

021

ORÇAMENTO EM DISCUSSÃO

**Análise das Despesas Primárias da União no período de
1997 a 2014**

Renan Bezerra Milfont

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle

SENADO
FEDERAL



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF
Conselho Editorial

Diretor

Luiz Fernando de Mello Perezino

Conselho Editorial

Diego Prandino Alves

Flávio Diogo Luz

João Henrique Pederiva

Lívio Botelho Dantas

Luiz Fernando de Mello Perezino

Marcel Pereira

Maria Liz de Medeiros Roarelli

Oádia Rossy Campos

Rafael Inacio de Fraia e Souza

Renan Bezerra Milfont

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Rudinei Baumbach

Coordenadores

João Henrique Pederiva

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Maria Liz de Medeiros Roarelli

Editores

Flavio Diogo Luz

Marcel Pereira

Maria Liz de Medeiros Roarelli

Oadia Rossy Campos

Renan Bezerra Milfont

Rudinei Baumbach

Boletim da Conorf

Diego Prandino Alves

Rafael Inacio de Fraia e Souza

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Supervisão do Portal de Orçamento

Flávio Diogo Luz

João Henrique Pederiva

Lívio Botelho Dantas

Equipe Técnica

Lívio Botelho Dantas

Endereço

Senado Federal, Ala Filinto Müller – Brasília, DF, Brasil – CEP 70.165-900

Telefone: +55 (61) 3303-3318**Página da internet**<http://www12.senado.gov.br/senado/institucional/orgaosenado?codorgao=1340>**Email:** conselho.editorial@senado.gov.br

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade do autor e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

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

Análise das Despesas Primárias da União no período de 1997 a 2014

Renan Bezerra Milfont*

* Consultor de Orçamentos do Senado Federal (milfont@senado.gov.br)

Resumo

Este trabalho objetiva analisar o comportamento das despesas primárias, no período de 1997 a 2014, comparando-as com a evolução do Produto Interno Bruto - PIB, com o intuito de avaliar o crescimento da participação do Estado na economia, por meio dos itens da despesa e sua participação no total de gastos governamentais, além de examinar os resultados primários obtidos pelo Governo em comparação com os valores anualmente desembolsados com juros e encargos da dívida.

Palavras-chave: Despesa Primária; Produto Interno Bruto; Superávit Primário; Déficit Primário; participação do Estado na Economia, Dívida Pública, Juros e Encargos da Dívida Pública.

Sumário

1- Introdução	6
2- Resultado Primário.....	6
3- Participação das Despesas Primárias em relação ao PIB	10
4- Despesas Primárias <i>versus</i> Despesas Obrigatórias	13
5- Composição das Despesas Primárias	14
6- Conclusão	15

Análise das Despesas Primárias da União no período de 1997 a 2014

Renan Bezerra Milfont

1- Introdução

O objetivo desse trabalho é analisar o crescimento da despesa primária da União, bem como o comportamento de seus componentes, em função do crescimento do Produto Interno Bruto - PIB, no período de 1997 a 2014. Esse exame permitirá avaliar a participação do Estado na economia, a realização de superávits primários ou déficits primários e seus reflexos na dívida pública, além de verificar os principais gastos que têm incrementado as despesas primárias do Estado.

2- Resultado Primário

O resultado primário pode ser definido como a diferença entre as receitas primárias e as despesas primárias do governo. As despesas primárias e receitas primárias, de acordo com a Secretaria de Orçamento Federal - SOF¹, “são aquelas que pressionam o resultado primário, alterando o endividamento líquido do Governo (setor público não financeiro) no exercício financeiro correspondente”.

Nas despesas primárias não se consideram as despesas financeiras do respectivo ente, a exemplo do pagamento de juros referentes ao endividamento público. Nas receitas primárias, por outro lado, também não são incluídos recursos oriundos de receitas financeiras, tais como juros pagos à União.

A diferença entre receitas e despesas primárias é denominada de resultado primário. Se o resultado primário for deficitário, significa que o governo efetuou despesas superiores às receitas, excluindo-se as receitas e despesas financeiras. Isso poderá levar a um aumento da dívida pública, pois, em regra, o governo não possui receita financeira suficiente para cobrir os juros oriundos do estoque da dívida nem para cobrir o incremento de valor resultante do déficit primário, o que gera o chamado déficit nominal, ou seja, um crescimento da dívida pública considerados os valores financeiros e não financeiros.

No Brasil, em regra, a economia obtida via superávit primário objetiva manter a dívida pública em equilíbrio e sinalizar que o governo arrecada o suficiente para pagar as

¹ Receita Primária. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1>>. Acesso em: 12 ago. 2015.

despesas no ano corrente. No ano de 2014, houve um déficit primário de R\$ 20,4 bilhões, em contrapartida aos anos anteriores, quando ocorreram sucessivos superávits primários.

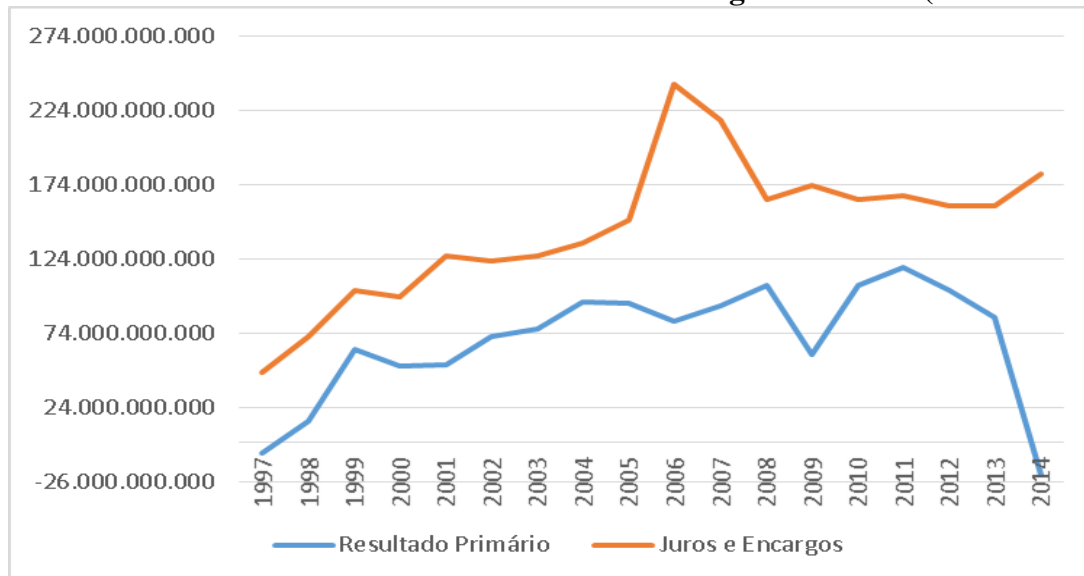
Ao que tudo indica, em 2015 e 2016, também haverá déficit primário. O Projeto de Lei do Congresso Nacional n.º 05 de 2015, de autoria do Poder Executivo, propõe redução da meta de superávit primário para o Setor Público Consolidado no orçamento de 2015. O novo valor previsto nesse projeto como meta de superávit primário é de R\$ 8.747.000.000 (oito bilhões, setecentos e quarenta e sete milhões de reais), sendo R\$ 5.831.000.000 (cinco bilhões, oitocentos e trinta e um milhões de reais) obtidos por meio dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o restante por Estados e Municípios. Há, ainda, nesse projeto, previsão de redutor variável da meta de resultado primário fixada, caso haja frustração de receitas previstas ou dependentes de aprovação de projetos de Lei em trâmite no Congresso Nacional. Essas receitas, estimadas em R\$ 26.400.000.000 (vinte e seis bilhões e quatrocentos milhões), previstas no art. 2º, § 5º do PLCN 05 de 2015, podem ser totalmente ou parcialmente frustradas, o que levaria a um déficit primário da ordem de R\$ 17.653.000.000 (dezesete bilhões, seiscentos e cinquenta e três milhões de reais) em 2015.

Os recursos financeiros utilizados para pagar os juros e encargos da dívida pública concorrem com as despesas primárias. Ainda que o governo trabalhe com o conceito de dívida líquida, tenha haveres a receber e apure a dívida líquida pelo critério da competência², parte dos recursos para pagamento de juros e encargos da dívida de cada exercício advém das Receitas Primárias obtidas no exercício em curso. A outra parte, em regra a maior, vem de novos empréstimos que gerarão no futuro maior concorrência com o orçamento corrente e mais juros a serem pagos, o que chamamos, comumente, de “rolagem da dívida”. Assim, esses valores direcionados a pagamento de juros e encargos concorrem com o montante de recursos utilizados para atender as demandas da sociedade prevista na Lei Orçamentária Anual.

O gráfico a seguir traz a evolução do resultado primário e dos valores desembolsados com juros e encargos da dívida no período de 1997 a 2014.

Observa-se uma queda acentuada do superávit primário em 2009, sem deixar, contudo, de ser superavitário. Em relação aos juros pagos, observa-se uma elevação dos valores pagos em 2006.

² Conforme glossário do Tesouro Nacional, o Regime de Competência corresponde à modalidade contábil que considera os fatos contábeis ocorridos durante o exercício para fins de apuração dos resultados do mesmo.

Gráfico 1 – Resultado Primário versus Juros e Encargos da Dívida (1997 a 2014)

Fonte: elaboração própria com base em dados do Tesouro Nacional (valores atualizados pelo IPCA)³

A queda do resultado primário observada em 2009 tem como uma de suas causas prováveis a crise econômica de 2008 na economia americana, provocada, segundo Simão Davi Silber, por gastos excessivos nas guerras do Iraque e Afeganistão, além do excesso de crédito ofertado ao povo americano.

“Em 1985 é aprovada uma lei no Congresso americano impondo um orçamento equilibrado para o governo federal (GrammRudman Act). Gradualmente a situação fiscal americana foi se ajustando. Porém, a partir de 2001, e particularmente depois do ataque terrorista, os Estados Unidos se envolvem em novas guerras e despesas com segurança interna que terão um papel importante no ressurgimento do déficit fiscal.

(...)

A expansão de crédito na esteira da desregulamentação e inovações financeiras levou a uma expansão de crédito de tais proporções que os preços dos ativos cresceram sistematicamente ao longo da década. ” (Silber Simão Davi, REVISTA USP, São Paulo, n.85, p. 82-93, março/maio 2010)⁴

Em 2010, o Governo brasileiro obteve crescimento no resultado primário, voltando a valores próximos aos obtidos em 2008. Em 2011, também se observa crescimento do superávit. De 2012 a 2014, todavia, houve uma queda acentuada desse indicador, tendo havido, como já citado, um déficit primário em 2014. Comparando-se o resultado primário de 2013 com o de 2014, observa-se uma queda de cerca de R\$ 106 bilhões de reais no resultado primário.

³<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/resultado-do-tesouro-nacional>. Acesso em 31 ago. 2015.

<<http://www.portalbrasil.net/ipca.htm>>. Acesso em 31 ago. 2015.

⁴ REVISTA USP, São Paulo, n.85, p. 82-93, março/maio 2010 9

Ao que tudo indica, o resultado primário tende a ser deficitário também em 2016. O PLOA 2016, enviado pelo Poder Executivo, prevê um déficit primário da ordem de R\$ 30 bilhões.

Historicamente, os juros e encargos da dívida, pagos anualmente, são bastante superiores aos valores obtidos via superávit primário. Isso indica que a dívida pública cresce, na medida em que os juros não pagos serão somados aos valores da dívida anterior. Para diminuir a dívida, o governo precisaria ter receitas financeiras suficientes para pagar os juros e encargos do estoque da dívida, ou seja, obter não só resultados primários positivos, mas também superávits nominais. Na tabela a seguir, é possível verificar a diferença entre os resultados primários e os juros e encargos pagos anualmente. Em 2014, essa diferença atingiu R\$ 203 bilhões.

Tabela 1 - Diferença entre os Juros e encargos pagos e o Resultado Primário obtido

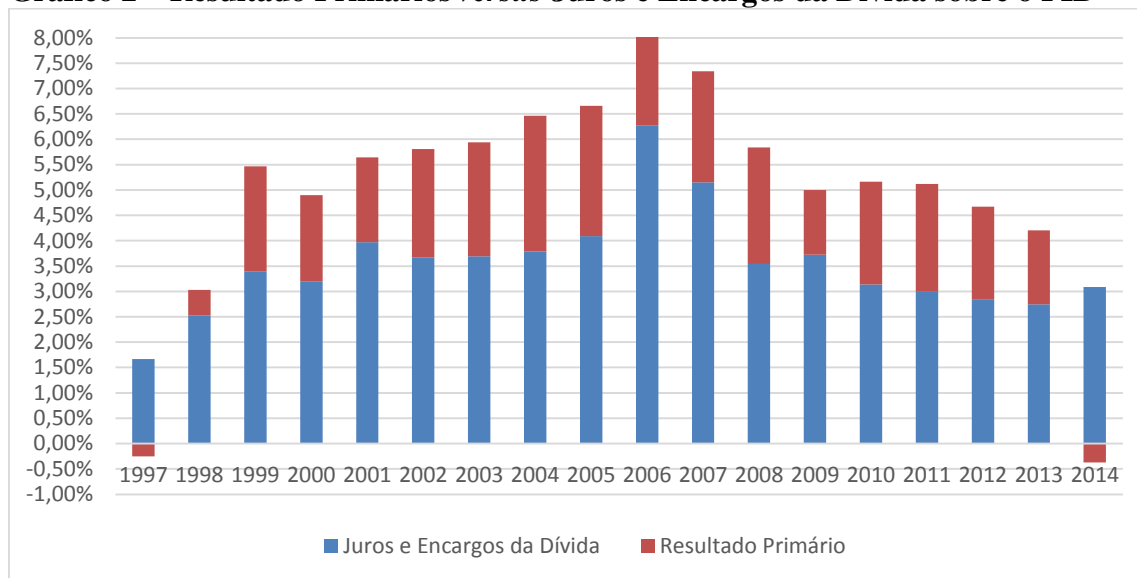
	Juros/Encargos da Dívida	Resultado Primário	Diferença entre os Juros e encargos e o Resultado Primário
1997	R\$ 47.419.647.234	R\$ -7.070.360.206	R\$ 54.490.007.440
1998	R\$ 71.969.867.641	R\$ 14.266.639.759	R\$ 57.703.227.882
1999	R\$ 103.055.647.414	R\$ 63.117.005.907	R\$ 39.938.641.507
2000	R\$ 98.323.398.988	R\$ 52.210.761.776	R\$46.112.637.212
2001	R\$ 126.055.850.576	R\$ 53.003.877.214	R\$73.051.973.361
2002	R\$ 122.521.824.793	R\$ 71.489.149.146	R\$51.032.675.647
2003	R\$ 126.327.359.886	R\$ 77.112.424.872	R\$49.214.935.014
2004	R\$ 135.067.034.981	R\$ 95.391.366.885	R\$39.675.668.096
2005	R\$ 150.359.466.309	R\$ 94.333.593.417	R\$56.025.872.892
2006	R\$ 241.836.042.422	R\$ 82.225.892.515	R\$159.610.149.906
2007	R\$ 217.430.214.372	R\$ 92.277.787.149	R\$125.152.427.223
2008	R\$ 163.693.363.988	R\$ 105.977.948.978	R\$57.715.415.010
2009	R\$ 173.970.272.683	R\$ 59.564.845.456	R\$114.405.427.228
2010	R\$ 164.129.594.639	R\$ 105.915.340.045	R\$58.214.254.595
2011	R\$ 166.460.548.787	R\$ 118.186.408.232	R\$48.274.140.555
2012	R\$ 159.899.749.584	R\$ 102.683.729.154	R\$57.216.020.431
2013	R\$ 159.679.735.299	R\$ 84.851.741.797	R\$74.827.993.502
2014	R\$ 181.267.486.422	R\$ -21.783.940.325	R\$203.051.426.748

Fonte: elaboração própria com base em dados do SIAFI, SIOF e Tesouro (valores atualizados pelo IPCA).

No gráfico a seguir, observa-se que os juros e encargos da dívida pagos anualmente são sempre superiores à economia de despesas realizada por meio de superávits primários. Isso significa que os juros e encargos da dívida estão sendo pagos por refinanciamentos, o que provoca aumento da dívida.

Isso tem sido uma opção política de sucessivos governos, que optam por aceitar crescimentos da dívida pública justificada pelo crescimento do PIB, de modo que a relação dívida/PIB fique controlada.

Gráfico 2 – Resultado Primários *versus* Juros e Encargos da Dívida sobre o PIB

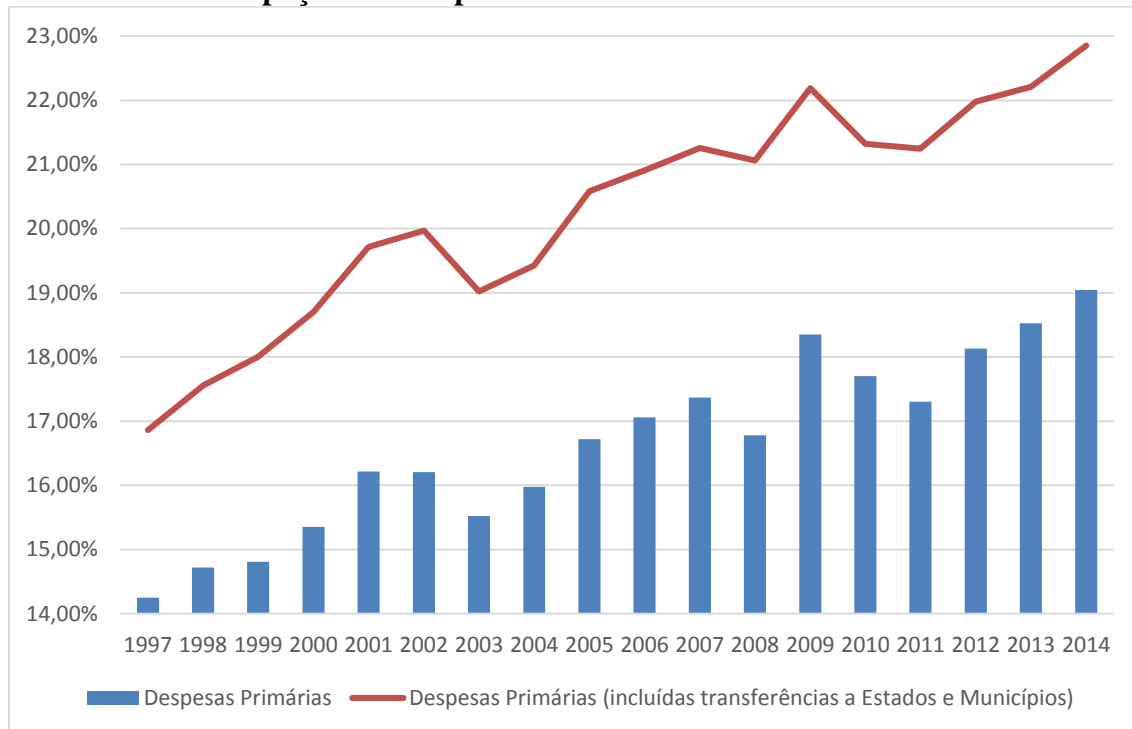


Fonte: elaboração própria com base em dados do Tesouro Nacional (valores atualizados pelo IPCA).

3- Participação das Despesas Primárias em relação ao PIB

Comparando-se as despesas primárias com o PIB, pode-se observar o crescimento da participação do Estado na economia. Em 1997, as despesas primárias do setor público (esfera federal, excluindo-se as transferências a Estados e Municípios) representavam cerca de 14,25% do PIB. Em 2005, esse valor subiu para 16,72%, atingindo cerca de 19% do PIB em 2014. Nesses valores foram considerados somente as despesas primárias da União. Constatou-se aumento de participação do Governo Federal na economia de 34%, considerando o período de 1997 a 2014.

Se forem somados os valores transferidos a Estados e Municípios às despesas primárias da União, observa-se que a participação do Governo Federal no PIB saltou de 16,86% em 1997 para cerca de 23% em 2014, um aumento de cerca de 35,5%. Nesse cenário, o aumento é maior em razão do crescimento das transferências a Estados e Municípios em comparação ao PIB. Em 1997, as transferências constitucionais a Estados e Municípios representavam 2,61% do PIB. Em 2014, esse valor alcançou 3,81% do PIB, um aumento de 46%.

Gráfico 3 – Participação das Despesas Primárias sobre o PIB

Fonte: elaboração própria com base em dados do Tesouro Nacional (valores atualizados pelo IPCA)

Nos valores analisados não foram consideradas as despesas ou receitas primárias dos Estados e Municípios, a exceção dos valores arrecadados pela União e distribuídos da forma previstas na Constituição Federal de 1988. Também não é considerada a participação das empresas estatais na economia.

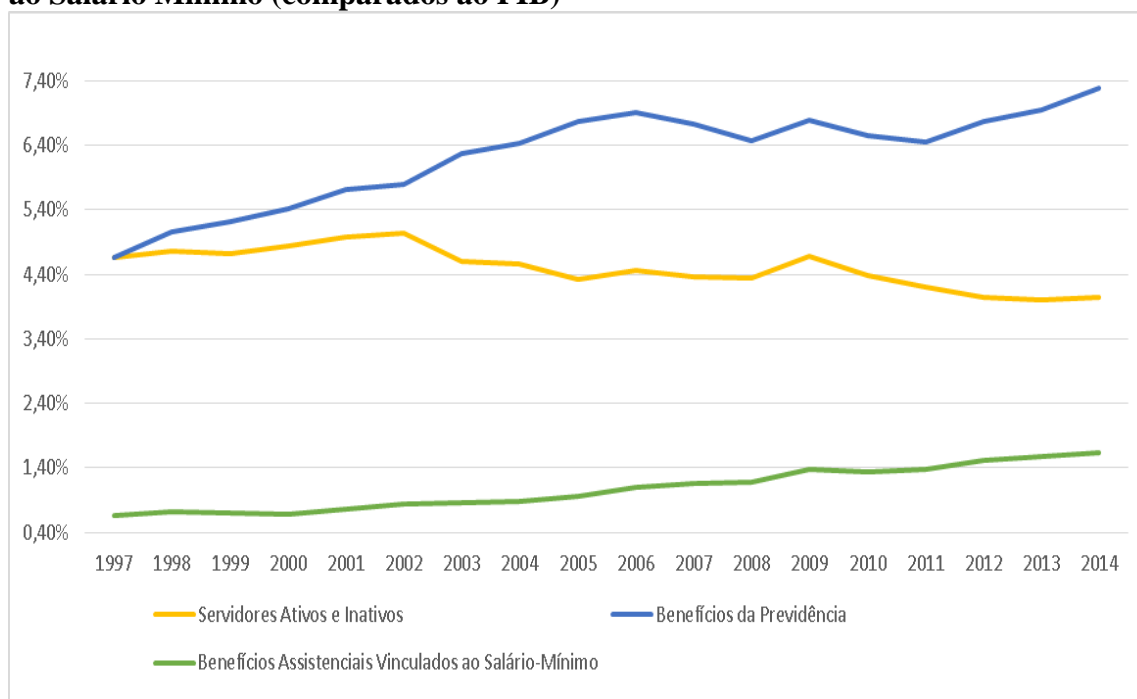
As despesas públicas primárias da União, incluídas as transferências a Estados e Municípios, em valores atualizados, apresentaram um crescimento de 180% de 1997 a 2014. O PIB, por outro lado, cresceu 107% no mesmo período. O crescimento médio do PIB no período foi de, aproximadamente, 4% ao ano, ao passo que o crescimento das despesas primárias foi, em média, de 6% ao ano.

Observa-se, assim, um crescimento dos gastos do governo federal a uma taxa superior à variação do PIB, o que torna esse crescimento insustentável a longo prazo, caso se mantenha essa tendência. O aumento da participação do Estado na economia significa que este passa a exigir mais da sociedade em termos de tributos, além do risco de redução nos valores de investimentos privados, fenômeno conhecido na literatura econômica como efeito *crowding-out*.

No grupo das despesas primárias obrigatórias, aquelas relacionadas a benefícios previdenciários representavam, em 1997, 4,66% do PIB, ao passo que, em 2014, atingiram 7,3%. Houve um aumento real dos gastos com benefícios previdenciários da ordem de 223%, ao passo que o PIB variou 107%.

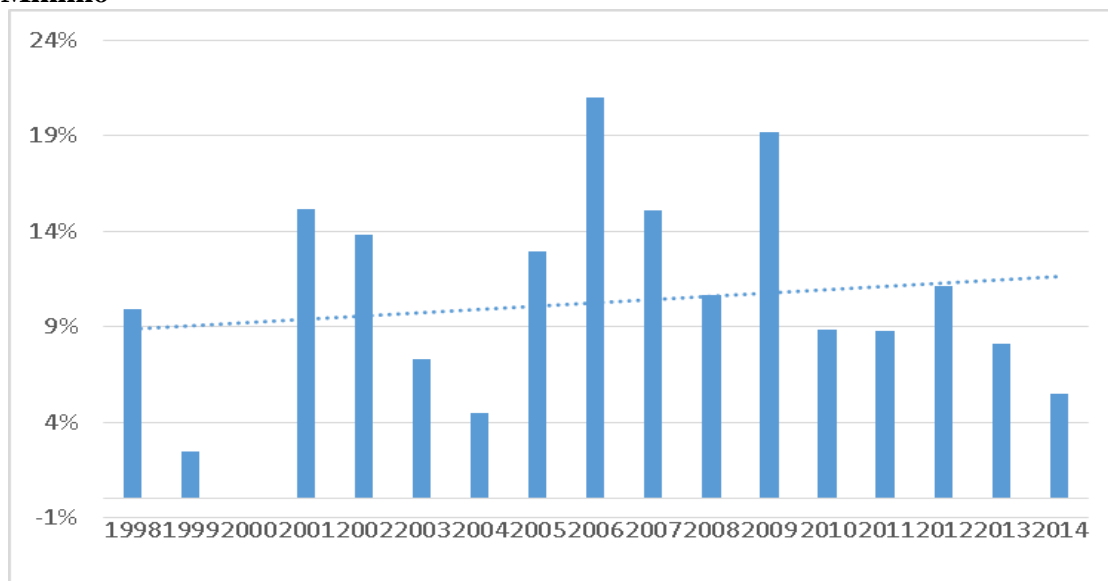
No que concerne aos gastos com pessoal ativo e inativo, o gasto real tem apresentado, de 1997 a 2014, variação mínima em relação ao PIB. Em 1997, essas despesas representavam 4,65% do PIB, atingindo um valor máximo de 5% em 2002 e retornando ao patamar de 4,04% do PIB em 2014. O crescimento real das despesas com pessoal, de 1997 a 2014, foi 79% inferior ao crescimento do PIB.

Gráfico 4 – Evolução das despesas com Pessoal, Previdência e Benefícios vinculados ao Salário Mínimo (comparados ao PIB)



Fonte: elaboração própria com base em dados do Tesouro Nacional (valores atualizados pelo IPCA).

Outro grupo de despesas que tem apresentado aumentos reais são os Benefícios Assistências Vinculados ao Salário Mínimo. De 1997 a 2014, subiram 416%, passando de 0,66% do PIB para 1,64%. O gráfico a seguir demonstra a variação de crescimento desse grupo de despesa, que teve taxa de crescimento recorde em 2006 (21%) e 2009 (19%).

Gráfico 5 – Taxa Crescimento dos Benefícios Assistenciais vinculados ao Salário Mínimo

Fonte: elaboração própria com base em dados do Tesouro Nacional (valores atualizados pelo IPCA).

Aumentar as despesas primárias significa incremento na demanda agregada, o que interfere nos efeitos da política monetária (atuação do Governo sobre a quantidade de moeda em circulação, o crédito e as taxas de juros). Observa-se um descompasso na coordenação das políticas fiscal e monetária.

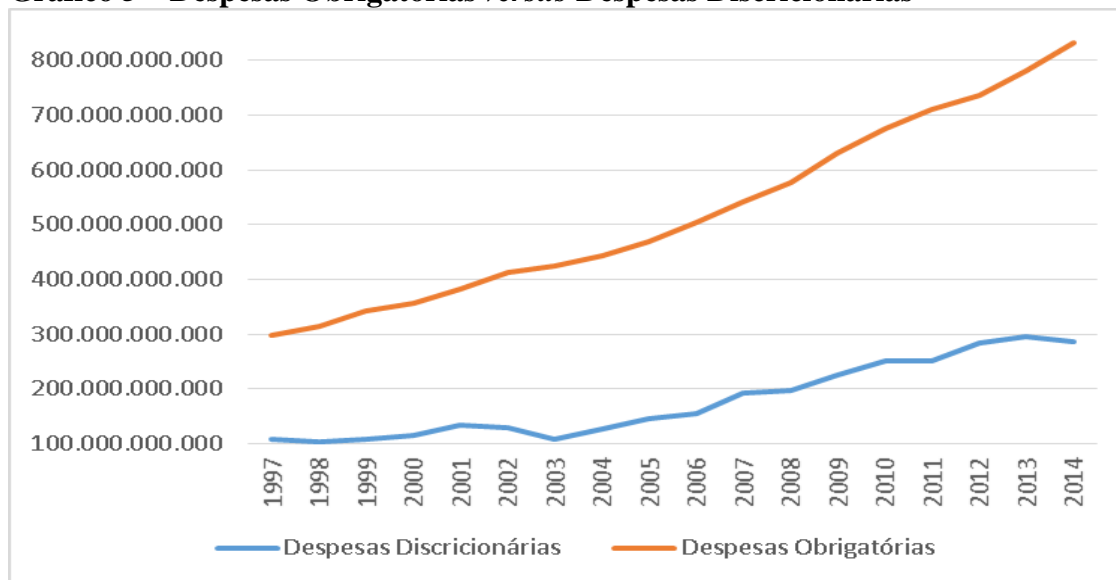
Além do aumento de tributos para comportar o crescimento de despesas primárias, a sociedade tem que arcar com o incremento nas taxas de juros, instrumento utilizado para controle inflacionário. Esse aumento na taxa de juros também interfere no comportamento da dívida pública, na medida em que haverá necessidade de mais recursos financeiros para pagamento de juros e encargos a cada ano. Esses recursos concorrem com os destinados aos programas governamentais finalísticos.

4- Despesas Primárias *versus* Despesas Obrigatórias

No Brasil, optou-se por um Estado prestador de serviços, conforme prevê a Constituição Federal de 1998. O Governo deve gerir o sistema previdenciário (que apresenta gastos crescentes), fornecer educação, segurança e saúde, além de direcionar recursos para a redução da desigualdade social e diminuição da pobreza. Os aumentos nos gastos previdenciários justificam-se em parte pelos aumentos reais no salário mínimo, pois o menor valor de benefício pago pela previdência corresponde ao valor de um salário mínimo.

Analisando-se o comportamento das despesas obrigatórias e das discricionárias no período de 1997 a 2014, observa-se que as despesas obrigatórias sempre ocupam grande parte do orçamento das despesas primárias da União.

Gráfico 5 – Despesas Obrigatórias versus Despesas Discricionárias



Fonte: elaboração própria com base em dados do Tesouro Nacional (valores atualizados pelo IPCA)

Além disso, mesmo no grupo das despesas classificadas como discricionárias, há gastos com características de despesas obrigatórias, como saúde, por exemplo. Sobram assim, poucos recursos para investimentos, sobretudo em infraestrutura, com vistas ao aumento da competitividade do setor privado brasileiro em comparação a outros países.

Em comparação com o PIB, as despesas discricionárias do Governo Federal, que representavam 4% do PIB em 1997, somavam, em 2014, 5% do PIB. As despesas obrigatórias, por outro lado, passaram de 10% do PIB em 1997 para 14% em 2014.

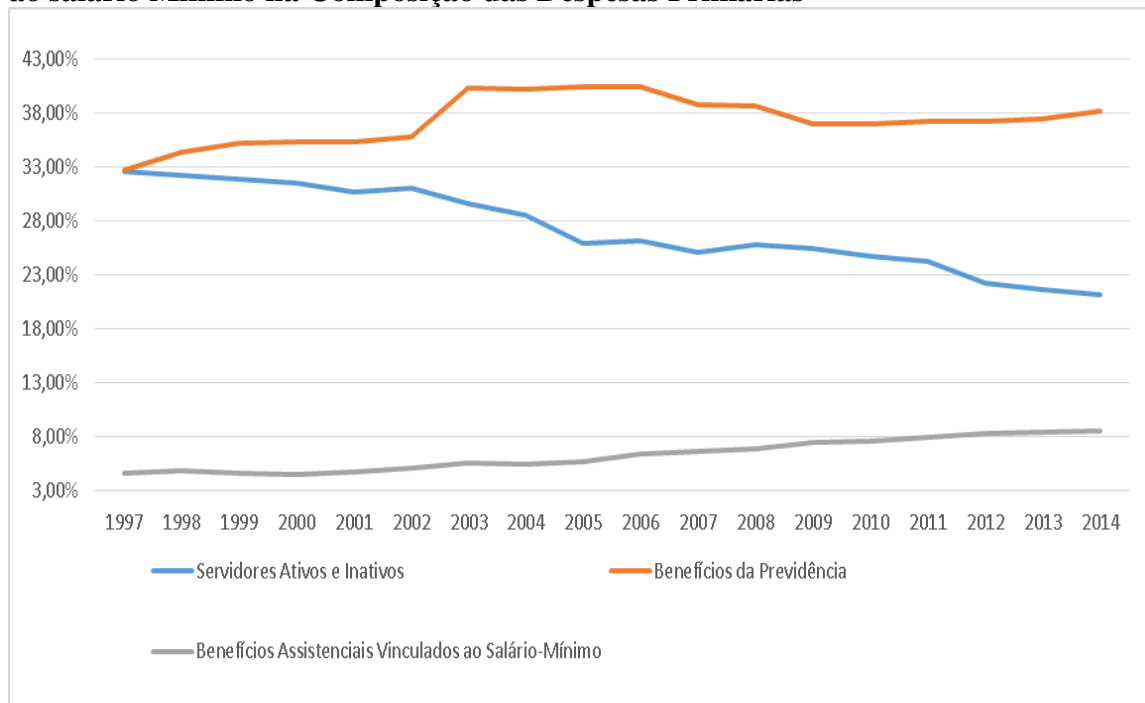
5- Composição das Despesas Primárias

Para se entender melhor as despesas primárias do Governo Federal, pode-se analisar a sua composição. Em 1997, 32,72% do total das despesas primárias da União deram-se com Benefícios da Previdência, 32,65% foram gastos com Servidores Ativos e Inativos e 4,62% foram desembolsados com Benefícios Assistenciais Vinculados ao Salário-Mínimo.

Comparando-se com 2014, observa-se um aumento das despesas de Benefícios previdenciários e dos Benefícios Assistenciais Vinculados ao Salário-Mínimo para 38,24% e 8,63% do total respectivamente, ao passo que as despesas com servidores ativos e inativos diminuíram para 21,21% do total.

No gráfico a seguir, verifica-se a evolução da participação desses três itens de despesa no total de despesas primárias da União.

Gráfico 6 - Evolução das despesas com Pessoal, Previdência e Benefícios Vinculados ao salário Mínimo na Composição das Despesas Primárias



Fonte: elaboração própria com base em dados do Tesouro Nacional (valores atualizados pelo IPCA).

6- Conclusão

Esse trabalho analisou as despesas primárias, os resultados primários como indicador da manutenção da dívida pública em níveis administráveis, além de explorar a composição das despesas primárias, sua evolução e importância em relação ao PIB, considerando-se o período de 1997 a 2014.

As despesas primárias aumentaram a taxas superiores ao crescimento do PIB. Esse aumento ocorre principalmente nas despesas classificadas como obrigatórias, que, em geral, englobam gastos com custeio. Assim, o Estado tem a sua capacidade de investir em áreas importantes para o desenvolvimento do País reduzida, a exemplo da área de infraestrutura.

Para que haja crescimento econômico, é cabível um ajuste fiscal que equilibre as contas públicas de forma que as despesas primárias não apresentem taxas de crescimento superiores às do PIB.

Para manter a taxa de aumento das despesas primárias em patamar superior ao crescimento do PIB, o governo necessita aumentar tributos ou endividar-se, além de ter

de incrementar a taxa de juros para manter a inflação sobre controle. Nem o aumento dos tributos nem da dívida são interessantes para o país. A primeira opção interfere na atividade produtiva, ao onerar o setor produtivo de forma a minar sua capacidade de competir e inovar, visto que o Brasil já possui carga tributária elevada. A segunda opção, se mal administrada, compromete o orçamento do governo, que passa a ter gastos crescentes com juros e encargos de dívidas.

Além de controlar o crescimento das despesas de forma compatível com o crescimento do PIB, o Governo deve balancear os recursos destinados a despesas obrigatórias ou de custeio em relação aos destinados ao investimento, em regra, despesas discricionárias, pois o país possui uma infraestrutura deficiente que mina a competitividade do setor produtivo.