

1. TRAJETÓRIA DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS

Analisar a trajetória dos investimentos públicos na economia brasileira requer alguns cuidados especiais, porque este conceito é muitas vezes utilizado de forma pouco precisa e sob diferentes critérios de contabilização. Por isto, é importante esclarecer que a análise desta seção está fundamentada em um indicador que é uma aproximação para as aquisições de ativos fixos pelo setor público e que está inspirado nas recomendações do Sistema de Estatísticas Fiscais do Fundo Monetário Internacional (SEF/FMI), além de harmonizado ao conceito de formação bruta de capital fixo do Sistema de Contas Nacionais (FBCF/SCN).

Do ponto de vista da delimitação das despesas enquadradas como investimentos públicos, trata-se de um conceito restrito, que considera exclusivamente as aquisições de ativos fixos (sobretudo, as obras e instalações públicas e as aquisições de máquinas e equipamentos) e, por conseguinte, diferencia-se de vários estudos e relatórios fiscais que contabilizam outros tipos de despesas entre os investimentos.¹ Dito de outro modo, nosso indicador de investimento procura seguir o conceito recomendado internacionalmente pelo SEF/FMI, referenciado na contabilidade patrimonial e que se diferencia dos conceitos mais amplos que são comuns na contabilidade pública brasileira.²

Em contrapartida, o indicador de investimentos apresentado nesta seção do RAF possui uma cobertura bastante abrangente do setor público, porque engloba o Governo Geral – isto é, a totalidade das unidades que compõem o Governo Central, Governo Estadual e Governo Municipal – e também as Empresas Estatais Federais.³ Em relação ao RAF de novembro que analisou os investimentos públicos do Governo Estadual, portanto, há, na presente análise, um escopo maior de análise.

Feitos estes esclarecimentos, a Tabela 4 apresenta os montantes investidos pelas três esferas do Governo Geral e pelas Empresas Estatais Federais, no período de 1995 a 2017, sendo que as informações referentes ao ano de 2017 são valores acumulados em 12 meses até o mês de junho. De acordo com os números da tabela, os dados anualizados dos investimentos públicos totalizaram R\$ 127,2 bilhões, em meados de 2017, sendo que pouco mais de um terço deste total (R\$ 45,6 bilhões) foi investido pelas Empresas Estatais e quase dois terços (R\$ 81,6 bilhões) pelo Governo Geral. No âmbito do Governo Geral, o Governo Municipal é a esfera que mais investiu (R\$ 30,4 bilhões que representa quase um quarto dos investimentos públicos), seguida pelo Governo Estadual e finalmente pelo Governo Central (respectivamente, R\$ 27,1 bilhões e R\$ 24,1 bilhões).

¹ O principal exemplo são as despesas de investimentos presentes no Resultado Fiscal do Governo Central que, além das aquisições de ativos fixos, incluem capitalizações de empresas estatais, aquisições de imóveis não relacionados a uma obra, transferências de capital aos entes subnacionais e até subsídios aos investimentos privados (como aqueles relacionados ao programa de moradia popular Minha Casa Minha Vida). Seguindo-se o conceito restrito que utilizamos nesta seção, somente as aquisições de ativos fixos realizadas diretamente pelo Governo Central devem ser contabilizadas como investimentos e as demais despesas devem ser reclassificadas. É o caso das transferências de capital aos entes subnacionais que devem ser agregadas às demais transferências intergovernamentais e, caso venham a se materializar, serão consideradas aquisições de ativos fixos dos entes subnacionais e não do governo central, evitando-se assim sua dupla contagem. O mesmo ocorre com os subsídios aos investimentos privados que, se materializados, serão contabilizados como aquisições de ativos fixos das empresas ou das famílias (no caso dos imóveis residenciais) e não do setor público.

² Outra diferença relevante é que as recomendações do SEF/FMI são de que as despesas sejam contabilizadas, sempre que possível, pelo critério de competência patrimonial que corresponde ao momento econômico de transferência do bem ou do ativo (isto é, a soma das liquidações do exercício e dos restos a pagar). Enquanto na contabilidade pública mais frequentemente são contabilizadas pelo critério de competência orçamentária (empenhos) ou caixa (pagamentos totais). Para uma definição conceitual mais precisa e detalhamento da metodologia de estimação, ver o apêndice “Definição Conceitual e Fontes de Dados dos Investimentos Públicos” do Texto para Discussão n. 2215 do Ipea, disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2215.pdf.

³ As informações das empresas estatais estaduais e municipais não foram incluídas por indisponibilidade de dados.

TABELA 4. INVESTIMENTOS PÚBLICOS 1995-2017¹. VALORES NOMINAIS, EM MILHÕES DE R\$.

Ano	Governo Central (I)	Governo Estadual (II)	Governo Municipal (III)	Governo Geral (IV) = (I)+(II)+(III)	Estatais Federais (V)	Estatais Federais - sem privatizações ² (VI)	Setor Público (VII) = (IV) + (V)
1995	4.015	3.707	8.069	15.792	8.803	4.421	24.595
1996	4.258	5.724	9.643	19.624	12.338	4.954	31.962
1997	5.046	7.819	6.472	19.336	14.175	6.594	33.511
1998	5.188	12.723	8.055	25.966	13.124	8.070	39.090
1999	3.669	6.010	8.412	18.090	8.366	8.319	26.456
2000	3.745	8.393	9.177	21.314	9.283	9.227	30.597
2001	5.761	11.347	8.609	25.717	11.212	11.193	36.929
2002	6.691	10.899	14.161	31.752	16.591	16.588	48.342
2003	3.358	9.649	12.864	25.870	18.665	18.658	44.535
2004	4.196	11.637	15.386	31.219	19.695	19.687	50.914
2005	7.198	14.664	13.279	35.140	21.827	21.821	56.968
2006	9.216	17.538	19.922	46.676	23.371	23.371	70.047
2007	11.459	14.174	22.281	47.914	29.316	29.316	77.230
2008	13.673	21.521	31.449	66.643	42.785	42.785	109.428
2009	19.873	29.697	24.890	74.459	59.462	59.462	133.922
2010	30.708	39.790	33.997	104.496	72.635	72.631	177.131
2011	26.278	29.662	36.423	92.364	71.076	70.999	163.439
2012	26.071	32.568	44.545	103.184	87.060	86.932	190.244
2013	33.689	46.439	33.186	113.313	102.205	102.205	215.518
2014	40.560	57.410	41.825	139.795	88.224	88.224	228.019
2015	27.083	34.303	39.215	100.601	71.234	71.234	171.835
2016	24.479	29.784	39.083	93.346	49.375	49.375	142.721
2017	24.125	27.056	30.383	81.565	45.619	45.619	127.183

Fonte: IFI. Notas: 1. Valores de 2017 são acumulados em 12 meses até o mês de junho. 2. Desconsidera os montantes investidos pelas empresas privatizadas, principalmente dos grupos Telebras e Vale do Rio Doce.

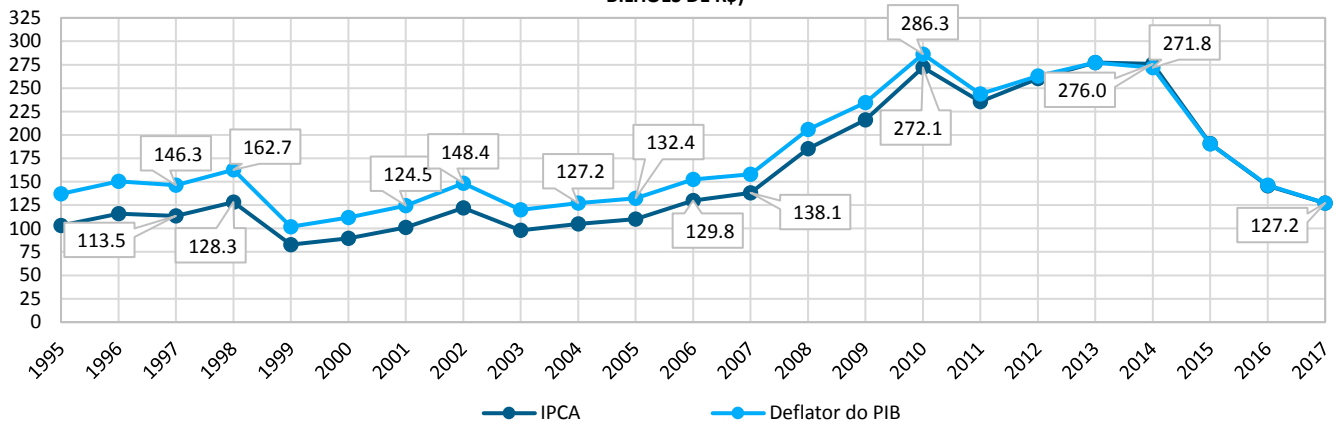
Vale observar que a distribuição dos investimentos entre os segmentos do setor público pouco se alterou durante o período em análise: na média dos anos 1995 a 2017, as Empresas Estatais foram responsáveis por 38,2% do total investido e o Governo Municipal por 25,1%, enquanto os pesos relativos do Governo Estadual e do Governo Central foram respectivamente de 22,4% e 14,3%. O que, sim, se modificou bastante é a trajetória desses investimentos ao longo do tempo. Em particular, o volume total investido pelo setor público passou a cair, nos últimos anos, após um período anterior de crescimento. Depois de ter alcançado o auge de R\$ 228,0 bilhões, no ano de 2014, os investimentos públicos apresentaram quedas consecutivas até atingirem R\$ 127,2 bilhões, em meados de 2017, valor inferior aos R\$ 133,9 bilhões investidos ainda em 2009.

Na verdade, a análise dos valores reais investidos pelo setor público, após serem corrigidos pela inflação, indica um retrocesso ainda maior. Como se pode observar no Gráfico 13, a análise de períodos mais longos é sensível ao índice de preços utilizado.⁴ Quando os valores são corrigidos pelo IPCA, os investimentos públicos caíram mais do que pela metade entre 2014 e 2017, de R\$ 276,0 bilhões para R\$ 127,2 bilhões, e neste último ano alcançou patamares semelhantes aos de 2006 e de 1998, quando foram investidos respectivamente R\$ 129,8 bilhões e R\$ 128,3 bilhões. Se corrigimos os valores pelo deflator implícito do PIB, o auge do investimento público de R\$ 286,3 bilhões ocorreu em 2010 e o patamar de R\$ 127,2 bilhões investidos em 2017 é o mais baixo desde 2004, quando alcançou os mesmos R\$ 127,2 bilhões, e

⁴ Isto ocorre porque o deflator implícito do PIB, na maior parte dos anos, indica uma taxa de inflação superior à captada pelo IPCA. Esta divergência será tema de uma Nota Técnica a ser publicada futuramente pela IFI.

inclusive é inferior aos R\$ 146,3 bilhões do ano pré-eleitoral de 1997. De todo modo, ambos indicadores com os valores corrigidos pela inflação convergem ao apontar que os investimentos se encontram atualmente no mais baixo patamar da década.

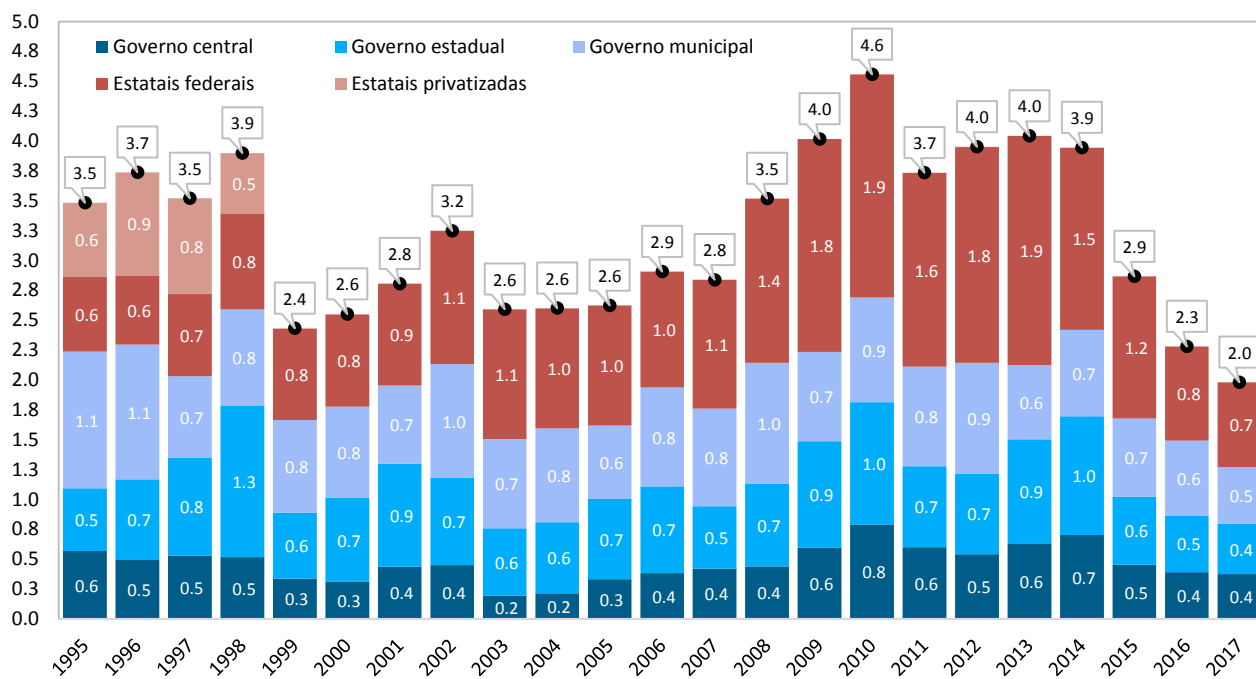
GRÁFICO 13. INVESTIMENTOS PÚBLICOS CORRIGIDOS PELO IPCA E PELO DEFLATOR IMPLÍCITO DO PIB (VALORES REAIS, EM BILHÕES DE R\$)



Fonte e elaboração: IFI

Por fim, cabe analisar a evolução da taxa dos investimentos públicos em proporção do PIB no Gráfico 14. Vê-se que a taxa de investimentos públicos alcançou o auge do período histórico recente, de 4,6% do PIB, em 2010, que representa acréscimo de 1,7 ponto percentual em relação aos 2,9% do PIB verificados em 2006. No final de 2014 a taxa de investimentos públicos já havia retroagido um pouco, para 3,9% do PIB. A partir daí, inicia-se uma queda mais pronunciada, quando, no breve período de dois anos e meio, a taxa de investimento caiu praticamente pela metade. Para junho de 2017, estimamos uma taxa de investimento de 2,0% do PIB, abaixo dos 2,4% do PIB de 1999, até então o menor ponto da série histórica. Isto é, a retração recente (pós-2010) reverteu todo o avanço anterior e levou a taxa de investimentos públicos para o mais baixo patamar das duas últimas décadas.

GRÁFICO 14. INVESTIMENTOS PÚBLICOS (VALORES EM % DO PIB)



Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.