

Gobetti, Sérgio Wulff; Orair, Rodrigo Octávio

Working Paper

Classificação e análise das despesas públicas federais pela ótica macroeconômica (2002-2009)

Texto para Discussão, No. 1485

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Gobetti, Sérgio Wulff; Orair, Rodrigo Octávio (2010) : Classificação e análise das despesas públicas federais pela ótica macroeconômica (2002-2009), Texto para Discussão, No. 1485, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/90943>

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.

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1485

CLASSIFICAÇÃO E ANÁLISE DAS DESPEAS PÚBLICAS FEDERAIS PELA ÓTICA MACROECONÔMICA (2002-2009)

**Sérgio Wulff Gobetti
Rodrigo Octávio Orair**

Brasília, abril de 2010

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1485

CLASSIFICAÇÃO E ANÁLISE DAS DESPESAS PÚBLICAS FEDERAIS PELA ÓTICA MACROECONÔMICA (2002-2009)

Sérgio Wulff Gobetti*
Rodrigo Octávio Orair*

Brasília, abril de 2010

* 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 Samuel Pinheiro Guimarães Neto

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

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

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

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

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

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

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

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

ISSN 1415-4765

JEL C82, E69

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.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de 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.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 METODOLOGIA DE CLASSIFICAÇÃO DAS DESPESAS	8
3 METODOLOGIA DE MENSURAÇÃO DAS DESPESAS	15
4 ANÁLISE PRELIMINAR DAS SÉRIES MACROECONÔMICAS DAS DESPESAS	17
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	24
ANEXOS	28
REFERÊNCIAS	39

SINOPSE

Este estudo oferece estimativas atualizadas dos principais agregados macroeconômicos relacionados às contas da administração pública federal, adotando uma metodologia de classificação referenciada no Sistema de Contas Nacionais (SCN). Contudo, diferentemente do que faz o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o estudo mensura as despesas pelo critério de caixa, não de competência. O resultado do trabalho de apuração e contabilização são séries mensais desagregadas do consumo do governo federal, das despesas de capital, das transferências a famílias, das transferências a instituições privadas e das transferências intergovernamentais de 2002 a 2009, que complementam as séries de *Finanças Públicas* do IBGE, interrompidas em 2003. Entre as conclusões preliminares as quais se pode chegar ao se analisarem os dados está a mudança do perfil do gasto federal, com as transferências a estados e municípios substituindo o consumo direto, e as transferências a famílias absorvendo 56,3% do crescimento da despesa não financeira.

ABSTRACTⁱ

This paper offers new estimates of the main macroeconomic aggregates related to the federal public administration accounts; it adopts the methodology of the National Accounts System, but, differently from the IBGE, it measures the expenditure on a cash basis rather than on an accrual basis. The results are monthly and disaggregated series of government consumption, capital expenditures, family transfers, private institutions and intergovernmental transfers, from 2002 to 2009. The series complement the “Public Finances” series of the IBGE that were interrupted in 2003. The preliminary conclusions point out a change in the federal expenditure profile - intergovernmental transfers replaced the direct consumption, and family transfers now absorb 56,3% of the growth in non-financial expenditure.

i. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*
As versões em língua inglesa das sinopses (abstracts) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste estudo é aprimorar as metodologias de classificação e mensuração dos gastos públicos pela ótica macroeconômica. A metodologia proposta possibilita análises mais qualificadas da evolução e da composição da despesa pública ao adotar uma classificação compatível com o Sistema de Contas Nacionais e, ao mesmo tempo, desagregada. O trabalho tem como subproduto a geração de séries de frequência mensal para os gastos federais no período de 2002 a 2009, que pode contribuir tanto para estudos econométricos quanto para análises descritivas como a que também se realiza aqui. Neste sentido, trata-se de um estudo ao mesmo tempo metodológico e analítico da despesa pública, que posteriormente será ampliado para as esferas estadual e municipal com o propósito de consolidar as contas do setor público.

O referencial inicial utilizado neste trabalho para a classificação macroeconômica é a metodologia proposta por Peres (2008), que se baseia em um dos menores níveis de classificação da despesa orçamentária – o chamado elemento de despesa. Por meio da desagregação das despesas por este critério e sua posterior agregação segundo classes e subclasses macroeconômicas, construíram-se séries mensais dos gastos públicos federais de 2002 a 2009.

Qual é a principal vantagem qualitativa dessas séries em relação às costumeiramente utilizadas em estudos de finanças públicas? Em geral, estes estudos se baseiam ou nas séries de resultados fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) ou nas contas econômicas da administração pública do Sistema de Contas Nacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Na série da STN, as despesas são mensuradas pelo critério de caixa e apresentam frequência mensal, mas numa classificação eminentemente contábil e pouco desagregada.¹ Sua grande limitação é não permitir uma distinção clara do consumo do governo em relação às transferências às famílias e ao setor privado e, no período passado, sequer em relação aos investimentos. Além disso, a rubrica *outras despesas de consumo e capital* engloba expressivas transferências da União para estados e municípios, seja sob a forma de convênios ou de programas especiais, que ficam diluídas nas estatísticas como despesas do governo federal, quando na realidade são executadas por outras esferas de governo.

Por sua vez, as contas da administração pública no Sistema de Contas Nacionais apresentam uma classificação macroeconômica, mas mensurada pelo critério de competência e frequência anual, sem desagregação recente por esfera de governo. Muito embora o IBGE siga uma metodologia internacional de classificação, estas séries propiciam dados insuficientes para uma análise mais acurada das finanças públicas. Uma das publicações suplementares que o IBGE produzia com dados das despesas das três esferas de governo e das empresas estatais foi interrompida em 2006, com informações até 2003, criando uma lacuna informacional.

A metodologia proposta aqui permitirá mensurar as despesas do governo federal por uma classificação macroeconômica e pelo critério de caixa que, conforme se abordará no texto, mais se aproxima à efetiva execução orçamentária (no sentido

1. As séries da STN estão disponíveis em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/resultado.asp>>.

econômico, e não contábil da palavra). Entretanto, possibilitará a identificação dos componentes do chamado consumo do governo, assim como os investimentos e as transferências, sejam estas destinadas às famílias, às instituições privadas ou a outras esferas de governo.²

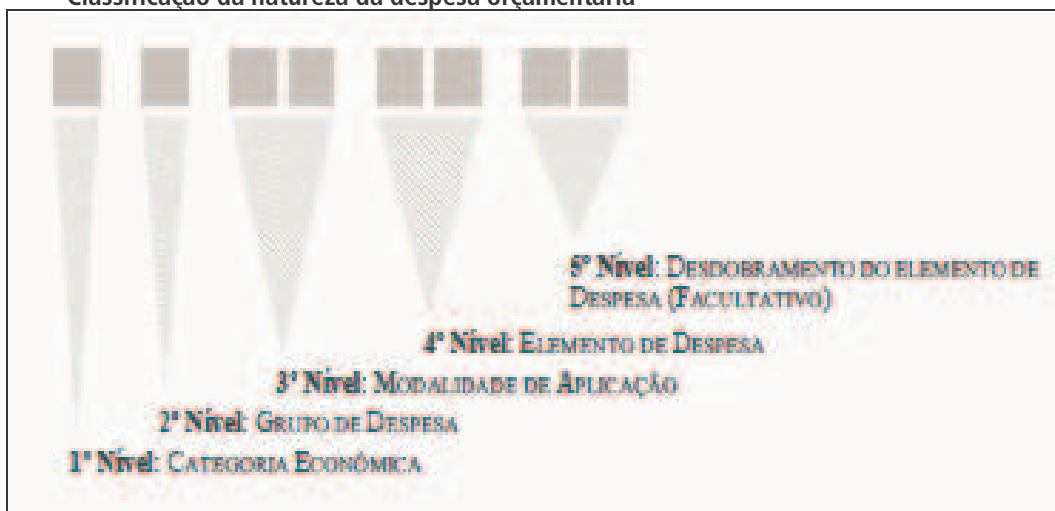
O trabalho está organizado da maneira a seguir. As duas próximas seções discutem, de modo mais sintético, as metodologias de classificação e de mensuração das despesas. Os anexos apresentam os procedimentos utilizados na classificação macroeconômica da despesa federal e as séries mensais com as classes macroeconômicas no período de 2002 a 2009. Na quarta seção, é realizada uma análise preliminar destes dados, que suscitam uma interessante reflexão: a União tem reduzido sua intervenção direta como provedor de serviços públicos e se transformado, cada vez mais, num canalizador ou redistribuidor de recursos. Seguem-se as considerações finais.

2 METODOLOGIA DE CLASSIFICAÇÃO DAS DESPESAS

O enquadramento macroeconômico da despesa orçamentária exige que se recorra à sua classificação por natureza econômica. Segundo os manuais de contabilidade pública, esta classificação segue cinco níveis de corte, conforme ilustrado na figura 1.

FIGURA 1

Classificação da natureza da despesa orçamentária



Fonte: STN (2008, p. 35)

O primeiro nível de classificação, a *categoria econômica*, é o mais genérico de todos e discrimina a despesa entre corrente e de capital, sendo de pouco proveito para os propósitos deste estudo. É no segundo nível de classificação que as despesas são desdobradas em grupos mais específicos, os chamados grupos de natureza de despesa (GND), quais sejam: *pessoal e encargos sociais* (GND 1), *juros e encargos da dívida* (GND 2), *outras despesas correntes* (GND 3), *investimentos* (GND 4), *inversões financeiras* (GND 5) e *amortizações da dívida* (GND 6). Embora a maioria dos

2. Embora baseado na metodologia de Peres (2008), este estudo difere desta tanto na classificação da despesa quanto no critério de mensuração do gasto (*caixa* ao invés de *competência*).

GNDs seja bastante específica, um deles em particular é muito amplo – o GND 3, ou *outras despesas correntes*, que engloba todas as transferências legais e constitucionais para as Unidades da Federação e municípios, as transferências para o Sistema Único de Saúde, as despesas previdenciárias e assistenciais e, entre elas, o chamado consumo intermediário (ou custeio) da administração pública. Trata-se, portanto, de um agregado heterogêneo em que as despesas de custeio propriamente dito representam apenas uma pequena parcela.

O terceiro nível de classificação, a *modalidade de aplicação*, é utilizado acessoriamente para que se saiba se a execução da despesa compete à própria União (*aplicação direta*, ou modalidade 90) ou se trata-se de transferência de recurso para alguma Unidade da Federação (modalidade 30), município (modalidade 40) ou entidade privada sem fins lucrativos (modalidade 50), entre outros possíveis recebedores finais. Tal informação é fundamental, por exemplo, no processo de consolidação das contas do setor público, por identificar exatamente qual esfera de governo ou setor institucional é responsável pela execução da despesa e evitar que esta seja duplamente contabilizada.

O quarto nível de classificação, denominado *elemento de despesa*, é a principal peça da metodologia utilizada neste estudo, pois é ele que identifica com mais precisão o objeto do gasto; por exemplo, se a chamada *despesa de custeio* foi feita com material de consumo, *serviços de terceiros – pessoas físicas* ou *diárias*. O IBGE também utiliza o elemento de despesa no seu processo de classificação das despesas públicas nas contas nacionais.³

Alguns elementos, entretanto, constituem “guarda-chuvas” bastante amplos, como é o caso dos *serviços de terceiros – pessoas jurídicas*, rubrica orçamentária que inclui desde o pagamento de contas de água, luz e telefone da administração pública até contratos com empresas especializadas e/ou prestadores de serviços. O elemento *material de consumo*, por sua vez, inclui desde medicamentos e outros produtos essenciais adquiridos pela máquina pública até as compras de material de escritório e copa e cozinha das repartições públicas.

Uma qualificação maior da despesa pública e de seus componentes exigiria que fosse identificado o quinto e último nível de classificação da natureza da despesa orçamentária, o chamado subelemento de despesa. Contudo, os atuais sistemas contábeis adotados pela União para registrar suas despesas apenas identificam o subelemento no momento de empenho ou liquidação da despesa, não fazendo o mesmo para os pagamentos, sejam eles relacionados ao orçamento corrente ou a restos a pagar de exercícios anteriores. Por isso, embora seja o indicador mais detalhado do objeto da despesa, ele não pode ser mensurado pelo critério de caixa, o que, como se verá na próxima seção, é uma limitação importante para a qualidade da análise.

Entretanto, em muitos casos a identificação apenas do elemento de despesa, sem que se considere o grupo de despesa e/ou a modalidade de aplicação, é insuficiente para uma classificação macroeconômica adequada. Por exemplo, existe um elemento chamado *contribuições*, definido no manual de contabilidade do setor público como

3. Ver o tradutor de despesas do plano de contas do governo no anexo 5 de IBGE (2008c), que identifica cada elemento de despesa do valor adicionado e do consumo intermediário das administrações públicas.

uma despesa à qual “não corresponda contraprestação direta em bens e serviços e [que] não seja reembolsável pelo receptor” (STN, 2008, p. 480), que pode incluir desde transferências a Unidades da Federação e municípios quanto a entidades sem fins lucrativos ou organismos internacionais. O modo de saber em qual caso se encaixa a contribuição é identificar simultaneamente sua modalidade de aplicação.

A identificação do GND, por sua vez, permite que se saiba se um gasto contabilizado no elemento *aposentadorias e reformas* se refere a servidores públicos inativos (pessoal e encargos sociais) ou a trabalhadores do setor privado (outras despesas correntes), entre outros exemplos. Ou seja, tanto o grupo de despesa quanto a modalidade de aplicação são critérios complementares importantes para a classificação macroeconômica realizada a partir dos elementos de despesa. Com base nestas considerações é que foi desenvolvida a classificação macroeconômica da despesa, descrita de maneira completa no anexo 1 e simplificada no quadro 1.

QUADRO 1

Classificação macroeconômica da despesa

Classe	Subclasse	Descrição
1. Consumo do governo	1.1. Salários	Salários recebidos pelos servidores ativos.
	1.2. Consumo intermediário (ou custeio)	Despesas correntes com a compra de bens e serviços realizadas diretamente pelo governo.
	1.3. Outros consumos	Outras despesas correntes diretas não ligadas à compra de bens e serviços como obrigações tributárias e contributivas e sentenças judiciais.
2. Despesas de capital fixo	2.1. Formação bruta de capital fixo	Gastos com obras e instalações, equipamentos e material permanente e bens e serviços ligados à instalação ou melhorias que elevam a vida útil dos ativos fixos.
	2.2. Outras despesas de capital	Inversões financeiras em aquisição de imóveis não vinculados a uma obra como os assentamentos de trabalhadores rurais.
3. Transferências a famílias	3.1. Benefícios dos servidores inativos e pensionistas	Benefícios sociais pagos pelo governo aos servidores inativos e seus dependentes.
	3.2. Outros benefícios sociais	Outros benefícios sociais pagos pelo governo tais como os do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), o Seguro-desemprego e a Bolsa Família.
4. Transferências a instituições privadas	4.1. Subsídios	Recursos repassados a instituições privadas a título de subsídio, como subvenções econômicas e equalização de preços e taxas.
	4.2. Transferências a instituições sem fins lucrativos	Recursos transferidos a instituições sem fins lucrativos a título de subvenção social ou auxílio/contribuição para execução de convênio.
5. Transferências intergovernamentais	5.1. Transferências legais e constitucionais	Recursos transferidos a estados, ao Distrito Federal e a municípios por intermédio de regras de distribuição de receitas, convênios ou fundos descentralizados.
	5.2. Transferências voluntárias	Recursos transferidos a estados, ao Distrito Federal e a municípios não relacionados à distribuição constitucional/legal de receitas ou aos programas de saúde e educação.
	5.3. Transferências a programas de saúde e educação	Recursos transferidos a estados, ao Distrito Federal e a municípios com vinculação explícita aos principais programas de saúde e educação.
6. Despesas financeiras	6.1. Inversões financeiras	Despesas de caráter financeiro como concessão de empréstimos e financiamentos e constituição ou aumento de capital de empresas (exceto despesas com a dívida).
	6.2. Juros e encargos da dívida	Despesas com juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas bem como da dívida pública mobiliária.
	6.3. Amortizações da dívida	Despesas com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa.
7. Demais despesas		Despesas residuais, compostas principalmente por transferências ao exterior e a organismos multilaterais.

Elaboração dos autores.

Em certa medida, os agregados descritos no quadro 1 dão continuidade à série de dados orçamentários das administrações públicas, por esfera de governo, que o IBGE consolidava numa publicação denominada *Finanças Públicas do Brasil*, cuja

última versão foi lançada em 2006, com informações até 2003. Além de permitir uma atualização parcial desta série, restrita por ora à esfera federal e com algumas diferenças metodológicas, este estudo avança no sentido de apresentar dados da despesa pública em alta frequência (mensal) no período 2002 a 2009 e mensurados pelo critério de caixa. Este critério, como se verá na próxima seção, é o que mais se aproxima, no caso brasileiro (sobretudo no período mais recente), da efetiva execução orçamentária (no sentido econômico, e não contábil, da palavra).

Ambas as metodologias de classificação macroeconômica (a utilizada aqui e a do IBGE) diferem bastante daquela encontrada na maioria dos demonstrativos da Lei nº 4.320/64 (Lei das Finanças Públicas) e dos resultados fiscais do governo, bem como das análises rotineiramente realizadas por especialistas a partir destes demonstrativos. Por que se fez esta opção? Porque o objetivo do estudo é construir séries que tenham significado macroeconômico e que possam tanto ser aplicadas em análises qualitativas e estudos empíricos (como os econométricos) quanto comparadas com as de outros países que se balizam nas recomendações da Organização das Nações Unidas (ONU) para calcular suas contas nacionais.

Do ponto de vista macroeconômico, por exemplo, não faz sentido agregar num mesmo grupo despesas tão distintas quanto o consumo intermediário do governo (ou custeio, no jargão orçamentário) e as transferências a famílias e instituições privadas, hoje reunidas sob o guarda-chuva das *outras despesas correntes*. Da mesma forma, é conveniente desagregar-se a despesa de *pessoal e encargos sociais* entre gastos com salários de servidores ativos e obrigações patronais, classificadas como consumo nas contas nacionais, e gastos com aposentadorias e pensões do setor público, que constituem transferências às famílias.⁴

Por fim, tal abordagem macroeconômica exige que os montantes que são transferidos para outras esferas de governo sejam deduzidos do gasto público federal, evitando a dupla contagem. Neste sentido, o *consumo do governo* e as *despesas de capital fixo* considerados na classificação macroeconômica se referem apenas aos gastos diretamente realizados pela União. Não incluem, por exemplo, os gastos realizados por estados e municípios com os recursos transferidos pela União por intermédio de regras de distribuição de receitas, convênios ou fundos descentralizados, que serão contabilizados como despesas de consumo ou de capital apenas quando aplicados efetivamente pela esfera subnacional. Estas despesas estão contabilizadas na classe *transferências intergovernamentais*, assim como os subsídios e os gastos correntes e de capital transferidos a instituições privadas sem fins lucrativos estão classificados como *transferências a instituições privadas*.

Para os propósitos deste estudo, os gastos com *transferências intergovernamentais*, correntes ou de capital, foram desagregados em três subclasses: *legais e constitucionais*, *voluntárias* e vinculadas a *programas de saúde e educação*. Normalmente, apenas as transferências legais e constitucionais (fundamentalmente aquelas provenientes da repartição de tributos) são explicitadas nos demonstrativos fiscais divulgados pelo Tesouro Nacional. As voluntárias (incluindo entre elas as vinculadas a programas) são

4. Muito embora tais transferências também sejam, no caso da administração federal, incluídas pelo IBGE no cálculo da contribuição social imputada e, conseqüentemente, no valor adicionado e no consumo final do governo.

tratadas como *outras despesas de custeio e capital* e, muitas vezes, acabam sendo confundidas com os gastos de custeio do governo federal.

A rigor, muitas transferências intergovernamentais vinculadas a *programas de saúde e educação* também possuem previsão legal e/ou algum tipo de normatização sobre sua distribuição entre os entes da Federação. O motivo de este estudo as classificar em uma subclasse individual é que elas possuem uma vinculação explícita com determinados programas (Saúde da Família, Piso de Atenção Básica, Alimentação Escolar etc.), sendo interessante analisar sua evolução, a qual, como se verá, apresenta relação bastante estreita (de substituição, por assim dizer) com o consumo do governo.⁵

Mas o que vem a ser exatamente o consumo do governo? Pelo glossário do relatório metodológico do Sistema de Contas Nacionais, o consumo final das administrações públicas é definido como sendo o somatório das “despesas com serviços individuais e coletivos prestados gratuitamente, total ou parcialmente, pelas três esferas de governo (federal, estadual e municipal), deduzindo-se os pagamentos parciais (entradas de museus, matrículas etc.) efetuados pelas famílias” (IBGE, 2008a, p. 164). Conforme esta definição, que segue as convenções internacionais estabelecidas no manual de contas nacionais da ONU (SNA, 1993), os serviços não mercantis oferecidos pela administração pública para o benefício da sociedade como um todo ou das famílias individuais são tratados como consumo final das próprias administrações públicas e valorados pelos seus custos de produção.

Grosso modo, portanto, conforme demonstrado no anexo 3, pode-se considerar o consumo final da administração pública nas contas nacionais equivalente ao valor de sua produção, o qual, por sua vez, é decomposto em valor adicionado e consumo intermediário.⁶ O consumo intermediário corresponde aos “bens e serviços utilizados como insumos (matérias-primas) no processo de produção”. Já o valor adicionado bruto da administração pública é igual ao custo da remuneração dos empregados (salários, ordenados e contribuições sociais) acrescido de outros impostos sobre a produção pagos pelas administrações públicas e do consumo de capital fixo. Este último é obtido pelo IBGE a partir de estimativas do estoque de capital fixo das administrações públicas e de sua depreciação.⁷

Na prática, entretanto, esse custo de depreciação imputado ao consumo para fins de compatibilização com as recomendações metodológicas internacionais ocorre de fato no âmbito da despesa de investimento da administração pública, e assim será tratado neste trabalho.⁸ Ou seja, ao contrário do que ocorre nas contas nacionais, nas quais o consumo de capital fixo representa uma área de interseção entre o

5. Por esse motivo, por exemplo, decidiu-se reclassificar os recursos transferidos pela União a título de complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF)/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FUNDEB) de transferências legais e constitucionais para transferências a programas. Mais detalhes sobre a metodologia de classificação encontram-se no anexo 1.

6. Negligenciando-se pequenas deduções dos pagamentos parciais de serviços individuais efetuados pelas famílias e a existência de uma produção mercantil residual da administração pública.

7. Ver o anexo *Consumo de capital fixo da administração pública* (IBGE, 2008a, p.137-145).

8. É importante observar que, por definição, o consumo de capital fixo é igual ao excedente operacional bruto da administração pública (produção não mercantil), e seu excedente operacional líquido é nulo. Por este motivo, o custo de depreciação imputado ao consumo também aparece como um recurso que aumenta a renda disponível da administração pública, na forma de excedente operacional bruto, sem alterar o cálculo da poupança nas contas nacionais.

consumo do governo e o investimento, aqui ele não será tratado explicitamente, e o consumo do governo será considerado apenas pela soma das despesas efetivamente realizadas com a remuneração dos empregados e compras de bens e serviços.

Da mesma forma, no cálculo do consumo não se levará em consideração o montante pago pela administração pública aos seus ex-funcionários e beneficiários, que será contabilizado exclusivamente como transferência às famílias na subclasse *benefícios dos servidores inativos e pensionistas*. Na nova metodologia adotada pelo IBGE, o custo dos benefícios pagos aos servidores federais inativos e seus dependentes (valor líquido, deduzida a contribuição dos servidores ativos para seu regime previdenciário) é classificado como contribuição social imputada, integrando a conta do consumo paralelamente às transferências.

Tal procedimento, segundo as notas metodológicas do IBGE (2008b, n. 7), atende à necessidade de adequação ao manual de contas nacionais da ONU (SNA, 1993). Conceitualmente, as contribuições sociais imputadas “representam a contrapartida de benefícios sociais prestados diretamente pelo empregador, sem constituição de provisão específica, isto é, fora do circuito da previdência social ou complementar”, equivalendo às “contribuições sociais que o empregador deveria pagar se, ao invés de fornecer diretamente estes benefícios, o fizesse por meio de organismos de previdência” (IBGE, 2008b, n. 7). Dada a dificuldade de determinar este montante, o SNA 1993 propõe, como alternativa, mensurar as contribuições imputadas pelo valor dos benefícios pagos no exercício (*op. cit.*).

É interessante notar que esse procedimento é adotado pelo IBGE apenas para o governo federal. Uma das alterações metodológicas do novo Sistema de Contas Nacionais é que os benefícios pagos pelos governos dos estados e municípios, sem exceção, passaram a ser classificados como benefícios com constituição de fundos (IBGE, 2008b, n. 11). Desta forma, ao contrário do que ocorre com a União, nos estados e municípios não há imputação da contribuição social no cálculo do consumo, que apenas considera a contribuição social efetiva do empregador, correspondente à contribuição patronal ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores.

Ora, tal tratamento diferenciado ao conjunto dos estados e municípios parece inadequado aos autores deste estudo, uma vez que nem todos possuem fundos de previdência, e mesmo os que possuem permanecem custeando parcialmente suas aposentadorias e pensões com recursos do Tesouro estadual (além das contribuições patronais e dos servidores) ou com antecipações de receita federal (caso dos *royalties* do Rio de Janeiro). Portanto, o mais conveniente seria adotar um tratamento uniforme ou verificar efetivamente qual o custo de cada regime previdenciário. Por estes motivos, optou-se por não incluir os benefícios sociais recebidos pelos servidores inativos e seus dependentes no cálculo do consumo do governo federal (como contribuições sociais imputadas), computando-os exclusivamente como transferências às famílias.

Outra distinção em relação às contas nacionais é o fato de também se ter desconsiderado, no consumo (como contribuições efetivas), as despesas virtuais com a contribuição patronal da União para o RPPS. Esta contribuição é virtual porque os valores são contabilizados simultaneamente como despesa e receita e não saem dos cofres do Tesouro. Mais recentemente, esta contribuição (embutida no elemento

obrigações patronais) passou a ser contabilizada como despesa (e receita) intraorçamentária e, desta forma, pode ser identificada claramente e excluída da despesa de pessoal.

Por conveniência analítica, tanto as *obrigações patronais* residuais (por exemplo, a contribuição ao INSS referente a um contrato temporário da administração pública) quanto as despesas com *sentenças judiciais, indenizações e restituições, depósitos compulsórios e obrigações tributárias e contributivas* foram contabilizadas numa subclasse de consumo denominada *outros consumos*, separada dos *salários* e do *consumo intermediário*. Com isto, principalmente dado o peso e o comportamento irregular das sentenças judiciais (precatórios), pode-se verificar, por exemplo, quanto do consumo efetivamente varia por decisão de política econômica e não por contingências judiciais.

Em resumo, neste estudo o consumo do governo é menor que aquele mensurado pelo IBGE por não computar as contribuições patronais *virtuais* ao RPPS nem imputar o consumo de capital fixo e a contribuição social. A despesa com benefícios de servidores inativos e seus dependentes, como mencionado, é classificada exclusivamente na classe *transferências a famílias*, juntamente com os outros benefícios sociais pagos pelo governo, tais como os do INSS e da Lei Orgânica da Assistência Social, o Seguro-desemprego e a Bolsa Família.

Além do consumo, as despesas diretas (não financeiras) do governo também incluem a classe *despesas de capital fixo*, desmembrada nas subclasses *formação bruta de capital fixo* (FBCF) e *outras despesas de capital fixo*. Fundamentalmente, a FBCF é formada por gastos em *obras e instalações, equipamentos e material permanente* e uma pequena parcela de gastos com *material de consumo e outros serviços de terceiros*, que, segundo o IBGE, fazem parte da formação bruta de capital na medida em que estão ligados à instalação dos bens de capital ou a melhorias que elevam a vida útil dos ativos fixos existentes.

Tal definição ampla da FBCF pode ser inapropriada para uma análise mais qualificada dos impactos macroeconômicos dos investimentos públicos. Contudo, este problema não se restringe à inclusão ou não de *material de consumo e serviços de terceiros* na sua estimação. Existem gastos significativos em edificações públicas e na aquisição de aviões e outros equipamentos militares que integram as rubricas *obras e instalações e equipamento e material permanente*, respectivamente, cujos benefícios econômicos e sociais podem ser diferenciados ou mesmo questionáveis. Tal análise qualitativa pode ser uma extensão deste trabalho, mas foge dos seus objetivos mais imediatos.

A subclasse *outras despesas de capital fixo*, por sua vez, é formada fundamentalmente pelas inversões financeiras em aquisição de imóveis não vinculados a uma obra (por exemplo, os assentamentos de trabalhadores rurais), o que as diferencia da FBCF. Existe ainda uma série de outros elementos de despesa que integram o grupo contábil *inversões financeiras* (ou GND 5), mas que não foram classificados enquanto despesas de capital fixo por terem caráter predominantemente financeiro, como a *concessão de empréstimos e financiamentos* e a *constituição ou aumento de capital de empresas*. Como tais despesas normalmente não afetam o resultado primário da administração pública na metodologia adotada pela STN,

optou-se por reuni-las com as despesas de juros e amortização da dívida numa classe denominada *despesas financeiras*.

Cabe observar que as despesas de juros computadas no orçamento da União incluem apenas os juros da dívida mobiliária do Tesouro, excluindo os das operações compromissadas do Banco Central, que hoje são de expressiva relevância. Além disso, as despesas com juros da dívida são registradas no regime de caixa, diferindo do que ocorre nas contas nacionais e nos demonstrativos financeiros que utilizam o regime de competência contábil. Entretanto, é importante ter em mente que a maior parte dos gastos com juros computados no orçamento da União se refere à simples rolagem da dívida mobiliária, não constituindo de fato um pagamento aos detentores dos títulos públicos. Ou seja, trata-se dos juros apropriados à dívida, sejam eles pagos ou não.

3 METODOLOGIA DE MENSURAÇÃO DAS DESPESAS

A despesa pública pode ser mensurada nas distintas fases da execução orçamentária, que inclui, resumidamente, os atos de empenho (reserva de dotação orçamentária), liquidação (entrega da mercadoria ou conclusão do serviço) e pagamento (desembolso efetivo). Os contadores e boa parte dos órgãos de controle da administração pública, por exemplo, tendem a avaliar a despesa pelos valores empenhados em virtude de o artigo 35 da Lei nº 4.320/64 afirmar que “pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas”. Do ponto de vista econômico, entretanto, não há muito sentido em considerar uma despesa executada pelo critério de empenho, seja porque ela pode nunca ser efetivamente realizada, seja porque, entre o ato de empenho e o de liquidação (ou seja, entre a reserva de dotação orçamentária e a entrega da mercadoria ou conclusão do serviço) transcorre um período que, em alguns casos, supera vários meses e inclusive ultrapassa o limite do exercício (31 de dezembro).

Esse problema tem se tornado particularmente grave no período mais recente, podendo ser detectado pelo acúmulo dos chamados restos a pagar (RAP) não processados, que correspondem a despesas que são empenhadas em um determinado ano e chegam ao final do exercício sem terem sido sequer liquidadas.⁹ A tabela 1 mostra o forte crescimento do estoque de RAPs não processados, que pulou de R\$ 17,3 bilhões no início de 2005 para R\$ 92,2 bilhões em janeiro de 2010 (mais que quintuplicando em apenas cinco anos). Do estoque atual, R\$ 24 bilhões se referem a RAPs de exercícios anteriores a 2009, ou seja, despesas empenhadas em 2008, 2007 e 2006 (contabilizadas como tendo sido realizadas nestes anos), que até hoje não foram executadas. A este montante também se deve acrescentar outros R\$ 8 bilhões de RAPs não processados, que foram cancelados ao longo de 2009 e que, na contabilidade pública, permanecem registrados como despesas de 2008 ou 2007.

O mais importante, portanto, é perceber que o critério de competência utilizado por contadores e inclusive pelo IBGE para aferir a execução de despesas públicas tem se tornado cada vez mais inadequado, principalmente quando se está tratando de gastos com *obras e instalações* (FBCF) que levam muito tempo para serem realizadas. Note-se que, do estoque de R\$ 92,2 bilhões de RAPs não processados do início de

9. Quando a despesa é empenhada, liquidada e apenas falta ser paga, ela gera um resto a pagar processado. O RAP não processado corresponde a uma despesa que não somente não foi paga como também não foi liquidada efetivamente.

2010, cerca de R\$ 45,7 bilhões se referem a investimentos da União que foram empenhados, mas não liquidados.

TABELA 1

Estoque de restos a pagar não processados por grupo de despesa

Início do ano	Pessoal e encargos sociais	Juros e encargos da dívida	Outras despesas correntes	Investimentos	Inversões financeiras	Amortização da dívida	Total
2002	1.018,5	523,4	5.360,0	8.513,8	6.009,3	197,3	21.622,2
2003	591,7	528,2	6.360,0	4.255,7	2.036,7	742,3	14.514,6
2004	474,9	2.213,1	7.053,2	1.768,5	7.858,7	4.389,1	23.757,7
2005	602,5	177,2	7.304,3	5.525,3	2.642,6	1.070,2	17.322,2
2006	676,2	986,0	15.738,9	11.225,3	4.143,2	1.177,8	33.947,5
2007	929,4	83,5	16.294,6	14.107,9	6.975,1	357,4	38.747,8
2008	1.427,1	233,1	21.889,2	27.156,3	4.189,9	235,5	55.131,1
2009	1.460,1	25,3	25.940,4	35.573,3	4.539,0	226,9	67.765,1
2010	1.850,0	429,3	35.439,0	45.701,5	8.591,5	181,9	92.193,1

Fonte: Elaboração própria com a utilização de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi).

Obs.: Dados em valores nominais em R\$ milhões e referentes ao saldo de janeiro do ano corrente, incluindo as inscrições e reinscrições (valores dos exercícios anteriores) de restos a pagar não processados.

Ora, diante desse quadro, fica evidente o quão irreal é mensurar o gasto público pelo critério de empenho, sobretudo quando se objetiva construir séries temporais de alta frequência com o objetivo de empregá-las na pesquisa macroeconômica. Mas qual seria então o critério apropriado para mensurar as despesas do governo do ponto de vista econômico?

A princípio, a resposta a essa pergunta é: pelo critério de liquidação que, pela própria Lei nº 4.320, “consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito” (Artigo 63). Porém, existem três ressalvas a serem consideradas no momento de se decidir pela utilização dos valores liquidados.

Primeiramente, os valores liquidados que constam nos relatórios de execução orçamentária e nas consultas no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) até 2006 embutem também os RAPs não processados. Por um procedimento contábil adotado pela STN até o mencionado ano, os RAPs não processados eram liquidados virtualmente na virada de ano para fins de apropriação de toda despesa pelo critério de competência. Ou seja, os valores liquidados eram artificialmente inflados e igualados aos valores de empenho nos relatórios oficiais, exigindo um ajuste para expurgar a chamada *liquidação forçada* e evitar uma superestimativa do gasto público.¹⁰

Em segundo lugar, se a execução efetiva é medida pela liquidação, deve-se considerar não apenas os valores liquidados referentes à dotação orçamentária de cada ano, mas também as liquidações dos RAPs não processados, que na prática constituem despesas de orçamentos de anos anteriores. Ou seja, é preciso adotar uma abordagem *plurianual*, tendo em conta que os restos a pagar representam um orçamento paralelo. Do contrário, estaria-se cometendo um erro de subestimativa (e não mais de superestimativa) da despesa ao se contabilizar apenas uma parte do que efetivamente está sendo executado em cada período.

10. Ver Gobetti (2007) para uma descrição completa do problema.

Por fim, deseja-se medir a execução efetiva da despesa, faz-se necessária a realização de permanentes ajustes nos valores liquidados, descontando dos mesmos as liquidações referentes a restos a pagar processados que são posteriormente cancelados pelo governo. O cancelamento de restos a pagar processados é um fenômeno mal explicado uma vez que, teoricamente, se refere a despesas para as quais o direito do credor foi indevidamente reconhecido. Em outras palavras, trata-se de um caso em que a liquidação foi mal aplicada e, portanto, a despesa não deve ser considerada executada.

O problema que existe para a operação desse estorno de liquidação é que ele deve ser feito em relação ao ano em que a despesa (ou restos a pagar) foi liquidada. Ou seja, o cancelamento pode ocorrer no ano t , mas referir-se a liquidações realizadas em $t-1$, $t-2$ e $t-3$. A dificuldade operacional existe porque o Siafi não permite discriminar os cancelamentos por ano de liquidação, apenas por ano de empenho, os quais não necessariamente são os mesmos. No caso deste estudo, em que se está construindo séries mensais, a dificuldade é ainda maior, porque não se tem como saber o mês específico em que a liquidação em questão foi realizada.

Diante desse problema, a alternativa que se dispõe para mensurar a despesa é utilizar o critério de pagamento ou de caixa, o que inclui os desembolsos para quitação de restos a pagar, processados ou não processados. Além da operacionalização mais simples, tal método oferece um resultado final bastante próximo ao obtido com a soma das liquidações efetivas, conforme relatado por Gobetti (2007) e novamente testado para o período recente. Em outras palavras, o fluxo de pagamentos realizados pelo governo parece acompanhar de perto as liquidações efetivas e se constitui, portanto, no melhor e mais prático critério para a mensuração dos gastos do governo federal em frequência mensal. É claro que as liquidações eventualmente podem ser postergadas em função de restrições financeiras que o governo enfrenta, mas isto evidentemente afeta a mensuração da despesa tanto pelo critério de caixa quanto pela liquidação.

4 ANÁLISE PRELIMINAR DAS SÉRIES MACROECONÔMICAS DAS DESPESAS

Esta seção apresenta uma análise preliminar das séries macroeconômicas das despesas federais entre 2002 e 2009, obtidas conforme a metodologia discutida nas seções anteriores. Os valores anuais da despesa pública federal por classes e subclasses macroeconômicas estão apresentados primeiro em valores reais na tabela 2, e depois como participação percentual no produto interno bruto (PIB) na tabela 3, fornecendo uma visão complementar de sua evolução.

TABELA 2

Valores reais das despesas da União por classes e subclasses macroeconômicas

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Despesas diretas não financeiras	112.853	94.434	102.678	111.603	120.098	128.778	134.430	153.633
Consumo do governo	103.230	89.624	95.046	101.588	108.080	114.364	119.029	132.895
Salários	55.119	50.890	53.223	55.124	60.825	66.066	69.966	78.121
Consumo intermediário	34.342	26.600	27.195	28.842	28.795	31.557	31.697	33.956
Outros consumos	13.769	12.133	14.628	17.623	18.460	16.741	17.366	20.818
Despesas de capital fixo	9.623	4.810	7.632	10.015	12.018	14.414	15.401	20.737
Formação bruta de capital fixo	9.065	4.095	6.349	8.146	10.310	12.614	14.332	19.559
Outras despesas de capital	557	715	1.284	1.870	1.708	1.800	1.069	1.178
Transferências	339.194	333.317	365.514	400.184	439.426	476.555	520.748	543.005
Transferências a famílias	205.457	212.843	233.276	252.115	277.906	298.338	314.080	342.891
Benefícios dos servidores inativos e pensionistas	47.268	44.578	46.334	48.240	51.689	54.501	57.858	63.727
Outros benefícios sociais	158.190	168.265	186.942	203.875	226.217	243.837	256.222	279.165
Transferências a instituições privadas	5.931	5.479	5.313	6.339	7.926	8.124	6.647	8.294
Subsídios	2.882	3.352	2.831	3.389	4.633	4.935	3.647	5.559
Instituições privadas sem fins lucrativos	3.049	2.127	2.482	2.950	3.293	3.189	3.000	2.735
Transferências intergovernamentais	127.807	114.994	126.926	141.730	153.594	170.094	200.022	191.820
Legais e constitucionais	91.860	86.355	91.189	105.194	111.463	121.232	143.028	129.703
Voluntárias	15.555	7.364	8.852	8.016	11.027	11.988	17.208	17.492
Programas de saúde e educação	20.392	21.276	26.885	28.520	31.105	36.874	39.786	44.625
Despesas financeiras	589.779	733.126	675.883	784.315	768.217	709.151	628.242	668.263
Inversões financeiras	33.488	21.907	24.242	21.842	22.705	29.435	40.485	26.302
Juros e encargos da dívida	85.789	86.464	95.054	106.285	173.578	155.745	116.127	124.193
Amortizações da dívida	470.502	624.756	556.587	656.187	571.934	523.971	471.629	517.769
Demais despesas	1.553	1.257	1.484	1.893	1.687	2.153	1.783	1.114
Despesas da União (total)	1.043.379	1.162.134	1.145.560	1.297.995	1.329.428	1.316.638	1.285.203	1.366.015

Fonte: Elaboração própria com utilização de dados do Siga Brasil/Siafi.

Obs.: Valores em milhões de R\$ de junho de 2009, convertidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) mensal.

TABELA 3

Participação no PIB das despesas da União por classes e subclasses macroeconômicas
(Em %)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Despesas diretas não financeiras	4,92	4,08	4,15	4,35	4,41	4,37	4,27	4,90
Consumo do governo	4,49	3,87	3,84	3,96	3,97	3,88	3,78	4,24
Salários	2,39	2,20	2,15	2,15	2,23	2,24	2,22	2,49
Consumo intermediário	1,50	1,15	1,10	1,13	1,06	1,07	1,01	1,08
Outros consumos	0,60	0,52	0,59	0,68	0,68	0,57	0,55	0,66
Despesas de capital fixo	0,42	0,21	0,31	0,39	0,44	0,49	0,49	0,66
Formação bruta de capital fixo	0,40	0,18	0,26	0,32	0,38	0,43	0,46	0,63
Outras despesas de capital	0,02	0,03	0,05	0,07	0,06	0,06	0,03	0,04
Transferências	14,72	14,39	14,74	15,59	16,14	16,16	16,54	17,33
Transferências a famílias	8,92	9,20	9,41	9,82	10,21	10,12	9,98	10,94
Benefícios dos servidores inativos e pensionistas	2,05	1,92	1,87	1,88	1,90	1,85	1,84	2,03
Outros benefícios sociais	6,88	7,28	7,54	7,94	8,31	8,27	8,14	8,91
Transferências a instituições privadas	0,26	0,24	0,22	0,25	0,29	0,28	0,21	0,27
Subsídios	0,13	0,15	0,11	0,13	0,17	0,17	0,12	0,18
Instituições privadas sem fins lucrativos	0,13	0,09	0,10	0,12	0,12	0,11	0,10	0,09
Transferências intergovernamentais	5,54	4,96	5,11	5,52	5,64	5,77	6,35	6,12
Constitucionais e legais	3,97	3,72	3,67	4,09	4,09	4,11	4,54	4,14
Voluntárias	0,68	0,32	0,36	0,32	0,41	0,41	0,55	0,56
Programas de saúde e educação	0,89	0,92	1,08	1,11	1,14	1,25	1,27	1,42
Despesas financeiras	25,74	31,64	27,20	30,50	28,20	23,98	19,88	21,31
Inversões financeiras	1,46	0,95	0,98	0,85	0,84	1,00	1,28	0,84
Juros e encargos da dívida	3,70	3,74	3,82	4,14	6,37	5,26	3,67	3,96
Amortizações da dívida	20,57	26,96	22,40	25,52	20,99	17,72	14,93	16,51
Demais despesas	0,07	0,05	0,06	0,07	0,06	0,07	0,06	0,04
Despesas da União (total)	45,45	50,17	46,15	50,52	48,82	44,59	40,75	43,57

Fonte: Elaboração própria com utilização de dados do Siga Brasil/Siafi e da série do PIB mensal nominal do Banco Central, extraída em 15/01/2010 de: <<http://www4.bcb.gov.br/?SERIESTEMP>>.

A partir da leitura dessas tabelas, pode-se apontar alguns fatos estilizados relacionados às despesas da União.

1. Das classes macroeconômicas de despesa, as *despesas de capital fixo* foram as que mais cresceram em termos reais de 2002 a 2009 (115,5%). O destaque aqui é para o comportamento da *formação bruta de capital fixo*, que, após brusca queda no ano de 2003 (caiu para menos da metade do valor de 2002 durante o ajuste fiscal no início do governo Lula), vem desde então crescendo a uma taxa

de aproximadamente 30% ao ano. Contudo, as magnitudes das despesas de capital fixo ainda são muito pequenas, alcançando somente 0,66% do PIB e 3% da despesa não financeira no ano de 2010.¹¹

2. Em variação absoluta, entretanto, foram as *transferências a famílias* que mais se expandiram de 2002 a 2009. Estas despesas respondem por mais da metade da ampliação das despesas não financeiras no período (R\$ 137,4 bilhões do crescimento total de R\$ 244,1 bilhões nas despesas não financeiras), ou quase quatro quintos do aumento na participação das despesas não financeiras no PIB (as transferências a famílias aumentaram 2,02% no PIB, enquanto o agregado das despesas não financeiras cresceu 2,56%).
3. As *transferências a famílias* incluem, conceitualmente, os pagamentos realizados a servidores inativos, mas é entre os *outros benefícios sociais* (previdenciários e assistenciais) que esta despesa mais tem crescido (aumentando sua participação no PIB em 2,03%), puxada pelos aumentos reais do salário mínimo, que serve de piso para mais da metade deles, e pelos programas sociais de transferência de renda.
4. As *transferências intergovernamentais* da União para as Unidades da Federação e municípios cresceram significativamente (um crescimento real de 50,1% no período de 2002 a 2009), variação esta que somente não foi maior porque a crise econômica impactou negativamente a arrecadação tributária e os repasses legais e constitucionais a ela vinculados, produzindo uma queda real de 2008 para 2009 (-4,1%).
5. Um dos principais fatores por trás da expansão das *transferências intergovernamentais* são os repasses vinculados a *programas de saúde e educação*, que cresceram 118,8% em sete anos. Isto se explica principalmente pelo financiamento do Sistema Único de Saúde, que absorve recursos crescentes por intermédio de fundos estaduais e municipais.
6. As *transferências a instituições privadas* por meio de subsídios ou convênios têm crescido em termos reais, mas acompanham o crescimento do PIB e são pouco expressivas no montante da despesa.
7. O consumo do governo cresceu 28,7% em valores reais de 2002 a 2009, mas em proporção do PIB chegou a apresentar um pequeno recuo de 4,49% para 4,24%, sendo que, de 2003 a 2008, permaneceu estabilizado em torno de 3,88% do PIB em média. Portanto, o ano de 2009, seja pela expansão do gasto, seja pela estagnação do PIB, marca o retorno do consumo ao nível de 2002.
8. Abrindo o consumo por subclasse, verifica-se que ele cresceu de 2002 a 2009 por influência dos *salários* e das obrigações que compõem os *outros consumos* (principalmente o pagamento de sentenças judiciais). Entretanto, o *consumo intermediário*, que representa o gasto com compra de bens e serviços (*custeio da máquina*, propriamente dito), permaneceu estagnado em valores reais e caiu em proporção do PIB durante boa parte do período analisado.

11. Lembrando que essa classe reúne apenas as aplicações diretas e não as transferências de capital para estados e municípios.

9. Em grande medida, a estabilidade do *consumo intermediário* (custeio) se explica pela descentralização de serviços nas áreas de educação e, principalmente, de saúde, como se constata ao se observar o crescimento das transferências intergovernamentais a programas. Ou seja, em vez de gastar o recurso diretamente, o governo federal repassa os recursos a estados e municípios. É nestas esferas que ele se concretiza em consumo, sendo necessário analisá-lo de modo consolidado (na administração pública como um todo) para se ter uma visão mais acurada do que efetivamente está ocorrendo.
10. Do lado das despesas financeiras, vale observar que as despesas com juros e amortizações da dívida estão, em proporção do PIB, abaixo do patamar de 2002, ainda que tenham crescido em 2009 após um período de quedas progressivas desde 2006.¹² As *inversões financeiras* (empréstimos, principalmente) também estão abaixo do patamar de 2002, muito embora tenham apresentado elevação em 2007 e 2008, recuando novamente em 2009.

Algumas dessas principais tendências das despesas da União podem ser visualizadas de maneira mais clara na figura 2, que mostra séries com a média móvel de 12 meses da participação das despesas no PIB. Fica visível o progressivo avanço das transferências intergovernamentais e às famílias (outros benefícios sociais), assim como a relativa estabilidade recente do consumo intermediário.

De modo geral, o quadro das despesas apresentado sugere que o governo federal está consolidando um padrão de intervenção que o caracteriza cada vez mais como canalizador ou redistribuidor de recursos e menos como provedor direto de serviços públicos. Basta notar que, em média, 78% das *despesas não financeiras* correspondem a transferências da União, principalmente para outras esferas de governo e para as famílias, e que estas despesas foram as que mais cresceram (em termos de participação no PIB) no período de 2002 a 2009. As despesas diretas (de consumo e capital fixo) representam apenas 22% das despesas não financeiras e, no agregado, mantiveram sua participação no PIB relativamente constante. Tal quadro indica que, ao contrário do que parece ser o senso comum, o grau de descentralização do gasto público federal é bastante elevado, seja porque a legislação assim o determina, seja porque as políticas públicas apontam cada vez mais nesta direção.

12. Ressalte-se que o dado aqui informado reflete apenas o custo da dívida mobiliária em poder do Tesouro, que exclui os títulos utilizados pelo Banco Central para operacionalização da política monetária, que têm aumentado de volume nos anos recentes.

FIGURA 2

Média móvel de 12 meses da participação no PIB das despesas da União por subclasses macroeconômicas selecionadas (Em %)



Fonte: Elaboração própria com utilização de dados do Siga Brasil/Siafi e da série do PIB mensal nominal do Banco Central, extraída em 25/01/2010 de: <<http://www4.bcb.gov.br/?SERIESTEMP>>.

Nesse contexto, a crítica à centralização da carga tributária nas mãos da União parece perder um pouco o sentido. De acordo com as estimativas da Receita Federal (SRFB, 2008), cerca de 70% da carga tributária no Brasil é arrecadada pela União, mas o montante equivalente a 75% deste valor é revertido em transferências monetárias, ou para outras esferas da Federação, ou para a sociedade e as empresas.¹³ Isto significa que o governo federal tem um importante papel na redistribuição federativa e social de parte considerável da renda nacional. Se ele é bem-sucedido ou não em tornar a distribuição de renda mais equitativa constitui outra discussão, que não se fará no âmbito deste texto, até porque isto requer outra abordagem analítica e metodológica.

13. A maior parte das despesas financeiras também se constitui de transferências do setor público para o setor privado, seja sob a forma de empréstimos ou de pagamento de juros.

Do ponto de vista macro e federativo, entretanto, é importante constatar que o governo federal tem se tornado cada vez mais um transferidor de recursos e gestor dos programas, enquanto as Unidades da Federação e municípios são cada vez mais os executores dos serviços públicos, excetuando-se o caso do ensino superior, que permanece predominantemente nas mãos da União e consome considerável soma de recursos.

Os dados também parecem indicar a necessidade de qualificar tanto a crítica quanto a defesa que se faz da política fiscal do governo federal e da evolução do gasto público na esfera federal. Do lado dos críticos, parece inapropriado o uso do substantivo *gastança* para designar o aumento da despesa pública, principalmente quando – no imaginário popular – tal palavra está associada ao custeio (aqui denominado *consumo intermediário*) do governo, que, como se viu, está estabilizado (ou em queda) em proporção do PIB.

Por outro lado, pode-se afirmar que uma das principais razões para a queda da despesa de consumo intermediário (ou custeio) é exatamente o fato de o governo federal ter deixado de executar ou contratar diretamente determinados serviços públicos nas áreas de saúde e educação (principalmente o financiamento do Sistema Único de Saúde), transferindo responsabilidades e recursos aos estados e municípios. Isto fica bastante claro na tabela 4, que divide o consumo intermediário, bem como as transferências correntes intergovernamentais, em duas partes: saúde e educação numa coluna, e as demais funções orçamentárias na outra.

Observa-se na tabela que o consumo intermediário em saúde e educação foi reduzido de 2002 a 2005, simultaneamente à ampliação das transferências intergovernamentais vinculadas a programas nestas áreas. Por sua vez, o consumo intermediário nas demais áreas de atuação do governo teve uma queda apenas conjuntural em 2003 e 2004, durante o ajuste fiscal promovido no início do governo Lula.

Desnecessário é afirmar que, por si só, esse dado não revela nada de negativo na dinâmica do gasto de custeio. É natural – e até certo ponto desejável – que determinados gastos de consumo sejam ampliados à medida que o governo faça investimentos ou se dedique à gestão dos programas que estão se expandindo. Não obstante, conclusões nesta direção exigem um estudo mais aprofundado, que foge aos objetivos desta análise, de caráter apenas preliminar. O ponto que se deseja assinalar é somente que a expansão das transferências para programas de saúde e educação apresentam uma relação bastante estreita (de substituição, por assim dizer) com o consumo intermediário (custeio) do governo.

De modo semelhante, espera-se que os salários sejam contidos por meio da descentralização, uma vez que o número de servidores requeridos para a gestão de programas de saúde e educação é bem menor que os envolvidos na execução. Contudo, os gastos salariais da União voltaram a crescer significativamente no período recente de desaceleração econômica, seja em valores reais, seja em proporção do PIB, o que também requer uma investigação mais aprofundada.

TABELA 4

Valores reais das despesas de consumo intermediário e transferências correntes intergovernamentais (voluntárias e a programas de saúde e educação) por função

Ano	Transferências correntes intergovernamentais					
	Consumo intermediário		Voluntárias		Programas de saúde e educação	
	Saúde e educação	Outras funções	Saúde e educação	Outras funções	Saúde e educação	Outras funções
2002	14.517	19.826	1.442	4.326	20.392	0
2003	11.972	14.628	1.139	2.919	21.276	0
2004	9.503	17.692	1.584	2.307	26.885	0
2005	9.245	19.597	1.957	2.631	28.520	0
2006	9.537	19.258	2.336	2.673	31.105	0
2007	10.617	20.940	1.701	2.733	36.874	0
2008	10.998	20.699	1.339	3.916	39.786	0
2009	11.789	22.167	1.285	4.693	44.625	0

Fonte: Elaboração própria com utilização de dados do Siga Brasil/Siafi.

Obs.: São consideradas apenas as despesas correntes (GND 3), em milhões de R\$, de junho de 2009, convertidas pelo IPCA.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto buscou discutir alguns conceitos metodológicos e desenvolver uma metodologia de classificação macroeconômica das despesas públicas, traduzindo a linguagem dos manuais de contabilidade pública para a linguagem das contas nacionais. Tal metodologia foi aplicada na estimação de séries em frequência mensal (hoje inexistentes) do consumo, das despesas de capital e das diversas transferências realizadas pelo governo federal – matéria-prima fundamental para análises descritivas mais qualificadas da despesa pública ou de estudos aplicados no campo macroeconômico (como a abordagem econométrica dos multiplicadores fiscais).

As análises preliminares efetuadas permitem distinguir duas tendências importantes na evolução do gasto federal: o peso crescente das transferências, seja para famílias, seja para outros níveis de governo; e a estabilização do consumo intermediário do governo em face do processo de descentralização de serviços públicos, principalmente nas áreas de saúde e educação. Um diagnóstico mais detalhado destas tendências, entretanto, dependeria de uma análise dos gastos ao nível de subelemento de despesa, o que será possível no futuro próximo a partir dos dados já extraídos do Siafi para este trabalho.

É importante ressaltar que este trabalho metodológico faz parte de um projeto mais amplo de construção de um banco de dados das finanças públicas no âmbito da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.¹⁴ Dado o caráter polêmico que cerca o debate sobre as finanças públicas no Brasil, é fundamental ter-se como ponto de partida uma base informacional segura e de qualidade, assentada em metodologias internacionais, que sirva para discussões mais objetivas sobre o tema.

14. Entre os objetivos desse projeto estão: a ampliação da metodologia para as esferas subnacionais (consolidação das contas do setor público), a permanente atualização das séries e a realização de estudos mais desagregados (abrindo os gastos por função ou programa, por exemplo).

Cabe, entretanto, tecer algumas considerações em relação ao uso dessas séries em trabalhos empíricos. A opção metodológica deste estudo foi adotar uma classificação macroeconômica próxima daquela utilizada pelo IBGE no Sistema de Contas Nacionais (SCN).¹⁵ Sendo assim, permanecem válidas algumas advertências normalmente realizadas sobre o uso das séries das contas econômicas da administração pública do SCN nas análises do consumo, da produção e da produtividade da administração pública.

Deve-se esclarecer que a metodologia de mensuração da produção não mercantil da administração pública baseia-se em duas convenções: a administração pública consome todos os serviços que ela mesma produz (consumo final) – sejam estes serviços oferecidos para o benefício da sociedade como um todo (serviços coletivos) ou para o benefício das famílias individualmente (serviços individuais) –, e esta produção é valorada pelos seus custos (despesas). É a partir destas convenções do SCN que se torna possível estabelecer relações diretas entre despesas governamentais, consumo final e produção da administração pública.

As recomendações internacionais, entretanto, são de se incluírem no consumo final *efetivo* da administração pública apenas as despesas com os serviços coletivos (administração e segurança pública, por exemplo). Os serviços individuais (principalmente educação e saúde públicas), por sua vez, são considerados consumo *efetivo* das famílias e devem ser registrados como transferências sociais em espécie para as famílias, e não consumo intermediário do governo.¹⁶

Dessa maneira, é incorreto considerar que todas as despesas com a compra de bens e serviços pela administração pública (excluídas as despesas de capital fixo) façam parte do seu consumo intermediário, pois se estaria superestimando-o. O indicado é deduzir as transferências sociais em espécie, cuja identificação é de difícil operacionalização. Contudo, a superestimação não é grande quando se tem em conta a administração pública federal, o que torna este problema menos grave na análise deste estudo.¹⁷

O problema maior diz respeito ao uso das séries apresentadas aqui (e das séries do SCN) em estudos sobre a produção e a produtividade da administração pública. Há um consenso na literatura internacional de que a abordagem dos insumos (produção = custos) não capta as complexidades do setor público, sendo insuficiente para a mensuração da sua produção e muitas vezes conduzindo a vários equívocos de interpretação. No anexo 3, detalham-se as diferenças de mensuração da produção no setor privado e público pelos critérios do SCN.

Essas especificidades fazem grande diferença na interpretação da produção da administração pública. No caso de uma empresa do setor privado, o crescimento

15. Muito embora haja algumas distinções em relação à metodologia do IBGE como a mensuração das despesas pelo critério de caixa (e não de competência), a não inclusão da contribuição patronal virtual e a não imputação do consumo de capital fixo e das contribuições sociais no consumo do governo, entre outras.

16. Os bens e serviços individuais são aqueles que podem ser comprados no mercado ou para os quais é possível identificar quem recebe cada bem ou serviço.

17. Na prática, o IBGE considera serviços individuais (que não entram no cálculo do consumo intermediário) somente as despesas com os pagamentos diretos de serviços médicos pelo SUS. A maior parte destas despesas é realizada por meio de transferências do Fundo Nacional de Saúde (FNS) para os Fundos Estaduais e Municipais de Saúde, que foram contabilizadas como transferências intergovernamentais a programas de saúde e educação. Ou seja, os responsáveis pela execução desta despesa são principalmente os estados e municípios (e não a União).

(real) da produção significa que houve aumento na quantidade de bens e serviços produzidos e vendidos no mercado.¹⁸ *Grosso modo*, o aumento do valor adicionado da empresa significa que a receita com a venda de bens e serviços cresceu acima dos custos com bens e serviços utilizados durante o processo produtivo.

Como se pode interpretar o aumento (real) da produção e do valor adicionado da administração pública federal tal qual mensurado pela abordagem dos insumos nas contas nacionais? O aumento da produção nada mais é que o aumento dos próprios custos da administração pública, isto é, das despesas com o consumo intermediário e de capital fixo, com salários e com o déficit da previdência do servidor federal (com algumas simplificações). Por sua vez, o aumento do valor adicionado significa que houve elevação dos salários dos servidores ativos e/ou do déficit da previdência.¹⁹ A elevação destas despesas (custos) necessariamente faz crescer a produção e o valor adicionado da administração pública, estando ou não vinculadas a uma maior e/ou melhor oferta dos serviços públicos.

Fica visível a insuficiência da abordagem dos insumos para captar as complexidades do setor público. Isto é ainda mais evidente na análise da produtividade. A medida de produtividade do trabalho mais comumente utilizada corresponde à razão entre o que foi produzido – deduzidos os custos operacionais – e o número de ocupados envolvidos na atividade econômica. Na administração pública federal, esta medida de produtividade pode ser expressa como:

$$p = \frac{val_{pub}}{n} \cong \frac{w}{n} + \frac{dp}{n}$$

sendo val_{pub} o valor adicionado líquido da administração pública no SCN, n o número de servidores ativos, w os salários dos servidores e dp o déficit do regime de previdência do servidor federal. Como interpretar o crescimento desta medida de produtividade? Ele significa que houve aumento do salário médio dos servidores e/ou do déficit médio (por servidor ativo) da previdência do servidor federal, que correspondem ao primeiro e segundo termos ao lado direito da expressão, respectivamente.

No primeiro caso, é possível estabelecer alguma relação entre salário e esforço/produtividade, na linha dos modelos de salário-eficiência, ou mesmo argumentar que os salários mais altos estejam atraindo trabalhadores com maior potencial produtivo e, por conseguinte, aumentando a produtividade do trabalho no setor público. Mas as informações sobre o salário médio do servidor ativo são claramente insuficientes para se fazer tais aferições. Entretanto, é improvável que se possa estabelecer qualquer relação entre a produtividade e o déficit médio da previdência.

Em resumo, as séries apresentadas neste trabalho podem viabilizar estudos mais qualificados sobre a evolução e composição da despesa pública. Contudo, seu uso para outras finalidades deve ser feito com cautela, uma vez que as séries referenciadas na metodologia do SCN se baseiam na abordagem dos insumos (produção = custos), que, como se viu, não capta as complexidades do setor público e pode induzir a vários equívocos de interpretação.

18. Excluindo-se, por simplicidade, a possibilidade de acumulação de estoques.

19. Ver as expressões 3 e 4 no anexo 3.

De fato, há certo consenso na literatura internacional sobre a necessidade de aprimoramento da mensuração da produção e da produtividade do setor público, segundo o qual a abordagem dos insumos deve ser complementada por uma abordagem fundamentada em medidas diretas da produção, que considere os resultados das despesas em serviços públicos (por exemplo, indicadores sobre o número de pacientes atendidos, crianças na escola, qualidade do ensino etc.). Todavia, ainda se está distante de desenvolver medidas apropriadas e com ampla cobertura que viabilizem uma mensuração adequada da produção do setor público, em função das complexidades envolvidas e dificuldades de operacionalização. Este texto de discussão também procura contribuir neste caminho, discutindo conceitos e suscitando reflexões sobre mudanças e aprimoramentos metodológicos.

ANEXO 1

PROCEDIMENTOS DE CLASSIFICAÇÃO DAS DESPESAS PELA ÓTICA MACROECONÔMICA

Os dados da despesa orçamentária do governo federal são provenientes do Siga Brasil/Siafi e mensurados pelo critério de caixa (soma dos pagamentos do exercício corrente e dos restos a pagar).²⁰ O Siga Brasil é um sistema de informações disponibilizado pelo Senado e alimentado por dados do Siafi. A opção de coletar os dados no Siga Brasil, e não diretamente do Siafi gerencial, se explica pelo fato de o primeiro manter armazenados em seu sistema informações desde 2001 (apesar de não disponibilizar os pagamentos de restos a pagar daquele ano), enquanto o segundo, apenas desde 2004. A extração de dados anteriores a 2004 diretamente do Siafi exigiria procedimentos especiais que não estavam ao alcance dos pesquisadores no momento.

As informações do Siga Brasil foram transpostas para o pacote estatístico Statistical Package for the Social Sciences (SPSS), formando uma base de dados com frequência mensal no período de janeiro de 2002 a dezembro de 2009, no qual foram realizados alguns ajustes. Entre os principais, pode-se destacar: *i*) exclusão das operações intraorçamentárias; *ii*) dedução dos valores da contribuição patronal *virtual* (meramente contábil); *iii*) ajuste das séries mensais do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) no período de janeiro de 2007 a fevereiro de 2008, com a utilização de informações disponíveis da STN;²¹ *iv*) acréscimo, no valor de R\$ 16.579,38 milhões, no pagamento de aposentadorias e pensões do INSS de dezembro de 2008;²² e *v*) transferência de R\$ 11.940,45 milhões de aposentadorias e pensões do INSS, contabilizados no Siafi em janeiro de 2010, para o mês de dezembro de 2009.²³

Uma vez realizados os ajustes na base de dados, foram aplicados os critérios de classificação das despesas pela ótica macroeconômica. Conforme explicitado na seção 2, a principal peça da metodologia de classificação macroeconômica adotada neste trabalho é o *elemento de despesa*, enquanto o enquadramento por *grupo de despesa* e a *modalidade de aplicação* (e até mesmo o *programa* e a *ação*) são importantes complementos. A metodologia de classificação da despesa se baseou em três procedimentos básicos. Primeiramente, foram estabelecidas restrições, por meio da especificação de modalidades e grupos de despesas mostrados no quadro 1, para cada uma das possíveis classes e subclasses macroeconômicas. O procedimento seguinte foi distribuir as despesas pelas subclasses macroeconômicas conforme os critérios apresentados no quadro 2. Estes critérios são baseados fundamentalmente no elemento de despesa e, em dois casos especiais, no programa e na ação.

20. Disponíveis em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil>.

21. Uma vez que essas despesas foram contabilizadas no Siafi somente nos meses de setembro de 2007 a fevereiro de 2008, o ajuste apenas modificou a composição das despesas no período, sem alterar o montante total.

22. Houve um erro no Siafi – essas despesas foram contabilizadas como R\$ 11.713,86 milhões de restos a pagar pagos em fevereiro de 2009 (deduzidos da base de dados deste estudo), e o restante, como restos a pagar processados cancelados ao longo do ano.

23. Até o final de 2009, os pagamentos de aposentadorias e pensões do INSS eram contabilizados no mês corrente, muito embora fossem realizados apenas no início do mês seguinte. Desde então, a contabilidade governamental corrigiu este problema. O ajuste realizado na base de dados teve como objetivo apenas manter a comparabilidade da série, optando-se por transferir os restos a pagar processados pagos no início de janeiro de 2010 no programa Previdência Social Básica para o mês de dezembro de 2009.

A opção metodológica deste estudo foi incluir as despesas do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) na subclasse *transferências intergovernamentais – legais e constitucionais* (4.1). Contabilmente, estas despesas são registradas como aplicação direta do governo federal, mas representam um subsídio às despesas do Distrito Federal (sobretudo com pessoal) e, como tal, devem ser imputadas à esfera subnacional. Tais despesas foram identificadas por meio das ações relacionadas ao FCDF nos programas *operações especiais – transferências constitucionais e as decorrentes de legislação específica* (0903) e *operações especiais – outras transferências* (0904).²⁴ As despesas da subclasse *transferências intergovernamentais – programas de saúde e educação*, por sua vez, também foram identificadas por intermédio das ações ligadas aos principais programas de saúde e educação.²⁵

QUADRO 1

Restrições de grupos e modalidades de despesa por subclasses macroeconômicas

Classe	Subclasse	Grupo de despesa	Modalidade de despesa
1. Consumo do governo	1.1. Salários	Pessoal e encargos sociais (1) e outras despesas correntes ¹ (3)	Aplicações diretas (90)
	1.2. Consumo intermediário (ou custeio)	Outras despesas correntes (3)	Aplicações diretas (90)
	1.3. Outros consumos	Pessoal e encargos sociais (1) e outras despesas correntes (3)	Aplicações diretas (90)
2. Despesas de capital fixo	2.1. Formação bruta de capital fixo	Investimentos (4)	Aplicações diretas (90)
	2.2. Outras despesas de capital fixo	Inversões financeiras (5)	Aplicações diretas (90)
3. Transferências a famílias	3.1. Benefícios dos servidores inativos e pensionistas	Pessoal e encargos sociais (1)	Aplicações diretas (90)
	3.2. Outros benefícios sociais	Outras despesas correntes (3)	Aplicações diretas (90)
4. Transferências a instituições privadas	4.1. Subsídios	Outras despesas correntes (3)	Aplicações diretas (90)
	4.2. Transferências a instituições sem fins lucrativos	Outras despesas correntes (3) e investimentos (4)	Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos (50)
5. Transferências intergovernamentais	5.1. Transferências legais e constitucionais	Outras despesas correntes (3) e investimentos (4)	Transferências a estados e ao Distrito Federal (30) e transferências a municípios (40)
	5.2. Transferências voluntárias	Outras despesas correntes (3) e investimentos (4)	Transferências a estados e ao Distrito Federal (30) e transferências a municípios (40)
	5.3. Transferência a programas de saúde e educação	Outras despesas correntes (3) e investimentos (4)	Transferências a estados e ao Distrito Federal (30) e transferências a municípios (40)
6. Despesas financeiras	6.1. Inversões financeiras	Inversões financeiras (5)	Aplicações diretas (90)
	6.2. Juros e encargos da dívida	Juros e encargos da dívida (2)	Aplicações diretas (90)
	6.3. Amortizações da dívida	Amortização da dívida (6)	Aplicações diretas (90)

Nota: ¹ A subclasse salários inclui os seguintes elementos de despesa, contabilizados como outras despesas correntes: auxílio-alimentação, auxílio-transporte, auxílio-fardamento e contratação por tempo determinado.

24. Devido à inclusão das despesas do FCDF, a subclasse *transferências intergovernamentais – legais e constitucionais* passou a contar com uma parcela de despesas contabilizadas na modalidade *aplicação direta* e no grupo de despesa *pessoal e encargos sociais*. Na prática, esta subclasse é composta pelas despesas do FCDF e pelo elemento *distribuição constitucional ou legal de receitas*, que agrega as seguintes transferências: FPE, FPM, Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), FUNDEF/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros (IOF), *royalties* – Itaipu, Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), salário-educação, Lei Kandir, *royalties* – energia elétrica, *royalties* – recursos minerais, *royalties* – petróleo, Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) e Fundo de Apoio às Exportações (FEX).

25. As ações ligadas aos programas de saúde e educação englobam: prevenção à AIDS, SUS, Piso de Atenção Básica (PAB), saúde da família, vigilância em saúde, assistência farmacêutica e Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu); complemento ao FUNDEF, alimentação escolar, dinheiro direto na escola e transporte escolar.

Dessa maneira, a classificação macroeconômica depende não apenas dos critérios de distribuição dos elementos de despesa (e do programa/ação, nos dois casos especiais), mas também das restrições por grupos e modalidades de despesa. Isto faz com que exista um resíduo ainda não classificado.²⁶ O terceiro procedimento da classificação, por conseguinte, é a distribuição do resíduo da maneira a seguir.

A parcela do resíduo nas modalidades *transferências a municípios* (30) e *transferências a estados e ao Distrito Federal* (40) foi classificada como *transferências intergovernamentais – voluntárias* (5.2), ou, quando se refere a despesas vinculadas aos programas de saúde e educação, como *transferências intergovernamentais – programas de saúde e educação* (5.3).

A parte do resíduo na modalidade *transferências a instituições privadas sem fins lucrativos* (50) foi alocada na subclasse *transferências a instituições privadas – instituições sem fins lucrativos* (4.2).

O resíduo na modalidade *aplicações diretas* (90) e no grupo de despesas *investimentos* (4) foi classificado na subclasse *formação bruta de capital fixo* (2.1).

O restante foi alocado na classe *demais despesas* (7), tratando-se principalmente de despesas na modalidade *transferências ao exterior* (80).

26. Em alguns casos, há correspondência direta entre os critérios de distribuição dos elementos e as restrições de grupo e modalidade de despesa, inexistindo o resíduo. Por exemplo, os elementos do quadro 1 que formam a subclasse *outras despesas de capital fixo* (2.2) e as classes relacionadas às despesas financeiras (6.1, 6.2 e 6.3) sempre são contabilizados como aplicações diretas nos respectivos grupos de despesa do quadro 1, atendendo às restrições de grupo e modalidade. No caso mais geral, contudo, não há esta correspondência direta.

QUADRO 2

Critérios de distribuição dos elementos de despesa por classes e subclasses macroeconômicas

Código	Classificação macroeconômica Elemento de despesa	1. Consumo			2. Despesas de capital fixo		3. Transferências a famílias		4. Transferências a instituições privadas	
		1.1. Salários	1.2. Intermediário	3.1. Outros	2.1. FBCF	2.2. Outras	3.1. Benefícios dos servidores inativos e pensionistas	3.2. Outros benefícios sociais	4.1. Subsídios	4.2. Instituições privadas sem fins lucrativos (IPFSL)
1	Aposentadorias e reformas ¹						x	x		
3	Pensões ¹						x	x		
4	Contratação por tempo determinado	x								
5	Outros benefícios previdenciários							x		
6	Benefício mensal ao deficiente e ao idoso							x		
7	Contribuição a entidades fechadas de previdência			x						
8	Outros benefícios assistenciais ¹						x	x		
9	Salário-família ¹						x	x		
10	Outros benefícios de natureza social							x		
11	Vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil	x								
12	Vencimentos e vantagens fixas – pessoal militar	x								
13	Obrigações patronais			x						
14	Diárias – civil		X							
15	Diárias – militar		X							
16	Outras despesas variáveis – pessoal civil	x								
17	Outras despesas variáveis – pessoal militar	x								
18	Auxílio financeiro a estudantes							x		
19	Auxílio-fardamento	x								
20	Auxílio financeiro a pesquisadores							x		
21	Juros sobre a dívida por contrato									
22	Outros encargos sobre a dívida por contrato									
23	Juros, deságios e descontos da dívida mobiliária									
24	Outros encargos sobre a dívida mobiliária									
27	Encargos pela honra de avais, garantias, seguros e similares									
28	Remuneração de cotas de fundos autárquicos									
30	Material de consumo		X							
31	Premiações culturais, artísticas, científicas, desportivas e outras		X							
32	Material de distribuição gratuita		X							
33	Passagens e despesas com locomoção		X							
34	Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceiros	x								
35	Serviços de consultoria		X							
36	Outros serviços de terceiros – pessoa física		X							
37	Locação de mão-de-obra		X							
38	Arrendamento mercantil		X							
39	Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica		X							

QUADRO 2
(continuação)

Código	Classificação macroeconômica Elemento de despesa	5. Transferências intergovernamentais			6. Despesas financeiras			7. Demais despesas
		5.1. Legais e constitucionais	5.2. Voluntárias	5.3. Programas de saúde e educação	6.1. Inversões financeiras	6.2. Juros e encargos da dívida	6.3. Amortizações da dívida	
1	Aposentadorias e reformas ¹							
3	Pensões ¹							
4	Contratação por tempo determinado							
5	Outros benefícios previdenciários							
6	Benefício mensal ao deficiente e ao idoso							
7	Contribuição a entidades fechadas de previdência							
8	Outros benefícios assistenciais ¹							
9	Salário-família ¹							
10	Outros benefícios de natureza social							
11	Vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil							
12	Vencimentos e vantagens fixas – pessoal militar							
13	Obrigações patronais							
14	Diárias – civil							
15	Diárias – militar							
16	Outras despesas variáveis – pessoal civil							
17	Outras despesas variáveis – pessoal militar							
18	Auxílio financeiro a estudantes							
19	Auxílio-fardamento							
20	Auxílio financeiro a pesquisadores							
21	Juros sobre a dívida por contrato					x		
22	Outros encargos sobre a dívida por contrato					x		
23	Juros, deságios e descontos da dívida mobiliária					x		
24	Outros encargos sobre a dívida mobiliária					x		
27	Encargos pela honra de avais, garantias, seguros e similares							x
28	Remuneração de cotas de fundos autárquicos							x
30	Material de consumo							
31	Premiações culturais, artísticas, científicas, desportivas e outras							
32	Material de distribuição gratuita							
33	Passagens e despesas com locomoção							
34	Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceiros							
35	Serviços de consultoria							
36	Outros serviços de terceiros – pessoa física							
37	Locação de mão-de-obra							
38	Arrendamento mercantil							
39	Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica							

QUADRO 2

(continuação)

Código	Classificação macroeconômica Elemento de despesa	1. Consumo			2. Despesas de capital fixo		3. Transferências a famílias		4. Transferências a instituições privadas	
		1.1. Salários	1.2. Intermediário	3.1. Outros	2.1. FBCF	2.2. Outras	3.1. Benefícios dos servidores inativos e pensionistas	3.2. Outros benefícios sociais	4.1. Subsídios	4.2. IPSFL
41	Contribuições ²									x
42	Auxílios ²									x
43	Subvenções sociais									x
45	Equalização de preços e taxas								x	
46	Auxílio-alimentação	x								
47	Obrigações tributárias e contributivas			x						
48	Outros auxílios financeiros a pessoas físicas							x		
49	Auxílio-transporte	x								
51	Obras e instalações				x					
52	Equipamentos e material permanente				x					
61	Aquisição de imóveis ³				x	x				
62	Aquisição de produtos para revenda									
63	Aquisição de títulos de crédito									
64	Aquisição de títulos representativos de capital já integralizado									
65	Constituição ou aumento de capital de empresas									
66	Concessão de empréstimos e financiamentos									
67	Depósitos compulsórios			x						
71	Principal da dívida contratual resgatado									
72	Principal da dívida mobiliária resgatado									
73	Correção monetária ou cambial da dívida contratual resgatada									
74	Correção monetária ou cambial da dívida mobiliária resgatada									
75	Correção monetária da dívida de operações de crédito por antecipação da receita									
76	Principal corrigido da dívida mobiliária refinanciado									
77	Principal corrigido da dívida contratual refinanciado									
81	Distribuição constitucional ou legal de receitas									
91	Sentenças judiciais ⁴			x	x	x				
92	Despesas de exercícios anteriores ⁵	x	X		x	x				
93	Indenizações e restituições ⁴			x	x	x				
94	Indenizações e restituições trabalhistas			x						
95	Indenização pela execução de trabalhos de campo			x						
96	Ressarcimento de despesas de pessoal requisitado	x								

QUADRO 2

(continuação)

Código	Classificação macroeconômica Elemento de despesa	5. Transferências intergovernamentais			6. Despesas financeiras			7. Demais despesas
		5.1. Legais e constitucionais	5.2. Voluntárias	5.3. Programas de saúde e educação	6.1. Inversões financeiras	6.2. Juros e encargos da dívida	6.3. Amortizações da dívida	
41	Contribuições ²		x	x				
42	Auxílios ²		x	x				
43	Subvenções sociais							
45	Equalização de preços e taxas							
46	Auxílio-alimentação							
47	Obrigações tributárias e contributivas							
48	Outros auxílios financeiros a pessoas físicas							
49	Auxílio-transporte							
51	Obras e instalações							
52	Equipamentos e material permanente							
61	Aquisição de imóveis ³							
62	Aquisição de produtos para revenda				x			
63	Aquisição de títulos de crédito				x			
64	Aquisição de títulos representativos de capital já integralizado				x			
65	Constituição ou aumento de capital de empresas				x			
66	Concessão de empréstimos e financiamentos				x			
67	Depósitos compulsórios							
71	Principal da dívida contratual resgatado						x	
72	Principal da dívida mobiliária resgatado						x	
73	Correção monetária ou cambial da dívida contratual resgatada						x	
74	Correção monetária ou cambial da dívida mobiliária resgatada						x	
75	Correção monetária da dívida de operações de crédito por antecipação da receita						x	
76	Principal corrigido da dívida mobiliária refinanciado						x	
77	Principal corrigido da dívida contratual refinanciado						x	
81	Distribuição constitucional ou legal de receitas	x						
91	Sentenças judiciais ⁴							
92	Despesas de exercícios anteriores ⁵						x	
93	Indenizações e restituições ⁴							
94	Indenizações e restituições trabalhistas							
95	Indenização pela execução de trabalhos de campo							
96	Ressarcimento de despesas de pessoal requisitado							

Notas: ¹ Alocadas na subclasse 3.1 se estiverem no grupo de despesa *peçoal e encargos sociais*, e na subclasse 3.2 caso contrário.

² Alocadas em 4.2 se a modalidade for *transferências a instituições privadas sem fins lucrativos*, ou 5.2 e 5.3 (para programa de saúde e educação) se for *transferências a estados ou municípios*.

³ Classificada como 2.1 se o grupo de despesa for *investimentos*, ou 2.2 se for *inversões financeiras*.

⁴ Classificadas conforme o grupo de despesa, sendo 1.3 para *peçoal e encargos sociais* ou *outras despesas correntes*, 2.1 para *investimentos*, e 2.2 para *inversões financeiras*.

⁵ De acordo com o grupo de despesa, foi classificada em 1.1 para *peçoal e encargos sociais*, 1.2 para *outras despesas correntes*, 2.1, *investimentos*, 2.2, *inversões financeiras*, e 6.3, *amortizações*.

ANEXO 2

SÉRIES MENSAIS COM AS CLASSES MACROECONÔMICAS

Este anexo apresenta a lista de variáveis e, na sequência, as séries mensais em valores nominais com as classes macroeconômicas das despesas públicas federais no período de janeiro de 2002 a dezembro de 2009.

QUADRO 1

Lista de variáveis

Classe	Subclasse	Variável
1. Consumo do governo	1.1. Salários	<i>consal</i>
	1.2. Consumo intermediário (ou custeio)	<i>consint</i>
	1.3. Outros consumos	<i>consout</i>
2. Despesas de capital fixo	2.1. Formação bruta de capital fixo	<i>dfbcf</i>
	2.2. Outras despesas de capital fixo	<i>dcapout</i>
3. Transferências a famílias	3.1. Benefícios dos servidores inativos e pensionistas	<i>trfamserv</i>
	3.2. Outros benefícios sociais	<i>trfamout</i>
4. Transferência a instituições privadas	4.1. Subsídios	<i>trprivsub</i>
	4.2. Transferências a instituições sem fins lucrativos	<i>trprivfl</i>
5. Transferências intergovernamentais	5.1. Transferências legais e constitucionais	<i>trgovleg</i>
	5.2. Transferências voluntárias	<i>trgovvol</i>
	5.3. Transferências a programas de saúde e educação	<i>trgovprog</i>
6. Despesas financeiras	6.1. Inversões financeiras	<i>fininv</i>
	6.2. Juros e encargos da dívida	<i>finjur</i>
	6.3. Amortizações da dívida	<i>finamor</i>
7. Demais despesas		<i>demais</i>

ANEXO 3

PRODUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No caso mais simples de uma empresa não financeira, a produção mercantil (y_{priv}) pode ser mensurada pela receita bruta obtida com a venda dos bens e serviços produzidos pela empresa.²⁷ De maneira simplificada, uma parcela desta receita é destinada a cobrir os custos com os bens e serviços utilizados no processo produtivo – consumo intermediário (ci) – e com as despesas para repor o capital fixo desgastado – consumo de capital fixo (ccf). O restante é o valor adicionado líquido (val_{priv}) da atividade produtiva da empresa que corresponde à remuneração dos empregados – salários e ordenados (w), e pagamento da contribuição social do empregador (cs) –, pagamento de impostos (líquidos de subsídios) ligados à produção (ilp), e remuneração do capital – excedente operacional líquido (eol). Tem-se então:

$$y_{priv} = ci + ccf + (w + cs) + ilp + eol \quad (1)$$

$$val_{priv} = (w + cs) + ilp + eol \quad (2)$$

Não é possível mensurar a produção não mercantil da administração pública dessa mesma maneira, já que sua produção não é objeto de transação no mercado e não há uma receita bruta com a oferta de bens e serviços.²⁸ Por isso, a administração pública recebe um tratamento especial no SCN, sendo sua produção mensurada pela soma dos custos (abordagem dos insumos). Desta maneira, não há remuneração do capital – o excedente operacional líquido é nulo ($eol = 0$) –, e os impostos pagos pela administração pública para ela mesma podem ser negligenciados ($ilp \cong 0$). Entretanto, conforme abordado na seção 2, o IBGE leva em consideração dois tipos de contribuição social da administração pública federal: a efetiva (contribuição patronal ao regime próprio de previdência dos servidores) e a imputada (valor dos benefícios pagos aos servidores federais inativos e seus dependentes, líquidos da contribuição dos servidores ativos), que corresponde aproximadamente ao déficit do RPPS ($cs \cong dp$).²⁹ É possível, portanto, reescrever as expressões (1) e (2) para a administração pública da seguinte maneira:

$$y_{pub} \cong ci + ccf + w + dp \quad (3)$$

$$val_{pub} \cong w + dp \quad (4)$$

27. Excluindo-se a possibilidade de acumulação de estoques.

28. Por simplicidade, irá-se desconsiderar a existência de uma produção mercantil residual da administração pública.

29. Vale lembrar que, na metodologia utilizada neste estudo, optou-se por não imputar a contribuição social e tratar os benefícios dos servidores inativos e seus dependentes exclusivamente como transferências às famílias.

REFERÊNCIAS

GOBETTI, S. W. Estimativa dos investimentos públicos: um novo modelo de análise da execução orçamentária aplicado às contas nacionais. *In*: SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Finanças Públicas**. XI Prêmio Tesouro Nacional de Monografias em 2006. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Finanças Públicas do Brasil: 2002-2003**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

_____. Sistema de Contas Nacionais: Brasil. **Série Relatórios Metodológicos**, n. 24, 2ª edição. Rio de Janeiro: IBGE, 2008a.

_____. Sistema de Contas Nacionais: Brasil Referência 2000. **Notas Metodológicas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008b.

_____. Produto Interno Bruto dos municípios. **Série Relatórios Metodológicos**, n. 29, 2ª edição, Rio de Janeiro: IBGE, 2008c.

PERES, M. A. F. Os efeitos dinâmicos da política fiscal sobre a atividade econômica: um estudo para o caso brasileiro. *In*: SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Finanças Públicas**. XII Prêmio Tesouro Nacional de Monografias em 2007. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2008.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (SRFB). **Carga Tributária no Brasil – 2008**. Estudos Tributários, n. 21, Brasília: SRFB, 2008. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/estributarios/estatisticas/CargaTributariaBR2008.htm>>.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Manual de Despesa Nacional**. v. II, 1ª edição, Brasília: STN, 2008.

SYSTEM OF NATIONAL ACCOUNTS (SNA). **System of National Accounts – 1993**. Nova Iorque: SNA, ONU, Banco Mundial, FMI, União Europeia, OCDE, 1993.

EDITORIAL

Coordenação

Iranilde Rego

Revisão

Cláudio Passos de Oliveira

Luciana Dias Jabbour

Marco Aurélio Dias Pires

Reginaldo da Silva Domingos

Leonardo Moreira de Souza (estagiário)

Maria Angela de Jesus Silva (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cláudia Mattosinhos Cordeiro

Everson da Silva Moura

Renato Rodrigues Bueno

Eudes Nascimento Lins (estagiário)

Helenne Schroeder Sanderson (estagiária)

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

Tiragem: 130 exemplares