Nota Metodológica nº 1

2021

29 de abril

Revisão Metodológica das Estatísticas Fiscais do Governo Geral

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL
SECRETARIA ESPECIAL DE FAZENDA
MINISTÉRIO DA ECONOMIA
PÁTRIA AMADA BRASIL GOVERNO FEDERAL

Ministro da Economia
Paulo Roberto Nunes Guedes

Secretário-Executivo do Ministério da Economia
Marcelo Pacheco dos Guaranys

Secretário Especial da Fazenda
Waldery Rodrigues Júnior

Secretário do Tesouro Nacional
Bruno Funchal

Secretário Adjunto do Tesouro Nacional
Otavio Ladeira de Medeiros

Subsecretário de Planejamento Estratégico da Política Fiscal
Pedro Jucá Maciel

Coordenador Geral de Estudos Econômico-Fiscais
Rafael Cavalcanti de Araújo

Coordenador de Estudos Econômico-Fiscais
Alex Pereira Benício

Equipe Técnica
Artur Henrique da Silva Santos
Gabriel Gdalevici Junqueira
Karla de Lima Rocha
Luciana de Almeida Toldo
Vitor Henrique Barbosa Fabel

Arte
Assessoria de Comunicação Social do Tesouro Nacional
Viviane Barros e Hugo Pullen

Informações
Assessoria de Comunicação Social do Tesouro Nacional
Telefone: (61) 3412-1843
Correio eletrônico ascom@tesouro.gov.br
Disponível em: www.tesourotransparente.gov.br

**Permitida a reprodução total ou parcial desta publicação desde que citada a fonte.*

Última alteração: 29 de abril de 2021

Sumário

Introdução 5

1. Revisão do processo de consolidação 6

1.1. Resumo metodológico 7

1.2. Metodologia anterior 9

1.3. Metodologia nova 16

2. Demais aprimoramentos nas Estatísticas Fiscais do Governo Geral 20

2.1. Nova estrutura do Demonstrativo de Operações 20

2.2. Abertura dos principais agregados 21

Lista de Gráficos e Tabelas

Gráfico 1 - Evolução da despesa e receita com transferências correntes do governo central e dos estados - 2010 a 2019.....09

Gráfico 2 - Evolução da discrepância entre as transferências correntes: governo central e estados - 2010 a 2019....09

Gráfico 3 - Evolução da despesa e receita com transferências de capital do governo central e dos estados - 2010 a 2019.....10

Gráfico 4 - Evolução da discrepância entre as transferências de capital: governo central e estados - 2010 a 2019....10

Gráfico 5 - Evolução da despesa e receita com transferências correntes: governo central, estados e municípios - 2010 a 2019.....11

Gráfico 6 - Evolução da discrepância entre as transferências correntes: governo central, estados e municípios - 2010 a 2019.....11

Gráfico 7 - Evolução da discrepância entre o total das transferências: governo central, estados e municípios - 2010 a 2019.....11

Gráfico 8 - Evolução da receita de transferências dos estados - 2010 a 2019.....13

Gráfico 9 - Evolução das contribuições sociais e outras receitas dos estados - 2010 a 2019.....14

Gráfico 10 - Evolução da receita de transferências dos municípios - 2010 a 2019.....15

Gráfico 11 - Evolução das contribuições sociais e outras receitas dos municípios - 2010 a 2019.....15

Gráfico 12 - Evolução da despesa e receita com transferências, por esfera de governo - 2010 a 2019.....16

Tabela 1 – Estados: simulação do ajuste de consolidação das transferências correntes compensado em “1441 – outras transferências correntes” - 2010 a 2019.....12

Tabela 2 – Estados: ajuste de consolidação das transferências compensado em “12 – Contribuições sociais” e “14 – Outras receitas” – 2019.....13

Tabela 3 – Estados: ajuste de consolidação das transferências na nova metodologia – discrepância total e compensação em 14 – Outras receitas – 2019.....18

Tabela 4 – Municípios: ajuste de consolidação das transferências na nova metodologia – discrepância total e compensação em 14 – Outras receitas – 2019.....19

Tabela 5 – Nova estrutura do Demonstrativo de Operações do Governo Geral.....21

Tabela 6 – Exemplos de desagregações na estrutura da Receita do Governo Geral.....22

Tabela 7 – Exemplos de desagregações na estrutura do Gasto do Governo Geral.....23

Introdução

A presente nota metodológica tem como objetivo apresentar as principais alterações realizadas na série das Estatísticas Fiscais do Governo Geral que são compiladas e apresentadas de acordo com a metodologia do Manual de Estatísticas de Finanças Públicas de 2014 do Fundo Monetário Internacional-FMI (em inglês, *Government Finance Statistics Manual – GFSM 2014*). Todas as estatísticas são apresentadas na estrutura do Demonstrativo de Operações, que é um resumo das transações do governo apresentando detalhes das receitas, gastos e investimento líquido em ativos não financeiros.

Dentre os principais aperfeiçoamentos realizados na série destacam-se:

i) Aprimoramento do processo de consolidação (exclusão dos fluxos intergovernamentais) do governo geral;

ii) Novo formato de apresentação e revisão da nomenclatura dos principais agregados do Demonstrativo de Operações;

iii) Desagregação das principais rubricas de receita e despesa; e

iv) Elaboração de glossário.

Os aperfeiçoamentos realizados buscam adequar o conjunto de estatísticas fiscais do governo geral à realidade brasileira com o objetivo de incentivar seu entendimento e utilização, facilitando a análise da política fiscal. A seguir serão detalhados as principais alterações, com destaque para a revisão do processo de consolidação.

1. Revisão do processo de consolidação

A alteração metodológica mais significativa nas estatísticas fiscais do governo geral foi o aprimoramento no processo de consolidação, em especial no que se refere à metodologia de tratamento das discrepâncias nos registros de despesas e receitas de transferências intergovernamentais.

De acordo com o Manual de Estatísticas de Finanças Públicas de 2014 – MEFP 2014 (FMI, 2014), a consolidação é um método de apresentação das estatísticas fiscais que implica tratar um conjunto de unidades como se fossem uma única. As transações e ativos/passivos entre unidades que compõem um mesmo setor devem ser eliminadas para efeito de consolidação em um nível maior de agregação, com destaque especial para as contas contábeis relativas a transferências e juros. Assim, para que possa ser feita uma análise no nível de cobertura de governo geral, deve ser realizada primeiramente a consolidação dos dados de governo central, estados e municípios de modo a gerar dados de governo geral em bases consistentes e sem duplicidade de valores. Para não incorrer em perda de informações analíticas, o MEFP 2014 recomenda a publicação dos dados das esferas em separado e na forma consolidada.

Em princípio, quando identificamos uma transação a ser eliminada por meio de consolidação, como uma transferência concedida pelo governo central a um governo local, a contraparte deve manter o valor recebido correspondente da transferência em suas contas (neste caso, o governo local). No entanto, ao revisar as contas da contraparte, encontramos valores de transferência diferentes. Existem muitas razões para essas discrepâncias, como diferenças no momento do registro, diferenças de classificação, discrepâncias contábeis, diferenças de avaliação etc. Abordar e tentar reconciliar essas discrepâncias, isto é, igualar os valores dos fluxos de despesas e receitas intergovernamentais, não apenas promove a consolidação adequada, mas também melhora a qualidade geral dos dados.

Há diversas possibilidades para o tratamento dessas discrepâncias, e o FMI recomenda algumas regras práticas que podem ser usadas na compilação das estatísticas, como a regra “de cima para baixo” (“*top-down*”), por exemplo. De acordo com este princípio, os registros contábeis efetuados pelas esferas superiores são mais consistentes e confiáveis que os feitos pelas outras esferas. Nesse sentido, o dado declarado pela União deveria ser priorizado em relação aos dos estados, os quais, por sua vez, são preferíveis do que os efetuados pelos municípios. Atualmente, para a consolidação das Estatísticas Fiscais do Governo Geral o método de tratamento das discrepâncias nos dados das transferências segue, dentre outros princípios, essa regra “de cima para baixo”.

A seguir, o presente texto apresenta os desafios envolvidos nessa abordagem, considerando a realidade brasileira, e aponta caminhos para o aprimoramento do método de tratamento das discrepâncias nas transferências. Para tanto, o trabalho está organizado da seguinte forma: inicialmente, é feito um breve

resumo metodológico do tema, com base nos manuais de referência do FMI[1] – *Government Finance Statistics Manual 2014* (FMI, 2014) e *Government Finance Statistics: Compilation Guide for Developing Countries* (FMI, 2011). Em seguida, apresenta-se o tratamento atual adotado nas Estatísticas Fiscais do Governo Geral, e são discutidos os resultados das discrepâncias nos dados e os impactos deste método em alguns itens da receita de estados e municípios. Na terceira seção, um tratamento alternativo é proposto, destacando seus efeitos nas estatísticas fiscais.

1.1. Resumo metodológico

Como destacado anteriormente, é usual a existência de discrepâncias entre os valores de transferências intergovernamentais registrados pelas distintas partes envolvidas. Para lidar com essas diferenças, o Guia de compilação de estatísticas de finanças públicas para países em desenvolvimento (FMI, 2011) recomenda algumas regras práticas, em especial:

(a) A regra "de um lado": Se uma das partes fornecer evidências convincentes de que uma transação foi realizada, ela pode ser imputada à outra parte, mesmo na ausência dos registros da contraparte. Quando tal ajuste é feito nos dados de uma unidade onde as transações não podem ser diretamente identificadas, os registros dessa unidade precisam ser modificados adequadamente.

(b) A regra "de cima para baixo": Frequentemente, as contas orçamentárias, ou contas do governo central como um todo, são mais completas, oportunas, detalhadas e precisas do que, por exemplo, as contas do governo local (ou mesmo as contas extraorçamentárias). Quando há evidências claras de que o governo central fez uma transferência (ou qualquer outra transação) para um governo local, a transação, seu momento e seu valor podem ser imputados ao governo local. Da mesma forma, muitas vezes se pode contar com o originador de uma transação para ter registros contábeis mais confiáveis.

Cabe destacar que ao seguir qualquer dessas regras, alguns registros realizados pelas esferas inferiores são desconsiderados e novos valores são imputados em seus lugares, o que resultaria em impacto em alguns agregados fiscais, caso nenhum outro tratamento fosse realizado. Assim, é preciso estabelecer uma hipótese a respeito dos motivos de tais discrepâncias: se partirmos do suposto de que a transação não foi captada pelo ente recebedor, bastaria a imputação dos dados da esfera superior. Por outro lado, se a discrepância for fruto de diferenças na classificação, isto significa que a receita foi registrada pelo

[1] https://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405&sId=1390288795525

ente recebedor, mas em item distinto. Na prática, se este for o caso, a regra de "cima para baixo" estaria contabilizando duplamente esta receita, o que resultaria em impacto em agregados relevantes, como receita, despesa e necessidade de financiamento. Neste sentido, parece razoável adotar a premissa de que não deveria haver impacto fiscal quando da realização dos ajustes de consolidação, ou seja, de que as esferas subnacionais realizam todos os seus registros contábeis, mesmo que de maneira não aderente às práticas das esferas superiores (diferenças de momento no registro do fluxo, de classificação, de forma de contabilização, se bruta ou líquida de deduções legais).

As regras básicas podem ser aplicadas para obter consistência entre os valores de ambas as partes, mantendo os itens totais inalterados. Essas correções são subprodutos benéficos do processo de consolidação, e não resultados da própria consolidação, que é sempre simétrica. Em outras palavras, a consolidação ocorre após a reconciliação dos valores e envolve a eliminação do mesmo valor para ambas as partes.

Analisando os valores de discrepância, percebe-se que as receitas de transferências de governos regionais são registradas a menor que a soma das despesas de transferências totais. Considerando a manutenção da consistência entre os valores de ambas as partes, para manter os itens totais de receita e despesa inalterados, as metodologias de tratamento de discrepância adotam a hipótese de que se as receitas foram registradas a menor nas transferências recebidas pelos governos regionais, elas foram registradas a maior em outras rubricas. Assim sendo, as metodologias de tratamento de discrepância realizam o ajuste por meio do aumento dos valores de receita de transferência e redução dos valores em outras receitas, para que as contas de receitas totais ou despesas totais sejam inalteradas.

Abordar e tentar reconciliar essas discrepâncias não apenas promove a consolidação adequada, mas também melhora a qualidade geral dos dados.

Por fim, vale ressaltar que, como alerta o guia de compilação do FMI, o julgamento e o bom senso devem sempre ser aplicados durante a consolidação, e a observação de seus resultados práticos pode indicar a necessidade de aprimoramentos. O esforço e custo de identificação de um montante a consolidar devem ser diretamente proporcionais à magnitude esperada do montante e, portanto, seu impacto nos agregados.

1.2. Metodologia anterior

A metodologia de ajuste das discrepâncias na consolidação até então utilizada nas Estatísticas Fiscais do Governo Geral adotava a regra prática de "cima para baixo", isto é, considerava que os registros contábeis efetuados pelas esferas superiores são mais consistentes e confiáveis que os feitos pelas outras esferas. Nesse sentido, o registro feito pela União é mais fidedigno que os realizados pelos estados, os quais, por sua vez, realizam registros mais consistentes que os efetuados pelos municípios.

Cabe destacar que ao seguir essa regra, alguns registros realizados pelas esferas inferiores são desconsiderados e novos valores são imputados em seus lugares, o que resultaria em um impacto fiscal caso nenhum outro tratamento fosse realizado. Assim, uma outra premissa adotada foi a de que não deveria haver impacto fiscal quando da realização dos ajustes de consolidação. Ou seja, partiu-se do pressuposto de que as esferas subnacionais realizam todos os seus registros contábeis, mesmo que de maneira não aderente às práticas de suas contrapartes. Na prática, isto implica que os valores adicionados ou subtraídos das transferências das esferas inferiores devem ser compensados por ajustes da mesma magnitude em outros itens da receita ou gasto.

Neste sentido, para ter uma noção mais precisa dos impactos deste tratamento nos resultados das estatísticas fiscais, é importante observar a magnitude e a evolução das discrepâncias, assim como dos ajustes compensatórios necessários para não impactar os agregados da receita, despesa e/ou necessidade de financiamento. Os Gráficos 1 a 6 evidenciam o volume e a evolução das transferências e discrepâncias no caso brasileiro, calculadas a partir da aplicação da regra "de cima para baixo".

Gráfico 1 - Evolução da despesa e receita com transferências correntes do governo central e dos estados - 2010 a 2019
Dados em: R$ bilhões
Fonte: STN

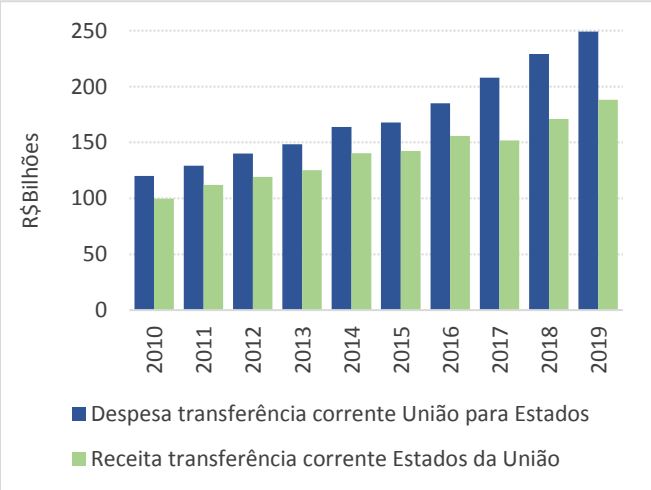
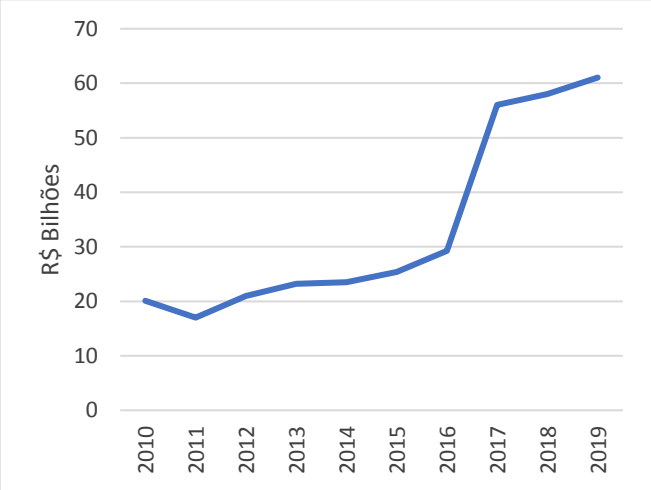


Gráfico 2 - Evolução da discrepância entre as transferências correntes: governo central e estados - 2010 a 2019
Dados em: R$ bilhões
Fonte: STN



Com os Gráficos 1 e 2, fica claro que o Governo Central reporta, em todos os anos da série, valores de despesas de transferências correntes aos estados superiores ao encontrado nos registros de receitas de transferências correntes dos governos estaduais advindas do Governo Central. Além disso, ainda é possível notar que houve crescimento significativo desta diferença no exercício de 2017, movimento que culminou, em 2019, com discrepância de R$ 60 bilhões (32% a mais do que o registrado pelos estados).

No caso das transferências de capital originadas da União e destinadas aos estados, conforme Gráficos 3 e 4, nota-se discrepância mais baixa em termos absolutos. Por outro lado, em termos relativos, os dados do Governo Central são expressivamente superiores em alguns anos, com destaque para 2012 (76% maior que o registro dos estados), 2016 e 2017 (aproximadamente 50%).

Gráfico 3 - Evolução da despesa e receita com transferências de capital do governo central e dos estados - 2010 a 2019
Dados em: R$ bilhões
Fonte: STN

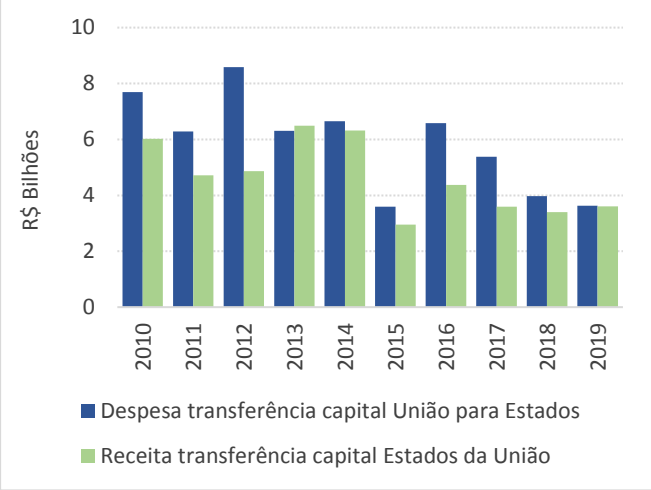
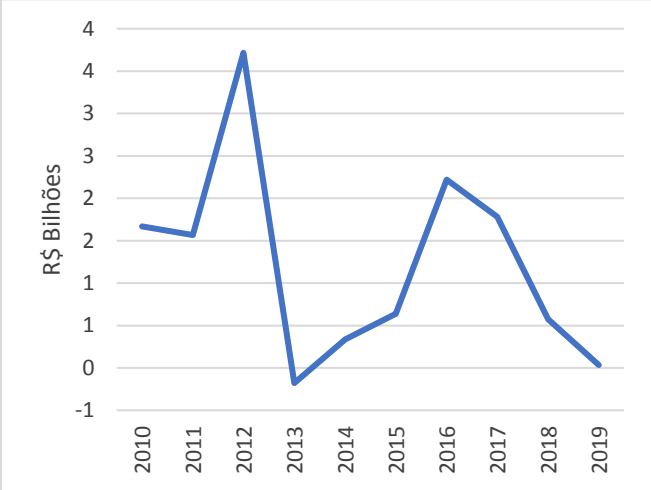


Gráfico 4 - Evolução da discrepância entre as transferências de capital: governo central e estados - 2010 a 2019
Dados em: R$ bilhões
Fonte: STN



No caso dos municípios, que recebem transferências do Governo Central e dos governos estaduais, a discrepância é calculada, para simplificação, entre as receitas de transferências reportadas nos relatórios contábeis dos governos locais, e o total das despesas de transferências para municípios registradas pelas esferas superiores.

Gráfico 5 - Evolução da despesa e receita com transferências correntes: governo central, estados e municípios - 2010 a 2019
Dados em: R$ bilhões
Fonte: STN

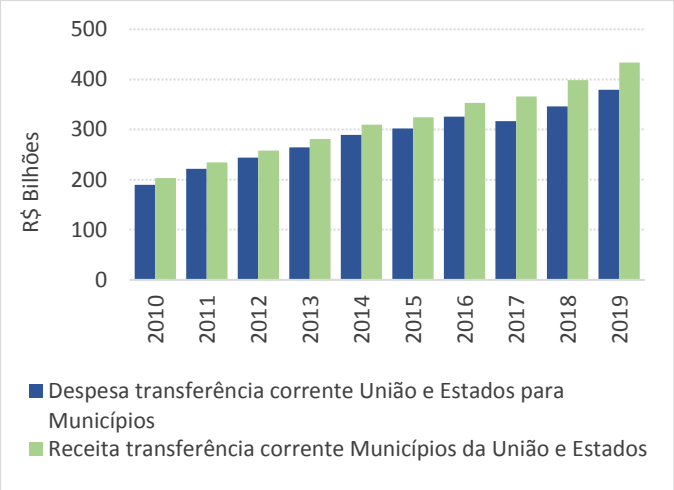
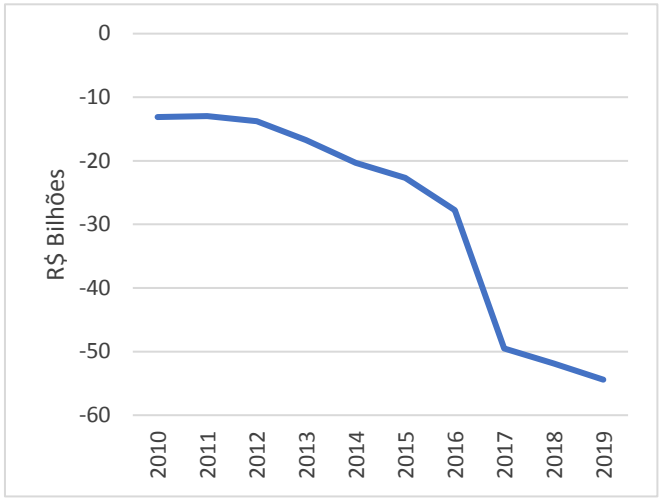
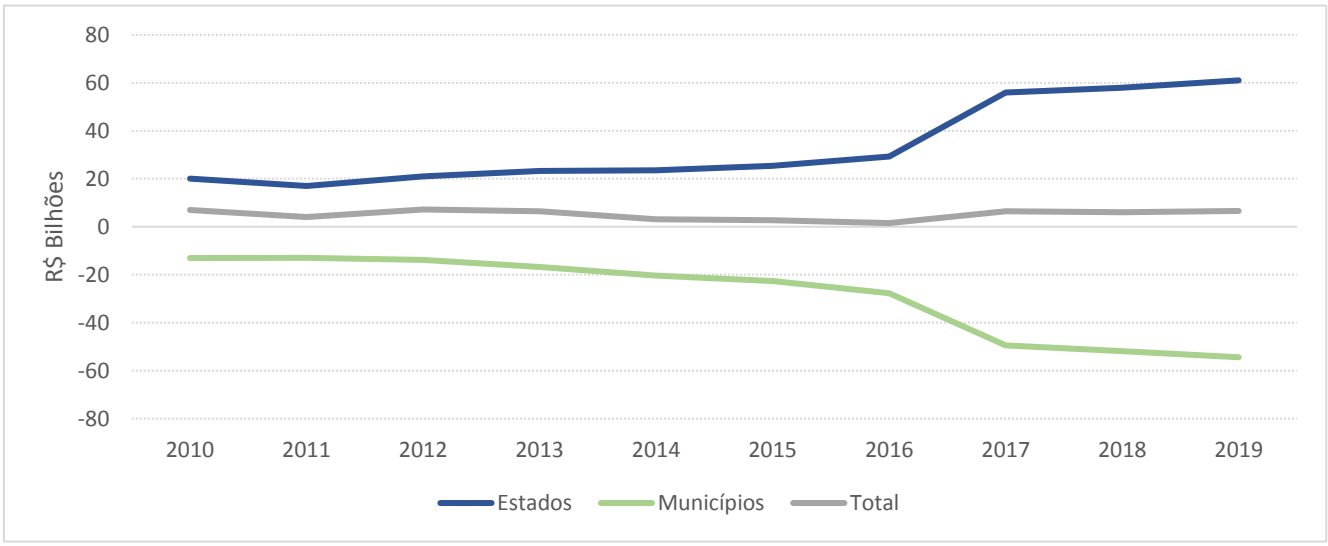


Gráfico 6 - Evolução da discrepância entre as transferências correntes: governo central, estados e municípios – 2010 a 2019
Dados em: R$ bilhões
Fonte: STN



Ao contrário do observado nos estados em sua relação ao governo central, no caso dos municípios, as esferas superiores registram despesas de transferências correntes para governos locais em valores inferiores ao reportado pelos entes recebedores, conforme reportado nos Gráficos 5 e 6. Além disso, é interessante notar que essa discrepância se aproxima do oposto da discrepância calculada para os estados, como pode ser visto no Gráfico 7. Não é claro, a princípio, o principal determinante desses resultados. Muito provavelmente envolve uma combinação de fatores, tais como alguns daqueles apontados pelo FMI (2011): diferenças no momento da apuração, distintos métodos de reportar a receita (líquida ou bruta de determinadas deduções legais), diferenças de classificação etc.

Gráfico 7 - Evolução da discrepância entre o total das transferências: governo central, estados e municípios - 2010 a 2019
Dados em: R$ bilhões
Fonte: STN



Analisando os valores de discrepância, percebe-se que as receitas de transferências de governos regionais são registradas a menor que a soma das despesas de transferências. Considerando a manutenção da consistência entre os valores de ambas as partes, para manter os itens totais de receita e despesa inalterados, as metodologias de tratamento de discrepância adotam a hipótese de que se as receitas foram registradas a menor nas transferências recebidas pelos governos regionais, elas foram registradas a maior em outras rubricas. Assim sendo, é realizado o ajuste por meio do aumento dos valores de receita de transferência e redução dos valores em outras receitas, para que as contas de receitas totais ou despesas totais não sejam alteradas.

Uma vez calculados os valores da discrepância por esfera e ajustados os dados das transferências, é preciso compensar este ajuste em outros itens, para evitar que haja impacto fiscal na receita, despesa e/ou necessidade de financiamento. Parece razoável que essa compensação seja feita em itens residuais da receita, como "1441 – outras receitas correntes" e "1442 – outras receitas de capital", mas o volume do ajuste necessário é muito expressivo, e geraria resultados negativos de modo sistemático, como pode ser observado na simulação feita na Tabela 1. A série com dados negativos em quase todos os exercícios, e em valores significativos a partir de 2017, constitui evidência de que este tratamento não seria o mais adequado. Além de resultado contraintuitivo, é indício de que, caso haja diferenças de classificação ou de prática contábil (bruto ou líquido de deduções), estas não estão restritas ao item "1441 – outras receitas correntes".

Tabela 1 – Estados: simulação do ajuste de consolidação das transferências correntes compensado em "1441 – outras transferências correntes" - 2010 a 2019
Dados em: R$ bilhões
Fonte: STN

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1331- Transferências e doações entre governos	100,0	112,3	119,5	125,5	140,7	142,6	156,1	152,7	172,2	188,5
1331- Transferências e doações entre governos (pós ajuste de consolidação)	120,3	129,6	140,9	149,1	164,6	168,3	185,9	208,9	230,7	249,9
1441 - Outras receitas correntes	8,4	11,4	11,6	14,3	13,3	29,4	21,6	20,4	14,3	18,3
1441 - Outras receitas correntes (pós ajuste de consolidação)	-11,9	-5,9	-9,7	-9,3	-10,6	3,7	-8,2	-35,9	-44,2	-43,2
TOTAL	**108,4**	**123,7**	**131,2**	**139,9**	**154,0**	**172,0**	**177,7**	**173,0**	**186,5**	**206,7**
TOTAL (pós ajuste de consolidação)	**108,4**	**123,7**	**131,2**	**139,9**	**154,0**	**172,0**	**177,7**	**173,0**	**186,5**	**206,7**

Neste contexto, optou-se por distribuir o valor da compensação do ajuste de consolidação, relativo às discrepâncias nas transferências, por mais itens de classificação da receita de acordo com a participação no total da receita. Os resultados para os governos estaduais são detalhados na Tabela 2, com o exemplo para o exercício de 2019, e nos Gráficos 8 e 9, que apresentam as séries afetadas pelo ajuste. É importante

destacar que os itens relativos às receitas de impostos não foram modificados, por serem considerados agregados mais relevantes e que, portanto, deveriam estar sujeitos ao mínimo de interferência metodológica.

Tabela 2 – Estados: ajuste de consolidação das transferências compensado em "12 – Contribuições sociais" e "14 – Outras receitas" - 2019
Dados em: R$ bilhões
Fonte: STN

Receita Estados		2019		
		Valor antes do ajuste	Ajuste	Valor após o ajuste
12	**Contribuições sociais**	**84,70**	**-36,53**	**48,17**
1221	Contribuições de empregados	35,37	-15,25	20,12
1222	Contribuições de empregadores	49,33	-21,27	28,06
14	**Outras receitas**	**60,39**	**-24,96**	**35,43**
1411	Juros	2,52	0,00	2,52
1412	Rendas patrimoniais - Dividendos	3,03	-1,31	1,72
1415	Rendas patrimoniais - Aluguéis	1,81	-0,78	1,03
1422	Vendas de bens e serviços - Taxas administrativas	4,41	-1,90	2,51
1423	Vendas de bens e serviços - Vendas eventuais por estabelecimentos não mercantis	16,51	-7,12	9,39
143	Multas, sanções pecuniárias e perdas	13,75	-5,93	7,82
1441	Outras receitas correntes	18,26	-7,87	10,39
1442	Outras receitas de capital	0,11	-0,05	0,06

Gráfico 8 - Evolução da receita de transferências dos estados - 2010 a 2019
Dados em: R$ bilhões
Fonte: STN

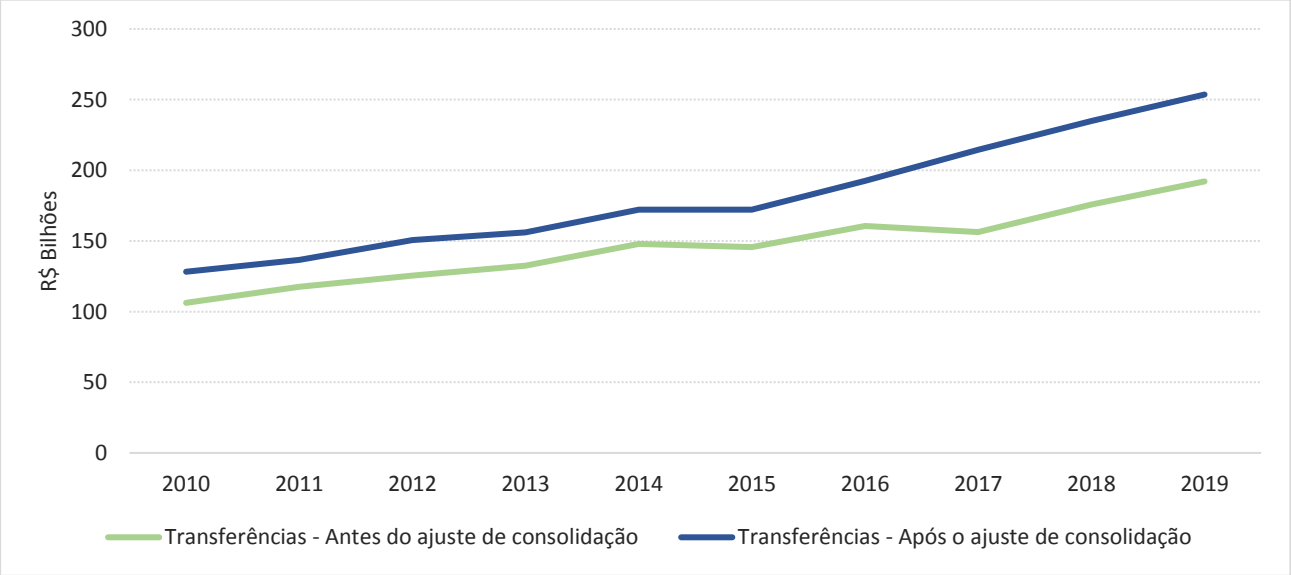
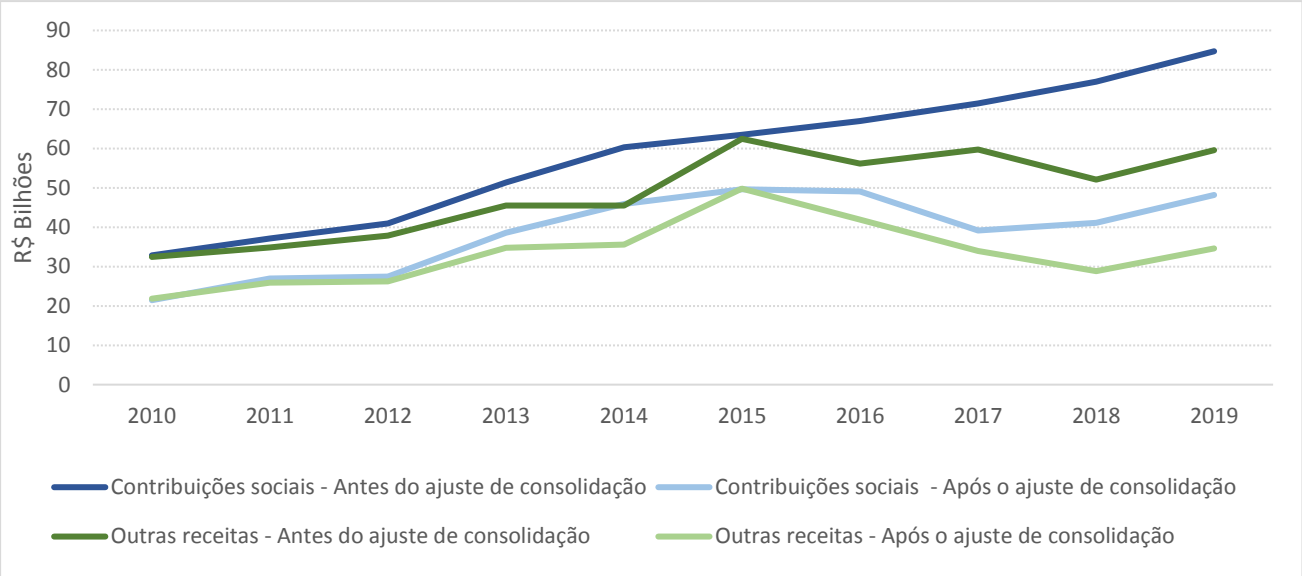


Gráfico 9 - Evolução das contribuições sociais e outras receitas dos estados - 2010 a 2019
Dados em: R$ bilhões
Fonte: STN



Como pode ser visto pelos Gráficos 8 e 9, o expressivo valor da discrepância nos dados de transferências faz com que seja necessário promover alteração significativa nos valores em questão. Os dados de transferências se tornam 32% mais altos em 2019, por exemplo. Os de contribuições sociais e outras receitas correntes, em compensação, chegam a ser 40% mais baixos do que antes do ajuste de consolidação. Além disso, o salto de patamar da discrepância a partir de 2017 tem impactos nada desprezíveis na evolução das séries ajustadas. Entre 2016 e 2019, as receitas de transferências, que apresentam crescimento nominal de 19,7% antes do ajuste de consolidação, passam a registrar aumento de 31,7%. As contribuições sociais, cuja elevação havia sido de 26,4% antes do ajuste, passa a ter redução de 1,8%. As outras receitas também passam a ter tendência invertida, de crescimento nominal de 6,1% para diminuição de 17,5%.

No caso dos municípios, as discrepâncias são de magnitude parecida, no sentido contrário e, portanto, os resultados também são afetados de forma significativa. No ano de 2019, as transferências passam a ser 12% menores após o ajuste de consolidação, enquanto as contribuições sociais e as outras receitas correntes se tornam 64,4% e 47,2% maiores. No que se refere a tendência da série, chama a atenção o crescimento de 52,9% nas contribuições sociais após o ajuste, ante aumento de 28,7% antes. As transferências passam de elevação de 21,4% para 15,0% pós-ajuste, enquanto as outras receitas correntes a alteração do crescimento é de 8,6% para 26,6%.

Gráfico 10 - Evolução da receita de transferências dos municípios - 2010 a 2019
Dados em: R$ bilhões
Fonte: STN

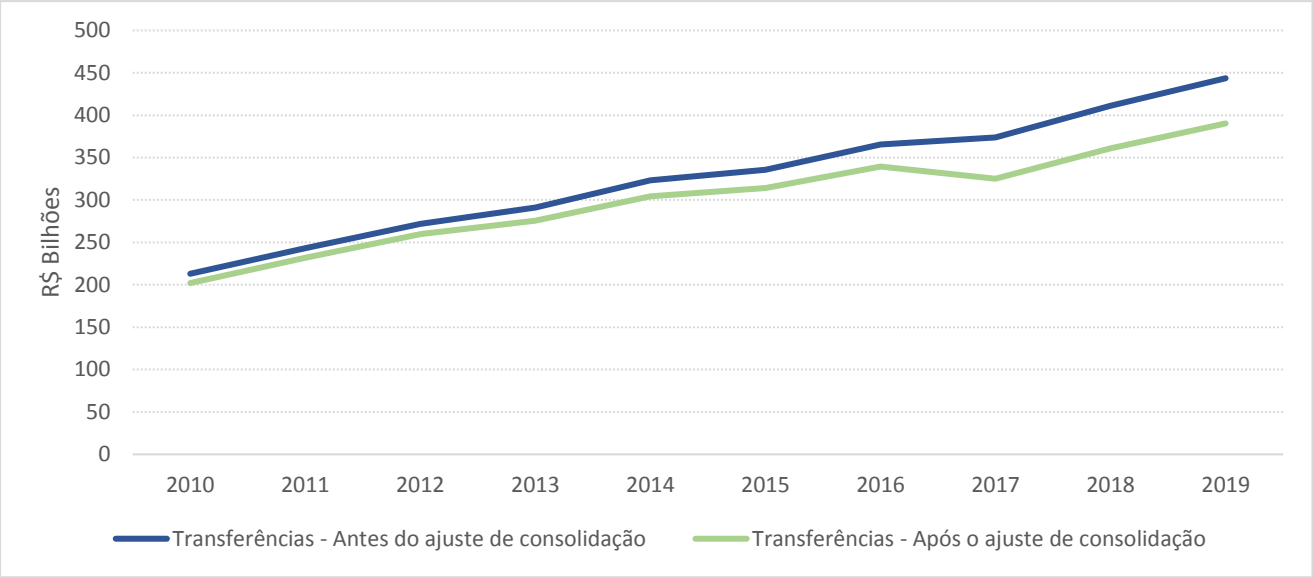
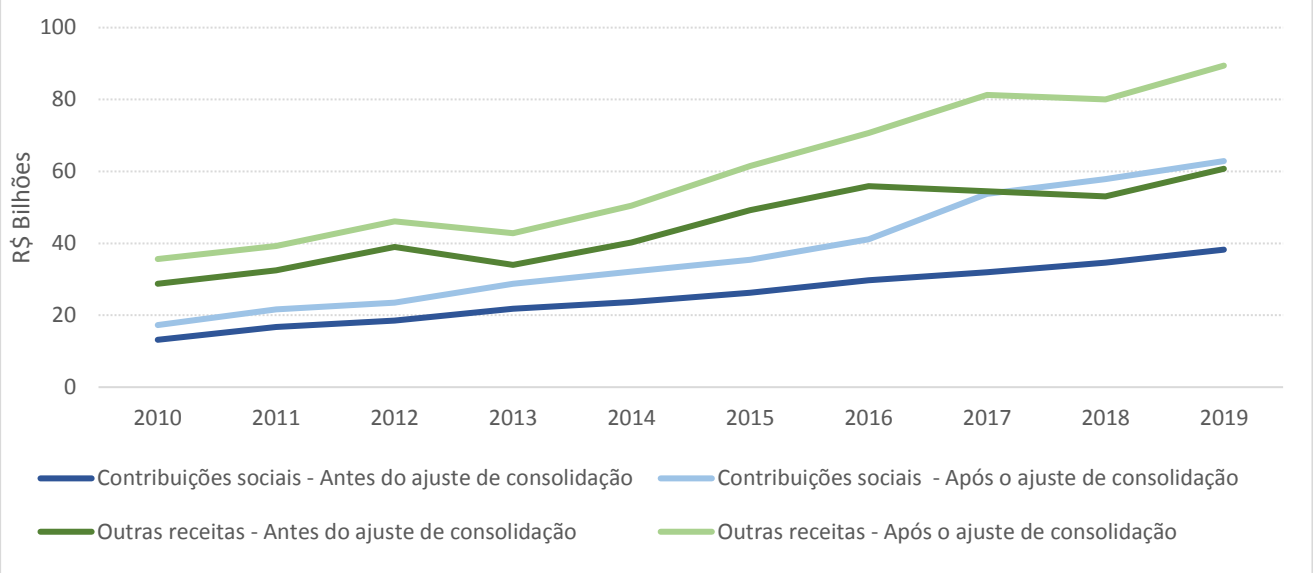


Gráfico 11 - Evolução das contribuições sociais e outras receitas dos municípios - 2010 a 2019
Dados em: R$ bilhões
Fonte: STN



De modo resumido, o que se pode apreender dessas evidências é de que a regra prática "de cima para baixo" adotada para cada esfera separadamente, combinada ao suposto de que não deve ocorrer impacto fiscal com o ajuste de consolidação, apesar de muito razoável, provavelmente não é a solução mais adequada para o caso brasileiro.

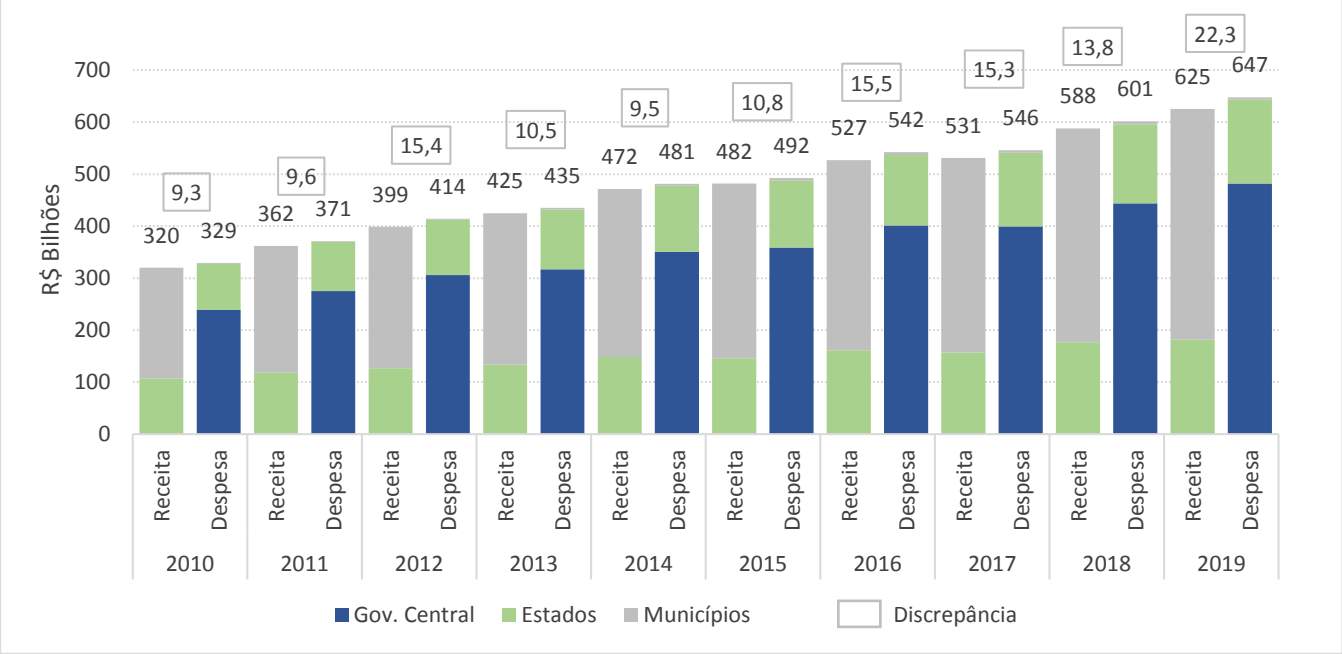
O método mais preciso para resolver este problema seria realizar uma análise detalhada, por estado e município, dos principais fluxos intergovernamentais. Essa tarefa, porém, demandaria esforço muito grande, em se tratando de uma federação com 26 estados, o Distrito Federal e 5.570 municípios. Além

disso, os dados evidenciam que a discrepância total das receitas e despesas de transferências entre governos é baixa e estável, o que torna interessante uma solução alternativa, mais simples, que interfira menos nos agregados e produza resultados mais condizentes com a realidade brasileira. É neste sentido que é desenvolvida a próxima seção: será apresentado método de ajuste de consolidação em que a discrepância pelo somatório de despesas com transferências são subtraídas do somatório das receitas de transferências das três esferas de governo.

1.3. Metodologia nova

Ao analisar o somatório de despesas e receitas (correntes e de capital) com transferências das três esferas de governo é possível verificar que as receitas são registradas com valor menor que as despesas, mas que esses valores são pouco significativos – somente 3,6% do total de receitas de transferências em 2019, ou 0,3% do PIB. O gráfico 12 mostra a evolução dessa discrepância entre as despesas e as receitas de transferências.

Gráfico 12 - Evolução da despesa e receita com transferências, por esfera de governo - 2010 a 2019
Dados em: R$ bilhões
Fonte: STN, IBGE e BCB



Neste sentido, é possível concluir que a discrepância observada para o somatório dos dados de transferências é baixa. Assim, realizar o tratamento da discrepância pelo conjunto das três esferas permite interferir menos na magnitude e evolução dos agregados fiscais afetados, como transferências, contribuições sociais e outras receitas[2]. Neste caso, porém, restariam algumas decisões a serem tomadas para completar o tratamento dos dados: (i) qual agregado deve servir de referência para as transferências, a despesa ou a receita; (ii) como distribuir o valor total da discrepância entre as esferas; e (iii) como compensar o ajuste nas transferências para não gerar impacto fiscal.

No primeiro ponto, parece razoável utilizar a despesa como referência nos dados, tendo em vista que seu valor é sistematicamente superior ao da receita. Assim, o valor registrado a mais na despesa é adicionado na receita dos estados e municípios. Vale ressaltar que as discrepâncias são calculadas de forma separada para transferências correntes e de capital, e então adicionadas às respectivas receitas de transferências dos governos estaduais e municipais.

A distribuição do valor da discrepância entre os níveis de governo, que passa a ser necessária em função do cálculo agregado das diferenças nas transferências, é obtida pela participação relativa de estados e municípios no total das receitas de transferências subnacionais. Ou seja, o valor da discrepância é multiplicado por um coeficiente e o resultado é adicionado às receitas de transferências da respectiva esfera.

Para não impactar o resultado fiscal, esse ajuste nas transferências deve ser compensado em outro(s) item(ns) da receita, e a solução adotada buscou respeitar o tratamento desagregado das transferências corrente e de capital, evitar valores negativos nas receitas, e promover o mínimo de interferência nos dados declarados por estados e municípios. Dessa forma foram adotados os seguintes procedimentos:

1. Os valores dos ajustes são compensados, inicialmente, de acordo com a separação corrente e capital, nas respectivas rubricas de outras receitas, “1441 – outras transferências correntes”, 1442 – outras transferências de capital”;
2. Caso o valor do ajuste seja maior que o valor das rubricas citadas acima, o que levaria a um valor negativo, esse valor adicional será compensado na rubrica 1423 - vendas eventuais por estabelecimentos não mercantis.

[2] De certo modo a regra “de cima para baixo” não foi totalmente descartada porque ainda se considera que os registros da União são mais fidedignos que os registros dos governos regionais dado que os registros de transferências da União não são afetados pelo ajuste da discrepância entre as receitas e despesas de transferências intergovernamentais.

O impacto final da nova metodologia de ajuste de consolidação é exemplificado na Tabela 3 abaixo, que evidencia os principais itens da receita afetados, seus valores antes e depois dos ajustes. É possível notar que as alterações estão centradas em itens residuais – 1441 e 1442, outras transferências correntes e de capital, respectivamente – e no "1423 – vendas eventuais por estabelecimentos não mercantis[3]" quando for o caso[4].

Por fim, destaca-se que a adoção da nova metodologia de consolidação trouxe avanços significativos no sentido de minimizar o impacto do total de ajuste da discrepância entre as despesas e receitas de transferências e em importantes agregados utilizados para a avaliação da política fiscal do governo geral.

Tabela 3 – Estados: ajuste de consolidação das transferências na nova metodologia – discrepância total e compensação em 14 – Outras receitas - 2019
Dados em: R$ bilhões
Fonte: STN

Receita - Governos Estaduais		2019		
		Valor antes do ajuste	Ajuste	Valor após o ajuste
1	**Receita**	**914,60**	**0,00**	**914,60**
11	**Impostos**	**587,74**	**0,00**	**587,74**
12	**Contribuições sociais**	**86,23**	**0,00**	**86,23**
13	**Transferências / Doações**	**180,39**	**4,96**	**185,35**
14	**Outras receitas**	**60,24**	**-4,96**	**55,28**
141	**Rendas patrimoniais**	**7,20**	**0,00**	**7,20**
142	**Vendas de bens e serviços**	**20,92**	**0,00**	**20,92**
1422	Taxas administrativas	4,41	0,00	4,41
1423	Vendas eventuais por estabelecimentos não mercantis	16,51	0,00	16,51
143	**Multas, sanções pecuniárias e perdas**	**13,70**	**0,00**	**13,70**
144	**Outras transferências**	**18,42**	**-4,96**	**13,46**
1441	Correntes	18,31	-4,85	13,46
1442	Capital	0,11	-0,11	0,00

[3] No item 1423 – vendas eventuais por estabelecimentos não mercantis, são classificadas as receitas de serviços e aluguéis de estados e municípios.

[4] Os itens da receita a serem ajustados foram selecionados de modo a minimizar o impacto do processo de consolidação, tendo a escolha desses itens sido realizada em consonância com sugestões do Departamento de Estatística do Fundo Monetário Internacional e da *Eurostat* (Departamento de Estatística da União Europeia).

Tabela 4 – Municípios: ajuste de consolidação das transferências na nova metodologia – discrepância total e compensação em 14 – Outras receitas - 2019
Dados em: R$ bilhões
Fonte: STN

Receita - Governos Municipais		2019		
		Valor antes do ajuste	Ajuste	Valor após o ajuste
1	**Receita**	**687,70**	**0,00**	**687,70**
11	**Impostos**	**145,43**	**0,00**	**145,43**
12	**Contribuições sociais**	**37,93**	**0,00**	**37,93**
13	**Transferências / Doações**	**443,60**	**17,37**	**460,97**
14	**Outras receitas**	**60,74**	**-17,37**	**43,37**
141	**Rendas patrimoniais**	**19,21**	**0,00**	**19,21**
142	**Vendas de bens e serviços**	**20,93**	**-5,58**	**15,36**
1422	Taxas administrativas	7,22	0,00	7,22
1423	Vendas eventuais por estabelecimentos não mercantis	13,72	-5,58	8,14
143	**Multas, sanções pecuniárias e perdas**	**8,80**	**0,00**	**8,80**
144	**Outras transferências**	**11,80**	**-11,80**	**0,00**
1441	Correntes	8,70	-8,70	0,00
1442	Capital	3,09	-3,09	0,00

2. Demais aprimoramentos nas Estatísticas Fiscais do Governo Geral

Além da revisão do processo de consolidação foram realizadas alterações com o objetivo de promover o aumento da utilização e do alcance das estatísticas fiscais brasileiras elaboradas de acordo com o MEFP 2014 (FMI). Os principais aperfeiçoamentos realizados foram:

2.1. Nova estrutura do Demonstrativo de Operações

O Demonstrativo de Operações apresenta detalhes das transações de receita e gasto, bem como o investimento líquido em ativos não financeiros. A receita é definida como o aumento do patrimônio líquido como resultado das transações; gasto, como a diminuição do patrimônio líquido como resultado de transações. O investimento líquido em ativos não financeiros é igual a aquisições menos vendas de ativos não financeiros, menos consumo de capital fixo.

Na estrutura anterior o conceito de despesa era atribuído ao que, agora, denomina-se **gasto**. A mudança de nomenclatura foi introduzida a fim de transmitir de maneira mais clara os conceitos do marco metodológico do MEFP 2014. Assim, essa alteração visa evidenciar a diferença entre as transações que resultam em uma diminuição do patrimônio líquido e aquelas que não o modificam. As primeiras, que incluem remuneração de empregados, uso de bens e serviços e benefícios previdenciários, entre outros, são chamadas de **gastos**. Por outro lado, há transações que não alteram o patrimônio líquido, como as aquisições de ativos não financeiros, que compõem o **investimento**. Um exemplo desse tipo de transação é a compra de um imóvel, que não altera o patrimônio líquido já que o valor desembolsado na compra equivale à incorporação do imóvel no ativo. **As despesas são, portanto, a soma dos gastos e do investimento líquido**[5].

A estrutura do Demonstrativo de Operações também foi reorganizada para evidenciar o principal indicador derivado do marco analítico do MEFP 2014 que é a **capacidade / necessidade líquida de financiamento**. Trata-se de um indicador sintético que revela em qual medida em que o governo coloca recursos financeiros à disposição de outros setores da economia ou utiliza os recursos financeiros gerados por outros setores. Pode, portanto, ser visto como indicador do efeito financeiro da atividade governamental sobre o resto da economia.

[5] Essa diferença também aparece na versão em inglês do MEFP 2014. Os gastos são chamados de *expenses* e as despesas (gastos + investimento líquido) são chamadas de *expenditure*.

Tabela 5 – Nova estrutura do Demonstrativo de Operações do Governo Geral
Fonte: STN

	Resultado de Operações - Governo Geral
1	**Receita**
11	**Impostos**
111	Impostos sobre renda, lucros e ganhos de capital
112	Impostos sobre a folha de pagamento e a mão de obra
113	Impostos sobre a propriedade
114	Impostos sobre bens e serviços
115	Impostos sobre o comércio e transações internacionais
116	Outros impostos
12	**Contribuições sociais**
13	**Transferências / Doações**
14	**Outras receitas**
1411	*Juros*
14x	*Demais*
2M	**Despesa (2+31)**
2	**Gasto**
21	Remuneração de empregados
22	Uso de bens e serviços
23	Consumo de capital fixo
24	Juros
25	Subsídios
26	Transferências / Doações
27	Benefícios previdenciários e assistenciais
28	Outros gastos
31	**Investimento líquido**
31.1	Aquisição de ativos não financeiros
31.2	Venda de ativos não financeiros
31.3	Consumo de capital fixo
	Capacidade (+) / Necessidade (-) líquida de financiamento (1-2M)
	Capacidade (+) / Necessidade (-) líquida de financiamento primária ((1-1411) - (2M-24))
Itens de memorando	
1.	*Investimento bruto em ativos fixos (FBCF)*
2.	*Resultado operacional bruto - ROB (1-2+23)*
3.	*Resultado operacional líquido - ROL (1-2)*

2.2. Abertura dos principais agregados

Outra reformulação estrutural se refere a novas aberturas das principais rubricas de receita e gasto permitindo demonstrar valores de forma desagregada e mais próxima da classificação institucional e orçamentária brasileira e de fácil compreensão do público em geral. Nesse sentido, foi disponibilizado em conjunto com as tabelas de estatísticas fiscais um glossário com seus principais conceitos e descrições.

Alguns exemplos das novas aberturas são detalhados nas Tabelas 5 e 6 abaixo.

Tabela 6 – Exemplos de desagregações na estrutura da Receita do Governo Geral
Fonte: STN

Receita - Governo Geral	
1	**Receita**
11	**Impostos**
111	**Impostos sobre renda, lucros e ganhos de capital**
1111	**Pagos por pessoas físicas (IRPF)**
1112	**Pagos por pessoa jurídica**
1112.1	*Imposto sobre a renda de pessoa jurídica - IRPJ*
1112.2	*Contribuição social sobre o lucro líquido - CSLL*
1112.3	*Outros impostos pagos por pessoa jurídica*
1113	**Outros impostos sobre a renda, lucros e ganhos de capital**
112	**Impostos sobre a folha de pagamento e a mão de obra**
112.1	*Contribuição social do salário-educação*
112.2	*Outros impostos sobre a folha de pagamento e a mão de obra*
113	**Impostos sobre a propriedade**
1131	**Impostos incidentes sobre a propriedade imobiliária**
1131.1	*Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU*
1131.2	*Imposto sobre Transmissão "Inter Vivos" de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis - ITBI*
1131.3	*Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR*
1131.4	*Outros impostos incidentes sobre a propriedade imobiliária*
1132	**Impostos incidentes sobre o patrimônio líquido**
1133	**Impostos sobre espólios, herança e doações**
1133.1	*Imposto sobre Transmissão "Causa Mortis" e Doação de Bens e Direitos - ITCD*
1135	**Impostos incidentes sobre o capital**
1136	**Outros impostos incidentes sobre a propriedade**
1136.1	*Imposto sobre a propriedade de veículos automotores - IPVA*
1136.2	*Outros impostos incidentes sobre a propriedade*
114	**Impostos sobre bens e serviços**
1141	**Impostos gerais sobre bens e serviços**
11411	Impostos sobre o valor agregado
11411.1	*Imposto sobre os Produtos Industrializados - IPI*
11411.2	*Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS*
11412	Impostos sobre vendas
11413	Impostos sobre o volume de vendas e outros impostos gerais
11413.1	*Contribuição para o financiamento da seguridade social - COFINS*
11413.2	*Contribuição para o PIS*
11413.3	*Imposto sobre serviços de qualquer natureza - ISS*
11413.4	*Outros impostos sobre o volume de vendas e outros impostos gerais*
11414	Impostos sobre transações financeiras e de capital (IOF)

Tabela 7 – Exemplos de desagregações na estrutura do Gasto do Governo Geral
Fonte: STN

Gasto - Governo Geral	
2	**Gasto**
21	**Remuneração de empregados**
211	**Salários e vencimentos**
211.1	*Remuneração de servidores públicos - pessoal civil*
211.2	*Remuneração de servidores públicos - pessoal militar*
211.3	*Outros salários e vencimentos*
212	**Contribuições sociais**
2121	**Contribuições sociais efetivas**
2121.1	*Contribuições a entidades fechadas de previdência*
2121.2	*Contribuições previdenciárias ao INSS*
2121.3	*Contribuição patronal ao RPPS*
2121.4	*Outras contribuições sociais efetivas*
2122	**Contribuições sociais imputadas**
27	**Benefícios previdenciários e assistenciais**
271	**Benefícios de seguridade social**
271.1	*Aposentadorias e pensões do RGPS*
271.2	*Seguro-desemprego*
271.3	*Abono salarial*
271.4	*Outros benefícios de seguridade social*
272	**Benefícios de assistência social**
272.1	*Benefícios assistenciais - idade e invalidez*
272.2	*Pensões especiais*
272.3	*Auxílios financeiros a pessoas físicas e famílias*
273	**Benefícios sociais do empregador - RPPS**
273.1	*Aposentadoria e pensões servidores públicos - pessoal civil*
273.2	*Aposentadoria e pensões servidores públicos - pessoal militar*
273.3	*Outros benefícios previdenciários servidores públicos*
28	**Outros gastos**
281	**Gastos patrimoniais, exceto juros**
282	**Outros gastos diversos**
2821	Correntes
2822	Capital
2822.1	*Programa Minha Casa Minha Vida*
2822.2	*Fundo de Financiamento Estudantil - FIES*
2822.3	*Demais transferências de capital*

Destaca-se também a reclassificação do Imposto sobre os Produtos Industrializados – IPI e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS como Impostos sobre o valor agregado, código 11411.

Cumpre observar o porquê da classificação anterior: o IPI era classificado como Impostos sobre vendas (11412) pelo fato de se tratar de um imposto cujo fato gerador é a receita bruta ou o faturamento; o

ICMS, por sua vez, apesar de originalmente ter sido criado como um imposto sobre valor agregado, várias mudanças distorceram suas características clássicas ao longo dos anos, principalmente no que se refere às dificuldades na obtenção de créditos tributários e à grande quantidade de regimes diferentes de acordo com o estado e o setor. Essas alterações levaram à opção pela classificação do imposto como 11413 (Impostos sobre o volume de vendas). No que pese esse entendimento, seguindo recomendação do FMI e buscando a harmonização com o Sistema de Contas Nacionais, optou-se por rever a classificação desses impostos, uma vez que os mesmos podem ser vistos como tributos multifásicos que apresentam a possibilidade legal de obter créditos e, portanto, não são cumulativos.

Adicionalmente, foi realizada a revisão de todo o processo operacional que envolve a compilação das estatísticas fiscais o que permitiu ajustes e correções na série disponível.