

Roberto de Souza Rodrigues

Finanças Públicas e o Impacto da Política Fiscal no Brasil: de 1991a 2008

Tese final de curso apresentada como requisito à obtenção ao título de doutor em Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Franklin Leon Peres Serrano.

Co-orientador: Prof. Carlos Pinkusfeld Bastos.

Rio de Janeiro

Março de 2010.

ROBERTO DE SOUZA RODRIGUES
FINANÇAS PÚBLICAS E O IMPACTO DA POLÍTICA FISCAL NO BRASIL: DE 1990
A 2008

Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Ciências Econômicas.

Rio de Janeiro, Março de 2010.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Franklin Leon Peres Serrano (orientador) IE/UFRJ

Prof^a Dr^a Denise Lobato Gentil – IE/UFRJ

Prof^a Dr^a Esther Dweck – IE/UFRJ

Prof. Dr. Carlos Pinkusfeld Bastos (co-orientador) UFF

Prof. Dr. Frederico Gonzaga Jayme Junior – Cedeplar/UFMG

Prof. Dr. Fabio Neves Perácio de Freitas (Suplente) – IE/UFRJ

Para Luciana,
Pelo amor, carinho e compreensão.

Agradecimentos

As dificuldades que envolvem o desenvolvimento de um trabalho acadêmico requerem apoio de várias pessoas que de alguma forma contribuem para a finalização. Dentre elas, reconheço o papel central de algumas, as quais quero agradecer de forma especial.

A minha esposa Luciana, que me apoiou desde o começo, me dando força e compreendendo meus momentos mais difíceis.

Aos professores do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, em especial ao professor Franklin Serrano que me orientou, acrescentado várias contribuições teóricas.

Ao professor Carlos Pinkusfeld da Universidade Federal Fluminense que me orientou na graduação e no mestrado, além de ter importância fundamental na orientação da tese. O principal responsável por minha formação acadêmica.

Aos colegas de trabalho do Departamento de História e Economia do Instituto Multidisciplinar da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, que me liberaram em diversos momentos dos trabalhos administrativos para realizar as pesquisas referentes à tese.

Enfim, agradeço a todos os meus alunos que de alguma forma, com suas dúvidas, questionamentos e interesses, contribuíram para a minha pesquisa acadêmica.

Resumo

Esta tese analisa o comportamento finanças públicas brasileiras e o impacto dessas finanças sobre a demanda agregada para o período compreendido entre 1991 a 2008. Os estudos de finanças públicas do Setor Público no Brasil são quase sempre feitos com os resultados abaixo da linha que só apresentam os valores da variação da dívida, ou trabalhos que apresentam o comportamento das contas acima da linha para apenas um dos entes da federação (quase sempre o Governo Central). A novidade desta tese se configura em dois pontos, a saber: o estudo comportamental das contas de todo setor público acima da linha e o impacto da política fiscal brasileira sobre a demanda agregada. No que se refere ao primeiro ponto, foi possível identificar que no quadriênio 1995 a 1998, considerado por alguns autores como período de descontrole dos gastos públicos devido aos resultados primários perto de zero, os gastos públicos e a carga tributária se mantiveram praticamente inalterados, ao passo que o período compreendido entre 1999 a 2002, período considerado como de controle das contas públicas (resultado primário superavitário superior a 2% do PIB), os gastos cresceram, porém a carga tributária bruta cresceu mais significativamente. No que se refere ao impacto da política fiscal sobre a demanda agregada foi possível identificar que a política fiscal brasileira teve características contracionistas no intervalo dos anos de 1994 a 2003 (com exceções para os anos de 1998 e 2000), inclusive para o período em que o resultado primário ficou perto de zero (1995 a 1998). Por outro lado, para o período de 2006 a 2008 a política fiscal brasileira se caracterizou como expansionista, mesmo obtendo resultados primários positivos.

Palavras-chave: Setor público, déficit público, política fiscal.

Abstract

This thesis analyses the behavior of the Brazilian public finances and the fiscal impact on the aggregate demand for the period between 1991 and 2008. The studies of Brazilian public finances usually are based on variations of public debt for general government or disaggregated results for federal government. This thesis with respect to this accounting problem has major contributions: present a study of the behavior of all levels of government (central, states and local) in disaggregated terms. Based on this new historical series we propose a different, from the dominant one, interpretation of the behavior of public finances. Therefore, the interpretation that there is a supposed progressive imbalance of public finances from 1995 to 1998 is criticized, and it is shown that public outlays did not grow substantially during this period. A second thrust of this thesis is to show that accounting figures of public finances are highly inadequate indicators to measure the impact of fiscal impact on aggregate demand. Accordingly, we use the Principle of Effective Demand as the theoretical foundation to build some indicators of fiscal impact. It was possible to identify that the Brazilian fiscal policy was contractionist from 1994 to 2003 (with exceptions for the years of 1998 and 2000), when the primary surplus was close to zero (1995 to 1998). On the other hand, for the period from 2006 to 2008 the Brazilian fiscal policy was expansionist, even though the primary surplus was approximately 3,5% of GDP.

Key words: Public section, public deficit, fiscal politics

Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Gastos do Governo (em Bilhões de Reais).....	37
Gráfico 2 - Transferências do Governo (em Bilhões de Reais).....	39
Gráfico 3 - Dívida Líquida do Setor Público.....	40
Gráfico 4 - NFSP e Juros Reais (em % PIB - sem estatais)	44
Gráfico 5 - Receita do Setor Público (valor médio)	49
Gráfico 6 - Gastos do Setor Público (valor médio)	51
Gráfico 7 - Transferências do Setor Público (valor médio)	53
Gráfico 8 - Superávit Primário e Juros Reais (sem estatais)	54
Gráfico 9 - Total das Principais Receitas: IBGE x CESEF/STN	56
Gráfico 10 - Despesa Primária: IBGE x CESEF/STN.....	57
Gráfico 11 - Despesa de Pessoal: IBGE x CESEF/STN.....	58
Gráfico 12 - Superávit Primário do Setor Público (sem estatais): 1999 a 2006	62
Gráfico 13 - Carga Tributária: 2003 a 2006.....	65
Gráfico 14 - Dívida Pública Interna: 1997 a 2008.....	72
Gráfico 15 - Impacto Fiscal: IBGE x CESEF/STN.....	118
Gráfico 16 - Impacto Fiscal: CESEF/STN x CCONT/STN	118
Gráfico 17 - Impacto Fiscal do Setor Público Brasileiro: 1991 a 2003	119
Gráfico 18 - Impacto Fiscal (IBGE) x NFSP Primária (Bacen).....	120
Gráfico 19 - Impacto Fiscal (CESEF/STN) x NFSP Primária (BACEN).....	121

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Receitas do Governo 1991 a 1994.....	31
Tabela 2 - Transferências 1991 a 1994.....	32
Tabela 3 - Gastos do Governo 1991 a 1994.....	33
Tabela 4 - Gastos do Governo 1995 a 1998.....	36
Tabela 5 - Transferências 1995 a 1998.....	38
Tabela 6 - Receitas do Setor Público 1995 a 1998.....	41
Tabela 7 - Receitas e Despesas do Setor Público 1994 e 1995 (em % PIB).....	43
Tabela 8 - Receitas do Setor Público 1999 a 2002.....	48
Tabela 9 - Gastos do Setor Público 1999 a 2002.....	50
Tabela 10 - Transferências do Setor Público 1999 a 2002.....	52
Tabela 11 - Receita Consolidada do Setor Público: IBGE x CESEF/STN (em % PIB).....	55
Tabela 12 - Transferências do Setor Público: IBGE x CESEF/STN (em % PIB).....	59
Tabela 13 - Receitas do Setor Público 2003 a 2006.....	63
Tabela 14 - Gastos do Setor Público 2002 a 2006.....	64
Tabela 15 - Transferências do Setor Público 2003 a 2006.....	64
Tabela 16 - NFSP e Juros Reais (em % PIB): 2003 a 2006.....	66
Tabela 17 - NFSP e Juros Reais: 2007 e 2008.....	68
Tabela 18 - Receitas do Setor Público 2007 e 2008.....	69
Tabela 19 - Gastos do Setor Público 2007 e 2008.....	70
Tabela 20 - Transferências do Setor Público 2007 e 2008.....	71
Tabela 21 - Propensão a Consumir.....	116
Tabela 22 - Impacto Fiscal do Setor Público: 1991 a 2008.....	117
Tabela 23 – Impacto Fiscal do Setor Público (Nível): 1991 a 2008.....	123
Tabela 24 - Impacto Fiscal do Setor Público Brasileiro (taxa de crescimento): 1992 a 2008.....	123

SUMÁRIO

Introdução	10
CAPÍTULO 1 – Comportamento das Finanças Públicas no Brasil de 1991 a 2008	17
1.1 As contas do Setor Público no Brasil: Aspectos Metodológicos	18
1.2 As Contas Públicas com Inflação Alta: Início da Década de 1990	25
1.3 As contas públicas antes da crise externa: 1995 a 1998.....	33
1.4 As Contas Públicas Pós Crise Externa: o segundo governo FHC (1999-2002)	45
1.5 Governo Lula e a Continuidade da Política Fiscal: 2003 a 2006	54
1.6 Os dois primeiros anos do segundo Governo Lula	66
CAPÍTULO 2 – Impacto da Política Fiscal: metodologias de mensuração.....	74
2.1 O Princípio da Demanda Efetiva.....	74
2.2 O Setor Governo no Modelo de Kalecki e no Modelo de Haavelmo	78
2.3 Contabilidade Nacional, o Setor Governo e a Necessidade de Financiamento como Instrumento de Medida do Impacto Fiscal.....	85
2.4 Déficit Público de Pleno Emprego como Instrumento de Medida do Impacto Fiscal.....	91
2.5 – Indicadores de Impacto Fiscal.....	96
CAPÍTULO 3 – Impacto da Política Fiscal Brasileira sobre a Demanda Agregada: de 1991 a 2008.	106
3.1 Instrumento de Medida do Impacto Fiscal: adaptação para as contas do setor público brasileiro.	108
3.2 Análise do Impacto da Política Fiscal Brasileira no Período de 1991 a 2008.....	121
Conclusão.....	128
Bibliografia.....	133
APÊNDICE A – As Diversas Fontes de Dados para o Setor Público no Brasil.....	138
1. Fonte de Dados: STN versus STN	138
1.1 Dados Municipais.....	140
1.2 Dados Estaduais	149
1.3 Governo Federal	163
2. Fonte de Dados: IBGE versus STN.....	172
ANEXO A – Dados do Setor Público Originais do IBGE.....	183
ANEXO B – Dados do Setor Público Originais da STN/CESEF	209

Introdução

A análise do setor público na economia pode ser dividida em duas linhas de pesquisa: o estudo das finanças públicas, que engloba alguns aspectos analíticos relacionados a questões orçamentárias, tributárias e provisão de bens públicos, grosso modo; e o estudo de política fiscal, que tem uma ligação mais direta com eventuais impactos macroeconômicos sobre a economia das decisões de dispêndio e tributação do governo. Essas duas abordagens são complementares, ou melhor, uma análise de política fiscal adequada tem como ponto de partida o estudo criterioso das finanças públicas.

Na literatura recente (décadas de 1990 e 2000) podem-se anotar duas limitações bastante sérias no que concerne à análise do setor público na economia: em primeiro lugar, as séries históricas de dados não são nem completas nem inteiramente consistentes com a contabilidade nacional fornecida pelo IBGE. Tal compatibilidade é fundamental para a realização de estudos relacionando as finanças públicas e o conjunto da economia, bem como, o desenho de políticas econômicas.

Em segundo lugar está uma aparente incompreensão do alcance instrumental das contas públicas, caso estas sejam consistentes e completas. Dados contábeis de déficit não são *per se* indicadores de impacto fiscal macroeconômico, ou seja, não revelam em seus valores, sejam eles deficitários ou superavitários, se o impacto fiscal do governo como um todo é expansionista ou contracionista. Este, afinal, está no centro das discussões sobre um eventual impacto inflacionário do setor público, ou mesmo sobre a importância deste para o crescimento econômico.

Sendo assim, esta tese tem como objetivo principal identificar o comportamento das contas orçamentárias de todo o setor público durante o período de 1991 a 2008 identificando quais variáveis fizeram com que a carga tributária bruta no país crescesse em intervalo tão curto de tempo (quase 10 pontos percentuais do PIB) e se isso foi provocado por aumentos nas despesas do governo. Além disso, a tese tem como objetivo secundário investigar se o impacto da política fiscal foi contracionista ou expansionista durante este período.

No que se refere ao objetivo principal, inicialmente pretende-se produzir séries históricas consistentes no período 1991 a 2008 através da compatibilização de dados primários produzidos pelo IBGE e pela Secretaria do Tesouro Nacional. Uma vez realizado esse primeiro esforço, tais séries são analisadas nos distintos componentes e busca-se confrontar diagnósticos

que encontram relevante repercussão acadêmica e mesmo fora do âmbito estrito da profissão. Essas teses são bem representadas pelos trabalhos de Giambiagi (1997, 2002, 2006 e 2007a).

No objetivo secundário utilizamos essas séries para mensurar o impacto macroeconômico fiscal sobre a demanda agregada. Nesse exercício, adota-se como fundamento teórico o princípio da demanda efetiva, através do multiplicador, e o reconhecimento que gastos, transferências e tributação têm distintos impactos macroeconômicos.

Quais seriam então, grosso modo, as linhas gerais da interpretação sobre a evolução das contas públicas que se pretende contestar aqui?

Giambiagi (2002 e 2007a), por exemplo, afirma que no início do primeiro governo FHC teria havido um descontrole das contas públicas só revertido a partir de 1999 com as políticas de meta de superávit primário. Por outro lado, destaca-se a manutenção e até mesmo o aprofundamento no governo Lula da política de superávits primários e que assim revelariam uma política de “responsabilidade fiscal” e, dado o alto valor dos superávits, contracionista. Este último já avança além da mera discussão das finanças públicas para confusão teórica entre contabilidade e impacto fiscal, que supõe relações teóricas macroeconômicas.

Estes argumentos estão fundados na causalidade de que a constituição de 1988 imputou vários direitos sociais aos brasileiros de baixa renda e idosos, o que fez aumentar as despesas do governo. O aumento das despesas, por sua vez, fez com que o governo fosse “obrigado” a aumentar a arrecadação, criando tributos pouco eficientes e aumentando a carga tributária do país¹. Por outro lado, esse aumento da carga tributária prejudicaria excessivamente as empresas que não investiriam e, por conseguinte, a economia não cresceria o suficientemente desejado.

Não é novidade que numa leitura convencional o descontrole das finanças públicas seja, via de regra, o principal problema para o bom desempenho da economia. Afinal, numa economia de mercado segundo descrita pela abordagem neoclássica haveria uma tendência intrínseca teórica ao pleno emprego, ao uso eficiente de recursos escassos e a estabilidade de preços. A incorporação de um elemento externo a esse sistema causaria, ainda mais quando

¹ Entretanto, como na constituição a facilidade maior teria sido dada para a criação de contribuições e estas, por sua vez, são vinculadas a mais despesas, a própria criação dos tributos faria com que aumentassem as despesas e estas, por conseguinte, aumentasse a carga tributária. Rezende, Oliveira e Araujo 2008 chamaram esta sequência causal de efeito cremalheira.

incorporado de forma muito distorciva, desequilíbrios cujas consequências seriam inflação e/ou perda de dinamismo econômico².

Assim, num contexto agregado, a ação do governo via política fiscal sobre a demanda agregada tentando reduzir os problemas de flutuações econômicas só levaria a maiores dificuldades na economia, visto que, ao tomar a decisão de política fiscal afetaria, caso o financiamento dos gastos seja feito com emissão de moeda, a demanda agregada, pressionando, com isso, o nível de preços para cima. Por outro lado, se este financiamento fosse feito com emissão de títulos da dívida, isto afetaria a expectativa dos outros agentes da economia e o governo perderia credibilidade.

Dessa forma, seguindo esta linha de pensamento, o governo seria o principal “vilão” de todos os problemas macroeconômicos ocorridos na Brasil durante as décadas de 1990 e 2000. Primeiro como o principal agente responsável pelo processo inflacionário que se verificou na década de 1980 e início de 1990, pois, ao realizar gastos descontrolados teria pressionado a demanda agregada e, por conseguinte, gerado a inflação. Segundo como um dos responsáveis pelo desequilíbrio externo em que o país se defrontou no final da década de 1990, visto que, devido as suas (supostas) inconstâncias fiscais intertemporais e elevada dívida interna, o governo teria feito com que os agentes externos não tivessem credibilidade no país e, por isso, deixassem de realizar investimentos. Atualmente como o principal limitador do crescimento da economia, pois, o aumento da carga tributária presenciado durante parte da década de 1990 e início da década de 2000 estaria impedindo as empresas residentes no país de realizarem investimentos e, por conseguinte, gerar crescimento.

Assim, leituras acadêmicas dessa natureza, quando possuidoras de grande aceitação e visibilidade, acabam por contribuir para medidas de política fiscal, tanto estruturais quanto as mais imediatas. Dessa forma, a reforma fiscal tem-se tornado tema recorrente nos debates políticos e que levou as equipes dos dois últimos presidentes do país (Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva) a adotarem medidas de mudanças fiscais bastante significativas e a propor reformas tributárias ao congresso nacional. Como exemplo, podemos

² Nesta corrente de pensamento, as flutuações econômicas são provocadas por falhas de funcionamento do mercado que no longo prazo são resolvidas. Sendo assim, as políticas recomendadas por essas teorias têm o caráter, quase sempre, de solucionar estas ou dos fatores que provocam essas falhas. Neste sentido, a ação do governo pode levar a uma situação não de ótimo de Pareto, mas de uma situação pelo menos melhor do que o mercado funcionando por conta própria, por exemplo, nos casos de bens públicos e de monopólios naturais. Neste caso, se chegaria a uma situação de segundo melhor de Pareto.

citar que num intervalo de menos de dez anos tivemos três reformas previdenciárias, criação e mudanças nas alíquotas de vários tributos, criação da lei que condiciona as despesas do governo, dentre outras. Mesmo depois da crise mundial vivenciada na segunda metade da década de 2000, onde os principais países adotaram medidas de reaquecimento de suas economias por meio de políticas fiscais expansionistas, boa parte dos economistas e de outros setores da sociedade ainda recomendam mais uma reforma fiscal, alegando que sem reformas duradouras, as contas públicas voltarão a frear o crescimento do país³.

Entretanto, estas explicações teóricas sobre as recomendações de ação de política fiscal, apesar de dominantes, ou *mainstream*, não são as únicas dentro da economia como ciência. Partindo de ponto alternativo a visão neoclássica, isto é, de que a demanda agregada determina o produto tanto no curto como no longo prazos e que a economia não tende automaticamente ao pleno emprego, pode-se chegar a conclusões teóricas e normativas contrárias a apresentadas por esta teoria.

As interpretações do setor público dentro do sistema econômico fora da visão neoclássica tomaram força a partir da década de trinta do século passado com os trabalhos de John Maynard Keynes e de Michal Kalecki. Na primeira metade do século XX, tanto Keynes como Kalecki (escrevendo separadamente) perceberam que seria muito difícil a economia tender automaticamente ao pleno emprego como pressupunham os economistas neoclássicos.

Para Keynes, os agentes econômicos, principalmente as empresas, tomavam suas decisões de produzir e investir com base em expectativas sobre a demanda esperada (retorno esperado). Como em uma economia monetária essas decisões seriam tomadas num ambiente de incertezas, ocorreriam erros que os empresários tentariam corrigir adaptando a produção à demanda que se efetivou. Contudo, tais decisões, devido às incertezas, estariam propensas a oscilações abruptas (principalmente as decisões de investir), o que faria a economia entrar em momentos de recessão e ascensão sem uma tendência inerente ao pleno emprego. Dessa forma, o gasto do governo como elemento de gasto autônomo seria fundamental para alcançar um

³ Conforme pode ser visto nas palavras de Armando Monteiro Neto (presidente da CNI³) e Jorge Gerdau Johannpeter (Coordenador da Ação Empresarial). Segundo os empresários:

A reforma fiscal é fundamental para aumentar o potencial de crescimento da economia brasileira. Sem uma reforma que remova as causas do aumento dos gastos públicos, abra espaço para a queda da carga tributária e a modernização dos tributos elimine as causas do antagonismo na federação e concorra para elevar a eficiência das políticas públicas, o Brasil corre o risco de perder contato com o pelotão dos países emergentes que lidera a corrida do crescimento (Rezende, Oliveira e Araujo 2008, pág. 9).

objetivo social altamente desejável para Keynes, qual seja, fazer a economia operar o mais perto possível do pleno emprego. Logo os gastos agregados da economia deveriam ser condizentes com uma oferta potencial que permitisse economia operar perto do pleno emprego⁴.

Kalecki chegou à mesma conclusão de Keynes sobre o princípio da demanda efetiva, porém com explicações diferentes. Kalecki primeiro fez a demonstração do Princípio da Demanda Efetiva para uma economia fechada e sem governo, mas no seu modelo ampliado, a conclusão foi a mesma, qual seja: a decisão autônoma é a de gastar e não a de receber a renda, logo é a demanda que determina a renda. Sendo assim, prevalece também o princípio da demanda efetiva em Kalecki e que o governo tem participação ativa nesta determinação.

Para ele, em uma economia aberta e com governo, o resultado deficitário do Setor Público determinaria uma expansão econômica, visto que implicaria em lucro maior e, conseqüentemente, via efeito multiplicador dos gastos, maior renda nacional. Dessa forma, segundo Miglioli (1977), “tendo-se descoberto o modo pelo qual o Estado poderia agir adequadamente no sentido de estimular a produção e o emprego (pág. III)”.

Entretanto, o argumento de Kalecki repousa apenas no fato do governo realizar déficits. O resultado do governo com o orçamento equilibrado (diferença entre gastos e receitas líquidas igual a zero) não afetaria a renda total da economia e um resultado superavitário levaria a uma possível recessão econômica. Esse tipo de análise, contudo, não é exatamente correto e um exame do impacto do setor público, segundo o princípio da demanda efetiva com a utilização do multiplicador do gasto, foi desenvolvido inicialmente por Haavelmo (1945).

Trygve Haavelmo (1945) apresentou um modelo no qual uma medida de política fiscal afeta a renda agregada, porém em seus argumentos ele conclui que mesmo que orçamento do governo mantenha-se equilibrado ou até mesmo superavitário o governo pode ser expansionista com sua política fiscal. Para Haavelmo, “enquanto a demanda privada das pessoas por bens e serviços depende da renda líquida, seus empregos dependem da renda bruta” (p. 313). Dessa forma,

gastos públicos extras cobertos, simultaneamente, por impostos seriam obviamente adicionados à renda bruta existente, o que deixa as pessoas com exatamente o mesmo montante de renda líquida e, por isso, a demanda privada a ter exatamente ao mesmo nível de antes do imposto ser cobrado (Haavelmo 1945, pág. 313. Tradução nossa).

⁴ Ver Carvalho 2008.

Entretanto, apesar da renda líquida permanecer a mesma e as famílias (no agregado) continuarem demandando o mesmo montante de bens e serviços, o governo demanda bens e serviços em troca de gastos monetários. Logo, se existe desemprego da força de trabalho e ociosidade da capacidade instalada da economia, a “renda bruta, isto é, o valor monetário de todos os bens e serviços produzidos, irá aumentar, embora a renda líquida tenha permanecido inalterada⁵”.

Seguindo este raciocínio, então, mesmo com o orçamento do governo equilibrado em um dado período, a política fiscal pode ser expansionista. Ademais, pode-se chegar à mesma conclusão para uma situação em que o governo obtenha superávits em suas contas, para tanto, basta que o montante de gastos do governo seja superior ao efeito da redução do consumo das famílias provocado pela queda da renda disponível da sociedade.

Vale anotar que na literatura econômica sobre a relação entre política fiscal e desempenho macroeconômico é usual a utilização de indicadores de discricionariedade, ou seja desenvolver medidas de déficit público de pleno emprego ou ciclicamente ajustado para tentar eliminar dos dados de valores correntes os efeitos cíclicos da economia. Apesar de alguns autores no Brasil desenvolverem trabalhos nessa linha⁶, seu impacto no debate é menor do que leituras mais cruas, ou seja, apenas baseadas em resultados contábeis. Contudo, apesar destes indicadores se utilizarem de um instrumental analítico teórico, ao contrário do mero uso de variáveis contábeis, há, nestes, limitações metodológicas, visto que, é preciso assumir que ou a economia não varia sua renda no pleno emprego ou que a economia segue uma tendência de crescimento da renda. Neste caso, os valores efetivos estão flutuando em torno desta tendência.

Essas suposições não levam em consideração o princípio da demanda efetiva no longo prazo que aponta para a variação do próprio produto potencial de acordo (ou se ajustando) as variações da demanda (ver Serrano 2004). Ademais, somente considerar o resultado orçamentário do governo ciclicamente ajustado ou de pleno emprego não resolveria o problema abordado por Haavelmo, ou seja, não ajudam a mensurar o impacto da política fiscal sobre a demanda agregada (ver Blanchard 1990). Dessa forma, é preciso identificar um instrumento de impacto da política fiscal condizente com o princípio da demanda efetiva, o que é um dos objetivos desta tese.

⁵ Idem, pág. 314.

⁶ Ver por exemplo, Mendonça e Pinton (2009), Bevilaqua e Werneck (1997) e Pereira (1999).

Para atingir os objetivos propostos, a tese está dividida em mais três capítulos além desta introdução. No primeiro capítulo será feito um estudo do comportamento das principais contas do setor público para todo o período estudado. A divisão deste capítulo está em conformidade com as mudanças políticas ou de política econômica que o país viveu durante todo o período estudado. No segundo capítulo será feito um levantamento teórico a respeito dos instrumentos que mensuram o impacto da política fiscal no Brasil, iniciando nas ideias de Kalecki passando por Haalvemo e pelas medidas de discricionariedade da política fiscal. No fim deste capítulo definimos um instrumento de medida do impacto fiscal factível com o princípio da demanda efetiva e de possível adaptação para o caso brasileiro. Finalmente, no terceiro capítulo, com base nos dados levantados no capítulo 1 e com o instrumento abordado no capítulo 2, será mensurado o impacto fiscal da economia brasileira para o período de 1991 a 2008.

CAPÍTULO 1 – Comportamento das Finanças Públicas no Brasil de 1991 a 2008

O governo, como dito na introdução, tem sido tratado constantemente no Brasil como o principal responsável de todos os problemas ocorridos na economia durante as décadas de 1990 e 2000, primeiro como o principal agente causador do processo inflacionário da década de 1980 e início de 1990, segundo como um dos responsáveis pelo desequilíbrio externo em que o país se vivenciou no final da década de 1990 e atualmente como o principal responsável por limitador o crescimento da economia.

Para entender ou criticar esta sequência é possível seguir por duas linhas: uma teórica/empírica e outro de análise comportamental das contas do governo. A teórico-empírica deixaremos para os dois próximos capítulos. Neste capítulo nos concentraremos no estudo das contas do governo.

Este trabalho já foi desenvolvido por outros autores. Este capítulo, entretanto, apresenta como novidade a utilização de forma desagregada (acima da linha) das contas de todo o setor público e não apenas do governo central como na maioria dos artigos da literatura sobre o comportamento das contas públicas (ver, por exemplo, Giambiagi 2002, 2006 e 2007)⁷ ou apenas análise dos tributos (ver, por exemplo, Salvador 2007, Santos, Ribeiro e Gobetti 2008 e Ramos 2001)⁸. Além dessa novidade metodológica, cobrir-se-á um período de dezoito anos da economia brasileira (1991 a 2008). Assim, chegaremos aqui à conclusão diferente da visão dominante na literatura brasileira, pois, como será defendido no final do capítulo, o aumento da carga tributária vivenciada no país (principalmente a partir de 1999), antes de ser uma consequência do aumento dos gastos do governo, foi uma opção de política econômica de manutenção de juros elevados e, por conseguinte, de manutenção de resultados primários elevados.

Para desenvolver este raciocínio, o capítulo será dividido em seis tópicos. No primeiro tópico serão abordadas as principais dificuldades metodológicas no que se refere à

⁷ No artigo “Dezessete Anos de Política Fiscal no Brasil: 1991-2007”, ele afirma que: “no que se refere às contas de estados e municípios, não se pode apresentar evidências a cerca da evolução desagregada dos indicadores de receita e despesa..., por inexistirem dados compilados dessa forma acima da linha para os governos subnacionais” e, por isso, concentra-se apenas no governo central. Contudo, como será visto adiante, o IBGE fornece os dados da conta de todo o setor público consolidado e por cada nível da federação para o período de 1991 a 2003.

⁸ A exceção é o artigo de Afonso e Araújo (2005) que aborda o orçamento de todo setor público, porém para o período de 1995 a 2003. Algumas conclusões que chegaremos no final deste capítulo são parecidas com as conclusões desses autores.

disponibilização de dados para o mesmo objetivo (as contas orçamentárias do governo) e que são feitas por instituições e coordenadorias diferentes do próprio governo. Nos tópicos seguintes será visto o comportamento das contas da administração direta de todo o setor público brasileiro, sendo dividida em cinco períodos a saber: de 1990 a 1994 (segunda seção), período antes da estabilização do nível de preços; de 1995 a 1998 (terceira seção), compreendendo as contas públicas pós a implantação do plano real até a crise de restrição do balanço de pagamento vivida no Brasil no final de 1998; de 1999 a 2002 (quarta seção), período do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), no qual o país pautou sua política fiscal nas metas fiscais estabelecidas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI); de 2003 a 2006 (quinta seção) onde se insere o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) e finalmente de 2007 a 2008 (sexta seção), concernente aos dois primeiros anos do segundo Governo Lula.

1.1 As contas do Setor Público no Brasil: Aspectos Metodológicos

O estudo das contas públicas do Brasil e do impacto dessas contas sobre a demanda agregada (este último será visto no capítulo 4 desta tese) implica em dois caminhos necessários: primeiro, o que pode ser considerado como setor público capaz de afetar a demanda agregada, ou seja, quais as instâncias públicas com capacidade autônoma de realizar gastos e/ou tributar os agentes econômicos no Brasil; segundo, se há disponibilidade de dados para estas variáveis. Concentremo-nos no primeiro caso.

Passar de uma análise teórica para avaliação empírica requer um entendimento mais profundo sobre a legislação do país para se chegar ao entendimento do que pode ser considerado como setor público. Ademais, quais partes do setor público têm capacidade autônoma de decidir o que (e quanto) gastar e o que arrecadar com tributação (dada a sua limitação endógena). Dessa forma, então, é preciso conhecer como está legalmente organizada a República Federativa do Brasil e o “grau” de autonomia de cada ente desta federação.

A constituição do Brasil promulgada em 1988 explicita em seu artigo dezoito do capítulo 1 do título III que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, *todos autônomos*⁹”. Ainda dentro da constituição brasileira, na seção 1 do capítulo 1 do título VI, o artigo 145

⁹ Brasil 1988 (grifo nosso).

expressa que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios *poderão instituir* os seguintes tributos: I – Impostos; II – Taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; III – Contribuição de melhoria, decorrentes de obras públicas¹⁰”. A exigência referente aos gastos está exposta no artigo 165 na seção II do Capítulo II do título VI que declara a necessidade do poder executivo estabelecer por lei o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais¹¹.

Sendo assim, o Governo Central (que inclui o governo federal, o Instituto de Seguridade Social e o Banco Central), os Estados e o Distrito Federal e os Municípios em todas as suas esferas (executivo, legislativo e judiciário) são agentes representantes do Setor Público capazes de realizar gastos, transferências e tributar de forma autônoma, determinando inclusive a possibilidade de aumentar ou diminuir qualquer uma destas variáveis.

Neste sentido, então, pode-se incluir a União, os Estados e o Distrito Federal e os Municípios nas suas administrações diretas e indiretas, como as empresas estatais. Neste trabalho nos concentraremos apenas nas administrações diretas. Todavia, antes de seguirmos é importante ressaltar que dentro destes três agentes da federação somente a União tem o poder de emitir moeda e, por isso, uma possibilidade maior de realizar a política fiscal de forma autônoma, porém, cabe ressaltar também que os Estados e Municípios podem adquirir poder de compra com o setor privado (instituições financeiras) e/ou com as instituições financeiras do próprio governo, o que lhe dá o poder de realizar gastos acima do que arrecada¹².

O segundo caminho necessário para o estudo empírico do Brasil para o período compreendido entre 1991 e 2008 é a existência de dados disponíveis para este período. Entretanto, é importante comentar antes um ponto metodológico. No Sistema de Contabilidade Nacional recomendado pelo manual das Contas Nacionais das Nações Unidas e utilizado pelo

¹⁰ *Ibidem.* (grifo nosso).

¹¹ O Plano Plurianual, que tem duração de quatro anos refere-se à elaboração por leis e decretos de objetivos e metas da administração pública para as despesas em bens de capital e as despesas decorrentes desses bens de capital. As diretrizes orçamentárias são expressas em leis de validade de um ano e estabelece as diretrizes do orçamento para o ano seguinte. Serra (1989).

¹² Na verdade durante a primeira metade da década de 1990 os próprios Estados tinham instituições financeiras que facilitavam o financiamento de suas despesas. Isto acabava sendo uma forma de emissão monetária indireta desses agentes da Federação. Contudo esta possibilidade foi praticamente extinta com as várias medidas adotadas durante a década de 1990 pelo governo federal que limitou o poder autônomo dos Estados. Esta autonomia foi mais reduzida ainda com a criação da Lei Complementar nº 101 de 04 de março de 2000 (conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal).

Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE) recomenda-se mensurar em partes diferentes da identidade contábil da macroeconomia as contas do governo. Enquanto os gastos correntes¹³ e investimentos públicos são medidos como componentes da demanda agregada, a receita do governo (os tributos) e transferências ao setor privado realizado pelo governo (aposentadoria, pensões, subsídios, etc.) são mensurados como parte da renda agregada.

A separação das contas do governo desta forma será muito importante tanto neste capítulo quanto no capítulo 4. No capítulo 4 ajudará a identificar os impactos diferenciados de cada uma destas contas sobre a demanda agregada. No que se refere a este capítulo, a separação desta forma nos ajudará a compreender o comportamento das contas do governo no que se refere aos gastos e o que ele transfere novamente a sociedade na forma de renda ou subsídios. Infelizmente, alguns trabalhos (ver, por exemplo, Giambiagi 2002, 2006 e 2007) não fazem esta diferenciação, o que de certa forma leva a interpretações erradas sobre gastos e políticas de transferências de renda.

Posto isto podemos retornar a disponibilidade de dados do setor público no Brasil. Obter os dados no Brasil é uma tarefa que, em princípio, parece fácil, mas se apresenta como uma das principais dificuldades deste trabalho, visto que, os órgãos responsáveis pela divulgação das estatísticas do país¹⁴ apresentam valores incompletos para todo o período e, em alguns casos, diferentes¹⁵. As duas principais fontes de captação e apuração destes dados são o Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE) e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN). As disponibilidades de dados são grande, entretanto, o que era para ser uma facilidade nas análises macroeconômicas do setor governo, torna-se, na verdade, um dos principais obstáculos para o analista econômico que pretende fazer um estudo das variáveis agregadas do governo, isto porque os órgãos oficiais do governo divulgam, para o mesmo nível de federação, valores que, se cotejados, apresentam distorções¹⁶.

Dessa forma, para o estudo deste trabalho, utilizaremos, como base principal de referência, os dados fornecidos pela STN via Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Fiscais (CESEF), pois, os dados fornecidos por esta coordenadoria são os dados disponibilizados para

¹³ Inclui as compras de bens e serviços e o pagamento dos salários dos funcionários públicos.

¹⁴ Que, segundo a Constituição do país, é de responsabilidade da União.

¹⁵ Isto é, os dados fornecidos para o mesmo nível de governo apresentam valores diferentes.

¹⁶ No apêndice A foi feita uma adaptação e cotejamento das diversas estruturas das contas públicas disponibilizadas pelo governo.

órgãos oficiais internacionais, como o Fundo Monetário Internacional, e os dados divulgados pelo IBGE.

O IBGE divulga seus resultados a partir da pesquisa Regionalização do Setor Público no qual são apresentados dados para administração pública do Governo Central, Estados e municípios¹⁷. Esses dados se caracterizam por estarem em conformidade com o as contas nacionais do país e, dessa forma, incorporando as mudanças conceituas ocorridas no manual das contas nacionais das Nações Unidas – *System of National Accounts* – de 1993. Para o caso do Governo Central, o IBGE utiliza basicamente o Balanço Geral da União e o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). Os resultados dos Estados e Distrito Federal e alguns municípios das regiões metropolitanas e das capitais são obtidos a partir de pesquisa do próprio IBGE, tendo como fonte as informações dos balanços dessas administrações. Entretanto, para os dados dos municípios, devido ao universo muito grande¹⁸ e a dificuldade de captação dos dados, são feitas extrapolações para todos os municípios a partir de um coeficiente de ponderação obtido da administração central municipal das regiões metropolitanas, essa estimativa toma como base os dados do Sistema de Acompanhamento Financeiro de Estados e Municípios (SAFEM)¹⁹. Sendo assim, estimando valores para todo o universo da administração pública do país.

A principal limitação desta fonte de referência se refere à interrupção da apuração dos dados. O IBGE divulga, infelizmente, essas contas até 2003, o que atrapalha o levantamento contínuo dos dados para todo o período. Dessa forma, será preciso considerar os dados fornecidos pela STN. A Secretaria do Tesouro Nacional, que foi criada na segunda metade da década de 1980 com o objetivo de auxiliar o governo federal na execução do orçamento, é o órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal e do Sistema de Contabilidade

¹⁷Esses dados estão disponibilizados no site do IBGE (www.ibge.gov.br), no *link download/estatísticas*. Em seguida abre-se a pasta Setor Público e Finanças Públicas do Brasil, disponibilizando uma série de dados compreendida entre os anos de 1991 a 2003 (os dados originais estão no anexo A) para todos os entes da federação do país (Governo Central, Estados e Municípios). Uma parte desses dados também foram divulgados e analisados em alguns relatórios elaborados pelo próprio instituto chamados de “Finanças Públicas do Brasil: 2002 – 2003”, “Finanças Públicas do Brasil: 2001 – 2002” e “Regionalização das Transações do Setor Público: 2000 Atividade de Administração Pública” (ver IBGE 2006, IBGE 2004 e IBGE (2003), respectivamente. Esta última publicação ainda disponibiliza um CD-ROM com dados para o período 1991 – 2000). O IBGE ainda divulga valores para as receitas bruta e disponível do Setor Público através das tabelas sinóticas 25 e 26 para referência da conta nacional 1985 e das tabelas sinóticas 19 e 20 para referência da conta nacional 2000. Entretanto, vamos utilizar os dados do IBGE finanças públicas do Brasil, pois tem uma série sequencial e que utiliza a mesma metodologia (incluindo as despesas) para um período grande.

¹⁸ Mais de 5 mil municípios segundo o IBGE.

¹⁹ Para mais informações metodológicas ver IBGE 2000.

Federal²⁰. A partir da criação da lei complementar 101 de 04 de março de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), este órgão passou a ser também responsável pela coleta de dados dos Estados e Municípios “para efeito de consolidação das contas públicas das três esferas de governo²¹”. Dessa forma, a STN é responsável pela orientação das finanças do governo central e também da captação e divulgação dos dados dos outros entes da federação. A secretaria divulga vários tipos de resultados para o setor público, sendo esses resultados separados por entes da federação, o que complica muitas vezes a análise de política econômica. Além disso, ela faz uma consolidação desses resultados para todo o setor público.

Os valores consolidados são elaborados e divulgados de duas formas: pela Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Fiscais (CESEF), disponibilizado para o período de 1998 a 2007, e pela Gerência de Informações Contábeis (GEINC) da Coordenação-Geral de Contabilidade (CCONT) da STN, que disponibilizam dados a partir de 2000 até 2008²². A CESEF tem como um de seus objetivos disponibilizar essas informações ao Grupo de Monitoramento Macroeconômico do MERCOSUL e ao Fundo Monetário Internacional e, por isso, será a nossa principal fonte de referência no que concerne a STN. Contudo, estes dados apresentam duas limitações a saber: primeiro o período de abrangência, de 1998 a 2007; segundo, o grau de detalhamento das contas; os resultados do setor público são apresentados em grandes contas sem especificar os itens que compõem estas contas.

A CCONT estabelece normas e procedimentos para registro e controle relativos à execução orçamentária, financeira e patrimonial da Administração Pública, visando à consolidação das contas públicas nacionais. No entanto, seus valores são divulgados a partir de 2000 e a estrutura diversificada de fontes foi incorporada aos poucos, principalmente as despesas que em certas contas começam a diversificar a partir de 2003. A vantagem desta fonte de dados da STN é que seus dados estão disponibilizados até o ano de 2008, enquanto a CESEF apresenta dados até o ano de 2007²³.

Já os valores divulgados em separados para os estados, municípios e o Distrito Federal são elaborados pela Coordenação-Geral das Relações e Análise Financeira dos Estados e Município – COREM, que gera informações, elabora análise, acompanha e avalia a situação

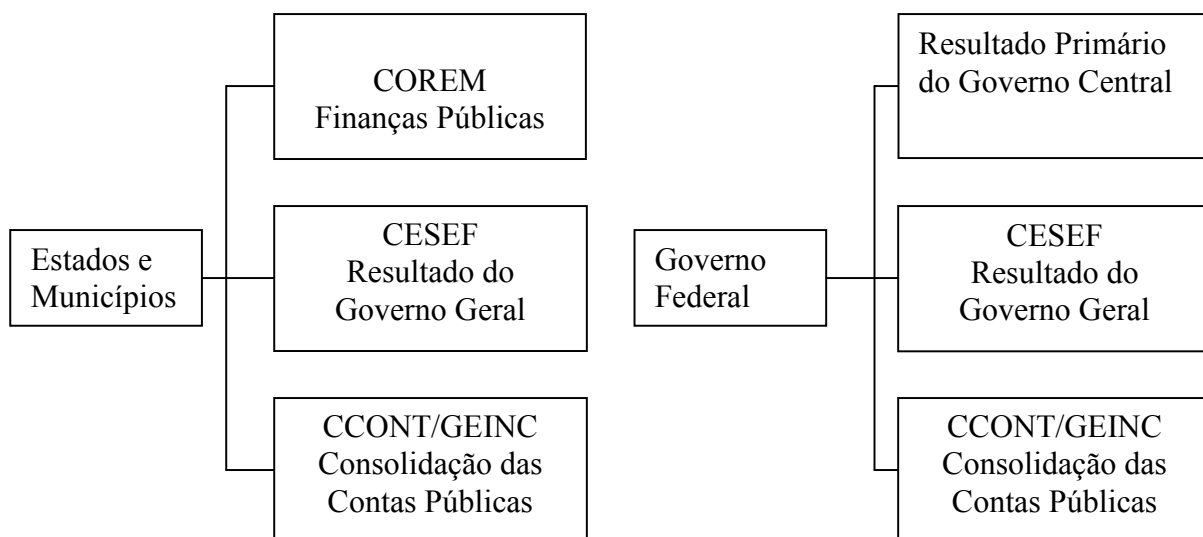
²⁰ Ver http://www.tesouro.fazenda.gov.br/instituicao_tesouro/index.asp acesso 24 de fevereiro de 2009.

²¹ Ministério da Fazenda 2007, pág. 5.

²² Na verdade, a CCONT/GEINC divulga os dados a partir de 1980, porém, apenas para a esfera federal. Os dados consolidando toda a administração pública só estão disponíveis entre 2000 a 2008.

²³ Assim mesmo, os valores de 2007 não estão completos. Ver anexo B.

fiscal desses entes da federação²⁴. Além disso, a STN ainda divulga um resultado separado para o governo central. A seguir tem um quadro apresentando as diversas fontes de informação do mesmo tema para os três entes da federação.



Com isso, temos uma base de dados bastante relevante para estudar o período abordado neste trabalho, todavia estes dados não apresentam consistências precisas, mas é possível, dada as devidas precauções, aumentar a desagregação dos dados (partindo do valor agregado da STN/CESEF). No apêndice A deste trabalho fazemos uma tentativa de compatibilização e apresentamos de forma detalhada e crítica às várias disponibilidades de dados (não compatíveis) fornecidas pelo mesmo órgão do governo.

O nosso próximo passo será estudar o comportamento das principais contas do orçamento do governo durante as décadas de 1990 e 2000 utilizando as fontes dados destacadas acima. Para tanto serão adotados alguns critérios metodológicos para a utilização das fontes de dados e para a divisão dos períodos. No que se refere à divisão do período, serão adotados critérios de mudanças conjunturais e/ou políticas, que acreditamos ter caráter de transformações comportamentais na política fiscal ou para análises de comportamento de governos

²⁴ Ver Secretaria do Tesouro Nacional em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/instituicao_tesouro/organograma.asp#Corem. Acesso em 24 de abril de 2009.

oposicionistas (como é o caso da mudança de presidência do PSDB para o PT). Destarte, o estudo fica dividido da seguinte forma:

- i. De 1991 a 1994 – comportamento das contas antes do Plano Real.
- ii. De 1995 a 1998 – Governo FHC sem o acordo com o FMI.
- iii. De 1998 a 2002 – Governo FHC com o acordo com o FMI.
- iv. De 2003 a 2006 – Primeiro governo Lula.
- v. 2007 e 2008 – Dois anos do segundo governo Lula.

Para fazer este estudo, dada a limitação das fontes de dados, vamos adotar como critério para a fonte de referência a seguinte sequência: para as três primeiras divisões, ou seja, de 1991 a 2002, a base de dados será o IBGE, visto que dá uma consistência de apuração para todo o período; para a quarta e quinta partes, Governo Lula, será adotado como fonte a STN com as suas diversas disponibilidade de dados.

Por fim, para a apresentação do comportamento das despesas do governo é importante fazer duas observações metodológicas que muitas vezes levam a interpretações erradas. Primeiro, em toda a justificativa de pressão do governo sobre a demanda agregada é preciso pensar todo o setor público, que no caso de nosso país, incluem o governo central, estados e municípios. Dessa forma, as transferências realizadas entre essas esferas de governo acabam se anulando quando contabilizado todo o setor público, pois, o que é despesa com transferência para uma das esferas é receita de transferências para outra(s) esfera(s).

Essa observação se justifica, pois, alguns trabalhos consideram as transferências como sendo uma despesa do governo, principalmente as transferências realizadas pelo governo central, visto que, vincularia a receita do governo federal atrapalhando os formuladores de política econômica no sentido de execução da política fiscal. Inclusive, Giambiagi (2006 e 2007) utiliza como argumento de explicação das despesas do governo central a conta transferências a estados e municípios, o que não significa nada em termos de finanças públicas do setor público consolidado e da política fiscal do setor público, pois o que é despesa de transferência de um nível da federação é receita de outro nível da federação, se anulando quando computados o valor do resultado primário abaixo da linha do setor público. Nem mesmo tem interferência na dívida pública (alvo da maioria da análise contábil deste autor), pois se trata de todo o setor público.

Além disso, fazer uma contabilização desta é, primeiro, supor que toda a transferência será utilizada para realizar gastos em bens e serviços²⁵ e, segundo, fazer dupla contabilidade de despesas do setor público, pois, contabilizam-se as transferências e também os possíveis gastos realizados com estas transferências, o que é um erro contábil. Por isso, nas tabelas em que consideramos as transferências do setor público (ver, por exemplo, tabela 2) incluímos a rubrica transferências intergovernamentais, mas será apresentada com o valor zerado, ela só aparecerá com valor diferente de zero quando houver a necessidade de desagregar para cada esfera do governo (isto será feito no quarto capítulo).

A outra observação a ser feita é que parte do que o governo arrecada será utilizada para comprar bens e serviços e outra parte retornará para o setor privado na forma de transferências de renda, fazendo com que aumente a renda disponível para compra de bens e serviços pelo próprio setor privado. Dessa forma, os gastos de fato do governo constituem apenas sua demanda direta ou compra de bens e serviços²⁶, as transferências retornam ao setor privado. Com isso, é importante distinguir o que é receita bruta do governo e o que é receita líquida do governo. A receita bruta refere-se a tudo o que o governo arrecadou com tributos (impostos, contribuições e taxas), ao passo que a receita líquida do governo é a receita bruta menos as transferências. Sendo assim, separamos estruturalmente a apresentação das despesas do governo em tabelas que consideram as transferências e tabelas que consideram os gastos.

Com isso, pode-se agora fazer um estudo das contas do governo durante a década de 1990 e 2000 começando com o período antes do primeiro governo FHC.

1.2 As Contas Públicas com Inflação Alta: Início da Década de 1990

O primeiro governo civil eleito diretamente pelo voto após mais de vinte anos de ditadura começa o seu mandato com a taxa de inflação em patamares elevados e com a experiência de vários planos econômicos com tentativas de conter o descontrole de preços²⁷.

²⁵ O que não foge muito a realidade, mas isto não pode ser assumido se estamos apenas fazendo uma análise contábil do setor público.

²⁶ Neste caso, por recomendação do sistema de contabilidade nacional, o pagamento dos funcionários públicos entra como gastos.

²⁷ O principal plano foi o Cruzado que criou uma nova moeda, o Cruzado (conversão: 1 cruzado igual 1.000 cruzeiros), fixou a taxa de câmbio na nova moeda (paridade da data de 27 de fevereiro de 1986) evitando as desvalorizações cambiais que afetavam os índices de correção, e proibiu qualquer tipo de indexação para contratos inferiores há um ano. Além disso, o governo congelou os preços por tempo indeterminado (com base em 27 de

Neste período, devido ao fracasso dos planos de estabilização de preços ocorridos na década de 1980 e as posteriores explicações para estes fracassos, cresce o argumento de que a principal causa da inflação seria o descontrole orçamentário do governo²⁸.

Além disso, esta década foi marcada por uma nova ordem mundial, cujas regras básicas de medidas de política econômica foram recomendadas pelo FMI para que os países em desenvolvimento voltassem a se desenvolver. Essas regras foram elaboradas por economistas do próprio FMI, do Banco Mundial e do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos (todos sediados em Washington) em 1989²⁹ e se resumiam em dez: disciplina fiscal (neste sentido, controlar o déficit público); gastos públicos focalizados em educação, saúde e infra-estrutura; reforma tributária; juros de mercado; taxa de câmbio de mercado; liberação do comércio externo; liberdade ao capital externo (livre mobilidade de capitais); privatizações; desregulamentação do mercado de trabalho; direito a propriedade intelectual. Nesse ambiente externo de nova ordem mundial e de ideologia liberal que devem ser entendidas as políticas econômicas adotadas no Brasil durante a década de 1990.

Nesse ambiente interno e externo que se inicia o governo do presidente Fernando Collor de Melo. Com taxas de inflação elevadíssimas (valores superiores a 1.700 % ao ano), a equipe econômica adota nos primeiros dias de seu governo o Plano Brasil Novo (conhecido como Plano Collor). Este plano mudou mais uma vez a moeda nacional que passou a se chamar novamente Cruzeiro. O governo confisca parte de ativos financeiros com o objetivo de reduzir um suposto excesso de liquidez da economia e realiza congelamento de preços. Por outro lado, as contas públicas foram consideradas vilãs da inflação e se implementou medidas com o objetivo de reduzi-las.

fevereiro de 1986) e criou novas regras de controle sobre os salários. O plano de estabilização conseguiu baixar a inflação para valores próximos de zero nos meses posteriores a sua implantação, todavia, já em final de 1986 a inflação voltou a atingir valores elevados. Para muitos economistas a retomada da inflação ocorreu devido ao aumento considerável de uma demanda reprimida que se manifestou com a redução da inflação. Além disso, pelo mesmo raciocínio lógico, teria ocorrido um descontrole das contas públicas levando também a pressões de demanda. Em julho de 1986 o governo lança outro plano (chamado de cruzadinho) com o objetivo de conter a demanda através de um pacote fiscal. Não conseguindo êxito, o governo tenta novamente controlar a inflação lançando medidas de controle fiscal, mudanças no regulamento dos salários, retorno das indexações mensais e liberação dos preços. Também não conseguindo êxito, foi lançado ainda mais dois planos antes do início da década de 1990, o chamado Plano Bresser em junho de 1987 que teve como objetivo reduzir o déficit público para 3,5% PIB (contra 6,7% PIB), e o Plano Verão em janeiro de 1989.

²⁸ Ver Bacha 1997.

²⁹ Esse conjunto de regras ficou conhecido como Consenso de Washington a partir da divulgação do livro de John Williamson em abril de 1990 com o título “*Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*” do Institute for International Economics.

Apesar do choque inicial e, por conseguinte, a redução da variação dos preços, o plano não teve o efeito esperado sobre a inflação e em janeiro de 1991 a equipe econômica do governo Collor lança um segundo plano, o Plano Collor II com congelando preços e salários e medidas de controle fiscal, porém o plano também não conseguiu o sucesso esperado.

Contudo, a atenção principal que deve ser dada nas políticas econômicas adotadas por Fernando Collor é a adoção de algumas medidas recomendadas pelo consenso de Washington que depois será fortemente aprofundada no governo de Fernando Henrique Cardoso. O desmantelamento do estado desenvolvimentista que havia sido implantado em mais de quatro décadas começa a ser desfeito já no primeiro ano do governo, que lança programas de demissão de funcionários públicos e privatização das empresas estatais. Em 16 de agosto de 1990, o governo Collor divulga o programa nacional de desestatização e o processo de privatização começa com a venda da Usiminas. No entanto, Fernando Collor não conseguiu concluir as reformas, pois enfrentou um processo de impeachment que se efetivou em 1992 dando lugar ao vice-presidente Itamar Franco

Itamar Franco assume a presidência em 1993. Depois de trabalhar com três ministros da fazenda, convida o então ministro das relações exteriores, Fernando Henrique Cardoso (FHC), para assumir o ministério da fazenda. Fernando Henrique chama alguns economistas da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), que faziam parte do quadro do mesmo partido do Ministro (PSDB) e participaram da construção e implantação do plano Cruzado em 1986, para ajudar na elaboração de um plano de estabilização econômica, visto que a inflação voltava novamente a características crescentes e tendentes a hiperinflação (a inflação anual havia ultrapassado os 2.000% em 1993). Essa equipe de professores teve, segundo Bacha (1997), carta branca do ministro Fernando Henrique (que também conseguiu o apoio do presidente Itamar) para elaborar um novo plano de combate à inflação.

A explicação teórica do processo inflacionário era a da inflação inercial³⁰. A inércia da inflação era causada, segundo Bacha, por possíveis desequilíbrios fiscais. Estes “eram identificados como a causa fundamental da inflação crônica no Brasil³¹”. Por outro lado, a

³⁰ A explicação da implantação do plano de estabilização do governo Itamar Franco está baseada em Bacha (1997). Edmar Bacha era um dos economistas da PUC-RJ que fizeram parte da equipe econômica que ajudou na elaboração tanto do plano Cruzado como do Plano Real.

³¹ Bacha (1997), pág. 13. Visão monetarista da inflação, baseada na chamada curva de Phillips.

própria inflação alimentava o resultado nominal do governo colocando a economia em um “círculo vicioso entre inflação e oferta de moeda ampla³²”.

A abordagem fiscalista de Bacha para a inflação brasileira é explicitada em seu texto de 1994, no qual a simultaneidade de um déficit público não tão elevado e uma inflação altíssima seria explicada pela existência de um déficit potencial muito grande em consequência do chamado efeito Bacha. Para este autor ocorria no Brasil o efeito Oliveira-Tanzi às avessas, ou seja, os tributos cobrados pelo governo eram indexados e, com isso, arrecadados em seus valores reais, ao passo que as despesas eram denominadas em valores nominais e, dessa forma, do período de efetivação no orçamento até a sua execução decorria uma desvalorização do valor real. Com as receitas indexadas e as despesas sofrendo desvalorização, o governo teria um suposto ganho e com isso gastava mais do que arrecadava, porém, isto seria “escondido”, pela inflação³³. Logo, com a redução da inflação o governo perderia este ganho e, com isso, incorreria em déficits pressionando a inflação novamente³⁴. Dessa forma, Bacha afirmava que haveria, com a estabilização, um efeito automático de elevação dos gastos públicos. Esse efeito resultaria da redução da inflação e conseqüentemente do fim da corrosão do valor real dos gastos públicos entre o longo processo de orçamento, tomada de preços, empenho e finalmente liberação de recursos.

Contudo, antes de qualquer exame de variáveis empíricas que dêem suporte ou contradigam esta interpretação, cabe aqui um comentário de ordem mais geral sobre finanças públicas e, especificamente, compras do governo. Estas últimas são feitas, em sua grande maioria, através de concorrências e editais públicos nos quais participam firmas, em geral, de porte razoável e experiência neste tipo de atividade. Assim, seria difícil crer que tais empresas sistematicamente fixassem valores nominais em suas vendas que não levassem em conta alguma expectativa de inflação futura. É verdade que num caso de aceleração da inflação poderia ocorrer alguma perda, mas as perdas sistemáticas implicariam em abandono dos possíveis fornecedores do governo a negociar com o mesmo. Em resumo a hipótese de perdas persistentes dos fornecedores parece fora de propósito.

³² *Ibidem*, pág. 15. A ideia de moeda ampla está associada à inclusão dos títulos do governo que seriam um substituto perfeito da moeda.

³³ Ver Bacha (1994).

³⁴ Como será visto mais adiante, este argumento (associado a um suposto descontrole das contas públicas pós Plano real) será o mesmo argumento para justificar a implantação das políticas de metas de superávits primários após a crise externo que o país vivenciou na final de 1998.

No que se refere ao argumento empírico utilizado por Bacha para fundamentar o suposto efeito benéfico da inflação do governo, este se baseia na tese Eduardo Guardia na qual os valores de despesas e receita orçamentárias são convertidos em dólares e, uma vez comparados, revelam um enorme déficit. O problema com tal tipo de exercício é não levar em conta o raciocínio relativamente óbvio exposto anteriormente, qual seja: que os valores nominais orçados para serem executados durante um período de 12 meses de inflação alta não embutissem qualquer tipo de expectativa de inflação.

Logo, não existe, sob o ponto estritamente lógico, um suposto déficit potencial prévio a estabilização como sugere Bacha (seguindo o trabalho de Eduardo Guardia). A questão relevante para o caso de estabilização seria exatamente saber, na execução de um orçamento em ano de estabilização, qual seria tal inflação embutida. Esse tipo de preocupação (em contratos) foi alvo em várias experiências de estabilização nos anos 1980 com a utilização de tablitas, ou seja, tabelas de conversão de valores descontando em valores contratuais pós-estabilização a expectativa de inflação futura baseada na inflação passada.

Caso não fosse possível incorporar no orçamento alguma expectativa de inflação que levasse em consideração uma perspectiva de estabilização (e vale lembrar que no Brasil o Plano Real foi implantado em etapas que se iniciam em julho de 1993, ano anterior a mudança da moeda) ainda assim seria ao menos plausível pensar em algum tipo de conversor ou mesmo, no caso do setor público, renegociação de contratos com fornecedores.

De qualquer forma, em termos empíricos a existência de um efeito Bacha no Brasil demandaria um estudo altamente desagregado dos gastos públicos. Em princípio o efeito Bacha, que seria automático, elevaria o valor unitário dos gastos correntes (especificamente a compra de bens e serviços e de investimento). O exame agregado destas contas poderia mascarar esse efeito com a contenção da quantidade de bens e serviços adquiridos pós plano de estabilização. Logo, categoricamente, não se pode afirmar que tenha ocorrido ou não, na prática, algum tipo de efeito Bacha, entretanto, a análise dos dados que se segue mostra um importante resultado: não houve descontrole pelo lado dos gastos correntes, como afirma a interpretação de Giambiagi que teria havido um “déficit de metas” em relação ao setor público, ou seja, um descontrole das contas públicas. Argumento este corroborado pelo próprio governo no documento divulgado

pelo ministério da fazenda no final de 1998, como possíveis medidas de política fiscal a ser adotada em resposta à crise externa³⁵.

Entretanto, diante do argumento de Bacha, foi elaborado e implantado (a partir do início de 1994) o programa de estabilização do governo Itamar Franco, denominado de Plano Real. O plano foi implantado em três estágios: o primeiro se referia ao ajuste nas contas públicas e os outros dois uma reforma monetária. Concentraremos-nos no ajuste das contas públicas, visto que, é o objetivo da tese³⁶.

Antes mesmo da reforma monetária a equipe econômica de Itamar Franco havia determinado o programa de Ação Imediata em 14 de julho de 1993, este programa visava reduzir gastos e aumentar a arrecadação. No que se refere ao segundo ponto (arrecadação), o governo se concentrou na criação do imposto provisório sobre movimentação financeira (IPMF)³⁷, e no aumento das alíquotas do imposto renda pessoa física (IRPF), do imposto sobre operações financeiras (IOF) e o imposto territorial rural (ITR). Outra medida adotada pelo governo foi a criação, pela emenda constitucional nº 1 de 1994, do Fundo Social de Emergência (FSE)³⁸,

com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e outros programas de relevante interesse econômico e social (BRASIL, 1994, pág. 1).

Ainda na emenda constitucional, o fundo tinha como fonte de arrecadação os tributos que eram vinculados de alguma forma a transferências, desvinculando, dessa forma, parte das receitas da União expressadas na Constituição de 1988, inclusive transferências a Estados e Municípios.

Diante deste cenário político e de política econômica que será feito o estudo comportamental das contas do governo para o primeiro quadriênio da década de 1990. Como pode ser visto na tabela 1, o total das principais receitas cresceram mais 3% do PIB se

³⁵ Ver Ministério da Fazenda 1998.

³⁶ Para verificar as reformas de forma mais detalhada ver Ramos 2001

³⁷ Em 1996 a IPMF deixou de ser cobrada e foi substituída em 1997 pela Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF). O diferencial entre o imposto e a contribuição se configura pela necessidade de repasse ao Estado (Artigo 157 da Constituição do Brasil) para o primeiro caso, ao passo que o segundo não esta vinculação. No entanto, para as contribuições, parte precisa ser destinada ao orçamento social. Como dito anteriormente, é esta necessidade de repasse para a área social que estaria fazendo os gastos crescerem e, conseqüentemente, a necessidade de aumentar a carga tributária (ver Rezende, Oliveira e Araújo – 2008).

³⁸ Depois substituído pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) que vigorou até 1997.

comparado o ano de 1991 e 1994, entretanto, o crescimento se deu com mais vigor a partir de 1993 quando a arrecadação teve um crescimento real de mais de 3% (comparado com o ano de 1992) e, principalmente, em 1994 quando o total arrecadado teve um crescimento real em relação a 1993 de quase 26%. Ou seja, as receitas cresceram no momento de implantação do Plano Real com a criação e aumento de alíquotas dos impostos visando uma política de arrocho fiscal pretendendo conter a suposta pressão de demanda de suas contas após estabilização de preços. O crescimento das receitas do governo só será presenciado novamente no final da década onde a arrecadação tributária terá um novo salto de patamar. Contudo, como será observado com o comportamento das despesas, o aumento da arrecadação neste início de década foi por opção de política econômica.

Tabela 1 - Receitas do Governo 1991 a 1994

Principais Receitas (em %PIB)				
Ano	1991	1992	1993	1994
Total	24,65	24,76	25,24	27,77
Receita tributária	18,43	18,67	18,34	21,83
Produção e Importação	14,31	13,76	13,41	15,77
Renda e Propriedade	4,13	4,91	4,92	6,06
Contribuição previdenciária (INSS)	6,07	5,97	6,73	5,60
Contribuições do servidor público	0,14	0,12	0,17	0,34
Principais Receitas (Taxa Real de Crescimento)				
Ano	1991	1992	1993	1994
Receita tributária		0,74	3,05	25,99
Produção e Importação		(4,32)	2,27	24,41
Renda e Propriedade		18,28	5,23	30,31
Contribuição previdenciária (INSS)		(2,23)	18,23	(11,91)
Contribuições do servidor público		(14,93)	48,53	115,61

Fonte: IBGE - Elaboração própria

A tabela 2 apresenta as transferências governamentais que estão divididas em transferências de assistência e previdência (somente do setor privado)³⁹, outras transferências (correntes e de capital). A conta que tem maior representatividade no total das transferências é a referente à assistência e previdência, cujos valores representaram em média no período mais de 77%. Esta conta foi a principal responsável pelo crescimento do total das transferências saindo de um de 5,41% do PIB em 1991 para 7,9 em 1994. Este crescimento é explicado principalmente pelas despesas com a previdência social devido as conquistas do estado de bem

³⁹ Na verdade o IBGE disponibiliza as transferências de assistência e previdência considerando os benefícios a servidores. Contudo, os dados fornecidos pela STN, que serão a nossa principal fonte de referência a partir de 2002, assumem esta rubrica como parte do pagamento de pessoal e, por isso, preferimos também apresentá-la como pagamento de pessoal para uma melhor compatibilização mais a frente.

estar social que foram realizadas na constituição de 1988. Este crescimento é, para alguns economistas (ver Giambiagi 2007 e Rezende, Oliveira e Araujo 2008), a principal dificuldade das finanças públicas, visto que, o aumento dessas transferências estaria pressionando o governo a aumentar a carga tributária bruta durante a década de 1990. Entretanto, o crescimento das transferências foi muito mais significativo do ano de 1991 para 1992 (perto de 0,9% do PIB), depois de 1992 o crescimento foi menos de 0,5% do PIB tanto para mais (de 1992 para 1993) quanto para menos (de 1993 a 1994. Por outro lado, o aumento da carga tributária se configurou a partir de 1993 e principalmente em 1994, justamente quando as transferências diminuíram.

Tabela 2 - Transferências 1991 a 1994

Principais Transferências (em %PIB)				
Ano	1991	1992	1993	1994
Total	7,97	8,89	9,37	9,26
Transferências intergovernamentais				
Transferências de assistência e previdência	5,41	6,30	8,04	7,90
Outras Transferências^{1/}	0,85	0,82	0,64	1,01
Subsídios	1,71	1,78	0,70	0,35
Principais Transferências (Taxa Real de Crescimento)				
Ano	1991	1992	1993	1994
Transferências intergovernamentais				
Transferências de assistência e previdência		15,81	33,88	4,02
Outras Transferências^{1/}		(4,73)	(18,31)	67,63
Subsídios		3,22	(58,51)	(47,02)

Fonte: IBGE - Elaboração própria

1/Inclui transferências correntes e de capital

Ademais, como pode ser visto na tabela 3, os gastos do governo também aumentaram no período, mas principalmente, de 1991 para 1992 e de 1992 a para 1993, contudo depois de 1993 se manteve perto do nível de 22% do PIB. Os aumentos ocorreram mormente na compra de bens e serviços que saíram de 5,04% do PIB em 1991 para 6,52% em 1993. Além disso, a despesa de capital fixo também cresce perto de 0,6% do PIB. Já as despesas com pessoal apresentaram crescimento, porém paulatino para cada ano. Apenas em 1994 vai crescer perto de 0,5% do PIB. O crescimento das despesas (transferências e gastos) para este período está associado à própria recuperação da economia, que no início da década apresentou duas taxas decrescentes do PIB (1990 -4,31 e 1992 -0,47) e um ano com crescimento pífio (1991 com 1,03), ao passo que em 1993 e 1994 a taxa de crescimento do produto foi de 4,67 e 5,33.

Dessa forma, então, o crescimento da carga tributária em 1993 e 1994 está diretamente relacionado ao diagnóstico dado pela equipe econômica do governo Itamar Franco sobre as causas da inflação e de sua possível retomada⁴⁰.

Tabela 3 - Gastos do Governo 1991 a 1994

Principais Gastos (em %PIB)				
Ano	1991	1992	1993	1994
Total	19,84	20,67	21,98	22,08
Pessoal	12,06	12,15	12,33	12,81
Pessoal civil e militar	11,34	11,46	11,62	12,01
Ativo	7,85	7,97	8,04	8,20
Inativo	3,49	3,49	3,58	3,81
Obrigações patronais	0,71	0,69	0,71	0,80
Outras compras de bens e serviços	5,04	5,25	6,52	5,98
Despesa de capital fixo	2,74	3,27	3,13	3,30
Construções	2,12	2,69	2,50	2,67
Máquinas e equipamentos	0,46	0,48	0,56	0,53
Aquisição de terrenos e imóveis	0,15	0,11	0,07	0,10
Principais Gastos (taxa de crescimento)				
Ano	1991	1992	1993	1994
Pessoal		0,22	6,49	9,98
Pessoal civil e militar		0,46	6,40	9,42
Ativo		0,92	5,83	7,92
Inativo		(0,58)	7,70	12,79
Obrigações patronais		(3,63)	7,95	19,18
Outras compras de bens e serviços		3,66	30,20	(2,93)
Despesa de capital fixo		18,78	0,42	11,37
Construções		25,79	(2,25)	12,78
Máquinas e equipamentos		2,12	23,24	0,58
Aquisição de terrenos e imóveis		(27,94)	(32,89)	46,26

Fonte: IBGE. Elaboração Própria.

1.3 As contas públicas antes da crise externa: 1995 a 1998

O estudo do comportamento das contas do governo para o período pós implantação do plano real tem uma característica diferente do estudo feito para o período anterior, pois, as explicações dadas aqui extrapolam as análises e medidas econômicas feitas na limitação deste prazo. No que se refere ao momento anterior à implantação do plano, as contas públicas foram caracterizadas como sendo uma das principais responsáveis pela inflação. Além disso, sua eventual expansão via efeito Bacha traria dificuldades adicionais no período pós-estabilização,

⁴⁰ Como será visto adiante, os gastos para o próximo quadriênio se mantiveram no mesmo nível de 1993 e 1994 ou em alguns casos até caíram.

isto, porque, suas contas tenderiam a ficar deficitárias e, com isso, pressionariam a demanda agregada.

Somado a isto, a leitura tradicional para o período (ver, como citado acima, Giambiagi 2002 e Ministério da Fazenda 1998) aponta para um descontrole das finanças públicas pós-implantação do plano de estabilização. Tal descontrole implicaria em problemas de consistência intertemporal, que atingiria a confiança de agentes internos e sobre a solvência do Estado. Dessa forma, o Brasil, como solução para este problema, teria que se comprometer a cumprir determinadas metas de superávit primário.

Sem entrar no mérito da validade de tais hipóteses teóricas que supõe a possibilidade de “quebra do Estado”, uma questão de ordem empírica se impõe: teria de fato ocorrido tal descontrole nas finanças públicas? Ou teria a política cambial implicado na necessidade de uma política de diferencial de juros extremamente elevada com consequências negativas sobre o déficit agregado? O estudo cuidadoso das contas do governo para este período parece reforçar a segunda interpretação como veremos a seguir.

Como tratamos de um período que incorpora o pós estabilização, e assim o possível impacto do efeito Bacha, cabe distinguir se a suposta deterioração ocorreu persistentemente no decorrer do período, caracterizando uma postura fiscal durante todo o governo FHC I, ou apenas se revela um primeiro efeito Bacha *once and for all* seguido de uma política estável, ou seja, não persistentemente expansionista em termos exclusivamente contábeis.

Dessa forma, para que fique bem claro o que iremos estudar é interessante listar as possibilidades analíticas envolvendo esta discussão anterior:

- a) Caso o déficit público corrente no período de alta inflação pré Plano Real fosse resultado do efeito Bacha, a estabilização teria como consequência direta sua elevação a um patamar que corresponderia ao déficit potencial “mascarado pela alta inflação” como afirma Ministério da Fazenda (1998)⁴¹.
- b) Além do efeito imediato da estabilização, os gastos continuariam crescendo nos anos de 1996,1997 e 1998 em razão de uma política fiscal frouxa durante todo o período.

⁴¹ Para que tal fato ocorresse dois elementos deveriam ser observados: o governo FHC I teria um papel absolutamente passivo em relação aos gastos; e aceitaria a elevação dos seus custos unitários sem uma correspondente redução do total de bens e serviços demandado pelo setor público e/ou uma ausência de ajuste prévio ao plano de estabilização.

Os dados mostram que ambas as hipóteses (a e b) não se confirmam pelo lado do gasto público. Como demonstrado na tabela 4, os gastos em proporção do PIB diminuíram no confronto da 1991/94 contra 1995/98. Enquanto a média de 1991 a 1994 foi de 21,14% do PIB os quatro anos seguintes apresentaram valores inferiores a 21%. Se comparado com os anos de 1993 e 1994 (anos em que a economia se recuperou da forte recessão vivida no começo da década) a queda ainda é maior, saindo de perto de 22% do PIB para 20,85% do PIB. Somente os gastos com pessoal tiveram crescimento real positivo de 9,51% em 1995 comparado com o ano de 1994 continuando a mesma tendência dos dois anos anteriores. Contudo, a partir deste ano se mantém estabilizado neste patamar, exceto de 1995 para 1996 quando houve uma queda 0,5% do PIB. Ademais, a maior parte do crescimento é explicada pelos gastos com inativos, devido principalmente as ameaças de reformas do sistema previdenciário do servidor público.

Todavia, se de fato tivessem ocorrido as hipóteses a e/ou b nas contas públicas pós-plano real isto ficaria muito mais visível nas contas que se destinam a manutenção dos órgãos públicos e os investimentos realizados pelo governo, visto que, se inserem melhor na ideia abordada por Bacha da liberação do orçamento em determinado momento e de sua efetivação em momento posterior. Nas despesas com pessoal isto não pode acontecer por dois motivos: primeiro, que o pagamento é mensal e só seria afetado pela inflação do mês; segundo, os salários eram quase sempre reajustados. Sendo assim, se de fato existiu o efeito Bacha os gastos do governo em compras de bens e serviços e as despesas em capital fixo teriam que apresentar um aumento em valores reais a partir de 1994 nos dados 1995. Contudo, não é isto que acontece com estas rubricas, pelo contrário tanto uma quanto a outra caíram em termos reais de 1994 para 1995, sendo que as compras de bens e serviços reduziram mais de 10% do seu valor real e as despesas com capital fixo caíram mais de 29%.

Tabela 4 - Gastos do Governo 1995 a 1998
Principais Gastos (em %PIB)

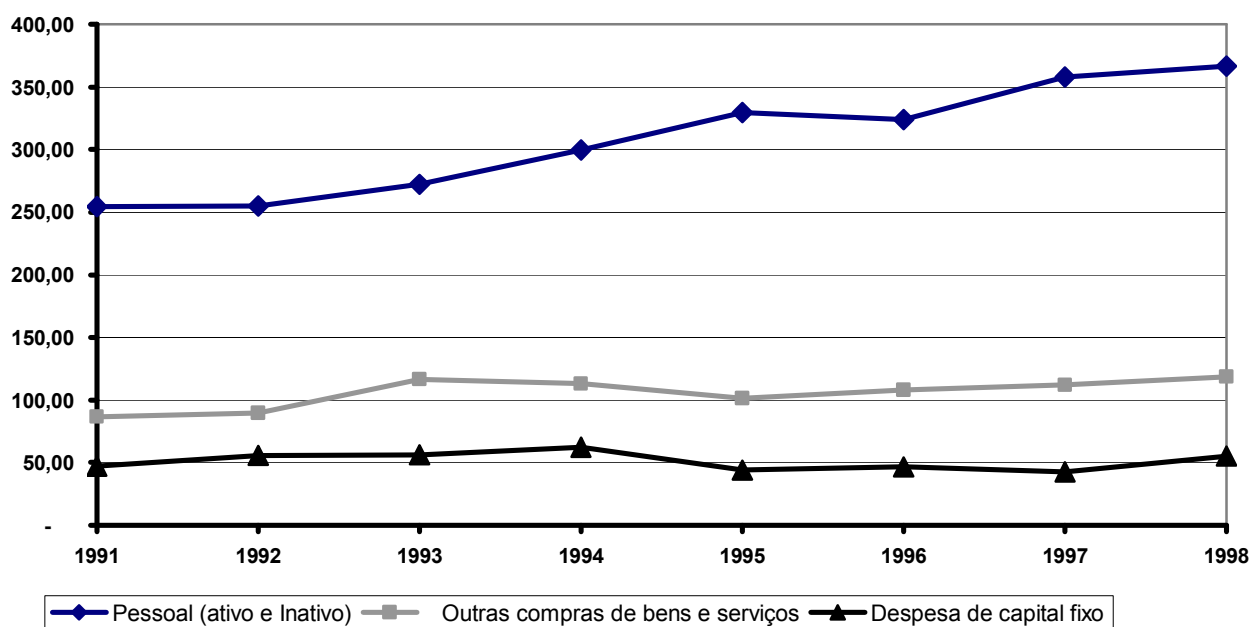
Ano	1991/1994^{1/}	1995	1996	1997	1998
Total	21,14	20,85	20,60	20,69	21,66
Pessoal	12,34	13,46	12,96	13,26	13,34
Pessoal civil e militar	11,61	12,57	12,08	12,55	12,86
Ativo	8,01	8,46	8,09	7,93	8,15
Inativo	3,59	4,11	3,99	4,62	4,71
Obrigações patronais	0,73	0,89	0,88	0,72	0,48
Outras compras de bens e serviços	5,70	5,15	5,34	5,38	5,69
Despesa de capital fixo	3,11	2,24	2,30	2,04	2,64
Construções	2,49	1,68	1,88	1,62	2,17
Máquinas e equipamentos	0,51	0,38	0,33	0,30	0,37
Aquisição de terrenos e imóveis	0,11	0,18	0,09	0,12	0,10
Principais Gastos (taxa de crescimento)					
Ano		1995	1996	1997	1998
Pessoal		9,51	(1,66)	5,82	0,59
Pessoal civil e militar		9,10	(1,86)	7,39	2,55
Ativo		7,59	(2,30)	1,31	2,78
Inativo		12,36	(0,94)	19,72	2,15
Obrigações patronais		15,56	1,09	(15,68)	(33,69)
Outras compras de bens e serviços		(10,28)	6,02	4,18	5,73
Despesa de capital fixo		(29,01)	4,71	(8,27)	29,28
Construções		(34,20)	14,05	(10,70)	33,65
Máquinas e equipamentos		(25,86)	(10,67)	(6,79)	24,55
Aquisição de terrenos e imóveis		94,90	(49,25)	36,62	(17,99)

Fonte: IBGE. Elaboração Própria.

1/ Valor Médio.

O comportamento dos gastos do governo para o período da década de 1990 fica mais visível se apresentarmos a sequência de seus valores reais durante os anos de 1991 a 1998, isto é feito no gráfico 1. Neste gráfico percebe-se claramente que as despesas com pessoal foram as únicas que cresceram pós redução da inflação, mas não é um fator específico pós estabilização, pois apresentaram uma tendência de crescimento desde 1992 e que se estabiliza a partir de 1995, ficando entorno de R\$ 180 Bilhões. As duas outras contas, entretanto, apresentaram queda em 1995 ficando desde então com seus valores em níveis inferiores aos anos precedentes.

Gráfico 1 - Gastos do Governo (em Bilhões de Reais)



Fonte: IBGE. Valores reais (deflator implícito). Ano base 2008.

Mesmo as transferências, que não se incluem na ideia do efeito Bacha, pois o seu maior percentual recai sobre as transferências de assistência e previdência que teriam, da mesma forma que as despesas com pessoal, correções conforme os salários e pagamentos mensais, não sofreram tantas mudanças de comportamento que pudessem ser caracterizadas como um aumento das despesas com transferências devido à redução da inflação. Outras transferências e subsídios reduziram em comparação à média do período anterior, mas devido, principalmente, a mudança de postura de política econômica de redução dos subsídios que caíram em comparação com a média de 1,14% do PIB para o período de 1991/1994 (ver tabela 5), mas que se comparado apenas com os anos de 1993 e 1994, ficaram perto da média.

As transferências de assistência e previdência cresceram se comparados com a média do período de 1991/1994, saindo de 6,91% do PIB para 8,65% do PIB em 1998, contudo este crescimento não foi homogêneo, visto que teve um salto maior em 1998. Como pode ser visto na tabela 5, a conta transferências de assistência e previdência cresceu mais de 22% em termos reais de 1997 a 1998, enquanto os outros anos foram decréscimos e apenas crescimento em 1996 – mais de 4,47%. Essa característica de 1998 pode ser explicada pela tentativa de

reforma da previdência privada realizada pelo governo que fez com que aumentassem a demanda por solicitação de aposentadorias.

Tabela 5 - Transferências 1995 a 1998
Principais Transferências (em %PIB)

Ano	1991/1994^{2/}	1995	1996	1997	1998
Total	8,87	9,03	8,92	8,19	9,55
Transferências intergovernamentais	-				
Transferências de assistência e previdência	6,91	7,53	7,70	7,08	8,65
Outras Transferências^{1/}	0,83	0,99	0,81	0,51	0,57
Subsídios	1,14	0,51	0,41	0,61	0,34
Principais Transferências (Taxa Real de Crescimento)					
Ano		1995	1996	1997	1998
Transferências intergovernamentais		-	-	-	
Transferências de assistência e previdência		(0,56)	4,47	(5,00)	22,18
Outras Transferências^{1/}		2,72	(17,02)	(34,90)	11,45
Subsídios		50,01	(18,21)	54,91	(43,78)

Fonte: IBGE - Elaboração própria

1/Inclui transferências correntes e de capital

2/Valor Médio

Ademais, como pode ser visto no gráfico 2, o crescimento das transferências é um fenômeno que vem acontecendo desde o início da década devido às conquistas sociais obtidas na constituição de 1988 e, assim mesmo, a partir de 1993 o crescimento é muito pequeno se comparado com os dois anos anteriores, apresentando certa estabilização em torno de R\$ 150 bilhões.

Em síntese, a justificativa para a implantação do Programa de Estabilidade Fiscal pós-crise externa⁴² se fundamentou no argumento de que a inflação esconderia o verdadeiro gasto do governo e que a eliminação desta teria sido a principal responsável do descontrole das contas públicas⁴³. Na nota oficial do ministério da fazenda de 28 de outubro de 1998 (Ministério da Fazenda 1998) sobre o programa consta como sendo o problema “as contas públicas brasileiras apresentarem rápida deterioração ao longo dos nos 90 (Pág. 2)” e como origem

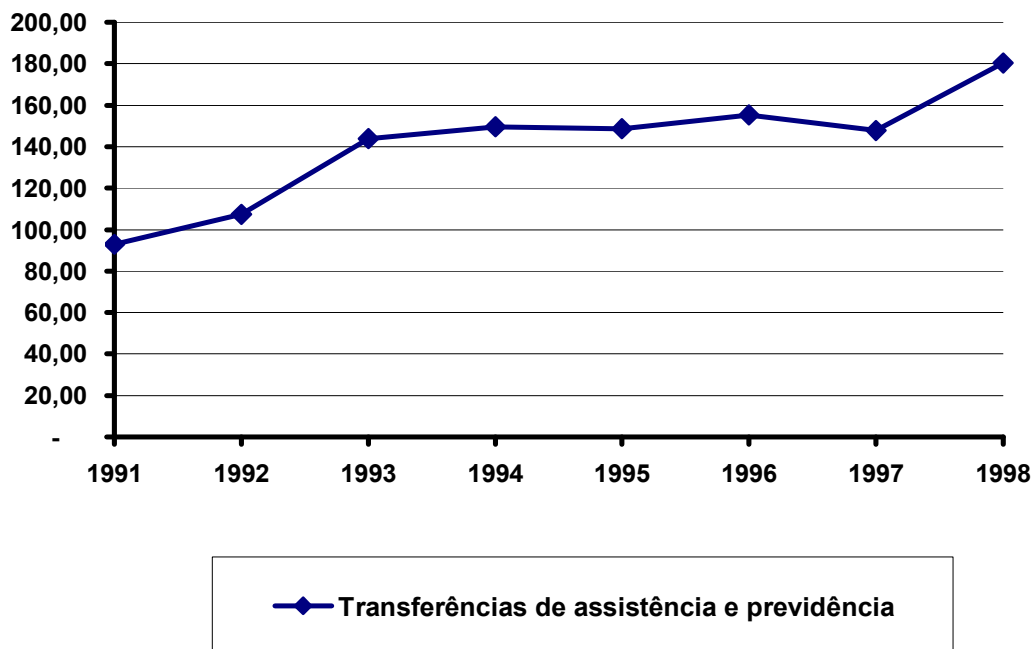
os desequilíbrios estruturais do regime fiscal brasileiro, agravados pela Constituição de 1988, permaneceram camuflados durante anos de inflação alta. De um lado, como as receitas sempre estiveram melhor indexadas que as despesas, a inflação elevava as receitas nominais e corroía parcela significativa das despesas em termos reais, gerando falsos resultados de equilíbrio fiscal (Ministério da Fazenda 1998, pág. 2).

⁴² Que será aprofundado com mais detalhes no próximo tópico.

⁴³ Nas próprias palavras do governo divulgadas na nota técnica: “a Agenda de Trabalho ataca na raiz as causas estruturais do desequilíbrio das contas públicas”. Ministério da Fazenda (1998), pág. 8.

Contudo, ao estudar o comportamento dos valores reais dos gastos e das transferências do governo percebe-se que essa análise é distorcida⁴⁴. Logo, é preciso identificar o que fez com que as contas públicas agregadas se deteriorassem.

Gráfico 2 - Transferências do Governo (em Bilhões de Reais)



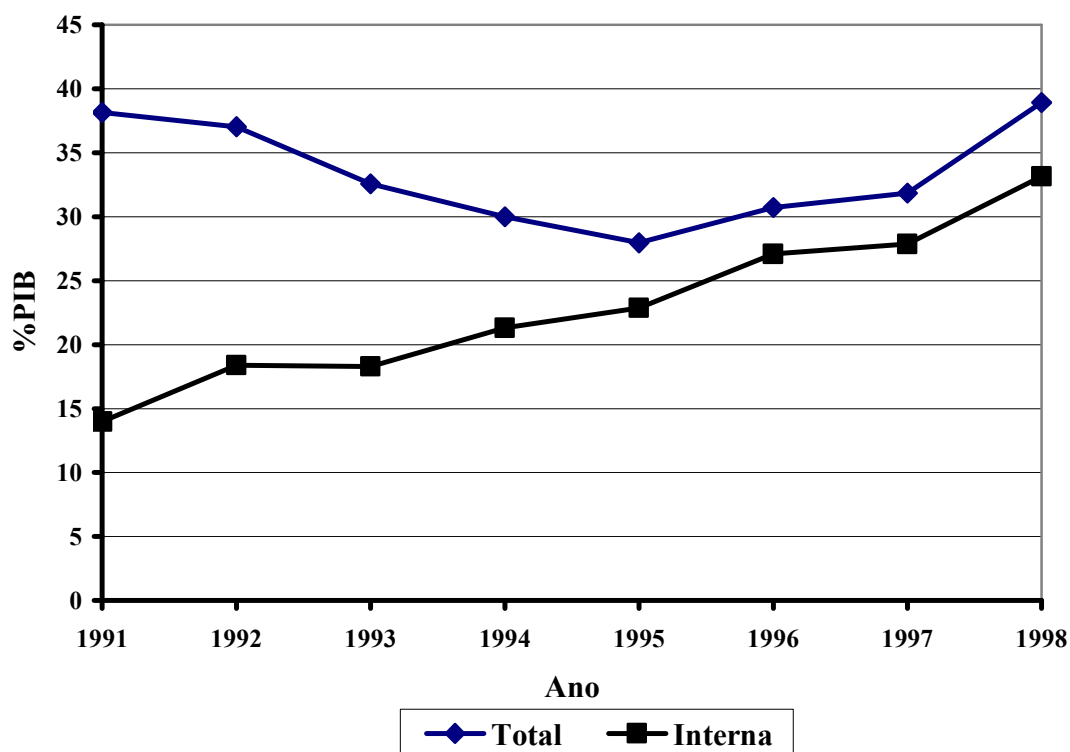
Antes disso, é preciso entender o que significa a “deterioração” das contas públicas. Dentro da nota, o ministério da fazenda afirma que o programa “estabelece uma trajetória crescente de produção de superávits primários ao longo do triênio 1999-2001, ... Estes resultados primários serão suficientes, ... , para estabilizar a relação dívida/PIB em torno de 44% do PIB a partir de 1999”. Ou seja, a política fiscal adotada a partir de 1998 tinha como objetivo estabelecer metas de superávits primários e um nível da relação dívida/PIB, isto porque houve uma trajetória de crescimento desta última relação durante os quatro anos posteriores a implantação do plano real. Como pode ser visto no gráfico 3, a dívida líquida total do setor público apresentou trajetória de queda até o ano de 1995 e depois deste ano começa a crescer,

⁴⁴ Giambiagi (2002 pág. 15 e16) faz esta mesma observação para as contas do governo central. Porém, em artigo mais recente o autor se contradiz ao afirmar que “nos primeiros anos da década de 1990, houve um esforço fiscal de geração de resultados primários de certa relevância, favorecidos pelo contexto de alta inflação, que permitia aos governantes acomodar as pressões por mais gasto, deixando-as serem depois parcialmente corroídas pela inflação. Em 1995, o mecanismo se exauriu e a falência no controle do gasto se fizeram notar com toda a sua intensidade, gerando resultados primários inclusive negativos em algumas oportunidades” (Giambiagi 2007 – pág. 13).

entretanto a dívida líquida interna cresce significativamente a partir de 1993 saindo de perto de 20% do PIB para a quase 35% do PIB em 1998, um salto de quase 15 pontos percentuais do PIB em apenas 5 anos.

Independente da crítica teórica que envolve toda a ideia de se estabelecer um determinado patamar de dívida/PIB como foco de meta fiscal, é preciso antes saber quais os componentes da conta do governo que fizeram com que a dívida crescesse tanto em um prazo curto de tempo. Resta-nos, então, estudar outras contas do setor público, vejamos primeiro as principais receitas.

Gráfico 3 - Dívida Líquida do Setor Público



1/Fonte: Banco Central do Brasil

Como pode ser visto na tabela 6, o total das principais receitas se mantiveram praticamente estáveis, crescendo menos de 1% do PIB se comparado com o ano de 1999 com a média de 1991 a 1994, entretanto, as receitas totais caíram mais de 1,8% se comparada com o ano de 1998. As receitas tributárias tiveram queda em seus valores reais nos dois primeiros anos do quadriênio 1995/98, ao passo que as contribuições previdenciárias cresceram em todos os anos. Dessa forma, então, o aumento da relação dívida/PIB poderia ser explicado em parte pela

queda das receitas, mas esta queda se apresentou apenas no primeiro ano deste quadriênio. Além disso, no mesmo ano (1995) o total dos principais gastos do governo caiu aproximadamente 2% do PIB, ficando no mesmo nível durante os dois anos seguintes, ao passo que o total arrecadado cresceu em 1996 e 1997.

Tabela 6 - Receitas do Setor Público 1995 a 1998

Principais Receitas (em %PIB)					
Ano	1991/1994^{1/}	1995	1996	1997	1998
Total	25,60	25,95	26,37	26,51	26,11
Receita tributária	19,32	20,16	19,40	19,73	20,16
Produção e Importação	14,31	14,75	14,01	13,67	13,39
Renda e Propriedade	5,01	5,41	5,39	6,07	6,77
Contribuição previdenciária (INSS)	6,09	5,41	6,58	6,37	6,85
Contribuições do servidor público	0,19	0,38	0,39	0,40	0,37
Principais Receitas (Taxa Real de Crescimento)					
Ano	1991	1995	1996	1997	1998
Receita tributária		(3,76)	(1,68)	5,16	2,18
Produção e Importação		(2,51)	(2,93)	0,84	(2,00)
Renda e Propriedade		(7,01)	1,75	16,40	11,57
Contribuição previdenciária (INSS)		0,76	24,17	0,11	7,57
Contribuições do servidor público		14,69	4,77	7,77	(8,00)

Fonte: IBGE - Elaboração própria
1/Valor Médio

No gráfico 4, contudo, percebe-se que o resultado primário de todo o setor público se reduziu significativamente de 1994 para 1995, mas ainda continuou apresentando valor superavitário, saindo de 4,02% PIB em 1994 para 0,31% do PIB em 1995. A partir de 1994 se mantém praticamente neste nível (em torno de 0%) até o ano de 1999 quando tem um novo patamar. Entretanto, é justamente a queda do superávit primário de 1994 para 1995 que é considerado a deterioração das contas públicas no período pós-real. Dessa forma, é preciso examinar a situação específica do superávit primário nos anos de 1994 e 1995, ou seja, como sua redução é explicada por queda na arrecadação e não aumento do gasto. Contudo é importante considerar a queda do resultado primário em 1995 em comparação com a média dos três anos (1992, 1993 e 1994), como propõe Giambiagi 2002, pois o valor de 1994 é um valor atípico, provavelmente provocado por haver problema metodológico na apuração abaixo da linha. Dessa forma, então, a comparação de 1995 com a média de 1992 a 1994 é de 0,31% com 2,20%, respectivamente⁴⁵, ou seja, de aproximadamente 1,9% do PIB.

⁴⁵ Lembrando que é o resultado primário de toda a administração pública direta (sem considerar as estatais).

A tabela 7 apresenta os valores em separado das contas primárias de todo o setor público para os anos de 1994 e 1995. Nesta tabela incluímos também outros tipos de receitas além das receitas tributárias e de contribuições. Dessa forma, percebe-se claramente que a deterioração das contas pública como propõe a nota do ministério da fazenda não tem nada a ver com as despesas do governo, visto que reduziram mais de 2,7% do PIB. A queda do resultado primário é explicada pelo lado da receita. Inicialmente, tem-se uma queda de 1,67% da arrecadação tributária. Outra redução expressiva está no resultado do Banco Central que entra na contabilização das possíveis receitas do governo central que teve uma queda de 1,47%.

Numa primeira leitura esse resultado apontaria muito mais para a existência de um novo efeito anti Tanzi, e não o efeito suposto por Bacha: uma queda da arrecadação em razão do fim da inflação. O importante é ressaltar que deste valor em diante, ou seja, após 1995, as contas públicas apresentaram grande estabilidade não podendo caracterizar uma política fiscal frouxa.

Tabela 7 - Receitas e Despesas Primárias do Setor Público 1994 e 1995 (em % PIB)

Despesas			
Ano	1994	1995	Dif % PIB
Total das despesas	34,50	31,78	(2,72)
Consumo	18,79	18,61	(0,18)
Pessoal	12,81	13,46	0,65
Outras compras de bens e serviços	5,98	5,15	(0,83)
Despesa de capital fixo	3,30	2,24	(1,05)
Despesas com transferências	8,90	8,53	(0,38)
Transferências correntes	8,51	8,27	(0,23)
Transferências de capital	0,40	0,25	(0,14)
Imposto sobre atividade (PASEP)	0,18	0,15	(0,03)
Subsídios	0,35	0,51	0,15
Inversões financeiras	2,98	1,75	(1,23)
Receitas			
Ano	1994	1995	Dif % PIB
Total das receitas	33,11	29,21	(3,90)
Receita tributária	21,83	20,16	(1,67)
Contribuição previdenciária (INSS)	5,60	5,41	(0,19)
Contribuições do servidor público	0,34	0,38	0,03
Receita de venda de bens	0,04	0,05	0,01
Receita de venda de serviços	1,06	1,43	0,37
Receita de transferências	2,27	1,62	(0,65)
Transferências correntes	2,14	1,57	(0,57)
Transferências de capital	0,13	0,05	(0,08)
Alienação de bens	0,50	0,17	(0,33)
Resultado do Banco Central do Brasil	1,47	0,00	(1,47)

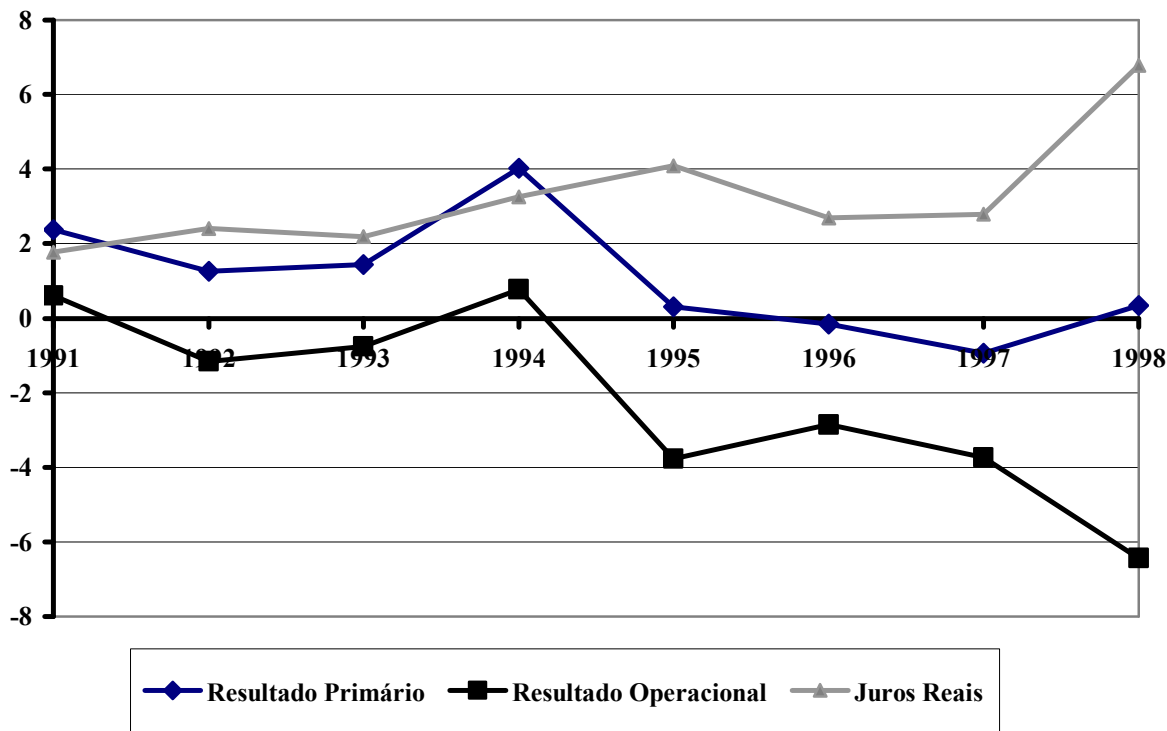
Fonte: IBGE. Elaboração Própria

A explicação para o aumento da dívida então recai sobre o aumento de pagamento relacionado a serviço da dívida, visto que, se for verificado no gráfico 4 o comportamento da necessidade financiamento do setor público no conceito operacional se percebe resultados deficitários em quase todo o período (exceto 1994, devido ao resultado atípico já comentado) e uma mudança de patamar de perto de um déficit de 2% do PIB em 1992 e 1993 para valores perto de 4% do PIB em 1995 a 1997, chegando a atingir um déficit superior a 6% do PIB em 1998.

Este resultado acompanha a trajetória de pagamento do montante de juros reais, como também pode ser visto no gráfico. O montante de juros pagos pelo governo aumentou em 1994 e 1995 saindo de pouco mais de 2% do PIB para 4% em 1995, recuando um pouco em 1996 e 1997 e saltando para mais de 6% do PIB em 1998, ano em que o país sofreu a pressão no

balanço de pagamento e foi obrigado a recorrer ao FMI. Neste período (1995 a 1998) o montante de juros acumulado foi superior a 16 pontos percentuais do PIB montante bastante parecido com o do crescimento da dívida pública interna.

Gráfico 4 - NFSP e Juros Reais (em % PIB - sem estatais)



Fonte: Banco Central do Brasil.

Dessa forma, a deterioração das contas públicas não foi provocada pelo efeito da queda da inflação sobre os gastos do governo e/ou descontrole do suposto descontrole das contas públicas pelo setor público, mas sim pelo aumento do montante de pagamento de juros. Logo a “ausência de metas” proposta por Giambiagi não reflete uma política fiscal frouxa e sim uma política monetária de juros muito elevados, como instrumento cambial de compensação de desequilíbrio externo, e que pressionou sobremaneira a conta de juros do governo.

A manutenção da taxa de câmbio sobrevalorizada fez com que as transações correntes de bens e serviços com o resto do mundo se tornassem deficitária, levando o governo a captar recursos externos para financiar o balanço de pagamentos e/ou acumular reservas. Como em alguns momentos houve pressão de saída de divisas, o governo teve que adotar o

aumento da taxa de juros (os casos de 1994/1995 e 1998) como tentativa de manter estes capitais externos. Ademias, foi necessário manter a taxa elevada objetivando atrair estes capitais, mesmo em momentos em que não havia pressão sobre a conta capital.

1.4 As Contas Públicas Pós Crise Externa: o segundo governo FHC (1999-2002)

Na segunda metade de 1998 o Brasil perdeu reservas de divisas externas rapidamente (no mês de agosto de 1998 as reservas caíram 4% e no mês de setembro mais de 30%). Com isso, o governo brasileiro iniciou tratativas com o Fundo Monetário Internacional (FMI) sobre a possibilidade de captação de um empréstimo, que terminou se concretizando em novembro de 1998 com a contratação de um empréstimo no montante de mais de US\$ 41 bilhões distribuídos em parcelas (caso houvesse necessidade) durante os próximos três anos. A primeira parcela implicou em entrada de mais de US\$ 9 bilhões na forma de operações de regularizações na conta capital e financeira em dezembro de 1998. Os termos do acordo, entretanto, condicionaram às parcelas restantes a realização de metas fiscais⁴⁶.

No que se referem a estas metas, a visão dominante era de que o país precisava de um “ajuste” fiscal para reduzir a dívida em proporção do produto interno (relação dívida/PIB). Neste sentido, o país teria mais credibilidade⁴⁷ e os investimentos estrangeiros viriam com menos desconfiança, conseguindo, dessa forma, aliviar a forte restrição externa de então.

Diante desses fatos, o governo brasileiro lança no final de outubro de 1998 um programa de reestruturação fiscal para cumprir as metas com o fundo, o Programa de Estabilidade Fiscal⁴⁸, que tinha como objetivo “fazer o Estado, de forma definitiva, viver dentro de seus limites orçamentários”⁴⁹.

Com base nos argumentos expostos na seção anterior deste capítulo o governo propôs a execução do programa em duas frentes: uma que estaria relacionada à mudança

⁴⁶ As metas se concentravam no resultado primário do governo que deveriam ser superavitário e se dividiriam em 2,6 % do PIB em 1998, 2,8% em 2000 e 3% em 2001.

⁴⁷ O argumento teórico do regime de metas de superávit primário está baseado na abordagem da equivalência ricardiana desenvolvida por Robert Barros abordada na introdução desta tese.

⁴⁸ Ver Ministério da Fazenda 1998.

⁴⁹ Idem.

estrutural⁵⁰, incluindo propostas de mudança na Constituição de 1988, e outra de ação imediata, que, segundo a própria nota do ministério, serviria de ponte entre a situação atual e a situação após a reforma fiscal. No que se refere à ação imediata, foi criado o Plano de Ação 1999-2001 que estabeleceu uma trajetória crescente do superávit primário ao longo dos três anos seguintes ao acordo com o Fundo (2,6% do PIB para 1999, 2,8% para 2000 e 3% para o ano de 2001) objetivando manter a relação dívida/PIB em 44%. Para tanto, adotou medidas de redução das despesas e aumento das receitas. O aumento das receitas se configurou em prorrogação da CPMF com aumento de alíquota⁵¹, aumento da alíquota da COFINS e universalização da alíquota das contribuições⁵². Como algumas dessas propostas não passaram no congresso, o governo adotou outras medidas adicionais: aumento da alíquota do IOF e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.

No que se referem às mudanças estruturais as principais medidas se configuram em proposta de reforma da previdência, visto que, seguindo a nota, “o desequilíbrio nas contas previdenciárias tem sido o principal fato de agravamento dos resultados fiscais do setor público⁵³”, o que, como vimos, é falso em relação ao período 1995 – 1998 como um todo, e a criação da lei de responsabilidade fiscal⁵⁴, o que novamente não se justifica pelo lado dos gastos já que estes praticamente não cresceram no período anterior.

A reforma previdenciária⁵⁵ ocorreu no final de 1998, após a reeleição do presidente Fernando Henrique, através de emenda constitucional⁵⁶, que implicaram principalmente em redução do valor das aposentadorias. A lei de responsabilidade fiscal (lei complementar nº 101) foi promulgada em 04 de maio de 2000. Esta lei estabeleceu (segundo seu artigo primeiro) “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”. Onde,

⁵⁰ Vale notar que o argumento do desequilíbrio estrutural revelado pelo fim da inflação, e por conseguinte a proposta de mudanças estruturais nos gastos, fica praticamente invalidada pela análise desenvolvida na seção anterior.

⁵¹ Alíquota de 0,38 em 1999 e 0,30% em 2000 e 2001.

⁵² Alíquota 11% sobre o rendimento dos servidores inativos e pensionistas civis. Além disso, ainda propôs um aumento da alíquota temporária para 9% de rendas superiores a R\$ 1.200,00.

⁵³ Ministério da Fazenda 1998.

⁵⁴ Além da proposta de reforma tributária que não foi aprovada no congresso.

⁵⁵ A reforma previdenciária foi tentada em outros momentos da década de 1990, primeiro com o governo Itamar Franco e depois com o próprio Fernando Henrique, mas foi reprovada pelo Congresso que manteve os direitos adquiridos com a Constituição de 1988. Contudo, como abordou Gentil (2006), após a primeira derrota do governo Fernando Henrique várias medidas foram sendo implementada “na calada da noite”, por meio de várias medidas provisórias que tiram alguns direitos sociais.

⁵⁶ Emenda Constitucional nº 20 de 15 de dezembro de 1998.

a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o *equilíbrio das contas públicas*, mediante o *cumprimento de metas* de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (Brasil 1994, pág. 1)⁵⁷.

Dessa forma, o segundo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso foi marcado pela busca do superávit primário (e sua necessidade de ser cumprida relacionada à estabilidade da relação dívida/PIB) que passou a ser a única meta da política fiscal, independente de qualquer outra variável. Mais uma vez, não será questionada a parte teórica desta política fiscal adotada, será feita apenas a interpretação do comportamento das contas públicas relacionadas com o propósito destas políticas. Contudo, é importante destacar que quando o governo passou adotar como política de metas fiscais primárias pré-estabelecidas, os instrumentos de política fiscal que ele detém ficaram condicionados ao cumprimento destas metas, ou seja, os gastos, as receitas e as transferências do governo precisaram se comportar de tal forma que o diferencial entre eles atingisse as metas estabelecidas.

Sendo assim, caso ocorresse, por exemplo, uma redução da receita devido à queda do produto, o governo precisaria de alguma forma compensar esta queda para conseguir cumprir a meta. Esta compensação quase sempre foi feita, como será visto adiante, com aumento da carga tributária⁵⁸ fazendo com que as receitas do governo, que tem uma parte determinada endogenamente pela renda, sejam determinadas quase toda de forma exógena (objetivando cumprir a meta).

Posto isto, vejamos o comportamento das contas do governo para o quadriênio 1999/2002. As receitas do setor público brasileiro tiveram um comportamento bastante peculiar em comparação aos outros dois períodos estudados neste trabalho, pois, a arrecadação do governo subiu muito. Como pode ser percebido na tabela 8, as principais receitas do setor público cresceram mais de 5% do PIB se for comparadas ao ano de 2002 com a média do quadriênio anterior. Se esta comparação foi feita com ano de 1998, o crescimento é ainda maior, pois, o total arrecadado ficou em 26,11% do PIB contra 32,08 do ano de 2002 . Além disso, é

⁵⁷ Grifo nosso.

⁵⁸ Salvador (2007) afirma que este aumento da carga tributária foi regressiva, penalizando a classe trabalhadora.

importante destacar que o crescimento foi contínuo em todo o período e não a característica de apenas um ano.

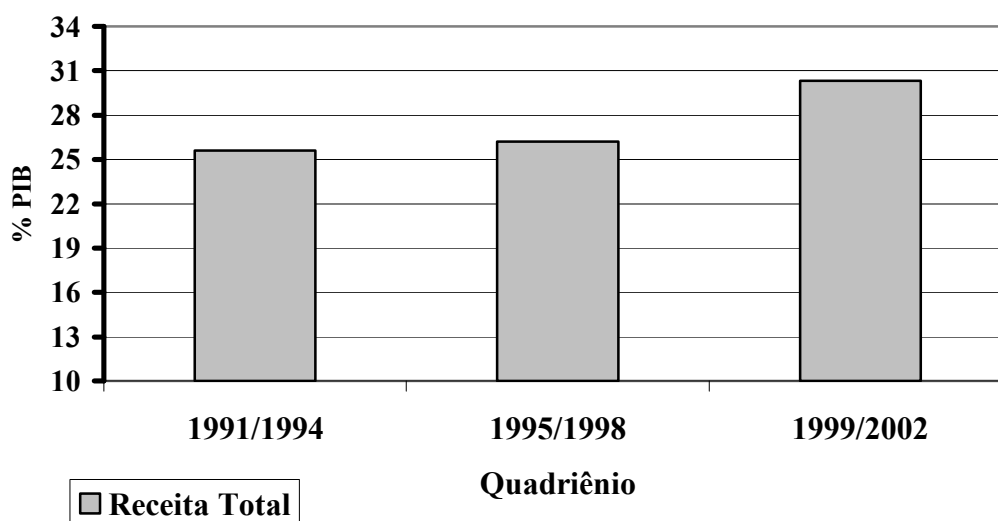
Tabela 8 - Receitas do Setor Público 1999 a 2002

Principais Receitas (em %PIB)					
Ano	1995-1998^{1/}	1999	2000	2001	2002
Total	26,23	28,42	29,69	31,05	32,08
Receita tributária	19,86	21,29	22,48	22,79	23,90
Produção e Importação	13,95	14,62	15,29	15,14	15,08
Renda e Propriedade	5,91	6,67	7,19	7,65	8,82
Contribuição previdenciária (INSS)	6,30	6,70	6,29	7,27	7,13
Contribuições do servidor público	0,38	0,43	0,92	0,99	1,05
Principais Receitas (Taxa de Crescimento Real)					
Ano	1999	2000	2001	2002	
Receita tributária	5,88	10,16	2,69	7,67	
Produção e Importação	9,46	9,10	0,30	2,25	
Renda e Propriedade	(1,21)	12,46	7,76	18,40	
Contribuição previdenciária (INSS)	(1,94)	(2,12)	17,06	0,70	
Contribuições do servidor público	15,31	125,60	9,06	8,96	

Fonte: IBGE - Elaboração própria

1/Valor médio

Este comportamento peculiar das receitas do governo fica mais visível se verificarmos a média do total arrecadada dos dois quadriênios anteriores comparados com este quadriênio, como pode ser visto no gráfico 5. A média arrecadada saiu de um nível de perto de 26% do PIB nos dois períodos anteriores para atingir um patamar de 30% do PIB. Ademais, o crescimento da média do quadriênio 1991/1994 para o quadriênio 1995/1998 foi de menos de 1% do PIB, ao passo que, o crescimento do total médio arrecadado do quadriênio 1995/1998 para o quadriênio 1995/2002 foi superior a quatro pontos percentuais do PIB, ou seja, o crescimento da carga tributária bruta se deu de forma bastante significativa no quadriênio pós-crise externa e acordo com o FMI. Dessa forma, é preciso ver o que levou a este aumento expressivo na carga tributária. Para tanto, será visto como se comportaram as outras contas do governo, começando pelos gastos.

Gráfico 5 - Receita do Setor Público (valor médio)

Como foi visto no tópico anterior, não existiu aumento dos gastos do governo entre 1995-1998. Logo explicar o comportamento dos tributos do governo⁵⁹ neste período por essa razão não se justifica⁶⁰. Passemos a estudar, então, como se comportaram os gastos do governo no quadriênio seguinte. Percebe-se na tabela 9 que o total dos principais gastos da administração direta do setor público cresceu mais de 2% do PIB se comparado com a média de 1995 a 1998. Sendo que, se comparado com o ano de 1998, o total dos principais gastos do ano de 1999 diminuiu de 21,66% para 20,95% do PIB, ao passo que as receitas, como visto, no mesmo período cresceram de 26,11% do PIB para 28,42%. Isto pode ser explicado pela política de arrocho fiscal adotado pelo governo no final de 1998 de redução de gastos e aumento das receitas. Entretanto, desde 1999 os gastos apresentaram um comportamento crescente com mais de 2% do PIB se compararmos o ano de 2002 com o ano de 1999.

⁵⁹ Supondo aqui que o governo está querendo buscar sempre um equilíbrio orçamentário.

⁶⁰ Apesar do Plano de Estabilização Fiscal do final de 1998 ter considerado, como visto anteriormente, a existência deste efeito como um dos principais problemas dos gastos do governo.

Tabela 9 - Gastos do Setor Público 1999 a 2002
Principais Gastos (em %PIB)

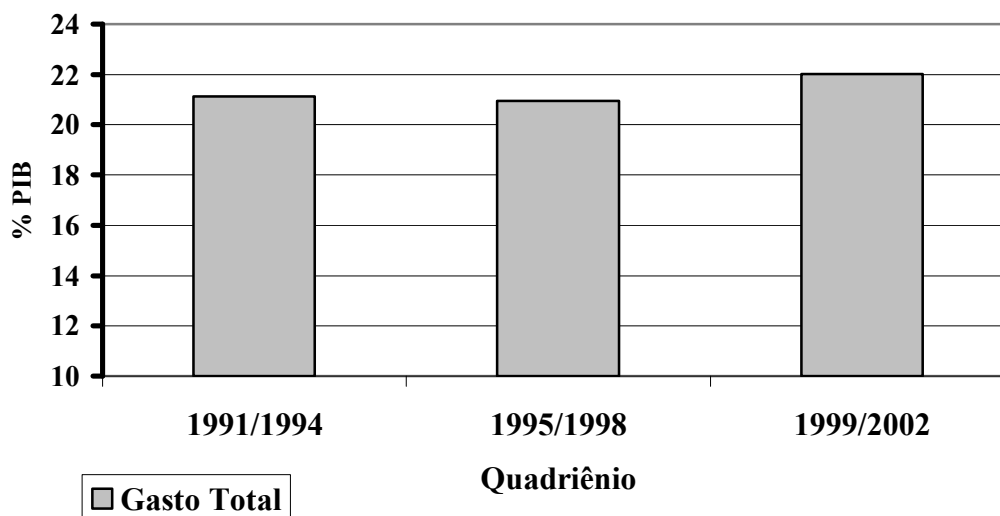
Ano	1995/1998^{1/}	1999	2000	2001	2002
Total	20,95	20,54	22,06	22,48	23,00
Pessoal	13,25	12,95	13,92	14,39	14,57
Pessoal civil e militar	12,51	12,38	13,23	13,60	13,69
Ativo	8,16	8,15	8,53	8,75	8,90
Inativo	4,36	4,23	4,70	4,86	4,78
Obrigações patronais	0,74	0,57	0,70	0,79	0,88
Outras compras de bens e serviços	5,39	5,85	6,17	6,05	6,31
Despesa de capital fixo	2,31	1,74	1,97	2,03	2,11
Construções	1,84	1,38	1,51	1,54	1,67
Máquinas e equipamentos	0,34	0,29	0,40	0,45	0,39
Aquisição de terrenos e imóveis	0,12	0,06	0,05	0,05	0,05
Principais Gastos (taxa de crescimento)					
Ano		1999	2000	2001	2002
Pessoal		(2,67)	12,16	4,72	3,92
Pessoal civil e militar		(3,54)	11,49	4,18	3,29
Ativo		0,24	9,26	3,84	4,50
Inativo		(10,06)	15,80	4,80	1,09
Obrigações patronais		20,81	26,46	15,04	14,90
Outras compras de bens e serviços		3,09	9,98	(0,53)	7,06
Despesa de capital fixo		(33,90)	17,86	4,87	6,65
Construções		(36,14)	14,33	2,90	11,59
Máquinas e equipamentos		(20,32)	41,29	14,32	(10,81)
Aquisição de terrenos e imóveis		(35,52)	(14,12)	(10,32)	12,13

Fonte: IBGE. Elaboração Própria.

1/ Valor Médio.

Dessa forma, é importante destacar que se for feita uma comparação com os valores médios dos dois quadriênios anteriores, conforme o gráfico 6, esses dados não deixam de apresentar um resultado irônico: no período de chamado por Giambiagi (2002) de “déficit de metas” (1995 a 1998) o gasto é praticamente constante e no seguinte (1999 a 2002), supostamente mais rígido pelo lado fiscal devido às metas de superávit primário, há uma elevação do gasto de cerca de 2% do PIB. Esse resultado é tanto mais curioso uma vez cotejado com o documento do Ministério da Fazenda (1998) que propunha justamente o contrário: devido ao suposto descontrole dos gastos do governo no período anterior a realização de um ajuste estrutural nas contas do governo neste período.

Gráfico 6 - Gastos do Setor Público (valor médio)



Resta-nos agora verificar o comportamento das transferências realizadas pelo governo. Contudo, é importante repetir que as transferências realizadas pelo governo voltam ao setor privado, principalmente na forma de renda, e não implica em gastos do governo na compra de bens e serviços e na sua própria manutenção. Logo, a receita que fica para a ele gastar é a receita líquida de transferências⁶¹.

No que se referem às transferências, estas tiveram crescimento bastante relevante para o período, saindo de um valor médio de 8,92% do PIB no período de 1995/1998 para mais de 10,05% do PIB em 2002, ou seja, um crescimento de 1,13% do PIB. Este crescimento é explicado principalmente pelo aumento das transferências de assistência e previdências sociais que mantiveram a tendência verificada nos dois quadriênios anteriores, conforme pode ser visto no gráfico 7, cujos valores saíram de 6,91% do PIB no quadriênio 1991/1994 para 7,74% do PIB em 1995/1998 e 8,74% no quadriênio 1999/2002. Contudo, o crescimento do valor médio das transferências para assistência e previdência do quadriênio anterior (1995/1998) foi de 1% do PIB. Valor este inferior ao valor do crescimento das receitas, que foi superior a 5,5% do PIB (comparando 2002 com a média de 1995/1998). Mesmo se fosse considerado o crescimento das transferências durante toda a década, o crescimento das receitas no período 1999/2002 ainda se

⁶¹ Entretanto, não é considerado nestas transferências o pagamento do serviço da dívida, visto que este não seria transferências de renda e sim um serviço que o governo precisa pagar por utilizar-se de recursos financeiros fornecidos pelo setor privado.

apresenta superior (o crescimento foi de 2,8% se comparada à média de 1991/1994 com a de 1998/2002), ou seja, o crescimento das receitas no quadriênio 1999/2002 comparado ao quadriênio anterior é superior ao crescimento das transferências no quadriênio 1999/2002 comparado com o primeiro quadriênio da década de 1990. Além disso, de 1998 para 1999 o crescimento do total das transferências foi de apenas 0,33% (9,55% do PIB em 1998 e 9,88% em 1999).

Tabela 10 - Transferências do Setor Público 1999 a 2002

Principais Transferências (em %PIB)					
Ano	1995/1998^{2/}	1999	2000	2001	2002
Total	8,92	9,88	10,02	10,07	10,05
Transferências intergovernamentais					
Transferências de assistência e previdência	7,74	8,88	8,37	8,54	9,17
Outras Transferências^{1/}	0,72	0,69	1,37	1,21	0,68
Subsídios	0,46	0,31	0,28	0,32	0,20
Principais Transferências (Taxa Real de Crescimento)					
Ano	1999	2000	2001	2002	
Transferências intergovernamentais					
	-	-	-		
Transferências de assistência e previdência	2,99	(1,77)	3,40	10,20	
Outras Transferências^{1/}	21,99	107,64	(10,91)	(42,18)	
Subsídios	(10,16)	(3,57)	14,93	(34,49)	

Fonte: IBGE - Elaboração própria

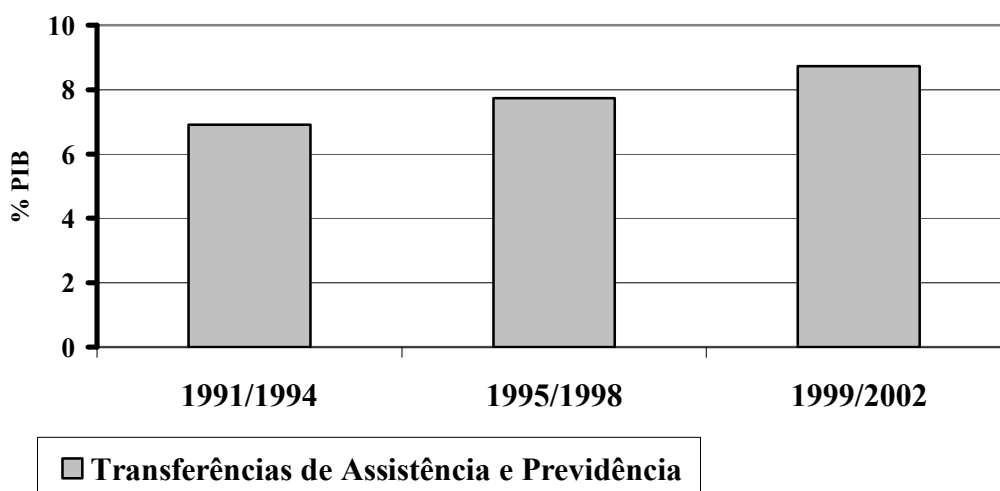
1/Inclui transferências correntes e de capital

2/Valor Médio

Dessa forma, observa-se que o crescimento da carga tributária bruta do ano de 1999 e dos demais anos do quadrimestre não pode ser explicado integralmente pela necessidade de para fazer frente ao aumento das transferências e gasto direto⁶². Sendo assim, o aumento da carga tributária bruta do país para este período foi muito mais consequência da adoção da política fiscal de busca de metas do superávit primário do que do aumento dos gastos e transferências do governo. Essa afirmação fica ainda mais clara quando olhamos o comportamento dos juros.

⁶² Mais uma vez supondo que o governo queira manter o orçamento equilibrado.

Gráfico 7 - Transferências do Setor Público (valor médio)



No período o resultado do superávit primário do setor público cresceu significativamente de 1998 para 1999, saindo de 0,3% do PIB em 1998 para 2,3% em 1999, como pode ser visto no gráfico 8. Será então que tal crescimento nasceu da necessidade de fazer frente a uma carga de juros maior?

Como pode ser visto no mesmo gráfico, o montante de juros reais pagos pelo governo manteve-se elevado durante todo o período, superior inclusive ao resultado primário obtido, o que caracteriza uma transferência de renda, visto, parte da sociedade é tributada para pagar o serviço da dívida pública.

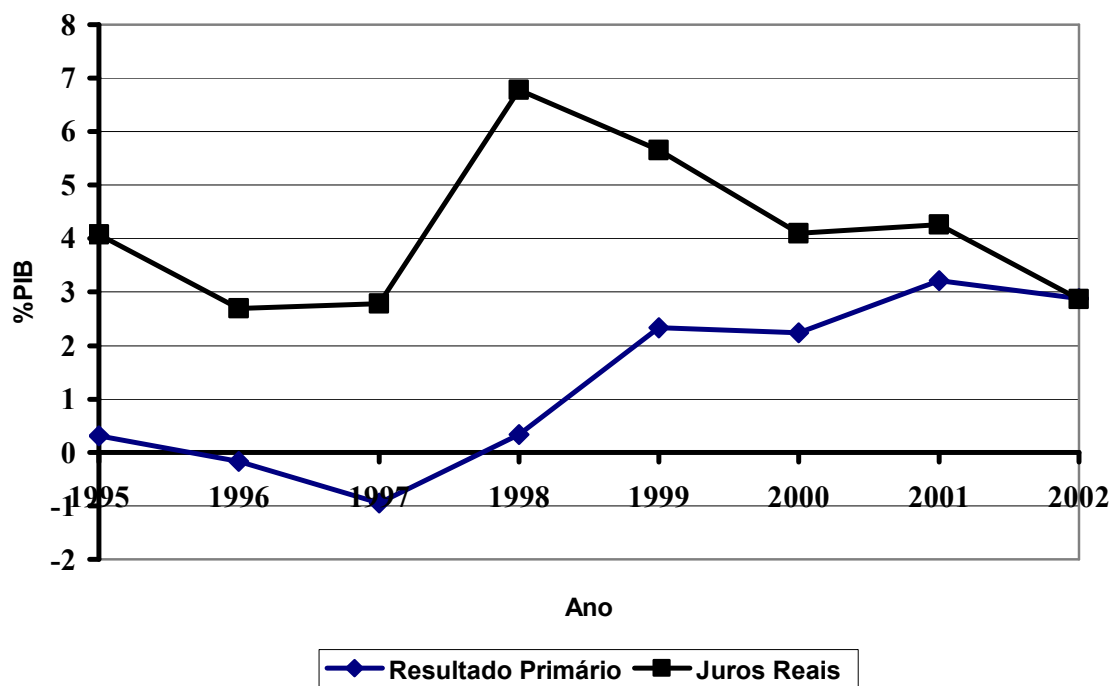
Entretanto, apesar de elevado, ele foi decrescente, ou seja, a política de aumento da carga tributária teve como alvo uma redução persistente do déficit agregado quando o próprio alívio dos juros e uma conjuntura de crescimento modesto poderiam sinalizar para uma política distinta.

O aspecto expansionista ou contracionista dessa política será explorado no capítulo 3, mas fica claro que a perseguição de uma política cuja meta principal era de controle do crescimento da dívida sacrificou em princípio outras metas fiscais ligadas ao desempenho do crescimento do PIB.

Em resumo, as interpretações para as contas públicas no Brasil em que afirmam que a carga tributária bruta no país cresceu devido ao governo ter aumentado seus gastos, não se confirmam como um todo, pois, o resultado primário do setor público da administração direta

aumentou significativamente enquanto o montante de juros pago pelo governo apresentou tendência de queda. Dessa forma, o crescimento da carga tributária bruta neste quadriênio se deu pela busca do governo em resultados nominais deficitários cada vez menores objetivando a redução da relação dívida/PIB. Essa mesma política será seguida pelo primeiro governo Lula.

Gráfico 8 - Superávit Primário e Juros Reais (sem estatais)



1.5 Governo Lula e a Continuidade da Política Fiscal: 2003 a 2006

Antes de começar o estudo comportamental das contas do governo para o período de 2002 a 2006 é importante fazer um comentário a respeito da fonte de dados que será utilizada a partir de agora. Até o tópico anterior foi utilizado como fonte de referência os dados do IBGE na série Finanças Públicas do Brasil. Esta série de dados abrange toda a década de 1990, contudo (e infelizmente), desde os dados de 2003 o instituto não divulga mais os resultados. A outra fonte de referência para as contas públicas do Brasil é a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que, como já relatado, apresenta várias informações de coordenadorias diferentes para o mesmo

tema⁶³. Para valores consolidados de todo o Setor Público, a STN divulga os dados a partir da Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Fiscais (CESEF), disponibilizado para o período de 1998 a 2007, e pela Gerência de Informações Contábeis (GEINC) da Coordenação-Geral de Contabilidade (CCONT), para o período de 2000 a 2008. Serão adotados aqui os dados disponibilizados pela CESEF para o período de 2003 a 2006, pois são os dados enviados para os órgãos internacionais e por, como pode ser visto na tabela, se aproximarem dos dados do IBGE, e os dados da CCONT para os anos de 2007 e 2008, que se aproximam dos dados da CESEF como pode ser visto no apêndice A desta tese.

Tabela 11 - Receita Consolidada do Setor Público: IBGE x CESEF/STN (em % PIB)

Ano	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Receita Total STN/CESEF	25,31	26,52	27,67	29,14	30,26	30,04
Receita Total IBGE	27,38	28,42	29,69	31,05	32,08	31,84
Rec. Tributária STN/CESEF	19,88	21,04	22,20	23,39	23,71	24,39
Rec. Tributária IBGE	20,16	21,29	22,48	22,79	23,90	23,64
Contribuição Previdenciária STN/CESEF	5,06	5,03	5,03	4,76	5,50	4,64
Contribuição Previdenciária IBGE	6,85	6,70	6,29	7,27	7,13	7,20
Contribuição do Servidor Público STN/CESEF	0,37	0,45	0,43	0,99	1,05	1,01
Contribuição do Servidor Público IBGE	0,37	0,43	0,92	0,99	1,05	1,00

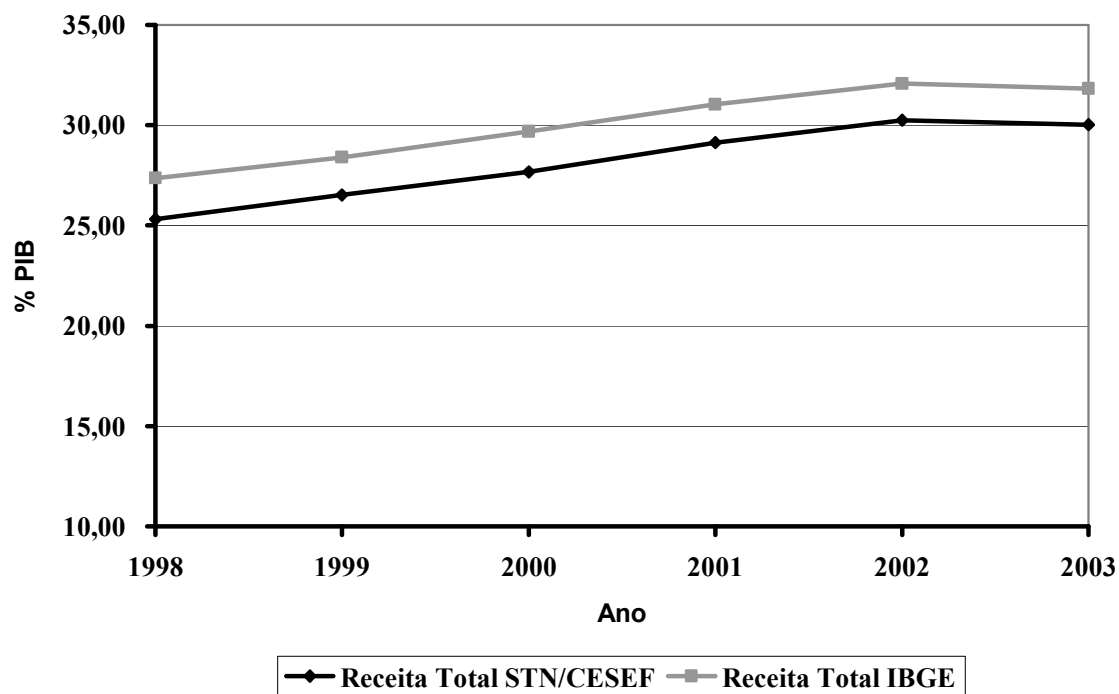
Fonte: STN. Elaboração Própria.

1/ Base: CESEF.

Os dados que são fornecidos pela CESEF objetivam o resultado primário do setor público, ao passo que, os dados do IBGE são fornecidos no valor nominal total (incluindo despesas financeiras). Entretanto, pode-se utilizar a CESEF, pois no decorrer deste capítulo foram considerados apenas os valores de contas primárias. Dessa forma, pode-se fazer uma comparação entre as receitas e as despesas dos dois órgãos. No que se referem às receitas, como pode ser visto na tabela 11, elas estão muito próximas, exceto a contribuição previdenciária. Além disso, como pode ser visto no gráfico 9, o comportamento do total das principais receitas é muito semelhante, o que não atrapalha o estudo do comportamento das receitas.

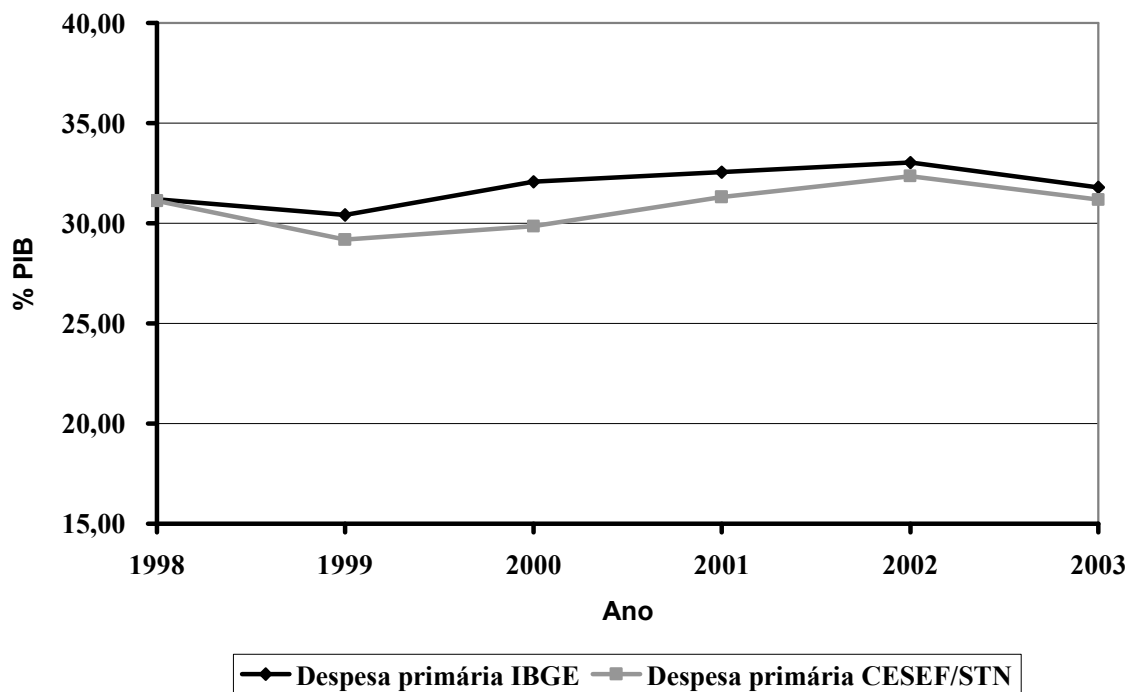
⁶³ No apêndice A desta tese foi feito um estudo mais detalhado dessas diversas fontes da STN comparando inclusive com valores.

Gráfico 9 - Total das Principais Receitas: IBGE x CESEF/STN



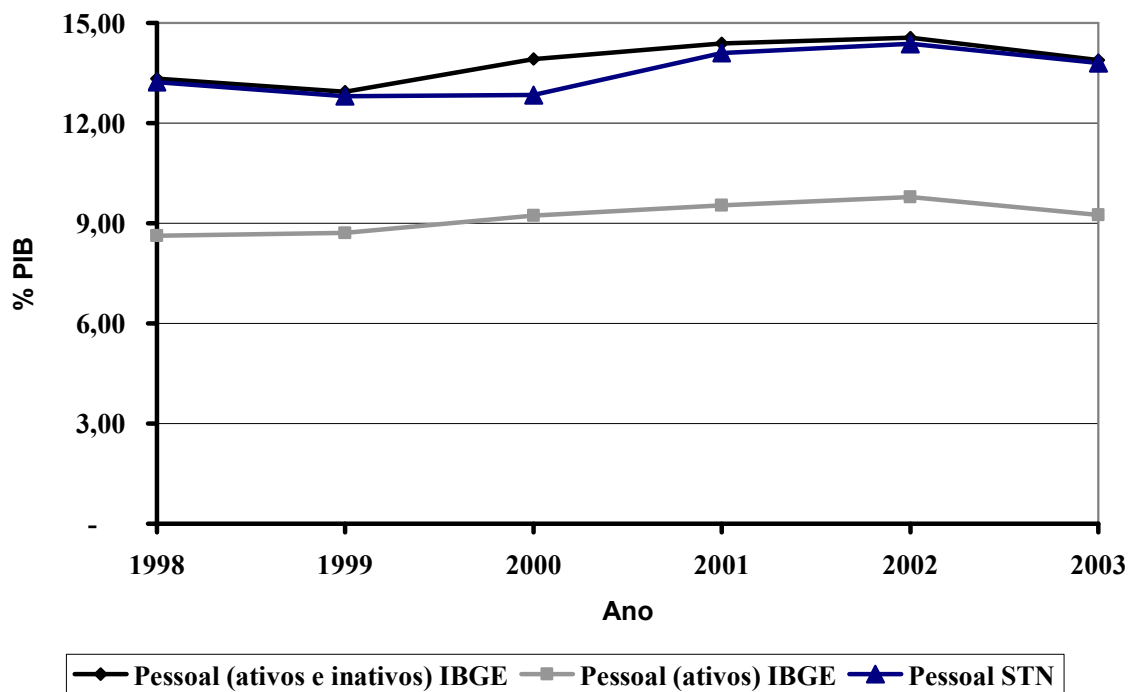
As despesas, por outro lado, irão apresentar problemas para o nosso estudo, visto que os dados fornecidos pela CESEF/STN são pouco desagregados. Enquanto o IBGE divulga suas despesas separadamente para despesa de consumo (Pessoal e outras compras de bens e serviços), despesa de capital fixo, despesas com transferências (subdividindo em transferências correntes e de capital), imposto sobre atividade e subsídios, a STN divulga despesa pessoal, transferências intergovernamentais, transferências de assistência e previdência, subsídios e demais despesas. Contudo, somada todas as despesas primárias do IBGE (incluindo transferências) e comparada com o total das despesas fornecidas pela STN o resultado fica bastante parecido e apresenta a mesma tendência de comportamento para o período em que as duas fontes estão disponibilizadas (1998 a 2003), como pode ser visto no gráfico 10, a exceção ocorre com o ano de 2000.

Gráfico 10 - Despesa Primária: IBGE x CESEF/STN



O problema se configura com maior clareza quando é preciso desagregar as contas da STN e compará-las com a do IBGE. Primeiro, os dados fornecidos pelo IBGE para despesa com pessoal não incluem as transferências realizadas a servidores públicos inativos, esta conta entra como transferências de assistência e previdência. No decorrer do trabalho até o momento preferimos incluir as despesas de pessoal como sendo despesa com ativos e inativos (benefícios a servidores públicos), justamente para facilitar o cotejamento com a STN, visto que, apesar da secretaria apresentar as despesas com pessoal de forma agregada (sem especificar inclusive o pagamento com obrigações patronais), o seu valor total nos leva a crer que se trata de pagamento de ativos e inativos, conforme pode ser observado no gráfico 11, onde apresentamos os gastos com pessoal fornecidos pelo IBGE de duas formas: incluindo somente os ativos e incluindo ativos e inativos. Percebe-se que os valores considerando ativos e inativos do IBGE se aproximam bastante dos valores da CESEF/STN. Além disso, os dados têm o mesmo comportamento. Dessa forma, esta fonte pode ser utilizada como forma de estudo sequencial aos períodos anteriores.

Gráfico 11 - Despesa de Pessoal: IBGE x CESEF/STN



Os outros gastos do governo (bens e serviços e de capital) apresentam problemas que implicam em não compatibilização. A CESEF/STN divulga, além da conta de pessoal da forma descrita acima, a conta de transferências intergovernamentais, transferências de assistência e previdência, subsídios e demais despesas. As transferências intergovernamentais não afetam o setor público como um todo, pois, como dito anteriormente, o que é transferência para uma federação é receita para outra, logo, da mesma forma que o IBGE, os dados são zerados quando contabilizados em termos agregados para todo o setor público. Os subsídios, apesar de terem os valores diferentes, são, em termos do PIB, baixo e não influenciam muito as explicações mais agregadas, o problema está nas transferências de assistência e previdência e nas demais despesas.

No que se referem às transferências de assistência e previdência, a diferença entre os dados do IBGE e CESEF/STN fica em média perto de 2,8% do PIB, contudo, se for comparado o valor total disponibilizado pela secretaria para o governo federal e o valor total dos benefícios fornecidos pelo ministério da previdência social (MPS), tabela 12, percebe-se que eles se aproximam muito. Considerando que as fontes utilizam metodologias diferentes, pode-se concluir que os dados utilizados pela STN de transferências de Assistência e Previdência estão considerando apenas os benefícios previdenciários, ao passo que, os dados fornecidos pelo

IBGE consideram todas as transferências de assistência e previdência e não somente previdência.⁶⁴ Por isso, para o estudo deste trabalho serão considerados, a partir deste tópico, apenas as transferências de previdência e para a média do período anterior será utilizada a fonte da própria secretaria, visto que, seus valores são divulgados desde 1998.

Tabela 12 - Transferências do Setor Público: IBGE x CESEF/STN (em % PIB)

Ano	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Assistência e Previdência STN/CESEF	5,84	6,00	6,18	5,97	6,12	6,45
Assistência e Previdência IBGE	8,65	8,88	8,37	8,54	9,17	9,67
Subsídio STN/CESEF	0,41	0,33	0,40	0,43	0,22	0,41
Subsídio IBGE	0,34	0,31	0,28	0,32	0,20	0,21
Assistência e Previdência STN/CESEF^{1/}	5,45	5,50	5,58	5,78	5,96	6,30
Benefícios Previdenciários INSS^{2/}	5,72	5,73	5,81	6,04	6,23	6,60

Fonte: STN e IBGE. Elaboração Própria.

1/ Somente Governo Federal

2/ Fonte: MPS

Por fim, todos os outros gastos (bens e serviços e de capital) e transferências (inclusive o que não é levado em conta como transferências de assistência e previdência) são contabilizados na rubrica demais despesas. Isto prejudica o nível de desagregação que foi feito até o momento, todavia, como pode ser visto no apêndice A, os dados fornecidos pela mesma secretaria, mas pela Coordenação-Geral de Contabilidade (CCONT) são desagregados e fornecidos para todo o setor público. Como os valores da CESEF se aproximam da CCONT, serão utilizados para as despesas de capital e de bens e serviços os dados fornecidos por esta coordenadoria, contudo, esses dados só estão disponíveis com mais precisão a partir do ano de 2002 e, por isso, não será colocada a média do quadriênio anterior. Posto isto, pode-se agora continuar o estudo comportamental das contas do governo.

O período compreendido entre 2003 e 2006 foi marcado por um governo de oposição ao governo que comandou as políticas econômicas do Brasil desde 1995. O Partido dos Trabalhadores (PT) conseguiu eleger o seu candidato, Luiz Inácio Lula da Silva, que derrotou o candidato do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) apoiado pelo até então presidente Fernando Henrique Cardoso de Melo.

⁶⁴ Entre estas assistências poderíamos citar o Bolsa Família, Salário Educação, Seguro Desemprego, etc...

Todavia, já em campanha, todos os candidatos assinaram um documento se comprometendo a cumprir todos os contratos estabelecidos anteriormente pelo governo Fernando Henrique, inclusive o acordo de metas recomendado pelo FMI⁶⁵. Neste sentido, apesar da expectativa de mudanças que acreditava a população brasileira, o novo governo, que toma posse em janeiro de 2003, assume, através de sua equipe econômica comandada pelo ministro da fazenda Antonio Palocci e pelo presidente do Banco Central Henrique Meireles, os acordos de metas de inflação e de superávit primário.

Em abril de 2003 o ministério da fazenda, sob o comando do novo ministro, divulgou um documento chamado de “Políticas Econômicas e Reformas Estruturais” que tinha como objetivo apresentar a agenda econômica do Ministério da Fazenda para o primeiro ano do governo Lula. O documento apresentava mais uma vez as contas do governo (da mesma forma que foi feito em toda a década de 1990) como o principal responsável pela instabilidade macroeconômica e, por isso, precisaria de mais ajustes fiscais (de curto prazo e estrutural). Seguindo o documento, “os graves desequilíbrios fiscais nas últimas décadas resultaram em inflação elevada ou em aumentos na relação dívida/PIB (Ministério da Fazenda 2003, pág. 4)”. Dessa forma, se o desequilíbrio fiscal não provocava pressão inflacionária agora seu efeito mais deletério seria a elevação da dívida real do governo (em proporção do PIB) e, via expectativas, a exacerbação da restrição externa.

O déficit teria em consequência um efeito negativo sobre o crescimento econômico, visto que

acarreta um aumento da desconfiança sobre a capacidade do governo em honrar seus compromissos futuros, resultando em maiores prêmios de risco dos títulos da dívida pública e em aumentos da taxa de juros, desestimulando o investimento privado e reduzindo a taxa de crescimento econômico (Ministério da Fazenda 2003, pág. 5).

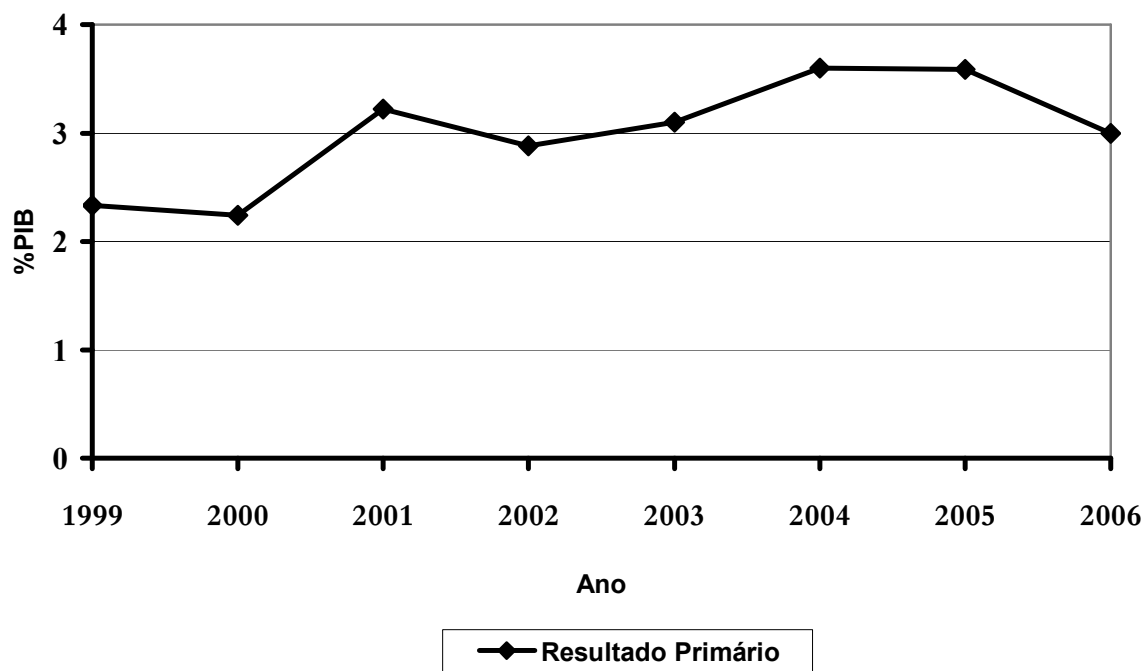
⁶⁵ Ainda em campanha, o candidato Luiz Inácio Lula da Silva, divulgou em 22 de junho de 2002 (antes da eleição) uma “carta ao povo brasileiro” onde afirmava que “o atual governo (o governo de FHC) estabeleceu um equilíbrio fiscal precário no país, criando dificuldades para a retomada do crescimento”. “Exemplo maior foi o fracasso na construção e aprovação de uma reforma tributária que banisse o caráter regressivo e cumulativo dos impostos, fardo insuportável para o setor produtivo e para a exportação brasileira”. Continuando ele diz que “a questão de fundo é que, para nós, o equilíbrio fiscal não é um fim, mas um meio. Queremos equilíbrio fiscal para crescer e não apenas para prestar contas aos nossos credores”. Dessa forma, “vamos preservar o superávit primário o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos”. Ver Carta ao Povo Brasileiro de Luiz Inácio Lula da Silva. Disponível em: http://www.iisg.nl/collections/carta_ao_povo_brasileiro.pdf. Acesso em: 09 de outubro de 2009.

Com isso, para a nova equipe econômica, para resolver o problema de baixo crescimento econômico apresentado durante toda a década de 1990 e no começo do século XXI “é essencial estabelecer o equilíbrio de longo prazo das contas públicas de modo a garantir as condições para a retomada do investimento privado e uma maior eficácia no uso dos recursos públicos”, isso faria, ainda seguindo o documento, reduzir a taxa de juros e aumentar a poupança doméstica, fazendo com que o país retomasse o eixo do crescimento, porém, agora, diferentemente do período desenvolvimentista, de forma sustentável.

Dessa forma, com estes diagnósticos, mais uma vez a política econômica se voltou para as contas públicas e o governo deu continuidade às políticas adotadas no governo anterior. Uma das primeiras medidas foi aumentar espontaneamente a meta de superávit primário de todo o setor público para 4,25% do PIB. Este aumento tinha como objetivo reduzir a relação dívida/PIB. Conforme pode ser percebido no gráfico 12, o objetivo de aumentar o superávit primário foi conseguido, saindo de 2,88% do PIB em 2002 para perto de 3,6% do PIB em 2004 e 2005. Entretanto, o salto não foi tão significativo como o que ocorreu do ano de 1998 para o ano 1999, ainda no governo FHC. Além disso, depois que atingiu o patamar de 3% do PIB em 2001 o resultado primário ficou perto deste valor nos anos seguintes, com as exceções dos anos de 2004 e 2005.

Sendo assim, o total arrecadado por todo o setor público continuou crescendo no primeiro governo Lula, como pode ser observado na tabela 13. A média do total das principais receitas para o quadriênio 1999/2002 foi de 28,4% enquanto este mesmo resultado foi de 32,10% do PIB em 2006. Entretanto, apesar da média da receita tributária ter um aumento de aproximadamente 2,8% (28,4% do PIB em 1999/2002 e 31,26% em 2003/2006), o crescimento do total arrecadado com os principais tributos não foi tão expressivo quanto o aumento do quadriênio 1995/1998 para 1999/2002.

Gráfico 12 - Superávit Primário do Setor Público (sem estatais): 1999 a 2006



Como visto, o aumento foi de aproximadamente 4 pontos percentuais na média dos dois quadriênios⁶⁶. Ademais, se comparado apenas com o ano de 2002 o crescimento foi de 2% do PIB⁶⁷. Logo, as receitas mantiveram a trajetória de crescimento apresentada no período pós-crise externa, isto porque o novo governo conservou a mesma estratégia de política fiscal (política de metas fiscais), contudo, em comparação ao quadriênio anterior, o crescimento da carga tributária foi menos expressivo, pois, o segundo governo FHC, se configurou como o momento da mudança na política fiscal. Destarte, para sair de resultados primários perto de zero para valores acima de 2,5% exigiu políticas de arrocho fiscal muito mais significativas.

⁶⁶ Dados do IBGE.

⁶⁷ O total das principais receitas fornecido pela STN para o ano de 2002 foi de 30,26% do PIB.

Tabela 13 - Receitas do Setor Público 2003 a 2006
Principais Receitas (em %PIB)

Ano	1999-2002^{1/}	2003	2004	2005	2006
Total	28,40	30,04	31,00	31,92	32,10
Receita tributária	22,59	24,39	25,05	25,97	25,73
Produção e Importação	15,06	15,58	16,38	16,40	16,25
Renda e Propriedade	7,53	8,81	8,67	9,57	9,48
Contribuição previdenciária (INSS)	5,08	4,64	4,78	4,94	5,10
Contribuições do servidor público	0,73	1,01	1,16	1,00	1,26
Principais Receitas (taxa de crescimento real)					
Ano		2003	2004	2005	2006
Receita tributária		4,03	8,59	6,95	3,01
Produção e Importação		5,71	11,17	3,28	3,00
Renda e Propriedade		1,19	4,03	13,87	3,02
Contribuição previdenciária (INSS)		(12,73)	11,15	3,28	11,23
Contribuições do servidor público		3,89	1,02	12,90	6,74

Fonte: CESEF/STN - Elaboração própria

1/Valor médio

As principais despesas também aumentaram no primeiro governo Lula. Como pode ser visto na tabela 14, a soma das despesas com pessoal mais as demais despesas cresceram acima de 2% do PIB se comparadas 2006 com a média de 1999/1998. Contudo, é importante destacar que as despesas com pessoal mantiveram-se praticamente com a mesma média do período anterior (13,57% em 2003/2006 comparado com 13,53% em 1999/2002), ao passo que, as demais despesas foram a rubrica que representaram mais proporcionalmente o aumento das despesas totais (de 10,74% do PIB em 1999/2002 para 12,51% em 2006).

Esta rubrica da forma fornecida pela CESEF/STN, entretanto, como já comentado, inclui todos os outros gastos e transferências que não são desagregados pela secretaria. No entanto, se verificarmos o comportamento das outras compras de bens e serviços e despesa em capital fixo fornecidos pela CCONT/STN (disponível na mesma tabela), percebe-se que os gastos mantiveram-se praticamente constantes no período, começando a aumentar a partir de 2006 (que será a tendência para os dois próximos anos). O que indica que o crescimento nas despesas totais foi devido às transferências ao setor privado.

Tabela 14 - Gastos do Setor Público 2002 a 2006**Principais Gastos (em %PIB)**

Ano	1999/2002^{1/}	2003	2004	2005	2006
Total	24,27	24,31	24,61	25,32	26,34
Pessoal	13,53	13,80	13,22	13,45	13,83
Demais despesas	10,74	10,51	11,38	11,87	12,51
Outras compras de bens e serviços ^{2/}		6,85	6,75	6,86	7,23
Despesa de capital fixo ^{2/}		1,49	1,61	1,65	1,88
Principais Gastos (taxa de crescimento)					
Ano		2003	2004	2005	2006
Total		(5,44)	7,00	6,15	8,15
Pessoal		(3,00)	1,32	4,89	6,93
Demais despesas		(8,46)	14,44	7,62	9,52
Outras compras de bens e serviços ^{2/}		15,48	9,39	9,31	15,20
Despesa de capital fixo ^{2/}		(59,57)	127,43	12,72	25,98

Fonte: CESEF/STN. Elaboração Própria.

1/ Valor Médio.

2/ Fonte: CCONT/STN.

Na mesma linha estão os dados da transferência para assistência e previdência social fornecidos pela CESEF/STN, seguindo a mesma tendência dos períodos anteriores, ou seja, continuaram crescendo; perto de 1% se comparado o ano de 2006 com a média de 1999/2002. As transferências com subsídio também tiveram crescimento, mas de aproximadamente 0,6% do PIB comparado com a média anterior.

Tabela 15 - Transferências do Setor Público 2003 a 2006**Principais Transferências (em %PIB)**

Ano	1999/2002^{1/}	2003	2004	2005	2006
Total	6,41	6,86	6,86	7,38	7,49
Transferências intergovernamentais		-	-	-	-
Transferências de assistência e previdência	6,07	6,45	6,57	6,90	7,08
Subsídios	0,34	0,41	0,29	0,49	0,41
Principais Transferências (Taxa Real de Crescimento)					
Ano		2003	2004	2005	2006
Transferências intergovernamentais		-	-	-	-
Transferências de assistência e previdência		6,51	7,79	8,20	6,75
Subsídios		86,64	(25,50)	73,02	(13,17)

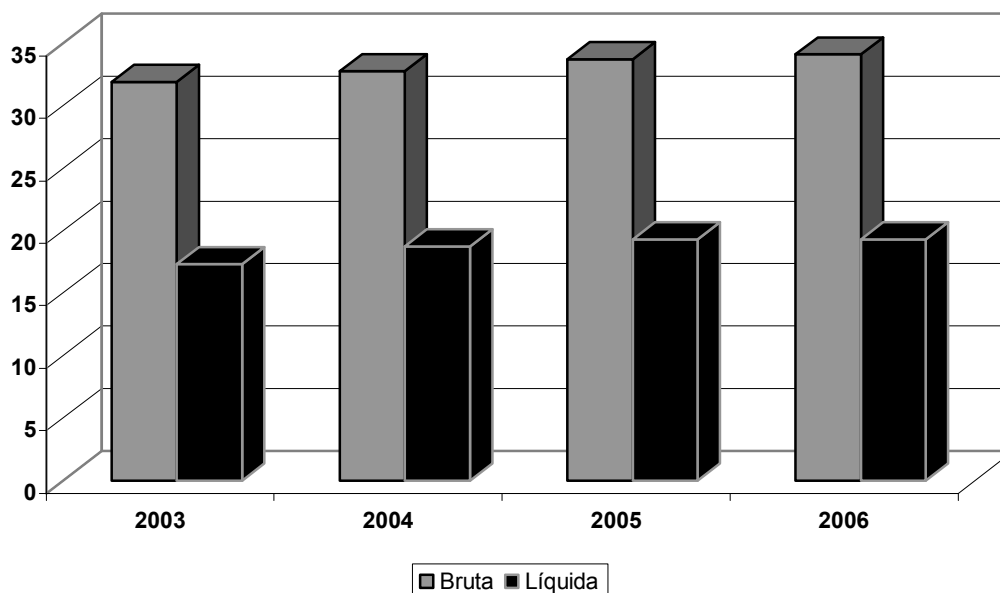
Fonte: CESEF/STN - Elaboração própria

2/Valor Médio

Dessa forma, pode-se concluir que os gastos mantiveram-se praticamente constante durante o período, enquanto as transferências cresceram. Logo, como pode ser visto no gráfico 13, apesar da carga tributária bruta ter crescido em quase todos os quatro anos do primeiro

governo Lula (saindo de 31,9% em 2003 para 34,12% em 2006), a carga tributária líquida⁶⁸ só apresentou crescimento de 2003 para 2004 (de 17,32% do PIB para 18,74%) no restante dos anos ficou perto de 19%.

Gráfico 13 - Carga Tributária: 2003 a 2006



Fonte: IBGE.

Sendo assim, o crescimento da carga tributária no país para o período do primeiro governo Lula não se configurou devido à pressão dos gastos públicos sobre as receitas, mas sim, e em parte (da mesma forma que no segundo governo FHC), devido ao aumento nas transferências realizadas pelo governo ao setor privado⁶⁹. Contudo, como já havíamos comentado, trata-se em sua maior parte de políticas de renda que retorna para o setor privado e não políticas de gastos, isto é, o governo não está (em sua maior parte) tributando o setor privado para comprar bens e serviços, ele está tributando o setor privado para transferir renda para o próprio setor privado.

Além disso, cabe ainda destacar que o aumento da carga tributária bruta é pressionado somente *em parte* pelas transferências realizadas ao setor privado, visto que, como

⁶⁸ Sem considerar o pagamento com juros.

⁶⁹ A ideia de pressão das despesas sobre a carga tributária é assumida como operação contábil e supondo uma necessidade de manter o orçamento público equilibrado. Não estamos questionando a necessidade teórica para este equilíbrio orçamentário.

pode ser observado no gráfico 12, o superávit primário foi superior a 3% do PIB, o que significa que o aumento da carga tributária e sua manutenção neste patamar são obtidos para manter uma política fiscal de busca de superávits primários elevados para manter o resultado agregado do setor público condizente com a política de redução da relação dívida/PIB.

Em 2004, por exemplo, apesar do montante de juros reais pagos ter reduzido quase 45%, o superávit primário aumentou de 3,1% do PIB em 2003 para 2,49% do PIB (ver tabela 16), fazendo com que o resultado operacional apresentasse valores superavitários. Em 2005 o resultado primário se manteve praticamente o mesmo, contudo, o montante de juros reais aumentou levando o resultado operacional a apresentar déficit em seus valores. Por fim, o ano de 2006 apresentou característica diferente dos outros três anos deste quadriênio, qual seja: o montante de juros reais pagos caiu (se comparado com 2005) e o resultado primário também, fazendo com que o resultado operacional se mantivesse deficitário. A queda do resultado primário é explicada principalmente pelo aumento dos gastos do governo (ver tabela 14) que subiram mais de um ponto percentual do PIB⁷⁰.

Como será visto a seguir, esta será a tendência da política fiscal para os dois próximos anos do governo Lula.

Tabela 16 - NFSP e Juros Reais (em % PIB): 2003 a 2006

Ano	2003	2004	2005	2006
NFSP Primário	3,10	3,60	3,59	3,00
Juros Reais	4,51	2,49	6,52	5,24
NFSP Operacional	(1,41)	1,11	(2,93)	(2,24)

Fonte: Bacen - Elaboração própria

Todo o Setor Público exceto Estatais

1.6 Os dois primeiros anos do segundo Governo Lula

O início do ano de 2006 é marcado pelo anúncio do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva de sua intenção de concorrer à re-eleição para presidente em outubro do mesmo ano. Na disputa presidencial levada para o segundo turno, o Presidente Lula consegue sua

⁷⁰ Como será visto no tópico seguinte, os dois anos seguintes (2007 e 2008) também apresentarão tendência de crescimento nos gastos diretos do setor público.

reeleição derrotando o então candidato do PSDB Geraldo Alckmin. Porém, ainda no início de 2006, uma importante alteração na composição da equipe econômica do presidente ocorre: após denúncias envolvendo o ministro Antonio Palocci, o economista Guido Mantega (até então presidente do BNDES) assume o cargo de ministro da fazenda. O novo ministro e sua equipe econômica elaboram o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em janeiro de 2007.

Em documento disponibilizado pelo ministério da fazenda da apresentação de Guido Mantega no XIX Fórum Nacional, ministro afirma que “o PAC é o principal instrumento da estratégia de desenvolvimento do Governo Lula” e que procuraria “criar condições para assegurar o crescimento sustentável a médio e longo prazo (Ministério da Fazenda 2007, pág. 2)”. Ainda no mesmo documento o Ministro coloca os principais objetivos do programa a saber: o aumento do investimento público e privado; a afirmação de um novo modelo de crescimento; a capacitação para enfrentar os desafios da globalização “sinocêntrica” e o resgate da visão e do planejamento de longo prazo (idem, pág. 3)

Dessa forma, o PAC consistiu em um programa de crescimento econômico orientado pelo Estado brasileiro que visava (dentre outros) à realização de investimentos no prazo de quatro anos (2007 a 2010) e tinha principais instrumentos (seguindo Ministério da Fazenda 2007, pág. 4) o investimento em infra-estrutura do país, aperfeiçoamento do sistema tributário e medidas fiscais de longo prazo.

No que se refere aos investimentos, o montante esperado nos quatro anos era de mais de R\$ 500 bilhões⁷¹ a ser realizado em transporte, saneamento, energia, habitação e recursos hídricos, cujo objetivo é melhorar a infra-estrutura do país como condicionante para o crescimento econômico. No entanto, na proposta inicial, parte desse investimento seria realizada pelo governo e parte pelo setor privado (atraído pelas ações do próprio governo)⁷².

Além disso, associado a obras de infra-estrutura que permitissem dar sustentação ao crescimento econômico no país, outro objetivo do PAC era uma redução gradativa dos tributos para desonerar os setores produtivos do país nas mãos da iniciativa privada. No entanto, apesar do anúncio de gastos em investimento e redução dos tributos como medidas fiscais, o governo se compromete a manter as contas do governo equilibradas, isto é, mantendo ainda os objetivos

⁷¹ Ver www.brasil.gov.br/pac site do governo federal sobre o Programa de Aceleração do Crescimento. Acesso em: 27 de janeiro de 2010.

⁷² Ver <http://www.brasil.gov.br/pac/economicas/economicas/melhoria2/>. Acesso em: 27 de janeiro de 2010.

de cumprir as metas de superávits primários. Nas próprias palavras do governo disponibilizadas na página do PAC “

Todas as ações e medidas incluídas no PAC foram definidas de modo a compatibilizar a aplicação dos recursos com a manutenção da responsabilidade fiscal e a continuidade da redução gradual da relação dívida do setor público/PIB nos próximos anos. A aceleração do crescimento proporcionada pelo aumento do investimento, juntamente com a redução da taxa básica de juros projetada para os próximos anos, possibilitará diminuir a relação dívida do setor público/PIB para aproximadamente 40% até 2010. O déficit nominal do setor público também continuará a cair, em direção ao resultado nominal zero (<http://www.brasil.gov.br/pac/economicas/economicas/consistencia/>. Acesso em: 27 de janeiro de 2010).

Dessa forma, como pode ser visto na tabela 17, o resultado primário continuou elevado, inclusive aumentado se comparado com o ano de 2006 (3% do PIB). Por outro lado, o montante de juros reais pago ao setor privado caiu significativamente nestes dois anos, saindo de um patamar de 5,24% do PIB em 2006 para 2,6% e 1,81% do PIB em 2007 e 2008, respectivamente. Com isso, cabe, agora, investigar a evolução das contas públicas acima da linha.

Tabela 17 - NFSP e Juros Reais (em %PIB): 2007 e 2008

Ano	2007	2008
NFSP Primário	3,44	3,47
Juros Reais	2,60	1,81
NFSP Operacional	0,84	1,58

Fonte: Bacen - Elaboração própria
 Todo o Setor Público exceto Estatais

Entretanto, antes disso, é importante ressaltar que mais uma vez será preciso mudar de fonte de referência. Os dados utilizados para estes dois últimos anos (2007 e 2008) serão os dados da CCONT/STN, onde foi feita uma adaptação para a estrutura que estamos utilizando na tese. A compatibilização com os dados da CESEF/STN está detalhada no apêndice A, onde, apesar da divergência de valores, seguem as mesmas tendências. Sendo assim, será utilizada esta fonte para fazer a análise da política fiscal no Brasil para este período, os valores de comparação serão os fornecidos pela própria CCONT (a média e a relação da taxa de crescimento), pois, existe uma série de dados a partir de 2000.

Isto posto, vamos estudar o comportamento das finanças públicas dos dois primeiros anos do segundo governo Lula. Vejamos primeiro as receitas na tabela 18. Uma análise das receitas governamentais para os anos de 2007 e 2008 é possível verificar que elas mantiveram a mesma tendência de crescimento apresentada desde 1999, crescendo quase 2% do PIB se comparado com a média de 2003 a 2006. O crescimento se deu principalmente nas receitas tributárias, onde em 2007 comparado com 2006 cresceu em termos reais mais de 10% e de 2007 para 2008 mais de 14%. Este crescimento é muito maior do que o crescimento apresentado no resultado primário do setor público, que, como visto, foi maior do que o ano de 2006 apenas perto de 0,5% do PIB e com valor menor se comparado com 2004 e 2005. Dessa forma, associado ao aumento das receitas, pode-se concluir que os anos de 2007 e 2008 foram caracterizados como de mudança na postura fiscal do governo, acompanhando a característica do ano de 2006.

Tabela 18 - Receitas do Setor Público 2007 e 2008

Principais Receitas (em %PIB)			
Ano	2003-2006^{1/}	2007	2008
Total	30,66	31,93	32,54
Receita tributária	15,91	16,99	18,53
Impostos	15,41	16,43	17,96
Taxas	0,50	0,56	0,56
Contribuições de Melhoria	0,00	0,00	0,00
Receita de Contribuições	14,75	14,94	14,02
Contribuições Sociais	13,63	14,37	13,54
Contribuições Econômicas	1,12	0,58	0,48
Principais Receitas (Taxa de crescimento Real)			
Ano	2007	2008	
Receita tributária	10,71	14,59	
Impostos	10,65	14,88	
Taxas	12,62	6,08	
Contribuições de Melhoria	(0,38)	0,22	
Receita de Contribuições	9,55	(1,44)	
Contribuições Sociais	9,55	(1,00)	
Contribuições Econômicas	9,54	(12,46)	

Fonte: CCONT/STN - Elaboração própria

1/Valor médio

De fato, percebe-se pela tabela 19 que os gastos de todo o setor público cresceram nas rubricas de compra de bens e serviços e despesa de capital, ao passo que as despesas de pessoal, apesar de terem crescido em termos reais em comparação com o ano de 2006, decresceram em proporção do PIB se comparado com a média do primeiro governo Lula. O

crescimento dos gastos em investimento e compra de bens e serviços estão relacionados diretamente com o PAC. Todavia, é importante lembrar que este é um fenômeno que só veio acontecer nestes dois últimos anos de análise⁷³ e assim mesmo sem prejudicar o resultado primário do governo devido ao aumento da carga tributária.

Tabela 19 - Gastos do Setor Público 2007 e 2008
Principais Gastos (em %PIB)

Ano	2003-2006^{2/}	2007	2008
Total	21,22	21,95	22,37
Pessoal	12,63	12,47	12,41
Pessoal civil e militar	11,03	11,14	11,08
Ativo	7,18	7,80	8,02
Inativo	3,85	3,34	3,06
Obrigações patronais	0,70	0,46	0,45
Outras	0,90	0,87	0,88
Outras compras de bens e serviços	6,93	7,46	7,54
Despesa de capital fixo	1,66	2,02	2,42
Principais Gastos (taxa de crescimento)			
Ano		2007	2008
Pessoal		6,42	4,59
Pessoal civil e militar		7,42	4,59
Ativo		10,92	8,10
Inativo		0,03	(3,63)
Obrigações patronais		(9,95)	1,00
Outras		4,15	6,48
Outras compras de bens e serviços		8,98	6,21
Despesa de capital fixo		13,83	25,92

Fonte: CCONT/STN - Elaboração própria
2/Valor Médio

Dessa forma, então, as contas públicas para o segundo governo Lula tiveram como característica diferenciada dos outros períodos o crescimento dos gastos com compra de bens e serviços e bens de capital. Visto que, as transferências governamentais ao setor privado apresentaram as mesmas tendências observadas anteriormente, ou seja, o total das transferências apresentou crescimento de 1,2% do PIB se comparado o ano de 2007 com a média do quadriênio anterior – ver tabela 20 – e 1,5% do PIB se comparado o ano de 2008 com esta mesma média. Este crescimento é mais significativo na conta transferências de assistência e previdência, que saiu de uma média de 7,81% do PIB no quadriênio 2003/2006 para 9,21% do PIB em 2008.

⁷³ O ano de 2006 também apresenta esta característica. Ver tabela 14.

Tabela 20 - Transferências do Setor Público 2007 e 2008**Principais Transferências (em %PIB)**

Ano	2003/2006^{2/}	2007	2008
Total	8,25	9,45	9,75
Transferências intergovernamentais	-	-	-
Transferências de assistência e previdência	7,81	8,93	9,21
Outras Transferências^{1/}	0,43	0,52	0,54
Principais Transferências (Taxa Real de Crescimento)			
Ano		2007	2008
Transferências intergovernamentais		-	-
Transferências de assistência e previdência		10,07	8,33
Outras Transferências^{1/}		12,75	9,19

Fonte: CCONT/STN - Elaboração própria

1/Inclui transferências correntes e de capital

2/Valor Médio

Com isso, encerramos a análise comportamental das finanças públicas do Brasil para um período de 18 anos (1991 a 2008). Em síntese, o aumento da carga tributária bruta brasileira foi um fenômeno que se verificou a partir do ano de 1999 quando o governo mudou sua estratégia de política fiscal adotando o regime de busca de metas de superávits primários. Ou seja, a meta de superávit foi alcançada sem sacrifício do gasto fiscal. Ademais, vale ressaltar que tais gastos mantiveram uma notável constância desde a primeira metade da década de 1990 não ocorrendo a, temida pela equipe responsável pelo Plano Real, elevação dos gastos reais em consequência do fim da inflação.

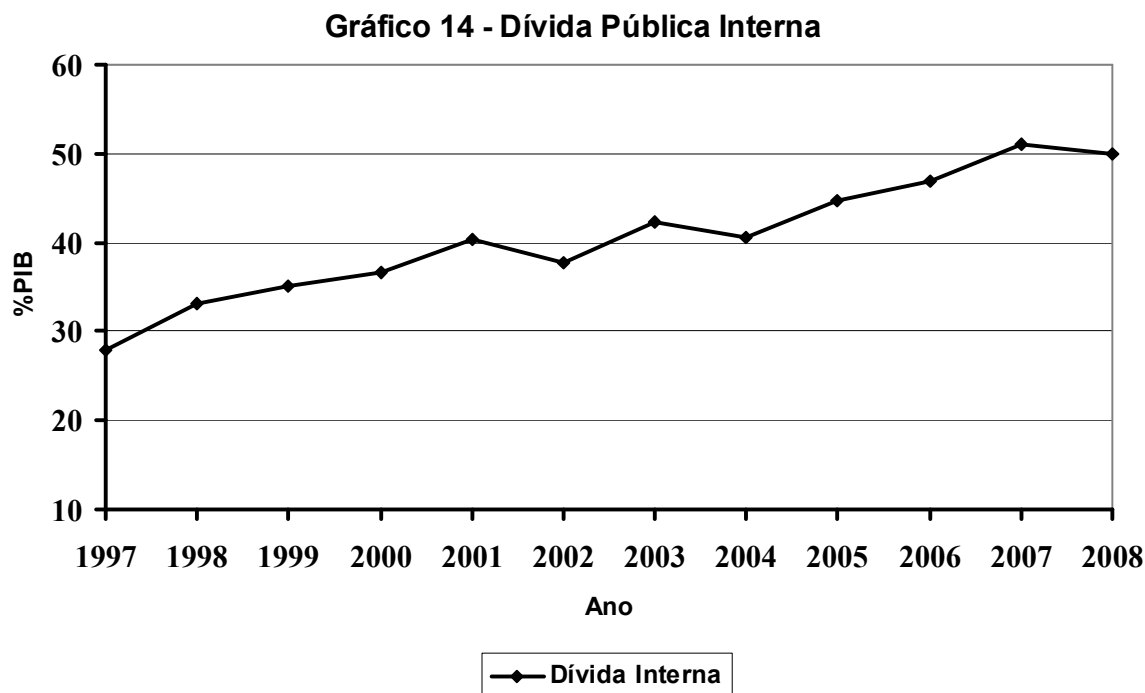
Como assinalado anteriormente, esse fenômeno pôde refletir tanto a inexistência do suposto efeito Bacha como um rigor do governo, que conseguiu compensar a elevação do custo unitário do gasto do governo com a diminuição do total de bens e serviços demandados. Além disso, desde 1999 os gastos totais têm crescido menos que as receitas, inclusive nos anos de 2007 e 2008. A diferença nestes dois anos é uma mudança de comportamento com os gastos diretos crescendo em proporção do PIB. Logo, a justificativa de que a carga tributária bruta ter crescido devido ao aumento dos gastos do governo não se verifica para a maioria dos anos (nem antes e nem depois do momento em que a carga tributária passou a apresentar esta trajetória crescente).

O que de fato aumentou, mas em proporção menor que o aumento da carga tributária bruta, foi a transferência ao setor privado. O restante do aumento dos tributos foi utilizado para cumprir as metas do resultado primário. Estes, por sua vez, foram insuficientes para pagar o

montante de juros da dívida pública. Destarte, se considerarmos que pagamento de juros também se trata de transferências de renda ao setor privado, pode-se deduzir que o governo arrecadou do setor privado na forma de tributos para utilizar (em sua grande maioria) como transferência para o próprio setor privado na forma de política de renda e de pagamento de juros e não para o governo realizar compra de bens e serviços.

Ademais, a manutenção dos resultados primários em níveis elevados, que tinham como objetivo reduzir a relação dívida/PIB, não conseguiu o resultado desejado, visto que, ao mesmo tempo em que o governo brasileiro ampliou o “ajuste fiscal” ele manteve a taxa de juros elevada, fazendo com que a dívida aumentasse. Com isso, a relação dívida/PIB cresceu desde o acordo com o fundo monetário como pode ser observado no gráfico 14⁷⁴.

Gráfico 14 - Dívida Pública Interna: 1997 a 2008



Assim, o aumento da carga tributária bruta foi muito mais expressivo que o da carga tributária líquida, isto é, o quanto de fato o governo retira do setor privado apresentou uma trajetória de evolução ascendente, porém mais moderada se comparada em relação à evolução

⁷⁴ Neste ponto é importante lembrar que a dívida interna também cresceu com o processo de esterilização realizada pelo Banco Central para fazer frente à entrada de divisas no país. Entretanto, este tema não será explorado aqui, visto que, não é o objetivo desta tese.

da carga bruta. Dessa forma, a pergunta feita em um dos artigos que afirmam o suposto descontrole das despesas públicas – qual é o limite para o aumento do gasto público? (Giambiagi 2006) – parece não refletir a realidade dos dados do período estudado como um todo, já que estes praticamente não se elevaram em proporção do PIB. A questão das transferências, sejam elas de previdência ou juros, tem sim um caráter distributivo importante, e envolve a discussão dos juros pagos pelo governo e principalmente o sistema de previdência pública⁷⁵.

Sendo assim, um dado importante para discussão da política fiscal no futuro próximo é a redução expressiva da carga de juros real. Se a opção por superávits primários elevados teve como justificativa a tentativa de compensar uma carga de juros muito alta, sua redução pode abrir espaço para uma política fiscal em termos exclusivos de resultado primário bem mais flexível.

Finalmente, o estudo feito neste capítulo foi apenas um estudo contábil da contas do governo. A partir de agora é preciso verificar se estas políticas de fato atrapalharam o crescimento econômico. Para tanto, será preciso assumir alguns argumentos teóricos. Sendo assim, no próximo capítulo faremos um levantamento dos principais instrumentos de mensuração do impacto fiscal na economia e no quarto capítulo, como base nestes instrumentos, a mensuração deste impacto para a economia brasileira.

⁷⁵ Nesse último caso um fator fundamental é o comportamento do salário mínimo que se elevou de forma substancial em boa parte do período estudado.

CAPÍTULO 2 – Impacto da Política Fiscal: metodologias de mensuração

No capítulo anterior foi feita a análise comportamental das finanças públicas do governo brasileiro durante o período de 1991 a 2008. Nesta análise nos limitamos apenas ao estudo contábil das principais contas do setor público, sem aprofundar em aspectos teóricos da política fiscal. Contudo, o estudo do setor público não pode ser limitado apenas ao comportamento contábil, é preciso entender também qual o impacto das ações do governo (que resultaram nos valores orçamentários) sobre a economia, principalmente, na determinação da renda. Para isso, entretanto, é necessário compreender alguns aspectos teóricos macroeconômicos a respeito deste setor.

Este capítulo tem justamente este objetivo, qual seja: apresentar os principais instrumentos de mensuração do impacto fiscal na determinação da demanda agregada. Para tanto, o capítulo é dividido em cinco seções. A primeira seção apresenta o princípio da demanda efetiva como o princípio a ser adotado como a base para a nossa interpretação do impacto fiscal. A seção seguinte apresenta as interpretações de Kalecki e Haavelmo a respeito do impacto da política fiscal sobre a demanda agregada. Nas seções seguintes são apresentados os indicadores de impacto da política fiscal, começando com a contabilidade nacional e os resultados orçamentários do governo, passando pelas ideias de déficit ajustados e, por fim, dos principais indicadores de impacto fiscal.

2.1 O Princípio da Demanda Efetiva

Como dito, para compreender a estrutura analítica da política fiscal é preciso antes compreender a teoria que está balizando esta análise. Neste sentido, expressamos desde o início que o estudo neste presente trabalho se fundamenta a partir do Princípio da Demanda Efetiva desenvolvido originalmente (e de formas separadas) por Keynes e Kalecki na década de 1930. Mais precisamente nos concentramos no argumento de Kalecki no qual a demanda determina a renda simplesmente porque a decisão autônoma dos capitalistas (e de qualquer outro agente da economia) é a de gastar e não a de receber. Além disso, vamos tratar esta hipótese como um princípio econômico, como propôs Possas (1987). Ou seja, antes da formulação da teoria. “A proposta é partir da demonstração de que ele constitui de fato um *princípio básico*, universal, a

ser respeitado por qualquer teoria econômica do capitalismo, mas que em si mesmo não constitui uma *teoria*”⁷⁶.

Para chegar ao princípio da demanda efetiva tanto Keynes quanto Kalecki criticaram (nas versões originais de seus trabalhos) o princípio da lei de Say, qual seja: toda a produção gerada em determinado período encontrará correspondente procura. Neste princípio, seguindo a lei de Say, uma empresa, ao decidir produzir, geraria renda ao contratar os fatores de produção (trabalho e capital). Os donos destes fatores, por sua vez, ao receber a renda decidiriam gastar o mais rápido possível, visto que, o dinheiro é perecível, criando demanda para outros produtores. Da mesma forma aconteceria com os outros produtores, criando assim demanda para o seu mercado. Sendo assim, a produção criaria necessariamente uma correspondente demanda. Ademais, em versões mais modernas, se os participantes do processo de produção que receberam sua renda e resolverem não gastar têm suas poupanças transferidas para outros agentes, mediante a uma remuneração, para que estes possam comprar bens e serviços⁷⁷. Em sua maioria, esta transferência seria feita para as empresas realizarem seus investimentos. Logo, toda a renda que não fosse consumida seria investida⁷⁸.

A crítica que Keynes fez ao princípio da Lei de Say se baseou no fato de que, dentro deste círculo (produto, renda, gasto), a renda não seria toda utilizada para comprar bens e serviços, pois os agentes econômicos entesouravam parte da renda na forma de moeda para fazer frente às incertezas quanto ao futuro⁷⁹. Além disso, para Keynes, nada garante que este entesouramento seria transformado em investimento, pois os fatores que determinam o investimento independem dos fatores relacionados ao entesouramento e a poupança⁸⁰. Dessa forma, quando a empresa toma a decisão de produzir e a renda é “gerada”, uma parte desta

⁷⁶ Possas (1987), pág. 50.

⁷⁷ Jean-Baptista dá a noção da ideia básica deste princípio ao dizer que vale a pena notar que um produto, tão logo seja criado, nesse mesmo instante gera um mercado para outros produtos em toda a grandeza de seu próprio valor. Quando o produtor dá o toque final a seu produto, ele está ansioso para vendê-lo imediatamente, para que o valor do produto não pereça em suas mãos. Nem está ele menos ansioso para se utilizar do dinheiro que pode obter, porque o valor do dinheiro também é perecível. Mas o único modo de se desfazer do dinheiro é pela compra de um produto ou outro. Assim, a mera circunstância da criação de um produto imediatamente abre um mercado para outros produtos. *Apud* Miglioli (1981), pág. 15.

⁷⁸ Dada uma flexibilidade da taxa de juros.

⁷⁹ Keynes (1985) e Miglioli (1981)

⁸⁰ O investimento depende do diferencial entre a eficiência marginal do capital (que por sua vez depende do preço de oferta do capital e da renda esperada do bem de capital) e a taxa de juros. A taxa de juros, por outro lado, é determinada no mercado monetário como referência da preferência pela liquidez dos agentes econômicos.

renda não é gasta, pois os agentes econômicos, devido às incertezas (não-probabilísticas) quanto ao futuro, decidem não gastar. Com isso, ocorre um excesso de produção e as empresas adaptam a produção à demanda existente. Ou seja, existe um vazamento na renda que não necessariamente se transforma na compra de bens e serviços.

A explicação dada por Kalecki não se configura na possibilidade de vazamento da renda gerada na produção, pelo contrário, a produção só se transforma em renda (ou receita) se ela for realizada, isto é, esta produção precisa ser comprada por alguém. Por outro lado, a decisão de comprar independe da renda, é uma decisão autônoma. Qualquer agente econômico pode tomar a decisão de gastar mais ou menos, basta que este agente tenha poder de compra. O poder de compra pode ser dado pela renda que ele tem, mas também (e principalmente numa economia capitalista) por créditos fornecidos pelos bancos e de ativos financeiros e reais acumulados em períodos anteriores.

Nesta linha, então, a facilidade dada por Kalecki para explicar os ciclos econômicos nos ajudará a entender o princípio da demanda efetiva e a participação do governo dentro de um modelo partindo deste princípio.

Kalecki, ao esboçar sua teoria para explicar o funcionamento da economia capitalista (economia simples: sem governo e setor externo), parte do quadro econômico onde dividiu a economia em três departamentos; o departamento I, que produz bens de investimento (Ie); departamento II, que produz bens de consumo dos capitalistas (Ck); e o departamento III, que produz bens de consumo para os trabalhadores (Cw). Neste modelo simples, a renda nacional (RN) é igual à soma dos salários pagos nos três departamentos (W) mais os lucros auferidos também nos três departamentos (P), ou seja, $RN = W + P$. A produção, por sua vez, será igual à soma de tudo o que foi produzido pelos departamentos, isto é: $PN = Cw + Ck + Ie$.

Partindo da identidade contábil descrita acima e assumindo a hipótese de que os trabalhadores gastam toda a sua renda⁸¹ ($W = Cw$), ele chega à igualdade em que os gastos dos capitalistas [investimento (Ie) e consumo de bens dos capitalistas (Ck)] são iguais a renda recebida pelos mesmos capitalistas, o lucro (P). Ou seja;

$$P = Ie + Ck \quad (1)$$

⁸¹ Hipótese que, se relaxada, não atrapalha o desenvolvimento do modelo e nem prejudica o raciocínio lógico.

Esta igualdade nada mais é do que uma identidade contábil, uma contabilização de algo que aconteceu, ex-post. Entretanto, a partir desta identidade Kalecki se questiona: “O que significa essa equação (equação 1)? Quer dizer que os lucros em um dado período determinam o consumo e o investimento capitalistas? Ou o contrário?⁸²”. Para responder a estas perguntas ele parte da seguinte questão: qual dos dois pontos o capitalista tem condição de decidir, ele toma a decisão do quanto gastar ou do quanto receber? “Ora, é claro que os capitalistas podem decidir consumir e investir mais num dado período que no precedente, mas não podem decidir ganhar mais⁸³”. Dessa forma, ele conclui que são as “decisões quanto a investimento e consumo que determinam os lucros e não vice-versa⁸⁴”.

Neste sentido, em resumo, se o capitalista resolve aumentar os seus gastos (em investimento, por exemplo), ele recorre ao banco que fornece crédito para a realização do investimento. Isto fará com que o departamento I (que produz bens de investimento) contrate trabalho desempregado e utilize mais da sua capacidade instalada. O contrato de mais trabalhadores faz com que aumente a massa salarial e, por conseguinte, a demanda por bens de consumo dos trabalhadores. Sendo assim, o departamento III aumentará sua produção reduzindo a capacidade ociosa de seu capital e contratando também trabalhadores ociosos e aumentando mais ainda a demanda por bens de consumo dos trabalhadores. Dessa forma, haverá aumento no lucro dos capitalistas, visto que a demanda está sendo efetivada, gerando lucro para os departamentos I e III. Mesmo com a contratação dos trabalhadores, o custo desta transação se transforma em receita para o departamento III. Destarte, então, a despesa com o investimento retorna para o capitalista, ou seja, o lucro aumentará na mesma proporção do aumento do investimento⁸⁵.

Neste raciocínio, “o investimento e o consumo dos capitalistas, no curto período considerado, resultam de decisões tomadas no passado e devem ser considerados como dados⁸⁶”. Essas decisões, entretanto, são tomadas com bases em fatores que determinam o consumo dos capitalistas e o investimento, que Kalecki estudou separadamente e que neste trabalho nós não aprofundaremos, pois, foge do objetivo da tese, retornaremos mais adiante para

⁸² Kalecki (1985) pág. 35.

⁸³ Idem. Pág. 36.

⁸⁴ Idem.

⁸⁵ Ver Kalecki (1977) capítulo 3.

⁸⁶ Kalecki (1977).

verificar o modelo genérico de Kalecki (incluindo o governo e o setor externo) para verificar o comportamento do governo na teoria desenvolvida por ele.

Neste momento só é preciso compreender o princípio básico de qualquer economia capitalista. Dessa forma, não é preciso recorrer a nenhum critério de vazamento de renda para explicar o princípio da demanda efetiva, basta existir a possibilidade de criar poder de compra (fato em qualquer economia monetária), para considerar a decisão de gastar como autônoma.

Em resumo, então, o princípio da demanda efetiva está relacionado direto com a ideia de gastos autônomos, estes gastos, por sua vez, são realizados através de criação de poder de compra, que, por simplificação, Kalecki assumiu ser apenas dos capitalistas. Logo, as flutuações econômicas são explicadas pelas decisões dos capitalistas, principalmente, o investimento.

2.2 O Setor Governo no Modelo de Kalecki e no Modelo de Haavelmo

Elaborado o mecanismo de funcionamento de seu modelo, Kalecki dedica atenção às formas possíveis de fazer com que a economia reduza o desemprego através de medidas de política econômica. Dentre estas linhas, ele destaca três caminhos possíveis para fazer com que a economia chegue ao pleno emprego: dispêndio do governo em investimento público ou em subsídio ao consumo popular, incentivo ao investimento privado e redistribuição de renda das classes mais alta para as mais baixas. Esses três caminhos destacados por Kalecki objetivam aumentar a demanda e, por conseguinte, a renda e o emprego. Entretanto, ele aponta o primeiro caminho como sendo o mais eficiente⁸⁷.

Dessa forma, no que se refere a este caminho (objeto de interesse desta tese), Kalecki propõe que o dispêndio seja deficitário e financiado por empréstimos junto ao setor privado. Caso os gastos fossem financiados por tributos estaria, para ele, reduzindo na mesma proporção a renda agregada e, por conseguinte, o emprego, fazendo com que a economia não se movimente para o pleno emprego. Para entender o seu raciocínio é preciso continuar a apresentar o modelo proposto por Kalecki (apresentado anteriormente) para o caso mais geral, onde incluiu os setores governo e externo.

⁸⁷ Para entender os mecanismos funcionamento destes três caminhos e as dificuldades e vantagens de cada um ver Kalecki (1980).

Em seu modelo completo, ele considerou que existem ainda outros dois gastos autônomos: as exportações de bens e serviços realizadas pelo país e a compra de bens e serviços realizada pelo governo. Todavia, tanto as exportações quanto os gastos do governo deveriam ser contabilizadas na equação (1) acima excluindo suas respectivas saídas de renda, isto é, as importações e os tributos arrecadados pelo governo e líquidos de transferências. Dessa forma, a equação (1) para o modelo ampliado ficaria⁸⁸:

$$P = Ie + Ck + (X - M) + (G + Ip - RLG) \quad (2)$$

Ou seja, o lucro (P) é igual ao investimento das empresas (Ie) mais o consumo dos capitalistas mais as transações correntes (X - M) mais o déficit orçamentário do governo (G + Ip - RLG), que é dividido em gastos correntes (G), investimento público (Ip) e a receita do governo líquida de transferências (RLG) – Kalecki chamou o déficit público de exportações internas (Kalecki 1977 – capítulo 5). Por isso que, para ele, a massa de lucro só aumentará se houver um déficit do governo (e/ou um superávit externo), isto é, um gasto deficitário financiado por empréstimos, pois, caso o financiamento fosse realizado por aumento na alíquota dos tributos, a renda total dos capitalistas não aumentaria⁸⁹. Da mesma forma aconteceria com a renda total da economia e com o produto, visto que, a renda total depende, da mesma forma que o total dos lucros, dos gastos autônomos.

Para chegar a esta conclusão, ele expande seu modelo para a determinação da renda agregada⁹⁰ e, para isso, considera que o consumo dos capitalistas em um determinado período (t) é dividido em uma parte autônoma e uma parte dependente da própria renda dos capitalistas obtidas em períodos anteriores, isto é:

$$Ck_t = A + qP_{t-\lambda} \quad (3)$$

Onde, A = Consumo autônomo dos capitalistas.

q = propensão a gastar da renda dos capitalistas e $1 > q > 0$.

$P_{t-\lambda}$ = Lucros dos capitalistas de períodos anteriores.

Deste caso, e assumindo a equação 1 (renda dos capitalistas) para a economia, temos que o lucro dos capitalistas no período t é dado por:

⁸⁸ Kalecki (1985) e Kalecki (1977 – capítulo 5).

⁸⁹ Kalecki considerou ainda a possibilidade de existência de poupança dos trabalhadores, que caso, positiva, reduziria a massa de lucro (Kalecki – 1985 pág. 43).

⁹⁰ Kalecki (1985 – capítulos 4 e 5).

$$P_t = Ie_t + A + qP_{t-\lambda}$$

Ou seja, o lucro no período t depende do investimento privado do período t e dos lucros obtidos em períodos anteriores. Por sua vez, os lucros obtidos em períodos anteriores foram determinados por investimentos realizados em seus respectivos períodos e pelo lucro de períodos anteriores e assim sucessivamente. Desta forma, Kalecki considera o lucro do período atual como sendo uma função do investimento realizado no período corrente e em períodos anteriores. Logo, $P_t = f(Ie_{t-\omega})$ e $P_{t-\lambda} = f(Ie_{t-\omega-\lambda})$. Assumindo que o investimento se mantenha por algum tempo no mesmo nível, isto é, $Ie_t = Ie_{t-\omega} = Ie_{t-\omega-\lambda}$, ele chega à expressão:

$$f(Ie_t) = Ie_t + A + qf(Ie_t) \quad \text{ou}$$

$$P_t = \frac{Ie_{t-\omega} + A}{1-q} \quad (4)$$

Com esta expressão pode-se chegar agora à determinação da renda, basta considerar a equação da renda nacional, $RN = W + P$, para o período t e substituir o lucro nesta expressão. Além disso, pode-se considerar a proporção do salário em cada departamento e a suposição de Kalecki de que trabalhadores não poupam, isto é⁹¹:

$$Cw = W = \alpha RN \quad (5)$$

Por fim, basta substituir as duas equações (4 e 5) na equação da renda nacional para se obter os fatores que determinam a renda no modelo simples de Kalecki.

$$RN_t = \alpha RN_t + \frac{I_{t-\omega} + A}{1-q} \quad \text{ou}$$

$$RN_t = \frac{I_{t-\omega} + A}{(1-\alpha)(1-q)}$$

⁹¹ Na verdade Kalecki considerou $W = \alpha RN + B$, com o B sendo uma constante que representaria flutuações nos salários e ordenados que não acompanhariam o fluxo de renda total da economia (considerando a distribuição de renda como dada). No texto “As Equações Marxistas de Reprodução e a Economia Moderna” (Kalecki 1985) ele considerou a mesma proporção, porém separado para cada departamento, isto é, $W = w_1 Ie + w_2 Ck + w_3 Cw$ (Onde w representa a proporção do salário em cada departamento, que por sua vez, depende da distribuição de renda). Neste caso, $W = \frac{w_1 Ie + w_2 Ck}{1-w_3}$. Para a necessidade deste trabalho a consideração do salário em proporção da renda é o suficiente.

Para o caso geral de seu modelo, Kalecki acrescenta apenas a possibilidade de saldos (positivo ou negativo) nas contas externa e do governo para a equação do lucro (equação 4). Ou seja,

$$P_t = \frac{I_{t-\omega} + (X - M) + (G - T) + A}{1 - q} \quad (6)$$

Dessa forma,

$$RN_t = \frac{I_{t-\omega} + (X - M) + (G - T) + A}{(1 - \alpha)(1 - q)} \quad (7)$$

Com isso, neste modelo, caso o governo resolva fazer uma política fiscal expansionista ele terá que realizar gastos deficitários financiados por empréstimos (ou por emissão de moeda), visto que, caso os gastos sejam financiados por aumento de alíquotas dos tributos, haverá uma redução na mesma proporção nos fatores que determinam a renda e, por consequência, na renda total da economia e no emprego. Por outro lado, ainda seguindo o modelo, para fazer uma política fiscal contracionista o governo deve realizar resultados superavitários.

Em síntese, Kalecki, partido do princípio da demanda efetiva, aponta os gastos e as receitas do governo como instrumentos de normatização da economia. Principalmente o investimento público e o subsídio ao consumo popular. Entretanto, seu modelo indica apenas resultados deficitários como sendo expansionistas e capazes de aumentar a renda agregada do país.

Haavelmo (1945) contesta a proposição de Kalecki de que somente resultados deficitários são expansionistas da renda⁹². Para ele, *“this commonly made conjecture is, however, ... in a situation with unemployment and idle resources there is a definite employment-creating effect of public outlays even when they are fully covered by tax revenues”*⁹³. Isto acontece para ele porque gastos e tributos afetam a renda agregada de forma diferente. Para chegar a esta conclusão Haavelmo diferencia renda bruta, que é *“the sum of individuals’ incomes before taxes”*⁹⁴, de renda líquida; *“the sum of income at the individuals’ disposal after*

⁹² Como relatou Serrano (2008 – pag. 7), “o teorema do orçamento equilibrado de Haavelmo mostra que Kalecki está incorreto”

⁹³ Haavelmo (1945) pág. 312.

⁹⁴ Ibidem pág. 313.

*they had paid the taxes*⁹⁵”, pois, implicará em efeitos de política fiscal em lados diferentes da contabilidade nacional. Dessa forma, então, “*while the demand of private people for goods on services depends on net income, their employment depends on gross income*⁹⁶”. Com isso, os gastos do governo, que são autônomos, aumentam diretamente a demanda agregada e determinam a renda bruta (e o emprego), ao passo que os tributos afetam a renda disponível para o consumo de bens e serviços dos indivíduos.

Vejam os isto nas equações de Kalecki⁹⁷. Kalecki chegou ao seu modelo final, como visto, assumindo as equações marxistas de reprodução na qual dividiu a economia em três departamentos e considerou a demanda determinando a oferta conforme as equações do produto nacional (PN) e da renda nacional (RN) que repetimos abaixo:

$$PN = Cw + Ck + Ie \quad (8)$$

e

$$RN = W + P \quad (9)$$

Após desenvolver todo o modelo foi que Kalecki incluiu o governo como mais um componente de determinação da renda, mas apenas da renda dos capitalistas (ver equação 6), depois disso ele incluiu o lucro na fórmula da renda agregada para obter os fatores de determinação da renda.

O que Haavelmo propôs foi que gastos do governo determinam diretamente o produto agregado (e a renda bruta), diferentemente de Kalecki que só abordou o lucro dos capitalistas. Por outro lado, para Haavelmo os tributos afetam somente a renda disponível. Com isso, colocando os dois agregados [gastos do governo (investimento público e gastos correntes) e receita líquida do governo] em lados diferentes, temos:

$$PN = Cw + Ck + Ie + G + Ig \quad (8')$$

$$RN = W + P + RLG \quad (9')$$

Como a renda disponível (RD) é a renda nacional (renda bruta) depois de considerar os pagamentos de tributos e as transferências realizadas pelo governo ao setor privado (receita líquida do governo), logo,

$$RD = RN - RLG$$

⁹⁵ Idem.

⁹⁶ Idem.

⁹⁷ Esta comparação das idéias de Haavelmo no modelo de Kalecki foi feita brevemente em Serrano (2008 – pag. 7 – nota de rodapé 11).

Com isso, se o governo adota uma política fiscal com o objetivo de manter o orçamento equilibrado, isto é, gastos do governo no período t igual à receita do governo líquida de transferências no mesmo período, $G + Ig = RLG$, o impacto da política fiscal na renda bruta será de G , ao passo que o impacto na renda disponível será de zero. Dessa forma, a renda agregada (renda bruta) aumentará exatamente no tamanho dos gastos do governo, mesmo com o orçamento equilibrado.

Isto é percebido por meio das equações do modelo de Kalecki, basta que para isto seja assumido que o consumo dos trabalhadores é igual a sua renda disponível (os salários depois dos tributos) e que a parte induzida do consumo dos capitalistas seja função da renda disponível e não do lucro total.

Além disso, se assumirmos também, para facilitar, que o total do consumo da economia (C) é igual ao consumo dos trabalhadores mais o consumo dos capitalistas, ou seja, $C = Cw + Ck = A + c(RD)$, onde A continua sendo a parte autônoma do consumo, só que agora assumindo a possibilidade dos trabalhadores realizarem consumo autônomo⁹⁸, e c a propensão a gastar dos indivíduos⁹⁹. Sendo assim, a equação 8' pode ser representada da seguinte forma:

$$RN = A + c(RD) + Ie + G + Ig \quad (8'')^{100}$$

Logo, com $G + Ig = RLG$, a renda nacional será aumentada em $G + Ig$ (efeito direto dos gastos autônomos sobre a demanda agregada) mais $q(G + Ig)$ – devido ao efeito do aumento da renda nacional sobre a renda disponível – menos $q(RLG)$ – devido ao efeito negativo dos tributos sobre a renda disponível. Como $(G + Ig) = RLG$, o efeito total da política fiscal sobre a renda nacional com a hipótese de orçamento equilibrado será de $(G + Ig)$.

Antes de prosseguirmos é importante destacar que o efeito da política fiscal ser expansionista mesmo com o orçamento equilibrado independe da propensão a gastar dos agentes e Haavelmo enfatizou isto. Segundo ele, “*expenditure covered by taxes have an employment-generating effect which is independent of the numeral value of the propensity to*

⁹⁸ O que é mais realista se pensarmos que boa parte dos trabalhadores assalariados tem acesso ao crédito.

⁹⁹ “ c ” pode ser considerado o somatório de α e q da equação 7.

¹⁰⁰ Desta equação podemos chegar à equação 7 do efeito da renda total de Kalecki, basta que para isto consideremos a possibilidade assumida na nota anterior e resolver para RN que chegaremos à expressão

$$RN = \frac{A + Ie + G + Ig - cRLG}{1 - c}$$

*consume*¹⁰¹”. Percebe-se pela fórmula que a propensão a gastar pode assumir qualquer valor que o resultado da política fiscal com orçamento equilibrado será o mesmo, isto é, $(G + Ig)$.

Destarte, os gastos do governo são de grande importância na análise da política fiscal, mesmo que o governo financie estes gastos com tributos. Ademais, como apontou Serrano (2008), a política fiscal pode ser expansionista inclusive realizando superávits orçamentários, basta que para isto o efeito dos gastos sobre a renda bruta seja superior ao efeito dos tributos sobre o consumo dos indivíduos. Vejamos com auxílio das equações para entender melhor: suponha que o governo realize uma política fiscal que obtenha resultado orçamentário superavitário $(G + Ig) < RLG$, qual será o efeito sobre a renda nacional?

A renda nacional aumentará imediatamente igual ao tamanho dos gastos, ao passo que a renda disponível diminuirá no mesmo tamanho do superávit público, visto que, a renda total aumenta em $(G + Ig)$ e diminui em RLG . Como, por suposição, $(G + Ig) < RLG$, a renda disponível diminui no mesmo tamanho do superávit. Porém, o efeito desta redução sobre o consumo das famílias dependerá do tamanho da propensão a gastar. Logo, renda total aumentará em $(G + Ig)$ e reduzirá em $c[RLG - (G + Ig)]$, sendo assim, se aquele for maior do que este, a política fiscal será expansionista mesmo com superávit no orçamento do governo.

Por exemplo, se o governo adota uma política fiscal na qual o resultado orçamentário seja positivo em \$10, de forma que a receita líquida do governo seja \$70 e os gastos totais do governo (gastos correntes e investimento) seja de \$60, a renda total aumentará em \$60 e reduzirá em $c\$10$ ($\Delta RD = \Delta RN - RLG$, ou seja, $\Delta RD = \$60 - \$70 = \$10$). Sendo assim, mesmo que a propensão a gastar seja 1, a política fiscal será expansionista só que menor do que o total dos gastos.

Em resumo, então, o componente gastos do governo na análise da política fiscal tem grande importância para as teorias que seguem o princípio da demanda efetiva. Na sequência deste capítulo serão apresentados alguns modelos de impacto da política fiscal que foram desenvolvidos ao longo do século passado, faremos uma avaliação das vantagens e desvantagens destes, sempre utilizando como base o princípio da demanda efetiva e a abordagem de Haavelmo. Entretanto, antes disso, serão apresentados brevemente os agregados

¹⁰¹ Haavelmo pág. 312 (1945).

macroeconômicos a partir do sistema de contas nacionais do Fundo Monetário Internacional (FMI).

2.3 Contabilidade Nacional, o Setor Governo e a Necessidade de Financiamento como Instrumento de Medida do Impacto Fiscal

Os agregados macroeconômicos de qualquer país podem ser contabilizados de várias formas, mas a principal dela é através do sistema de contas nacionais recomendado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Os principais agregados derivados desta metodologia são a renda, o produto e a despesa. Estes três agregados nos fornecem as identidades contábeis básicas dos agregados macroeconômicos. Dessa forma, partindo da ideia do fluxo circular da renda, chega-se a igualdade (identidade) entre produto agregado, despesa agregada e renda agregada¹⁰².

Sendo assim, considerando uma economia com todos os seus setores temos que, pela ótica das despesas, as famílias compram bens e serviços e realizam investimentos imobiliários, as empresas realizam investimentos em bens de capital, o governo compra bens e serviços e realiza investimento em capital fixo e, por fim, o setor externo compra todos os tipos de bens e serviços produzidos no país. Logo, podemos expressar a despesa agregada¹⁰³ (DA) da seguinte forma:

$$DA = Ck + Cw + Ie + If + Ig + G + X \quad (10)$$

Onde, Ck = consumo dos capitalistas.

Cw = consumo dos trabalhadores.

Ie = investimento das empresas.

If = investimento das famílias.

Ig = investimento do governo.

G = gastos correntes do governo.

X = exportação de bens e serviços.

¹⁰² Para contas nacionais ver Feijó et all (2006).

¹⁰³ Compra de bens e serviços finais.

Ou fazendo: $C = Ck + Cw$ e $I = Ie + If$ ¹⁰⁴. Com isso,

$$DA = C + I + Ig + G + X$$

Pela ótica da produção, estas despesas podem ser realizadas em bens e serviços produzidos no país, ou seja, produto interno (PI), ou em bens e serviços produzidos em outros países (importação de bens e serviços – M). Logo, o produto agregado (PA) é $PA = PI + M$, como, pela identidade básica, $PA = DA$, chegamos à produção interna da seguinte forma:

$$PI = C + I + Ig + G + (X - M) \quad (11)$$

Para produzir estes bens e serviços internamente foram utilizados fatores de produção que receberam suas respectivas remunerações. Dessa forma, o produto interno é igual à renda interna do país, que, por sua vez, é composta por lucros (P), salários (W), juros (J) e alugueis (R), ou seja, $PI = RI = P + W + J + R$. Parte da renda interna (RI), entretanto, pode ser produzida por fatores de produção não residentes no país e, por isso, a renda gerada por eles é enviada para o exterior. Ao mesmo tempo em que fatores residentes no país podem ter participado da produção de outros países e estão recebendo renda do exterior. Logo, a renda que de fato fica no país, a renda nacional (RN), é a renda interna menos a renda líquida enviada ao exterior (RLEE – renda enviada ao exterior menos a renda recebida do exterior). Em resumo, então:

$$RN = PI - RLEE = C + I + Ig + G + (X - M) - RLEE \quad (13)$$

Por fim, a renda nacional é utilizada para o consumo, para a poupança e para pagar tributos ao governo. Ao mesmo tempo em que o governo transfere renda ao setor privado e paga juros pelo serviço de sua dívida fazendo com que a renda seja aumentada. Sendo assim:

$$RN = C + Sf + Td + Ti - Tr - Jg \quad (14)$$

Onde, $C = Ck + Cw =$ Consumo.

$Sf =$ Poupança das famílias.

$Td =$ Tributos diretos.

$Ti =$ Tributos indiretos.

¹⁰⁴ O investimento das empresas ainda se divide em investimento em estoque de bens e serviços que não foram finalizados no processo produtivo e/ou vendidos como produtos finais e depreciação. O investimento incluindo a depreciação é chamado de investimento bruto e o investimento sem a depreciação é chamado de investimento líquido. Aqui vamos assumir que não existe depreciação (investimento líquido igual ao investimento bruto), isto não atrapalha o raciocínio sequencial.

Tr = Transferências realizadas pelo governo ao setor privado.

Jg = Montante de juros pago pelo governo ao setor privado.

Considerando, como feito anteriormente, a receita líquida do governo ($RLG = Td + Ti - Tr - Jg$) e igualando a renda nacional nas equações 13 e 14 e rearranjando os termos, chegamos às principais identidades da macroeconomia:

$$(Sf - I) + (M + RLEE - X) = (Ig + G - RLG) \quad (15)$$

Onde, $(M + RLEE - X)$ = inverso das transações correntes do país (poupança externa).

$(Ig + G - RLG)$ = resultado orçamentário do governo.

Sendo assim, se o governo está deficitário o setor privado está investindo menos do que poupa e/ou as transações correntes do país estão deficitária. Por outro lado, se o governo apresenta superávits, o setor privado está investindo mais do que poupando e/ou as contas externas estão superavitárias. Entretanto, estas possibilidades tratam-se de identidade e não de teoria. Esta identidade é muito útil para entendermos algumas medidas de mensuração do resultado do governo e de alguns indicadores de impacto fiscal.

O principal instrumento de mensuração do déficit público utilizado no Brasil é a Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP)¹⁰⁵, que também é recomendada pelo FMI. A NFSP parte da ideia de que o Estado possui uma restrição orçamentária, isto é, as despesas e receitas públicas agregadas, caso estejam em déficit, têm como contrapartida uma elevação da riqueza líquida privada (no país e/ou no exterior no caso de uma economia aberta), ocorrendo o inverso para o caso de superávit. Dessa forma, existem duas formas de medir a NFSP: calculando diretamente a diferença entre todas as receitas e despesas do governo, medida chamada acima da linha¹⁰⁶; ou através da variação da riqueza líquida do setor privado referente ao setor público, chamado abaixo da linha.

A primeira forma de mensuração é o lado direito da equação (15). Esta expressão $(Ig + G - RLG)$ é, por identidade, igual à variação da dívida líquida do setor público. Destarte, sabendo que existem duas formas do governo cobrir seus gastos deficitários (caso receita líquida menor que os gastos totais): ele se endividará e/ou a emitirá moeda, e partindo da suposição de

¹⁰⁵ Tradução para o Português de *public sector borrowing requirement*.

¹⁰⁶ Como visto, o estudo feito no primeiro capítulo desta tese considerou os dados acima da linha.

que o governo possui dívida de períodos anteriores ao atual, a restrição orçamentária do governo no período t é dada como segue:

$$I_g + G_t - RLG_t = (M_t - M_{t-1}) + (DI_t - DI_{t-1}) + (DE_t - DE_{t-1}) \quad (16)$$

Onde, DI = Dívida interna.

DE = Dívida externa.

M = Moeda emitida.

$(M_t - M_{t-1})$ = Variação da base monetária entre os períodos t e $t - 1$.

$(DI_t - DI_{t-1})$ = Variação da dívida interna entre os períodos t e $t - 1$.

$(DE_t - DE_{t-1})$ = Variação da dívida externa entre os períodos t e $t - 1$.

Os resultados da NFSP são obtidos com seus valores nominais e efetivos e por isso são chamados de déficit nominal corrente¹⁰⁷. Além disso, ainda existe os conceitos de NFSP primário e operacional. A NFSP primária é a mensuração do resultado do governo excluindo gastos e receitas financeiras (como o montante de juros). Já a NFSP operacional inclui o pagamento com montante de juros reais pago pelo governo.

Os valores da NFSP são usados muitas vezes para explicar a política fiscal do governo, como é o caso de Giambiagi (1997, 2002 e 2007). O autor procura fazer uma análise contábil das contas do governo brasileiro durante as duas décadas (1990 e 2000). Diante disso, afirma-se que déficits públicos nominais são expansionistas e superávits nominais contracionistas. Um exemplo desta abordagem pode ser visto na interpretação do período correspondente a política fiscal do governo Fernando Henrique Cardoso. Nesta interpretação, Giambiagi afirma no resumo de seu trabalho que

elevado déficit do primeiro período (1995/1998) é interpretado como o resultado de uma política fiscal expansionista, enquanto o ajuste de 1999 é visto como prova de comprometimento com o rigor fiscal e a necessidade de que o gasto público seja financiado de forma adequada (Giambiagi 2002. p. 5).

¹⁰⁷ No Brasil, a apuração dos dados do déficit nominal é feita pelo Banco Central que os divulga com o nome de NFSP para todo o setor público não-financeiro e estimado pelo conceito abaixo da linha. O resultado acima da linha é divulgado por órgãos oficiais do governo brasileiro tanto de forma consolidada para todos os entes da federação como para cada nível separadamente, entretanto, como pode ser visto no capítulo 1 e no apêndice desta tese, o governo federal apresenta várias fontes para a mesma conta com estruturas e valores que não são iguais.

Todavia, interpretar a política fiscal a partir do resultado da NFSP incorre no problema apontado no modelo de Kalecki, que, como vimos com Haavelmo, deixa de interpretar os impactos diferenciados dos três tipos de variáveis fiscais utilizadas pelo governo, a saber: gastos, tributos e transferências. Além disso, alguns autores como Tanzi (1999) e Ize (1999) levantam outras críticas a este conceito. Tanzi¹⁰⁸ destaca três limitações:

- i. Não identificar os diferentes impactos provocados por diferentes categorias de despesas e receitas sobre a demanda agregada¹⁰⁹;
- ii. Não identificar a característica endógena de algumas receitas e transferências;
- iii. Não identificar o impacto das diferentes fontes de financiamento do déficit.

Na primeira limitação levantada por Tanzi, às variações nas receitas teriam impactos sobre a demanda agregada diferentes dos impactos provocados por variações nas despesas (em sentido contrário) na mesma proporção, isto porque, enquanto as despesas afetam diretamente a demanda agregada, mudanças nas receitas afetarão primeiro a renda do contribuinte para depois afetar a demanda¹¹⁰, logo, este processo dependerá da propensão marginal a consumir dos contribuintes. Esta crítica será o ponto principal da seção cinco.

A segunda limitação se refere à dupla causalidade entre mudanças em variáveis macroeconômicas e variação nas contas do governo. Da mesma forma que ações arbitrárias do governo afetam a demanda agregada, mudanças na renda também provocam variações em algumas receitas e em algumas transferências¹¹¹. Na seção seguinte será dada uma atenção especial aos modelos que tentam excluir esta dupla causalidade das receitas e das transferências do governo.

A terceira limitação é concernente ao fato de que as fontes de financiamentos terão impactos diferentes sobre a demanda agregada, ou seja, é uma relação entre variáveis de despesas e renda e as fontes de financiamento, cuja ação do governo de gastar, tributar e

¹⁰⁸ Tanzi (1999, p. 16 e 17).

¹⁰⁹ Esta se aproxima da crítica de Haavelmo, mas não é semelhante como será visto mais adiante.

¹¹⁰ Parecida com a crítica de Haavelmo, porém para Haavelmo, como destacamos anteriormente, estes impactos diferenciados independem da propensão a gastar. Hansen (1969) tentou mensurar estes impactos diferenciados para sete países da OECD (Bélgica, França, Alemanha, Itália, Suécia, Reino Unido e Estados Unidos) para o período de 1955 a 1965. Mais a frente será apresentado o indicador utilizado por Hansen.

¹¹¹ Um exemplo desta dupla causalidade pelo lado da receita é o imposto de renda. Se a renda agregada do país aumentar (diminuir), o total arrecadado com tributo aumentará (diminuirá). Pelo lado das transferências, o exemplo pode ser o seguro desemprego. Se a renda agregada cair (subir) a quantidade de desempregados na economia subirá (cairá) e, por conseguinte, as despesas com seguro desemprego subirão (cairão).

transferir afetaria a demanda e oferta por empréstimos. Estes, por sua vez, afetariam o comportamento dos agentes privados de consumo e investimento.

A literatura bastante recente tem focalizado o efeito da política fiscal sobre a taxa da dívida pública em relação à renda nacional... Outra razão é a necessidade de limitar o efeito ‘crowding-out’ do investimento privado. Tanzi (1999), pág. 18.

Entretanto, esta crítica só faz sentido se for considerado um modelo com a abordagem da taxa de juros determinada endogenamente pelo mercado de ativos financeiros. Se considerarmos a hipótese de taxa de juros determinada de forma exógena pelo governo, a crítica do efeito da política fiscal afetando a taxa de juros (via mercado de ativos financeiros – efeito crowding-out) e, conseqüentemente, o consumo e o investimento deixa de existir. No final da seção 5 será feito um breve comentário a respeito deste assunto.

Alain Ize (1999) aborda as mesmas dificuldades para a NFSP como instrumento de política fiscal levantada por Tanzi, acrescentando apenas o fato de que este indicador não informa a possibilidade de inadimplência da dívida pública interna. Esta crítica, entretanto, também não faz muito sentido se pensarmos a economia através da abordagem das finanças funcionais desenvolvida por Abba Lerner (1951)¹¹², onde o governo não tem a limitação de sua dívida, pois, é o emissor (monopolista) da moeda de circulação do país. Dessa forma, então, pensar em limite para a sustentação da dívida pública só faria sentido se o governo não tivesse outra forma de liquidar sua dívida que não fosse através de arrecadação de tributos, fato desconsiderado para este agente econômico.

Em síntese, dos quatro problemas abordados por Tanzi e Ize sobre a utilização da NFSP como instrumento de análise da política fiscal, dois têm relevância para os estudos desta tese, quais sejam: identificar os diferentes impactos provocados por categorias de receitas e despesas sobre a demanda agregada e a característica endógena de algumas receitas e despesas. Sendo assim, a contabilização do resultado fiscal do governo (seja no sistema de contas nacionais, seja por meio da NFSP) não é um instrumento eficiente de análise da política fiscal. Com isso, é preciso apresentar os indicadores de impacto fiscal sobre a demanda agregada que tentam corrigir estas dificuldades. Vejamos primeiros os modelos que tentam resolver o problema das receitas e despesas endógenas.

¹¹² Ver também Wray 1999.

2.4 Déficit Público de Pleno Emprego como Instrumento de Medida do Impacto Fiscal

A existência de dupla causalidade entre o resultado orçamentário do governo e a renda agregada da economia foi abordada primeiro por Brown (1956). Para ele, parte das receitas e parte das transferências do governo são dependentes da renda. Logo, ao mesmo tempo em que ações ordinárias do governo afetariam a determinação da renda, variações na renda afetariam seus valores orçamentários do governo. Dessa forma, para identificar as ações discricionárias da política fiscal sobre a demanda agregada e, por conseguinte, a renda, é preciso retirar o efeito endógeno do orçamento público referente às variações da própria renda.

O primeiro instrumento elaborado com este objetivo foi o chamado déficit público de alto emprego (ou “full employment surplus”). Este conceito, segundo Blinder e Solow (1974), tem as suas origens no trabalho de Beardsley Ruml e o Comitê para Desenvolvimento Econômico em torno da Segunda Grande Guerra (Blinder e Solow – p. 15) e foi articulado politicamente por Charles Schultz e Herbert Stein num discurso no congresso norte-americano em 1961 e assumido em 1962 como instrumentos de políticas econômicas dos Presidentes Kennedy e Johnson (Blinder e Solow p. 15). Para chegar ao cálculo do déficit público de pleno emprego é preciso considerar que a RLG na equação 15 como função da renda e substituir esta renda pela renda potencial, ou seja:

$$[I_g + G - RLG(RN, t)] = \text{Déficit público orçamentário efetivo} \quad (17)$$

$$[I_g + G - RLG(RN^{PE}, t)] = \text{Déficit público orçamentário de pleno emprego (17')}$$

Onde, $[RLG(RN, t)]$ = receita líquida do governo que é função da renda agregada efetiva e da propensão a tributar do governo.

$$[RLG(RN^{PE}, t)] = \text{receita líquida do governo que é função da renda agregada de pleno emprego e da propensão a tributar do governo.}$$

Na equação 17, o investimento do governo, os gastos correntes e a propensão a tributar são variáveis que o governo determina de forma exógena, ou seja, de suas decisões arbitrárias, ao passo que, o governo não tem controle sobre a renda nacional, porém, esta afeta sua arrecadação. Sendo assim, a defesa da ideia do déficit público de pleno emprego se

configura no fato que: se utilizar o déficit público orçamentário no nível efetivo como instrumento de análise da política fiscal (equação 17), este carrega as mudanças do efeito da variação da renda na receita líquida do governo e, por isso, capta efeitos que não são originários de decisões arbitrárias do governo, logo, não captando corretamente os efeitos da política fiscal. Por outro lado, se for considerado um nível de renda que não varie, no caso a renda de pleno emprego, a receita líquida do governo só será afetada por variações na propensão a tributar, variável de política econômica que o governo controla com decisões discricionárias. Com isso, se conseguiria interpretar o efeito das decisões de política fiscal do governo¹¹³.

Entretanto, apesar do caráter inicial desta metodologia se referir à exclusão das mudanças não discricionárias do orçamento público, o déficit de pleno (e suas vertentes – déficit público ciclicamente ajustado) é, algumas vezes, utilizado como instrumento de estudo da característica da política fiscal. Blanchard (1990), por exemplo, faz uma série de críticas a este tipo de instrumento de análise da política fiscal, mas especificamente ao orçamento ciclicamente ajustado que, segundo ele, tornou-se o instrumento de análise para vários tipos de levantamentos da economia.

Originalmente, seguindo Blanchard (1990 pág. 5), este instrumento foi cogitado como um instrumento capaz medir o resultado fiscal do governo interpretando apenas suas ações discricionárias. Contudo, passou a ser utilizado de forma genérica para tudo o que se refere aos efeitos do governo na economia, ou seja, além da função de indicador da ação arbitrária do governo, ele é utilizado como:

- a) Indicativo da sustentabilidade da política fiscal;
- b) Indicativo do impacto fiscal sobre a demanda agregada e
- c) Indicativo normativo para a economia.

Nesta linha, Blanchard critica o uso abusivo deste indicador e recomenda a utilização de indicadores específicos para interpretar as ações do governo.

A primeira questão, sustentabilidade da política fiscal (ponto a), foge ao objetivo do trabalho aqui desenvolvido.

¹¹³ Existe também o orçamento ciclicamente ajustado que segue a mesma ideia do déficit de pleno emprego, contudo, ao invés de considerar a renda de pleno emprego assume-se uma tendência da renda, ou seja, existe uma renda (para um período) que é a tendência “natural” de crescimento e que as rendas que de fato acontecem (renda efetiva) flutuam entorno desta. Logo, descobrindo-se esta tendência, ter-se-ia uma renda supostamente livre de flutuações. Para um resumo das metodologias de cálculo do déficit de pleno emprego (ou alto emprego) ver Rodrigues (2004).

A segunda questão, impacto da política fiscal sobre a demanda agregada¹¹⁴ (ponto b), é o ponto central desta tese. Seguindo a metodologia do resultado de pleno emprego (ou ciclicamente ajustado), superávits no resultado orçamentário são considerados como política fiscal contracionista (redução da demanda agregada), enquanto, déficits são considerados como política fiscal expansionista (aumento da demanda agregada).

No entanto, como apontam Blinder e Solow (1974) e Blanchard (1990), este instrumento de medida da política fiscal também incorre em problemas para interpretar o impacto fiscal sobre a demanda agregada, visto que, da mesma forma que acontece com a interpretação de Kalecki considerando o déficit efetivo, a interpretação da política fiscal por meio do resultado de alto emprego não leva em conta os impactos em variáveis diferentes da ação arbitrária do governo (os gastos diretamente na demanda agregada – por conseguinte, na renda bruta – e os tributos e transferências na renda disponível).

Além do mais, para utilizar este instrumento é preciso considerar que o produto de pleno emprego seja constante. Porém, se abandonarmos a hipótese neoclássica de que o produto de pleno emprego é dado (limitado) pela oferta dos fatores de produção (capital e trabalho) e assumirmos a hipótese de que a capacidade produtiva responde, pelo menos no longo prazo, aos comportamentos da demanda agregada¹¹⁵, o produto potencial variará em resposta à própria demanda incorrendo no mesmo problema da renda efetiva¹¹⁶.

¹¹⁴ Blanchard (1990) aborda o impacto da política fiscal sobre a demanda agregada e a poupança, contudo, como estamos assumindo o princípio da demanda efetiva, a poupança é um resultado final das ações ocorridas da demanda e não um limitador para esta demanda como se propõe alguns modelos que pensam na oferta neoclássica de pleno emprego. Logo, nos concentraremos no impacto da política fiscal sobre a demanda agregada e, por conseguinte, a renda.

¹¹⁵ Ou seja, o princípio da demanda efetiva não se limita aos eventos de curto prazo das flutuações econômicas, ele vai além, determinando também a oferta no longo prazo. O produto potencial tende a acompanhar as variações na própria demanda. Isso se dá pelo caráter dual do investimento que é, ao mesmo tempo, demanda e criação da capacidade produtiva. Dessa forma, assumindo a teoria do supermultiplicador desenvolvida por Serrano (1995), em que o investimento é induzido pelo comportamento da renda agregada, a capacidade produtiva da economia (logo, o produto potencial) aumentará com o aumento da demanda agregada. Como a análise da política fiscal se refere ao impacto dos gastos, das receitas e das transferências do governo sobre a demanda agregada e que esta (demanda agregada) é um dos componentes de determinação do investimento e, por conseguinte, da capacidade produtiva, a própria política fiscal faz o produto potencial variar, isto é, varia em conformidade com as ações do governo sobre a demanda agregada. Este mesmo raciocínio pode ser pensado para os chamados déficits ciclicamente ajustados que utilizam a tendência do produto e não o produto de pleno emprego, pois, como relatado, o investimento (que é capacidade produtiva para o período seguinte) responde a variações da renda, logo a tendência do produto varia em conformidade com a demanda agregada (neste caso, tendência do produto e produto potencial seriam os mesmos). Para ver comportamento das tendências e ciclos dentro da economia ver Serrano (2004).

¹¹⁶ Quanto a este problema, Blinder e Solow (1974) destacam a tentativa de correção com o que chamaram de *fiscal drag*. Neste conceito, no resultado orçamentário foi incluída a dupla causalidade no sentido de que as receitas líquidas do governo dependem também de variações da renda de pleno emprego. Logo, o resultado orçamentário

Por fim, o impacto da política fiscal mensurado pelo resultado de alto emprego leva a dificuldade na interpretação representativa da política, pois, os valores expressados para análise estarão no nível de alto emprego (ou da tendência) e não no nível efetivo, logo, o valor de participação das receitas e despesas do governo não condizem com o seu valor efetivo o que pode levar a explicações erradas.

O terceiro ponto (ponto c) levantado por Blanchard, o déficit ciclicamente ajustado como um indicador normativo a ser seguido pelo o governo, pode ser um instrumento útil desde que pensado na forma proposta por Lerner. Para Lerner (1951), o resultado do governo precisa ser sempre deficitário, pois os agentes privados são incapazes de manter a economia perto do pleno emprego, dada as suas ações pessimistas. Dessa forma, a medida de déficit público de pleno emprego (não o ciclicamente ajustado) pode ser utilizada como um instrumento balizador das ações do governo para levar a economia para perto do alto emprego, mas não um resultado zero como colocou Blanchard (1990), pois mesmo com a economia perto do alto emprego o governo precisaria realizar resultados deficitários em seu orçamento calculado no pleno emprego. Vejamos por que.

Assumindo a equação 15 da identidade básica da contabilidade nacional apresentada anteriormente, mas desconsiderando o setor externo, isto é:

$$(Sf - I) = (Ig + G - RLG) \quad (15')$$

Assumindo também as hipóteses de que a RLG e a poupança das famílias (Sf) dependem da renda agregada (RN), isto é: $RLG = RLG(RN, t)$ e $Sf = Sf(RN, s)$, onde s é a propensão a poupar das famílias, então

$$[Sf(RN, s) - I] = [Ig + G - RLG(RN, t)] \quad (18)$$

Percebe-se pela equação (18) que se a parte da renda que não foi consumida e nem utilizada para pagar tributos, $Sf(RN, s)$, for maior que o investimento privado, isto significa que os gastos do governo são maiores que o total tributado. Por outro lado, se a poupança das famílias for menor do que o investimento privado, o governo arrecada mais do que gasta. A renda gerada neste processo não será, necessariamente, a renda de plena capacidade e sim uma

seria $Ig + G - RLG(RN^{PE}, t)$, sendo que a RLG varia quando ocorrem mudanças em Ig , G , t e RN^{PE} . Porém cairá no mesmo problema da renda efetiva de dupla causalidade e, dessa forma, é melhor considerar a renda efetiva que não tem necessidade de inferir o seu valor.

renda nominal qualquer que pode estar tanto acima quanto abaixo do nível de alto emprego. Agora, se considerarmos a renda na equação como sendo a renda de alto emprego (RN^{PE}), a equação fica:

$$[Sf(RN^{PE}, s) - I] = [Ig + G - RLG(RN^{PE}, t)] \quad (19)$$

O lado direito desta equação é o déficit do setor público registrado no nível de pleno emprego. Já o lado esquerdo da equação é o superávit do setor privado no nível de pleno emprego. Destarte, se a renda efetiva for igual à renda de pleno emprego ($RN = RN^{PE}$) o déficit de pleno emprego do setor público será igual a zero, pois neste caso o superávit do setor privado também será zero e, caso o governo gaste mais do que arrecada, a demanda agregada pressionará a produção de bens¹¹⁷.

Por outro lado, se a renda efetiva estiver abaixo da renda de pleno emprego ($RN^{PE} < RN$), a poupança efetiva está menor que poupança de pleno emprego. Com isso, se o resultado do governo no pleno emprego for igual a zero, a economia tenderá a apresentar problema de ociosidade. Então, nesta situação o resultado do governo de pleno emprego deve ser deficitário, pois ele precisa absorver o excesso de poupança privada de pleno emprego sobre o investimento privado. O caso inverso acontece para a economia onde a renda efetiva for maior que a renda de pleno emprego ($RN^{PE} > RN$). Se o déficit público de pleno emprego for igual a zero haverá pressão (no curto prazo) sobre a demanda (pois, os produtores estarão utilizando toda a capacidade instalada)¹¹⁸. Assim, o governo terá que realizar superávits em seu orçamento considerando a economia no pleno emprego.

Sendo assim, o resultado orçamentário de pleno emprego serve como balizador das políticas fiscais do governo (como foi o caso na década de 1960 nos Estados Unidos). Não obstante, para avaliar o impacto da política fiscal sobre a demanda agregada e, por conseguinte, a renda do país, esta metodologia não é um bom indicador, pois não considera os impactos diferenciados dos gastos e da receita líquida do governo na determinação da renda agregada. A

¹¹⁷ Seguindo a ideia de Lerner (1951), como dito anteriormente, o gasto deficitário governamental precisa ser constante, visto que, os investidores privados seriam incapazes de realizar o processo de manter a economia perto do pleno emprego (este normalmente registra um valor abaixo do necessário). Logo, se o governo obtiver superávits de pleno emprego, ele pressionará a demanda para baixo e assim, pelo princípio do acelerador, diminuindo a capacidade produtiva, ou o crescimento do produto potencial, no longo prazo.

¹¹⁸ Contudo, como dito anteriormente, no longo prazo as empresas podem responder a esta pressão aumentando a capacidade produtiva (efeito acelerador).

seguir apresentamos alguns indicadores de avaliação do impacto da política fiscal sobre a demanda agregada.

2.5 – Indicadores de Impacto Fiscal

Com os trabalhos de Keynes (1985) e Kalecki (1985), a política fiscal precisa ser interpretada por meio do efeito das ações do governo que fazem parte da determinação da renda agregada, o que implica, partindo do princípio da demanda efetiva, explicar os componentes dos gastos, receitas e transferências do governo que afetam a demanda agregada do país. Todavia, como abordado nos tópicos anteriores, a utilização do resultado orçamentário do governo, tanto efetivo quanto o de pleno emprego ou o ciclicamente ajustado, não é um bom instrumento de mensuração para interpretar estas ações. Nesta seção nos concentraremos especificamente na apresentação de modelos que tentam estimar o impacto da política fiscal sobre a demanda agregada.

A explicação sobre a participação do governo na economia, em especial o impacto da política fiscal na determinação da renda agregada, foi abordado em vários trabalhos após a segunda guerra mundial¹¹⁹. Inclusive tornado-se de alguma forma instrumentos de medidas e de ação da política fiscal de vários governos. Para se derivar um instrumento de impacto da política fiscal sobre a demanda agregada é preciso, como abordou Blanchard (1990 – pag. 16), “*the construction of an indicator of requires the use of theory*”¹²⁰. Dessa forma, a abordagem do indicador do impacto fiscal neste trabalho seguirá:

- a) O princípio da demanda efetiva.
- b) As ações do governo que afetam a demanda agregada e, por conseguinte, a renda¹²¹.

Mas, então, qual seria a melhor forma de medir o impacto fiscal na economia? A resposta se dá fazendo outra pergunta: de que forma as ações discricionárias do governo afetam a demanda agregada? Entretanto, para responder a esta pergunta é preciso abrir um leque de opções, visto que, como colocou Brown (1956 – pág. 858)

¹¹⁹ Por exemplo, Haavelmo (1945), Brown (1956), Musgrave (1980), Hansen (1969) e Blinder e Solow (1974).

¹²⁰ Para o Blanchard a teoria relevante é a teoria do consumidor, principalmente a ideia do consumo intertemporal e da equivalência ricardiana, o que não é utilizado neste trabalho.

¹²¹ Assumiremos o conceito de política fiscal expansionista (ou apenas expansionista) e de política fiscal contractionista (ou apenas contractionista) os efeitos das ações do governo que aumentam e diminuem, respectivamente, a renda do país.

Governmental financial activities make many and varied contributions to demand for goods and services. Government expenditures directly increase demand for output; taxes decrease private demand for it. Monetary activities – open market and similar lending-borrowing actions, and changes in reserve requirements – can also affect rates of private demand. These initial shifts in demand in turn lead to induced changes in private spending. The resulting multiplied effects on income depend among other things on the relationship of governmental taxing and spending to national income. Finally, governmental financial activities can give rise to variations in private demand through substitution effects induced by changes in relative prices or in expectations, and these may either contract or expand private demand still further. It is impossible to include all of these effects in a measure of fiscal contribution to total demand.

Sabendo desta amplitude de possibilidades da ação da política fiscal sobre a demanda agregada, Hansen (1969) sugere distinguir três efeitos do orçamento público sobre os gastos e, conseqüentemente, a renda. Primeiro, “*government purchases of goods and services produced domestically creates production and income directly*”, segundo, “*taxes and transfers ... servers incentives or disincentives to the private sector*” e, finalmente,

any payment between the budget and the private sector will change the asset (that is wealth and liquidity) position of the latter correspondingly, and may thus have liquidity, or, asset effects on private spending, either directly or via the reactions of the credit markets. Hansen (1969), pág. 16.

Nesta seção falaremos de todos eles.

Os principais indicadores de impulso fiscal trabalham com o resultado orçamentário ciclicamente ajustado. Para Alesine e Perotti (1995) o impulso fiscal é a mudança discricionária na posição orçamentária do governo, ou seja, o impulso fiscal é representado apenas pelas ações ordinárias do governo. Neste sentido,

the fiscal impulse is the difference between some actual measure of the budgetary position of the government and the level of the same measure that would prevail if the effects of the cycle could be partialled out by referring to some benchmark situation. Alesine e Perotti (1995) pág. 6.

Estes indicadores têm as mesmas características do resultado orçamentário de pleno emprego comentado no tópico anterior e, conseqüentemente, apresentam as mesmas dificuldades. Entretanto, como são indicadores utilizados para a análise por alguns autores da política fiscal do Brasil¹²², nós vamos apresentar os principais deles, quais sejam: o indicador

¹²² Esses textos serão vistos no capítulo 3 quando abordamos o impacto da política fiscal brasileira.

utilizado pelo FMI e o indicador da *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD). Os dois indicadores têm as mesmas características. Dessa forma, serão apresentados juntos.

A ideia central é excluir o efeito de variações na renda sobre o orçamento¹²³, para isso, tanto o modelo adotado pelo FMI quanto o modelo da OECD, utilizam a variação dos gastos, tributos e transferências em seus valores correntes excluindo o efeito cíclico. A diferença entre estas duas metodologias está na referência do produto que será balizador da discricionariedade.

A OECD utiliza o produto potencial do período corrente para os gastos e o produto corrente para os tributos. Dessa forma, o impulso fiscal é a diferença entre os gastos ciclicamente ajustados e os tributos líquidos ciclicamente ajustados, sendo que, os gastos ciclicamente justados são a variação dos gastos de um período para o outro menos a propensão dos gastos (investimentos e gastos correntes) em relação ao produto potencial vezes o crescimento do produto potencial e os tributos líquidos ciclicamente ajustados são a variação do produto vezes a sua sensibilidade em relação a esta variação (t).

O do FMI é a mesma linha de raciocínio, porém, “*assumes as the benchmark year not the previous year, but a reference year where potential output was close to actual output*”. Por isso, será apresentada aqui apenas a fórmula geral, mas que serve para as duas organizações, levando em conta apenas as especificidades de cada uma. Sendo assim, o impulso fiscal na economia é¹²⁴,

$$IF = (\Delta G + \Delta Ig - \Delta RGL) - (g_{t-1} \Delta RN^{PE} - t_{t-1} \Delta RN) \quad (20)$$

Estes indicadores, como qualquer outro que considera como referência o resultado ciclicamente ajustado, servem como referência para considerar as ações discricionárias do governo e não, como relatado por Blanchard (1990) e enfatizado no tópico anterior, como um indicador de impacto fiscal na economia. Infelizmente, aqui no Brasil alguns trabalhos têm

¹²³ Existem também modelos que excluem o efeito da variação dos preços sobre o orçamento, visto que, este afeta o valor do pagamento do serviço da dívida emitida pelo estado e do estoque da dívida em poder do público. Dessa forma, seria necessário considerar o montante de juros reais pagos pelo governo ao setor privado e o imposto inflacionário (ver Serrano e Bastos (1989), Eisner (1991)). Entretanto, estes são valores de transferência ou de tributação da renda do setor privado e que afetam a renda disponível, mas como vamos assumir que os detentores da dívida do governo, em sua maioria, têm propensão a gastar perto de zero, estes valores não terão nenhum impacto sobre a demanda agregada.

¹²⁴ Para um resumo destes impulsos e de outros dois, um desenvolvido por Blanchard e outro que utiliza apenas o diferencial de período para outro do resultado primário do governo, ver Alesine e Perotti (1995).

utilizado estas metodologias para afirmar a característica da política fiscal adotada (expansionista ou contracionista no que se refere à demanda). Ademais, como destacou Chand (1993), estes indicadores recebem outras críticas dentre elas a de não ter uma base lógica para explicar a sua derivação e, “obviamente, se tais indicadores não têm justificativa rigorosa, seu uso é suspeito (pág. 102)”. Dessa forma, o próprio Chand (1993) desenvolve, a partir da identidade macroeconômica e do que ele chamou de modelo IS simples, uma suposta base lógica para entender o modelo supracitado. Entretanto, em nossa percepção, a conclusão que ele chegou não resolve o problema levantado por Blanchard. A seguir será desenvolvido o indicador de impacto fiscal da economia abordado por Bent Hansen que se aproxima mais de um indicador de impacto fiscal que assume o princípio da demanda efetiva.

Hansen (1969) apresentou um indicador do impacto fiscal (que também aparece em Blinder e Solow 1974) na linha em que estamos abordando nesta tese. Este indicador foi utilizado por Hansen neste mesmo trabalho para calcular o impacto da política fiscal de alguns países da OECD para o período de 1955 a 1965. Vejamos o modelo apresentado por Hansen.

Na estrutura da contabilidade nacional foi visto que a despesa agregada de um país é dividida em consumo de bens e serviços correntes das famílias, do governo e do setor externo, e investimento das famílias (imobiliário), das empresas, do governo e do setor externo. Entretanto, aqui assumiremos esta estrutura para uma economia fechada, ou seja:

$$DA = C + I + Ig + G \quad (21)$$

Assumindo, como fizeram Hansen (1969) e Blinder e Solow (1974), que o consumo depende da renda disponível e não da renda total e que os tributos e as transferências dependem da renda total, isto é:

$$C = C_0 + f(RLG, c) = C_0 + c(RLG) \quad (22)$$

$$RLG = RLG_0 + f(RN, t) = RLG_0 + tRN \quad (23)$$

Onde, C_0 = parte autônoma do consumo das famílias.

RLG_0 = parte autônoma da receita líquida do governo.

t = propensão a tributar da economia.

Dessa forma, substituindo as equações 22 e 23 na equação 21 e considerando a identidade básica da contabilidade nacional (renda igual à despesa) temos:

$$RN = C_0 + c(RN - tRN) + I + Ig + G \quad (24)$$

Fazendo a derivada total desta equação (considerando apenas que a propensão a gastar das famílias, c , não muda):

$$\Delta RN = \Delta C_0 + c\Delta RN + \Delta I + [\Delta Ig + \Delta G - RN\Delta t - (ct\Delta RN)] \quad (25)$$

Neste caso, mudanças na renda nacional dependem de variações nos gastos autônomos do setor privado (consumo autônomo e investimento), variações no consumo devido à própria variação na renda ($c\Delta RN$) e a parte referente ao governo (o que está entre colchetes).

Nesta última $[\Delta Ig + \Delta G - RN\Delta t - (ct\Delta RN)]$ é possível diferenciar a parte autônoma do governo e a parte induzida (a variável que está entre parênteses), ou seja, o governo afeta a renda agregada com variações no investimento público (Ig), nos gastos correntes (G) e na propensão a tributar (t).

Dessa forma, a variação total do efeito da política fiscal do governo depende do tamanho do multiplicador de gastos, isto é, se arrumarmos a equação 25 no sentido de isolarmos a ΔRN , temos:

$$\Delta RN = \frac{1}{1-c(1-t)}(\Delta C_0 + c\Delta RN + \Delta I) + \left[\frac{1}{1-c(1-t)}(\Delta Ig + \Delta G - cRN\Delta t) \right] \quad (25')$$

Dessa forma, o efeito discricionário da política fiscal (ainda seguindo Hansen¹²⁵), ou o impacto fiscal discricionário (IFd) do governo, é:

$$IFd = \frac{1}{1-c(1-t)}(\Delta Ig + \Delta G - cRN\Delta t) \quad (26)$$

A expressão entre parênteses na equação 26 é o impacto fiscal da ação direta do governo. Para encontrar o efeito total do orçamento público na renda (incluindo o discricionário mais o automático) basta considerar a variação da renda líquida total, isto é, considerar todo o arrecadado pelo governo como se fosse autônomo, dessa forma, a equação 25 ficaria:

$$\Delta RN = \Delta C_0 + c\Delta RN + \Delta I + [\Delta Ig + \Delta G - c\Delta RLG]$$

ou

$$\Delta RN = \frac{1}{1-c}(\Delta C_0 + c\Delta RN + \Delta I) + \left[\frac{1}{1-c}(\Delta Ig + \Delta G - c\Delta RLG) \right] \quad (27)$$

Com o impacto fiscal total (IFt) sendo:

¹²⁵ Também é o mesmo indicado no apêndice de Blinder e Solow (1974).

$$IFt = \frac{1}{1-c}(\Delta Ig + \Delta G - c\Delta RLG) \quad (28)$$

O efeito da renda sobre o orçamento público (IF_{auto}) pode ser obtido pela diferença entre o efeito total e o efeito discricionário, ou seja, $IF_{auto} = IFt - IFd$. Se retornarmos a equação 20 (do FMI de impulso fiscal – que é repetida aqui a seguir)

$$IF = (\Delta G + \Delta Ig - \Delta RGL) - (g_{t-1}\Delta RN^{PE} - t_{t-1}\Delta RN) \quad (20)$$

e for feita uma comparação entre o impulso fiscal utilizando o orçamento ciclicamente ajustado, percebe-se claramente que a primeira expressão entre parênteses da equação 20 é o impacto fiscal total do modelo derivado por Hansen, porém sem considerar efeito do multiplicador de gastos e do impacto diferenciado da receita líquida do governo devido à propensão a gastar da sociedade.

A segunda expressão entre parênteses é o efeito automático da renda sobre o orçamento público. Destarte, é possível identificar que o resultado fiscal ciclicamente ajustado serve apenas para se obter os valores do orçamento do governo que foram oriundos de ações arbitrárias do governo, mas não serve para afirmar se a política fiscal foi expansionista ou contracionista. Para chegar a esta afirmação é preciso ver como estas variáveis afetam a demanda agregada.

Por fim, é preciso ainda fazer duas considerações no modelo desenvolvido por Hansen. Primeiro, qualquer variável de gastos, renda e produto são variáveis fluxos, por isso, suas contribuições para o produto se referem aos seus respectivos valores em cada período. Sendo assim, considerar o impacto da política fiscal como variação dos gastos/receita líquida do governo é considerar o impacto na taxa de crescimento da economia.

Entretanto, é importante considerar também o efeito da política fiscal no nível do produto, pois podemos saber qual o valor total (considerando todos os efeitos) do setor público sobre a demanda agregada. Ou seja, suponha (para uma economia fechada), por exemplo, que em determinado ano o governo não tenha gastado, tributado e transferido nada, ou seja, $Ig = G = RLG = 0$, a contribuição do governo no produto total do país é zero, pois, $DA = C + I$. Mas se o governo resolver gastar uma determinada quantia G em bens de consumo corrente, mas manter o investimento público e a receita líquida do governo iguais a zero, o impacto da política fiscal sobre a demanda agregada será igual a G , pois a demanda agregada

será agora maior que a anterior neste mesmo montante, isto é: $DA = C + I + G > C + I$. Sendo assim, no capítulo seguinte, o impacto da política fiscal sobre a demanda agregada e, por conseguinte, a renda será obtida mensurando o efeito da variação dos gastos públicos e da receita líquida do governo, mas também considerando o seu efeito no nível do produto.

Segundo, como já abordamos no início deste capítulo, na ideia de Haavelmo sobre o efeito da política fiscal na economia (teorema do orçamento equilibrado), ações de gastar, tributar e transferir do governo afetam lados diferentes das variáveis macroeconômicas. Enquanto os gastos afetam a demanda agregada e, por conseguinte, a renda total (antes de considerar os tributos e as transferências), os tributos e as transferências afetam a renda disponível para depois afetar a renda total. Como a renda disponível é igual à renda total menos a receita líquida do governo, o impacto da política fiscal será dividido em quatro partes:

- i. Efeito dos gastos sobre a demanda agregada e, por conseguinte, sobre a renda total;
- ii. Efeito do aumento da renda total por consequência do aumento dos gastos sobre a renda disponível;
- iii. Efeito da receita líquida do governo sobre a renda disponível e
- iv. O efeito da mudança da renda disponível sobre o consumo;

Dessa forma, considerando a equação 24 – sem levar em conta a renda líquida como função da renda –, $[RN = C_0 + c(RN - RLG) + I + Ig + G]$, e que a parte em que o governo acrescenta a renda total com sua decisão de gastar é o próprio tamanho dos gastos (princípio da demanda efetiva), podemos considerar o impacto da política fiscal (IF) sobre a renda da economia em conformidade com o argumento de Haavelmo como sendo:

$$IF_{nível} = (Ig + G) + [c(Ig + G)] - (cRLG) \quad (29)$$

$$IF_{taxacrescimento} = (\Delta Ig + \Delta G) + [c(\Delta Ig + \Delta G)] - (c\Delta RLG) \quad (29')$$

Onde, $IF_{nível}$ representa o impacto total no nível do produto e $IF_{taxacrescimento}$ representa o impacto total da política fiscal sobre a taxa de crescimento. Os dois primeiros termos das equações (os termos que estão entre parênteses) são o efeito direto dos gastos autônomos do governo sobre a demanda agregada. A expressão entre colchetes da equação representa o efeito do consumo privado devido ao aumento da renda total provocada pelos

gastos do governo. Por fim, a última expressão representa o efeito no consumo privado devido à tributação e às transferências do governo sobre a renda total da economia¹²⁶.

Porém ainda falta considerar o efeito multiplicador nestas equações para chegarmos ao modelo desenvolvido por Hansen. Como pôde ser visto na equação 28 desenvolvida por Hansen, estamos considerando os impactos diferenciados da receita e despesas do governo sobre a renda nacional da forma proposta por Haalvemo (1945). Dessa forma, se for considerado este efeito multiplicador nas equações 29 e 29' temos:

$$IF_{nível} = (I_g + G) + [c(I_g + G)] + [c^2(I_g + G)] + \dots - (cRLG) - c^2(RLG) - \dots \text{ ou}$$

$$IF_{nível} = \frac{1}{1-c} (I_g + G - cRLG) \quad (28')$$

Pesando em termos de variação:

$$IF_{nível} = (\Delta I_g + \Delta G) + [c(\Delta I_g + \Delta G)] + [c^2(\Delta I_g + \Delta G)] + \dots - (c\Delta RLG) - c^2(\Delta RLG) - \dots$$

ou

$$IF_{taxadecrecimento} = \frac{1}{1-c} (\Delta I_g + \Delta G - c\Delta RLG) \quad (28)$$

Ou seja, a mesma equação apresentada por Hansen.

Com isso, encerramos a parte metodológica da análise do impacto da política fiscal sobre a demanda agregada, entretanto, ainda seguindo este impacto no fluxo da renda, muitos autores afirmam que a ação do governo na demanda agregada gera impactos contrários na demanda do setor privado, é o chamado efeito crowding-out¹²⁷. A principal explicação para isto se justifica no fato de que a ação arbitrária do governo afeta também o lado monetário da economia e, como isso, a taxa de juros e, por conseguinte, o investimento.

Para chegar a estas conclusões é preciso considerar o modelo IS/LM, em que a IS representa o equilíbrio no lado real da economia, com a demanda determinado a oferta no curto

¹²⁶ Pode-se ainda na fórmula do impacto da política fiscal, considerar a receita líquida do governo como função da renda nacional. Neste caso, o impacto fiscal ficaria da seguinte forma:

$IF = (I_g + G) + c(I_g + G) - ctRN$. Entretanto, como será visto no capítulo 3, a busca constante no Brasil por metas de superávits primários na conta do governo fez com que ações do estado no que concerne à arrecadação fossem contra-cíclicas (objetivando atingir a meta superávit primário), isto é, todas as vezes que a renda total caía o governo criava algum tributo ou aumentava a alíquota de outros para compensar a redução da arrecadação, fazendo com que a tributação adotasse uma característica exógena.

¹²⁷ Para um resumo destas abordagens ver Lopreato (2008) e Hermann (2008).

prazo¹²⁸, e a LM representa o equilíbrio no lado monetário da economia, com a taxa de juros sendo determinada no equilíbrio entre oferta e demanda por moeda. A renda e taxa de juros da economia são determinadas conjuntamente quando os dois mercados estão simultaneamente em equilíbrio.

Dessa forma, partindo do ponto em que os mercados estão equilibrados, se o governo resolve fazer uma política fiscal expansionista, isto levará a um aumento na demanda por moeda desequilibrando os mercados monetários e de títulos. Com isso, a taxa de juros será pressionada para cima para que os mercados monetários e de títulos voltem ao equilíbrio. O aumento da taxa de juros afeta os investidores que reduzirão a demanda por bens de capital, fazendo com que a demanda agregada não aumente no mesmo tamanho esperado pela política fiscal. Sendo assim, com o aumento da ação do governo sobre a demanda agregada houve uma “expulsão” dos gastos privados (investimento) – efeito crowding-out¹²⁹.

Para o efeito crowding-out funcionar é preciso que o modelo desenvolvido considere em sua abordagem teórica que a taxa de juros seja determinada endogenamente no mercado monetário. Esta abordagem dá a causalidade em que a taxa de juros subirá com o aumento dos gastos do governo sobre a demanda agregada. Para que isto aconteça é preciso assumir que a oferta de moeda é determinada exogenamente pelo governo e que a taxa de juros se adapte a qualquer desequilíbrio entre oferta e demanda por moeda.

Se assumirmos a teoria de que a taxa de juros é determinada de forma exógena e que a oferta de moeda é endógena, o aumento da demanda devido à política fiscal expansionista não afeta a taxa de juros e, por conseguinte, não expulsaria a demanda privada. Como o objetivo desta tese é mostrar o impacto da política fiscal sobre a demanda agregada e não sobre a

¹²⁸ No longo prazo a oferta neoclássica de pleno emprego determina a demanda com a economia tendendo automaticamente para este ponto desde que haja flexibilidade de preços e salários. Para uma crítica a esta tendência automática ao pleno ver Serrano e Ribeiro (2004a).

¹²⁹ Ainda existiria o efeito crowding-out sobre o consumo das famílias. Com base no modelo de consumo intertemporal e da equivalência ricardiana, as famílias (dada uma política fiscal expansionista) iriam reduzir seu consumo no presente para possíveis aumento de impostos no futuro, ou seja, a política fiscal aumentaria a dívida pública fazendo com que os consumidores criassem expectativas de que em determinado tempo futuro o governo terá que pagar esta dívida (acrescido do serviço da dívida), logo, acreditam que neste possível futuro o governo terá que aumentar os tributos fazendo com que a renda disponível diminua. Com isso, as famílias preferem poupar hoje com a expectativa de manter o mesmo consumo no futuro. Entretanto, isto só é possível se assumirmos as hipóteses de funcionamento do modelo neoclássico em que a oferta de pleno emprego determina a demanda no longo prazo e de que a dívida do governo funcione em conformidade com a equivalência ricardiana. Se o princípio básico da análise da economia está fundado no princípio da demanda efetiva e que esta economia se comporta conforme a proposta das finanças funcionais de Abba Lerner, não existe motivo teórico para acreditar que as famílias irão reduzir o consumo devido a uma ação de política fiscal expansionista adotada pelo governo.

determinação da taxa de juros, adotaremos a teoria de que a taxa de juros é determinada de forma exógena e de que não existe razão para acreditar que ocorra o efeito crowding-out, pelo contrário, que aumentos na demanda provocados pela política fiscal expansionistas podem provocar aumentos no investimento, pois, os investidores tomam suas decisões de investir com base na demanda esperada¹³⁰.

Dessa forma, o impacto da política fiscal será pensado como os efeitos das ações do governo de gastar, tributar e transferir sobre a demanda agregada. Utilizaremos os instrumentos de medida de impacto fiscal apresentados neste capítulo, equações 29, 29', para fazer um estudo da política fiscal brasileira durante as décadas de 1990 e 2000. Isto será feito no próximo capítulo.

¹³⁰ Sobre a teoria de determinação da taxa de juros ver Serrano (2002).

CAPÍTULO 3 – Impacto da Política Fiscal Brasileira sobre a Demanda Agregada: de 1991 a 2008.

No estudo do comportamento das contas do setor público brasileiro durante a década de 1990 e primeira metade da década de 2000 (primeiro capítulo desta tese) foi visto que a carga tributária aumentou significativamente, principalmente após o ano de 1999 quando o Brasil assinou o acordo de empréstimos com o FMI e adotou como medidas de política fiscal atingir as metas de superávits primários e redução nos déficits nominais. Desde então, as contas primárias de todo o setor público apresentaram elevados resultados primários. Contudo, foi visto também que os gastos do governo se mantiveram praticamente inalterados ao longo dos anos de 1995 a 1998, ano em que se supõe a possível explosão dos gastos públicos.

No quadriênio seguinte, justamente os anos em que as metas de superávit primário foram cumpridas, as despesas cresceram, porém, menos que as receitas. Dessa forma, o crescimento da carga tributária a partir de 1999 foi grande suficiente para manter o resultado primário e o aumento das despesas. Ademais, neste mesmo período houve uma queda no montante de juros pago ao setor privado, fazendo com que o déficit agregado se reduzisse (objetivando a redução da relação dívida/PIB).

No quadriênio referente ao primeiro governo Lula, o resultado primário aumentou. Neste período, nos três primeiros anos, os gastos do governo apresentaram um ritmo de pouco crescimento, logo, a carga tributária bruta continuou aumentando para fazer frente a déficits nominais cada vez menores; inclusive apresentado resultado nominal superavitário em 2004. A política de gastos muda a partir de 2006 e continua nos dois anos seguintes do segundo mandato do governo Lula, porém sem reduzir o resultado primário elevado.

Contudo, para afirmar que o comportamento das finanças públicas no Brasil prejudica ou atrapalha o crescimento econômico é preciso primeiro assumir alguma teoria de causalidade. No capítulo 1, foi feito um estudo puramente contábil que partimos da ideia de análise comportamental do orçamento do governo. No presente capítulo, será feita, diferente do capítulo 1, uma interpretação das contas do governo para todo o setor público considerando agora aspectos teóricos deste comportamento. Isto significa verificar se de fato as contas públicas atrapalharam o crescimento econômico.

Dessa forma, com base no capítulo 2 desta tese, será mensurado o impacto da política fiscal brasileira para o período de 1991 a 2008 sobre a economia. Para isto, será assumido o princípio da demanda efetiva, ou seja, o impacto da política fiscal sobre a demanda agregada implica em representação no produto e renda do país.

É importante destacar que este conceito (impacto fiscal) se refere ao impacto da política fiscal sobre a demanda agregada, o que é diferente do conceito de impulso fiscal proposto na maioria dos trabalhos no Brasil a respeito da política fiscal brasileira. O impulso fiscal significa a ação discricionária do governo sobre seus gastos, transferências e receitas, ou seja, “a mudança discricionária da posição orçamentária do governo¹³¹”. Como visto no capítulo anterior, a preocupação deste tipo de análise é de eliminar o efeito cíclico da renda sobre as receitas e transferências do governo, feito isto consegue-se chegar às ações discricionárias do governo.

Este instrumento responde a uma pergunta específica, mas não é capaz de revelar se as ações do governo são expansionistas ou contracionistas no sentido de aumentar ou diminuir a demanda agregada. Como observou Blanchard (1990) é necessário um indicador diferente do indicador de discricionabilidade para verificar o impacto da política fiscal sobre a demanda agregada, pois gastos, transferências e tributos afetam de forma diferenciada a demanda agregada. Além disso, um indicador de impacto fiscal sobre a demanda agregada requer algum pressuposto teórico, que no nosso caso deste trabalho será o princípio da demanda efetiva.

No Brasil existem alguns trabalhos que concentram esforços para obter a discricionabilidade da política fiscal brasileira, dentre eles estão Bevilaqua e Werneck (1997), Mendonça e Pinton e Mendonça, Medrano e Sachsida (2009), já para o impacto da política fiscal sobre a demanda agregada encontram-se poucas referências. Uma dessas referências é o trabalho de Macedo e Silva (2005) que faz um exercício numérico do impacto fiscal que ele considera como básico com base no modelo keynesiano simples e apenas para o governo federal no período de 2002 a 2004. Outro trabalho é o de Ribeiro (2007) que faz praticamente o que Macedo e Silva fez estendendo o período abordado (1995 a 2006).

Dessa forma, o impacto fiscal aqui proposto é pioneiro por vários motivos, a saber: primeiro, considerada o efeito diferenciado das contas do governo sobre a demanda agregada; segundo, considerada as propensões a consumir dos agentes a partir dos dados da própria

¹³¹ Mendonça, Medrano e Sachsida 2009 (pág. 9).

economia brasileira (diferente de Macedo e Silva que assume valores por suposição) e terceiro, por considerar todo o setor público (não apenas o governo Central) e para toda a década de 1990 até o ano de 2008.

O impacto será medido tanto no nível quanto na taxa de crescimento do produto. Com isso será possível identificar a representatividade do setor público sobre o total do produto e a representatividade do setor público na taxa de crescimento do produto. No que concerne a este último (o impacto na taxa de crescimento), se o resultado for positivo a política fiscal adotada foi expansionista, ao passo que se for negativa a política fiscal foi contracionista.

Para fazer este estudo, o capítulo foi dividido em duas seções. Na primeira seção será feita uma adaptação do instrumental de medida do impacto fiscal sobre a demanda agregada com os dados e contas do setor público brasileiro. Na segunda seção será verificada a análise da política fiscal brasileira durante as duas décadas (1990 e 2000).

No entanto, antes de começar o nosso estudo é preciso lembrar apenas a dificuldade da série de dados fornecida pelos órgãos oficiais do governo e, por isso, será adotado o seguinte critério: de 1991 a 2002 os dados utilizados serão o do IBGE; de 2002 a 2006 os dados são os da CESEF/STN; e para os anos de 2007 e 2008 os dados da CCONT/STN.

3.1 Instrumento de Medida do Impacto Fiscal: adaptação para as contas do setor público brasileiro.

No capítulo anterior foi visto que a simples diferença orçamentária de despesa e receita não representa o impacto da política fiscal sobre a demanda agregada, visto que, as distintas contas do governo têm impactos diferenciados. Enquanto os gastos com bens e serviços afetam diretamente a demanda agregada e, por conseguinte, a renda bruta total da economia, os tributos e transferências de renda afetam a renda disponível utilizadas pelas famílias para compra de bens e serviços.

Além disso, algumas receitas do governo são afetadas pela renda e, com isso, da mesma forma que a política fiscal afeta a renda agregada, variações na renda agregada afetam as contas do governo. Entretanto, apesar da arrecadação total ter um forte componente endógeno à própria variação do produto, iremos considerar que a variação da arrecadação total é exógena já que a política de metas e de dispêndios acabou por levar a carga tributária global a ser a variável

de ajuste da política fiscal. Independente de se determinar o quanto da variação da arrecadação tributária é resultado de elevação de carga ou aumento de arrecadação em função de crescimento do produto o importante é se ter em mente que a arrecadação tributária é parte da renda total que está deixando de ser consumida e, por isso, está reduzindo os gastos do setor privado com compras de bens e serviços, isto é, afetando negativamente a demanda agregada. O mesmo pode ser pensado para as transferências com um sinal invertido.

Posto isto, é preciso agora fazer a adaptação do instrumento de medida fiscal apresentado no capítulo anterior com as contas do setor público brasileiro. Tarefa que não é muito fácil, pois, como relatado no primeiro capítulo, há uma diversidade de fontes desses dados disponibilizadas por órgãos do próprio governo, mas que apresentam valores diferentes¹³². Além disso, todos os órgãos que apresentam estes valores não os divulgam para uma série contínua que abranja todo o período aqui estudado (1991 a 2008) e para todo o setor público. Diante disto, será adotado o mesmo critério do capítulo 1, qual seja: de 1991 a 2002 será utilizado os dados fornecidos pelo IBGE, de 2003 a 2006 os dados fornecidos pela CESEF/STN e para o ano de 2007 e 2008 os dados da CCONT/STN.

Dessa forma, adaptamos primeiro os dados fornecidos pelo IBGE.

Para fazer a adaptação do instrumento de mensuração do impacto fiscal para a economia brasileira é preciso lembrar as equações apresentadas no capítulo anterior. No decorrer do capítulo foi visto que se podem ter duas medidas de impacto fiscal: uma no nível do produto, que representa a proporção do setor público no total do PIB, pensando não apenas em seu efeito direto de compra de bens e serviços, mas também em seus efeitos indiretos dos tributos e transferências; a outra na taxa de crescimento, que também leva em consideração os mesmos efeitos diretos e indiretos. Sendo assim, chegamos às seguintes equações:

$$IF_{nível} = \frac{1}{1-c} (Ig + G - cRLG) \quad (28')$$

$$IF_{taxadecrecimento} = \frac{1}{1-c} (\Delta Ig + \Delta G - c\Delta RLG) \quad (28)$$

Verificando as duas equações percebe-se que antes de mensurar o impacto fiscal, tanto no nível quanto na taxa de crescimento, é preciso identificar algumas variáveis destas equações com as contas disponibilizadas para o setor público brasileiro.

¹³² Para uma apresentação detalhada dessas fontes, ver apêndice A.

O IBGE disponibiliza seus dados (através das finanças do Brasil) divididos em despesas e receitas, entretanto, é preciso identificar:

- i. Quais rubricas destas despesas e receitas devem constar no impacto fiscal;
- ii. Quais devem ser consideradas como impacto direto na demanda agregada e
- iii. Quais devem ser consideradas como impacto indireto, via renda disponível do setor privado.

Vamos começar pelas despesas¹³³.

As despesas, como visto no capítulo 1, são divididas em:

- a) Gastos com compras de bens e serviços;
- b) Despesas com transferências ao setor privado, mormente, com política de transferência de renda e.
- c) Despesas relacionadas à dívida pública, que se subdividem em juros e amortizações.

O primeiro tipo de despesas, gastos com compras de bens e serviços (a), é subdivida em gastos de consumo e gastos de capital fixo. Os gastos com capital fixo incluem construções, aquisição de máquinas e equipamentos e aquisição de terrenos e imóveis e afetam diretamente a demanda agregada, visto que, representam o investimento público. Por isso são considerados no impacto fiscal.

Os gastos de consumo são divididos em gasto com pessoal e gastos com outras compras de bens e serviços. Eles têm uma peculiaridade que deve ser levada em conta no impacto fiscal do governo. Por recomendação do manual de contabilidade nacional do FMI, as despesas com pessoal são inseridas nos gastos com consumo junto com a conta outras compras de bens e serviços. No entanto, isto é inadequado do ponto de vista de impacto fiscal uma vez que as despesas com pessoal não representam diretamente demanda agregada, mas sim renda disponível para compra de bens e serviços dos profissionais contratados pelo setor público.

Sendo assim, o impacto fiscal das despesas com pessoal depende da propensão da renda a consumir dos funcionários públicos para afetar a demanda agregada, porém, só a parte que é de fato o pagamento de salários. A parte referente a obrigações patronais não afetam a demanda agregada. Além disso, é preciso lembrar que, por necessidade de compatibilização com os dados da CESEF/STN, foi necessário incluir os benefícios a servidores como despesa de

¹³³ Para ver a estrutura e os dados originais fornecidos pelo IBGE consultar anexo A.

pessoal inativo, fato que foi mantido neste capítulo, considerando também a propensão a consumir sobre o valor das transferências de benefícios a servidores.

As despesas com transferências (b) são compostas por transferências correntes e transferências de capital. As transferências correntes são subdivididas em:

- Transferências intergovernamentais, que não representam efeito nenhum na demanda agregada, pois, são alocadas dentro do próprio setor público;
- Transferências a assistência e previdência, que afetam a demanda agregada via consumo dos beneficiários, logo, ponderado pela propensão a consumir destes agentes e
- Diversas transferências, que incluem transferências para o exterior e outras transferências. As transferências para o exterior não têm representatividade na demanda agregada interna, ou seja, o impacto é zero, já as outras transferências, que são “convênios, contribuições e subvenções sociais para instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, se finalidade lucrativa¹³⁴”, têm impacto sobre a demanda agregada e foi considerado como impacto ponderado pela propensão a consumir.

No que se refere às transferências de capital, que são transferências de recursos para investimento ou inversões financeiras, a rubrica que pode ser considerada como afetando a demanda agregada são as outras transferências. Transferências intergovernamentais e diversas transferências para o exterior não têm relação com compra de bens e serviços interno.

A outra conta das despesas do setor público disponibilizada pelo IBGE é a conta referente à dívida pública (c) que se divide em pagamento de juros e amortizações. Estas rubricas não se referem à compra de bens e serviços diretamente, mas sim a transferência renda (pagamento de juros) e a disponibilidade de riqueza na forma de moeda (amortização da dívida). Estas só afetaram a demanda agregada se os detentores da dívida pública resolverem comprar bens e serviços. No entanto, nestes dois casos, será assumido, por suposição, que a propensão a consumir destes agentes é zero, ou seja, toda a renda recebida por pagamento de juros é utilizada para poupar em outros ativos e todos os ativos em poder dos agentes privados e resgatados junto ao setor público são trocados por novos ativos, não sendo utilizado nada para a compra de bens e serviços. Dessa forma, não afetando a demanda agregada.

¹³⁴ IBGE 2000, pág. 21.

Por fim, ainda existem as três últimas contas: imposto sobre atividade – PASEP, subsídios, e inversões financeiras. Sendo que somente os subsídios afetam a demanda agregada, porém também dependendo da propensão a consumir dos agentes privados, visto que, o subsídio tende a reduzir o preço dos produtos, fazendo com que aumente a renda disponível. Dessa forma, em resumo, dentro das contas do IBGE temos as seguintes despesas que impactam na demanda agregada:

I. Consumo	
Pessoal Civil e Militar (Ativo e Inativo)	Ponderada pela propensão a consumir
Outras Compras de Bens e Serviços	Efeito direto
II. Despesa de Capital Fixo	
Construções	Efeito direto
Máquinas e Equipamentos	Efeito direto
III. Despesas com Transferências	
Assistência e Previdência	Ponderado pela propensão a consumir
Outras Transferências (corrente e de capital)	Ponderado pela propensão a consumir
III. Subsídios	Ponderado pela propensão a consumir

Vejamos agora as receitas. As receitas do setor público disponibilizadas pelo IBGE se dividem em:

- a) Receita tributária,
- b) Contribuição previdenciária – INSS,
- c) Contribuição do servidor público,
- d) Receita patrimonial,
- e) Alienação de bens,
- f) Amortização de empréstimos concedidos,
- g) Resultado do BACEN e
- h) Remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional.

Contudo, as únicas contas que afetam a renda disponível para compra de bens e serviços do setor privado são a a (receita tributária), b (contribuições previdenciária) e c (contribuições do servidor público), pois reduzem o poder de compra dos agentes privados. Já os outros tipos de receitas (patrimônio, alienação de bens, amortizações, resultado do BACEV e

disponibilidades do tesouro) não têm relação direta com a renda disponível. Destarte, o impacto das receitas sobre a demanda agregada são as receitas tributárias e as contribuições ponderadas pela propensão a consumir dos agentes que são tributados.

Vejamos agora os dados disponibilizados pela STN. Os dados utilizados da STN são os dados fornecidos pela CESEF e pela CCONT. Os dados da CESEF são fornecidos com o objetivo de obter o resultado primário e, por isso, excluem as despesas e receitas financeiras, entretanto, como estas contas não afetam a demanda agregada, não atrapalharão a mensuração do impacto fiscal.

O problema maior dos dados da CESEF/STN refere-se às despesas, pois são pouco desagregadas. As despesas são divididas em pessoal, transferências intergovernamentais, transferências de assistência e previdência, subsídios e demais despesas. O impacto das quatro primeiras contas será mensurado de forma parecida com as do IBGE, ou seja: transferências intergovernamentais não afetam a demanda agregada e despesa com pessoal, transferências de assistência e previdência e subsídios impactam a demanda agregada em conformidade com a propensão a gastar dos agentes que as recebem.

A dificuldade está na conta demais despesas que inclui todas as outras despesas do governo não diferenciado o que é gasto na compra de bens e serviços e os que são “demais transferências”. Isto afeta diretamente o resultado do impacto fiscal, pois, como pode ser visto nas equações 28 e 28', as despesas e transferências afetam a demanda agregada de acordo com a propensão a gastar dos beneficiários. Para amenizar esta dificuldade adotamos alguns critérios para desagregar os valores das demais despesas. Consideramos os gastos com compras de bens e serviços e as despesas de capital fornecidas pelo outro órgão da STN, os dados da CCONT. Com esses valores foi possível chegar a uma aproximação das outras transferências. Para tanto, subtraímos do total das demais despesas da CESEF os gastos com compra de bens e serviços e de capital da CCONT.

Entretanto, os valores da CCONT não contemplam todo o período abordado na CESEF, visto que, para as despesas com capital, a CCONT disponibiliza dados a partir do ano de 2000 e para as despesas com compras de bens e serviços os dados só estão disponíveis a partir de 2002¹³⁵. Dessa forma, na compatibilização dos dados da CESEF foram utilizados os

¹³⁵ Antes de 2002, a forma como os dados eram divulgados não dava para identificar o que eram compras de bens e serviços do setor público.

dados do IBGE da seguinte forma: despesa com capital, para o período antes de 2000; despesas com compra de bens e serviços, para o período antes de 2002.

As receitas da CESEF/STN não diferem muito da forma como são apresentadas na estrutura do IBGE, elas são divididas em receitas tributárias, receitas previdenciárias (INSS e do servidor público) e demais receitas. Sendo assim, foi adotado como critério que todas estas fontes de recursos afetam a demanda agregada via renda disponível dos agentes privados e, por isso, seus valores foram ponderados pela propensão a gastar desses agentes.

Por fim, as contas disponibilizadas pela CCONT têm um nível de desagregação muito grande e, dessa forma, não se tem dificuldades em separar os gastos das transferências, como acontecem com os dados da CESEF. A apresentação detalhada das contas da CCONT é feita no apêndice A, aqui nos concentraremos apenas em destacar as contas que impactam a demanda agregada. No que se referem às receitas, da mesma forma que acontece com o IBGE e com a CESEF/STN, as contas consideradas são as receitas tributárias e as receitas de contribuição.

Pelo lado das despesas, têm-se as mesmas preocupações apontadas no caso do IBGE, quais sejam: as despesas com pessoal e as transferências de renda são ponderadas pela propensão a consumir. As despesas de pessoal foram consideradas as aplicações diretas, pois, as demais rubricas desta conta tratam-se de transferências intergovernamentais.

As transferências consideradas como impactando a demanda agregada estão divididas em três grandes contas na estrutura da CCONT:

- Transferências correntes, nas suas subcontas transferências a pessoas e demais transferências;
- Outras despesas correntes, onde estão as contas aposentadorias e reformas, pensões e benefícios previdenciários e
- Transferências de capital, considerando transferências de capital e outras transferências de capital.

Para as variáveis que afetam diretamente a demanda agregada, foram consideradas outras despesas correntes, que incluem material de consumo, outros serviços de terceiros e demais despesas correntes, e as despesas de capital (investimento e aplicações diretas).

Com isso, então, conseguimos definir as variáveis das contas do setor público brasileiro que terão impactos sobre a demanda agregada, falta agora definir a propensão a consumir da economia.

Para obtermos a propensão a consumir da economia será suposto que o consumo depende da renda corrente dos consumidores. Além disso, serão assumidas também duas possibilidades extremas, primeira: todo o consumo é induzido pela renda corrente, logo, a propensão a consumir (c) é obtida fazendo a razão entre o consumo total (C) e o produto interno da economia (PIB), isto é: $c = \frac{C}{PIB}$. Este valor é alcançado a partir dos dados fornecidos pelo IBGE para o consumo das famílias do Sistema de Contas Nacionais referência 2000¹³⁶ em proporção do PIB, também fornecido pelo IBGE¹³⁷.

A outra possibilidade extrema é assumir a proposição de Kalecki de que o trabalhador consome toda a sua renda e que o consumo dos capitalistas é sempre autônomo. Isto implica que, da renda total da economia, a parte referente ao salário dos trabalhadores será o consumo induzido pela renda, logo, a propensão a consumir da economia será a remuneração dos trabalhadores (W) em proporção do produto interno da economia, isto é: $c = \frac{W}{PIB}$. Estes valores também são obtidos a partir dos dados fornecidos pelo IBGE no Sistema de Contas Nacionais referência 2000¹³⁸ na tabela de recursos e usos do valor adicionado bruto, onde contém a conta remuneração dos empregados que é dividida em salários, contribuições sociais efetivas e contribuições sociais imputadas. A propensão a consumir é obtida dividindo salários pelo PIB.

A propensão a consumir da economia estará entre estas duas possibilidades extremas. Para as nossas estimativas do impacto fiscal das contas do governo serão adotadas estas duas possibilidades. A tabela 21 apresenta os dois casos extremos da propensão.

¹³⁶ Excetos os anos de 1991 a 1994 que utiliza o Sistema de Contas Nacionais com referência de 1985.

¹³⁷ Para o ano de 2008 os valores são resultados preliminares extraído do Ipeadata com base no sistema de contas nacionais referência 2000.

¹³⁸ Excetos os anos de 1991 a 1994 com referência de 1985. Ainda não existe valor disponível para a remuneração dos empregados para o ano de 2008. Dessa forma, adotamos como propensão a consumir para este ano a média das propensões obtidas desde 2000.

Tabela 21 - Propensão a Consumir

Ano	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Consumo/ PIB	0,62	0,62	0,60	0,60	0,61	0,63	0,63	0,63	0,63
Salário/ PIB	0,32	0,35	0,36	0,32	0,35	0,34	0,33	0,33	0,32
Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Consumo/ PIB	0,63	0,62	0,60	0,61	0,58	0,59	0,60	0,59	0,61
Salário/ PIB	0,32	0,32	0,31	0,31	0,31	0,32	0,38	0,38	0,33

Fonte: IBGE. Elaboração própria.

Com a definição das contas do setor público brasileiro que afetam direta ou indiretamente a demanda agregada e com a definição da propensão a consumir a ser utilizada, pode-se agora mensurar o impacto fiscal para a economia brasileira. Na tabela 22 são apresentados os valores do impacto fiscal do setor público brasileiro para o período de 1991 a 2008. Sendo que o impacto a partir dos dados do IBGE é mensurado de 1991 a 2003, os dados da CESEF/STN são calculados para o período de 1998 a 2006 e com os dados da CCONT/STN obtemos o impacto fiscal para os anos de 2002 a 2008. Essas periodicidades referem-se à disponibilização dos dados por cada órgão. Os valores do impacto estão medidos no nível, isto é, o impacto do valor total dos gastos, das transferências e das receitas, e considerando as duas possibilidades de elasticidades. Além disso, incluímos também na tabela a necessidade de financiamento do setor público em seu conceito primário para ser comparado com as medidas de impacto fiscal.

Tabela 22 - Impacto Fiscal do Setor Público: 1991 a 2008

Ano	IF IBGE		IF CESEF/STN		IF CCONT/STN		NFSP Primária (Sem Estatais)
	C/PIB	W/PIB	C/PIB	W/PIB	C/PIB	W/PIB	
1991	21,96	14,27					2,38
1992	24,85	16,20					1,25
1993	27,28	18,37					1,44
1994	24,37	16,49					4,02
1995	22,45	15,00					0,31
1996	22,56	14,75					(0,16)
1997	21,89	14,28					(0,94)
1998	25,21	15,89	28,09	16,42			0,34
1999	21,72	14,21	23,41	14,55			2,33
2000	23,32	15,23	24,28	15,67			2,24
2001	22,23	15,11	24,99	16,20			3,22
2002	21,77	15,26	24,87	16,39	21,62	15,64	2,88
2003	18,98	13,67	22,44	15,06	19,95	14,59	3,10
2004			21,04	14,80	18,42	14,26	3,60
2005			22,10	15,59	17,53	14,19	3,59
2006			24,52	18,20	20,57	16,64	3,00
2007					20,95	17,23	3,44
2008					22,02	16,84	3,52

Fonte: IBGE, CESEF/STN e CCONT/STN. Elaboração Própria.

Fonte da NFSP: Banco Central do Brasil

Antes de fazermos a análise da economia brasileira a partir das medidas do impacto fiscal apresentadas na tabela, são necessárias algumas observações a respeito de seus resultados. Primeiro, os valores do impacto fiscal obtidos a partir dos dados do IBGE ficaram muito parecidos com os valores obtidos a partir dos dados da CESEF/STN e estes com os valores da CCONT/STN. Ademais, como pode ser observado no gráfico 15, o comportamento dos impactos do IBGE e da CESEF/STN apresentam as mesmas tendências para o período em que há coincidência de divulgação de resultados (1998 a 2003).

Da mesma forma que os dados fornecidos pela CCONT/STN apresentaram comportamentos parecidos com os da CESEF/STN para os anos de 2002 a 2006 (anos que coincidem a disponibilização de seus respectivos dados), como pode ser visto no gráfico 16. Sendo assim, pode-se considerar o estudo sequencial para o período de 1991 a 2008 utilizando as três fontes sem prejudicar a interpretação dos acontecimentos.

Gráfico 15 - Impacto Fiscal: IBGE x CESEF/STN

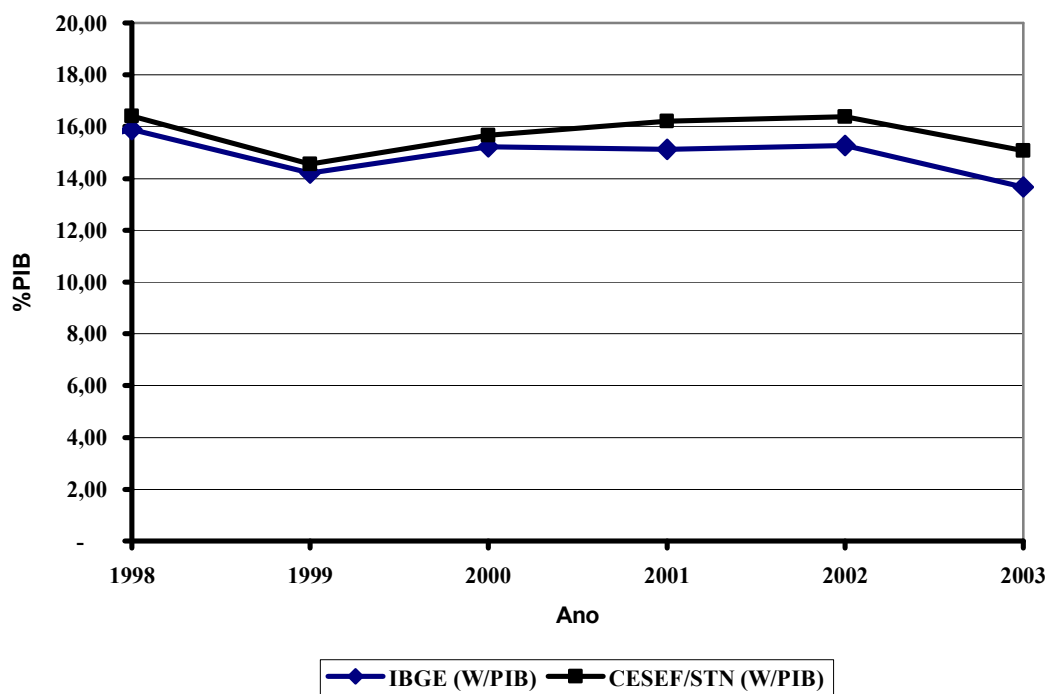
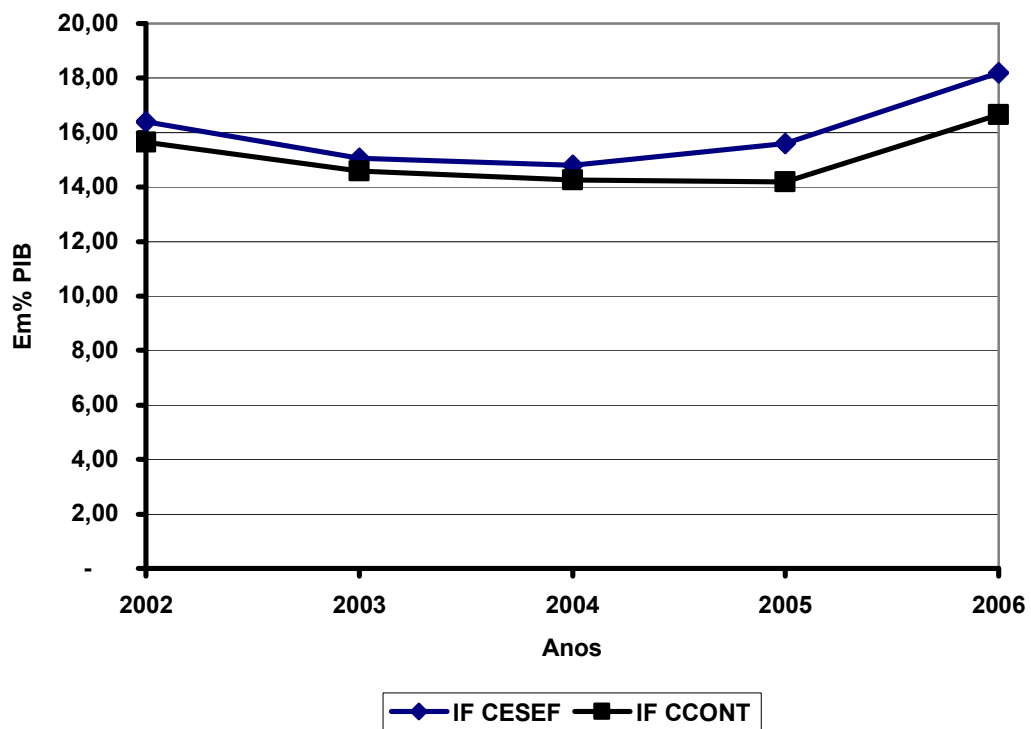
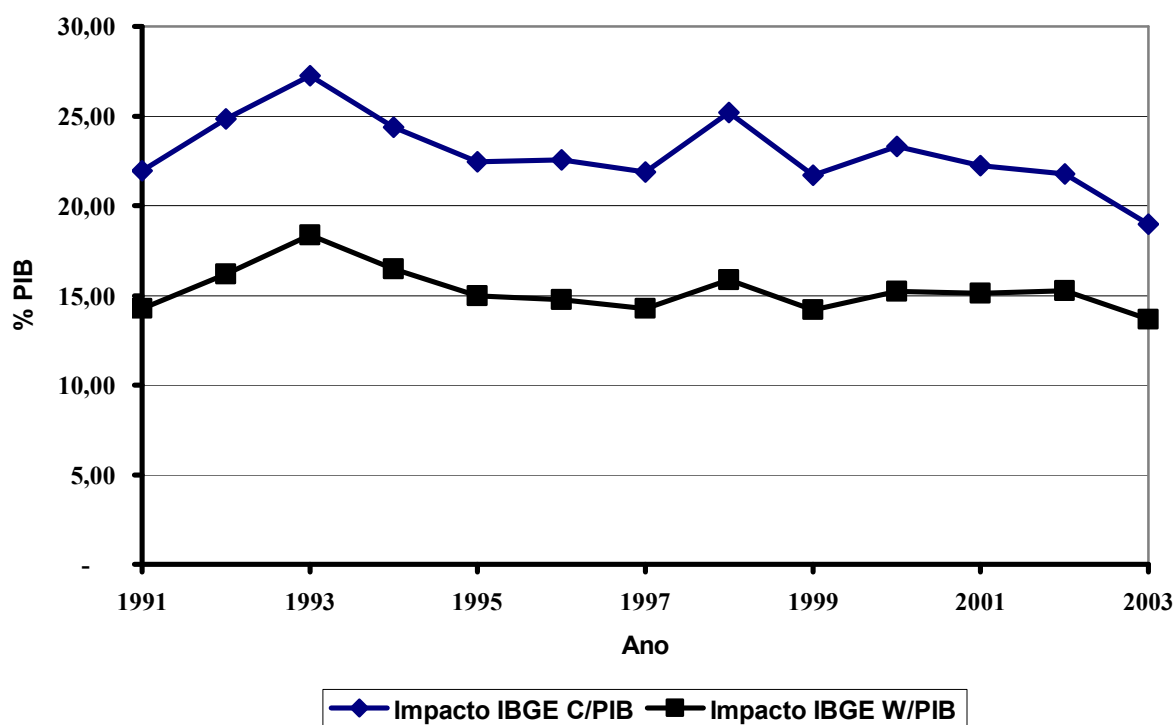


Gráfico 16 - Impacto Fiscal: CESEF/STN x CCONT/STN



A segunda observação a ser feita é concernente ao impacto fiscal com as duas possibilidades de propensão a consumir dos agentes econômicos. Como pode ser visto no gráfico 17, os dois tipos de impactos têm o mesmo comportamento, o que era de se esperar. Entretanto, considerando que os dois casos são os casos extremos, o impacto fiscal estará entre as duas possibilidades. Dessa forma, será adotado para o estudo da economia brasileira no tópico seguinte o impacto fiscal de menor valor, ou seja, o que leva em conta a propensão a consumir a partir dos salários.

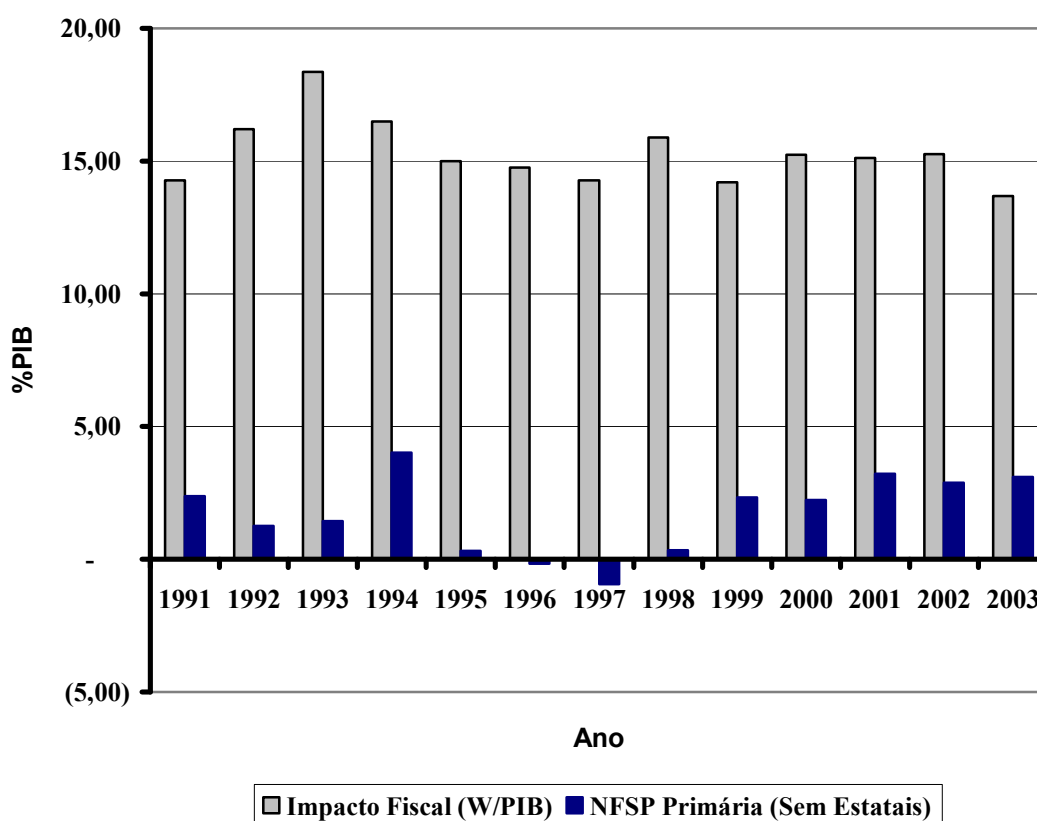
Gráfico 17 - Impacto Fiscal do Setor Público Brasileiro: 1991 a 2003



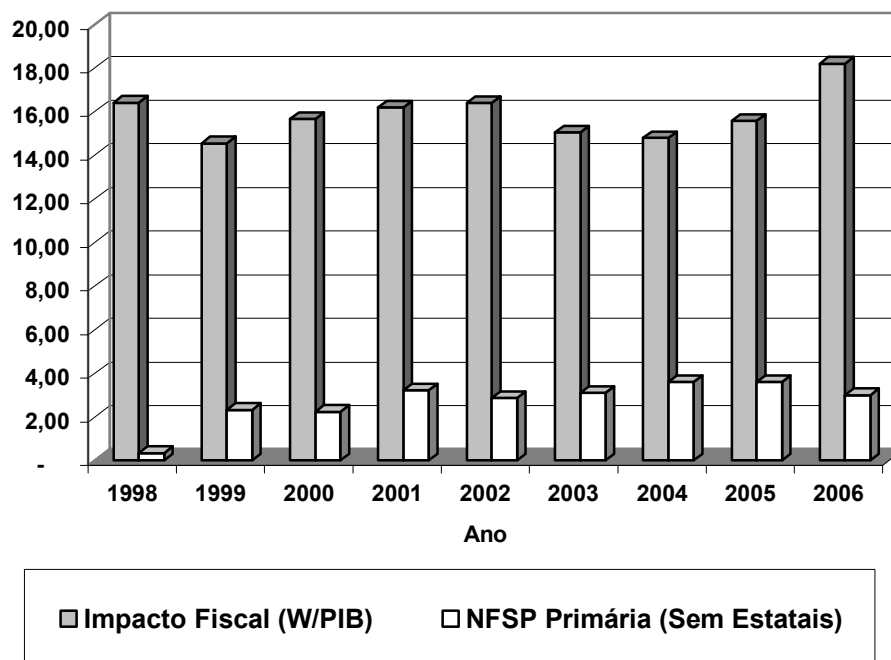
A última observação a ser feita refere-se à comparação com a necessidade de financiamento do setor público no conceito primário. Os dois gráficos a seguir comparam o comportamento do impacto fiscal com os dados do IBGE e a NFSP primária e do impacto fiscal com os dados da CESEF/STN e a NFSP primária, respectivamente, gráficos 18 e 19. Percebe-se nos dois gráficos (e para quase todo o período estudado) que o resultado primário não é um bom indicativo de política fiscal, visto que, não dá para identificar nenhuma relação direta com os impactos mensurados neste trabalho.

Além disso, é importante lembrar que o resultado primário apresentado no gráfico é receita menos as despesas, ao passo que, no impacto fiscal as receitas afetam negativamente e os gastos positivamente, ou seja, mesmo em momentos em que o resultado primário é superavitário, o impacto fiscal no nível do produto é positivo. Dessa forma, a análise prematura do resultado fiscal não dá para afirmar se as contas do governo são expansionistas ou contracionistas.

Gráfico 18 - Impacto Fiscal (IBGE) x NFSP Primária (BACEN)



Por fim, é preciso fazer o comentário metodológico da forma como foram estimados os impactos da política fiscal na taxa de crescimento (tabela 24 à frente). Para chegar a estes valores transformamos os valores nominais das três fontes de referência em valores reais do ano de 2008 deflacionando pelo deflator implícito do PIB. Em seguida foi obtida a variação em valores reais de um período para o outro. Para terminar, colocamos estes valores em proporção do PIB de 2008.

Gráfico 19 - Impacto Fiscal (CESEF/STN) x NFSP Primária (BACEN) – Em % PIB

Feita estas ponderações a respeito do impacto fiscal, nos concentraremos agora na análise das políticas fiscais adotadas no Brasil durante a década de 1990 até o ano de 2008.

3.2 Análise do Impacto da Política Fiscal Brasileira no Período de 1991 a 2008

O setor público brasileiro, como visto com detalhes no capítulo 1, em especial uma suposta ausência de contenção fiscal, se tornou durante a década de 1990 o principal alvo de críticas, tanto de trabalhos acadêmicos como, também, da maior parte da imprensa brasileira. Essas críticas se tornaram justificativas para adoção de certas políticas na área fiscal que se estenderam a década seguinte.

Dessa forma, é com base neste ambiente de responsabilização das contas do setor público como principal desequilíbrio macroeconômico a ser corrigido que as políticas fiscais foram desenhadas e adotadas ao longo da primeira década do século. Logo, a análise da política fiscal brasileira no que concerne ao impacto na demanda agregada tem suas divisões relacionadas justamente com os momentos de crises, de suas justificativas (que em geral se centram no suposto efeito inflacionário, mas que ao final dos anos 1990 se relacionavam a

sustentabilidade da dívida pública e o financiamento externo) e das consequentes medidas adotadas.

Os indicadores de impacto fiscal da economia brasileira para o período compreendido de 1991 a 2008 são apresentados em duas tabelas, uma que demonstra o impacto no nível do produto, mostrando a importância do governo no total da produção interna, e a outra que demonstra o impacto na taxa de crescimento do produto. Em cada tabela ainda são apresentados os impactos de cada variável em separado, ou seja, gastos, transferências e receitas¹³⁹.

Na tabela 23, onde é apresentado o impacto fiscal do governo na demanda agregada sobre o nível do produto, cabe destacar a importância do Setor Público no nível do produto, principalmente no que concerne aos gastos públicos afetando positivamente a demanda agregada de forma direta, mas também de forma indireta, quando implicam em aumento da renda disponível para compra de bens e serviços do setor privado.

Ademais, é importante lembrar que nas duas tabelas que são apresentados os impactos (tabela 23 e tabela 24) foram utilizados as propensões a consumir mais baixa, com a possibilidade extrema de apenas os salários serem o determinante do consumo induzido. Contudo, como visto, a propensão a consumir da economia brasileira está acima deste ponto, entre os dois casos extremos apresentado no gráfico 17. O mesmo acontece com o impacto fiscal sobre a taxa de crescimento. Posto isto, podemos agora verificar se a política fiscal brasileira adotou um caráter de impacto positivo expansionista ou contractionista.

¹³⁹ O impacto dos gastos refere-se ao impacto imediato, isto é, sem considerar o seu efeito sobre o aumento da renda total da economia e, por conseguinte, o aumento da renda disponível.

Tabela 23 – Impacto Fiscal do Setor Público (Nível): 1991 a 2008

Ano	Transferê		Receitas	IF - Nível
	Gastos	ncias		
1991	11,41	2,55	7,89	14,27
1992	12,49	3,08	8,57	16,20
1993	13,82	3,35	9,06	18,37
1994	13,11	2,95	8,88	16,49
1995	11,82	3,17	9,14	15,00
1996	11,76	3,03	8,98	14,75
1997	11,56	2,69	8,75	14,28
1998	12,59	3,15	9,07	15,89
1999	11,57	3,15	9,13	14,21
2000	12,38	3,19	9,53	15,23
2001	12,43	3,19	9,92	15,11
2002	12,65	3,08	9,91	15,26
2003	11,49	3,23	9,89	13,67
2004	12,22	3,11	9,54	14,80
2005	12,77	3,41	10,13	15,59
2006	14,35	4,12	12,16	18,20
2007	14,00	3,40	12,14	17,23
2008	13,82	3,04	10,76	16,84

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do IBGE (1991 a 2003), CESEF/STN (2004 a 2006) e CCONT/STN (2007 e 2008)

Propensão a consumir é salário sobre o produto

Tabela 24 - Impacto Fiscal do Setor Público Brasileiro (taxa de crescimento): 1992 a 2008

Ano	Transferê		Receitas	IF - Crescimento
	Gastos	ncias		
1992	0,43	0,18	(0,00)	0,75
1993	1,10	0,19	0,36	1,62
1994	0,32	0,08	0,82	0,12
1995	(0,78)	0,04	(0,17)	(1,09)
1996	0,23	0,02	0,23	0,24
1997	0,23	(0,10)	0,24	0,17
1998	0,73	0,32	0,21	1,15
1999	(0,62)	0,07	0,26	(1,01)
2000	0,98	0,13	0,59	1,22
2001	0,18	0,04	0,42	0,09
2002	0,54	0,06	0,45	0,60
2003	(0,83)	0,13	0,03	(1,16)
2004	0,76	0,59	0,67	1,06
2005	1,02	0,08	0,52	1,29
2006	1,45	(0,04)	0,48	2,03
2007	1,15	0,30	(1,07)	2,69
2008	1,09	0,23	(0,71)	2,09

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do IBGE (1991 a 2003), CESEF/STN (2004 a 2006) e CCONT/STN (2007 e 2008)

Frente aos dados apresentados na tabela 24, é possível identificar três grandes momentos da política fiscal brasileira:

- i. Anos de 1992 e 1993 – política fiscal expansionista.
- ii. De 1994 a 2003 – política fiscal contracionista (ou próximo de zero).
- iii. De 2004 a 2008 – política fiscal expansionista.

Os anos de 1992 e 1993 são os anos atípicos da década de 1990 por vários motivos, mas no que se refere à economia trata-se do momento em que o país saiu de uma forte recessão vivenciada nos dois anos anteriores, após a implantação do Plano Collor. Dessa forma, os gastos e transferências do governo cresceram nestes dois anos pressionando a demanda agregada e, com isso, o impacto fiscal no sentido expansionista, principalmente o ano de 1993. Representando 0,75% e 1,62% na taxa de crescimento para os anos de 1992 e 1993, respectivamente.

No que concerne ao segundo período, ele compreende os dois governos FHC e o primeiro ano do primeiro governo Lula. Neste período, a política fiscal foi contracionista nos anos de 1995, 1999 e 2003. Os anos de 1994, 1996, 1997, 2001 e 2002 tiveram impactos expansionistas, mas perto de zero. As exceções foram os anos de 1998 e 2000.

Esses resultados contracionistas (ou próximo de zero) são explicados de formas diferentes conforme o período em que fazamos a análise. Para tanto, pode-se dividir este período em dois subperíodos, a saber: antes da inclusão da política de meta de superávit primário¹⁴⁰ (1994 a 1998) e depois da inclusão da metas de superávits primários (1999 a 2003).

Para o momento antes da crise externa (primeiro subperíodo), as políticas contracionistas (ou próximo de zero) são explicadas muito mais pela contenção dos gastos (aumentando pouco ou até diminuindo em alguns anos) e transferências (como vimos no capítulo 1), do que por aumento da carga tributária. Pois a taxa de crescimento dos gastos foi muito pequena e, dessa forma, mesmo com o efeito multiplicador sobre a renda, não foi suficiente para superar as variações das receitas (que não foram altas se comparadas com o intervalo pós crise externa). O ano de 1995, inclusive, é o maior deste período, com os gastos se contraindo e afetando negativamente a demanda agregada, ajudando a gerar um impacto negativo sobre a demanda agregada de 1,09% do PIB.

¹⁴⁰ Chamado por Giambiagi 2002 como o período de déficit de metas.

Sendo assim, analisar este período a partir do resultado primário do setor público, que apresentaram valores perto de zero pode levar, como fez Giambiagi 2002, a considerar a política fiscal do governo como expansionista. Todavia, o estudo mais cuidadoso deixa claro que a política fiscal para os anos pós-plano real foi contracionista devido, mormente, ao controle das contas públicas.

Já para o subperíodo pós acordo com o FMI (segundo subperíodo), a explicação da política fiscal contracionista se dá principalmente pelo aumento da carga tributária provocando impacto negativo sobre a demanda agregada. Como visto no capítulo 1, o aumento da carga tributária foi bastante significativa a partir de 1999 dando um salto (considerando as principais receitas) de 26,11% do PIB em 1998 para 32,08% do PIB em 2002.

Dessa forma, como os gastos apresentaram comportamento variado a partir de 1999, sendo contracionista em 1999 e 2003 e expansionista nos demais anos, o impacto da política fiscal para este subperíodo foi contracionista em três anos dos cinco anos (1999, 2001 e 2003).

As exceções para este segundo período (1994 a 2003) ocorreram nos anos de 1998 e 2000. Para este primeiro ano a política fiscal expansionista se explica principalmente pelo impacto do aumento dos gastos do governo e das transferências. Pode-se especular que o aumento dos gastos ocorreu devido ao ano de eleições no país, tanto para o governado dos estados como para presidente. Já o aumento das transferências, como relatado no capítulo 1, se deu devido à ameaça de reforma da previdência que levou muitos brasileiros, com idade e tempo para aposentar, solicitarem o benefício a que tinham direito. Estes dois impactos positivos sobre a demanda agregada foram maiores que o impacto negativo das receitas.

A política fiscal expansionista do ano de 2000, por outro lado, é explicada sobretudo pelo crescimento dos gastos após um ano de forte contração fiscal. Em 1999 houve a implantação do plano de ação fiscal que a equipe econômica do governo FHC adotou para aumentar o resultado primário e conseguir atingir a meta fiscal estabelecida frente ao FMI. Isto fica visível se compararmos o montante de gastos realizados em 2000 com o montante de gastos realizados em 1998. O valor total em proporção do PIB para o ano de 2000 ficou próximo do nível de 1998 (21,66% em 1998 e 22,06% em 2000), mesmo com o crescimento comparado com o ano de 1999 e que representou impacto positivo na demanda agregada perto de 1% do PIB. Logo, o impacto do aumento dos gastos foi significativo na demanda agregada de 1999

para 2000 ajudando a levar a economia brasileira a ter um impacto fiscal expansionista de 1,22 % do PIB.

O último período da política fiscal brasileira a ser destacado (2004 a 2008) trata-se de um momento de políticas fiscais expansionistas que abrange parte do primeiro mandato e o segundo mandato do governo Lula. Sendo que este período ainda também pode ser subdividido em mais dois subperíodos. O período em que o ministério da fazenda foi comandado por Antonio Palocci e outro quando o ministro Guido Mantega assume este ministério, visto que, a política fiscal se torna muito mais expansionista a partir de 2006 (ano que Guido Mantega assume o ministério)

A expansão da demanda agregada no ano de 2004 pode ser explicada pelos mesmos argumentos utilizados para a política fiscal expansionista de 2000, qual seja: o ano anterior foi de políticas de restrição de gastos. Dessa forma, o aumento dos gastos em 2004 foi quase uma consequência da redução dos gastos no ano de 2003. Neste mesmo ano (2004) as receitas aumentaram, porém, como já vimos, o impacto dos gastos na demanda agregada tem efeito maior do que o impacto das receitas levando a expansão na economia provocada pela política fiscal.

A partir de 2005 os gastos são de fato expansionistas e, mesmo com as receitas crescendo nos anos seguintes, o impacto fiscal foi também expansionista. Porém, como pode ser visto na tabela 23, a partir de 2006 estes impactos têm relevâncias maiores, isto acontece devido à mudança de postura da política de gastos do governo Lula, principalmente a partir do seu segundo mandato. Como observado no capítulo 1, nos anos de 2007 e 2008 os gastos com despesa de capital e compras bens e serviços cresceram, fazendo com que a demanda agregada crescesse.

Por fim, podemos encerrar a nossa análise do impacto da política fiscal brasileira reparando na tabela 24 que, a exceção dos anos de 1997 e 2006, as transferências tiveram impactos positivos sobre a demanda agregada e, por conseguinte, a renda e o emprego. Isto significa que, antes de ser ruim, o aumento das transferências têm efeitos positivos sobre a economia e, dessa forma, não são um problema a ser combatido.

Neste sentido, é importante lembrar que foi utilizada como propensão a consumir a menor possibilidade existente. Contudo, os programas de transferências de renda referem-se em sua maioria em pagamentos de benefícios do INSS, onde grande parte dos beneficiários recebe

salário mínimo ou perto deste valor. Estes beneficiários têm propensão a consumir da sua renda bem maior do que os 30% proposto na nossa tabela. Poderíamos até supor que estes beneficiários gastam toda a sua renda na compra de bens e serviços. No mais, essas políticas de transferência de renda, além do resultado social, servem como estabilizadores automáticos da economia, visto que, se ocorre uma recessão e a renda agregada diminui as despesas com transferências tendem a aumentar e, por conseguinte, o seu impacto positivo sobre a demanda agregada e a renda agregada.

Ademais, outra crítica feita por Giambiagi é sobre as receitas vinculadas as transferências para estados e municípios, inclusive na análise do governo federal (Giambiagi 2006 e 2007a) o autor coloca estas transferências como despesas do governo, mesmo isto não implicando em nenhuma mudança em todo o setor público, como já comentamos. O argumento do Giambiagi é de que estas vinculações limitam a política fiscal do governo no sentido de aumentar o superávit e, por conseguinte, reduzir a dívida pública. Sendo assim, se de fato, por exemplo, 50% das transferências intergovernamentais do governo federal não tivessem sido realizadas e que o governo tivesse utilizado o recurso para pagar juros e/ou amortizar a dívida pública, os gastos de todo o setor público teriam diminuído e, por consequência, o impacto da política fiscal sobre a demanda agregada. Esse raciocínio se apóia na ideia plausível que toda a transferência do governo federal para estados e municípios seja totalmente utilizada por estas instituições para comprar bens e serviços.

Dessa forma, teríamos uma redução dos gastos, que impactariam diretamente a demanda agregada, e um aumento do pagamento de juros e amortizações, que impactariam indiretamente a demanda agregada. Como os detentores da dívida pública tendem a ter propensão a consumir muito baixa, o impacto da política fiscal sobre a demanda agregada e, por conseguinte, na renda e no emprego, seria bem menor. Sendo assim, teríamos um crescimento menor do produto, ao contrário do que argumenta Giambiagi.

Conclusão

Esta tese pretendeu superar duas graves limitações da literatura de finanças públicas e de política fiscal no Brasil: a primeira é de natureza contábil, ou da qualidade das séries históricas disponíveis. Para superar tal dificuldade foram construídas séries consistentes sobre as finanças públicas nos três níveis de governo com algum detalhamento acima da linha. Esse estudo contábil permitiu uma revisão das análises mais usuais sobre a evolução das finanças públicas desde 1990.

A outra enorme limitação de vários estudos de políticas fiscal é utilizar os dados de déficit como indicadores de impacto macroeconômico, o que é um procedimento inteiramente inadequado do ponto de vista teórico. As informações fornecidas por esses indicadores são, então, um péssimo guia para decisões de política econômica. Alguns estudos aqui analisados e que apresentam indicadores ajustados ao ciclo ou ao produto de pleno emprego representam um passo à frente em relação ao uso de dados contábeis, entretanto, tem uma limitação importante: tem como fundamento teórico a ideia de que a economia oscila em torno de uma tendência de pleno emprego determinado pela oferta de fatores. Nesta tese parte-se da utilização do Princípio da Demanda Efetiva como fundamento para determinação da renda e da capacidade produtiva para estimar o impacto macroeconômico da política fiscal.

Dos dados desagregados apresentados no Anexo A pode-se concluir que a leitura de um descontrole das contas públicas no primeiro governo FHC não encontra respaldo na experiência histórica real. É interessante notar que a existência de um suposto efeito anti-Tanzi não pode ser também confirmado após o estudo dos dados no período pré e pós Plano Real. Alguns autores, inclusive os formuladores do próprio programa de estabilização, argumentavam que as contas públicas eram favorecidas pela inflação, visto que, o governo, de forma estratégica, conseguia indexar suas receitas e atrasar seus gastos (que não seriam indexados) para obter ganhos reais em seu resultado orçamentário. Sendo assim, existia, com a inflação, um resultado orçamentário “mascarado” e que não era o seu verdadeiro valor real. Com isso, a eliminação da inflação levaria as contas públicas a apresentar déficits devido ao aumento real dos gastos públicos (antes escondido pela inflação).

No ano seguinte a implantação do Plano Real o resultado orçamentário do setor público em seu conceito primário caiu mais de 2% do PIB, apresentando valores próximos de

zero. A interpretação precipitada deste valor e com base apenas no resultado abaixo da linha levou alguns autores a concluir que de fato o chamado Efeito Bacha teria ocorrido. No entanto, o estudo comportamental das contas do setor público acima da linha realizado nesta tese está longe de confirmar tal hipótese: os gastos do governo caíram comparados com a média do quadriênio 1991/1994. É claro que esse resultado pode ter decorrido de um super esforço fiscal para compensar a elevação do custo unitário do gasto público, mas pelo menos a observação cuidadosa dos dados elimina uma leitura equivocada presente em Giambiagi (2002).

Para que se possa examinar a existência ou não do suposto efeito Bacha seria necessário calcular o custo unitário do gasto direto do governo, o que certamente demandará um esforço bastante desagregado. De qualquer forma a hipótese implícita nesse tipo de efeito, ou seja, perdas reais seguidas por parte de fornecedores do governo e empreiteiras, parece em princípio bastante afastada da realidade do relacionamento do Estado brasileiro com seus grandes fornecedores.

O resultado primário obtido em 1995 manteve-se nos três anos seguintes (1996 a 1998), levando mais uma vez a interpretações (inclusive do próprio ministério da fazenda) de um suposto descontrole das contas públicas ou, como colocou Giambiagi (2002), um período de déficit de metas. Isso também é incorreto. No período as receitas mantiveram-se praticamente no mesmo nível em 1995 e 1996 aumentando um pouco nos anos de 1997 e 1998, porém sem afetar muito a carga tributária bruta. Por outro lado, os gastos do governo caíram comparados com a média do quadriênio 1991/1994. As transferências do governo ao setor privado também não cresceram significativamente. Dessa forma, antes de ter havido um descontrole fiscal para o período 1995 a 1998, houve uma política de controle das contas públicas.

O quadriênio seguinte é marcado pela inclusão da meta de superávit primário como o principal instrumento de política fiscal. Com a justificativa do próprio ministério da fazenda, como já citado no parágrafo acima, de que a redução da inflação teria deixado aparecer o real valor dos gastos e que estes tornaram o orçamento do governo descontrolado, fazendo com que a dívida interna crescesse em demasia. Os anos de 1999 a 2002 são marcados por resultados primários superiores a 2% do PIB. Se comparado com o ano de 1998 este valor é bastante significativo, contudo, para chegar a este resultado, o governo brasileiro elevou a carga tributária bruta em mais de 4,5% do PIB, foi o maior salto da carga tributária em todo o período estudado.

Contudo, apesar do resultado primário elevado, os gastos neste período também aumentaram. Este aumento foi superior a 2% do PIB, porém menor que o aumento da carga tributária. Concomitante a isto, o montante de juros pagos se reduziram, logo, levando a redução nos déficits orçamentários fiscais no conceito nominal, objetivando, dessa forma, a redução da relação dívida/PIB.

Sendo assim, a conclusão que chegamos para este quadriênio foi de que no período de metas de déficits o governo brasileiro apresentou uma política de gasto público mais frouxa que a do quadriênio anterior (período do déficit de metas). Todavia, mesmo com este aumento dos gastos públicos, a política fiscal se apresentou contracionista, como veremos a seguir.

Ademais, concluímos também que o aumento da carga tributária, antes de ser uma pressão do aumento das despesas (inclusive despesas financeiras que caíram no período), foi consequência da opção de política econômica de tentativa de redução da relação dívida/PIB com foco no resultado orçamentário nominal.

O mesmo aconteceu para os anos posteriores à eleição do presidente Lula, o resultado primário se manteve alto, mesmo em momentos de queda do montante de juros pago, apresentando inclusive superávit do resultado nominal no ano de 2004.

Nos anos de 2003 e 2004 (se comparados com o ano de 2002) o montante de gastos públicos se reduziu, ao passo que as receitas continuaram crescendo, havendo um arrocho fiscal claro. No entanto, a partir do ano de 2006 as despesas voltaram a crescer, mas desta vez com impacto maior do que as receitas sobre a demanda agregada, fazendo com que a política fiscal apresentasse característica expansionista desde então.

Uma vez observada uma contabilidade com mais cuidados e consistente, pode-se perguntar, tendo como fundamento teórico o Princípio da Demanda Efetiva, em que subperíodos a política fiscal foi de fato expansionista ou contracionista?

Isso implica em ponderar até que ponto, por exemplo, o impacto negativo da arrecadação do governo sobre a demanda agregada tenha sido superior ao impacto positivo dos gastos e transferências, Dessa forma, as conclusões que obtemos da política fiscal brasileira para o período de dezoito anos depende da característica de cada ano do comportamento das finanças públicas, contudo, podemos agrupá-los em alguns períodos que apresentam tendências relativamente claras, a saber:

- i. De 1992 a 1993 – Política fiscal expansionista com crescimento dos gastos.

- ii. De 1994 – Política fiscal contracionista com controle dos gastos públicos e crescimento da carga tributária.
- iii. De 1995 a 1997 – Política fiscal próxima de zero com controle dos gastos públicos e da carga tributária.
- iv. 1998 – Política Fiscal expansionista com crescimento dos gastos públicos.
- v. 1999 – Política fiscal contracionista com crescimento dos gastos públicos e crescimento da carga tributária.
- vi. 2000 – Política fiscal expansionista com crescimento dos gastos públicos e crescimento da carga tributária.
- vii. De 2001 e 2002 – Política fiscal próxima de zero com crescimento dos gastos públicos e crescimento da carga tributária.
- viii. 2003 – Política fiscal contracionista com redução dos gastos públicos e crescimento da carga tributária.
- ix. De 2004 e 2008 – Política fiscal expansionista com crescimento dos gastos e elevação da carga tributária.

Antes de encerrar nossa conclusão é importante destacar a principal dificuldade de realizar o estudo das finanças públicas no Brasil: a disponibilidade de dados. Existem vários órgãos do governo disponibilizando dados sobre o setor público brasileiro, dentre eles o IBGE, a STN e o Banco Central do Brasil. Enquanto o BACEN divulga os resultados abaixo da linha, o IBGE e a STN divulgam valores acima da linha.

Nesta última forma de divulgação de dados, que são mais desagregados e supostamente mais precisos, reside um problema adicional. Dada a diversidade de fontes de referência, o que era para ser uma vantagem se torna a principal dificuldade de qualquer pesquisador que faça um estudo macroeconômico do setor público. Isto porque os dois órgãos do governo divulgam dados para a mesma rubrica, porém apresentando valores diferentes.

Além disso, a própria STN tem pelo menos três coordenadorias (COREM, CESEF e CCONT) que divulgam dados para a mesma rubrica com valores diferentes, sem sequer divulgar a metodologia de apuração de cada uma delas. Isto pode levar a interpretações erradas das contas do setor público acima da linha. Nesta tese fizemos um trabalho de compatibilização dessas fontes que resultou em um apêndice, porém foi um trabalho inicial que ainda pode ser aperfeiçoado.

Assim seria desejável que o próprio governo buscasse centralizar as informações fornecidas por estes órgãos para que a série de dados para as duas décadas se torne mais compatíveis.

Uma vez que esse passo contábil básico seja alcançado, pode-se passar a discussão mais relevante em termos macroeconômicos, qual seja: o impacto do setor público na economia com o abandono de análises baseadas em simples agregados contábeis. A construção de modelos mais completos seguindo bases teóricas distintas daquelas presentes na abordagem *mainstream* poderá contribuir para a formulação de políticas progressivas e que terminem por reforçar a importância da atuação do Estado para o desenvolvimento da economia brasileira.

Bibliografia

- AFONSO, J. R.; ARAÚJO, E. A. **Mais Tributo com Menos Demanda Pública: o (duro) ajuste brasileiro.** In: XVII Seminário de Política Fiscal da CEPAL, Chile, 2005.
- ALESINA, A. e PEROTTI, R. **Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries**, NBER Working Papers series, *working paper* nº 5214, Agosto. 1985.
- BACHA, E. L. **O Fisco e a Inflação: uma interpretação do caso brasileiro.** Revista de Economia Política, vol. 14 nº 1 (53), janeiro-março/1994.
- BACHA, E. L. O Plano Real: Uma Avaliação. In: MERCADANTE, A. **O Brasil Pós-Real: A Política Econômica em Debate.** Campinas: Unicamp, 1997. p. 11-67.
- BARRO, R. **Are Government Bonds Net Wealth?** Journal of Political Economy, v 84, p. 343-350, 1974.
- BASTOS, C. P. M; SERRANO, F. L. P. **O Conceito Adequado de Déficit Público sob Inflação.** Anais do XVII Encontro Nacional de Economia da Anpec, vol. 1. 1989.
- BEVILAQUA, A. S.; WERNECK, R. L. F.. **Fiscal Impulse in the Brazilian Economy, 1989-1996.** Texto para Discussão n. 379. Departamento de Economia PUC – Rio de Janeiro, out. 1997.
- BENÍCIO, A. P. **Ajustes Fiscal e Efeitos Fiscais e Efeitos Macroeconômicos: a Experiência Brasileira no Período 1991 - 2001.** Dissertação de Mestrado. UnB. Fevereiro de 2002.
- BLANCHARD, O. J. Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators. **OECD Department of Economics and Statistics.** Working Papers n. 79. Abril 1990.
- BLINDER, A.; SOLOW, M. R. Blinder, A.S. Analytical Foundations of Fiscal Policy. **In: The Economics of Public Finance.** Pág. 3-115. Washington, 1974.
- BRASIL. **Constituição Federal.** 1988.
- BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional no 1, de 1994. Inclui os arts. 71, 72 e 73 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 1994. Disponível em: http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/con1988/EMR1_01.03.1994/EMR1.htm . Acesso em: 21 de Outubro de 2009.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101 de 4 de Maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. 1994.
- BROWN, E. Cary. **Fiscal Policy in the 'Thirties: A Reappraisal.** The American Economic Review, Vol. 46, No. 5 (Dec., 1956), pp. 857-879
- CARVALHO, F. C. **Equilíbrio Fiscal e Política Econômica Keynesiana.** Análise Econômica. Edição nº 50, ano 26, Setembro de 2008.
- CHAND, S K. **Mensuração do Impulso Fiscal e seu Impacto.** In: **Como Medir o Déficit Público: Questões Analíticas e Metodológicas.** Org. BLEJER, M. I.; CHEASTY, A.: Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, 1999.

- EISNER, R. Deficits and Us and Our Grandchildren. In: ROCK, J. **Debt and the Twin Deficits Debate** Bristlecone Books: Mountain View. P. 81-107. Nova York, 1991.
- FEIJÓ, C A. et all . **Contabilidade Social**; p. 141-194, São Paulo. Campus 2006.
- GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 14^a . ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.
- GENTIL, D. L. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990–2005**. Tese de Doutorado. IE.UFRJ. Rio de Janeiro, 2006.
- GENTIL, D. L. A Política Fiscal e a Falsa Crise do sistema de Seguridade Social no Brasil. In: SICSÚ, J. **Arrecadação e Gastos Públicos: de onde vem? Para onde vão?**. Editora Boitempo. São Paulo, 2007.
- GIAMBIAGI, F. **Necessidades de Financiamento do Setor Público: Bases para a Discussão do ajuste Fiscal no Brasil – 1991/1996**. Texto para Discussão n° 53. BNDS – Rio de Janeiro. Março de 1997.
- GIAMBIAGI, F. **Do Déficit de Metas às Metas de Déficit: A Política Fiscal do Governo Fernando Henrique Cardoso – 1995/2002**. Texto para Discussão n° 93. BNDS – Rio de Janeiro. Março de 2002.
- GIAMBIAGI, F. **A Política Fiscal do Governo Lula em Perspectiva Histórica: qual é o limite para o aumento do gasto público?** Texto para Discussão n° 1169. IPEA – Rio de Janeiro. Novembro de 2006.
- GIAMBIAGI, F. **Dezessete Anos de Política Fiscal no Brasil: 1991-2007**. Texto para Discussão n° 1309. IPEA – Rio de Janeiro. Novembro de 2007a.
- GIAMBIAGI, F. **Reforma da Previdência: o encontro marcado**. Editora Campus. 2º Edição. Rio de Janeiro. 2007b.
- HAAVELMO, T. **Multiplier Effects of a Balanced Budget**. *Econometrica*, 13 October, 1945.pp 341-392.
- HANSEN, B. **Fiscal Policy in Seven Countries 1955 – 1965: Belgium, France, Germany, Italy, Sweden, United Kingdom, United States**. OECD. 1969.
- HERMANN, J. **Ascensão e Queda da Política Fiscal: De Keynes ao “Automismo Fiscal” dos Anos 1990-2000**. ANPEC. Encontro 2006. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A152.pdf>> Acesso em: 26 de setembro de 2008.
- HERMANN, J. **A Macroeconomia da Dívida Pública: Notas sobre o Debate Teórico e a Experiência Brasileira Recente (1999-2002)**. Artigo do Grupo de Pesquisas sobre Moeda e Sistema Financeira do IE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <www.ie.ufrj.br/moeda/>. Acesso em: 23 de setembro de 2008.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Regionalização das Transações do Setor Público: Série Relatórios Metodológicos**. Volume 20. IBGE. Rio de Janeiro, 2000.
- _____. **Regionalização das Transações do Setor Público 2000: Atividade de Administração Pública**. IBGE. Rio de Janeiro, 2003.

_____. **Finanças Públicas do Brasil: 2001 – 2002**. IBGE. Rio de Janeiro, 2004.

_____. **Finanças Públicas do Brasil: 2002 – 2003**. IBGE. Rio de Janeiro, 2006.

IZE, A. Mensuração do Desempenho Fiscal nos Programas Apoiados pelo FMI: Algumas Questões Metodológicas. In: **Como Medir o Déficit Público: Questões Analíticas e Metodológicas**. Org. BLEJER, M. I.; CHEASTY, A.: Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, 1999.

KALECKI, M. **Crescimento e Ciclos das Economias Capitalistas**. Editora Hucitec. São Paulo, 1977.

KALECKI, M. **Teoria da Dinâmica Capitalista: ensaios sobre as mudanças cíclicas e a longo prazo da economia capitalista**. Série os Economistas. Editora Abril Cultural. São Paulo, 1983.

KALECKI, Michal. **Três caminhos para o pleno emprego**. In: KALECKI, Michal. Kalecki. São Paulo: Ática (Coleção Grandes Cientistas Sociais), 1980.

KEYNES, J. M. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo, Editora Nova Cultural, 1985.

LERNER, Abba P., **Economics of Employment**. Nova York: McGRAW-HILL, 1951.

LIPSEY, R. G.; LANCASTER, K. **The general theory of the second best**. Review of Economic Studies, 1956-57.

LOPREATO, F. L. C. **O Papel da Política Fiscal: um exame da visão convencional** Texto para Discussão n. 119. Instituto de Economia - Unicamp. Campinas, fevereiro de 2008.

Macedo e Silva, A.C. **O debate sobre o arranjo fiscal brasileiro – um pouco de aritmética keynesiana**. Política Econômica em Foco n° 4, suplemento 7. Campinas: IE/Unicamp. 2005.

MENDONÇA, F. H.; PINTON, O. V. F., **Discricionariedade Fiscal e Sustentabilidade da Dívida Pública: Evidências para o Caso Brasileiro**. Disponível em: http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/eventos/forumbnb2008/docs/discricionariedade_fiscal.pdf. Acesso em: 04 de Setembro de 2009.

MENDONÇA, J. M.; MEDRANO, L. A.; SACHSIDA, A. **Avaliando a Condição da Política Fiscal no Brasil**. Texto para Discussão n° 1409. IPEA – Rio de Janeiro. Novembro de 2009.

MIGLIOLI, J. Introdução. In: **Michal Kalecki: Crescimento e Ciclo das Economias Capitalistas**. Editora Hucitec. São Paulo, 1977.

MIGLIOLI, J. **Acumulação de capital e demanda efetiva**. São Paulo: T. A. Queiroz Editor, 1981.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Política Econômica e Reformas Estruturais**. Ministério da Fazenda. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2003/r030410.doc>. Acesso em: 05 de novembro de 2009.

- MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Programa de Estabilidade Fiscal (Resumo)**. Nota Oficial do Ministério da Fazenda. Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/ajuste/respef.asp>. Acesso em: 25 de novembro de 2009.
- MONISTÉRIO DA FAZENDA. **Perfil e Evolução das Finanças Municipais: 1998 – 2006**. Ministério da Fazenda, 2009. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp. Acesso em: 21 de outubro de 2009.
- MORA, M.; GIAMBIAGI, F. **Federalismo e Endividamento Subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal**. Texto para discussão nº 1142. IPEA. Rio de Janeiro. Dezembro de 2005.
- MUSGRAVE, Peggy; MUSGRAVE, Richard. **Finanças Públicas: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- PEREIRA, R. M. O Ajustamento Cíclico dos Gastos Públicos Federais Brasileiros. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**. Texto para Discussão n. 632, Brasília, Março de 1999.
- POSSAS, M. A Dinâmica da Economia Capitalista: uma abordagem teórica. S. Paulo: Brasiliense. 1987.
- RAMOS, A. P. **A Política Fiscal do Plano Real e o Ajuste Fiscal para 1999/2001**. Revista de Economia Política, vol. 21 nº41 (84), outubro-dezembro/2001.
- REZENDE, F; OLIVEIRA F.; ARAUJO. **O Dilema Fiscal: remendar ou reformar?** FGV Editora. Rio de Janeiro. 2008.
- RIBEIRO, R. E. **Política Fiscal no Brasil: algumas lições do período recente (1995-2006)**. Dissertação de Mestrado. IE.UFRJ. Rio de Janeiro, 2007.
- RIGOLON, F; GIAMBIAGI, F. **A Renegociação das Dívidas e o Regime Fiscal dos Estados**. Texto para discussão nº 69. BNDES. Rio de Janeiro, Julho de 1999.
- RODRIGUES, R. S. **O Déficit Público de Alto Emprego: uma Aplicação para o Caso Brasileiro**. Dissertação de Mestrado. Niterói: UFF, 2004.
- SALVADOR, E. **A Distribuição da Carga Tributária: quem paga a conta?** In: Sicsú, J. Arrecadação e Gastos Públicos: de onde vem? Para onde vai? Editora Boitempo. São Paulo. 2007.
- SANTOS, C. H.; RIBEIRO, M. B.; GOBETTI, W. G. ; EREIRA, R. M. **A Evolução da Carga Tributária Bruta Brasileira no Período 1995-2007: Tamanho, Composição e Especificações Econométricas Agregadas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Texto para Discussão n. 1350, Brasília, Março de 1999.
- SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. **Perfil e Evolução das Finanças Municipais: 1998 – 2003**. Brasília, 2004. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>. Acesso em: 20 de Março de 2008.
- SERRA, J. **A Constituição e o Gasto Público**. Planejamento e Políticas Públicas, em 06-1989, pág. 93 a 106.

SERRANO, F. L. P. **The Sraffian Supermultiplier**. PhD Dissertation Submitted to the Faculty of Economics and Politics at the University of Cambridge, England, 1995.

SERRANO, F. L. P. **Política Monetária e a Abordagem da Taxa de Juros Exógena**. Rio de Janeiro: UFRJ. IE, 2002. (Mimeo).

SERRANO, F. L. P.; RIBEIRO, R. T. **Notas Críticas sobre a Curva de Demanda Agregada**. Economia-Ensaios18(2)/19(1): 123-143. Uberlândia, jul. e dez./ 2004a.

SERRANO, F. L. P. **Notas sobre o Ciclo, A Tendência e o Supermultiplicador**. Mimeo, 2004b.

SERRANO, F. L. P. **Los Trabajadores Gastan Lo Que No Ganan: Kalecki y la economía americana en los años 2000**; Circus 3, 2008

SILVA, A. C. M. **O Debate sobre o Arranjo Fiscal Brasileiro – um pouco de aritmética Keynesiana**. Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica. Boletim Semestral, n. 4 – maio/out. 2004.

TANZI, V. Mensuração do Déficit Público: Questões Básicas. **In: Como Medir o Déficit Público: Questões Analíticas e Metodológicas**. Org. BLEJER, M. I.; CHEASTY, A. Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, 1999.

WRAY, L. R., **Trabalho e Moeda Hoje: a Chave para o Pleno Emprego e a Estabilidade dos Preços**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Contraponto, 2003.

APÊNDICE A – As Diversas Fontes de Dados para o Setor Público no Brasil

As duas principais fontes de captação e apuração de a respeito do setor público brasileiro o Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE) e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN). As disponibilidades de dados são grande, entretanto, o que era para ser uma facilidade nas análises macroeconômicas do setor governo, torna-se, na verdade, um dos principais obstáculos para o analista econômico que pretende fazer um estudo das variáveis agregadas do governo, isto porque os órgãos oficiais do governo divulgam, para o mesmo nível de federação, valores que, se cotejados, apresentam distorções. Além disso, valores divulgados por coordenadorias diferentes, mas do mesmo órgão, como é o caso da STN, apresentam também valores diferentes. Este apêndice tem por objetivo cotejar estas diversas fontes, começando com dados da STN.

1. Fonte de Dados: STN versus STN

A Secretaria do Tesouro Nacional é o órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal e do Sistema de Contabilidade Federal¹⁴¹. A partir da criação da lei complementar 101 de 04 de março de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), este órgão passou a ser também responsável pela coleta de dados dos Estados e Municípios para efeito de consolidação das contas públicas das três esferas de governo. A secretaria divulga vários tipos de resultados para o setor público, sendo esses resultados separados por entes da federação, o que complica muitas vezes a análise de política econômica. Além disso, ela faz uma consolidação desses resultados para todo o setor público.

Os valores consolidados são elaborados e divulgados de duas formas: pela Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Fiscais (CESEF), disponibilizado para o período de 1998 a 2007, e pela Gerência de Informações Contábeis (GEINC) da Coordenação-Geral de Contabilidade (CCONT) da STN, que disponibiliza dados a partir de 2000 até 2007. A CESEF disponibiliza essas informações ao Grupo de Monitoramento Macroeconômico do MERCOSUL e ao Fundo Monetário Internacional¹⁴². A CCONT “estabelece normas e procedimentos para

¹⁴¹ Ver http://www.tesouro.fazenda.gov.br/instituicao_tesouro/index.asp acesso 24 de fevereiro de 2009.

¹⁴² Ver <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>.

registro e controle relativos à execução orçamentária, financeira e patrimonial da Administração Pública”, visando “a consolidação das contas públicas nacionais¹⁴³”.

Os dados consolidados da CESEF são obtidos na página da STN (www.tesouro.fazenda.gov.br) no *link* estatística, selecionando, em seguida, para o caso da CESEF, a opção governo geral. Nesta opção existe um arquivo com dados das três esferas de governo mais uma coluna considerando os dados consolidados, conforme pode ser visto no anexo B. As fontes de referências desta tabela são a própria secretaria, o IBGE e o Banco Central do Brasil. Os dados consolidados da STN/CCONT estão disponíveis na mesma página e *link* (estatística), porém acessa-se a opção contabilidade governamental, nesta opção aparecerá a tabela “consolidação das contas públicas: 200 a 2007”.

Já os valores divulgados em separados para os estados, municípios e o Distrito Federal são elaborados pela Coordenação-Geral das Relações e Análise Financeira dos Estados e Município – COREM,. Além disso, a STN ainda divulga um resultado separado para o governo central.

Os dados disponibilizados para cada nível de governo é obtido na mesma página da STN e no mesmo *link* (estatística), sendo que para estados e municípios seleciona-se a opção Estados e Municípios, que são disponibilizados tabelas dos dados da FINBRA (Finanças do Brasil) para os municípios e da execução orçamentária para os estados, ambas têm um período de abrangência a partir de 1986 e seus valores apurados pela COREM. Neste caso, Estados e municípios utilizam o mesmo critério de estruturação das contas públicas¹⁴⁴. Para o governo federal, a opção a ser selecionada (na mesma página e *link*) é Resultado do Tesouro Nacional. Nesta existe a tabela resultado primário do governo central, cuja abrangência de período compreende entre 1997 a 2008. Em resumo tem-se:

- i. Estados e Municípios – COREM, CESEF e CCONT.
- ii. Governo Federal – Resultado Primário do Governo Central, CESEF e.

Essa disponibilidade de dados torna-se uma dificuldade a mais para qualquer trabalho de análise, divulgação e elaboração das políticas econômicas adotadas no país, visto

¹⁴³ Ver http://www.tesouro.fazenda.gov.br/instituicao_tesouro/organograma.asp#Ccont acesso em 29 de maio de 2009.

¹⁴⁴ Como será visto mais adiante, esta estrutura sofreu alteração considerável a partir do ano de 2002, o que nos levou a fazer algumas considerações para compatibilizar todo o período estudado.

que, os valores fornecidos separadamente são diferentes dos valores fornecidos de forma consolidada pela secretaria. Ademais, as estruturas também se apresentam de formas não consistentes. A seguir faremos um cotejamento entre esses valores, utilizando os dados da CESEF como base da comparação. Para tanto, são necessários três fatores importantes, a saber:

- a) A abrangência periódica precisa ser a mesma;
- b) A estrutura das contas precisa ser compatível;
- c) A base de apuração tem que ser a mesma.

Vejam primeiro o caso dos municípios.

1.1 Dados Municipais

No que se referem aos municípios, os dados divulgados pelo COREM comparados com os dados divulgados de forma consolidada não cumprem a terceira exigência, visto que, os valores fornecidos de forma não consolidada pela secretaria abrangem apenas os valores divulgados pelos municípios. Neste sentido, aqueles municípios que não forneceram informações para a secretaria não são inclusos na contabilização dos resultados, logo, não abrange todo o universo de municípios. Ademais, como pode ser visto na tabela A.1, a quantidade de municípios que informam os seus resultados a secretaria varia de ano para ano, o que prejudica uma possível comparação entre períodos.

Tabela A.1 - Municípios Apurados

Ano	Total de Municípios
1998	4270
1999	4322
2000	5305
2001	5452
2002	5397
2003	5401
2004	5327
2005	5245
2006	5424
2007	5295

Fonte: STN

Sendo assim, devido a este problema, não é possível fazer uma comparação desta fonte (COREM) com os valores divulgados pela CESEF, valores estes que são obtidos por meio

de extrapolações para todo o universo de municípios. Dessa forma, resta-nos verificar se os dados da CESEF podem ser comparados com os dados da CCONT/GEINC (lembrando sempre que a nossa base de referência são os dados da CESEF). Como o universo de apuração dos dados é o mesmo, será preciso considerar apenas o período de cotejamento e a estrutura das contas. Para o primeiro caso, será considerado o período de 2000 a 2007, pois, é o intervalo de tempo em que as duas bases de dados têm informações disponibilizadas¹⁴⁵. Agora, para o segundo caso, a definição da estrutura requer um pouco mais de trabalho, entretanto, ao definir esta estrutura, ela poderá ser utilizada para os outros dois níveis de governo (estadual e federal).

A tabela para valores consolidados da CESEF é muito mais compacta que a tabela dos valores da CCONT/GEINC. Dessa forma, é preciso fazer uma adaptação para que os dados divulgados pela segunda tabela possam ser cotejados com a primeira. Neste caso, então, vamos verificar primeiro a estrutura da tabela consolidada da CESEF. Esta é obtida com o objetivo de se apurar o resultado nominal e primário (abaixo da linha) das contas do Setor Público e, para isto, as contas são divididas em total de receitas e total de despesas. As receitas são compostas por receita tributária (impostos ligados à produção, à renda e à propriedade), receita previdenciária e demais receitas. As despesas, por sua vez, são divididas em despesas de pessoal, transferências (intergovernamental e de assistência e previdências), subsídios e demais despesas¹⁴⁶. Subtraindo do total das receitas o total das despesas chega-se ao resultado primário do governo e, somado ao total de juros, ao resultado nominal. Esta estrutura pode ser vista no quadro a seguir¹⁴⁷.

Estrutura da STN/CESEF

I. Receita Total (A + B + C)
Receita Tributária (A)
Receita Previdenciária (B)
Demais Receitas (C)
II. Despesa Total (D + E + F + G + H)
Pessoal (D)
Transferências Intergovernamentais (E)
Transferências de Assistência e Previdência (F)

¹⁴⁵ Como visto anteriormente, para os dados da CESEF a divulgação é de 1998 a 2007 e para o caso da CCONT/GEINC o período é de 2000 a 2007.

¹⁴⁶ Esta estrutura é utilizada tanto para a divulgação do valor consolidado como para os resultados de cada nível de governo. Esta tabela, como será visto mais a frente, também será comparada com os valores consolidados fornecidos pelo IBGE.

¹⁴⁷ A estrutura original das contas e os dados completos divulgados pela CESEF são apresentados no anexo B.

Subsídios (G)
 Demais Despesas (H)
Superávit Primário (I – II)

Dessa forma, é preciso adaptar a estrutura dos dados disponibilizados pelo CCONT/GEINC a estrutura utilizada pela CESEF. Os dados divulgados pela CCONT têm por objetivo apresentar o resultado orçamentário da administração pública e não o resultado primário, como propõe a CESEF. Logo, temos que adaptar o resultado orçamentário ao resultado primário. Além disso, vamos fazer a compatibilização separadamente para receitas e despesas, visto que, a CCONT/GEINC divulga seus valores com um grau de detalhamento muito maior que a CESEF. Vejamos primeiro as receitas.

As receitas são divididas em receitas correntes e receitas de capital. As receitas corrente, por sua vez, são compostas pelas receitas tributárias (impostos e taxas), contribuições (inclui a previdenciária), patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, transferências correntes (transferências intergovernamentais e transferências de instituições privadas) e outras receitas correntes. Já as receitas de capital são divididas em: receitas de operações de crédito, de alienação de bens, de amortização de empréstimos, de transferências de capital e de outras receitas de capital. Ou seja;

Estrutura da STN/CCONT/GEINC

Receita Total (A + B)
Receita Corrente (A)
 Receita Tributária (A.1)
 Receita de Contribuições (A.2)
 Receita Patrimonial (A.3)
 Receita Agropecuária (A.4)
 Receita Industrial (A.5)
 Receita de Serviços (A.6)
 Transferências Correntes (A.7)
 Outras Receitas Correntes (A.8)
Receita de Capital (B)
 Operação de Crédito (B.1)
 Alienação de Bens (B.2)
 Amortizações de Empréstimos (B.3)
 Transferência de Capital (B.4)
 Outras Receitas de Capital (B.5)

Para fazer esta compatibilização é preciso adaptar esta estrutura (STN/CCONT) ao formato conceitual da segunda (STN/CESEF), isto é, considerar receitas (e despesas) em seus valores primários. O resultado primário do Setor Público refere-se à mensuração das contas públicas excluindo movimentações financeiras. Sendo assim, no que concernem às receitas, na receita primária serão incluídas todas as rubricas das contas receitas correntes e as receitas de capital, transferências de capital e outras receitas de capital. Com isso, pode-se, agora, adaptar as duas estruturas, basta, para isso, verificar o que há de comum entre as duas e o que pode ser adaptado.

O que existe em comum nas duas estruturas são as receitas tributárias, entretanto, nas receitas tributárias da CESEF estão inclusas as contribuições não previdenciárias, ao passo que, na receita tributária da CCONT estão consolidadas apenas os impostos e taxas. As contribuições previdenciárias e não previdenciárias estão dentro das receitas de contribuições. Logo, para facilitar a criação de uma estrutura comparativa, será considerada uma soma incluindo receitas tributárias e de contribuições para os dois tipos de contas. Além disso, as demais receitas, para o caso da CCONT/GEINC, serão contabilizadas como todas as outras receitas (que não tributária e de contribuição), exceto as contas receitas financeiras (receitas com operações de créditos e amortizações de empréstimos). Sendo assim, podemos compatibilizar as duas estruturas de receitas da seguinte forma:

Estrutura STN/CESEF

<p>Receita Primária Total (A + B) Rec. Tributária + Previdenciária (A) Receita Tributária (A.1) Receita Previdenciária (A.2) Demais Receitas (B)</p>

Estrutura STN/CCONT/GEINC

<p>Receita Primária Total (A + B) Rec. Tributária + Previdenciária (A) Receita Tributária (A.1) Receita de Contribuições (A.2) Demais Receitas (B) Receita Corrente (B.1) Receita Patrimonial Receita Agropecuária Receita Industrial Receita de Serviços Transferências Correntes Outras Receitas Correntes Receita de Capital (B.2) Alienação de Bens Transferência de Capital Outras Receitas de Capital</p>

Agora vejamos o caso das despesas. As despesas da CCONT/GEINC são divididas em despesas correntes e de capital. As despesas correntes são subdivididas em: pessoal e encargos sociais (transferências e aplicações diretas), juros e encargos da dívida, transferências correntes e outras despesas correntes. Já as despesas de capital são compostas por investimentos, inversões financeiras, transferências de capital e amortizações e refinanciamento da dívida. Todas estas contas (tanto despesas correntes quanto a de capital) são divididas em vários subitens que serão necessários, em algumas contas, apresentá-los para realizar a compatibilização. Estes subitens, então, são apresentados no quadro a seguir, entretanto, apenas aqueles necessários para compatibilizar com a estrutura da CESEF.

Despesa de Pessoal e Encargos Sociais
Transferências, Transferências à União, Transferências a Estados e Distrito Federal, Transferências a Municípios, Transferências a Consórcios Públicos, Transferências ao Exterior, Aplicações Diretas (Aposentadorias e Reformas; Pensões; Contrato por Tempo Determinado; Ativos; Pessoal Civil e Militar; Obrigações Patronais; Contratos de Terceirização; Sentenças Judiciais; Despesas de Exercícios Anteriores; Outras Despesas de Pessoal).
Outras Despesas Correntes
Outras Despesas Correntes; Transferências à União; Transferências a Estados e Distrito Federal, Transferências a Municípios, Transferências a Instituições sem fins Lucrativos; Transferências a Instituições com Fins Lucrativos; Transferências a Instituições Multigovernamentais Nacionais; Transferências a Consórcios Públicos, Transferências ao Exterior; Outras Transferências; Aplicações Diretas (Aposentadorias e Reformas; Pensões; Benefícios Previdenciários; Material de Consumo; Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física e Jurídica –; Indenizações e restituições; Demais Despesas).
Investimentos
Investimentos; Transferências à União; transferências a Estados e ao Distrito Federal; Transferências a Municípios; Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos; Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos; Transferências a Instituições Multigovernamentais Nacionais; Transferências a Consórcios Públicos; Transferências ao Exterior; Aplicações Diretas (Material de Consumo; Obras e Instalações; Equipamentos e Material Permanente; Outros Investimentos).
Inversões Financeiras
Inversões Financeiras; Transferências à União; transferências a Estados e ao Distrito Federal; Transferências a Municípios; Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos; Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos; Transferências a Instituições Multigovernamentais Nacionais; Transferências a Consórcios Públicos; Transferências ao Exterior; Aplicações Diretas (Constituição ou Aumento de Capital de Empresas; Concessão de Empréstimos e Financiamentos; Outras Inversões Financeiras).

Postos estes quadros, percebe-se a dificuldade em compatibilizar as duas estruturas. Com isso, resolvemos então construir uma estrutura para as duas fontes de referências agrupando todas as contas em apenas dois grupos de despesas, qual seja: despesa com pessoal e demais despesas. Para tanto, no que concernem as despesas da CESEF, serão mantidos os mesmos valores para a rubrica despesas de pessoal e as outras rubricas (transferências intergovernamentais, transferências a assistência e previdência, Subsídios e demais despesas) serão agrupadas como demais despesas. Já para o caso da CCONT/GEINC, serão consideradas como despesa de pessoal as aplicações diretas contidas na conta Despesa de Pessoal e Encargos Sociais. O restante das contas (exceto as despesas financeiras) será compilado como demais despesas. Sendo assim, pode-se fazer uma apresentação destas adaptações como segue:

Estrutura STN/CESEF

Despesa de Pessoal
Despesa de Pessoal (D)
Demais Despesas
Transferências Intergovernamentais (E); Transferências de Assistência e Previdência (F); Subsídios (G); Demais Despesas (H).

Estrutura STN/CCONT/GEINC

Despesa de Pessoal
<i>Despesa Pessoal e Encargos Sociais:</i> Aplicações Diretas (Aposentadorias e Reformas; Pensões; Contrato por Tempo Determinado; Ativos; Pessoal Civil e Militar; Obrigações Patronais; Contratos de Terceirização; Sentenças Judiciais; Despesas de Exercícios Anteriores; Outras Despesas de Pessoal).
Demais Despesas

Despesa Pessoal e Encargos Sociais:

Transferências, Transferências à União, Transferências a Estados e Distrito Federal, Transferências a Municípios, Transferências a Consórcios Públicos, Transferências ao Exterior.

Transferências Correntes

Transferências a Pessoas; Contribuição para Formação do PASEP; Demais Transferências Correntes.

Outras Despesas Correntes:

Outras Despesas Correntes; Transferências à União; Transferências a Estados e Distrito Federal, Transferências a Municípios, Transferências a Instituições sem fins Lucrativos; Transferências a Instituições com Fins Lucrativos; Transferências a Instituições Multigovernamentais Nacionais; Transferências a Consórcios Públicos, Transferências ao Exterior; Outras Transferências; Aplicações Diretas (Aposentadorias e Reformas; Pensões; Benefícios Previdenciários; Material de Consumo; Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física e Jurídica –; Indenizações e restituições; Demais Despesas).

Investimentos:

Investimentos; Transferências à União; transferências a Estados e ao Distrito Federal; Transferências a Municípios; Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos; Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos; Transferências a Instituições Multigovernamentais Nacionais; Transferências a Consórcios Públicos; Transferências ao Exterior; Aplicações Diretas (Material de Consumo; Obras e Instalações; Equipamentos e Material Permanente; Outros Investimentos).

Transferências de Capital:

Transferências de Capital; Outras Transferências de Capital

Feito isto, pode-se agora cotejar os resultados da CESEF com os da CCONT/GEINC, para tanto utilizamos as tabelas A.2 e A.3. Nestas tabelas foram utilizadas a seguinte sequência: para as receitas; receita total primária, receita tributária e demais receitas; para as despesas; despesa total primária, despesa de pessoal e demais despesas. Para cada um destes itens são apresentados os valores nominais (tanto da CESEF quanto da CCONT/GEINC) e as diferenças entre as contas conforme a fonte dos dados (CESEF e CCONT) sendo que em uma linha está a diferença em termos percentuais da conta da CESEF, ou seja, o valor nominal da CCONT menos o valor nominal da CESEF dividido pela CESEF, e na outra linha está a diferença em proporção do PIB, isto é, valor CCONT menos valor CESEF em razão do PIB do período.

Tabela A.2 - Resultado Primário dos Municípios (em R\$ Milhões)

Ano	2000	2001	2002	2003
Receita STN-CESEF	72.563,20	85.616,04	92.194,61	120.827,43
Receita STN-CCONT/GEINC	67.787,81	71.458,51	85.682,53	110.934,96
Diferença em variação^{1/} %	(6,58)	(16,54)	(7,06)	(8,19)
Diferença em %PIB^{1/}	(0,40)	(1,09)	(0,44)	(0,58)
Rec. Tributária STN-CESEF	15.674,50	20.617,24	25.580,75	31.855,61
Rec. Tributária STN-CCONT/GEINC	14.810,56	14.539,23	21.021,78	26.900,51
Diferença em variação^{1/} %	(5,51)	(29,48)	(17,82)	(15,55)
Diferença em %PIB^{1/}	(0,07)	(0,47)	(0,31)	(0,29)
Demais Receita STN-CESEF	56.888,71	64.998,80	66.613,86	88.971,83
Demais Receita STN-CCONT/GEINC	52.977,25	56.919,28	64.660,74	84.034,44
Diferença em variação^{1/} %	(6,88)	(12,43)	(2,93)	(5,55)
Diferença em %PIB^{1/}	(0,33)	(0,62)	(0,13)	(0,29)
Despesa Total STN-CESEF	70.172,45	80.802,26	98.589,22	121.155,87
Despesa Total STN-CCONT/GEINC	63.573,60	65.847,84	79.843,83	108.210,80
Diferença em variação^{1/} %	(9,40)	(18,51)	(19,01)	(10,68)
Diferença em %PIB^{1/}	(0,56)	(1,15)	(1,27)	(0,76)
Despesa de Pessoal STN-CESEF	29.870,23	43.549,71	49.629,50	58.123,41
Despesa de Pessoal STN-CCONT/GEINC	50.226,08	50.386,29	36.103,56	50.277,77
Diferença em variação^{1/} %	68,15	15,70	(27,25)	(13,50)
Diferença em %PIB^{1/}	1,73	0,53	(0,92)	(0,46)
Demais despesas STN-CESEF	40.302,22	37.252,56	48.959,72	63.032,46
Demais despesas STN-CCONT/GEINC	13.347,53	15.461,56	43.740,27	57.933,03
Diferença em variação^{1/} %	(66,88)	(58,50)	(10,66)	(8,09)
Diferença em %PIB^{1/}	(2,29)	(1,67)	(0,35)	(0,30)

Fonte: STN. Elaboração Própria.

1/ Base: CESEF.

Tabela A.3 - Resultado Primário dos Municípios (em R\$ Milhões)

Ano	2004	2005	2006	2007
Receita STN-CESEF	138.236,82	158.959,84	179.068,19	202.524,43
Receita STN-CCONT/GEINC	117.147,33	121.926,52	149.213,05	188.612,05
Diferença em variação^{1/} %	(15,26)	(23,30)	(16,67)	(6,87)
Diferença em %PIB^{1/}	(1,09)	(1,72)	(1,26)	(0,54)
Rec. Tributária STN-CESEF	37.496,51	41.981,78	47.524,79	47.524,76
Rec. Tributária STN-CCONT/GEINC	30.058,65	29.496,25	36.603,09	45.107,58
Diferença em variação^{1/} %	(19,84)	(29,74)	(22,98)	(5,09)
Diferença em %PIB^{1/}	(0,38)	(0,58)	(0,46)	(0,09)
Demais Receita STN-CESEF	100.740,31	116.978,06	131.543,40	154.999,67
Demais Receita STN-CCONT/GEINC	87.088,68	92.430,27	112.609,95	143.504,47
Diferença em variação^{1/} %	(13,55)	(20,98)	(14,39)	(7,42)
Diferença em %PIB^{1/}	(0,70)	(1,14)	(0,80)	(0,44)
Despesa Total STN-CESEF	135.344,01	151.928,27	174.075,37	199.725,56
Despesa Total STN-CCONT/GEINC	111.914,70	112.176,59	141.449,62	181.997,17
Diferença em variação^{1/} %	(17,31)	(26,16)	(18,74)	(8,88)
Diferença em %PIB^{1/}	(1,21)	(1,85)	(1,38)	(0,68)
Despesa de Pessoal STN-CESEF	64.247,80	74.069,82	82.641,71	92.643,72
Despesa de Pessoal STN-CCONT/GEINC	51.122,80	51.869,07	62.119,13	75.727,51
Diferença em variação^{1/} %	(20,43)	(29,97)	(24,83)	(18,26)
Diferença em %PIB^{1/}	(0,68)	(1,03)	(0,87)	(0,65)
Demais despesas STN-CESEF	71.096,21	77.858,45	91.433,67	107.081,84
Demais despesas STN-CCONT/GEINC	60.791,89	60.307,53	79.330,48	106.269,66
Diferença em variação^{1/} %	(14,49)	(22,54)	(13,24)	(0,76)
Diferença em %PIB^{1/}	(0,53)	(0,82)	(0,51)	(0,03)

Fonte: STN. Elaboração Própria.

1/ Base: CESEF.

Percebe-se nas duas tabelas que os valores apresentados pelo mesmo órgão (STN), mas de coordenadorias diferentes, divulgam resultados com valores significativamente diferentes. Se repararmos apenas as receitas e despesas totais será visto que entre as fontes a diferença chega a atingir mais de 23%, no caso das receitas (ano de 2005), e mais de 26%, no caso das despesas (também para o ano de 2005). Entretanto, esta diferença é pouco representativa se comparada em termos de proporção do PIB, chegando, por exemplo, a ser 0,56% e 0,40% (ano de 2000) para as despesas totais e receitas totais, respectivamente. Isso nos dá a possibilidade de, caso necessário, analisar as contas de forma mais desagregadas a partir dos dados da CCONT, contudo, apenas em termos de tendências e não extrapolando os resultados demonstrados pela CESEF. Esta característica (diferença entre os valores divulgados por estas coordenadorias) também estará presente nos dois outros níveis do governo, porém, como será visto adiante, com valores menos significativos.

1.2 Dados Estaduais

Para o caso dos Estados e Distrito Federal a nossa apresentação começará com a comparação entre os dados da CESEF e os dados da COREM, visto que, para este nível da federação, a COREM se enquadra nos três fatores necessários para a comparação (abrangência periódica, estrutura das contas e base de apuração), e, em seguida, o cotejamento será feito entre a CESEF e CCONT.

Na primeira comparação (CESEF e COREM), o período de compatibilização será para todos os anos em que a CESEF divulga seus dados, isto é, 1998 a 2007. No que se refere à base apuração, o universo de abrangência é total para as duas fontes (26 estados mais o Distrito Federal), o que nos permite, diferente dos municípios, fazer uma comparação entre elas.

O problema maior está com a estrutura fornecida pela COREM. A tabela para valores consolidados (CESEF) é muito mais compacta que a tabela dos valores não consolidados (COREM). Dessa forma, é preciso, da mesma forma que foi feito para o caso dos municípios, fazer uma adaptação para que os dados divulgados pela segunda tabela possam ser cotejados com a primeira. A estrutura da CESEF para os Estados é a mesma apresentada para os municípios, isto é:

Estrutura da STN/CESEF

<p>I. Receita Total (A + B + C) Receita Tributária (A) Receita Previdenciária (B) Demais Receitas (C)</p> <p>II. Despesa Total (D + E + F + G + H) Pessoal (D) Transferências Intergovernamentais (E) Transferências de Assistência e Previdência (F) Subsídios (G) Demais Despesas (H)</p> <p>Superávit Primário (I – II)</p>

Dessa forma, é preciso adaptar a estrutura dos dados disponibilizados pelo COREM a estrutura utilizada pela CESEF. Para isto, entretanto, a tarefa não é fácil, pois a própria estrutura da COREM sofreu algumas mudanças significativas até o ano de 2002. Isto nos

obrigou a fazer uma adaptação capaz de contemplar todas as estruturas que mudaram em uma só, para depois sim organizar uma estrutura compatível com a estrutura da CESEF. Essa mudança estrutural na divulgação dos resultados dos Estados e municípios leva, inclusive, a algumas interpretações erradas a respeito das contas do estado por alguns economistas.

Então, o primeiro passo é tentar definir uma estrutura homogênea das contas dos Estados e para isto será necessário apresentar as receitas e despesas separadamente. Vejamos primeiro as receitas. Para compatibilizar as receitas serão apresentadas, primeiro, as suas estruturas originais para dois grandes períodos específicos, a saber: de 1998 a 2000, onde se tem uma estrutura de contas mais sintetizada, e de 2001 a 2007, onde esta estrutura sofre uma mudança incluindo mais informações das contas públicas. Essas duas estruturas podem ser apresentadas de forma generalizadas da seguinte maneira¹⁴⁸:

Estrutura STN/COREM: 1998 a 2000

Receita Total (A+B)
Receita Corrente (A)
 Receita Tributária (A.1)
 Transferências Correntes (A.2)
 Demais Receitas Correntes (A.3)
Receita de Capital (B)
 Operação de Crédito (A.1)
 Alienação de Bens (A.2)
 Transferência de Capital (A.3)
 Outras (A.4)

Estrutura STN/COREM: 2001 a 2007

Receita Total (A + B – C)
Receita Corrente (A)
 Receita Tributária (A.1)
 Receita de Contribuições (A.2)
 Receita Patrimonial (A.3)
 Receita Agropecuária (A.4)
 Receita Industrial (A.5)
 Receita de Serviços (A.6)
 Transferências Correntes (A.7)
 Demais Receitas Correntes (A.8)
Receita de Capital (B)
 Operação de Crédito (A.1)
 Alienação de Bens (A.2)
 Transferência de Capital (A.3)
 Outras (A.4)
Deduções da Receita Corrente (C)

A necessidade de compatibilizar nos leva a fazer do maior para o menor, ou seja, não é possível transformar a estrutura das contas para o período de 1998 a 2000 para a estrutura das contas para o período de 2001 a 2007, visto que, os dados não estão disponíveis, entretanto, o contrário pode ser feito. Dessa maneira, vamos proceder da seguinte forma:

- a) Receita de capital – a estrutura é a mesma e não há necessidade de compatibilização.

¹⁴⁸ Todas essas contas ainda são divididas em subcontas que poderão ser utilizadas ao longo do trabalho no processo de compatibilização das contas.

- b) Receita corrente – duas contas têm a mesma nomenclatura: receita tributária e transferências correntes e os seus dados apresentam tendências em seus valores consistentes com os períodos anteriores.
- c) Outras receitas correntes da estrutura de 2001 a 2007 serão compatibilizadas com a rubrica demais receitas correntes, isto é:

$$\text{Demais Receitas Correntes} = \begin{array}{l} \text{Receita de Contribuições} \\ \text{Receita Patrimonial} \\ \text{Receita Agropecuária} \\ \text{Receita Industrial} \\ \text{Receita de Serviços} \\ \text{Demais Receitas Correntes} \end{array}$$

Para as contas das despesas o processo de compatibilização é muito mais complicado, visto que, existem mudanças já a partir de 2000 com uma estrutura diferente também em 2001 e outra em 2002. Sendo assim, é preciso compatibilizar por etapas, vejamos primeiro de 1998 e 1999 para a estrutura de 2000. As estruturas são apresentadas da seguinte forma:

Estrutura STN/COREM: 1998 e 1999

<p>Despesa Total (A+B) Despesa Corrente (A) Despesa de Custeio (A.1) Pessoal e Encargos (A.1.1) Outros Custeios (A.1.2) Transferências Correntes (A.2) Transf. aos Municípios (A.2.1) Transf. Intragovernamentais (A.2.2) Juros e Encargos (A.2.3) Outros (A.2.4)</p> <p>Despesa de Capital (B) Investimento e Inversões (A.1) Transferência de Capital (A.2) Amortizações (A.3) Outras (A.4)</p>

Estrutura STN/COREM: 2000

<p>Despesa Total (A+B) Despesa Corrente (A) Despesa de Custeio (A.1) Pessoal Ativos (A.1.1) Encargos (A.1.2) Outros Custeios (A.1.3) Transferências Correntes (A.2) Transf. aos Municípios (A.2.1) Transf. Intragovernamentais (A.2.2) Inativos (A.2.3) Pensionistas (A.2.4) Juros e Encargos (A.2.5) Outros (A.2.6)</p> <p>Despesa de Capital (B) Investimento (A.1) Inversões (A.2) Transferência de Capital (A.3) Amortizações (A.4) Outras (A.5)</p>
--

Neste primeiro processo e em todos os outros, as mudanças ocorrem apenas nas despesas correntes. Dessa forma, nas próximas compatibilizações serão incluídas apenas as contas relacionadas às despesas correntes. A única mudança para a despesa é a divulgação em separado das contas investimento e inversões financeiras. Isto é muito importante, pois facilita a análise do investimento público.

No que se referem às despesas correntes para as duas estruturas assinaladas anteriormente, vamos compatibilizar a estrutura do ano de 2000 em função da estrutura de 1998/1999, para tanto, é preciso colocar a despesa pessoal de ativos e inativos em uma mesma conta. Além disso, incluir também os encargos concernentes as despesas com pessoal na mesma conta. Com isso, as despesas com pessoal e encargos serão compostas pelas despesas de pessoal ativo e encargos mais as transferências correntes para inativos e pensionistas, ou seja:

$$\text{Pessoal e Encargos (1998/1999)} = \begin{array}{l} \text{Pessoal Ativos (A.1.1)} \\ \text{Encargos (A.1.2)} \\ \text{Inativos (A.2.3)} \\ \text{Pensionistas (A.2.4)} \end{array}$$

Dessa forma, o total das transferências correntes será reduzido das transferências de inativos e pensionistas. Ademais, vamos considerar uma rubrica específica somente para Juros e Encargos da dívida, visto que, isto facilitará para a comparação com os dados fornecidos pela CESEF/STN. Destarte, é necessário excluir também este valor do total das transferências e abrir uma rubrica nas despesas correntes referentes a juros e encargos da dívida¹⁴⁹. Agora vamos fazer a compatibilização com a estrutura da tabela divulgada para o ano de 2001. A seguir tem-se a tabela apenas para a despesa corrente.

Estrutura STN/COREM: 2001

Despesa Corrente (A)

- Despesa de Custeio (A.1)
 - Despesa de Pessoal^{1/} (A.1.1)
 - Serviços de Terceiros/Encargos (A.1.2)
 - Outros Custeios (A.1.3)
- Transferências Correntes (A.2)
 - Transf. a Pessoas^{2/} (A.2.1)
 - Contribuição para a Formação do PASEP (A.2.2)
 - Juros e Encargos (A.2.3)
 - Demais Transferências Correntes (A.2.6)

¹⁴⁹ Isto também será feito na estrutura da tabela do período 1998/1999.

Outras Despesas Correntes (A.3)

1/ Inclui: Ativos, Obrigações Patronais e Demais Despesas de Pessoal

2/ Inclui: Inativos, Pensionistas, Salário Família e Outras Transferências a Pessoas.

Nesta nova estrutura, as transferências de inativos e pensionistas foram contabilizadas na conta transferências a pessoas que inclui ainda o salário família. Além disso, as transferências correntes contabilizam a contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), que está ligado diretamente com as obrigações do Estado com seus servidores, logo, vinculado as contas de despesa de pessoal. Sendo assim, a rubrica Pessoal e Encargos da estrutura 1998/1999 contemplam as despesas de pessoal, transferências a pessoas e contribuições para a formação do PASEP. As transferências correntes, por sua vez, serão contabilizadas excluindo-se as transferências as pessoas, as contribuições e os juros e encargos.

As outras diferenças em relação à estrutura de 1999 são: a inclusão nas despesas de custeio da rubrica serviços de terceiros/encargos e a rubrica outras despesas correntes. Essas duas rubricas serão contabilizadas como outros custeios. Dessa forma, a adaptação da estrutura do ano de 2001 em relação ao ano de 1998/1999 pode ser resumida como segue:

	Despesa de Pessoal (A.1.1)
Pessoal e Encargos (1998/1999) =	Transf. a Pessoas (A.2.1)
	Contribuição para a Formação do PASEP (A.2.2)

	Serviços de Terceiros/Encargos (A.1.2)
Outros Custeios (1998/1999) =	Outros Custeios (A.1.3)
	Outras Despesas Correntes (A.3)

Transferências Correntes¹⁵⁰ (1998/1999) = Demais Transferências Correntes (A.2.6)

A próxima estrutura, que se inicia em 2002, passa, desde então, a apresentar uma estrutura mais homogênea para os demais anos (2003 a 2007), com modificações apenas pontuais. Entretanto, o universo de rubricas considerado nesta nova estrutura aumenta

¹⁵⁰ Lembrando que vamos considerar uma rubrica específica para Juros e Encargos da dívida.

significativamente. Só para termos uma ideia, a quantidade de rubricas das despesas para o ano de 2002 foi de 126 contra um total de 27 rubricas para o ano de 2001. As principais contas dessa nova estrutura são apresentadas no quadro a seguir,

Estrutura STN/COREM: 2002

<p>Despesa Total (A+B) Despesa Corrente (A) Pessoal e Encargos Sociais (A.1) Juros e Encargos da Dívida (A.2) Outras Despesas Correntes (A.3)</p> <p>Despesa de Capital (B) Investimento (A.1) Inversões (A.2) Amortizações da Dívida (A.3)</p>

Percebe-se que houve uma mudança na forma de apresentação muito mais significativa nesta nova estrutura do que nas anteriores, tanto nas despesas correntes quanto nas despesas de capital. Neste sentido, é preciso abrir mais as contas em que serão feitas as compatibilizações, visto que, para isto, será necessário utilizar várias subcontas para se chegar à estrutura compatível com os anos de 1998/1999; serão consideradas, primeiro, as despesas correntes e, neste caso, as contas Pessoal e Encargos Sociais e a conta Outras Despesas Correntes.

Pessoal e Encargos Sociais	Transferências a Estados e ao Distrito Federal; Transferências ao Exterior; Aposentadorias e Reformas; Pensões; Contrato por Tempo Determinado; Contribuições a Entidades Fechadas de Previdência; Salário-Família; Vencimentos e Vantagens Fixas (Pessoal Civil e Militar); Obrigações Patronais; Outras Despesas Variáveis (Pessoal Civil e Militar); Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização; Depósito Compulsório; Sentenças Judiciais; Despesas de Exercícios Anteriores; Indenizações Restituições Trabalhistas; Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado.
Outras Despesas Correntes	Transferências à União; transferências a Estados e ao Distrito Federal; Transferências a Municípios; Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos; Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos; Transferências a Instituições Multigovernamentais Nacionais; Transferências ao Exterior; Aposentadorias e

	Reformas; Pensões; Contratação por Tempo Determinado; Outros Benefícios Previdenciários; Benefício Mensal ao Deficiente e ao Idoso; Outros Benefícios Assistenciais; Salário Família; Outros Benefícios de Natureza Social; Diárias (Civil e Militar); Auxílio financeiro a Estudantes; Auxílio Fardamento; Auxílio financeiro a Pesquisadores; Obrigações Decorrentes de Política Monetária; Encargos pela Honra de Avais, Garantias, Seguros e Similares; Remuneração de cotas de Fundos Autárquicos; Material de Consumo; Material de Distribuição Gratuita; Passagens e Despesas com Locomoção; Serviços de Consultoria; Outros Serviços de Terceiros (Pessoa Física); Locação de Mão-de-obra; Arrendamento Mercantil; Outros Serviços de Terceiros (Pessoa Jurídica); Equalização de Preços e Taxas; Auxílio-Alimentação; Obrigações Tributárias e Contributivas; Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas; Auxílio-Transporte; Depósitos Compulsórios; Sentenças Judiciais; Despesas de Exercícios Anteriores; Indenizações e Restituições; Indenização pela Execução de Trabalhos de Campo.
--	---

Com este quadro vê-se que há uma mistura de despesas de pessoal e encargos, transferências correntes e outras despesas de custeio. A única rubrica que nós podemos assumir por igualdade é a de Juros e Encargos da Dívida, que agora é apresentado diretamente e não mais como uma subconta das transferências correntes. No restante, várias adaptações serão feitas, para tanto utilizaremos o seguinte critério:

- Gastos relacionados a pagamento de pessoas, inclusive transferências e encargos sociais, serão contabilizados como Despesa de Pessoal e Encargos Sociais.
- Gastos com transferências que não estão relacionados com o pagamento de pessoal serão contabilizados como transferências. Neste caso vamos separar em transferências intergovernamentais e outras transferências.
- Por fim, serão considerados como despesas de Outros Custeios todos os gastos relacionados com a manutenção dos serviços prestados pelo Estado.

Dessa forma, a necessidade de compatibilização requer uma complexidade muito maior, vejamos como fica cada uma das contas de despesa corrente.

Despesa de Pessoal e Encargos Sociais (1998/1999)
--

Despesas Correntes (2002):

Aposentadorias e Reformas; Pensões; Contrato por Tempo Determinado; Contribuições a Entidades Fechadas de Previdência; Salário-Família; Vencimentos e Vantagens Fixas

(Pessoal Civil e Militar); Obrigações Patronais; Outras Despesas Variáveis (Pessoal Civil e Militar); Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização; Depósito Compulsório; Sentenças Judiciais; Despesas de Exercícios Anteriores; Indenizações Restituições Trabalhistas; Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado.

Outras Despesas Correntes (2002):

Aposentadorias e Reformas; Pensões; Contratação por Tempo Determinado; Outros Benefícios Previdenciários; Benefício Mensal ao Deficiente e ao Idoso; Outros Benefícios Assistenciais; Salário Família; Outros Benefícios de Natureza Social; Diárias (Civil e Militar); Auxílio financeiro a Estudantes; Auxílio Fardamento; Auxílio financeiro a Pesquisadores; Auxílio-Alimentação; Obrigações Tributárias e Contributivas; Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas; Auxílio-Transporte; Indenização pela Execução de Trabalhos de Campo.

Outros Custeios (1998/1999)

Outras Despesas Correntes (2002):

Obrigações Decorrentes de Política Monetária; Encargos pela Honra de Avais, Garantias, Seguros e Similares; Remuneração de cotas de Fundos Autárquicos; Material de Consumo; Material de Distribuição Gratuita; Passagens e Despesas com Locomoção; Serviços de Consultoria; Outros Serviços de Terceiros (Pessoa Física); Locação de Mão-de-Obra; Arrendamento Mercantil; Outros Serviços de Terceiros (Pessoa Jurídica); Equalização de Preços e Taxas; Depósitos Compulsórios; Sentenças Judiciais; Despesas de Exercícios Anteriores; Indenizações e Restituições

Transferências Correntes (1998/1999)

Despesas Correntes (2002):

Transferências a Estados e ao Distrito Federal; Transferências ao Exterior.

Outras Despesas Correntes (2002):

Transferências à União; transferências a Estados e ao Distrito Federal; Transferências a Municípios; Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos; Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos; Transferências a Instituições Multigovernamentais Nacionais; Transferências ao Exterior.

No que se referem às despesas de capital, foram excluídas as contas Transferência de Capital e Outra. Entretanto, nas contas de investimento e Inversões foram consideradas as transferências realizadas para outros níveis de governo e para instituições privadas. Sendo assim, estas transferências serão consideradas na rubrica Transferências de Capital da estrutura 1998/1999, logo

Transferência de Capital (1998/1999)

Investimento (2002):

Transferências à União; Transferências a Estados e ao Distrito Federal; Transferências a Municípios; Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos; Transferências ao Exterior.

Inversões Financeiras (2002):

Transferências a Estados e ao Distrito Federal; Transferências a Municípios; Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos; Transferências ao Exterior.

Feita a compatibilização da conta fornecida pelo COREM para os vários anos que os valores são divulgados e que pode ser comparado com os valores divulgados de forma consolidada pela própria secretaria, precisamos agora compatibilizar esta estrutura (a da COREM/STN) com a estrutura disponibilizada pela CESEF/STN. Para isto é necessário considerar a estrutura da COREM 1998/1999 com suas alterações e compará-la com a estrutura CESEF, que apresentamos anteriormente e agora se repete.

Estrutura STN/COREM: 1998 a 2000

Receita Total (A+B)
Receita Corrente (A)
 Receita Tributária (A.1)
 Transferências Correntes (A.2)
 Demais Receitas Correntes (A.3)
Receita de Capital (B)
 Operação de Crédito (A.1)
 Alienação de Bens (A.2)
 Transferência de Capital (A.3)
 Outras (A.4)
Despesa Total (A+B)
Despesa Corrente (A)
 Despesa de Pessoal (A.1)
 Outros Custeios (A.2)
 Juros e Encargos (A.3)
 Transferências Correntes (A.4)
 Transf. aos Municípios (A.4.1)
 Outras Transf. (A.4.2)
Despesa de Capital (B)
 Investimento (B.1)
 Inversões Financeiras (B.2)
 Amortizações (B.3)
 Transferência de Capital (B.4)
 Transf. Intergovernamentais.
 Outras Transferências.

Estrutura STN/CESEF

I. Receita Total (A + B + C)
 Receita Tributária (A)
 Receita Previdenciária (B)
 Demais Receitas (C)
II. Despesa Total (D + E + F + G + H)
 Pessoal (D)
 Transf. Intergovernamentais (E)
 Transf. de Assistência e Previdência (F)
 Subsídios (G)
 Demais Despesas (H)
Superávit Primário (I – II)

Para fazer esta compatibilização é preciso primeiro fazer uma observação. Os valores divulgados pela CESEF estão, como mencionado anteriormente, direcionados para obter o

resultado primário dos estados e do Distrito Federal, ao passo que, os valores divulgados pela COREM estão direcionados para obter o resultado orçamentário. Dessa forma, então, será preciso adaptar a primeira estrutura (COREM) ao formato conceitual da segunda (CESEF), ou seja, considerar receitas e despesas em seus valores primários.

A receita total da CESEF é composta por receitas tributária, previdenciária e as demais receitas. Por outro lado, as receitas da COREM incluem as receitas tributárias, transferências correntes, demais receitas correntes, transferência de capital e outras receitas de capital. Para haver uma compatibilização vamos resumir todas as receitas em apenas dois grupos: receita tributária e demais receitas. Para o caso do COREM vamos incluir em demais receitas as transferências correntes, demais receitas correntes, transferências de capital e outras despesas de capital. Já para a CESEF as receitas tributárias serão as mesmas, ao passo que, demais receitas serão compostas por receitas previdenciárias e demais receitas.

As despesas primárias, por outra via, serão divididas em três tipos de contas: despesa de pessoal, transferências correntes e demais despesas. Nas demais despesas serão incluídas, para o caso do COREM, outras despesas de custeios, investimentos e despesas de transferência de capital. Para a CESEF as demais despesas continuam as mesmas, a mudança ocorre nas transferências correntes que será composta das transferências intergovernamentais, transferências de assistência e previdência e subsídios.

Agora podem-se resumir todas essas adaptações conforme o quadro a seguir:

Estrutura Geral: COREM

<p>Receita Primária (A+B) Receita Tributária (A) Demais Receitas (B) Transferências Correntes (B.1) Outras Receitas Correntes (B.2) Transferência de Capital (B.3) Outras Receitas de Capital (B.4)</p> <p>Despesa Primária (C+D+E) Despesa de Pessoal (C) Transferências Correntes (D)</p> <p>Demais Despesas (E) Outros Custeios (E.1)</p>
--

Estrutura Geral: CESEF

<p>Receita Primária (A + B) Receita Tributária (A) Demais Receitas (B) Receita Previdenciária (B.1) Demais Receitas (B.2)</p> <p>Despesa Primária (C + D + E) Despesa Pessoal (C) Transferências Correntes (D) Transf. Intergovernamentais (D.1) Transf. Assistência e Previdência (D.2) Subsídios (D.3)</p> <p>Demais Despesas (E)</p>

Investimentos (E.2) Transferência de Capital (B.4)	
---	--

Com isso, podemos comparar os valores das duas fontes fornecidas pela STN, conforme tabelas A.4 e A.5. A sequência de comparação será a mesma apresentada para os municípios sendo que agora as transferências correntes são apresentadas separadamente. Dessa forma, apresentamos os valores nominais da STN/CESEF e da STN/COREM da receita total primária, da receita tributária, da demais receitas, da despesa primária total, da despesa de pessoal, das transferências correntes e das demais despesas. Além disso, segue a elaboração da diferença comparativa em proporção dos dados da CESEF e a diferença dos valores nominais em proporção do PIB.

O resultado obtido nas comparações das duas coordenadorias da STN são menos discrepantes do que os resultados dos municípios. Como pode ser visto nas tabelas, a diferença da variação percentual entre os dois valores estão bastante próxima, menos de 6% tanto para as receitas quanto para as despesas. Sendo que, em sua maioria, esta diferença ficou em torno de 2%. Se compararmos a diferença em proporção do PIB, tem-se um resultado ainda mais significativo; o percentual de diferença é inferior a 1% em todos os anos cotejados. Isto nos dá uma segurança de utilizar qualquer uma das duas fontes. Dessa forma, para a necessidade de análise da política fiscal em termos agregados podemos considerar os valores divulgados pela CESEF/STN, visto que, os valores fornecidos por este órgão condicionam todo o resultado para a divulgação do resultado consolidado de todo o setor público. Para um estudo mais desagregado, incluindo avaliação de contas mais específicas, a utilização recomendada é a dos dados fornecidos pela COREM/STN. Entretanto, é importante ressaltar que estes valores foram obtidos com um processo de compatibilização que a STN não faz.

Tabela A.4 - Resultado Primário dos Estados (em R\$ Milhões)

Ano	1998	1999	2000	2001	2002
Receita STN-CESEF	111.551,51	119.562,26	142.319,11	162.326,45	189.304,48
Receita STN-COREM	106.870,71	118.553,63	140.860,85	154.800,83	178.694,87
Diferença em variação^{1/} %	(4,20)	(0,84)	(1,02)	(4,64)	(5,60)
Diferença em %PIB^{1/}	(0,48)	(0,09)	(0,12)	(0,58)	(0,72)
Receita Tributária STN-CESEF	68.302,78	74.526,02	91.114,09	103.634,86	120.381,41
Receita Tributária STN-COREM	65.479,04	72.279,85	87.314,93	101.836,77	117.674,22
Diferença em variação^{1/} %	(4,13)	(3,01)	(4,17)	(1,74)	(2,25)
Diferença em %PIB^{1/}	(0,29)	(0,21)	(0,32)	(0,14)	(0,18)
Demais Receita STN-CESEF	43.248,73	45.036,24	51.205,01	58.691,59	68.923,07
Demais Receita STN-COREM	41.391,67	46.273,78	53.545,92	52.964,06	61.020,65
Diferença em variação^{1/} %	(4,29)	2,75	4,57	(9,76)	(11,47)
Diferença em %PIB^{1/}	(0,19)	0,12	0,20	(0,44)	(0,53)
Despesa Total STN-CESEF	117.008,22	117.349,54	135.012,82	156.751,46	181.670,72
Despesa Total STN-COREM	119.050,22	119.888,23	131.758,78	153.009,92	173.947,99
Diferença em variação^{1/} %	1,75	2,16	(2,41)	(2,39)	(4,25)
Diferença em %PIB^{1/}	0,21	0,24	(0,28)	(0,29)	(0,52)
Despesa de Pessoal STN-CESEF	56.736,54	58.799,20	65.910,86	77.551,90	91.859,05
Despesa de Pessoal STN-COREM	54.373,19	61.503,09	67.865,58	76.531,82	94.265,94
Diferença em variação^{1/} %	(4,17)	4,60	2,97	(1,32)	2,62
Diferença em %PIB^{1/}	(0,24)	0,25	0,17	(0,08)	0,16
Transf. Correntes STN-CESEF	23.877,68	27.179,02	33.570,78	32.764,37	35.435,09
Transf. Correntes STN-COREM	27.046,16	28.531,29	29.348,68	37.435,59	34.459,71
Diferença em variação^{1/} %	13,27	4,98	(12,58)	14,26	(2,75)
Diferença em %PIB^{1/}	0,13	(0,14)	(0,08)	(0,57)	(0,62)
Demais despesas STN-CESEF	36.394,00	31.371,32	35.531,19	46.435,19	54.376,59
Demais despesas STN-COREM	37.630,87	29.853,85	34.544,51	39.042,51	45.222,34
Diferença em variação^{1/} %	3,40	(4,84)	(2,78)	(15,92)	(16,83)
Diferença em %PIB^{1/}	0,32	0,13	(0,36)	0,36	(0,07)

Fonte: STN. Elaboração Própria.

1/ Base: CESEF.

Tabela A.5 - Resultado Primário dos Estados (em R\$ Bilhões)

Ano	2003	2004	2005	2006	2007
Receita STN-CESEF	207.024,90	236.934,82	270.874,27	299.789,43	333.343,50
Receita STN-COREM	196.693,31	234.154,59	268.743,65	295.194,72	323.522,86
Diferença em variação^{1/} %	(4,99)	(1,17)	(0,79)	(1,53)	(2,95)
Diferença em %PIB^{1/}	(0,61)	(0,14)	(0,10)	(0,19)	(0,38)
Receita Tributária STN-CESEF	141.000,98	163.294,63	182.954,27	203.379,70	215.818,69
Receita Tributária STN-COREM	134.795,25	156.734,15	175.870,82	193.242,15	215.818,69
Diferença em variação^{1/} %	(4,40)	(4,02)	(3,87)	(4,98)	0,00
Diferença em %PIB^{1/}	(0,37)	(0,34)	(0,33)	(0,43)	0,00
Demais Receita STN-CESEF	66.023,92	73.640,19	87.920,01	96.409,73	117.524,81
Demais Receita STN-COREM	61.898,07	77.420,44	92.872,83	101.952,57	107.704,18
Diferença em variação^{1/} %	(6,25)	5,13	5,63	5,75	(8,36)
Diferença em %PIB^{1/}	(0,24)	0,19	0,23	0,23	(0,38)
Despesa Total STN-CESEF	189.086,62	215.482,82	246.985,98	280.569,70	310.284,16
Despesa Total STN-COREM	190.303,38	216.849,94	247.693,35	277.698,85	306.128,15
Diferença em variação^{1/} %	0,64	0,63	0,29	(1,02)	(1,34)
Diferença em %PIB^{1/}	0,07	0,07	0,03	(0,12)	(0,16)
Despesa de Pessoal STN-CESEF	100.553,34	108.823,15	122.404,95	139.559,89	158.241,00
Despesa de Pessoal STN-COREM	106.010,49	114.111,16	127.129,52	143.898,92	155.590,10
Diferença em variação^{1/} %	5,43	4,86	3,86	3,11	(1,68)
Diferença em %PIB^{1/}	0,32	0,27	0,22	0,18	(0,10)
Transf. Correntes STN-CESEF	38.605,21	41.766,99	47.367,88	54.104,20	56.402,91
Transf. Correntes STN-COREM	39.761,56	46.319,97	54.127,64	56.043,24	75.505,07
Diferença em variação^{1/} %	3,00	10,90	14,27	3,58	33,87
Diferença em %PIB^{1/}	(0,32)	(0,44)	(0,50)	(0,39)	(0,79)
Demais despesas STN-CESEF	49.928,06	64.892,68	77.213,15	86.905,61	95.640,25
Demais despesas STN-COREM	44.531,32	56.418,81	66.436,19	77.756,69	75.032,98
Diferença em variação^{1/} %	(10,81)	(13,06)	(13,96)	(10,53)	(21,55)
Diferença em %PIB^{1/}	0,07	0,23	0,31	0,08	0,74

Fonte: STN. Elaboração Própria.

1/ Base: Dados da CESEF.

A outra coordenadoria do STN que divulga dados dos Estados é a CCONT/GEINC. O processo de compatibilização das duas estruturas (CESEF e CCONT) será semelhante à apresentada para os municípios, visto que, as mudanças na estrutura da CCONT para os estados em comparação aos municípios são pontuais e nas subcontas. As contas principais continuam as mesmas. Dessa forma, pode-se ir direto para a análise dos resultados obtidos.

Tabela A.6 - Resultado Primário dos Estados (em R\$ Milhões)

Ano	2000	2001	2002	2003
Receita STN-CESEF	142.319,11	162.326,45	189.304,48	207.024,90
Receita STN-CCONT/GEINC	140.860,85	164.508,48	175.909,98	205.132,97
Diferença em variação^{1/} %	(1,02)	1,34	(7,08)	(0,91)
Diferença em %PIB^{1/}	(0,12)	0,17	(0,91)	(0,11)
Rec. Tributária STN-CESEF	95.537,07	110.604,84	128.017,29	149.646,93
Rec. Tributária STN-CCONT/GEINC	87.314,93	109.973,75	114.511,36	140.498,37
Diferença em variação^{1/} %	(8,61)	(0,57)	(10,55)	(6,11)
Diferença em %PIB^{1/}	(0,70)	(0,05)	(0,91)	(0,54)
Demais Receita STN-CESEF	46.782,04	51.721,61	61.287,20	57.377,98
Demais Receita STN-CCONT/GEINC	53.545,92	54.534,73	61.398,61	64.634,60
Diferença em variação^{1/} %	14,46	5,44	0,18	12,65
Diferença em %PIB^{1/}	0,57	0,22	0,01	0,43
Despesa Total STN-CESEF	135.012,82	156.751,46	181.670,72	189.086,62
Despesa Total STN-CCONT/GEINC	131.900,18	153.009,92	168.353,99	188.920,52
Diferença em variação^{1/} %	(2,31)	(2,39)	(7,33)	(0,09)
Diferença em %PIB^{1/}	(0,26)	(0,29)	(0,90)	(0,01)
Despesa de Pessoal STN-CESEF	65.910,86	77.551,90	91.859,05	100.553,34
Despesa de Pessoal STN-CCONT/GEINC	91.446,46	89.643,40	87.522,07	97.756,31
Diferença em variação^{1/} %	38,74	15,59	(4,72)	(2,78)
Diferença em %PIB^{1/}	2,16	0,93	(0,29)	(0,16)
Demais despesas STN-CESEF	69.101,97	79.199,56	89.811,68	88.533,28
Demais despesas STN-CCONT/GEINC	40.453,73	63.366,52	80.831,92	91.164,21
Diferença em variação^{1/} %	(41,46)	(19,99)	(10,00)	2,97
Diferença em %PIB^{1/}	(2,43)	(1,22)	(0,61)	0,15

Fonte: STN. Elaboração Própria.

1/ Base: CESEF.

Como pode ser visto nas tabelas A.6 e A.7, os dados das receitas e despesas totais apresentaram discrepâncias, porém de valores muito baixo, inferiores a 0,2% do PIB em todos os anos (com exceção de 2002 que obteve diferença de 0,91 % do PIB) para a conta receitas (com valores inferiores a 0,10% do PIB em 2004, 2005 e 2006) e inferiores a 0,3% do PIB (com exceção também para 2002 com diferença de 0,90% do PIB) para as contas despesas. Sendo que os anos de 2003, 2004 e 2005 a diferença foi inferior a 0,10% do PIB. As discrepâncias maiores aparecem nas contas somatórias desses totais, o que entretanto, não atrapalha o objetivo de utilizar os dados da CESEF como principal fonte de referência e, caso necessário, a fonte da CCONT para o estudo de determinadas contas específicas. Será feito a seguir o mesmo processo comparativo para as fontes de dados do governo federal fornecidos pela STN.

Tabela A.7 - Resultado Primário dos Estados (em R\$ Milhões)

Ano	2004	2005	2006	2007
Receita STN-CESEF	236.934,82	270.874,27	299.789,43	333.343,50
Receita STN-CCONT/GEINC	235.795,11	270.943,71	298.654,10	329.110,08
Diferença em variação^{1/} %	(0,48)	0,03	(0,38)	(1,27)
Diferença em %PIB^{1/}	(0,06)	0,00	(0,05)	(0,16)
Rec. Tributária STN-CESEF	174.143,10	195.107,51	216.311,87	232.834,66
Rec. Tributária STN-CCONT/GEINC	162.023,96	181.368,06	198.966,26	219.989,09
Diferença em variação^{1/} %	(6,96)	(7,04)	(8,02)	(5,52)
Diferença em %PIB^{1/}	(0,62)	(0,64)	(0,73)	(0,49)
Demais Receita STN-CESEF	62.791,72	75.766,76	83.477,56	100.508,83
Demais Receita STN-CCONT/GEINC	73.771,14	89.575,65	99.687,84	109.120,99
Diferença em variação^{1/} %	17,49	18,23	19,42	8,57
Diferença em %PIB^{1/}	0,57	0,64	0,68	0,33
Despesa Total STN-CESEF	215.482,82	246.985,98	280.569,70	310.284,16
Despesa Total STN-CCONT/GEINC	215.060,84	245.148,52	274.293,47	302.628,70
Diferença em variação^{1/} %	(0,20)	(0,74)	(2,24)	(2,47)
Diferença em %PIB^{1/}	(0,02)	(0,09)	(0,26)	(0,29)
Despesa de Pessoal STN-CESEF	108.823,15	122.404,95	139.559,89	158.241,00
Despesa de Pessoal STN-CCONT/GEINC	107.679,50	112.966,64	124.392,93	140.823,41
Diferença em variação^{1/} %	(1,05)	(7,71)	(10,87)	(11,01)
Diferença em %PIB^{1/}	(0,06)	(0,44)	(0,64)	(0,67)
Demais despesas STN-CESEF	106.659,67	124.581,03	141.009,81	152.043,16
Demais despesas STN-CCONT/GEINC	107.381,35	132.181,88	149.900,54	161.805,30
Diferença em variação^{1/} %	0,68	6,10	6,31	6,42
Diferença em %PIB^{1/}	0,04	0,35	0,38	0,38

Fonte: STN. Elaboração Própria.

1/ Base: CESEF.

1.3 Governo Federal

Os dados fornecidos para o governo federal, da mesma forma que acontece com os gastos dos Estados e Municípios, também apresentam tabelas diferentes para a mesma fonte de informação, ou seja, a STN disponibiliza mais de uma fonte de informações de dados para a mesma entidade da federação. Sendo assim, é preciso também fazer um cotejamento entre estas informações para nos dar um suporte maior em termos de abrangência temporal e de abrangência de desagregamento das contas. Neste sentido, temos o valor fornecido de forma consolidada para o período compreendido entre 1998 a 2007 pela STN/CESEF, a qual é, como dito anteriormente, a principal fonte de referência comparativa, visto que, é a mesma tabela e estrutura desenvolvida para Estados e municípios. Além disso, tem-se os valores disponibilizados na tabela em que o a STN divulga o resultado primário fiscal do governo

central para os anos de 1998 a 2008 e os dados divulgados pela Gerência de Informações Contábeis (GEING) da Coordenação-Geral de Contabilidade (CCONT) da STN.

A primeira forma de divulgação dos resultados (STN-CESEF) é a mesma apresentada para o estado e, por isso, só será comentada nos momentos de comparação com as segunda e terceira formas. Dessa forma, nos concentraremos por enquanto apenas na estrutura de divulgação dos resultados primário da STN¹⁵¹. Essa estrutura, da mesma forma que a estrutura da STN/CESEF, divulga os seus valores objetivando o resultado primário do governo central, entretanto, esses valores são compatibilizados com os valores da Necessidade de Financiamento do Governo Central abaixo da linha divulgado pelo Banco Central.

Sendo assim, além das contas tradicionais é incluso ainda a conta discrepância estatística para adaptação do resultado acima da linha com o resultado abaixo da linha. Destarte, a conta receita total do resultado primário do governo central é dividida em receitas do Tesouro Nacional, da Previdência Social e do Banco Central. As receitas do Tesouro Nacional são compostas pela receita bruta (impostos, contribuições e demais receitas) menos as restituições e incentivos fiscais. As receitas da previdência social são divididas em Urbano e Rural. As receitas (e também as despesas) do Banco Central não são consideradas no cálculo da STN/CESEF e, por isso, excluiremos da contabilização. Com essas rubricas e fazendo algumas pequenas alterações conseguimos obter uma estrutura para as receitas capaz de possibilitar a comparação com a estrutura da STN/CESEF. Dessa forma, tem-se:

Estrutura Geral: STN Primário

<p>Receita Primária (A+B) Receita Tributária (A) Impostos (A.1) Contribuições (A.2) (-) Restituições (A.3) (-) Incentivos Fiscais (A.4) Demais Receitas (B) Demais Receitas (B.1) Previdência Social (B.2)</p>

Estrutura Geral: CESEF

<p>Receita Primária (A + B) Receita Tributária (A) Demais Receitas (B) Receita Previdenciária (B.1) Demais Receitas (B.2)</p>
--

Na tabela da STN para o resultado primário do Governo Central é obtido, ainda, a receita líquida total, a qual é mensurada a partir da receita total (explicada acima) excluindo-se o

¹⁵¹ A tabela com a estrutura original e todos os valores está no anexo B.

total de transferências realizadas a estados e municípios (transferências intergovernamentais). Todavia, como visto no caso dos estados, a contabilização das transferências intergovernamentais na tabela da STN/CESEF é feita no item de despesas, logo, seguiremos aqui o mesmo procedimento.

Além disso, as despesas, por sua vez, são compostas pelas despesas com Pessoal e Encargos Sociais; Benefícios Previdenciários (urbano e rural); Custeio e Capital (Despesa do FAT¹⁵², Subsídios e Subvenções Econômicas, Benefícios Assistenciais, Outras despesas de Custeio e Capital¹⁵³); Transferências do Tesouro ao Banco Central e Despesas do Banco Central¹⁵⁴. Mais uma vez excluiremos o resultado do Banco Central, pois, não é contabilizado nos dados da STN/CESEF¹⁵⁵. Para chegar uma estrutura possível de compatibilização teremos, para o caso das despesas, de fazer alguns ajustes. A despesa de pessoal é a única que será considerada a mesma, já para as transferências correntes temos que incluir as transferências intergovernamentais (transferências a estados e municípios), as transferências a assistência e previdência (benefícios previdenciários) e os subsídios, que estão contabilizados na conta Custeio e Capital. Por fim, as demais despesas que serão iguais às despesas Custeio e Capital deduzindo os subsídios. Dessa forma, temos a seguinte estrutura para as despesas:

<p>Despesa Primária (C+D+E)</p> <p>Despesa de Pessoal (C)</p> <p>Transferências Correntes (D)</p> <p>Transf. Estados e Municípios (D.1)</p> <p>Benefícios Previdenciários (D.2)</p> <p>Subsídios e Subvenções (D.3)</p> <p>Demais Despesas (E)</p> <p>Custeio e Capital (E.1)</p> <p>(-) Subsídios e Subvenções (E.2)</p>	<p>Despesa Primária (C + D + E)</p> <p>Despesa Pessoal (C)</p> <p>Transferências Correntes (D)</p> <p>Transf. Intergovernamentais (D.1)</p> <p>Transf. Assistência e Previdência (D.2)</p> <p>Subsídios (D.3)</p> <p>Demais Despesas (E)</p>
---	--

Pode-se agora fazer a comparação entre os resultados fornecidos nas duas tabelas, para tanto utilizaremos o mesmo esquema feito na comparação para os Estados, qual seja: a diferença dos valores nominais em percentual do total do resultado da STN/CESEF (a base de

¹⁵² Fundo de Amparo ao Trabalhador.

¹⁵³ Nesta última incluem os investimentos, porém sem apresentar uma rubrica específica para esta conta.

¹⁵⁴ Além disso, nesta tabela ainda estão inclusas (a partir de 2008) as transferências feitas para o Fundo Soberano do Brasil (FSB) no Fundo Fiscal de Investimento e Estabilização (FFIE).

¹⁵⁵ Os gastos e receitas do Banco Central, além disso, afeta pouco o comportamento da demanda agregada e pode ser desconsiderado para o objetivo maior desta tese.

referência) e a diferença do valor nominal em porcentagem do PIB (também os dados da CESEF como a base de referência). Como pode ser visto nas tabelas A.8 e A.9, estes valores são os que mais se aproximam dos dados da conta da CESEF apresentado inclusive valores semelhantes para receita total e despesa total a partir de 2002. Dessa forma, esta tabela pode ser utilizada para qualquer análise referente ao governo federal, inclusive com a possibilidade de alongar o estudo para mais um ano (2008), pois, o resultado primário do Governo Central já disponibiliza informações fechadas para o ano de 2008, ao passo que os dados da CESEF só vão até 2007. Todavia, da mesma forma que a CESEF, as informações desagregadas das contas do governo federal são muito limitadas também nos dados fornecidos pelo resultado primário do Governo Central, o que prejudica um estudo mais detalhado para das contas do governo. Esta desagregação será conseguida com os valores disponibilizados pela CCONT/GEINC.

Tabela A.8 - Resultado Primário dos Governo Federal (em R\$ Milhões)

Ano	1998	1999	2000	2001	2002
Receita STN-CESEF	184.535,42	210.904,08	236.516,81	270.040,50	319.629,42
Receita STN-Governo Central	183.516,20	209.245,71	234.590,24	270.040,50	319.629,42
Diferença em variação^{1/} %	(0,55)	(0,79)	(0,81)	-	-
Diferença em %PIB^{1/}	(0,10)	(0,16)	(0,16)	-	-
Rec. Tributária STN-CESEF	112.975,72	135.385,88	156.093,32	182.081,85	206.929,47
Rec. Tributária STN-Governo Central	113.468,52	136.134,31	157.304,91	179.945,21	220.437,07
Diferença em variação^{1/} %	0,44	0,55	0,78	(1,17)	6,53
Diferença em %PIB^{1/}	0,05	0,07	0,10	(0,16)	0,91
Demais Receita STN-CESEF	71.559,70	75.518,20	80.423,49	87.958,65	112.699,95
Demais Receita STN-Governo Central	70.047,69	73.111,41	77.285,33	90.095,29	99.192,35
Diferença em variação^{1/} %	(2,11)	(3,19)	(3,90)	2,43	(11,99)
Diferença em %PIB^{1/}	(0,15)	(0,23)	(0,27)	0,16	(0,91)
Despesa Total STN-CESEF	177.001,56	189.903,88	214.902,83	247.611,78	287.139,18
Despesa Total STN-Governo Central	175.784,99	188.338,07	213.130,69	247.611,78	287.139,18
Diferença em variação^{1/} %	(0,69)	(0,82)	(0,82)	(0,00)	-
Diferença em %PIB^{1/}	(0,12)	(0,15)	(0,15)	-	-
Despesa de Pessoal STN-CESEF	45.881,27	49.220,08	55.629,82	62.494,22	71.091,43
Despesa de Pessoal STN-Governo Central	44.664,71	47.654,27	53.857,68	62.494,22	71.091,43
Diferença em variação^{1/} %	(2,65)	(3,18)	(3,19)	-	-
Diferença em %PIB^{1/}	(0,12)	(0,15)	(0,15)	-	-
Transf. Correntes STN-CESEF	84.862,52	96.027,62	109.725,11	125.969,63	146.509,61
Transf. Correntes STN-Governo Central	84.862,52	96.027,62	109.725,11	125.969,63	146.509,61
Diferença em variação^{1/} %	-	-	-	0,00	-
Diferença em %PIB^{1/}	-	-	-	-	-
Demais despesas STN-CESEF	46.257,76	44.656,18	49.547,90	59.147,93	69.538,14
Demais despesas STN-Governo Central	46.257,76	44.656,18	49.547,90	59.147,93	69.538,14
Diferença em variação^{1/} %	0,00	(0,00)	0,00	(0,00)	0,00
Diferença em %PIB^{1/}	-	-	-	-	-

Fonte: STN. Elaboração Própria.

1/ Base: CESEF.

Tabela A.9 - Resultado Primário dos Governo Federal (em R\$ Milhões)

Ano	2003	2004	2005	2006	2007
Receita STN-CESEF	355.663,39	418.379,38	486.980,73	541.936,36	617.553,82
Receita STN-Governo Central	355.663,39	418.379,38	486.980,73	541.936,36	617.553,82
Diferença em variação^{1/} %	(0,00)	(0,00)	0,00	(0,00)	(0,00)
Diferença em %PIB^{1/}	-	-	-	-	-
Rec. Tributária STN-CESEF	244.764,75	289.039,30	336.375,29	362.779,25	200.396,93
Rec. Tributária STN-Governo Central	242.819,18	287.925,62	334.217,57	363.584,57	418.773,21
Diferença em variação^{1/} %	(0,79)	(0,39)	(0,64)	0,22	108,97
Diferença em %PIB^{1/}	(0,11)	(0,06)	(0,10)	0,03	8,41
Demais Receita STN-CESEF	110.898,64	129.340,07	150.605,44	179.157,10	417.156,89
Demais Receita STN-Governo Central	112.844,21	130.453,75	152.763,16	178.351,79	198.780,61
Diferença em variação^{1/} %	1,75	0,86	1,43	(0,45)	(52,35)
Diferença em %PIB^{1/}	0,11	0,06	0,10	(0,03)	(8,41)
Despesa Total STN-CESEF	316.179,62	368.674,38	433.852,08	492.873,14	559.083,74
Despesa Total STN-Governo Central	315.654,66	368.052,32	433.299,19	492.177,76	558.562,92
Diferença em variação^{1/} %	(0,17)	(0,17)	(0,13)	(0,14)	(0,09)
Diferença em %PIB^{1/}	(0,03)	(0,03)	(0,03)	(0,03)	(0,02)
Despesa de Pessoal STN-CESEF	75.842,06	83.656,03	92.230,79	105.496,46	116.371,97
Despesa de Pessoal STN-Governo Central	75.842,06	83.656,03	92.230,79	105.496,46	116.371,97
Diferença em variação^{1/} %	-	-	-	-	-
Diferença em %PIB^{1/}	-	-	-	-	-
Transf. Correntes STN-CESEF	173.406,30	198.872,06	240.280,22	267.946,43	290.898,18
Transf. Correntes STN-Governo Central	173.406,30	198.872,06	240.280,22	267.946,43	300.919,14
Diferença em variação^{1/} %	0,00	-	-	-	3,44
Diferença em %PIB^{1/}	-	-	-	-	0,39
Demais despesas STN-CESEF	66.931,26	86.146,29	101.341,08	119.430,24	151.813,59
Demais despesas STN-Governo Central	66.406,30	85.524,23	100.788,18	118.734,86	141.271,81
Diferença em variação^{1/} %	(0,78)	(0,72)	(0,55)	(0,58)	(6,94)
Diferença em %PIB^{1/}	(0,03)	(0,03)	(0,03)	(0,03)	(0,41)

Fonte: STN. Elaboração Própria.

1/ Base: CESEF.

A tabela com os dados apresentados para o governo federal pela STN via CCONT apesar de não ter valores (como será visto adiante) tão próximos como os das tabelas anteriores, possibilita separar algumas rubricas da conta do governo importantes para análise da política fiscal adotada no país, como, por exemplo, os gastos com o investimento. Dessa forma, faremos, da mesma forma que os processos anteriores, uma adaptação dessas contas com os dados fornecidos pela CESEF.

A estrutura da CCONT para o governo federal apresenta algumas diferenças da estrutura para estados e municípios, pois inclui algumas contas que são específicas desse nível da federação ao mesmo tempo em que exclui de suas contas rubricas que são específicas de

estado e municípios. Entretanto, tais diferenças são encontradas dentro das principais contas e, por isso, a estrutura mais consolidada continua a mesma, ou seja, as receitas são, da mesma forma que nos estados e municípios, divididas em receita corrente (tributária, contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, serviços, transferências correntes, outras receitas correntes) e receita de capital (operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferência de capital e outras receitas de capital) e as despesas em despesas correntes (pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, transferências correntes, outras despesas correntes) e despesas de capital (investimentos, inversões financeiras, amortizações/refinanciamento da dívida).

Sendo assim, as mudanças que ocorrem na estrutura não afetam a organização para a comparação, exceto as receitas de capital, onde, para o governo federal, são considerados o resultado do Banco Central e as remunerações de disponibilidades do Tesouro Nacional, e as despesas com transferências de capital, que inexistem na contabilização do governo federal. Para o primeiro caso, os resultados do Banco Central não entram nas contas da CESEF e, por isso, não devem ser contabilizadas no resultado primário. Para o caso das despesas, como as transferências de capital na estrutura para estados e municípios que foram contabilizados na conta demais despesas, basta desconsiderar esta rubrica na conta demais despesas apresentado no quadro em que foi comparado CESEF x CCONT municípios.

Com isso, pode-se agora fazer uma comparação dos dados do governo federal disponibilizados pela CESEF e CCONT, sendo a CESEF como base de referência. As tabelas A.10 e A.11 têm resultados muito próximos com diferenças inferiores a 2% do PIB para as receitas totais e inferiores a 0,65% para as despesas totais para todos os anos cotejados nas tabelas. Todavia, algumas discrepâncias relevantes são apresentadas nos itens das contas fragmentadas, como no caso das demais receitas que em todos os anos apresentou diferenças superiores a 60% do valor da CESEF, porém, se comparado com a receita total e até em proporção do PIB, estas discrepâncias não afetam muito o resultado total. A outra conta que tem discrepância significativa é a despesa de pessoal que apresentou diferença percentual (em relação aos dados da CESEF) de 28,61 e 26,49 para os anos de 2000 e 2001, respectivamente, mas apenas para estes anos. Dessa forma, é plausível utilizar, caso necessário, os dados desagregados da tabela da CCONT explicar o comportamento de determinadas contas do governo federal.

Tabela A.10 - Resultado Primário do Governo Federal (em R\$ Milhões)

Ano	2000	2001	2002	2003
Receita STN-CESEF	236.516,81	270.040,50	319.629,42	355.663,39
Receita STN-CCONT/GEINC	252.828,41	290.678,17	348.873,00	384.621,60
Diferença em variação^{1/} %	6,90	7,64	9,15	8,14
Diferença em %PIB^{1/}	1,38	1,58	1,98	1,70
Rec. Tributária STN-CESEF	215.092,24	248.247,05	293.605,51	329.161,89
Rec. Tributária STN-CCONT/GEINC	218.412,34	252.763,72	301.464,44	341.253,93
Diferença em variação^{1/} %	1,54	1,82	2,68	3,67
Diferença em %PIB^{1/}	0,28	0,35	0,53	0,71
Demais Receita STN-CESEF	21.424,56	21.793,45	26.023,91	26.501,50
Demais Receita STN-CCONT/GEINC	34.416,07	37.914,45	47.408,56	43.367,67
Diferença em variação^{1/} %	60,64	73,97	82,17	63,64
Diferença em %PIB^{1/}	1,10	1,24	1,45	0,99
Despesa Total STN-CESEF	214.902,83	247.611,78	287.139,18	316.179,62
Despesa Total STN-CCONT/GEINC	221.265,31	255.490,96	293.938,88	324.664,49
Diferença em variação^{1/} %	2,96	3,18	2,37	2,68
Diferença em %PIB^{1/}	0,54	0,61	0,46	0,50
Despesa de Pessoal STN-CESEF	55.629,82	62.494,22	71.091,43	75.842,06
Despesa de Pessoal STN-CCONT/GEINC	71.547,67	79.051,35	71.574,92	78.490,59
Diferença em variação^{1/} %	28,61	26,49	0,68	3,49
Diferença em %PIB^{1/}	1,35	1,27	0,03	0,16
Demais despesas STN-CESEF	159.273,01	185.117,56	216.047,75	240.337,56
Demais despesas STN-CCONT/GEINC	149.717,64	176.439,61	222.363,96	246.173,90
Diferença em variação^{1/} %	(6,00)	(4,69)	2,92	2,43
Diferença em %PIB^{1/}	(0,81)	(0,67)	0,43	0,34

Fonte: STN. Elaboração Própria.

1/ Base: CESEF.

Tabela A.11 - Resultado Primário do Governo Federal (em R\$ Milhões)

Ano	2004	2005	2006	2007
Receita STN-CESEF	418.379,38	486.980,73	541.936,36	617.553,82
Receita STN-CCONT/GEINC	450.729,01	527.360,96	585.569,80	659.356,49
Diferença em variação^{1/} %	7,73	8,29	8,05	6,77
Diferença em %PIB^{1/}	1,67	1,88	1,84	1,61
Rec. Tributária STN-CESEF	390.150,10	448.369,55	496.802,27	559.726,47
Rec. Tributária STN-CCONT/GEINC	402.718,45	464.917,61	490.242,43	564.328,76
Diferença em variação^{1/} %	3,22	3,69	(1,32)	0,82
Diferença em %PIB^{1/}	0,65	0,77	(0,28)	0,18
Demais Receita STN-CESEF	28.229,28	38.611,18	45.134,09	57.827,35
Demais Receita STN-CCONT/GEINC	48.010,56	62.443,35	95.327,37	95.027,73
Diferença em variação^{1/} %	70,07	61,72	111,21	64,33
Diferença em %PIB^{1/}	1,02	1,11	2,12	1,43
Despesa Total STN-CESEF	368.674,38	433.852,08	492.873,14	559.083,74
Despesa Total STN-CCONT/GEINC	376.203,39	446.014,79	499.089,24	571.178,02
Diferença em variação^{1/} %	2,04	2,80	1,26	2,16
Diferença em %PIB^{1/}	0,39	0,57	0,26	0,47
Despesa de Pessoal STN-CESEF	83.656,03	92.230,79	105.496,46	116.371,97
Despesa de Pessoal STN-CCONT/GEINC	89.061,73	94.037,88	106.928,12	117.784,02
Diferença em variação^{1/} %	6,46	1,96	1,36	1,21
Diferença em %PIB^{1/}	0,28	0,08	0,06	0,05
Demais despesas STN-CESEF	285.018,34	341.621,29	387.376,67	442.711,77
Demais despesas STN-CCONT/GEINC	287.141,66	351.976,91	392.161,12	453.394,00
Diferença em variação^{1/} %	0,74	3,03	1,24	2,41
Diferença em %PIB^{1/}	0,11	0,48	0,20	0,41

Fonte: STN. Elaboração Própria.

1/ Base: CESEF.

Realizada esta comparação das contas do governo federal, concluímos o cotejamento dos dados disponibilizados pela STN. Destarte, em resumo, abordamos as contas dos municípios para CESEF e CCONT, dos estados para CESEF, COREM e CCONT e do governo federal para CESEF, resultado primário do governo central e CCONT. Nesta linha, adotamos como base principal os dados disponibilizados pela CESEF e, por isso, as comparações foram feitas sempre em função desta fonte. Como consequência deste cotejamento, foi possível obter uma base de dados mais desagregada.

No entanto, é importante destacar que os resultados obtidos na análise da STN não deixaram de apresentar divergências de valores. Além disso, a secretaria que fornece estes dados a partir de coordenadorias diferentes não disponibiliza nenhuma informação a respeito de compatibilização entre estas tabelas, ou seja, coordenadorias diferentes, mas da mesma

secretaria, apresentaram valores distintos para as mesmas contas sem um critério de compatibilização. O trabalho de compatibilizar estes valores levantados nesta tese tem por objetivo, além de obter uma base de dados para o estudo da política fiscal brasileira, demonstrar esta falta de sincronia entre coordenadorias da mesma secretaria. A seguir será feito a comparação dos dados fornecidos pelo IBGE e os dados da CESEF/STN.

2. Fonte de Dados: IBGE versus STN

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística divulga seus resultados a partir da pesquisa Regionalização do Setor Público no qual são apresentados dados para administração pública do Governo Central, Estados e municípios. Esses dados estão disponibilizados no site do IBGE (www.ibge.gov.br), no *link download/estatisticas*. Em seguida abre-se a pasta Setor Público e Finanças Públicas do Brasil, disponibilizando uma série de dados compreendida entre os anos de 1991 a 2003 (os dados originais estão no anexo A) para todos os entes da federação do país (Governo Central¹⁵⁶, Estados e Municípios). Uma parte desses dados também foram divulgados e analisados em alguns relatórios elaborados pelo próprio instituto chamados de “Finanças Públicas do Brasil: 2002 – 2003”, “Finanças Públicas do Brasil: 2001 – 2002” e “Regionalização das Transações do Setor Público: 2000 Atividade de Administração Pública”¹⁵⁷. Além dos dados disponíveis para cada ente da federação, o IBGE também divulga o resultado consolidado para toda administração pública e também por grandes regiões do país.

Os dados fornecidos pelo IBGE se caracterizam por estarem em conformidade com o as contas nacionais do país e, dessa forma, incorporando as mudanças conceituas ocorridas no manual das contas nacionais das Nações Unidas – *System of National Accounts* – de 1993. Para o caso do Governo Central, o IBGE utiliza basicamente o Balanço Geral da União e o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). Os resultados dos Estados e Distrito Federal e alguns municípios das regiões metropolitanas e das capitais são obtidos a partir de pesquisa do próprio IBGE, tendo como fonte as informações dos balanços dessas administrações. Entretanto, para os dados dos municípios, devido ao universo muito grande¹⁵⁸ e a dificuldade de captação

¹⁵⁶ No Governo Central incluem os dados do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e o Banco Central do Brasil.

¹⁵⁷ Ver IBGE 2006, IBGE 2004 e IBGE (2003), respectivamente. Esta última publicação ainda disponibiliza um CD-ROM com dados para o período 1991 – 2000.

¹⁵⁸ Mais de 5 mil municípios segundo o IBGE.

dos dados são feitas extrapolações para todos os municípios a partir de um coeficiente de ponderação obtido da administração central municipal das regiões metropolitanas, essa estimativa toma como base os dados do Sistema de Acompanhamento Financeiro de Estados e Municípios (SAFEM)¹⁵⁹. Sendo assim, estimando valores para todo o universo da administração pública do país.

Dessa forma, é possível fazer comparação entre o IBGE e CESEF/STN, porém para os anos de 1998 a 2003 (anos em que os dados são fornecidos pelas duas fontes ao mesmo tempo). Em ambos os casos a divulgação dos valores referem-se a todo o governo e também a cada ente da federação. Dessa forma, será feita uma comparação para todos os níveis de governo: municipal, estadual e federal.

O IBGE divulga seus valores para despesas e receitas em tabelas separadas. As receitas se dividem em receita tributária, que inclui os impostos ligados a produção e importação, os impostos sobre a renda e a propriedade e as contribuições previdenciárias (INSS e do servidor público), receita patrimonial (juros e aluguéis), receita de bens e serviços, receita de transferências¹⁶⁰ e receitas de alienação de bens e de amortização dos empréstimos concedidos pelo governo¹⁶¹. As despesas são divididas em despesa de consumo (pessoal e compras de bens e serviços), despesa de capital de capital fixo, despesa da dívida pública (juros e amortizações), despesas com transferências¹⁶², despesas com subsídios e despesas com inversões financeiras¹⁶³.

A CESEF/STN divulga, como visto anteriormente, o resultado com o objetivo de apresentar a necessidade de financiamento do setor público tanto no conceito primário quanto no conceito nominal. Sendo assim, as receitas são compostas por receita tributária, que incluem os impostos ligados a produção e a importação, os impostos sobre a renda e a propriedade, receita previdenciária (INSS e contribuições do servidor público) e demais receitas. As despesas são separadas por: despesas de pessoal, transferências intergovernamentais, despesas de

¹⁵⁹ Para mais informações metodológicas ver IBGE 2000.

¹⁶⁰ Neste caso inclui também as transferências entre governos, do governo federal para estados e municípios e dos estados para o município. Dessa forma, as transferências realizadas pelas federações acabam entrando como despesas de outras federações, logo no resultado consolidado as transferências intergovernamentais se anulam.

¹⁶¹ Nestes dados ainda entram o resultado do Banco Central do Brasil e recursos vindo de operações de créditos.

¹⁶² Inclui as transferências intergovernamentais e transferências de assistência e previdência social.

¹⁶³ Entra também nas contas de despesas os gastos do governo com impostos sobre atividade (PASEP). As inversões financeiras “são gastos com a aquisição de títulos de renda fixa, títulos representativos do capital de empresas já constituídas e com a constituição ou aumento de capital de empresas ver IBGE 2000.

transferências de assistência e previdência, despesas com subsídios e demais despesas. Percebe-se, dessa forma, que algumas rubricas das contas da STN/CESEF se assemelham as do IBGE, resta-nos agora cotejá-las para cada período 1998 a 2003. Isto será feito considerando as principais contas e por cada ente da federação. Mas antes é importante fazer a compatibilização das estruturas destas duas fontes de referência. Vejamos primeiro as receitas.

Para fazer a compatibilização é preciso adaptar o resultado orçamentário do IBGE com o resultado primário da CESEF. Para isto, será considerado que a receita tributária continuará a mesma, ao passo que, as contribuições previdenciárias e do servidor público, que são divulgadas separadamente no IBGE, terão que ser somadas para obter a receita tributária. No que se referem às demais despesas para o IBGE serão contabilizadas as receitas patrimoniais (exceto receita com juros), receita de venda de bens e receita de transferências. As receitas de transferências do IBGE incluem (da mesma forma que as despesas de transferências) as transferências intergovernamentais somente até 2001, o que vai provocar, a partir deste ano, uma discrepância nos valores cotejados das demais receitas.

Para compatibilizar as despesas teremos que fazer primeiro uma adaptação da conta despesa de pessoal do IBGE, visto que, eles fornecem os valores de pagamento de benefícios aos servidores como sendo transferências correntes. Logo, é preciso excluir esta conta das despesas com transferências e somá-la a despesa de pessoal. Outra adaptação a ser feita refere-se também as despesas com transferências. As transferências intergovernamentais (que são divulgadas até 2001) e as transferências a assistência e previdência são divulgadas separadamente na tabela da CESEF e, por isso, teremos também que excluir da conta despesas com transferências do IBGE. O restante desta conta será contabilizado em demais despesas, da mesma forma que os impostos sobre atividade (PASEP), as outras compras de bens e serviços (despesa de consumo), e a despesa de capital. Dessa forma, temos a seguinte estrutura compatibilizada:

Estrutura Geral: IBGE

<p>Receita Primária (A+B+C+D+E+F) Receita Tributária (A) Receita Previdenciária (B) Contribuição Previdenciária Contribuição do Servidor Público Demais Receitas (C) Receita Patrimonial (Exceto juros)</p>

Estrutura Geral: STN/CESEF

<p>Receita Primária (A + B + C) Receita Tributária (A) Receita Previdenciária (B) Contribuição Previdenciária (INSS) Contribuição do Servidor Público Demais Receitas (C)</p>
--

Receita de Venda de Bens Receita de Transferências Despesa Primária (D+E+F) Despesa de Pessoal (D) Pessoal Benéficos a servidores Transferências Correntes (E) Transf. Estados e Municípios (E.1) Outras Transf. de Assistência e Previdência (E.2) Subsídios (E.3) Demais Despesas (F) Outras Compras de Bens e Serviços (F.1) Despesa de Capital Fixo (F.2) Outras Transferências (F.3) Impostos sobre Atividades (F.4)	Despesa Primária (D + E + F) Despesa Pessoal (D) Transferências Correntes (E) Transf. Intergovernamentais (E.1) Transf. Assistência e Previdência (E.2) Subsídios (E.3) Demais Despesas (F)
--	---

Com isso podemos agora fazer a comparação de valores divulgados começando com os municípios. As tabelas A.12 e A.13 apresentam valores muito próximos para as duas fontes de referências tanto para as receitas quanto para as despesas (inferiores a 1% do PIB), valores inclusive idênticos para algumas rubricas, as exceções ocorrem a partir de 2001 para as demais receitas, porém porque as receitas com transferências intergovernamentais não foram mais contabilizadas pelo IBGE a partir deste ano. As transferências intergovernamentais representaram mais de 93% do total das receitas de transferências nos anos de 1998 e 1999 e mais de 87% para o ano de 2000. Como não é possível deduzir este valor das contas demais receitas da STN, a discrepância de valores acaba aparecendo nesta rubrica.

Tabela A.12 - Receita do Governo Municipal - IBGE e STN

Valores em R\$ milhões

Ano	Receita Total				
	Primária	Receita Tributária	Receita Previdenciária	Demais Receitas	
1998	STN	60.054,76	13.378,61	840,60	45.835,56
	IBGE	59.062,01	13.378,61	840,60	44.842,80
	Dif. %PIB	(0,35)	-	-	(0,10)
1999	STN	63.369,24	14.165,20	930,69	48.273,35
	IBGE	67.416,34	14.110,29	1.024,34	52.281,72
	Dif. %PIB	0,68	(0,01)	0,01	0,38
2000	STN	72.563,20	14.671,71	1.002,79	56.888,71
	IBGE	82.646,21	16.232,44	1.266,92	65.146,84
	Dif. %PIB	2,40	0,13	0,02	0,70
2001	STN	79.999,62	18.807,17	1.810,07	64.998,80
	IBGE	89.339,24	18.807,17	1.810,07	10.453,94
	Dif. %PIB	0,72	-	-	(4,19)
2002	STN	98.356,40	23.113,83	2.466,93	66.613,86
	IBGE	106.737,52	22.963,44	2.545,08	10.836,85
	Dif. %PIB	0,57	(0,01)	0,01	(3,77)
2003	STN	120.932,42	28.845,03	3.010,57	88.971,83
	IBGE	117.997,84	28.845,82	3.015,22	9.773,73
	Dif. %PIB	(0,17)	0,00	0,00	(4,66)

Fonte: IBGE e STN. Elaboração própria

Nas despesas, como pode ser visto na tabela xx, foi possível retirar as despesas com transferências intergovernamentais das contas da STN/CSEF¹⁶⁴ e diferença entre as demais despesas a partir de 2001 não é tão significativa quanto as receitas, ficando inferior a 0,50% do PIB em quatro dos seis anos. Dessa forma, então, no que se referem às contas dos municípios não há dificuldade nenhuma em utilizar as duas tabelas para análise do impacto fiscal do governo brasileiro para os anos de 1991 a 2007.

¹⁶⁴ Pois na tabela da CESEF há a conta específica para despesas com transferência intergovernamentais, ver anexo B.

Tabela A.13 - Despesas do Governo Municipal - IBGE e STN/CESEF

Valores em R\$ milhões

Ano		Despesa Total			Demais Despesas
		Primária	Despesa de Pessoal	Transferências Correntes ^{1/}	
1998	STN	59.494,59	121.155,87	1.269,56	31.358,95
	IBGE	57.609,77	117.997,84	1.269,56	30.398,24
	Dif. %PIB	(0,19)	(0,19)	-	(0,10)
1999	STN	60.875,06	28.310,44	1.526,64	31.037,98
	IBGE	64.713,90	27.832,42	1.555,91	35.325,57
	Dif. %PIB	0,36	(0,04)	0,00	0,40
2000	STN	70.172,45	29.870,23	2.123,96	38.178,25
	IBGE	80.413,79	35.543,79	933,44	43.936,57
	Dif. %PIB	0,87	0,48	(0,10)	0,49
2001	STN	80.802,26	43.549,71	1.031,45	35.418,46
	IBGE	89.339,24	43.549,71	1.031,45	44.758,08
	Dif. %PIB	0,66	-	-	0,72
2002	STN	98.589,22	49.629,50	964,20	47.762,70
	IBGE	106.737,52	49.682,91	912,05	56.142,56
	Dif. %PIB	0,55	0,00	(0,00)	0,57
2003	STN	121.155,87	58.123,41	931,00	61.878,01
	IBGE	117.997,84	57.021,80	907,33	60.068,71
	Dif. %PIB	(0,19)	(0,06)	(0,00)	(0,11)

Fonte: IBGE e STN. Elaboração própria

1/A partir de 2001 não incluem as transferências intergovernamentais

Para os dados dos Estados, a semelhança é mais significativa ainda. Como pode ser visto na tabela A.14, as receitas tributárias e previdenciária só diferem para os anos de 1999 e 2000, sendo uma diferença perto de 0% e 0,11% do PIB, respectivamente, o que não prejudica a análise dos dados. A exceção se dá novamente para os anos de 2001 em diante na conta demais despesas pelo motivo das transferências intergovernamentais não serem mais contabilizadas pelo IBGE.

Tabela A.14 - Receita do Governo Estadual - IBGE e STN/CESEF

Valores em R\$ milhões

Ano	Receita				
	Receita Total Primária	Receita Tributária	Receita Previdenciária	Demais Receitas	
1998	STN	111.551,51	68.302,78	3.767,04	39.481,69
	IBGE	108.360,24	68.302,78	3.767,04	36.290,42
	Dif. %PIB	(0,26)	-	-	(0,33)
1999	STN	119.562,26	74.526,02	4.628,35	40.407,89
	IBGE	118.969,94	74.542,74	4.688,17	39.739,03
	Dif. %PIB	(0,08)	0,00	0,01	(0,06)
2000	STN	142.319,11	91.114,09	4.422,98	46.782,04
	IBGE	142.982,99	89.870,69	6.075,66	47.036,64
	Dif. %PIB	0,03	(0,11)	0,14	0,02
2001	STN	162.326,45	103.634,86	6.969,98	51.721,61
	IBGE	127.157,34	103.634,86	6.969,98	16.552,50
	Dif. %PIB	(1,66)	-	-	(2,70)
2002	STN	189.304,48	120.381,41	7.635,87	61.287,20
	IBGE	145.294,39	120.381,41	7.635,89	17.277,09
	Dif. %PIB	(2,07)	-	0,00	(2,98)
2003	STN	207.024,90	141.000,98	8.645,95	57.377,98
	IBGE	162.931,82	141.066,35	8.580,57	13.284,90
	Dif. %PIB	(1,62)	0,00	(0,00)	(2,59)

Fonte: IBGE e STN. Elaboração própria

Da mesma forma acontece com as contas das despesas, porém estas apresentam valores mais discrepantes para as demais despesas (mesmo não considerando as transferências intergovernamentais). No entanto, para as despesas com pessoal os valores se aproximam bastante, apresentando inclusive valores semelhantes para o ano de 2001 e muito próximos em 1999 e 2002. Dessa forma, a diferença entre os valores do IBGE e da STN para o resultado total dos Estados também é pouco discrepante, o que nos possibilita a utilizar as duas tabelas.

Tabela A.15 - Despesas do Governo Estaduais - IBGE e STN/CESEF

Valores em R\$ milhões					
Ano	Despesa Total Primária ^{1/}	Despesa de Pessoal	Transferências Correntes ^{1/}	Demais Despesas	
1998	STN	117.008,22	56.736,54	23.877,68	36.394,00
	IBGE	113.511,68	54.991,24	23.877,68	34.642,76
	Dif. %PIB	(0,36)	(0,18)	-	(0,18)
1999	STN	117.349,54	58.799,20	27.179,02	31.371,32
	IBGE	115.339,60	58.696,42	26.778,04	29.865,15
	Dif. %PIB	(0,19)	(0,01)	(0,04)	(0,14)
2000	STN	135.012,82	65.910,86	33.570,78	35.531,19
	IBGE	137.123,97	70.037,71	28.057,55	39.028,72
	Dif. %PIB	0,18	0,35	(0,47)	0,30
2001	STN	126.279,31	77.551,90	2.292,22	46.435,19
	IBGE	124.543,35	77.551,90	2.292,22	44.699,23
	Dif. %PIB	(0,13)	-	-	(0,13)
2002	STN	148.663,01	91.859,05	2.427,37	54.376,59
	IBGE	139.506,25	91.993,61	2.292,81	45.219,83
	Dif. %PIB	(0,62)	0,01	(0,01)	(0,62)
2003	STN	152.944,86	100.553,34	2.463,45	49.928,06
	IBGE	146.575,29	99.090,08	2.328,23	45.156,99
	Dif. %PIB	(0,37)	(0,09)	(0,01)	(0,28)

Fonte: IBGE e STN. Elaboração própria

1/A partir de 2001 não incluem as transferências intergovernamentais

Para o governo federal percebe-se que as contas são bastante parecidas no que se referem às receitas tributárias. As receitas ligadas à produção e as importações são semelhantes em quatro anos dois seis cotejados. O mesmo acontece com os impostos ligados à renda e à propriedade, em todos os anos os valores divulgados pelos dois órgãos foram semelhantes. As dificuldades aparecem quando consideramos a contribuição previdenciária do INSS. Esses valores apresentam uma discrepância bastante significativa. No que concerne a contribuição do INSS os valores chegam a ser mais de 50% de diferença para os anos de 2001 e 2003. A justificativa se dá pelo fato de que o IBGE considera todos os valores de assistência e previdência, ao passo que a STN leva em conta apenas os benefícios do INSS.

Entretanto, para o INSS, o Ministério da Previdência Social divulga em sua página na Internet (www.previdenciasocial.gov.br) o anuário estatístico da previdência social para todos os anos contemplados neste trabalho (1991 a 2007). Neste anuário são divulgados os valores das receitas e despesas do Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS). As

receitas de contribuição divulgadas pelo ministério estão em conformidade com os dados divulgados pela STN¹⁶⁵.

Tabela A.16 - Receita do Governo Federal - IBGE e STN/CESEF

Valores em R\$ milhões

Ano	Receita				
	Receita Total Primária	Receita Tributária	Receita Previdenciária	Demais Receitas	
1998	STN	184.535,42	112.975,72	48.606,28	22.953,42
	IBGE	210.084,81	115.703,85	66.123,70	28.257,26
	Dif. %PIB	0,15	0,28	1,79	0,54
1999	STN	210.904,08	135.385,88	52.796,50	22.721,70
	IBGE	229.644,08	138.054,47	70.204,71	21.384,89
	Dif. %PIB	0,23	0,25	1,63	(0,13)
2000	STN	236.516,81	156.093,32	58.998,93	21.424,56
	IBGE	264.692,48	159.060,29	77.707,46	27.924,74
	Dif. %PIB	0,24	0,25	1,59	0,55
2001	STN	270.040,50	182.081,85	66.165,20	21.793,45
	IBGE	298.078,57	174.271,71	98.764,50	25.042,35
	Dif. %PIB	0,24	(0,60)	2,50	0,25
2002	STN	319.629,42	206.929,47	86.676,04	26.023,91
	IBGE	349.500,31	209.834,07	110.720,93	28.945,31
	Dif. %PIB	0,26	0,20	1,63	0,20
2003	STN	355.663,39	244.764,75	84.397,13	26.501,50
	IBGE	389.346,90	231.957,49	127.809,96	29.579,45
	Dif. %PIB	0,22	(0,75)	2,55	0,18

Fonte: IBGE e STN. Elaboração própria

As despesas do governo federal são a principal dificuldade de compatibilização dos dados entre o IBGE e a STN, visto que, os valores divulgados apresentam diferenças relevantes. Todavia, estas diferenças estão concentradas muito mais nas contas transferências correntes e demais despesas. Nas transferências correntes é possível verificar as contas um pouco mais desagregadas e, por conseguinte, a origem da diferença. Dessa forma, pode-se perceber que as transferências intergovernamentais é uma dessas contas, pois, quando retiramos o seu valor da contabilização, a partir de 2001, a diferença em porcentagem do PIB cai quase um ponto¹⁶⁶. Como as despesas com transferências intergovernamentais não afetam a demanda agregada (os gastos são realizados por outro nível de governo e, por isso, contabilizados em suas contas), é possível excluí-las de nossa análise. Até porque, quando considerados os valores consolidados

¹⁶⁵ A exceção ocorre no ano de 2002, cujo valor da STN é maior que o do FPAS.

¹⁶⁶ Se for adotado o mesmo critério para os anos de 1998, 1999 e 2000 (ou seja, excluir da conta despesas com transferências, as transferências intergovernamentais) as diferenças caem para 2,73%, 2,85% e 2,55% do PIB, respectivamente.

do setor público as despesas com transferências intergovernamentais se anulam com as receitas de transferências intergovernamentais.

Tabela A.17 - Despesas do Governo Federal - IBGE e STN/CESEF

Valores em R\$ milhões

Ano	Despesa Total Primária ^{1/}	Despesa de Pessoal	Transferências Correntes ^{1/}	Demais Despesas	Benefício Previdenciário (INSS)	
1998	STN	177.001,56	45.881,27	84.862,52	46.257,76	53.375,65
	IBGE	199.508,55	49.678,67	126.496,61	23.333,27	80.828,17
	Dif. %PIB	2,30	0,39	4,25	(2,34)	2,80
1999	STN	189.903,88	49.220,08	96.027,62	44.656,18	58.540,02
	IBGE	214.739,36	51.377,97	138.846,40	24.515,00	88.989,00
	Dif. %PIB	2,33	0,20	4,02	(1,89)	2,86
2000	STN	214.902,83	55.629,82	109.725,11	49.547,90	65.787,08
	IBGE	246.932,25	58.649,43	157.934,68	30.348,14	97.052,28
	Dif. %PIB	2,72	0,26	4,09	(1,63)	2,65
2001	STN	201.586,94	62.494,22	79.944,79	59.147,93	75.328,11
	IBGE	211.033,64	66.314,02	112.042,15	32.677,47	108.815,63
	Dif. %PIB	0,73	0,29	2,46	(2,03)	2,57
2002	STN	230.999,43	71.091,43	90.369,86	69.538,14	88.026,66
	IBGE	242.765,39	73.637,55	135.278,78	33.849,06	133.198,14
	Dif. %PIB	0,80	0,17	3,04	(2,41)	3,06
2003	STN	255.953,43	75.842,06	113.180,11	66.931,26	107.134,81
	IBGE	276.860,35	80.070,71	164.577,55	32.212,10	162.004,80
	Dif. %PIB	1,23	0,25	3,02	(2,04)	3,23

Fonte: IBGE e STN Elaboração própria

^{1/}A partir de 2001 não são contabilizadas as transferências intergovernamentais

A outra subconta das transferências que apresentam valores discrepantes é a de benefícios previdenciários, que, como pode ser visto na tabela A.17, teve valores (do IBGE comparado com o da STN/CESEF) divergindo em mais de 2,5% do PIB para todos os anos, sendo que (em todos os anos) os dados do IBGE foram superiores aos dados da STN. Dessa forma, no que se referem às despesas com benefícios previdenciários, serão utilizados (da mesma forma que será feito com as receitas) os dados fornecidos pelo FPAS. Contudo, é importante ressaltar que as diferenças nos dados das demais receitas se comportam de forma inversa a diferença apresentada nas despesas com transferências, isto é, os dados do IBGE são inferiores aos dados da STN/CESEF. Isto leva a certa compensação no resultado total das despesas, principalmente depois que excluímos os dados das transferências

intergovernamentais¹⁶⁷. Neste sentido, como as demais despesas fornecidas pela STN/CESEF não são divulgadas de forma detalhada, pode-se especular que algumas contas consideradas nas demais despesas da STN referem-se às transferências assistenciais, isto nos levou, quando foi estimado o impacto fiscal básico para os anos de 1991 a 2007, a fazermos algumas adaptações nesses dados.

¹⁶⁷ As diferenças para as despesas totais excluindo as transferências intergovernamentais para os anos de 1998, 1999 e 2000 foram de 0,78%, 1,17% e 1,17% do PIB respectivamente.

ANEXO A – Dados do Setor Público Originais do IBGE

Despesa consolidada, da União, Estados e Municípios, segundo a natureza - Brasil - 2003

Natureza	Valor (1 000 R\$)			
	Consolidação	União	Estados	Municípios
Total das despesas	1 131 326 967	839 306 044	168 902 915	123 118 007
Despesas de custeio	257 541 596	68 742 560	95 088 083	93 710 953
Pessoal	157 378 285	43 760 398	64 919 349	48 698 538
Pessoal civil e militar	143 310 799	40 519 535	59 795 998	42 995 266
Obrigações patronais	14 067 486	3 240 863	5 123 351	5 703 272
Outras compras de bens e serviços	100 163 311	24 982 162	30 168 735	45 012 415
Despesa de capital fixo	26 154 850	4 185 408	9 235 924	12 733 518
Construções	18 369 978	2 359 246	7 168 609	8 842 124
Aquisição de máquinas e equipamentos	7 060 766	1 337 205	2 011 703	3 711 857
Aquisição de terrenos e imóveis	724 107	488 958	55 612	179 537
Dívida pública	561 268 662	537 722 734	19 003 398	4 542 530
Juros	89 773 549	76 080 987	11 348 980	2 343 583
Internos e externos	89 773 549	76 080 987	11 348 980	2 343 583
Amortizações	471 495 113	461 641 747	7 654 419	2 198 947
Internas e externas	471 495 113	461 641 747	7 654 419	2 198 947
Despesas de transferências	253 147 583	201 321 006	40 611 521	11 215 056
Transferências correntes	251 824 991	200 957 503	39 680 602	11 186 885
Transferências intergovernamentais	-	-	-	-
Transferências de assistência e previdência	243 114 443	198 315 102	35 727 583	9 071 758
Benefícios a servidores públicos	78 804 296	36 310 307	34 170 728	8 323 260
Outras transferências de assistência e previdência	164 310 147	162 004 795	1 556 855	748 497
Diversas transferências	8 710 548	2 642 401	3 953 019	2 115 128
Para o exterior	937 417	910 582	25 450	1 385
Outras transferências	7 773 131	1 731 819	3 927 569	2 113 743
Transferências de capital	1 322 592	363 503	930 919	28 171
Transferências intergovernamentais	-	-	-	-
Diversas transferências	1 322 592	363 503	930 919	28 171
Para o exterior	118 685	108 568	10 117	-
Outras transferências	1 203 907	254 935	920 801	28 171
Imposto sobre a produção	1 086 491	38 622	868 393	179 476
Subsídios	3 502 956	2 572 750	771 372	158 834
Inversões financeiras	28 624 828	24 722 964	3 324 223	577 641

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais.

**Receita consolidada, da União, Estados e Municípios,
segundo a natureza - Brasil - 2003**

Natureza	Valor (1 000 R\$)			
	Consolidação	União	Estados	Municípios
Total dos recursos	1184 565 998	968 472 972	170 539 173	45 553 852
Total das receitas	708 695 823	496 065 806	167 942 189	44 687 828
Receita tributária	401 869 664	231 957 493	141 066 352	28 845 819
Impostos sobre a produção e de importação	252 092 987	110 451 638	125 512 057	16 129 291
Impostos sobre produtos e de importação	161 963 744	33 105 887	119 172 611	9 685 246
IPI	17 947 291	17 947 291	-	-
ICMS	118 784 635	-	118 784 635	-
Imposto sobre a importação	8 084 236	8 084 236	-	-
ISS	10 073 222	-	387 976	9 685 246
IOF	4 419 373	4 419 373	-	-
Outros impostos sobre produtos	2 654 987	2 654 987	-	-
Outros impostos sobre a produção	90 129 242	77 345 751	6 339 446	6 444 045
Contribuição do salário educação	3 983 631	3 983 631	-	-
COFINS	57 522 166	57 522 166	-	-
Outros impostos sobre a produção	28 623 445	15 839 954	6 339 446	6 444 045
Impostos sobre a renda e o patrimônio	149 776 678	121 505 855	15 554 295	12 716 527
IPTU	9 079 303	-	202 457	8 876 846
IPVA	7 670 082	-	7 670 082	-
IRPF	35 142 640	35 142 640	-	-
IRPJ	47 433 353	47 433 353	-	-
Contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas	15 661 353	15 661 353	-	-
Outros impostos sobre a renda e o patrimônio	34 789 946	23 268 509	7 681 755	3 839 682
Contribuições ao INSS, PIS/PASEP e FGTS	122 341 681	122 341 681	-	-
Contribuições para previdência do servidor público	17 064 066	5 468 277	8 580 574	3 015 215
Receita patrimonial	68 326 650	58 802 768	6 185 037	3 338 845
Juros	49 983 109	43 774 410	3 468 578	2 740 121
Aluguéis	553 588	364 667	77 069	111 852
Dividendos e participações	3 958 931	3 839 286	96 342	23 302
Receita de concessões	501 872	397 784	16 535	87 553
Outras receitas patrimoniais	13 329 151	10 426 621	2 526 512	376 018
Receita de venda de bens	587 159	233 992	89 380	263 786
Receita de venda de serviços	10 088 205	3 198 246	3 647 253	3 242 706
Receita de transferências	23 619 170	11 118 850	6 831 806	5 668 515
Transferências correntes	21 977 489	10 708 905	6 214 383	5 054 201
Transferências intergovernamentais	-	-	-	-
Diversas transferências	21 977 489	10 708 905	6 214 383	5 054 201
Do exterior	7 529	581	3 683	3 265
Outras transferências	21 969 960	10 708 324	6 210 700	5 050 936
Transferências de capital	1 641 681	409 945	617 422	614 314
Transferências intergovernamentais	-	-	-	-
Diversas transferências	1 641 681	409 945	617 422	614 314
Do exterior	15 569	4 258	8 445	2 866
Outras transferências	1 626 112	405 687	608 977	611 448
Alienação de bens	3 185 573	2 041 793	936 843	206 937
Imóveis	429 412	257 004	44 963	127 445
Móveis	2 756 161	1 784 789	891 881	79 491
Amortização de empréstimos concedidos	13 723 532	13 012 583	604 943	106 006
Resultado do Banco Central do Brasil	25 288 602	25 288 602	-	-
Remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional	22 601 521	22 601 521	-	-
Operações de crédito	475 870 175	472 407 166	2 596 984	866 024
Internas	455 916 965	454 877 367	376 499	663 098

Tabela 1.28 - Despesa consolidada, da União, Estados e Municípios, segundo a natureza - Brasil - 2002

Natureza	Valor (1 000 R\$)			
	Consolidação	União	Estados	Municípios
Total das despesas	905 817 681	633 279 792	161 207 729	111 330 161
Despesas de custeio	237 940 566	65 800 934	88 671 541	83 468 091
Pessoal	144 624 517	40 379 975	60 767 755	43 476 788
Pessoal civil e militar	131 565 286	37 141 741	56 149 238	38 274 307
Obrigações patronais	13 059 231	3 238 233	4 618 517	5 202 481
Outras compras de bens e serviços	93 316 049	25 420 960	27 903 786	39 991 303
Despesa de capital fixo	31 238 505	5 451 979	11 616 715	14 169 812
Construções	24 706 752	2 985 775	9 410 340	12 310 638
Aquisição de máquinas e equipamentos	5 783 924	1 973 444	2 084 857	1 725 623
Aquisição de terrenos e imóveis	747 829	492 760	121 518	133 551
Dívida pública	388 588 518	367 848 459	16 609 542	4 130 517
Juros	75 892 257	63 752 136	9 932 881	2 207 240
Internos e externos	75 892 257	63 752 136	9 932 881	2 207 240
Amortizações	312 696 261	304 096 323	6 676 661	1 923 277
Internas e externas	312 696 261	304 096 323	6 676 661	1 923 277
Despesas de transferências	216 181 708	169 379 496	38 042 437	8 759 775
Transferências correntes	214 640 449	169 023 852	36 886 023	8 730 574
Transferências intergovernamentais	-	-	-	-
Transferências de assistência e previdência	206 149 740	166 455 722	32 716 330	6 977 688
Benefícios a servidores públicos	70 689 554	33 257 578	31 225 850	6 206 126
Outras transferências de assistência e previdência	135 460 186	133 198 144	1 490 479	771 562
Diversas transferências	8 490 709	2 568 129	4 169 694	1 752 886
Para o exterior	1 113 402	1 040 022	71 857	1 523
Outras transferências	7 377 307	1 528 107	4 097 837	1 751 363
Transferências de capital	1 541 260	355 644	1 156 414	29 202
Transferências intergovernamentais	-	-	-	-
Diversas transferências	1 541 260	355 644	1 156 414	29 202
Para o exterior	45 862	34 550	11 311	1
Outras transferências	1 495 398	321 094	1 145 103	29 201
Imposto sobre a produção	624 926	52 346	373 223	199 357
Subsídios	3 023 452	2 080 633	802 335	140 484
Inversões financeiras	28 220 005	22 665 945	5 091 936	462 124

**Receita consolidada, da União, Estados e Municípios,
segundo a natureza - Brasil - 2002**

Natureza	Valor (1 000 R\$)			
	Consolidação	União	Estados	Municípios
Total dos recursos	924 365 624	731 679 329	153 687 134	38 999 161
Total das receitas	632 671 048	444 742 182	149 539 477	38 389 389
Receita tributária	353 178 921	209 834 067	120 381 412	22 963 442
Impostos sobre a produção e de importação	222 851 693	100 955 566	109 225 417	12 670 709
Impostos sobre produtos e de importação	145 393 396	32 697 734	104 333 999	8 361 663
IPI	18 505 661	18 505 661	-	-
ICMS	103 998 940	-	103 998 940	-
Imposto sobre a importação	7 881 939	7 881 939	-	-
ISS	8 696 722	-	335 059	8 361 663
IOF	3 993 527	3 993 527	-	-
Outros impostos sobre produtos	2 316 607	2 316 607	-	-
Outros impostos sobre a produção	77 458 297	68 257 832	4 891 418	4 309 047
Contribuição do salário educação	3 607 675	3 607 675	-	-
COFINS	50 855 606	50 855 606	-	-
Outros impostos sobre a produção	22 995 016	13 794 551	4 891 418	4 309 047
Impostos sobre a renda e o patrimônio	130 327 228	108 878 501	11 155 995	10 292 733
IPTU	7 417 010	-	179 585	7 237 425
IPVA	6 951 499	-	6 951 499	-
IRPF	36 238 431	36 238 431	-	-
IRPJ	39 787 946	39 787 946	-	-
Contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas	12 374 589	12 374 589	-	-
Outros impostos sobre a renda e o patrimônio	27 557 753	20 477 535	4 024 911	3 055 307
Contribuições ao INSS, PIS/PASEP e FGTS	105 354 694	105 354 694	-	-
Contribuições para previdência do servidor público	15 547 194	5 366 233	7 635 887	2 545 075
Receita patrimonial	52 165 561	45 612 636	4 216 345	2 336 580
Juros	38 028 478	34 111 227	2 094 835	1 822 417
Aluguéis	469 035	278 838	95 300	94 898
Dividendos e participações	2 960 495	2 742 492	211 845	6 159
Receita de concessões	1 911 082	1 823 043	11 876	76 163
Outras receitas patrimoniais	8 796 471	6 657 037	1 802 490	336 943
Receita de venda de bens	1 525 319	491 782	615 818	417 719
Receita de venda de serviços	13 334 361	4 076 443	4 854 106	4 403 811
Receita de transferências	28 062 489	12 875 678	9 685 657	5 501 153
Transferências correntes	26 072 887	12 563 300	8 457 605	5 051 982
Transferências intergovernamentais	-	-	-	-
Diversas transferências	26 072 887	12 563 300	8 457 605	5 051 982
Do exterior	80 733	67 281	1 620	11 832
Outras transferências	25 992 154	12 496 019	8 455 985	5 040 150
Transferências de capital	1 989 602	312 378	1 228 052	449 171
Transferências intergovernamentais	-	-	-	-
Diversas transferências	1 989 602	312 378	1 228 052	449 171
Do exterior	5 970	661	2 599	2 710
Outras transferências	1 983 632	311 717	1 225 453	446 461
Alienação de bens	4 224 589	2 527 251	1 560 223	137 115
Imóveis	164 512	60 319	43 800	60 393
Móveis	4 060 077	2 466 933	1 516 423	76 722
Amortização de empréstimos concedidos	12 317 641	11 643 117	590 029	84 494
Resultado do Banco Central do Brasil	5 505 758	5 505 758	-	-
Remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional	41 454 521	41 454 521	-	-
Operações de crédito	291 694 576	286 937 148	4 147 657	609 771
Internas	272 942 290	270 607 065	1 902 214	433 010

**Despesa consolidada, da União, Estados e Municípios,
segundo a natureza - Brasil - 2001**

Natureza	Valor (1 000 R\$)			
	Consolidação	União	Estados	Municípios
Total das despesas	800 749 116	567 060 429	140 665 453	93 023 234
Despesas de custeio	203 005 634	57 816 360	74 026 645	71 162 629
Pessoal	124 164 042	35 289 927	50 484 282	38 389 833
Pessoal civil e militar	113 882 694	32 387 118	47 338 346	34 157 230
Obrigações patronais	10 281 348	2 902 809	3 145 936	4 232 603
Outras compras de bens e serviços	78 841 592	22 526 433	23 542 363	32 772 796
Despesa de capital fixo	26 496 427	6 541 031	11 346 660	8 608 736
Construções	20 026 973	3 764 603	8 884 494	7 377 876
Aquisição de máquinas e equipamentos	5 866 144	2 462 342	2 287 183	1 116 619
Aquisição de terrenos e imóveis	603 310	314 086	174 983	114 241
Dívida pública	351 900 053	334 378 553	14 113 830	3 407 670
Juros	71 207 928	60 227 921	9 117 654	1 862 353
Internos e externos	71 207 928	60 227 921	9 117 654	1 862 353
Amortizações	280 692 125	274 150 632	4 996 176	1 545 317
Internas e externas	280 692 125	274 150 632	4 996 176	1 545 317
Despesas de transferências	190 137 659	143 386 369	38 014 814	8 736 476
Transferências correntes	185 431 996	142 366 119	34 613 444	8 452 433
Transferências intergovernamentais	-	-	-	-
Transferências de assistência e previdência	174 442 752	139 839 720	28 711 466	5 891 566
Benefícios a servidores públicos	63 251 584	31 024 088	27 067 620	5 159 876
Outras transferências de assistência e previdência	111 191 168	108 815 632	1 643 846	731 690
Diversas transferências	10 989 244	2 526 399	5 901 978	2 560 867
Para o exterior	957 495	871 616	37 386	48 493
Outras transferências	10 031 749	1 654 783	5 864 592	2 512 374
Transferências de capital	4 705 663	1 020 250	3 401 370	284 043
Transferências intergovernamentais	-	-	-	-
Diversas transferências	4 705 663	1 020 250	3 401 370	284 043
Para o exterior	86 414	47 127	39 287	-
Outras transferências	4 619 249	973 123	3 362 083	284 043
Imposto sobre a produção	1 101 854	63 356	506 860	531 638
Subsídios	4 174 658	3 226 522	648 374	299 762
Inversões financeiras	23 932 831	21 648 238	2 008 270	276 323

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais.

**Receita consolidada, da União, Estados e Municípios,
segundo a natureza - Brasil - 2001**

Natureza	Valor (1 000 R\$)			
	Consolidação	União	Estados	Municípios
Total dos recursos	795 993 387	629 069 709	133 703 731	33 219 947
Total das receitas	524 709 713	360 022 754	131 888 173	32 798 786
Receita tributária	296 713 738	174 271 708	103 634 859	18 807 171
Impostos sobre a produção e de importação	197 144 024	89 285 425	96 857 588	11 001 011
Impostos sobre produtos e de importação	134 756 560	33 835 178	93 421 866	7 499 516
IPI	18 883 701	18 883 701	-	-
ICMS	93 109 702	-	93 109 702	-
Imposto sobre a importação	9 023 500	9 023 500	-	-
ISS	7 811 680	-	312 164	7 499 516
IOF	3 553 188	3 553 188	-	-
Outros impostos sobre produtos	2 374 789	2 374 789	-	-
Outros impostos sobre a produção	62 387 464	55 450 247	3 435 722	3 501 495
Contribuição do salário educação	3 068 386	3 068 386	-	-
COFINS	45 678 824	45 678 824	-	-
Outros impostos sobre a produção	13 640 254	6 703 037	3 435 722	3 501 495
Impostos sobre a renda e o patrimônio	99 569 714	84 986 283	6 777 271	7 806 160
IPTU	6 740 470	-	164 356	6 576 114
IPVA	6 220 409	-	6 220 409	-
IRPF	29 046 731	29 046 731	-	-
IRPJ	29 605 854	29 605 854	-	-
Contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas	8 967 820	8 967 820	-	-
Outros impostos sobre a renda e o patrimônio	18 988 430	17 365 878	392 506	1 230 046
Contribuições ao INSS, PIS/PASEP e FGTS	94 638 075	94 638 075	-	-
Contribuições para previdência do servidor público	12 906 481	4 126 429	6 969 979	1 810 073
Receita patrimonial	46 542 904	39 887 476	4 794 976	1 860 452
Juros	32 276 059	28 057 821	2 671 762	1 546 476
Aluguéis	449 963	269 182	71 693	109 088
Dividendos e participações	2 899 268	2 498 228	342 608	58 432
Receita de concessões	4 464 817	4 380 559	14 206	70 052
Outras receitas patrimoniais	6 452 797	4 681 686	1 694 707	76 404
Receita de venda de bens	1 587 985	434 611	526 463	626 911
Receita de venda de serviços	10 864 434	3 816 131	4 049 980	2 998 323
Receita de transferências	25 329 534	8 961 956	9 852 844	6 514 734
Transferências correntes	23 621 626	8 813 754	8 580 122	6 227 750
Transferências intergovernamentais	-	-	-	-
Diversas transferências	23 621 626	8 813 754	8 580 122	6 227 750
Do exterior	28 322	25 862	1 138	1 322
Outras transferências	23 593 304	8 787 892	8 578 984	6 226 428
Transferências de capital	1 707 908	148 202	1 272 722	286 984
Transferências intergovernamentais	-	-	-	-
Diversas transferências	1 707 908	148 202	1 272 722	286 984
Do exterior	4 638	1 206	2 748	684
Outras transferências	1 703 270	146 996	1 269 974	286 300
Alienação de bens	5 950 317	4 348 020	1 471 381	130 916
Imóveis	379 400	89 947	217 699	71 754
Móveis	5 570 917	4 258 073	1 253 682	59 162
Amortização de empréstimos concedidos	16 317 933	15 680 036	587 691	50 206
Resultado do Banco Central do Brasil	1 137 615	1 137 615	-	-
Remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional	12 720 697	12 720 697	-	-
Operações de crédito	271 283 674	269 046 955	1 815 558	421 161
Internas	249 975 291	249 157 195	575 206	242 890

**Despesa consolidada, da União, Estados e Municípios,
segundo a natureza - Brasil - 2000**

Natureza	Valor (1 000 R\$)			
	Consolidação	União	Estados	Municípios
Total das despesas	801 212 487	647 701 574	155 346 189	83 072 339
Despesas de custeio	181 583 313	54 971 066	65 403 831	61 208 416
Pessoal	108 843 895	33 217 764	44 662 716	30 963 415
Pessoal civil e militar	100 642 422	30 285 663	42 197 228	28 159 531
Obrigações patronais	8 201 473	2 932 101	2 465 488	2 803 884
Outras compras de bens e serviços	72 739 419	21 753 302	20 741 115	30 245 002
Despesa de capital fixo	23 186 651	5 616 896	8 392 635	9 177 120
Construções	17 860 521	3 023 967	6 563 117	8 273 437
Aquisição de máquinas e equipamentos	4 708 797	2 265 424	1 591 576	851 797
Aquisição de terrenos e imóveis	617 333	327 505	237 942	51 886
Dívida pública	406 862 091	389 831 755	14 702 170	2 328 166
Juros	56 714 546	47 756 412	7 660 805	1 297 329
Internos e externos	56 714 546	47 756 412	7 660 805	1 297 329
Amortizações	350 147 545	342 075 343	7 041 365	1 030 837
Internas e externas	350 147 545	342 075 343	7 041 365	1 030 837
Despesas de transferências	170 238 814	183 870 892	61 982 297	9 293 240
Transferências correntes	165 436 260	178 712 476	57 907 301	8 783 258
Transferências intergovernamentais	-	54 168 861	25 696 337	101 577
Transferências de assistência e previdência	154 071 843	122 483 946	26 501 038	5 086 859
Benefícios a servidores públicos	55 387 035	25 431 667	25 374 997	4 580 371
Outras transferências de assistência e previdência	98 684 808	97 052 279	1 126 041	506 488
Diversas transferências	11 364 417	2 059 669	5 709 926	3 594 822
Para o exterior	803 193	715 937	86 415	841
Outras transferências	10 561 224	1 343 732	5 623 511	3 593 981
Transferências de capital	4 802 554	5 158 416	4 074 996	509 981
Transferências intergovernamentais	-	4 300 025	639 233	1 582
Diversas transferências	4 802 554	858 391	3 435 763	508 400
Para o exterior	52 929	34 202	18 727	-
Outras transferências	4 749 625	824 189	3 417 036	508 400
Imposto sobre a produção (PASEP)	1 220 386	59 884	749 276	411 226
Subsídios	3 333 237	2 413 514	595 934	323 789
Inversões financeiras	14 787 995	10 937 567	3 520 046	330 382

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais.

**Receita consolidada, da União, Estados e Municípios,
segundo a natureza - Brasil - 2000**

Natureza	Valor (1 000 R\$)			
	Consolidação	União	Estados	Municípios
Total dos recursos.....	831 451 675	674 094 925	157 886 412	84 377 954
Total das receitas.....	479 726 918	326 160 037	154 782 852	83 691 644
Receita tributária.....	265 163 420	159 060 286	89 870 691	16 232 443
Impostos ligados a produção e a importação.....	180 367 973	87 068 670	84 115 517	9 183 786
Impostos sobre produtos e sobre importação.....	119 426 568	31 013 154	81 668 761	6 744 653
IPI.....	17 564 513	17 564 513	-	-
ICMS.....	81 428 236	-	81 428 236	-
Imposto sobre importação.....	8 429 999	8 429 999	-	-
ISS.....	6 985 178	-	240 525	6 744 653
IOF.....	3 091 059	3 091 059	-	-
Outros sobre produtos.....	1 927 583	1 927 583	-	-
Outros impostos ligados a produção.....	60 941 405	56 055 516	2 446 756	2 439 133
Contribuição do salário educação.....	2 728 826	2 728 826	-	-
COFINS.....	38 634 039	38 634 039	-	-
PIS/PASEP.....	9 484 024	9 484 024	-	-
Outros ligados a produção.....	10 094 516	5 208 627	2 446 756	2 439 133
Impostos sobre a renda e a propriedade.....	84 795 448	71 991 616	5 755 174	7 048 658
IPTU.....	6 043 989	-	153 603	5 890 386
IPVA.....	5 219 438	-	5 219 438	-
IRPF.....	22 573 690	22 573 690	-	-
IRPJ.....	26 047 529	26 047 529	-	-
Contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas.....	8 665 756	8 665 756	-	1 266 922
Outros impostos sobre a renda e a propriedade.....	16 245 047	14 704 641	382 133	1 158 273
Contribuição previdenciária (INSS).....	74 190 155	74 190 155	-	0
Contribuições do servidor público.....	10 859 884	3 517 301	6 075 661	1 266 922
Receita patrimonial.....	38 613 175	33 340 246	4 339 186	933 743
Juros.....	24 013 579	21 379 748	2 119 738	514 093
Aluguéis.....	384 197	247 526	70 743	65 928
Dividendo e participações.....	1 884 301	1 434 940	426 153	23 208
Receita de Concessões.....	-	-	-	-
Outras receitas patrimoniais.....	12 331 098	10 278 032	1 722 552	330 514
Receita de venda de bens.....	1 374 545	574 767	473 090	326 688
Receita de venda de serviços.....	12 754 667	6 361 955	4 186 390	2 206 322
Receita de transferências.....	26 471 804	9 027 521	40 157 714	62 194 185
Transferências correntes.....	24 919 126	8 954 246	37 064 716	58 866 940
Transferências intergovernamentais.....	-	27 877	28 293 753	51 645 145
Diversas transferências.....	24 919 126	8 926 369	8 770 963	7 221 794
Do exterior.....	127 812	4 136	4 086	119 590
Outras transferências.....	24 791 314	8 922 233	8 766 877	7 102 204
Transferências de capital.....	1 552 678	73 275	3 092 998	3 327 245
Transferências intergovernamentais.....	-	7 281	2 297 906	2 635 653
Diversas transferências.....	1 552 678	65 994	795 092	691 592
Do exterior.....	103 126	5 256	97 690	180
Outras transferências.....	1 449 552	60 738	697 402	691 412
Alienação de bens.....	24 228 467	14 715 619	9 171 779	341 069
Imóveis.....	369 887	129 080	71 989	168 818
Móveis.....	23 858 580	14 586 539	9 099 790	172 251
Amortização de empréstimos concedidos.....	13 031 436	12 332 822	508 341	190 273
Resultado do Banco Central do Brasil.....	243 414	243 414	-	-
Remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional.....	12 795 951	12 795 951	-	-
Operações de crédito.....	351 724 757	347 934 888	3 103 560	686 309

**Despesa consolidada, da União, Estados e Municípios,
segundo a natureza - Brasil - 1999**

Natureza	Valor (1 000 R\$)			
	Consolidação	União	Estados	Municípios
Total das despesas.....	761 915 937	622 438 201	140 513 055	68 274 662
Consumo.....	155 147 381	45 962 603	59 582 548	49 602 230
Pessoal.....	92 859 051	28 247 185	39 896 426	24 715 440
Pessoal civil e militar.....	86 750 971	25 826 254	38 178 104	22 746 613
Obrigações patronais.....	6 108 080	2 420 931	1 718 322	1 968 827
Outras compras de bens e serviços.....	62 288 330	17 715 418	19 686 122	24 886 790
Despesa de capital fixo.....	18 528 627	4 107 249	6 009 665	8 411 713
Construções.....	14 712 967	2 346 777	4 826 525	7 539 665
Máquinas e equipamentos.....	3 138 675	1 240 235	1 100 724	797 716
Aquisição de terrenos e imóveis.....	676 985	520 237	82 416	74 332
Dívida pública.....	368 153 330	349 700 980	15 311 321	3 141 029
Juros.....	61 745 969	53 622 171	6 315 033	1 808 765
Internos.....	52 612 832	45 329 174	5 778 667	1 504 991
Externos.....	9 133 137	8 292 997	536 366	303 774
Amortização.....	306 407 361	296 078 809	8 996 288	1 332 264
Interna.....	296 479 981	287 095 995	8 360 416	1 023 570
Externa.....	9 927 380	8 982 814	635 872	308 694
Despesas com transferências.....	146 995 559	162 094 077	48 067 507	6 143 956
Transferências correntes.....	144 926 717	158 348 968	46 490 674	5 902 529
Transferências intergovernamentais.....	-	44 174 969	21 162 541	477 944
Transferências de assistência e previdência.....	139 662 499	112 119 782	23 574 341	3 968 376
Benefícios a servidores.....	45 047 760	23 130 784	18 799 993	3 116 983
Outras transferências de assistência e previdência.....	94 614 739	88 988 998	4 774 348	851 393
Diversas transferências.....	5 264 218	2 054 217	1 753 792	1 456 209
Para o exterior.....	662 652	604 522	58 096	34
Outras transferências.....	4 601 566	1 449 695	1 695 696	1 456 175
Transferências de capital.....	2 068 842	3 745 109	1 576 833	241 427
Transferências intergovernamentais.....	-	3 141 757	344 881	7 889
Diversas transferências.....	2 068 842	603 352	1 231 952	233 538
Para o exterior.....	43 988	34 537	9 451	-
Outras transferências.....	2 024 854	568 815	1 222 501	233 538
Imposto sobre atividade (PASEP).....	1 555 696	34 761	1 183 615	337 320
Subsídios.....	3255621	2540674	496268	218679
Inversões financeiras.....	68279723	57997857	9862131	419735

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais.

**Receita consolidada, da União, Estados e Municípios,
segundo a natureza - Brasil - 1999**

Natureza	Valor (1 000 R\$)			
	Consolidação	União	Estados	Municípios
Total dos recursos.....	781 431 669	639 414 150	139 384 651	71 942 849
Total das receitas.....	409 776 023	283 769 434	126 645 447	68 671 123
Receita tributária.....	226 707 494	138 054 472	74 542 736	14 110 286
Impostos ligados a produção e a importação.....	155 694 402	77 635 350	69 626 701	8 432 351
Impostos sobre produtos e sobre importação.....	103 386 575	30 491 433	67 341 519	5 553 623
IPI.....	15 881 158	15 881 158	-	-
ICMS.....	67 141 158	-	67 141 158	-
Imposto sobre importação.....	7 806 240	7 806 240	-	-
ISS.....	5 753 984	-	200 361	5 553 623
IOF.....	4 842 352	4 842 352	-	-
Outros sobre produtos.....	1 961 683	1 961 683	-	-
Outros impostos ligados a produção.....	52 307 827	47 143 917	2 285 182	2 878 728
Contribuição do salário educação.....	2 322 666	2 322 666	-	-
COFINS.....	30 797 134	30 797 134	-	-
PIS/PASEP.....	9 453 081	9 453 081	-	-
Outros ligados a produção.....	9 734 946	4 571 036	2 285 182	2 878 728
Impostos sobre a renda e a propriedade.....	71 013 092	60 419 122	4 916 035	5 677 935
IPTU.....	4 812 106	-	133 471	4 678 635
IPVA.....	4 430 912	-	4 430 912	-
IRPF.....	22 745 205	22 745 205	-	-
IRPJ.....	22 725 029	22 725 029	-	-
Contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas.....	6 735 648	6 735 648	-	1 024 340
Outros impostos sobre a renda e a propriedade.....	9 564 192	8 213 240	351 652	999 300
Contribuição previdenciária (INSS).....	71 383 677	66 927 495	3 725 015	731 167
Contribuições do servidor público.....	4 533 544	3 277 217	963 154	293 173
Receita patrimonial.....	34 828 206	31 006 376	2 555 117	1 266 713
Juros.....	25 398 524	22 944 277	1 785 309	668 938
Aluguéis.....	382 457	183 634	60 386	138 437
Dividendo e participações.....	1 457 008	1 119 866	294 227	42 915
Receita de Concessões.....	-	-	-	-
Outras receitas patrimoniais.....	7 590 217	6 758 599	415 195	416 423
Receita de venda de bens.....	1 250 278	322 980	557 161	370 137
Receita de venda de serviços.....	14 028 231	4 539 863	6 532 581	2 955 787
Receita de transferências.....	19 387 466	8 459 949	31 879 481	48 358 016
Transferências correntes.....	17 932 510	8 142 455	29 359 682	46 245 827
Transferências intergovernamentais.....	-	14 937	22 479 273	43 321 244
Diversas transferências.....	17 932 510	8 127 518	6 880 409	2 924 583
Do exterior.....	19 747	14 452	3 584	1 711
Outras transferências.....	17 912 762	8 113 065	6 876 825	2 922 872
Transferências de capital.....	1 454 957	317 496	2 519 799	2 112 189
Transferências intergovernamentais.....	-	1 507	1 553 055	1 939 965
Diversas transferências.....	1 454 957	315 989	966 744	172 224
Do exterior.....	91 678	3 073	88 265	340
Outras transferências.....	1 363 279	312 916	878 479	171 884
Alienação de bens.....	7 314 046	1 717 259	5 424 313	172 474
Imóveis.....	327 557	60 379	211 253	55 925
Móveis.....	6 986 489	1 656 880	5 213 060	116 549
Amortização de empréstimos concedidos.....	13 416 517	12 537 258	465 889	413 370
Resultado do Banco Central do Brasil.....	62	62	-	-
Remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional.....	16 926 503	16 926 503	-	-
Operações de crédito.....	371 655 646	355 644 716	12 739 204	3 271 726

**Despesa consolidada, da União, Estados e Municípios,
segundo a natureza - Brasil - 1998**

Natureza	Valor (1 000 R\$)			
	Consolidação	União	Estados	Municípios
Total das despesas.....	674 558 095	531 814 437	143 685 717	62 678 022
Consumo.....	140 140 577	41 091 023	55 240 866	43 808 688
Pessoal.....	84 441 530	25 382 660	36 331 323	22 727 547
Pessoal civil e militar.....	79 780 985	23 558 045	35 079 185	21 143 755
Obrigações patronais.....	4 660 545	1 824 615	1 252 138	1 583 792
Outras compras de bens e serviços.....	55 699 047	15 708 363	18 909 543	21 081 141
Despesa de capital fixo.....	25 838 714	5 060 599	12 723 367	8 054 748
Construções.....	21 239 640	2 696 746	11 275 911	7 266 983
Máquinas e equipamentos.....	3 631 246	1 550 509	1 358 826	721 911
Aquisição de terrenos e imóveis.....	967 828	813 344	88 630	65 854
Dívida pública.....	281 447 414	260 297 403	16 477 179	4 672 832
Juros.....	47 702 044	40 182 460	5 720 881	1 798 703
Internos.....	41 946 512	34 856 793	5 469 418	1 620 301
Externos.....	5 755 532	5 325 667	251 463	178 402
Amortização.....	233 745 370	220 114 943	10 756 298	2 874 129
Interna.....	227 889 071	214 523 718	10 536 457	2 828 896
Externa.....	5 856 299	5 591 225	219 841	45 233
Despesas com transferências.....	136 394 864	151 076 266	43 862 701	5 075 978
Transferências correntes.....	134 573 874	146 563 693	42 225 884	4 909 848
Transferências intergovernamentais.....	-	39 650 897	19 136 001	338 653
Transferências de assistência e previdência.....	130 853 511	105 124 182	21 951 465	3 777 864
Benefícios a servidores.....	46 170 355	24 296 013	18 659 918	3 214 424
Outras transferências de assistência e previdência.....	84 683 156	80 828 169	3 291 547	563 440
Diversas transferências.....	3 720 363	1 788 614	1 138 418	793 331
Para o exterior.....	385 280	343 745	40 707	828
Outras transferências.....	3 335 083	1 444 869	1 097 711	792 503
Transferências de capital.....	1 820 990	4 512 573	1 636 817	166 130
Transferências intergovernamentais.....	-	3 752 107	721 456	20 967
Diversas transferências.....	1 820 990	760 466	915 361	145 163
Para o exterior.....	4 069	3 158	911	-
Outras transferências.....	1 816 921	757 308	914 450	145 163
Imposto sobre atividade (PASEP).....	1 295 157	15 227	956 072	323 858
Subsídios.....	3340610	2265435	728678	346497
Inversões financeiras.....	86100759	72008484	13696854	395421

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais.

**Receita consolidada, da União, Estados e Municípios,
segundo a natureza - Brasil - 1998**

Natureza	Valor (1 000 R\$)			
	Consolidação	União	Estados	Municípios
Total dos recursos.....	672 447 186	534 626 454	138 501 456	62 939 357
Total das receitas.....	365 563 144	247 660 224	121 249 260	60 273 741
Receita tributária.....	197 385 244	115 703 854	68 302 783	13 378 607
Impostos ligados a produção e a importação.....	131 124 037	59 369 559	63 467 231	8 287 247
Impostos sobre produtos e sobre importação.....	93 399 625	27 400 268	60 694 503	5 304 854
IPI.....	15 795 795	15 795 795	-	-
ICMS.....	60 503 322	-	60 503 322	-
Imposto sobre importação.....	6 519 677	6 519 677	-	-
ISS.....	5 496 035	-	191 181	5 304 854
IOF.....	3 521 524	3 521 524	-	-
Outros sobre produtos.....	1 563 272	1 563 272	-	...
Outros impostos ligados a produção.....	37 724 412	31 969 291	2 772 728	2 982 393
Contribuição do salário educação.....	2 382 013	2 382 013	-	-
COFINS.....	17 748 333	17 748 333	-	-
PIS/PASEP.....	7 073 743	7 073 743	-	-
Outros ligados a produção.....	10 520 323	4 765 202	2 772 728	2 982 393
Impostos sobre a renda e a propriedade.....	66 261 207	56 334 295	4 835 552	5 091 360
IPTU.....	4 271 728	-	110 173	4 161 555
IPVA.....	4 403 684	-	4 403 684	-
IRPF.....	20 576 296	20 576 296	-	-
IRPJ.....	20 804 042	20 804 042	-	-
Contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas.....	6 524 934	6 524 934	-	840 602
Outros impostos sobre a renda e a propriedade.....	9 680 523	8 429 023	321 695	929 805
Contribuição previdenciária (INSS).....	67 106 920	63 494 697	2 987 419	624 804
Contribuições do servidor público.....	3 624 419	2 629 002	779 619	215 798
Receita patrimonial.....	39 208 523	34 924 934	3 454 813	828 776
Juros.....	20 223 621	17 476 278	2 204 419	542 924
Aluguéis.....	457 751	278 731	51 764	127 256
Dividendo e participações.....	1 564 050	831 074	696 274	36 702
Receita de Concessões.....	-	-	-	-
Outras receitas patrimoniais.....	16 963 101	16 338 851	502 356	121 894
Receita de venda de bens.....	712 363	296 372	45 916	370 075
Receita de venda de serviços.....	9 976 234	2 535 838	5 810 427	1 629 969
Receita de transferências.....	16 096 897	7 976 391	29 183 680	42 556 907
Transferências correntes.....	14 915 151	7 663 848	26 327 530	40 049 324
Transferências intergovernamentais.....	-	19 816	21 795 060	37 310 675
Diversas transferências.....	14 915 151	7 644 032	4 532 470	2 738 649
Do exterior.....	42 545	36 552	4 173	1 820
Outras transferências.....	14 872 606	7 607 480	4 528 297	2 736 829
Transferências de capital.....	1 181 746	312 543	2 856 150	2 507 583
Transferências intergovernamentais.....	-	849	2 181 720	2 311 961
Diversas transferências.....	1 181 746	311 694	674 430	195 622
Do exterior.....	36 756	7 298	29 458	-
Outras transferências.....	1 144 990	304 396	644 972	195 622
Alienação de bens.....	15 499 338	4 918 143	10 246 914	334 281
Imóveis.....	257 473	75 542	131 580	50 351
Móveis.....	15 241 865	4 842 601	10 115 334	283 930
Amortização de empréstimos concedidos.....	6 127 285	5 355 072	437 689	334 524
Resultado do Banco Central do Brasil.....	(-) 1	(-) 1	-	-
Remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional.....	9 825 922	9 825 922	-	-
Operações de crédito.....	306 884 042	286 966 230	17 252 196	2 665 616

**Despesa consolidada, da União, Estados e Municípios,
segundo a natureza - Brasil - 1997**

Natureza	Valor (1 000 R\$)			
	Consolidação	União	Estados	Municípios
Total das despesas.....	587 707 691	417 395 078	171 168 595	52 539 517
Consumo.....	131 744 328	41 914 796	52 661 281	37 168 251
Pessoal.....	81 206 930	24 553 959	36 662 067	19 990 904
Pessoal civil e militar.....	74 464 337	22 726 208	33 247 906	18 490 223
Obrigações patronais.....	6 742 593	1 827 751	3 414 161	1 500 681
Outras compras de bens e serviços.....	50 537 398	17 360 837	15 999 214	17 177 347
Despesa de capital fixo.....	19 174 089	4 883 598	7 818 576	6 471 915
Construções.....	15 245 007	2 701 285	6 634 919	5 908 803
Máquinas e equipamentos.....	2 796 895	1 165 814	1 134 423	496 658
Aquisição de terrenos e imóveis.....	1 132 187	1 016 499	49 234	66 454
Dívida pública.....	234 479 546	175 923 054	55 329 748	3 226 744
Juros.....	47 963 252	43 211 387	3 824 148	927 717
Internos.....	42 572 392	38 152 898	3 571 244	848 250
Externos.....	5 390 860	5 058 489	252 904	79 467
Amortização.....	186 516 294	132 711 667	51 505 600	2 299 027
Interna.....	181 288 729	127 712 218	51 324 225	2 252 286
Externa.....	5 227 565	4 999 449	181 375	46 741
Despesas com transferências.....	114 620 162	127 430 369	36 530 717	4 054 575
Transferências correntes.....	113 164 070	123 427 122	35 223 879	3 785 683
Transferências intergovernamentais.....	-	31 995 636	17 253 415	23 563
Transferências de assistência e previdência.....	109 850 474	90 147 240	16 399 787	3 303 447
Benefícios a servidores.....	43 358 443	26 755 619	13 689 967	2 912 857
Outras transferências de assistência e previdência.....	66 492 031	63 391 621	2 709 820	390 590
Diversas transferências.....	3 313 596	1 284 246	1 570 677	458 673
Para o exterior.....	253 417	242 413	10 698	306
Outras transferências.....	3 060 179	1 041 833	1 559 979	458 367
Transferências de capital.....	1 456 092	4 003 247	1 306 838	268 892
Transferências intergovernamentais.....	-	3 625 356	495 668	1 861
Diversas transferências.....	1 456 092	377 891	811 170	267 031
Para o exterior.....	1 143	109	1 019	15
Outras transferências.....	1 454 949	377 782	810 151	267 016
Imposto sobre atividade (PASEP).....	1 120 433	36 551	744 511	339 371
Subsídios.....	5700427	3404171	1473011	823245
Inversões financeiras.....	80868706	63802539	16610751	455416

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais.

**Receita consolidada, da União, Estados e Municípios,
segundo a natureza - Brasil - 1997**

Natureza	Valor (1 000 R\$)			
	Consolidação	União	Estados	Municípios
Total dos recursos.....	615 496 850	438 452 474	178 281 547	52 158 329
Total das receitas.....	323 604 686	212 800 237	113 998 090	50 201 859
Receita tributária.....	185 325 294	107 632 097	65 261 226	12 431 971
Impostos ligados a produção e a importação.....	128 351 348	59 716 714	61 020 938	7 613 696
Impostos sobre produtos e sobre importação.....	90 321 035	26 344 168	58 910 049	5 066 818
IPI.....	16 178 405	16 178 405	-	-
ICMS.....	58 750 744	-	58 750 744	-
Imposto sobre importação.....	5 070 830	5 070 830	-	-
ISS.....	5 226 123	-	159 305	5 066 818
IOF.....	3 760 017	3 760 017	-	-
Outros sobre produtos.....	1 334 916	1 334 916	-	...
Outros impostos ligados a produção.....	38 030 313	33 372 546	2 110 889	2 546 878
Contribuição do salário educação.....	2 689 454	2 689 454	-	-
COFINS.....	18 197 511	18 197 511	-	-
PIS/PASEP.....	7 246 243	7 246 243	-	-
Outros ligados a produção.....	9 897 105	5 239 338	2 110 889	2 546 878
Impostos sobre a renda e a propriedade.....	56 973 946	47 915 383	4 240 288	4 818 275
IPTU.....	4 076 605	-	121 200	3 955 405
IPVA.....	3 807 660	-	3 807 660	-
IRPF.....	14 522 953	14 522 953	-	-
IRPJ.....	19 008 351	19 008 351	-	-
Contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas.....	7 189 800	7 189 800	-	-
Outros impostos sobre a renda e a propriedade.....	8 368 577	7 194 279	311 428	862 870
Contribuição previdenciária (INSS).....	59 846 171	56 892 217	2 625 666	328 288
Contribuições do servidor público.....	3 779 148	2 723 163	932 944	123 041
Receita patrimonial.....	24 778 263	22 511 464	1 720 182	546 617
Juros.....	14 579 273	13 306 849	933 394	339 030
Aluguéis.....	266 744	166 467	42 717	57 560
Dividendo e participações.....	-	-	-	-
Receita de Concessões.....	-	-	-	-
Outras receitas patrimoniais.....	9 932 246	9 038 148	744 071	150 027
Receita de venda de bens.....	408 546	158 376	57 664	192 506
Receita de venda de serviços.....	5 889 243	3 792 135	1 270 889	826 219
Receita de transferências.....	18 357 667	6 494 184	29 759 857	35 499 126
Transferências correntes.....	16 212 999	6 223 673	25 950 472	33 311 469
Transferências intergovernamentais.....	-	1 941	18 291 809	30 978 865
Diversas transferências.....	16 212 999	6 221 732	7 658 663	2 332 604
Do exterior.....	40 422	13 595	26 800	27
Outras transferências.....	16 172 577	6 208 137	7 631 863	2 332 577
Transferências de capital.....	2 144 668	270 511	3 809 385	2 187 657
Transferências intergovernamentais.....	-	1	2 160 530	1 962 354
Diversas transferências.....	2 144 668	270 510	1 648 855	225 303
Do exterior.....	2 600	63	2 488	49
Outras transferências.....	2 142 068	270 447	1 646 367	225 254
Alienação de bens.....	15 689 875	3 995 540	11 486 897	207 438
Imóveis.....	338 979	30 238	266 267	42 474
Móveis.....	15 350 896	3 965 302	11 220 630	164 964
Amortização de empréstimos concedidos.....	5 590 481	4 661 063	882 765	46 653
Resultado do Banco Central do Brasil.....	4	4	-	-
Remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional.....	3 939 994	3 939 994	-	-
Operações de crédito.....	291 892 164	225 652 237	64 283 457	1 956 470

**Despesa consolidada, da União, Estados e Municípios,
segundo a natureza - Brasil - 1996**

Natureza	Valor (1 000 R\$)			
	Consolidação	União	Estados	Municípios
Total das despesas.....	427 095 852	312 057 129	110 072 708	52 431 318
Consumo.....	120 781 818	36 727 052	49 561 032	34 493 734
Pessoal.....	75 714 767	22 241 614	35 385 935	18 087 218
Pessoal civil e militar.....	68 285 776	20 422 435	31 196 282	16 667 059
Obrigações patronais.....	7 428 991	1 819 179	4 189 653	1 420 159
Outras compras de bens e serviços.....	45 067 051	14 485 438	14 175 097	16 406 516
Despesa de capital fixo.....	19 418 497	4 052 211	5 723 528	9 642 758
Construções.....	15 860 825	2 133 074	4 764 333	8 963 418
Máquinas e equipamentos.....	2 787 759	1 268 371	929 662	589 726
Aquisição de terrenos e imóveis.....	769 913	650 766	29 533	89 614
Dívida pública.....	159 288 489	143 948 429	12 486 756	2 853 304
Juros.....	44 906 416	40 003 756	3 848 219	1 054 441
Internos.....	39 849 894	35 243 850	3 603 915	1 002 129
Externos.....	5 056 522	4 759 906	244 304	52 312
Amortização.....	114 382 073	103 944 673	8 638 537	1 798 863
Interna.....	110 358 407	100 249 494	8 391 591	1 717 322
Externa.....	4 023 666	3 695 179	246 946	81 541
Despesas com transferências.....	105 478 746	111 758 604	36 704 739	4 480 706
Transferências correntes.....	102 650 012	109 236 154	34 447 102	3 600 680
Transferências intergovernamentais.....	-	27 911 773	16 721 272	879
Transferências de assistência e previdência.....	98 671 990	80 386 009	15 399 659	2 886 322
Benefícios a servidores.....	33 645 207	19 369 957	11 679 669	2 595 581
Outras transferências de assistência e previdência.....	65 026 783	61 016 052	3 719 990	290 741
Diversas transferências.....	3 978 022	938 372	2 326 171	713 479
Para o exterior.....	160 418	155 676	4 730	12
Outras transferências.....	3 817 604	782 696	2 321 441	713 467
Transferências de capital.....	2 828 734	2 522 450	2 257 637	880 026
Transferências intergovernamentais.....	-	2 481 502	349 812	65
Diversas transferências.....	2 828 734	40 948	1 907 825	879 961
Para o exterior.....	492	...	-	492
Outras transferências.....	2 828 242	40 948	1 907 825	879 469
Imposto sobre atividade (PASEP).....	1 320 542	329 586	633 352	357 604
Subsídios.....	34 185 72	23 752 80	86 669 1	17 660 1
Inversões financeiras.....	17 389 188	12 865 967	4 096 610	4 266 11

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais.

**Receita consolidada, da União, Estados e Municípios,
segundo a natureza - Brasil - 1996**

Natureza	Valor (1 000 R\$)			
	Consolidação	União	Estados	Municípios
Total dos recursos.....	426 671 383	317 738 281	107 807 596	48 590 809
Total das receitas.....	279 456 604	184 408 504	95 726 095	46 787 308
Receita tributária.....	163 723 583	92 049 875	61 047 090	10 626 618
Impostos ligados a produção e a importação.....	118 251 767	54 146 419	57 606 728	6 498 620
Impostos sobre produtos e sobre importação.....	83 517 771	23 499 954	55 764 599	4 253 218
IPI.....	15 053 569	15 053 569	-	-
ICMS.....	55 634 917	-	55 634 917	-
Imposto sobre importação.....	4 183 987	4 183 987	-	-
ISS.....	4 356 344	-	129 652	4 226 692
IOF.....	2 832 597	2 832 597	-	-
Outros sobre produtos.....	1 456 357	1 429 801	30	26 526
Outros impostos ligados a produção.....	34 733 996	30 646 465	1 842 129	2 245 402
Contribuição do salário educação.....	2 693 701	2 693 701	-	-
COFINS.....	17 184 016	17 184 016	-	-
PIS/PASEP.....	7 129 349	7 129 349	-	-
Outros ligados a produção.....	7 726 930	3 639 399	1 842 129	2 245 402
Impostos sobre a renda e a propriedade.....	45 471 816	37 903 456	3 440 362	4 127 998
IPTU.....	3 490 696	-	114 541	3 376 155
IPVA.....	3 068 969	-	3 068 969	-
IRPF.....	12 574 758	12 574 758	-	-
IRPJ.....	18 876 152	18 876 152	-	-
Contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas.....	6 177 952	6 177 952	-	-
Outros impostos sobre a renda e a propriedade.....	1 283 289	274 594	256 852	751 843
Contribuição previdenciária (INSS).....	55 535 223	52 375 529	2 857 459	302 235
Contribuições do servidor público.....	3 257 767	2 711 384	395 437	150 946
Receita patrimonial.....	23 473 084	21 402 656	1 310 066	760 362
Juros.....	15 003 121	13 820 917	833 053	349 151
Aluguéis.....	234 495	149 725	31 393	53 377
Dividendo e participações.....	-	-	-	-
Receita de Concessões.....	-	-	-	-
Outras receitas patrimoniais.....	8 235 468	7 432 014	445 620	357 834
Receita de venda de bens.....	397 036	162 518	52 101	182 417
Receita de venda de serviços.....	4 899 589	2 554 864	1 631 280	713 445
Receita de transferências.....	17 436 694	5 603 525	25 558 056	33 740 416
Transferências correntes.....	15 823 028	5 374 843	23 053 419	32 028 690
Transferências intergovernamentais.....	-	1 569	16 346 951	28 285 404
Diversas transferências.....	15 823 028	5 373 274	6 706 468	3 743 286
Do exterior.....	15 139	12 190	2 239	710
Outras transferências.....	15 807 889	5 361 084	6 704 229	3 742 576
Transferências de capital.....	1 613 666	228 682	2 504 637	1 711 726
Transferências intergovernamentais.....	-	-	1 604 241	1 227 138
Diversas transferências.....	1 613 666	228 682	900 396	484 588
Do exterior.....	18 533	1	18 508	24
Outras transferências.....	1 595 133	228 681	881 888	484 564
Alienação de bens.....	2 896 275	161 321	2 467 365	267 589
Imóveis.....	116 644	33 806	23 961	58 877
Móveis.....	2 779 631	127 515	2 443 404	208 712
Amortização de empréstimos concedidos.....	4 318 101	3 867 580	407 241	43 280
Resultado do Banco Central do Brasil.....	8	8	-	-
Remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional.....	3 519 244	3 519 244	-	-
Operações de crédito.....	147 214 779	133 329 777	12 081 501	1 803 501

**Despesa consolidada, da União, Estados e Municípios,
segundo a natureza - Brasil - 1995**

Natureza	Valor (1 000 R\$)			
	Consolidação	União	Estados	Municípios
Total das despesas.....	364 075 664	268 521 430	91 392 743	42 975 325
Consumo.....	102 281 727	33 081 101	41 492 408	27 708 218
Pessoal.....	65 973 551	20 603 822	30 376 787	14 992 942
Pessoal civil e militar.....	59 696 913	18 995 671	26 919 166	13 782 076
Obrigações patronais.....	6 276 638	1 608 151	3 457 621	1 210 866
Outras compras de bens e serviços.....	36 308 176	12 477 279	11 115 621	12 715 276
Despesa de capital fixo.....	15 839 775	4 063 483	3 707 464	8 068 828
Construções.....	11 878 523	1 947 214	2 975 760	6 955 549
Máquinas e equipamentos.....	2 665 596	1 228 908	689 032	747 656
Aquisição de terrenos e imóveis.....	1 295 656	887 361	42 672	365 623
Dívida pública.....	139 792 915	127 091 481	10 146 769	2 554 665
Juros.....	61 960 393	57 888 310	3 162 676	909 407
Internos.....	56 900 356	53 206 750	2 861 565	832 041
Externos.....	5 060 037	4 681 560	301 111	77 366
Amortização.....	77 832 522	69 203 171	6 984 093	1 645 258
Interna.....	74 162 797	65 861 032	6 710 803	1 590 962
Externa.....	3 669 725	3 342 139	273 290	54 296
Despesas com transferências.....	89 182 309	93 527 042	30 471 313	3 997 788
Transferências correntes.....	87 396 342	92 566 817	28 964 890	3 802 688
Transferências intergovernamentais.....	-	24 115 523	13 812 992	9 538
Transferências de assistência e previdência.....	82 176 459	67 113 576	12 515 822	2 547 061
Benefícios a servidores.....	29 010 090	17 166 511	9 515 014	2 328 565
Outras transferências de assistência e previdência.....	53 166 369	49 947 065	3 000 808	218 496
Diversas transferências.....	5 219 883	1 337 718	2 636 076	1 246 089
Para o exterior.....	216 706	216 300	406	-
Outras transferências.....	5 003 177	1 121 418	2 635 670	1 246 089
Transferências de capital.....	1 785 967	960 225	1 506 423	195 100
Transferências intergovernamentais.....	-	611 463	264 134	184
Diversas transferências.....	1 785 967	348 762	1 242 289	194 916
Para o exterior.....	140	140	-	-
Outras transferências.....	1 785 827	348 622	1 242 289	194 916
Imposto sobre atividade (PASEP).....	1 056 506	236 642	490 275	329 589
Subsídios.....	3569806	2703616	637151	229039
Inversões financeiras.....	12352626	7818065	4447363	87198

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais.

**Receita consolidada, da União, Estados e Municípios,
segundo a natureza - Brasil - 1995**

Natureza	Valor (1 000 R\$)			
	Consolidação	União	Estados	Municípios
Total dos recursos.....	362 067 470	273 355 878	86 057 374	41 468 052
Total das receitas.....	246 759 761	167 362 942	79 085 833	39 124 820
Receita tributária.....	142 223 414	80 996 106	52 410 390	8 816 918
Impostos ligados a produção e a importação.....	104 053 491	49 115 359	49 628 508	5 309 624
Impostos sobre produtos e sobre importação.....	74 323 162	22 607 057	48 176 873	3 539 232
IPI.....	13 211 220	13 211 220	-	-
ICMS.....	48 072 215	-	48 072 215	-
Imposto sobre importação.....	4 875 956	4 875 956	-	-
ISS.....	3 436 148	-	104 611	3 331 537
IOF.....	3 202 042	3 202 042	-	-
Outros sobre produtos.....	1 525 581	1 317 839	47	207 695
Outros impostos ligados a produção.....	29 730 329	26 508 302	1 451 635	1 770 392
Contribuição do salário educação.....	2 312 109	2 312 109	-	-
COFINS.....	15 196 664	15 196 664	-	-
PIS/PASEP.....	5 882 089	5 882 089	-	-
Outros ligados a produção.....	6 339 467	3 117 440	1 451 635	1 770 392
Impostos sobre a renda e a propriedade.....	38 169 923	31 880 747	2 781 882	3 507 294
IPTU.....	2 851 517	-	74 690	2 776 827
IPVA.....	2 527 380	-	2 527 380	-
IRPF.....	12 408 633	12 408 633	-	-
IRPJ.....	13 564 150	13 564 150	-	-
Contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas.....	5 604 746	5 604 746	-	-
Outros impostos sobre a renda e a propriedade.....	1 213 497	303 218	179 812	730 467
Contribuição previdenciária (INSS).....	38 201 398	35 420 532	2 464 917	315 949
Contribuições do servidor público.....	2 655 727	2 226 669	225 697	203 361
Receita patrimonial.....	30 627 090	27 919 561	1 216 079	1 491 450
Juros.....	26 709 353	25 272 870	758 396	678 087
Aluguéis.....	197 416	127 817	24 478	45 121
Dividendo e participações.....	-	-	-	-
Receita de Concessões.....	-	-	-	-
Outras receitas patrimoniais.....	3 720 321	2 518 874	433 205	768 242
Receita de venda de bens.....	347 042	139 506	47 788	159 748
Receita de venda de serviços.....	10 076 095	4 901 793	3 195 450	1 978 852
Receita de transferências.....	11 451 515	5 533 906	18 662 742	26 068 701
Transferências correntes.....	11 082 097	5 489 240	18 178 127	25 352 783
Transferências intergovernamentais.....	-	1 120	14 343 912	23 593 021
Diversas transferências.....	11 082 097	5 488 120	3 834 215	1 759 762
Do exterior.....	25 312	23 520	1 792	-
Outras transferências.....	11 056 785	5 464 600	3 832 423	1 759 762
Transferências de capital.....	369 418	44 666	484 615	715 918
Transferências intergovernamentais.....	-	-	326 978	548 803
Diversas transferências.....	369 418	44 666	157 637	167 115
Do exterior.....	373	...	373	-
Outras transferências.....	369 045	44 666	157 264	167 115
Alienação de bens.....	1 188 216	372 242	732 899	83 075
Imóveis.....	64 010	26 597	1 794	35 619
Móveis.....	1 124 206	345 645	731 105	47 456
Amortização de empréstimos concedidos.....	4 043 181	3 906 544	129 871	6 766
Resultado do Banco Central do Brasil.....	57	57	-	-
Remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional.....	5 946 026	5 946 026	-	-
Operações de crédito.....	115 307 709	105 992 936	6 971 541	2 343 232

**Despesa consolidada, da União, Estados e Municípios,
segundo a natureza - Brasil - 1994**

Natureza	Valor (1 000 R\$)			
	Consolidação	União	Estados	Municípios
Total das despesas.....	231 991 100	181 700 353	50 270 923	21 291 062
Consumo.....	52 292 528	16 984 368	21 801 833	13 506 327
Pessoal.....	31 420 184	9 823 128	14 663 510	6 933 546
Pessoal civil e militar.....	28 618 798	9 083 729	13 085 497	6 449 572
Obrigações patronais.....	2 801 386	739 399	1 578 013	483 974
Outras compras de bens e serviços.....	20 872 344	7 161 240	7 138 323	6 572 781
Despesa de capital fixo.....	11 508 107	2 658 906	4 813 768	4 035 433
Construções.....	9 310 731	1 598 237	4 186 133	3 526 361
Máquinas e equipamentos.....	1 854 501	865 503	577 066	411 932
Aquisição de terrenos e imóveis.....	342 875	195 166	50 569	97 140
Dívida pública.....	111 503 739	104 314 607	5 679 737	1 509 395
Juros.....	89 179 002	86 291 772	2 043 892	843 338
Internos.....	86 714 317	84 119 977	1 794 344	799 996
Externos.....	2 464 685	2 171 795	249 548	43 342
Amortização.....	22 324 737	18 022 835	3 635 845	666 057
Interna.....	20 491 739	16 329 771	3 524 578	637 390
Externa.....	1 832 998	1 693 064	111 267	28 667
Despesas com transferências.....	44 411 295	49 170 200	14 660 497	1 851 836
Transferências correntes.....	43 026 518	47 708 490	13 535 468	1 668 263
Transferências intergovernamentais.....	-	12 966 637	6 917 226	1 840
Transferências de assistência e previdência.....	40 893 347	34 152 947	5 641 073	1 099 327
Benefícios a servidores.....	13 317 175	7 893 432	4 419 560	1 004 183
Outras transferências de assistência e previdência.....	27 576 172	26 259 515	1 221 513	95 144
Diversas transferências.....	2 133 171	588 906	977 169	567 096
Para o exterior.....	132 933	129 248	3 685	-
Outras transferências.....	2 000 238	459 658	973 484	567 096
Transferências de capital.....	1 384 777	1 461 710	1 125 029	183 573
Transferências intergovernamentais.....	-	1 069 329	315 758	448
Diversas transferências.....	1 384 777	392 381	809 271	183 125
Para o exterior.....	624	...	624	-
Outras transferências.....	1 384 153	392 381	808 647	183 125
Imposto sobre atividade (PASEP).....	642 167	208 479	274 836	158 852
Subsídios.....	1227437	796591	273141	157705
Inversões financeiras.....	10405827	7567202	2767111	71514

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais.

**Receita consolidada, da União, Estados e Municípios,
segundo a natureza - Brasil - 1994**

Natureza	Valor (1 000 R\$)			
	Consolidação	União	Estados	Municípios
Total dos recursos.....	234 006 540	188 814 345	46 312 880	20 150 553
Total das receitas.....	185 635 741	144 639 210	42 627 317	19 640 452
Receita tributária.....	76 224 106	45 354 266	27 360 799	3 509 041
Impostos ligados a produção e a importação.....	55 052 375	25 954 007	26 638 034	2 460 334
Impostos sobre produtos e sobre importação.....	39 735 150	12 008 185	26 023 135	1 703 830
IPI.....	7 535 023	7 535 023	-	-
ICMS.....	25 970 176	-	25 970 176	-
Imposto sobre importação.....	1 803 038	1 803 038	-	-
ISS.....	1 546 165	-	52 845	1 493 320
IOF.....	2 397 023	2 397 023	-	-
Outros sobre produtos.....	483 725	273 101	114	210 510
Outros impostos ligados a produção.....	15 317 225	13 945 822	614 899	756 504
Contribuição do salário educação.....	232 537	232 537	-	-
COFINS.....	8 663 452	8 663 452	-	-
PIS/PASEP.....	3 610 960	3 610 960	-	-
Outros ligados a produção.....	2 810 276	1 438 873	614 899	756 504
Impostos sobre a renda e a propriedade.....	21 171 731	19 400 259	722 765	1 048 707
IPTU.....	750 194	-	13 327	736 867
IPVA.....	626 962	-	626 962	-
IRPF.....	7 950 455	7 950 455	-	-
IRPJ.....	4 476 268	4 476 268	-	-
Contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas.....	3 253 668	3 253 668	-	-
Outros impostos sobre a renda e a propriedade.....	4 114 184	3 719 868	82 476	311 840
Contribuição previdenciária (INSS).....	19 555 938	18 352 792	1 074 213	128 933
Contribuições do servidor público.....	1 194 352	981 553	120 540	92 259
Receita patrimonial.....	48 541 755	45 370 502	1 847 763	1 323 490
Juros.....	43 678 701	41 996 153	1 047 065	635 483
Aluguéis.....	101 355	67 283	14 396	19 676
Dividendo e participações.....	-	-	-	-
Receita de Concessões.....	-	-	-	-
Outras receitas patrimoniais.....	4 761 699	3 307 066	786 302	668 331
Receita de venda de bens.....	147 446	35 462	30 829	81 155
Receita de venda de serviços.....	3 685 099	2 213 849	768 675	702 575
Receita de transferências.....	7 928 504	5 281 391	10 187 809	13 730 542
Transferências correntes.....	7 466 227	5 025 203	9 598 988	12 727 739
Transferências intergovernamentais.....	-	353	7 759 486	12 125 864
Diversas transferências.....	7 466 227	5 024 850	1 839 502	601 875
Do exterior.....	6 551	5 665	886	-
Outras transferências.....	7 459 676	5 019 185	1 838 616	601 875
Transferências de capital.....	462 277	256 188	588 821	1 002 803
Transferências intergovernamentais.....	-	18	461 848	923 669
Diversas transferências.....	462 277	256 170	126 973	79 134
Do exterior.....	386	...	386	-
Outras transferências.....	461 891	256 170	126 587	79 134
Alienação de bens.....	1 756 730	479 527	1 206 972	70 231
Imóveis.....	32 181	12 463	3 213	16 505
Móveis.....	1 724 549	467 064	1 203 759	53 726
Amortização de empréstimos concedidos.....	13 528 031	13 496 088	29 717	2 226
Resultado do Banco Central do Brasil.....	5 135 075	5 135 075	-	-
Remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional.....	7 938 705	7 938 705	-	-
Operações de crédito.....	48 370 799	44 175 135	3 685 563	510 101

**Despesa consolidada, da União, Estados e Municípios,
segundo a natureza - Brasil - 1993**

Natureza	Valor (1 000 CR\$)			
	Consolidação	União	Estados	Municípios
Total das despesas.....	33 496 707 714	28 280 184 836	5 407 361 651	2 145 241 896
Consumo.....	5 919 288 787	2 063 695 996	2 404 284 291	1 451 308 500
Pessoal.....	3 392 598 843	1 034 234 391	1 544 742 287	813 622 165
Pessoal civil e militar.....	3 116 371 834	999 155 393	1 354 113 075	763 103 366
Obrigações patronais.....	276 227 009	35 078 998	190 629 212	50 518 799
Outras compras de bens e serviços.....	2 526 689 944	1 029 461 605	859 542 004	637 686 335
Despesa de capital fixo.....	1 214 336 439	255 919 721	588 383 415	370 033 303
Construções.....	970 126 851	168 780 874	482 512 550	318 833 427
Máquinas e equipamentos.....	216 661 237	75 474 640	100 946 428	40 240 169
Aquisição de terrenos e imóveis.....	27 548 351	11 664 207	4 924 437	10 959 707
Dívida pública.....	19 964 892 742	19 202 752 266	678 469 747	83 670 729
Juros.....	18 833 988 345	18 387 182 062	405 718 717	41 087 566
Internos.....	18 645 064 108	18 228 709 410	377 766 124	38 588 574
Externos.....	188 924 237	158 472 652	27 952 593	2 498 992
Amortização.....	1 130 904 397	815 570 204	272 751 030	42 583 163
Interna.....	925 329 913	622 707 075	261 102 688	41 520 150
Externa.....	205 574 484	192 863 129	11 648 342	1 063 013
Despesas com transferências.....	4 749 489 694	5 602 569 287	1 327 738 585	155 262 491
Transferências correntes.....	4 666 445 676	5 335 876 159	1 247 989 146	145 563 465
Transferências intergovernamentais.....	-	1 413 836 462	648 848 633	297 999
Transferências de assistência e previdência.....	4 502 867 975	3 844 937 756	536 019 297	121 910 922
Benefícios a servidores.....	1 387 450 496	869 980 941	406 987 579	110 481 976
Outras transferências de assistência e previdência.....	3 115 417 479	2 974 956 815	129 031 718	11 428 946
Diversas transferências.....	163 577 701	77 101 941	63 121 216	23 354 544
Para o exterior.....	16 869 324	16 471 045	398 279	-
Outras transferências.....	146 708 377	60 630 896	62 722 937	23 354 544
Transferências de capital.....	83 044 018	266 693 128	79 749 439	9 699 026
Transferências intergovernamentais.....	-	249 299 839	23 790 309	7 427
Diversas transferências.....	83 044 018	17 393 289	55 959 130	9 691 599
Para o exterior.....	130 122	...	130 122	-
Outras transferências.....	82 913 896	17 393 289	55 829 008	9 691 599
Imposto sobre atividade (PASEP).....	73 220 781	31 267 854	25 491 881	16 461 046
Subsídios.....	272237809	111558313	92430923	68248573
Inversões financeiras.....	1303241462	1012421399	290562809	257254

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais.

**Receita consolidada, da União, Estados e Municípios,
segundo a natureza - Brasil - 1993**

Natureza	Valor (1 000 CR\$)			
	Consolidação	União	Estados	Municípios
Total dos recursos.....	35526 908 729	30550 501 761	5064 999 450	2247 488 187
Total das receitas.....	27687 006 757	23189 647 875	4660 597 348	2172 842 203
Receita tributária.....	7109 425 081	4347 701 530	2469 678 974	292 044 577
Impostos ligados a produção e a importação.....	5200 214 500	2574 114 027	2413 684 601	212 415 872
Impostos sobre produtos e sobre importação.....	3953 963 800	1448 430 048	2348 096 230	157 437 522
IPI.....	933 598 085	933 598 085	-	-
ICMS.....	2342 872 123	-	2342 872 123	-
Imposto sobre importação.....	172 143 520	172 143 520	-	-
ISS.....	139 676 153	-	4 614 808	135 061 345
IOF.....	311 661 656	311 661 656	-	-
Outros sobre produtos.....	54 012 263	31 026 787	609 299	22 376 177
Outros impostos ligados a produção.....	1246 250 700	1125 683 979	65 588 371	54 978 350
Contribuição do salário educação.....	56 405 521	56 405 521	-	-
COFINS.....	516 880 752	516 880 752	-	-
PIS/PASEP.....	438 832 019	438 832 019	-	-
Outros ligados a produção.....	234 132 408	113 565 687	65 588 371	54 978 350
Impostos sobre a renda e a propriedade.....	1909 210 581	1773 587 503	55 994 373	79 628 705
IPTU.....	60 199 517	-	2 775 337	57 424 180
IPVA.....	45 693 331	-	45 693 331	-
IRPF.....	928 603 794	928 603 794	-	-
IRPJ.....	508 833 266	508 833 266	-	-
Contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas.....	296 966 984	296 966 984	-	-
Outros impostos sobre a renda e a propriedade.....	68 913 689	39 183 459	7 525 705	22 204 525
Contribuição previdenciária (INSS).....	2608 754 488	2496 511 694	98 468 043	13 774 751
Contribuições do servidor público.....	65 096 420	40 866 581	5 344 493	18 885 346
Receita patrimonial.....	14344 993 896	13476 899 876	577 939 509	290 154 511
Juros.....	12753 408 577	12281 048 196	322 105 537	150 254 844
Aluguéis.....	11 490 624	6 285 242	2 716 856	2 488 526
Dividendo e participações.....	-	-	-	-
Receita de Concessões.....	-	-	-	-
Outras receitas patrimoniais.....	1580 094 695	1189 566 438	253 117 116	137 411 141
Receita de venda de bens.....	15 086 882	6 706 878	1 800 479	6 579 525
Receita de venda de serviços.....	447 788 956	341 654 678	63 971 242	42 163 036
Receita de transferências.....	670 239 410	408 100 106	1132 642 344	1465 577 629
Transferências correntes.....	638 206 486	393 155 699	1000 342 422	1307 691 459
Transferências intergovernamentais.....	-	64 404	831 706 208	1231 212 482
Diversas transferências.....	638 206 486	393 091 295	168 636 214	76 478 977
Do exterior.....	499 110	205 428	293 682	-
Outras transferências.....	637 707 376	392 885 867	168 342 532	76 478 977
Transferências de capital.....	32 032 924	14 944 407	132 299 922	157 886 170
Transferências intergovernamentais.....	-	2	126 097 581	146 999 992
Diversas transferências.....	32 032 924	14 944 405	6 202 341	10 886 178
Do exterior.....	152 686	104 612	48 074	-
Outras transferências.....	31 880 238	14 839 793	6 154 267	10 886 178
Alienação de bens.....	350 944 734	1 953 046	306 806 241	42 185 447
Imóveis.....	2 413 201	1 209 638	806 381	397 182
Móveis.....	348 531 533	743 408	305 999 860	41 788 265
Amortização de empréstimos concedidos.....	162 611 245	157 187 841	3 946 023	1 477 381
Resultado do Banco Central do Brasil.....	613 892 547	613 892 547	-	-
Remuneração das disponibilidades do Tesouro Naciona	1298 173 098	1298 173 098	-	-
Operações de crédito.....	7839 901 972	7360 853 886	404 402 102	74 645 984

**Despesa consolidada, da União, Estados e Municípios,
segundo a natureza - Brasil - 1992**

Natureza	Valor (1 000 000 Cr\$)			
	Consolidação	União	Estados	Municípios
Total das despesas.....	1 349 318 266	1 108 271 310	230 795 171	110 669 640
Consumo.....	245 264 478	74 343 233	103 336 263	67 584 982
Pessoal.....	152 682 507	43 429 965	69 992 153	39 260 389
Pessoal civil e militar.....	140 475 577	42 207 816	61 612 264	36 655 497
Obrigações patronais.....	12 206 929	1 222 148	8 379 889	2 604 892
Outras compras de bens e serviços.....	92 581 972	30 913 269	33 344 110	28 324 593
Despesa de capital fixo.....	57 691 811	11 349 312	24 188 234	22 154 265
Construções.....	47 346 224	8 212 253	19 733 735	19 400 236
Máquinas e equipamentos.....	8 387 126	2 612 454	4 114 387	1 660 285
Aquisição de terrenos e imóveis.....	1 958 460	524 604	340 112	1 093 744
Dívida pública.....	722 750 913	689 179 027	27 798 937	5 772 949
Juros.....	661 700 418	647 703 074	10 650 688	3 346 656
Internos.....	640 139 128	627 280 995	9 766 727	3 091 406
Externos.....	21 561 289	20 422 079	883 960	255 250
Amortização.....	61 050 495	41 475 953	17 148 249	2 426 293
Interna.....	47 284 525	28 138 286	16 724 814	2 421 425
Externa.....	13 765 970	13 337 667	423 435	4 868
Despesas com transferências.....	186 873 655	217 294 765	59 786 176	10 210 569
Transferências correntes.....	179 232 411	205 733 022	56 504 391	9 428 589
Transferências intergovernamentais.....	-	61 939 775	30 480 615	13 201
Transferências de assistência e previdência.....	172 471 427	141 384 504	23 485 270	7 601 653
Benefícios a servidores.....	61 456 289	36 086 432	18 202 041	7 167 816
Outras transferências de assistência e previdência.....	111 015 140	105 298 072	5 283 230	433 838
Diversas transferências.....	6 760 984	2 408 743	2 538 505	1 813 736
Para o exterior.....	116 852	116 612	240	-
Outras transferências.....	6 644 132	2 292 131	2 538 265	1 813 736
Transferências de capital.....	7 641 244	11 561 743	3 281 785	781 980
Transferências intergovernamentais.....	-	7 022 241	961 309	714
Diversas transferências.....	7 641 244	4 539 502	2 320 476	781 266
Para o exterior.....	470	470	-	-
Outras transferências.....	7 640 773	4 539 031	2 320 476	781 266
Imposto sobre atividade (PASEP).....	3 317 240	1 192 833	1 365 160	759 247
Subsídios.....	31304388	23822271	3312112	4170005
Inversões financeiras.....	102115781	91089870	11008288	17623

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais.

**Receita consolidada, da União, Estados e Municípios,
segundo a natureza - Brasil - 1992**

Natureza	Valor (1 000 000 Cr\$)			
	Consolidação	União	Estados	Municípios
Total dos recursos.....	1456 557 962	1213 715 727	227 242 356	116 017 739
Total das receitas.....	1179 198 850	961 343 465	204 326 279	113 946 966
Receita tributária.....	329 128 472	181 373 734	122 494 655	25 260 083
Impostos ligados a produção e a importação.....	242 572 794	106 573 807	119 583 397	16 415 590
Impostos sobre produtos e sobre importação.....	188 009 196	60 389 196	115 134 692	12 485 308
IPI.....	40 381 830	40 381 830	-	-
ICMS.....	114 906 851	-	114 906 851	-
Imposto sobre importação.....	6 929 437	6 929 437	-	-
ISS.....	11 338 753	-	198 381	11 140 372
IOF.....	10 861 566	10 861 566	-	-
Outros sobre produtos.....	3 590 758	2 216 362	29 460	1 344 936
Outros impostos ligados a produção.....	54 563 598	46 184 611	4 448 705	3 930 282
Contribuição do salário educação.....	4 608 255	4 608 255	-	-
COFINS.....	17 243 068	17 243 068	-	-
PIS/PASEP.....	18 514 325	18 514 325	-	-
Outros ligados a produção.....	14 197 951	5 818 964	4 448 705	3 930 282
Impostos sobre a renda e a propriedade.....	86 555 678	74 799 927	2 911 258	8 844 493
IPTU.....	7 179 608	-	97 792	7 081 816
IPVA.....	2 490 650	-	2 490 650	-
IRPF.....	39 405 979	39 405 979	-	-
IRPJ.....	22 594 224	22 594 224	-	-
Contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas.....	12 506 480	12 506 480	-	-
Outros impostos sobre a renda e a propriedade.....	2 378 737	293 244	322 816	1 762 677
Contribuição previdenciária (INSS).....	105 260 771	100 222 973	4 363 915	673 883
Contribuições do servidor público.....	2 090 890	1 569 850	...	521 040
Receita patrimonial.....	546 158 262	508 235 288	25 309 575	12 613 399
Juros.....	485 809 203	461 981 476	18 147 126	5 680 601
Aluguéis.....	730 153	515 332	67 911	146 910
Dividendo e participações.....	-	-	-	-
Receita de Concessões.....	-	-	-	-
Outras receitas patrimoniais.....	59 618 906	45 738 480	7 094 538	6 785 888
Receita de venda de bens.....	782 523	326 388	114 413	341 722
Receita de venda de serviços.....	10 837 045	7 329 452	2 126 196	1 381 397
Receita de transferências.....	47 914 115	25 739 258	49 516 951	73 075 766
Transferências correntes.....	42 454 863	25 033 083	43 881 671	65 973 702
Transferências intergovernamentais.....	-	450	36 576 160	55 856 982
Diversas transferências.....	42 454 863	25 032 632	7 305 511	10 116 720
Do exterior.....	29 490	4 784	24 706	-
Outras transferências.....	42 425 373	25 027 848	7 280 805	10 116 720
Transferências de capital.....	5 459 253	706 176	5 635 280	7 102 064
Transferências intergovernamentais.....	-	-	1 934 667	6 049 600
Diversas transferências.....	5 459 253	706 176	3 700 613	1 052 464
Do exterior.....	912	35	877	-
Outras transferências.....	5 458 341	706 141	3 699 736	1 052 464
Alienação de bens.....	430 497	104 397	260 156	65 944
Imóveis.....	127 776	64 385	25 340	38 051
Móveis.....	302 721	40 012	234 816	27 893
Amortização de empréstimos concedidos.....	65 772 461	65 618 309	140 419	13 733
Resultado do Banco Central do Brasil.....	7 382 238	7 382 238	-	-
Remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional.....	63 441 575	63 441 575	-	-
Operações de crédito.....	277 359 112	252 372 263	22 916 076	2 070 773

**Despesa consolidada, da União, Estados e Municípios,
segundo a natureza - Brasil - 1991**

Natureza	Valor (1 000 Cr\$)			
	Consolidação	União	Estados	Municípios
Total das despesas.....	92 620 412 129	71 905 325 533	20 283 111 514	9 450 522 062
Consumo.....	22 561 190 395	7 855 075 376	9 382 446 570	5 323 668 449
Pessoal.....	14 206 083 748	4 359 233 449	6 900 367 392	2 946 482 907
Pessoal civil e militar.....	13 021 208 185	4 214 465 811	6 079 586 228	2 727 156 146
Obrigações patronais.....	1 184 875 563	144 767 638	820 781 164	219 326 761
Outras compras de bens e serviços.....	8 355 106 647	3 495 841 927	2 482 079 178	2 377 185 542
Despesa de capital fixo.....	4 543 549 099	1 260 766 440	1 787 686 734	1 495 095 925
Construções.....	3 521 003 715	800 601 760	1 407 587 634	1 312 814 321
Máquinas e equipamentos.....	768 297 882	321 626 935	330 046 712	116 624 235
Aquisição de terrenos e imóveis.....	254 247 502	138 537 745	50 052 388	65 657 369
Dívida pública.....	41 290 450 078	38 686 912 594	1 964 349 431	639 188 053
Juros.....	35 531 393 009	33 726 414 832	1 482 033 819	322 944 358
Internos.....	34 699 341 381	33 033 013 084	1 393 633 028	272 695 269
Externos.....	832 051 628	693 401 748	88 400 791	50 249 089
Amortização.....	5 759 057 069	4 960 497 762	482 315 612	316 243 695
Interna.....	4 628 616 998	3 871 544 036	444 616 018	312 456 944
Externa.....	1 130 440 071	1 088 953 726	37 699 594	3 786 751
Despesas com transferências.....	16 163 746 920	18 041 251 359	5 638 009 680	1 503 032 861
Transferências correntes.....	15 559 521 358	17 232 254 283	5 405 219 606	1 392 386 152
Transferências intergovernamentais.....	-	5 409 968 938	3 058 213 779	2 155 966
Transferências de assistência e previdência.....	14 749 670 598	11 545 419 113	2 182 052 554	1 022 198 931
Benefícios a servidores.....	5 782 253 158	3 109 783 763	1 693 050 565	979 418 830
Outras transferências de assistência e previdência.....	8 967 417 440	8 435 635 350	489 001 989	42 780 101
Diversas transferências.....	809 850 760	276 866 232	164 953 273	368 031 255
Para o exterior.....	12 981 329	12 976 605	4 724	-
Outras transferências.....	796 869 431	263 889 627	164 948 549	368 031 255
Transferências de capital.....	604 225 562	808 997 076	232 790 074	110 646 709
Transferências intergovernamentais.....	-	456 812 970	84 715 275	6 680 052
Diversas transferências.....	604 225 562	352 184 106	148 074 799	103 966 657
Para o exterior.....	-	-
Outras transferências.....	604 225 562	352 184 106	148 074 799	103 966 657
Imposto sobre atividade (PASEP).....	284 656 775	167 073 385	117 516 049	67 341
Subsídios.....	2836938444	2080389039	268115032	488434373
Inversões financeiras.....	4939880418	3813857340	1124988018	1035060

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais.

**Receita consolidada, da União, Estados e Municípios,
segundo a natureza - Brasil - 1991**

Natureza	Valor (1 000 Cr\$)			
	Consolidação	União	Estados	Municípios
Total dos recursos.....	98112 882 613	78369 285 854	19578 791 420	9183 352 319
Total das receitas.....	84937 648 979	66865 403 617	18274 998 493	8815 793 849
Receita tributária.....	30562 176 168	16434 038 444	11822 313 242	2305 824 482
Impostos ligados a produção e a importação.....	23716 987 359	10685 043 846	11529 395 914	1502 547 599
Impostos sobre produtos e sobre importação.....	17632 606 686	5293 771 933	11212 819 615	1126 015 138
IPI.....	3497 026 425	3497 026 425	-	-
ICMS.....	11193 077 853	-	11193 077 853	-
Imposto sobre importação.....	685 321 674	685 321 674	-	-
ISS.....	1028 205 754	-	16 952 049	1011 253 705
IOF.....	971 910 506	971 910 506	-	-
Outros sobre produtos.....	257 064 474	139 513 328	2 789 713	114 761 433
Outros impostos ligados a produção.....	6084 380 673	5391 271 913	316 576 299	376 532 461
Contribuição do salário educação.....	404 790 000	404 790 000	-	-
COFINS.....	2522 665 648	2522 665 648	-	-
PIS/PASEP.....	1679 791 876	1679 791 876	-	-
Outros ligados a produção.....	1477 133 149	784 024 389	316 576 299	376 532 461
Impostos sobre a renda e a propriedade.....	6845 188 809	5748 994 598	292 917 328	803 276 883
IPTU.....	676 396 225	-	8 098 806	668 297 419
IPVA.....	253 783 396	-	253 783 396	-
IRPF.....	3364 384 393	3364 384 393	-	-
IRPJ.....	1900 688 831	1900 688 831	-	-
Contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas.....	451 690 189	451 690 189	-	-
Outros impostos sobre a renda e a propriedade.....	198 245 775	32 231 185	31 035 126	134 979 464
Contribuição previdenciária (INSS).....	10070 767 727	9555 786 982	452 204 122	62 776 623
Contribuições do servidor público.....	229 913 526	216 993 010	...	12 920 516
Receita patrimonial.....	28965 325 282	26701 562 690	1216 501 391	1047 261 201
Juros.....	24168 261 072	23426 689 830	440 437 897	301 133 345
Aluguéis.....	55 652 094	38 554 741	5 553 526	11 543 827
Dividendo e participações.....	-	-	-	-
Receita de Concessões.....	-	-	-	-
Outras receitas patrimoniais.....	4741 412 116	3236 318 119	770 509 968	734 584 029
Receita de venda de bens.....	80 698 359	39 713 892	11 564 764	29 419 703
Receita de venda de serviços.....	1141 316 540	880 384 845	226 084 921	34 846 774
Receita de transferências.....	4201 102 867	3396 374 529	4512 173 830	5311 101 488
Transferências correntes.....	4021 176 199	3389 094 608	3970 561 051	5131 859 223
Transferências intergovernamentais.....	-	2 909 476	3571 832 385	4895 596 822
Diversas transferências.....	4021 176 199	3386 185 132	398 728 666	236 262 401
Do exterior.....	1 143 238	329 822	813 416	-
Outras transferências.....	4020 032 961	3385 855 310	397 915 250	236 262 401
Transferências de capital.....	179 926 668	7 279 921	541 612 779	179 242 265
Transferências intergovernamentais.....	-	642 600	376 119 956	171 445 741
Diversas transferências.....	179 926 668	6 637 321	165 492 823	7 796 524
Do exterior.....	185 349	23 247	162 102	-
Outras transferências.....	179 741 319	6 614 074	165 330 721	7 796 524
Alienação de bens.....	177 482 599	148 461 114	18 647 076	10 374 409
Imóveis.....	28 597 336	23 547 553	2 298 375	2 751 408
Móveis.....	148 885 263	124 913 561	16 348 701	7 623 001
Amortização de empréstimos concedidos.....	1271 524 688	1254 746 888	15 509 147	1 268 653
Resultado do Banco Central do Brasil.....	2332 300 911	2332 300 911	-	-
Remuneração das disponibilidades do Tesouro Naciona	5905 040 312	5905 040 312	-	-
Operações de crédito.....	13175 233 634	11503 882 237	1303 792 927	367 558 470

ANEXO B – Dados do Setor Público Originais da STN/CESEF

Resultado do Governo Geral 1998 (*)

Valores em R\$ milhões

Natureza	Governo Geral	Federal	Estadual	Municipal
I. Total das receitas	307.389	184.535	111.552	60.055
Receita tributária	194.657	112.976	68.303	13.379
Impostos ligados a produção e a importação	128.396	56.641	63.467	8.287
Impostos sobre produtos e sobre importação	93.400	27.400	60.695	5.305
IPI	15.796	15.796	0	0
ICMS	60.503	0	60.503	0
Imposto sobre importação	6.520	6.520	0	0
ISS	5.496	0	191	5.305
IOF	3.522	3.522	0	0
Outros sobre produtos	1.563	1.563	0	0
Outros impostos ligados a produção	34.996	29.241	2.773	2.982
Contribuição do salário educação	2.382	2.382	0	0
COFINS	17.748	17.748	0	0
PIS/PASEP	7.074	7.074	0	0
Outros ligados a produção	7.792	2.037	2.773	2.982
Impostos sobre a renda e a propriedade	66.261	56.334	4.836	5.091
IPTU	4.272	0	110	4.162
IPVA	4.404	0	4.404	0
IRPF	20.576	20.576	0	0
IRPJ	20.804	20.804	0	0
Contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas	6.525	6.525	0	0
Outros impostos sobre a renda e a propriedade	9.681	8.429	322	930
Contribuição previdenciária (INSS)	49.590	45.977	2.987	625
Contribuições do servidor público	3.624	2.629	780	216
Demais receitas (1)	59.518	22.953	39.482	45.836
II. Total das despesas	304.752	177.002	117.008	59.495
Pessoal	129.484	45.881	56.737	26.866
Transferências intergovernamentais (1)	0	28.535	19.857	360
Transferências de assistência e previdência	57.231	53.376	3.292	563
Subsídios	4.027	2.952	729	346
Demais despesas	114.011	46.258	36.394	31.359
III. Resultado Primário (I-II)	2.637	7.534	(5.457)	560
IV. Juros nominais (2)	60.360	43.675	12.676	4.009
V. Resultado Nominal (III-IV)	(57.723)	(36.141)	(18.133)	(3.449)

Fonte: STN, IBGE e Bacen Elaboração STN/Cesef

(*) Não inclui as operações do Banco Central nem de empresas estatais.

Resultado do Governo Geral 1999 (*)

Valores em R\$ milhões

Natureza	Governo Geral	Federal	Estadual	Municipal
I. Total das receitas	336.448	210.904	119.562	63.369
Receita tributária	224.077	135.386	74.526	14.165
Impostos ligados a produção e a importação	153.716	74.967	69.687	9.062
Impostos sobre produtos e sobre importação	103.610	30.491	67.238	5.881
IPI	15.881	15.881	0	0
ICMS	67.038	0	67.038	0
Imposto sobre importação	7.806	7.806	0	0
ISS	6.081	0	200	5.881
IOF	4.842	4.842	0	0
Outros sobre produtos	1.962	1.962	0	0
Outros impostos ligados a produção	50.105	44.475	2.449	3.181
Contribuição do salário educação	2.323	2.323	0	0
COFINS	30.797	30.797	0	0
PIS/PASEP	9.453	9.453	0	0
Outros ligados a produção	7.532	1.902	2.449	3.181
Impostos sobre a renda e a propriedade	70.361	60.419	4.839	5.104
IPTU	4.305	0	133	4.171
IPVA	4.368	0	4.368	0
IRPF	22.745	22.745	0	0
IRPJ	22.725	22.725	0	0
Contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas	6.736	6.736	0	0
Outros impostos sobre a renda e a propriedade	9.482	8.213	337	932
Contribuição previdenciária (INSS)	53.611	49.519	3.442	650
Contribuições do servidor público	4.745	3.277	1.187	281
Demais receitas (1)	54.016	22.722	40.408	48.273
II. Total das despesas	310.741	189.904	117.350	60.875
Pessoal	136.330	49.220	58.799	28.310
Transferências intergovernamentais (1)	0	34.902	22.088	398
Transferências de assistência e previdência	63.869	58.540	4.743	586
Subsídios	3.477	2.586	349	543
Demais despesas	107.065	44.656	31.371	31.038
III. Resultado Primário (I-II)	25.707	21.000	2.213	2.494
IV. Juros nominais (2)	80.496	47.802	27.673	5.021
V. Resultado Nominal (III-IV)	(54.789)	(26.802)	(25.460)	(2.527)

Fonte: STN, IBGE e Bacen Elaboração STN/C

(*) Não inclui as operações do Banco Central nem de empresas estatais.

(1) o resultado consolidado exclui as transferências intergovernamentais.

Resultado do Governo Geral 2000 (*)

Valores em R\$ milhões

Natureza	Governo Geral	Federal	Estadual	Municipal
I. Total das receitas	383.572	236.517	142.319	72.563
Receita tributária	261.879	156.093	91.114	14.672
Impostos ligados a produção e a importação	178.826	84.135	85.335	9.356
Impostos sobre produtos e sobre importação	119.227	31.030	82.458	5.739
IPI	17.565	17.565	0	0
ICMS	82.275	0	82.275	0
Imposto sobre importação	8.430	8.430	0	0
ISS	5.923	0	183	5.739
IOF	3.091	3.091	0	0
Outros sobre produtos	1.944	1.944	0	0
Outros impostos ligados a produção	59.599	53.105	2.877	3.616
Contribuição do salário educação	2.730	2.730	0	0
COFINS	38.634	38.634	0	0
PIS/PASEP	9.434	9.434	0	0
Outros ligados a produção	8.801	2.308	2.877	3.616
Impostos sobre a renda e a propriedade	83.053	71.958	5.779	5.316
IPTU	4.519	0	154	4.366
IPVA	5.297	0	5.297	0
IRPF	22.574	22.574	0	0
IRPJ	26.048	26.048	0	0
Contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas	8.636	8.636	0	0
Outros impostos sobre a renda e a propriedade	15.980	14.701	329	950
Contribuição previdenciária (INSS)	59.339	55.482	3.145	712
Contribuições do servidor público	5.086	3.517	1.278	291
Demais receitas (1)	57.268	21.425	46.782	56.889
II. Total das despesas	352.261	214.903	135.013	70.172
Pessoal	151.411	55.630	65.911	29.870
Transferências intergovernamentais (1)	0	40.283	27.124	420
Transferências de assistência e previdência	72.877	65.787	5.937	1.152
Subsídios	4.716	3.655	509	552
Demais despesas	123.257	49.548	35.531	38.178
III. Resultado Primário (I-II)	31.311	21.614	7.306	2.391
IV. Juros nominais (2)	72.040	43.093	24.534	4.413
V. Resultado Nominal (III-IV)	(40.729)	(21.479)	(17.228)	(2.022)

Fonte: STN, IBGE e Bacen Elaboração STN/CESEF

* Não inclui as operações do Banco Central nem de empresas estatais.

(1) o resultado consolidado exclui as transferências intergovernamentais.

(2) calculados pelo conceito de competência (Bacen).

Resultado do Governo Geral 2001 (*)

Valores em R\$ milhões

Natureza	Governo Geral	Federal	Estadual	Municipal
I. TOTAL DAS RECEITAS	440.683	270.041	162.326	85.616
I.1. Receita tributária	304.524	182.082	103.635	18.807
I.1.1. Impostos ligados a produção e a importação	204.954	97.096	96.858	11.001
a) Impostos sobre produtos e sobre importação	134.757	33.835	93.422	7.500
IPI	18.884	18.884	0	0
ICMS	93.110	0	93.110	0
Imposto sobre importação	9.024	9.024	0	0
ISS	7.812	0	312	7.500
IOF	3.553	3.553	0	0
Outros sobre produtos	2.375	2.375	0	0
b) Outros impostos ligados a produção	70.198	63.260	3.436	3.501
Contribuição do salário educação	3.068	3.068	0	0
COFINS	45.679	45.679	0	0
PIS/PASEP	11.186	11.186	0	0
Outros ligados a produção	10.264	3.327	3.436	3.501
I.1.2. Impostos sobre a renda e a propriedade	99.570	84.986	6.777	7.806
IPTU	6.740	0	164	6.576
IPVA	6.220	0	6.220	0
IRPF	29.047	29.047	0	0
IRPJ	29.606	29.606	0	0
Contribuição social sobre o lucro das pessoas físicas	8.968	8.968	0	0
Outros impostos sobre a renda e a propriedade	18.988	17.366	393	1.230
I.2. Receita previdenciária	74.945	66.165	6.970	1.810
I.2.1. Contribuição previdenciária (INSS)	62.039	62.039	0	0
I.2.2 Contribuições do servidor público	12.906	4.126	6.970	1.810
I.3. Demais receitas (1)				
II. TOTAL DAS DESPESAS	407.866	247.612	156.751	80.802
II.1. Pessoal	183.596	62.494	77.552	43.550
II.2. Transferências intergovernamentais (3)	0	46.025	30.472	803
II.3. Transferências de assistência e previdência	77.704	75.328	1.644	732
II.4. Subsídios	5.565	4.617	648	300
II.5. Demais despesas (1)				
III. RESULTADO PRIMÁRIO (I-II)	32.817	22.429	5.575	4.814
IV. Juros nominais (4)	84.235	49.507	30.291	4.437
V. RESULTADO NOMINAL (III-IV)	(51.418)	(27.079)	(24.716)	376

Fonte: STN, IBGE e Bacen Elaboração STN/CESEF

(*) Não inclui as operações do Banco Central nem de empresas estatais.

(1) informação ajustada com base no balanço dos estados e em informações do Finbra dos municípios.

(2) excluídos recursos de federalizações e privatizações estaduais

(3) o resultado consolidado exclui as transferências intergovernamentais.

(4) calculados pelo conceito de competência (Bacen).

Resultado do Governo Geral 2002 (*)

Valores em R\$ milhões

Natureza	Governo Geral	Federal	Estadual	Municipal
I. TOTAL DAS RECEITAS	511.748	319.629	189.304	92.195
I.1. Receita tributária	350.425	206.929	120.381	23.114
I.1.1. Impostos ligados a produção e a importação	220.276	98.051	109.225	12.999
a) Impostos sobre produtos e sobre importação	145.408	32.698	104.334	8.376
IPI	18.506	18.506	0	0
ICMS	103.999	0	103.999	0
Imposto sobre importação	7.882	7.882	0	0
ISS	8.711	0	335	8.376
IOF	3.994	3.994	0	0
Outros sobre produtos	2.317	2.317	0	0
b) Outros impostos ligados a produção	74.868	65.353	4.891	4.623
Contribuição do salário educação	3.608	3.608	0	0
COFINS	50.856	50.856	0	0
PIS/PASEP	0	0	0	0
Outros ligados a produção	20.405	10.890	4.891	4.623
I.1.2. Impostos sobre a renda e a propriedade	130.149	108.879	11.156	10.114
IPTU	7.239	0	180	7.060
IPVA	6.951	0	6.951	0
IRPF	36.238	36.238	0	0
IRPJ	39.788	39.788	0	0
Contribuição social sobre o lucro das pessoas físicas	12.375	12.375	0	0
Outros impostos sobre a renda e a propriedade	27.557	20.478	4.025	3.054
I.2. Receita previdenciária	96.779	86.676	7.636	2.467
I.2.1. Contribuição previdenciária (INSS)	81.310	81.310	0	0
I.2.2 Contribuições do servidor público	15.469	5.366	7.636	2.467
I.3. Demais receitas (1)	64.545	26.024	61.287	66.614
II. TOTAL DAS DESPESAS	478.019	287.139	181.671	98.589
II.1. Pessoal	212.580	71.091	91.859	49.630
II.2. Transferências intergovernamentais (3)	0	56.140	33.008	233
II.3. Transferências de assistência e previdência	90.475	88.027	1.625	824
II.4. Subsídios	3.286	2.343	802	141
II.5. Demais despesas (1)	171.677	69.538	54.377	47.763
III. RESULTADO PRIMÁRIO (I-II)	33.729	32.490	7.634	-6.395
IV. Juros nominais (4)	111.724	49.598	52.356	9.770
V. RESULTADO NOMINAL (III-IV)	(77.995)	(17.108)	(44.722)	(16.164)

Fonte: STN, IBGE e Bacen Elaboração STN/CESEF

(*) Não inclui as operações do Banco Central nem de empresas estatais.

(1) informação ajustada com base no balanço dos estados e em informações do Finbra dos municípios.

(2) excluídos recursos de federalizações e privatizações estaduais

(3) o resultado consolidado exclui as transferências intergovernamentais.

(4) calculados pelo conceito de competência (Bacen).

Resultado do Governo Geral 2003 (*)

Valores em R\$ milhões

Natureza	Governo Geral	Federal	Estadual	Municipal
I. TOTAL DAS RECEITAS	586.924	355.663	207.025	120.827
I.1. Receita tributária	414.611	244.765	141.001	28.845
I.1.1. Impostos ligados a produção e a importação	264.836	123.259	125.447	16.130
a) Impostos sobre produtos e sobre importação	161.964	33.106	119.173	9.685
IPI	17.947	17.947	0	0
ICMS	118.785	0	118.785	0
Imposto sobre importação	8.084	8.084	0	0
ISS	10.073	0	388	9.685
IOF	4.419	4.419	0	0
Outros sobre produtos	2.655	2.655	0	0
b) Outros impostos ligados a produção	102.872	90.153	6.274	6.445
Contribuição do salário educação	3.984	3.984	0	0
COFINS	57.522	57.522	0	0
PIS/PASEP	16.507	16.507	0	0
Outros ligados a produção	24.859	12.141	6.274	6.445
I.1.2. Impostos sobre a renda e a propriedade	149.775	121.506	15.554	12.715
IPTU	9.080	0	202	8.877
IPVA	7.670	0	7.670	0
IRPF	35.143	35.143	0	0
IRPJ	47.433	47.433	0	0
Contribuição social sobre o lucro das pessoas físicas	15.661	15.661	0	0
Outros impostos sobre a renda e a propriedade	34.788	23.269	7.682	3.838
I.2. Receita previdenciária	96.054	84.397	8.646	3.011
I.2.1. Contribuição previdenciária (INSS)	78.929	78.929	0	0
I.2.2. Contribuições do servidor público	17.125	5.468	8.646	3.011
I.3. Demais receitas (1)	76.260	26.502	57.378	88.972
II. TOTAL DAS DESPESAS	529.831	316.180	189.087	121.156
II.1. Pessoal	234.519	75.842	100.553	58.123
II.2. Transferências intergovernamentais (3)	0	60.226	36.142	223
II.3. Transferências de assistência e previdência	109.599	107.135	1.692	772
II.4. Subsídios	6.976	6.045	771	159
II.5. Demais despesas (1)	178.737	66.931	49.928	61.878
III. RESULTADO PRIMÁRIO (I-II)	57.094	39.484	17.938	-328
IV. Juros nominais (4)	153.849	113.024	34.851	5.973
V. RESULTADO NOMINAL (III-IV)	(96.755)	(73.541)	(16.913)	(6.302)

Fonte: STN, IBGE e Bacen Elaboração STN/CESEF

(*) Não inclui as operações do Banco Central nem de empresas estatais.

(1) informação ajustada com base no balanço dos estados e em informações do Finbra dos municípios.

(3) o resultado consolidado exclui as transferências intergovernamentais.

(4) calculados pelo conceito de competência (Bacen).

Resultado do Governo Geral 2004 (*)

Valores em R\$ milhões

Natureza	Governo Geral	Federal	Estadual	Municipal
I. TOTAL DAS RECEITAS	685.021	418.379	236.935	138.237
I.1. Receita tributária	486.442	289.039	163.295	34.108
I.1.1. Impostos ligados a produção e a importação	318.099	152.493	146.063	19.543
a) Impostos sobre produtos e sobre importação	189.028	38.824	138.153	12.050
IPI	21.077	21.077	0	0
ICMS	137.691	0	137.691	0
Imposto sobre importação	9.147	9.147	0	0
ISS	12.512	0	462	12.050
IOF	5.233	5.233	0	0
Outros sobre produtos	3.367	3.367	0	0
b) Outros impostos ligados a produção	129.071	113.669	7.909	7.493
Contribuição do salário educação	4.802	4.802	0	0
COFINS	77.290	77.290	0	0
PIS/PASEP	19.278	19.278	0	0
Outros ligados a produção	27.700	12.298	7.909	7.493
I.1.2. Impostos sobre a renda e a propriedade	168.343	136.546	17.232	14.565
IPTU	10.509	0	226	10.284
IPVA	8.837	0	8.837	0
IRPF	37.971	37.971	0	0
IRPJ	52.530	52.530	0	0
Contribuição social sobre o lucro das pessoas físicas	19.309	19.309	0	0
Outros impostos sobre a renda e a propriedade	39.187	26.737	8.170	4.281
I.2. Receita previdenciária	115.348	101.111	10.848	3.389
I.2.1. Contribuição previdenciária (INSS)	92.754	92.754	0	0
I.2.2 Contribuições do servidor público	22.594	8.356	10.848	3.389
I.3. Demais receitas (1)	83.231	28.229	62.792	100.740
II. TOTAL DAS DESPESAS	610.971	368.674	215.483	135.344
II.1. Pessoal	256.727	83.656	108.823	64.248
II.2. Transferências intergovernamentais (3)	0	67.557	40.725	248
II.3. Transferências de assistência e previdência	127.638	125.751	1.042	846
II.4. Subsídios	5.614	5.564	0	51
II.5. Demais despesas (1)	220.991	86.146	64.893	69.952
III. RESULTADO PRIMÁRIO (I-II)	74.050	49.705	21.452	2.893
IV. Juros nominais (4)	137.158	85.694	43.558	7.906
V. RESULTADO NOMINAL (III-IV)	(63.108)	(35.989)	(22.106)	(5.014)

Fonte: STN, IBGE e Bacen Elaboração STN/CESEF

(*) Não inclui as operações do Banco Central nem de empresas estatais.

(1) informação ajustada com base no balanço dos estados e em informações do Finbra dos municípios.

(3) o resultado consolidado exclui as transferências intergovernamentais.

(4) calculados pelo conceito de competência (Bacen).

Resultado do Governo Geral 2005 (*)

Valores em R\$ milhões

Natureza	Governo Geral	Federal	Estadual	Municipal
I. TOTAL DAS RECEITAS	786.204	486.981	270.874	158.960
I.1. Receita tributária	557.739	336.375	182.954	38.410
I.1.1. Impostos ligados a produção e a importação	352.223	169.027	163.099	20.098
a) Impostos sobre produtos e sobre importação	209.919	42.349	154.123	13.447
IPI	24.115	24.115	0	0
ICMS	153.554	0	153.554	0
Imposto sobre importação	8.897	8.897	0	0
ISS	14.016	0	569	13.447
IOF	5.966	5.966	0	0
Outros sobre produtos	3.370	3.370	0	0
b) Outros impostos ligados a produção	142.304	126.678	8.975	6.651
Contribuição do salário educação	5.762	5.762	0	0
COFINS	86.532	86.532	0	0
PIS/PASEP	21.297	21.297	0	0
Outros ligados a produção	28.714	13.087	8.975	6.651
I.1.2. Impostos sobre a renda e a propriedade	205.516	167.349	19.856	18.312
IPTU	13.196	0	263	12.933
IPVA	10.405	0	10.405	0
IRPF	45.015	45.015	0	0
IRPJ	67.845	67.845	0	0
Contribuição social sobre o lucro das pessoas físicas	24.949	24.949	0	0
Outros impostos sobre a renda e a propriedade	44.106	29.540	9.187	5.379
I.2. Receita previdenciária	127.720	111.994	12.153	3.572
I.2.1. Contribuição previdenciária (INSS)	106.168	106.168	0	0
I.2.2 Contribuições do servidor público	21.551	5.826	12.153	3.572
I.3. Demais receitas (1)	100.745	38.611	75.767	116.978
II. TOTAL DAS DESPESAS	702.156	433.852	246.986	151.928
II.1. Pessoal	288.706	92.231	122.405	74.070
II.2. Transferências intergovernamentais (2)	0	83.937	46.239	435
II.3. Transferências de assistência e previdência	148.065	146.010	1.094	960
II.4. Subsídios	10.414	10.333	35	46
II.5. Demais despesas (1)	254.971	101.341	77.213	76.417
III. RESULTADO PRIMÁRIO (I-II)	84.049	53.129	23.888	7.032
IV. Juros nominais (3)	156.899	130.159	21.950	4.790
V. RESULTADO NOMINAL (III-IV)	(72.850)	(77.030)	1.939	2.242

Fonte: STN, IBGE e Bacen Elaboração STN/CESEF

(*) Não inclui as operações do Banco Central nem de empresas estatais.

(1) informação ajustada com base no balanço dos estados e em informações do Finbra dos municípios.

(2) o resultado consolidado exclui as transferências intergovernamentais.

(3) calculados pelo conceito de competência (Bacen).

Resultado do Governo Geral 2006 (*)

Valores em R\$ milhões

Natureza	Governo Geral	Federal	Estadual	Municipal
I. TOTAL DAS RECEITAS	874.786	541.936	299.789	179.068
I.1. Receita tributária	609.843	362.779	203.380	43.684
I.1.1. Impostos ligados a produção e a importação	385.094	180.974	179.828	24.291
a) Impostos sobre produtos e sobre importação	239.335	49.386	171.939	18.009
IPI	26.901	26.901	0	0
ICMS	171.315	0	171.315	0
Imposto sobre importação	9.825	9.825	0	0
ISS	18.634	0	625	18.009
IOF	6.740	6.740	0	0
Outros sobre produtos	5.921	5.921	0	0
b) Outros impostos ligados a produção	145.759	131.589	7.889	6.281
Contribuição do salário educação	6.926	6.926	0	0
COFINS	89.399	89.399	0	0
PIS/PASEP	23.494	23.494	0	0
Outros ligados a produção	25.940	11.770	7.889	6.281
I.1.2. Impostos sobre a renda e a propriedade	224.749	181.805	23.551	19.393
IPTU	13.311	0	284	13.026
IPVA	12.308	0	12.308	0
IRPF	7.920	7.920	0	0
IRPJ	51.956	51.956	0	0
IRRF	62.675	62.675	0	0
Contribuição social sobre o lucro das pessoas físicas	26.662	26.662	0	0
Outros impostos sobre a renda e a propriedade	49.917	32.591	10.959	6.367
I.2. Receita previdenciária	150.796	134.023	12.932	3.841
I.2.1. Contribuição previdenciária (INSS)	120.875	120.875	0	0
I.2.2 Contribuições do servidor público	29.921	13.148	12.932	3.841
I.3. Demais receitas (1)	114.148	45.134	83.478	131.543
II. TOTAL DAS DESPESAS	801.511	492.873	280.570	174.075
II.1. Pessoal	327.698	105.496	139.560	82.642
II.2. Transferências intergovernamentais (2)	0	92.780	52.872	356
II.3. Transferências de assistência e previdência	167.782	165.585	1.218	979
II.4. Subsídios	9.599	9.581	15	3
II.5. Demais despesas (1)	296.431	119.430	86.906	90.096
III. RESULTADO PRIMÁRIO (I-II)	73.276	49.063	19.220	4.993
IV. Juros nominais (3)	153.605	117.283	30.110	6.212
V. RESULTADO NOMINAL (III-IV)	(80.329)	(68.220)	(10.890)	(1.219)

Fonte: STN, IBGE e Bacen Elaboração STN/CESEF

(*) Não inclui as operações do Banco Central nem de empresas estatais.

(1) informação ajustada com base no balanço dos estados e em informações do Finbra dos municípios.

(2) o resultado consolidado exclui as transferências intergovernamentais.

(3) calculados pelo conceito de competência (Bacen).

Resultado do Governo Geral 2007 (*)

Valores em R\$ milhões

Natureza	Governo Geral	Federal	Estadual	Municipal (**)
I. TOTAL DAS RECEITAS	991.471	617.554	333.343	202.524
I.1. Receita de impostos	456.913	200.397	215.819	40.697
IPI	31.876	31.876	0	0
ICMS	183.537	0	183.537	0
Imposto sobre importação	12.216	12.216	0	0
ISS	19.547	0	655	18.892
IOF	7.855	7.855	0	0
IPTU	11.804	0	277	11.528
IPVA	14.286	0	14.286	0
IR	148.014	148.014	0	0
Outros impostos	27.777	436	17.063	10.277
I.2. Receita de contribuições	383.173	359.330	17.016	6.828
Contribuições sociais	371.557	350.576	16.572	4.408
Contribuições econômicas	11.617	8.753	444	2.420
I.3. Demais receitas	151.385	57.827	100.509	155.000
II. TOTAL DAS DESPESAS	907.143	559.084	310.284	199.726
II.1. Pessoal	367.257	116.372	158.241	92.644
II.2. Transferências intergovernamentais	0	105.605	55.924	422
II.3. Transferências de assistência e pre	186.472	185.293	479	700
II.5. Demais despesas	353.414	151.814	95.640	105.960
	0	0	0	0
III. RESULTADO PRIMÁRIO (I-II)	84.328	58.470	23.059	2.799
IV. Juros nominais (2)	150.720	108.082	36.333	6.305
V. RESULTADO NOMINAL (III-IV)	(66.392)	(49.612)	(13.273)	(3.506)

Fonte: STN e Bacen Elaboração STN/CESEF

(*) Não inclui as operações do Banco Central nem de empresas estatais.

(**) Grau de cobertura de 94,12% dos municípios brasileiros.

(1) o resultado consolidado exclui as transferências intergovernamentais.

(2) calculados pelo conceito de competência (Bacen).