Brasil: consumo do governo

Rubens Penha Cysne
Professor da Escola Brasileira de Economia e Finanças (FGV/EPGE)

Observam-se no momento, no Brasil, dois fenômenos importantes: primeiro, uma baixíssima qualidade dos serviços públicos prestados à população, em particular quando comparados ao montante total pago de impostos. Segundo, uma série de problemas associados à malversação de recursos na administração pública, incluindo alguns derivados de transações comerciais de empresas estatais.

Neste contexto, uma das discussões importantes diz respeito ao tamanho do Estado.

São conhecidos os gráficos que tentam inferir sobre esta variável mostrando a evolução da carga tributária total no Brasil. Esta passou de algo inferior a 25% do PIB até o início dos anos 90 para um valor superior a 32% do PIB no período mais recente.

Menos usadas são as avaliações da trajetória de consumo do governo (G). Sobre esta variável concentrar-nos-emos no presente artigo.

É pertinente iniciar-se a discussão com a definição de "governo" usada nas Contas Nacionais. O último manual internacional sobre o assunto (*System of National Accounts*, ou *SNA*) foi publicado em 2008 pelas Nações Unidas, em esforço conjunto com a Comissão Europeia, OCDE, Fundo Monetário e Banco Mundial.

Neste, define-se "governo" como composto pelas três esferas públicas (federal, estadual e municipal), acrescidas de todas as instituições controladas por tais esferas que não têm o lucro por objetivo.

O consumo do governo (G) é então posteriormente definido pelo *SNA* como o valor dos seus gastos para produzir bens e serviços coletivos. Observe-se que tais bens e serviços coletivos não incluem aqueles com distribuição direta para indivíduos ou empresas predeterminadas, ou agrupamentos específicos destes.

No Brasil a Fundação IBGE, em suas publicações, costuma definir o "Consumo das Administrações Públicas" (ou consumo do governo), em consonância com o *SNA*, como: "despesas com serviços individuais e coletivos prestados gratuitamente, total ou parcialmente, pelas três esferas de governo, deduzindo-se os pagamentos parciais (entradas de museus, matrículas etc.) efetuados pelas famílias".

Em termos mais familiares, a variável G corresponde a sua compra de bens e serviços às empresas mais o montante de salário pagos a seus funcionários para a provisão de bens e serviços coletivos à população.

Observe-se que G tem a vantagem de não possibilitar conclusões errôneas derivadas de processos de terceirização. De fato, se os funcionários públicos são reduzidos e firmas são contratadas para prestar serviço equivalente pelo mesmo valor, o consumo do governo não se altera.

No gráfico ao lado comparamos duas séries brasileiras relativas a G/Y com aquelas de alguns outros países emergentes. No primeiro caso, usamos para o Brasil a série do Banco Mundial (cor amarela). No segundo caso, fazemos uma correção de forma a compensar uma variação metodológica ocorrida com os dados brasileiros a partir de 1990 (cor vermelha). Os dados corrigidos de G/Y são mais elevados. Chamaremos esta série de "Série Corrigida". Para os demais países, usamos apenas os dados originais do Banco Mundial.[1]

A "Série Corrigida" modifica de forma bastante rudimentar os dados originais do Banco Mundial anteriores a 1990, de forma a tentar incorporar retroativamente as correções metodológicas introduzidas na série após esta data.[2]

A utilização da "Série Corrigida" é importante para tentar separar-se, na elevação de G/Y ocorrida entre meados dos anos 1980 e 1990, o que se deve à variação metodológica e o que de fato se deve a um aumento relativo de G/Y. O que concluímos com este exercício é que a correção não modifica significativamente as conclusões básicas que se obtêm apenas com a série original do Banco Mundial.

Seguem as duas conclusões básicas da análise, ambas obteníveis por simples inspeção do gráfico 1:

1. Relativamente aos demais países da amostra, o Brasil se situava mais ou menos na média até meados dos anos 80. A partir dos anos 90, passou a ter um setor público ocupando espaço do PIB significativamente maior do que os demais;

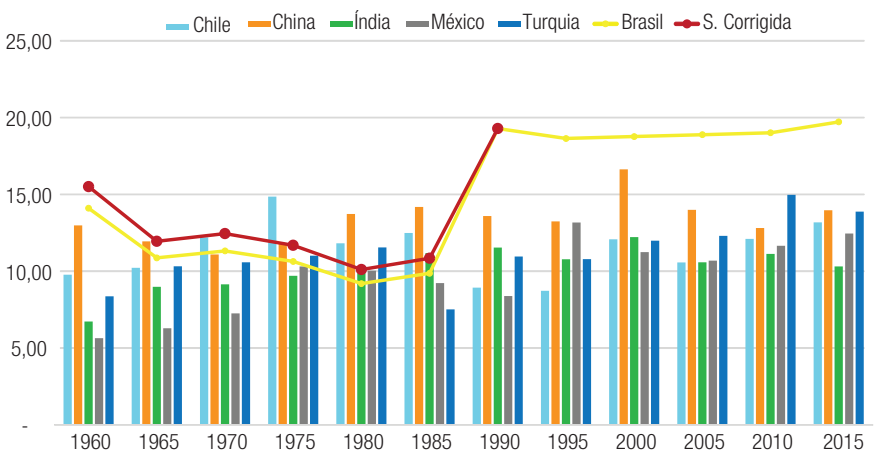
2. Houve uma significativa elevação da razão G/Y do Brasil entre meados dos anos 80 e início dos anos 90.

A conclusão é que o Estado brasileiro, se medido pelo consumo do governo, inchou fortemente a partir de meados dos anos 80. Mas não aumentou o suficiente desde então, pelo que se observa e pelo que se infere hoje em dia, sua provisão de bens e serviços à população.

[1]As séries pesquisadas no decorrer do trabalho foram: série "Setor Público", da FIBGE (dados se iniciam em 1900 e estão disponíveis apenas até 2000); série "Contas Nacionais Trimestrais", também da FIBGE (dados se iniciam em 1995 e estavam disponíveis até 2017/1º trimestre); série "Sistema de Contas Nacionais Consolidadas (SCNC)", também da FIBGE (dados se iniciam em 1947 e estão disponíveis apenas até 1989); série "Contas Consolidadas para a Nação: 90-94" que consta no livro com o mesmo nome, publicado pela FIBGE em 1995 – e também de Giambiagi (1997); e a série "General Government Final Consumption Expenditure", do Banco Mundial (dados se iniciam em 1960 e estão disponíveis até 2016). Os dados do Banco Mundial coincidem aproximadamente com os da série "Setor Público" entre 1960 e 1995. A partir do ano 1996 coincidem exatamente com os da série "Contas Nacionais Trimestrais". Os *links* para as referidas séries se encontram nas referências bibliográficas a seguir.

[2]As notas que explicam as variações metodológicas dos dados após 1990 podem ser obtidas em FIBGE (2016), Notas 11, 12, 22. Para obter a "Série Corrigida" recuperamos a série antiga de G/Y, da forma como visualizada pelos pesquisadores no início da década de 90 (série "Contas Consolidadas para a Nação: 90-94") e a comparamos, para os mesmos anos, com a série do Banco Mundial. Isto foi feito para os anos de 1990 até 1994. A seguir, apenas extrapolamos para os dados do Banco Mundial anteriores a 1990 a diferença relativa média observada.

Consumo do governo (% PIB)



Fonte: Banco Mundial.

Referências bibliográficas

FIBGE, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Contas nacionais: contas consolidadas para a nação, Brasil, 1990 – 1994*. 1995. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?id=283568&view=detalhes>. Acesso em: 26/7/2017.

_____, Diretoria de Pesquisa. *Sistema de Contas Nacionais, Brasil, Referência 2000, Notas Metodológicas 11, 12 e 22*. 2016. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/default_SCN.shtm>. Acesso em: 26/7/2017.

_____ – Série Setor Público. Disponível em: <http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/economia/contas_nacionais/>. Acesso em: 26/7/2017

_____ – Série Sistema de Contas Nacionais Consolidadas (SCNC). Disponível em: <http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/economia/contas_nacionais/>. Acesso em: 26/7/2017.

_____ – Série Contas Nacionais Trimestrais. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/defaultcnt.shtm>. Acesso em: 26/7/2017.

GIAMBIAGI, F. A crise fiscal da União: o que aconteceu recentemente? *Revista de Economia Política*, v. 17, n. 1 (65), jan./mar. 1997. Disponível em: <http://www.rep.org.br/pdf/65-4.pdf>. Acesso em: 26/7/2017.

WORLD BANK. *General government final consumption expenditure (% of GDP)*. Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/NE.CON.GOVT.ZS?locations=BR>. Acesso em: 26/7/2017.

Agradeço a Luiz Peixoto Jr a assistência com os dados.