações do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), com a identificação dos valores gastos nos programas Bolsa Família e Minha Casa Minha Vida (MCMV), em investimentos e inversões financeiras, além das transferências correntes e de capital para estados e municípios que não fazem parte do agregado *transferências legais e constitucionais*.
- 3) Dados de estados e municípios também foram ajustados de modo a apresentarem as receitas e as despesas sem o efeito das contribuições patronais para os regimes próprios de previdência, tendo em vista mudanças na sua forma de contabilização e seu caráter intraorçamentário.
- 4) As despesas foram classificadas e reunidas em seis grupos: *i*) pessoal (incluindo parcela do BCB); *ii*) benefícios sociais (previdenciários e assistenciais, exclusive de servidores públicos e inclusive Bolsa Família); *iii*) subsídios (incluindo gastos do programa MCMV e auxílio à Conta de Desenvolvimento Energético); *iv*) custeio; *v*) investimento; e *vi*) outros (incluindo inversões financeiras e gastos do BCB, no caso do governo central).⁸
- 5) Receitas e despesas do governo geral foram consolidadas eliminando-se as transferências intergovernamentais para evitar dupla contagem.
- 6) A discrepância estatística referida na última linha da tabela 2 corresponde à diferença entre os resultados acima e abaixo da linha. Não é possível identificar qual apuração concentra mais os erros de mensuração. É mais provável que os erros estejam presentes em ambas, mas a apuração abaixo da linha é considerada mais confiável, por se basear nas informações dos fluxos de endividamento com o setor financeiro, enquanto a acima da linha calcula o resultado a partir das informações declaratórias de milhares de unidades de governo.

8. O gasto de custeio do governo central não corresponde exatamente ao informado pela STN, porque não inclui alguns benefícios sociais e subsídios, e porque foi estimado por resíduo, deduzindo-se do total da despesa primária os demais componentes desta, alguns dos quais obtidos pelo Siafi.

TABELA 2
Resultado primário do governo geral (2009-2014)
 (Em % do PIB)

Discriminação	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009-2014
Receita primária	22,18	21,71	22,59	22,45	22,68	21,80	-0,38
Receita tributária	13,70	13,69	14,30	13,96	14,16	13,56	-0,14
Receita previdenciária	5,47	5,45	5,62	5,81	5,78	5,79	0,32
Demais	3,01	2,57	2,67	2,68	2,75	2,45	-0,56
Transferências legais e constitucionais	3,84	3,62	3,94	3,85	3,68	3,81	-0,03
Receita líquida	18,34	18,09	18,65	18,60	19,00	17,99	-0,35
Despesa total	17,16	16,88	16,51	16,99	17,51	18,30	1,15
União							
Pessoal	4,61	4,33	4,14	3,99	3,97	4,02	-0,59
Benefícios sociais	8,49	8,24	8,16	8,61	8,89	9,29	0,80
Subsídios	0,18	0,23	0,41	0,46	0,62	0,65	0,46
Custeio	2,78	2,84	2,73	2,87	3,00	3,22	0,44
Transferências	1,36	1,37	1,29	1,36	1,24	1,26	-0,10
Investimentos	0,97	1,15	0,96	0,99	0,92	1,04	0,07
Transferências	0,36	0,38	0,31	0,42	0,28	0,30	-0,06
Inversões financeiras	0,14	0,08	0,10	0,07	0,10	0,09	-0,05
Resultado primário	1,18	1,21	2,14	1,61	1,49	-0,31	-1,50
Estados							
Receita primária	11,65	11,48	11,34	11,46	11,63	11,61	-0,05
Receita tributária	8,59	8,62	8,51	8,72	8,99	8,96	0,37
Receita de transferências	2,23	2,10	2,08	2,00	1,88	1,94	-0,30
Demais	0,84	0,76	0,75	0,74	0,76	0,71	-0,12
Transferências intergovernamentais	2,24	2,27	2,16	2,27	2,23	2,30	0,06
Receita líquida	9,41	9,22	9,19	9,19	9,39	9,31	-0,11
Despesa total	8,75	8,65	8,25	8,61	9,08	9,50	0,75
Pessoal	5,43	5,29	5,32	5,54	5,70	5,94	0,50
Benefícios sociais	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04	0,02
Subsídios	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00
Custeio	1,91	1,82	1,75	1,87	1,96	1,98	0,07
Investimentos	0,92	1,05	0,71	0,70	0,91	1,05	0,13
Outras	0,46	0,46	0,44	0,45	0,45	0,48	0,02
Resultado primário	0,66	0,57	0,93	0,58	0,31	-0,19	-0,86

(Continua)

(Continuação)

Discriminação	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009-2014
Receita primária	7,78	7,75	7,85	8,24	8,05	8,33	0,55
Receita tributária	1,92	1,93	1,99	2,10	2,17	2,30	0,38
Receita de transferências	5,42	5,34	5,41	5,67	5,48	5,64	0,22
Demais	0,44	0,48	0,45	0,47	0,41	0,39	-0,05
Transferências intergovernamentais	0,04	0,05	0,04	0,04	0,06	0,05	0,01
Receita líquida	7,75	7,70	7,82	8,21	7,99	8,28	0,54
Municípios							
Despesa total	7,57	7,55	7,69	8,13	7,87	8,20	0,63
Pessoal	3,77	3,63	3,67	3,94	4,05	4,25	0,48
Benefícios sociais	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,01
Subsídios	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Custeio	2,73	2,64	2,71	2,73	2,66	2,74	0,01
Investimentos	0,77	0,90	0,92	1,01	0,73	0,79	0,02
Outras	0,27	0,35	0,36	0,42	0,38	0,39	0,12
Resultado primário	0,17	0,15	0,12	0,08	0,12	0,08	-0,09
Governo geral							
Receita primária	33,79	33,25	34,06	34,22	34,87	34,02	0,23
Não recorrentes	0,71	0,07	0,38	0,27	0,68	0,50	-0,20
Despesa total	31,77	31,33	30,86	31,95	32,94	34,44	2,68
Pessoal	13,81	13,26	13,14	13,47	13,73	14,21	0,39
Benefícios sociais	8,54	8,30	8,22	8,68	8,97	9,36	0,82
Subsídios	0,19	0,24	0,41	0,47	0,64	0,66	0,47
Custeio	6,06	5,93	5,90	6,10	6,38	6,68	0,62
Investimentos	2,30	2,71	2,27	2,28	2,29	2,58	0,28
Outras	0,87	0,89	0,91	0,95	0,94	0,96	0,09
Resultado primário	2,02	1,92	3,19	2,27	1,93	-0,42	-2,44
Discrepância estatística	-0,11	-0,18	-0,31	-0,25	-0,15	-0,09	0,03

Elaboração dos autores.

Em que pese a discrepância estatística variar devido a fatores desconhecidos, ela é praticamente idêntica em 2009 e 2014, de modo que a comparação entre os resultados acima da linha desses dois anos oferece um bom panorama sobre os fatores determinantes do comportamento do resultado primário. Além disso, ambos os anos – o primeiro e o último da série – apresentam situações similares em relação ao ciclo econômico, no sentido de que os PIBs estão abaixo do seu nível tendencial.⁹

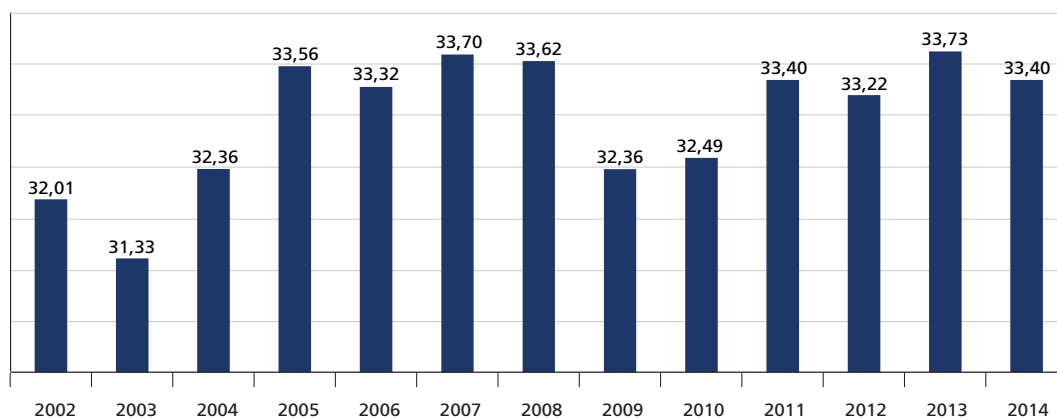
9. Estimativas com base em filtro Hodrick-Prescott (HP) que serão relatadas posteriormente.

Feitas essas considerações iniciais, podemos observar pela tabela 2 que a queda do resultado primário nos últimos anos se deve, no agregado da administração pública (exclusive estatais), fundamentalmente, ao crescimento das despesas, uma vez que a receita permaneceu relativamente estabilizada, crescendo entre 2009 e 2013 e caindo em 2014 para praticamente o mesmo patamar de 2009.

Aparentemente as desonerações promovidas pelo governo federal nos últimos anos foram compensadas pelo efeito da formalização (veja-se o crescimento das receitas previdenciárias) e por medidas em sentido contrário, ou por melhorias na arrecadação da esfera regional, como se vê pelo comportamento das receitas tributárias de estados e municípios, que cresceram respectivamente 0,37 p.p. e 0,38 p.p. do PIB entre 2009 e 2014.

Tal padrão de comportamento das receitas primárias é consistente com a evolução de outro indicador, a carga tributária, que também cresceu entre 2009 e 2014, segundo estimativas de Orair (2015), expressas no gráfico 1.¹⁰ O que se vê, por ambos os indicadores, de receita primária ou carga tributária, é que – apesar das oscilações cíclicas e das desonerações federais – prevalece uma tendência de certa estabilidade em proporção do PIB.

GRÁFICO 1
Carga tributária (2002-2014)
(Em % do PIB)



Fonte: Orair (2015).

10. É importante notar que o conceito de carga tributária difere do de receita primária. Por um lado, a carga exclui receitas de natureza não tributária, como as receitas de concessões, compensações financeiras (*royalties*, por exemplo), dividendos e multas e juros. Por outro lado, a carga tributária inclui parcelas que não compõem a receita primária do governo geral, como as contribuições ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e ao Sistema S.

Quanto às despesas, a incorporação dos dados de estados e municípios enriquece a análise anteriormente feita por Gobetti (2015). Enquanto o governo federal aumenta o gasto principalmente por três vias (benefícios sociais, subsídios e custeio), os governos regionais estão ampliando consideravelmente as despesas com pessoal ativo e inativo, na direção oposta ao que ocorre na União.

Entre 2009 e 2014, a despesa com pessoal cresceu 0,98 p.p. do PIB na esfera regional e caiu 0,59 p.p. na esfera federal, resultando em aumento líquido de 0,39 p.p. do PIB no consolidado da administração pública. Os benefícios sociais se ampliaram 0,82 p.p. do PIB (sendo 0,80 p.p. na União); os subsídios, 0,47 p.p. do PIB (0,46 p.p. na União); e o custeio, 0,62 p.p. do PIB, quase exclusivamente por influência da União.

Por sua vez, os investimentos apresentaram – excluindo-se os anos de eleições de presidente e governadores estaduais, 2010 e 2014 – estabilidade entre 2,27% e 2,30% do PIB. Isto distingue o período recente do início da fase expansionista da política fiscal, quando a criação de espaço fiscal foi predominantemente canalizada para esta finalidade.¹¹

Nos últimos quatro anos, ao contrário, o espaço fiscal decorrente da redução do resultado primário foi canalizado principalmente para despesas correntes e, na esfera federal, também para desonerações tributárias. Contudo, os dois principais vetores que explicam o aumento da despesa corrente – benefícios sociais, na esfera federal, e despesas de pessoal, na esfera regional – não surgiram recentemente, estando presentes há mais tempo na evolução das contas públicas e sendo responsáveis por sua elevada rigidez.

No caso dos benefícios sociais, a expansão do gasto decorre tanto da quantidade de beneficiários quanto do seu preço, predominantemente vinculado ao salário mínimo, como veremos em mais detalhes na seção 5. As despesas de pessoal de estados e municípios crescem por distintos fatores endógenos e exógenos às autoridades fiscais regionais. As evidências sugerem que esta expansão se deu de modo generalizado por quase

11. De acordo com Afonso e Gobetti (2015), mais de 40% da redução do *superavit* primário estrutural entre 2005 e 2010 foram canalizados para investimentos da administração pública, sem contar a expansão dos investimentos das empresas estatais.

todas as UFs, a taxas nominais que variam entre 52% e 115%, e independentemente de viés político-partidário.¹²

Um exemplo de fator estrutural exógeno são as pressões demográficas (envelhecimento populacional) sobre as despesas previdenciárias. Mas nossa hipótese principal, a ser investigada nos estudos subsequentes a este trabalho, é a de que essa expansão esteja vinculada principalmente aos reajustes do salário mínimo, sobretudo nos governos das regiões menos desenvolvidas, com elevada proporção de servidores recebendo o piso salarial. Também estaria vinculada à expansão dos programas federais e dos fundos multigovernamentais das áreas sociais básicas (saúde, educação e assistência social), nas quais a execução das políticas públicas se dá de maneira descentralizada pelos estados e municípios.

Estudos como Gobetti e Orair (2010) identificam uma tendência de crescimento das transferências intergovernamentais destinadas às áreas sociais básicas – muitas das quais com vinculações diretas às despesas de pessoal –, em relação às demais transferências. De maneira mais geral, está em curso um movimento de expansão do gasto social, que se expressa principalmente na forma de aumento das despesas de pessoal, na esfera regional, ou dos benefícios sociais, na esfera federal. Este movimento reflete as pressões em favor de transferências redistributivas e da consolidação de um Estado de bem-estar social, com ampliação do acesso a serviços sociais básicos pela população. Estas pressões respondem em grande medida pela elevada rigidez e pelo caráter inercial das despesas, as quais remontam pelo menos à renovação do contrato social após a Constituição Federal de 1988.

3 OUTROS INDICADORES DE ANÁLISE DOS RESULTADOS FISCAIS

A análise empreendida na seção anterior já indica de forma clara os determinantes por trás da deterioração recente dos resultados fiscais. Entretanto, uma forma mais recomendada pela literatura para avaliar o que ocorre com as contas públicas em termos estruturais é a aplicação de procedimentos de ajustamento ao ciclo, que implicam estimar quais

12. Tomando-se o exemplo dos maiores estados, o aumento nominal da despesa com pessoal foi de 63%, no Ceará; 69%, em São Paulo; 74%, em Pernambuco; 86%, na Bahia; 87%, no Rio Grande do Sul; 91%, no Rio de Janeiro; 92%, em Minas Gerais; 98%, no Paraná; e 99%, em Santa Catarina.

seriam os resultados fiscais caso a economia não se desviasse de seu nível tendencial. No Brasil, nos anos recentes, vários estudos têm buscado adaptar de modo mais sofisticado as metodologias internacionais – como as da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do Fundo Monetário Internacional (FMI) – ao caso brasileiro. Entre eles, destacamos Schettini *et al.* (2011), Oreng (2011) e Brasil (2014).

Não é o escopo deste texto aprofundar o debate sobre essas metodologias, mas apenas aplicá-las ao resultado primário acima da linha das administrações públicas, de modo a compará-lo com as estatísticas convencionais. Para isso, nosso referencial geral, inclusive pela maior atualidade das estimativas, será o trabalho desenvolvido pela Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda (Brasil, 2014), com algumas adaptações, como a expressão dos resultados em proporção do PIB tendencial (e não do PIB efetivo), o que é mais adequado para avaliar o resultado decomposto em receitas e despesas.

Partindo das elasticidades dos principais grupos de receita tributária sujeitos ao ajuste, estimadas em Brasil (2014),¹³ e das estimativas atualizadas dos componentes cíclico e tendencial do PIB, extraídos pelo filtro HP, chegamos ao resultado ajustado ao ciclo, cuja memória de cálculo é apresentada no apêndice. Em seguida, são obtidas as estimativas do resultado estrutural das administrações públicas, apresentadas na tabela 3, correspondentes ao resultado ajustado ao ciclo menos as receitas não recorrentes e mais a discrepância estatística obtida por resíduo entre os resultados acima e abaixo da linha.

Como teste de consistência, comparamos o componente cíclico estimado nesse trabalho com os resultados de Brasil (2014). Considerando-se que estamos utilizando a nova série do PIB (efetivo e tendencial), bem como expressando os resultados em proporção do PIB tendencial em vez do efetivo, as diferenças não são expressivas, e mostraram divergências de no máximo 0,22 p.p. do PIB, em 2009, e 0,17 p.p. do PIB, em 2010.¹⁴

13. De fato, utilizamos aproximações das elasticidades estimadas pela SPE (conforme detalhado no apêndice), inclusive porque nossos cálculos foram feitos na base anual e não trimestral, como em Brasil (2014).

14. Os componentes cíclicos estimados de 2009 e 2010 são menores que os de Brasil (2014) não só pelo denominador ser um PIB maior em valores nominais, mas por não ajustarmos as receitas do petróleo, que apresentaram queda cíclica nesse período. Além disso, por simplicidade, não ajustamos ao ciclo, como faz a SPE, as receitas com impostos sobre importação e com impostos sobre ganhos de capital. Em compensação, realizamos um ajuste baseado em modelo determinístico relativamente complexo para distribuir o efeito cíclico dos tributos partilhados entre mais de uma esfera da Federação e cujo detalhamento se encontra no apêndice.

TABELA 3
Resultado primário estrutural do governo geral (2009-2014)
 (Em % do PIB tendencial)

Discriminação	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009-2014	
União	Receita primária ¹	22,29	21,67	22,53	22,44	22,66	21,84	-0,45
	Receita tributária ¹	13,95	13,61	14,17	13,93	14,10	13,67	-0,28
	Receita previdenciária ¹	5,41	5,47	5,65	5,82	5,79	5,76	0,35
	Demais	2,93	2,59	2,71	2,69	2,77	2,42	-0,51
	Transferências legais e constitucionais ¹	3,87	3,61	3,93	3,85	3,68	3,82	-0,05
	Receita líquida ¹	18,42	18,06	18,61	18,59	18,99	18,02	-0,40
	Despesa total	16,70	17,03	16,74	17,05	17,62	18,06	1,36
	Pessoal	4,49	4,37	4,20	4,00	4,00	3,97	-0,52
	Benefícios sociais	8,26	8,32	8,28	8,64	8,95	9,17	0,90
	Subsídios	0,18	0,23	0,41	0,46	0,63	0,64	0,46
	Custeio	2,70	2,87	2,77	2,87	3,02	3,18	0,48
	Transferências	1,32	1,38	1,30	1,36	1,25	1,25	-0,08
	Investimentos	0,94	1,16	0,97	1,00	0,92	1,02	0,08
	Transferências	0,35	0,39	0,31	0,42	0,28	0,30	-0,05
	Inversões financeiras	0,13	0,08	0,11	0,07	0,10	0,09	-0,04
	Resultado primário	1,72	1,04	1,86	1,55	1,37	-0,04	-1,76
Estados	Receita primária ¹	11,65	11,49	11,35	11,46	11,63	11,60	-0,04
	Receita tributária ¹	8,60	8,62	8,51	8,72	8,99	8,96	0,36
	Receita de transferências ¹	2,24	2,10	2,08	2,00	1,88	1,94	-0,30
	Demais	0,81	0,77	0,76	0,74	0,77	0,70	-0,11
	Transferências ¹	2,26	2,26	2,15	2,27	2,23	2,31	0,05
	Receita líquida ¹	9,39	9,22	9,20	9,20	9,40	9,30	-0,09
	Despesa total	8,52	8,72	8,37	8,64	9,14	9,38	0,86
	Pessoal	5,29	5,34	5,40	5,56	5,74	5,86	0,57
	Benefícios sociais	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04	0,02
	Subsídios	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00
	Custeio	1,85	1,83	1,77	1,87	1,98	1,95	0,10
	Investimentos	0,90	1,06	0,72	0,71	0,92	1,04	0,14
	Outras	0,45	0,46	0,45	0,45	0,45	0,48	0,03
Resultado primário	0,87	0,50	0,83	0,56	0,26	-0,08	-0,95	

(Continua)

(Continuação)

Discriminação	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009-2014
Receita primária ¹	7,74	7,76	7,88	8,25	8,06	8,30	0,56
Receita tributária ¹	1,89	1,94	2,01	2,11	2,17	2,28	0,39
Receita de transferências ¹	5,43	5,34	5,41	5,67	5,48	5,64	0,21
Demais	0,43	0,48	0,45	0,47	0,41	0,39	-0,04
Transferências	0,04	0,05	0,04	0,04	0,06	0,05	0,01
Receita líquida ¹	7,70	7,71	7,84	8,21	8,00	8,26	0,55
Municípios							
Despesa total	7,37	7,62	7,80	8,16	7,92	8,10	0,72
Pessoal	3,67	3,66	3,72	3,95	4,08	4,19	0,52
Benefícios sociais	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,01
Subsídios	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Custeio	2,66	2,67	2,74	2,74	2,68	2,71	0,05
Investimentos	0,74	0,91	0,93	1,01	0,74	0,78	0,03
Outras	0,27	0,35	0,37	0,43	0,39	0,39	0,12
Resultado primário	0,33	0,10	0,04	0,06	0,09	0,16	-0,17
Governo geral							
Receita primária ¹	33,85	33,23	34,03	34,22	34,86	34,03	0,19
Não recorrentes	0,69	0,07	0,38	0,27	0,69	0,50	-0,19
Despesa total	30,92	31,60	31,29	32,05	33,14	33,99	3,08
Pessoal	13,44	13,38	13,32	13,51	13,81	14,02	0,57
Benefícios sociais	8,31	8,37	8,34	8,71	9,02	9,24	0,93
Subsídios	0,18	0,24	0,42	0,47	0,64	0,65	0,47
Custeio	5,89	5,98	5,99	6,12	6,42	6,59	0,70
Investimentos	2,24	2,74	2,30	2,29	2,30	2,54	0,31
Outras	0,85	0,90	0,93	0,95	0,94	0,95	0,11
Resultado primário ¹	2,93	1,63	2,73	2,17	1,72	0,04	-2,89
Discrepância estatística	-0,11	-0,19	-0,32	-0,25	-0,16	-0,09	0,02
Resultado estrutural ¹	2,13	1,38	2,03	1,65	0,87	-0,54	-2,67

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Variáveis submetidas ao ajuste ao ciclo econômico.

Os resultados indicam que o resultado primário das administrações públicas (exclusive estatais), em termos estruturais, caiu 2,67 p.p. do PIB tendencial entre 2009 e 2014, enquanto pelas estatísticas convencionais a queda foi de 2,42 p.p. (incluindo discrepância estatística). Ou seja, a magnitude da expansão não se altera muito com a adoção de procedimentos de ajuste ao ciclo econômico e expurgo de receitas não recorrentes, porque, como já salientado, a economia se encontrava aproximadamente na mesma posição do ciclo nos dois anos.¹⁵

15. Esta similaridade de posição no ciclo tende a se alterar se reestimarmos o PIB tendencial por meio de filtro com a introdução de dados ou estimativas atualizadas para o comportamento do PIB em 2015 e 2016, que terão como efeito o deslocamento da tendência para baixo, indicando que em 2014 o PIB teria estado acima do nível tendencial mesmo crescendo apenas 0,2%.

Contudo, a mensuração do impulso fiscal ano a ano se altera devido às flutuações do ciclo e aos diferentes níveis de receitas não recorrentes. Mais importante que isso, a decomposição dos impulsos entre receitas e despesas fica mais acurada quando explicitamos os resultados ajustados ao ciclo, líquidos de receitas não recorrentes, e em proporção do PIB tendencial.

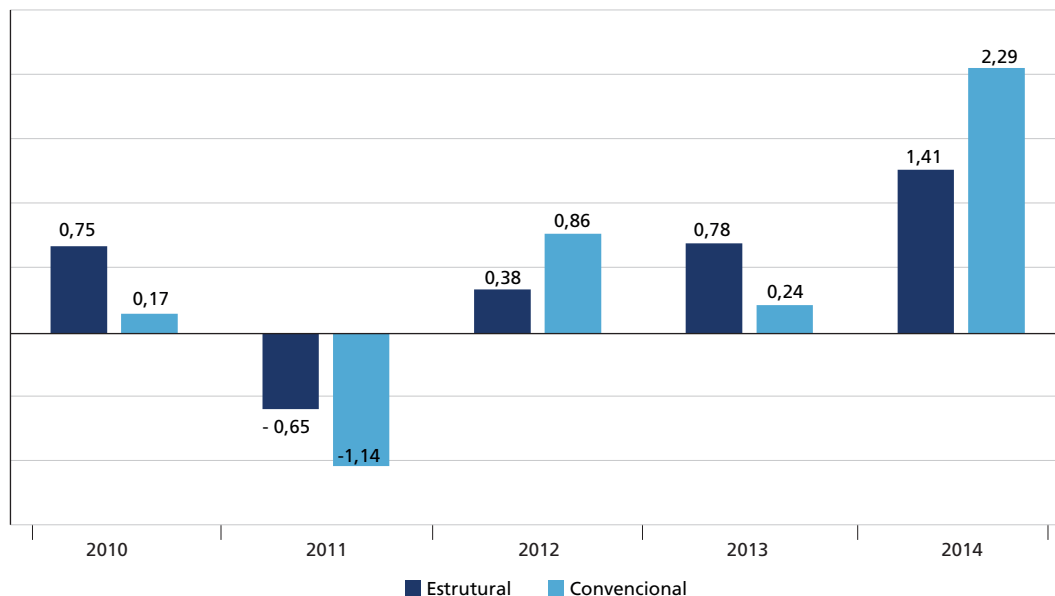
Por exemplo, entre 2013 e 2014, o impulso expansionista da administração pública derivado da variação do resultado estrutural foi estimado em 1,41 p.p. do PIB tendencial, sendo 0,85 p.p. decorrente da expansão das despesas. No diagnóstico convencional, temos uma queda do resultado primário de 2,3 p.p. do PIB, sendo 1,5 p.p. decorrente de aumento da despesa.¹⁶

Os gráficos 2 e 3 são ilustrativos dessa abordagem. No gráfico 2, compara-se o impulso fiscal estimado pela variação do resultado estrutural com aquele derivado da simples variação do resultado convencional, sem ajuste ao ciclo e sem exclusão de receitas não recorrentes. No gráfico 3, decompõe-se o impulso fiscal entre receitas e despesas, além do componente não explicado derivado das discrepâncias estatísticas entre os resultados acima e abaixo da linha. Os impulsos expansionistas são expressos com sinal positivo, e os impulsos contractionistas, com sinal negativo.

O gráfico 3 sugere que pelo lado da receita tivemos três anos seguidos de contração, entre 2011 e 2013, enquanto pelo lado das despesas só tivemos uma contração em 2011, concentrada exclusivamente sobre os investimentos. Entre 2012 e 2014, observou-se a recuperação parcial dos investimentos e uma expansão das despesas puxada por todas as categorias de despesas correntes: pessoal (concentrada em estados e municípios), benefícios sociais, subsídios e custeio (principalmente na esfera federal e, em menor grau, nos estados).

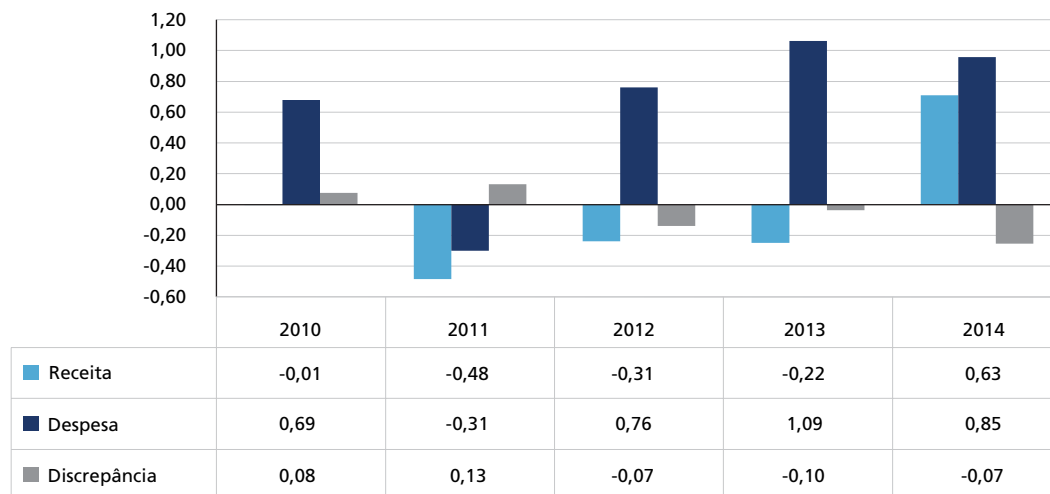
16. Se, em alternativa, adotássemos a metodologia da SPE e expressássemos os resultados estruturais em proporção do PIB efetivo e não tendencial, chegaríamos à conclusão de que o impulso expansionista de 2014 teria sido de 1,42 p.p., praticamente idêntico ao que estimamos, mas decomposto em impulso de 1,51 p.p., pelo lado da despesa, e de apenas 0,16 p.p., pelo lado da receita, subestimando muito o efeito das desonerações.

GRÁFICO 2
Impulso fiscal (2010-2014)
(Em % do PIB)



Elaboração dos autores.

GRÁFICO 3
Impulso fiscal anual, por fator determinante (2010-2014)
(Em % do PIB)



Elaboração dos autores.

Apesar da evidente superioridade do indicador estrutural sobre os indicadores fiscais convencionais para a análise qualitativa da política fiscal, existem alguns limites que merecem menção e que emergem da análise empírica que acabamos de realizar. Por exemplo, os dados indicam que a política fiscal pelo lado das receitas teria sido contracionista ou, na melhor das hipóteses, neutra entre 2009 e 2014, quando sabemos que a política tributária do período foi caracterizada pelo crescente volume de desonerações tributárias. Se nos atermos à receita previdenciária, vamos observar que ela crescia em proporção do PIB até 2012, quando entrou em vigor a desoneração da folha de pagamento, momento a partir do qual a arrecadação passa a se estabilizar.

Como mostra Orair (2015), as desonerações tributárias desse período mais recente não conduziram à queda da carga tributária devido a fatores autônomos não captados pelo indicador do produto, relacionados principalmente ao processo simultâneo de expansão da massa salarial com formalização do mercado de trabalho. Este mesmo estudo verificou a presença de descasamentos nas relações entre determinadas bases tributáveis e o PIB, a exemplo dos lucros das grandes empresas e ganhos de capital, que são mais voláteis e suscetíveis aos ciclos do mercado financeiro.

Assim, existem fatores estruturais autônomos em relação ao nível de atividade econômica que impulsionaram as receitas tributárias e que mascaram o caráter expansionista da política tributária. Além disso, as elasticidades de curto prazo das receitas em relação ao produto tendem a se reduzir nas fases de desaceleração econômica, devido aos descasamentos das bases tributáveis. Esta assimetria cíclica das elasticidades não vem sendo considerada pelas abordagens convencionais de resultado estrutural.

Esse problema tem sido agravado pelo efeito da desaceleração econômica sobre a inclinação da curva do PIB tendencial estimada por filtro estatístico. A redução nas estimativas do PIB tendencial nos anos recentes tende a magnificar o efeito expansionista estimado pela variação das receitas ajustadas ao ciclo. Consequentemente, o impulso fiscal derivado da variação da receita em termos estruturais deixa de ser um bom termômetro da discricionariedade da política fiscal, sendo necessário buscar métodos complementares. Retomaremos este ponto nas considerações finais.

Em contrapartida, pelo lado das despesas, processa-se o efeito contrário. A desaceleração econômica tende a elevar o indicador de gasto em proporção do PIB

tendencial (e efetivo), independentemente do ritmo de crescimento das despesas. Mesmo que haja certa vinculação entre as taxas de crescimento real das despesas públicas e da economia – seja por vinculações de uma parcela das despesas (efeito sobre o salário mínimo ou o gasto mínimo em saúde, por exemplo), seja porque são um componente do próprio PIB e influenciam seu ritmo de crescimento (direta e indiretamente) –, esta relação não é tão direta como ocorre com a receita. As despesas apresentam maior grau de rigidez e menor sensibilidade aos ciclos econômicos. Tanto é assim que, com raras exceções, não sofrem ajustamento ao ciclo nas metodologias de cálculo do resultado estrutural. Por isso, como forma alternativa de avaliar a política fiscal na fase recente, iremos comparar as taxas de crescimento das despesas primárias dos últimos dezesseis anos.

4 O CICLO DE CONTRAÇÃO E EXPANSÃO EM PERSPECTIVA

O ciclo de política fiscal iniciado com a introdução do regime de metas em 1999, como salientado anteriormente, pode ser dividido em duas fases, uma contracionista e outra expansionista. Embora a flexibilização do *superavit* primário tenha se iniciado entre 2005 e 2006, podemos *grosso modo* associar a fase contracionista aos governos FHC II (1999-2002) e Lula I (2003-2006), e a fase expansionista aos governos Lula II (2007-2010) e Dilma I (2011-2014), e assim comparar as taxas de crescimento médio das despesas em cada período.

Nesta fase da análise, vamos nos concentrar no governo central, para o qual é possível construir uma série de razoável qualidade para todos os agregados das despesas. Reunindo-se as despesas em cinco grandes grupos, foi calculada a taxa média anual de crescimento de três formas diferentes: *i*) valores nominais; *ii*) valores corrigidos pelo deflator do PIB; e *iii*) valores corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE) médio.

Os resultados elencados na tabela 4 mostram, em primeiro lugar, que, no agregado, o ritmo médio de crescimento da despesa primária – medido em valores nominais ou reais – pouco se altera ao longo deste ciclo mais longo da política fiscal. Isto sugere que as variações do resultado primário (em proporção do PIB) são determinadas principalmente pelas variações no ritmo de crescimento econômico e nas taxas de crescimento das receitas.

TABELA 4
Taxas médias de crescimento das despesas e das receitas (1999-2014)
 (Em %)

Discriminação	1999-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2014
Receita total				
Taxa nominal	14,9	14,1	11,7	9,3
Taxa real – deflator do PIB	6,5	4,8	3,6	2,2
Taxa real – IPCA	7,6	5,6	6,5	3,0
Despesa total				
Taxa nominal	12,1	14,6	13,1	11,4
Taxa real – deflator do PIB	3,9	5,2	4,9	4,2
Taxa real – IPCA	5,0	6,1	7,9	5,0
Pessoal				
Taxa nominal	12,6	10,4	12,1	7,2
Taxa real – deflator do PIB	4,4	1,3	4,0	0,2
Taxa real – IPCA	5,5	2,2	7,0	1,0
Benefícios sociais				
Taxa nominal	14,3	18,7	12,6	12,5
Taxa real – deflator do PIB	5,9	9,0	4,4	5,2
Taxa real – IPCA	7,0	9,9	7,4	6,0
Custeio e capital				
Taxa nominal	8,3	12,2	15,2	13,3
Taxa real – deflator do PIB	0,4	3,0	6,8	6,0
Taxa real – IPCA	1,4	3,9	9,9	6,7
Custeio				
Taxa nominal	9,7	11,5	13,2	12,7
Taxa real – deflator do PIB	1,7	2,4	5,0	5,4
Taxa real – IPCA	2,7	3,2	8,0	6,1
Investimento				
Taxa nominal	8,4	5,7	30,8	6,4
Taxa real – deflator do PIB	0,5	-3,0	21,4	-0,5
Taxa real – IPCA	1,5	-2,2	24,8	0,2
Inversões e subsídios				
Taxa nominal	-2,7	31,5	-0,6	35,2
Taxa real – deflator do PIB	-9,8	20,7	-7,8	26,4
Taxa real – IPCA	-8,9	21,7	-5,2	27,3
Taxa de crescimento do PIB	2,3	3,5	4,5	2,1

Elaboração dos autores.

Essa rigidez das taxas de crescimento das despesas primárias se deve principalmente ao comportamento dos benefícios sociais. É absolutamente notável que as taxas de crescimento da despesa de benefícios sociais não só foram altas ao longo de todo o

ciclo da política fiscal, mas inclusive mais altas na fase contracionista – especialmente no governo Lula I, mas também no governo FHC II. Este diferencial de taxas de crescimento não é afetado pela retirada do programa Bolsa Família do agregado; ou seja, este padrão de evolução deriva principalmente dos demais benefícios previdenciários e assistenciais, vinculados majoritariamente ao salário mínimo.

A análise das taxas de crescimento real da despesa de pessoal é interessante porque indica um padrão diferenciado de ciclo, mais curto, em que a cada quatro anos se alternam contrações e expansões. Curiosamente, o período de governo considerado fiscalmente mais expansionista (Dilma II) foi o que registrou a menor taxa de crescimento real da despesa com salários e aposentadorias de servidores públicos.

A discricionariedade da política fiscal irá refletir-se efetivamente nas taxas de crescimento das despesas de custeio, investimentos e subsídios, tanto nas contrações quanto nas expansões. Contudo, alguns aspectos particulares merecem atenção: os investimentos, como se pode observar na tabela 4, foram fortemente ativados no início da fase de expansão, durante o governo Lula II, mas depois disso permaneceram estagnados e em contração no governo Dilma I, quando o expansionismo fiscal foi canalizado principalmente para os subsídios, aí incluídos os gastos do MCMV.

Por seu turno, o gasto de custeio, que envolve desde a manutenção da máquina administrativa até o financiamento dos serviços de saúde e educação, tem apresentado uma aceleração gradual ao longo de todo o ciclo, sugerindo que existem também fatores estruturais por trás de sua evolução. A cada período de governo, as taxas reais de crescimento do gasto de custeio são elevadas, estando no momento em 5,4% ao ano (a.a.).

Na fase de contração, essas taxas eram menores que o ritmo de crescimento da economia. Por isso, a despesa de custeio encolhia em proporção do PIB, enquanto na fase expansionista as taxas se tornaram mais elevadas e, então, temos um crescimento em proporção do PIB.

Devemos observar que o ritmo de crescimento real das despesas, no agregado, pouco se alterou entre os governos Lula II e Dilma I, tendo inclusive se desacelerado um pouco nesse último governo (de 4,9% para 4,2%). Ao mesmo tempo, as receitas

tributárias e mesmo o agregado das receitas primárias permaneceram relativamente estabilizados em proporção do PIB (gráfico 1). Mas a queda na taxa média de crescimento da economia (de 4,5% para 2,1%) fez toda a diferença sobre os indicadores fiscais. Embora os indicadores de impulso fiscal derivados da variação do resultado estrutural indiquem que o período de 2011-2014 seja mais expansionista que 2007-2010, as taxas de crescimento das despesas não indicam claramente isso.

Mesmo a taxa média real de crescimento do componente de custeio e capital (incluindo subsídios explícitos, mas não os implícitos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES), que melhor reflete a orientação da política fiscal, regrediu de 6,8% para 6,0% (ou de 9,9% para 6,7%, utilizando-se o IPCA médio como deflator) entre os governos Lula II e Dilma I. Isto nos leva a concluir que o impacto da desaceleração econômica sobre a deterioração dos indicadores fiscais de resultado é maior que o presumido convencionalmente. Portanto, é preciso muita cautela para que o atual ajuste fiscal não agrave o quadro econômico e não dificulte ainda mais o reequilíbrio fiscal.

Por fim, cabe salientar que a evolução do resultado primário não diz tudo sobre o expansionismo fiscal, uma vez que, como vimos, não reflete na plenitude toda a política de subsídios e desonerações tributárias ativada desde 2008-2009. Isto reforça a necessidade de desenvolver abordagens mais amplas para avaliar a orientação da política fiscal.

5 A DINÂMICA DOS BENEFÍCIOS SOCIAIS E O DESAFIO DA SUSTENTABILIDADE FISCAL

A análise do ciclo de política fiscal iniciado após 1999 já sugeriu quão rígida é a despesa primária e, em particular, o quanto esta rigidez provém da dinâmica dos gastos com benefícios sociais. Estes cresceram de 5,86% do PIB, em 1998, para 6,74% do PIB, em 2002; 8,28% do PIB, em 2006; e 9,29% do PIB, em 2014, como podemos ver na tabela 5. Dessa expansão, cerca de 60% se deram entre os benefícios previdenciários do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Os 40% restantes são explicados em proporções semelhantes pelas demais categorias de benefícios sociais – os benefícios de prestação continuada (BPCs) ou assistenciais, o abono salarial, o seguro-desemprego e o Bolsa Família.

TABELA 5
Despesas com benefícios sociais do governo central, por categoria (1998-2014)
(Em % do PIB)

Discriminação	1998	2002	2006	2010	2011	2012	2013	2014
Benefícios previdenciários	5,15	5,79	6,87	6,56	6,43	6,72	6,92	7,14
Benefícios assistenciais	0,27	0,34	0,48	0,57	0,57	0,62	0,65	0,70
Abono e seguro-desemprego	0,44	0,48	0,61	0,77	0,78	0,82	0,86	0,98
Bolsa Família ou Bolsa Escola	0,00	0,13	0,32	0,35	0,38	0,45	0,47	0,47
Total	5,86	6,74	8,28	8,24	8,16	8,61	8,89	9,29

Fonte: Gobetti (2015).
Elaboração dos autores

Costumeiramente, essa dinâmica dos benefícios sociais é atribuída aos aumentos do salário mínimo, que serve de piso de referência para os programas previdenciários e assistenciais (exceto o Bolsa Família). De fato, a regra de reajuste do salário mínimo, baseada na correção da inflação mais um ganho real equivalente ao crescimento do PIB, explica parte importante desse fenômeno, mas não é o único nem o principal determinante.

O principal fator por trás da ampliação desse gasto é o crescimento vegetativo do número de beneficiários, seja pelos direitos assegurados constitucionalmente, que foram progressivamente sendo acionados, seja pelas pressões demográficas ou pelo efeito da formalização do mercado de trabalho. Independentemente das causas, o fato é que o número de beneficiários cresceu a uma taxa média de quase 4% a.a. nos últimos dez anos, conforme se vê pela tabela 6.

TABELA 6
Evolução da quantidade de beneficiários por modalidade (2004-2014)

Ano	Benefícios previdenciários	BPCs e RMV ¹	Seguro-desemprego	Total
2004	20.506.649	2.629.196	5.008.168	28.144.013
2005	21.149.560	2.792.638	5.582.395	29.524.593
2006	21.644.885	2.940.141	6.058.355	30.643.381
2007	22.066.263	3.096.566	6.525.294	31.688.123
2008	22.776.205	3.311.827	7.215.675	33.303.707
2009	23.534.497	3.504.080	7.911.598	34.950.175
2010	24.426.882	3.703.505	8.117.808	36.248.195
2011	25.176.323	3.863.503	8.515.204	37.555.030
2012	26.032.855	3.999.462	8.779.654	38.811.971
2013	27.009.011	4.165.956	9.114.189	40.289.156
2014	27.818.973	4.310.448	9.060.184	41.189.605
Taxa média de crescimento (%)	3,1	5,0	6,1	3,9

Fonte: Estatísticas dos ministérios da Previdência e do Trabalho.
Nota: ¹ Renda mensal vitalícia (RMV).

Fica fácil compreender por que, com tal taxa de crescimento, mesmo que os benefícios fossem corrigidos apenas pela inflação (como ocorre com 38% dos benefícios previdenciários), o cenário mais provável seria de expansão da despesa em proporção do PIB. Tudo dependeria evidentemente de a taxa de crescimento da economia ser maior ou menor que a taxa de crescimento vegetativo.

É difícil prever se as taxas de expansão dos beneficiários verificadas nos últimos dez anos se manterão pela próxima década, e em qual magnitude poderiam ser afetadas por algumas das reformas em debate. Mas mesmo exercícios de simulações utilizando cenários otimistas sugerem resultados preocupantes, como podemos ver na tabela 7. Esta tabela apresenta simulações simples, a partir de cenários com parâmetros distintos para as taxas de crescimento da economia (*g*), inflação (*def*) e quantidade de beneficiários, e com duas alternativas de regras de reajuste do salário mínimo que consideram a atual indexação ao crescimento do PIB e a recente proposta de modificar o indexador para PIB *per capita*.¹⁷

Sob a atual regra de reajuste do mínimo e com a economia continuando a crescer a uma média de 1,5% a 2,5% a.a., este exercício de simulação sugere que o gasto com benefícios sociais tende a crescer entre 2,3 p.p. e 2,8 p.p. do PIB nos próximos dez anos. Serão exigidos expressivos aumentos de carga tributária, equivalentes a duas novas Contribuições Provisórias sobre Movimentação Financeira (CPMFs), se o objetivo for neutralizar o efeito desta despesa sobre o resultado primário.

Se a economia deslanchar e voltar a crescer à taxa de 4,5%, como ocorreu entre 2007 e 2010, ainda assim a despesa com benefícios sociais crescerá 1,3 p.p. do PIB na ausência de outras mudanças. Talvez o impacto orçamentário de uma expansão desta magnitude, com alto crescimento econômico, possa ser neutralizado na medida em que as receitas previdenciárias continuem crescendo também acima do PIB, mas trata-se de uma aposta de muito risco.

17. Parâmetros projetados para 2016 em diante. Em 2015, considerou-se inflação de 8% e crescimento do PIB de -1%. As mudanças na legislação foram consideradas apenas a partir de 2016.

TABELA 7
Projeção para as despesas com benefícios sociais (2014-2024)
(Em %)

Ano	$g = 1,5\%; def = 5\%$	$g = 2,5\%; def = 5\%$	$g = 3,5\%; def = 5\%$	$g = 4,5\%; def = 6\%$
7A – Padrão de crescimento vegetativo de beneficiários dos últimos dez anos e manutenção da atual regra de reajuste do salário mínimo				
2014	8,6	8,6	8,6	8,6
2015	9,0	9,0	9,0	9,0
2016	9,3	9,2	9,1	8,9
2017	9,4	9,2	9,1	8,8
2018	9,7	9,4	9,2	9,0
2019	9,9	9,7	9,4	9,1
2020	10,2	9,9	9,6	9,2
2021	10,5	10,1	9,8	9,4
2022	10,8	10,4	10,0	9,6
2023	11,1	10,6	10,2	9,7
2024	11,4	10,9	10,4	9,9
2014-2024	2,8	2,3	1,8	1,3
7B – Crescimento vegetativo de beneficiários de 3% a.a. e manutenção da atual regra de reajuste do salário mínimo				
2014	8,6	8,6	8,6	8,6
2015	9,0	9,0	9,0	9,0
2016	9,2	9,1	9,0	8,9
2017	9,3	9,2	9,0	8,8
2018	9,6	9,3	9,1	8,8
2019	9,8	9,5	9,2	8,9
2020	10,0	9,7	9,4	9,0
2021	10,2	9,9	9,5	9,1
2022	10,5	10,1	9,7	9,2
2023	10,7	10,2	9,8	9,3
2024	11,0	10,4	10,0	9,5
2014-2024	2,3	1,8	1,3	0,8
7C – Crescimento vegetativo de beneficiários de 3% a.a. e nova regra para o salário mínimo				
2014	8,6	8,6	8,6	8,6
2015	9,0	9,0	9,0	9,0
2016	9,2	9,1	9,0	8,9
2017	9,3	9,1	8,9	8,7
2018	9,4	9,2	9,0	8,7
2019	9,6	9,3	9,1	8,8
2020	9,8	9,5	9,2	8,8
2021	10,0	9,6	9,3	8,9
2022	10,2	9,7	9,4	8,9
2023	10,3	9,9	9,4	9,0
2024	10,5	10,0	9,5	9,1
2014-2024	1,9	1,4	0,9	0,4

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Exclui Bolsa Família e pagamento de sentenças judiciais.

2. Taxa de crescimento da economia (g) e inflação (def).

Caso a taxa de crescimento vegetativo fosse reduzida para 3%, por exemplo, ainda assim a despesa continuaria crescendo muito, com baixo crescimento econômico, mesmo diante da possibilidade de alteração da regra de reajuste do salário mínimo. Acréscimos menos pronunciados na despesa de benefícios sociais (inferiores a 1% do PIB), com possibilidade mais concreta de neutralização dos seus impactos orçamentários (via expansão das receitas previdenciárias), somente se verificam nos cenários muito otimistas: crescimento econômico de 4,5% a.a., com queda da taxa de crescimento vegetativo para 3%; ou crescimento econômico igual ou superior a 3,5%, com crescimento vegetativo de 3% e mudança na regra de reajuste do salário mínimo.

Vale dizer que o caráter otimista destes cenários se deve não somente às perspectivas sobre aceleração do crescimento econômico, mas também sobre a desaceleração do quantitativo de beneficiários. Isto fica muito evidente quando se observa que as projeções do IBGE apontam para a ampliação da população de idosos no país em cerca de 9,8 milhões no período 2014-2024 (de 19,5 milhões para 29,2 milhões).¹⁸

Esta restrição demográfica já estabelece um piso de 2,2% para a taxa de crescimento do quantitativo de benefícios sociais na próxima década. Uma eventual desaceleração da taxa de crescimento vegetativo dos benefícios sociais para 3% a.a. exigiria uma queda muito acentuada, e mesmo indesejável, no crescimento dos demais benefícios que não têm relação direta com a população idosa (seguro-desemprego, aposentadoria por invalidez, pensão por morte, auxílio-doença, assistência aos portadores de invalidez etc.). Seria necessário passar das taxas próximas a 4,1% verificadas nos anos 2004-2014 para 1,8% na década seguinte.

Estes exercícios de simulação, admitidamente simplificados, são úteis para ilustrar que a rigidez das despesas com benefícios sociais tende a se perpetuar nos próximos anos e restringir a margem de atuação da política fiscal. Também sugerem a necessidade de se avançar numa agenda de reformas que consiga sensibilizar os parâmetros cruciais da equação de expansão – a quantidade de benefícios e a regra de indexação do salário mínimo.

18. Considera-se a população de mulheres com idade a partir de 60 anos e homens a partir de 65 anos.

Suscitar esse debate não implica negligenciar o papel crucial que a expansão da cobertura dos benefícios sociais desempenhou no processo de redução da desigualdade na distribuição de renda e, mais geralmente, no aumento do bem-estar de parcela considerável da sociedade brasileira nos últimos anos. Muito pelo contrário. É crucial para a continuidade deste processo que tal agenda de reformas não seja pautada exclusivamente por critérios restritos à mera busca de equilíbrio financeiro da seguridade social, mas sim por critérios de equidade orientados para a eliminação das suas inúmeras distorções e para a manutenção do caráter universal de acesso aos serviços da proteção social básica. Além disso, há a necessidade de que esta agenda de reformas contemple ações adicionais, como mudanças no arcabouço tributário que reduzam o alto grau de regressividade da estrutura tributária brasileira. A ênfase da ação distribuidora do setor público deve ser reorientada do gasto para a tributação, pois a orientação atual já vem mostrando sinais de esgotamento.

O que fazer para viabilizar isso? É mais fácil responder o que não fazer: um ajuste que penalize os investimentos públicos, onere excessivamente o assalariado e enfraqueça não só a economia, mas as chances de um acordo político para aprovar medidas estruturais no Congresso.

6 CONCLUSÕES

O estudo realizado oferece uma contribuição para o debate sobre as mudanças no regime fiscal brasileiro, na medida em que apresenta uma série acima da linha para o resultado primário das administrações públicas. Isto permite compreender melhor a recente fase de expansionismo fiscal, identificando não só seus determinantes em termos de receitas e despesas, mas também o componente derivado dos governos estaduais e municipais.

Os dados mostram, em primeiro lugar, que os principais vetores impulsionadores das despesas, responsáveis por sua elevada rigidez, são muito anteriores ao período pós-crise de 2009 – as taxas de crescimento acima do PIB dos benefícios sociais, na esfera federal, e dos gastos de pessoal, na esfera subnacional. O que distingue o período mais recente de expansão fiscal daquele que precedeu a crise de 2009 e se estendeu até 2010 são os instrumentos fiscais utilizados – antes foram mais os investimentos públicos, agora são mais os subsídios e outros gastos correntes (além das desonerações).

Isto indica uma importante mudança na composição da política fiscal nesse período mais recente.

Na esfera federal, a taxa real de crescimento médio das despesas de custeio e investimento – incluindo subsídios explícitos, como os do programa MCMV, mas não os implícitos do BNDES –, que melhor reflete a orientação da política fiscal, se alterou muito pouco ao longo da fase expansionista da política fiscal e inclusive mostrou ligeira desaceleração quando comparados os subperíodos 2007-2010 e 2011-2014. Mas, como o primeiro subperíodo expansionista coincidiu com crescimento econômico mais acelerado, e o subperíodo mais recente, com um baixo crescimento econômico, o resultado foi uma deterioração significativa dos indicadores fiscais.

Tais evidências contribuem para a literatura por permitirem um olhar mais qualificado e elucidarem certas características da política fiscal no Brasil, na linha de estudos como Barbosa-Filho e Souza (2010) e Lopreato (2014), que analisam a orientação da política fiscal e a flexibilização fiscal promovida desde 2006. Espera-se contribuir também para o debate em curso no país, que vem questionando em que medida os instrumentos de política fiscal utilizados no mais recente subperíodo da fase de expansão fiscal – subsídios e desonerações em detrimento de investimentos, cujos efeitos na demanda agregada são diretos – não foram inapropriados para sustentar o crescimento.¹⁹

Por fim, o estudo oferece uma contribuição adicional ao mostrar que o indicador tradicional para mensurar o impulso fiscal, que é a variação do resultado estrutural ajustado ao ciclo econômico (abordagem *top-down* ou de cima para baixo), tem subestimado o expansionismo pelo lado da política tributária e superestimado pelo lado das despesas. Isto tende a enviesar as estimativas de multiplicadores fiscais, relevantes para uma análise mais qualificada da política fiscal. Tal viés decorre, como salientado no estudo, de problemas nas estimativas das elasticidades de curto prazo das receitas, que não captam apropriadamente as assimetrias em relação ao ciclo ou os fatores autônomos em relação ao produto que influenciam a arrecadação.

19. Ver Serrano e Summa (2012) e Paula, Modenesi e Pires (2015).

Esse problema também tem sido discutido na literatura internacional sobre multiplicadores fiscais. É o caso de Guajardo, Leigh e Pescatori (2011), que mostram que os resultados de Alesina e Perotti (1995) e Alesina e Ardagna (1998) sobre a prevalência de efeitos não keynesianos na política fiscal foram conduzidos pela escolha da abordagem de cima para baixo. Perotti (2011) mostra que as estimativas dos multiplicadores podem ser enviesadas na presença de variáveis de tendência que não são apropriadamente levadas em consideração.

A alternativa que tem ganhado proeminência na literatura internacional desde Romer e Romer (2008; 2010) é a chamada abordagem narrativa ou *bottom-up* (de baixo para cima). Ela consiste em mensurar o esforço fiscal pela soma das medidas fiscais discricionárias (ou exógenas) introduzidas pelos governos, a partir das estimativas de impactos orçamentários atribuídos pelas autoridades fiscais no momento de sua adoção. Devries *et al.* (2012), por exemplo, adotam um enfoque histórico em que analisam as intenções e as ações descritas nos relatórios orçamentários e nos documentos contemporâneos de políticas públicas, e extraem deles as informações de impactos orçamentários.

Uma extensão natural deste trabalho, portanto, será investir nesse tipo de abordagem ou em uma abordagem mista para tentar obter uma medida mais precisa das ações discricionárias de flexibilização ou contenção fiscal perseguidas pelo governo. Uma segunda linha de avanços é incorporar indicadores que mensuram os impactos das diferentes alternativas de composição das receitas e das despesas sobre a demanda agregada e o produto – e não somente avaliar a orientação da política fiscal a partir da medida de impulso fiscal –, a exemplo de estudos como Macedo e Silva (2005), Lara, Rodrigues e Bastos (2015) e Serrano (2014). Cremos que esse futuro trabalho pode proporcionar insumos relevantes para melhores avaliações dos multiplicadores fiscais e da política fiscal no Brasil.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R.; GOBETTI, S. W. **Impactos das reformas tributária e do gasto público sobre o crescimento e os investimentos**: o caso do Brasil. Santiago do Chile: Cepal, 2015. (Serie Macroeconomía del Desarrollo). No prelo.
- ALESINA, A.; ARDAGNA, S. Tales of fiscal adjustment. **Economic Policy**, v. 13, n. 27, p. 489-585, 1998.
- ALESINA, A.; PEROTTI, R. Fiscal expansions and fiscal adjustments in OECD countries. **Economic Policy**, v. 10, n. 21, p. 205-248, 1995.
- BARBOSA-FILHO, N.; SOUZA, J. A. P. A Inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. *In*: SADER, E.; GARCIA, M. A. (Org.). **Brasil**: entre o passado e o futuro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Boitempo, 2010.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. **Monitor de política fiscal**: resultado fiscal estrutural – metodologia proposta para o Brasil. Brasília: SPE, dez. 2014.
- DEVRIES, P. *et al.* **A new action-based dataset of fiscal consolidation**. Washington: IMF, 2011. (IMF Working Paper Series, n. 11128).
- GIAVAZZI, F.; PAGANO, M. **Can severe fiscal contractions be expansionary?** Tales of two small European countries. Cambridge, United States: NBER, 1990. (NBER Working Paper, n. 3372).
- GOBETTI, S. W. **Ajuste fiscal no Brasil**: os limites do possível. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2037).
- GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. **Classificação e análise das despesas públicas federais pela ótica macroeconômica (2002-2009)**. Brasília: Ipea, 2010. (Texto para Discussão n. 1485).
- GUAJARDO, J.; LEIGH, D.; PESCATORI, A. **Expansionary austerity**: new international evidence. Washington: IMF, 2011. (IMF Working Paper, n. 11158).
- LARA, F.; RODRIGUES, R.; BASTOS, C. As finanças públicas e o impacto fiscal entre 2003 e 2012: dez anos de governo do Partido dos Trabalhadores. **Ensaio FEE**, n. 36, v. 1, 2015.
- LOPREATO, F. Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. *In*: CALIXTRE, A.; BIANCARELLI, A.; CINTRA, M. A. M. (Org.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: Ipea, 2014.
- MACEDO E SILVA, A. C. O debate sobre o arranjo fiscal brasileiro: um pouco de aritmética keynesiana. **Política Econômica em Foco**, Campinas, n. 4, suplemento 7, 2005.
- ORAIR, R. O. **Desonerações em alta com rigidez da carga tributária**: o que explica o paradoxo do decênio 2005-2014? Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2117).

ORENG, M. **Superávit fiscal estrutural brasileiro**. São Paulo: Itaú, abr. 2011. (Texto para Discussão).

PAULA, L. F. de; MODENESI, A.; PIRES, M. The tale of the contagion of two crises and policy responses in Brazil: a case of (Keynesian) policy coordination. **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 37, n. 3, p. 408-436, 2015.

PEROTTI, R. **The “austerity myth”**: gain without pain? Cambridge, United States: NBER, 2011. (NBER Working Paper, n. 17571).

ROMER, C.; ROMER, D. **A narrative analysis of postwar tax changes**. Berkeley: University of California, 2008. (Working Paper).

_____. The macroeconomic effects of tax changes: estimates based on a new measure of fiscal shocks. **American Economic Review**, v. 100, n. 4, p. 763-801, 2010.

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

SERRANO, F. **Efeitos multiplicadores de um superávit primário**: um teorema do orçamento desequilibrado e a expansão recente da economia brasileira 2004-2011. Rio de Janeiro, 2014. Mimeografado.

SERRANO, F.; SUMMA, R. A desaceleração rudimentar da economia brasileira desde 2011. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALESINA, A.; ARDAGNA, S. Large changes in fiscal policy: taxes versus spending. *In*: BROWN, J.R. (Ed.). **Tax policy and the economy**. Cambridge, United States: NBER, 2010. v. 24.

BLANCHARD, O. **Suggestions for a new set of fiscal indicators**. Paris: OECD Economics Department, 1990. (Working Paper, n. 79).

EUROPEAN COMMISSION. **Report on public finances in EMU**. Brussels: European Economy, Apr. 2013.

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

HAGEMANN, R. **The structural budget balance**: the IMF's methodology. Washington: IMF, July 1999. (Working Paper, n. 9995).

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

ORAIR, R. O.; SILVA, W. J. **Investimentos dos governos subnacionais no Brasil**: estimação e análise por modelos de espaço de estado. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1771).

APÊNDICE A

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

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

Para estimar quanto do componente cíclico das receitas foi transferido para as demais esferas de governo, utilizamos um modelo determinístico, calibrado de acordo com as regras vigentes e as proporções observadas.

TABELA A.1
Estimativa do componente cíclico das receitas e das transferências (2009-2014)
(Em R\$ milhões)

Discriminação	Elasticidade ¹	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
A.1A – Receitas								
Receitas efetivas	Receita tributária	-	455.892	532.051	625.420	657.779	730.122	748.797
	PIS e Cofins	-	147.966	180.892	205.292	218.988	248.941	246.296
	CSLL	-	43.344	45.681	58.108	55.079	61.815	62.581
	IRPJ	-	78.987	83.208	98.376	90.806	109.056	109.002
	IRRF + IRPF	-	95.895	108.375	135.558	143.439	155.176	170.204
	IPI	-	27.881	37.510	41.870	42.227	43.188	49.204
	Salário-educação	-	9.589	11.049	13.115	14.775	16.562	18.301
	Outras	-	52.230	65.337	73.100	92.465	95.383	93.208
	Receita previdenciária	-	182.008	211.968	245.892	273.975	298.127	319.451
	ISS ²	-	25.432	30.543	35.656	41.567	45.213	51.059
ICMS ²	-	227.830	265.564	295.147	323.279	360.717	382.037	
Receitas ajustadas	Receita tributária	1,37	477.049	524.549	611.299	654.551	722.782	764.823
	PIS e Cofins	2,00	156.206	177.786	199.656	217.628	245.835	252.868
	CSLL	2,50	46.382	44.702	56.121	54.652	60.853	64.675
	IRPJ	2,50	84.523	81.426	95.011	90.101	107.357	112.650
	IRRF + IRPF	1,00	98.528	107.441	133.684	142.993	154.205	172.460
	IPI	2,00	29.433	36.866	40.720	41.965	42.649	50.517
	Salário-educação	0,60	9.746	10.992	13.006	14.747	16.500	18.446
	Outras	0,00	52.230	65.337	73.100	92.465	95.383	93.208
	Receita previdenciária	0,60	184.992	210.870	243.847	273.463	297.006	321.985
	ISS ²	0,90	26.060	30.306	35.212	41.450	44.958	51.668
ICMS ²	1,30	235.999	262.591	289.854	321.973	357.785	388.632	

(Continua)

(Continuação)

Discriminação	Elasticidade ¹	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Receita tributária	-	-21.157	7.502	14.121	3.228	7.340	-16.027
PIS e Cofins	-	-8.240	3.106	5.636	1.360	3.107	-6.571
CSLL	-	-3.038	978	1.987	427	963	-2.094
IRPJ	-	-5.536	1.782	3.365	704	1.698	-3.647
IRRF + IRPF	-	-2.634	934	1.874	446	971	-2.256
IPI	-	-1.553	644	1.150	262	539	-1.313
Salário-educação	-	-157	57	109	28	62	-145
Componente cíclico							
Outras	-	-	-	-	-	-	-
Receita previdenciária	-	-2.983	1.098	2.045	512	1.121	-2.533
ISS	-	-628	237	444	116	255	-609
ICMS	-	-8.168	2.973	5.293	1.307	2.932	-6.595
Transferências para os municípios	-	-4.997	1.779	3.266	766	1.728	-3.890
União	-	-2.433	845	1.604	356	807	-1.819
Estados	-	-2.565	933	1.662	410	921	-2.071
Transferência União-estados	-	-2.192	766	1.451	322	728	-1.646

A.1B – Memória de cálculo das transferências e respectivas bases de cálculo

Discriminação	Vinculação (%) ³	2009	2010	2011	2012	2013	2014
FPM (IR + IPI)	19,0	-1.847	638	1.214	268	610	-1.371
FPE (IR +IPI)	17,2	-1.672	578	1.099	243	552	-1.241
IPI Exportação (receita municipal)	2,0	-31	13	23	5	11	-26
IPI Exportação (receita estadual)	6,0	-93	39	69	16	32	-79
Fundeb municipal (FPM + FPE)	5,0	-488	169	320	71	161	-362
Fundeb estadual (FPM + FPE)	3,8	-368	127	242	53	121	-273
Fundeb municipal (IPI Exportação)	1,1	-18	7	13	3	6	-15
Fundeb estadual (IPI Exportação)	0,9	-13	6	10	2	5	-11
Salário-educação (receita municipal)	31,2	-49	18	34	9	19	-45
Salário-educação (receita estadual)	28,8	-45	16	31	8	18	-42
Cota do ICMS (inclusive Fundeb)	31,4	-2.565	933	1.662	410	921	-2.071

A.1C – PIB

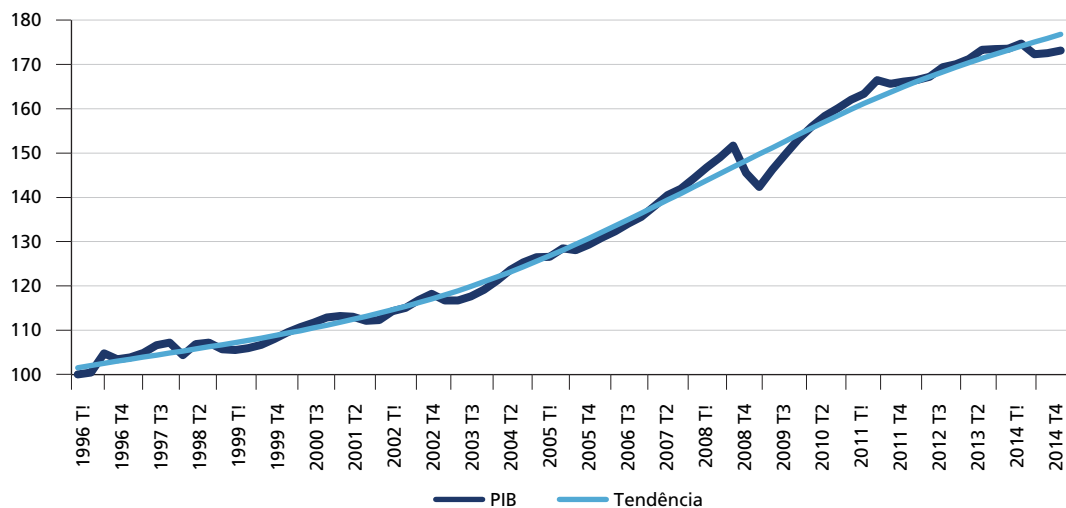
Discriminação	2009	2010	2011	2012	2013	2014
PIB tendencial/PIB efetivo	1,0275	0,9914	0,9862	0,9969	0,9937	1,0133

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ As elasticidades foram utilizadas apenas no cálculo das receitas ajustadas.² Receita da parcela principal dos tributos, exclusive dívida ativa, e multas e juros.³ Indica o quanto do componente cíclico de cada item entre parênteses é transferido para o item da discriminação. Por exemplo, os 19% na linha "FPM (IR +IPI)" significam que 19% do componente cíclico do IR e do IPI serão transferidos para o FPM.

Obs.: Programa de Integração Social (PIS); Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ); Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF); Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto de Renda (IR); Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb); e produto interno bruto (PIB).

GRÁFICO A.1
Filtro Hodrick-Prescott (HP): PIB e tendência (1996-2014)
(Em número-índice: 1995 = 100)



Elaboração dos autores.

TABELA A.2
Estimativa do PIB tendencial por filtro HP (2009-2014)
(Em número-índice: 1995 = 100)

Período	PIB	Tendência
1º trim./2009	142,3626427	149,7492278
2º trim./2009	146,2920211	151,2212216
3º trim./2009	149,7977347	152,6934691
4º trim./2009	153,1243018	154,1610067
1º trim./2010	155,9663086	155,617061
2º trim./2010	158,3497928	157,0542106
3º trim./2010	160,1371582	158,4652526
4º trim./2010	162,0148340	159,8437936
1º trim./2011	163,3486502	161,1844852
2º trim./2011	166,4252507	162,4833360
3º trim./2011	165,5885165	163,7377070
4º trim./2011	166,1347511	164,9474232
1º trim./2012	166,5005474	166,1134661
2º trim./2012	167,2514161	167,2375594
3º trim./2012	169,3545773	168,3216687
4º trim./2012	170,0276309	169,3677681
1º trim./2013	171,2399069	170,3784776
2º trim./2013	173,2898831	171,3568294

(Continua)

(Continuação)

Período	PIB	Tendência
3ª trim./2013	173,4749691	172,3063940
4ª trim./2013	173,5976989	173,2319504
1ª trim./2014	174,7032804	174,1390075
2ª trim./2014	172,3009721	175,0333032
3ª trim./2014	172,5699491	175,9209278
4ª trim./2014	173,1449225	176,8062642

Elaboração dos autores.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Elisabete de Carvalho Soares
Lucia Duarte Moreira
Luciana Bastos Dias
Luciana Nogueira Duarte
Thais da Conceição Santos Alves (estagiária)
Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

Editoração

Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Glaucia Soares Nascimento (estagiária)
Vânia Guimarães Maciel (estagiária)

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 Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 2026-5336

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 Estratégicos

