

3 DADOS

“Teorizar, como fizemos, é divertido, mas de pouco vale a teoria sem suporte dos dados, pois, na prática, quem escolhe o rumo das políticas públicas precisa conhecer a eficácia concreta de cada medida em particular.”

Eduardo Gonçalves & Mauro Rodrigues

Os dados utilizados abrangem o período de jan/2002 a ago/2011, com frequência mensal, totalizando, portanto, 116 observações. A frequência mensal não é a ideal para boa parte dos dados utilizados aqui, afinal, acabam embutindo muito ruído nas séries. A opção por essa frequência, no entanto, foi forçosa, pois, do contrário, teríamos um número muito pequeno de observações e qualquer inferência seria ainda mais problemática.

3.1.DESCRICÃO

Duas são as fontes principais para dados fiscais: IBGE (Contas Nacionais) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A primeira apresenta uma desagregação macroeconômica, como queremos, porém mensurada pelo critério de competência¹⁵ e em frequência anual (como **não** queremos). Os dados da STN, por sua vez, são mensurados pelo critério de caixa¹⁶, em frequência mensal, porém numa classificação contábil e pouco desagregada.

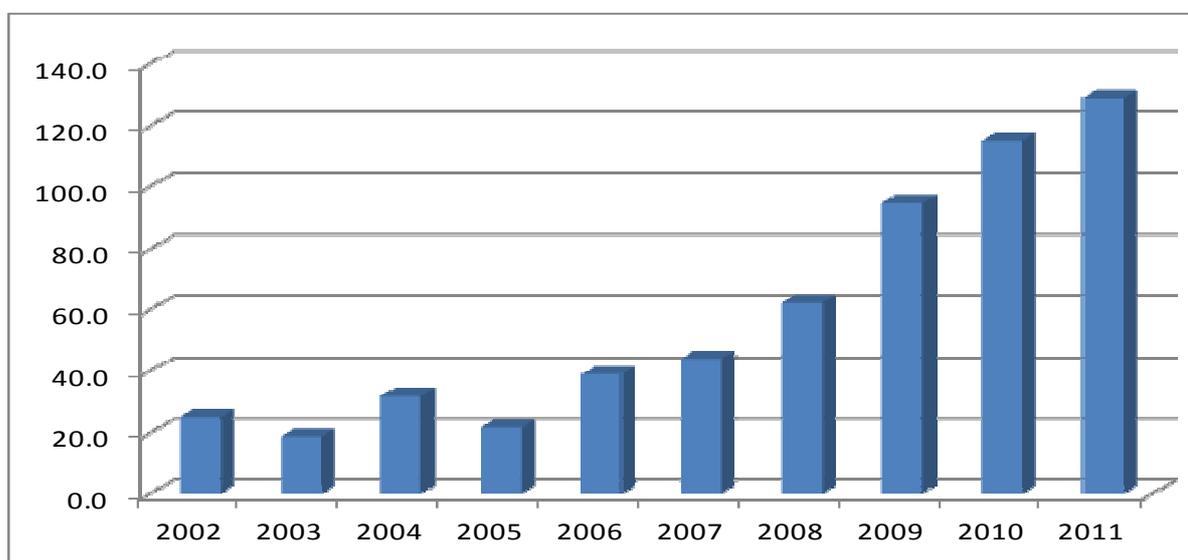
O critério de competência utilizado pelo IBGE, e aplicado em inúmeros estudos econômicos, tem se tornado cada vez mais inadequado. A princípio, não parece apropriado, do ponto de vista econômico, considerar como despesa de um período t , um gasto que pode ser efetivado somente muitos períodos à frente ($t+1$, $t+2$, ...) , ou até mesmo que nunca venha a ser realizado. Essa não é apenas uma

¹⁵ No critério de competência são contabilizadas as despesas legalmente empenhadas, mas não necessariamente executadas (desembolso efetivo).

¹⁶ No critério de caixa são contabilizadas as despesas efetivamente pagas, mesmo que tenham sido empenhadas em períodos anteriores.

possibilidade, mas um problema real. Como podemos ver na figura 1, a soma dos restos a pagar (RAP) processados e não processados, aumenta sistematicamente desde 2006¹⁷. Isso significa que um volume crescente de desembolso efetivo é postergado ou mesmo cancelado, tornando as estatísticas fiscais mensuradas sob o critério de competência cada vez menos informativas sobre o real comportamento fiscal. Esse tipo de artifício contábil, segundo Almeida (2011), vem sendo fundamental para garantir o “cumprimento” da meta anual de superávit primário do governo.

Figura 1 Saldo dos Restos a Pagar (Processados + Não Processados) – R\$ bilhões correntes



Fonte: SIAFI. Elaboração própria.

Existe ainda o problema da divulgação dos dados numa classificação contábil, que não permite identificar corretamente à qual classe macroeconômica pertencem algumas despesas. Note, por exemplo, o caso da conta de “outras despesas correntes”, que abarca tanto despesas de consumo intermediário do governo, quanto transferências às famílias. Outro exemplo são gastos com programas de transferência de renda (exclusive previdência), investimentos,

¹⁷ Os restos a pagar não processados são despesas empenhadas (reservadas no orçamento), porém não pagas. Os restos a pagar processados são as despesas liquidadas (isto é, o bem ou serviço já foi entregue), mas o pagamento foi postergado.

gastos com educação, saúde e despesas com material de consumo (viagens, xérox, etc.), que são contabilizados numa mesma conta denominada “outras despesas de custeio e capital” (OCC). Novamente, esse problema não é apenas uma possibilidade técnica, mas sim uma realidade. Como mostra Almeida (2010), essa rubrica (OCC) tem crescido bastante nos últimos anos. Entre 2002 e 2009, por exemplo, o crescimento foi de 1,3 ponto percentual do PIB.¹⁸

Tendo em vista os problemas destacados acima, utilizaremos dados fiscais de Orair & Gobetti (2010a). Esses autores, a partir dos dados da STN, constroem séries de dispêndio público sob o critério de caixa – já corrigidos os problemas com RAP –, separadas numa classificação macroeconômica¹⁹. A tabela 3 resume os dados fiscais que vamos utilizar, explicitando a composição de cada conta macroeconômica. O leitor poderá estranhar a inclusão da conta “Transferências Voluntárias” como consumo do governo. Essas transferências, no entanto, são recursos cedidos aos estados e municípios que foram gastos em saúde, educação e outras funções – veja tabela 1 em IPEA (2010). Na sequência, a figura 2 mostra a trajetória da participação de cada uma das contas no PIB.

Vale notar, que despesas financeiras e restos (“demais despesas”) não foram incluídos, bem como rubricas onde as despesas claramente não são decisões de política, quais sejam: Outros Consumos; e Transferências Legais e Constitucionais.

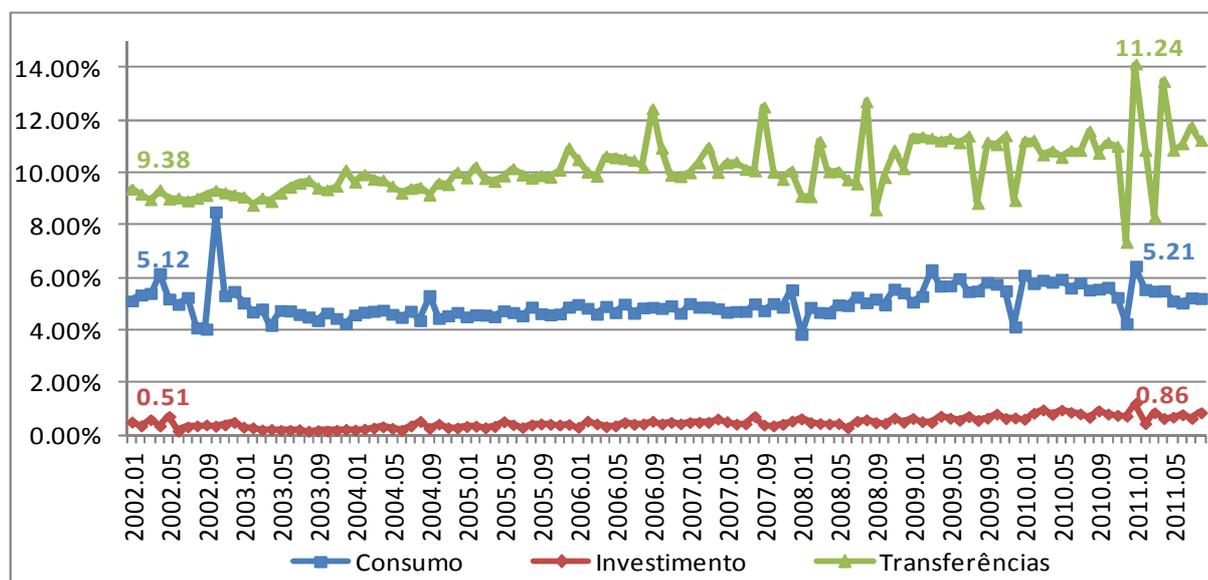
¹⁸ Esse aumento corresponde ao maior crescimento dentre todas as rubricas, quando separadas entre pessoal, INSS, transferências a estados e municípios, e outros (OCC).

¹⁹ Em Gobetti & Orair (2010) são disponibilizados apenas dados até dez/2009. Agradeço ao economista Rodrigo Orair por disponibilizar os dados até ago/2011.

Tabela 3 Classificação Macroeconômica das Despesas do Governo Federal

<u>Variável</u>	<u>Classe</u>	<u>Descrição</u>
Consumo (G)	Salários	Salários recebidos pelos servidores ativos.
	Consumo Intermediário ("custeio")	Despesas correntes com a compra de bens e serviços realizadas diretamente pelo governo.
	Transferências à Programas de Saúde e Educação	Recursos transferidos a estados, ao Distrito Federal e a municípios por intermédio de regras de distribuição de receitas, convênios ou fundos descentralizados.
	Transferências Voluntárias	Recursos transferidos a estados, ao Distrito Federal e a municípios não relacionados à distribuição constitucional/legal de receitas ou aos programas de saúde e educação.
Transferências (TR)	Benefícios dos Servidores Inativos e Pensionistas	Benefícios sociais pagos pelo governo aos servidores inativos e seus dependentes.
	Outros Benefícios Sociais	Outros benefícios sociais pagos pelo governo tais como os do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), o Seguro-desemprego e a Bolsa Família.
	Subsídios	Recursos repassados a instituições privadas a título de subsídio, como subvenções econômicas e equalização de preços e taxas.
	Transferências à Instituições Sem Fins Lucrativos	Recursos transferidos a instituições sem fins lucrativos a título de subvenção social ou auxílio/contribuição para execução de convênio.
Investimento (I)	Formação Bruta de Capital Físico	Gastos com obras e instalações, equipamentos e material permanente e bens e serviços ligados à instalação ou melhorias que elevam a vida útil dos ativos fixos.
	Outras Despesas de Capital	Inversões financeiras em aquisição de imóveis não vinculados a uma obra como os assentamentos de trabalhadores rurais.

Figura 2 Despesas do Governo Federal (% PIB) por Classe Macroeconômica (Dessazonalizadas)*



Fonte: Orair & Gobetti (2010a), elaboração própria.

* Os números destacados correspondem aos valores iniciais e finais de cada série.

O índice de preços doméstico utilizado é o IPCA, e o externo é o CPI americano. A meta de inflação é o centro da meta estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional e perseguida pelo BCB. A taxa de juros doméstica é a SELIC²⁰, e a externa é a taxa dos FED-FUNDS americanos. Como medida da produção doméstica utilizamos o PIB mensal, divulgado pelo BCB. A variável de câmbio é a taxa de câmbio real efetiva (TCRE) corrigida pelo IPCA. A medida de consumo das famílias é obtida pelo consumo trimestral das famílias, divulgado nas Contas Nacionais Trimestrais do IBGE, interpolado para obter dados mensais, e descontando as transferências do governo federal (*tr*) e os salários dos servidores ativos²¹. Como *proxy* para o PIB mundial utilizamos a série mensal de produção industrial mundial do *Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis*

²⁰ Caso utilizássemos o Swap Pré-DI 30 dias, os resultados seriam idênticos.

²¹ As transferências e os salários são considerados recursos das famílias pelo IBGE – veja a Nota Metodológica nº 10 das Contas Nacionais. Portanto, para que não haja dupla contagem, subtraímos essas contas, que serão analisadas sob a forma de dispêndio do governo.

(CPB)²². A medida de custo marginal foi construída multiplicando-se as séries de rendimento nominal e população ocupada das principais regiões metropolitanas do Brasil, ambas divulgadas pelo IBGE, e dividindo-se o resultado pelo PIB mensal²³.

3.2. TRATAMENTO

Naturalmente, os dados descritos anteriormente passaram por alguns tratamentos. As séries de TCRE e produção industrial mundial apresentam raiz unitária e foram utilizadas em primeira diferença²⁴. Além disso, as séries de dispêndio (público e privado), produção industrial mundial e custo marginal foram dessazonalizadas utilizando o *Census X-12*. Com exceção das variáveis de inflação, todas outras variáveis estão em logaritmo natural. Todas essas transformações são requisitos naturais, na medida em que o modelo utilizado é log-linearizado e não foi desenvolvido para explicar movimentos sazonais. Por fim, as séries de dispêndio (público e privado) são acumuladas em 6 meses, do contrário, devido a alta frequência dos dados, seria muito difícil capturar empiricamente qualquer efeito relevante sobre as outras variáveis²⁵.

²² Essa série é construída a partir da produção industrial de todos os países, que divulgam dados mensais, ponderados pela sua participação no PIB mundial.

²³ Esse tipo de medida é amplamente utilizada – veja Galí & Gertler (1999), Sbordone (2002) e Areosa & Medeiros (2007). A justificativa teórica pode ser obtida com uma função de produção do tipo $Y_t = A_t N_t$. Logo, $CM_t \cong L_t$, onde $L_t = W_t N_t / P_t Y_t$.

²⁴ Utilizamos a primeira diferença da TCRE apenas na equação (11), onde esta variável aparece em nível. Os resultados dos testes de raiz unitária podem ser vistos na tabela 11 do apêndice.

²⁵ A tabela 6 no apêndice resume as variáveis que serão utilizadas nas estimações, bem como suas fontes.