

# **TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 1169**

## **A POLÍTICA FISCAL DO GOVERNO LULA EM PERSPECTIVA HISTÓRICA: QUAL É O LIMITE PARA O AUMENTO DO GASTO PÚBLICO?**

**Fabio Giambiagi**

Rio de Janeiro, março de 2006



# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1169**

## **A POLÍTICA FISCAL DO GOVERNO LULA EM PERSPECTIVA HISTÓRICA: QUAL É O LIMITE PARA O AUMENTO DO GASTO PÚBLICO?\***

**Fabio Giambiagi\*\***

Rio de Janeiro, março de 2006

---

\* O texto se beneficiou dos comentários feitos por Paulo Levy e Renato Villela acerca de uma versão preliminar do mesmo. A responsabilidade pelo conteúdo do artigo, porém, é apenas do autor.

\*\* Do BNDES, cedido ao Ipea.

## Governo Federal

### Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

**Ministro** – Paulo Bernardo Silva

**Secretário-Executivo** – João Bernardo de Azevedo Bringel



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais, possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro, e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Glauco Arbix

#### **Diretora de Estudos Sociais**

Anna Maria T. Medeiros Peliano

#### **Diretor de Administração e Finanças**

Cinara Maria Fonseca de Lima

#### **Diretor de Cooperação e Desenvolvimento**

Luiz Henrique Proença Soares

#### **Diretor de Estudos Regionais e Urbanos**

Marcelo Piancastelli de Siqueira

#### **Diretor de Estudos Setoriais**

João Alberto De Negri

#### **Diretor de Estudos Macroeconômicos**

Paulo Mansur Levy

#### **Chefe de Gabinete**

Persio Marco Antonio Davison

#### **Assessor-Chefe de Comunicação**

Murilo Lôbo

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL H30, H50, H60

## TEXTO PARA DISCUSSÃO

Uma publicação que tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos, direta ou indiretamente, pelo IPEA e trabalhos que, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

*As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.*

*É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.*

# SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 1

2 OS DESAFIOS DA POLÍTICA FISCAL EM 2003 E AS NOVAS METAS 2

3 A POLÍTICA FISCAL DO GOVERNO LULA 4

4 A INFLEXÃO DA DÍVIDA PÚBLICA 14

5 A PERMANÊNCIA DE ANTIGOS PROBLEMAS E A BAIXA QUALIDADE DO AJUSTAMENTO 22

6 QUAL É O LIMITE PARA O GASTO SOCIAL? 37

7 UM BALANÇO DE LUZES E SOMBRAS 45

APÊNDICE 49

BIBLIOGRAFIA 50



## SINOPSE

Em 14 anos, entre 1991 e 2005, o gasto primário do Governo Central aumentou de 14% para 23% do Produto Interno Bruto (PIB) no Brasil. Este artigo apresenta uma descrição exaustiva da política fiscal implementada no Governo Lula, situando-a em perspectiva histórica, com ênfase nas transformações ocorridas a partir dos anos 1980 e na continuidade das políticas adotadas a partir de 1999. Procura-se compensar a ausência de uma visão analítica baseada em uma modelagem, pela tentativa de emular uma literatura rica na apresentação de dados e que identifica os traços dominantes das tendências de longo prazo das variáveis fiscais. O objetivo é oferecer uma visão panorâmica, mas relativamente profunda, da situação fiscal do Brasil em meados da década de 2000. Destacam-se: *a)* a obtenção de níveis de déficit público inéditos desde que o indicador das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) começou a ser apurado no Brasil; e *b)* a trajetória da relação dívida pública/PIB, com uma ligeira queda depois de 2002. No lado negativo do balanço, mostram-se: *a)* o novo aumento da relação gasto público/PIB, repetindo o que vem ocorrendo quase sistematicamente desde o começo dos anos 1990; *b)* a piora do problema previdenciário; *c)* a nova elevação da carga tributária; e *d)* a continuidade da rigidez orçamentária e o baixo valor do investimento público. O artigo defende ainda a necessidade de se colocar um limite à expansão dos gastos sociais. A avaliação do Governo Lula, portanto, no que se refere às contas públicas, é ambígua, combinando elementos positivos com outros que estiveram longe de ser satisfatórios, ligados à expansão simultânea do gasto e da receita, o que configura um típico caso do que se conhece como *spend-and-tax-policy*.

## ABSTRACT

In 14 years, between 1991 and 2005, the primary expenditures of Federal Government have increased from 14% to 23% of Gross Domestic Product (GDP) in Brazil. This paper exposes a long description in an historical perspective of the fiscal policy implemented during the Lula Administration, with emphasis on the changes occurred since the 80's and on the continuity of the policies adopted after 1999. We try to compensate the lack of an analytical framework based on a model, by emulating a literature rich in data and that identifies the dominant issues of the long term trends of the fiscal variables. The purpose is to offer a broad but relatively deep vision of the fiscal situation in Brazil in the middle of the current decade. Emphasis is put in: *a)* the lowest numbers of PSBR since the indicator began to be collected in Brazil; and *b)* the trajectory of the public debt/GDP ratio, with a moderate fall after 2002. In the negative side of the balance, are shown: *a)* the new increase in the expenditure/GDP ratio, repeating what is happening almost permanently since the beginning of the 90's; *b)* the worsening of the Social Security problem; *c)* the new increase of the tax burden; and *d)* the continuity of the budgetary rigidities and the low level of the public expenditures. The article also defends the necessity of putting a limit to the increase of the social expenditures. The evaluation of the Lula Administration regarding the fiscal accounts is ambiguous, with a mix of positive elements with other far from being satisfactory, related to the simultaneous expansion of expenditures and taxes, which is a typical case of the so-called "spend-and-tax-policy".





# 1 INTRODUÇÃO

O Brasil apresentou claramente dois pontos de inflexão na evolução da política fiscal ao longo dos últimos dez anos. O primeiro deles foi em 1999, quando se fez um ajustamento fiscal primário, marcando um desses momentos divisores da política econômica de um país entre “antes” e “depois” de determinado evento. Entretanto, a dimensão dos ajustamentos patrimoniais na época em curso impediu que essa melhora fiscal se traduzisse em uma mudança na trajetória da relação dívida pública/PIB, que continuou aumentando nos anos seguintes. Por isso, o segundo ponto de inflexão foi o ano de 2004, quando se espera encerrado um ciclo de dez anos de aumentos da relação dívida pública/PIB, com o primeiro declínio desse coeficiente desde 1994. O historiador que no futuro analisar as décadas de 1990 e a atual da economia brasileira terá necessariamente de considerar esses dois anos como dois marcos importantes de um processo de transformação da situação do Brasil, após duas décadas de crises fiscais praticamente contínuas.

O presente artigo trata da política fiscal do Governo Lula, complementando a análise feita em Giambiagi (2002) acerca do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) referente ao período 1995-2002. O propósito é deixar um registro na literatura acadêmica de um dos períodos mais importantes para a consolidação das mudanças fiscais implementadas no Brasil nos últimos anos, com vistas à superação do problema representado pelo elevado peso da dívida pública.

Para evitar dar um tom indevidamente conjuntural à análise, que não seria condizente com o espaço de uma publicação acadêmica especializada, faz-se uma descrição exaustiva dos fatos ocorridos na área fiscal no período citado, situando-os em perspectiva histórica e com base em uma análise que pretende ser rica na apresentação de dados. Dá-se ênfase às transformações ocorridas a partir do começo dos anos 1980 e à continuidade das políticas adotadas a partir de 1999. Busca-se suprir a ausência de uma visão analítica baseada em um esforço de modelagem pela tentativa de emular um certo tipo de literatura que procura identificar os traços dominantes das tendências de longo prazo da política econômica — neste caso, especificamente, no que se refere às variáveis fiscais. Exemplos desse tipo são o artigo clássico de Fishlow (1986) sobre o desequilíbrio externo na década de 1970; ou, no caso das questões que dizem respeito às finanças públicas, os trabalhos de Werneck (1986) e de Villela (1991) sobre os anos 1980; a descrição da questão federativa e da trajetória do processo de descentralização nas últimas décadas feita em Afonso (1996); ou o relato da evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século XX, com destaque para o pós-guerra, de Varsano (1997). O objetivo é dar ao leitor uma visão panorâmica, mas relativamente profunda, da situação fiscal do Brasil e dos problemas remanescentes nessa área em meados da década de 2000.

O texto está dividido em sete seções.<sup>1</sup> Depois desta pequena introdução, apresentam-se rapidamente as principais medidas de política adotadas em 2003. Na sequência, mostra-se o comportamento das principais variáveis que compõem as contas públicas, discutindo-se o resultado fiscal e primário na terceira seção, e a evolução da dívida pública na quarta. A quinta seção aborda os principais problemas

---

1. Este artigo foi concluído em janeiro de 2006.

ainda remanescentes em 2006 na área fiscal. A sexta, em função do que foi exposto no texto, defende a necessidade de se pensar em adotar limites para a expansão dos gastos sociais. O artigo se encerra com os comentários finais e um balanço do período como um todo.

## **2 OS DESAFIOS DA POLÍTICA FISCAL EM 2003 E AS NOVAS METAS**

A política fiscal de 2003 foi fatalmente marcada pelos eventos ocorridos em 2002. Como se sabe, a dívida líquida chegou a 64% do PIB em setembro de 2002, reacendendo o temor de uma possível moratória. Nesse contexto, o Governo FHC negociou, com o apoio dos principais candidatos à Presidência da República, uma extensão do programa com o Fundo Monetário Internacional (FMI) para 2003, com o compromisso de geração de um superávit primário consolidado de 3,75% do PIB no primeiro ano do futuro governo.

Uma vez definidos o resultado eleitoral e a composição do novo governo, este se viu pressionado por três circunstâncias. Primeiro, o valor do dólar, que, depois de ter começado o ano de 2002 em R\$ 2,30, tinha atingido uma cotação de quase R\$ 4 — em um contexto de risco-país superior aos 2 mil pontos — impactou em cheio a inflação, cuja taxa mensal chegou a ser de mais de 3% no final do ano. Segundo, a expectativa de variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para 2003, captada nas sondagens do Banco Central (Bacen) junto a aproximadamente uma centena de instituições, tinha dado um salto de 5,5% para 11,0% em menos de dois meses, próximo do final de 2002, no clímax de incerteza que cercava as políticas a serem adotadas a partir de janeiro. Terceiro, a dívida pública, que já em 2001 tinha passado de 49% para 53% do PIB, apesar da queda registrada nos últimos meses de 2002, tinha fechado o ano (2002) em 56% do PIB. Os dois primeiros elementos requeriam, claramente, uma forte elevação da taxa de juros reais, enquanto o terceiro fazia com que ela incidisse sobre uma base maior do que a do passado. A carga de juros, portanto, impunha a exigência de um superávit primário elevado.

Embora exercícios aritméticos simples mostrassem que, a longo prazo, com taxas de juros reais cadentes e um crescimento econômico robusto, superávits primários menores poderiam ser consistentes com a estabilização ou mesmo o declínio da relação dívida pública/PIB [Goldfajn e Guardia (2003)], na prática em 2003 o governo se defrontava ainda com a desconfiança associada ao peso de oito anos consecutivos de elevação da relação dívida pública/PIB. Havia portanto um *plus* na taxa de juros a vigorar em 2003, por conta da necessidade de vencer tais desconfianças e demonstrar de forma inequívoca a manutenção do “tripé” superávit primário elevado/metras de inflação/câmbio flutuante.

Além de ter indicado o ministro Antonio Palocci Filho — visto pela maioria dos analistas como um adepto da continuação da política de fortes superávits primários — para a pasta da Fazenda e o ex-presidente mundial do Bank Boston, 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 vigência de inflação elevada, forte pressão do câmbio e risco-país altíssimo:<sup>2</sup>

- anunciou as metas de inflação revistas (IPCA) de 8,5% para 2003 e 5,5% para 2004, representando forte redução em relação aos 12,5% de 2002;
- aumentou para 26,5% a taxa de juros nominal Selic, para conseguir debelar a ameaça inflacionária;
- elevou de 3,75% para 4,25% do PIB a meta de superávit primário do setor público em 2003;<sup>3</sup>
- 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
- submeteu à apreciação do Congresso duas Propostas de Emenda Constitucional (PEC) posteriormente aprovadas, referentes à previdência social e ao sistema tributário.

Essas reformas estruturais, expostas com maiores detalhes em documento oficial da Secretaria de Política Econômica [SPE (2003)], podem ser resumidas nos seguintes pontos:

- 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); e
- no caso da reforma tributária, renovou-se a Desvinculação de Recursos da União (DRU), permitindo ao governo certa margem de manobra para não ser tão limitado pelo peso das vinculações; prorrogou-se a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (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 sobre o faturamento pela tributação do valor adicionado, o que na prática veio a se revelar um poderoso instrumento 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 substancialmente, a trajetória de queda dos juros pôde ser retomada a partir de meados do ano e a inflação (IPCA) fechou 2003 em 9,3%. Vejamos agora em maiores detalhes como evoluiu a execução da política fiscal a partir de 2003.

---

2. A inflação em 12 meses, no primeiro semestre de 2003, chegou a 17% no caso do IPCA e a 20% no do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

3. Sobre a importância disso, ver Blanchard (2004).

### 3 A POLÍTICA FISCAL DO GOVERNO LULA

Nesta seção, mostra-se a evolução dos quatro principais agregados da estatística das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP), quais sejam: os resultados primários *a)* do Governo Central; *b)* dos estados e municípios; e *c)* das empresas estatais; e a despesa de juros que junto com o primário consolidado gera as NFSP e afeta a poupança do governo.

#### 3.1 GOVERNO CENTRAL

O Governo Central teve uma melhora expressiva do superávit primário nos anos 2003-2005 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 [Mello (2005)]. Depois de o superávit primário ter sido de 2,1% do PIB na média de 1999-2002 e de 2,4% do PIB em 2002, a variável aumentou para 2,5% do PIB em 2003 e em torno de 3,0% do PIB nos dois anos posteriores (Tabela 1).

Analisando os resultados desagregados, 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 2 — cujos critérios de apuração são ligeiramente diferentes em relação à receita do Tesouro da Tabela 1 — mostra de forma desagregada a pequena queda de 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 claramente esteve longe de ter sido “neutra” em termos de arrecadação. Observe-se que a receita de Cofins por si só aumentou 0,7 ponto percentual (p.p.) do PIB entre 2003 e 2004. Além disso, destacam-se a maior receita do PIS-Pasep — beneficiada pelo mesmo erro de “calibragem” da alíquota por ocasião da mudança do sistema de arrecadação para valor adicionado em 2003 — e, principalmente, o forte aumento de tributação sobre as pessoas jurídicas via Imposto de Renda (IR) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) em 2005.

No que se refere às despesas, os elementos mais importantes mostrados na Tabela 1 foram:

- o novo aumento da despesa primária total do Governo Central — incluindo as transferências a estados e municípios — de 21,6% do PIB em 2002, para 22,6% do PIB em 2005;
- as flutuações dessa variável ao longo do tempo, com forte queda no ajuste de 2003 e aumento posterior;
- a diminuição da importância relativa das despesas com pessoal, com uma variação negativa de 0,7 p.p. do PIB entre 2002 e 2005;<sup>4</sup>

---

4. Em que pese essa constatação, observe-se a tendência ao incremento da relação inativos/ativos no caso dos militares: enquanto no caso dos civis, para cada R\$ 1,00 gasto com ativos em 2002 houve uma despesa de R\$ 0,67 com inativos, proporção essa igual à de 2005; no caso dos militares, para cada R\$ 1,00 despendido com ativos houve um gasto de R\$ 1,42 com inativos em 2002, que aumentou para R\$ 1,78 em 2005, reflexo em boa parte das regras permissivas para as pensionistas.

- o peso sistematicamente crescente das despesas do INSS, que aumentaram em todos os anos, de 6,5% do PIB em 2002 para 7,6% do PIB em 2005; e

TABELA 1  
**RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL**  
 [em % do PIB]

Composição	1995-1998	1999-2002	2002	2003	2004	2005
Receita bruta	18,58	22,43	23,91	23,06	23,75	25,26
Tesouro/Bacen	13,48	17,28	18,63	17,87	18,44	19,65
INSS	5,10	5,15	5,28	5,19	5,31	5,61
(-) Transf. estados/munic.	2,83	3,81	4,17	3,87	3,82	4,34
Receita líquida	15,75	18,62	19,74	19,19	19,93	20,92
Despesas primárias	15,35	16,59	17,39	16,67	17,13	18,21
Pessoal	5,16	5,24	5,45	5,02	4,74	4,77
Ativos	2,66	2,70	2,83	2,61	2,56	2,58
Civis	2,11	2,17	2,21	2,09	2,14	2,17
Militares	0,55	0,53	0,62	0,52	0,42	0,41
Inativos	2,21	2,30	2,36	2,37	2,16	2,19
Civis	1,53	1,49	1,48	1,57	1,45	1,46
Militares	0,68	0,81	0,88	0,80	0,71	0,73
Transferências	0,29	0,24	0,26	0,04	0,02	0,00
Benefícios INSS	5,40	6,20	6,54	6,88	7,12	7,55
Outras despesas (OCC)	4,79	5,15	5,40	4,77	5,27	5,89
Despesas FAT	0,55	0,55	0,59	0,55	0,56	0,62
Subsídios e subvenções	n.d.	0,29	0,17	0,39	0,31	0,54
Loas/RMV	n.d.	0,20	0,26	0,29	0,42	0,48
Despesas com Bacen	n.d.	n.d.	n.d.	0,10	0,13	0,12
Demais despesas	4,24	4,11	4,38	3,44	3,85	4,13
Ajuste metodológico (pgto.Itaipu)	–		–	0,00	0,14	0,12
Discrepância estatística	–0,12	0,07	0,02	–0,03	0,03	0,05
Superávit primário	0,28	2,10	2,37	2,49	2,97	2,88
Tesouro/Bacen	0,58	3,15	3,63	4,18	4,78	4,82
INSS	–0,30	–1,05	–1,26	–1,69	–1,81	–1,94
Memo:						
Gasto primário total <sup>a</sup>	18,18	20,40	21,56	20,54	20,95	22,55
Coefficiente inativos/ativos	0,83	0,85	0,83	0,91	0,84	0,85
Civis	0,73	0,69	0,67	0,75	0,68	0,67
Militares	1,24	1,53	1,42	1,54	1,69	1,78

Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Bacen.

<sup>a</sup> Inclui transferências a estados e municípios.

n.d. = não-disponível.

TABELA 2  
**RECEITA DO GOVERNO FEDERAL**  
 [em % do PIB]

Composição	1995-1998	1999-2002	2002	2003	2004	2005
Imposto de importação	0,65	0,73	0,59	0,52	0,52	0,47
IP	1,95	1,62	1,47	1,26	1,30	1,36
Imposto de Renda	4,50	5,55	6,37	5,98	5,83	6,45
Pessoa física	0,33	0,33	0,33	0,33	0,35	0,38
Pessoa jurídica	1,49	1,74	2,52	2,17	2,21	2,65
Retido na fonte	2,68	3,48	3,52	3,48	3,27	3,42
Rendimentos do trabalho	1,53	1,67	1,67	1,70	1,78	1,85
Rendimentos do capital	0,79	1,22	1,22	1,22	0,98	1,03
Outros	0,36	0,59	0,63	0,56	0,51	0,54
CPMF	0,43	1,27	1,51	1,48	1,50	1,51
IOF	0,42	0,35	0,30	0,29	0,30	0,32
Cofins	2,23	3,67	3,88	3,83	4,49	4,55
PIS/Pasep	0,90	0,96	0,96	1,11	1,13	1,15
CSLL	0,87	0,84	0,99	1,08	1,16	1,35
Outras receitas	1,23	1,53	1,98	2,02	2,03	1,68
<b>Total receita federal</b>	<b>13,18</b>	<b>16,52</b>	<b>18,05</b>	<b>17,57</b>	<b>18,26</b>	<b>18,84</b>

Fonte: Secretaria da Receita Federal (SRF).

- o maior peso das “outras despesas de custeio e capital” (OCC), que passaram de 5,4% do PIB em 2002 para 5,9% do PIB em 2005, com fortes flutuações ao longo do tempo.

A Tabela 3 mostra a evolução das mesmas variáveis da Tabela 1, porém expressas não como proporção do PIB e sim com taxas de variação reais, utilizando o deflator implícito do PIB. Chamam a atenção: a forte queda real da despesa em 2003; o significativo salto dela em 2004 e 2005; a regularidade do aumento das despesas com INSS; as flutuações de OCC; e a *redução* real da despesa com pessoal acumulada entre 2002 e 2005, indicando que, apesar do noticiário sobre novas contratações, não houve nenhum *boom* nessa matéria.<sup>5</sup> Para entender este último acontecimento, é útil acompanhar os dados da Tabela 4.

5. Ao analisar a dinâmica da despesa com pessoal, é natural lembrar a velha frase sobre a ida de Nixon à China [Cukierman e Tommasi (1998)]. Da mesma forma que só um presidente conservador como Nixon poderia ter ido à China nos anos 1970 sem ser acusado de comunista, poder-se-ia dizer que só um presidente como Lula, originário do sindicalismo, poderia ter obtido a moderação que se verificou nos reajustes nominais do funcionalismo, particularmente no contexto da elevada inflação de 2003. O próprio presidente reconheceu isso, implicitamente, naquele ano: “Quando não se é governo, usa-se muito de bravata, já que não se tem de executar. Mas quando se é governo, não se pode fazer bravata. Estamos conscientes do nosso papel. Estou mexendo com a minha própria base. São sindicalistas que votaram em mim. Mas por que estou fazendo isso? Porque o presidente da República não tem de pensar no seu mandato, mas no país” (discurso do presidente Lula na posse da diretoria da Associação Comercial de São Paulo, publicado em *O Globo*, em 6 de abril de 2003).

TABELA 3  
**TAXAS DE CRESCIMENTO REAL DO GASTO PÚBLICO DO GOVERNO CENTRAL**  
 [em % a.a.]

	2003	2004	2005
Gasto primário total <sup>a</sup>	-4,2	7,1	10,1
Transferências estados/municípios	-6,7	3,7	16,2
Benefícios previdenciários INSS	5,8	8,5	8,6
Pessoal	-7,4	-0,9	3,1
Outras despesas <sup>a</sup>	-11,3	16,3	13,9
PIB	0,5	4,9	2,3

Fonte: STN.

Nota: deflator implícito do PIB.

<sup>a</sup> Inclui despesas do Bacen.

TABELA 4  
**OUTRAS DESPESAS DE CUSTEIO E CAPITAL: PODER EXECUTIVO**  
 [em % do PIB]

Órgão	2003	2004	2005	Diferença (2005-2003)
Ministério da Saúde	1,49	1,59	1,67	0,18
Ministério da Educação	0,43	0,35	0,37	-0,06
Ministério da Defesa	0,24	0,26	0,29	0,05
Ministério do Desenvolvimento Social	0,11	0,32	0,33	0,22
Ministério da Ciência e Tecnologia	0,10	0,11	0,13	0,03
Ministério dos Transportes	0,09	0,15	0,17	0,08
Ministério da Fazenda	0,09	0,09	0,11	0,02
Ministério da Previdência Social	0,07	0,07	0,07	0,00
Ministério da Justiça	0,06	0,07	0,07	0,01
Ministério das Cidades	0,06	0,05	0,05	-0,01
Ministério do Desenvolvimento Agrário	0,05	0,08	0,08	0,03
Ministério das Relações Exteriores	0,04	0,05	0,06	0,02
Ministério da Agricultura	0,04	0,04	0,04	0,00
Ministério do Trabalho e Emprego	0,03	0,03	0,04	0,01
Ministério da Integração Nacional	0,03	0,05	0,04	0,01
Outros	0,19	0,16	0,19	0,00
Total	3,12	3,47	3,71	0,59
Ministérios sociais <sup>a</sup>	2,18	2,44	2,56	0,38
Memo: OCC restrito (Tabela 1)	3,44	3,85	4,13	0,69

Fonte: STN.

<sup>a</sup> Ministérios da Saúde, Educação, Previdência Social, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Agrário e Trabalho e Emprego.

A Tabela 4 — que não foi possível reconstruir para 2002, devido à mudança de classificação de diversos órgãos — mostra o resultado ano a ano das liberações feitas pelo Tesouro Nacional para os órgãos do Poder Executivo. A informação da despesa da Tabela 4 corresponde a um agregado, *grosso modo*, aproximado conceitualmente ao item do “OCC restrito” das “demais despesas” da Tabela 1, do qual difere apenas por um valor, na média de 2003 a 2005, de aproximadamente 0,35% do PIB, ligado a diferenças contábeis de classificação.<sup>6</sup>

O item OCC total da Tabela 1 se decompõe em cinco subagregados: *a*) despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) com seguro-desemprego; *b*) subsídios e subvenções econômicas; *c*) pagamentos assistenciais da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e das Rendas Mensais Vitalícias (RMV); *d*) transferências do Tesouro ao Bacen e despesas primárias do Bacen; e *e*) demais despesas, dado este decomposto, com a qualificação contábil antes mencionada, na Tabela 4.<sup>7</sup> Para efeitos comparativos, como se pode ver na Tabela 1, em 2005 a composição do agregado total da soma dos itens *a* a *e*, pelo conceito de pagamento efetivo pelos órgãos, foi, em proporção do total de OCC, de:

- FAT: 11%;
- subsídios e subvenções: 9%;
- Loas/RMV: 8%;
- Bacen: 2%;
- demais despesas: 70%; e
- total: 100%.

A Tabela 4 — que se refere, portanto, a um agregado próximo às “demais despesas” do item *e*, que por sua vez representam em torno de 70% do OCC total — mostra que a dinâmica da evolução das “outras despesas de custeio e capital” do Poder Executivo esteve muito influenciada pelo que aconteceu com os ministérios ditos “sociais”. Estes explicam 2/3 do aumento de 5,9 p.p. do PIB nas despesas totais da tabela entre 2003 e 2005.<sup>8</sup> Os ministérios sociais são os órgãos ligados aos setores de saúde e educação e ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

---

6. O dado da Tabela 1 capta quanto de fato os órgãos gastaram no conceito de “gasto efetivo”, enquanto o da Tabela 4 representa o conceito de “despesas pagas”. Este corresponde ao valor das ordens bancárias emitidas no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) após a liquidação dos empenhos. O “gasto efetivo”, por sua vez, corresponde ao valor do saque efetuado na conta única do Tesouro Nacional. A princípio, a diferença entre uma rubrica e outra é apenas uma questão de dias. Há, também, uma diferença de abrangência entre o total da Tabela 4 e as “demais despesas” do OCC restrito da Tabela 1, que inclui também Legislativo e Judiciário (estes não constam da Tabela 4, referente apenas ao Poder Executivo). Nos anos para os quais há dados disponíveis, a soma de OCC de Legislativo e Judiciário foi de 0,2% a 0,4% do PIB, que é, *grosso modo*, a diferença entre o OCC restrito da Tabela 1 e a despesa total de OCC da Tabela 4.

7. As informações referentes a Loas e RMV que são parte do OCC constam como um item específico do OCC na Tabela 1, a partir de 2004 (inclusive). Parte do aumento da rubrica do agregado “Loas/RMV” entre 2002 e 2005, portanto, deve-se à incorporação, nas estatísticas oficiais, dos dados de RMV a essa linha, que até 2003 (inclusive) figuravam na conta da despesa com benefícios do INSS na Tabela 1. Em 2003, a despesa de RMV foi de 0,11% do PIB. Foi esse montante que em 2004 passou para a rubrica “Loas/RMV”.

8. O resto foi basicamente referente ao aumento das despesas dos Ministérios da Defesa e dos Transportes, após a forte contenção de 2003.



(que absorveu algumas despesas do de Educação) principalmente pelas atividades ligadas ao Bolsa Família. O destaque é para o aumento de 0,38% do PIB do agregado dos Ministérios da Saúde, Educação, Previdência Social, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Agrário e Trabalho.

Um dado importante que deve ser citado é que o valor *nominal* do item *e* das “demais despesas” da Tabela 1 teve a seguinte evolução, em termos de variações percentuais, pelo conceito de liberação efetiva:

- -9% (crescimento negativo) em 2003;
- 28% em 2004; e
- 17% em 2005.

Tal fato sugere que a crença muito difundida de que não haveria espaço de manobra algum para implementar cortes na rubrica de OCC não se coaduna inteiramente com os fatos, à luz do esforço de ajuste implementado com êxito em 2003. Registre-se que, por ocasião do ajuste de 1999, já tinha sido observada uma contração nominal importante desse item (10%, correspondendo na época a uma contração real de 15%), o que mostra o peso da chamada “vontade política” quando ela efetivamente se faz presente. O fato de o item “demais despesas” ter diminuído de 4,4% para 3,4% do PIB entre 2002 e 2003 é uma prova eloqüente disso. Analogamente, se o item em 2006 será próximo ao de 2002 como percentual do PIB, isso não se dará apenas pelas vinculações, e sim porque houve decisões discricionárias de gasto que obedeceram a uma determinação oficial nesse sentido.

De qualquer forma, não há como negar que a presença de vinculações importantes limita, em parte, o raio de manobra das autoridades. Por exemplo, se no contexto de um ajuste real provocado pela existência de uma certa inflação, uma despesa indexada ao PIB — como a da saúde — aumenta em termos nominais, ao mesmo tempo que outra — que obrigatoriamente deve seguir um percentual fixo da arrecadação de um certo tributo — acompanha a receita, haverá itens da despesa que forçosamente irão crescer em termos nominais, maximizando a incidência do ajuste naquelas rubricas não-vinculadas.<sup>9</sup>

### 3.2 ESTADOS E MUNICÍPIOS

O resultado primário de estados e municípios continuou aumentando, como proporção do PIB, na gestão 2003-2005, conservando tendência manifestada desde o começo do ajuste, em 1999. Enquanto na média de 1999-2002 o primário das unidades subnacionais foi de 0,6% do PIB e em 2002 foi de 0,8% do PIB, na média de 2003-2005 atingiu 1,0% do PIB (Tabela 5). Este aumento se deu em parte pela maior receita de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), conforme mostra a Tabela 6, e pelas também maiores transferências entre 2002 e

---

9. Imagine-se, por exemplo, um caso no qual há uma necessidade de contrair a despesa em 0,5% do PIB, com o ajuste todo incidindo sobre OCC — excluindo despesas do FAT e Loas/RMV — de, por exemplo, 5,0% do PIB. Se 3,0% do PIB são rígidos devido às vinculações, em vez de a contração relativa ser de 10% desse universo do OCC, na prática ela será de 25%, pelo fato de incidir sobre apenas 2,0% do PIB. O exemplo mostra a importância de se rever, pelo menos parcialmente, o sistema de vinculações, para permitir uma distribuição mais equitativa dos ônus do ajustamento, quando este se faz necessário.

2005 do Governo Central para estados e municípios, que constam da Tabela 1 e aparecem desagregadas na Tabela 7.<sup>10</sup>

TABELA 5  
**RESULTADO PRIMÁRIO DE ESTADOS E MUNICÍPIOS**  
[em % do PIB]

Composição	1995-1998	1999-2002	2002	2003	2004	2005
Estados e municípios	-0,40	0,60	0,79	0,89	0,99	1,10
Estados	n.d.	0,45	0,64	0,77	0,91	0,89
Municípios	n.d.	0,15	0,15	0,12	0,08	0,21
Memo: receita ICMS	6,99	7,52	7,80	7,65	7,83	7,98

Fonte: Bacen.

n.d. = não-disponível.

TABELA 6  
**RECEITA DE ICMS**  
[em % do PIB]

Composição	1995-1998	1999-2002	2002	2003	2004	2005
São Paulo	2,70	2,74	2,77	2,58	2,60	2,62
Rio de Janeiro	0,67	0,76	0,77	0,72	0,74	0,69
Minas Gerais	0,67	0,71	0,71	0,71	0,75	0,81
Rio Grande do Sul	0,50	0,52	0,55	0,58	0,55	0,59
Paraná	0,35	0,40	0,43	0,43	0,44	0,45
Bahia	0,31	0,34	0,38	0,38	0,40	0,41
Santa Catarina	0,24	0,26	0,29	0,29	0,30	0,30
Pernambuco	0,19	0,19	0,21	0,20	0,21	0,22
Goiás	0,18	0,21	0,22	0,24	0,23	0,22
Espírito Santo	0,18	0,18	0,18	0,19	0,21	0,24
Ceará	0,15	0,17	0,18	0,17	0,17	0,17
Mato Grosso	0,10	0,13	0,14	0,16	0,19	0,16
Distrito Federal	0,10	0,13	0,13	0,14	0,15	0,15
Mato Grosso do Sul	0,08	0,10	0,10	0,12	0,13	0,14
Demais estados	0,57	0,68	0,74	0,74	0,76	0,81
Total Brasil	6,99	7,52	7,80	7,65	7,83	7,98

Fonte: Bacen/Confaz.

10. Não se fez uma desagregação similar às das outras tabelas para 1995-1998 porque, além dos fundos constitucionais, os demais itens praticamente não existiam na época.

TABELA 7  
**TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS**  
 [em % do PIB]

Composição	1998	1999-2002	2002	2003	2004	2005
Fundos constitucionais	2,71	3,00	3,31	2,97	2,89	3,30
Lei Complementar 87/96	0,25	0,35	0,30	0,25	0,24	0,25
Demais	0,02	0,46	0,56	0,65	0,69	0,79
Total	2,98	3,81	4,17	3,87	3,82	4,34

Fonte: STN.

A maior receita de ICMS a partir de 1999 capta os efeitos da recuperação da economia e de alguns eventos específicos. A receita nacional desse imposto passou de 6,7% do PIB em 1998 para 7,8% do PIB em 2002 e uma estimativa de 8,0% do PIB em 2005. Destaque especial cabe para a melhoria registrada em alguns estados específicos. Mesmo já tendo como base de comparação a média de 1999-2002, entre esta e a posição de 2005 destaca-se o incremento da receita de ICMS de: Rio Grande do Sul, pelo aumento de alíquotas do estado, forçado pela pressão do gasto; Minas Gerais, Paraná, Bahia, Santa Catarina e Espírito Santo, em função de medidas de administração tributária; e Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, beneficiados pelo *boom* agrícola posterior a 2002, que se irradiou pela economia local.

A melhora do superávit primário de estados e municípios esteve ligada à tendência ao aumento da participação do ICMS no PIB. Além de alguns efeitos específicos acima citados, tal melhora se explica, em boa parte, pelo fato de que uma parcela expressiva da receita dos estados e municípios está ligada à evolução da arrecadação do ICMS incidente sobre alguns itens específicos, como energia elétrica, telefonia e gasolina. No caso dos dois primeiros, eles têm suas variações de tarifas indexadas ao Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M), que aumentou mais do que o IPCA no período, enquanto os derivados de petróleo acompanharam, aproximadamente, o aumento em dólares do preço do produto no mercado internacional. Cabe lembrar que, na média de 2003-2005, os preços administrados tiveram uma variação anual de 10,8%, maior que a do IPCA (7,5%). Além disso, alguns estados importantes — caso típico, já citado, do Rio Grande do Sul, por exemplo — aumentaram as alíquotas específicas do ICMS incidentes sobre esses produtos ou serviços. O fato é que a arrecadação de ICMS evoluiu acima do PIB. Como, de um modo geral, os estados e os maiores municípios do país, que tinham renegociado suas dívidas no governo anterior, pagam na prática um percentual fixo da receita (na maioria dos casos, 13%), o que ocorreu foi que, ao ter de pagar o mesmo percentual sobre uma fração maior do PIB, o superávit primário, expresso como proporção do PIB, também aumentou.

Já no caso das transferências a estados e municípios, a trajetória foi resultado da ação de dois fatores diversos. Por um lado, a soma de transferências de fundos constitucionais e a compensação pela vigência da Lei Kandir, que desonera as exportações, em 2005 foi próxima à de 2002. Por outro, houve um aumento das transferências ligadas à maior incidência de novas fontes de receita e/ou ao efeito de alguns fenômenos sobre fontes já existentes, como o maior valor real dos repasses

associados ao recolhimento da participação especial (*royalties*) pela exploração de petróleo e gás natural correspondente às unidades subnacionais. No balanço, as transferências como proporção do PIB entre 2002 e 2005 aumentaram ligeiramente, com algumas oscilações ao longo do tempo (Tabela 7).

### 3.3 EMPRESAS ESTATAIS

A evolução do resultado primário das empresas estatais está ligada, em geral, à trajetória das empresas federais (Tabela 8). E esta, por sua vez, ao que ocorre com a Petrobras. Em 2005, a Petrobras respondeu por aproximadamente 2/3 do superávit primário das empresas estatais federais.

TABELA 8  
RESULTADO PRIMÁRIO DAS EMPRESAS ESTATAIS  
[em % do PIB]

Composição	1995-1998	1999-2002	2002	2003	2004	2005
Empresas estatais	-0,07	0,85	0,73	0,87	0,64	0,86
Federais	0,18	0,67	0,47	0,62	0,51	0,69
Estaduais	-0,23	0,18	0,26	0,24	0,13	0,16
Municipais	-0,02	0,00	0,00	0,01	0,00	0,01

Fonte: Bacen.

Isso faz com que, de certa forma, o resultado das empresas federais seja uma função do preço do petróleo no mercado internacional, desde que os preços domésticos dos derivados acompanhem, *grosso modo*, as cotações do mercado externo. Tal ocorre porque, implicitamente, as receitas da Petrobras são indiretamente indexadas — embora não formalmente — às cotações do produto no exterior, enquanto só uma parte das despesas — a parcela adquirida fora do país — é afetada pela alta das cotações. O resultado é que, quando o preço do barril aumenta, como ocorreu nos últimos anos em relação a 2002, a receita sobe mais do que os custos da empresa. Observe-se, então, que o superávit primário das empresas estatais federais aumentou de 0,47% do PIB em 2002, para 0,61% do PIB na média de 2003-2005, em que pese o fato de os investimentos das empresas estatais terem aumentado 0,09% do PIB nessa comparação, como veremos posteriormente.

Já no caso das empresas estatais estaduais e municipais, o grosso do ajuste já ocorrera, devido fundamentalmente à privatização de várias empresas, que fez desaparecer da estatística fiscal uma fonte de prejuízos, bem como à modernização gerencial de muitas empresas estatais remanescentes, como algumas distribuidoras estaduais. Isso fez com que o resultado primário das empresas estaduais e municipais passasse de um déficit de 0,11% do PIB em 1998, para um superávit de 0,26% do PIB em 2002, o que representou uma variação de 0,37 p.p. do PIB entre os anos finais do primeiro e do segundo mandato de FHC. No período 2003-2005, essas empresas conservaram um resultado primário entre 0,1% e 0,2% do PIB, com pequenas diferenças entre um ano e outro.

### 3.4 A DESPESA DE JUROS E A POUPANÇA PÚBLICA

A taxa de juros real foi um elemento importante da dinâmica da despesa de juros e, conseqüentemente, da evolução das NFSP ao longo do período (Tabela 9). A Selic real do período 2003-2005 foi maior que a média de 1999-2002, com a diferença de que naquele período incidiu sobre uma dívida crescente como proporção do PIB, enquanto, diante dos ajustes patrimoniais ocorridos, nos últimos anos incidiu sobre uma dívida de importância relativa menor.

TABELA 9  
**TAXAS DE JUROS: SELIC**  
[em % a.a.]

Ano	1995-1998	1999-2002	2002	2003	2004	2005
Taxa nominal anual	33,0	19,8	19,2	23,4	16,3	19,0
Varição IPCA	9,4	8,8	12,5	9,3	7,6	5,7
Taxa real anual	21,6	10,1	6,0	12,9	8,1	12,6

Fonte: Bacen.

Na média dos três anos 2003-2005, a despesa de juros nominais atingiu um valor da ordem de 8% do PIB, próximo ao do período 1999-2002, tendo sido em torno de 9% do PIB durante os difíceis anos de 2002-2003 e de 8% do PIB na média de 2004-2005 (Tabela 10). Com isso, e dado o aumento do superávit primário na média de 2003-2005 em relação a 1999-2002, as NFSP diminuíram de uma média de 7% do PIB em 1995-1998, para 4% do PIB durante 1999-2002 e também 4% do PIB durante 2003-2005. Na próxima seção, abordaremos esse ponto com maiores detalhes, uma vez que as médias de 2003-2005 escondem importantes diferenças entre um ano e outro, associadas às grandes flutuações da taxa de juros reais da Tabela 9.

TABELA 10  
**NFSP: CONCEITO NOMINAL**  
[em % do PIB]

Composição	1995-1998	1999-2002	2002	2003	2004	2005
NFSP nominais	6,67	4,39	4,58	5,07	2,66	3,29
Resultado primário	-0,19	3,55	3,89	4,25	4,60	4,84
Governo Central	0,28	2,10	2,37	2,49	2,97	2,88
Estados e municípios	-0,40	0,60	0,79	0,89	0,99	1,10
Empresas estatais	-0,07	0,85	0,73	0,87	0,64	0,86
Juros nominais	6,48	7,94	8,47	9,32	7,26	8,13

Fonte: Bacen.

A redução do déficit público foi um componente importante da melhora da poupança do governo, mostrada na Tabela 11. Nesta, adota-se o conceito das necessidades de financiamento operacionais — excluídas as empresas estatais — para, à luz dos dados de investimento das Contas Nacionais (CN), chegar-se à poupança

do governo.<sup>11</sup> Esta, somada com a poupança privada — obtida residualmente — e com a externa, gera por definição um montante de financiamento igual à Formação Bruta de Capital Total (FBKT), incluindo o investimento e a variação de estoques.

TABELA 11  
**COMPOSIÇÃO DA POUPANÇA DOMÉSTICA**  
 [em % do PIB]

Ano	Nec. financ. (operacionais) <sup>a</sup>			Investimento governo <sup>b</sup>	Poupança doméstica <sup>c</sup>		
	Superávit primário	Juros reais	Necessidades financiamento		Governo	Privada	Doméstica
1995-1998	-0,1	4,3	4,4	2,4	-2,0	19,8	17,8
1998	0,4	6,9	6,5	2,8	-3,7	20,5	16,8
1999-2002	2,7	3,3	0,6	2,0	1,4	15,6	17,0
2002	3,2	0,6	-2,6	2,2	4,8	13,7	18,5
2003	3,4	6,9	3,5	1,7	-1,8	22,2	20,4
2004	4,0	3,4	-0,6	2,2	2,8	20,4	23,2
2005	4,0	7,5	3,5	2,5	-1,0	23,8	22,8

Fontes: Para necessidades de financiamento, Bacen. Para investimento do governo e poupança doméstica, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Nota: Poupança do Governo = Investimento do Governo (Contas Nacionais) – Necessidades operacionais de financiamento do Governo Central, estados e municípios = Investimento do Governo (Contas Nacionais) + Superávit primário do Governo Central, estados e municípios – Juros reais do Governo Central, estados e municípios.

<sup>a</sup> Sem efeitos da desvalorização cambial sobre o estoque da dívida mobiliária interna. As variáveis de superávit primário, juros reais e necessidades de financiamento referem-se apenas ao Governo Central, estados e municípios (excluem-se as empresas estatais).

<sup>b</sup> Para o investimento do governo em 2004-2005, estimativa do autor.

<sup>c</sup> Inclui a variação de estoques.

Observe-se na Tabela 11 que às grandes flutuações da despesa real com juros do Governo Central e dos estados e municípios, que oscilou entre um mínimo de 0,6% do PIB — conforme o dado oficial informado pelo Bacen — e um máximo de 7,5% do PIB na década atual, estiveram associadas flutuações de magnitude similar da poupança do governo. De qualquer forma, o aumento do superávit primário do governo em relação à situação pré-ajustamento (1998) permitiu um deslocamento (melhora) da poupança do governo de quase 3 p.p. do PIB entre aquele ano e 2005, o que é parte importante da explicação para o incremento da poupança doméstica de 6,0 p.p. do PIB entre essas mesmas datas (1998 e 2005).

## 4 A INFLEXÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

Esta seção se divide em três subseções. Na primeira delas, apresenta-se a trajetória da dívida pública em perspectiva histórica; na segunda, discute-se especificamente a contabilidade adotada pelo Bacen para mensurar a relação dívida pública/PIB; e na terceira, mostra-se a importância do componente de “ajustes patrimoniais” para o pleno entendimento da evolução da dívida total.

11. Ver as notas explicativas da Tabela 11.

## 4.1 TRAJETÓRIA DA DÍVIDA PÚBLICA

O ano de 2003 se iniciou com a divulgação dos números fiscais finais de 2002, mostrando, na posição de final de ano, uma nova elevação da relação dívida pública/PIB, pelo oitavo ano consecutivo, deixando o indicador acima de 55% do PIB, uma posição que em muitos países poderia ser considerada como uma espécie de *point of no return* pelas dificuldades políticas associadas à dimensão do superávit primário necessário para honrar os juros de uma dívida tão significativa [Fundo Monetário Internacional (2003)].<sup>12</sup>

A Tabela 12 mostra esse processo de elevação da dívida pública em perspectiva histórica. A variável, nos últimos 25 anos, teve ciclos caracterizados de forma muito nítida. A primeira fase foi no começo dos anos 1980, quando a dívida pública era predominantemente externa e a combinação da crise da dívida, a assunção de passivos externos por parte do governo federal e a maxidesvalorização real de 1983 — que aumentou o tamanho relativo da dívida em moeda estrangeira — levou a uma explosão do indicador, que mais do que dobrou de tamanho em termos relativos em apenas três anos, chegando a um pico de 56% do PIB em 1984.

TABELA 12

### EVOLUÇÃO DA DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO<sup>a</sup>

[posição de dezembro (% do PIB)]

Ano	Dívida interna	Dívida externa	Total	Governo Central	Estados e municípios	Estatais
1981	11,8	14,9	26,7	7,2	4,2	15,3
1982	14,4	18,0	32,4	8,8	5,4	18,2
1983	18,5	32,9	51,4	19,1	6,4	25,9
1984	22,3	33,2	55,5	21,6	7,0	26,9
1985	21,4	30,6	52,0	18,7	7,0	26,3
1986	20,4	28,7	49,1	19,9	6,5	22,7
1987	19,6	30,0	49,6	19,9	6,8	22,9
1988	21,2	25,8	47,0	18,9	6,6	21,5
1989	21,6	18,6	40,2	19,6	5,8	14,8
1990	18,0	23,0	41,0	16,9	6,6	17,5
1991	13,5	23,3	36,8	12,4	6,9	17,5
1992	18,4	18,7	37,1	12,1	9,2	15,8
1993	18,8	14,4	33,2	9,7	9,3	14,2
1994	21,5	8,5	30,0	13,0	9,9	7,1
1995	25,1	5,5	30,6	13,3	10,7	6,6
1996	29,4	3,9	33,3	16,0	11,5	5,8
1997	30,0	4,3	34,3	18,6	12,9	2,8
1998	35,5	6,2	41,7	24,9	14,2	2,6
1999	38,4	10,3	48,7	29,8	16,2	2,7
2000	39,2	9,6	48,8	30,6	16,0	2,2
2001	42,2	10,4	52,6	32,7	18,3	1,6
2002	41,2	14,3	55,5	35,3	18,5	1,7
2003	45,5	11,7	57,2	36,2	19,8	1,2
2004	44,2	7,5	51,7	32,5	18,9	0,3
2005	49,0	2,6	51,6	34,1	18,1	-0,6

Fonte: Bacen.

<sup>a</sup> Inclui base monetária como parte da dívida interna.

12. Para uma discussão específica sobre o caso brasileiro, ver Missale e Giavazzi (2004).

O segundo período, de queda da dívida pública, foi de 1985 a 1994, ano do lançamento do Plano Real, e foi dominado por uma combinação de cinco fenômenos:<sup>13</sup> *a*) a tendência de longo prazo à apreciação real do câmbio em relação ao “pico” de 1983-1984, no auge da crise dos mercados internacionais que sucedeu à moratória mexicana, o que contribuiu para reduzir o tamanho da dívida externa pública; *b*) o acordo da dívida externa de 1994, que representou um corte de 30% a 35% de uma parcela da dívida externa; *c*) a existência de diversos episódios de subindexação da dívida interna, com graus variados de explicitação, nas circunstâncias de altíssima inflação prevaletentes no período; *d*) um fluxo relevante de senhoriagem, de 3% a 4% do PIB, que colaborava para financiar parte substancial do déficit público; e *e*) 32% de crescimento acumulado do PIB nesse período, contribuindo para a redução do coeficiente dívida/PIB. Assim, a dívida líquida do setor público caiu a 30% do PIB em 1994, já então com um componente predominantemente interno. A rigor, o que houve foi que, entre 1984 e 1994, a dívida interna se conservou, *grosso modo*, em 22% do PIB, enquanto a dívida externa pública caiu de 33% para menos de 9% do PIB.<sup>14</sup>

O terceiro período, de aumento do endividamento público, foi inaugurado com a piora sensível da situação fiscal em 1995 — medida pela deterioração do resultado operacional de 6% do PIB em relação a 1994 — combinada com o virtual desaparecimento do financiamento via senhoriagem, que se tornou praticamente inexpressivo após a queda drástica da inflação. A partir de então, a dívida pública elevou-se sistematicamente como proporção do PIB em todos os anos, chegando em 2002, por coincidência, aos mesmos 56% do PIB de 1984.

Nesse processo, houve uma substituição de dívida externa privada por dívida pública, à medida que, na crise externa de 2001-2002, o Bacen forneceu divisas aos devedores privados para quitarem seus compromissos no exterior, abastecendo o mercado de câmbio para não pressionar ainda mais a cotação do dólar e, para isso, endividou-se junto ao FMI. Somado à desvalorização real de 1999-2002, esse processo mais do que triplicou o peso relativo da dívida externa pública em 2002 em relação ao “vale” registrado em 1997. Já a dívida interna praticamente dobrou de importância relativa entre 1994 e 2002.

É provável que, no período 2003-2005, tenha se inaugurado uma nova fase do processo de evolução da relação dívida pública/PIB, marcado por uma queda da mesma. A Tabela 12 é complementada pela Tabela 13, que mostra uma composição mais detalhada da evolução da dívida pública nos últimos anos, apresentando as informações anuais no começo e no final das duas gestões de FHC e em cada um dos quatro anos do Governo Lula.

---

13. Para uma avaliação do endividamento público brasileiro em épocas mais distantes, ver Rocha (1997) e Issler e Lima (2000).

14. Destaque especial cabe também para a notável mudança ocorrida na composição entre as unidades de governo, uma vez que as empresas estatais eram responsáveis por quase 50% da dívida pública em 1984 e tiveram essa importância relativa diminuída para menos de 25% do total dez anos depois.



TABELA 13  
**EVOLUÇÃO DA DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO**  
 [posição de dezembro (% do PIB)]

Composição	1994	1998	2002	2003	2004	2005
Dívida interna	21,5	35,5	41,2	45,5	44,2	49,0
Governo Central	6,7	20,8	22,9	26,2	25,8	31,7
Base monetária	3,6	4,2	4,6	4,6	4,8	5,2
Dívida mobiliária	11,7	34,5	37,8	44,4	42,2	49,4
Indexada ao câmbio	1,0	7,3	14,6	10,1	4,3	0,6
Outros indexadores	10,7	27,2	23,2	34,3	37,9	48,8
Renegociação dívidas est./mun.	0,0	-9,3	-13,7	-15,2	-15,0	-14,9
Outros créditos	-8,6	-8,6	-5,8	-7,6	-6,2	-8,0
Estados e municípios	9,6	13,5	17,1	18,6	17,9	17,3
Dívida renegociada	0,0	9,3	13,7	15,2	15,0	14,9
Outras dívidas	9,6	4,2	3,4	3,4	2,9	2,4
Empresas estatais	5,2	1,2	1,2	0,7	0,5	0,0
Dívida externa	8,5	6,2	14,3	11,7	7,5	2,6
Governo Central	6,3	4,1	12,4	10,0	6,7	2,4
Estados e municípios	0,3	0,7	1,4	1,2	1,0	0,8
Empresas estatais	1,9	1,4	0,5	0,5	-0,2	-0,6
<b>Total</b>	<b>30,0</b>	<b>41,7</b>	<b>55,5</b>	<b>57,2</b>	<b>51,7</b>	<b>51,6</b>
Dívida fiscal	30,0	40,6	36,1	40,9	37,8	39,3
Ajuste patrimonial	-	1,1	19,4	16,3	13,9	12,3
Privatização	-	-3,3	-4,0	-4,0	-3,5	-3,4
Outros ajustes	-	4,4	23,4	20,3	17,4	15,7
Ajustes sobre div. interna	-	0,4	9,6	8,1	6,8	6,3
Ajustes sobre div. externa	-	0,5	8,0	6,3	5,2	4,1
Demais ajust. patrimoniais	-	3,5	5,8	5,9	5,4	5,3

Fonte: Bacen.

A dívida pública teve ainda um novo aumento, de 56% para 57% do PIB entre 2002 e 2003 (a ser explicado posteriormente), mas uma forte queda em 2004. Um dado importante a ser ressaltado é a redução da exposição cambial dos títulos da dívida interna, claramente um elemento que distingue o que ocorreu antes e depois de 2003. A política do Governo Lula, de não renovar os títulos cambiais e na prática substituir os mesmos por outro tipo de papéis, fez então diminuir gradualmente a dívida interna indexada ao câmbio, de 15% do PIB em 2002 para apenas 1% do PIB em dezembro de 2005.

Paralelamente, o governo adotou uma política de recomposição das reservas internacionais, obrigando-se a colocar novos títulos de dívida interna para enxugar a liquidez que poderia resultar disso. Essa troca de dívida externa líquida por dívida

interna, somada ao efeito dos juros limitando a redução da dívida total, explica o aumento da dívida mobiliária federal de 38% para 49% do PIB entre 2002 e 2005. Foi a contrapartida natural do virtual “desaparecimento” da dívida externa líquida do setor público, mas a intensidade do processo implica que a dívida mobiliária tem hoje um peso inclusive maior que na crise de 2002, o que é preocupante.

A dinâmica da dívida pública esteve estreitamente associada ao que aconteceu com a evolução das NFSP no conceito operacional, que é o indicador que afeta a relação dívida/PIB, dado que as NFSP embutem um componente de atualização monetária que não tem impacto no sentido de pressionar o referido coeficiente. Nesse sentido, o fato de os juros reais totais — soma de juros da dívida externa pública e juros reais da dívida interna — terem passado, no conceito operacional, de 1,3% do PIB em 2002 para 7,1% do PIB em 2003 foi um elemento de pressão importante, em que pese a pequena elevação do superávit primário ocorrida no período (Tabela 14). Note-se que as NFSP operacionais foram *negativas* em 2,6% do PIB em 2002 — ou seja, houve um superávit total — devido ao fato de que o superávit primário foi largamente superior à despesa real de juros. Em contraposição, as NFSP operacionais foram de quase 3% do PIB em 2003, devido ao peso dos juros reais. A oscilação dos juros reais durante 2004 e 2005 explica, por sua vez, as variações das NFSP operacionais nesses dois anos.

TABELA 14  
NFSP: CONCEITO OPERACIONAL  
[em % do PIB]

Composição	2002	2003	2004	2005
NFSP nominais	4,58	5,07	2,66	3,29
Superávit primário	3,89	4,25	4,60	4,84
Juros internos	7,20	8,09	6,29	7,41
Reais	0,05	5,87	2,21	6,88
Atual. monet.	7,15	2,22	4,08	0,53
Juros externos	1,27	1,23	0,97	0,72
Juros nominais totais	8,47	9,32	7,26	8,13
NFSP operacionais <sup>a</sup>	-2,57	2,85	-1,42	2,76
Juros reais	1,32	7,10	3,18	7,60

Fonte: Bacen.

<sup>a</sup> Para valores negativos, superávit operacional.

## 4.2 O PROBLEMA DA METODOLOGIA DE CÁLCULO

Quando o Bacen começou a elaborar a estatística da relação dívida pública/PIB no começo dos anos 1980, ele se defrontou com o problema de que, ao contrário do que é feito nos países com uma longa tradição de inflação baixa, não poderia, pura e simplesmente, no cálculo da posição anual de fim de período, comparar a dívida em 31 de dezembro expressa em termos nominais com o PIB do ano expresso também em termos nominais, sem nenhum tipo de ajuste da contabilidade estatística. Isso porque o estoque do numerador é expresso a preços de final de ano, enquanto que o

fluxo do PIB é medido a preços médios do ano. Dessa forma, na ausência de ajustes, o resultado da comparação entre a dívida e o PIB tende a ser uma função direta da relação preços de final de ano/preços médios do ano, que é uma função direta da inflação. Qualitativamente, isso ocorre em qualquer país onde a inflação é não-nula, mas obviamente o efeito quantitativo é maior quanto maior for a inflação.<sup>15</sup>

Por essa razão, em uma época como os anos 1980 e 1990, em que por diversas vezes o governo adotou planos de congelamento que incluíam algum tipo de intervenção nos índices oficiais de preço, o Bacen optou por dispensar o uso de um índice oficial e usar como fator de ajuste um índice de preços não-oficial, correspondente ao Índice Geral de Preços — Disponibilidade Interna (IGP-DI), apurado pela Fundação Getulio Vargas (FGV). Como os índices captam a média dos preços coletados entre o começo e o final do mês e o que se desejava era ter uma *proxy* para os preços em 31 de dezembro, adotou-se o chamado “IGP-Centrado”, correspondente à média geométrica entre os IGPs dos meses de dezembro de um ano e de janeiro do ano seguinte. Uma vez obtido o índice, multiplica-se o PIB do ano pelo coeficiente IGP-Centrado em 31 de dezembro/IGP médio do ano, calculando-se assim o PIB “a preços de final do período”, com o qual se coteja o dado de final do ano da dívida pública, gerando-se as estatísticas das Tabelas 12 e 13.

Esse procedimento foi adotado sem problemas durante os anos de alta inflação, em que variações de preços relativos eram de segunda ordem em relação à dimensão da distorção maior que se evitava pelo fato de se adotar esse ajustamento contábil, em relação à alternativa de se compararem valores nominais do numerador e do denominador da razão dívida/PIB. Após o Plano Real e especificamente depois das mudanças cambiais de 1999, a diferença de trajetórias entre os índices de preços ao consumidor e o IGP começou a gerar distorções importantes. Em um contexto em que uma parte importante da dívida pública, direta ou indiretamente, estava indexada à taxa de câmbio, a adoção de um procedimento de ajuste contábil para calcular o PIB a preços de final de período usando o IGP-Centrado minorava as mudanças da relação dívida/PIB, pelo fato de multiplicar o PIB por um fator de ajuste elevado, compensando em parte o aumento do numerador causado pela alta da cotação R\$/US\$.

O problema resultante disso é que no ano seguinte, mesmo que a dívida não aumente muito a partir de dezembro, ao se multiplicar o PIB por um coeficiente IGP-Centrado/IGP médio do ano relativamente pequeno, uma vez completado o ajuste de preços relativos, o efeito de alta da relação dívida/PIB que o uso do IGP-

---

15. Por exemplo, com inflação anual de 2%, a relação dívida/PIB que se verificaria na ausência de inflação é afetada por uma distorção associada a um fator de multiplicação de 1,01, aproximadamente, enquanto, com uma inflação de 1.000%, esse fator, se a inflação mensal for constante, é da ordem de 3,32, pois uma inflação anual de 1.000% corresponde a uma variação semestral dos preços de 232%. Se na ausência de inflação a dívida é de 50% do PIB, com 2% de inflação anual ela tende a ser, na ausência de ajustes contábeis, de  $50\% \times 1,01 = 50,5\%$  — quase idêntica — e, com 1.000% de inflação anual, de 166% — o que reflete, simplesmente, uma distorção metodológica. Daí a necessidade do ajuste contábil da estatística da dívida, quando a inflação é elevada.

Centrado não captou no primeiro ano acaba aparecendo no segundo.<sup>16</sup> Como reconhece o próprio Bacen, responsável pelo cálculo da relação dívida pública/PIB, “elevações significativas do IGP-DI posteriores a choques cambiais, usualmente superiores às registradas pelos índices ao consumidor, embora favoreçam a redução da relação dívida/PIB, tendem a apresentar efeito simétrico no período seguinte” [Bacen (2004, p. 62)].

Essas considerações são importantes para interpretar a dinâmica da dívida pública a partir de 2002. Um elemento-chave é entender que a experiência recente revela que o deflator implícito do PIB segue muito mais de perto a variação média do IPCA no ano (média dos índices de janeiro a dezembro contra a média correspondente do ano anterior) do que a do IGP (Tabela 15).

TABELA 15  
TAXA DE VARIAÇÃO DOS ÍNDICES DE PREÇOS MÉDIOS ANUAIS  
[em %]

Ano	IPCA	IPA-DI	IGP	Deflator implícito do PIB
1999	4,9	16,6	11,3	5,7
2000	7,0	18,1	13,8	8,4
2001	6,8	12,6	10,4	7,4
2002	8,4	16,7	13,5	10,2
2003	14,7	27,6	22,8	15,0
2004	6,6	10,5	9,4	8,1
2005	6,9	5,6	6,0	7,0
Média 7 anos	7,9	15,2	12,4	8,8

Fontes: IBGE e FGV.

Vejam os então de perto o que ocorreu nos últimos anos. Em 2002, diante de uma variação janeiro-dezembro do IGP de 26%, o aumento do IPCA foi de 13%, enquanto em 2003 os dois índices voltaram a evoluir relativamente juntos, como mostra a Tabela 16. Ao computar a evolução dos índices mês a mês e gerar o IGP médio, isso implicou multiplicar o PIB do ano por um fator de 1,18 em 2002. Em 2003, a adoção do mesmo procedimento gerou a multiplicação por um fator preços de final do ano/preços médios de apenas 1,03. Em função disso, o PIB de 2003 a preços de final do ano, em termos nominais, aumentou apenas 0,7% em 2003, em relação ao PIB de 2002 a preços de final de 2002 (Tabela 16). Conseqüentemente, em que pese o fato de a variação de preços do IPCA ter sido de 9,3% em 2003 e de a dívida nominal ter aumentado apenas 3,6% e a economia ter crescido em termos reais 0,5% — fatos que, combinados, deveriam, *a priori*, ter diminuído a relação

16. Imagine o leitor que em 31 de dezembro do ano  $t$  a dívida tenha um valor nominal de 100 e o PIB de 200, em um contexto no qual o IGP-Centrado seja 10% superior ao IGP médio do ano, o que gera então uma dívida de 45,5% do PIB quando o PIB é levado a preços de final do período ( $200 \times 1,10$ ). Se no ano  $t+1$ , com crescimento real da economia de 0, por hipótese, a dívida nominal se mantém constante, a inflação entre janeiro e dezembro é de 2% e o deflator do PIB aumenta 5% — em um contexto em que o IGP tenha aumentado no ano anterior muito acima da média dos preços da economia captada pelo deflator do PIB —, a nova relação dívida/PIB se torna igual a  $100/(200 \times 1,05 \times 1,01) = 47,1\%$  do PIB, ou seja, a dívida cai em termos reais (pela inflação de 2%), mas a relação dívida/PIB se eleva!

dívida/PIB —, o ajuste do coeficiente dívida/PIB de 2002, de 0,555, a um aumento nominal da dívida de 3,6% e a uma variação do PIB a preços de final do ano de 0,7% gerou uma dívida, em dezembro de 2003, de  $55,5 \times 1,036 / 1,007 = 57,2\%$  do PIB.

TABELA 16  
TAXAS DE VARIAÇÃO DEZEMBRO/DEZEMBRO  
[em %]

Ano	IPCA	IGP	Dívida pública nominal	Preços 31 dez./preços médios <sup>a</sup>	PIB 31 dez.
2002	12,5	26,4	33,3	1,18	26,3
2003	9,3	7,7	3,6	1,03	0,7
2004	7,6	12,1	4,8	1,05	16,0
2005	5,7	1,2	4,8	1,01	4,8

Fontes: IBGE, FGV e Bacen.

<sup>a</sup> IGP-Centrado em 31 de dezembro/IGP médio.

Em outras palavras, o aumento da relação dívida/PIB de 2003 em relação a 2002 nada mais foi do que um efeito defasado de uma realidade — o incremento real da relação dívida/PIB em 2002 em função da desvalorização — que, a rigor, tinha se verificado em 2002. A Tabela 17 corrige isso, que pode ser entendido como uma distorção, ao calcular a relação dívida/PIB utilizando o IPCA-Centrado em vez do IGP-Centrado para definir o PIB a preços de final do ano. Por esse procedimento alternativo, que nos parece mais adequado pelo fato de o IPCA acompanhar mais de perto que o IGP o deflator do PIB — o que é razoável, uma vez que 3/4 do PIB estão associados ao consumo —, a dívida em 2002 teria aumentado mais do que pelo indicador que utiliza o IGP-Centrado, chegando a 60% do PIB, mas teria começado a cair já em 2003 e não apenas em 2004.<sup>17</sup> Observe-se que, como em 2005 a relação entre o IGP e o IPCA se inverteu — com este variando acima daquele — no conceito do Bacen (que adota o IGP-Centrado), a dívida se manteve praticamente estável como proporção do PIB, enquanto que a utilização do IPCA para levar o PIB a preços de 31 de dezembro teria revelado uma nova queda do indicador dívida pública/PIB.

TABELA 17  
DÍVIDA PÚBLICA: CONCEITO BACEN (IGP-CENTRADO) E CONCEITO ALTERNATIVO (IPCA-CENTRADO)  
[em % do PIB]

Ano (dez.)	Conceito Bacen (IGP-Centrado)	Conceito alternativo (IPCA-Centrado)
2002	55,5	60,1
2003	57,2	57,1
2004	51,7	52,2
2005	51,6	50,5

Fonte: Elaboração do autor, com base no dado de dívida pública do Bacen.

17. Em 2001, os dois procedimentos geram uma dívida muito próxima entre si, de 52,6% do PIB no conceito oficial (usando o IGP-Centrado) e de 53,0% do PIB no conceito alternativo (utilizando o IPCA-Centrado).

### 4.3 OS AJUSTES PATRIMONIAIS

Um fator fundamental para explicar as mudanças da relação dívida pública/PIB a partir de 1999 tem sido a evolução do componente de “ajustes patrimoniais” da dívida (Tabela 13). O Bacen desagrega a dívida pública no componente cuja dinâmica está associada à evolução dos fluxos (“dívida fiscal”) e no item de “ajustamentos” associados aos efeitos contábeis “abaixo da linha” — privatização, impacto do câmbio sobre as dívidas externa e interna e os chamados “esqueletos” (*hidden liabilities*).

Lembremos que a cotação do dólar era da ordem de R\$ 1,20 antes da desvalorização de janeiro de 1999 e fechou dezembro de 2002 em R\$ 3,53, caindo depois para R\$ 2,89 na posição final de 2003, R\$ 2,65 em dezembro de 2004 e fechando 2005 em R\$ 2,34. Tal circunstância afetou sensivelmente ao longo do tempo a parcela da dívida pública — externa e interna — ligada ao dólar. Adicionalmente, o reconhecimento de antigas dívidas (os “esqueletos”), que fora muito significativo no período 1999-2002, não impactou a evolução do estoque da dívida nos anos seguintes.

O resultado disso foi que, embora a dívida fiscal tenha caído de 41% para 36% do PIB entre 1998 e 2002, a dívida total aumentou pelo “delta” dos ajustes patrimoniais, que passaram de um saldo líquido de 1% do PIB em 1998 para estonteantes 19% do PIB quatro anos depois. Já entre 2002 e 2005 ocorreu exatamente o oposto, isto é, a dívida fiscal — devido ao efeito dos juros — aumentou de 36% para 39% do PIB, mas os ajustes patrimoniais cederam, de 19% para 12% do PIB no período, por conta da apreciação da taxa de câmbio. Como consequência, a dívida líquida do setor público, depois de ter aumentado de 56% para 57% do PIB entre dezembro de 2002 e dezembro de 2003, caiu para 52% do PIB em dezembro de 2005.<sup>18</sup>

Observe-se que, com o passar dos anos, especialmente no contexto de uma política de redução da vulnerabilidade externa baseada no pagamento de parte da dívida externa e na acumulação de reservas, a tendência é que, se a tendência persistir, futuras variações do câmbio tenham um efeito menor. Ou seja, como podemos ver na Tabela 13, se em dezembro de 1998 variações do câmbio afetavam uma dívida interna indexada à divisa norte-americana e uma dívida externa líquida que somadas representavam 14% do PIB e em dezembro de 2002 tal soma tinha passado a ser de 29% do PIB, em dezembro de 2005 essa base de incidência das mudanças cambiais tinha diminuído para apenas 3% do PIB.

## 5 A PERMANÊNCIA DE ANTIGOS PROBLEMAS E A BAIXA QUALIDADE DO AJUSTAMENTO

Esta quinta seção destaca a continuidade da presença de antigos problemas, ainda não resolvidos, em que pesem as melhoras observadas em algumas áreas das finanças públicas nos últimos anos. São eles: a) o aumento da relação gasto público primário

---

18. A estatística dos ajustes da Tabela 13 reflete o peso dos estoques de variação patrimonial em relação ao PIB de cada ano. Uma redução da variável pode não implicar, portanto, um fluxo negativo, e sim apenas que o PIB aumentou em termos reais entre um ano e outro.

do Governo Central/PIB no Governo Lula em relação ao governo precedente, repetindo o que ocorrera nas duas gestões de FHC; *b*) a pressão crescente das despesas do INSS, que corresponde a um item específico associado ao ponto anterior; *c*) o novo aumento da carga tributária, fenômeno igualmente observado nos períodos 1995-1998 e 1999-2002; e *d*) a continuidade da rigidez orçamentária e a ausência de solução para o problema representado pelo baixo valor do investimento público.

## 5.1 O AUMENTO DO GASTO PÚBLICO

O gasto primário total do Governo Central passou de 16,5% do PIB em 1994, antes do começo do Governo FHC, para 19,5% do PIB no final do primeiro mandato deste e 21,6% do PIB no final do segundo, em 2002. Entre 2002 e 2005, a relação gasto público/PIB registrou um novo aumento, até 23% do PIB, pelo maior crescimento do numerador da fração (Tabela 18).

TABELA 18  
TAXAS MÉDIAS DE CRESCIMENTO REAL DO GASTO PÚBLICO DO GOVERNO CENTRAL  
[em % a.a.]

	1995-1998	1999-2002	2003-2005
Gasto primário total <sup>a</sup>	7,0	4,6	4,1
Transferências estados/municípios	6,6	11,0	4,0
Benefícios previdenciários INSS	7,4	5,0	7,6
Pessoal	2,0	4,2	-1,8
Outras despesas <sup>a</sup>	12,3	0,7	5,5
PIB	2,6	2,1	2,5

Fonte: STN.

<sup>a</sup> Inclui despesas do Bacen.

A principal razão para esse aumento foi o desempenho dos gastos previdenciários, a ser examinado na próxima subseção. As outras despesas, tirando pessoal, INSS e transferências a estados e municípios, porém, também tiveram um aumento importante.

Visto em perspectiva histórica, o aumento do gasto chama mais ainda a atenção pelo fato de que ele deu continuidade a uma tendência já anterior e bastante pronunciada. Em outras palavras, não se tratou de um aumento a partir de uma base deprimida e sim de um novo incremento depois de mais de uma década de expansionismo fiscal. Esse mesmo gasto primário total do Governo Central já tinha se expandido fortemente até 1994, em relação aos 13,7% observados no começo dos anos 1990 e continuou aumentando nos Governos FHC e Lula (Tabela 19).

TABELA 19  
**GOVERNO CENTRAL: GASTO PÚBLICO PRIMÁRIO**  
 [em % do PIB]

Ano	Transferências estados e municípios	Pessoal	Benefícios INSS	Outros	Total
1991	2,6	3,8	3,4	3,9	13,7
1992	2,7	3,9	4,2	3,4	14,2
1993	2,9	4,5	4,9	3,6	15,9
1994	2,5	5,1	4,9	4,0	16,5
1995	2,8	5,6	5,0	4,2	17,6
1996	2,7	5,3	5,3	4,0	17,3
1997	2,8	4,7	5,4	5,3	18,2
1998	3,0	5,0	5,8	5,7	19,5
1999	3,6	5,1	6,0	4,9	19,6
2000	3,7	5,0	6,0	4,9	19,6
2001	3,8	5,4	6,3	5,4	20,9
2002	4,2	5,5	6,5	5,4	21,6
2003	3,9	5,0	6,9	4,8	20,6
2004	3,8	4,7	7,1	5,3	20,9
2005	4,3	4,8	7,6	5,9	22,6
1991	2,6	3,8	3,4	3,9	13,7
1991-1995	2,7	4,6	4,5	3,8	15,6
1996-2000	3,2	5,0	5,7	5,0	18,9
2001-2005	4,0	5,1	6,9	5,3	21,3
2005	4,3	4,8	7,6	5,9	22,6
(2005-1991)	1,7	1,0	4,2	2,0	8,9

Fontes: STN e, até 1995, SPE.

Se observarmos o dado de 2005 expresso como proporção do PIB, veremos que entre 1991 — primeiro ano para o qual se dispõe de uma classificação desagregada dos dados “acima da linha” em bases comparáveis com a das estatísticas atuais da STN — e 2005, as principais rubricas de despesa apresentaram a seguinte trajetória:

- transferências a estados e municípios: de 2,6% para 4,3% do PIB;
- pessoal: de 3,8% para 4,8% do PIB;
- INSS: de 3,4% para 7,6% do PIB;
- outras despesas: de 3,9% para 5,9% do PIB;
- Total: de 13,7% para 22,6% do PIB.

Note-se, porém, que entre 2002 e 2005, especificamente, houve uma diferença importante, pois enquanto as duas primeiras rubricas cresceram pouco ou perderam peso relativamente ao PIB, as duas últimas ampliaram a participação no produto.



Como tendência histórica, cada um desses fenômenos referentes aos últimos 15 anos tem a sua explicação. No caso das transferências a estados e municípios, o seu aumento foi uma consequência natural, por um lado, da maior receita do IR ao longo do tempo, da qual aproximadamente metade teve de ser destinada aos Fundos de Participação; e, por outro, do surgimento de novas fontes de transferência, como as ligadas às compensações da Lei Kandir ou ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

O aumento na despesa com pessoal se explica integralmente pelo gasto com inativos, uma vez que estes representavam 0,9% do PIB em 1991 e hoje representam 2,2% do PIB, variação maior do que a da despesa total com pessoal, o que mostra que não houve um “inchaço” da estrutura administrativa no período. Essa afirmação vale também para o período 2003-2004, como pode ser visto na Tabela 20. Observe-

TABELA 20  
COMPOSIÇÃO DO QUANTITATIVO DE SERVIDORES  
[número de pessoas]

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Civis	1.189.648	1.230.846	1.224.216	1.236.985	1.235.658	1.226.954	1.225.641	1.230.358	1.249.159	1.275.565
Ativos	654.877	647.480	632.200	615.651	605.206	594.626	591.992	593.707	598.683	613.690
Inativos	534.771	583.366	592.016	621.334	630.452	632.328	633.649	636.651	650.476	661.875
Aposentados	384.771	394.868	392.498	416.689	420.216	414.726	409.479	405.647	412.196	411.066
Pensionistas	150.000	188.498	199.518	204.645	210.236	217.602	224.170	231.004	238.280	250.809
Executivo	1.083.519	1.121.977	1.105.541	1.114.854	1.101.772	1.094.950	1.093.570	1.096.702	1.111.580	1.135.921
Ativos	572.914	560.211	538.541	520.657	504.186	494.236	491.204	491.490	493.720	507.204
Inativos	510.605	561.766	567.000	594.197	597.586	600.714	602.366	605.212	617.860	628.717
Aposentados	365.719	379.272	374.047	396.666	396.178	391.885	387.080	383.302	388.728	387.291
Pensionistas	144.886	182.494	192.953	197.531	201.408	208.829	215.286	221.910	229.132	241.426
Legislativo	23.615	23.788	26.118	25.924	33.804	30.367	30.298	30.847	33.747	34.249
Ativos	17.402	17.623	19.155	18.787	21.343	19.458	19.889	20.501	22.906	23.369
Inativos	6.213	6.165	6.963	7.137	12.461	10.909	10.409	10.346	10.841	10.880
Aposentados	4.221	4.078	4.771	4.798	8.685	7.424	6.978	6.887	7.256	7.262
Pensionistas	1.992	2.087	2.192	2.339	3.776	3.485	3.431	3.459	3.585	3.618
Judiciário	82.514	85.081	92.557	96.207	100.082	101.637	101.773	102.809	103.832	105.395
Ativos	64.561	69.646	74.504	76.207	79.677	80.932	80.899	81.716	82.057	83.117
Inativos	17.953	15.435	18.053	20.000	20.405	20.705	20.874	21.093	21.775	22.278
Aposentados	14.831	11.518	13.680	15.225	15.353	15.417	15.421	15.458	16.212	16.513
Pensionistas	3.122	3.917	4.373	4.775	5.052	5.288	5.453	5.635	5.563	5.765
Militares	588.754	598.640	602.885	564.915	614.116	624.414	626.418	583077	629.381	659.075
Ativos	320.822	322.423	321.448	277.531	321.466	328.087	325.987	279.313	321.844	346.014
Inativos	267.932	276.217	281.437	287.384	292.650	296.327	300.431	303.764	307.537	313.061
Aposentados	117.509	122.512	124.801	119.013	128.252	128.630	129.387	129.801	130.394	130.941
Pensionistas	150.423	153.705	156.636	168.371	164.398	167.697	171.044	173.963	177.143	182.120
Ativos	975.699	969.903	953.648	893.182	926.672	922.713	917.979	873.020	920.527	959.704
Inativos	802.703	859.583	873.453	908.718	923.102	928.655	934.080	940.415	958.013	974.936
Aposentados	502.280	517.380	517.299	535.702	548.468	543.356	538.866	535.448	542.590	542.007
Pensionistas	300.423	342.203	356.154	373.016	374.634	385.299	395.214	404.967	415.423	432.929
Total	1.778.402	1.829.486	1.827.101	1.801.900	1.849.774	1.851.368	1.852.059	1.813.435	1.878.540	1.934.640

Fonte: Ministério do Planejamento. Exclui empresas públicas, sociedades de economia mista, Bacen e pessoal de estados pago com transferências federais.

se que, entre 1995 e 2002, o número de civis ativos sofreu uma redução acumulada de 9%. Já nos dois anos de dezembro de 2002 a dezembro de 2004, essa mesma rubrica, de fato, aumentou, mas apenas 3% no biênio 2003-2004, algo que não pode se afirmar que seja excessivo.<sup>19</sup>

A maior expansão da despesa de OCC se deu no primeiro Governo FHC e se explica, principalmente, pela combinação de cinco elementos: *a*) despesas assistenciais, que se expandiram consideravelmente com o aparecimento dos gastos com a Loas; *b*) gastos com reforma agrária; *c*) incremento dos compromissos com a educação, em função das políticas setoriais do governo da época; *d*) novas verbas para a recuperação e construção de estradas, que se traduziram na época em aumento das disponibilidades do Ministério dos Transportes; e *e*) maiores demandas orçamentárias associadas à Justiça, dado que o orçamento do Poder Judiciário — sem contar pessoal — passou de 0,10% do PIB para aproximadamente 0,25% do PIB entre 1994 e 1998 [Além e Giambiagi (1999, Tabela 9)].

Naturalmente, esse padrão de expansão fiscal requer um financiamento que o viabilize, o que nos remete ao tema da carga tributária, a ser analisado posteriormente. Vejamos o tema previdenciário com maiores detalhes, porém, na próxima subseção.<sup>20</sup>

## 5.2 A PRESSÃO DA DESPESA PREVIDENCIÁRIA

O aumento relativo da despesa previdenciária como proporção do PIB ao longo dos quatro anos do Governo Lula deu continuidade a uma tendência iniciada em 1988 — ano da aprovação da nova Constituição — e que se caracterizou pelo seguinte denominador comum a cada um dos 18 anos transcorridos desde então: a inexistência de uma única oportunidade em que a despesa do INSS tenha diminuído em relação ao ano anterior, expressa como proporção do PIB (Tabela 21). Em um ou outro ano específico, ela se manteve como percentual do PIB, apenas para retomar a trajetória ascendente logo a seguir. O resultado disso é que a despesa do INSS representava 25% da despesa primária total do Governo Central em 1991 e atualmente passou a ser de 34% do total. Em termos da relação entre a variável e o PIB, a despesa do INSS evoluiu de 2,5% do PIB em 1988, para 4,9% do PIB no começo do Plano Real (1994); 6,5% do PIB no final da Administração FHC (2002) e uma previsão de 7,9% do PIB em 2006.

---

19. O total do contingente de ativos — incluindo militares — aumentou 10% entre 2002 e 2004, mas pela redução excepcional e temporária do contingente de ativos militares em 2002, quando parte da tropa foi dispensada por falta de verbas, episódio rapidamente superado em 2003. Para o Executivo, o total de ativos caiu 14% entre 1995 e 2002 e aumentou 3% entre 2002 e 2004, enquanto para a soma dos ativos de Legislativo e Judiciário, esses percentuais foram positivos em ambos os casos, de 25% e 4%, respectivamente (Tabela 20).

20. Naturalmente, uma questão crucial associada a esses pontos é a baixa eficiência do gasto público. Sobre isso, em uma perspectiva relacionada com os países emergentes, ver Herrera (2005).

TABELA 21  
**DESPESAS DO INSS**  
 [em % do PIB]

Ano	% do PIB	Ano	% do PIB	Ano	% do PIB
1988	2,5	1995	5,0	2001	6,3
1989	2,7	1996	5,3	2002	6,5
1990	3,4	1997	5,4	2003	6,9
1991	3,4	1998	5,8	2004	7,1
1992	4,3	1999	6,0	2005	7,6
1993	4,9	2000	6,0	2006	7,9
1994	4,9				

Fontes: STN e, para 2006, previsão orçamentária.

A reforma previdenciária do Governo Lula não afetou essa tendência, uma vez que ela incidu apenas sobre o funcionalismo e, no caso do INSS, apenas reforçou — a curto prazo — a receita pelo aumento do teto contributivo, o que explica parte do incremento da receita do INSS de 0,4 p.p. do PIB entre 2003 e 2005 na Tabela 1.<sup>21</sup>

O aumento da despesa previdenciária no Governo Lula esteve associado a três componentes. O primeiro deles foi o aumento real do salário mínimo (SM). Cabe registrar que dois de cada três benefícios são pagos no valor do piso previdenciário, que por determinação constitucional é igual ao SM. Como o peso dessas despesas na composição do total do gasto é da ordem de 1/3, a “regra de bolso” relevante é que um aumento real de 10% do SM equivale aproximadamente a um incremento real de 3% a 4% da despesa previdenciária. Lembremos, porém, que a esse efeito deve ser adicionado o incremento demográfico natural que se produz todos os anos em virtude do envelhecimento gradativo da população, que faz com que o número de idosos aumente em torno de 4% a.a. O aumento real do SM, na posição de dezembro de cada ano em relação ao final do ano anterior — para poder captar os efeitos por períodos de governo, que se encerram sempre em dezembro — e que já tinha sido de 4,5% a.a. ou pouco mais de 42% acumulados nos oito anos do governo anterior, terá sido de 7,7% a.a. no período 2003-2006 (Tabela 22). Conseqüentemente, com a rigidez à baixa da relação gasto do INSS/PIB associada ao aumento do número de beneficiários no numerador e a pressão adicional da remuneração real média resultante do fato de que mais de 60% do número de benefícios tiveram aumentos reais expressivos em função dos reajustes do SM, a citada relação gastos do INSS/PIB continuou aumentando. Voltaremos a esse ponto na seção que analisa a composição do gasto social.

21. Sobre a reforma previdenciária do Governo Lula, ver Pinheiro (2004). Para um diagnóstico amplo sobre o problema previdenciário no Brasil, ver Beltrão *et alii* (2004).

TABELA 22  
**VARIAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO — JANEIRO-DEZEMBRO**  
 [em %]

Ano	Variação nominal do SM	Variação IPCA	Variação real do SM
1995-1998 <sup>a</sup>	16,7	9,4	6,7
1999-2002 <sup>a</sup>	11,4	8,8	2,4
2003	20,0	9,3	9,8
2004	8,3	7,6	0,7
2005	15,4	5,7	9,2
2006 <sup>b</sup>	16,7	4,8	11,4
2003-2006 <sup>a</sup>	15,0	6,8	7,7

Fonte: IBGE.

<sup>a</sup> Média (em % a.a.).

<sup>b</sup> Para o IPCA, estimativa do autor. Para o SM, R\$ 350.

A segunda causa para o aumento do dispêndio do INSS foi a explosão das despesas com auxílio-doença. Estas, em 1998, correspondiam na posição de dezembro a 506 mil benefícios e no triênio 1999-2001 cresceram a uma taxa (física) da ordem de 4% a.a., dentro da normalidade. Entretanto, em 2002 tiveram um incremento de 48%, chegando nos anos seguintes a 28% em 2003; 27% em 2004; e 8% em 2005. O resultado disso é que o número de pessoas que recebiam benefícios por essa rubrica em dezembro de 2001, que era de 574 mil, foi ampliado para quase 1,5 milhão de pessoas quatro anos depois (Tabela 23). O fato reflete uma falha gerencial, pois é evidente que essa variável deveria guardar uma correlação com a evolução da população e não há nenhum indício de que o número de doentes no Brasil tenha se multiplicado por quase três vezes nesse período de quatro anos. A razão para essa deterioração está na piora dos mecanismos de controle pelas falhas periciais: *a*) ausência de realização de concursos para a posição de perito do INSS; e *b*) terceirização dos mecanismos de perícia para médicos credenciados, sem mecanismos de aferição adequados da própria perícia.

Por último, o aumento da relação despesa do INSS/PIB entre 2002 e 2006 esteve associado ao que se poderia denominar “efeito denominador”, ligado ao ainda relativamente baixo crescimento da economia na média do período, de menos de 3% a.a. Mesmo quando não se considera o peso crescente dos benefícios assistenciais — captados nas estatísticas fiscais na rubrica de OCC, e não na de benefícios do INSS — e se computa apenas o agregado das despesas previdenciárias e acidentárias da Tabela 23, o número de benefícios, nos três anos 2003-2005, expandiu-se a uma média anual de 3,9%, enquanto que, nesse mesmo período, o crescimento médio da economia foi inferior, de 2,5% a.a.

TABELA 23  
**QUANTIDADE DE BENEFÍCIOS EMITIDOS — DEZEMBRO**  
 [em milhares]

Composição	Benefícios dezembro		Taxas de crescimento [de indivíduos (%)]				
	2002	2005	1999-2002 <sup>a</sup>	2003	2004	2005	2003-2005 <sup>b</sup>
Previdenciários	18.153	20.394	3,7	3,5	5,1	3,3	4,0
Aposentadorias	11.787	13.053	3,1	3,0	4,0	3,3	3,5
Pensões	5.356	5.776	3,2	2,2	3,4	2,1	2,5
Auxílios-doença	849	1.493	13,8	28,3	26,9	8,0	20,7
Outros	161	72	34,6	-48,9	-6,3	-6,3	-23,5
Acidentários	720	755	2,9	2,2	2,9	-0,2	1,6
Assistenciais	2.253	2.793	5,4	3,4	12,8	6,2	7,4
Encargos prev. União (EPU)	-	9	n.c.	n.c.	n.c.	-17,9	n.c.
<b>Total</b>	<b>21.126</b>	<b>23.951</b>	<b>3,8</b>	<b>3,4</b>	<b>5,9</b>	<b>3,5</b>	<b>4,3</b>

Fonte: Ministério da Previdência Social.

<sup>a</sup> Taxa média em 4 anos (em % a.a.).

<sup>b</sup> Taxa média em 3 anos (em % a.a.).

n.c. = não-considerada.

### 5.3 O NOVO AUMENTO DA CARGA TRIBUTÁRIA

Como resultado da pressão contínua pelo aumento do gasto público, houve, como não poderia deixar de ser, uma nova elevação da carga tributária. Esse fenômeno pode ser aferido de duas formas (Tabela 24):<sup>22</sup>

- a receita bruta do Governo Central passou de 15% do PIB em 1991 para 19% do PIB no começo do Plano Real, em 1994; 20% do PIB no final do primeiro mandato de FHC, em 1998; 24% do PIB no final do segundo mandato de FHC, em 2002; e 25% do PIB em 2005;

- a carga tributária, medida pelas Contas Nacionais, passou de 24% do PIB em 1991 para 28% do PIB em 1994; 29% do PIB em 1998; 35% do PIB em 2002; e uma estimativa de 37% do PIB em 2005.

Em termos das causas desse aumento da carga tributária, as conclusões dependem da base de comparação adotada. Entre 1998 e 2003, por exemplo, a receita disponível — resultado líquido da adição ou subtração de receitas oriundas de outras Unidades da Federação (UF) — do Governo Central passou de 51,7% para 52,2% do total. Entretanto, na média de 2001-2003, essa participação caiu ligeiramente, de 52,3% durante 1996-2000, para 51,6% do total no referido triênio. Em linhas gerais, portanto, é razoável se falar em um movimento conjunto e

22. Diversas estatísticas utilizadas neste trabalho consideram 1991 como o primeiro ano da série. Em alguns casos por se tratar efetivamente do primeiro ano para o qual há certo tipo de desagregação disponível e em outros porque 1990 foi um ano atípico e inteiramente fora da curva para algumas variáveis, devido à receita *once and for all* que acompanhou o Plano Collor, pela possibilidade de pagar impostos atrasados com recursos retidos, que em ocasiões normais não seriam recolhidos ao Fisco.

simultâneo de elevação da receita tributária do Governo Central e também de estados e municípios, tanto a partir do ajuste de 1999, como entre 2002 e 2005.

TABELA 24  
**CARGA TRIBUTÁRIA**  
[em % do PIB]

Ano	Receita bruta Governo Central	Carga tributária	Composição receita disponível (%)			
			União	Estados	Municípios	Total
1991	14,6	24,4	54,7	29,6	15,7	100,0
1992	15,2	25,0	56,9	28,2	14,9	100,0
1993	17,3	25,3	57,8	26,4	15,8	100,0
1994	18,9	27,9	59,3	25,1	15,6	100,0
1995	18,3	28,4	51,4	30,4	18,2	100,0
1996	17,5	28,6	52,4	29,4	18,2	100,0
1997	18,4	28,6	52,9	28,7	18,4	100,0
1998	20,1	29,3	51,7	28,4	19,9	100,0
1999	21,7	31,1	53,2	27,0	19,8	100,0
2000	21,5	31,6	51,2	29,4	19,4	100,0
2001	22,7	33,4	50,5	29,6	19,9	100,0
2002	23,9	34,9	52,0	30,1	17,9	100,0
2003	23,1	34,0	52,2	28,5	19,3	100,0
2004	23,8	35,0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2005	25,3	36,5	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1991	14,6	24,4	54,7	29,6	15,7	100,0
1991-1995	16,9	26,2	56,0	27,9	16,1	100,0
1996-2000	19,8	29,8	52,3	28,6	19,1	100,0
2001-2005	23,8	34,8	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2005	25,3	36,5	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fontes: Para a receita bruta do Governo Central, STN. Para a carga tributária e a composição da receita disponível, IBGE. Para a carga tributária de 2004-2005, estimativa do autor.

n.d. = não-disponível.

Esse fenômeno favorável aos propósitos arrecadadores das autoridades interessadas em ajustar as contas públicas teve como contrapartida o surgimento ou agravamento de distorções que prejudicam a eficiência da economia. Em primeiro lugar, a elevada carga incidente sobre o setor formal da economia incentiva certos mecanismos de evasão e dificulta a contratação de mais mão-de-obra. Em segundo, a continuidade de certas distorções ao longo de mais tempo conspirou contra um aumento maior da taxa de investimento. Em terceiro lugar, em que pesem alguns avanços positivos, como a transformação da tributação de PIS-Pasep e Cofins em taxação sobre o valor adicionado, permanecem vigentes impostos “em cascata” como a CPMF. Por último, mesmo algumas melhoras como a transformação de impostos “em cascata” para a cobrança de valor adicionado têm enfrentado obstáculos, pela

existência de casos em que o acúmulo de créditos é maior que o da taxa bruta a pagar, sendo portanto um custo para o produtor e afetando negativamente a competitividade brasileira no exterior.

Em conseqüência, a carga tributária, cujo alto valor e cujos efeitos adversos eram apontados como entraves a um crescimento mais acelerado e a um maior estímulo às exportações em 2002, continua sendo um problema sério, quase quatro anos depois. Isso deverá exigir algum ajustamento parcial do sistema nos próximos anos, visando, principalmente: *a)* a diminuição de alguns impostos que continuam causando problemas para setores particulares, nos casos ainda existentes; *b)* o virtual fim da CPMF, mesmo que ela eventualmente possa permanecer com uma alíquota ínfima, de por exemplo 0,01%; *c)* a solução para o problema dos créditos acumulados, nos casos em que eles ultrapassam o volume de impostos a pagar; *e)* mais genericamente, *e)* a redução da carga tributária.

#### 5.4 A RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA E O BAIXO VALOR DO INVESTIMENTO PÚBLICO<sup>23</sup>

Além das questões anteriormente listadas — gasto público crescente, agravamento do problema previdenciário e aumento da carga tributária —, o outro problema remanescente nos anos 2003-2006 foi a continuidade da rigidez orçamentária e o baixo valor do investimento público, um dos entraves a uma retomada sustentada do crescimento a um ritmo mais intenso, uma vez esgotada a capacidade ociosa disponível em 2003 (Tabela 25).<sup>24</sup>

TABELA 25  
INVESTIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONTAS NACIONAIS<sup>a</sup>  
[em % do PIB]

Ano	Investimento	Ano	Investimento	Ano	Investimento	Ano	Investimento
1971	4,3	1981	2,7	1991	2,9	2001	2,2
1972	3,9	1982	2,4	1992	3,5	2002	2,2
1973	3,7	1983	2,0	1993	3,2	2003	1,7
1974	3,9	1984	2,1	1994	3,6	2004	2,2
1975	3,9	1985	2,5	1995	2,5		
1976	4,0	1986	3,2	1996	2,3		
1977	3,3	1987	3,3	1997	2,0		
1978	3,1	1988	3,4	1998	2,8		
1979	2,5	1989	3,2	1999	1,7		
1980	2,3	1990	3,7	2000	1,9		
Média da década	3,5		2,9		2,6		2,1

Fonte: IBGE. Para 2004, estimativa do autor.

<sup>a</sup> União, estados e municípios.

23. Há um quinto problema remanescente, além dos pontos citados, representado pela continuidade da prática de uma taxa de juros reais muito elevada no Brasil. Abordar isso, porém, com o seu necessário detalhamento, é algo que demandaria um outro estudo e está além dos limites do presente trabalho.

24. Sobre o tema do investimento público, ver o robusto e detalhado estudo de Afonso, Amorim e Biasoto Jr. (2005), rico na apresentação de uma grande diversidade de estatísticas sobre o assunto.

O Governo Lula apostou muitas fichas em duas iniciativas. A primeira foi a das chamadas Parcerias Público-Privadas (PPPs).<sup>25</sup> Entretanto, a experiência internacional sugere que essa modalidade de investimento, em primeiro lugar, aplica-se especificamente a certo tipo de empreendimentos, não podendo ser de uso generalizado; segundo, envolve uma engenharia financeira complexa, que requer muito tempo de preparação das operações; e terceiro, costuma estar associada a projetos de longo prazo de maturação. Conseqüentemente, é difícil imaginar que, embora o projeto aprovado tenha tido uma série de méritos, as PPPs poderiam ser o grande fator de alavancagem da taxa de investimento da economia.

A segunda iniciativa governamental de peso na área do investimento público foi a tentativa, inicialmente bastante alardeada, de “excluir os investimentos estatais da estatística”. A idéia sempre mencionada pelos defensores da tese era que os investimentos não poderiam receber o mesmo tratamento que os gastos correntes, por envolverem repercussões patrimoniais diferentes para o setor público. O tema remete às origens do debate sobre a contabilidade pública e o cálculo das *Public Sector Borrowing Requirements* (PSBR), expressão da qual se derivam as nossas NFSP, conhecidas vulgarmente como “déficit público”.<sup>26</sup> Embora claramente as conseqüências de longo prazo de gastar recursos correntes ou aplicar em investimentos não seja a mesma, haveria três problemas básicos com uma iniciativa desse tipo. O primeiro é que o impacto em termos de demanda agregada, no curto prazo, é similar, de modo que retirar elementos do cômputo do déficit público seria uma forma de, na prática, gastar mais, podendo prejudicar o combate à inflação. O segundo é o impacto que uma iniciativa do gênero, baseada em “contabilidade criativa”, poderia ter sobre a credibilidade da política econômica, após todo o esforço de construção de reputação empreendido a partir de 1999. Por último, resta a questão de como medir o valor do investimento a cada mês, para a contabilidade patrimonial do setor público.<sup>27</sup>

Havia além disso, nesse debate, um equívoco original acerca de uma brecha que teria sido aberta ainda durante o governo anterior, associada à suposição — largamente mencionada na imprensa por jornalistas e membros do governo — de que o acordo já vigente com o FMI permitiria “retirar os investimentos da Petrobras da estatística”. Como essa empresa investe em torno de 1% do PIB, passava-se a idéia de que poder-se-ia retirar 1% do PIB da estatística fiscal, sem maiores conseqüências. A rigor, porém, o item 8 do “Memorando de política econômica” de setembro de 2002 estabelecia que: “(...) a meta de superávit primário do setor público consolidado será reduzida pelo valor da despesa de investimento efetiva da Petrobras *que exceder o nível estabelecido no programa*. Esse fator de ajuste entrará em vigor no início de 2003” [Fazenda (2002, p. 6, grifo nosso)]. Ou seja, o que se definia é que, se o investimento da Petrobras excedesse o previsto, esse adicional seria retirado da contabilidade referente à meta de superávit primário requerida para o cumprimento do acordo com

---

25. Sobre esse ponto, ver FMI (2004a) e Pessoa e Almeida Jr. (2004).

26. Esse tema foi tratado exaustivamente na famosa coletânea de Blejer e Cheasty (1993).

27. A dívida líquida do setor público mede todos os meses, na posição de final de período, ativos e passivos com valores claramente definidos. Entretanto, medir, por exemplo, o valor atualizado do estoque, todo final de período, da soma dos fluxos de investimento feitos em uma estrada é um exercício que não é nada trivial e cujo resultado está sujeito a grandes controvérsias contábeis.



o FMI. Se, por exemplo, o investimento previsto da Petrobras fosse de R\$ 10 bilhões e a empresa investisse R\$ 11 bilhões, o que não seria computado para efeito do critério de desempenho seria apenas o “delta” de R\$ 1 bilhão. Há uma diferença fundamental, porém, entre deixar de considerar um adicional ou o valor de uma variável na íntegra, nesse tipo de contabilidade.

A rigor, o próprio FMI iniciou uma reflexão sobre esse ponto, motivada pelos questionamentos que vinha recebendo sua atuação, não só no Brasil, mas também em outros países. Sua conclusão, porém, foi inequívoca:

(...) questions have been raised about the widely used approach to fiscal analysis and policy, which focuses on the overall fiscal balance and gross public debt. A concern is that this approach may unduly constrain the ability of countries to take advantage of increased opportunities to finance high-quality infrastructure projects. In this context, some have advocated shifting to the current fiscal balance (which excludes public investment) as the fiscal policy target of choice. This paper examines the pros and cons of such a shift, and *finds that the risks for macroeconomic stability and debt sustainability entailed by exclusive reliance on the current balance as a fiscal target outweigh the potential benefits.* [FMI (2004b, p. 3), grifo nosso].

No final de um longo processo de negociação com a instituição que envolveu dois anos, acordou-se que, mesmo que o país não tivesse um novo acordo com o FMI em 2005, este aceitaria como tecnicamente fundado o tratamento contábil em separado de um conjunto específico de investimentos, que na prática correspondiam na época a 0,15% do PIB, aproximadamente. Isso significa que, se a meta de superávit primário fosse de 4,25% do PIB, ela poderia cair para 4,10% do PIB se o diferencial fosse associado à realização dessas despesas. Para um país que aspira a ampliar o investimento de 20% do PIB para 25% do PIB para poder crescer de forma mais acelerada, porém, trata-se de uma questão evidentemente menor.

O problema principal dessa abordagem é que ignorava a questão principal, relacionada com o *trade-off* entre gastos correntes e de investimento e com a necessidade de aumentar a poupança pública como forma de incrementar tanto o investimento público como a taxa de poupança e de investimento em geral da economia. Em outras palavras, o entendimento associado àquela interpretação era de que a restrição ao investimento provinha de algum tipo de contabilidade equivocada das estatísticas fiscais, em vez de, como seria a explicação correta, espelhar uma escolha de prioridades por meio da qual o gasto corrente vinha se expandindo crescentemente e estrangulando o espaço para os recursos destinados ao investimento. Observe o leitor que, na Tabela 26, o investimento da União em 2003-2005 foi de 0,6% do PIB, abaixo da média de 1999-2002, de 0,9% do PIB, em que pese o fato de na Tabela 1 a despesa primária total do Governo Central ter aumentado de 20,4% para 21,3% do PIB entre os períodos de 1999-2002 e de 2003-2005.<sup>28</sup> Claramente, os gastos correntes foram ocupando um espaço crescente no total da despesa. Note o leitor que, comparando os dados das Tabelas 1 e 26, constata-se que no confronto das médias de 1999-2002 com 2003-2005, o peso dos investimentos do Governo Central

---

28. Na Tabela 26, o resultado do investimento medido por essa estatística em 2005 difere substancialmente de outros indicadores. Por exemplo, ele corresponde a 0,9% do PIB, enquanto a parcela do investimento nas informações desagregadas por órgão, que dão origem à Tabela 4, revela que o investimento teria sido de apenas 0,5% do PIB.

na composição do gasto primário total, reportado no final da Tabela 1, caiu de 0,9/20,4 = 4,4% para 0,6/21,3 = 2,8% do total.

TABELA 26  
**INVESTIMENTO PÚBLICO UNIÃO: DESPESA LIQUIDADADA**  
 [em % do PIB]

Ano	Investimento	Ano	Investimento	Ano	Investimento
1980	0,74	1990	1,06	2000	0,92
1981	1,50	1991	1,20	2001	1,22
1982	0,97	1992	1,00	2002	0,75
1983	0,75	1993	1,39	2003	0,41
1984	0,54	1994	1,10	2004	0,62
1985	0,68	1995	0,73	2005	0,90
1986	1,27	1996	0,74		
1987	1,54	1997	0,87		
1988	1,45	1998	0,91		
1989	0,68	1999	0,71		
Quinquênios					
1980	0,74				
1981-1985	0,89				
1986-1990	1,20				
1991-1995	1,08				
1996-2000	0,83				
2001-2005	0,78				
2005	0,90				
Períodos de governo					
1985-1989	1,12				
1990-1994	1,15				
1995-1998	0,81				
1999-2002	0,90				
2003-2005	0,64				

Fonte: Balanço orçamentário (STN/Siafi).

Esse fato espelha a rigidez orçamentária, de certa forma aumentada pelo próprio incremento do resultado primário. Observe-se que na Tabela 1, devido à necessidade de elevar o superávit primário “retirado” da receita para arcar com os compromissos financeiros do governo, a linha de “demais despesas” de OCC (4,1% do PIB em 2005), que em 1999-2002 correspondeu a 22% da receita líquida, já tinha caído para 20% da mesma em 2005. A preocupação se agrava quando se lembra que nessa rubrica incluem-se todas as despesas vinculadas com saúde e educação e o Fundo de Combate à Pobreza, além do Bolsa Família.

Ou seja, consideremos que a receita do governo deve:

- permitir gerar um certo superávit primário;
- arcar com as despesas obrigatórias de pessoal e INSS;

- respeitar as vinculações, sejam à receita (Fundos de Participação, educação) ou ao PIB (saúde), que implicam despesas mandatórias; e

- satisfazer uma série de demandas sociais.

Conseqüentemente, o investimento acaba operando como a “variável de ajuste”, o que é resultado da rigidez orçamentária crescente e se reflete no encolhimento da sua importância relativa ao longo do tempo.

Os dados do investimento público são complementados pela Tabela 27, que mostra a composição dos investimentos das empresas estatais ao longo dos últimos 25 anos. Embora a Petrobras tenha claramente retornado a um patamar de investimentos próximo ao do começo dos anos 1980, a Eletrobrás continua muito distante disso (Tabela 28).

TABELA 27  
**INVESTIMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS NÃO-FINANCEIRAS<sup>a</sup>**  
 [em % do PIB]

Empresa	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Vale do Rio Doce	0,15	0,36	0,44	0,30	0,38	0,41	0,26	0,14	0,14	0,16
Telebrás	0,41	0,50	0,54	0,47	0,44	0,41	0,46	0,50	0,57	0,71
Petrobras	1,01	1,34	1,55	1,29	1,07	1,00	1,00	1,01	0,82	0,57
Eletrobrás	0,83	0,88	0,79	0,65	0,88	0,73	0,56	1,09	0,80	0,66
Outras	1,51	1,50	1,17	0,95	0,56	0,43	0,45	0,53	0,59	0,39
Total	3,91	4,58	4,49	3,66	3,33	2,98	2,73	3,27	2,92	2,49
Petrobras + Eletrobrás	1,84	2,22	2,34	1,94	1,95	1,73	1,56	2,10	1,62	1,23
Empresa	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Vale do Rio Doce	0,11	0,07	0,09	0,07	0,05	0,05	0,06	0,00	0,00	0,00
Telebrás	0,52	0,76	0,85	0,75	0,68	0,58	0,88	0,86	0,55	0,00
Petrobras	0,47	0,62	0,62	0,54	0,43	0,42	0,39	0,38	0,36	0,40
Eletrobrás	0,34	0,45	0,46	0,32	0,23	0,15	0,18	0,23	0,31	0,30
Outras	0,21	0,21	0,19	0,06	0,07	0,06	0,05	0,08	0,07	0,05
Total	1,65	2,11	2,21	1,74	1,46	1,26	1,56	1,55	1,29	0,75
Petrobras + Eletrobrás	0,81	1,07	1,08	0,86	0,66	0,57	0,57	0,61	0,67	0,70
Empresa	2000	2001	2002	2003	2004	2005				
Vale do Rio Doce	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00				
Telebrás	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00				
Petrobras	0,54	0,72	0,82	0,89	0,94	1,01				
Eletrobrás	0,20	0,22	0,25	0,19	0,22	0,24				
Outras	0,05	0,05	0,06	0,03	0,07	0,07				
Total	0,79	0,99	1,13	1,11	1,23	1,32				
Petrobras + Eletrobrás	0,74	0,94	1,07	1,08	1,16	1,25				

Fonte: MPOG.

<sup>a</sup> Exclui setor financeiro, investimentos da Itaipu Binacional e da Petrobras no exterior.

TABELA 28  
**INVESTIMENTOS DA ELETRÓBRÁS: MÉDIAS POR PERÍODO**  
 [em % do PIB]

Período	Investimentos Eletrobrás
1980	0,83
1980-1985	0,79
1986-1990	0,69
1991-1995	0,32
1996-2000	0,24
2001-2005	0,22

Fonte: MPOG.

O fato é importante por duas razões. Primeiro, pelo que significa no contexto fiscal reportado na Tabela 19: quando se alega que o Estado não tem mais capacidade de investir no setor elétrico como há 25 anos, não é por uma insuficiência gerencial inerente ao setor público e sim porque entre o começo dos anos 1990 e a situação atual, o gasto do Governo Central aumentou de aproximadamente 14% para 23% do PIB, obrigando à geração de um robusto superávit primário do setor público consolidado, parte do qual cabe às empresas estatais. Tivesse sido outra a trajetória do gasto público corrente e hoje não seria necessário que as estatais federais gerassem um superávit primário tão alto, liberando então recursos que poderiam, por exemplo, ser aplicados no aumento do investimento dessas empresas.

A segunda razão é que, como se sabe, a crise energética de 2001 decorreu de um aumento do consumo a taxas superiores às do PIB e às de ampliação de capacidade instalada nas duas décadas anteriores (Tabela 29). Isso se deu em um contexto em que a existência de um programa de privatização incompleto levou as empresas estatais do setor a cortar investimentos, sem que as empresas tenham sido privatizadas e o setor privado ampliasse o parque gerador. O resultado disso foi uma certa paralisia dos investimentos, que teve na crise do começo da década um corolário natural. Nesse sentido, a queda do consumo de energia em 2001-2002, no contexto das decisões draconianas de contenção da demanda impostas compulsoriamente pelo governo anterior, gerou uma espécie de “capacidade ociosa disponível” — favorecida pela intensificação das chuvas após 2002 — que permitiu ao novo governo operar com reservatórios cheios a partir de 2003.

TABELA 29  
**TAXAS MÉDIAS DE CRESCIMENTO: PIB, CONSUMO E CAPACIDADE INSTALADA DE ENERGIA ELÉTRICA**  
 [em % a.a.]

Período	PIB	Consumo energia elétrica	Capacidade instalada (MW)
1981-1990	1,6	5,9	4,8
1991-2000	2,7	4,1	3,3
1981-2000	2,1	5,0	4,0

Fonte: Pires *et alii* (2001) com base em dados da Eletrobrás e do IBGE.

Entretanto, a circunstância de, depois de 2002, o consumo de energia ter voltado a crescer a taxas superiores às do PIB — deixando para trás os dois pontos “fora da curva” de 2001 e 2002 — é um dado preocupante. Isso ocorreu em um contexto em que a Eletrobrás investiu, em 2003-2005, uma média de apenas 0,22% do PIB, inferior ainda à média de 1991-2000, de 0,28% do PIB, que de certa forma explicou o “apagão” de 2001. As perspectivas são inquietantes quando se levam em conta as projeções de aumento da demanda de energia nos próximos anos, caso os agentes privados se manifestem relutantes em fazer investimentos maciços no setor.

## 6 QUAL É O LIMITE PARA O GASTO SOCIAL?

A combinação de uma situação social que obviamente deixa muito a desejar com um grau de animosidade crescente em relação ao tamanho da carga tributária tende a gerar um discurso político — e nisso, a classe política espelha o que pensa a população — que enfatiza a necessidade de aumentar o denominado “gasto social”, conjuntamente com o ataque aos elevados níveis de gasto público como um todo. Isto é, o que a opinião pública entende como justa é uma ação que, simultaneamente, aumente o gasto social, mas diminua o dispêndio público total. Entretanto, a dimensão que alcançou aquela variável impede que isso seja possível. Em outras palavras, ou o gasto social, expresso como proporção do PIB, é preservado — e nesse caso será difícil obter uma redução importante do total — ou se ataca o problema do gasto público como um todo — e então será inevitável que isso afete também o gasto social. Já em 1997, nos primeiros anos do Plano Real, Ohana (1997) concluía que:

(...) uma grande parte do ajustamento deveria vir dos setores sociais. Um dos maiores problemas da economia brasileira é a necessidade de desenhar um novo papel para o setor público nas áreas sociais. Considerando que, a médio prazo, não há que esperar grandes ganhos de eficiência do governo, falar de reforma fiscal no Brasil significa cortar o gasto social. [Ohana (1997, p. 12)]

Desde então, essa questão se tornou ainda mais premente. Observe-se, por exemplo, a Tabela 30. Ela mostra a evolução da despesa corrente no Brasil nos últimos 15 anos.<sup>29</sup> Observe-se que, em linha com o quadro mostrado na Tabela 19, ela passa de 9,9% do PIB em 1991 para 17,3% do PIB em 2005. Porém, quando se excluem as despesas com INSS e Loas/RMV, observa-se que as demais despesas correntes cresceram muito menos, de 6,5% para 9,3% do PIB no período. Destaque-se, adicionalmente, que: *a*) o aumento do item “outras” na primeira metade dos anos 1990 está associado ao salto das despesas com inativos do serviço público, que fez o gasto com pessoal aumentar de 3,8% do PIB em 1991 para 5,6% do PIB em 1995; *b*) entre 1995 e 2005, as “outras despesas” aumentaram apenas de 9,1% para 9,3% do PIB; e *c*) despesas com o Fundo de Combate à Pobreza e o Bolsa Família

---

29. A Tabela foi elaborada a partir dos dados fiscais “acima da linha” que originariamente eram divulgados pela SPE e hoje são rotineiramente divulgados através da internet pela STN. Considerou-se a despesa primária do Governo Central, deduzida das transferências a estados e municípios e descontando-se o valor do investimento do governo federal (Tabela 26). Este último procedimento pode implicar pequenos erros, devido ao fato de que os critérios de contabilização das estatísticas primárias do gasto primário, por um lado, e do investimento, por outro, não são plenamente consistentes entre si. Contudo, na ausência de séries históricas específicas sobre a despesa desagregada entre gastos correntes e investimento no quadro do resultado primário da STN, o procedimento adotado nos parece defensável e não deveria gerar distorções relevantes.

(incluídas em “outras”), que não existiam em 1995, revelam que entre 1995 e 2005, a rigor, as despesas que não as tipicamente sociais diminuíram de peso. É isso que explica a coexistência de um quadro de gasto público crescente, acompanhado simultaneamente por sérias deficiências em diversas áreas, sem falar da situação da infra-estrutura.

TABELA 30  
**DESPESAS CORRENTES DO GOVERNO CENTRAL, EXCLUINDO TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS**  
 [em % do PIB]

Ano	Total	INSS + Loas/RMV	Outras <sup>a</sup>
1991	9,86	3,36	6,50
1992	10,57	4,25	6,32
1993	11,62	4,94	6,68
1994	12,85	4,85	8,00
1995	14,09	5,04	9,05
1996	13,80	5,30	8,50
1997	14,57	5,49	9,08
1998	15,64	5,96	9,68
1999	15,28	6,16	9,12
2000	14,98	6,15	8,83
2001	15,81	6,50	9,31
2002	16,64	6,80	9,84
2003	16,26	7,17	9,09
2004	16,51	7,54	8,97
2005	17,31	8,03	9,28

Fonte: Elaboração própria, retirando da despesa primária total, divulgada ao longo dos anos pela SPE e depois pela STN, as transferências a estados e municípios e os investimentos do Governo Central (Tabela 26).

<sup>a</sup> Inclui despesas com pessoal e outras despesas correntes. Não inclui despesas com benefícios previdenciários, Loas/RMV e gastos de investimento.

O Ministério da Fazenda, no Governo Lula, através da SPE (2005) fez um esforço importante de levantamento dos diversos gastos rotulados como “sociais”, para fins do debate acerca da qualidade das políticas públicas. Embora haja alguns aspectos da contabilização dos gastos que sejam passíveis de controvérsia — por exemplo, a consideração de que todas as aposentadorias de servidores públicos, incluindo as de altos funcionários, sejam “sociais”, é bastante questionável —, a tentativa de organizar a discussão e explicitar e esmiuçar o valor gasto em cada rubrica, com riqueza de detalhes, é certamente meritória.<sup>30</sup> Esse levantamento aparece exposto no Apêndice, a partir do qual foram montadas as Tabelas 31 e 32 (não há

30. Uma alternativa, como se faz em Velloso (2005), é considerar como benefício social ou “assistencial” aqueles correspondentes exatamente a um SM.

dados com essa abertura anteriores a 2001).<sup>31</sup> Nelas, os dados de 2005 combinam algumas informações já conhecidas, expostas nas Tabelas 1 e 4, com a hipótese de que, nas rubricas remanescentes, tenham sido mantidos os mesmos percentuais relativos de gasto/PIB que em 2004.

TABELA 31  
**GASTO SOCIAL DIRETO DO GOVERNO FEDERAL**  
 [em % do PIB]<sup>a</sup>

Itens	2001	2002	2003	2004	2005
1) Previdência social	8,51	8,77	9,15	9,28	9,74
A- Regime geral (INSS)	6,14	6,41	6,78	7,12	7,55
B- Pessoal inativo da união (RJU)	2,36	2,36	2,37	2,16	2,19
2) Assistência social	0,71	0,76	0,81	0,91	0,96
A- Bolsa-família	0,13	0,18	0,22	0,33	0,32
Auxílio-gás	-	0,05	0,05	-	-
Bolsa-alimentação	-	0,01	0,02	-	-
Bolsa-escola	0,13	0,12	0,10	-	-
Cartão alimentação	-	-	0,04	-	-
B- Loas/RMV	0,37	0,38	0,39	0,42	0,48
Idosos	0,13	0,14	0,15	0,17	-
Portadores de deficiência	0,23	0,24	0,24	0,25	-
C- Outros	0,22	0,20	0,19	0,16	0,16
3) Proteção do trabalhador e geração de emprego	0,58	0,59	0,58	0,57	0,62
A- Seguro-desemprego	0,41	0,43	0,43	0,41	-
B- Abono salarial (PIS/Pasep)	0,07	0,10	0,12	0,13	-
C- Outros	0,09	0,06	0,03	0,03	-
4) Organização agrária	0,11	0,11	0,08	0,13	0,13
5) Educação e cultura	0,38	0,29	0,35	0,36	0,38
A) Ensino fundamental	0,14	0,09	0,13	0,13	-
Transferências para estados e municípios (complementação da União ao Fundef)	0,04	0,03	0,04	0,03	-
Livro didático, bibliotecas e transporte escolar	0,05	0,03	0,05	0,05	-
Outros	0,04	0,04	0,04	0,05	-

(continua)

31. Em relação à tabela original de SPE (2005) foram feitas as seguintes modificações: a) mudança dos valores do PIB nominal, por revisões posteriores do IBGE, para efeito do cálculo das variáveis como proporção do produto; b) substituição dos valores das despesas com inativos da União, do INSS e RMVs pelos que aparecem na Tabela 1; e c) exclusão dos gastos com pessoal, que na tabulação da SPE são parte do gasto social e que na Tabela 31 foram excluídos da linha do total, embora sendo explicitados na parte de baixo da tabela, apenas para registro. Na Tabela 31, as despesas de RMV de 2001 a 2003 foram excluídas da rubrica "INSS" e incluídas na linha "Loas/RMV", contrariamente à Tabela 1, em que aparecem como parte da despesa do INSS até 2003. Entretanto, a cada ano, a soma das rubricas de benefícios do INSS e Loas/RMV nas Tabelas 1 e 31 é a mesma.

(continuação)

Itens	2001	2002	2003	2004	2005
B) Ensino superior	0,15	0,11	0,13	0,14	-
Graduação	0,10	0,07	0,06	0,07	-
Bolsas de estudo	0,03	0,03	0,05	0,05	-
Outros	0,01	0,01	0,01	0,02	-
C) Ensino médio e profissional	0,03	0,02	0,03	0,04	-
Ensino profissional	0,02	0,01	0,02	0,02	-
Ensino médio	0,01	0,01	0,01	0,02	-
D) Outros	0,06	0,06	0,06	0,04	-
6) Saúde	1,55	1,56	1,49	1,57	1,66
A) Sistema Único de Saúde (SUS)	1,06	1,04	0,95	0,99	-
Atendimento ambulatorial, hospitalar e emergencial	0,90	0,90	0,85	0,85	-
Implantação, ampliação e modernização do SUS	0,07	0,06	0,03	0,04	-
Outros	0,09	0,08	0,07	0,10	-
B) Atenção básica PAB – fixo	0,15	0,14	0,12	0,13	-
C) Saúde em família e agentes comunitários	0,08	0,10	0,10	0,13	-
D) Medicamento e vacinas	0,07	0,08	0,09	0,13	-
E) Vigilância epidemiológica	0,06	0,06	0,06	0,07	-
F) Doenças sexualmente transmissíveis	0,05	0,06	0,04	0,05	-
G) Sangue e hemoderivados	0,01	0,02	0,02	0,01	-
H) Vigilância sanitária	0,01	0,01	0,01	0,01	-
I) Outros	0,05	0,06	0,09	0,05	-
7) Saneamento básico e habitação	0,16	0,08	0,06	0,08	0,08
Programa de subsídio à habitação	-	0,01	0,02	0,02	-
Habitações urbanas	0,02	0,01	0,01	0,02	-
Infra-estrutura urbana e saneamento	0,14	0,06	0,02	0,04	-
8) Benefícios aos servidores federais	0,19	0,16	0,16	0,15	0,15
9) Sistema S	0,22	0,23	0,18	0,17	0,17
Total	12,40	12,56	12,86	13,22	13,90
Gastos com pessoal	0,59	0,61	0,58	0,61	-
Educação superior	0,33	0,35	0,33	0,34	-
Ensino médio e profissional	0,03	0,04	0,04	0,04	-
Educação especial	0,00	0,00	0,00	0,00	-
Saúde (pessoal ativo)	0,22	0,22	0,21	0,23	-
Memo: PIB	1.198.736	1.346.028	1.556.182	1.766.621	1.933.000

Fonte: Secretaria de Política Econômica (2005), com ajuste para os valores modificados do PIB nominal. Para demais ajustes, ver texto.

<sup>a</sup> Exclui gastos com pessoal.



TABELA 32  
**GASTO SOCIAL DIRETO DO GOVERNO FEDERAL**  
 [% gasto social]<sup>a</sup>

Itens	2001	2002	2003	2004	2005
1) Previdência social	68,6	69,8	71,2	70,2	70,1
A- Regime geral (INSS)	49,5	51,1	52,7	53,8	54,4
B- Pessoal inativo da União (RIU)	19,1	18,8	18,4	16,3	15,8
2) Assistência social	5,7	6,1	6,3	6,9	6,9
A- Bolsa-família	1,0	1,4	1,7	2,5	2,3
Auxílio-gás	-	0,4	0,4	-	-
Bolsa-alimentação	-	0,1	0,2	-	-
Bolsa-escola	1,0	0,9	0,8	-	-
Cartão alimentação	-	-	0,3	-	-
B- Loas/RMV	3,0	3,1	3,1	3,2	3,4
Idosos	1,1	1,1	1,2	1,3	-
Portadores de deficiência	1,9	1,9	1,9	1,9	-
C- Outros	1,7	1,6	1,5	1,2	1,2
3) Proteção do trabalhador e geração de emprego	4,6	4,7	4,5	4,3	4,5
A- Seguro-desemprego	3,3	3,4	3,4	3,1	-
B- Abono salarial (PIS/Pasep)	0,6	0,8	0,9	1,0	-
C-Outros	0,7	0,5	0,2	0,2	-
4) Organização agrária	0,9	0,9	0,7	1,0	0,9
5) Educação e cultura	3,1	2,3	2,7	2,7	2,8
A) Ensino fundamental	1,1	0,8	1,0	1,0	-
Transferências para estados e municípios (complementação da União ao Fundef)	0,3	0,3	0,3	0,3	-
Livro didático, bibliotecas e transporte escolar	0,4	0,2	0,4	0,4	-
Outros	0,3	0,3	0,3	0,4	-
B) Ensino superior	1,2	0,9	1,0	1,1	-
Graduação	0,8	0,5	0,5	0,5	-
Bolsas de estudo	0,3	0,3	0,4	0,4	-
Outros	0,1	0,1	0,1	0,2	-
C) Ensino médio e profissional	0,3	0,2	0,2	0,3	-
Ensino profissional	0,2	0,1	0,2	0,1	-
Ensino médio	0,1	0,1	0,0	0,1	-
D) Outros	0,5	0,5	0,5	0,3	-
6) Saúde	12,5	12,4	11,6	11,8	11,9
A) Sistema Único de Saúde (SUS)	8,6	8,3	7,4	7,5	-
Atendimento ambulatorial, hospitalar e emergencial	7,3	7,2	6,6	6,4	-
Implantação, ampliação e modernização do SUS	0,6	0,4	0,3	0,3	-
Outros	0,8	0,7	0,5	0,7	-
B) Atenção Básica PAB – Fixo	1,2	1,1	0,9	1,0	-

(continua)

(continuação)

Itens	2001	2002	2003	2004	2005
C) Saúde em família e agentes comunitários	0,7	0,8	0,8	1,0	-
D) Medicamento e vacinas	0,5	0,7	0,7	1,0	-
E) Vigilância epidemiológica	0,5	0,5	0,5	0,5	-
F) Doenças sexualmente transmissíveis	0,4	0,4	0,3	0,3	-
G) Sangue e hemoderivados	0,1	0,1	0,1	0,1	-
H) Vigilância sanitária	0,1	0,1	0,1	0,1	-
I) Outros	0,4	0,5	0,7	0,4	-
7) Saneamento básico e habitação	1,3	0,7	0,4	0,6	0,6
Programa de subsídio à habitação	-	0,1	0,1	0,2	-
Habitações urbanas	0,2	0,1	0,1	0,1	-
Infra-estrutura urbana e saneamento	1,1	0,5	0,2	0,3	-
8) Benefícios aos servidores federais	1,5	1,2	1,2	1,1	1,1
9) Sistema S	1,8	1,8	1,4	1,3	1,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Secretaria de Política Econômica (2005), com ajuste para os valores modificados do PIB nominal. Para demais ajustes, ver texto.

<sup>a</sup> Exclui gastos com pessoal.

As Tabelas 31 e 32 mostram, basicamente, quatro fatos:

- entre 2001 e 2005, o gasto social aumentou 1,5 p.p do PIB;
- nesse período, houve um incremento de 1,4 p.p. do PIB nos gastos com INSS, de 0,2 p.p. do PIB com Bolsa Escola/Família e de 0,1 p.p. do PIB com Loas/RMV, ao mesmo tempo em que a soma das demais rubricas teve uma queda de 0,2 p.p. do PIB;
- considerando que em 2005 a despesa primária do Governo Central foi de 22,6% do PIB, o gasto social representou 62% do total;<sup>32</sup> e
- gastos com aposentadorias representam 70% do gasto dito “social”.

Parte do incremento tendencial ao longo do tempo da despesa com aposentadorias — ligadas, especificamente, ao INSS, como se pode ver tanto na Tabela 1 como na Tabela 31 — está ligada ao que se poderia denominar “efeito salário mínimo”, ou seja, o incremento da relação despesas com benefícios do INSS/PIB resultante do aumento do valor real do SM ao longo do tempo. Na Tabela 33, medimos esse efeito através da fórmula:

$$(\text{INSS/PIB})^*_t = (\text{INSS/PIB})_t \cdot (1/X^*_t)$$

onde:

$(\text{INSS/PIB})^*$  corresponde ao valor alternativo ao efetivamente observado da proporção (INSS/PIB) da despesa com benefícios verificada a cada ano  $t$  na Tabela 1;  $X^*$  é um coeficiente a ser explicado a seguir; e  $t$  é o tempo. O coeficiente  $X^*$  capta o

32. A rigor, a proporção é maior, pelo fato de que na parcela restante incluem-se as transferências a estados e municípios, parte das quais se destina, por sua vez, a despesas com pessoal de trabalhadores que ganham 1 SM e gastos com saúde, educação ou de natureza assistencial.

efeito da superindexação do valor do SM e foi obtido a partir do índice  $K$  (dezembro de 1994 = 100) de valor real do SM em cada mês de dezembro, deflacionado pelo IPCA. O índice significa que, entre os meses de dezembro de 1994 e 2006, o SM terá tido um aumento real acumulado de 91%.<sup>33</sup> O índice  $K^*$  é apenas a média simples de  $K$  em anos sucessivos, correspondendo, *grosso modo*, a um índice médio anual, que reflete o fato de que o SM aumenta em meados do ano. Por último, o coeficiente  $\lambda^*$  nada mais é do que um coeficiente com base 1994 = 1 em que o incremento real de  $K^*$  foi multiplicado por 0,333, já que a proporção do valor dos benefícios que recebem exatamente um SM (piso previdenciário) na composição da folha de pagamentos de benefícios do INSS tem sido da ordem de 1/3. Em outras palavras, um incremento real da ordem de 5,5% a.a. como o que se verificou na média nos últimos 12 anos no valor real do SM gera automaticamente um aumento no valor real da despesa do INSS de 1,8% a.a. — ou seja, da ordem de 20% em dez anos.

Como se pode ver na Tabela 33, se depois do Plano Real o SM não tivesse tido aumentos reais, o gasto do INSS em 2006 seria 1,7 p.p. do PIB inferior ao valor efetivamente verificado e teria tido aumentos mais suaves que os observados ao longo do tempo. Não estamos aqui defendendo que o aumento do SM tenha sido um fato negativo, uma vez que não ignoramos as motivações que tal política teve. O importante, porém, é frisar que: *a)* isso tem um custo; *b)* se o número de aposentados e pensionistas cresce em torno de 4% a.a., como nas últimas duas décadas, e a economia se expande a essa velocidade, aumentos reais do SM irão, por definição, gerar novas elevações na relação INSS/PIB; e *c)* é importante colocar algum tipo de limite a esse processo.

TABELA 33  
SIMULAÇÃO ALTERNATIVA DA DESPESA DO INSS  
[em % do PIB]

Ano	Índice $K$	Índice $K^*$	Coeficiente $\lambda^*$	Benefícios INSS/PIB	
				Original	Alternativa
1994	100,0	100,0	1,000	4,9	4,9
1995	116,7	108,4	1,028	5,0	4,9
1996	119,3	118,0	1,060	5,3	5,0
1997	121,4	120,4	1,068	5,4	5,1
1998	129,4	125,4	1,085	5,8	5,3
1999	124,3	126,9	1,090	6,0	5,5
2000	130,2	127,3	1,091	6,0	5,5
2001	144,1	137,2	1,124	6,3	5,6
2002	142,3	143,2	1,144	6,5	5,7
2003	156,2	149,3	1,164	6,9	5,9
2004	157,3	156,8	1,189	7,1	6,0
2005	171,7	164,5	1,215	7,6	6,2
2006	191,1	181,4	1,271	7,9	6,2

Fonte: Elaboração própria (ver texto).

33. Para 2006, admite-se uma inflação janeiro-dezembro (IPCA) de 4,8%.

Embora uma discussão mais detalhada da questão fuja aos limites deste artigo, um dos problemas das despesas sociais é que não é feita uma avaliação adequada da sua eficácia. Nesse sentido, a concentração delas no grupo social da terceira idade limita muito a capacidade das políticas públicas de atuarem corretamente com vistas a responder a três dos maiores desafios colocados para a ação do Estado: *a*) a redução da pobreza extrema e da elevada desigualdade;<sup>34</sup> *b*) o ataque ao problema da violência e da insegurança nas grandes cidades; e *c*) a ampliação do potencial de crescimento da economia. A redução da pobreza extrema requer a focalização do gasto público na infância, que é apenas marginalmente afetada pelo *trickle down* que “sobra” para ela dos benefícios recebidos pelos idosos nas famílias que agrupam várias gerações sob um mesmo teto. O problema da violência é essencialmente urbano e ligado aos jovens, enquanto os benefícios cujo valor real é ligado ao SM são basicamente rurais e recebidos por idosos. Finalmente, por definição, a hipótese de o PIB nos próximos 20 anos crescer entre 4% e 5% e não entre 2% e 3% como tem crescido, na média, desde 1980 dependerá de como o país vai lidar com o investimento no capital humano da infância e da juventude, e não da remuneração real dos atuais idosos.

Como frisam, corretamente, Almeida e Pessoa (2005), o crescimento das despesas ditas “sociais” tem afetado negativamente a disponibilidade de verbas em áreas em que o país precisa de uma ampliação de recursos, necessária ou predominantemente públicos (pela natureza das suas funções), como ciência e tecnologia, universidade, cultura, policiamento de fronteiras, aparelhamento da Justiça etc. A resultante desse conjunto de fatos é, então, um Estado que gasta cada vez mais, mas onde o combate ao crime organizado se ressentia da dificuldade de contratação de um contingente maior de pessoal na Polícia Federal; os convênios com os Estados para reforçar os investimentos em segurança sofrem da falta de recursos; há ausência de informatização e de um número maior de juízes para poder atender à demanda da população por Justiça; a febre aftosa ressurge como um problema em parte pela falta de um maior controle do fluxo de pessoas e animais na fronteira brasileira e pela insuficiência da fiscalização etc. Ou seja, temos um Estado grande, mas que não consegue funcionar bem.

Se o país quer, simultaneamente, reduzir a carga tributária e aumentar a dotação de recursos para atividades como as que acabamos de mencionar, será preciso limitar a expansão do gasto total, mas com o cuidado especial de aumentar o controle sobre a expansão das rubricas de gasto que foram exatamente as que mais cresceram nos últimos 10 a 15 anos, ligadas aos benefícios do INSS e aos setores ditos “sociais”. *Parece ter chegado o momento de colocar claramente na agenda do país a necessidade de estabelecer tetos para a relação gasto público/PIB, preferencialmente declinantes ao longo do tempo, para reverter parcialmente o que aconteceu desde o começo dos anos 1990.* Note-se que isso não requer reduzir a despesa desses itens em termos absolutos, e sim apenas limitar o seu crescimento abaixo da expansão da economia, para reduzir a

---

34. Ricardo Paes de Barros, Mirela de Carvalho e Samuel Franco, do Ipea, calculam em 4% o efeito do aumento do valor real das aposentadorias e pensões indexadas ao SM no total da redução da desigualdade verificada no país na década atual (“Brasil está menos desigual”, *O Globo*, 30/1/2006). Face aos custos fiscais antes mostrados, elevar o piso previdenciário e assistencial parece ter uma relação custo-benefício extremamente alta *vis-à-vis* outros usos alternativos desses recursos, na margem.

relação gasto/PIB — exatamente o contrário do que ocorreu desde 1990, quando o gasto cresceu muito acima do PIB.

## 7 UM BALANÇO DE LUZES E SOMBRAS

Este artigo analisou o comportamento das contas públicas no governo do presidente Lula até 2005. Embora o período seja relativamente curto (apenas três anos), o conjunto de dados apresentados, que retroagem às décadas de 1980 e 1990 e, em alguns casos, aos anos 1970, permite ter uma visão das grandes tendências das contas públicas ao longo do tempo e interpretar a inserção da situação dos últimos anos, sob essa perspectiva histórica.

O Brasil, claramente, tem um problema previdenciário/assistencial sério (Tabela 34). Quando se compara o dado de gastos de 2005 com a média do primeiro Governo FHC (1995-1998), observa-se que, enquanto houve um aumento expressivo das transferências a estados e municípios — fruto do próprio aumento da receita tributária, parte da qual é automaticamente transferida às unidades subnacionais —, no caso das demais rubricas o que houve, essencialmente, foi um salto das despesas do INSS com benefícios e do Tesouro com Loas e RMVs. A soma desses itens aumentou quase três pontos do PIB entre 1995-1998 e 2005, enquanto o conjunto das demais rubricas se manteve relativamente estável em torno de 10% do PIB. *A despesa previdenciária/assistencial é, de longe, o maior problema fiscal brasileiro.*

TABELA 34  
COMPOSIÇÃO DO GASTO PRIMÁRIO POR PERÍODO DE GOVERNO  
[em % do PIB]

Discriminação	1995-1998	1999-2002	2003-2005	2005	(2005 – 1995-1998)
Transferências a estados e municípios	2,8	3,8	4,0	4,3	1,5
Pessoal	5,2	5,2	4,8	4,8	-0,4
Benefícios INSS	5,4	6,2	7,2	7,6	2,2
Outros gastos	4,8	5,2	5,3	5,9	1,1
Loas/RMV	0,1	0,2	0,4	0,5	0,4
Demais despesas	4,7	5,0	4,9	5,4	0,7
<b>Total</b>	<b>18,2</b>	<b>20,4</b>	<b>21,3</b>	<b>22,6</b>	<b>4,4</b>
Transferências a estados e municípios	2,8	3,8	4,0	4,3	1,5
Benefícios INSS + Loas/RMV	5,5	6,4	7,6	8,1	2,6
Pessoal + demais despesas	9,9	10,2	9,7	10,2	0,3
<b>Superávit primário</b>	<b>0,3</b>	<b>2,1</b>	<b>2,8</b>	<b>2,9</b>	<b>2,6</b>
Tesouro Nacional + BacenC	0,6	3,2	4,4	4,8	4,2
INSS	-0,3	-1,1	-1,6	-1,9	-1,6

Fonte: Tabela 1.

Em recente entrevista, o ministro da Economia da Índia, explicando as raízes do êxito do país nos últimos anos, atribuiu o resultado à soma de “liberalização, desregulamentação, globalização, modernização. Chegamos a um equilíbrio entre o papel do Estado e do setor privado. E soltamos a energia criativa dos jovens, que é a

nossa grande força: recursos humanos” (*O Globo*, 29/1/2006). Confrontado, na mesma entrevista, com a pergunta sobre se a Índia teria “criado um modelo”, ele respondeu: “Eu colocaria da seguinte maneira: criação empreendedora de riqueza. Fazer negócios é para empresários, mas o governo tem um papel ao intervir em educação, saúde, infra-estrutura e saneamento”. “Investimento”, “negócios”, “energia criativa”, “criação de riqueza” e “juventude” são as palavras de ordem que ressaltam da entrevista. Enquanto isso, o “modelo brasileiro”, baseado mais na “distribuição” que na “criação” de riqueza, privilegia o aumento dos gastos correntes, concentrados no assistencialismo e no aumento real da remuneração dos aposentados. Como dizia um amigo economista, estrangeiro, em visita ao Brasil há pouco tempo: “Cada país faz as suas opções. Com essa política, é como se o Brasil estivesse fazendo um investimento no passado”.

Jorge Braga Macedo, ex-ministro das Finanças de Portugal, certa vez, em debate do qual o autor deste trabalho participou, disse que “em termos de evolução das instituições, mudanças lentas são fruto da cultura; mudanças mais rápidas são resultado de leis; e mudanças muito rápidas implicam revoluções”.<sup>35</sup> Nesse sentido, por força da repetição de superávits primários na vizinhança de 4% do PIB, o Brasil pode ter feito avanços fiscais importantes, combinando um *mix* de reformas institucionais de fundo legal — como a Lei de Responsabilidade Fiscal, essencial para o enquadramento de estados e municípios — com a criação de um hábito que acaba ganhando peso próprio pela força da repetição, mesmo sem ser acompanhado de avanços legais que lhe dêem o mesmo sustento.

Embora reconhecendo esses progressos, houve nos últimos anos certa perda de dinamismo reformista, e novos avanços são necessários [Banco Mundial (2004)].<sup>36</sup> Um deles é a eliminação do déficit público. Pela primeira vez desde que as estatísticas fiscais referentes ao déficit público no conceito atual começaram a ser apuradas, na primeira metade dos anos 1980, o Brasil tem pela frente a possibilidade concreta de estabelecer e atingir o alvo de “zerar” o déficit nominal do setor público. Até 1994, isso estava fora de questão, pelas dimensões gigantescas que a conta de juros nominais assumia no contexto de uma inflação altíssima, enquanto durante todo o período 1995-2004 os juros reais elevados e a magnitude da dívida pública conspiraram contra esse objetivo. Atualmente, porém, com um superávit primário na faixa de 4% a 5% do PIB, é viável aspirar a “congelar” esse nível de resultado primário à espera de que, ao longo da próxima gestão de governo (2007-2010), a combinação de juros reais em queda e redução da relação dívida pública/PIB gere uma despesa de juros que, em trajetória declinante, se iguale à diferença entre a receita e a despesa não-financeira. Isso geraria, portanto, um resultado fiscal nulo. Essa é uma possibilidade concreta para o horizonte dos próximos dois a três anos, mantido o esforço fiscal vigente. Uma vez alcançada uma situação desse tipo (NFSP = 0), a relação dívida pública/PIB cairia, a partir de então, rapidamente, pela ação conjunta do crescimento real da economia e de alguma inflação.

---

35. A apresentação foi oral e dela não consta um artigo. Como foi feita há dois anos, na transcrição pode haver alguma incorreção em uma ou outra palavra, mas o sentido da idéia transparece claramente na frase.

36. Para uma avaliação geral e comparada de diversos processos de ajuste na América Latina, ver Mello e Mulder (2004).

Nas palavras de George Kopits:

(...) in a democratic society, rules are necessary to restrain politically rational policymakers who conduct discretionary policies with a deficit bias when facing an electorate that fails to understand, or is indifferent to, the intertemporal budget constraint [Kopits (2001, p. 8).

Nesse sentido, a procura de NFSP nulas pode ser um objetivo apropriado de política para ser adotada pelo próximo governo, gerando uma espécie de regra (NFSP = 0) e favorecendo, por sua vez, o processo de obtenção do tão almejado *investment grade*.

O Brasil estaria nesse caso completando, mais de 20 anos depois de iniciado, um longo processo de ajuste das contas públicas que, a rigor, começou em meados dos anos 1980 e incluiu, entre outras coisas:

- um ordenamento institucional inicial, mediante a criação da STN e o fim da “conta movimento” do Banco do Brasil, em meados dos anos 1980;
- uma melhora considerável da qualidade, confiança, regularidade e precisão das estatísticas fiscais “acima” e “abaixo da linha”, ao longo de todo o período dos últimos 20 anos;
- o fechamento de “janelas” de “vazamento” fiscal, através da privatização de empresas estatais, principalmente no caso de empresas estaduais;
- a mudança estrutural da situação financeira de estados e municípios, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, após a renegociação das dívidas de estados e dos principais municípios; e
- um severo ajuste fiscal, iniciado em 1999 sob a Presidência de FHC e aprofundado pelo Governo Lula.

Os últimos dois períodos de governo registram dois marcos que definiram pontos de inflexão importantes: 1999, quando foi feito um ajustamento primário expressivo; e 2003-2004, quando, pela primeira vez desde 1994, a relação dívida pública/PIB experimentou uma queda, refletindo o ajuste iniciado anteriormente e que tinha sido em parte ofuscado pelos efeitos patrimoniais de 1999-2002 ligados ao reconhecimento de dívidas antigas (“esqueletos”) e aos efeitos da desvalorização cambial sobre a dívida indexada ao dólar.<sup>37</sup>

O Governo Lula, nesse contexto, apresenta um balanço algo ambíguo. Por um lado, a queda da relação dívida pública/PIB em relação a 2002 e a obtenção de um superávit primário médio de 4% a 5% do PIB durante cada um dos anos da sua gestão 2003-2006 — admitindo para 2006 um resultado primário em torno de 4,5% do PIB — são conquistas importantes de um país que dá certas mostras de amadurecer econômica e politicamente e que pode estar se encaminhando rumo a anos de declínios sucessivos da relação dívida/PIB, com um déficit público próximo de 0.

---

37. A primeira queda da relação dívida/PIB no conceito oficial, baseado no uso do IGP-Centrado para inflacionar o PIB para preços de final de período, foi em 2004. Entretanto, se for utilizado o IPCA-Centrado, a queda teria ocorrido já em 2003 (ver Tabela 17).

Por outro: *a*) a continuidade do processo de elevação da relação gasto público/PIB, desaproveitando uma excelente ocasião propiciada pelo elevado crescimento da economia para compensar a alta observada nesse indicador durante toda a década de 1990; *b*) a ausência de uma reforma mais ambiciosa da Previdência Social, que permita vislumbrar uma inflexão futura na trajetória da relação gasto do INSS/PIB, que aumenta de forma quase sistematicamente ascendente há 18 anos, atingindo hoje 5,5 p.p. do PIB a mais que em 1988; *c*) a ocorrência de novos aumentos da carga tributária em relação aos níveis recordes desta já vigentes em 2002; e, em que pese o aumento do gasto, *d*) a repetição dos valores modestos do investimento público. Todos esses fatores representaram problemas, sempre associados à *baixa qualidade do ajustamento fiscal*. Se não tivessem ocorrido, permitiriam ao país estar hoje em uma situação muito melhor. Nesse sentido, da mesma forma que nos dois governos de FHC, a política fiscal da Administração Lula pode ser considerada um caso típico de *spend-and-tax* [Bicalho (2005)].

É como se a ausência de uma restrição orçamentária clara, até meados dos anos 1990, tivesse sido substituída por uma outra forma de gestão, em que o gasto não tem limites e, ao invés de ser financiado pela inflação — como era até 1994 — ou pela expansão da dívida pública — como nos primeiros anos do Plano Real — é financiado pela elevação sistemática da carga tributária. Daí por que seria particularmente importante que o próximo governo estabelecesse um limite — preferencialmente declinante com o tempo — para a relação entre as despesas correntes e o PIB.

Em suma, após um ajuste importante em 2003, o Governo Lula, a partir de 2004, retomou a trajetória que caracterizou as duas gestões de governo anteriores (1995-1998 e 1999-2002), marcadas pela elevação simultânea da carga tributária e da relação gasto primário/PIB. Resta saber qual será o final desse processo. Hoje, como em 2002, os desafios que o setor público tem pela frente são os de: *a*) conseguir *melhorar a qualidade do gasto*; *b*) *evitar a continuidade da pressão das despesas previdenciárias*; *c*) procurar viabilizar um processo que permita *diminuir a carga tributária*; e *d*) *aumentar o investimento público*. A ausência de um encaminhamento satisfatório para esses pontos — que, a rigor, se acentuaram nos últimos anos — é o outro lado da balança em que o aumento do superávit primário e a queda da relação dívida pública/PIB em relação a 2002 entram como os principais elementos positivos.

O analista de banco Gray Newman, escrevendo para a *newsletter* do Morgan Stanley, descreveu sinteticamente os riscos de países como o Brasil não aproveitarem adequadamente a bonança externa dos últimos anos para fazerem reformas profundas:

The risk is missing the important challenge facing policy makers: whether they are taking advantage of today's inflows to build stronger conditions for sustainable growth. *Few things have been more dangerous to the health of the region than over-reliance on transitory inflows* [Newman (2005, grifo nosso)].

Resta esperar que, antes de as circunstâncias se tornarem adversas algum dia no futuro, o Brasil tenha dado prosseguimento ao ciclo de reformas, que foi intenso nos anos posteriores ao Plano Real e arrefeceu claramente nos últimos anos. A reforma previdenciária deveria ser a primeira da fila.



# APÊNDICE

## GASTO SOCIAL DIRETO DO GOVERNO FEDERAL<sup>a</sup>

[R\$ milhões]

Itens	2001	2002	2003	2004	2005
1) Previdência social	101.954	118.017	142.380	163.912	188.343
A- Regime geral (INSS)	73.626	86.318	105.476	125.751	146.010
B- Pessoal inativo da União (RIU)	28.328	31.699	36.904	38.161	42.333
2) Assistência social	8.505	10.246	12.562	16.115	18.553
A- Bolsa-família	1.531	2.408	3.444	5.799	6.200
Auxílio-gás	-	651	838	-	-
Bolsa-alimentação	-	152	360	-	-
Bolsa-Escola	1.531	1.605	1.614	-	-
Cartão-alimentação	-	-	633	-	-
B- Loas/RMV	4.389	5.172	6.107	7.502	9.253
Idosos	1.602	1.932	2.342	3.000	-
Portadores de deficiência	2.787	3.240	3.765	4.502	-
C- Outros	2.585	2.666	3.011	2.814	3.100
3) Proteção do trabalhador e geração de emprego	6.906	7.977	9.008	10.130	12.000
A- Seguro-desemprego	4.903	5.808	6.758	7.276	-
B- Abono salarial (PIS/Pasep)	896	1.300	1.806	2.298	-
C- Outros	1.107	869	444	556	-
4) Organização agrária	1.331	1.470	1.316	2.382	2.500
5) Educação e cultura	4.563	3.960	5.390	6.367	7.400
A) Ensino fundamental	1.635	1.275	1.967	2.370	-
Transferências para estados e municípios (complementação da União ao Fundef)	476	431	621	610	-
Livro didático, bibliotecas e transporte escolar	658	352	772	863	-
Outros	500	491	575	897	-
B) Ensino superior	1.762	1.545	2.014	2.545	-
Graduação	1.236	912	968	1.238	-
Bolsas de estudo	399	446	830	919	-
Outros	127	187	216	388	-
C) Ensino médio e profissional	409	298	447	663	-
Ensino profissional	287	165	365	315	-
Ensino médio	122	133	82	348	-
D) Outros	757	842	962	789	-
6) Saúde	18.558	21.028	23.240	27.662	32.000

(continua)

(continuação)

Itens	2001	2002	2003	2004	2005
A) Sistema Único de Saúde (SUS)	12.746	13.956	14.789	17.471	-
Atendimento ambulatorial, hospitalar e emergencial	10.804	12.104	13.252	14.981	-
Implantação, ampliação e modernização do SUS	826	741	518	760	-
Outros	1.116	1.110	1.020	1.730	-
B) Atenção básica PAB – fixo	1.790	1.864	1.892	2.350	-
C) Saúde em família e agentes comunitários	976	1.324	1.629	2.243	-
D) Medicamento e vacinas	780	1.103	1.450	2.329	-
E) Vigilância epidemiológica	757	863	982	1.180	-
F) Doenças sexualmente transmissíveis	621	742	669	796	-
G) Sangue e hemoderivados	145	205	271	241	-
H) Vigilância sanitária	147	160	166	184	-
I) Outros	596	811	1.392	868	-
7) Saneamento básico e habitação	1.897	1.122	863	1.357	1.600
Programa de subsídio à habitação	-	163	289	400	-
Habitações urbanas	225	127	204	272	-
Infra-estrutura urbana e saneamento	1.672	832	370	685	-
8) Benefícios aos servidores federais	2.286	2.110	2.453	2.659	2.900
9) Sistema S	2.667	3.125	2.857	3.000	3.300
Total	148.667	169.055	200.069	233.584	268.596
Gastos com pessoal	7.039	8.250	8.982	10.804	
Educação superior	3.990	4.761	5.128	6.034	
Ensino médio e profissional	410	502	554	621	
Educação especial	11	13	15	17	
Saúde (pessoal ativo)	2.628	2.974	3.285	4.132	
Memo: PIB	1.198.736	1.346.028	1.556.182	1.766.621	1.933.000

Fonte: Secretaria de Política Econômica (2005), com ajuste para os valores modificados do PIB nominal. Para demais ajustes, ver texto.

<sup>a</sup> Exclui gastos com pessoal.

## BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, J. R. Descentralizar e depois estabilizar: a complexa experiência brasileira. *Revista do BNDES*, v. 3, n. 5, jun. 1996.
- AFONSO, J. R., AMORIM, E., BIASOTO Jr., G. *Fiscal space and public sector investments in infrastructure: a Brazilian case-study*. Ipea, 2005 (Texto para Discussão, 1.141).
- ALÉM, A. C., GIAMBIAGI, F. O ajuste do Governo Central: além das reformas. In: GIAMBIAGI, F., MOREIRA, M. M. (orgs.). *A economia brasileira nos anos 90*. BNDES, Cap. 2, 1999.

- ALMEIDA, M., PESSOA, S. *O dilema no controle dos gastos públicos federais não-financeiros*. 2005 (Nota Técnica).
- BACEN. Trajetória do endividamento líquido e critérios de valorização do PIB. *Relatório de Inflação*, dez. 2004.
- BANCO MUNDIAL. *Brazil: fiscal policy for reduced vulnerability*. 2004.
- BELTRÃO, K. *et alii*. Diagnóstico da previdência social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar? *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, dez. 2004.
- BICALHO, A. *Teste de sustentabilidade e ajuste fiscal no Brasil pós-Real*. Rio de Janeiro: FGV, jan. 2005 (Tese).
- BLANCHARD, O. Fiscal dominance and inflation targeting. Lessons from Brazil. In: BANCO MUNDIAL. *Brazil: fiscal policy for reduced vulnerability*. 2004.
- BLEJER, M., CHEASTY, A. (org.). *How to measure the fiscal deficits*. FMI, 1993.
- CUKIERMAN, A., TOMMASI, M. When does it take a Nixon to go to China? *American Economic Review*, v. 88, n. 1, 1998.
- FISHLOW, A. A economia política do ajustamento brasileiro aos choques do petróleo: uma nota sobre o período 1974/84. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, dez. 1986.
- FMI. *Public-private partnership*. Fiscal Affairs Department, Mar. 2004a.
- FMI. *Public investment and fiscal policy*. Fiscal Affairs Department, Mar. 2004b.
- FMI. Public debt in emerging markets: is it too high? *World Economic Outlook*, Cap. 3, Sep. 2003.
- GIAMBIAGI, F. Do déficit de metas às metas de déficit: a política fiscal do período 1995-2002. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 1, abr. 2002.
- GOLDFAJN, I., GUARDIA, E. Regras fiscais e sustentabilidade da dívida no Brasil. Jul. 2003 (Notas Técnicas do Banco Central, 39).
- HERRERA, S. *Efficiency of public spending in developing countries: an efficiency frontier approach*. Banco Mundial, jun. 2005 (Texto para Discussão, WPS3645).
- ISSLER, J. V., LIMA, L. Public debt sustainability and endogenous seigniorage in Brazil: time series evidence from 1947-1992. *Journal of Development Economics*, v. 62, 2000.
- KOPITS, G. *Fiscal rules: useful policy framework or unnecessary ornament?* IMF, 2002 (Working Paper, WP/01/145).
- MELLO, L. *Estimating a fiscal reaction function: the case of debt sustainability in Brazil*. OECD, 2005.
- MELLO, L., MULDER, N. *Fiscal adjustment in Latin America: a note on trend and stylised facts*. Trabalho apresentado no Seminar on fiscal adjustment in Latin América, OCDE, Paris, 10 novembro de 2004.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Brasil — memorando de política econômica*. 4 de setembro de 2002.

- MISSALE, A., GIAVAZZI, F. Public debt management in Brazil. In: BANCO MUNDIAL. *Brazil: fiscal policy for reduced vulnerability*, 2004.
- NEWMAN, G. *Latin America Economics*. Morgan Stanley, Equity Research, 21 de março de 2005.
- OHANA, E. F. The Brazilian 1994 stabilization plan: an analytical view. *EPGE Ensaios Econômicos*, n. 307, jul. 1997.
- PESSOA, S., ALMEIDA Jr., M. *Perceira público-privada — princípios básicos que devem nortear a nova legislação*. Assessoria econômica, Senador Federal, set. 2004.
- PINHEIRO, V. Reforma da previdência: uma perspectiva comparada. In: GIAMBIAGI, F., REIS, J. G., URANI, A. *Reformas no Brasil: balanço e agenda*. Nova Fronteira, Cap. 11, 2004.
- PIRES, J. C. L. *et alii*. *O cenário macroeconômico e as condições de oferta de energia elétrica no Brasil*. BNDES/ Departamento Econômico, 2001 (Texto para Discussão, 85).
- REINHART, C., ROGOFF, K., SAVASTANO, M. Debt intolerance. *Brooking Papers on Economic Activity*. Brookings Institution, 2003.
- ROCHA, F. Long-run limits on the Brazilian government debt. *Revista Brasileira de Economia*, v. 51, n. 4, 1997.
- SPE. *Política econômica e reformas estruturais*. 2003.
- \_\_\_\_\_. *Orçamento social do governo federal: 2001-2004*. 2005.
- VARSANO, R. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. *Pesquisa e Planejamento econômico*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, abr. 1997.
- VELLOSO, R. *Rigidez orçamentária e difíceis escolhas*. Trabalho apresentado no XVII Fórum Nacional, Rio de Janeiro, maio 2005.
- VILLELA, R. Crise e ajuste fiscal nos anos 80: um problema de política econômica ou de economia política? *Perspectivas da Economia Brasileira-1992*, Ipea, 1991.
- WERNECK, R. Poupança estatal, dívida externa e crise financeira do setor público. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, dez. 1986.

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Ronald do Amaral Menezes

### **Supervisão**

Marcos Hecksher

### **Revisão**

Alejandro Augusto S. V. A. Poinho

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Lucia Duarte Moreira

Marcio Alves de Albuquerque

Míriam Nunes da Fonseca

### **Editoração**

Carlos Henrique Santos Vianna

Joanna Silvestre Friques de Sousa

Roberto das Chagas Campos

Emilia Teles da Silva (estagiária)

## **COMITÊ EDITORIAL**

### **Secretário-Executivo**

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

9<sup>a</sup> andar – sala 908

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5406

Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br

### **Brasília**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

9<sup>a</sup> andar – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5090

Fax: (61) 3315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

### **Rio de Janeiro**

Av. Nilo Peçanha, 50, 6<sup>a</sup> andar — Grupo 609

20044-900 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 2215-1044 R. 234

Fax (21) 2215-1043 R. 235

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

Tiragem: 136 exemplares

