

2191

TEXTO PARA DISCUSSÃO

UMA RADIOGRAFIA DO GASTO PÚBLICO FEDERAL ENTRE 2001 E 2015

Sérgio Wulff Gobetti
Vinícius Lima de Almeida

The logo for IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) features the lowercase letters 'ipea' in a white, sans-serif font. A yellow and green swoosh underline is positioned beneath the letters, starting under the 'i' and ending under the 'a'.

UMA RADIOGRAFIA DO GASTO PÚBLICO FEDERAL ENTRE 2001 E 2015

Sérgio Wulff Gobetti¹
Vinícius Lima de Almeida²

1. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.
2. Coordenador do núcleo de bolsistas da Dimac/Ipea.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Ministro Valdir Moysés Simão

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Alexandre dos Santos Cunha

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

Roberto Dutra Torres Junior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Mathias Jourdain de Alencastro

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Marco Aurélio Costa

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

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto

José Aparecido Carlos Ribeiro

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

José Eduardo Elias Romão

Chefe de Gabinete

Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Paulo Kliass

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

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

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2016

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

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

JEL: E62; H53; H61; M41.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 MODELO DE ANÁLISE E BASE DE DADOS	8
3 EVOLUÇÃO DA DESPESA PÚBLICA FEDERAL: PRINCIPAIS TENDÊNCIAS	20
4 DECOMPOSIÇÃO DO GASTO DE CUSTEIO	30
5 A CLASSIFICAÇÃO ECONÔMICA DAS DESPESAS PRIMÁRIAS	38
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	41
REFERÊNCIAS	43
APÊNDICE	44

SINOPSE

Este *Texto para Discussão* tem por objetivo realizar uma radiografia do gasto público federal entre 2001 e 2015 e efetuar uma análise preliminar do ajuste fiscal em curso, identificando os grupos de despesa, os programas e as ações por ele mais atingidos. O trabalho de análise se baseia em um modelo que desenvolvemos para replicar as estatísticas fiscais do Tesouro Nacional com dados da execução orçamentária do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) do governo federal, os quais permitem uma abertura mais detalhada das despesas de custeio e capital que a disponibilizada nas publicações oficiais. Além disso, o modelo promove uma espécie de limpeza nos dados, ao eliminar o efeito das operações meramente contábeis e das mudanças metodológicas na série, de modo a proporcionar um melhor estudo da evolução das finanças públicas sob a ótica econômica.

Palavras-chave: resultado primário; despesa pública; contabilidade criativa; ajuste fiscal.

ABSTRACT

This Discussion Paper aims to carry out an X-ray of federal public spending between 2001 and 2015 and in addition, a preliminary analysis of the fiscal adjustment in progress, identifying what were the expenditure groups and programs/actions hardest hit. The analytical work is based on a model developed to reply the fiscal statistics from the National Treasury with data from the budget payments registered at Siafi, which allow a more detailed opening of operating and capital expenses than the one constant in the official publications. In addition, the model promotes a kind of cleansing the data, by eliminating the effect of merely accounting operations and methodological changes in the series in order to provide a better analysis of the evolution of public finances in the economic perspective.

Keywords: primary balance; public spending; creative accountability; fiscal adjustment.

1 INTRODUÇÃO

As finanças públicas brasileiras têm ganhado crescente notoriedade no debate econômico e nos diagnósticos sobre as origens da crise econômica recente. Contudo, este debate geralmente é pautado por macroindicadores da política fiscal, como o *superavit* primário, o nível de endividamento, a carga tributária e o nível agregado das despesas em proporção do produto interno bruto (PIB), com pouca atenção dispensada à composição deste gasto público e aos determinantes de sua evolução histórica.

Alguns estudos desenvolvidos nos últimos anos contribuíram para começar a preencher essa lacuna, como Perez (2007) e Gobetti e Orair (2010), ambos voltados para proporcionar uma classificação macroeconômica das despesas públicas, utilizando informações de execução orçamentária do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) do governo federal. Mais recentemente, Gobetti (2015) também desenvolveu um modelo de desagregação das despesas primárias do governo central que tenta proporcionar um olhar mais detalhado das chamadas despesas de custeio e capital.

Neste *Texto para Discussão*, buscamos aperfeiçoar esses modelos e ampliar seu escopo de aplicação, perfazendo todos os anos do período entre 2001 e 2015. O objetivo é construir uma espécie de monitor da despesa primária do governo central, num nível de desagregação que seja mais profundo e, ao mesmo tempo, comparável às estatísticas fiscais acima da linha do Tesouro Nacional.

Para tanto, desenvolvemos uma metodologia de seleção e classificação das despesas pagas segundo os relatórios do Siafi que permite replicar, com baixo nível de discrepância, a maior parte dos agregados das despesas do Resultado do Tesouro Nacional (RTN). Ao mesmo tempo, identificamos todas as inconsistências e as operações contábeis que “poluem” as estatísticas oficiais e distorcem as análises feitas por muitos economistas, incluindo as dos ditos especialistas em finanças públicas.

Não são poucas as distorções provocadas nos últimos anos pela chamada contabilidade criativa. De um lado, temos o uso de operações intraorçamentárias (entre entes de um mesmo governo), que por sua natureza acabam inflando simultaneamente as receitas e as despesas, afetando as séries históricas. De outro, temos o uso de diferentes estratégias para postergar o impacto das despesas no resultado primário, como a

emissão de ordens bancárias no último dia do ano e a utilização dos recursos dos bancos públicos – caso da Caixa Econômica Federal (Caixa), do Banco do Brasil (BB) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Como demonstraremos ao longo do texto, assim como esses artifícios de gestão financeira serviram para mostrar uma despesa menor que a realmente existente em alguns anos, a desmontagem desse mecanismo implica um efeito contrário, que começou a aparecer desde o final de 2014 nos resultados publicados pelo Tesouro Nacional. Diante deste e de outros problemas, a alternativa proposta neste estudo, de utilizar os dados de pagamento do Siafi, permite uma avaliação mais acurada da evolução das despesas públicas, além de proporcionar inúmeras possibilidades de detalhamento e reclassificação segundo padrões internacionais, como os do *Manual de Estatísticas de Finanças Públicas* (MEFP) do Fundo Monetário Internacional (FMI).

Em particular, a radiografia da despesa pública federal é utilizada para investigar melhor a composição e a dinâmica do chamado gasto de custeio e capital, assim como para oferecer uma avaliação preliminar do ajuste fiscal promovido em 2015. O texto é subdividido em seis seções, incluindo esta introdução e as considerações finais. Possui também um apêndice com tabelas suplementares e o detalhamento dos procedimentos adotados para classificar as despesas, de modo a possibilitar que a metodologia aqui desenvolvida seja replicada por terceiros.

2 MODELO DE ANÁLISE E BASE DE DADOS

Um dos problemas mais frequentes enfrentados por aqueles que pretendem analisar as finanças públicas brasileiras é a falta de séries efetivamente longas, detalhadas e uniformes em termos metodológicos. O governo central é, sem sombra de dúvida, o ente da Federação que disponibiliza as estatísticas de maior qualidade, embora estas estejam muito aquém do que poderiam ser.

Um exemplo disso são as estatísticas do resultado primário do governo central, calculadas e divulgadas mensalmente pelo Tesouro Nacional.¹ O RTN, como é

1. A série histórica do resultado primário do governo central pode ser acessada no *site* do Tesouro Nacional. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/resultado-do-tesouro-nacional>>.

chamado, constitui um demonstrativo detalhado das receitas e das despesas primárias do governo central, discriminadas em três esferas: o Tesouro propriamente dito, a Previdência Social e o Banco Central do Brasil (BCB).

Ocorre que o relatório e a série histórica dele derivada apresentam quatro problemas básicos, dispostos a seguir.

- 1) A classificação das despesas, embora tenha evoluído no seu detalhamento, tem origem numa visão burocrática de gestão fiscal, e não guarda qualquer relação com os conceitos macroeconômicos relevantes, como os utilizados nas Contas Nacionais, nem tampouco com as nomenclaturas orçamentário-contábeis vigentes no país. O grupo custeio e capital, por exemplo, subdivide-se em despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT),² subsídios e subvenções econômicas, benefícios assistenciais, auxílio à Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) e outras despesas de custeio e capital (ODCCs), sendo que este último subgrupo, por sua vez, divide-se em custeio e capital. Em resumo, trata-se de uma classificação que pouco diz sobre a natureza econômica das despesas e que, em linguagem popular, mistura alhos com bugalhos (uma vez que os subsídios são tratados como subsídios, custeio ou despesa de capital).³
- 2) A classificação das receitas e das despesas vem se alterando ao longo do tempo, e novos detalhamentos são acrescentados nas planilhas sem que a série histórica seja retroativamente reconstituída com a mesma metodologia. Por exemplo, a linha referente aos benefícios assistenciais, composta pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e pela Renda Mensal Vitalícia (RMV),⁴ foi criada em 2003 unindo, numa mesma rubrica, despesas que, apesar de designadas por diferentes siglas, representavam exatamente o mesmo tipo de benefício, concedido a idosos e deficientes físicos de baixa renda. Antes disso, inexplicavelmente os gastos com RMV estavam diluídos nos benefícios previdenciários, e os gastos com Loas, nas ODCCs. Então, em 2003, pela primeira vez, os dois gastos são corretamente reunidos numa só rubrica no RTN, embora neste primeiro ano o valor informado como benefícios assistenciais se referisse apenas à Loas (um erro em relação ao indicado pela legenda).

2. O FAT inclui despesas com seguro-desemprego e abono salarial, entre outras.

3. Caso das despesas do Minha Casa Minha Vida (MCMV), que entre 2009 e 2011 eram classificadas como custeio e que, a partir de 2012, passaram a ser parcialmente consideradas como despesa de capital, sem que a mesma metodologia tenha sido aplicada retroativamente.

4. Benefícios de prestação continuada a idosos e deficientes físicos.

- 3) A série do RTN está contaminada por operações meramente contábeis que distorcem a análise histórica, algumas delas bem conhecidas (como é o caso da receita de cessão onerosa de petróleo e da despesa de capitalização da Petrobras, além do Fundo Soberano do Brasil), outras nem tanto (é o caso do que, na linguagem contábil, chamamos de operações intraorçamentárias, que são operações estabelecidas entre entes do governo e implicam lançamentos casados de valores simultaneamente na receita e na despesa). Existem particularmente três operações desta natureza que, embora neutras do ponto de vista do resultado primário consolidado, precisam ser levadas em consideração ao analisar-se o crescimento das receitas e das despesas do RTN em separado, conforme a seguir.
- a) Em 2003, o Tesouro Nacional passou a contabilizar suas transferências de recursos para o BCB como despesas primárias do Tesouro e receitas primárias do BCB, aumentando receitas e despesas simultaneamente. O RTN ficou menor, e o BCB, maior, mas o resultado global do governo central não se alterou. Tal operação não tem qualquer significado econômico e sequer é registrada no orçamento, mas gerou uma quebra metodológica na série do resultado primário.
 - b) Em 2012, o governo criou uma compensação ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) pela chamada desoneração da folha, medida tributária que reduziu o pagamento da contribuição previdenciária das empresas beneficiadas. Para evitar que o *deficit* do RGPS aumentasse, o Tesouro passou a transferir contabilmente uma determinada soma à previdência, operação registrada como despesa primária do Tesouro e receita primária da previdência.
 - c) Em 2001, o governo instituiu pela Lei Complementar nº 110 uma contribuição adicional ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para rescisões sem justa causa. Por alguma razão, esta receita, diferente das demais do FGTS, é arrecadada para o Tesouro via Guia de Recolhimento da União (GRU). Como se trata de um recurso do FGTS, este era imediatamente transferido para a Caixa, gerando contabilmente uma receita e uma despesa de igual valor, as quais eram excluídas do RTN para não “poluir” as estatísticas. Em 2012, entretanto, o Tesouro baixou uma portaria autorizando a si mesmo a reter temporariamente estes recursos (remunerando pelo Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – Selic), de modo que houve um descompasso entre receitas e

despesas que passou a ser considerado no resultado primário, provocando uma quebra metodológica na série.

- 4) As despesas são registradas no RTN por um critério que o Tesouro chama de pagamento efetivo, que consiste no saque do recurso do caixa único, o qual pode ocorrer um dia ou alguns dias depois de a ordem bancária ser emitida e de a despesa ser lançada como paga no Siafi. No final de mês e, principalmente, de ano, este descompasso entre a emissão da ordem bancária e o seu pagamento pode ser utilizado para postergar o efeito de uma despesa sobre o resultado primário para o período seguinte, o que cria um fator de distorção das estatísticas semelhante ao causado pelos restos a pagar processados, que são despesas liquidadas em um ano, mas cujo pagamento é transferido para o ano seguinte.⁵

Em resumo, embora o RTN contenha a estatística oficial de resultado primário do governo central, esta apresenta-se distorcida por procedimentos contábeis diversos, engenharias financeiras e classificações imperfeitas que dificultam uma análise econômica mais rigorosa. Contudo, a alternativa convencional de analisar-se o resultado fiscal a partir puramente de extratos do Siafi também apresenta quatro limitações e riscos relevantes, os quais são detalhados a seguir.

- 1) A delimitação das receitas e das despesas primárias (ou seja, não financeiras) não é tão trivial, e os indicadores criados no Siafi para fazer essa classificação são imperfeitos, de modo que é mais prudente utilizar outros critérios analíticos (como exclusão de determinados tipos de receita e grupos/elementos de despesa) para se chegar ao agregado desejado.⁶
- 2) Existem muitas despesas primárias que não circulam pelo orçamento, como é o caso de alguns subsídios oferecidos pelo governo – e não estamos falando daqueles referentes aos empréstimos ao BNDES, que sequer afetam o resultado primário, por serem financiados com emissão de dívida, utilizada para repassar recursos para o banco a juros mais baixos. Há subsídios que estão inseridos no resultado primário,

5. O problema é que tal manobra contábil tem limites, uma vez que a ordem bancária que não é paga em um ano deverá ser quitada no ano seguinte e assim por diante. Deste modo, este artifício só terá efeitos sobre o resultado primário se o volume de ordens bancárias emitidas nos últimos dias de cada ano for crescendo com o passar do tempo. Isto ocorreu, como veremos, nos últimos anos até 2014, quando este foi parcialmente revertido.

6. A definição de despesa primária exclui, por exemplo, o gasto com juros, a amortização de dívida e a concessão de empréstimos – com algumas exceções, como o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e o MCMV, que é considerado uma despesa primária. Também exclui a contribuição patronal para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), que é uma contribuição meramente contábil (e tem caráter intraorçamentário), uma vez que o recurso não é transferido para nenhum fundo autônomo, permanecendo no caixa do governo.

mas não possuem qualquer registro no Siafi, como as subvenções aos fundos regionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, a capitalização à Empresa Gestora de Ativos (Emgea), o Fundo da Terra e o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), que doravante serão denominados subsídios implícitos. Este também foi o caso, por algum tempo, do subsídio auxílio à CDE, criado em 2013, e que só passou a ser registrado no orçamento e, portanto, no Siafi, no ano seguinte.

- 3) Os filtros existentes no Siafi não permitem selecionar algumas despesas, como a de sentenças judiciais associadas especificamente aos benefícios previdenciários e aos assistenciais. É possível verificar o valor total pago em sentenças entre as outras despesas correntes, mas não o quanto deste valor se refere especificamente à Previdência Social e aos benefícios assistenciais, embora se saiba (pela série histórica do RTN) que é a maior parte.
- 4) Os registros do Siafi podem apresentar falhas eventuais, como a que ocorreu entre 2007 e 2008, com a omissão de valores expressivos das despesas da previdência devido às mudanças nos procedimentos contábeis do pagamento de benefícios de um ano no início do ano seguinte, o que passou a exigir o registro destas despesas como restos a pagar, mesmo que por poucos dias (entre sua liquidação no dia 30 de dezembro e seu pagamento no dia 3 de janeiro, por hipótese).

Ante o exposto, entendemos que o melhor modo de analisar o resultado primário do governo central é a partir de um modelo híbrido que conjugue informações do Siafi e do RTN, com o cuidado de se observar que, embora ambos permitam mensurar a despesa pelo critério de caixa, no primeiro caso, o pagamento é registrado no momento de emissão da ordem bancária e, no segundo, no momento de saque do caixa único.

Como veremos, esse *floating* (diferença temporal) tem sido uma fonte importante de discrepância estatística entre as duas metodologias de apuração do resultado primário, mas o próprio Tesouro tem utilizado os dados do Siafi com ajustes para detalhar alguns agregados das despesas primárias, caso das ODCCs.

Dito isso, o ponto de partida para construirmos uma matriz detalhada da despesa primária é justamente buscar mimetizar o RTN a partir das informações do Siafi, minimizando-se ao máximo a discrepância estatística entre as duas metodologias. Para isso, partindo do quadro detalhado das despesas do RTN e do extrato meticuloso das despesas do Siafi por grupo de despesa, modalidade de aplicação e ação, construímos uma planilha *de para*, cuja forma reduzida consiste de seis agregados de despesas primárias: transferências legais e constitucionais para estados e municípios (que, como

veremos, constituem apenas uma parte do que o governo federal transfere aos entes subnacionais); despesas de pessoal (incluindo as do BCB, que no RTN estão diluídas na linha de despesas do BCB); despesas com benefícios previdenciários e assistenciais (incluindo-se a Loas/RMV, o abono salarial, o seguro-desemprego e o RGPS do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS); os subsídios (classificados no padrão do RTN como implícitos e explícitos, sem e com registro no Siafi, respectivamente); o auxílio à CDE; e as outras despesas de custeio e capital (que equivale à ODCC do RTN somado às sentenças do RGPS, às demais despesas do FAT não relacionadas aos benefícios, e às despesas do BCB, exclusive pessoal).⁷

Os agrupamentos anteriormente mencionados foram feitos para tornar possível a comparação entre os valores do RTN e os do Siafi no nível dos agregados mais relevantes. Posteriormente, eles serão revistos a fim de que sejam construídos outros tipos de agregação e desagregação mais apropriados para a análise econômica. Além disso, foram desconsiderados do agregado da despesa os valores meramente contábeis relativos à capitalização da Petrobras e às transferências do Tesouro ao BCB, bem como à complementação do FGTS e à compensação ao RGPS (ambas as despesas incluídas no RTN a partir de 2012).

O resultado da comparação entre o RTN e o Siafi para o período 2001-2015 está sistematizado na tabela 1. De modo geral, e na maior parte dos anos, a discrepância é pequena e positiva, ou seja, os valores apurados via Siafi superam os do RTN por uma diferença média de 0,2%, o que em geral pode ser explicado pelo *floating*. Contudo, existem exceções a esta regra que merecem ser destacadas, conforme a seguir.

- 1) As discrepâncias em 2001 e 2002 são maiores que o normal (1,6% e 1,3%, respectivamente), e sua magnitude não deve ser explicada apenas pelo *floating*. É preciso avaliar melhor a origem destas diferenças, visto que tanto as despesas com benefícios quanto outros custeio e capital são significativamente maiores no Siafi que no RTN.
- 2) A discrepância dos subsídios explícitos foi sistematicamente negativa até 2010 devido à falta de registro no Siafi de parte das despesas com dois programas de

7. Os critérios detalhados da planilha *de para* foram apresentados no apêndice (quadros A.1 e A.2) de modo a não prejudicar a fluidez do texto.

equalização de taxas de juros – aquisições do governo federal (AGFs) e saneamento de ativos (Programa Especial de Saneamento de Ativos – Pesa). A partir de 2011, a discrepância muda de sinal inexplicavelmente e nas duas mesmas ações, como se o registro no Siafi de parte da despesa incorrida entre 2005 e 2011 só tivesse ocorrido a partir de 2012 (hipótese a se confirmar). O comparativo completo com as discrepâncias por ação pode ser visto na tabela 2.

- 3) A discrepância significativa nas despesas com benefícios previdenciários e assistenciais em 2007 e 2008 se deve, como já mencionado, a uma mudança na rotina contábil da Previdência – uma exigência do Tribunal de Contas da União (TCU) que se refletiu em omissões ou postergação de lançamentos no Siafi. Basicamente, o que ocorreu é que a Previdência foi obrigada a lançar parte das suas despesas de final de ano (pagas no ano seguinte) em restos a pagar e cometeu algum erro ao não registrar seu posterior pagamento no Siafi, gerando as diferenças assinaladas. Atualmente, continua havendo discrepâncias de *floating* entre o Siafi e o RTN (para as despesas previdenciárias), mas estas se compensam nos meses de agosto/setembro e dezembro/janeiro.
- 4) A discrepância total voltou a se tornar negativa em 2014 e 2015 (ou seja, o Siafi passou a registrar valores inferiores aos do RTN) devido à reversão das práticas de postergação forçada das despesas realizadas em anos anteriores. Ou seja, despesas originalmente incorridas em 2013/2014 foram quitadas em 2014/2015, e a emissão de ordens bancárias nos últimos dias do ano deixou de ser utilizada como modo de adiar seu registro no RTN (lembrando-se que a despesa só é registrada no momento de saque do caixa único). Isso fica mais evidente quando analisamos as discrepâncias em nível mais desagregado da despesa, como na tabela 2. Aí vemos como algumas discrepâncias claramente se anulam: por exemplo, as discrepâncias entre o Siafi e o RTN das transferências legais e constitucionais para estados e municípios referentes ao salário-educação e ao complemento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) transformaram-se de R\$ 1,501 bilhão em 2013 para R\$ 1,574 bilhão negativos em 2015.

TABELA 1
Comparação de despesas primárias do RTN e Siafi (2001-2015)
(Em R\$ milhões)

Detalhamento por natureza da despesa	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
RTN															
Transferências legais a estados e municípios	46.025	56.140	60.226	67.557	83.937	92.780	105.605	133.076	127.684	140.678	172.483	181.377	189.986	210.165	215.759
Pessoal (inclusive BCB, exclusive CPSS)	63.218	71.856	76.618	84.595	93.207	106.634	117.586	132.397	153.404	168.405	181.229	188.107	204.853	222.052	238.064
Benefícios previdenciários e assistenciais	82.612	97.546	119.148	139.776	162.660	187.670	212.347	230.551	264.243	299.941	333.635	378.221	427.774	477.283	516.501
Subsídios e subvenções	4.617	2.343	6.045	5.578	10.333	9.581	10.021	5.980	5.190	8.039	10.517	11.272	10.212	8.985	58.930
Implicitos	2.164	1.335	3.206	3.292	6.005	5.343	6.328	2.955	-196	3.890	5.058	4.463	4.995	4.404	7.138
Explícitos	2.453	1.008	2.839	2.285	4.328	4.238	3.692	3.025	5.386	4.149	5.459	6.808	5.217	4.580	51.792
Auxílio à CDE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7.868	9.208	1.261
Outros custeio e capital	52.232	60.594	55.014	72.146	85.012	97.396	115.143	127.931	148.168	179.768	196.881	222.904	252.276	292.040	290.764
Capital	0	0	0	0	0	17.112	21.889	28.106	34.008	44.741	52.631	59.449	63.224	77.536	55.532
Custeio	0	0	0	0	0	80.284	93.255	99.825	114.160	135.027	144.251	163.455	189.052	214.505	235.232
Total	248.704	288.479	317.051	369.652	435.149	494.062	560.702	629.934	698.689	796.831	894.746	981.881	1.092.970	1.219.733	1.321.279
Siafi															
Transferências legais a estados e municípios	46.021	56.159	60.261	67.809	83.934	92.066	105.597	133.071	127.542	141.052	171.941	181.219	191.613	210.187	214.164
Pessoal (inclusive BCB, exclusive CPSS)	62.292	72.285	76.753	84.666	93.769	107.206	117.696	132.410	155.001	170.770	183.017	190.622	205.827	222.906	238.969
Benefícios previdenciários e assistenciais	84.514	98.189	119.058	139.551	162.534	188.074	209.158	215.362	264.534	299.272	333.981	378.624	428.678	475.294	515.568
Subsídios e subvenções	4.445	3.164	5.627	5.462	8.813	9.332	10.141	6.084	3.363	6.869	11.263	11.808	10.704	9.311	59.146
Implicitos	2.164	1.335	3.206	3.292	6.005	5.343	6.328	2.955	-196	3.890	5.058	4.463	4.995	4.404	7.138
Explícitos	2.282	1.829	2.421	2.169	2.808	3.989	3.812	3.129	3.559	2.978	6.205	7.345	5.709	4.907	52.008
Auxílio à CDE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7.868	10.458	11
Outros custeio e capital	55.412	62.475	55.818	73.796	85.687	96.740	113.631	128.344	149.435	182.222	196.479	224.962	252.436	288.164	292.377
Capital	15.186	14.077	6.805	11.993	13.698	18.161	23.384	29.531	36.676	47.918	53.523	60.156	65.033	77.076	54.455
Custeio	40.226	48.398	49.013	61.803	71.989	78.580	90.247	98.813	112.759	134.304	142.956	164.806	187.403	211.088	237.922
Total	252.685	292.272	317.517	371.283	434.737	493.418	556.223	615.271	699.876	800.184	896.681	987.235	1.097.127	1.216.319	1.320.234

(Continua)

(Continuação)

Detalhamento por natureza da despesa	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Transferências legais a estados e municípios	-4	19	35	252	-2	-714	-8	-4	-142	374	-542	-158	1.627	22	-1.595
Pessoal (inclusive BCB, exclusive CPSS)	-926	429	135	71	562	572	110	13	1.598	2.366	1.789	2.515	974	853	904
Benefícios previdenciários e assistenciais	1.902	643	-90	-225	-126	404	-3.189	-15.188	291	-669	346	403	903	-1.988	-934
Subsídios e subvenções	-171	820	-419	-116	-1.520	-249	120	104	-1.827	-1.170	745	536	492	326	216
Implicitos															
Explícitos	-171	820	-419	-116	-1.520	-249	120	104	-1.827	-1.170	745	536	492	326	216
Auxílio à CDE														1.250	-1.250
Outros custeio e capital	3.180	1.881	804	1.649	675	-656	-1.512	413	1.266	2.454	-402	2.058	160	-3.877	1.613
Capital						1.049	1.495	1.425	2.668	3.177	892	707	1.809	-460	-1.077
Custeio						-1.704	-3.007	-1.012	-1.401	-723	-1.294	1.351	-1.649	-3.417	2.690
Total	3.981	3.793	465	1.631	-412	-643	-4.479	-14.662	1.187	3.354	1.935	5.354	4.157	-3.413	-1.045
Discrepância Siafi - RTN sem subsídios	4.152	2.972	884	1.747	1.109	-395	-4.599	-14.766	3.014	4.524	1.190	4.818	3.665	-3.740	-1.261
Observações:															
Transferências do Tesouro ao BCB			525	622	553	695	521	1.043	1.180	1.242	2.136	2.317	2.112	2.566	2.394
Capitalização da Petrobras										42.928					
Complemento do FGTS	215	1.674	1.744	1.840	2.908	2.858	2.006	1.838	2.503	2.524	2.767	356		900	16.944
Compensação do RGPS												1.790	9.020	18.052	25.407
Total das exclusões do comparativo	215	1.674	2.269	2.462	3.461	3.553	2.527	2.880	3.682	46.693	4.903	4.462	11.132	21.518	44.745

Fonte: Siafi e RTN.

Elaboração dos autores.

Obs.: CPSS – Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor.

TABELA 2
Discrepâncias entre Siafi e RTN (2001-2015)
(Em R\$ milhões)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Despesas primárias															
Transferências legais a estados e municípios	(4)	19	35	252	(2)	(714)	(8)	(4)	(142)	374	(542)	(158)	1.627	22	(1.595)
Transferências constitucionais (PI, IR etc.)	(1)	0	31	8	78	(75)	(103)	(57)	5	4	7	11	11	10	15
Compensação da Lei Kandir	1	2	(26)	(1)	(78)	78	79	45	-	-	-	(162)	162	(0)	10
Cota-parte Cide	-	-	-	0	0	-	-	(0)	-	-	-	-	-	-	-
Demais	(4)	17	29	245	(3)	(718)	17	8	(147)	369	(549)	(7)	1.453	12	(1.620)
Cota-parte do salário-educação	0	0	0	(0)	(0)	(1)	1	(1)	0	-	-	0	819	68	(888)
Royalties	1.180	1.316	1.529	238	21	(712)	(1)	(4)	(143)	(105)	(95)	(16)	(37)	(50)	(27)
Complemento ao FundefFundeb	(0)	(0)	(0)	0	(1)	(1)	(6)	(0)	(0)	479	(479)	(0)	682	3	(686)
Outras	(1.184)	(1.300)	(1.500)	7	(22)	(3)	23	13	(4)	(4)	24	9	(11)	(9)	(19)
Pessoal e encargos sociais	(926)	429	135	71	562	572	110	13	1.598	2.366	1.789	2.515	974	853	904
Benefícios previdenciários e assistenciais	1.902	643	(90)	(225)	(126)	404	(3.189)	(15.188)	291	(669)	346	403	903	(1.988)	(934)
Benefícios previdenciários	1.831	561	(438)	(97)	(140)	472	(2.465)	(14.793)	192	(67)	677	71	418	306	(214)
Benefícios assistenciais (Loas e RMV)	64	106	164	56	14	(68)	(724)	(396)	(234)	(268)	(331)	(336)	(421)	(855)	(896)
Abono salarial e seguro-desemprego	7	(23)	185	(184)	0	(0)	(0)	(0)	333	(333)	-	668	906	(1.439)	(185)
Subsídios e subvenções	(171)	820	(417)	(116)	(1.520)	(249)	120	104	(1.827)	(1.170)	745	536	492	326	216
Equalização de custo agropecuário	0	28	(28)	(5)	0	0	0	(0)	-	-	-	-	-	-	-
Equalização de investimento rural e agroindustrial	0	40	(40)	(5)	-	(0)	(0)	0	458	18	29	58	49	41	-
Política de preços agrícolas	(90)	721	(339)	(146)	(718)	(53)	357	172	(2.261)	(971)	807	551	692	(125)	129
Equalização de empréstimo do governo federal	-	-	-	-	0	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-
Equalização de aquisições do governo federal	(90)	721	(339)	(146)	(718)	(53)	357	221	(2.261)	(971)	807	551	692	(125)	129
Garantia à sustentação de preços	-	0	-	-	-	0	-	(49)	-	-	-	-	-	-	-
Pronaf	(0)	19	(19)	0	0	0	(0)	0	-	(2)	-	(40)	(85)	(11)	-
Proex	(81)	0	0	0	0	(0)	0	(0)	-	4	-	-	(28)	-	-
Pesa	0	-	0	-	(828)	(203)	(264)	(86)	(36)	(228)	(98)	2	11	393	560
Alcool	-	-	9	39	20	-	-	-	-	-	(1)	-	-	-	-

(Continua)

(Continuação)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Despesas primárias															
Cacau	-	-	1	-	-	(0)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PSH	-	11	(1)	(0)	-	-	-	0	0	-	-	-	-	-	-
Securitização da dívida agrícola (Lei nº 9.138/1995)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Banco da Terra/Inca	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Funcafé	-	-	-	-	-	-	0	-	-	0	-	-	-	-	(0)
Revitaliza	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PSI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EQMPO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EQPCD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FND	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FSA	-	1	1	0	4	7	20	14	12	8	7	(35)	(147)	82	(356)
Capitalização à Emgea	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Subvenções de Remuneração por Cessão de Energia de Itaipu (Decreto nº 7.506/2011)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	(100)
Subvenções econômicas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	(153)	-
Equalização dos fundos (FDA, FNDE e FDCO)	-	-	-	-	1	-	7	3	1	0	-	-	-	(2)	(17)
Sudene	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Receitas de recuperação de subvenções	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Subvenções aos fundos regionais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Auxílio à CDE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.250	(1.250)
MCMV	-	-	-	-	-	-	500	-	1.572	(0)	(200)	(550)	(160)	-	-
Demais custeio e capital	3.180	1.881	803	1.649	675	(656)	(2.012)	413	(306)	2.454	(202)	2.608	320	(3.877)	1.656
Total	3.981	3.793	466	1.631	(412)	(643)	(4.479)	(14.662)	1.187	3.354	1.935	5.354	4.157	(3.413)	(1.002)

Fonte: Siafi e RIN.

Elaboração dos autores.

Obs.: IPI – Imposto Sobre Produtos Industrializados; IR – imposto de renda; Cide – Capacitação, Inserção e Desenvolvimento; Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério; Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar; Proex – Pró-Reitoria de Extensão; PSH – Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social; Inca – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; Funcafé – Fundo de Defesa da Economia Cafeteira; PSI – Programa de Sustentação do Investimento; EQMPO – Operações de Microcrédito Produtivo Orientado; EQPCD – Operações de Crédito Destinadas a Pessoas com Deficiência; FSA – Fundo Setorial Audiovisual; FDA – Fundo de Desenvolvimento da Amazônia; FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; FDCO – Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste; Sudene – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste.

Dessa forma, portanto, existem duas fontes normais para a discrepância entre as duas metodologias de apurar as despesas primárias: uma é o *floating*, constituído pela diferença temporal entre o lançamento do pagamento no Siafi e o efetivo saque do recurso no caixa único do Tesouro; a outra são omissões de caráter contábil no Siafi, as quais revelam as imperfeições do sistema ou a falta de registro orçamentário para uma parte das despesas, sobretudo para os chamados subsídios implícitos, que são estimados por diferentes critérios. Em alguns casos, estes subsídios também levam em consideração a amortização dos empréstimos, que aparece no RTN como uma despesa *negativa*.

Em 2008 e 2009, por exemplo, o governo utilizou do artifício das amortizações do FND, realizadas pelo BNDES, para lançar nos subsídios despesas negativas nos montantes de R\$ 1,4 bilhão e R\$ 4,2 bilhões – operações que ajudaram a melhorar o resultado primário destes anos (tabela A.1 do apêndice). Simultaneamente, em 2008 e 2009 o governo liberava novos empréstimos ao BNDES, mas que, por sua natureza de despesa financeira (do mesmo modo que os juros), não apresentaram impacto no resultado primário. Trata-se de medidas de “contabilidade criativa” pouco visíveis e que distorcem as análises de evolução das estatísticas fiscais.

Do mesmo modo, a utilização das ordens bancárias de último dia do ano como uma espécie de restos a pagar – estratégia para postergar o efeito sobre o resultado primário – também criou distorções na estatística fiscal, reduzindo o tamanho da despesa nos anos em que este dispositivo foi adotado mais agressivamente e aumentando a magnitude das despesas nos anos de reversão, como 2014 e 2015. Diante disso, apesar de suas imperfeições, a matriz de despesas primárias construída por meio do Siafi (o qual não está afetado por esse tipo de “pedalada”) reproduz de modo mais real a evolução da despesa, além de permitir seu detalhamento em níveis indisponíveis no RTN.

Por exemplo, por meio do Siafi, podemos ter um quadro completo de todas as transferências do governo federal aos entes subnacionais, não nos restringindo àquelas classificadas formalmente como legais e constitucionais, como destacado no RTN. É o caso de todos os repasses a estados e municípios realizados para o financiamento dos serviços públicos de saúde, bem como dos programas descentralizados de educação, que, juntos, representam cerca de um terço dos chamados gastos de custeio do governo federal.

O detalhamento do Siafi também permite identificar quanto desse gasto de custeio se refere, na realidade, a transferências de recursos a pessoas físicas, seja a título de renda mínima, como no caso do Bolsa Família e de outros programas assistenciais, seja como remuneração de atividades de docência, pesquisa e estudo que não integram os gastos de pessoal. Esta operação possibilita ainda que o dito gasto de capital seja mais bem depurado, identificando-se o quanto dele é efetivamente formado por investimentos em capital fixo e o quanto é constituído por inversões financeiras ou subsídios ao investimento das famílias, como no caso do MCMV, cujos gastos foram classificados contabilmente de diversas formas desde o surgimento do programa.

Fazer uma radiografia da despesa pública federal e entender em minúcias o que ocorre com ela é ponto prévio fundamental para se construir um diagnóstico correto dos problemas fiscais e do ajuste fiscal em curso. Como mostraremos na próxima seção, não são raros os erros de análise entre economistas, incluindo os ditos especialistas em finanças públicas, por sua falta de atenção a algumas “armadilhas” das estatísticas fiscais acima da linha (como o RTN).

3 EVOLUÇÃO DA DESPESA PÚBLICA FEDERAL: PRINCIPAIS TENDÊNCIAS

Muitas das análises produzidas sobre a evolução das contas públicas federais pecam por não considerar de modo completo e simétrico, digamos assim, o efeito produzido pelas mudanças metodológicas e pelas medidas de contabilidade criativa nas estatísticas fiscais oficiais. Por exemplo, muito se fala sobre as “pedaladas” do governo federal, que servem para omitir ou postergar o impacto das despesas no resultado primário, caso do uso de restos a pagar processados, de ordens bancárias de último dia do ano, e, mais recentemente, dos recursos dos bancos públicos para pagar benefícios assistenciais e subsídios. Ocorre que, assim como estes artifícios serviram para aparentar uma despesa menor que a realmente realizada em alguns anos, a sua reversão (ou seja, a redução do volume de despesas artificialmente represadas) provoca o efeito exatamente oposto, de inflar a despesa. Isto ocorreu em 2014 e principalmente em 2015, como podemos

constatar pelo crescimento de algumas despesas e pelas discrepâncias estatísticas apresentadas na seção anterior.⁸

Além disso, a percepção de aumento do gasto também tem sido distorcida pela inclusão de despesas intraorçamentárias nas estatísticas do resultado primário. É o caso recente da compensação ao RGPS pela desoneração da folha de pagamento; do complemento ao FGTS (excluído da despesa até 2011); e das transferências do Tesouro ao BCB desde 2003. Se compararmos as despesas primárias de 2002 e 2014, tal como apresentadas no RTN (tabela 3), teremos uma expansão de 19,38% para 21,82% do PIB (incluindo-se transferências para estados e municípios), ou seja, um incremento de 2,07 pontos percentuais (p.p.) do PIB. Quase um quinto dessa expansão (0,38 p.p. do PIB), entretanto, é mera decorrência destas três operações contábeis.

Ao compararmos a despesa de 2014 e 2015, os dados do Tesouro indicam um incremento de 1,21 p.p. do PIB em pleno ano de ajuste fiscal. Esse contrassenso é explicado novamente pelo aumento das despesas intraorçamentárias (0,38 p.p. do PIB) e pela quitação das dívidas com os bancos públicos referentes a uma série de subsídios para a agricultura e a indústria (0,84 p.p. do PIB). A magnitude desse “acerto de contas” (que também se reflete nas despesas intraorçamentárias, uma vez que o complemento ao FGTS vinha sendo retido pelo Tesouro e foi liberado para a Caixa em 2015) é mais uma evidência de que as estatísticas fiscais perderam sua acurácia de expressar o que realmente ocorreu. Não sabemos, por exemplo, a que anos se referem exatamente estas despesas de subsídios que vinham sendo cobertas pelo BB e pelo BNDES, e só explicitadas em 2015, quando o governo pagou sua dívida com as instituições financeiras. O certo é que, do ponto de vista econômico, não se pode contabilizar esta despesa integralmente no exercício de 2015. Há uma clara diferença entre a contabilidade formal e a contabilidade econômica, embora a primeira possa ser esmiuçada para proporcionar uma melhor visão do que ocorreu economicamente em

8. Este também é o caso dos repasses do Tesouro destinados ao BNDES para cobrir os subsídios do PSI. Estes repasses foram artificialmente represados entre 2009 e 2014 e começaram a ser liberados em 2015, gerando um aumento no gasto do governo. Na verdade, os subsídios já haviam sido efetivamente concedidos às empresas beneficiadas pelo programa nos respectivos anos, mas o BNDES vinha financiando seu prejuízo financeiro com outros repasses do Tesouro (operações de crédito) que não afetavam o resultado primário. Em resumo, o governo vinha emprestando dinheiro para o BNDES, que cobria os débitos do próprio governo com este banco para não afetar o primário.

termos de fluxos de renda. Tal desafio foge, contudo, do escopo deste trabalho e requer informações que ainda não foram completamente tornadas públicas.⁹

De qualquer forma, o que fica claro é que o aumento da despesa verificado em 2015 se deve integralmente a eventos contábeis atípicos. Além disso, também é possível atribuir alguns outros aumentos localizados de gastos (como o relacionado ao pagamento de sentenças judiciais) à estratégia do governo de antecipar (e não mais postergar) os impactos sobre o resultado primário de modo a iniciar 2016 com maior espaço para tentar equilibrar as contas, o que obviamente não está garantido, levando-se em consideração o grave quadro econômico.

TABELA 3
Despesas primárias do governo central (2002-2015)
3A – Valores nominais, em R\$ milhões

Especificação	2002	2006	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Transferências a estados e municípios	56.140	92.780	140.678	172.483	181.377	189.986	210.165	215.759
Pessoal e encargos sociais	71.091	105.496	166.486	179.277	186.097	202.744	219.834	235.764
FCDF	3.334	5.580	8.625	8.871	9.154	9.555	10.773	5.320
Benefícios previdenciários e assistenciais	98.636	191.982	307.170	340.848	385.012	435.182	486.634	526.123
Demais despesas do FAT	854	685	502	487	451	453	506	479
Subsídios e subvenções	2.343	9.581	8.039	10.517	11.272	10.212	8.985	58.930
Auxílio à CDE						7.868	9.208	1.261
Outros custeio e capital	58.210	91.797	170.928	187.365	216.063	251.432	299.986	321.515
Complemento do FGTS					356	0	900	16.944
Compensação ao RGPS					1.790	9.020	18.052	25.407
FCDF	26	402	545	680	866	1.119	1.217	7.060
Sentenças judiciais	611	1.012	2.095	2.263	2.874	3.367	4.855	9.879
MCMV			1.572	7.712	11.252	14.187	17.431	20.709
Demais	57.574	90.383	166.716	176.710	198.925	223.738	257.531	241.517
Transferências ao BCB		695	1.242	2.136	2.317	2.112	2.566	2.394
Despesas do BCB	1.205	1.740	3.027	3.769	3.755	4.113	3.367	3.799
Total	288.479	494.757	798.073	896.882	986.344	1.104.102	1.241.251	1.366.024
Total sem despesas intraorçamentárias	288.479	494.062	796.831	894.746	981.881	1.092.970	1.219.733	1.321.279
Subsídios (inclusive CDE e MCMV)	2.343	9.581	9.611	18.229	22.524	32.267	35.623	80.900
Outras	286.136	484.481	787.220	876.517	959.358	1.060.703	1.184.109	1.240.379

9. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) divulgou recentemente estimativas inéditas dos valores anuais dos subsídios explícitos do PSI que são uma boa *proxy* para se considerar na mensuração da real despesa incorrida em cada ano, mas estas inexistem para outros subsídios para a agricultura operados pelo BB.

3B – Valores reais, em R\$ milhões de 2015

Especificação	2002	2006	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Transferências a estados e municípios	154.753	181.363	204.127	231.055	225.356	219.815	227.543	215.759
Pessoal e encargos sociais	195.968	206.221	241.575	240.155	231.221	234.576	238.012	235.764
FCDF	9.189	10.908	12.514	11.883	11.374	11.055	11.664	5.320
Benefícios previdenciários e assistenciais	271.895	375.279	445.709	456.591	478.367	503.509	526.872	526.123
Demais despesas do FAT	2.355	1.339	728	652	561	524	548	479
Subsídios e subvenções	6.459	18.729	11.665	14.089	14.005	11.815	9.728	58.930
Auxílio à CDE						9.103	9.969	1.261
Outros custeio e capital	160.461	179.442	248.019	250.990	268.452	290.908	324.791	321.515
Complemento do FGTS					442	0	974	16.944
Compensação ao RGPS					2.224	10.436	19.545	25.407
FCDF	70	787	791	910	1.076	1.295	1.318	7.060
Sentenças judiciais	1.683	1.979	3.039	3.032	3.571	3.896	5.256	9.879
MCMV			2.281	10.330	13.980	16.415	18.872	20.709
Demais	158.707	176.676	241.908	236.717	247.160	258.867	278.825	241.517
Transferências ao BCB	0	1.359	1.802	2.861	2.879	2.444	2.779	2.394
Despesas do BCB	3.320	3.402	4.393	5.049	4.665	4.758	3.646	3.799
Total	795.212	967.133	1.158.017	1.201.442	1.225.507	1.277.452	1.343.887	1.366.024
Total sem despesas intraorçamentárias	795.212	965.773	1.156.215	1.198.581	1.219.962	1.264.573	1.320.589	1.321.279
Subsídios (inclusive CDE e MCMV)	6.459	18.729	13.946	24.419	27.985	37.333	38.569	80.900
Outras	788.752	947.044	1.142.270	1.174.161	1.191.977	1.227.240	1.282.021	1.240.379

3C – Em % do PIB

Especificação	2002	2006	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Transferências a estados e municípios	3,77	3,85	3,62	3,94	3,77	3,57	3,70	3,64
Pessoal e encargos sociais	4,78	4,38	4,28	4,10	3,87	3,81	3,87	3,98
FCDF	0,22	0,23	0,22	0,20	0,19	0,18	0,19	0,09
Benefícios previdenciários e assistenciais	6,63	7,97	7,90	7,79	8,01	8,19	8,56	8,87
Demais despesas do FAT	0,06	0,03	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Subsídios e subvenções	0,16	0,40	0,21	0,24	0,23	0,19	0,16	0,99
Auxílio à CDE						0,15	0,16	0,02
Outros custeio e capital	3,91	3,81	4,40	4,28	4,50	4,73	5,27	5,42
Complemento do FGTS					0,01	0,00	0,02	0,29
Compensação ao RGPS					0,04	0,17	0,32	0,43
FCDF	0,00	0,02	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,12
Sentenças judiciais	0,04	0,04	0,05	0,05	0,06	0,06	0,09	0,17
MCMV			0,04	0,18	0,23	0,27	0,31	0,35
Demais	3,87	3,75	4,29	4,04	4,14	4,21	4,53	4,07
Transferências ao BCB	0,00	0,03	0,03	0,05	0,05	0,04	0,05	0,04
Despesas do BCB	0,08	0,07	0,08	0,09	0,08	0,08	0,06	0,06
Total	19,38	20,53	20,54	20,51	20,52	20,77	21,82	23,04
Total sem despesas intraorçamentárias	19,38	20,51	20,51	20,46	20,43	20,56	21,45	22,28
Subsídios (inclusive CDE e MCMV)	0,16	0,40	0,25	0,42	0,47	0,61	0,63	1,36
Outras	19,22	20,11	20,26	20,04	19,96	19,95	20,82	20,92

Fonte: RTN.
Elaboração dos autores.

Se restringirmos a análise às demais despesas de custeio e capital, temos mais uma questão contábil em 2015 que camufla o que ocorreu com o gasto: a partir deste ano, parte significativa da despesa do governo com o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF)¹⁰ passou a ser contabilizada como custeio, e não mais como pessoal. Desta forma, embora as estatísticas do Tesouro indiquem que o gasto de custeio e capital tenha sofrido ligeiro incremento entre 2014 e 2015 (de 5,27% para 5,42% do PIB), na realidade o que tivemos foi uma contração real da ordem de 0,41 p.p. (excluindo-se o efeito das operações intraorçamentárias, das reclassificações do FCDF e das sentenças judiciais), o que evidencia que o ajuste fiscal foi bem mais significativo que o que vem sendo considerado nos diagnósticos convencionais.

Além de desconsiderar esses problemas contábeis, as análises convencionais também subestimam a contração fiscal ao comparar as despesas em proporção do PIB e a não dar a devida importância ao efeito da profunda recessão sobre o denominador. Se analisarmos as taxas reais de variação (utilizando o deflator do PIB para converter valores nominais em reais), observaremos que a contração fiscal em 2015 chegou a 3,9% no agregado das despesas primárias ajustadas (excluindo-se as operações intraorçamentárias mencionadas, as sentenças judiciais e o efeito dos acertos de contas com os bancos públicos) e a 11,9%, se olharmos para os gastos de custeio e capital (excluindo-se o FCDF, as sentenças e as operações intraorçamentárias), sobre os quais o governo possui maior discricionariedade.¹¹

Os problemas mencionados reforçam a importância de se analisar a evolução das despesas primárias a partir de uma abordagem mais detalhada e menos suscetível à administração do caixa único. Isto é feito a seguir, a partir dos dados do Siafi.

O modelo de monitoramento da despesa primária é constituído predominantemente a partir de informações de pagamento das despesas no Siafi, o que em muitos casos coincide com os valores constantes do RTN. A eventual discrepância,

10. Constitucionalmente, a União é obrigada a repassar cerca de R\$ 12 bilhões ou 0,21% do PIB ao governo do Distrito Federal.

11. Considerando que a taxa real média de expansão das despesas primárias superou os 4% entre 1999 e 2014, inclusive nos períodos de ajuste fiscal, como mostram Gobetti e Orair (2015), a contração em termos reais executada em 2015 (próxima de 4% negativos) é muito significativa, embora fique obscurecida pela queda do PIB e pelos problemas contábeis e acertos de conta.

longe de representar um defeito do modelo aqui desenvolvido, na verdade é uma vantagem qualitativa deste em relação ao RTN, porque está relacionada ao *floating* das ordens bancárias ou ao uso de outros mecanismos para postergar o efeito sobre o caixa único, como já mencionado.

Do ponto de vista econômico, em geral, a despesa retratada pelo Siafi expressa de modo mais fidedigno o que realmente ocorre na realidade. As exceções, como já destacado, são alguns subsídios que, mesmo fazendo parte do resultado primário, não circulam pelo orçamento e, dessa forma, não são registrados no sistema de pagamento nem impactam o caixa único. Estes subsídios são registrados no resultado acima da linha por estimativas feitas pela equipe do Tesouro a partir de diferenciais de taxas de juros e variações das contas de patrimônio dos fundos associados.¹²

Dessa forma, a série histórica e detalhada da despesa primária do governo central apresentada na tabela 4 (e na tabela A.1 do apêndice, em valores nominais) é constituída pelos dados do Siafi e por informações do RTN relativas aos subsídios implícitos e à discriminação das sentenças judiciais referentes aos benefícios previdenciários, sendo excluídas desta série as operações intraorçamentárias já destacadas.

TABELA 4
Despesas primárias do governo central (2001-2015)
(Em % do PIB)

Discriminação	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Transferências legais a estados e municípios	3,50	3,77	3,51	3,46	3,87	3,82	3,88	4,28	3,83	3,63	3,93	3,77	3,60	3,70	3,61
Transferências constitucionais (IPI, IR etc.)	2,81	3,04	2,73	2,64	2,96	2,94	3,04	3,29	2,94	2,73	2,99	2,80	2,72	2,77	2,80
FPM	1,14	1,26	1,13	1,09	1,23	1,23	1,25	1,36	1,20	1,11	1,21	1,14	1,11	1,13	1,15
FPE	1,09	1,20	1,07	1,01	1,17	1,17	1,18	1,23	1,09	1,00	1,10	1,03	1,00	1,02	1,03
Fundef	0,45	0,46	0,44	0,42	0,46	0,45	-	0,00	-	-	-	-	-	-	-
Fundeb	-	-	-	-	-	-	0,51	0,60	0,59	0,55	0,59	0,56	0,54	0,55	0,55
Cota-parte do IPI-exportação	0,12	0,12	0,09	0,12	0,10	0,10	0,10	0,09	0,07	0,08	0,08	0,07	0,07	0,07	0,07
IOF	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Compensação da Lei Kandir	0,23	0,23	0,19	0,19	0,20	0,17	0,13	0,16	0,11	0,09	0,08	0,07	0,03	0,06	0,06
Cota-parte do Cide	-	-	-	0,06	0,08	0,07	0,07	0,05	0,03	0,05	0,05	0,02	0,00	0,00	0,01

(Continua)

12. Apenas uma ínfima parte dos subsídios implícitos entra na conta do resultado primário. A maioria deles, como os das operações de empréstimo para o BNDES, não faz parte do demonstrativo do Tesouro e impacta a conta de juros nominais líquidos divulgada pelo BCB.

(Continuação)

Discriminação	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Demais	0,46	0,51	0,59	0,58	0,63	0,64	0,65	0,78	0,75	0,76	0,82	0,88	0,85	0,86	0,74
Cota-parte do salário-educação	0,15	0,16	0,15	0,15	0,16	0,17	0,17	0,17	0,17	0,17	0,18	0,18	0,19	0,19	0,19
Royalties	0,26	0,31	0,41	0,39	0,44	0,45	0,40	0,51	0,36	0,40	0,42	0,47	0,44	0,44	0,32
Royalties de Itaipu	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Royalties de recursos hídricos	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02
Royalties de recursos minerais	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,04	0,03	0,02
Royalties do petróleo	0,19	0,24	0,33	0,32	0,37	0,38	0,33	0,44	0,30	0,33	0,36	0,40	0,37	0,38	0,26
Complemento ao Fundef e ao Fundeb	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,01	0,07	0,10	0,15	0,15	0,20	0,22	0,19	0,19	0,21
Outras	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,07	0,05	0,01	0,01	0,04	0,04	0,02
Apoio financeiro	-	-	-	-	-	-	-	-	0,06	0,03	0,00	0,00	0,03	0,03	-
ITR	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Outras transferências	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Pessoal e encargos sociais	4,73	4,86	4,47	4,32	4,32	4,45	4,33	4,26	4,65	4,39	4,18	3,97	3,87	3,92	4,03
FCDF	0,12	0,22	0,22	0,22	0,22	0,23	0,23	0,22	0,23	0,22	0,20	0,19	0,18	0,19	0,11
Benefícios previdenciários e assistenciais	6,50	6,67	6,97	7,28	7,68	7,98	7,97	7,58	8,13	7,89	7,80	8,02	8,20	8,52	8,86
Benefícios previdenciários	5,74	5,84	6,11	6,42	6,72	6,89	6,81	6,42	6,75	6,56	6,45	6,59	6,72	6,94	7,36
Sentenças judiciais	0,08	0,07	0,04	0,15	0,19	0,18	0,19	0,18	0,20	0,19	0,16	0,14	0,14	0,16	0,16
Benefícios assistenciais (Loas e RMV)	0,33	0,35	0,37	0,39	0,43	0,48	0,50	0,50	0,56	0,57	0,57	0,61	0,63	0,66	0,70
Abono salarial e seguro-desemprego	0,43	0,48	0,49	0,48	0,53	0,61	0,66	0,66	0,82	0,76	0,78	0,82	0,85	0,92	0,80
Subsídios e subvenções	0,34	0,21	0,33	0,28	0,41	0,39	0,37	0,20	0,10	0,18	0,26	0,25	0,20	0,16	1,00
Equalização de custeio agropecuário	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,04	0,01	0,01	0,01	0,02	0,03	0,00	0,01	0,09
Equalização de investimento rural e agroindustrial	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01	0,02	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,04
Política de preços agrícolas	0,02	0,02	0,00	0,00	0,02	0,05	0,05	0,03	0,03	0,04	0,03	0,02	0,02	0,01	0,02
Equalização de empréstimo do governo federal	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01
Equalização de aquisições do governo federal	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00
Garantia à sustentação de preços	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,02	0,01	0,00	0,01	0,01
Pronaf	0,04	0,04	0,06	0,06	0,04	0,05	0,03	0,03	0,03	0,00	0,05	0,03	0,03	0,01	0,17
Equalização de empréstimo do governo federal	0,04	0,04	0,03	0,03	0,04	0,05	0,02	0,02	0,02	0,01	0,05	0,05	0,03	0,01	0,17
Concessão de financiamento	-	-	0,02	0,03	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00	(0,01)	0,00	(0,01)	(0,00)	0,00	(0,00)
Aquisição	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Proex	0,09	0,03	0,05	0,03	0,03	0,02	0,01	0,00	0,00	(0,00)	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01
Equalização de empréstimo do governo federal	0,09	0,03	0,05	0,02	0,03	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01
Concessão de financiamento	-	-	(0,00)	0,00	0,00	0,00	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,00)	(0,00)	(0,01)	(0,00)	(0,01)
Pesa	0,00	-	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01
Álcool	-	-	0,00	0,00	0,00	-	-	-	-	-	-	0,00	-	-	0,00
Cacau	-	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-	0,00	-	0,00	0,00	-	-	-
PSH	-	0,00	0,01	0,02	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	-	-	-	-	-	-
Securitização da dívida agrícola (Lei nº 9.138/1995)	0,08	0,07	0,11	0,06	0,12	0,02	0,05	-	-	-	-	-	-	-	0,03
Banco da Terra/Incra	-	-	-	0,01	0,03	0,04	0,06	0,03	0,03	0,02	0,02	0,01	0,00	0,00	0,00

(Continua)

(Continuação)

Discriminação	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Funcafé	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Revitaliza	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PSI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,01	0,02	0,00	0,00	0,51
EQMPO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,01	0,01	0,01
EQPCD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00	0,00	0,00
FND	-	-	-	(0,00)	(0,00)	0,00	0,02	(0,04)	(0,13)	(0,00)	-	(0,00)	-	-	-
FSA	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Capitalização à Emgea	-	-	-	-	0,05	0,06	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	-	-
Subvenção parcial à remuneração por cessão de energia de Itaipu (Decreto nº 7.506/2001)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01
Subvenções econômicas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Equalização dos fundos (FDA, FNDE e FDCO)	-	-	-	-	0,00	-	0,00	0,00	0,00	0,00	-	-	-	-	-
Sudene	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Receitas de recuperação de subvenções	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	(0,00)
Subvenções aos fundos regionais	0,08	0,02	0,05	0,06	0,07	0,09	0,08	0,09	0,08	0,08	0,09	0,09	0,09	0,08	0,11
Auxílio à CDE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,15	0,18
MCMV	-	-	-	-	-	-	0,02	-	0,05	0,04	0,17	0,22	0,26	0,31	0,35
Custeio	2,98	3,18	2,81	3,00	3,13	3,08	3,13	3,00	3,14	3,23	3,09	3,27	3,34	3,50	3,65
Bolsa Família	0,04	0,15	0,19	0,28	0,29	0,31	0,32	0,34	0,35	0,35	0,38	0,43	0,45	0,46	0,45
Outros auxílios financeiros	0,06	0,07	0,07	0,06	0,06	0,06	0,07	0,07	0,10	0,12	0,11	0,13	0,21	0,25	0,27
Auxílio a pesquisadores	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01
Auxílios a servidores	0,15	0,14	0,14	0,14	0,14	0,14	0,13	0,13	0,13	0,15	0,14	0,14	0,19	0,19	0,19
FCDF	0,00	0,00	0,01	0,01	0,02	0,02	0,01	0,02	0,02	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,12
Demais	2,72	2,80	2,39	2,50	2,60	2,55	2,58	2,44	2,53	2,58	2,43	2,54	2,45	2,57	2,60
Modalidade 30's ¹	0,30	0,37	0,36	0,44	0,50	0,50	0,48	0,46	0,50	0,51	0,39	0,41	0,37	0,36	0,33
Modalidade 40's	0,71	0,73	0,69	0,75	0,75	0,79	0,81	0,80	0,82	0,82	0,86	0,89	0,83	0,86	0,87
Modalidade 50's e 60's	0,09	0,10	0,08	0,07	0,09	0,08	0,08	0,08	0,06	0,07	0,06	0,08	0,10	0,10	0,05
Outras modalidades	1,63	1,60	1,26	1,23	1,27	1,19	1,22	1,10	1,15	1,17	1,13	1,16	1,15	1,25	1,35
Sentenças judiciais	0,03	0,04	0,06	0,04	0,03	0,03	0,05	0,04	0,05	0,05	0,05	0,07	0,07	0,08	0,16
Investimento	0,78	0,82	0,30	0,46	0,47	0,63	0,70	0,84	0,96	1,15	0,96	0,98	0,89	1,01	0,66
Modalidade 30's	0,20	0,17	0,06	0,09	0,07	0,08	0,10	0,17	0,19	0,19	0,14	0,17	0,11	0,11	0,06
Modalidade 40's	0,15	0,22	0,05	0,10	0,07	0,14	0,16	0,21	0,16	0,19	0,17	0,24	0,16	0,18	0,16
Modalidade 50's e 60's	0,03	0,03	0,01	0,02	0,02	0,04	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,01
Outras modalidades	0,41	0,40	0,18	0,26	0,32	0,38	0,42	0,44	0,59	0,75	0,64	0,54	0,60	0,70	0,42
Inversões financeiras	0,38	0,12	0,09	0,15	0,16	0,12	0,14	0,11	0,14	0,08	0,10	0,07	0,12	0,09	0,12
Total	19,20	19,63	18,48	18,96	20,03	20,48	20,54	20,26	21,00	20,59	20,50	20,54	20,64	21,39	22,26

Fonte: Siafi e RTN.
Elaboração dos autores.

Nota: 1 A apóstrofe sinaliza que os dados se referem a um conjunto de modalidades. Assim, 30's engloba as modalidades 31, 32, 33 etc.

Obs.: 1. Para mais informações, ver valores nominais na tabela A.1 do apêndice.

2. FPM – Fundo de Participação dos Municípios; FPE – Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; IOF – Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros; ITR – Imposto Territorial Rural.

Enquanto a tabela A.1, do apêndice, retrata os valores nominais da série histórica desagregada, a tabela 4 expressa os valores em proporção do PIB, os quais mostram as tendências gerais a seguir.

- 1) As transferências a estados e municípios de caráter legal apresentam certa estabilidade ao longo do período analisado. Elas cresceram entre 2001 e 2005 *pari passu* com a carga tributária;¹³ registraram um pico em 2008 (influenciado pelo *boom* nas receitas tributárias e nos *royalties* de petróleo); caíram para um vale em 2010 (devido às desonerações de IPI para enfrentar a crise); e retornaram nos anos seguintes para um patamar em torno de 3,7% do PIB. Deve-se destacar que, a despeito da queda nas transferências associadas a *royalties* e a tributos, houve um acréscimo significativo desde 2007 nos repasses vinculados à educação, como o salário-educação e o complemento do Fundeb, que possuem elevada capilaridade e potencial distributivo ao nível municipal.
- 2) As despesas de pessoal apresentam lenta e gradual redução ao longo de quase todo o período, apesar do crescimento vegetativo da folha de pagamento e dos aumentos de salários acima da inflação. Entretanto, esta tendência parece ter sido interrompida com o baixo crescimento econômico dos últimos anos. Em 2015, por exemplo, houve uma elevação no gasto, principalmente se reincorporarmos na série os valores do FCDF, deslocados da conta de pessoal para a conta de custeio.
- 3) Os gastos com benefícios previdenciários e assistenciais, exclusive o Bolsa Família, são o item da despesa que, conforme já destacado em outros estudos, cresce sistematicamente acima do PIB, inclusive nos episódios de ajuste fiscal. Entre 2001 e 2015, estes gastos cresceram de 6,50% para 8,86% do PIB (tabela 4), correspondendo a mais de 90% de todo aumento do gasto primário verificado no período. A tendência é que, conforme destacado por Gobetti e Orair (2015), este crescimento continue ocorrendo pelos próximos anos de modo tanto mais expressivo quanto menores forem as taxas de crescimento da economia, a menos que sejam produzidas mudanças que reduzam a expansão vegetativa do número de benefícios. Num contexto de recessão ou de estagnação econômica, é fácil perceber como o impacto da regra de reajuste do salário mínimo (vinculada ao PIB) se torna secundário e como o problema principal passa a ser o diferencial entre o crescimento vegetativo dos benefícios e o crescimento econômico.

13. Orair (2015) mostra que a carga tributária para de crescer em 2005.

- 4) Os subsídios e as subvenções apresentam uma evolução errática ao longo do período, notadamente a partir de 2008, em virtude das medidas de contabilidade criativa que fizeram cair artificialmente as despesas, como: os pagamentos realizados pelo BNDES ao FND (receitas que entram no cálculo dos subsídios como despesas negativas); e, mais recentemente, o represamento dos subsídios ao PSI (mantido pelo BNDES) e de outros programas de equalização de juros para o setor agrícola (mantidos pelo BB). A regularização das transferências de recursos aos bancos oficiais só ocorreu ao final de 2015, o que deve recolocar o custo dos subsídios explícitos do RTN no seu real patamar a partir de 2016, evidenciando o aumento significativo deste tipo de gasto (mesmo sem considerar os subsídios implícitos diluídos na conta de juros nominais líquidos).
- 5) O gasto de custeio, no conceito mais amplo utilizado no RTN (mas excluindo o complemento do FGTS e a compensação ao RGPS), apresentava até 2011 certa estabilidade, oscilando entre 3,00% e 3,15% do PIB na maior parte do período. Nos últimos anos, ele cresceu até atingir 3,50% do PIB em 2014 e 3,65% do PIB em 2015. Contudo, uma análise mais criteriosa mostra que esta expansão é totalmente explicada por transferências de renda como as do Bolsa Família e as de outros programas assistenciais criados pelo governo nos últimos anos, como os auxílios a servidores públicos. Além disso, tiveram interferência a mudança contábil na classificação de gastos do FCDF – os quais migraram da conta de pessoal para custeio em 2015 – e a quitação mais elevada de sentenças judiciais como parte da estratégia do governo de eliminar os passivos para tentar melhorar os resultados fiscais dos próximos anos.
- 6) A soma do Bolsa Família com os demais auxílios financeiros, sejam os de natureza assistencial, sejam os de natureza salarial (para servidores, estudantes ou pesquisadores), cresceu absolutamente em todos os anos da série, passando de 0,25% em 2001 para 0,92% do PIB em 2015. Desta expansão, cerca de 60% são explicados pelo Bolsa Família, e 40% são decorrentes de outros tipos de bolsas ou auxílios financeiros, o que merece uma análise mais detalhada, feita na próxima seção.
- 7) As despesas do FCDF, se somarmos a parcela que está contabilizada em pessoal àquela que está no custeio, estão estabilizadas em torno de 0,22% do PIB, com pequena oscilação nos quatorze anos analisados.
- 8) A despesa de custeio propriamente dita envolve o financiamento da máquina administrativa, dos programas sociais, das universidades e das atividades de saúde e educação de estados e municípios (identificadas sob o nome de demais). Desde 2005, ela apresentava elevada estabilidade em torno de 2,5% a 2,6% do PIB, mas

em 2015 se situou abaixo do patamar de 2001 e 2002 devido ao ajuste fiscal (mesmo considerando-se o crescimento dos gastos com sentenças judiciais e a contração do PIB, que contribui para manter a despesa elevada proporcionalmente).

- 9) Ainda sobre o custeio, é possível verificar ao longo do tempo uma tendência de redução das transferências para estados (identificadas pela modalidade 30's) simultaneamente ao aumento das transferências para municípios (identificadas pela modalidade 40's) e, mais recentemente, a partir de 2009 e 2010, pelos gastos diretos realizados pela União (outras modalidades), os quais serão analisados em mais detalhes na próxima seção.
- 10) Os investimentos são os gastos mais suscetíveis aos ciclos eleitorais e aos ciclos da política fiscal, como podemos ver na série histórica. Eles apresentaram um crescimento gradual significativo entre 2003 e 2010 e uma tendência à estagnação (ou leve queda) desde então, compensada pelo aumento dos gastos com o MCMV (tratados no RTN parcialmente como gasto de custeio e parcialmente como gasto de capital). Em 2015 tivemos o menor nível de investimento desde 2007, quando foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).
- 11) As inversões financeiras de caráter primário são pouco expressivas e têm oscilado entre 0,07% e 0,12% do PIB nos últimos anos. Elas constituem-se de três gastos principais: aquisição de imóveis (como os para reforma agrária); aquisição de produtos para revenda; e aumento de capital de empresas estatais dependentes, como as companhias de docas e outras.

4 DECOMPOSIÇÃO DO GASTO DE CUSTEIO

O agregado das despesas usualmente denominadas como custeio consiste de um conjunto de gastos cuja natureza econômica é bastante distinta, como já salientado na seção anterior. Na prática, podemos identificar pelo menos quatro tipos diferentes de despesas diluídas no custeio: *i*) benefícios assistenciais (como o Bolsa Família e outros auxílios a pessoas físicas); *ii*) auxílios que na prática representam salário ou complemento de salário (como as bolsas de estudo e pesquisa, e os auxílio-alimentação, transporte, creche e assistência médica para servidores públicos); *iii*) transferências intergovernamentais associadas ao custeio de programas de saúde e educação; e *iv*) o que em contabilidade nacional chamamos de consumo intermediário do governo ou uso de bens e serviços (que é o custeio propriamente dito).¹⁴

14. Na próxima seção, adotaremos uma desagregação da despesa de custeio que incluirá outras categorias.

Como já observado anteriormente, o componente do gasto de custeio que cresceu significativamente nos últimos quatorze anos é o representado pelos benefícios assistenciais e demais auxílios a pessoas físicas, estudantes e pesquisadores, que, do ponto de vista da contabilidade pública, estão agrupados nos elementos de despesa 18, 20 e 48, além dos auxílios para servidores públicos. A tabela 5 apresenta o detalhamento destes gastos e mostra que, além dos benefícios que compõem o Bolsa Família e os programas que o antecederam, como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e Fome Zero, existem inúmeros outros auxílios e bolsas criados ou ampliados nos últimos anos, seja os de natureza assistencial, seja os de remuneração de serviços e estudos – caso das bolsas do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e do Ciência Sem Fronteiras.

Esses auxílios a estudantes e pessoas físicas, além do próprio Bolsa Família, cresceram de R\$ 1,4 bilhão, ou 0,10% do PIB em 2001, para R\$ 43,1 bilhões, ou 0,73% do PIB em 2015, e explicam, portanto, parte significativa da expansão do gasto de custeio no período (tabela 5). Mas também há, secundariamente, o aumento dos auxílios pagos diretamente a servidores públicos como complemento ao salário, os quais perfazem 0,19% do PIB atualmente.

Embora no agregado os gastos com auxílios sigam crescendo nominalmente, viu-se em 2015 o efeito do ajuste fiscal no congelamento do valor do Bolsa Família e na redução do valor de alguns programas assistenciais, como o Bolsa Atleta, o Bolsa Alfabetização, o Auxílio-Desastre, o Fundo Garantia-Safra, além do auxílio a pesquisadores. Contudo, estas reduções são marginais, e o que predomina é uma estabilidade dos gastos em proporção do PIB pós-ajuste fiscal, inclusive pelo efeito de contração do denominador.

TABELA 5
Despesas do governo central com auxílios (2001-2015)
 5A – Em R\$ milhões

Ações	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bolsa Família e antecedentes	493	2.276	3.252	5.457	6.386	7.442	8.759	10.473	11.734	13.567	16.644	20.530	23.997	26.126	26.415
Bolsa Escola	493	1.540	1.564	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bolsa Alimentação	-	118	318	33	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Auxílio-Gás	-	617	774	26	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fome Zero	-	-	595	19	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bolsa Família	-	-	-	5.379	6.386	7.442	8.759	10.473	11.734	13.567	16.644	20.530	23.997	26.126	26.415
Outros auxílios	11	156	214	96	203	232	406	592	1.501	2.329	1.676	1.710	4.535	5.180	3.157
Bolsa Criança Cidadã e Peti	1	4	44	-	59	22	37	36	24	21	21	8	7	5	5
Bolsa Verde	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	51	77	87
Bolsa Atleta	-	-	-	-	2	11	12	25	35	47	50	75	105	191	89
Bolsa Alfabetização	-	-	-	-	0	-	13	100	213	334	289	220	236	332	192
Bolsa de Volta para Casa	-	-	-	-	-	-	-	9	13	14	14	16	18	21	22
Bolsa Jovens Vulneráveis	-	-	-	-	3	8	16	-	-	-	-	-	-	-	-
Bolsa Formação de Policiais	-	-	-	-	-	-	-	-	615	794	568	163	7	-	-
Fundo Garantia-Safra	-	-	33	29	40	57	186	89	100	340	119	433	1.196	859	438
Auxílio-Desastre	-	-	-	-	59	0	-	-	-	-	-	367	957	580	-
Demais	11	152	137	66	41	135	142	333	502	779	614	427	1.957	3.114	2.324
Bolsa a estudantes	760	897	1.009	1.151	1.145	1.265	1.432	1.605	1.838	2.326	3.098	4.482	5.115	6.306	8.863
Auxílio a pesquisadores	118	115	145	224	251	254	387	415	493	656	528	662	720	804	550
Bolsa Ciência sem Fronteiras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	191	1.493	1.774	1.802
Bolsa Pronatec	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	65	249	878	2.327
Subtotal (A)	1.382	3.443	4.620	6.928	7.984	9.194	10.984	13.084	15.566	18.878	21.947	27.640	36.110	41.067	43.115
Auxílio a servidores (B)	1.964	2.119	2.413	2.649	2.985	3.275	3.518	3.905	4.230	5.870	6.269	6.695	9.996	10.662	11.432
Alimentação	768	888	1.009	1.222	1.409	1.585	1.664	1.724	1.892	3.073	3.240	3.451	4.667	4.585	5.245
Transporte	349	315	393	361	439	493	485	630	636	686	748	765	768	748	853
Assistência médica	641	727	816	899	967	1.024	1.200	1.352	1.486	1.869	2.016	2.174	4.128	4.769	4.714
Creche	206	189	196	167	171	172	169	199	215	242	264	305	337	365	404
Demais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	94	193	215
Total (A+B)	3.346	5.562	7.033	9.577	10.969	12.469	14.502	16.990	19.796	24.748	28.216	34.336	46.106	51.729	54.547

5B – Em % do PIB

Ações	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bolsa Família e antecedentes	0,04	0,15	0,19	0,28	0,29	0,31	0,32	0,34	0,35	0,35	0,38	0,43	0,45	0,46	0,45
Bolsa Escola	0,04	0,10	0,09	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bolsa Alimentação	-	0,01	0,02	0,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Auxílio-Gás	-	0,04	0,05	0,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fome Zero	-	-	0,03	0,00	0,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bolsa Família	-	-	-	0,27	0,29	0,31	0,32	0,34	0,35	0,35	0,38	0,43	0,45	0,46	0,45
Outros auxílios	0,00	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,02	0,05	0,06	0,04	0,04	0,09	0,09	0,05
Bolsa Criança Cidadã e Peti	0,00	0,00	0,00	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bolsa Verde	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00	0,00
Bolsa Atleta	-	-	-	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bolsa Alfabetização	-	-	-	-	0,00	-	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0,00
Bolsa de Volta para Casa	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bolsa Jovens Vulneráveis	-	-	-	-	0,00	0,00	0,00	-	-	-	-	-	-	-	-
Bolsa Formação de Policiais	-	-	-	-	-	-	-	-	0,02	0,02	0,01	0,00	0,00	-	-
Fundo Garantia-Safra	-	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,01	0,00	0,01	0,02	0,02	0,01
Auxílio-Desastre	-	-	-	-	0,00	0,00	-	-	-	-	-	0,01	0,02	0,01	-
Demais	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,01	0,01	0,04	0,05	0,04
Bolsa a estudantes	0,06	0,06	0,06	0,06	0,05	0,05	0,05	0,05	0,06	0,06	0,07	0,09	0,10	0,11	0,15
Auxílio a pesquisadores	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Bolsa Ciência sem Fronteiras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,03	0,03	0,03
Bolsa Pronatec	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00	0,00	0,02	0,04
Subtotal (A)	0,11	0,23	0,27	0,35	0,37	0,38	0,40	0,42	0,47	0,49	0,50	0,58	0,68	0,72	0,73
Auxílio a servidores (B)	0,15	0,14	0,14	0,14	0,14	0,14	0,13	0,13	0,13	0,15	0,14	0,14	0,19	0,19	0,19
Alimentação	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,07	0,06	0,06	0,06	0,08	0,07	0,07	0,09	0,08	0,09
Transporte	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01
Assistência médica	0,05	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,08	0,08	0,08
Creche	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Demais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00	0,00
Total (A + B)	0,25	0,37	0,41	0,49	0,51	0,52	0,53	0,55	0,59	0,64	0,65	0,71	0,87	0,91	0,92

Fonte: Siasi e RTN.

Elaboração dos autores.

Obs.: Peti – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

Os demais gastos de custeio, como vimos na seção anterior, apresentam no longo prazo relativa estabilidade em proporção ao PIB, situando-se ao longo de 2014 e 2015 um pouco abaixo do nível de 2001 e 2002. Contudo, ao analisarmos este gasto em mais detalhes, como na tabela 6, identificando as principais despesas nas áreas de saúde e educação, e separando-as das restantes, percebemos um aumento moderado dos gastos estruturais de saúde no período recente e um aumento mais pronunciado dos gastos estruturais de educação, principalmente depois de 2010.

O termo estrutural é utilizado para diferenciar os gastos em programas prioritários da saúde e da educação daqueles de menor envergadura, como os decorrentes de emendas parlamentares. No caso da saúde, por exemplo, pode-se verificar que os gastos estruturais oscilaram entre 1,23% e 1,27% na maior parte do período 2001-2011, uma estabilidade que reflete a própria regra da emenda constitucional nº 29/2000, que prevê que as despesas em ações típicas de saúde pública do governo federal sejam corrigidas anualmente pela variação nominal do PIB. Mais recentemente, a partir de 2012, houve uma elevação da ordem de 0,09 p.p. do PIB nos gastos mais estruturais, o que reflete tanto a expansão do programa Saúde da Família, com o Mais Médicos, quanto do programa Farmácia Popular.

TABELA 6
Demais despesas de custeio do governo central (2001-2015)
6A – Em R\$ milhões

Ações	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Saúde	16.669	18.413	20.439	24.032	25.549	29.952	35.033	38.408	42.764	49.489	55.528	62.537	65.522	74.455	80.776
Procedimentos do SUS	11.241	12.227	13.339	15.061	15.068	17.569	20.318	22.145	24.834	27.503	31.017	34.433	34.648	39.086	42.760
Piso de Atenção Básica	2.668	2.658	2.700	2.949	3.317	3.628	4.020	4.234	4.471	4.819	5.547	6.491	6.518	6.787	6.631
Saúde da Família	945	1.299	1.631	2.163	2.615	3.335	4.159	4.707	5.039	6.024	6.863	8.523	8.837	10.968	11.944
Combate à Aids e às DSTs	580	497	667	640	703	886	797	779	901	1.035	997	966	984	993	1.225
Controle de doenças	341	566	749	1.046	1.031	1.062	1.230	1.380	1.674	3.620	2.585	2.582	3.017	3.765	3.958
Medicamentos	119	301	667	1.245	1.708	1.988	2.621	3.095	3.588	4.028	5.246	5.078	5.927	6.496	6.908
Farmácia Popular	-	-	-	-	22	116	272	464	513	502	878	1.522	1.940	2.252	2.965
Samu	-	-	-	-	-	-	-	258	354	327	430	585	819	950	1.014
Pioneiras Sociais	265	241	302	340	385	449	493	541	531	596	676	716	805	750	910
Saúde povos indígenas	65	121	121	146	191	271	287	247	269	304	362	632	986	1.084	1.222
Hospitais federais	444	501	263	443	508	649	836	557	590	731	927	1.009	1.041	1.323	1.239
Educação	2.930	2.483	2.578	3.406	3.620	4.457	5.279	5.639	6.428	9.607	10.154	12.546	15.980	17.866	12.745
PDDE	261	166	159	286	231	250	359	522	777	1.170	1.148	1.520	2.034	1.714	1.454
Alimentação escolar	902	849	954	1.014	1.225	1.480	1.519	1.489	2.014	3.036	3.056	3.313	3.546	3.702	3.768
Transporte escolar	-	-	-	241	247	276	292	290	420	596	574	591	581	581	574
Ensino infantil	258	228	250	247	277	6	1	0	0	-	-	133	404	1.017	26
Ensino fundamental	82	159	85	210	12	695	732	472	215	1.302	325	110	49	206	42
Ensino profissional	93	95	107	124	145	171	201	256	316	405	619	878	1.062	1.345	1.357
Pronatec	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	208	1.332	2.385	2.764	164
Ciência sem Fronteiras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	52	324	707	448
Ensino superior	646	579	619	702	916	1.104	1.338	1.551	1.842	2.147	2.560	3.192	3.945	4.252	3.749
Distribuição de livros	687	407	404	581	566	475	838	1.059	844	951	1.664	1.424	1.649	1.580	1.163
Sentenças judiciais	402	611	1.070	851	663	838	1.232	1.357	1.541	2.116	2.232	3.138	3.630	4.610	9.404
Outras	15.839	20.215	17.013	20.670	26.702	26.118	28.700	30.431	33.610	38.996	38.485	43.842	45.231	49.240	51.472
Total	35.840	41.722	41.101	48.958	56.534	61.366	70.244	75.835	84.343	100.207	106.398	122.063	130.364	146.172	154.396

6B – Em % do PIB

Ações	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Saúde	1,27	1,24	1,19	1,23	1,18	1,24	1,29	1,24	1,28	1,27	1,27	1,30	1,23	1,31	1,36
Procedimentos do SUS	0,85	0,82	0,78	0,77	0,69	0,73	0,75	0,71	0,75	0,71	0,71	0,72	0,65	0,69	0,72
Piso de Atenção Básica	0,20	0,18	0,16	0,15	0,15	0,15	0,15	0,14	0,13	0,12	0,13	0,14	0,12	0,12	0,11
Saúde da Família	0,07	0,09	0,09	0,11	0,12	0,14	0,15	0,15	0,15	0,16	0,16	0,18	0,17	0,19	0,20
Combate à Aids e às DSTs	0,04	0,03	0,04	0,03	0,03	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Controle de doenças	0,03	0,04	0,04	0,05	0,05	0,04	0,05	0,04	0,05	0,09	0,06	0,05	0,06	0,07	0,07
Medicamentos	0,01	0,02	0,04	0,06	0,08	0,08	0,10	0,10	0,11	0,10	0,12	0,11	0,11	0,11	0,12
Farmácia Popular	-	-	-	-	0,00	0,00	0,01	0,01	0,02	0,01	0,02	0,03	0,04	0,04	0,05
Samu	-	-	-	-	-	-	-	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02
Pioneiras Sociais	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,02	0,01	0,02
Saúde povos indígenas	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02
Hospitais federais	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Educação	0,22	0,17	0,15	0,17	0,17	0,18	0,19	0,18	0,19	0,25	0,23	0,26	0,30	0,31	0,21
PDDE	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,04	0,03	0,02
Alimentação escolar	0,07	0,06	0,06	0,05	0,06	0,06	0,06	0,05	0,06	0,08	0,07	0,07	0,07	0,07	0,06
Transporte escolar	-	-	-	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Ensino infantil	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	-	-	0,00	0,01	0,02	0,00
Ensino fundamental	0,01	0,01	0,00	0,01	0,00	0,03	0,03	0,02	0,01	0,03	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
Ensino profissional	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02
Pronatec	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,03	0,04	0,05	0,00
Ciência sem Fronteiras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,01	0,01	0,01
Ensino superior	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,06	0,06	0,06	0,07	0,07	0,07	0,06
Distribuição de livros	0,05	0,03	0,02	0,03	0,03	0,02	0,03	0,03	0,03	0,02	0,04	0,03	0,03	0,03	0,02
Sentenças judiciais	0,03	0,04	0,06	0,04	0,03	0,03	0,05	0,04	0,05	0,05	0,05	0,07	0,07	0,08	0,16
Outras	1,20	1,36	0,99	1,06	1,23	1,08	1,06	0,98	1,01	1,00	0,88	0,91	0,85	0,87	0,87
Total	2,72	2,80	2,39	2,50	2,60	2,55	2,58	2,44	2,53	2,58	2,43	2,54	2,45	2,57	2,60

Fonte: Siafi e RTN.

Elaboração dos autores.

Obs.: DSTs – doenças sexualmente transmissíveis; Samu – Serviço de Atendimento Móvel de Urgência; Pioneiras Sociais – serviço social autônomo de assistência médica qualificada e gratuita a todos os níveis da população e desenvolvimento de atividades educacionais e pesquisa no campo da saúde; SUS – sistema único de saúde; PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola.

Em que pese a estabilidade no agregado das despesas de saúde, os novos programas criados nos últimos dez anos parecem ter ocupado parcialmente o espaço dos repasses tradicionais para a cobertura dos procedimentos do SUS e para o Piso de Atenção Básica. Em 2015, estes programas foram parcialmente poupados pelo ajuste fiscal, na medida em que tiveram seus valores elevados nominalmente.

Já a área de educação, que vinha se beneficiando do aumento de verbas entre 2009 e 2014 (da ordem de 0,12 p.p. do PIB), passou a sofrer cortes significativos

em 2015. Em valores nominais, a despesa com o custeio dos principais programas mantidos pelo Ministério da Educação (MEC) caiu de R\$ 17,9 bilhões anuais em 2014 para R\$ 12,7 bilhões em 2015. Foram atingidas não somente as universidades federais e o Pronatec, mas também os programas que oferecem suporte à atuação de estados e municípios no ensino básico e no ensino infantil, como o PDDE.

Comparativamente, portanto, os programas de educação estão sendo mais prejudicados pelo ajuste fiscal que os de saúde, os quais apresentaram algum crescimento nominal (mas não real) em 2015. No agregado, as chamadas demais despesas de custeio ficaram praticamente congeladas no mesmo patamar de valor nominal de 2014 (excluindo-se do cálculo as sentenças), com decréscimo em proporção do PIB e decréscimo real de 5,4% entre 2014 e 2015 (ver tabela A.2 do apêndice).¹⁵

A linha outras na tabela 6 se refere a todos os gastos de custeio não especificados anteriormente, os quais podem incluir algumas ações menos visíveis das áreas de saúde e educação, mas refletem principalmente as demais funções da administração pública, sejam em atividades finalísticas, sejam em atividades burocráticas, num total que em 2015 chegou a R\$ 51,5 bilhões.

Outra forma de retratar o gasto de custeio (as demais despesas de custeio, na verdade) é discriminá-lo por sua natureza econômica, utilizando-se a classificação por elemento de despesa e, complementarmente, por modalidade de aplicação, como faremos na próxima seção. Deste modo, deixamos de distinguir o gasto por sua função e passamos a fazê-lo por uma ótica econômica, como utilizada no MEFP do FMI e nas Contas Nacionais.

Em tese, o banco de dados do Siafi também permite fazer cruzamentos entre distintas formas de classificar as despesas, proporcionando outros ângulos de análise do gasto público que não fazem parte do objeto central deste estudo.

15. É interessante notar que, apesar dos novos programas das áreas de saúde e educação mencionados, a taxa média real de expansão das despesas de custeio no período 2011-2014 (3,07%) foi inferior à do período 2007-2010 (5,06%). Além disso, não há diferenciação entre esta e a taxa média de expansão de longo prazo, também de 3,00% ao ano. Contudo, há um nítido redirecionamento de espaço fiscal de outras áreas para a educação, enquanto o gasto de saúde cresce a taxas mais ou menos estáveis em decorrência provavelmente da regra de vinculação ao PIB.

O importante a destacar, como conclusão dessa radiografia do gasto público, é que na verdade parte substancial da despesa usualmente denominada custeio, que é justamente a parcela que mais cresce, está relacionada a transferências de renda ou auxílio a atividades de estudo e pesquisa, enquanto a parcela remanescente, associada ao consumo intermediário da administração pública, está estabilizada e apresenta aparentemente uma melhoria no seu perfil, com o crescimento das despesas de educação comparativamente a outras áreas.

Ressalte-se que essa dimensão de análise não permite aferir a qualidade propriamente dita do gasto. Todavia, é inegável que despesas de educação e saúde, sobretudo em ações mais estruturantes, tendem a contribuir para ampliar o chamado capital humano da economia. Isso não elimina, obviamente, a necessidade de monitorar os resultados destes programas para ampliar a sua eficácia, mas retrata uma realidade bem distinta daquela mistificada pelo senso comum (e por muitos economistas) de que o gasto de custeio cresce de modo desenfreado.

Objetivamente, há uma demanda da sociedade por mais e melhores serviços de educação e saúde pública, e parte desta demanda passa pela ampliação da qualidade do gasto. Entretanto, esta ampliação dificilmente será atingida apenas por esse meio se houver a pretensão de reduzir o gasto de custeio em proporção ao PIB, principalmente em cenário de baixo crescimento econômico. É possível perseguir esta meta mantendo-se o gasto estabilizado no agregado, como já ocorre, e tentar progressivamente redirecionar recursos das áreas menos prioritárias para as mais prioritárias. Contudo, a definição desta prioridade (qual seja, atender à demanda social por saúde e educação de qualidade) exigirá escolhas da sociedade em relação aos meios alternativos de se equilibrarem as contas do governo – por meio de aumento de receitas ou redução de outras despesas.

Por fim, destacamos que os gastos com auxílios merecem atenção ainda maior, pela multiplicidade de mecanismos de transferência de renda criados nos últimos anos, os quais, como mostramos, vão muito além do Bolsa Família. Avaliar a eficácia dos diferentes tipos de bolsas é algo importante e necessário numa perspectiva de melhorar a qualidade do gasto e, eventualmente, redirecionar esforços fiscais para outras frentes. Estas definições, entretanto, são extremamente complexas e exigem uma discussão muito mais profunda e específica, o que foge completamente ao escopo deste texto.

5 A CLASSIFICAÇÃO ECONÔMICA DAS DESPESAS PRIMÁRIAS

A forma de discriminar as despesas primárias utilizada há duas décadas pelo Tesouro Nacional reflete, como já foi salientado, uma abordagem um tanto burocrática da gestão financeira federal. Como o resultado primário acima da linha é apurado a partir dos movimentos da conta única, e não dos lançamentos contábeis no Siafi, o Tesouro adotou originalmente uma compartimentação das despesas que se relacionava à administração dos fluxos financeiros. Esta é a razão para que houvesse um grupo de despesas denominado custeio e capital, uma espécie de grande resíduo nesta forma de monitoramento que foi sendo progressivamente desagregado ao longo do tempo (com auxílio de dados do Siafi), mas com limitações que impedem uma visão mais qualificada sobre o gasto público.

Paralelamente a esse regime de apuração do primário, o Tesouro passou a desenvolver desde 2009 uma série de esforços em conjunto com o BCB, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com o objetivo de implementar no país o MEFP de 2001-2014 do FMI, produzindo-se estatísticas fiscais em padrão comparável internacionalmente. Conforme Brasil (2015a), a grande inovação do manual do FMI foi introduzir o conceito de patrimônio nas estatísticas fiscais e integrá-las às contas dos setores externo, financeiro e monetário, e ao Sistema de Contas Nacionais, permitindo o aproveitamento das informações produzidas pelos demais sistemas e o acompanhamento e a análise da economia dos países de forma comparada.¹⁶

Na prática, a metodologia do MEFP difere daquelas tradicionalmente utilizadas pelo Tesouro e pelo BCB para mensurar os resultados fiscais, seja pelos conceitos utilizados, seja pelo critério de apuração (competência em vez de caixa). Segundo Brasil (2015b), a divulgação de estatísticas com base na nova metodologia não implicará mudanças nas práticas de compilação das atuais estatísticas nem na prática contábil da Lei nº 4.320/1964.

16. Ao promover a consistência econômica e temporal das estatísticas, o MEFP possibilita a completa integração de fluxos e estoques, bem como a determinação do impacto das políticas fiscais na evolução temporal do patrimônio líquido do país (Brasil, 2015a).

Independentemente da convivência das duas metodologias, poderia haver algum esforço no sentido de aprimorar a forma de apresentação e detalhamento das tradicionais estatísticas fiscais fazendo-se uso de conceitos mais afinados com as contas nacionais ou com os manuais de finanças públicas internacionais, sem interromper a série histórica.

Para mostrar como isso poderia ser feito, apresentamos a seguir uma metodologia de reagrupamento das despesas primárias com base nas aberturas que realizamos nos gastos de custeio e capital nas seções anteriores, bem como em detalhamentos complementares obtidos por meio do Siafi (tabelas A.3, A.4 e A.5 do apêndice). Aplicando-se uma taxonomia semelhante à do MEFP do FMI, chegamos à tabela 7. Nela, os agregados relevantes se derivam de desagregações das despesas primárias no modelo RTN.

Por exemplo, as despesas de pessoal e encargos do RTN se desagregam em: salário de servidores e contribuições sociais efetivas (classificados no MEFP como remuneração de empregados); aposentadorias e pensões (classificadas como benefício social); e transferências ao FCDF (classificadas como transferências intergovernamentais ou doações). Já o custeio se desagrega, na prática, em oito diferentes categorias de despesa segundo o MEFP, as quais incluem: benefícios sociais; alguns subsídios (não tratados devidamente como subsídio no RTN); remuneração de empregados; uso de bens e serviços; e transferências para outros entes de governo (FCDF e outros) ou instituições privadas etc.

A partir desse agrupamento das despesas primárias por uma ótica mais econômica e comparável com a de outros países, podemos observar que são dois os componentes principais que explicam a trajetória ascendente do gasto no Brasil: benefícios sociais (a despeito da queda nas aposentadorias e nas pensões de servidores); e subsídios, que juntos respondem por 86% da expansão verificada entre 2006 e 2014.

Quanto aos demais componentes do gasto, destacamos que, apesar de certa estabilidade, a remuneração de empregados sofreu um leve crescimento no período recente, principalmente por influência dos auxílios a servidores, estudantes e pesquisadores, e não tanto pelos salários propriamente ditos. Também destacamos que os gastos em uso de bens e serviços (bem como as transferências para instituições privadas) cresceram um pouco nos últimos anos, mas se encontram em patamar semelhante (ou inferior) ao do início da década passada.

TABELA 7
Despesas primárias do governo central (2001-2015)
 (Em % do PIB)

Discriminação	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Remuneração de empregados	2,61	2,65	2,39	2,33	2,37	2,48	2,42	2,40	2,68	2,59	2,46	2,37	2,41	2,46	2,67
Salário de servidores	2,32	2,38	2,11	2,06	2,09	2,22	2,16	2,16	2,42	2,28	2,17	2,05	2,01	2,03	2,17
Contribuições sociais efetivas	0,05	0,04	0,06	0,03	0,05	0,05	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,06
Remuneração de estudos e pesquisas	0,07	0,07	0,07	0,07	0,06	0,06	0,07	0,06	0,07	0,08	0,08	0,11	0,14	0,17	0,23
Auxílios a servidores	0,15	0,14	0,14	0,14	0,14	0,14	0,13	0,13	0,13	0,15	0,14	0,14	0,19	0,19	0,19
Outras remunerações	0,02	0,01	0,01	0,03	0,03	0,02	0,03	0,01	0,01	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Benefícios sociais	8,79	9,04	9,27	9,58	9,96	10,27	10,21	9,78	10,49	10,16	10,00	10,18	10,39	10,74	11,09
Benefícios previdenciários	5,74	5,84	6,11	6,42	6,72	6,89	6,81	6,42	6,75	6,56	6,45	6,59	6,72	6,94	7,36
Benefícios assistenciais (Loas e RMV)	0,33	0,35	0,37	0,39	0,43	0,48	0,50	0,50	0,56	0,57	0,57	0,61	0,63	0,66	0,70
Abono salarial e seguro-desemprego	0,43	0,48	0,49	0,48	0,53	0,61	0,66	0,66	0,82	0,76	0,78	0,82	0,85	0,92	0,80
Bolsa Família	0,04	0,15	0,19	0,28	0,29	0,31	0,32	0,34	0,35	0,35	0,38	0,43	0,45	0,46	0,45
Outros auxílios assistenciais	0,00	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,02	0,05	0,06	0,04	0,04	0,09	0,09	0,05
Outros benefícios sociais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Aposentadorias e pensões de servidores	2,19	2,17	2,05	1,97	1,93	1,91	1,84	1,81	1,92	1,83	1,75	1,66	1,62	1,63	1,70
Aposentadorias e pensões especiais	0,06	0,05	0,04	0,05	0,05	0,05	0,06	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02
Subsídios e subvenções	0,34	0,22	0,33	0,28	0,41	0,39	0,40	0,21	0,16	0,23	0,45	0,50	0,65	0,70	1,39
Subsídios e subvenções do RTN	0,34	0,21	0,33	0,28	0,41	0,39	0,37	0,20	0,10	0,18	0,26	0,25	0,20	0,16	1,00
Auxílio à CDE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,15	0,18	0,00
MCMV	-	-	-	-	-	-	0,02	-	0,05	0,04	0,17	0,22	0,26	0,31	0,35
Outras subvenções	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,03	0,04	0,04	0,05
Uso de bens e serviços	1,59	1,58	1,24	1,19	1,22	1,16	1,16	1,07	1,11	1,11	1,07	1,09	1,08	1,17	1,27
Demais despesas	0,38	0,12	0,09	0,15	0,16	0,12	0,15	0,11	0,14	0,08	0,11	0,07	0,12	0,09	0,12
Transferências intergovernamentais	4,98	5,49	4,90	5,08	5,49	5,57	5,67	6,15	5,75	5,58	5,71	5,69	5,28	5,42	5,24
Transferências legais a estados e municípios	3,50	3,77	3,51	3,46	3,87	3,82	3,88	4,28	3,83	3,63	3,93	3,77	3,60	3,70	3,61
FCDF	0,13	0,23	0,23	0,24	0,24	0,25	0,25	0,24	0,25	0,24	0,22	0,21	0,20	0,21	0,21
Outras transferências correntes (custeio)	1,00	1,10	1,05	1,20	1,25	1,28	1,29	1,25	1,32	1,33	1,25	1,30	1,20	1,22	1,20
Transferências de capital	0,35	0,40	0,11	0,18	0,14	0,22	0,26	0,38	0,35	0,38	0,31	0,42	0,27	0,29	0,22
Transferências para o setor privado	0,12	0,13	0,09	0,09	0,11	0,11	0,10	0,10	0,08	0,09	0,07	0,09	0,11	0,12	0,07
Transferências correntes	0,09	0,10	0,08	0,07	0,09	0,08	0,08	0,08	0,06	0,07	0,06	0,08	0,10	0,10	0,05
Transferências de capital	0,03	0,03	0,01	0,02	0,02	0,04	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,01
Formação bruta de capital fixo	0,41	0,40	0,18	0,26	0,32	0,38	0,42	0,44	0,59	0,75	0,64	0,54	0,60	0,70	0,42
Total	19,20	19,63	18,48	18,96	20,03	20,48	20,54	20,26	21,00	20,59	20,50	20,54	20,64	21,39	22,26

Fonte: Siafi e RTN.

Elaboração dos autores.

Obs.: Para informações mais detalhadas, ver apêndice.

É notável como os investimentos em formação bruta de capital fixo e as transferências intergovernamentais (correntes ou de capital), que vinham crescendo até 2008 e 2010, respectivamente, caíram a partir daí. Em 2014 e 2015, eles continuaram caindo, juntamente com as transferências para instituições privadas, em virtude do ajuste fiscal.

Os gastos com remuneração de empregados, benefícios sociais e subsídios, devido a sua rigidez, não sofreram queda no agregado entre 2014 e 2015, embora alguns tipos específicos destas despesas estejam sendo reduzidos, como alguns programas de bolsas, assistenciais ou de remuneração por serviços e estudos, como vimos na seção anterior. Ou seja, as tendências reveladas na tabela 7 são as mesmas, em linhas gerais, das tabelas 4, 5 e 6, mas a partir de uma ótica de classificação das despesas mais compatível com o padrão internacional.

Tanto em um caso como em outro, a decomposição e o detalhamento das despesas possibilitam uma melhor compreensão dos determinantes da evolução do gasto público, contribuindo não só para uma agenda de estudos aplicados, mas também para o *design* de políticas fiscais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto oferece uma contribuição para os estudos aplicados de finanças públicas por desenvolver uma metodologia de mimetização e decomposição das despesas primárias do governo central que resulta em séries históricas de melhor qualidade para a análise econômica que as usualmente divulgadas pelo Tesouro Nacional – órgão responsável pelas estatísticas fiscais acima da linha. Desenvolvemos uma desagregação que permite: *i)* comparar os gastos primários do RTN aos apurados pelo Siafi; *ii)* analisar em mais detalhes o agregado denominado custeio e capital; e *iii)* comparar nossas estatísticas de despesa com a de outros países a partir de uma classificação compatível com a do MEFP do FMI.

A vantagem de nossa metodologia em relação às outras em desenvolvimento, como as do próprio Tesouro Nacional, é que ela é ajustada ao próprio resultado primário, e se baseia não apenas na decomposição do gasto por elementos de despesa, mas também por ação. Esse tipo de abordagem e garimpagem dos dados permite, na nossa opinião, corrigir erros e inconsistências de contabilização e ter maior qualidade na classificação das despesas segundo o padrão MEFP, razão pela qual poderia ser incorporada pelos grupos de trabalho oficiais.

A radiografia das despesas primárias realizada permite construir um diagnóstico mais profundo das finanças públicas federais e confirma algumas tendências e evidências encontradas em estudos anteriores, como a rigidez de parte considerável do gasto e o peso determinante dos benefícios previdenciários e assistenciais na sua expansão. Ela mostra também outras tendências pouco analisadas, como o crescimento expressivo de auxílios a pessoas físicas e estudantes não abrangidos pelo Bolsa Família e a mudança na estrutura dos gastos de custeio com a expansão dos programas nas áreas de saúde e educação.

Num momento em que o governo tenta promover um ajuste fiscal para recuperar o *superavit* primário e se discute a qualidade do gasto público, é fundamental levar em consideração essas questões. Os resultados de 2015 indicaram que, mais uma vez, a principal variável de ajuste foram os gastos de investimentos, sejam os realizados diretamente pelo governo, sejam os realizados por meio de transferências a estados e municípios. Adicionalmente, o governo também cortou gastos de custeio, com mais intensidade nas transferências para outros entes federados ou para instituições privadas.

Os dados indicam ainda que, em termos de custeio, a área de educação tem sido mais prejudicada que a área de saúde, talvez porque esta esteja protegida pela regra constitucional que obriga o governo a elevar o gasto com base no crescimento nominal do PIB. Isso implica que, mesmo em um momento de recessão como o atual, haja algum aumento nominal na despesa, diferentemente da área de educação.

A questão principal suscitada por esse diagnóstico, entretanto, é saber o sentido de se fazer um ajuste fiscal que comprima os investimentos e os gastos em educação. Mesmo havendo focos de desperdício tanto nos investimentos quanto na área de educação, não parece razoável imaginar que o saneamento estrutural das finanças públicas comece por estas áreas, principalmente no atual contexto de crise. É preciso pensar uma agenda de reforma fiscal mais estrutural e mais gradual que possa passar por cortes e algumas revisões de benefícios sociais (como pensões ou outros benefícios assistenciais pouco eficientes ou justos), mas que reconheça a importância de se consolidar o estado de bem-estar social no Brasil e de se oferecer uma saúde e uma educação pública de qualidade para a sociedade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de estatísticas fiscais**. Brasília, 2015a. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/476865/PFI_Manual_Estatisticas_Fiscais/945c2ec4-a584-4823-9375-ffb22c070f78>.

_____. **Resultado do Tesouro Nacional** – séries históricas. Brasília, 2015b. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/resultado-do-tesouro-nacional>>.

GOBETTI, S. W. **Ajuste fiscal no Brasil**: os limites do possível. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2037).

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. **Classificação e análise das despesas públicas federais pela ótica macroeconômica (2002-2009)**. Brasília: Ipea, 2010. (Texto para Discussão, n. 1485).

_____. **Flexibilização fiscal**: novas evidências e desafios. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2132).

ORAIR, R. O. **Desonerações em alta com rigidez da carga tributária**: o que explica o paradoxo do decênio 2005-2014? Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2117).

PEREZ, M. A. F. Os efeitos dinâmicos da política fiscal sobre a atividade econômica: um estudo para o caso brasileiro. *In*: STN – SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. **Finanças públicas**. XII Prêmio Tesouro Nacional de Monografias, 2007.

APÊNDICE

O processo de construção do monitor da despesa primária utilizando informações do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) foi feito em duas etapas: a primeira, em que se buscou mimetizar o resultado do Tesouro, lançando-se mão, por isso, de um nível de agregação das despesas que permitisse a comparação; e a segunda, na qual se desagregaram as despesas para que análises mais detalhadas fossem realizadas.

Em relação à primeira etapa, as despesas do Resultado do Tesouro Nacional (RTN) que constam da série histórica dos anexos do RTN foram reagrupadas segundo os critérios explicitados no quadro A.1.

QUADRO A.1

Taxonomia entre RTN e agregados, a comparar com o Siafi

Discriminação	Códigos
1) Receita total	
2) Transferências a estados e municípios	A
3) Receita líquida total (1-2)	
4) Despesa total	J
Despesas do Tesouro Nacional	
Pessoal e encargos sociais	B
Custeio e capital	
Despesa do FAT	
Abono e seguro-desemprego	C
Demais despesas do FAT	C1
Subsídios e subvenções econômicas	D
Operações oficiais de crédito e reordenamento de passivos	
Equalização de custeio agropecuário	
Equalização de investimento rural e agroindustrial	
Política de preços agrícolas	
Pronaf	
Equalização de empréstimo do governo federal	
Concessão de financiamento	D1
Aquisição	D1
Proex	
Equalização de empréstimo do governo federal	
Concessão de financiamento	D1
Pesa	
Álcool	

(Continua)

(Continuação)

Discriminação	Códigos
Cacau	
PSH	
Securitização da dívida agrícola (Lei nº 9.138/1995)	
Banco da Terra/Incra	D1
Funcafé	
Revitaliza	
PSI	
EQMPO	
EQPCD	
FND	D1
FSA	
Capitalização à Emgea	D1
Subvenção parcial à remuneração por cessão de energia elétrica de Itaipu	
Subvenções econômicas	
Equalização dos fundos (FDA, FNDE e FDCO)	
Sudene	D1
Receitas de recuperação de subvenções	D1
Despesas com subvenções aos fundos regionais	D1
Benefícios assistenciais (Loas e RMV)	C
Capitalização da Petrobras	I
Auxílio à CDE	E
Outras despesas de custeio e capital	F
Outras despesas de custeio	F2
Outras despesas de capital	F1
Transferência do tesouro ao BCB	I
Benefícios previdenciários	C
Benefícios previdenciários – urbano	
Sentenças judiciais e precatórios	C1
Benefícios previdenciários – rural	
Sentenças judiciais e precatórios	C1
Despesas do BCB	H
5) FSB	
6) Resultado primário do governo central (3 - 4 + 5)	
Valores destacados:	
Despesa de pessoal do BCB (relatório BCB até 2011 e Siafi posterior)	B1
Complemento FGTS	F3
Compensação RGPS	F3
Agregados do RTN comparáveis com o Siafi	
Transferências legais a estados e municípios	A
Pessoal e encargos (incluindo BCB, exclusive CPSS)	B + B1

(Continua)

(Continuação)

Discriminação	Códigos
Benefícios previdenciários e assistenciais (exclusive sentenças judiciais)	C - C1
Subsídios e subvenções	D
Implícitos (não constam do Siafi)	D1
Explícitos	D - D1
Auxílio à CDE	E
Outros custeio e capital	F + C1 + H - B1 - F3
Capital	F1
Custeio	F2 + C1 + H - B1 - F3
Total	A + J - I - F3

Fonte: Siafi e RTN.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. O quadro foi elaborado a partir das tabelas 5.1 e 5.4 da série histórica do anexo do RTN.

2. FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador; Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar; Proex – Pró-Reitoria de Extensão; Pesa – Programa Especial de Saneamento de Ativos; PSH – Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social; Incra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; Funcafé – Fundo de Defesa da Economia Cafeeira; PSI – Programa de Sustentação ao Investimento; EQMPO – Operações de Microcrédito Produtivo Orientado; EQPCD – Operações de Crédito Destinadas a Pessoas com Deficiência; FND – Fundo Nacional de Desenvolvimento; FSA – Fundo Setorial Audiovisual; Emgea – Empresa Gestora de Ativos; FDA – Fundo de Desenvolvimento da Amazônia; FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; FDCO – Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste; Sudene – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste; Loas – Lei Orgânica da Assistência Social; RMV – Renda Mensal Vitalícia; CDE – Conta de Desenvolvimento Energético; BCB – Banco Central do Brasil; FSB – Fundo Soberano do Brasil; FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço; RGPS – Regime Geral de Previdência Social; CPSS – Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor.

Pelo lado do Siafi, foram extraídos relatórios dos valores pagos por modalidade de aplicação, grupo de despesa, elemento de despesa e ação. Com base nestes identificadores da despesa e para se chegar aos agregados anteriormente explicitados, os seguintes critérios mais gerais foram adotados.

- 1) Transferências legais a estados e municípios: constituído por todas as ações das modalidades de aplicação 30 e 40 do grupo de natureza de despesa (GND) 3 que encontram correspondência nas transferências discriminadas no RTN, classificadas ou não no elemento de despesa 81 (distribuição de receitas).
- 2) Pessoal e encargos: corresponde a todo o GND 1, exclusive as ações relativas à contribuição patronal para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).
- 3) Benefícios previdenciários e assistenciais: corresponde às ações do GND 3 identificadas com o pagamento de aposentadorias, pensões e outros benefícios do RGPS, benefícios da Loas e da RMV, além do abono salarial e do seguro-desemprego, e que estejam ou não classificados nos elementos de despesa 1, 2, 5, 6, 10, 53, 54, 55, 56, 57, 58 (nos quais se enquadra a maioria dos benefícios mencionados).
- 4) Excluem-se inicialmente da seleção acima os valores pagos a beneficiários do RGPS do GND 3 classificados no elemento de despesa 91 (sentenças judiciais), tendo em vista que a maior parte dos pagamentos de sentenças a estes segurados está diluída em ações específicas de precatórios não desagregáveis pela natureza previdenciária ou não.

- 5) Subsídios e subvenções explícitos: corresponde às ações do GND 3 identificadas com o pagamento de subsídios discriminados no RTN e que estejam ou não classificados no elemento de despesa 45 (equalização de taxa de juros).
- 6) Auxílio à CDE: corresponde a uma ação específica do GND 3 (elemento de despesa 45) que é destacada dos demais subsídios do RTN.
- 7) Outros custeio e capital: corresponde a todas as despesas do GND 3 que não estejam previamente classificadas nos itens 1, 3, 4, 5 e 6 (exclusive as ações de compensação ao RGPS e complemento do FGTS), bem como todas as despesas do GND 4 (investimentos) e do GND 5 (inversões financeiras, exclusive as concessões de empréstimos do elemento 66 que não se destinem à integralização de cotas do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), o qual é uma das ações do Minha Casa Minha Vida (MCMV)).

Na segunda etapa do trabalho, este grande agregado das despesas de custeio e capital foi fragmentado segundo um critério que possibilita uma melhor avaliação da natureza econômica dos gastos. Tal critério consiste em separar o custeio do capital e identificar os gastos usualmente classificados no custeio que são na realidade transferências de renda (Bolsa Família e outros auxílios a pessoas físicas), auxílio a estudantes e pesquisadores ou complemento de salário a servidores públicos (caso do auxílio-alimentação, da despesa com transporte e da contribuição aos planos de saúde).

O quadro A.2 sistematiza a taxonomia utilizada na seleção das despesas do Siafi segundo os critérios aqui utilizados. Em seguida, são apresentadas as tabelas construídas a partir deste trabalho de classificação e agrupamento de despesas.

QUADRO A.2
Taxonomia entre Siafi e agregados, a comparar com RTN

Grupos de despesa	Ações, elementos ou modalidades de aplicação											
	00H7	09HB	00G5	(ações excluídas)								
Pessoal e encargos sociais (GND 1)												
Transferências legais a estados e municípios (GND 3)	Modalidades 30's e 40's das seguintes ações											
FPM	0045											
FPE	0044											
Fundef	0047											
Fundeb	0C33											
Cota-parte do IPI-exportação	0046											
IOF	0050	0051	00H6									
ITR	006M	0293										
Compensação da Lei Kandir	0426	099B	099E	0E25								

(Continua)

(Continuação)

Grupos de despesa	Ações, elementos ou modalidades de aplicação															
Cota-parte do Cide	0999															
Cota-parte do salário-educação	0369															
Royalties de Itaipu	0223															
Royalties de recursos hídricos	0546															
Royalties de recursos minerais	0547															
Royalties do petróleo	0548	0549	0550	0551	0552	0A53										
Complemento ao Fundef e ao Fundeb	0304	0E36														
Apoio financeiro	0003	00D0	00DV													
Outras	0169															
Benefícios previdenciários e assistenciais (GND 3)																
Benefícios previdenciários	0010	001P	001Q	001R	0117	0132	0133	0134	0136	0137	0141	009W	009X	0E81	0E82	
Benefícios assistenciais (Loas e RMV)	0561	0565	0573	0575	00H5	00IN										
Abono salarial e seguro-desemprego	0217	0581	0583	0585	0653	0686	00H4									
Sentenças previdenciárias	Copiar do RTN ¹															
Subsídios e subvenções (GND 3)																
Equalização de custeio agropecuário	0294															
Equalização de investimento rural e agroindustrial	0301															
Equalização de empréstimo do governo federal	0298															
Equalização de aquisições do governo federal	00GZ	0299														
Garantia à sustentação de preços	0300															
Pronaf	00GW	0281														
Concessão de financiamento – Pronaf	Copiar do RTN ¹															
Proex	0267															
Concessão de financiamento – Proex	Copiar do RTN ¹															
Pesa	008H	00GO	0611	099F												
Álcool	005C	00EI	0314													
Cacau	0297															
PSH	0703															
Securitização da dívida agrícola (Lei nº 9.138/1995)	Copiar do RTN ¹															
Banco da Terra/Incra	Copiar do RTN ¹															
Funcafé	0A27															
Revitaliza	009J															
PSI	000K															
EQMPO	00JO															
EQPCD	0E85															
FND	Copiar do RTN ¹															
FSA	005Z	4908	4533	20ZF	20ZI	8106										
Subvenção parcial à remuneração por cessão de energia elétrica de Itaipu	00FS															
Capitalização à Emgea	Copiar do RTN ¹															

(Continua)

(Continuação)

Grupos de despesa	Ações, elementos ou modalidades de aplicação															
Subvenções econômicas	002E	099F														
Equalização dos fundos (FDA, FNDE e FDCO)	0353	0355	091W													
Subvenções aos fundos regionais	Copiar do RTN ¹															
Auxílio à CDE (GND 3)	000B															
MCMV (GND 3 e 5)	000B	00CW	00CX	00CY	0E64	00AF										
Custeio (GND 3)																
Bolsa Família	8442	0060	0357	009A	2100	0789	0615	0B19	0519	(exclusive modalidade 90)						
Outros auxílios financeiros	Resíduo dos elementos 18 e 48 que não seja Bolsa Família															
Auxílio a pesquisadores	Elemento 20															
Auxílios a servidores	00M1	2004	2010	2011	2012	2079	2D30									
FCDF	0032	0036	0037	0038	009Z	00A0	00A1	00FE	00FF	00FI	00FH	00FJ	00FL	00FM	00FN	
	00FQ	00NR	00NT	0312	4234	4258	4613	6384	6385	6386	6387					
Demais custeios	Todas as despesas do GND 3 que não tenham sido elencadas anteriormente, exclusive as das observações															
Modalidade 30's	Transferências a estados															
Modalidade 40's	Transferências a municípios															
Modalidade 50's e 60's	Transferências a instituições privadas															
Outras modalidades	Resíduo (deve reunir todos os elementos de despesa que não estejam nas modalidades 30's, 40's, 50's e 60's)															
Sentenças judiciais	Elemento 91/GND3+0022 002F 0716 0095 0B00 (menos valor das sentenças da Previdência)															
Investimentos (GND 4)																
Modalidade 30's	Transferências a estados															
Modalidade 40's	Transferências a municípios															
Modalidade 50's e 60's	Transferências a instituições privadas															
Outras modalidades	Resíduo (deve reunir todos os elementos de despesa que não estejam nas modalidades 30's, 40's, 50's e 60's)															
Inversões financeiras (GND 5)	Excluir elemento 66															
Nota – despesas excluídas do primário:																
Complemento do FGTS	0643															
Compensação ao RGPS	00LI															

Fonte: Siafi e RTN.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Dado deve ser copiado do RTN por ausência de informação no Siafi.

Obs.: FPM – Fundo de Participação dos Municípios; FPE – Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério; Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação; IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados; IOF – Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros; ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural; Cide – Capacitação, Inserção e Desenvolvimento; FCDF – Fundo Constitucional do Distrito Federal.

A tabela A.1 reproduz exatamente a taxonomia do quadro A.2. Entretanto, feita a apuração das despesas primárias de acordo com essa taxonomia, adotamos procedimentos para desagregar ainda mais as despesas de custeio utilizando o código de ações (além do elemento de despesa), de modo a criar novos grupos de despesa dentro do custeio (GND 3) e, mais especificamente, dentro dos demais custeios.

TABELA A.1
Despesas primárias do governo central (2001-2015)
(Em R\$ milhões)

Discriminação	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Transferências legais a estados e municípios	46.021	56.159	60.261	67.809	83.934	92.066	105.597	133.071	127.542	141.052	171.941	181.219	191.613	210.187	214.164
Transferências constitucionais (PI, IR etc.)	36.952	45.190	46.856	51.656	64.266	70.924	82.579	102.268	98.013	106.229	130.668	134.389	144.489	157.395	166.314
FPM	15.025	18.706	19.343	21.301	26.676	29.528	33.935	42.302	40.001	43.069	53.097	54.747	58.878	64.158	68.399
FPE	14.336	17.799	18.458	19.712	25.464	28.180	32.010	38.350	36.206	39.024	48.070	49.564	53.304	58.086	61.106
Fundef	5.976	6.891	7.516	8.248	10.045	10.872	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Fundeb	-	-	-	-	-	-	13.964	18.660	19.538	21.184	25.965	26.674	28.721	31.252	32.850
Cota-parte do IPI-exportação	1.613	1.792	1.533	2.388	2.078	2.341	2.667	2.951	2.263	2.948	3.528	3.394	3.574	3.888	3.942
IOF	1	3	5	7	3	3	4	4	5	4	7	11	11	10	17
Compensação da Lei Kandir	3.045	3.362	3.293	3.785	4.247	4.051	3.563	4.859	3.510	3.510	3.510	3.380	1.690	3.510	3.518
Cota-parte do Cide	-	-	-	1.109	1.776	1.781	1.850	1.579	962	1.776	2.110	1.118	57	116	448
Demais	6.023	7.607	10.112	11.258	13.645	15.310	17.604	24.366	25.056	29.537	35.653	42.331	45.378	49.167	43.884
Cota-parte do salário-educação	2.004	2.340	2.603	2.875	3.440	4.036	4.538	5.172	5.740	6.554	7.771	8.788	9.863	10.869	11.467
Royalties	3.444	4.681	7.005	7.710	9.592	10.753	10.839	15.791	12.070	15.376	18.499	22.599	23.404	25.101	18.810
Royalties de Itaipu	409	507	513	476	390	382	362	355	379	307	333	431	498	531	713
Royalties de recursos hídricos	339	429	527	624	803	881	995	1.002	1.027	1.212	1.197	1.384	1.381	1.336	1.334
Royalties de recursos minerais	141	164	256	284	360	405	477	698	698	901	1.328	1.654	2.066	1.536	1.304
Royalties do petróleo	2.555	3.581	5.709	6.326	8.039	9.085	9.005	13.736	9.967	12.956	15.641	19.130	19.458	21.698	15.460
Complemento ao Fundef e ao Fundeb	452	431	336	485	433	319	2.012	3.174	5.070	5.832	8.850	10.372	9.955	10.862	12.602
Outras	123	155	168	188	180	202	215	229	2.176	1.775	533	572	2.156	2.334	1.005
Apoio financeiro	-	-	-	-	-	-	-	-	1.867	1.317	31	20	1.500	1.500	-
ITR	95	121	133	141	134	152	160	168	231	363	397	437	533	687	845
Outras transferências	29	34	35	48	46	50	55	60	77	96	105	115	123	147	160
Pessoal e encargos sociais	62.292	72.285	76.753	84.666	93.769	107.206	117.696	132.410	155.001	170.770	183.017	190.622	205.827	222.906	238.969
FCDF	1.631	3.334	3.704	4.359	4.707	5.580	6.363	6.919	7.692	8.625	8.871	9.154	9.555	10.773	6.765
Benefícios previdenciários e assistenciais	85.514	99.279	119.776	142.568	166.622	192.386	216.755	235.614	271.041	306.501	341.194	385.415	436.086	484.646	525.189
Benefícios previdenciários	75.585	86.959	105.037	125.654	145.870	166.058	185.293	199.562	225.068	254.791	282.116	316.661	357.421	394.507	436.237
Sentenças judiciais	1.000	1.090	717	3.017	4.088	4.312	5.132	5.459	6.506	7.229	7.212	6.791	7.408	9.351	9.622

(Continua)

(Continuação)

Discriminação	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Benefícios assistenciais (Loas e RMV)	4.287	5.145	6.271	7.558	9.267	11.571	13.468	15.641	18.712	22.234	24.905	29.207	33.523	37.703	41.643
Abono salarial e seguro-desemprego	5.642	7.175	8.468	9.356	11.485	14.758	17.993	20.411	27.260	29.476	34.173	39.547	45.142	52.436	47.310
Subsídios e subvenções	4.445	3.164	5.628	5.462	8.813	9.332	10.141	6.084	3.363	6.869	11.263	11.808	10.704	9.311	59.146
Equalização de custeio agropecuário	181	214	328	107	204	342	957	446	198	489	917	1.317	126	641	5.177
Equalização de investimento rural e agroindustrial	88	188	219	342	268	485	27	28	371	18	53	123	382	112	2.499
Política de preços agrícolas	261	277	57	91	380	1.106	1.445	959	1.087	1.593	1.272	1.100	967	787	973
Equalização de empréstimo do governo federal	3	13	16	5	7	3	31	8	12	89	77	174	86	8	301
Equalização de aquisições do governo federal	138	146	15	71	137	197	233	64	150	145	366	485	729	329	157
Garantia à sustentação de preços	120	118	26	15	236	906	1.181	887	926	1.359	829	441	152	450	515
Pronaf	497	616	959	1.122	814	1.100	900	895	905	54	2.313	1.637	1.533	494	9.908
Equalização de empréstimo do governo federal	497	616	550	609	762	1.089	566	625	768	322	2.200	2.326	1.630	459	10.031
Concessão de financiamento	-	-	409	513	52	11	334	270	137	(268)	113	(688)	(97)	34	(123)
Aquisição	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Proex	1.211	465	847	548	666	552	234	116	46	(101)	326	366	198	629	347
Equalização de empréstimo do governo federal	1.211	465	917	484	609	449	383	307	394	235	405	588	557	860	778
Concessão de financiamento	-	-	(70)	64	57	103	(149)	(191)	(348)	(337)	(79)	(222)	(358)	(231)	(432)
Pesa	45	-	182	136	301	226	278	390	422	230	732	393	797	749	861
Alcool	-	-	9	39	20	-	-	-	-	-	-	1	-	-	49
Cacau	-	-	1	1	1	1	0	-	1	-	0	0	-	-	-
PSH	-	67	158	360	257	285	127	332	193	-	-	-	-	-	-
Securitização da dívida agrícola (Lei nº 9.138/1995)	1.093	1.072	1.928	1.242	2.699	466	1.438	-	-	-	-	-	-	-	1.506
Barco da Terra/Inca	-	-	-	269	545	963	1.522	963	865	739	706	451	67	45	62
Funcafé	-	-	-	-	-	-	3	24	53	83	66	75	68	104	101
Revitaliza	-	-	-	-	-	-	-	-	59	-	26	57	7	3	2
PSI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	429	752	122	111	30.284
EQMPO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	227	477	367	392
EQPCD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	1	5
FND	-	-	-	(60)	(18)	110	466	(1.386)	(4.248)	(23)	-	(34)	-	-	-
FSA	-	1	1	0	4	7	20	14	12	8	7	18	103	207	163

(Continua)

(Continuação)

Discriminação	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Capitalização à Erigea	-	-	-	-	1.191	1.482	499	625	565	518	537	667	753	-	-
Subvenção parcial à remuneração por cessão de energia de Itaipu	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	98	368	473	506	693
Subvenções econômicas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Equalização dos fundos (FDA, FNDE e FDCO)	-	-	-	-	1	-	7	3	1	0	-	-	-	-	-
Sudene	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Recetas de recuperação de subvenções	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	(234)
Subvenções aos fundos regionais	1.070	262	939	1.265	1.479	2.207	2.218	2.674	2.833	3.262	3.781	4.290	4.631	4.556	6.358
Auxílio à CDE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7.868	10.458	11
MCMV	-	-	-	-	-	-	500	-	1.572	1.572	7.512	10.702	14.027	17.431	20.709
Custeio	39.226	47.309	48.294	58.785	67.901	74.268	85.115	93.354	104.681	125.503	135.235	157.198	177.506	199.167	216.179
Bolsa Família	493	2.275	3.250	5.457	6.386	7.442	8.759	10.473	11.734	13.567	16.644	20.530	23.997	26.126	26.415
Outros auxílios financeiros	772	1.053	1.223	1.246	1.348	1.497	1.837	2.197	3.339	4.655	4.775	6.429	11.330	14.073	16.123
Auxílio a pesquisadores	118	115	145	224	251	254	387	415	493	656	528	681	782	867	577
Auxílios a servidores	1.964	2.119	2.413	2.649	2.985	3.275	3.518	3.905	4.230	5.870	6.269	6.695	9.996	10.662	11.432
FCDF	41	26	163	250	398	433	369	530	542	547	621	800	1.037	1.268	7.237
Demais	35.840	41.722	41.101	48.958	56.534	61.366	70.244	75.835	84.343	100.207	106.398	122.063	130.364	146.172	154.396
Modalidade 30's	3.882	5.495	6.182	8.659	10.761	11.999	12.987	14.248	16.813	19.830	17.152	19.926	19.832	20.745	19.425
Modalidade 40's	9.328	10.836	11.886	14.774	16.350	18.926	22.080	24.732	27.190	31.981	37.463	42.591	44.217	48.906	51.627
Modalidade 50's e 60's	1.191	1.509	1.319	1.468	1.950	1.830	2.091	2.507	2.165	2.775	2.478	3.749	5.100	5.622	3.206
Outras modalidades	21.439	23.882	21.714	24.058	27.473	28.611	33.087	34.348	38.174	45.621	49.306	55.797	61.215	70.899	80.137
Sentenças judiciais	402	611	1.070	851	663	838	1.232	1.357	1.541	2.116	2.232	3.138	3.630	4.610	9.404
Investimento	10.238	12.248	5.219	9.071	10.306	15.267	19.170	26.133	32.151	44.682	41.930	46.874	47.286	57.214	38.950
Modalidade 30's	2.615	2.558	1.041	1.718	1.455	1.923	2.694	5.265	6.360	7.546	5.939	8.181	5.831	6.368	3.523
Modalidade 40's	1.947	3.337	928	1.877	1.491	3.281	4.282	6.420	5.458	7.318	7.641	11.767	8.361	10.164	9.639
Modalidade 50's e 60's	337	401	190	361	387	893	679	641	601	558	510	752	1.000	929	782
Outras modalidades	5.339	5.952	3.061	5.114	6.972	9.169	11.514	13.807	19.733	29.260	27.840	26.174	32.094	39.753	25.006
Inversões financeiras	4.948	1.829	1.586	2.922	3.392	2.894	3.713	3.398	4.524	3.237	4.589	3.398	6.209	5.000	6.917
Total	252.685	292.272	317.517	371.283	434.737	493.418	558.688	630.064	699.876	800.184	896.681	987.235	1.097.127	1.216.319	1.320.234

Fonte: Sijfi e RTN.
Elaboração dos autores.

As tabelas 5 e 6, apresentadas no corpo principal do texto, reproduzem esse trabalho de desagregação. A partir da tabela 6, foi construída a tabela A.2 neste apêndice, com os valores reais referentes aos gastos com custeio de programas e ações selecionadas de saúde e educação em anos determinados.

TABELA A.2
Demais despesas de custeio do governo central e sua variação média (2002-2015)
(Em R\$ milhões)

Ações	2002	2006	2010	2014	2015	Variação média 2002-2006 (%)	Variação média 2007-2010 (%)	Variação média 2011-2014 (%)	Variação 2014-2015 (%)
Saúde	50.756	58.549	71.809	80.612	80.776	3,64	5,24	2,93	0,20
Procedimentos do SUS	33.706	34.343	39.907	42.318	42.760	0,47	3,83	1,48	1,04
PAB	7.327	7.093	6.993	7.348	6.631	-0,81	-0,35	1,25	-9,77
Saúde da Família	3.580	6.520	8.741	11.875	11.944	16,17	7,61	7,96	0,58
Combate à Aids e às DSTs	1.371	1.731	1.502	1.075	1.225	6,00	-3,49	-8,02	13,95
Controle de doenças	1.561	2.076	5.253	4.076	3.958	7,37	26,13	-6,15	-2,89
Medicamentos	831	3.885	5.844	7.033	6.908	47,06	10,74	4,74	-1,78
Farmácia Popular	-	227	728	2.438	2.965	N/D	33,81	35,28	21,62
Samu	-	-	475	1.029	1.014	N/D	N/D	21,31	-1,41
Pioneiras Sociais	665	877	864	812	910	7,14	-0,37	-1,54	12,04
Saúde dos povos indígenas	334	530	441	1.174	1.222	12,25	-4,49	27,72	4,09
Hospitais federais	1.381	1.268	1.060	1.433	1.239	-2,10	-4,37	7,81	-13,54
Educação	6.844	8.713	13.940	19.344	12.745	6,22	12,47	8,53	-34,11
PDDE	457	489	1.697	1.855	1.454	1,68	36,52	2,25	-21,65
Alimentação escolar	2.340	2.893	4.405	4.008	3.768	5,45	11,08	-2,34	-5,97
Ensino infantil	-	540	865	629	574	N/D	12,54	-7,68	-8,78
Transporte escolar	628	12	-	1.101	26	-62,71	-100,00	N/D	-97,63
Ensino fundamental	439	1.358	1.889	223	42	32,62	8,60	-41,37	-81,40
Ensino profissional	261	334	587	1.456	1.357	6,41	15,14	25,48	-6,76
Pronatec	-	-	-	2.993	164	N/D	N/D	N/D	-94,52
Ciência sem Fronteiras	-	-	-	765	448	N/D	N/D	N/D	-41,39
Ensino superior	1.596	2.158	3.116	4.603	3.749	7,83	9,62	10,25	-18,56
Distribuição de livros	1.123	929	1.380	1.710	1.163	-4,63	10,41	5,50	-32,03
Sentenças judiciais	1.683	1.639	3.070	4.991	9.404	-0,66	16,99	12,92	88,40
Outras	55.725	51.055	56.583	53.312	51.472	-2,16	2,60	-1,48	-3,45
Total	115.008	119.957	145.403	158.258	154.396	1,06	4,93	2,14	-2,44

Fonte: Siafi e RTN.

Elaboração dos autores.

Obs.: SUS – Sistema Único de Saúde; PAB – Piso de Atenção Básica; DSTs – doenças sexualmente transmissíveis; PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola; Pronatec – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego.

A tabela A.3, por sua vez, apresenta a decomposição por elemento (natureza econômica) do gasto de demais custeio no agregado, enquanto a tabela A.4 apresenta a decomposição para as modalidades de aplicação 70's, 80's e 90's (ou seja, excluindo-se transferências intergovernamentais e para instituições privadas). Esta decomposição serviu de base para a reclassificação das despesas de custeio de acordo com o Manual de Estatísticas de Finanças Públicas (MEFP) do Fundo Monetário Internacional (FMI), o que também foi feito para o gasto de pessoal e encargos, derivando na tabela A.5.

A tabela A.5 apresenta, portanto, a desagregação da tabela A.1 com uma nova forma de classificação dos gastos e o reagrupamento de acordo com este critério.

TABELA A.3
Demais despesas de custeio, por elemento de despesa (2001-2015)
(Em R\$ milhões)

Elemento de despesa	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
03 Pensões do RPPS e do militar	7	7	1	0	0	0	3	0	19	304	354	351	23	-	-
04 Contratação por tempo determinado	216	31	37	298	422	250	511	266	351	1.120	503	544	198	188	131
05 Outros benefícios previdenciários	0	0	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
06 Benefício mensal ao deficiente e ao idoso	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	0	0	0
08 Outros benefícios assistenciais	3	3	4	5	10	4	12	2	2	11	3	2	74	3	2
10 Seguro-desemprego e abono salarial	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
14 Diárias – pessoal civil	343	390	316	404	439	491	535	554	741	1.043	681	843	885	976	763
15 Diárias – pessoal militar	79	76	59	81	84	83	83	99	154	215	132	167	183	229	165
19 Auxílio-fardamento	-	-	-	-	1	2	2	2	3	3	3	2	249	282	317
27 Encargos por honra de aval, garantias, seguros e similares	-	22	35	13	52	20	105	11	4	7	0	5	1	1	12
28 Remuneração de cotas de fundos autárquicos	-	-	-	-	69	-	342	-	9	8	-	-	-	-	-
29 Dividendos – empresas estatais dependentes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	-	9
30 Material de consumo	3.282	3.811	3.793	4.653	5.401	5.730	6.523	6.872	7.090	10.336	11.010	11.793	11.564	12.740	14.010
31 Premiações culturais, artísticas, científicas, despesas e outros	-	1	1	10	16	13	34	22	46	113	77	130	36	14	15
32 Material, bem ou serviço para distribuição gratuita	593	337	396	554	646	716	1.044	1.338	1.097	1.361	1.898	1.781	2.661	3.484	1.433
33 Passagens e despesas com locomoção	401	504	501	614	635	627	604	782	813	976	639	990	1.244	1.442	1.191
34 Outras despesas pessoais decompostas e contratos de terceirização	-	-	-	-	-	-	-	-	-	83	278	356	382	379	417
35 Serviços de consultoria	91	140	103	115	83	65	67	145	198	209	260	290	375	386	357
36 Outros serviços de terceiros – pessoa física	639	741	657	659	740	732	886	1.141	1.385	1.662	1.599	1.944	2.520	2.762	2.624
37 Locação de mão de obra	833	892	1.059	1.283	1.665	2.002	2.358	2.691	3.156	3.683	4.306	5.107	6.103	7.347	7.997
38 Arrendamento mercantil	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	-	0	-	0	-
39 Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica	12.127	13.982	11.688	12.359	13.329	13.917	16.006	16.600	18.956	20.848	22.867	24.125	25.555	28.189	27.728
41 Contribuições – fundo a fundo	13.832	15.619	17.598	22.935	26.747	30.196	34.772	40.359	44.542	50.810	52.240	63.031	65.509	72.455	70.135
43 Subvenções sociais	90	93	122	122	122	143	155	173	184	196	390	767	1.050	1.015	1.641
45 Subvenções econômicas	43	48	50	55	42	60	168	353	468	422	825	1.497	2.262	2.607	2.780

(Continua)

(Continuação)

Elemento de despesa	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
46 Auxílio-alimentação	4	5	4	12	19	13	67	1	3	87	8	9	2	0	0
47 Obrigações tributárias e contributivas	116	129	163	166	228	218	232	301	348	401	432	452	587	615	767
49 Auxílio-transporte	8	13	8	15	14	10	37	5	10	25	12	16	18	21	27
58 Outros benefícios do RGPS – área urbana	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	0	0
59 Pensões especiais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	544	636	729
67 Depósitos compulsórios	0	1	1	5	3	3	5	3	6	7	20	8	5	3	3
70 Rateio pela participação em consórcio público	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	29	3	29	17
81 Distribuição constitucional ou legal de receitas	-	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	844
91 Sentenças judiciais	402	611	1.070	851	663	838	1.232	1.357	1.541	2.116	2.232	3.138	3.630	4.610	9.404
92 Despesas de exercícios anteriores	2.281	2.217	2.101	2.484	3.284	3.388	3.283	1.459	1.735	3.205	4.290	2.377	2.414	3.240	6.296
93 Indenizações e restituições	356	1.873	1.172	1.095	1.653	1.656	999	1.227	1.478	948	1.332	2.277	2.265	2.452	4.571
95 Indenização pela execução de trabalhos de campo	92	113	162	169	166	191	180	71	6	10	9	9	10	21	11
96 Ressarcimento de despesas de pessoal requisitado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	0
98 Compensações ao RGPS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11	-	-
Total	35.840	41.659	41.101	48.958	56.534	61.366	70.244	75.835	84.343	100.207	106.398	122.041	130.364	146.126	154.396

Fonte: Siafi e RTRN.
Elaboração dos autores.

TABELA A.4
Demais despesas de custeio por elemento de despesa, nas modalidades de aplicação 70's, 80's e 90's
(Em R\$ milhões)

Elemento de despesa	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
03 Pensões do RPPS e do militar	7	7	1	0	0	0	3	0	19	304	354	351	23	-	-
04 Contratação por tempo determinado	216	31	37	298	422	250	511	266	351	1.120	503	544	198	188	131
05 Outros benefícios previdenciários	0	0	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
06 Benefício mensal ao deficiente e ao idoso	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	0	0	0
08 Outros benefícios assistenciais	3	3	4	5	10	4	12	2	2	11	3	2	74	3	2
10 Seguro-desemprego e abono salarial	0	0	0	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
14 Diárias – pessoal civil	343	389	316	400	434	486	531	549	738	1.041	679	842	885	976	763
15 Diárias – pessoal militar	79	76	59	81	84	83	83	99	154	215	131	167	183	229	165
19 Auxílio-fardamento	-	-	-	-	1	2	2	2	3	3	3	2	249	282	317
27 Encargos para honra de avais, garantias, seguros e similares	-	22	35	13	52	20	105	11	4	7	0	5	1	1	12
28 Remuneração de cotas de funcoos autárquicos	-	-	-	-	69	-	342	-	9	8	-	-	-	-	-
29 Dividendos – empresas estatais dependentes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	-	9
30 Material de consumo	3.234	3.704	3.595	4.449	5.118	5.325	6.098	6.510	6.673	9.179	10.114	10.743	11.016	12.723	14.002
31 Premiações culturais, artísticas, científicas, despesas e outros	-	1	1	10	16	13	34	22	46	113	77	130	36	14	15
32 Material, bem ou serviço para distribuição gratuita	593	337	396	554	646	716	1.044	1.338	1.097	1.361	1.898	1.781	1.802	1.824	1.377
33 Passagens e despesas com locomoção	400	504	500	608	625	621	601	776	810	972	637	986	1.236	1.436	1.188
34 Outras despesas pessoais decompostas e contratos de terceirização	-	-	-	-	-	-	-	-	-	83	278	356	382	379	417
35 Serviços de consultoria	91	140	102	107	71	63	66	145	197	209	259	289	371	379	354
36 Outros serviços de terceiros – pessoa física	639	737	654	638	696	690	865	1.129	1.366	1.642	1.586	1.915	2.464	2.727	2.587
37 Locação de mão de obra	833	892	1.059	1.283	1.665	2.002	2.358	2.691	3.156	3.683	4.306	5.107	6.103	7.347	7.997
38 Arrendamento mercantil	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	-	0	-	0	-
39 Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica	11.797	13.550	11.312	11.782	12.696	13.357	15.344	16.012	18.354	20.179	21.973	23.262	24.773	27.238	26.918
41 Contribuições – fundo a fundo	641	501	416	645	716	911	860	777	645	909	842	895	1.379	2.637	2.185
43 Subvenções sociais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
45 Subvenções econômicas	43	48	50	55	42	60	168	353	468	422	825	1.453	2.053	2.480	2.674

(Continua)

(Continuação)

Elemento de despesa	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
46 Auxílio-alimentação	4	5	4	12	19	13	67	1	3	87	8	9	2	0	0
47 Obrigações tributárias e contributivas	116	129	162	163	221	213	230	301	347	399	425	442	572	595	747
49 Auxílio-transporte	8	13	8	15	14	10	37	5	10	25	12	16	18	21	27
58 Outros benefícios do RGPS – área urbana	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	0	0
59 Pensões especiais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	544	636	729
67 Depósitos compulsórios	0	1	1	5	3	3	5	3	6	7	20	8	5	3	3
70 Rateio pela participação em consórcio público	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	29	3	29	17
81 Distribuição constitucional ou legal de receitas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	843
91 Sentenças judiciais	402	611	1.070	851	663	838	1.232	1.357	1.541	2.116	2.232	3.138	3.630	4.610	4.792
92 Despesas de exercícios anteriores	1.541	1.387	1.203	843	1.371	1.085	1.309	699	691	569	802	1.015	927	1.622	2.672
93 Indenizações e restituições	356	618	566	1.071	1.652	1.656	998	1.227	1.478	948	1.332	2.277	2.265	2.452	4.571
95 Indenização pela execução de trabalhos de campo	92	113	162	169	166	191	180	71	6	10	9	9	10	21	11
96 Ressarcimento de despesas de pessoal requisitado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	0
98 Compensações ao RGPS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11	-	-
Total	21.439	23.819	21.714	24.058	27.473	28.611	33.087	34.348	38.174	45.621	49.306	55.775	61.215	70.853	80.137

Fonte: Siafi e RTRN.
Elaboração dos autores.

TABELA A.5
Despesas primárias do governo central (2001-2015)
(Em R\$ milhões)

Discriminação	Código	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Transferências legais a estados e municípios	6	46.021	56.159	60.261	67.809	83.934	92.066	105.597	133.071	127.542	141.052	171.941	181.219	191.613	210.187	214.164
Pessoal e encargos sociais		62.292	72.285	76.753	84.666	93.769	107.206	117.696	132.410	155.001	170.770	183.017	190.622	205.827	222.906	238.969
Salário de servidores	1	30.534	35.507	36.298	40.336	45.267	53.422	58.696	67.058	80.782	88.495	94.963	98.554	107.046	115.576	128.875
Aposentadorias e pensões de servidores	2	28.867	32.257	35.176	38.574	41.800	46.099	50.153	56.306	64.121	71.110	76.399	79.814	85.943	92.874	100.789
Aposentadorias e pensões especiais	2	762	677	751	895	1.108	1.206	1.601	1.119	1.111	1.108	1.223	1.333	1.297	1.337	1.379
Contribuições sociais efetivas	1	498	511	825	501	887	898	883	1.008	1.296	1.434	1.562	1.766	1.986	2.346	2.605
FCDF	6	1.631	3.334	3.704	4.359	4.707	5.580	6.363	6.919	7.692	8.625	8.871	9.154	9.555	10.773	5.320
Benefícios previdenciários e assistenciais		85.514	99.279	119.776	142.568	166.622	192.386	216.755	235.614	271.041	306.501	341.194	385.415	436.086	484.646	525.189
Benefícios previdenciários	2	75.585	86.959	105.037	125.654	145.870	166.058	185.293	199.562	225.068	254.791	282.116	316.661	357.421	394.507	436.237
Benefícios assistenciais (Loas e RMV)	2	4.287	5.145	6.271	7.558	9.267	11.571	13.468	15.641	18.712	22.234	24.905	29.207	33.523	37.703	41.643
Abono salarial e seguro-desemprego	2	5.642	7.175	8.468	9.356	11.485	14.758	17.993	20.411	27.260	29.476	34.173	39.547	45.142	52.436	47.310
Subsídios e subvenções	3	4.445	3.164	5.628	5.462	8.813	9.332	10.141	6.084	3.363	6.869	11.263	11.808	10.704	9.311	59.146
Auxílio à CDE	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7.868	10.458	11
MCMV	3	-	-	-	-	-	-	500	-	1.572	1.572	7.512	10.702	14.027	17.431	20.709
Custeio		39.226	47.309	48.296	58.785	67.901	74.268	85.115	93.354	104.681	125.503	135.235	157.198	177.506	199.168	216.179
Bolsa Família	2	493	2.275	3.250	5.457	6.386	7.442	8.759	10.473	11.734	13.567	16.644	20.530	23.997	26.126	26.415
Outros auxílios assistenciais	2	11	156	216	96	203	232	406	592	1.501	2.329	1.676	1.710	4.535	5.180	3.157
Remuneração a estudos e pesquisas	1	878	1.012	1.154	1.375	1.395	1.519	1.819	2.020	2.331	2.982	3.626	5.401	7.577	9.762	13.543
Auxílios a servidores	1	1.964	2.119	2.413	2.649	2.985	3.275	3.518	3.905	4.230	5.870	6.269	6.695	9.996	10.662	11.432
FCDF	6	41	26	163	250	398	433	369	530	542	547	621	800	1.037	1.268	7.237
Demais		35.840	41.722	41.101	48.958	56.534	61.366	70.244	75.835	84.343	100.207	106.398	122.063	130.364	146.172	154.396
Transferências intergovernamentais	6	13.210	16.331	18.068	23.433	27.111	30.925	35.067	38.980	44.003	51.812	54.615	62.517	64.049	69.651	71.052
Transferências para o setor privado	7	1.191	1.509	1.319	1.468	1.950	1.830	2.091	2.507	2.165	2.775	2.478	3.749	5.100	5.622	3.206
Outros benefícios sociais	2	7	7	1	0	0	0	3	0	19	304	354	351	567	636	729
Outras subvenções	3	43	48	50	55	42	60	168	353	468	422	825	1.453	2.053	2.480	2.674

(Continua)

(Continuação)

Discriminação	Código	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Outras remunerações	1	320	163	211	494	623	465	797	347	372	1.327	812	936	859	891	903
Contribuições sociais efetivas	1	116	129	162	163	221	213	230	301	347	399	425	442	572	595	747
Uso de bens e serviços	4	20.953	23.513	21.253	23.327	26.464	27.851	31.436	33.333	36.948	43.147	46.870	52.599	57.158	66.293	75.060
Demais despesas	5	0	23	37	18	123	22	452	14	20	22	20	16	6	4	24
Investimento	6	10.238	12.248	5.219	9.071	10.306	15.267	19.170	26.133	32.151	44.682	41.930	46.874	47.286	57.214	38.950
Transferências intergovernamentais	6	4.562	5.895	1.969	3.595	2.947	5.204	6.977	11.685	11.817	14.864	13.580	19.947	14.192	16.532	13.162
Transferências para o setor privado	7	337	401	190	361	387	893	679	641	601	558	510	752	1.000	929	782
Formação bruta de capital fixo	8	5.339	5.952	3.061	5.114	6.972	9.169	11.514	13.807	19.733	29.260	27.840	26.174	32.094	39.753	25.006
Inversões financeiras	5	4.948	1.829	1.586	2.922	3.392	2.894	3.713	3.398	4.524	3.237	4.589	3.398	6.209	5.000	6.917
Remuneração de empregados	1	34.310	39.439	41.063	45.519	51.378	59.792	65.943	74.638	89.358	100.507	107.656	113.794	128.036	139.831	158.104
Salário de servidores	30.534	35.507	36.298	40.336	45.267	53.422	58.696	67.058	80.782	88.495	94.963	98.554	107.046	115.576	128.875	
Contribuições sociais efetivas	615	639	987	664	1.108	1.110	1.113	1.309	1.643	1.833	1.987	2.208	2.558	2.941	3.352	
Remuneração de estudos e pesquisas	878	1.012	1.154	1.375	1.395	1.519	1.819	2.020	2.331	2.982	3.626	5.401	7.577	9.762	13.543	
Auxílios a servidores	1.964	2.119	2.413	2.649	2.985	3.275	3.518	3.905	4.230	5.870	6.269	6.695	9.996	10.662	11.432	
Outras remunerações	320	163	211	494	623	465	797	347	372	1.327	812	936	859	891	903	
Benefícios sociais	2	115.654	134.652	159.170	187.590	216.119	247.366	277.678	304.104	349.526	394.918	437.491	489.153	552.425	610.797	657.659
Benefícios previdenciários	75.585	86.959	105.037	125.654	145.870	166.058	185.293	199.562	225.068	254.791	282.116	316.661	357.421	394.507	436.237	
Benefícios assistenciais (Loas e RMV)	4.287	5.145	6.271	7.558	9.267	11.571	13.468	15.641	18.712	22.234	24.905	29.207	33.523	37.703	41.643	
Abono salarial e seguro-desemprego	5.642	7.175	8.468	9.356	11.485	14.758	17.993	20.411	27.260	29.476	34.173	39.547	45.142	52.436	47.310	
Bolsa Família	493	2.275	3.250	3.250	5.457	6.386	7.442	8.759	10.473	11.734	13.567	16.644	20.530	23.997	26.126	26.415
Outros auxílios assistenciais	11	156	216	96	203	232	406	592	1.501	2.329	1.676	1.710	4.535	5.180	3.157	
Outros benefícios sociais	7	7	7	1	0	0	0	3	0	19	304	354	351	567	636	729
Aposentadorias e pensões de servidores	28.867	32.257	35.176	38.574	41.800	46.099	50.153	56.306	64.121	71.110	76.399	79.814	85.943	92.874	100.789	
Aposentadorias e pensões especiais	762	677	751	895	1.108	1.206	1.601	1.119	1.111	1.108	1.223	1.333	1.297	1.337	1.379	
Subsídios e subvenções	3	4.488	3.211	5.678	5.517	8.855	9.393	10.809	6.436	5.403	8.862	19.600	23.963	34.653	39.679	82.540
Subsídios e subvenções do RTN	4.445	3.164	5.628	5.462	8.813	9.332	10.141	6.084	3.363	6.869	11.263	11.808	10.704	9.311	59.146	

(Continua)

(Continuação)

Discriminação	Código	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Auxílio à CDE		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7.868	10.458	11
MCMV		-	-	-	-	-	-	500	-	1.572	1.572	7.512	10.702	14.027	17.431	20.709
Outras subvenções		43	48	50	55	42	60	168	353	468	422	825	1.453	2.053	2.480	2.674
Uso de bens e serviços	4	20.953	23.513	21.253	23.327	26.464	27.851	31.436	33.333	36.948	43.147	46.870	52.599	57.158	66.293	75.060
Demais despesas	5	4.948	1.852	1.623	2.940	3.515	2.916	4.165	3.412	4.544	3.258	4.609	3.415	6.215	5.004	6.940
Transferências intergovernamentais	6	65.464	81.744	84.164	99.447	119.097	134.208	154.373	191.186	191.597	216.900	249.628	273.637	280.447	308.412	310.935
Transferências legais a estados e municípios		46.021	56.159	60.261	67.809	83.934	92.066	105.597	133.071	127.542	141.052	171.941	181.219	191.613	210.187	214.164
FCDF		1.672	3.359	3.867	4.610	5.105	6.014	6.732	7.449	8.234	9.172	9.492	9.954	10.592	12.041	12.557
Outras transferências correntes (custeio)		13.210	16.331	18.068	23.433	27.111	30.925	35.067	38.980	44.003	51.812	54.615	62.517	64.049	69.651	71.052
Transferências de capital		4.562	5.895	1.969	3.595	2.947	5.204	6.977	11.685	11.817	14.864	13.580	19.947	14.192	16.532	13.162
Transferências para setor privado	7	1.528	1.910	1.508	1.829	2.337	2.723	2.770	3.148	2.767	3.333	2.988	4.501	6.099	6.551	3.989
Transferências correntes		1.191	1.509	1.319	1.468	1.950	1.830	2.091	2.507	2.165	2.775	2.478	3.749	5.100	5.622	3.206
Transferências de capital		337	401	190	361	387	893	679	641	601	558	510	752	1.000	929	782
Formação bruta de capital fixo	8	5.339	5.952	3.061	5.114	6.972	9.169	11.514	13.807	19.733	29.260	27.840	26.174	32.094	39.753	25.006
Total		252.685	292.272	317.519	371.283	434.737	493.418	558.688	630.064	699.876	800.184	896.681	987.235	1.097.127	1.216.321	1.320.234

Fonte: RTN.
Elaboração dos autores.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Laura Vianna Vasconcellos

Luciana Bastos Dias

Luciana Nogueira Duarte

Thais da Conceição Santos Alves (estagiária)

Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

Editoração

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Glaucia Soares Nascimento (estagiária)

Vânia Guimarães Maciel (estagiária)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

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

Livraria Ipea

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

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

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



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Ministério do
Planejamento

