

**UMA RADIOGRAFIA DO GASTO PÚBLICO FEDERAL ENTRE 2001 E 2015**

**Sérgio Wulff Gobetti**

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

**Vinícius Lima de Almeida**

Coordenador do núcleo de bolsistas da Dimac/Ipea.

Este *Texto para Discussão* desenvolve e testa uma metodologia para monitorar a despesa primária do governo central a partir de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) do governo federal num nível de desagregação mais profundo e ao mesmo tempo comparável às estatísticas fiscais acima da linha oferecidas pelo Tesouro Nacional. A metodologia consiste em utilizar a classificação da despesa por natureza econômica e por ação (funcional) para buscar replicar, com o menor nível possível de discrepância, a maior parte dos agregados do Resultado do Tesouro Nacional (RTN).

Aplicado para o período entre 2001 e 2015, este trabalho possibilita uma análise mais qualificada da evolução das finanças públicas federais sob a ótica do gasto, uma vez que sua metodologia de apuração das despesas exclui as chamadas operações intraorçamentárias – presentes nas estatísticas oficiais –, e considera a despesa paga no momento em que a ordem bancária é emitida no Siafi, não importando o momento em que o recurso foi sacado do caixa único. Desta forma, a série histórica construída fica imune à chamada contabilidade criativa e às distorções provocadas pelas estratégias de gestão financeira.

As principais conclusões que merecem registro são disponibilizadas a seguir.

- 1) Em média, a discrepância entre a despesa estimada pelo modelo via Siafi e a apresentada nas estatísticas oficiais é de 0,2%, ocasionada tanto pelo *floating* das ordens bancárias quanto pelas omissões contábeis.
- 2) A utilização das ordens bancárias de último dia do ano como uma espécie de restos a pagar para postergar o efeito sobre o resultado primário criou distorções na estatística fiscal, reduzindo o tamanho da despesa nos anos em que tal dispositivo foi adotado mais agressivamente e aumentando a magnitude das despesas nos anos em que esta prática foi revertida, como em 2014 e 2015.
- 3) Análises de política fiscal baseadas puramente nas estatísticas oficiais, principalmente quando focadas nos anos mais recentes, tendem a gerar conclusões equivocadas, em razão do nível de poluição gerado nas séries pelo elevado grau de artifícios contábeis e financeiros adotados.
- 4) O RTN mostra que a despesa primária entre 2014 e 2015 teria crescido em proporção do produto interno bruto (PIB), apesar do ajuste fiscal em curso, o que indica, segundo alguns analistas, uma timidez do governo em cortar despesas. Se excluirmos da estatística as operações intraorçamentárias e a quitação de dívidas com bancos públicos decorrentes de subsídios, entretanto, os dados indicam que a despesa permaneceu estabilizada em proporção do PIB (no meio de uma recessão em que o denominador encolhe) e caiu 3,9% em valores reais em 2015. Isto configura uma clara contração fiscal, principalmente quando esse número é confrontado com as taxas de expansão positivas, da ordem de 4% ao ano em média, verificadas entre 2002 e 2014.
- 5) Os dados do Siafi indicam que o ajuste fiscal de 2015 produziu uma redução significativa dos gastos com investimento e ações específicas de custeio, como as da área de educação e

as transferências para estados e municípios e instituições privadas. Os investimentos, por exemplo, caíram 0,35 ponto percentual (p.p.) do PIB ou 37% em termos reais, enquanto o custeio da educação caiu 0,10 p.p. do PIB ou 34% em termos reais.

- 6) A desagregação do gasto de custeio como um todo mostra que uma parcela crescente desse gasto, justamente a que mais cresceu nos últimos anos anteriores a 2015, está relacionada a pagamentos de auxílios a pessoas físicas – não só os do Bolsa Família e os de outros programas assistenciais (bolsas de diversos tipos), mas também os que se destinam a servidores públicos, pesquisadores e estudantes.
- 7) Entre 2001 e 2015, a despesa com auxílios cresceu de 0,25% para 0,92% do PIB, enquanto o custeio propriamente dito (incluindo transferências para financiar a educação básica e os procedimentos do Sistema Único de Saúde – SUS) permanece relativamente estabilizado, em torno de 2,6% do PIB.
- 8) Ao agruparmos os gastos federais de acordo com a classificação do Manual de Estatísticas Fiscais do Fundo Monetário Internacional (FMI), verificamos que 86% da expansão da despesa federal entre 2006 e 2014 se concentra em benefícios sociais e subsídios. E essa conta está subestimada pela contenção artificial de subsídios intermediados por bancos públicos, cujo custo somente foi explicitado em 2015.
- 9) Esses resultados revelam que um ajuste fiscal que pretenda contribuir para o equilíbrio das contas públicas e para o crescimento econômico deveria se pautar por caminhos diferentes dos adotados em 2015, buscando controlar os vetores que impulsionam a despesa a crescer sistematicamente acima do PIB, e não os gastos discricionários em capital físico e humano.