

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Aline Martos de Oliveira

ANÁLISE DA POLÍTICA FISCAL DO BRASIL DE 1991 a 2007

Monografia

FLORIANÓPOLIS
2008

ALINE MARTOS DE OLIVEIRA

ANÁLISE DA POLÍTICA FISCAL DO BRASIL DE 1991 A 2007

Monografia submetida ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharelado.

Orientador: Prof. Roberto Meurer, Dr.

Área de Pesquisa: Macroeconomia

FLORIANÓPOLIS
2008

ALINE MARTOS DE OLIVEIRA

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota..... à aluna Aline Martos de Oliveira na disciplina CNM 5420 – Monografia, do curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina, pela apresentação deste trabalho.

Florianópolis, novembro de 2008.

Banca Examinadora:

Prof. Roberto Meurer, Dr.

Prof. Fernando Seabra

Prof. Felipe Teixeira

Dedico aos meus pais com carinho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a meus pais, Paulo e Aldina, que me incentivaram e me apoiaram ao longo do curso e da minha vida escolar dando todo o suporte e apoio que preciso para alcançar meus ideais.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Roberto Meurer, pela paciência e motivação nesses últimos meses.

Ao querido Pedro que me alegrou e me incentivou nos momentos de angústia.

Aos amigos que conquistei ao longo do curso, Camila Pimenta, Camila Luccas, Marina Laganá, Carolina Aguiar, Luana Cristina, Elainy Peres, e que me acompanharam nessa caminhada.

Aos professores do Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina que contribuíram para a minha formação acadêmica.

RESUMO

OLIVEIRA, Aline Martos de. **Análise da política fiscal do Brasil de 1991 a 2007**. 2008. 91f. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Centro Sócio Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

O presente trabalho tem por objetivo fazer uma análise exploratória das contas do setor público brasileiro. Ele apresenta a trajetória da política fiscal no Brasil de 1991 a 2007, com ênfase na continuidade das políticas adotadas a partir de 1999. Nesse período de 16 anos, houve grandes transformações e o gasto primário do Governo Central aumentou de 14% do PIB para 22% do PIB. O trabalho apresenta, com detalhes, indicadores fiscais. Destacam-se: (a) a obtenção dos bons níveis de déficit público e superávit primário; (b) as metas fiscais de 2008 a 2011; (c) a trajetória da dívida pública/PIB, com uma trajetória descendente a partir de 2003; (d) os sucessivos aumentos do gasto público, dando importância para a despesa previdenciária; (e) a ameaça de uma crise fiscal decorrente do atual modelo de geração de superávit primário. O trabalho apresenta ainda a importância de conter as despesas previdenciárias e a despesa de pessoal colocando possíveis soluções para diminuir o crescimento desses dois itens da despesa e assim manter bons resultados do superávit primário.

Palavras-chave: Déficit Público. Superávit Primário. Dívida Pública. Gasto Público.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Taxa de câmbio R\$/US\$ – Fim de período.....	35
Gráfico 2: Despesa primária do governo central (em % do PIB).....	52
Gráfico 3: Despesa Primária do Governo Central.	52
Gráfico 4: Despesa com benefícios do INSS (em % do PIB).	54
Gráfico 5: Déficit público operacional, financiamento através da senhoriagem e DLSP (em % PIB).....	59
Gráfico 6: Dívida líquida total x dívida externa (% PIB).....	59
Gráfico 7: Composição da Dívida Líquida do Setor Público (em % do PIB).....	60
Gráfico 8: Dívida Líquida do Setor Público (em % do PIB).....	61
Gráfico 9: Carga tributária total (em % do PIB).....	69
Gráfico 10: Participação da despesa de pessoal e benefícios previdenciários na despesa primária do Governo Federal (2007).	72
Gráfico 11: Despesa com pessoal ativo e inativo (em % do PIB).....	79
Gráfico 12: Despesa de pessoal da União (em % do PIB).	79
Gráfico 13: Número de servidores civis da Administração Direta, autarquias e fundações do Poder Executivo Federal (em 1000 unidades).....	81
Gráfico 14: Participação de DAS 4 a 6 no total do grupo DAS.	82
Gráfico 15: Participação dos poderes autônomos na despesa total de pessoal da União.....	84
Gráfico 16: Despesa de pessoal dos poderes autônomos da União (em % do PIB).	85
Gráfico 17: Despesa do Governo Federal com pessoal: crescimento real por grupos de servidores.	86

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: NFSP – Conceito operacional (em % do PIB).	26
Tabela 2: Necessidade de Financiamento do Setor Público – Conceito Nominal (em % PIB).	28
Tabela 3: Resultado Fiscal: média por período (em % do PIB).	29
Tabela 4: Resultado Primário do Governo Central (em % PIB).	30
Tabela 5: Necessidade de Financiamento do Setor Público – Conceito Nominal (em % PIB).	39
Tabela 6: Resultado Primário do Governo Central (em % PIB).	41
Tabela 7: Necessidade de Financiamento do Setor Público – Conceito Nominal (em % PIB).	45
Tabela 8: Resultado Primário do Governo Central (em % PIB).	47
Tabela 9: Receita Federal (em % do PIB).	48
Tabela 10: Composição das “Demais Despesas” (em % PIB).	49
Tabela 11: Metas da LDO para o período 2008/2011.	51
Tabela 12: Governo Central: Receitas e despesas da Previdência Social (em % PIB).	55
Tabela 13: Taxa de variação real do SM por período de governo (em % a. a.).	56
Tabela 14: Coeficiente gastos inativos/gastos ativos – 2006.	57
Tabela 15: Dívida pública mobiliária federal em poder do público. Composição por indexador – Dezembro (%).	62
Tabela 16: Prazo médio dos títulos prefixados da dívida pública mobiliária federal em poder do público.	62
Tabela 17: Dívida líquida do setor público e ajustes patrimoniais.	63
Tabela 18: Investimento público da União por período de governo (em % do PIB).	69
Tabela 19: Participação do gasto não financeiro em relação ao gasto obrigatório da União (em % PIB).	72

LISTA DE SIGLAS

BACEN	Banco Central do Brasil
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DAS	Direção e Assessoramento Superiores
DFL	Dívida Fiscal Líquida
DLSP	Dívida Líquida do Setor Público
DRU	Desvinculação de Recursos da União
EUA	Estados Unidos da América
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INSS	Instituto Nacional da Previdência Social
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPMF	Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras
IR	Imposto de Renda
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LRF	Lei da Responsabilidade Fiscal
NFSP	Necessidades de Financiamento do Setor Público
OCC	Outras Despesas de Custeio e Capital
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento

PEC	Propostas de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e Custódia

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 Tema e problema	12
1.2 Objetivos	13
1.2.1 Objetivo geral.....	13
1.2.2 Objetivos específicos.....	14
1.3 Justificativa	14
1.4 Metodologia e estrutura	14
2 CONCEITOS BÁSICOS	16
2.1 Conceitos de déficit e dívida pública	16
2.1.1 Déficit público.....	17
2.1.2 Déficit primário.....	18
2.1.3 Déficit total ou nominal.....	18
2.1.4 Déficit operacional.....	19
2.1.5 Dívida líquida do setor público – DLSP.....	19
2.1.6 Necessidades de financiamento do setor público – NFSP.....	20
2.2 Enfoque teórico da dívida pública	23
3 AS CONTAS PÚBLICAS: 1990 A 2007	26
3.1 As NFSP operacional: 1990 a 1994	26
3.2 NFSP: 1995 a 1998	27
3.3 O resultado primário: 1995 a 1998 (contas do governo central)	30
3.4 O ajuste fiscal e a crise de 1999	32
3.5 A importância da atitude fiscal	37
3.6 Os resultados fiscais: 1999 a 2002	39
3.7 A política fiscal em 2003	43
3.8 As NFSP: 2003 A 2007	44
3.9 Os resultados fiscais de 2003 a 2007	47
3.10 As metas de 2008 a 2011	49
3.11 O aumento do gasto público	51
3.12 A Despesa previdenciária	53

4 A TRAJETÓRIA DA DÍVIDA PÚBLICA	58
4.1 A evolução recente da dívida pública/PIB	61
4.2 A resistência à queda da dívida pública/PIB	63
4.2.1 A aceleração do crescimento econômico.....	64
4.2.2 A revisão do IBGE nos cálculos do PIB.....	65
4.2.3 A taxa de juros implícita da dívida.....	66
4.2.4 As políticas econômicas não se alteraram	66
5 GASTO PÚBLICO E CRISE FISCAL	68
5.1 As despesas correntes não financeiras	71
5.2 Benefícios do INSS	73
5.3 Outros itens da despesa	75
5.4 Despesa de pessoal	78
5.4.1 Política de pessoal no Poder Executivo da União	79
5.4.2 Despesa dos Poderes Autônomos.....	83
6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	87
REFERÊNCIAS	89

1 INTRODUÇÃO

1.1 Tema e problema

Ao longo dos últimos vinte anos a economia brasileira passou por uma série de transformações e avanços no campo fiscal. Em 1990, o país vinha de um processo de deterioração da situação fiscal passando a conviver na atual década com superávits primários elevados rumo ao desejável equilíbrio fiscal. Nessa transição, o país passou de um déficit operacional reprimido pela inflação elevada até meados dos anos 1990 para um ajuste fiscal em 1999, mas ainda com uma elevação da dívida pública até 2003. A partir de 2004, a economia brasileira entra em uma nova fase com uma redução da relação dívida pública/Produto Interno Bruto (PIB).

No âmbito dos resultados fiscais, o período de 1991 a 2007 pode ser dividido em quatro subperíodos: (i) 1990 a 1994, (ii) 1995 a 1998, (iii) 1999 a 2002; e (iv) 2003 a 2007.

O primeiro período de 1990 a 1994 corresponde aos governos Collor e Itamar Franco e é caracterizado por um déficit operacional reprimido pela inflação em que as Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) foram em média nulas, devido a combinação de melhora do resultado primário e redução das despesas com juros reais expressa como proporção do PIB. Porém, essa melhora do resultado primário está diretamente ligada ao efeito da inflação sobre o valor real da despesa em um contexto de receitas razoavelmente indexadas à inflação.

O segundo período de 1995 a 1998 corresponde ao primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) e é o período em que o Plano Real foi implementado. Nesses quatro anos, o fim da altíssima inflação não preservava mais a despesa real e refletiu em um desequilíbrio agudo nas contas fiscais. O resultado primário do setor público, que, na média de 1991 a 1994 foi de 2,9% do PIB, tornou-se um déficit de 0,2% do PIB na média de 1995-1998. Somando-se as despesas de juros nominais de 6,0% do PIB, o déficit nominal médio do período foi de 6,2% do PIB. Assim, a dívida líquida do setor público (DLSP), que no começo do plano real, em 1994, era de 30% do PIB, atingiu 39% do PIB em 1998.¹

¹ Os dados expostos nesta seção serão apresentados novamente no capítulo 3 e 4 com suas respectivas fontes.

O terceiro período corresponde ao segundo Governo FHC, 1999 a 2002, e representa um ponto de inflexão na evolução da política fiscal. Em 1999 se fez um forte ajustamento fiscal primário que juntamente com a menor despesa com juros reais, as NFSP nominais do período passaram para 4,0% do PIB. Entretanto, a dimensão dos ajustamentos patrimoniais impediu que essa melhora fiscal refletisse em uma mudança na trajetória da relação dívida pública/PIB. Adicionalmente, essa relação aumentou devido aos efeitos da taxa de câmbio sobre a dívida interna indexada ao câmbio e a dívida externa. No final de 2002, a dívida pública atingiu 51% do PIB.

Finalmente, o quarto período, se caracteriza por uma fase de controle do endividamento. A persistência do ajustamento fiscal baseado na manutenção de superávits primário robustos nos últimos anos foi aos poucos conseguindo a confiança dos investidores. Com isso, houve uma redução da taxa de juros levando a queda das despesas financeiras do governo e também a um menor déficit público. Assim, em 2004, após dez anos de aumento da relação dívida/PIB, houve o primeiro declínio deste coeficiente desde 1994 e no final de 2007 a dívida pública em proporção do PIB atingiu 43%.

A política fiscal nos últimos anos se caracteriza por um superávit primário expressivo que permite uma redução, mesmo que lenta, da relação dívida/PIB, simultaneamente ao aumento da carga tributária e das despesas primárias correntes. Entretanto, esse modelo tem conseqüências perversas para a economia, pois o investimento público já está em níveis muito baixo.

Diante do que foi exposto, o estudo se propõe a analisar a expansão do gasto público corrente como uma ameaça à crise fiscal, pois o ajuste fiscal de 1999 não se baseou em cortes de despesas.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral

O objetivo deste trabalho é descrever e analisar o que ocorreu com as contas do setor público brasileiro nos últimos 16 anos. Busca-se obter uma visão histórica da evolução

das finanças públicas, dando ênfase aos acontecimentos mais recentes no âmbito de: superávit primário, dívida pública e gastos públicos.

1.2.2 Objetivos específicos

- a) Analisar as principais medidas de política fiscal adotada no período e apresentar seus resultados;
- b) demonstrar como ocorreu o ajustamento fiscal e quais foram suas conseqüências sobre a trajetória da dívida pública; e
- c) discutir o impacto do crescimento do gasto público obrigatório tendo em vista o equilíbrio fiscal.

1.3 Justificativa

A pesquisa desse trabalho é relevante para ter a visão de um período, 1991 a 2007, de grandes transformações em que apresenta um ponto de inflexão na evolução da política fiscal. O país sai de um processo de deterioração da situação fiscal e passa a obter superávits primários elevados. Evento significativo aconteceu em 1999 com a mudança de atitude do governo, do Congresso Nacional e do público em geral a respeito da necessidade de ter, e respeitar, metas fiscais. A idéia de parâmetros fiscais passou a ser usada como diretrizes pelas autoridades e incorporou-se à racionalidade do jogo político.

1.4 Metodologia e estrutura

A metodologia do presente trabalho se baseia em uma análise detalhada dos dados oficiais das contas públicas com o embasamento da teoria das finanças públicas. Além disso, serão utilizados diversos artigos especializados de instituições renomadas como o IPEA.

Além desta introdução o trabalho será composto pelas seguintes seções.

Inicialmente, no capítulo II, são sintetizados os conceitos mais importantes de déficit público e dívida pública. O capítulo III apresenta a evolução das contas públicas brasileiras de 1991 a 2007 descrevendo de forma detalhada a situação fiscal. No capítulo IV analisam-se as mudanças ocorridas nesse período com a dívida pública, dando ênfase na sua evolução recente. Finalmente, no capítulo V, analisam-se os instrumentos usados para atingir as metas de superávits primários, focando no impacto da expansão do gasto público sobre o equilíbrio fiscal.

2 CONCEITOS BÁSICOS

Uma vez caracterizado o objeto do presente trabalho, assim como os principais elementos motivadores de sua elaboração, este capítulo consiste na fundamentação teórica que servirá como base para a etapa posterior relativa à análise detalhada dos dados.

2.1 Conceitos de déficit e dívida pública

Na literatura sobre finanças públicas é possível encontrar diversos conceitos e definições a respeito de déficit e dívida pública. Rezende (2001) apresenta dois critérios de cálculo. O primeiro é chamado “acima da linha”, no qual são explicitados os principais fluxos de receitas e despesas. O segundo, denominado “abaixo da linha”, observa o déficit com base na variação da dívida pública, pela ótica do seu financiamento. Pelo critério “acima da linha”, pode-se calcular:

- a) Déficit Nominal = Gastos Totais – Receitas Totais.
- b) Déficit Primário = Gastos não financeiros – Receitas não financeiras (exclui do déficit nominal o pagamento dos juros e das amortizações da dívida pública).
- c) Déficit Operacional = Déficit primário + Pagamento de juros reais (excluem do cálculo do pagamento dos juros nominais da dívida pública os efeitos da correção monetária).

Pela ótica “abaixo da linha”, ainda segundo o referido autor, os principais conceitos apurados são:

- a) Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) = somatório das dívidas interna e externa do setor público (englobando o governo central, os Estados e municípios e empresas estatais) junto ao setor privado, incluindo a base monetária e excluindo ativos do setor público (tais como reservas internacionais, créditos com o setor privado e os valores provenientes das privatizações).

- b) Ajuste Patrimonial: Item da DLSP que contabiliza a diferença entre os passivos do governo contraídos no passado e posteriormente reconhecidos (também conhecidos como *hidden liabilities* (ou “esqueletos”)), e os resultados da privatização.
- c) Dívida Fiscal Líquida (DFL): Dada pela diferença entre a DLSP e o ajuste patrimonial.
- d) Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP): Corresponde ao conceito de déficit nominal apurado pelo critério “acima da linha”. Refere-se à variação da DFL entre dois períodos de tempo.
- e) Necessidades de Financiamento do Setor Público no conceito operacional:
Exclui das necessidades de financiamento nominais a correção monetária (efeito inflacionário) incidente sobre a DFL. Seu correspondente pelo critério “acima da linha” é o déficit operacional.
- f) Necessidades de Financiamento do Setor Público no conceito primário: Exclui das necessidades de financiamento nominais o pagamento de juros nominais incidentes sobre a DFL. Seu correspondente pelo critério “acima da linha” é o déficit primário.

2.1.1 Déficit público

De acordo com as idéias de Rezende (2001), o setor público, assim como qualquer outro agente econômico (seja uma empresa ou um trabalhador assalariado), se defronta com uma restrição orçamentária na qual, para manter um equilíbrio de longo prazo, deve existir uma igualdade entre o fluxo de dispêndios e entradas de recursos. Caso esse equilíbrio, por qualquer motivo, não seja obtido, haverá um superávit ou déficit no orçamento. No primeiro caso, o governo acumulará poupança e poderá utilizá-la através da realização de investimentos. No segundo caso, o governo necessitará de financiamento junto ao setor privado e/ou ao Banco Central do Brasil (BACEN). Dessa forma, segundo o autor, a medida do déficit público é:

$$Dt = Gt - Rt \quad \dots(2.1)$$

Onde:

Dt = Déficit público;

Gt = Gastos públicos em determinado período “t”;

Rt = Receitas públicas em determinado período “t”.

Essa medida, segundo Rezende (2001), é a mais abrangente possível, além de representar uma medida de fluxo, dado que a divulgação dos números do déficit público está sempre associada a uma referência temporal.

2.1.2 Déficit primário

O Déficit primário, também, é outro importante conceito para se medir o desempenho fiscal. Ele é dado pela diferença entre despesas e receitas não financeiras. Essa medida é muito importante, pois representa a origem e a fonte de alimentação dos déficits totais e da dívida pública, por isso o termo primário.

$$DPt = (Gnf - Rnf) \quad \dots(2.2)$$

2.1.3 Déficit total ou nominal

O Déficit total ou nominal é calculado quando se agrega ao déficit primário o pagamento de juros (despesas financeiras). Essa medida pode ser calculada pelos dois critérios “acima e abaixo da linha”, que correspondem aos dois lados da restrição orçamentária do setor público. Eles representam a origem e o financiamento do déficit público e, enquanto o primeiro tem a vantagem de identificação dos eventuais focos de desequilíbrio e o espaço de manobra reservado ao ajuste fiscal, o segundo, por sua vez, mostra o impacto do setor público sobre a disponibilidade de recursos.

O déficit público exige a mobilização de poupanças interna e externa para financiá-lo. Essas poupanças poderiam ser direcionadas para outros fins, como, por exemplo, para o aumento dos investimentos privados. Esse impacto é tão mais relevante quanto maior for a restrição de liquidez. Em países com restrição de crédito e mercados financeiros pouco desenvolvidos, o aumento das NFSP provoca maior aumento nas taxas de juros, levando a queda no investimento privado e no produto, o que na literatura econômica é conhecido como efeito *crowding-out*² (REZENDE, 2001).

2.1.4 Déficit operacional

O Déficit operacional é uma medida muito requisitada em períodos de elevada inflação. Este é computado retirando-se das NFSP nominais a parte referente à atualização monetária. Atualmente, essa medida está em desuso no Brasil.

2.1.5 Dívida líquida do setor público – DLSP

A DLSP corresponde ao saldo líquido do endividamento do setor público não financeiro e do Banco Central com o sistema financeiro, o setor privado não-financeiro e o resto do mundo. Entende-se por saldo líquido o balanceamento entre as dívidas e os créditos do setor público não-financeiro e do Banco Central. Segundo o Bacen (2008), a DLSP pode ser formalmente definida como:

$$DLSP = M + B + EI - A + EF - ER \quad \dots(2.3)$$

Onde:

M = Base monetária;

B = Saldo da dívida interna corrigida por juros internos ou índices domésticos;

²O efeito *crowding-out* reflete uma situação na qual o governo concorre diretamente com o setor privado por recursos do sistema financeiro para financiar suas atividades. Ao fazer isso, ele ocupa o espaço que seria destinado ao setor privado para realizar investimento na produção de bens e serviços.

E = Taxa de câmbio (nominal);
 I = Dívida interna indexada à taxa de câmbio;
 A = Ativos financeiros do setor público;
 F = Dívida externa e;
 R = Reservas internacionais.

A DLSP é composta pela dívida interna líquida (dívida mobiliária e outras dívidas internas, líquidas de ativos) e pela dívida externa líquida (dívida externa bruta menos as reservas internacionais), sendo que o principal componente da primeira é a dívida mobiliária federal.

2.1.6 Necessidades de financiamento do setor público – NFSP

Na visão de Rezende (2001), a medida que mais se aproxima de (2.1) é a denominada Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP), divulgada pelo Banco Central e representada pela seguinte identidade:

$$(G_{nf} - R_{nf}) + i_t D_t + i^* e_t F_t + i_c L_t = \Delta D_t + e \Delta F_t + \Delta L_t \quad \dots(2.4)$$

Onde o lado esquerdo engloba as variáveis determinantes das fontes de geração do déficit público, sendo:

G_{nf} = Gastos não financeiros;

R_{nf} = Receitas não financeiras;

D_t = Estoque de dívida pública interna contraída em moeda nacional;

F_t = Estoque de dívida pública contraída em moeda estrangeira;

L_t = Dívida obtida junto ao Bacen;

i_t , $i^* t$, i_c = Taxas de juros em determinado instante “t” incidentes sobre os estoques de dívida contraída em moeda nacional, moeda estrangeira e a obtida junto ao Bacen, respectivamente;

e_t = Taxa de câmbio em determinado instante “t”.

O lado direito, por sua vez, engloba as fontes de financiamento de que dispõe o setor público que são:

ΔDt = Emissão de títulos públicos em moeda nacional;

$e\Delta Ft$ = Emissão de títulos públicos em moeda estrangeira;

ΔLt = Emissão de títulos públicos junto ao Bacen.

Com relação à colocação de títulos junto ao Bacen, esta instituição exerce, dentre outras relevantes funções, a de emprestar recursos ao Tesouro Nacional (gerando elevação da base monetária) e ao sistema financeiro (como forma de prevenção contra situações de crise de liquidez e ruptura do sistema).

Rezende (2001) menciona que as operações de empréstimos do Banco Central para o Tesouro Nacional que correspondem a aumentos de base monetária podem ocorrer também de forma indireta por meio das compras em mercado aberto de títulos da dívida pública em poder do setor privado. Portanto, para captar adequadamente as NFSP do setor público consolidado é necessário agregar às operações fiscais do setor público as mudanças ocorridas no âmbito do balanço do Banco Central. Tais operações são conhecidas como operações “quase fiscais”, representadas da seguinte forma:

$$Mt = Lt + eRt - \Pi t \quad \dots(2.5)$$

Onde:

Mt = Base monetária;

Rt = Estoque de reservas estrangeiras;

Πt = Lucros ou prejuízos resultantes das operações do Bacen;

et = Taxa de câmbio em determinado instante “ t ”.

O termo Πt relativo aos lucros ou prejuízos resultantes das operações do Bacen, tem sua variação determinada por:

$$\Delta \Pi t = i^*t et Rt + icLt + \Delta eRt \quad \dots(2.6)$$

Reduzindo-se, então, a variação patrimonial do Bacen de (2.4), obtêm-se:

$$(G_{nf} - R_{nf}) + i_t D_t + i^*_{t} e_t (F_t - R_t) + \Delta e_t R_t = \Delta D_t + e \Delta F_t + \Delta L_t - \Delta \Pi_t \quad (2.7)$$

Sendo a variação dos títulos públicos da dívida interna dada por:

$$\Delta L_t = \Delta M_t - e \Delta R_t - \Delta e_t R_t + \Delta \Pi_t \quad (2.8)$$

Adicionalmente, substituindo (2.8) em (2.7) e re-arrumando os termos, encontra-se a restrição orçamentária do setor público não financeiro mais o Bacen:

$$(G_{nf} - R_{nf}) + i_t D_t + i^*_{t} e_t (F_t - R_t) + \Delta e_t R_t = \Delta M_t + \Delta D_t + e(\Delta F_t - \Delta R_t) \dots(2.9)$$

O lado direito da equação acima representa a variação do estoque de DLSP entre dois períodos de tempo, isto é:

$$NFSP = \Delta DLSP = \Delta M_t + \Delta D_t + e(\Delta F_t - \Delta R_t) \quad \dots(2.10)$$

Em condições normais a equação (2.10) representa o cálculo das NFSP apuradas pelo Bacen sob a ótica do financiamento. No entanto, a intensificação do processo de privatização a partir de meados da década de 1990, conjugado com o reconhecimento de dívidas passadas não contabilizadas, conduziu a um ajuste patrimonial significativo nas contas públicas. Os recursos oriundos da privatização são utilizados para abatimento da DLSP, ao mesmo tempo em que os “esqueletos” aumentam essa dívida. Portanto, o cálculo das NFSP fica distorcido à medida que incorpora os valores do ajuste patrimonial. Para evitar tal distorção, o Bacen passou a expurgar os efeitos do ajuste patrimonial – AP no cálculo das NFSP e introduziu o conceito de Dívida Fiscal Líquida (DFL):

$$DFL = DLSP - AP_t = DLSP - (\text{“Esqueletos”} - \text{Privatizações}) \quad \dots(2.11)$$

As privatizações e os “esqueletos” são expurgados da DLSP com os sinais contrários à sua entrada no cálculo. Assim, compões-se a DFL e sua variação gera as NFSP ajustadas, que capta os movimentos exclusivamente fiscais:

$$NFSP = \Delta DFL \quad \dots(2.12)$$

Os conceitos de déficit e dívida pública apresentados anteriormente são importantes porque compõem o arcabouço teórico para a posterior análise da evolução das contas públicas.

2.2 Enfoque teórico da dívida pública

A dívida pública é um instrumento antigo de financiamento das atividades do Estado. A emissão de moeda é, historicamente, a primeira forma de dívida pública conhecida. A receita de senhoriagem daí decorrente representa um débito do Estado com a sociedade porque, ao contrário dos impostos, permite uma apropriação da parcela do produto privado, sem qualquer contra-partida na forma de prestação de serviços. Trata-se de uma receita originada pelo Estado por este ser o emissor de moeda oficial do país.

Como destaca [Hermann \(2003\)](#), o endividamento formal do Estado junto aos bancos privados, por meio de contratos de empréstimo ou de títulos, ocorreu de forma gradativa e foi se tornando uma prática comum nos países capitalistas. Entretanto, diferente do que acontece nos dias de hoje, este tipo de endividamento, até meados dos anos 1940, constituía uma fonte em última instância de financiamento do Estado que tinha como objetivo atender a despesas governamentais imprevistas e temporárias, como por exemplo, em tempos de guerra. Após o término da segunda guerra mundial, a dívida pública se tornou um instrumento regular das economias capitalistas.

A expansão e a importância econômica da dívida pública no pós-guerra refletiram o aumento extraordinário de gastos públicos associado ao esforço de recuperação econômica e física dos países diretamente envolvidos na guerra e, também, o modelo de política econômica baseado na teoria macroeconômica formulado por J. M. Keynes em sua obra “A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda”. A obra de Keynes após a Segunda Guerra Mundial passou a influenciar, decisivamente, a atuação do Estado na economia e iniciou o debate sobre política fiscal e dívida pública. Na teoria, este debate é polarizado por dois enfoques: keynesiano e novo-clássico. Resumidamente, o primeiro se caracteriza pelo déficit fiscal planejado e a dívida pública como instrumentos capazes de contribuir para o crescimento econômico. O segundo é caracterizado no modelo de “equivalência ricardiana” que surgiu nos anos 1970 e aponta a dívida pública como uma ineficiência alocativa que reduz a capacidade

de crescimento da economia. Recomenda-se a busca permanente do equilíbrio orçamentário pelo governo (KEYNES apud HERMANN, 2003).

A teoria keynesiana é baseada no “princípio da demanda efetiva”, segundo o qual são as decisões de gasto que determinam o ritmo da atividade econômica. Para Keynes (apud HERMANN, 2003) o gasto e, principalmente, o déficit do governo são identificados como instrumentos anticíclicos potentes que aliados a uma política monetária adequada, de juros baixos, são capazes de reverter situações de desemprego, comuns às economias de mercado. Neste modelo, o principal objetivo da gestão da dívida pública era o de obter uma “boa administração” da dívida pública, e não sua eliminação, de modo a manter baixo o custo de financiamento do governo.

A política econômica keynesiana foi amplamente aplicada nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, do pós-guerra até a década de 1970. Tal período se caracterizou, na maioria dos casos, por elevadas taxas de crescimento econômico e baixas taxas de inflação, o que parecia comprovar o acerto do modelo.

Na década de 1970, o cenário econômico mundial de instabilidade, caracterizado pela presença de inflação e desemprego, abriu espaço para o desenvolvimento de críticos a hegemonia keynesiana, de inspiração neoclássica. Em relação à política fiscal, o modelo de “equivalência ricardiana” proposto por R. Barro (1974, apud HERMANN, 2003), junto com a escola novo-clássica, foi a principal crítica à abordagem keynesiana. Este modelo está baseado nas expectativas racionais e caracteriza o aumento do estoque da dívida pública como uma ineficiência alocativa e como uma das razões para a ineficácia anticíclica da política fiscal baseada na geração de déficits orçamentários. Recomenda-se eliminar o déficit público de forma estrutural e permanente e quanto à dívida pública, o objetivo passa a ser, inicialmente, o de estabilização da relação dívida pública/PIB e, posteriormente, uma redução gradual.

O principal argumento do enfoque da equivalência ricardiana é o de que o financiamento do gasto público com a emissão de dívida tem o mesmo efeito sobre a atividade econômica que seu financiamento através de impostos, ou seja, existe uma equivalência macroeconômica entre a dívida e os impostos. Neste modelo, se existem déficits governamentais e, portanto, aumento da dívida pública, agentes racionais antecipariam a necessidade de aumento futuro nos impostos para que o governo possa cumprir os encargos financeiros da dívida. Ao tomarem decisões econômicas, os contribuintes levam em conta as

condições de solvência financeira do setor público, bem como seus efeitos sobre a renda disponível que financiará o aumento futuro nas despesas com impostos.

O déficit público não traria, portanto, qualquer benefício em termos de crescimento econômico. O que ocorre é um impacto negativo sobre o bem estar da sociedade, representado pelo ônus da dívida a ser paga pelas gerações futuras. Por isso a recomendação de uma política fiscal de permanente equilíbrio orçamentário. A partir da década de 1990, existe uma clara dominância do enfoque novo-clássico e essa transição para o modelo de equivalência ricardiana tem ocorrido de forma lenta quanto aos seus resultados em diversos países, principalmente, países como o Brasil que tem um longo histórico de período de déficits fiscais.

3 AS CONTAS PÚBLICAS: 1990 A 2007³

3.1 As NFSP operacional: 1990 a 1994

Os resultados fiscais de 1990 a 1994, época de elevada inflação da economia brasileira, podem ser caracterizados por um desequilíbrio fiscal em que as NFSP operacionais apresentaram resultados praticamente zerados (ver tabela 1). A existência de bons resultados fiscais, combinada com certo crescimento do PIB no período e com uma senhoriagem elevada, explica a queda da dívida líquida do setor público durante a primeira década de 1990.

Tabela 1: NFSP – Conceito operacional (em % do PIB).

Composição	1989	1990	1991	1992	1993	1994
NFSP Operacionais	6,9	-1,38	0,19	1,74	0,71	-1,14
Governo Central	3,95	-2,43	0,08	0,58	0,6	-1,57
Estados e Municípios	0,56	0,41	-0,68	0,65	0,08	0,8
Empresas Estatais	2,39	0,64	0,79	0,51	0,03	-0,37
Resultado Primário	-1	2,31	2,71	1,57	2,26	5,21
Governo Central	-1,41	1,51	0,98	1,1	0,88	3,25
Estados e Municípios	0,35	0,34	1,4	0,06	0,62	0,77
Empresas Estatais	0,06	0,46	0,33	0,41	0,76	1,19
Juros Reais Líquidos	5,9	0,93	2,9	3,31	2,97	4,07
Governo Central	2,54	-0,92	1,06	1,68	1,48	1,68
Estados e Municípios	0,91	0,75	0,72	0,71	0,7	1,57
Empresas Estatais	2,45	1,1	1,12	0,92	0,79	0,82

Fonte: Banco Central

A queda das NFSP no conceito operacional observada no início dos anos 1990 foi fruto do esforço fiscal relativo à melhora do resultado primário e redução das despesas com juros reais expressas como proporção do PIB. A diminuição das despesas dos juros ocorreu devido à queda da dívida pública ao longo da primeira década de 1990 e, em 1989, houve uma mudança de metodologia na apuração das NFSP.⁴ Entretanto, essa melhora do resultado

³ Em 2007, o IBGE fez uma revisão da série histórica do PIB nominal de 1995 a 2006, com valores do PIB nominal de cada ano da ordem de 10% superiores aos da série original. Os dados do trabalho são indicadores oficiais do PIB e por isso todos os dados expressos em percentual do PIB embutem uma distorção na passagem de 1994 a 1995.

⁴ O Banco Central mudou o método do cálculo dos juros e passou a considerar componente de correção monetária implícita a inflação verificada entre as datas de início e fim de cada mês.

primário foi baseada na facilidade que a alta inflação permitia para ajustar o valor das despesas reais em função dos objetivos fiscais do governo. O que ocorria era um controle de déficit artificial em que o governo retinha a liberação de verba por algum tempo para provocar uma perda real do valor liberado. A inflação permitia atender às demandas nominais e, ao mesmo tempo, gerar um resultado fiscal operacional próximo do equilíbrio. Em outras palavras, a inflação ajudava o governo a reduzir o valor real do gasto, pois as despesas eram estabelecidas em termos nominais e as receitas indexadas à inflação.

3.2 NFSP: 1995 a 1998

No debate que precedeu o lançamento do Plano Real o ajuste fiscal era considerado condição básica para o sucesso do plano e conseqüentemente acabar com o fenômeno da alta inflação. O que ninguém acreditava, na época, era que um plano de estabilização pudesse ter qualquer chance de êxito com um déficit fiscal superior ao do Plano Cruzado.

Nos quatro anos seguintes (1995/98) ao Plano Real, as contas fiscais experimentaram uma piora acentuada. Depois do início do plano Real, a possibilidade da inflação ajudar a reduzir o valor real do gasto deixou de existir, já que os recursos liberados em um mês tinham praticamente o mesmo valor real que no mês anterior. O fim da altíssima inflação contribuiu para ampliar a transparência das contas públicas, ao se poder aferir com maior precisão o verdadeiro significado das variáveis nominais.

Tabela 2: Necessidade de Financiamento do Setor Público – Conceito Nominal (em % PIB).

Composição	1994	1995	1996	1997	1998
NFSP	26,97	6,66	5,41	5,64	6,99
Governo Central	10,16	2,19	2,36	2,44	4,62
Estados e Municípios	12,07	3,26	2,49	2,79	1,88
Estados	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,68
Municípios	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,20
Empresas Estatais	4,74	1,21	0,56	0,41	0,49
Federais	n.d.	-0,07	-0,04	-0,18	0,19
Estaduais	n.d.	1,22	0,57	0,56	0,24
Municipais	n.d.	0,06	0,03	0,03	0,06
Superávit Primário/a	5,21	0,25	-0,09	-0,92	0,01
Governo Central/a	3,25	0,47	0,34	-0,31	0,51
Governo Federal e BC/a	3,09	0,47	0,42	-0,01	1,24
INSS/a,b	0,16	0,00	-0,08	-0,30	-0,73
Estados e Municípios/a	0,77	-0,16	-0,50	-0,67	-0,17
Estados/a	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-0,38
Municípios/a	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,21
Empresas Estatais/a	1,19	-0,06	0,07	0,06	-0,33
Federais/a	1,63	0,38	0,26	0,25	-0,22
Estaduais/a	n.d.	-0,42	-0,18	-0,17	-0,07
Municipais/a	n.d.	-0,02	-0,01	-0,02	-0,04
Juros Nominais	32,18	6,91	5,32	4,72	7,00
Governo Central	13,41	2,66	2,70	2,13	5,13
Estados e Municípios	12,34	3,10	1,99	2,12	1,71
Estados	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,30
Municípios	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,41
Empresas Estatais	5,93	1,15	0,63	0,47	0,16
Federais	n.d.	0,31	0,22	0,07	-0,03
Estaduais	n.d.	0,80	0,39	0,39	0,17
Municipais	n.d.	0,04	0,02	0,01	0,02

Legenda: /a (-) = Déficit.

/b Arrecadação líquida do INSS – Benefícios Previdenciários.

n.d. Não Disponível.

Fonte: Bacen (2008).

A tabela 2 apresenta as NFSP no conceito nominal no período de 1994 em diante. Em 1994, o resultado nominal ainda era muito alto, devido à inflação verificada no primeiro semestre do ano. Os dados estão expostos no conceito nominal pelo fato de que este se tornou o déficit oficialmente utilizado pelo Banco Central, com a consolidação da estabilização. Através da tabela 3, pode-se comparar os resultados médios de 1991/1994 e de 1995/1998, em que o superávit primário do setor público consolidado de 2,9% do primeiro período passou para um déficit de 0,2% do PIB no segundo período. Essa deterioração do resultado primário

de 3,1% do PIB foi muito superior ao aumento de 1,3% do PIB dos juros reais verificado no período.

Nessa mesma comparação, as NFSP operacionais passaram de uma média de 0,4% do PIB durante 1991/1994, para 4,8% do PIB em 1995/1998, ou seja, quando as médias dos períodos são comparadas, a variação da despesa de juros não foi o principal responsável pela deterioração das NFSP. Entretanto, no final de 1998, os juros tiveram uma participação muito maior na explicação da evolução das NFSP, como se pode ver ao comparar os dados dos juros e do resultado primário de 1997 com os de 1998, na tabela 2.

O aumento da despesa com juros em 1998 decorreu de três elementos: (i) a elevação da taxa de juros; (ii) o aumento da dívida pública durante 1998, em decorrência da própria dimensão do déficit; e (iii) a necessidade de intensificar o ritmo de desvalorização real da taxa de câmbio, de modo a melhorar o desempenho da balança comercial, com reflexos sobre o nível de juros necessário para gerar uma remuneração satisfatória para os investidores do mercado financeiro.

Tabela 3: Resultado Fiscal: média por período (em % do PIB).

Período	Superávit Primário Total	Juros Reais	NFSPs Operacionais
1991-1994	2,9	3,3	0,4
1995-1998	-0,2	4,6	4,8

Fonte: Giambiagi (2007).

Vale destacar que o resultado primário, no conceito nominal, em 1998 apresentou uma certa melhora em relação ao ano de 1997, quando o déficit atingiu 1% do PIB. Essa melhora decorreu, em grande medida, do comportamento do resultado primário do governo central, que de um déficit de 0,3% do PIB em 1997 fechou o ano com um superávit de 0,5% do PIB, fruto do significativo aumento da receita, em função do pacote fiscal do final de 1997.

3.3 O resultado primário: 1995 a 1998 (contas do governo central)

Tabela 4: Resultado Primário do Governo Central (em % PIB).

Discriminação	1994	1995	1996	1997	1998
Receita Total	18,92	16,77	16,14	16,93	18,74
Tesouro/BC	13,91	12,15	11,33	12,22	14,02
INSS	5,01	4,62	4,81	4,71	4,72
(-) Transferência a estados e municípios	2,55	2,60	2,53	2,66	2,91
Receita Líquida	16,37	14,17	13,61	14,27	15,83
Despesas não-financeiras	13,95	13,57	13,42	14,00	15,04
Pessoal	5,14	5,13	4,84	4,27	4,56
Benefícios Previdenciários	4,85	4,62	4,89	5,01	5,45
Outras Despesas (a)	3,96	3,82	3,69	4,72	5,03
Despesas FAT	0,55	0,48	0,49	0,53	0,54
LOAS/RMV	n.d.	n.d.	n.d.	0,08	0,12
Subsídios e subvenções	n.d.	n.d.	n.d.	0,29	0,30
Relacionamento TN-BC	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
OCC Restrito	3,41	3,34	3,20	3,82	4,07
Ajuste metodológico (b)					
Discrepância estatística (c)	0,83	-0,13	0,15	-0,58	-0,28
Superávit Primário	3,25	0,47	0,34	-0,31	0,51

Legenda: (a) Critério de pagamento efetivo pelos órgãos.

(b) Recursos referentes à amortização de contratos de Itaipu com o Tesouro Nacional.

(c) Diferença entre os dados "acima" e "abaixo da linha".

n.d. Não disponível .

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

A tabela 4 mostra as informações “acima da linha” para o período de 1994 a 1998 que geram os resultados para o caso específico do governo central, expostos anteriormente na tabela 2, e que nos permitem identificar algumas causas da deterioração do resultado primário. A receita bruta do governo central passou de 18,92% do PIB em 1994 para 18,74% do PIB em 1998. Já as despesas primárias passaram de 16,50% do PIB em 1994 para 17,96% em 1998.

As causas mais importantes do aumento do gasto público do governo central entre 1994 e 1998 foram: Aumento de 0,4% do PIB das transferências a estados e municípios; Aumento de 0,6% do PIB de benefícios previdenciários do INSS; e aumento de 1,1% do PIB das “demais despesas”. Ao todo, o conjunto das despesas primárias, sem levar em conta a rubrica de erros e omissões, apresentou uma expansão de 1,5% do PIB entre 1994 e 1998.

O agregado de estados e municípios, entre 1995 e 1998, apresentou déficits primários em todos os anos, sendo a média de 0,4% do PIB, enquanto o governo central teve superávits, em média, de 0,3% do PIB (ver tabela 2).

A partir de 1995 ocorreram várias negociações políticas em que o governo federal foi se convencendo progressivamente de que teria que assumir um papel ativo na questão da dívida mobiliária estadual. Os acordos de renegociação resultaram na federalização das dívidas, em troca dos estados e municípios beneficiados se tornassem devedores da União, de tal modo que esta fosse ressarcida ao longo de trinta anos mediante o pagamento de prestações mensais com um juro real de 6%, na forma de tabela *price*.

Em caso de inadimplências, a União poderia ser compensada por meio de retenção de transferências ou até mesmo a apropriação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Os estados foram beneficiados pelo aumento da receita de ICMS, depois de 1998, e também do aumento da rubrica “transferência a estados e municípios”. Ao longo do tempo, os estados foram melhorando a sua situação fiscal e passaram a gerar superávits primários a partir de 1999 com os quais poderiam arcar com as prestações. Adicionalmente, a Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF) proibiu de forma explícita a renegociação das dívidas com outras entidades, anulando a possibilidade de novas renegociações de dívidas.

Um elemento importante para entender a dinâmica do gasto foi a trajetória dos benefícios do INSS, tema que será retomado mais à frente neste trabalho. O fator crucial para este aumento foi a decisão do governo em aumentar o salário mínimo em 43% em termos nominais, o que acabou refletindo na questão previdenciária já que os benefícios pagos aos trabalhadores aposentados pelo Instituto Nacional da Previdência Social (INSS) não pode ter valor mensal inferior ao salário mínimo. Além disso, de 1995 a 1998, o número de benefícios recebidos referente a aposentadorias por tempo de serviço se agravou pelo receio de mudanças na Previdência Social.

Outro ponto que chama a atenção na dinâmica dos gastos é a rubrica “outras despesas de custeio e capital” (OCC) que não está tão sujeita à rigidez constitucional como outros itens do gasto público. O OCC corresponde ao valor das despesas do governo central com exceção das contas de: pessoal, benefícios previdenciários, transferências constitucionais e juros da dívida pública. O grande aumento da OCC se deu em 1997, o que indica que não é uma causa do fim da inflação, pois neste caso o aumento teria ocorrido em 1995. Segundo Giambiagi e Além (2008), as principais fontes de aumento nesta rubrica foram em áreas como educação, transportes e reforma agrária.

No que diz respeito à receita, temos que levar em consideração a dificuldade do governo, na fase de preparação do Plano Real em 1993, em implementar um ajuste fiscal permanente levando as autoridades a fazer um ajuste em bases temporárias com receitas extraordinárias, o chamado *once-and-for-all*.

Desde 1994, quatro fatores se destacaram como elementos temporários de contenção fiscal: A receita do imposto provisório sobre movimentações financeiras (IPMF), depois transformado em contribuição (CPMF), que foi sucessivamente extinta e aprovada algumas vezes até 2007; o fundo social de emergência (FSE), depois transformado em fundo de estabilização fiscal (FEF), que vigorou até 1999; a receita de concessões da “banda b” de telefonia celular e do leilão das empresas da Telebrás que começaram em 1997 e terminou em 2001; e o aumento da receita do imposto de renda sobre aplicações financeiras que foi aprovado em 1997 e valeu apenas para o ano de 1998. Tais receitas extraordinárias foram crescentes até 1999 e a partir de então, elas diminuíram em relação a 1999, mas continuaram a representar um ingresso de recursos.

Analisando a tabela 2, pode-se perceber uma piora nos resultados primários das empresas estatais e federais no período 1995/98, apresentando no conjunto um déficit de 0,27% do PIB e a partir de 1999 tiveram superávits primários (tabela 5). Esses dados são reflexos da privatização de empresas estaduais deficitárias no Governo FHC e da melhora operacional das estatais remanescentes sob controle estadual. Já as estatais federais tiveram superávit primário médio de 0,17% do PIB nos quatro anos após o Plano Real. Para Giambiagi (2007a), a explicação para esse dado esteve ligada ao novo choque do petróleo do período e os excelentes resultados da Petrobras. Após o fim do monopólio do petróleo, em 1995, uma melhor gestão na empresa e o aumento das tarifas dos derivados do petróleo a partir de sucessivos aumentos dos preços do barril, resultaram na geração de lucros expressivos da Petrobrás que se refletiram na geração de superávits primários da empresa e das empresas estatais federais.

3.4 O ajuste fiscal e a crise de 1999

Com a crise dos países asiáticos de 1997, as autoridades brasileiras perceberam que era necessário mudar os rumos da política econômica do Brasil, já que as contas públicas

estavam em grande desequilíbrio, com deterioração dos resultados primários, e o setor externo apresentava um elevado déficit em conta corrente/PIB. Era necessário corte de gastos, aumento de receitas e aumento de competitividade dos produtos brasileiros.

Devido à confiança na reversão dos efeitos da crise asiática como acontecera em 1995 após a crise mexicana e as eleições que iriam ocorrer em outubro de 1998, as autoridades optaram pelo gradualismo e não por uma estratégia de choque.

Quando comparados os dados de 1998 com os de 1997, nota-se que houve tanto uma melhora do resultado fiscal como uma desvalorização real do R\$, entretanto os ajustes ficaram aquém do necessário.

No início do mês de agosto de 1998, o governo acabara de privatizar a Telebrás e no mesmo mês a Rússia declarou moratória da sua dívida, agravando ainda mais a crise mundial. Os efeitos sobre o Brasil foram devastadores, gerando uma desconfiança e um medo de um inadimplimento externo brasileiro ou uma desvalorização que acabaram por promover uma acentuada fuga de capitais.

Nesse contexto, semanas antes das eleições presidenciais, o governo anunciou que estava negociando com o Fundo Monetário Internacional (FMI) um acordo para enfrentar a situação. O acordo envolvia quatro pilares: forte ajuste fiscal com metas de superávit primário para o período de 1999 a 2001; política monetária dura; pacote de ajuda externa com recursos do FMI e de outros organismos multilaterais; e manutenção da política cambial com microdesvalorizações nominais.

O anúncio do acordo com o FMI, o lançamento das primeiras medidas de ajuste e a confirmação da vitória do presidente Fernando Henrique Cardoso no primeiro turno das eleições fizeram com que a imagem externa do país melhorasse e a perda de reservas diminuísse.

Entretanto, dois fatores colocaram em risco a estratégia oficial. Em dezembro, o Congresso Nacional rejeitou uma das medidas de ajuste mais importantes, e poucas semanas depois, no início de janeiro de 1999, o Governo do Estado de Minas Gerais decretou moratória temporária da sua dívida com o Governo Federal.

Esses dois fatos impactaram negativamente a imagem do Brasil e voltara a rondar as desconfianças de que ao receber os recursos do FMI o Brasil não cumpriria suas metas fiscais, como acontecera nos anos 1980. Em tais circunstâncias, a perda de reservas em alguns dias chegou a ser de mais de US\$ 1 bilhão/dia (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

Em meados de janeiro, a credibilidade brasileira atingiu níveis extremamente baixos e os agentes econômicos estavam convencidos de que eram necessários uma desvalorização e o fim da estratégia gradualista.

No dia 13 de janeiro, anunciou-se a substituição do presidente do Banco Central e a adoção de um sistema de banda que implicou numa desvalorização de 9% (gráfico 1). Entretanto, com a imagem do Brasil tão deteriorada, a perda de reservas se manteve. O sistema de bandas durou 48 horas e diante da falta de alternativas o Banco Central deixou o câmbio flutuar no dia 15 de janeiro.

No dia 14 de janeiro a taxa era de R\$/US\$ 1,32; no final de janeiro atingiu R\$/US\$1,98; no início de março, auge da desvalorização, chegou a R\$/US\$2,16 e algumas semanas depois o dólar voltaria a cair até 1,65.

O Brasil assistiu então a um caso de *overshooting* da taxa de câmbio e, com isso, instalou-se uma crescente preocupação do que poderia acontecer com a dívida pública – tema que será retomado mais a frente do trabalho – devido ao impacto da desvalorização sobre a dívida externa e a dívida interna em títulos indexados à taxa de câmbio.

Em 1999, com um déficit público elevado e o PIB praticamente estagnado, era natural que a relação dívida/PIB aumentasse. Adicionalmente, essa relação aumentou devido aos efeitos da desvalorização real sobre a dívida interna indexada ao câmbio e a dívida externa, o que fez com que a dívida pública em janeiro de 1999 desse um salto de quase dez pontos do PIB em 30 dias – passando de 38,94% do PIB em dezembro de 1998 para 47,05% do PIB em janeiro de 1999 – e começaram a proliferar especulações de que o governo iria congelar as poupanças financeiras como forma de estancar o aumento da dívida pública.

Nesse contexto, o acordo original com o FMI não fazia mais sentido apenas um mês depois de ter sido formalmente aprovado, em dezembro de 1998.

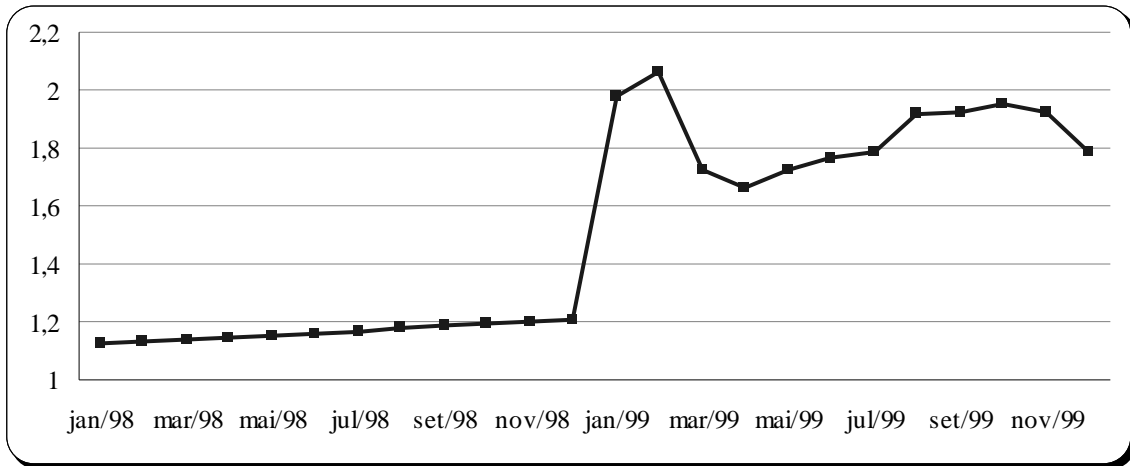


Gráfico 1: Taxa de câmbio R\$/US\$ – Fim de período.
Fonte: Bacen (2008).

Após a desvalorização do real, o acordo com o FMI foi revisto e sofreu algumas modificações. O novo acordo foi negociado em condições de grande incerteza em relação à inflação futura, e portanto o governo teve que se comprometer com um esforço fiscal primário maior do que o anunciado no final de 1998. As metas do superávit primário consolidado do setor público de 2,6%; 2,8% e 3,0% do PIB, para os anos de 1999, 2000 e 2001, respectivamente foram ampliadas para 3,10%; 3,25% e 3,35% do PIB para o mesmo período.

Como a dívida pública tinha crescido com a própria desvalorização, era natural que o superávit primário necessário para estabilizar ou diminuir a relação dívida/PIB também sofresse uma revisão para cima. Em compensação, o governo conseguiu convencer o FMI a aceitar a troca do déficit nominal pelo superávit primário como critério de desempenho, enquanto que a variação da dívida – que gera as NFSP – virou uma meta indicativa. Isso foi importante porque evitou que medidas fiscais fossem negociadas com o congresso todas as vezes que o governo decidisse apertar a política monetária com a alta dos juros.

O objetivo do novo acordo, aprovado pelo conselho do FMI em março, era, após o salto inicial, diminuir a dívida pública, até o final do programa fiscal em 2001, em pelo menos 7 pontos do PIB em relação ao nível em que se encontrava na época, após a desvalorização. Assim, a dívida seria maior do que a prevista no início do programa, devido à mudança cambial, mas os maiores superávits futuros e a queda posterior das taxas de juros permitiriam reduzir a proporção entre a dívida pública e o PIB.

Contrariando as expectativas da maioria dos analistas e a antiga tradição brasileira de não cumprir as metas acertadas em outros acordos com o FMI, em 1999 a meta fiscal foi cumprida. A combinação de: (a) apreciação cambial, em relação ao *overshooting* do início do ano; (b) queda dos juros nominais depois de março; (c) inflação, que acabou diminuindo os

juros reais ao longo do ano, em relação a 1998; e (d) crescimento real da economia durante o ano, que fez diminuir a relação dívida/PIB no final do ano em relação ao mês de fevereiro.

Em 1999, o governo continuou a procurar criar as bases para uma mudança permanente da situação fiscal do país. Uma medida relevante nesse sentido foi a reforma da previdência social, com a aprovação de novas regras para aposentadoria, limitando seriamente os rendimentos de quem se aposentasse muito cedo. Embora as aposentadorias precoces continuem sendo possíveis, quem se retirar muito cedo terá um teto baixo de rendimentos, que vai aumentando à medida que o indivíduo posterga a aposentadoria. Outra medida importante foi a aprovação do Congresso Nacional do chamado “fator previdenciário” em 1999. A nova lei estabelece que o cálculo da aposentadoria deve tomar como base a média dos 80% maiores salários de contribuição a partir de julho de 1994 e define também que essa média ponderada deve ser multiplicada por um fator diretamente proporcional à idade da pessoa e ao seu tempo de contribuição. Assim, quem se aposenta mais tarde e com mais tempo de contribuição tem vantagens em relação a quem se aposenta jovem e com pouco tempo de contribuição. Esse mecanismo é uma fonte importante de redução da despesa média com benefícios, podendo ter efeitos fiscais não desprezíveis, caso as pessoas optem por se aposentar muito cedo.

Um avanço importante para o controle duradouro das contas fiscais e, nesse sentido, uma mudança estrutural favorável para o equilíbrio fiscal, foi a Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF), que foi bastante debatida no congresso em 1999 e aprovada em 2000. A LRF foi parte das medidas de ajuste para 1999 e representa uma série de diretrizes gerais que norteiam as autoridades, na administração das finanças públicas dos níveis central, estadual e municipal. A LRF apresenta dispositivos que estabelecem tetos para a despesa com pessoal; limitam o endividamento público; obrigam a um retorno rápido a certos níveis de endividamento, se os limites forem temporariamente ultrapassados; definem regras rígidas para o comportamento do gasto com pessoal no final do mandato das autoridades; vedam a possibilidade de refinanciamentos ou postergação de dívidas entre entes da federação e prevêm sanções para os casos de não cumprimento das regras da lei. A lei representa uma tendência mundial e a busca de um marco institucional mais rígido que evita mazelas na administração pública.

A privatização foi também uma mudança estrutural relevante. Em relação às contas federais, a retirada das empresas do setor de telecomunicações e da Cia. Vale do Rio Doce da contabilidade pública poderia ter permitido, na ausência de outros fatores contrarrestantes, uma redução importante da dívida pública. Além disso, a desestatização tirou uma

fonte potencial de pressão sobre o gasto público, associado aos investimentos dessas empresas.

3.5 A importância da atitude fiscal

A ótica da política fiscal mudou drasticamente em 1998, com o anúncio do Programa de Estabilização Fiscal do governo. O programa compreendia quatro iniciativas: (a) um ajuste fiscal inicial objetivando aumentar o superávit primário do setor público consolidado; (b) uma reforma institucional, sobretudo no sistema de seguridade social e uma reforma administrativa; (c) um redesenho do federalismo fiscal baseado num grande acordo de refinanciamento da dívida com os estados e municípios; e (d) uma reforma do processo orçamentário e a introdução de novas regras fiscais.

Dois reformas foram extremamente importantes para uma profunda transformação do comportamento do setor fiscal e caracterizam as duas mudanças mais importantes no regime fiscal brasileiro desde a Constituição de 1988: o contrato de refinanciamento da dívida assinado com os estados e municípios e a introdução de regras fiscais, no contexto da Lei da Responsabilidade Fiscal promulgada em maio de 2000.

A Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF) marca um novo arcabouço institucional que melhorou a transparência das informações fiscais, através da prestação de informações governamentais de modo abrangente, freqüente e detalhado. As estatísticas fiscais melhoraram significativamente, dando maior transparência e precisão.

Os esforços do governo brasileiro foram reconhecidos em 2001 no relatório do FMI em que este caracteriza o Brasil como um país à frente de países de nível comparável de desenvolvimento no que se refere ao alto padrão dos principais indicadores de gestão e transparência fiscal.

Outra importante mudança foi a introdução de uma meta legal para o superávit primário que foi primeiramente usada em 1998, como parte das medidas adotadas durante a crise russa. Desde então, as metas têm sido definidas a cada ano na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Essa adoção de meta legal para o superávit primário impôs a necessidade de orçamentos mais realistas, resultando em uma melhoria do processo orçamentário.

Até 1998 o problema fiscal do Brasil refletia uma situação típica do que a literatura econômica denomina “restrição orçamentária fraca”. Essa situação se caracteriza pela atribuição ao Estado de um papel paternalista que o leva a assumir responsabilidades por uma série de tarefas, sem ter o devido lastro de receita para isso.

O Estado brasileiro contornou sistematicamente a restrição orçamentária durante anos, mediante o uso de ferramentas como o financiamento monetário, a corrosão dos valores reais do gasto com a ajuda da inflação, o endividamento externo ou interno e as privatizações, que ajudaram a evitar um salto ainda maior do endividamento público em 1997/1998. No final deste último ano, porém, tais mecanismos encontravam-se esgotados: a senhoriagem era pequena; a inflação era uma rejeição geral de todos os grupos políticos; o elevado endividamento externo tinha conduzido a um colapso cambial; a dívida doméstica havia aumentado de forma preocupante nos anos anteriores; e as privatizações aproximavam-se do seu fim. Nessas circunstâncias se iniciou o processo de ajuste acordado na carta de intenções com o FMI.

A crise de 1998/1999 e a necessidade de ter um acordo com o FMI permitiram uma mudança de atitude do governo, do Congresso Nacional e do público em geral a respeito da necessidade de ter, e cumprir, metas fiscais. Até 1998 o debate econômico sobre o ajuste com metas fiscais não tinha o apoio político necessário, e o ajuste acabou sendo uma imposição das circunstâncias, pois sem ele o Brasil teria caminhado na direção de uma moratória da dívida interna.

A postura ativa em favor de um esforço fiscal reflete uma restrição orçamentária rígida em que a existência de um teto nominal de gasto, dada uma previsão conservadora de receita e uma meta de déficit, condiciona a satisfação das demandas à existência de recursos ou a um aumento apenas moderado do endividamento. Quando a restrição orçamentária é rígida o teto do déficit define o valor do gasto; na situação oposta, restrição orçamentária fraca, o gasto transforma-se no reflexo da soma das demandas e o déficit é o resultado do desajuste entre essas demandas e a receita.

Como o Brasil é um país com muitas carências, as demandas por recursos para a reforma agrária, melhoria dos serviços de saúde, educação, segurança, infra-estrutura, maiores gastos com ciência e tecnologia etc. podem acabar ultrapassando os recursos públicos disponíveis.

Porém, o setor público necessita priorizar o ajuste fiscal e, para isso, os gastos têm que ter uma contrapartida de receita e/ou ser hierarquizados para se adaptar à restrição

orçamentária, optando-se por algumas rubricas de gasto mais relevantes em detrimento de outras. Nesse sentido, deve-se elaborar um orçamento realista com um programa de despesas efetivamente apertado para fortalecer a disciplina fiscal e com isso gerar superávits primários suficientes para impedir que a dívida pública cresça a um ritmo superior ao crescimento do PIB, mantendo estável essa relação ao longo do tempo.

Segundo Giambiagi e Além (2008), o regime de política econômica adotado em 1999 assentou-se sobre quatro pilares: (a) austeridade fiscal, na forma de metas de resultado primário bastante estritas para o triênio 1999/2001; (b) aprovação das chamadas “reformas”; (c) adoção de metas de inflação; e (d) livre flutuação cambial.

3.6 Os resultados fiscais: 1999 a 2002

Entre 1998 e 1999, o resultado primário consolidado sofreu um deslocamento fiscal para cima de 2,9% do PIB. O esforço foi dividido entre a mudança de 1,6% do governo central e o ajuste de 0,4% e 0,9% do PIB dos estados e municípios e das empresas estatais, respectivamente. Vale destacar que os estados sozinhos tiveram uma melhora do seu desempenho, alcançando um superávit primário de 0,5% do PIB em 2000, reflexo do cumprimento dos acordos de renegociação da dívida. Os municípios pioraram ligeiramente sua situação (ver tabela 5).

Tabela 5: Necessidade de Financiamento do Setor Público – Conceito Nominal (em % PIB).

Composição	Continua				
	1998	1999	2000	2001	2002
NFSP	6,99	5,29	3,39	3,29	4,16
Governo Central	4,62	2,47	2,12	1,94	0,68
Estados e Municípios	1,88	2,87	1,95	3,00	3,48
Estados	1,68	2,45	1,70	1,77	2,96
Municípios	0,20	0,42	0,25	0,09	0,52
Empresas Estatais	0,49	-0,05	-0,68	-0,51	0,00
Federais	0,19	-0,36	-0,78	-0,61	-0,28
Estaduais	0,24	0,27	0,08	0,09	0,26
Municipais	0,06	0,04	0,02	0,01	0,02

Legenda: /a (-) = Déficit .

/b Arrecadação líquida do INSS – Benefícios Previdenciários.

n.d. Não Disponível.

Fonte: Bacen (2008).

Tabela 5: Necessidade de Financiamento do Setor Público – Conceito Nominal (em % PIB)

Composição	Conclusão				
	1998	1999	2000	2001	2002
Superávit Primário/a	0,01	2,93	3,22	3,35	3,55
Governo Central/a	0,51	2,13	1,73	1,69	2,16
Governo Federal e BC/a	1,24	3,03	2,59	2,67	3,31
INSS/a,b	-0,73	-0,90	-0,86	-0,98	-1,15
Estados e Municípios/a	-0,17	0,20	0,50	0,80	0,72
Estados/a	-0,38	0,14	0,38	0,55	0,58
Municípios/a	0,21	0,06	0,12	0,25	0,14
Empresas Estatais/a	-0,33	0,60	0,99	0,86	0,67
Federais/a	-0,22	0,61	0,86	0,58	0,43
Estaduais/a	-0,07	0,01	0,13	0,27	0,24
Municipais/a	-0,04	-0,02	0,00	0,01	0,00
Juros Nominais	7,00	8,22	6,61	6,64	7,71
Governo Central	5,13	4,60	3,85	3,63	2,84
Estados e Municípios	1,71	3,07	2,45	2,66	4,20
Estados	1,30	2,59	2,08	2,32	3,54
Municípios	0,41	0,48	0,37	0,34	0,66
Empresas Estatais	0,16	0,55	0,31	0,35	0,67
Federais	-0,03	0,25	0,08	-0,03	0,15
Estaduais	0,17	0,28	0,21	0,36	0,50
Municipais	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02

Legenda: /a (-) = Déficit.

/b Arrecadação líquida do INSS – Benefícios Previdenciários.

n.d. Não Disponível.

Fonte: Bacen (2008).

Neste período, o governo central foi a parte mais importante do esforço de ajustamento primário. Na tabela 6, podemos comparar os resultados de 1998 com os de 1999 e constata-se que: (a) a mudança do superávit primário de 0,5% para 2,13% do PIB, em que esse aumento de 1,6% do PIB esteve associado a uma queda de 0,6% do PIB do gasto de despesas não financeiras e a um aumento de 0,6% do PIB da receita líquida;⁵ (b) apesar do aumento de número de aposentados e pensionistas, a relação benefícios previdenciários/PIB se manteve praticamente constante, em função da inflação; (c) o mesmo aconteceu com as despesas de Pessoal, que caíram ligeiramente devido à inflação; (d) ao contrário do que tinha acontecido até 1998, o OCC restrito sofreu uma queda de 0,5% do PIB entre esses dois anos; e (e) apesar da alta dos juros no início do ano, a despesa nominal de juros do governo central caiu 0,5% do PIB.

⁵ A diferença entre a soma destes fatores e a mudança total de 1,6% do PIB se deve à discrepância estatística entre os dados “acima” e “abaixo” da linha.

Tabela 6: Resultado Primário do Governo Central (% PIB).

Discriminação	1998	1999	2000	2001	2002
Receita Total	18,74	19,66	19,93	20,77	21,66
Tesouro/BC	14,02	15,06	15,21	15,97	16,85
INSS	4,72	4,60	4,72	4,80	4,81
(-) Transferência a estados e municípios	2,91	3,28	3,42	3,53	3,80
Receita Líquida	15,83	16,38	16,51	17,24	17,86
Despesas não-financeiras	15,04	14,49	14,74	15,56	15,72
Pessoal	4,56	4,47	4,57	4,80	4,81
Benefícios Previdenciários	5,45	5,50	5,58	5,78	5,96
Outras Despesas (a)	5,03	4,52	4,59	4,98	4,95
Despesas FAT	0,54	0,52	0,47	0,51	0,54
LOAS/RMV	0,12	0,14	0,17	0,21	0,23
Subsídios e subvenções	0,30	0,24	0,31	0,35	0,16
Relacionamento TN-BC	n.d.	0,08	0,08	0,08	0,08
OCC Restrito	4,07	3,54	3,56	3,83	3,94
Ajuste metodológico (b)					0,00
Discrepância estatística (c)	-0,28	0,24	-0,04	0,01	0,02
Superávit Primário	0,51	2,13	1,73	1,69	2,16

Legenda: (a) Critério de pagamento efetivo pelos órgãos

(b) Recursos referentes à amortização de contratos de Itaipu com o Tesouro Nacional

(c) Diferença entre os dados "acima" e "abaixo da linha"

n.d. Não disponível

Fonte: Secretária do Tesouro Nacional

Da mesma forma que em anos anteriores, o comportamento da receita continuou muito dependente das “receitas extraordinárias”.

O ajuste fiscal de 1999 e anos subsequentes foram beneficiados, principalmente, pelos seguintes fatos: (i) a majoração da alíquota de CPMF; (ii) a eliminação, até 2002, da possibilidade de fazer certas deduções tributárias por parte das pessoas jurídicas; (iii) a receita de concessões; (iv) a vigência do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), depois substituído por um “mini-FEF”, denominado “desvinculação de recursos da União” (DRU), de 2000 em diante; e (v) a permissão, em 1999, para as empresas acertarem as suas dívidas com o fisco, sem o pagamento de multas, o que permitiu uma cobrança de atrasados equivalente a aproximadamente 0,5% do PIB naquele ano.

Essas receitas temporárias que haviam afetado a receita líquida em 1998 em 2,3% do PIB foram maiores ainda em 1999 atingindo 2,9% do PIB em 1999. A preocupação que começou a rondar as autoridades e grupos políticos foi o desafio de conservar a austeridade fiscal, porém sem esse benefício de receitas temporárias (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

A dívida pública continuou aumentando em cada um dos anos de 1999 a 2002 da mesma forma que tinha se verificado no primeiro governo FHC. A explicação para isso está nos “ajustes patrimoniais” que serão analisados em maiores detalhes no capítulo correspondente à dívida pública, e devido às contínuas desvalorizações do real que afetaram significativamente o peso na moeda nacional da dívida indexada ao dólar. Em todo o período 1999/2002 o superávit primário consolidado em cada um dos anos foi maior que o do ano anterior, entretanto a relação dívida pública/PIB continuou sua trajetória ascendente.

As metas fiscais do acordo com o FMI foram atingidas em cada um dos trimestres dos sucessivos acordos estabelecidos desde 1999. Entretanto, a economia voltou a ingressar em uma crise em 2001, deixando a economia brasileira em uma fase difícil no biênio 2001/2002 e afetando o desempenho da economia e a disponibilidade de recursos para certas rubricas. Houve uma combinação de cinco problemas nesses dois anos, são eles: 1) o racionamento de energia em 2001; 2) os efeitos do agravamento da crise argentina em 2001, eclodindo na decretação da moratória externa do país vizinho no final daquele ano; 3) a combinação da crise das bolsas internacionais, interrupção do crescimento forte nos EUA e o efeito dos atentados terroristas no EUA que afetaram a liquidez internacional; 4) crise política com o rompimento entre o PFL e o PSDB; e 5) incertezas acerca das eleições de 2002 e um eventual Governo Lula.

Com esse conjunto de circunstâncias negativas, o risco-país em 2001/2002 atingiu níveis muito elevados; o dólar atingiu um valor próximo de R\$4,00 pouco antes das eleições de 2002; a inflação acelerou-se rapidamente no segundo semestre de 2002; e o PIB, que tinha crescido 4,3% em 2000, cresceu a uma média de 2% no biênio 2001/2002.

Com a dívida pública continuando a subir, o Brasil no final de 2002 voltava a sofrer a ameaça de uma moratória com a qual já tinha convivido quatro anos antes. Com a dívida líquida atingindo 56% do PIB (63% do PIB antigo) em setembro de 2002, o Governo FHC negociou uma extensão do programa com o FMI para 2003, com o compromisso de geração de um superávit primário consolidado de 3,75% do PIB no primeiro ano do governo futuro.

3.7 A política fiscal em 2003

A política fiscal de 2003 foi fatalmente marcada pelos eventos ocorridos em 2002 que foram citados anteriormente. Com o aumento do dólar, da inflação e da desconfiança associada ao peso de oito anos consecutivos de elevação da relação dívida pública/PIB o novo governo se defrontava com a necessidade de uma forte elevação da taxa de juros a vigorar no ano de 2003 e de vencer as desconfianças, demonstrando a manutenção do tripé superávit primário/metas de inflação/câmbio flutuante.

Com a indicação de Antonio Palocci Filho para a pasta da Fazenda e de Henrique Meirelles para a Presidência do Bacen, o novo governo tomou rapidamente cinco medidas cruciais para a superação da situação de emergência existente no começo de 2003, caracterizada pela inflação elevada, forte pressão do câmbio e risco país altíssimo: 1) anunciou as metas de inflação revistas de 8,5% para 2003 e 5,5% para 2004, representando forte redução em relação aos 12,5% de 2002; 2) aumentou para 26,5% a taxa de juros nominal Sistema Especial de Liquidação e Custódia (SELIC), para conseguir amenizar a ameaça inflacionária; 3) elevou de 3,75% para 4,25% do PIB a meta de superávit primário do setor público em 2003; 4) comprometeu-se, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) encaminhada ao Congresso em abril, a conservar a mesma meta de 4,25% do PIB de superávit primário durante todo o período de governo; e 5) submeteu à apreciação do congresso duas Propostas de Emenda Constitucional (PEC) posteriormente aprovadas, referentes às reformas estruturais⁶ da previdência social e do sistema tributário (GIAMBIAGI, ALÉM 2008).

Resumidamente, no caso da reforma previdenciária, aprovou-se a taxação dos inativos; adotou-se a idade mínima para a aposentadoria de 55 anos para as mulheres e 60 para os homens para todos os trabalhadores da administração pública na ativa – prevista na Emenda Constitucional de 1998 apenas para os novos entrantes; e aumentou-se o teto de benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). No caso da reforma tributária, renovou-se a Desvinculação de Recursos da União (DRU), permitindo ao governo certa margem de manobra; prorrogou-se a CPMF de 0,38% sobre as transações financeiras até 2007; e, posteriormente, implementou-se a mudança na modalidade de cobrança da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) para substituir a taxação

⁶ Essas reformas estruturais estão expostas com maiores detalhes em documento oficial da Secretaria de Política Econômica.

sobre o faturamento pela tributação do valor adicionado, o que na prática revelou um poderoso meio de aumento da arrecadação a partir da vigência da mesma, em 2004.

Com a recuperação da confiança, a cotação do dólar caiu, o risco-país diminuiu, a trajetória de queda dos juros pode ser retomada a partir de meados do ano e a inflação- Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) - fechou 2003 em 9,3%.

As novas ações do Governo no campo monetário e fiscal indicaram em poucas semanas que o Presidente Lula estava disposto a se mostrar confiável pela ortodoxia econômica. Lula ao mesmo tempo em que apoiava o rigor monetário e fiscal, dava ordens à sua equipe a aumentar o poder aquisitivo do salário mínimo e elevar a dotação orçamentária para o que com o tempo veio a ser o programa Bolsa Família.

Não se pode deixar de falar que o desempenho da economia brasileira a partir de 2003 foi muito favorecido pelo contexto internacional experimentado pela economia mundial ao longo da década. Na média dos cinco anos 2003/2007, o mundo teve um crescimento de 4,9% a.a., com picos de 5,3% em 2004 e de 5,4% em 2006. Nesse contexto, o Brasil acelerou o seu crescimento, embora inferior ao da maioria dos países emergentes, em um ambiente em que o mundo também acelerou a sua expansão. Além da expansão da demanda mundial, houve uma extraordinária abundância de liquidez e um forte crescimento da economia chinesa que favoreceu o Brasil com a alta dos preços das commodities no mercado mundial (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

3.8 As NFSP: 2003 A 2007

Para Giambiagi e Além (2008), existe a possibilidade de que o Brasil tenha ingressado na terceira fase do processo de ajuste fiscal na segunda metade da década de 2000.

A primeira fase precede o ajustamento, e é a fase em que a dívida pública cresce aceleradamente, a desconfiança é enorme e o país corre sério risco de acabar tendo que decretar uma moratória da dívida pública. Foi, basicamente, a situação em que o Brasil se encontrava até 1998.

A segunda fase é aquela em que se adotam medidas de ajustamento, o superávit primário aumenta ano após ano, mas há ainda uma certa resistência aos ajustes, a desconfiança persiste, as taxas de juros demoram a cair e a dívida pública pode crescer menos, deixar de crescer ou diminuir muito lentamente, mas sem que o país possa ainda ter sucesso

na política fiscal. Esta fase correspondeu ao caso do Brasil entre o final dos anos 1990 e meados da primeira década do atual século.

Finalmente, na terceira fase, no decorrer dos anos a persistência no ajustamento dá frutos, o risco de moratória desaparece, a confiança aumenta, as taxas de juros reais caem muito, a dívida passa a diminuir a um ritmo mais rápido e o país pode se dar ao luxo de relaxar parcialmente a política fiscal, diminuindo o tamanho do superávit primário. Há indícios de que o Brasil pode ter ingressado nessa fase a partir de 2004/2005.

Tabela 7: Necessidade de Financiamento do Setor Público – Conceito Nominal (% PIB).

Composição	2002	2003	2004	2005	2006	2007
NFSP	4,16	4,65	2,43	2,97	3,01	2,26
Governo Central	0,68	3,66	1,39	3,41	3,21	2,33
Estados e Municípios	3,48	1,59	1,75	0,26	0,71	0,50
Estados	2,96	1,35	1,41	0,22	0,60	0,40
Municípios	0,52	0,24	0,34	0,04	0,11	0,09
Empresas Estatais	0,00	-0,60	-0,71	-0,70	-0,91	-0,56
Federais	-0,28	-0,47	-0,75	-0,66	-0,77	-0,63
Estaduais	0,26	-0,13	0,03	-0,04	-0,15	0,07
Municipais	0,02	0,00	0,01	0,00	0,01	0,01
Superávit Primário/a	3,55	3,89	4,18	4,35	3,88	3,97
Governo Central/a	2,16	2,28	2,70	2,60	2,21	2,35
Governo Federal e BC/a	3,31	3,83	4,35	4,35	4,02	4,10
INSS/a,b	-1,15	-1,55	-1,65	-1,75	-1,81	-1,75
Estados e Municípios/a	0,72	0,81	0,90	0,99	0,85	1,17
Estados/a	0,58	0,70	0,83	0,80	0,70	1,02
Municípios/a	0,14	0,11	0,07	0,19	0,15	0,15
Empresas Estatais/a	0,67	0,80	0,58	0,76	0,82	0,48
Federais/a	0,43	0,57	0,46	0,61	0,58	0,47
Estaduais/a	0,24	0,22	0,12	0,14	0,24	0,01
Municipais/a	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00
Juros Nominais	7,71	8,54	6,61	7,32	6,89	6,23
Governo Central	2,84	5,94	4,09	6,01	5,42	4,65
Estados e Municípios	4,20	2,40	2,65	1,25	1,56	1,67
Estados	3,54	2,05	2,24	1,02	1,30	1,42
Municípios	0,66	0,35	0,41	0,23	0,26	0,25
Empresas Estatais	0,67	0,20	-0,13	0,06	-0,09	-0,08
Federais	0,15	0,10	-0,29	-0,05	-0,19	-0,17
Estaduais	0,50	0,09	0,15	0,10	0,09	0,08
Municipais	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01

Legenda: /a (-) = Déficit

/b Arrecadação Líquida do INSS – Benefícios Previdenciários

n.d. Não Disponível

Fonte: Banco Central

A tabela 7 mostra os grandes números fiscais do Governo Lula. Basicamente, passou-se de um déficit nominal médio da ordem de 5% do PIB em 2003, para outro de 3% do PIB em 2006, 2,26% do PIB em 2007, e a meta para 2008 é de um déficit nominal de 1,49% do PIB com perspectivas de ser da ordem de 0,81% do PIB em 2010.⁷

Ora, se um teto de déficit de 3% do PIB é a condição de elegibilidade mais importante para um país europeu poder ser parte da área do euro, isso significa que, se o Brasil ficasse do outro lado do Atlântico, teria todas as condições de fazer parte da União Européia.

Esses números contrastam com o Brasil de antes da estabilização e também com os primeiros anos do Plano Real em que a combinação de resultado primário pífio e juros elevados gerou um déficit público médio de 6% do PIB de 1995 a 1998 (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

A meta de superávit primário do setor público para 2007, após a revisão da série histórica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que mostrou um PIB nominal maior do que aquele com o qual se trabalhava até então, foi diminuída de 4,25% para 3,8% do PIB e atingiu um resultado de 3,97% do PIB, superior à meta para o ano, em decorrência de ajuste fiscal de todas as esferas do governo.

⁷Dados da Lei das Diretrizes Orçamentária para 2008.

3.9 Os resultados fiscais de 2003 a 2007

Tabela 8: Resultado Primário do Governo Central (% PIB).

Discriminação	2002	2003	2004
Receita Total	21,66	20,98	21,61
Tesouro/BC	16,85	16,23	16,78
INSS	4,81	4,75	4,83
(-) Transferência a estados e municípios	3,80	3,54	3,48
Receita Líquida	17,86	17,44	18,13
Despesas não-financeiras	15,72	15,12	15,59
Pessoal	4,81	4,46	4,31
Benefícios Previdenciários	5,96	6,30	6,48
Outras Despesas (a)	4,95	4,36	4,80
Despesas FAT	0,54	0,50	0,51
LOAS/RMV	0,23	0,26	0,38
Subsídios e subvenções	0,16	0,36	0,29
Relacionamento TN-BC	0,08	0,10	0,11
OCC Restrito	3,94	0,02	3,51
Ajuste metodológico (b)	0,00	0,00	0,11
Discrepância estatística (c)	0,02	-0,04	0,05
Superávit Primário	2,16	2,28	2,70
Discriminação	2005	2006	2007
Receita Total	22,74	23,39	24,19
Tesouro/BC	17,69	18,07	18,70
INSS	5,05	5,32	5,49
(-) Transferência a estados e municípios	3,91	3,99	4,13
Receita Líquida	18,83	19,40	20,06
Despesas não-financeiras	16,37	17,25	17,80
Pessoal	4,29	4,52	4,55
Benefícios Previdenciários	6,80	7,13	7,24
Outras Despesas (a)	5,28	5,60	6,00
Despesas FAT	0,55	0,66	0,72
LOAS/RMV	0,43	0,50	0,55
Subsídios e subvenções	0,48	0,41	0,39
Relacionamento TN-BC	0,11	0,10	0,10
OCC Restrito	3,71	3,93	4,24
Ajuste metodológico (b)	0,11	0,11	0,07
Discrepância estatística (c)	0,03	-0,05	-0,01
Superávit Primário	2,60	2,21	2,32

Legenda: (a) Critério de pagamento efetivo pelos órgãos.

(b) Recursos referentes à amortização de contratos de Itaipu com o Tesouro Nacional.

(c) Diferença entre os dados "acima" e "abaixo da linha".

n.d. Não disponível

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

O Governo Central teve uma melhora expressiva do superávit primário nos anos 2003-2007 em relação à administração precedente, confirmando o comportamento da política fiscal nos anos anteriores, em que a função de reação das autoridades as levava a aumentar o esforço fiscal diante de aumentos da relação dívida pública/PIB.

Depois de o superávit primário “acima da linha” do governo central ter sido 2,0% do PIB na média de 1999 a 2002 a variável aumentou para 2,7% do PIB em 2004 e em torno de 2,4% do PIB de 2003 a 2007.

Observando a tabela 8, nota-se que o superávit foi decorrência da combinação da existência de níveis tanto de receita como de despesas maiores como proporção do PIB em relação à média dos anos anteriores. No caso da receita, a tabela 9 mostra de forma desagregada a pequena queda da receita observada em 2003 e o forte incremento da carga tributária pelo aumento da Cofins em 2004, com a definição do novo sistema de arrecadação com base no valor adicionado e a adoção de uma alíquota que não foi neutra em termos de arrecadação.

Nota-se que a receita de Cofins por si só aumentou 0,5 ponto percentual do PIB entre 2003 e 2007. Além disso, destacam-se a maior receita do PIS-Pasep e, principalmente, o forte aumento de tributação sobre as pessoas jurídicas via Impostos de Renda e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) em 2005.

Tabela 9: Receita Federal (em % do PIB).

Composição	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Imposto de importação	0,54	0,48	0,47	0,42	0,43	0,50
IPI	1,34	1,16	1,18	1,23	1,21	1,35
Imposto de Renda	5,81	5,47	5,30	5,80	5,91	6,05
IPMF/CPMF	1,38	1,36	1,36	1,36	1,38	1,40
IOF	0,27	0,26	0,27	0,28	0,29	0,30
Cofins	3,54	3,50	4,08	4,08	3,98	4,00
PIS/Pasep	0,87	1,02	1,03	1,02	1,05	1,05
Contribuição sobre lucro líquido	0,90	0,99	1,05	1,22	1,21	1,25
Cide	0,49	0,44	0,40	0,36	0,34	0,30
Outras receitas	1,30	1,40	1,47	1,02	1,10	1,10
Total	16,44	16,08	16,61	16,79	16,90	17,30

Fonte: Giambiagi (2007a, p. 21).

Em relação às despesas, os elementos mais importantes da tabela 8 foram: o novo aumento da despesa primária total do Governo Central; as flutuações dessa variável ao longo do tempo, com forte queda no ajuste de 2003 e aumento posterior; a diminuição da despesa com pessoal, com uma variação negativa de 0,3 pontos percentuais do PIB entre 2002 e 2007,

embora tenha voltado a aumentar em 2006 e 2007; o peso crescente das despesas do INSS que aumentaram em todos os anos de 6,0% do PIB em 2002 para 7,2% do PIB em 2007; e o maior peso das “outras despesas de custeio e capital” (OCC), que passaram de 5,0% do PIB em 2002 para 6,0% do PIB em 2007, com forte flutuações ao longo do tempo. A contrapartida foi o aumento da receita bruta, que somou mais 2,53% do PIB. O superávit primário em 2007 sofreu um pequeno incremento em relação a 2002.

Tabela 10: Composição das “Demais Despesas” (% PIB).

Composição	2003	2004	2005	2006	2007
Investimento do Executivo	0,30	0,46	0,47	0,59	0,70
Custeio do Executivo	2,55	2,70	2,89	2,78	2,90
Saúde	1,32	1,38	1,45	1,39	1,39
Educação	0,36	0,29	0,31	0,27	0,27
Desenvolvimento Social	0,10	0,29	0,29	0,40	0,45
Outros órgãos	0,77	0,74	0,84	0,72	0,79
Diversos	0,30	0,34	0,35	0,56	0,50
Total	3,15	3,50	3,71	3,93	4,10

Fonte: Giambiagi (2007a, p.25)

Observando a tabela 10 – que se refere a um agregado próximo das “demais despesas” da tabela 8, que por sua vez representam em torno de 70% do OCC total – pode-se perceber que a dinâmica da evolução das “outras despesas de custeio e capital” do Poder Executivo esteve muito influenciada pelo que aconteceu aos ministérios sociais que estão ligados aos setores de saúde e educação e ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. De 2003 a 2007, houve um aumento de 1% do PIB sendo 0,4% do PIB decorrente do incremento do investimento, e o resto é fruto basicamente do salto verificado nas despesas com desenvolvimento social, em função da massificação do programa Bolsa Família.

3.10 As metas de 2008 a 2011

A constituição federal de 1988 atribuiu ao Poder Executivo a responsabilidade pelo sistema de Planejamento e Orçamento que tem a iniciativa do projeto de Lei das

Diretrizes Orçamentárias (LDO) que é o instrumento norteador da elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Congresso discute a proposta enviada pelo Executivo, fazem as modificações que julgam necessárias através de emendas e votam o projeto. Depois de aprovado, o projeto é sancionado pelo Presidente da República e se transforma em lei. A Lei Orçamentária disciplina todas as ações do governo federal, estima as receitas e autoriza as despesas de acordo com a previsão de arrecadação. Se durante o exercício financeiro houver a necessidade de realização de despesas acima do limite que está previsto na Lei, o Poder Executivo submete ao Congresso Nacional projeto de lei de crédito adicional.

Por outro lado, crises econômicas mundiais podem obrigar o Poder Executivo a editar Decretos com limites financeiros de gastos abaixo dos limites aprovados pelo Congresso. Com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal esta atribuiu à LDO a responsabilidade do estabelecimento de metas fiscais; avaliação dos riscos fiscais; margem de expansão das despesas obrigatórias; e publicação da avaliação financeira.

Analisando a LDO para o ano de 2008 e 2009, o governo estima uma meta para a receita primária do Governo Central para 2008 em torno de 24% do PIB, próximo ao nível do ano de 2007. A despesa primária para o próximo ano deve manter-se no patamar um pouco inferior a 22% do PIB. Com isso, estima-se ser possível cumprir a meta de superávit primário do governo central de 2,2% do PIB em 2008.

Para o triênio 2009/2010/2011 a receita primária do Governo Central deverá manter-se ligeiramente acima de 24,3% do PIB, enquanto a despesa primária deverá manter-se em 22,1% do PIB no triênio.

A perda de arrecadação proveniente da não aprovação da prorrogação da CPMF seria compensada pela redução da despesa primária, pelo crescimento de receita proveniente do ciclo econômico favorável (devido às suas repercussões sobre o faturamento, o lucro, a renda de pessoas físicas e a formalização de empresas) e pela elevação das alíquotas do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido sobre o Lucro Líquido, CSLL, sobre o sistema financeiro. Com isso, estima-se que será possível cumprir a meta de superávit primário do Governo Central, de 2,2% do PIB em 2009.

Em 2008, a meta de superávit primário está fixada em 3,8% do PIB para o setor público consolidado e é mantida nesse patamar nos três anos seguintes, até 2011. A manutenção do superávit primário em 3,8% do PIB e o crescimento projetado da economia a uma taxa real de 5% ao ano entre 2008 e 2001 permitem a continuidade da trajetória de queda

da dívida líquida do setor público como proporção do PIB. Considerando os passivos, projeta-se a trajetória decrescente da dívida pública como proporção do PIB uma queda de 42,7% em 2007 para 31,1% do PIB em 2011. As projeções de mais longo prazo indicam que o país pode alcançar déficit fiscal nominal zero para o setor público entre 2009 e 2011 (tabela 11).

Tabela 11: Metas da LDO para o período 2008/2011.

Variáveis (em % do PIB)	2008	2009	2010	2011
PIB real (crescimento % a.a.)	5,00	5,00	5,00	5,00
Superávit Primário do Setor Público Não financeiro	3,80	3,80	3,80	3,80
Previsão para o reconhecimento de passivos	0,16	0,23	0,18	0,20
Dívida líquida com o reconhecimento de passivos	41,40	38,00	34,60	31,10
Resultado Nominal	1,49	0,76	0,24	-0,34

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão da Fazenda.

3.11 O aumento do gasto público

Com exceção de 2003, em que a inflação facilitou a contração do gasto público, de um modo geral no Governo Lula se repetiu o padrão observado nos anos FHC em que o aumento da relação entre a despesa primária e o PIB ocorreu simultaneamente a elevação da carga tributária.

Na verdade essa tendência do aumento do gasto público vem ocorrendo já antes da estabilização, nos Governos Collor e Itamar, tendo o seguinte quadro: Somando-se as transferências a estados e municípios com as demais despesas primárias do governo central, o total dessas despesas, que em 1991, era de menos de 14% do PIB, alcançou 21,9% do PIB em 2007. Isso quer dizer que o governo central, em 16 anos, aumentou sua despesa primária em 8% do PIB (ver gráfico 2).

Em um estudo feito por Rogério Werneck, da PUC/RJ, em 2005, o Brasil se situa no topo do *ranking* de mais de dez países variados – os quais incluem China, Índia, México e Chile – em termos do coeficiente Gasto primário/PIB. Apesar das diferenças no uso de estatísticas agregadas na área fiscal para diferentes países, o parâmetro é útil para mostrar como o Brasil não está na mesma situação que outros países emergentes.

Para os especialistas em finanças públicas, o Estado gasta muito e gasta mal, pois durante todo esse período o crescimento do Brasil foi pequeno, ou seja, não é um gasto pró-

crescimento. Para Rocha (2006), o ajuste fiscal por que o Brasil vem passando desde 1999 tem um perfil perverso para o crescimento econômico, pois se baseia no aumento de impostos, no corte de investimento público e na não-redução das despesas correntes, ou seja, é um “ajuste ruim” que ainda não conseguiu reduzir significativamente a dívida pública.

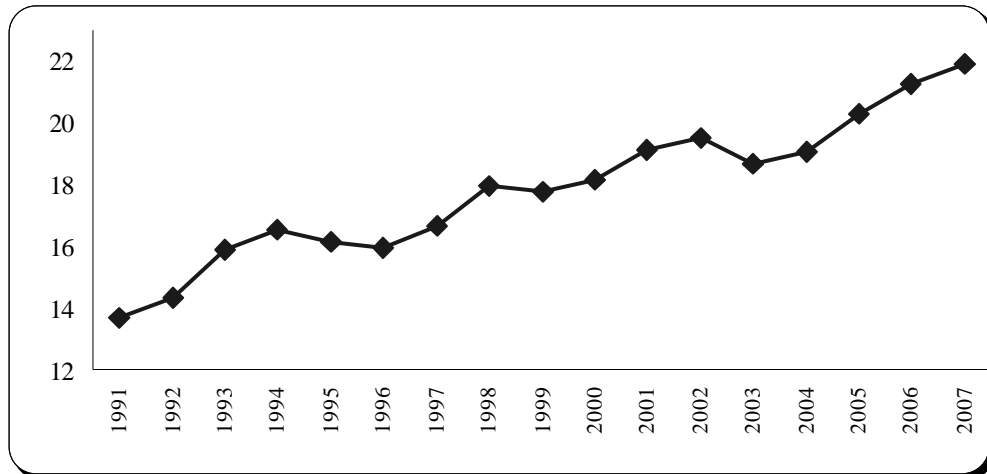


Gráfico 2: Despesa primária do governo central (em % do PIB).
Fonte: Bacen (2008).

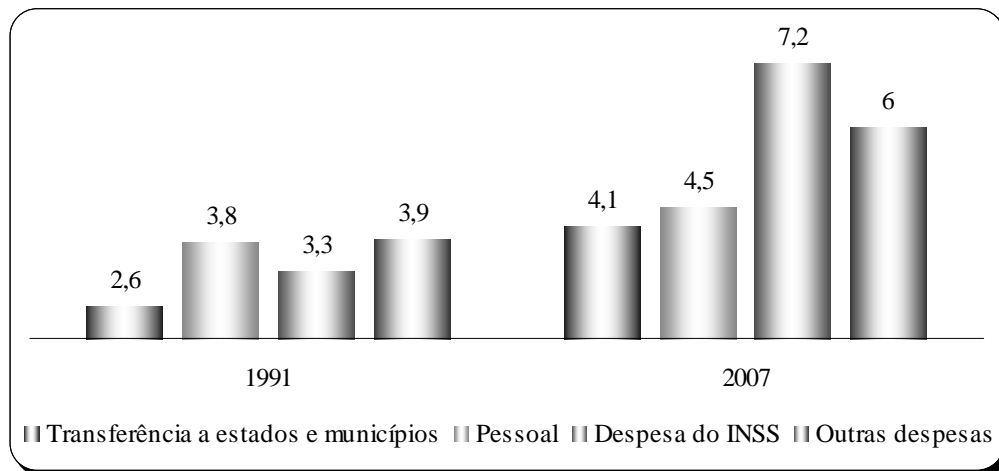


Gráfico 3: Despesa Primária do Governo Central.
Fonte: Bacen

Observando o gráfico 3, nota-se que entre 1991 e 2007, as principais rubricas de despesas apresentaram a seguinte trajetória: (a) transferência a estados e municípios: de 2,6% para 4,1% do PIB; (b) pessoal: de 3,8% para 4,5% do PIB; INSS: de 3,3% para 7,2% do PIB; (c) outras despesas: de 3,9% para 5,9% do PIB; (d) Total: de 13,6% para 21,7% do PIB.

Cada um desses fenômenos referentes aos últimos dezesseis anos tem a sua explicação. No caso das transferências a estados e municípios, o seu aumento foi consequência da maior receita do Imposto de Renda (IR), da qual aproximadamente metade

teve de ser destinada aos Fundos de Participação e também devido ao surgimento de novas fontes de transferência como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização (Fundef).

A despesa com pessoal aumentou de 3,8% do PIB em 1991 para 4,6% do PIB em 2007. Porém, especificamente nessa rubrica, houve uma redução da importância relativa dessa variável. O aumento do pessoal se explica integralmente pelo gasto com inativos, uma vez que estes aumentaram de 0,9% do PIB em 1991, para 2,1% do PIB em 1995, desde então essa rubrica se manteve relativamente controlada em torno de 2% do PIB, em contraste com a despesa do INSS, que, entre 1995 e 2007, aumentou 2,6% do PIB (GIAMBIAGI, 2007a).

A maior expansão da despesa de OCC se deu no primeiro governo FHC e segundo Giambiagi (2006) se explica, principalmente, pela combinação de cinco elementos: (a) despesas assistenciais, que se expandiram com o aparecimento dos gastos com Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS); (b) gastos com reforma agrária; (c) incremento de compromissos com a educação; (d) novas verbas para a recuperação e construção de estradas, que se traduziram na época em aumentos das disponibilidades do Ministério dos Transportes; e (e) maiores demandas orçamentárias associadas à Justiça.

3.12 A Despesa previdenciária

Como pode ser visto na seção anterior, o principal aumento do gasto público desde 1991 foi o desempenho dos gastos previdenciários. O gráfico 4 mostra como a conta do INSS cresce ano após ano. Em vinte anos, depois da aprovação da Constituição, essa variável subiu de 2,5% do PIB em 1988, para mais de 7% do PIB atualmente. E o mais preocupante é que de agora em diante o envelhecimento demográfico da população vai se tornar mais agudo.

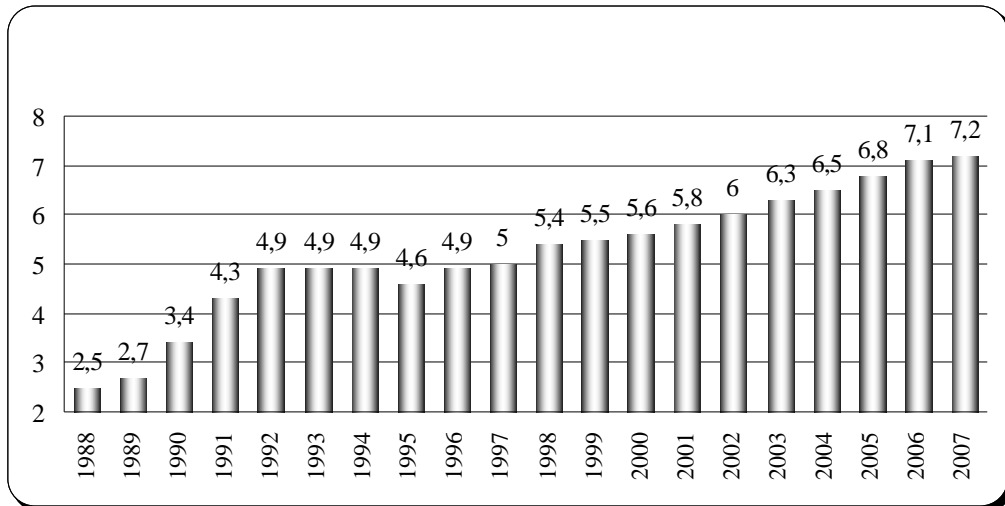


Gráfico 4: Despesa com benefícios do INSS (em % do PIB).
Fone: Ministério da previdência Social

A tabela 12 mostra o aumento do déficit previdenciário de caixa do INSS e a diferença entre a receita e a despesa previdenciária dos servidores. Quando se analisa o resultado previdenciário, observa-se um déficit similar entre o INSS e os servidores da União, com a diferença de que, no caso do INSS, isso reflete o pagamento de benefícios a mais de 20 milhões de pessoas, enquanto que, no caso dos servidores, os inativos são da ordem de 1 milhão de indivíduos. Portanto, olhando para esses números, tem-se a impressão de que o problema está no regime previdenciário dos servidores. Entretanto, quando se observam as despesas previdenciárias em perspectiva histórica, a conclusão é diferente. Entre 1991 e 2007, a despesa do INSS aumentou 3,9% do PIB, em contraste com a despesa de inativos (aposentados e pensionistas) que aumentou de 0,9% do PIB em 1991, para 2,1% do PIB em 1995 e desde então essa rubrica se manteve relativamente controlada em torno de 2% do PIB.

Segundo Giambiagi (2007a), os fatores para essa piora nas contas do INSS são devidos a três causas: 1) “efeito denominador” referente ao baixo crescimento do PIB de apenas 2,9% a.a. nesse período de dezesseis anos; 2) benevolência da legislação, que gerou impactos importantes no número de beneficiados; e 3) política de aumento do salário mínimo desde 1994.

Tabela 12: Governo Central: Receitas e despesas da Previdência Social (em % PIB).

Composição	1995	1996	1997	1998	1999	2000
INSS	0	0,1	0,3	0,7	0,9	0,9
Receita	4,6	4,8	4,7	4,7	4,6	4,7
Despesa	4,6	4,9	5	5,4	5,5	5,6
Servidores	1,8	1,8	1,5	1,7	1,8	1,7
Receita	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Despesa	2,1	2,1	1,8	2	2,1	2
Total	1,8	1,9	1,8	2,4	2,7	2,6
Receita	4,9	5,1	5	5	4,9	5
Despesa	6,7	7	6,8	7,4	7,6	7,6
Composição	2001	2002	2003	2004	2005	2006
INSS	1	1,2	1,6	1,7	1,8	1,8
Receita	4,8	4,8	4,7	4,8	5	5,3
Despesa	5,8	6	6,3	6,5	6,8	7,1
Servidores	1,8	1,8	1,8	1,6	1,6	1,5
Receita	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4
Despesa	2,1	2,1	2,1	2	2	1,9
Total	2,8	3	3,4	3,3	3,4	3,3
Receita	5,1	5,1	5	5,2	5,4	5,7
Despesa	7,9	8,1	8,4	8,5	8,8	9

Fonte: Giambiagi; Além (2008, p. 295).

Em relação à generosidade da legislação, é necessário destacar três aspectos importantes. Na primeira metade da década de 1990, houve uma explosão de aposentadorias rurais em função dos efeitos defasados da Constituição de 1988 relacionados ao meio rural, acompanhado de uma velocidade expressiva da concessão de aposentadorias por tempo de contribuição a idades relativamente precoces. Este segundo aspecto prevaleceu até 1998 e depois foi afetado pelas medidas aprovadas no Governo FHC. O terceiro aspecto foi a explosão do auxílio-doença - incluído na rubrica “outros”.

Segundo Giambiagi (2007a), o número de pessoas beneficiadas pelo auxílio-doença passou de menos de 500 mil indivíduos/mês em 2000, para mais de 1,5 milhão de pessoas em 2005, quando o governo começou a adotar medidas administrativas de controle.

Tabela 13: Taxa de variação real do SM por período de governo (em % a. a.).

Período	Varição real média
1995/1998	6,7
1999/2002	2,4
2003/2006	8,1
2007	4,4
2008	3,7
Aumento acumulado (%)	110,7

Fonte: Giambiagi (2007a, p.27).

Uma importante causa para a dinâmica das despesas do INSS foi o aumento real do Salário Mínimo, que, pela Constituição, representa o valor-piso dos benefícios previdenciários e que desde 1994 terá tido uma variação real acumulada de 111% até 2008, já considerando a regra vigente para este último ano (tabela 13).

A lógica da indexação do piso previdenciário e assistencial ao salário mínimo, na Constituinte de 1988, era proteger as aposentadorias básicas do efeito da inflação. A inflação gerava distorções tão fortes que muitas vezes era difícil acompanhar o ritmo de aumento dos preços. Havia a necessidade de preservar o valor aquisitivo do salário mínimo.

Daí a importância de atrelar as aposentadorias e os benefícios sociais básicos a uma variável vista como mais rígida à queda em termos reais, no contexto de inflação explosiva. Segundo Giambiagi (2007a), um aumento de 5% do salário mínimo implica uma despesa extra equivalente a 1,8%, aproximadamente, que se soma ao incremento verificado em todos os anos, por motivos demográficos, no estoque de aposentadorias e pensões.

Um dos grandes problemas no gasto previdenciário está localizado no regime de aposentadorias dos servidores, principalmente militares. Através da tabela 14 se tem uma idéia do que causa a despesa com inativos. A tabela mostra que: (i) a despesa com inativos em 2006 era mais de 78% do que se gastou naquele ano com ativos, reflexo da existência de uma folha significativa de aposentados e pensionistas; (ii) essa média elevada é em parte causada pelo que acontece com os militares, cujas despesas com inativos excederam em 67% os gastos naquele ano com os ativos; e (iii) por sua vez, a despesa com inativos militares está associada a um sistema generoso de pensões, que faz com que a relação entre a despesa com pensionistas e o total dos gastos com inativos seja da ordem de 50% superior à dos civis.

Tabela 14: Coeficiente gastos inativos/gastos ativos – 2006.

Categoria	Inativos/Ativos	Pensionistas/(Pensionistas + Aposentados)
Servidores (total)	0,78	0,36
Militares (total)	1,67	0,43
Civis (total)	0,61	0,32

Fonte: Giambiagi (2007a, p.26).

Um tema que merece destaque especial é o que acontece com as mulheres. A preocupação é que as mulheres passem a ser uma conta cada vez mais onerosa em termos fiscais. A aposentadoria é um fenômeno relativamente moderno, já que há 20 ou 30 anos não havia muitas mulheres aposentadas. Atualmente o mercado de trabalho é afetado pela população feminina, e o perfil dos aposentados vêm mudando com rapidez. Segundos estatísticas da Previdência Social, o estoque de aposentadorias femininas por tempo de contribuição era de pouco mais de 300 mil pessoas em 1994 e atingiu 830 mil pessoas em 2005.

A questão do servidor público em relação ao setor privado também merece atenção. Frequentemente vemos notícias na mídia de que a aposentadoria dos servidores seria injusta comparativamente às do INSS, já que os aposentados do serviço público ganham muito acima dos aposentados do INSS. Apesar dos privilégios que os servidores possuem em relação ao setor privado, essa comparação é indevida. Essa comparação é injusta porque os aposentados do INSS estão sujeitos a um teto contributivo da ordem de R\$ 2.900,00 enquanto que os servidores públicos têm a sua contribuição calculada sobre o salário integral. É natural, portanto, que a aposentadoria de um servidor público seja mais do que um empregado do setor privado.

Para Giambiagi e Além (2008), as reformas tanto do Governo FHC e do Lula não mudaram muita coisa. Nenhuma das duas reformas estabeleceu dispositivos que aproximassem mais as regras de aposentadoria no Brasil daquelas vigentes em outros países do mundo. Um exemplo é a persistência de aposentadorias extremamente precoces no caso do INSS devido à ausência de exigência da idade mínima, em contraste com as regras da imensa maioria dos países.

4 A TRAJETÓRIA DA DÍVIDA PÚBLICA

O Crescimento da dívida pública federal brasileira em relação ao produto interno desde a implantação do Plano Real tem sido um dos principais temas de discussão e preocupação por parte dos formuladores de política econômica e dos economistas. Entre 1994 e 2002 não houve um único ano no qual a relação dívida pública/PIB não tenha aumentado em relação ao ano anterior. Durante o período entre janeiro de 1995 e julho de 2008, a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) em proporção ao PIB saltou de 30% para 40%, tendo atingido o ponto máximo em setembro de 2002, quando atingiu 55% do PIB.

É possível subdividir a trajetória do aumento da dívida pública nos últimos 18 anos – 1990/2008 – em quatro fases distintas: (i) a primeira fase, de 1990 a 1994, compreende o período em que foram lançadas as bases do programa de estabilização; (ii) a segunda fase, de 1995 a 1998, compreende o período entre o início do Plano Real, em julho de 1994, e imediatamente anterior à desvalorização cambial; (iii) a terceira fase, de 1999 a 2002, período compreendido entre o início da desvalorização cambial (quebra do regime de câmbio fixo e adoção do regime de câmbio flutuante) e o período conhecido como “Crise Lula”; e (iv) a quarta fase, de 2003 a 2007.

A primeira fase, os primeiros anos da década de 1990, é marcada por uma queda relativa da dívida pública. A explicação para essa queda está no déficit operacional médio do período que foi praticamente nulo e na receita de senhoriagem que foi expressiva. Na equação de financiamento do déficit público é igualado o valor deste à dívida nova com a senhoriagem, se o déficit é praticamente nulo e a senhoriagem é elevada, o resultado é um delta negativo da dívida (gráfico 5). Na prática o que ocorreu foi uma monetização aos poucos da dívida ao mesmo tempo em que a moeda era destruída pela inflação. Esse processo combinou com o movimento de apreciação cambial que reduziu a importância relativa da dívida externa e o acordo da dívida externa em 1994 que eliminou parte do seu valor. Tudo isso fez com que a dívida pública fosse de 30% do PIB em 1994.

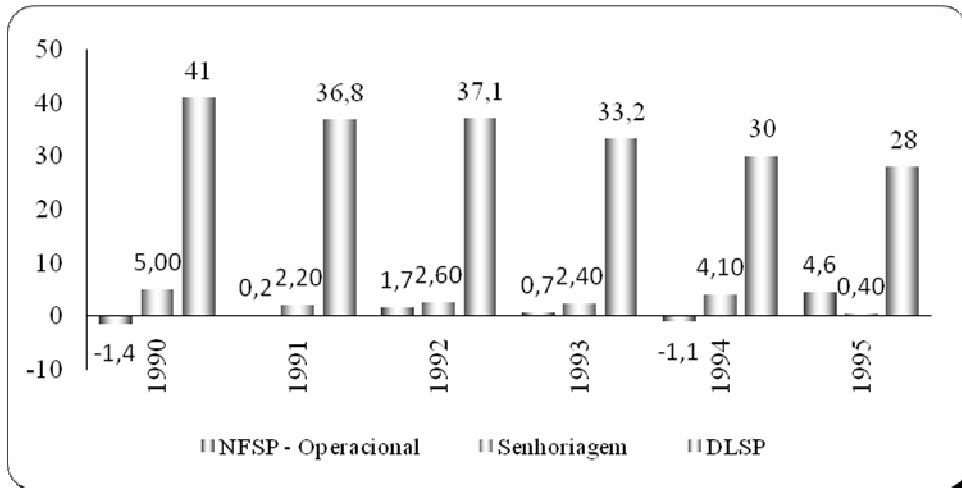


Gráfico 5: Déficit público operacional, financiamento através da senhoriagem e DLSP (% PIB).
Fonte: Banco Central

Além da queda da dívida na primeira metade dos anos 1990, outro fenômeno marcante foi a sua mudança de composição, com a diminuição da participação da dívida externa na dívida líquida total do setor público. Essa participação em 1990 era mais de 50% do total e caiu para menos de 1/3 do total em 1994 (gráfico 6). A razão dessa mudança foi o processo de acumulação de reservas internacionais iniciado em 1991 que implicou numa queda muito expressiva da dívida externa líquida do governo central. A isso se somou o processo de privatização, que levou à venda de empresas endividadas em US\$ e que em consequência deixaram de constar na estatística de endividamento público.

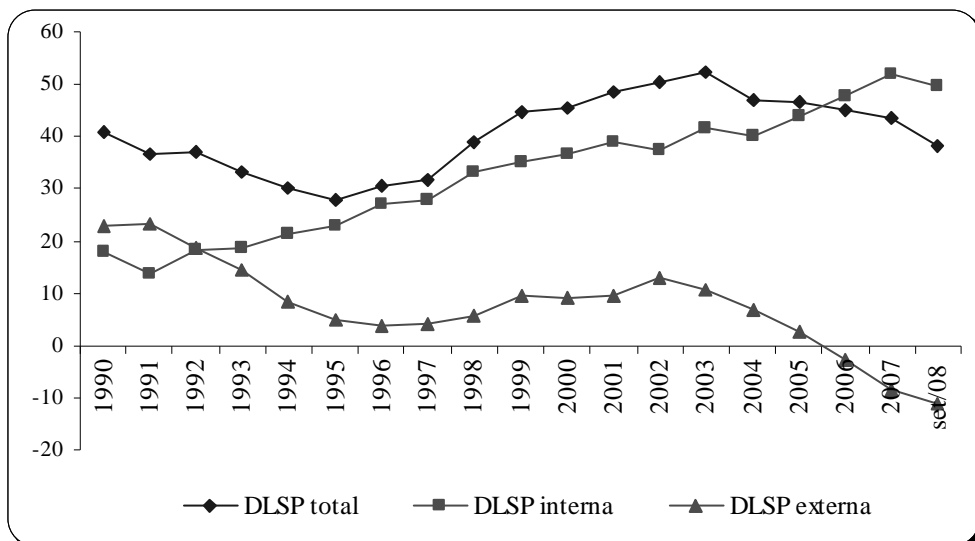


Gráfico 6: Dívida líquida total x dívida externa (% PIB).
Fonte: Bacen (2008).

A segunda fase, de 1995 a 1998, é marcada por uma nova etapa na evolução da dívida, caracterizada pela combinação de fatores opostos a fase precedente. Até então o déficit público era baixo e a senhoriagem elevada, depois de 1994 a situação se inverteu, com déficits fiscais elevados e uma senhoriagem bem mais baixa, a dívida pública voltou a crescer.

Fato que merece ser destacado foi o aumento da dívida de estados e municípios. Esta, que representava 16% da dívida líquida total do setor público em 1990, passou a ser de 33% desse total em 1994 e chegou a 38% do total em 1997. Os elevados déficits dos estados levaram à pressão dos governadores a uma renegociação dessa dívida, em 1998 (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

Outro grande problema da dívida pública brasileira na época era o seu prazo de maturação, que era relativamente curto, já que a maior parte dos títulos era emitida com prazos de alguns meses ou no máximo dois anos de vencimento. Entretanto, o perfil ideal da dívida, prefixada e de longo prazo, só viria a ocorrer à medida que os credores do setor público tivessem confiança de que este iria gerar no futuro um resultado primário que lhe permitisse pelo menos evitar que a relação dívida/PIB continuasse aumentando.

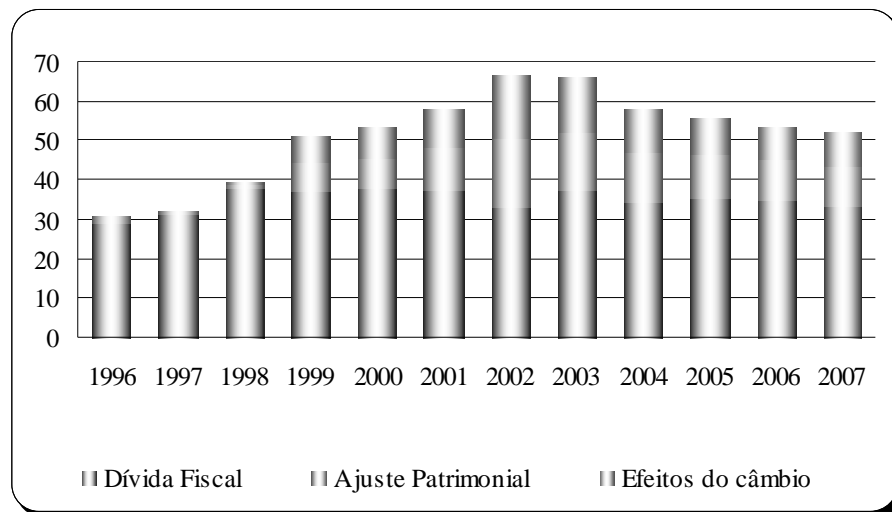


Gráfico 7: Composição da Dívida Líquida do Setor Público (em % do PIB).
Fonte: Bacen (2008).

A terceira fase é marcada pela tríplice mudança de regime – cambial, monetário e fiscal. O anúncio do Programa de Estabilização Fiscal e a posterior aprovação da Lei da Responsabilidade Fiscal caracterizaram o expressivo ajuste do período. Mesmo com o superávit primário consolidado em cada um dos anos de 1999 a 2002 ter sido maior que o do ano anterior, a relação dívida pública/PIB continuou sua trajetória ascendente. Entretanto, agora não mais pelos déficits fiscais elevados como até 1998 e sim devido ao efeito dos

ajustes patrimoniais, associado ao impacto das sucessivas desvalorizações sobre a dívida pública afetada pelo câmbio – dívida interna indexada ao dólar e dívida externa pública. A explicação para esse fenômeno foram os ajustes cambiais bastante expressivos devido à enorme variabilidade da taxa de câmbio que caracterizou os primeiros anos do regime de câmbio flexível implantado após a crise de 1999, em contraste com a relativa estabilidade do regime de câmbio administrado pelo primeiro governo FHC (gráfico 7).

Finalmente, a quarta fase corresponde ao período mais recente da história econômica brasileira, coincidindo com o início de um aparente processo de estabilização. A elevação sistemática da dívida pública nos oito anos do Governo FHC levou o atual governo a colocar como uma de suas prioridades a reversão dessa trajetória. Na próxima seção, será visto com mais detalhes o que aconteceu nesta quarta fase que corresponde a uma melhora da trajetória dívida pública/PIB.

4.1 A evolução recente da dívida pública/PIB

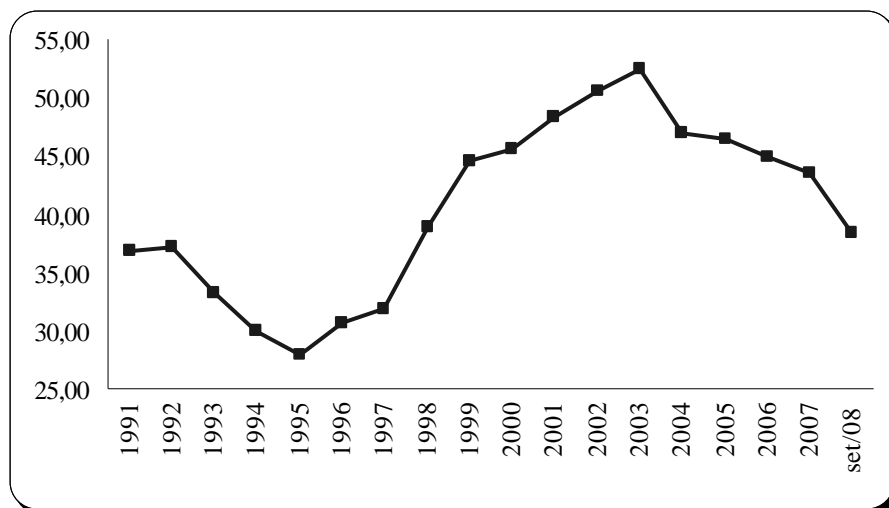


Gráfico 8: Dívida Líquida do Setor Público (em % do PIB).
Fonte: Bacen (2008).

A partir de 2004, pode-se notar uma mudança no quadro: (a) a taxa de juros real cedeu, (b) superávits primários elevados que a cada ano foram superiores ao verificado no ano anterior; (c) apreciação real da taxa de câmbio que diminui o valor real da dívida externa afetada pelo câmbio e (d) maior crescimento do PIB, que colaborou para uma redução da relação dívida pública/PIB, principalmente quando se compara o dinamismo de 2004 a 2007, com o fraco desempenho no triênio 2001 a 2003. Com isso, a dívida líquida do setor

público, que tinha sido mais de 52% do PIB em 2003, cedeu gradualmente até 43% do PIB em 2007 (ver gráfico 8).

Outra mudança a ser destacada foi referente à composição e característica da dívida: a dívida externa vinculada à taxa de câmbio praticamente desapareceu e houve um aumento expressivo da colocação de títulos pré-fixados, a ponto de em 2007 eles representarem quase 40% da dívida pública. Na composição dos pré-fixados, os títulos de longo prazo vêm ganhando importância crescente com o Tesouro Nacional emitindo regularmente em 2007 títulos de 10 anos e perda de participação ano após ano dos títulos indexados à taxa SELIC, diminuindo de quase 65% do total em 2002, para aproximadamente 35% do PIB em 2007 (tabela 15 e 16).

Tabela 15: Dívida pública mobiliária federal em poder do público. Composição por indexador – Dezembro (%).

Indexador	2002	2003	2004	2005	2006	mar/07
Câmbio	9	4,3	1,5	0,6	0,1	0,1
Selic	63,9	61,6	56,1	51	37	35,7
Índice de preços	10,4	11,4	13,2	14,5	21,6	21,8
Pré-fixados	2,4	13,1	20,4	28	36,1	37,3
Outros	14,3	9,6	8,8	5,9	5,2	5,1
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: Giambiagi (2008, p.203).

Tabela 16: Prazo médio dos títulos prefixados da dívida pública mobiliária federal em poder do público.

Ano	Prazo médio
1999	2,0
2000	5,2
2001	3,5
2002	3,1
2003	6,5
2004	5,6
2005	10,4
2006	12,7
2007	17,0

Fonte: Giambiagi (2007a, p.33).

4.2 A resistência à queda da dívida pública/PIB

Como foi visto, desde 1999 o Brasil tomou as medidas necessárias para enfrentar o desequilíbrio existente mediante o ajuste fiscal para conter o aumento da dívida pública e a flutuação cambial para reduzir o déficit em conta corrente. Entretanto, a dívida pública crescia cada vez mais e fica a pergunta: “O que não deu certo até 2002?”.

Segundo Velloso (2008), de 1999 até 2002 o principal problema era a ameaça de crise de iliquidez e insolvência.⁸ Entre 1999 e 2002, devido ao forte ajuste primário, a dívida de origem fiscal caiu e o aumento da dívida total se explicou pela variação dos ajustes patrimoniais de 16,7% do PIB entre 1998 e 2002 devido aos efeitos cambiais e do reconhecimento de dívidas antigas, os chamados “esqueletos” (tabela 17). Porém, os investidores olhando para a evolução dos grandes agregados e vendo uma relação dívida/PIB crescendo de forma contínua levava a um movimento especulativo no mercado financeiro acerca da liquidez do governo, que podia resultar em interrupção no financiamento ao governo acompanhado de fuga de capitais e crise cambial.

Uma situação de desconfiança do mercado quanto à capacidade de pagamento das obrigações de curto prazo do governo é mal recebida pelo mercado, pois reduzirá a liquidez disponível para pagar as obrigações vincendas no curto prazo e por isso a importância de monitorar a relação dívida/PIB quando existe um risco de crise de iliquidez.

Tabela 17: Dívida líquida do setor público e ajustes patrimoniais.

Composição	1998	2002	2007
DLSF	38,9	50,0	42,7
Dívida fiscal	37,9	32,9	33,1
Ajustes patrimoniais	1,0	17,7	9,6
Privatização	-3,0	-3,6	-2,6
Outros ajustes	4,0	21,3	12,2
sobre dívida interna	0,4	8,7	4,3
sobre dívida externa	0,5	7,3	4,6
demais ajustes patrimoniais	3,1	5,3	3,3

Fonte: Bacen (2008).

⁸ Segundo Velloso (2008) iliquidez é uma situação na qual um agente econômico não é capaz de pagar seus compromissos no curto prazo e solvência indica a capacidade de um agente econômico para pagar seus compromissos no longo prazo.

A partir de 2003, houve uma melhora nas condições de liquidez e solvência do setor público brasileiro. Para Velloso (2008), essa melhora decorreu: (i) do fim de uma seqüência de choques desfavoráveis na economia mundial, seguido por acontecimentos favoráveis para o Brasil na economia internacional; e (ii) o efeito estatístico positivo no cálculo do PIB pelo IBGE. Entretanto, para esse autor, não houve qualquer mudança significativa na política fiscal que possa ser a causa da melhoria das condições de liquidez e solvência do setor público brasileiro. Até a taxa de juros real implícita que incide sobre a dívida pública não se alterou, mesmo com a forte queda da taxa Selic ao longo desse período.

A seguir serão explicados esses fenômenos separadamente.

4.2.1 A aceleração do crescimento econômico

O esforço brasileiro iniciado em 1999 ocorreu em um cenário bastante desfavorável. Com a relação dívida/PIB elevada, chegando aos 50% do PIB antigo, e um baixo ritmo do crescimento econômico, só restava ao governo a persistência nos melhores superávits primários possíveis para evitar uma crise de liquidez e esperar que a persistência dessa política levasse a uma queda da relação dívida/PIB ao longo do tempo.

No entanto, as contas externas brasileiras apresentavam uma vulnerabilidade que exigia elevações na taxa de juros para atrair capital externo e assim aumentar as reservas internacionais e reequilibrar o balanço de pagamentos. Adicionalmente, as decisões referentes a taxa Selic em um regime de metas de inflação são tomadas com vistas a controlar esta e não a reduzir o estoque da dívida pública. Assim, a taxa de juros também aumentava toda vez que a demanda agregada interna começava a acelerar.

Os aumentos na taxa de juros neutralizavam o esforço de redução da dívida pública, pois os juros altos afetavam diretamente a dívida que era majoritariamente composta por títulos indexados à Selic. Igualmente ocorria com as depreciações cambiais, decorrentes da fragilidade das contas externas, que afetavam a dívida indexada ao dólar.

Entre 1999 e 2002 os choques negativos da economia mundial foram superiores aos esforços de geração de resultados primários e o resultado foi a contínua elevação da dívida pública.

Ao final de 2002, a possibilidade da ascensão da esquerda ao poder com o candidato Lula levou a uma crise de confiança associada à incerteza em torno do que ocorreria com a política econômica a partir de 2003 com a posse do novo governo. Essa desconfiança levou a relação dívida/PIB alcançar 63,6% do PIB antigo (ou 56% do PIB novo) em setembro de 2002.

A partir de 2003, a economia dos Estados Unidos passou a mostrar sinais de recuperação após a crise do 11 de setembro e uma forte demanda internacional por *commodities* começou a pressionar os preços dessas mercadorias. O resultado disso foi que o Brasil, através das exportações, passou a se beneficiar desses aumentos de preços associados a maiores quantidades demandadas, principalmente a chinesa. A partir de 2003 houve um intenso crescimento econômico mundial que puxou o crescimento da economia brasileira, através das exportações, que reverteu a sucessão de choques negativos do período anterior. Além disso, as ações “pró-mercado” afastaram as expectativas desfavoráveis em relação ao novo governo.

Entre 2003 e 2007, o crescimento das exportações levou a superávits na balança comercial e a saldos positivos no balanço em conta corrente que refletiram no crescimento das reservas internacionais. Com o acúmulo de reservas internacionais, as crises de balanço de pagamentos deixaram de ocorrer, e a valorização cambial decorrente da melhora nas contas externas resultou numa inflação mais baixa. Esses fatos permitiram uma menor taxa de juros para equilibrar a balança de pagamentos e para atingir as metas de inflação.

O crescimento econômico mais intenso e taxas de juros menores levaram a uma queda da relação dívida/PIB a partir de 2003, conforme gráfico 8.

4.2.2 A revisão do IBGE nos cálculos do PIB

Em 2007, o IBGE passou a utilizar uma nova metodologia de cálculo e por isso divulgou uma nova série histórica do PIB, retrocedendo até 1996, com uma nova estimativa para o PIB brasileiro que aumentou, em média, 10%. Como o denominador caiu e o numerador ficou constante, a relação dívida/PIB caiu também em, aproximadamente, 10%. Assim, a dívida que estava em torno de 49,4% do PIB caiu para 44,4% do PIB, uma queda de 5 pontos percentuais na relação dívida/PIB.

Isso quer dizer que a melhoria nas condições de solvência e liquidez do setor público brasileiro ocorreu devido aos seguintes fatores: (i) efeitos do aumento da demanda internacional por *commodities*; a revisão do PIB pelo IBGE; e à manutenção da política macroeconômica de curto prazo, geração de superávits primários, da fase precedente. O Ajuste fiscal propriamente dito teve pouco efeito.

4.2.3 A taxa de juros implícita da dívida

A partir de 2003, a taxa de juros Selic começa a se reduzir, porém o custo implícito da dívida pública pouco se reduziu. Segundo Velloso (2008), a partir de 2006, a taxa de juros implícita da dívida pública passa a superar a Selic. A menor participação dos títulos indexados à Selic na composição da dívida pública é um dos fatores determinantes para esse aumento do custo implícito da dívida pública. Com a maior participação de títulos pré-fixados e indexados à inflação, se a taxa Selic cai o custo implícito da dívida tende a cair de forma mais lenta.

As reservas cambiais também podem interferir nesse processo devido ao seu custo de financiamento que reflete a diferença entre a taxa de captação – Selic – e a taxa de aplicação – remuneração dos títulos do governo dos EUA. Assim, no cálculo da dívida líquida, uma baixa remuneração das reservas eleva o custo médio da dívida líquida.

Em suma, o que pode ser percebido é que nesse período de crescimento do Brasil, o custo implícito da dívida pública não se reduziu em relação ao período anterior, portanto, não representa um fator determinante da queda da relação dívida pública/PIB.

4.2.4 As políticas econômicas não se alteraram

A partir das seções anteriores pode-se inferir que boa parte da melhoria na relação dívida/PIB, a partir de 2003, foi causada por fatores não ligados ao esforço fiscal propriamente dito. Esses fatores foram: O crescimento da economia com o aumento das exportações de *commodities* e a revisão do PIB pelo IBGE. Pouco se pode atribuir aos

maiores resultados dos superávits primários ou a uma mudança de regime fiscal, já que, desde 1999, a geração de superávits ocorre a partir de receitas crescentes sem nenhum esforço em conter as despesas.

O caminho escolhido pelo governo para gerar os superávits primários vem sendo bastante debatido por economistas e argumenta-se que este tipo de modelo tende ao esgotamento. Esse modelo já teria se esgotado se não fossem os choques positivos da economia internacional desde 2003. A aceleração do crescimento foi um fator positivo na arrecadação fiscal, por isso foi possível elevar as receitas sem criação de novos impostos ou contribuições. Ao que tudo indica, as despesas não vão desacelerar, e os investimentos públicos devem aumentar com o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Como a carga tributária tem um limite de crescimento, em algum momento os superávits primários serão menores e aí poderá retornar o problema de solvência da dívida pública brasileira.

5 GASTO PÚBLICO E CRISE FISCAL

Desde a criação da Constituição em 1988, o Brasil vem se caracterizando por um modelo de crescimento baseado em aumentos do gasto público, principalmente do gasto público corrente. Com a constituição da lei, houve uma contínua expansão do direito por lei de receber recursos públicos como benefícios do INSS, renda mínima, transferência para estados e municípios, salários de servidores, atendimento médico-hospitalar, etc. A consequência disso é a dificuldade de manter um equilíbrio fiscal e, para que isso aconteça, as autoridades cortam os investimentos e aumenta a carga tributária para dar conta de uma despesa obrigatória rígida, crescente e contínua. Os gestores da política econômica colocam o crescimento como uma prioridade secundária em função da necessidade de manter um equilíbrio fiscal, evitar o risco de uma crise fiscal e macroeconômica, através dos superávits primários e, assim, impedir que a dívida pública entre em uma trajetória de crescimento insustentável.

Nesse cenário, o resultado é uma taxa média de crescimento real do PIB, no período 1988-2006, de apenas 2,2% ao ano. A máquina pública brasileira é excessivamente grande com o alto peso da dívida pública, da despesa pública e da carga tributária. Mas, o que precisa ser feito para conter esta situação e o país crescer de forma robusta? Existe praticamente um consenso entre os economistas que uma das principais medidas a serem tomadas é um novo ajuste fiscal baseado no controle do gasto não financeiro da União, e claro, o gasto obrigatório da União (VELLOSO, 2007).

À primeira vista, se olharmos para os resultados fiscais recentes, poderíamos dizer que já existe um equilíbrio fiscal no Brasil, haja vista os sucessivos superávits primários que o Brasil vem alcançando desde o ajuste de 1999. Porém, o caminho que o Governo Federal trilhou para alcançar esse bom resultado foi baseado em aumentos de receita e corte de investimento público, e não em corte de gastos correntes, que continuam a crescer em ritmo elevado. Essa estratégia tem dois problemas: em primeiro lugar, o crescimento econômico de longo prazo não se concretiza, pois o aumento da carga tributária onera os investimentos, enquanto a redução destes leva à deterioração da infra-estrutura necessária ao crescimento. E em segundo lugar, essa estratégia tem data de validade, pois não se pode aumentar indefinidamente a carga tributária assim como também não se pode reprimir o investimento público para sempre (VELLOSO, 2008).

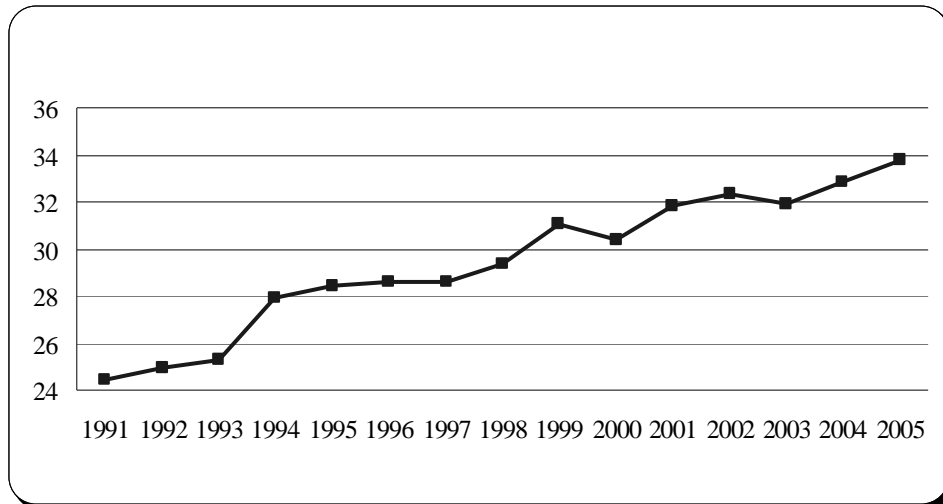


Gráfico 9: Carga tributária total (Em % do PIB).

Fonte: Contas Nacionais do IBGE

Tabela 18: Investimento público da União por período de governo (em % do PIB).

Período	União
1990-1994	1,2
1995-2002	0,8
2003-2006	0,6
2007	0,9

Fonte: Giambiagi (2007a, p. 35).

Segundo Velloso (2007), o grande problema fiscal do Brasil é que estamos chegando no esgotamento desse modelo de geração de superávit primário via aumento de receita e corte de investimento, pois a carga tributária está chegando no seu limite máximo e os investimentos públicos já estão muito baixos (ver gráfico 9 e tabela 18). O esgotamento do modelo pode ocorrer a partir de um ciclo vicioso que se inicia devido à expansão dos gastos permanentes.

Atualmente todos os componentes da demanda agregada interna estão se expandindo: O consumo das famílias e do governo está aumentando, assim como o investimento privado e do governo. Para evitar pressões inflacionárias o setor público poderia conter o gasto corrente e evitar a necessidade de elevação dos juros do Banco Central. Como isso não é o que acontece pode-se iniciar um ciclo vicioso.

Como os gastos correntes crescem de forma acelerada, o governo aumenta os tributos e corta os investimentos para manter o equilíbrio das contas públicas e atingir a meta de superávit primário. Esse tipo de política se reflete na redução do investimento privado e num baixo potencial de crescimento da economia. O Banco Central, preocupado com a

expansão da demanda agregada, eleva os juros, impactando novamente o investimento privado e o potencial de crescimento de longo prazo da economia. Se o potencial de crescimento é baixo e o gasto corrente do governo continua pressionando a demanda agregada sem a contrapartida de igual expansão da oferta agregada devido a queda dos investimentos, será necessário manter a taxa de juros elevada por certo período de tempo.

O resultado desse ciclo é um modelo em que o equilíbrio ocorre com uma taxa de juros real elevada e gastos públicos correntes em contínuo crescimento. E, obviamente, o crescimento robusto não aparece.

No lado externo, a taxa de juros real atrai capitais externos para investimentos em títulos públicos e privados do país. Essa entrada de capital valoriza a taxa de câmbio e permite a presença de volatilidade, pois passa a variar de acordo com os mercados financeiros internacionais. Além disso, a valorização cambial desestimula as exportações e estimula as importações, o que acaba sendo um efeito positivo no controle da inflação. Mesmo com o menor preço das importações de máquinas e equipamentos, o desestímulo às exportações continua se refletindo sobre um potencial de crescimento baixo.

A acumulação de reservas baseada nos investimentos externos financeiros leva a um alto custo de manutenção, como já foi dito, e realimenta o ciclo de crescimento do gasto corrente.

A economia brasileira não foi muito negativamente afetada por esse modelo nos últimos anos, devido ao crescimento internacional que levou a um aumento da demanda e dos preços das commodities, e mesmo com a valorização cambial conseguiu manter as exportações elevadas e acelerar a economia.

Segundo Velloso (2008), o desequilíbrio desse modelo está mais difícil de ser percebido devido ao crescimento da economia. Porém, a expansão dos gastos correntes está na raiz do problema, e se eles forem controlados a economia pode entrar num novo modelo: o ciclo virtuoso, descrito a seguir.

O controle do crescimento do gasto aumenta o investimento público, reduz a carga tributária e os juros reais de equilíbrio. Isso tem um efeito positivo sobre o investimento privado, elevando o PIB potencial e expandindo a oferta agregada futura. Com o aumento dessa oferta agregada interna, o risco de pressões inflacionárias diminui e o resultado é uma taxa de juros de equilíbrio menor.

Do lado externo, a queda da taxa de juros desestimularia a entrada de capital para o investimento financeiro, diminuindo a pressão de valorização sobre o câmbio. Por outro

lado, o crescimento da economia estimularia o investimento direto externo, afetando a valorização do câmbio, contudo, com uma taxa de câmbio menos volátil do que os investimentos financeiros. Além disso, o maior investimento direto externo estimularia a expansão do PIB potencial, reforçando a tendência de queda da taxa de juros real de equilíbrio.

A menor volatilidade cambial e dos investimentos financeiros internacionais exigiria menores níveis de reservas, diminuindo a pressão sobre o custo implícito da dívida, aliviando a pressão sobre as contas públicas e, conseqüentemente, diminuindo o impacto sobre a demanda agregada.

O desafio para as autoridades políticas está no controle do gasto público que necessita de mudanças essenciais para passar do ciclo vicioso para o ciclo virtuoso.

5.1 As despesas correntes não financeiras

Como foi visto na seção anterior, a carga tributária e os investimentos da União funcionam como variáveis de ajuste para gerar os superávits primários. Ocorre que, a carga tributária está chegando no seu limite e os investimentos da União já estão próximos de zero. O desafio é mudar esse padrão de geração de superávits através da redução do crescimento da despesa corrente não financeira do governo federal como proporção do PIB. Nas palavras de Giambiagi (2007b, p. 246), o Brasil precisa de um novo choque de capitalismo.

O Brasil está precisando de um novo choque de capitalismo, com algumas características similares às que experimentou no começo dos anos 90, quando abriu a economia e iniciou o processo de privatização. O foco do novo choque, porém, deve ser o de reverter o processo observado nos últimos 15 anos, de elevação simultânea da carga tributária e do peso do gasto público corrente, ao mesmo tempo associado a uma redução dos investimentos. O diagnóstico que serve de base a esse choque é que, como o Estado cresceu muito e excessivamente, ele está deixando de atuar nas áreas onde o seu papel é fundamental, como na infra-estrutura. O governo deve diminuir seu ímpeto assistencialista [...] sinalizando com clareza que, de agora em diante, a prioridade do aumento do gasto público será o investimento.

Analisando a tabela 19, nota-se que, em 2005, quase 90% da despesa não financeira corrente constituíram despesa obrigatória, ou seja, uma determinação legal que não é possível cortar. Daí sugere-se que é preciso mudar a legislação que fixa gastos correntes excessivos.

Tabela 19: Participação do gasto não financeiro em relação ao gasto obrigatório da União (em % PIB).

Composição	R\$ bilhões	% do GNF
GastoObrigatório Total	318,2	89,0
Benefícios do INSS	146,2	41,0
Até 1 SM	49,4	14,0
Rural	27,5	7,7
Urbano	21,9	6,1
Maior que 1 SM	96,8	27,0
Pessoal	93,8	26,0
Ativos	50,4	14,0
Inativos	43,4	12,0
Seguro Desemprego e Abono Salarial	11,5	3,2
LOAS e Renda Mensal Vitalícia	9,3	2,6
Transferência diretas de renda	6,4	1,8
Saúde (despesa corrente)	28,9	8,1
Outras despesas obrigatórias	22,1	6,2

Fonte: Velloso (2006, p.7).

No gráfico 10, fica claro que os benefícios previdenciários e a despesa de pessoal sobressaem como os maiores itens da despesa não financeira representando 67% do gasto não financeiro obrigatório. Isso quer dizer que as autoridades públicas não podem negar o pagamento de um benefício que está definido na lei ou simplesmente recusar o pagamento de salários de servidores que tem seus valores fixados em lei. Portanto, um ajuste fiscal baseado na contenção da despesa não terá efeitos significativos se não forem tomadas medidas legais para reduzir esses dois itens da despesa.

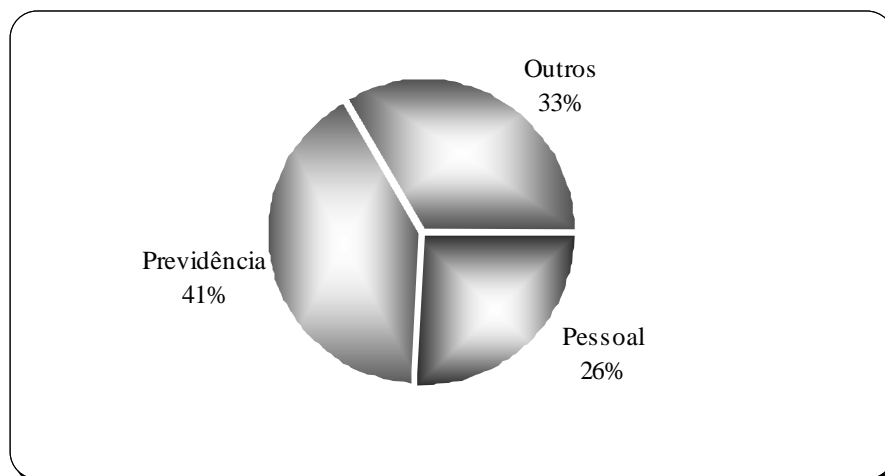


Gráfico 10: Participação da despesa de pessoal e benefícios previdenciários na despesa primária do Governo Federal (2007).

Fonte: Bacen (2008).

Outro item que chama a atenção da despesa obrigatória se refere aos programas sociais e de garantia de renda. Segundo Velloso (2007), esse item teve um crescimento de 150% do PIB (PIB antigo) devido a expansão dos benefícios sociais pagos de acordo com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e do programa Renda Mensal Vitalícia (RMV) que é um programa em extinção, substituído pelo item LOAS. Outra despesa que cresce bastante são os programas de Transferência Direta de rendas às famílias, como o atual Bolsa-Família.

Fato importante a ser ressaltado é que 20% do gasto não financeiro são afetados pelo valor do salário mínimo, é o caso dos benefícios do INSS menores ou iguais a um salário mínimo, dos benefícios do LOAS e do abono salarial. Como se sabe, o valor real do salário mínimo teve um forte crescimento desde o início do plano Real sendo uma contribuição importante para a rigidez e o aumento da despesa obrigatória não financeira.

Nas próximas subseções serão analisados os itens da despesa não financeira com maior peso na despesa total, expondo possíveis medidas de controle do gasto corrente para que o superávit primário não decline.

5.2 Benefícios do INSS

Os benefícios do INSS, como visto no gráfico 10, representam 40% da despesa não financeira. Essa é uma despesa rígida que cresce aceleradamente por ser uma despesa obrigatória e superindexada, isto é, corrigida por um índice superior ao de variação da inflação.

Um desequilíbrio que chama a atenção é o aumento do número de beneficiários. De acordo com dados do Ministério da Previdência, em 1999 havia 16,9 milhões de beneficiários e em 2007 essa conta passou para 22,1 milhões, um aumento de 30,6% em menos de dez anos para um país de população jovem onde estamos apenas iniciando a transição demográfica para uma maior participação da população acima de 60 anos.

Grupo importante dessa despesa são os benefícios vinculados ao salário mínimo. Cerca de 68% dos benefícios pagos pela previdência social em dezembro de 2007 possuíam o valor de até um salário mínimo e representavam um contingente de 14 milhões de beneficiários diretos (excluindo benefícios assistenciais). O salário mínimo representa o valor-

piso dos benefícios previdenciários e, desde 1994, sofreu uma variação real acumulada de 111% até 2008. Assim, essa despesa expande não só pelas regras benevolentes para aquisição de benefícios, mas também pelo reajuste real do valor-piso. Portanto, o desafio de conter o crescimento desse item da despesa deve passar por uma desvinculação dos benefícios em relação ao salário mínimo ou por uma política de reajustes do mínimo que não tenha variações reais acima da inflação.

Questão importante dessa despesa é que as regras de acesso são muito generosas. Não há idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição e exige-se pouco tempo de contribuição para aposentadoria por idade. As aposentadorias por tempo de contribuição que deveriam ser o ponto principal de atuação do INSS representaram 36,1% da despesa do meio urbano, isso quer dizer que há outros benefícios que consomem parcela significativa das contribuições. Já no meio rural, a maior parte da despesa vai para aposentadorias por idade que representaram 64% da despesa da área rural (VELLOSO, 2007).

Estudos de especialistas na área propõem medidas para reduzir o gasto obrigatório do INSS. Uma das principais medidas seria a desindexação dos benefícios previdenciários ao salário mínimo, já que o crescimento real do salário mínimo é um dos principais responsáveis pela elevação dessa despesa. A proposta seria a indexação de todas as aposentadorias ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), o que garantiria o seu poder de compra, mas encerraria o ciclo de aumentos do valor real do piso previdenciário.

A elevação da idade mínima da aposentadoria dos trabalhadores rurais para o mesmo nível dos trabalhadores urbanos, passando de 60 para 65 anos nos casa dos homens e de 55 para 60 anos no caso das mulheres também seria uma proposta muito importante. A despesa com benefícios de até um salário mínimo é muito alta devido à facilidade das regras de aquisição dos benefícios, como é o caso da atual baixa idade mínima para aposentadoria rural. De acordo com o Ministério da Previdência, em 2007 99,1% dos benefícios pagos pela previdência para os trabalhadores rurais possuíam o valor de até um salário mínimo, sendo que na maioria dos casos esses benefícios não foram precedidos por contribuições. A elevação da idade diminuiria o número de contingentes que têm direito a esse benefício.

A aposentadoria por tempo de contribuição também possui regras bastante benevolentes. Nesse tipo de aposentadoria têm direito os trabalhadores que cumprirem 35 anos de contribuição, para os homens, e 30 anos para as mulheres, sem fixar idade mínima. A proposta seria uma elevação progressiva ao longo dos 15 ou 20 anos seguinte de uma idade

mínima para aposentadoria por tempo de contribuição começando em 55 anos para as mulheres e 60 anos para os homens.

As mulheres podem se aposentar cinco anos antes dos homens, tanto por idade quanto por tempo de contribuição, e é uma regra consistente com muitos países. Porém, muitos países estão colocando regras iguais para homens e mulheres, já que os dados mostram que as mulheres vivem mais do que os homens. Uma proposta seria a redução gradual da diferença entre os requisitos de idade para aposentadoria de homens e mulheres.

5.3 Outros itens da despesa

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) instituiu o pagamento de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 anos ou mais que viva em família cuja renda mensal *per capita* seja inferior a um quarto do salário mínimo. Em 1998, nova lei reduziu a idade mínima para 67 anos e em 2003 o Estatuto do Idoso promoveu nova redução da idade mínima para 65 anos. Esse é um tipo de despesa superindexada ao salário mínimo e as sucessivas reduções da idade mínima ampliaram o universo de beneficiários. Isso elevou a despesa e o governo é forçado a pagar a todas as pessoas que conseguirem se enquadrar nos critérios de concessão.

O LOAS, em conjunto com as RMVs, significa um benefício de um salário mínimo, sem contrapartida prévia, pago em 2007 a 3,1 milhões de pessoas, somando ambas as rubricas de despesa. Em 1994, no começo do Plano Real, elas eram 1,3 milhão de pessoas – na época só de RMVs, pois os benefícios do LOAS não existiam. Atualmente o número de benefícios assistenciais é de mais de duas vezes a do começo do Plano Real e, além disso, o poder aquisitivo dessas pessoas aumentou bastante devido à trajetória do salário mínimo depois de 1994. Pelos cálculos do IBGE, a expectativa de sobrevida de quem chega vivo aos 60 anos era de 19 anos em 1993 e passou a ser de 21 anos em 2003. Portanto, em um período de dez anos, em que a expectativa de vida de quem tem 60 anos aumentou dois anos, o país diminuiu a idade de concessão do LOAS em cinco anos. Essa expansão de práticas assistencialistas, do ponto fiscal, vem se tornando muito onerosas (GIAMBIAGI, 2007a).

Na despesa do LOAS, há duas incompatibilidades. A primeira é ter uma idade de elegibilidade para o benefício assistencial igual à da aposentadoria por idade, 65 anos e a

segunda é ter o mesmo piso assistencial e previdenciário. Ora, se a idade mínima atualmente exigida pelo LOAS é igual à idade mínima para aposentadoria por idade de trabalhadores urbanos do sexo masculino, não faz sentido para o trabalhador que tem remuneração na faixa de um salário mínimo contribuir durante toda a sua vida, se ele pode receber o benefício do LOAS, também de um salário mínimo, sem fazer qualquer contribuição.

Uma proposta para diminuir a pressão sobre essa despesa seria o aumento da idade em seis meses por ano depois de 2008, a partir dos 65 anos atuais, chegando a 70 anos em 2018. Isso implicaria a idade de elegibilidade do LOAS da Lei de 1993. Levando em conta que a expectativa de vida aos 60 anos, no Brasil, no período, estará em 23 anos, contra 19 anos em 1993, não se trata de uma injustiça. Não menos importante seria um valor do LOAS, para as futuras concessões, inferior ao piso previdenciário, o que requer aprovação de Emenda Constitucional. Nesse sentido, a pessoa que optar por não contribuir e quiser receber o benefícios assistencial do LOAS, ela teria que esperar até os 70 anos, porém com um valor-piso inferior, por exemplo, de 75% ao piso previdenciário.

Outro benefício concedido pela Previdência que tem crescido bastante é o Auxílio-Doença. Segundo Giambiagi (2006), entre 1999 e 2003, esse benefício cresceu à taxa média de 24% ao ano. Considerando que esse benefício tem o segundo maior peso no orçamento social do governo, o crescimento descontrolado dessa despesa pode agravar as contas da previdência. O disparado aumento desse benefício se deve, principalmente, ao fato de que a terceirização das perícias médias, sem a adequada supervisão das decisões dos médicos terceirizados, levou a maior liberalidade na concessão deste benefício. É necessário ter uma estrutura de incentivos para minimizar fraudes e estimular o uso produtivo dos recursos. Os médicos não têm nenhuma perspectiva de serem punidos pela concessão de benefícios indevidos por isso não se sentem estimulados a fazer uma efetiva verificação das perícias.

Ainda na área assistencial pode-se destacar as Transferências Diretas de Renda, basicamente representadas pelo Programa Bolsa-Família. Apesar das críticas, ele é mais barato se comparado a outros programas, por volta de 0,4% do PIB, e atinge um número de pessoas significativo – mais de 11 milhões de indivíduos – indicando uma relação custo/benefício baixa, do ponto de vista fiscal. Além disso, apresenta uma menor rigidez na despesa quando comparado a outros benefícios assistenciais, porque existe a possibilidade de limitar a concessão de bolsas em função de restrições-orçamentárias e porque o valor dos benefícios não está atrelado ao salário mínimo. Contudo, por se tratar do cerne da política

social do Governo Lula e ser um forte instrumento eleitoral, não se pode esperar ao longo do mandato deste governo, uma contenção das despesas do programa. Esse benefício cresceu a uma taxa real média de 17,6% ao ano entre 2001 e 2006, mas provavelmente vai haver uma desaceleração do seu crescimento, pois passará a fase de implementação do programa (VELLOSO, 2007).

Contudo, o programa Bolsa-família, às vezes é acusado de distribuir benefícios a famílias que não se enquadram nos quesitos de pobreza. Por isso, seria importante investir no aperfeiçoamento e manutenção do cadastramento das famílias para identificar aquelas que realmente estão em situação de pobreza. O aperfeiçoamento do cadastro diminuiria os pagamentos indevidos e geraria dados para avaliar a eficiência das políticas.

O abono salarial e o seguro-desemprego são mais dois itens influenciados pelo salário mínimo. O abono salarial é um pagamento anual, equivalente a um salário mínimo, pago a empregados do setor formal que recebem até dois salários mínimos médios por mês. Já o seguro-desemprego atende aos trabalhadores do setor formal que perderam seus empregos, pagando-lhes valores proporcionais aos salários dos últimos três meses trabalhados. O seguro-desemprego está indiretamente ligado ao salário mínimo, pois a maioria dos beneficiários possui salários muito próximos do mínimo e algumas categorias especiais de seguro-desemprego possuem o benefício fixado no valor de um salário mínimo. O problema é que esses tipos de programas se restringem a trabalhadores do setor formal, excluindo a grande massa de pobres que trabalha no mercado informal, e ainda estimulam a informalidade dos contratos devido aos custos para o empregador. Alguns especialistas na área propõem a extinção do abono salarial, a criação de mecanismos privados de seguro-desemprego, assim como a extinção do sistema de poupança forçada do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Essas medidas têm como objetivo a busca pela eficiência das políticas sociais.

Os gastos na saúde também são um item das despesas obrigatórias que se tornou rígida em 2000, quando uma Emenda Constitucional fixou para a União, uma despesa mínima nessa área. A Emenda determinou que a cada ano os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde devem ser corrigidos pela variação do PIB nominal, ou seja, em um ritmo superior a inflação. É preciso mudar o modelo de correção da despesa no mesmo ritmo do PIB. Esse modelo não é racional porque no longo prazo o orçamento será consumido por gastos em saúde. Para preservar o nível atual de gastos poder-se-ia determinar que os gastos em saúde passem a ser reajustados pela inflação. Essa medida não exigiria mudança constitucional, pois a Emenda Constitucional de 2000 estabeleceu apenas de forma provisória

o mecanismo de correção das despesas pela variação do PIB, até que uma Lei Complementar regulamente a regra definitiva de gasto mínimo em saúde.

5.4 Despesa de pessoal

A despesa de pessoal ativo e inativo é o segundo maior item da despesa primária da União, tendo representado 26% do gasto não financeiro em 2007. Essa é uma despesa rígida, no curto prazo, uma vez que não se pode reduzir ou recusar o pagamento de salários e aposentadorias de servidores, que têm seus valores fixados em lei. Essa rigidez pode ser flexibilizada no médio e longo prazo, através de medidas de gestão que tenham efeito sobre a folha de pagamentos. Porém, a margem de manobra não é grande devido à estabilidade no emprego que dificulta as demissões e, além disso, quase metade da folha de pagamento da União refere-se a inativos e pensionistas, o que dificulta ainda mais o ajuste pela redução desse item da despesa obrigatória (gráfico 11). Uma política de pessoal mal traçada, com a contratação desnecessária ou excessiva, ou elevações exageradas na remuneração, gera uma ineficiência nos cinquenta anos seguintes, pois depois de trinta anos de trabalho o servidor aposenta e, ao falecer, deixa pensão.

O gráfico 12 ilustra, de 1995 até 2007, a despesa de pessoal da União. Temos uma situação de aparente tranquilidade, com a despesa em proporção do PIB em torno de 5%. No entanto, esse cenário de aparente tranquilidade esconde, na verdade, alguns problemas que apontam para um possível crescimento da despesa de pessoal nos próximos anos. Na próxima seção serão analisados alguns problemas dessa despesa: a política de pessoal do Poder Executivo da União e dos Poderes autônomos.

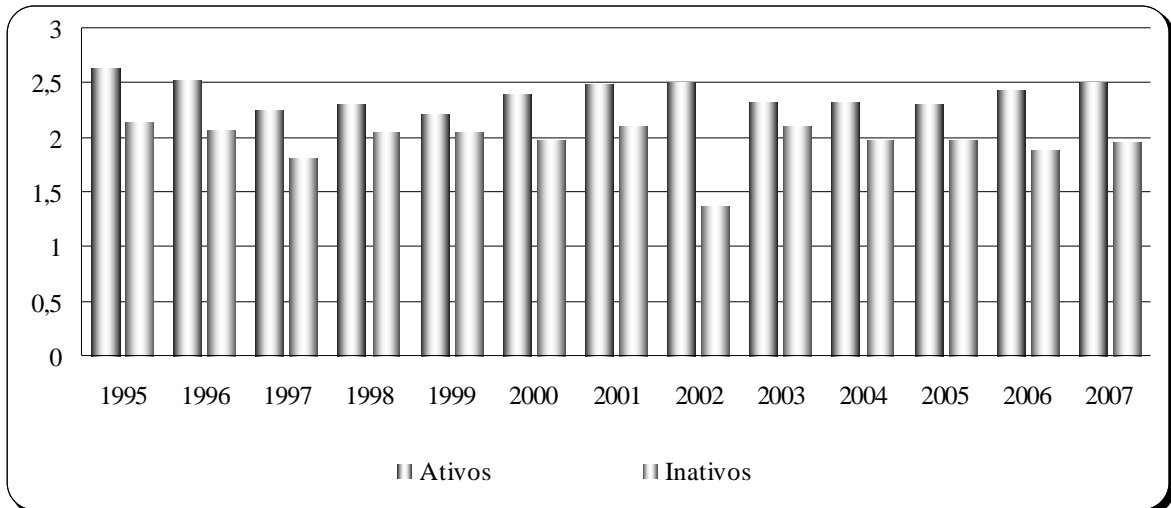


Gráfico 11: Despesa com pessoal ativo e inativo (em % do PIB).
Fonte: Giambiagi (2007a, p.18)

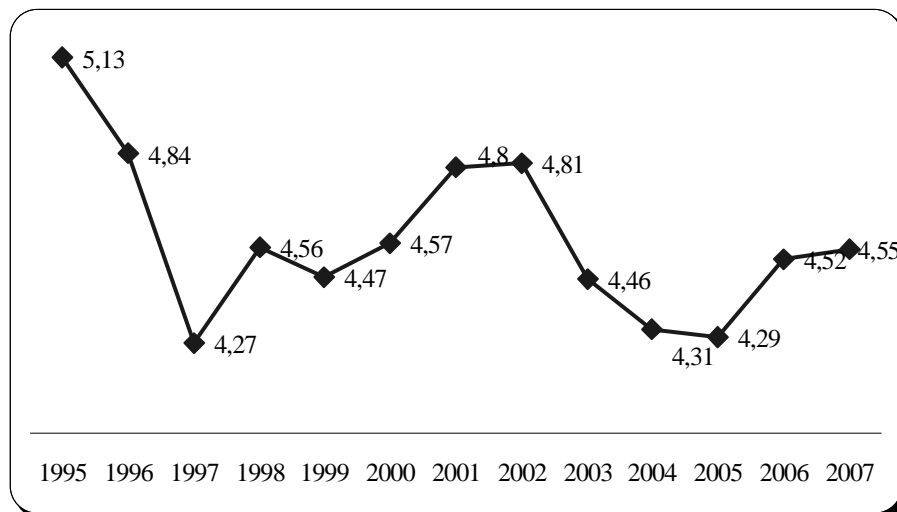


Gráfico 12: Despesa de pessoal da União (em % do PIB).
Fonte: Bacen (2008).

5.4.1 Política de pessoal no Poder Executivo da União

De 1995 a 2007, a política de pessoal desenvolvida pelo Poder Executivo da União pode ser definida por três períodos que coincidem com os três mandatos presidenciais.

O primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 1998, é marcado pela gestão do ministro Bresser Pereira, responsável pela área de Administração Pública. O ministro se dedicou à elaboração de um plano estratégico para a gestão pública no

Brasil, buscando traçar objetivos de longo prazo com uma reforma na Administração Pública. O objetivo era implantar a chamada “administração gerencial”, que enfatiza os valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e o desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

A política de pessoal buscou flexibilizar os direitos trabalhistas dos servidores cortando várias vantagens e gratificações não associadas com o desempenho do servidor e que eram acumuladas ao longo dos anos de serviços. Além disso, houve a preocupação de definir quais eram as carreiras típicas de Estado, para ampliar os efetivos dessas carreiras e melhorar suas remunerações. Em contrapartida, os servidores de apoio administrativo ou de funções não especializadas deixariam de ficar vinculados a órgãos específicos, podendo ser remanejados dentro da estrutura do governo. Isso permitiria uma melhor alocação dos servidores, passando pessoal de apoio administrativo de áreas onde havia excesso de pessoal não especializado para outras onde havia carências desse tipo de serviço.

Ao mesmo tempo, o Governo buscava o controle da folha de pagamento, mediante a redução de quadros e a não concessão, durante todo o período, de reajustes gerais para o funcionalismo público, privilegiando apenas algumas carreiras consideradas estratégicas para a implantação do novo modelo de Administração Pública.

No segundo mandato de Fernando Henrique, que se estendeu de 1999 a 2002, o governo se viu forçado a gerar elevados superávits primários. Isso o fez abandonar a política de pessoal de longo prazo, centrando esforços na simples contenção da despesa. Por um lado, o controle foi obtido pela não concessão de reajustes salariais reais às diversas categorias do serviço público, o que levou a defasagem nos salários e acúmulo de pressões por reajustes. E por outro lado, foi possível reduzir o efetivo do funcionalismo através da privatização, da terceirização da contratação de mão de obra e da informatização de muitas funções. Pode-se dizer que houve certo retorno à situação anterior de inexistência de um plano estratégico para o setor.

Em 2003, Lula assume o governo e muda radicalmente a política de pessoal. Houve uma significativa mudança no perfil dos gestores da Administração Pública que passou a ser formado por pessoas ligadas a setores sindicais, ao invés de dirigentes de carreiras ligadas à área econômica do Governo. A criação da “Mesa de Negociação Permanente” para promover negociação sindical institucional entre o Governo e os servidores públicos caracteriza a ascensão de lideranças sindicais no Governo Lula. Não menos importante é a não-regulamentação do direito de greve dos servidores, que abriu espaço para a realização de

greves sem risco de punição de desconto dos dias parados, demissões, perda de funções, etc. Essa abordagem sindical abriu espaço para reajustes concedidos a categorias mais organizadas do funcionalismo. Além disso, o represamento salarial no segundo mandato de FHC permitiu reajustes salariais generalizados.

Em relação à questão do quantitativo de pessoal, o atual governo também promove significativa alteração nas diretrizes até então adotadas, passando a permitir a admissão de um número maior de servidores efetivos no Poder Executivo da União. O gráfico 13 mostra como houve um claro aumento do número de servidores públicos efetivos, a partir de 2003, ano em que se inicia o Governo Lula. Nota-se que houve uma inversão da tendência de redução no número total de servidores públicos civis da União, que vinha se verificando desde o início do governo anterior, em 1995.

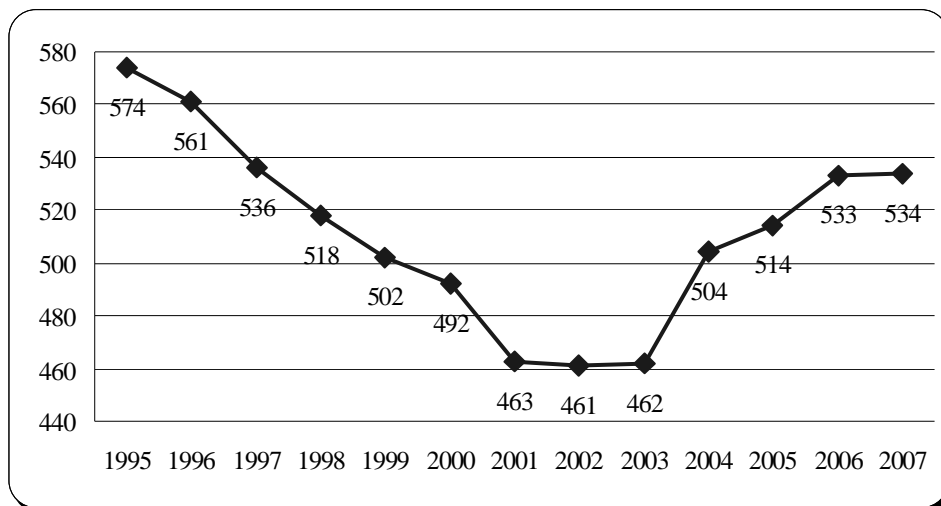


Gráfico 13: Número de servidores civis da Administração Direta, autarquias e fundações do Poder Executivo Federal (em 1000 unidades).

Fonte: Boletim estatístico de pessoal.

Analisando os gráficos, 13 e 14, percebe-se que esse aumento do número de servidores públicos deriva do aumento das admissões por concurso público e da expansão dos cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores (DAS), que também difere da política anterior de não reposição de quadros na Administração Pública. Vale ressaltar que o aumento nos DAS ocorreu, principalmente, nos DAS 4, 5 e 6 que são os mais elevados hierarquicamente e de melhor remuneração, e cuja ocupação permite a concessão de outras vantagens, como auxílio-moradia para seus ocupantes. Um dos motivos desse aumento de cargos em comissão foi a ampliação do número de Ministérios e Secretarias com status de Ministério. Porém, o governo argumenta que o crescimento do número de servidores efetivos

e em comissão deriva da substituição de pessoal contratado temporariamente e terceirizado, mas não há estudos comprovando que essa terceirização é, de fato, desvantajosa para o setor público.

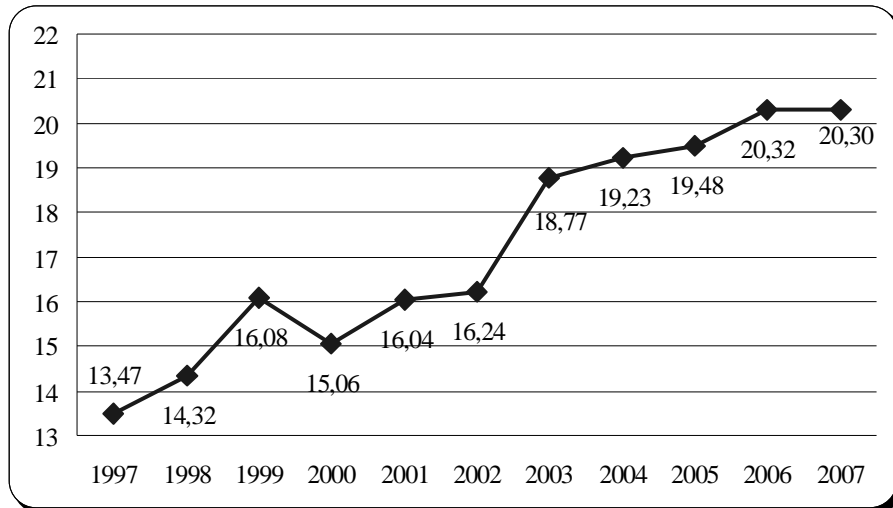


Gráfico 14: Participação de DAS 4 a 6 no total do grupo DAS.
Fonte: Boletim estatístico de pessoal

Entre 1995 e 2003, a despesa total com pessoal ativo e inativo cresceu apenas 4,1% em termos reais, mostrando o sucesso das políticas dos governos anteriores. Contudo, em 2004, observa-se uma inflexão na curva de tendência, pois a despesa real subiu 8,9%, com destaque para o pessoal civil da ativa que observou um aumento de 18,5% apenas em um ano (GUERZONI FILHO, 2006).

Outra mudança na política de pessoal do governo Lula é o privilégio às carreiras de nível médio e auxiliar, quando da concessão de reajustes salariais. No primeiro mandato de FHC, a política foi deixar o salário dos níveis intermediários e auxiliar se desvalorizar para chegar ao nível equivalente aos salários do setor privado; já as carreiras de nível superior tiveram reajustes mais expressivos, para se tornarem mais competitivas e atrativas. No governo Lula, essa política foi invertida. Segundo estudo feito por Velloso (2006), entre 2002 e 2005, as carreiras de gestão no nível intermediário obtiveram ganho real anual de 17%, contra apenas 4% das carreiras de nível superior. Nos dois mandatos de FHC, esses números são da ordem de 3%, contra 8%, respectivamente. Essa é uma tendência presente em quase todos os grupos de carreira do atual governo.

A política de pessoal adotada no governo Lula combina contratação em massa de novos servidores com aumentos salariais reais para agradar a base de apoio eleitoral do Presidente, deixando como interesse secundário uma reforma na Administração Pública que

se baseie em uma organização de carreiras com equilíbrio entre remunerações e com moderação no quantitativo de servidores.

Apesar da relativa estabilidade da despesa de pessoal, os dados mais recentes preocupam quanto a sua tendência futura, visto que, desde 2003, houve uma inflexão tanto na despesa real quanto no quantitativo de pessoal da União.

Uma mudança na gestão, com ênfase no controle da despesa de pessoal e com a organização eficiente do serviço público, teria como principais pontos: (i) criação de mecanismos para conter o poder sindical de algumas categorias do serviço público, tais como a regulamentação do direito de greve e o fim da negociação sindical entre governo e sindicatos, instituída no governo Lula; (ii) conter a tendência que vem ocorrendo desde 2003 em relação à expansão de admissão de pessoal, principalmente para categorias de nível médio e que não são “típicas do Estado”; (iii) redução do número de cargos em comissão (DAS) que vem se expandindo, principalmente para atender à criação de novos ministérios e secretarias com *status* de ministério.

O governo deve definir uma visão estratégica de longo prazo para as políticas de pessoal relativas aos servidores civis do Poder Executivo da União. É necessária uma política que busque o controle da despesa através de uma organização eficiente dos servidores com definições de quais são as carreiras necessárias e as tarefas que podem ser terceirizadas, extinção das carreiras que se tornam obsoletas, assim como a possibilidade de realocação de servidores entre órgãos da administração. A política de pessoal de longo prazo é essencial para que essa despesa não entre numa tendência crescente, pois decisões equivocadas tomadas agora serão muito difíceis de corrigir pois o seu efeito é sentido por décadas.

5.4.2 Despesa dos Poderes Autônomos

Outro fator de rigidez da despesa de pessoal diz respeito ao aumento da participação, nessa despesa, dos poderes com autonomia orçamentária: Legislativo, Judiciário e Ministério Público. A Constituição garantiu ao Judiciário, ao Legislativo e ao Tribunal de Contas (subordinado ao Legislativo) autonomia administrativa e financeira. O Ministério Público, mesmo sendo um órgão da estrutura do Poder Executivo, ganhou a mesma autonomia. Também por determinação constitucional, o Poder Executivo não pode interferir

diretamente nas decisões de fixação de salários e contratação no Judiciário, no Legislativo, no Ministério Público e no Tribunal de Contas da União.

A Constituição garantiu a autonomia administrativa e financeira para que haja um equilíbrio entre os Poderes, impedindo que o Executivo, administrador das Finanças Públicas, dificulte a capacidade de fiscalizar, julgar e legislar dos demais Poderes por meio de racionamento de seus recursos financeiros e materiais. Por isso, a Constituição veda o contingenciamento da despesa dos Poderes Autônomos, determinando a entrega, ao Legislativo, Judiciário e Ministério Público, do valor integral registrado no orçamento. Ou seja, os cortes promovidos pelo Poder Executivo para ajustar a despesa pública à arrecadação efetivamente observada não atingem os Poderes e órgãos autônomos.

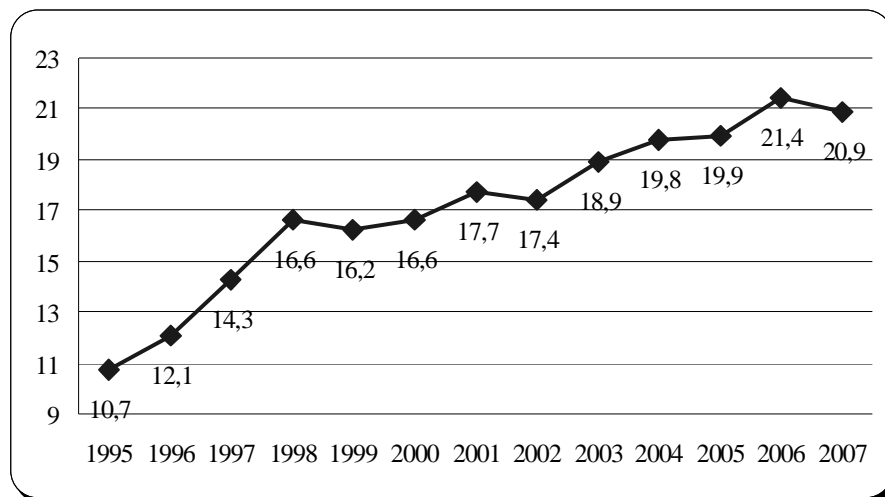


Gráfico 15: Participação dos poderes autônomos na despesa total de pessoal da União.
Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal.

O gráfico 15 ilustra a trajetória dessa despesa no período de 1995 a 2007, que passa de 10,7%, em 1995, para 20,9% em 2007, um aumento de 10% em 12 anos. O gráfico 16 mostra a participação da despesa dos Poderes autônomos em termos de proporção do PIB: essa despesa passa de 0,61% do PIB em 1995 para 1,04% do PIB em 2007.

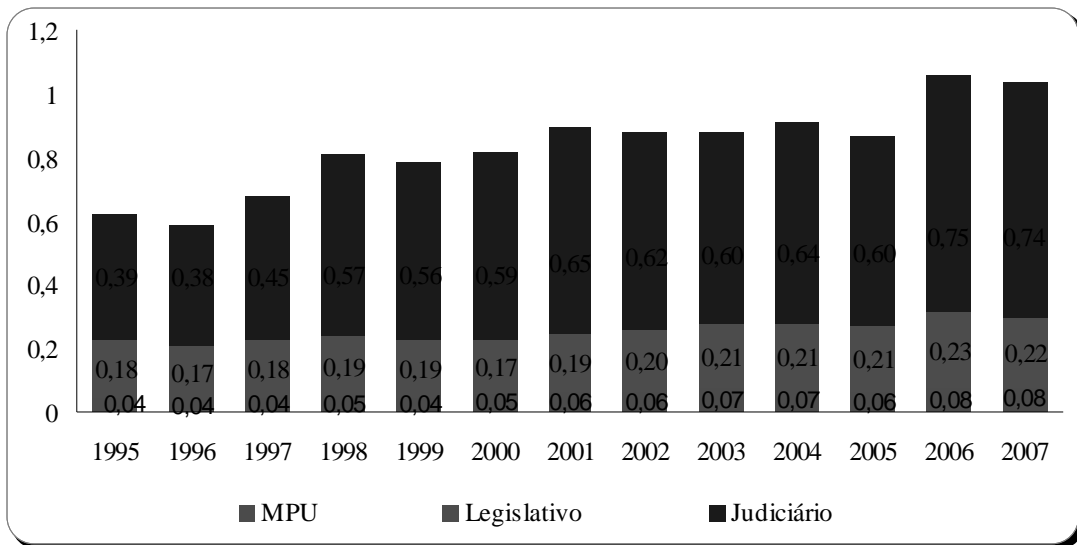


Gráfico 16: Despesa de pessoal dos poderes autônomos da União (em % do PIB).
Fonte: Boletim estatístico de pessoal.

Por enquanto foi possível conciliar um controle da folha de pagamento com o crescimento da despesa dos Poderes autônomos porque a quantidade de servidores do Executivo é muito superior ao dos demais Poderes. Assim, ao reprimir as contratações e os salários de seus servidores, o Executivo compensa a ação em sentido contrário dos demais poderes. O resultado foi um crescimento moderado, até mesmo uma queda, da despesa total.

Em um estudo feito por Velloso e Mendes (2008), para o período de 1996 a 2008, ele mostra que os servidores dos poderes autônomos, gozando dos benefícios dessa autonomia, obtêm maiores expansões da folha de pagamento.

O gráfico 17 mostra que a despesa de pessoal desses poderes subiu 168%, contra 136% do pessoal civil do Executivo. No gráfico fica claro que, até 2003, a despesa com pessoal civil do Executivo ficou praticamente constante em termos reais, enquanto a despesa dos poderes autônomos disparava. O governo FHC, diante da impossibilidade de conter a despesa de pessoal dos autônomos, segurava a despesa do Executivo. Como já foi falado antes, ao longo do governo Lula, a política de reprimir a despesa com pessoal do Poder Executivo foi deixada de lado e os servidores do Executivo passaram a ter mais espaço para recuperar salários.

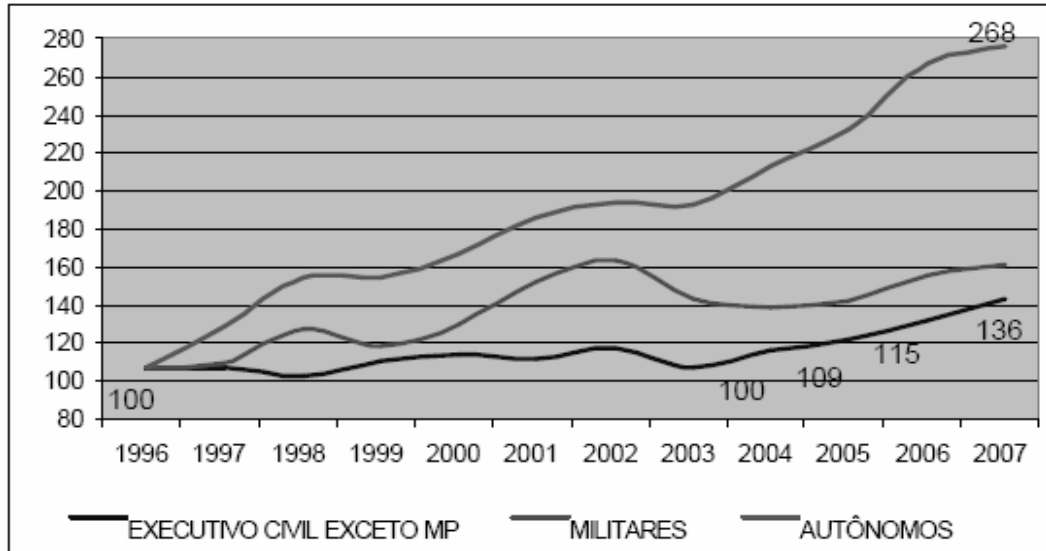


Gráfico 17: Despesa do Governo Federal com pessoal: crescimento real por grupos de servidores. Fonte: Velloso e Mendes (2008, p.28).

É preciso conter esse crescimento descontrolado da despesa de pessoal dos Poderes autônomos impondo limites institucionais e legais à expansão do seu gasto. Uma possível medida seria instituir, na Constituição, um limite máximo para a despesa de pessoal dos poderes autônomos, que não poderá crescer acima da inflação. Assim, ficaria mantida a autonomia daqueles Poderes e, ao mesmo tempo, poderia controlar a apropriação crescente de recursos orçamentários por esses órgãos. Se a Constituição estabelece um piso para a despesa dos Poderes autônomos, ao determinar que não se pode gastar menos do que aquilo que os próprios Poderes inscrevem no orçamento, por que não impor um teto para impedir que tal despesa aumente, ano após ano, a sua participação no gasto total da União.

Entre as medidas do PAC existe uma proposta de limitação da despesa de pessoal, em um projeto de lei complementar encaminhado ao Congresso. O projeto de lei propõe alterar a Lei da Responsabilidade Fiscal com o objetivo de restringir o crescimento da despesa total de pessoal, em cada um dos poderes, a 1,5% reais a cada ano. Estudos mostram que, em apenas dois anos, a despesa estaria R\$11 bilhões menor, caso fosse obedecida a regra no PAC. A proposta do PAC preocupa no sentido de que pode não representar força institucional suficiente para se impor, visto que se baseia em uma alteração de uma Lei Complementar.

6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Este trabalho procurou mostrar um quadro detalhado das contas públicas do Brasil no período de 1991 a 2007. Nesse período o país passou por grandes avanços fiscais legais como, por exemplo, a Lei da Responsabilidade Fiscal; fez um severo ajuste fiscal iniciado em 1999 com o governo FHC e aprofundado no governo Lula; e a relação dívida pública/PIB apresenta pequenas quedas sucessivas desde 2004.

Embora se reconheça o progresso das contas públicas, nesse período, ainda são necessários muitos avanços. No debate da política fiscal, alguns economistas argumentam a necessidade de eliminação do déficit público. Atualmente, com um superávit primário na faixa de 4%, a combinação de juros reais em queda e redução da relação dívida pública/PIB pode gerar uma despesa de juros em trajetória declinante. Isso possibilitaria ao Brasil um resultado nulo do déficit nominal do setor público para, a partir de então, a relação dívida pública/PIB cair mais rapidamente. O Ministério do planejamento prevê esse resultado fiscal nulo entre 2010 e 2011, caso o país tenha um crescimento real do PIB de 5% e superávit primário de 3,8% do PIB para os próximos quatro anos.

A crise de 1998/99 criou condições para a aprovação de medidas, como a reforma constitucional da Previdência Social, permitindo um clima favorável à aprovação de novas medidas, na forma de lei, como a Lei da Responsabilidade Fiscal, representando iniciativas da austeridade fiscal como princípio de gestão pública. Porém, como foi visto, o dispêndio primário desde 1991 vêm crescendo a cada ano, com exceção de 1998 e 2003, mostrando que parte do ajuste fiscal vem sendo feito primordialmente pelo lado da receita. Em 1991 a receita total do governo central era de 14,5 % do PIB, passando para 19,5 % do PIB em 1999 e 24,1 % do PIB em 2007. Já a despesa primária passou de 13,7% do PIB em 1991 para 22% do PIB em 2007. A trajetória ascendente dos impostos e do gasto público se torna grandes entraves ao crescimento da economia, inclusive pressionando a taxa de inflação que têm suas conseqüências sobre a taxa de juros fixada pelo Bacen. Mostrou-se que esse modelo de geração de superávit primário pode estar no seu fim, pois não há mais espaço para aumentos na carga tributária e os investimentos já estão baixos.

Para alguns economistas é necessário conter o crescimento dos gastos primários, principalmente do gasto obrigatório, para reverter essa tendência de aumento explosivo do

dispêndio primário. Seria um novo ajuste fiscal focado na contenção da expansão do gasto previdenciário e da despesa de pessoal.

O Brasil precisa recuperar o investimento público e reduzir sua carga tributária. Para isso a relação despesa corrente/PIB precisa reduzir e esta por sua vez será possível por meio da flexibilização e racionalização do dispêndio primário. Uma política fiscal séria de longo prazo permitiria uma queda significativa da taxa de juros que, então, poderia comportar uma redução gradual do esforço primário.

O que vem acontecendo no Brasil é uma situação oposta com a contínua elevação da relação gasto público/PIB, ausência de reformas significativas em áreas como a previdência, aumentos na carga tributária, e investimento público modesto. Esses fatos refletem a baixa qualidade do ajustamento fiscal. O Brasil poderia ter aproveitado o bom desempenho da economia mundial a partir de 2003 para fazer reformas indispensáveis para conter o crescimento explosivo do gasto público.

É importante que a agenda de reformas seja retomada com vistas a melhorar a qualidade do ajuste que foi implementado. Ao longo deste trabalho foi colocadas algumas medidas de controle de gastos que são obstáculos para um maior crescimento da economia, como os gastos da previdência, de pessoal e do assistencialismo exacerbado.

A realização de novas reformas, conforme ficou claro no texto, seria importante para conter o ritmo de expansão da despesa corrente e assim abrir mais espaço para uma redução da carga tributária e a realização de novos investimentos, como obras de infraestrutura que o país tanto precisa e que devem implicar participação importante do governo.

Nesse sentido, um novo ajuste fiscal de longo prazo baseado em conter o crescimento do gasto corrente precisa ser uma questão de Estado, e não de governo, como ocorreu com as políticas adotadas entre o país e o Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1999 e 2002.

REFERÊNCIAS

BACEN – Banco Central do Brasil. **Manual de finanças públicas**. Disponível em: <<http://www.bacen.gov.br/>>. Acesso em: set. 2008.

GIAMBIAGI, Fabio. **Necessidade de financiamento do setor público**: Bases para a discussão do ajuste fiscal no Brasil – 1991/96. **Textos para Discussão**, Rio de Janeiro, n. 53, mar., 1997. 40 p.

_____; RIGOLON, Francisco. O ajuste fiscal de médio prazo: o que vai acontecer quando as receitas extraordinárias acabarem? **Textos para Discussão**, Rio de Janeiro, n. 70, ago., 1999. 25 p.

_____; AVERBURG, André. A crise brasileira de 1998/1999: origens e conseqüências. **Textos para Discussão**, Rio de Janeiro, n. 77, maio, 2000. 40 p.

_____. Do déficit de metas às metas de déficit: a política fiscal do governo Fernando Henrique Cardoso – 1995/2002. **Textos para Discussão**, Rio de Janeiro, n. 93, abri., 2002. 51 p.

_____. A política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica: qual é o limite para o aumento do gasto público? **Textos para Discussão**, Rio de Janeiro, n. 1169, mar., 2006. 62 p.

_____. Dezessete anos de política fiscal no Brasil: 1991-2007. **Textos para Discussão**, Rio de Janeiro, n. 1309, nov., 2007a. 45 p.

_____. **Brasil raízes do atraso**: paternalismo versus produtividade - as dez vacas sagradas que acorrentam o país. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007b. 253 p.

_____; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2008. 518 p.

GUERZONI FILHO, Gilberto. Política de pessoal em um ambiente de economia estável. In: MENDES, M. **Gasto Público Eficiente**. Rio de Janeiro, Topbooks, 2006. p. 137-154.

HERMANN, Jennifer. A macroeconomia da dívida pública: notas sobre o debate teórico e a experiência brasileira recente (1999-2002). Dilemas da Dívida - Cadernos Adenauer, Rio de Janeiro, n. 4, nov., 2002.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001. 382 p.

ROCHA, Fabiana. Ajuste fiscal, composição do gasto público e crescimento econômico. In: MENDES, M. **Gasto Público Eficiente**. Rio de Janeiro, Topbooks, 2006. p. 97-109.

VELLOSO, Raul. Escancarando o problema fiscal: é preciso controlar o gasto não-financeiro obrigatório da União. **Estudos e Pesquisa**, Rio de Janeiro n. 159, 2006. 24 p.

_____. Ajuste fiscal através da redução de despesas obrigatórias. In: MENDES, M. **Gasto Público Eficiente**. Rio de Janeiro, Topbooks, 2006. p. 111-136.

_____. **Ajuste/Desajuste fiscal e retomada do crescimento econômico**. **Estudos e Pesquisa**, Rio de Janeiro, n. 181, 2007. 40 p.

_____; MENDES, Marcos. **Política fiscal em 2008**: Condições de liquidez, solvência e controle da demanda agregada. **Estudos e Pesquisa**, n. 216. INAE, 2008. 36 p.

WERNECK, Rogério. **Além da estabilização**: desafio da agenda fiscal. **Texto para Discussão**, Rio de Janeiro, n. 514. dez., 2005. 17 p.