

## ESTIMATIVAS TRIMESTRAIS DAS TRANSFERÊNCIAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA NO BRASIL (1995-2012)

CLÁUDIO HAMILTON M. DOS SANTOS \*

RAPHAEL ROCHA GOUVEA †

ÉSIO MOREIRA LEAL ‡

ISABELA D'LOAN SILVA LEÃO §

### Resumo

É difícil exagerar a importância das “transferências (públicas) de assistência e previdência social” no Brasil atual. Poucos estudos, entretanto, analisam sua dinâmica de forma conjunta. Este trabalho contribui para preencher esta lacuna de três maneiras. Primeiro, pela construção de uma série anual compatível com o sistema de contas nacionais brasileiras referência 2000 no período 1995-2012. Segundo, pelo aperfeiçoamento e extensão (até 2012) do esforço de Santos et al. (2010) na construção de estimativas trimestrais agregadas e por componentes dessas transferências. Finalmente, por meio da análise do comportamento dessa variável no período 1995-2012.

**Palavras-chave:** transferências públicas de assistência e previdência; contas nacionais trimestrais; benefícios sociais exclusive transferências sociais em espécie.

### Abstract

It is difficult to exaggerate the relevance of the “public transfers to the private sector” in modern Brazil. Few studies, however, analyze the evolution of these transfers as a whole. This paper attempts to fill this gap in the literature in three different ways. First, it shows how to construct an annual series compatible with the current Brazilian national accounts system (2000) over the period 1995-2012. Second, it refines and extends (up until 2012) the previous effort of Santos et al. (2010) in constructing quarterly estimates of these transfers (disaggregated in its main components). Finally, it provides an analysis of the dynamics of the aforementioned transfers in the 1995-2012 years.

**Keywords:** Brazilian government transfers to households; Brazilian quarterly national accounts; Brazilian social benefits other than social transfers in kind.

**JEL classification:** H53, H55, E01.

**DOI:** <http://dx.doi.org/10.1590/1413-8050/ea527>

\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (DIMAC) do IPEA. E-mail: claudio.santos@ipea.gov.br

† Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (DIMAC) do IPEA. E-mail: raphael.gouvea@ipea.gov.br

‡ Analista Administrativo da Diretoria Administrativa e Financeira (DAF) da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. E-mail: esiomoreira@gmail.com

§ Assistente de Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (DIMAC) do IPEA. E-mail: isabeladloan@gmail.com

## 1 Introdução

É difícil exagerar a importância macroeconômica e política das “transferências (públicas) de assistência e previdência social” (TAPS) no Brasil atual. Os números falam por si. As TAPS agregadas atingiram a casa dos 15% do PIB ao longo da última década. Atualmente, os benefícios pagos pelo Regime Geral da Previdência Social (RGPS) ultrapassam 25 milhões, enquanto quase 4 milhões de pessoas recebem benefícios de prestação continuada previstos na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Mais de 13 milhões de famílias (e mais de 40 milhões de pessoas) são assistidas pelo Programa Bolsa Família (PBF). Perto de 27 milhões de contas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) são sacadas a cada ano. Cerca de 17 milhões de brasileiros recebem o abono salarial e quase 8 milhões recebem seguro-desemprego. E há no país, ainda, quase 1 milhão de funcionários públicos federais e cerca de 2,5 milhões de servidores públicos estaduais e municipais aposentados ou instituidores de pensão.

Em vista do quadro descrito acima, poder-se-ia supor que a dinâmica das TAPS fosse tema de intensa discussão entre os macroeconomistas brasileiros. Infelizmente, visões de conjunto sobre o tema são, ainda, relativamente escassas no país.<sup>1</sup> Este trabalho busca contribuir para preencher esta lacuna de três maneiras principais. Primeiramente, por meio da construção, para o período 1995-2012, de uma série anual agregada compatível com o sistema de contas nacionais brasileiras referência 2000 (SCN 2000). Em segundo lugar, aperfeiçoando e estendendo o esforço de Santos et al. (2010) na construção de estimativas trimestrais das TAPS brasileiras e de seus componentes. Por fim, se realiza uma breve análise do comportamento das TAPS brasileiras no período 1995-2012.

O restante deste trabalho está organizado em quatro partes. A parte 2, a seguir, explicita o que exatamente se entende por TAPS no SCN 2000 e se ocupa da retroplacação desta última série para os anos 1995-1999. Na seção 3 são apresentadas as fontes de dados relevantes, bem como a metodologia para cômputo das TAPS em alta frequência. A parte 4 descreve os principais fatos estilizados da evolução das TAPS entre 1995 e 2012. Por fim, apresenta-se uma reflexão sobre a qualidade das estimativas apresentadas ao longo do texto.

## 2 As TAPS nas contas nacionais: conceitos básicos, mudanças de classificação do IBGE e dados anuais para o período 1995-2009

De acordo com o sistema de contas nacionais das Nações Unidas referência 2008 (SCN 2008) uma transferência [em dinheiro ou espécie] é uma “transa-

---

<sup>1</sup>Ainda que a literatura sobre componentes individuais das TAPS seja extensa — ver, por exemplo, Brasil (2001, 2003) sobre o RGPS, Marinho et al. (2010) sobre o seguro-desemprego, Ansiliero (2005) e capítulos selecionados de Vaitsman & Paes-Souza (2007) sobre os benefícios da LOAS, Soares & Sátyro (2009) sobre o PBF, Carvalho & Pinheiro (2000) sobre o FGTS e Nogueira (2012) sobre os RPPSs de estados e municípios e da União. Esforços de síntese com escopos mais próximos do aqui proposto — ainda que bastante diferentes entre si e deste trabalho — podem ser encontrados, por exemplo, em Abrahão (2011) e em capítulos selecionados de Giambiagi (2007) e Giambiagi & Taffner (2010). Destaque-se, ainda, a literatura que, tal como vários dos capítulos de Paes de Barros et al. (2007), Silveira (2008) e IPEA (2010), tem tentado mensurar os impactos de componentes específicos das TAPS sobre a distribuição da renda pessoal entre os brasileiros.

ção na qual uma unidade institucional provê um bem ou um serviço ou um ativo [inclusive financeiro, como moeda] a outra unidade sem receber desta última qualquer bem ou serviço ou ativo em direta contrapartida” (ONU et al. 2009, p.157). Ainda de acordo com o SCN 2008, as transferências devem ser divididas em transferências correntes, as quais não envolvem mudanças patrimoniais diretas, e transferências de capital, que envolvem mudanças deste tipo (ONU et al. 2009, p.162).

É interessante notar que o conceito de TAPS não aparece explicitamente no SCN 2008,<sup>2</sup> que utiliza o conceito correlato de “benefícios sociais”, definidos como “transferências correntes recebidas pelas famílias com o objetivo de financiar as necessidades derivadas de eventos ou circunstâncias específicos, por exemplo, enfermidades, desemprego, aposentadoria, moradia, educação ou problemas familiares” (ONU et al. 2009, p.158).

Os benefícios sociais se diferenciam ainda entre os pagos em dinheiro e em espécie. De acordo com o SNA 2008 “os benefícios sociais pagos em dinheiro permitem às famílias usufruírem do benefício de modo indistinguível de suas outras rendas” (ONU et al. 2009, p.172). Por sua vez, “quando os benefícios sociais são pagos em espécie, a família não pode escolher o uso que fará do benefício; os benefícios apenas eximem as famílias de terem que pagar [pelos bens e/ou serviços recebidos] com suas outras rendas” (ibid). Essa distinção é importante nas contas nacionais porque os benefícios sociais em espécie pagos pelas administrações públicas que podem ser individualizados — por exemplo, o fornecimento gratuito de remédios pelo sistema público de saúde a um cidadão qualquer — devem ser contabilizados como consumo do governo (ONU et al. 2009, p.178). Já os benefícios sociais pagos em dinheiro pelas administrações públicas às famílias não são contabilizados como consumo do governo — aparecendo apenas na conta de distribuição secundária da renda do SCN 2008.

Os benefícios sociais em dinheiro — ou “benefícios sociais exclusive transferências sociais em espécie” na nomenclatura do SCN — são divididos em “benefícios previdenciários” e “benefícios assistenciais” (ONU et al. 2009, p.172). O SCN 2008 entende a previdência social como “um esquema de seguro social”, para o qual “o beneficiário (...) usualmente paga uma contribuição, ou alguém a paga por ele” (ibid). Já a assistência social “é distinta da previdência, posto que o recebimento de benefícios assistenciais não depende de participação formal [contributiva] em esquemas de previdência (...). Usualmente todos os residentes [de uma determinada economia] podem receber benefícios de assistência social, ainda que as condições específicas nas quais estes benefícios são concedidos possam ser restritivas. Frequentemente há uma comparação da renda disponível e das necessidades do beneficiário em potencial e apenas aqueles com renda inferior a um determinado limite recebem este tipo de benefício” (ibid).

Assim, neste artigo se entende por TAPS as transferências correntes das administrações públicas para as famílias (e/ou instituições privadas sem fins lucrativos que servem às famílias) “decorrentes do pagamento de benefícios de previdência, como aposentadorias, pensões e outros benefícios de natureza assistencial, como auxílio-doença, funeral, incluindo também os auxílios às

---

<sup>2</sup>A despeito do caráter intuitivo do conceito para os macroeconomistas. Reis et al. (2006), por exemplo, apresentam dados anuais sobre as TAPS brasileiras desde 1947. O conceito aparece, ainda, em IBGE (1995, 2000b).

instituições [privadas] de natureza filantrópica” (IBGE 1995, p.15). Essa definição engloba todos os “benefícios sociais exclusive transferências sociais em espécie” — sejam estes assistenciais ou previdenciários. Compreende, ainda, as transferências feitas pelas administrações públicas às instituições privadas sem fins lucrativos (IPSFL) — ainda que estas não sejam classificadas como benefícios nas contas nacionais, mas como “outras transferências correntes” (ONU et al. 2009, p.177). A racionalidade de incluir as transferências às IPSFL (TIPSFL) na definição de TAPS é a suposição de que parte significativa desses recursos é direcionada a instituições de caráter filantrópico que servem às famílias.<sup>3</sup>

## 2.1 As TAPS nas contas nacionais referência 2000

Os “benefícios sociais exceto transferências sociais em espécie” pagos pelas administrações públicas aparecem no SCN 2000 nas chamadas “contas econômicas integradas” (com o código D.62). Tais benefícios são divididos em quatro grandes grupos, a saber, “Benefícios de seguridade social em numerário” (D.621), “Benefícios sociais com constituição de fundos” (D.622), “Benefícios sociais sem constituição de fundos” (D.623), e “Benefícios de assistência social em numerário” (D.624). A tabela 1 apresenta as definições formais destas variáveis no SCN 2000 e sua tradução aproximada nos termos das políticas públicas brasileiras.

Para os nossos propósitos é importante ter claro que os “benefícios sociais exceto transferências sociais em espécie” brasileiros podem ser divididos em oito componentes principais, a saber: (i) os benefícios do RGPS; (ii) os pagamentos de seguro-desemprego e abono salarial financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); (iii) os saques do FGTS; (iv) os saques do fundo residual do PIS-PASEP;<sup>4</sup> (v) as transferências feitas pelos governos estaduais e municipais para os servidores públicos aposentados e instituidores de pensão dos referidos estados e municípios; (vi) os pagamentos feitos pela União aos servidores públicos federais aposentados e instituidores de pensão; (vii) os benefícios associados à Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), inclusive a Renda Mensal Vitalícia (RMV); e (viii) os pagamentos de benefícios do Programa Bolsa Família (PBF).

Os benefícios do RGPS são pagos em dinheiro e, por definição, são classificados como previdenciários. Classificam-se como benefícios previdenciários, ainda, os benefícios financiados pelo FAT, uma vez que esse último fundo recebe contribuições regulares dos empregadores dos beneficiários. Tanto os saques do FGTS quanto do PIS-PASEP, por outro lado, são classificados como “benefícios sociais [não ligados ao regime geral de previdência] com constituição de fundos”. Este também é o caso dos benefícios pagos aos servidores de estados e municípios aposentados ou instituidores de pensão — sob a hipótese (simplificadora) de que os pagamentos de aposentadorias do regime próprio de previdência social (RPPS) dos governos subnacionais são feitos por fundos autônomos criados por estes últimos.

<sup>3</sup>Note-se, entretanto, que em IBGE (2000b) a definição de TAPS exclui as TIPSFL.

<sup>4</sup>Criados em 1975, os programas de integração social (PIS) e de formação do patrimônio do servidor público (PASEP) visavam, dentre outros objetivos, incentivar a acumulação patrimonial por parte de trabalhadores privados e servidores públicos em contas individuais. A constituição de 1988, entretanto, reformulou ambos os programas extinguindo a arrecadação de contas individuais e direcionando a arrecadação do PIS-PASEP para o FAT. Mas ainda hoje ocorrem saques

**Tabela 1:** Detalhamento dos “benefícios sociais exceto transferências sociais em espécie” brasileiros tal como medidos nas contas nacionais referência 2000.

Tipo de Benefício	Descrição Formal do IBGE	Tradução aproximada nos termos das políticas públicas brasileiras
D.621 - Benefícios de seguridade social em numerário	São “(...) os valores referentes aos benefícios previdenciários pagos pelas APUs, através do regime geral de previdência do INSS, bem como aos benefícios de natureza social, pagos pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT por conta do abono salarial e do seguro-desemprego, tendo como contrapartida o setor famílias”. (IBGE 2008b, p.95)	Benefícios do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e benefícios financiados pelo FAT (abono salarial e seguro desemprego)
D.622 - Benefícios sociais com constituição de fundos	São os “(...) benefícios referentes aos saques do FGTS e do fundo remanescente do PIS/PASEP, bem como os benefícios previdenciários pagos pelas administrações públicas aos seus funcionários (famílias), exceto os benefícios considerados dentro do circuito das contribuições sociais imputadas”. (IBGE 2008b, p.96)	Saques do FGTS e do PIS-PASEP e transferências a servidores públicos estaduais e municipais inativos e pensionistas
D.623 - Benefícios sociais s/ const. de fundos	São “(...)os benefícios pagos pelas APUs às famílias, considerados dentro do circuito das contribuições sociais imputadas. (IBGE 2008b, p.96) Estes “(...) compreendem os benefícios sociais prestados diretamente pelas APUs aos seus empregados e dependentes, a partir de seus próprios recursos sem envolver empresas de seguro, fundos autônomos de pensão e sem criar provisões específicas para este fim”.(IBGE 2004b, seção 3.3)	Transferências a servidores públicos federais inativos e pensionistas
D.624 - Benefícios de assistência social em numerário	São benefícios pagos às famílias para fazer frente às necessidades e circunstâncias similares às dos benefícios anteriores, mas que não são realizados dentro de um esquema de seguro social, com contribuições sociais e benefícios associados a elas. Compreendem, no Sistema de Contas Nacionais, os benefícios previstos Lei Orgânica de Assistência Social (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993), referente aos idosos e às pessoas portadoras de deficiência, e outros benefícios de transferência direta de renda”. (ibid)	Benefícios de Prestação Continuada previstos na Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS (inclusive pagamentos da Renda Mensal Vitalícia). Benefícios do Programa Bolsa-Família

Fonte: IBGE (2008b) e comunicação pessoal com o IBGE.

**Tabela 2:** Os dados das TAPS disponíveis nas contas nacionais referência 2000 (em % do PIB)

Variável	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
D.62 – Benefícios sociais exclusive transferências sociais em espécie	12,473	12,826	13,493	13,970	13,526	13,806	14,147	14,059	13,750	14,477
D.621 - Benefícios de seguridade social em numerário	6,009	6,297	6,406	6,878	6,823	7,166	7,455	7,352	7,128	7,588
D.622 - Benefícios sociais com constituição de fundos	4,073	3,993	4,423	4,473	3,959	3,838	3,818	3,843	3,767	3,803
D.623 - Benefícios sociais s/ constituição de fundos	2,157	2,297	2,264	2,148	2,076	2,062	2,060	2,012	1,966	2,094
D.624 - Benefícios de assistência social em numerário	0,235	0,238	0,400	0,470	0,669	0,740	0,813	0,852	0,889	0,992
TIPSFL	0,311	0,317	0,357	0,401	0,475	0,528	0,505	0,504	0,526	0,554
TAPS	12,784	13,142	13,850	14,371	14,001	14,334	14,652	14,562	14,276	15,031
Memo: PIB (em R\$ bilhões correntes)	1179,500	1302,100	1477,800	1699,900	1941,500	2147,200	2369,500	2661,300	3032,200	3239,400

Fonte: Contas nacionais referência 2000 (IBGE 2011).

**Tabela 3:** Benefícios sociais nas contas referências 1985 e 2000 (em R\$ bilhões correntes)

Variável	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Benefícios sociais exclusive transferências sociais em espécie (ref.1985)	82,24	98,89	110,09	131,16	139,66	159,47	173,77	197,52	230
Benefícios sociais exclusive transferências sociais em espécie (ref.2000)	-	-	-	-	-	147,12	167	199,40	237,47
Benefícios sociais sem constituição de fundos (ref.1985)	29,08	33,87	37,84	46,47	50,27	60,98	62,16	65,75	71,65
Benefícios sociais sem constituição de fundos (ref.2000)	-	-	-	-	-	25,44	29,91	33,46	36,52
Benefícios de seguridade social em numerário + Benefícios com constituição de fundos (ref.1985)	47,42	59,76	66,49	79,13	84,65	93,67	107,17	127,18	154,43
Benefícios de seguridade social em numerário + Benefícios com constituição de fundos (ref.2000)	-	-	-	-	-	118,92	133,99	160,03	192,96
Benefícios de assistência social em numerário (ref.1985)	5,75	5,27	5,76	5,56	4,74	4,83	4,43	4,59	3,93
Benefícios de assistência social em numerário (ref.2000)	-	-	-	-	-	2,77	3,10	5,91	7,99

Fonte: Contas nacionais referências 1985 e 2000.

Por outro lado, os benefícios pagos aos servidores aposentados e pensionistas da União federal são supostos “sem constituição de fundos”.<sup>5</sup> Por fim, tanto os benefícios da LOAS<sup>6</sup> quanto os do PBF são exemplos clássicos de benefícios de assistência social, porque são destinados aos mais pobres e por não exigirem que os beneficiários tenham feito contribuições ao regime geral de previdência.

Registre-se, ademais, que as TIPSFL não aparecem explicitamente no SCN 2000, mas agregadas aos demais componentes das “transferências (públicas) correntes diversas” (variável D.75 das contas econômicas integradas). Felizmente, as TIPSFL podem ser calculadas indiretamente, por meio de um procedimento em três etapas. A primeira consiste na obtenção do valor agregado das TAPS e dos subsídios à produção por meio da subtração da “carga tributária líquida” da “carga tributária bruta” (ambas as variáveis publicadas na tabela sinótica 19 do SCN 2000).<sup>7</sup> A segunda etapa consiste na obtenção do valor das TAPS por meio da subtração do valor dos subsídios à produção (tabela sinótica 2 do SCN 2000) do agregado das TAPS e dos subsídios à produção obtido na primeira etapa. Por fim, a terceira etapa consiste na obtenção do valor das TIPSFL por meio da subtração do valor dos benefícios sociais exceto transferências sociais em espécie (variável D.62 das contas econômicas integradas) do agregado das TAPS obtido na segunda etapa.

A tabela 2 apresenta todos os dados disponibilizados sobre as TAPS no SCN 2000. Conquanto úteis de várias maneiras, esses dados apresentam dois problemas importantes, a saber: (i) a defasagem na atualização da informação, uma vez que o último dado disponível está atualmente com quatro anos de defasagem; e (ii) o fato de a série se iniciar em 2000, quando da mudança de referência dos dados das contas nacionais pelo IBGE. Assim, a próxima subseção visa contribuir para superação deste último problema, apresentando uma forma de cálculo dos dados anuais no período 1995-1999 na referência 2000 a partir dos dados publicados nas contas nacionais referência 1985 (SCN, 1985) e outras publicações do IBGE detalhadas a seguir. Na seção 3, ao discutir a metodologia de construção da série das TAPS em alta frequência, será mostrado como superar o primeiro problema com a atualização da série até 2012.

## 2.2 Construindo uma série anual das TAPS referência 2000 para o período 1995-1999

Há estimativas anuais disponíveis para as TAPS desde 1947 Reis et al. (2006) — produzidas, ao longo dos anos e seguindo várias metodologias, pela (FGV 1956)<sup>8</sup> e pelo IBGE (1995, 2000a). Note-se, entretanto, que os dados disponíveis

---

das contas individuais criadas no período anterior a 1988.

<sup>5</sup>Isto deve mudar (parcialmente, ao menos) em revisões futuras das contas nacionais devido à regulamentação, em 2012, da “Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público da União do Poder Executivo”, o FUNPRESP.

<sup>6</sup>Mas não, curiosamente, os benefícios da RMV, posto que estes eram concedidos apenas mediante contribuição para o RGPS. Ainda assim, os benefícios da RMV são classificados como benefícios de assistência social nas contas referência 2000.

<sup>7</sup>Note-se que IBGE (2008b, p.163) define a carga tributária líquida como o “quociente entre o somatório das arrecadações de impostos, taxas e contribuições, deduzido das despesas com subsídios, benefícios e transferências para instituições privadas sem fins lucrativos, e o produto interno bruto.”

<sup>8</sup>Ainda que FGV (1956) não utilize explicitamente o termo TAPS, mas o conceito similar de “transferências a consumidores”, que, segundo FGV (1959, p.59) inclui “despesas [públicas] com



veis para o período anterior ao ano 2000 foram calculados de modo distinto dos dados do SCN 2000, de modo que não podem ser diretamente comparados aos dados da tabela 2. Nesta seção discutem-se os ajustes necessários para tornar os dados das TAPS de 1995-1999 publicados nas contas nacionais referência 1985 (SCN, 1985) comparáveis com os dados mais recentes. Restringimos aqui ao período 1995-1999 porque nestes anos o IBGE publicou dados detalhados sobre as TAPS — especificamente nas “contas intermediárias” das administrações públicas e do sub-setor previdência pública.

Note-se, inicialmente, que os números das contas nacionais referências 1985 e 2000 são bastante diferentes (tabela 3). Esse último fato se deve à existência de significativas diferenças metodológicas nos tratamentos dos benefícios sociais nos dois sistemas de contas. A tarefa de retopolar os dados das TAPS referência 2000 envolve, naturalmente, identificar e resolver estas diferenças. Mas não apenas. Há que atentar, ainda, para as mudanças metodológicas ocorridas na própria série das contas referência 1985 (tabela 4). É instrutivo, nesse contexto, examinar também os dados das TAPS publicadas na antiga pesquisa “regionalização das transações das administrações públicas” (IBGE 2000a), posteriormente denominada de “finanças públicas” (IBGE 2006). Com efeito, várias das conclusões que se seguem foram obtidas por meio da comparação dos dados do SCN 1985 e da pesquisa de finanças públicas do IBGE no período 1995-2003 — e destes com os dados do SCN 2000 no período 2000-2003 (tabela 5).

É válido ressaltar que talvez a principal diferença entre as TAPS das contas nacionais referências 1985 e 2000 seja o fato de que os “pagamentos diretos à rede de hospitais credenciados ao Sistema Único de Saúde — SUS, realizados pelo Fundo Nacional de Saúde e pelo INSS, para a compra de serviços individualizados de saúde para uso das famílias” (IBGE 2004b, seção 1.3.2.2) que antes eram classificados como TAPS — ou, mais precisamente, como “benefícios de assistência social em numerário”, passaram a “compor o consumo final mercantil da administração pública” e, portanto, a serem computados como “transferências sociais em espécie” (tabela 4).

Ambas as contas referências 1985 e 2000 diferenciam entre as despesas de consumo final das administrações públicas voltadas “(...) para benefício da comunidade como um todo (consumo coletivo)” e as voltadas “para benefício das famílias individuais” (IBGE 2008b, p.42). Ambas determinam, ademais, que “o valor do consumo final das administrações públicas em bens e serviços de caráter individual” deve ser “computado como transferências sociais em espécie” (ibid)<sup>9</sup>. Daí que o gasto do SUS com pagamentos à rede privada de saúde — exemplo típico de despesa de consumo final da administração pública de caráter individual (IBGE 2008b, p.34)— é classificado como “transferência social em espécie das administrações públicas às famílias” nas contas referência 2000. Por qualquer motivo, entretanto, as contas referência 1985 adotavam “um circuito fictício”, no qual “a administração pública transfere

---

[servidores] inativos, pensionistas, salário-família, auxílio[s] a instituições beneficentes sem finalidade lucrativa, auxílios a populações flageladas e várias outras modalidades de auxílio, além dos quais, os benefícios pagos pelo sistema de previdência social”. Note-se, ademais, que a estimativa da FGV (1962) para as transferências públicas aos consumidores, por exemplo no ano de 1947, é significativamente maior do que o publicado em FGV (1957) — de modo a evidenciar mudanças importantes na metodologia de cálculo da variável já nos primeiros anos de produção das contas nacionais brasileiras.

<sup>9</sup>Essencialmente a mesma interpretação pode ser encontrada — ainda que com um evidente equívoco de impressão — no item D63 da seção 1.3.2.2 de IBGE (2004b).

**Tabela 4:** Mudanças metodológicas nos dados das contas nacionais referências 1985 e 2000 e da pesquisa de finanças públicas

Mudança Metodológica	Descrição
A partir de 1998, na pesquisa de finanças públicas e nas contas nacionais ref.1985	Os dados das TAPS do estado de São Paulo até 1997 eram calculados de modo distinto dos dados reportados a partir de 1998 — ver texto principal para detalhes.
A partir de 1999, na pesquisa de Finanças Públicas	“Nas tabelas de despesa consolidada do governo federal, o item “Benefícios a servidores”, até o ano de 1998, incluía tanto benefícios previdenciários quanto de assistência social. A partir do ano de 1999, o conteúdo desta variável foi restringido aos benefícios previdenciários dos servidores estatutários. Os gastos com os benefícios de assistência social foram incluídos no item “Outras transferências de assistência e previdência”, conforme recomendações do Manual de Contas Nacionais de 1993 das Nações Unidas (System of National Accounts 1993). Nas tabelas dos governos estaduais e municipais, não foi feita a modificação, em virtude da ausência de informação detalhada, necessária para promover esta separação”. Regionalização das Transações do Setor Público: Atividade de Administração Pública 1999 (IBGE 2002, notas metodológicas).
A partir de 2000, na pesquisa de Finanças Públicas	“Nas tabelas de despesa consolidada do governo federal, as transferências de assistência e previdência no item “benefícios a servidores públicos”, a partir de 1999, incluem as despesas de inativos e pensionistas e outros benefícios dos servidores públicos, tais como salário-família e outros benefícios sociais dos servidores públicos. E o item “outras transferências de assistência e previdência” inclui o pagamento de aposentadorias, pensões e benefícios para os trabalhadores segurados do INSS e beneficiários do FGTS, PIS/PASEP e do seguro desemprego, bem como as despesas de aluguel de leitos em hospitais privados, realizadas pelas administrações públicas em nome das famílias, e outras transferências a pessoas como auxílio financeiro a estudantes. Nas tabelas de despesas consolidadas dos governos estaduais e também nas dos governos municipais, as transferências de assistência e previdência no item “benefícios a servidores públicos”, a partir desse exercício (2000), incluem as despesas com inativos e pensionistas dos estados e dos municípios e outros benefícios dos servidores públicos, tais como salário-família etc. No item “outras transferências de assistência e previdência” para essas esferas governamentais estão incluídos os auxílios financeiros a estudantes, bem como outras transferências a pessoas”. Regionalização das Transações do Setor Público: Atividade de Administração Pública 2000 (IBGE 2003a, notas técnicas).
A partir de 2002, nas contas nacionais ref.1985	“Com o objetivo de evidenciar os resultados da previdência, tanto do regime geral (INSS) quanto do funcionalismo público, a partir do exercício de 2002, o setor institucional Administração Pública apresenta as seguintes mudanças de classificação: (i) As despesas com abono salarial e seguro desemprego do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT foram reclassificadas de benefícios sociais sem constituição de fundos para transferências correntes diversas; (ii) As despesas com outras transferências de assistência e previdência foram reclassificadas de benefícios sociais sem constituição de fundos para transferências correntes diversas; (...)”. Sistema de Contas Nacionais: Brasil 2000-2002 (IBGE 2003b, notas técnicas).
A partir de 2000, com o lançamento das contas nacionais ref.2000.	“Despesas com serviços médico — hospitalares [antes] computados como Benefícios de Assistência Social passam a compor o Consumo Final Mercantil da Administração Pública.” Sistema de Contas Nacionais — Brasil Referência 2000 Nota metodológica nº 11 (IBGE 2008a).

Fonte: IBGE (2002, 2003b,a, 2008a).

(...) recursos às famílias (...) para fazer frente ao consumo de serviços mercantis de saúde” (IBGE 2004*b*, seção 1.3.2.2) — computando, assim, o gasto do SUS com pagamentos à rede privada de saúde como “benefício de assistência social em numerário” e, portanto, como TAPS.

É possível concluir, assim, que o conceito de “benefício de assistência social em numerário” é bastante diferente nos dois sistemas de contas. Com efeito, as despesas do SUS com clínicas particulares eram classificadas como “benefício de assistência social em numerário” no SCN ref.1985, mas deixaram de ser no SCN ref.2000. Por outro lado, muito do que é considerado como “benefício de assistência social em numerário” nas contas ref.2000 [i.e. PBF e RMV] não era considerado como tal nas contas referência1985 — posto que o PBF simplesmente não existia e as despesas com a RMV eram consideradas como “benefício da seguridade em numerário”. Apenas as despesas com os benefícios da LOAS, aparentemente, são consideradas “benefícios de assistência social em numerário” nos dois sistemas de contas.

Outras diferenças importantes existem entre os dois sistemas. Por exemplo, o SCN 1985 diferenciava entre as TAPS pagas a servidores públicos pelos institutos estaduais e municipais de previdência (tratadas como benefícios estaduais e municipais com constituição de fundos) e aquelas pagas do cofre dos governos subnacionais (tratadas como benefícios estaduais e municipais sem constituição de fundos), enquanto que o SCN 2000 assume, por simplicidade, que todas as TAPS pagas aos servidores estaduais e municipais são benefícios com constituição de fundos. Mais importantes para os nossos propósitos imediatos, entretanto, são as mudanças metodológicas ocorridas nos dados das contas referência1985 e da pesquisa finanças públicas entre 1999 e 2002 (tabelas 4 e 5).

Analisados em conjunto, os dados das tabelas 4 e 5 ajudam a iluminar a natureza dos ajustes que devem ser feitos a fim de tornar os dados das contas referência 1985 para os anos 1995 a 1999 compatíveis com os dados dos anos 2000-2009 das contas referência 2000. Registre-se, inicialmente, que até 1999, os dados do SCN 1985 e da pesquisa finanças públicas para os gastos totais tanto de estados e municípios quanto da União com benefícios sociais/TAPS eram virtualmente idênticos. A partir do ano 2000, no caso da União, e de 2001, no caso dos governos subnacionais, esses valores começam a divergir, refletindo as mudanças metodológicas feitas na pesquisa de finanças públicas e (a partir do ano 2002) nas contas referência1985 (tabela 4).

Duas mudanças particularmente importantes para os nossos propósitos são as ocorridas na metodologia de cálculo no valor dos benefícios pagos a servidores públicos federais (em 1999) e estaduais e municipais (no ano 2000) na pesquisa de finanças públicas (tabela 4). Essas mudanças tiveram dois efeitos práticos nos dados (da tabela 5). Primeiro, fizeram com que a série das transferências a servidores públicos federais inativos e pensionistas da pesquisa de finanças públicas descolasse (a menor) da série dos benefícios sociais federais sem constituição de fundos referência1985 nos anos 1999 a 2001. Segundo, aumentaram sobremaneira os valores das transferências de estados e municípios a servidores públicos inativos e pensionistas publicados na pesquisa de finanças públicas.

O motivo do primeiro fenômeno é o fato de que, até 2001, os benefícios federais sem constituição de fundos das contas referência1985 incluíam os benefícios do FAT (IBGE 2003*b*, notas técnicas). A partir de 2002, entretanto, os benefícios sociais sem constituição de fundos federais (referência1985) passam

a refletir apenas as despesas com benefícios sociais a servidores federais inativos e pensionistas — precisamente como ocorre nas contas referência 2000, diga-se — voltando, assim, a “colar” na série das TAPS pagas aos servidores públicos federais da pesquisa de finanças públicas.<sup>9</sup> Deriva daí também que até 1998 — ou seja, até um ano antes da mudança ocorrida na pesquisa de finanças públicas — a série das transferências a servidores públicos federais inativos e pensionistas da pesquisa de finanças públicas também incluía as despesas com os benefícios do FAT (posto que idêntica à série dos benefícios sociais sem constituição de fundos federais referência 1985).

O motivo para o segundo fenômeno é o fato de que, a partir do ano 2000, os pagamentos de aposentadorias e pensões feitos pelos institutos oficiais de previdência estaduais e municipais (antes classificados como benefícios sociais com constituição de fundos) foram incorporados às estatísticas de pagamento de TAPS aos servidores públicos estaduais e municipais na pesquisa de finanças públicas — que até 1999 incluíam apenas os benefícios sociais sem constituição de fundos. Note-se, ademais, que a partir de 2002 as contas referência 1985 deixaram de considerar as “outras transferências de assistência e previdência” (OTAPS) dos estados e municípios como benefícios sociais exclusive transferências sociais em espécie (e, portanto, como TAPS) — um procedimento mantido nas contas referência 2000. Esses dois fatos permitem duas conclusões. Primeiro, que os dados das TAPS de servidores de estados e municípios publicados na pesquisa de finanças públicas a partir do ano 2000 são essencialmente os mesmos utilizados nas contas referência 2000 para o total dos benefícios sociais exclusive transferências sociais em espécie dos governos subnacionais.<sup>10</sup> Segundo, que os dados das TAPS de servidores de estados e municípios publicados até 1999 na pesquisa de finanças públicas não são compatíveis com as contas referência 2000 por dois motivos: primeiro, porque não incluem os pagamentos feitos pelos institutos oficiais de previdência estaduais e municipais e, segundo, porque incluem despesas que não são mais classificadas como benefícios sociais exclusive transferências sociais em espécie.<sup>11</sup>

A discussão acima sugere que pelo menos dois ajustes (a menor) são necessários para tornar os dados das TAPS do SCN 1985 entre 1995 e 1999 compatíveis com os dados do SCN 2000, a saber: (i) a exclusão dos gastos do SUS com clínicas particulares; e (ii) a exclusão das “outras transferências de assistência e previdência” dos estados e municípios — na metodologia da pesquisa

---

<sup>9</sup>O que explica a semelhança da série das transferências a servidores públicos federais inativos e pensionistas da pesquisa de finanças públicas do com a série dos benefícios sociais sem constituição de fundos totais ref.2000.

<sup>10</sup>Somados aos dados dos saques do FGTS e PIS-PASEP os dados dos benefícios pagos a servidores públicos estaduais e municipais da pesquisa finanças públicas no período 2000-2003 permitem aproximações muito boas para os “benefícios sociais com constituição de fundos” ref.2000 (tabelas 4 e 5) — o que nos leva à conclusão de que o SCN 2000 manteve a metodologia de IBGE (2002) neste particular.

<sup>11</sup>Esta conclusão foi alcançada a partir da constatação de que (i) as OTAPS de estados e municípios publicadas na pesquisa de finanças públicas até 1999 são essencialmente iguais aos benefícios sociais com constituições de fundos [i.e pagos por institutos oficiais de previdência] de estados e municípios publicados nas contas intermediárias das contas ref.1985; (ii) isso não é mais verdade a partir do ano 2000; e (iii) as OTAPS de estados e municípios publicadas na pesquisa de finanças públicas a partir de 2000 não são zero. Parece lícito supor, portanto, que os benefícios dos servidores de estados e municípios da pesquisa de finanças públicas incluísem gastos que passaram a ser classificados como OTAPS na mesma pesquisa a partir de 2000 — exatamente como ocorria com os dados dos benefícios a servidores federais até 1998.

**Tabela 5:** Dados selecionados das contas nacionais referências 1985 e 2000 e da pesquisa de finanças públicas do IBGE 1995-2003 (em R\$ bilhões correntes)

Variável	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Benefícios sociais s/ constituição de fundos federais (ref.1985)	17,167	19,445	21,085	24,412	28,355	33,925	34,108	33,281	36,348
Benefícios sociais s/ constituição de fundos totais(ref.2000)	-	-	-	-	-	25,436	29,912	33,456	36,521
TAPS para inativos e pensionistas - União (FPs)	17,167	19,370	26,756	24,296	23,131	25,432	31,024	33,258	36,310
TAPS federais totais (FPs)	67,114	80,386	90,147	105,124	112,120	122,484	139,840	166,456	198,315
Benefícios sociais federais totais(ref.1985)	67,262	80,517	90,237	105,241	112,120	127,719	140,072	160,063	189,772
TAPS para inativos e pensionistas de estados e municípios (FPs)	11,844	14,275	16,603	21,874	21,917	29,955	32,227	37,432	42,494
Benefícios sociais s/ constituição de fundos de estados e municípios (ref.1985)	11,910	14,424	16,757	22,061	21,917	27,052	28,056	29,533	32,246
Outras TAPS de estados e municípios (FPs)	3,219	4,011	3,100	3,855	5,626	1,633	2,376	2,262	2,305
Outros benefícios de estados e municípios (ref.1985)	3,219	4,011	3,100	3,855	5,626	4,703	5,641	7,928	7,987
TAPS totais de estados e municípios (FPs)	15,063	18,286	19,703	25,729	27,543	31,588	34,603	39,694	44,799
Benefícios totais de estados e municípios (ref.1985)	15,129	18,435	19,858	25,916	27,543	31,755	33,696	37,461	40,233

Fonte: Contas Nacionais referência 1985 e 2000 e Pesquisa de Finanças Públicas.

de finanças públicas a partir de 2000 — dos benefícios sociais exclusive transferências sociais em espécie (com e sem constituição de fundos) dos estados e municípios das contas referência 1985, a fim de garantir que apenas as transferências a servidores públicos sejam computadas nesses dados em todos os anos.

Note-se, entretanto, que o valor das TAPS aos servidores públicos do estado de São Paulo utilizado pelo IBGE no cômputo das TAPS de estados e municípios na pesquisa de finanças públicas mais do que dobrou em termos nominais entre 1997 (IBGE 2000a, tabela 21) e 1998 (IBGE 2002, tabela 22). Tal fato ajuda a explicar o enorme salto nas TAPS de estados e municípios medidas em porcentagem do PIB entre 1997 e 1998 (ver tabela 6), mas parece ter sido causado por mudanças meramente contábeis. Com efeito, os números divulgados nos relatórios anuais da secretaria de fazenda do estado de São Paulo ((São Paulo 1999, p.9) e (São Paulo 2000, p.12)) contam histórias inteiramente diferentes dos dados publicados em IBGE (2000a, tabela 21) e IBGE (2002, tabela 22) — registrando, respectivamente, crescimento real de 8,3% e crescimento nominal de 12,3% entre 1997 e 1998. Daí que um terceiro ajuste (a maior) nas TAPS dos estados e municípios entre 1995 e 1997 parece necessário, com o objetivo de uniformizar a metodologia/cobertura dos dados do estado de São Paulo durante todo o período em questão.

Por fim, estimativas desagregadas das TAPS por componente devem levar em conta o fato de que os dados disponíveis para o pagamento de funcionários públicos federais inativos e pensionistas na pesquisa finanças públicas eram idênticos aos dados sobre os benefícios sociais sem constituição de fundos federais das contas referência 1985 e, portanto, incluíam também as despesas do FAT. A tabela 6 apresenta estimativas para as TAPS referência 2000 para os anos 1995-1999 que levam em conta todos os ajustes apontados acima.

### 3 Os dados em alta frequência

Conforme se mostrou na seção anterior, é possível, a partir de diferentes publicações do IBGE, construir uma série de TAPS anuais referência 2000 para o período 1995-2009. Ainda que esse esforço seja meritório por diversos motivos, a grande defasagem na atualização das contas nacionais impede a realização do acompanhamento da política fiscal de maneira mais acurada. Ressalta-se, ainda, que o pequeno número de observações disponíveis na frequência anual inviabiliza a realização de estudos econométricos. Assim, o desenvolvimento de uma metodologia de cálculo das TAPS na frequência trimestral, fazendo-se uso de séries e indicadores disponíveis com maior tempestividade, permite superar os dois pontos levantados acima.

A construção de estimativas de dados de contas nacionais em alta frequência, entretanto, envolve questões metodológicas e conceituais não triviais (FMI 2001). Felizmente, para os propósitos deste texto, há dados mensais de boa qualidade para seis dos nove principais componentes das TAPS brasileiras, a saber, os saques do FGTS e as despesas com os pagamentos dos servidores inativos e pensionistas da União federal e dos benefícios do RGPS, da LOAS-RMV, do PBF e dos programas financiados pelo FAT — que somados representaram cerca de 80% do total das TAPS nos últimos anos. Não há, infelizmente, dados oficiais em alta frequência para os pagamentos dos servidores inativos e pensionistas dos estados e municípios, para as TIPSFL e para os saques do PIS-

**Tabela 6:** Evolução das TAPS ref.2000 entre 1995 e 1999. Valores em porcentagem do PIB

	1995	1996	1997	1998	1999
RGPS	4,381	4,696	4,887	5,378	5,338
Transf. De Estados e Municípios a pessoas (ref. 1985)	2,144	2,184	2,114	2,646	2,586
Ajuste (ref.2000) nas Transferências Do Estado de SP a pessoas	0,344	0,354	0,208	0,000	0,000
Ajuste (ref.2000) nas Transferências De Estados e Municípios a pessoas — OTAPS	-0,152	-0,152	-0,152	-0,152	-0,152
Transferências de Estados e Municípios a pessoas (ref. 2000)	2,336	2,386	2,170	2,494	2,434
Pagamentos a Aposentados e Pensionistas da União (ref.1985)	2,433	2,304	2,245	2,493	2,662
Ajuste (ref. 2000) nos benefícios dos servidores federais — exclusão do FAT	-0,514	-0,446	-0,423	-0,455	-0,455
Pagamentos a Aposentados e Pensionistas da União (ref.2000)	1,918	1,858	1,822	2,038	2,207
Saques do FGTS	1,275	1,320	1,451	1,762	1,655
Saques do PIS-PASEP	0,100	0,104	0,107	0,100	0,083
FAT (Abono Salarial e Seguro Desemprego)	0,514	0,446	0,423	0,455	0,455
TIPSFL (ref. 1985)	0,275	0,179	0,210	0,225	0,318
LOAS/RMV	0,233	0,219	0,249	0,272	0,268
PBF	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
TAPS totais (ref. 2000)	11,031	11,209	11,319	12,724	12,758
TAPS totais (ref. 1985)	11,930	11,897	11,932	13,618	13,429
Memo: TAPS ref.2000 em % das TAPS ref.1985	92,466	94,214	94,864	93,429	95,006
Ajuste (ref. 2000) nos Benefícios de Assistência Social em numerário por conta dos gastos do SUS com clínicas privadas	-0,815	-0,609	-0,529	-0,451	-0,300
TAPS totais (ref. 1985) ajustadas apenas pelos gastos do SUS com clínicas privadas	11,115	11,288	11,403	13,167	13,129
Memo: Subsídios à produção (ref.2000)	0,507	0,405	0,396	0,341	0,306
Memo: PIB (em R\$ bilhões correntes — ref.2000)	705,640	843,960	939,140	979,270	1065,000

Fontes: Anuário Estatístico da Previdência Social (vários números) para o RGPS e LOAS/RMV; Demonstrações Financeiras do FGTS (vários números) para os saques do FGTS; IBGE (2004a, contas intermediárias dos setores administração pública e previdência) para as TIPSFL, para as despesas com os aposentados e pensionistas da União (supostas iguais aos benefícios sem constituição de fundos federais) e para as transferências de estados e municípios a pessoas (supostas iguais os benefícios estaduais e municipais com e sem constituição de fundos); Relatórios de Gestão do FAT (vários números) para as despesas do FAT; Relatórios de Gestão do Fundo PIS-PASEP (vários números) para os saques do PIS-PASEP. IBGE (2011) para os subsídios à produção e para o PIB. Os autores para todas as séries ajustadas. Os benefícios de prestação continuada da LOAS começaram a ser pagos apenas em 1996.

Os valores das TIPSFL das contas ref.2000 para os anos de 2000 e 2001 (tabela 2) são muito próximos dos valores das contas ref.1985 para estes anos, sugerindo que a metodologia de cálculo da variável permaneceu essencialmente a mesma nos dois sistemas de contas.

PASEP. A pequena relevância em relação ao total das TAPS e ao PIB dos dois últimos faz com que possamos adotar, sem maiores consequências para a qualidade dos dados agregados, a hipótese simplificadora de que se distribuem uniformemente ao longo do ano.

No caso do pagamento dos servidores inativos e pensionistas dos estados e municípios, um conjunto de técnicas computacionais e estatísticas foi utilizado para possibilitar a construção dessas séries por meio de procedimentos de desagregação temporal (“*benchmarking*”) e previsão contemporânea (“*now-casting*”) (FMI 2001, p.82). A aplicação dessas técnicas se restringe ao período 2002-2012, no caso dos estados, e ao período 2006-2012, no caso dos municípios, devido à disponibilidade dos indicadores em alta frequência detalhados na próxima seção. Para anos anteriores aos mencionados, a série em alta frequência foi obtida aplicando-se a sazonalidade dos anos de 2002 (estados) e 2006 (municípios) do procedimento de desagregação temporal — que consistem na informação do período mais próximo — aos dados anuais de transferências para inativos e pensionistas discutidos na seção anterior.

### 3.1 Descrição das fontes de dados e da metodologia de cômputo das séries em alta frequência

Os dados primários utilizados no cálculo das TAPS pelo IBGE são os registros administrativos da contabilidade das administrações públicas brasileiras. Há que ter claro, em primeiro lugar, que a interpretação econômica dos dados primários da contabilidade pública brasileira depende crucialmente da “etapa da execução orçamentária” que descrevem. Faz diferença, em outras palavras, se apenas uma reserva orçamentária foi feita para uma determinada despesa pública (i.e. se a despesa foi “empenhada”) ou se o direito do credor da referida despesa já foi reconhecido formalmente pelo governo (i.e. se a despesa foi “liquidada”) ou, ainda, se o governo já pagou o referido credor.<sup>12</sup> Deve-se ter em mente também que a cada momento do tempo são liquidadas e pagas despesas de vários orçamentos. Assim, faz diferença se o dado “liquidado” (ou pago) em determinado ano diz respeito apenas às despesas empenhadas naquele ano, ou se inclui também despesas empenhadas e contabilizadas como “restos a pagar não processados” em anos anteriores, mas liquidadas naquele ano.<sup>13</sup>

Nesse contexto, cumpre notar que o SCN 2008 é particularmente claro ao afirmar que “como regra geral, transações distributivas devem ser contabilizados no momento em que dívidas são criadas. Daí, por exemplo, que compensações de empregados, juros, rendas da terra, contribuições e benefícios sociais devem todos ser contabilizados no período no qual são devidos.” (ONU et al. 2009, p.57). Em outras palavras, o SCN se posiciona firmemente a favor da adoção do critério de competência para a contabilização das TAPS, de modo que — em princípio, pelo menos — o conceito mais apropriado da contabilidade pública para sua mensuração é a liquidação efetiva, que fornece o total efetivamente liquidado em determinado ano. Segundo o critério adotado pela STN, esse conceito consiste na soma das despesas empenhadas e liquidadas

<sup>12</sup>Exatamente o mesmo ponto é feito em (ONU et al. 2009, p.55).

<sup>13</sup>Os “restos a pagar não processados” consistem em despesas empenhadas em um dado exercício e que não são liquidadas nem canceladas no exercício em questão — podendo, assim, ser executadas em exercícios subsequentes. Já os “restos a pagar processados” são despesas já efetivamente liquidadas e ainda não pagas pelo governo.



em determinado ano com o pagamento de restos a pagar não processados no exercício (i.e. empenhados em exercícios anteriores) menos o total de inscrição em restos a pagar não processados ao final do exercício.

Na prática, entretanto, o conceito de liquidação efetiva pode ser difícil de medir — por conta de dificuldades com a contabilização da liquidação dos chamados “restos a pagar não processados”. Entretanto, grande parte das TAPS (e.g. aposentadorias, pensões, benefícios do seguro-desemprego, benefícios da LOAS/RMV e do PBF) é devida e paga mensalmente — de modo que a utilização de séries contábeis do pagamento das despesas públicas (i.e. do critério de caixa) não gera maiores distorções na maior parte dos casos.

A tabela abaixo lista as fontes de dados utilizadas para estimar cada componente das TAPS. Em diversos casos, foi necessário utilizar valores de fontes secundárias — i.e. de publicações oficiais como, por exemplo, o Anuário Estatístico da Previdência Social ou Boletim Estatístico da Previdência Social — e não dos registros contábeis primários da administração pública, tal como aparecem no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) do Governo Federal. Mas em todos os casos tentou-se replicar os valores das fontes secundárias por meio de consultas no SIAFI — tendo em vista que as fontes secundárias raramente são explícitas sobre os conceitos orçamentários.

A estimação dos valores trimestrais dos seis componentes que dispõem de informações mensais — i.e. RGPS, LOAS/RMV, PBF, FGTS, servidores inativos e pensionais da união e benefícios do FAT — é trivial, consistindo em acumular os dados a cada trimestre. Entretanto, em alguns casos, essas informações não estão disponíveis ao longo de todo o período, de modo que foi necessário utilizar hipóteses simplificadoras para completar as séries. No caso do RGPS, a série do Banco Central está disponível somente a partir de 1996, enquanto a STN a publica a partir de 1997. Como em ambos os casos as séries são mensuradas pelo critério de caixa, os valores de 1995 foram obtidos aplicando-se a sazonalidade de 1996 da série do Banco Central ao valor anual liquidado obtido no AEPS-despesas. Além disso, no período 1995-2003 os valores do RMV eram computados conjuntamente com o RGPS, de forma que foi necessário expurgá-los. Como não há informação disponível em alta frequência nesse caso, se utilizou a sazonalidade de cada ano da série do RGPS na informação anual do RMV do AEPS-despesas para obter a série do RMV no período. Esses valores foram, então, somados aos valores da LOAS para construção da série LOAS/RMV. Além disso, como a série da LOAS publicada pela STN se inicia em 2003, as informações mensais do período 1995-2002 foram obtidas aplicando-se a sazonalidade de 2003 da série da STN ao valor anual liquidado obtido no AEPS-despesas. O mesmo procedimento foi realizado para obtenção dos dados do FGTS no período 1995-1996, uma vez que os valores dos saques mensais somente estão disponíveis a partir de 1997. Assim, a sazonalidade deste ano foi aplicada aos dados anuais de 1995 e 1996. Além disso, os valores de saques de FGTS referentes à Lei Complementar 110 de 2001 foram distribuídos uniformemente ao longo dos anos, dado que os relatórios de gestão do FGTS só trazem a informação anual.<sup>14</sup> No caso dos pagamentos a servidores e pensionistas da União, as séries do Banco Central se iniciam em 1996, de modo que os valores de 1995 foram obtidos aplicando-se a sazonalidade de 1996 desses dados ao valor anual obtido na pesquisa de

---

<sup>14</sup>O mesmo procedimento foi aplicado aos valores do PIS/PASEP como destacado anteriormente.

**Tabela 7:** Fontes dos dados em alta frequência utilizados no cálculo das TAPS

Componente	Fonte do dado anual de referência	Fonte dos dados mensais	Comentários
RGPS	A tabela de despesas com benefícios previdenciários do capítulo de contabilidade do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS-despesas).	A série mensal de número 2283 do Sistema Gerador de Séries Temporais do Banco Central do Brasil (SGS-BACEN) foi utilizada no ano de 1996. Estes dados são similares aos dados da demonstração do resultado primário Secretaria do Tesouro Nacional — e, portanto, são contabilizados no conceito “de caixa”. Por conta disto, optou-se por utilizar, a partir de 1997, os valores “de caixa” das séries da STN, uma vez que os valores anuais dos dados liquidados e de caixa são muito próximos, mas a sazonalidade dos dados liquidados é contra-intuitiva (com forte queda em dezembro), de modo que deve estar sendo afetada por questões ligadas à alterações de procedimentos contábeis no SIAFI.	(1) Os dados do SIAFI deixam claro que os dados do AEPS-despesas são liquidados; (2) Até 2003 os dados do RGPS do AEPS-despesas incluíam os pagamentos da RMV. Estes últimos foram expurgados do dado anual nestes anos.
Benefícios LOAS e RMV	A tabela de despesas com benefícios previdenciários do capítulo de contabilidade do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS-despesas).	A série mensal de número 2284 do SGS-BACEN. Estes dados são similares aos dados da demonstração do resultado primário Secretaria do Tesouro Nacional — e, portanto, são contabilizados no conceito de caixa. Neste caso, optou-se por utilizar os valores de caixa das séries da STN.	(1) Os dados do SIAFI deixam claro que os dados do AEPS-despesas são liquidados; (2) Até 2003, os dados dos “benefícios ao deficiente e ao idoso” do AEPS-despesas não incluía os pagamentos da RMV. Estes últimos foram somados aos dados anuais nestes anos.
PBF	SIAFI a partir de 2005 e com a fonte secundária do SIGA Brasil, do Senado Federal, entre 2002 e 2004.	SIAFI a partir de 2005 e com a fonte secundária do SIGA Brasil, do Senado Federal, entre 2002 e 2004. Até 2004 o PBF é calculado como a soma dos programas listados na Lei nº 10.836/04, sob o elemento de despesa “outros auxílios financeiros a pessoa física”.	Os valores utilizados são os liquidados.
FGTS	Valor dos saques regulares do FGTS adicionado pelo pagamentos de créditos adicionais por conta da Lei Complementar 110 de 2001 (LC 110/2001) tal como disponibilizado nos relatórios de gestão do FGTS.	Valor dos saques mensais regulares do FGTS exclusive pagamentos de créditos adicionais por conta da Lei Complementar 110 de 2001. Série disponível em <a href="http://www.fgts.gov.br">http://www.fgts.gov.br</a> (consulta feita em abril de 2013). Estes dados aparentemente são contabilizados no conceito de caixa. A utilização de dados de caixa se deve à inexistência de dados contabilizados no regime de competência.	Os valores dos saques da LC 110 de 2001 são muito significativos nos anos 2002-2005. Não foram encontrados dados de alta frequência sobre estes saques, entretanto, de modo que os valores foram distribuídos uniformemente ao longo do ano.

Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 7:** Fontes dos dados em alta frequência utilizados no cálculo das TAPS (continuação)

Componente	Fonte do dado anual de referência	Fonte dos dados mensais	Comentários
Servidores federais inativos e pensionistas	De 2000 a 2009 os dados dos benefícios sociais sem constituição de fundos do SCN ref 2000. Nos outros anos, a soma anual das séries 7868 e 7569 do SGS-BACEN.	As séries mensais de número 7568 e 7569 do SGS-BACEN.	As diferenças entre os dados liquidados e pagos do SIAFI e os valores somados das séries 7568 e 7569 do SGS-BACEN são todas pequenas.
Benefícios do FAT	Demonstrativo de Execução Financeira da (CFGAT-MTE).	Séries mensais do Demonstrativo de Execução Financeira da Coordenação Geral de Recursos do FAT do Ministério do Trabalho e emprego (CFGAT-MTE).	As diferenças entre os dados liquidados e pagos do SIAFI e os dados da CGFAT-MTE são todas pequenas.
Inativos Estaduais	Pesquisa de Finanças Públicas do IBGE (1995-2001), Execução Orçamentária dos Estados (2002-2011) e Balanços Gerais dos Estados (2012).	Séries mensais dos Portais de Transparência dos estados do Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo no período de 2002 a 2012. Séries mensais do mesmo período do Distrito Federal obtidas por contato direto.	(1) As séries consistem na soma dos elementos de despesa “Aposentadorias e Reformas”, “Pensões” e “Outros Benefícios Previdenciários” dos GNDs 1 e 3 e “Salário família” do GND3 (ver nota 17). (2) Os dados mensais dos portais são compatíveis com os dados da EOE.
Inativos Municípios	Pesquisa de Finanças Públicas do IBGE (1995-2001) e Finbra (2002-2011).	Séries bimestrais no período 2006-2012 dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREOs).	As séries bimestrais dos RREOs consistem no campo “Previdência” das “Despesas Previdenciárias” divulgados no anexo de “Regime Próprio de Previdência Social”.

Fonte: Elaboração própria.

finanças públicas apresentado na seção anterior. Os valores dos benefícios do FAT, ou seja, abono e seguro desemprego, e do PBF não sofreram nenhum tipo de ajuste.

Para os valores de pagamentos de servidores inativos e pensionistas dos entes subnacionais, ou seja, dos 27 estados e dos 5.565 municípios, foram utilizados os procedimentos desagregação temporal e previsão contemporânea por modelos de espaço de estados (Dias 2010, Orair et al. 2011, Orair & Silva 2012). A ideia básica desses procedimentos é utilizar a informação em alta frequência de indicadores que se aproximam (proporcionalmente e/ou conceitualmente) das séries objetivo na frequência anual para estimar o comportamento intraperíodo destas últimas — o que consiste no procedimento de desagregação temporal — ou projetá-las quando o dado anual ainda não se encontra disponível — o que consiste no procedimento de previsão contemporânea.<sup>15</sup>

<sup>15</sup>O detalhamento formal das técnicas de espaço-estado utilizadas neste trabalho encontra-se

No caso dos estados, a informação anual de referência foi obtida na EOE no período 2002-2011 e nos balanços gerais dos estados para 2012, e os indicadores mensais foram obtidos nos portais de transparência (e contato direto) conforme descrito na tabela 7. A série indicadora construída a partir dos portais representa cerca de 60% dos valores anuais de referência dos 26 estados (mais DF) obtidos na EOE e balanço geral. Os valores da série no período 1995-2001 foram obtidos aplicando-se a sazonalidade de 2002, obtida pelo procedimento de desagregação temporal, aos dados anuais de referência discutidos na seção anterior. A construção da série dos municípios, por sua vez, requereu a construção de uma série anual de referência a partir do Finbra no período 2002-2011, complementado para os valores faltantes seguindo a metodologia apresentada em Orair et al. (2011). A partir dessas informações foi utilizado um procedimento de desagregação em dois passos para construir a série mensal de pagamento de servidores inativos e pensionistas dos municípios no período 2006-2011. Primeiro, os dados foram desagregados para a frequência bimestral a partir das informações de 185 municípios com séries completas entre 2006 e 2011 publicadas RREOs. Em seguida, a série bimestral dos municípios de 2006-2011 foi desagregada para frequência mensal utilizando a série mensal dos estados. Por fim, como o Finbra 2012 ainda não está disponível, os valores para esse ano foram projetados por um procedimento de nowcasting a partir dos indicadores dos estados. Seguindo o que foi feito para os estados, os valores do período 1995-2005 foram obtidos aplicando-se a sazonalidade de 2006 aos valores anuais de referência discutidos na seção anterior para o período 1995-2001 e do Finbra complementado para o período 2002-2005.

Além de construir estimativas dos benefícios sociais exclusive transferências sociais em espécie conforme descrito acima, é necessário também estimar as “transferências públicas às instituições privadas sem fins lucrativos” (TIPSFL) para obtermos estimativas das TAPS agregadas. As estimativas das TIPSFL utilizadas neste trabalho foram calculadas somando-se todos os valores “empenhados” em um dado ano que foram contabilizados na “modalidade de aplicação 50” dos “grupos de natureza de despesa 1 e 3”<sup>16</sup> do SIAFI (para a União) e nas bases de dados “Execução Orçamentária dos Estados” (EOE) e “Finanças do Brasil: Dados contábeis dos Municípios” (FINBRA) da Secretaria do Tesouro Nacional para estados e municípios. Por ora, não foi possível avançar na construção de indicadores em alta frequência para as TIPSFL, de maneira que se optou por distribuir os dados anuais uniformemente ao longo do ano, de modo a não afetar a sazonalidade da série das TAPS totais.

A seguir são apresentadas as estimativas das TAPS obtidas seguindo a metodologia descrita nesta seção.

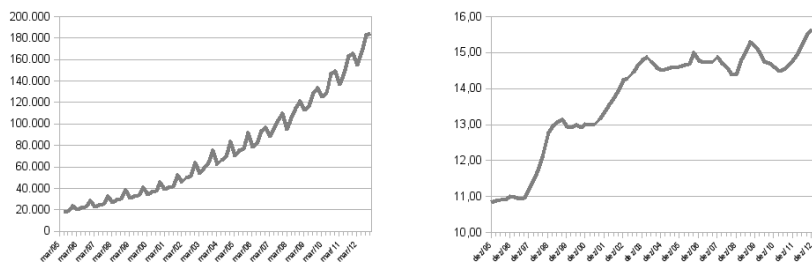
---

em Harvey (1989) e Monch & Uhlig (2005).

<sup>16</sup>Os termos entre aspas são conceitos da contabilidade pública brasileira. Todas as transferências de recursos públicos a instituições privadas sem fins lucrativos devem, por definição, ser contabilizadas na “modalidade de aplicação 50”. Os “grupos de natureza de despesas” (GNDs) 1 e 3 são, respectivamente, os gastos com “pessoal e encargos sociais” (grupo 1) e com “outras despesas correntes”. Dada a natureza “corrente” e “secundária” das TIPSFL, não faz sentido incluir na estimativa os demais grupos relevantes de despesas públicas, a saber, GND 2 (juros); GND 4 (investimentos); e GND 5 (inversões financeiras). Teremos mais a dizer sobre o conceito de “despesa pública empenhada” na quinta parte deste texto.

### 3.2 Estimativas das TAPS em alta frequência

A figura 1 abaixo apresenta as estimativas trimestrais das TAPS no período 1995-2012, cujos dados são disponibilizados na tabela A.1 do Apêndice Apêndice A, enquanto a tabela 8 sumariza as informações em frequência anual e as compara com os valores oficiais do IBGE. Como era de se esperar, devido principalmente ao pagamento de décimo terceiro salário de aposentados e pensionistas, a série trimestral das TAPS possui uma marcada sazonalidade no último trimestre do ano — a parte (a) da figura 1.



**Figura 1:** Evolução trimestral das TAPS em R\$ milhões (a) e em % do PIB (b).

Os dados da tabela 8, por sua vez, deixam claro que (i) a metodologia descrita acima gera estimativas que variam entre 97% e 99,8% das TAPS totais publicadas no SCN 2000; (ii) a qualidade dessas estimativas aumenta no final da amostra; (iii) as estimativas dos benefícios de seguridade social em numerário e dos benefícios sociais com constituição de fundos são relativamente melhores do que as dos benefícios sociais sem constituição de fundos e (principalmente) dos benefícios de assistência social em numerário; (iv) afora subestimativas relativamente grosseiras dos benefícios de assistência social em numerário no início da amostra, os erros por componente geralmente são negativos e não ultrapassam a casa dos 5%; e (v) as nossas estimativas para as TIPSFL sempre subestimam os números do IBGE, variando de 5% a 19%. Conclui-se, assim, que as estimativas propostas são bastante precisas, ainda que, em geral, apresentem um leve viés de subestimação, principalmente nos casos dos benefícios assistenciais e dos pagamentos dos servidores públicos federais inativos e de seus pensionistas.

## 4 Breves notas sobre a evolução das TAPS e de seus principais componentes no período 1995-2012

Tomados em conjunto, os dados descritos nas seções anteriores resumem vários fatos estilizados associados à dinâmica das TAPS nos últimos dezoito anos, a saber: (i) o rápido crescimento até 2006 (partindo de 4,4% do PIB em 1995) e a posterior estabilização (na casa dos 6,7% do PIB) dos benefícios do RGPS (o dado de 2012 reflete o baixo crescimento da economia neste último ano); (ii) o rápido crescimento dos benefícios do FAT e da LOAS/RMV na última década, após relativa estagnação no primeiro governo FHC; (iii) a criação e a consolidação do PBF — cujo custo para os cofres públicos gira hoje em torno de 0,4% do PIB; (iv) a relativa estabilidade, ao longo de todo o período em questão, do

**Tabela 8:** Estimativas das TAPS e comparações com os dados oficiais do IBGE

	Dados Oficiais do IBGE (R\$ bilhões)												
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Produto interno bruto	1179,5	1302,1	1477,8	1699,9	1941,5	2147,2	2369,5	2661,3	3032,2	3239,4	-	-	-
Benefícios sociais, exceto transferências sociais em espécie	147,1	167,0	199,4	237,5	262,6	296,4	335,2	374,1	416,9	469,0	-	-	-
Benefícios de seguridade social em numerário	70,9	82,0	94,7	116,9	132,5	153,9	176,7	195,7	216,1	245,8	-	-	-
Benefícios sociais com constituição de fundos	48,0	52,0	65,4	76,0	76,9	82,4	90,5	102,3	114,2	123,2	-	-	-
Benefícios sociais sem constituição de fundos	25,4	29,9	33,5	36,5	40,3	44,3	48,8	53,5	59,6	67,8	-	-	-
Benefícios de assistência social em numerário	2,8	3,1	5,9	8,0	13,0	15,9	19,3	22,7	26,9	32,1	-	-	-
Transferências de assistência e previdência	150,8	171,1	204,7	244,3	271,8	307,8	347,2	387,5	432,9	486,9	-	-	-
Transferências as Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos	3,7	4,1	5,3	6,8	9,2	11,3	12,0	13,4	15,9	18,0	-	-	-
	Elaboração Própria (R\$ bilhões)												
Benefícios sociais, exceto transferências sociais em espécie	147,0	167,5	194,0	231,4	262,7	294,4	332,6	378,6	417,4	472,8	525,5	586,9	661,2
Benefícios de seguridade social em numerário	69,0	79,6	93,5	113,9	135,2	157,4	180,5	203,3	220,3	252,0	284,1	315,6	356,5
Benefícios sociais com constituição de fundos	49,7	54,4	63,6	73,2	75,6	79,0	86,6	100,1	110,7	121,9	132,4	150,7	172,5
Benefícios sociais sem constituição de fundos	24,9	29,3	31,7	37,1	40,0	42,4	46,5	52,3	59,9	68,3	73,3	79,0	82,4
Benefícios de assistência social em numerário	3,5	4,3	5,2	7,2	11,9	15,6	19,0	22,9	26,5	30,7	35,8	41,5	49,7
Transferências de assistência e previdência	150,7	171,6	199,0	237,1	270,2	304,0	343,6	390,6	431,3	487,8	548,9	611,8	688,1
Transferências as Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos	3,7	4,1	5,0	5,7	7,5	9,5	10,9	12,1	13,9	14,9	23,4	24,9	26,9

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados descritos no texto.

**Tabela 8:** Estimativas das TAPS e comparações com os dados oficiais do IBGE (continuação)

	Discrepância (%)												
Benefícios sociais, exceto transferências sociais em espécie	-0,1	0,3	-2,7	-2,6	0,0	-0,7	-0,8	1,2	0,1	0,8	-	-	-
Benefícios de seguridade social em numerário	-2,7	-3,0	-1,2	-2,6	2,1	2,3	2,2	3,9	1,9	2,5	-	-	-
Benefícios sociais com constituição de fundos	3,4	4,6	-2,7	-3,8	-1,6	-4,1	-4,3	-2,1	-3,1	-1,0	-	-	-
Benefícios sociais sem constituição de fundos	-2,2	-1,9	-5,3	1,5	-0,9	-4,1	-4,7	-2,4	0,4	0,6	-	-	-
Benefícios de assistência social em numerário	26,9	37,3	-12,5	-10,0	-8,3	-1,8	-1,2	1,0	-1,6	-4,5	-	-	-
Transferências de assistência e previdência	-0,1	0,3	-2,8	-3,0	-0,6	-1,2	-1,0	0,8	-0,4	0,2	-	-	-
Transferências as Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos	-	-	-5,1	-16,3	-18,9	-16,0	-8,5	-10,1	-12,5	-17,0	-	-	-

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados descritos no texto.

peso das transferências a servidores públicos inativos e pensionistas no PIB — tanto na União quanto nos estados e municípios; (v) o declínio da importância relativa tanto dos subsídios à produção quanto dos saques do fundo residual do PIS-PASEP; e (vi) a relativa estabilidade dos saques do FGTS em percentagem do PIB desde 1997.<sup>17</sup>

Registre-se, ademais, que as TAPS agregadas subiram cerca de quatro pontos percentuais do PIB entre 1995 e 2011, contribuindo para atenuar o impacto do aumento da carga tributária bruta da economia sobre a renda disponível do setor privado no período — e que este crescimento foi puxado fundamentalmente pelos benefícios do RGPS e, na última década, pelas despesas da dupla LOAS/RMV e PBF (que pularam de 0,27% do PIB em 1999 para mais de 1,1% do PIB em 2012). Destaque-se, ainda, que os benefícios de prestação continuada previstos na LOAS começaram a ser pagos em 1996, que o PBF foi criado no final de 2003 e que ambos os programas representaram mudanças qualitativas cruciais na política de assistência social do país.

Os novos dados ref.2000 para os anos 1995-1999 fazem maior justiça ao aumento das TAPS no período pós-Real e qualificam a percepção, por exemplo, de Santos et al. (2010), de queda no peso relativo das transferências aos servidores públicos aposentados e pensionistas — que deixa de existir quando se controla pelas mudanças metodológicas ocorridas na passagem dos dados referência 1985 para os dados referência 2000. A série estendida permite, ainda, que se aprecie melhor o rápido aumento dos gastos com o FAT a partir de 2006 — em contraste com a relativa estagnação em percentagem do PIB verificado nos onze anos imediatamente anteriores.

Note-se, ainda, que o enorme “pulo” da série das TAPS em percentagem do PIB em 1998 se mantém — ainda que um pouco atenuado (pelo ajuste nos dados do estado de São Paulo na tabela ??) — na série ajustada. Tal como ocorreu em 2009 e 2012 — anos nos quais as TAPS medidas em % do PIB cresceram acentuadamente — o PIB praticamente não cresceu em termos reais em 1998. Também como em 2009 e 2012, vários tipos de transferências (mas principalmente as despesas com benefícios do RGPS) contribuíram para o aumento das TAPS em percentagem do PIB em 1998. O que realmente diferencia o desempenho das TAPS em 1998 em relação a 2009 e 2012 é o ritmo de crescimento dos gastos com os benefícios do RGPS — na época superior a 10% reais anuais, contra os cerca de 4% reais anuais registrados atualmente — e, curiosamente, o crescimento (de mais de 0,3% do PIB) dos saques do FGTS. Este último ocorreu por conta de uma elevação nominal de mais de 50% no valor dos saques por conta de dispensas sem justa causa, contra uma variação de menos de 5% no deflator do PIB.<sup>18</sup>

Em suma, a história contada pelos dados apresentados neste trabalho registra um crescimento gradual e contínuo das TAPS no período 1995-2012 — por oposição ao padrão mais errático da série que se obtém concatenando os dados das contas nacionais referência 1985 para os anos 1995-1999 com os dados das contas nacionais referência 2000 para os anos 2000-2009 (Santos et al. 2010). Os novos dados confirmam, entretanto, a conclusão de Santos et al. (2010) de que o crescimento das TAPS nos últimos dezoito anos foi puxado pe-

<sup>17</sup>Que fica evidente quando se considera que os valores — atipicamente altos — de 2002 até 2004 ocorreram em razão da decisão judicial que levou à promulgação da lei complementar 110 de 2001.

<sup>18</sup>Registre-se que em 2009 os saques do FGTS por conta de dispensas sem justa também cresceram significativamente — ainda que em um ritmo bem menor, de cerca de 10% reais anuais.



los componentes que afetam mais diretamente o bem-estar dos extratos mais vulneráveis da população brasileira (i.e. RGPS, PBF, LOAS-RMV e FAT).

## 5 Notas finais

Nas seções anteriores foram apresentadas estimativas anuais e trimestrais das TAPS brasileiras no conceito das contas nacionais referência 2000 para o período 1995-2012 e discutidos os detalhes das metodologias de estimação utilizadas em cada caso. Conquanto diversos cuidados tenham sido tomados para garantir a qualidade das estimativas apresentadas — de modo a justificar a utilização das séries apresentadas em exercícios macroeconômicos<sup>19</sup> — muito ainda pode ser feito para refiná-las.

Conforme visto acima, os dados primários utilizados no cálculo das TAPS pelo IBGE são registros administrativos da contabilidade das administrações públicas (em alguns casos, tal como reportados em fontes secundárias), de modo que as estimativas disponíveis para as TAPS sofrem de todos os problemas clássicos associados a medidas calculadas a partir de agregações de registros administrativos. Em particular, não há como garantir a (i) homogeneidade dos procedimentos contábeis utilizados pelos entes federados envolvidos (i.e. a União federal, o Distrito Federal, os vinte seis estados e os 5565 municípios brasileiros); (ii) consistência intertemporal dos procedimentos contábeis utilizados por cada um destes entes federados; e (iii) acurácia das informações primárias utilizadas pelos [literalmente milhares de] contadores públicos envolvidos.<sup>20</sup> Esse problema é mitigado, certamente, pelo fato de perto de três quartos das TAPS brasileiras serem de responsabilidade do governo federal — cujos dados, em princípio, são de boa qualidade. Mas isso não deve obscurecer o fato de que ainda há um longo caminho a percorrer até que os dados dos governos subnacionais brasileiros reflitam precisamente a realidade destes governos.

Com efeito, as contas nacionais ref.2000 desconsideram, por construção, todo e qualquer benefício social pago pelos governos estaduais e municipais que não seja destinado a servidores públicos aposentados e pensionistas — o que equivale a desconsiderar, por exemplo, todos os programas de transferência de renda dos governos subnacionais (que tem adquirido importância crescente nos últimos anos). As contas ref.2000 adotam, ainda, a simplificação — flagrantemente imprecisa — de que todos os pagamentos feitos a servidores ativos e aposentados dos governos subnacionais são feitos por fundos

<sup>19</sup>Tendo em vista que as estimativas de Santos et al. (2010) mostraram-se úteis em Schettini et al. (2012).

<sup>20</sup>São vários os motivos para isso. Primeiramente, os contadores públicos têm fortes incentivos a aperfeiçoar/personalizar os dados que produzem a cada ano — posto que são legalmente responsáveis por esses dados perante os tribunais de contas e o poder judiciário — mas praticamente nenhum incentivo para rever contas já aprovadas pelos órgãos de controle. Em segundo lugar, produzir dados de boa qualidade exige técnicos qualificados e com os recursos disponíveis para fazê-lo — e a maior parte das prefeituras, e mesmo alguns governos estaduais, não têm os meios para treinar e/ou manter os referidos técnicos, optando por contratar serviços de escritórios privados de contabilidade. Em terceiro lugar, a própria complexidade da contabilidade pública — e as mudanças contínuas que sofre para se adequar a novas circunstâncias — dificulta(m) a homogeneização das interpretações de contadores distintos sobre o mesmo fenômeno. Em quarto lugar, interpretações contábeis distintas frequentemente não são neutras do ponto de vista dos interesses dos governantes — cuja influência na produção de dados públicos não deve ser subestimada.

autônomos. Em ambos os casos, melhorias serão possíveis quando mais e melhores dados sobre os governos subnacionais estiverem disponíveis no futuro. Isto sem esquecer que mais e melhores dados sobre os governos subnacionais também nos últimos anos do século passado permitiriam refinamentos importantes no exercício de retopolação da seção 2.

Felizmente para os propósitos da mensuração das TAPS no Brasil, a disponibilidade e a qualidade dos dados disponíveis sobre as finanças públicas (inclusive dos governos estaduais e das prefeituras) brasileiras têm, ambas, crescido exponencialmente. Este último fato e a importância macroeconômica do fenômeno permitem-nos antecipar que estimativas mais confiáveis estarão disponíveis nos próximos anos.

### Referências Bibliográficas

Abrahão, J. (2011), 'Política social no brasil: Marco conceitual e análise da ampliação do escopo, escala e gasto público', *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação* (1), 66–95.

Ansiliero, G. (2005), Evolução na concessão e emissão de benefícios assistenciais de prestação continuada, in 'Informe de Previdência Social', Vol. 18, Ministério da Previdência Social, Brasília.

Brasil (2001), *Projeções Atuariais para o Regime Geral de Previdência Social - RGPS*, Ministério da Previdência Social, Brasília.

Brasil (2003), *Base de Financiamento da Previdência Social: Alternativas e Perspectivas*, Ministério da Previdência Social, Brasília.

Carvalho, C. E. & Pinheiro, M. S. (2000), 'Fgts: avaliação das propostas de reforma e extinção', *Economia e Sociedade* (15), 49–83.

Dias, V. P. e. a. (2010), Interpolação de variáveis fiscais brasileiras usando representação de espaço de estados, in 'XXXVIII Encontro Brasileiro de Econometria', Anais Eletrônicos do XXXVIII Encontro Brasileiro de Econometria, Salvador.

FGV (1956), 'Sistema de contas nacionais para o brasil', *Revista Brasileira de Economia* 10(4), 7–29.

FGV (1957), 'Brasil: Sistema de contas nacionais 1947/1956', *Revista Brasileira de Economia* 11(4), 10–126.

FGV (1959), 'Nota metodológica das contas nacionais do brasil', *Revista Brasileira de Economia* 13(3), 39–75.

FGV (1962), 'Contas nacionais do brasil 1947/1961', *Revista Brasileira de Economia* 16(1), 7–37.

FMI (2001), *Quarterly National Accounts Manual Concepts, Data Sources, and Compilation*, Washington: FMI.

Giambiagi, F. (2007), *Brasil raízes do atraso: paternalismo versus produtividade*, Rio de Janeiro: Ed. Campus.

Giambiagi, F. & Taffner, P. (2010), *Demografia: A Ameaça Invisível*, Rio de Janeiro: Campus.

Harvey, A. C. (1989), *Forecasting, structural time series models and the Kalman filter*, Cambridge; New York: Cambridge University Press.

IBGE (1995), *Regionalização das Transações do Setor Público 1991*, Vol. 1, Departamento de Contas Nacionais, Rio de Janeiro, IBGE.

IBGE (2000a), *Regionalização das Transações do Setor Público: Atividade de Administração Pública 1994-1997*, Vol. 2, Departamento de Contas Nacionais, Rio de Janeiro, IBGE.

IBGE (2000b), *Regionalização das Transações do Setor Público: Série Relatórios Metodológicos*, number 20, Departamento de Contas Nacionais, Rio de Janeiro, IBGE.

IBGE (2002), *Regionalização das Transações do Setor Público 1999: Atividade da Administração Pública*, Departamento de Contas Nacionais, Rio de Janeiro, IBGE.

IBGE (2003a), *Regionalização das Transações do Setor Público 2000: Atividade da Administração Pública*, Coordenação de Contas Nacionais, Rio de Janeiro, IBGE.

IBGE (2003b), *Sistema de Contas Nacionais Brasil 2000-2002*, Coordenação de Contas Nacionais, Rio de Janeiro, IBGE.

IBGE (2004a), *Sistema de Contas Nacionais Brasil 2003*, Coordenação de Contas Nacionais, Rio de Janeiro, IBGE.

IBGE (2004b), *Sistema de Contas Nacionais Brasil: Série Relatórios Metodológicos*, number 24, Coordenação de Contas Nacionais, Rio de Janeiro, IBGE.

IBGE (2006), *Finanças Públicas do Brasil 2002-2003*, Coordenação de Contas Nacionais, Rio de Janeiro, IBGE.

IBGE (2008a), *Administração Pública. Nota metodológica 11*, Coordenação de Contas Nacionais, Rio de Janeiro, IBGE.

IBGE (2008b), *Sistema de Contas Nacionais Brasil: Série Relatórios Metodológicos 2.ed.*, number 24, Coordenação de Contas Nacionais, Rio de Janeiro, IBGE.

IBGE (2011), *Sistema de Contas Nacionais Brasil 2005-2009*, Coordenação de Contas Nacionais, Rio de Janeiro, IBGE.

IPEA (2010), *PNAD 2009 – Primeiras Análises: Distribuição de Renda entre 1995 e 2009*, Brasília, DF: IPEA. Comunicados do IPEA n.63.

Marinho, D. N. C., Balestro, M. V. & Walter, M. I. M. T. (2010), *Políticas públicas de emprego no Brasil : avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego*, Brasília : Verbis.

Monch, E. & Uhlig, H. (2005), 'Towards a monthly business cycle chronology for the euro area', *Journal of business cycle measurement and analysis* 2(1).

Nogueira, N. G. (2012), *O Equilíbrio Financeiro e Atuarial dos RPPS: De Princípio Constitucional a Política de Estado*, Vol. 34, Brasília: Secretaria de Políticas de Previdência Social. Ministério da Previdência e Assistência Social.

ONU, Mundial, B., OCDE, FMI & Européia, C. (2009), *System of National Accounts 2008*, Nova York: ONU.

Orair, R. O., Santos, C. H. M., Silva, W. J., Brito, J. M. M., Ferreira, A. S., Silva, H. L. & Rocha, W. S. (2011), 'Uma metodologia de construção de séries de alta frequência das finanças municipais no Brasil com aplicação para o IPTU e o ISS: 2004-2010', *Pesquisa e Planejamento Econômico* 41(3).

Orair, R. O. & Silva, W. J. (2012), *Investimentos dos governos subnacionais no Brasil: estimação e análise por modelos de espaço de estado.*, Brasília: IPEA. Texto para discussão, n. 1771.

Paes de Barros, R., Foguel, M. & Ulyseia, G. O. (2007), *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*, Vol. 1, Rio de Janeiro: Ipea.

Reis, E., Blanco, F., Morandi, L., Medina, M. & Abreu, M.P. (2006), 'O século XX nas contas nacionais', *Estatísticas do Século XX*. Rio de Janeiro: IBGE.

Santos, C. H. M., Macedo e Silva, A. C. & Ribeiro, M. B. (2010), 'Uma metodologia de estimação da carga tributária líquida brasileira trimestral no período 1995-2009', *Economia Contemporânea* 14(2), 209-236.

Schettini, B. P., Santos, C. H. M., Amitrano, C. R., Squeff, G. C., Ribeiro, M. B., Gouvêa, R. R., Orair, R. O. & Martinez, T. S. (2012), 'Novas evidências empíricas sobre a dinâmica trimestral do consumo agregado das famílias brasileiras no período 1995-2009', *Economia e Sociedade* 21(2), 607-641.

Silveira, F. G. (2008), *Tributação, previdência e assistência sociais: impactos redistributivos*, PhD thesis, Instituto de Economia da Unicamp, Campinas.

Soares, S. & Sátyro, N. (2009), *O Programa Bolsa Família: Desenho Institucional, Impactos e Possibilidades Futura*, Brasília: Ipea. Texto para Discussão n. 1424.

São Paulo (1999), *Relatório do Tesouro Estadual: Exercício de 1998*, São Paulo: Governo do Estado de São Paulo.

São Paulo (2000), *Balanço Geral: Contas do Exercício de 1999. Relatório de Secretário*, São Paulo: Governo do Estado de São Paulo.

Vaitsman, J. & Paes-Souza, R. (2007), *Avaliação de Políticas e Programas do MDS - Resultados*, Vol. 2, Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

## Apêndice A

**Tabela A.1:** Estimativas Trimestrais das TAPS e seus componentes (R\$ milhões)

	PIB	Abono e Seguro Desemprego	RGPS (excl. RMV)	RPPS-GE	RPPS-GM	FGTS	RPPS-GF	PBF + auxílios	Benefícios Assistenciais (LOAS/RMV)	Outras TAPS	TAPS
mar-95	156.929,60	664,72	6.662,08	2.693,65	553,92	1.851,16	3.247,20	0,00	380,18	389,36	16.442,28
jun-95	170.781,30	882,86	7.048,86	2.769,93	537,66	2.284,19	3.748,81	0,00	403,99	389,36	18.065,65
set-95	180.259,60	746,12	7.552,09	2.971,21	679,81	2.348,29	3.629,17	0,00	432,56	389,36	18.748,61
dez-95	197.670,40	998,50	9.780,24	4.081,03	775,67	2.511,07	4.054,57	0,00	552,20	389,36	23.142,65
mar-96	185.695,80	738,67	8.512,92	3.314,31	627,70	2.293,09	3.664,00	0,00	419,98	367,75	19.938,42
jun-96	202.822,40	891,33	9.007,15	3.408,16	609,27	2.829,50	4.230,00	0,00	447,57	367,75	21.790,73
set-96	216.436,20	706,16	9.650,19	3.655,83	770,36	2.908,91	4.095,00	0,00	479,01	367,75	22.633,21
dez-96	239.011,00	1.496,30	12.497,37	5.021,37	878,99	3.110,55	4.575,00	0,00	605,59	367,75	28.552,92
mar-97	213.530,00	797,80	9.833,07	3.529,55	718,42	2.804,84	4.098,00	0,00	498,64	445,44	22.725,75
jun-97	232.514,60	974,87	10.070,39	3.629,50	697,32	3.460,95	4.788,00	0,00	526,67	445,44	24.593,14
set-97	240.815,10	1.010,04	10.941,55	3.893,25	881,69	3.558,08	4.203,00	0,00	567,77	445,44	25.500,82
dez-97	252.286,90	1.190,89	14.657,40	5.347,48	1.006,02	3.804,73	5.260,00	0,00	704,00	445,44	32.415,95
mar-98	228.578,80	942,15	11.330,10	4.724,38	821,59	3.705,92	4.541,00	0,00	580,42	549,40	27.194,95
jun-98	249.212,00	1.048,45	11.628,09	4.858,16	797,46	4.480,03	5.426,00	0,00	619,20	549,40	29.406,79
set-98	249.543,40	1.392,31	12.433,44	5.211,20	1.008,32	4.332,43	4.802,00	0,00	660,15	549,40	30.389,24
dez-98	251.941,50	1.251,65	16.457,06	7.157,72	1.150,50	4.734,35	6.009,00	0,00	793,40	549,40	38.103,07
mar-99	243.151,80	980,40	12.625,90	5.073,66	863,02	4.451,93	5.156,00	0,00	626,13	1.226,05	31.003,09
jun-99	266.349,20	1.168,36	12.873,07	5.217,33	837,68	4.533,70	5.945,00	0,00	672,94	1.226,05	32.474,13
set-99	265.252,30	1.301,82	13.567,23	5.596,47	1.059,16	4.296,30	5.573,00	0,00	712,41	1.226,05	33.332,43
dez-99	290.246,40	1.070,76	18.170,78	7.686,89	1.208,51	4.342,22	6.376,00	0,00	837,46	1.226,05	40.918,67
mar-00	269.646,30	1.043,92	13.800,34	5.703,54	1.106,26	4.263,58	5.803,00	0,00	761,68	1.844,63	34.326,95
jun-00	291.181,60	1.154,84	14.522,44	5.865,05	1.073,78	4.473,99	6.533,00	0,00	830,15	1.844,63	36.297,88
set-00	300.680,60	1.340,31	15.432,66	6.291,25	1.357,69	4.391,07	5.722,00	0,00	887,72	1.844,63	37.267,32
dez-00	317.973,50	1.146,44	20.524,89	8.641,20	1.549,13	4.069,41	6.807,00	0,00	1.034,13	1.844,63	45.616,83
mar-01	307.328,60	1.003,86	15.675,39	6.1709,27	1.281,27	4.360,32	7.688,00	0,00	903,85	1.857,93	38.949,88
jun-01	324.338,10	1.267,21	16.741,34	6.354,25	1.243,64	4.847,95	7.573,00	0,00	1.021,57	1.857,93	40.906,88
set-01	324.250,90	1.918,89	17.851,32	6.816,00	1.572,46	4.867,48	5.962,00	0,00	1.103,78	1.857,93	41.949,86
dez-01	346.218,40	1.609,02	23.486,27	9.361,95	1.794,19	4.696,60	8.112,00	0,00	1.231,87	1.857,93	52.149,84
mar-02	337.868,80	1.109,23	18.382,70	6.655,45	1.144,51	5.953,61	6.938,00	3,78	1.132,33	4.415,32	45.734,92
jun-02	370.717,10	1.547,11	19.390,76	6.843,91	1.110,90	6.851,14	8.139,00	10,95	1.214,77	4.415,32	49.523,85
set-02	372.186,20	2.519,49	20.980,29	7.341,25	1.404,62	6.852,79	6.966,00	21,23	1.304,14	4.415,32	51.805,13
dez-02	397.050,00	1.932,60	27.644,15	10.083,39	1.602,69	6.604,99	9.651,00	81,68	1.403,56	4.415,32	63.419,37

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados descritos no texto.

**Tabela A.1:** Estimativas Trimestrais das TAPS e seus componentes (R\$ milhões) (continuação)

	PIB	Abono e Seguro Desemprego	RGPS (excl. RMV)	RPPS-GE	RPPS-GM	FGTS	RPPS-GF	PBF + auxílios	Benefícios Assistenciais (LOAS/RMV)	Outras TAPS	TAPS
mar-03	391.581,00	1.477,10	21.312,86	7.361,57	1.309,83	7.910,49	7.818,00	238,54	1.240,37	5.422,02	54.090,79
jun-03	420.234,30	1.815,91	22.963,37	7.538,57	1.271,37	8.077,86	10.015,00	326,10	1.489,69	5.422,02	58.919,90
set-03	429.875,40	3.361,41	26.437,12	7.724,20	1.607,52	8.227,38	8.838,00	246,63	1.623,04	5.422,02	63.487,32
dez-03	458.257,10	1.794,29	34.762,24	11.017,96	1.834,20	7.963,14	10.412,00	271,15	1.754,21	5.422,02	75.231,22
mar-04	439.623,40	1.817,70	26.575,29	8.075,18	1.496,29	7.878,48	8.628,00	1.044,51	1.625,60	5.043,37	62.184,43
jun-04	483.811,20	1.841,05	28.645,57	8.488,42	1.452,36	7.862,25	10.053,00	1.082,83	1.847,10	5.043,37	66.315,95
set-04	495.411,50	3.348,44	30.151,75	8.735,39	1.836,36	7.674,21	9.814,00	1.142,40	2.001,12	5.043,37	69.747,04
dez-04	522.651,80	2.465,86	40.378,16	10.931,40	2.095,31	7.914,02	11.459,00	1.135,84	2.028,16	5.043,37	83.451,13
mar-05	494.162,90	1.891,86	32.240,18	9.338,25	1.534,88	7.331,54	9.303,00	1.583,79	2.012,25	5.141,39	70.377,14
jun-05	534.565,50	2.546,87	32.878,44	9.566,18	1.489,81	7.765,20	11.691,00	1.541,77	2.235,52	5.141,39	74.856,16
set-05	542.717,00	3.988,28	34.583,21	9.614,66	1.883,72	7.871,93	9.577,00	1.497,27	2.478,58	5.141,39	76.636,04
dez-05	575.793,50	2.951,40	46.308,30	11.449,78	2.149,34	7.792,38	11.872,00	1.738,73	2.526,71	5.141,39	91.930,03
mar-06	545.744,00	2.405,60	36.613,50	11.003,10	1.513,11	8.271,75	10.017,00	1.472,87	2.565,55	4.664,02	78.526,51
jun-06	577.381,40	3.171,89	37.587,74	10.582,05	1.468,68	8.129,78	11.864,00	1.725,82	2.893,76	4.664,02	82.087,73
set-06	603.717,30	5.229,99	45.279,04	11.030,95	1.857,00	8.516,38	11.050,00	2.245,82	3.077,16	4.664,02	92.950,35
dez-06	642.641,40	4.102,70	46.105,02	12.669,13	2.118,85	8.015,69	13.591,00	1.951,24	3.102,38	4.664,02	96.320,03
mar-07	617.814,50	2.716,92	41.630,98	11.206,88	2.159,67	9.022,12	11.578,00	2.033,46	3.148,56	4.696,16	88.192,74
jun-07	661.981,40	3.724,75	41.989,23	11.805,77	2.367,48	11.325,12	13.462,00	1.990,22	3.359,83	4.696,16	94.720,55
set-07	673.365,40	6.569,77	49.228,69	12.275,01	2.471,89	10.095,73	12.395,00	2.296,83	3.492,75	4.696,16	103.521,84
dez-07	708.182,70	4.945,24	52.444,54	13.341,62	2.782,38	9.766,29	14.831,00	2.402,47	4.190,85	4.696,16	109.400,56
mar-08	694.375,70	3.436,59	45.020,53	10.997,17	2.127,97	9.803,93	12.400,00	2.415,33	3.662,96	5.125,26	94.989,75
jun-08	758.511,50	3.760,70	46.638,37	13.992,34	2.841,54	10.697,90	15.528,00	2.619,04	4.164,06	5.125,26	105.367,22
set-08	787.690,80	8.071,83	53.507,58	13.066,12	2.874,07	11.067,49	14.065,00	2.756,31	4.063,31	5.125,26	114.596,96
dez-08	791.624,80	5.424,69	54.395,53	15.922,09	3.456,05	12.250,11	17.892,00	2.681,86	4.145,87	5.125,26	121.293,46
mar-09	729.400,30	4.848,21	51.466,21	13.831,65	2.796,10	12.818,94	14.713,00	2.737,18	4.469,83	5.119,41	112.800,54
jun-09	787.962,70	5.325,69	51.774,93	13.900,13	3.120,13	12.430,67	17.207,00	2.830,10	4.766,20	5.119,41	116.474,25
set-09	826.431,10	9.994,78	60.236,37	14.030,42	3.004,58	12.064,95	16.302,00	2.949,47	4.805,89	5.119,41	128.507,88
dez-09	895.609,90	6.966,67	61.398,86	16.936,40	3.947,45	11.342,20	20.038,00	3.217,53	4.904,07	5.119,41	133.870,57
mar-10	855.568,70	4.929,41	59.382,16	15.052,54	3.249,19	11.749,39	15.910,00	3.449,54	5.395,41	6.597,49	125.715,13
jun-10	927.097,00	5.424,37	57.871,72	15.529,69	3.561,06	12.490,38	18.625,00	3.295,51	5.514,31	6.597,49	128.909,54
set-10	963.438,30	11.623,80	68.474,97	16.378,47	3.538,11	13.410,94	17.697,00	3.361,16	5.636,66	6.597,49	146.718,61
dez-10	1.023.980,70	7.226,73	69.129,70	18.526,29	4.367,71	12.882,60	21.045,00	3.460,79	5.687,83	6.597,49	148.924,14
mar-11	962.072,60	5.847,38	62.386,63	16.804,51	3.640,22	13.450,86	17.870,00	3.501,88	6.053,32	6.927,81	136.482,60
jun-11	1.043.526,60	5.947,08	67.251,18	17.625,99	4.047,60	14.764,14	20.750,00	4.247,81	6.220,24	6.927,81	147.781,84
set-11	1.046.706,40	14.150,05	75.361,63	18.296,07	3.942,05	15.111,32	18.683,00	4.356,97	6.283,63	6.927,81	163.112,52
dez-11	1.090.707,50	8.228,95	76.438,78	21.393,10	5.079,18	14.894,62	21.681,00	4.537,31	6.347,60	6.927,81	165.528,35
mar-12	1.033.349,00	6.909,45	70.534,77	19.636,50	4.408,06	15.246,13	18.775,00	4.636,00	7.167,77	7.421,44	154.735,11
jun-12	1.101.550,00	7.461,66	75.864,39	20.847,36	4.912,79	16.360,92	21.891,00	4.812,03	7.369,98	7.421,44	166.941,57
set-12	1.098.313,80	15.229,12	85.067,47	21.957,00	4.929,66	16.443,99	19.313,00	5.345,05	7.442,12	7.421,44	183.148,85
dez-12	1.169.324,40	10.350,03	85.122,88	23.384,54	5.602,71	16.997,96	22.453,00	5.708,78	7.227,58	7.421,44	184.268,92

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados descritos no texto.