

TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 1309

**DEZESSETE ANOS DE POLÍTICA
FISCAL NO BRASIL: 1991-2007**

Fabio Giambiagi

Rio de Janeiro, novembro de 2007

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1309

DEZESSETE ANOS DE POLÍTICA FISCAL NO BRASIL: 1991-2007*

Fabio Giambiagi**

Rio de Janeiro, novembro de 2007

* O autor agradece os comentários feitos a uma versão preliminar do texto por Mailson da Nóbrega e Samuel Pessoa. Naturalmente, assume, como de praxe, a responsabilidade plena pelo conteúdo final do artigo.

** Do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) cedido ao Ipea.

Governo Federal

**Ministro de Estado Extraordinário de
Assuntos Estratégicos** – Roberto Mangabeira Unger

**Núcleo de Assuntos Estratégicos
da Presidência da República**

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 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

Marcio Pochmann

Diretora de Administração e Finanças

Cinara Maria Fonseca de Lima

Diretor de Estudos Macroeconômicos

João Sicsú

Diretor de Estudos Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Diretora de Estudos Regionais e Urbanos

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos Setoriais

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Mário Lisboa Theodoro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação

Estanislau Maria de Freitas Júnior

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

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

ISSN 1415-4765

JEL: H50, H60, H62

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos desenvolvidos pelo Ipea, os quais, 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 do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

SINOPSE

O objetivo deste trabalho é permitir um conhecimento acurado das contas do setor público brasileiro. Ele apresenta a trajetória da política fiscal no Brasil desde 1991, quando passaram a existir indicadores “acima da linha”, desenvolvidos para acompanhar receitas e despesas. Nesse período de quase 20 anos, o gasto primário do Governo Central passou de 14% do PIB, em 1991, para uma estimativa de 22% do PIB em 2007. Nesse mesmo período, a receita do Governo Central escalou de 15% do PIB para 24% do PIB e a carga tributária de 24% para aproximadamente 35% do PIB. Apesar disso, o investimento público tem sido inferior ao observado nos anos 1980. O artigo apresenta uma gama de indicadores fiscais, com o fim de documentar um período de transformações importantes; esmiúça a evolução das variáveis em detalhes; sintetiza as grandes tendências do período; e apresenta um diagnóstico das mudanças ocorridas e dos problemas que devem ser enfrentados nos próximos anos. A conclusão apresentada é que os gastos públicos que mais aumentaram no período 1991-2007 foram aqueles considerados como “gastos sociais”, e que tanto a tese acerca da irrelevância de novas reformas, como a de que poderemos assistir no futuro próximo a uma grande crise fiscal, podem se revelar equivocadas se a economia tiver um crescimento da ordem de 4% ao ano.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to allow a precise knowledge about the Brazilian public sector fiscal accounts. The article shows the trajectory of the Brazilian fiscal policy since the beginning of the “above the line” indicators, developed to follow the evolution of revenues and expenditures, in 1991. In this period of almost 20 years, the primary expenditures of the Central Government increased from 14% of GDP in 1991, to an estimation of 22% of GDP in 2007. In the same period, revenues of Central Government escalated from 15% to 24% of GDP and the tax burden from 24% to around 35% of GDP. In spite of this, public investment has been lower than in the 80s. The article presents a set of fiscal indicators, with the purpose of register a period of important transformations; deeply analyzes the detailed evolution of the variables; syntetizes the most relevant trends of the period; and presents a diagnosis of the changes occurred and the problems that should be faced in the next years. The conclusion is that the public expenditures that leded the growth in the 1991-2007 period were that considered as “social expenditures”. Another important conclusion is that the thesis regarding the irrelevancy of new reforms, and also the one that we can see a next big fiscal crisis, could both be wrong, if the economy has a yearly growth rate of around 4%.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 UMA PERIODIZAÇÃO DE DUAS DÉCADAS	8
3 OS AVANÇOS DAS ESTATÍSTICAS FISCAIS	11
4 OS GRANDES NÚMEROS	13
5 AS CONTAS DO GOVERNO CENTRAL	16
6 O PROBLEMA PREVIDENCIÁRIO	24
7 AS OUTRAS ESFERAS DO SETOR PÚBLICO	28
8 AS MUDANÇAS DA DÍVIDA PÚBLICA	30
9 OS DESAFIOS A ENFRENTAR	34
10 CONCLUSÕES	39
REFERÊNCIAS	44

1 INTRODUÇÃO

Em 2004, no editorial do seu *Boletim de Conjuntura*, o Ipea fez uma reflexão inspirada no que tinha acontecido nos processos de consolidação em outros países, e, com base em análise do Fundo Monetário Internacional (FMI, 2001), registrou que

o país poderá estar ingressando (...) na fase do tão almejado círculo virtuoso, verificado em outros países que passaram por processos de ajustamento fiscal no passado, mais especificamente nos anos 1990, com destaque para alguns casos da Europa ocidental que atingiram níveis de dívida pública elevados. Nesses casos nacionais, em que pesem as diferenças e nuances entre os países, observou-se um padrão, ao qual a experiência do Brasil dos últimos anos não foi alheia. No que se poderia denominar fase 1 desse processo, o resultado primário das contas públicas era modesto ou até mesmo deficitário e, devido aos juros, a dívida pública era crescente, quadro esse que se encaixa como uma luva na situação do Brasil até 1998. Na fase 2, que correspondeu aos primeiros anos do ajustamento, houve um forte ajuste primário e o setor público passou a gerar superávits primários que, com o tempo, foram superiores a 4% a 5% do PIB mas, devido à presença de desconfianças acerca da sustentação do ajuste no tempo, as taxas de juros eram ainda altas e, conseqüentemente, uma carga de juros e de déficits elevados ainda pressionava a dívida pública. Isso espelha exatamente o que aconteceu no Brasil de 1999 até agora. Se colocadas em um gráfico mostrando a dívida pública e o superávit primário (...) como proporção do produto interno bruto (PIB), as duas variáveis mostram uma trajetória clara: na primeira fase, resultados primários modestos ou negativos relativamente estáveis convivem com uma dívida pública crescente, enquanto na segunda o superávit primário é claramente ascendente, mas a dívida pública também continua aumentando, em função das citadas razões. Finalmente, na fase 3, na qual pode ser que o Brasil ingresse entre 2004 e 2005, a persistência do ajustamento fiscal, ou seja, a manutenção de superávits primários robustos por um número considerável de anos, foi aos poucos consolidando a confiança entre os investidores. Isso ajudou a reduzir as taxas de juros e permitiu que, enquanto o superávit primário se manteve – em alguns casos até mesmo declinando ligeiramente – a queda da taxa de juros possibilitou uma diminuição significativa das despesas financeiras do governo e do déficit público, gerando, em conseqüência, uma trajetória declinante da relação dívida pública/PIB. Esta queda pôde ser conservada ao longo do tempo, pelo efeito benéfico desse processo sobre a carga de juros, viabilizando novas reduções do coeficiente juros/PIB (IPEA, 2004, p. VII e VIII).

O presente trabalho aborda esse período ao longo do qual, em quase 20 anos, a economia brasileira, que nos anos 1990 vinha de um processo de deterioração da situação fiscal, passou a conviver na década atual com superávits primários elevados mas com uma taxa de juros inicialmente ainda alta, para, posteriormente, no rastro da redução dos juros, caminhar na direção do equilíbrio fiscal. Nessa transição, o país passou *a)* de um déficit operacional artificialmente reprimido pela inflação elevada até meados dos anos 1990, para um desequilíbrio agudo na segunda metade dos anos 1990; *b)* por um ajuste fiscal no final da década passada, mas coincidindo ainda com uma elevação da dívida pública até 2003; e *c)* por uma redução da relação dívida/PIB a partir de 2004.

O objetivo do trabalho é apresentar uma visão ampla desse período de grandes transformações (1991-2007), de modo a permitir ao leitor um conhecimento acurado das contas públicas brasileiras, destacando em particular a dimensão do aumento da participação do Estado na economia registrada nesse mesmo período. O trabalho se distingue de outros pelo detalhamento dos dados apresentados e pela

amplitude do período tratado, uma vez que outros trabalhos existentes com características similares não retroagem até o começo dos anos 1990 ou não são tão recentes. É verdade que muitos dos dados aqui apresentados encontram-se disponíveis na internet. Porém, não só esse não é o caso dos indicadores para anos mais afastados no tempo – uma vez que diversos dados só estão disponíveis na *web* a partir do final dos anos 1990 – como também é importante mostrar esses indicadores em conjunto para que se possa formar um quadro geral da situação.

Este, assumidamente, não é um artigo baseado em um esforço de modelagem ou em testes quantitativos para provar determinada tese. Por outro lado, entendemos que a amplitude do período tratado e o detalhamento dos dados apresentados justificam a tentativa de dar uma visão panorâmica dessas quase duas décadas da economia, em que o Estado brasileiro apresentou três transformações importantes. Em primeiro lugar, passou por reformas relevantes; em segundo, sofreu um ajuste fiscal significativo; e terceiro, as receitas e despesas do governo aumentaram consideravelmente sua importância relativa. O texto insere-se, assim, na linha de artigos da literatura que procuram identificar os traços dominantes de longo prazo da evolução da economia brasileira.¹ Como exemplos de artigos conhecidos, baseados nessa filosofia, citem-se o texto de Fishlow (1986) acerca dos desequilíbrios externos na década de 1970; os trabalhos de Werneck (1986) e Villela (1991) sobre as contas públicas nas décadas de 1970 e 1980 (dos quais o presente trabalho é, de certa forma, uma continuidade, ao apresentar o quadro para as duas décadas seguintes); ou a descrição do sistema tributário ao longo da segunda metade do século XX, feita em Varsano (1997).

O artigo se divide em dez partes. Após esta breve introdução, a seção 2 apresenta uma tentativa de subperiodização do período 1991-2007. Logo depois, destacam-se os avanços importantes verificados com as estatísticas fiscais no Brasil. A quarta seção mostra os principais números fiscais das duas décadas. O detalhamento exaustivo desses números, no que se refere ao Governo Central, é feito na quinta seção, que representa o núcleo (*core*) do artigo. A sexta seção trata da questão previdenciária, e a sétima, das contas estaduais/municipais e das empresas estatais. A oitava seção analisa as mudanças ocorridas nesse período com a dívida pública. A nona, discute quais são os principais desafios que o país tem pela frente na área fiscal. Por último, apresentam-se as conclusões.

2 UMA PERIODIZAÇÃO DE DUAS DÉCADAS

A década de 1980 encerrou-se no Brasil sob a égide de um processo hiperinflacionário aberto, em moldes que, *grosso modo*, se enquadravam no padrão descrito no artigo clássico de Cagan (1956).²

O grau de desordem das finanças públicas nos anos 1980, naquele contexto institucional, pode ser aferido pela leitura do capítulo 12 do livro em que Maílson da Nóbrega (2005), como participante ativo da tentativa de modernização das

1. Com espírito similar, porém mais focado nos temas ligados à seguridade social, ver o texto de Serra e Afonso (2007).

2. Para uma descrição das relações entre resultado fiscal, dívida pública e inflação no Brasil nos anos 1980 e primeira metade dos anos 1990, ver Pastore (1995, 1997). Para uma visão mais recente sobre as inter-relações entre essas questões, ver Blanchard (2004).

instituições monetárias e da contabilidade pública, relata um acontecimento que lhe tocou viver então, como importante autoridade:

No início de 1983, aconteceu um fato gravíssimo. Alguns dos novos governadores eleitos perceberam que seus bancos estaduais podiam fazer saques a descoberto no Banco do Brasil, que era o depositário das reservas bancárias, à ordem do BC. *O que levava mais de um mês para chegar ao conhecimento do BC, via balancetes mensais do BB.* Não existia um sistema de informações gerenciais, nem serviços em tempo real. O primeiro deles foi o governador do Rio de Janeiro. Depois fizeram o mesmo os governadores de Goiás, Santa Catarina e Paraíba. O governador deste último estado, Wilson Braga, teve a gentileza de me avisar no dia do saque, em atenção ao fato de eu ser seu amigo e paraibano. Alertei-o para a gravidade do ato, mas ele retrucou afirmando que precisava pagar o funcionalismo e por isso *já havia efetuado o saque.* (NÓBREGA, 2005, p. 295, grifos nossos).

O fato – inimaginável no contexto atual – dá uma idéia de como os bancos estaduais tinham se convertido na prática em verdadeiras Casas da Moeda, sem maior controle por parte das autoridades federais.³

Comparativamente àquela situação, as transformações institucionais e/ou reais pelas quais passou o setor público brasileiro nas últimas duas décadas chamam a atenção pela sua magnitude. A rigor, o processo teve início ainda nos anos 1980, com a criação do caixa único do Tesouro através do sistema de controle estabelecido com o surgimento da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em 1986, que passou a permitir uma apuração fidedigna do resultado fiscal “acima da linha” a partir do começo da década seguinte.⁴ Já nos anos 1990 e na primeira década do novo século, oito transformações merecem destaque:

- a privatização de diversas empresas estatais, especialmente importante no que se refere às empresas estaduais, o que mudou significativamente o resultado primário das mesmas;
- a venda de diversos bancos estaduais de propriedade estatal, o que acabou com um mecanismo clássico de financiamento dos déficits públicos estaduais;
- o Plano Real, de 1994, que devido ao fim da altíssima inflação, contribuiu para ampliar muito a transparência das contas públicas, ao se poder aferir com maior precisão o verdadeiro significado das variáveis nominais, o que era impossível quando a inflação era de 3.000% ou 4.000% ao ano (a.a.);
- a realização de três reformas parciais do sistema previdenciário, duas delas no Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e uma no Governo Lula;
- a renegociação das dívidas estaduais em 1997-1998, processo esse que esteve na raiz do ajustamento fiscal pelo qual passaram os estados e municípios a partir de 1999;

3. Por contraste, para uma avaliação dos avanços institucionais do Brasil em matéria fiscal, focada no período mais recente, ver Nakaguma e Bender (2006).

4. As extinções do que era conhecido como “orçamento monetário” e da chamada “conta movimento do Banco do Brasil”, que datam da mesma época, são parte desse mesmo processo de modernização iniciado na segunda metade dos anos 1980. A esses marcos devem ser acrescentados também a unificação orçamentária e a transferência da gestão da dívida pública do Banco Central (Bacen) para o Tesouro Nacional.

- a adoção de um sistema de metas razoavelmente rígidas de resultado primário para o setor público consolidado, religiosamente cumpridas desde então, a partir de 1999;
- as medidas de aumento da receita para viabilizar um profundo ajuste fiscal, em 1999, prática posteriormente repetida diversas vezes; e
- a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no segundo mandato de FHC, consolidando o processo iniciado com a privatização dos bancos estaduais e continuado com a renegociação das dívidas estaduais e municipais, fruto de uma reflexão acerca da importância de definir regras formais como parte de uma abordagem fiscal baseada na definição de novas instituições.⁵

O fato de que algumas dessas medidas datem de épocas marcadas pela existência – e, em alguns casos, agravamento – de agudos desequilíbrios fiscais indica não o caráter estéril das mudanças e sim que regras e instituições *per se* podem ser insuficientes para atingir determinados resultados fiscais se o conjunto das forças políticas dominantes do país não atua na mesma direção. Exemplos disso são as décadas de 1980 e de 1990. Na segunda metade dessas décadas, quando se verificavam alguns dos avanços já citados, a situação fiscal ao mesmo tempo se deteriorava, o que mostra a importância que têm o comprometimento político dos governos com certos padrões de austeridade e/ou as condições políticas na observância de um controle fiscal mais rigoroso.

Olhando-se especificamente os resultados fiscais, o período 1991-2008 pode ser dividido claramente em quatro subperíodos, que correspondem exatamente aos governos Collor/Itamar Franco (1990-1994); aos dois governos FHC 1995-1998 e 1999-2002 (claramente distintos um do outro nesse aspecto); e ao Governo Lula como um todo até a conclusão do presente artigo (2003-2007).

O período Collor/Itamar Franco pode ser definido como estando associado a um “déficit reprimido”. Com efeito, em contraste com o Governo Sarney (1985-1989) em cujos cinco anos as Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) no conceito operacional, foram de 5,1% do PIB, nos cinco anos de 1990 a 1994 elas foram em média estritamente “zeradas”, graças a uma combinação de melhora do resultado primário e redução das despesas com juros reais expressas como proporção do PIB. Em parte, porém, essa melhora do resultado primário envolveu um componente algo espúrio, uma vez que a melhora foi baseada na facilidade que a alta inflação permitia para ajustar o valor das despesas reais em função dos objetivos fiscais do governo em um contexto de receitas razoavelmente indexadas à inflação.

Em contraste com isso, os anos do primeiro Governo FHC (1995-1998) podem ser definidos como sendo de “déficit aberto”. Com efeito, o resultado primário consolidado do setor público, que, na média de 1990-1994, fora de 2,8% do PIB, tornou-se um déficit de 0,2% do PIB na média de 1995-1998. Isso, somado às despesas de juros – já expressas em termos nominais – de 6,0% do PIB, gerou um déficit nominal médio de 6,2% do PIB no período, em que pese a retórica de austeridade do governo na época. Nesse contexto, a dívida líquida do setor público

5. Para uma reflexão acerca deste debate, baseada não no caso brasileiro e sim no que ocorria naqueles anos em outros países do mundo, ver Kopits (2001).

(DLSP), que no começo do Plano Real, em 1994, era de 30% do PIB, atingiu 39% do PIB quatro anos depois.⁶

O segundo Governo FHC (1999-2002) pode ser definido como sendo de “ajuste com endividamento”, após o forte ajuste primário de 1999. Embora a menor despesa com juros reais e o ajustamento primário tenham diminuído as NFSP nominais do período para 4,0% do PIB, estas continuaram sendo importantes. Ao mesmo tempo, o expressivo aumento da importância relativa da dívida pública associada à taxa de câmbio e o reconhecimento de passivos contingentes acabaram elevando a dívida pública para perigosos 51% do PIB no final de 2002.⁷

Finalmente, os anos Lula, de 2003 em diante, caracterizaram-se por uma fase de “controle do endividamento”, com progressiva redução da importância relativa do endividamento público, que, na última informação disponível, referente a setembro de 2007, tinha sido reduzido para 44% do PIB.⁸ São esses grandes números que iremos analisar em maiores detalhes. Antes, porém, cabe deixar registrada a constância da melhora na qualidade das estatísticas fiscais verificada no período.

3 OS AVANÇOS DAS ESTATÍSTICAS FISCAIS

Um dos avanços mais importantes ocorridos no Brasil nas últimas duas décadas, em termos fiscais, foi a evolução das estatísticas. Certa vez, o autor deste trabalho indagou ao funcionário que chefiava o Departamento Econômico (Depec) do Bacen no final dos anos 1970, começo dos 1980 como eles faziam para tomar decisões sem ter o conhecimento da realidade permitido hoje pela publicação rápida dos dados na internet. Como resposta, ele fez o gesto de molhar o dedo indicador na boca e apontá-lo para cima, sinalizando que as autoridades na época operavam praticamente às cegas.

6. Cabe registrar que em 2007 o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou uma série revista do PIB para todo o período 1995-2006, com valores do PIB nominal de cada ano da ordem de 10% superiores aos da série original. Isso diminuiu a importância relativa de diversas variáveis. O que era, por exemplo, 30% do PIB na série original, tornou-se subitamente equivalente a cerca de 27% do PIB na nova série. Como o resultado decorreu de se captarem mais adequadamente uma série de fenômenos, é razoável inferir que, se o IBGE tivesse retroagido com o mesmo critério para os anos anteriores a 1995, teria sido observado algo similar. Entretanto, como não podemos inventar um valor fictício para o PIB dos anos 1991 a 1994, trabalhamos com o indicador de PIB oficial, o que significa que todas as tabelas com dados expressos em percentual do PIB embutem uma distorção na passagem de 1994 para 1995. É importante que o leitor tenha isto em mente, embora para comparações de longo prazo isso perca relevância, uma vez que o efeito se dilui no conjunto das transformações verificadas na economia brasileira.

7. Cabe salientar que no auge da desvalorização do real diante do dólar, durante o ano e comparativamente com o PIB antigo – que era o disponível na época – o indicador chegou a ser de mais de 60% do PIB no terceiro trimestre de 2002.

8. Em 2003, a relação dívida pública/PIB aumentou não por expressar um fenômeno real e sim pela forma em que o Bacen apura esse coeficiente. Como, para comparar com a dívida no final do ano, ele calcula o PIB a preços de 31 de dezembro multiplicando o PIB nominal pelo coeficiente índice de preços de final do ano/índice de preços médio e ele faz essa conta usando o Índice Geral de Preços (IGP) – que aumentou muito acima dos demais índices de preço em 2002. O que ocorreu foi que essa metodologia na prática “achatou” artificialmente a relação dívida/PIB de dezembro de 2002, pela “supervalorização” do PIB face ao alto coeficiente IGP centrado em 31 de dezembro/IGP médio do ano em 2002. Em 2003, com os índices de preço a caminho da normalização, a relação preços de final do ano/preços médios foi moderada e ao deixar de supervalorizar o PIB, o coeficiente oficial dívida/PIB captou naquele ano um fenômeno real que na prática tinha ocorrido no ano anterior. Em 2003, a dívida líquida em termos nominais aumentou apenas 3,6% em relação a dezembro de 2002, mas a dívida líquida passou de 50,6% para 52,4% do PIB, em que pese o fato de a inflação ter sido de quase 10% entre dezembro de 2002 e dezembro de 2003, indicando redução do seu valor em termos reais.

Mesmo sem recuar tanto no tempo, ainda em julho de 1995, um ano depois do Plano Real, as autoridades não tinham idéia do que estava em curso em matéria fiscal naquele ano. Esse conhecimento só veio a ocorrer no mês de agosto, quando foram divulgadas as contas com o acumulado do resultado até maio, mostrando uma deterioração fiscal aguda em relação a 1994.

Os marcos desses avanços foram os seguintes:

- 1991 – Início da apuração das estatísticas “acima da linha” do Governo Central, da forma em que são divulgadas atualmente e que serão objeto das tabelas da próxima seção. Elas eram na época coletadas pela Secretaria de Política Econômica (SPE) com a metodologia posteriormente adotada a partir de 1997 pela STN.

- 1995 – Início da divulgação do resultado fiscal “abaixo da linha” pelo Bacen em bases periódicas (mensais) referentes ao mês ($t-2$) através da “nota para a imprensa”, em substituição ao antigo “Brasil-Programa Econômico”, em que a divulgação era feita irregularmente e com grande defasagem. Desagregação do resultado das empresas estatais entre estatais federais, estaduais e municipais.⁹

- 1997 – Redução da defasagem da divulgação dos dados do Bacen de dois meses para um mês, passando a divulgação do resultado fiscal a se referir ao mês ($t-1$). Substituição do conceito das necessidades de financiamento “operacionais” pelas “nominais” como indicador do desempenho fiscal por excelência, o mesmo ocorrendo com os juros. Início da divulgação do resultado “acima da linha” do Governo Central pela STN em bases regulares (mensais).

- 1998 – Desagregação do resultado das unidades subnacionais entre estados por um lado e municípios por outro. Adoção do critério de “gasto efetivo” para as informações de gasto “acima da linha” do Tesouro.¹⁰

- 2004 – Desagregação, na divulgação dos dados da STN, retroativa a 2003, dos dados “acima da linha” das “outras despesas de custeio e capital” (OCC), mostrando o gasto de cada órgão (ministério) dividido entre despesas de consumo por um lado e investimento, por outro.

O resultado desse conjunto de inovações representa um contraste expressivo em relação ao quadro das estatísticas existentes até o final dos anos 1980. Naquelas circunstâncias, os dados fiscais “acima da linha” do Bacen eram: *a*) divulgados irregularmente; *b*) disponibilizados apenas através de papel; *c*) conhecidos com grande defasagem de tempo; *d*) sujeitos a grandes revisões posteriores; *e*) muito agregados; *f*) desacompanhados da divulgação correspondente aos dados “acima da linha” do Governo

9. Na tabela 1 da seção seguinte, este dado aparece já em 1994, por conta de uma inferência do autor. Para 1994, o dado das estatais federais da tabela 1 corresponde a rigor à informação apurada pela antiga Secretaria Especial de Controle das Empresas Estatais (Sest). O dado das empresas estaduais foi calculado por diferença, conhecido o resultado consolidado das estatais e, supondo, a partir do dado registrado em 1995, que o resultado primário das estatais municipais fosse irrelevante, sendo assumido, por hipótese, como nulo. A eventual distorção resultante desse método é, tudo indica, ínfima.

10. Até 1997, os dados da despesa do Tesouro eram apurados com base na liberação dos recursos por parte deste às unidades gestoras. Entretanto, como o resultado fiscal apurado pelo Bacen leva em conta as mudanças na posição líquida da conta única do Tesouro, muitas vezes a diferença entre o que o Tesouro liberava para os ministérios e o que estes efetivamente gastavam naquele mês, gerava uma “discrepância estatística” considerável, dificultando a plena compreensão do que estava ocorrendo de fato com o gasto. A partir de 1998, o dispêndio da STN passou a computar o que é efetivamente liberado na ponta pelos órgãos responsáveis pela execução da despesa.

Central; e g) apenas parcialmente confiáveis, em virtude dos problemas citados. Por contraste, as estatísticas atuais são: a) divulgadas mensalmente; b) lançadas na internet; c) conhecidas no máximo 30 dias após o encerramento do mês; d) raramente sujeitas a revisões importantes; e) muito desagregadas; f) antecedidas 24 horas pela divulgação dos dados “acima da linha” do Tesouro; e g) plenamente confiáveis.

A imagem que melhor corresponde a essa mudança é a da constituição de um “painel de controle” extremamente eficiente para apurar a evolução de receitas e despesas. Isso não significa, porém, que estando os mecanismos de controle disponíveis no painel, o controle do gasto será efetivamente feito, uma vez que isso depende de outras circunstâncias institucionais e da maior ou menor propensão de cada governo a gastar. É o que iremos ver a seguir. De qualquer forma, o registro dos avanços verificados na qualidade das estatísticas merece certamente uma menção.

4 OS GRANDES NÚMEROS¹¹

As contas públicas passaram por grandes mudanças desde o final dos anos 1980.¹² Conforme já foi salientado, nos primeiros anos da década de 1990, houve um esforço fiscal de geração de resultados primários de certa relevância, favorecidos pelo contexto de alta inflação, que permitia aos governantes acomodar as pressões por mais gasto, deixando-as serem depois parcialmente corroídas pela inflação. Em 1995, o mecanismo se exauriu e as falências no controle do gasto se fizeram notar com toda a sua intensidade, gerando resultados primários inclusive negativos em algumas oportunidades. Foi só a partir de 1999, com as medidas de ajuste implementadas naquele ano, que o superávit primário voltou a ser robusto (tabela 1).

A tabela 2 apresenta o impacto do resultado primário sobre o resultado fiscal. Os indicadores nominais de juros e NFSP só são expostos a partir de 1995, uma vez que na época de alta inflação, não tinham nenhum significado econômico. Os resultados devem ser interpretados à luz da tabela 3, que mostra as taxas de juros reais muito elevadas que vigoraram no Brasil no período, seja para dar sustentação à política cambial; como reflexo do risco país; ou para favorecer a convergência com taxas de inflação baixas.

Na tabela 3, deve ser lembrado que ela foi calculada a partir da taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (taxa Selic), que, porém, não necessariamente corresponde à taxa de juros média da dívida pública como um todo. Pelas contas divulgadas pelo Bacen na tabela de taxa de juros implícita da dívida pública – que se obtém comparando a despesa nominal de juros por componente, mês a mês, em relação ao estoque anterior da dívida – a taxa de juros real implícita da dívida pública líquida no período 2003-2006, por exemplo, foi, em média, ligeiramente inferior à da tabela 3 (11,3%), sendo de 10,4% no caso da taxa de juros da dívida interna e de 9,8% no caso da dívida total, pelo fato de o denominador do cálculo embutir a base monetária como dívida – cujo juro é nulo – e, no segundo caso, pelo fato de os juros externos pagos terem sido menores que os internos, de modo geral.

11. Os números para 2007 que constam das tabelas do trabalho representam uma estimativa do autor, feita com base nas tendências e nos dados divulgados até a conclusão do texto (novembro de 2007).

12. Para uma análise sobre o começo dos anos 1990, ver Barbosa e Giambiagi (2002). Para a evolução posterior à estabilização de 1994, até o começo da década atual, ver Giambiagi (2002).

TABELA 1

Resultado primário do setor público consolidado

(Em % do PIB)

Composição	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Governo Central	0,98	1,10	0,88	3,25	0,47	0,34	-0,31	0,51	2,13	1,73
Estados/municípios	1,40	0,06	0,62	0,77	-0,16	-0,50	-0,67	-0,17	0,20	0,50
Estados	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-0,38	0,14	0,38
Municípios	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,21	0,06	0,12
Empresas estatais	0,33	0,41	0,76	1,19	-0,06	0,07	0,06	-0,33	0,60	0,99
Federais	n.d.	n.d.	n.d.	1,63	0,38	0,26	0,25	-0,22	0,61	0,86
Estaduais	n.d.	n.d.	n.d.	-0,44	-0,42	-0,18	-0,17	-0,07	0,01	0,13
Municipais	n.d.	n.d.	n.d.	0,00	-0,02	-0,01	-0,02	-0,04	-0,02	0,00
Total	2,71	1,57	2,26	5,21	0,25	-0,09	-0,92	0,01	2,93	3,22
Composição	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007			
Governo Central	1,69	2,16	2,28	2,70	2,60	2,21	2,20			
Estados/municípios	0,80	0,72	0,81	0,90	0,99	0,85	1,10			
Estados	0,55	0,58	0,70	0,83	0,80	0,70	0,95			
Municípios	0,25	0,14	0,11	0,07	0,19	0,15	0,15			
Empresas estatais	0,86	0,67	0,80	0,58	0,76	0,82	0,65			
Federais	0,58	0,43	0,57	0,46	0,61	0,58	0,55			
Estaduais	0,27	0,24	0,22	0,12	0,14	0,24	0,10			
Municipais	0,01	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00			
Total	3,35	3,55	3,89	4,18	4,35	3,88	3,95			

Fonte: Bacen. Para o dado das estatais em 1994, ver texto. Para 2007, estimativa do autor.

n.d. = não-disponível.

TABELA 2

Resultado fiscal do setor público consolidado

(Em % do PIB)

Composição	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Resultado primário	2,71	1,57	2,26	5,21	0,25	-0,09	-0,92	0,01	2,93	3,22
Juros reais	2,90	3,31	2,97	4,07	4,82	3,38	3,12	6,88	3,93	4,33
Juros nominais	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	6,91	5,32	4,72	7,00	8,22	6,61
Atualização monetária	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	2,09	1,94	1,60	0,12	4,29	2,28
NFSP ^a										
Operacionais	0,19	1,74	0,71	-1,14	4,57	3,47	4,04	6,87	1,00	1,11
Nominais	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	6,66	5,41	5,64	6,99	5,29	3,39
Composição	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007			
Resultado primário	3,35	3,55	3,89	4,18	4,35	3,88	3,95			
Juros reais	4,31	1,21	6,50	2,89	6,81	5,40	4,35			
Juros nominais	6,64	7,71	8,54	6,61	7,32	6,89	6,35			
Atualização monetária	2,33	6,50	2,04	3,72	0,51	1,49	2,00			
NFSP ^a										
Operacionais	0,96	-2,34	2,61	-1,29	2,46	1,52	0,40			
Nominais	3,29	4,16	4,65	2,43	2,97	3,01	2,40			

Fonte: Bacen. Para 2007, estimativa do autor.

n.c. = não-considerado.

^a (-) = superávit fiscal.

Obs.: Os juros nominais anteriores a 1995 não foram considerados porque na época de alta inflação não tinham maior significado econômico.

TABELA 3

Taxa de juros real por período de governo: Selic

(Deflator: IPCA, em %)

Período	Taxa de juros real
1995-1998	21,6
1999-2002	10,2
2003-2006	11,3
2007	7,6

Fonte: Bacen. Para 2007, estimativa do autor.

Se considerarmos as estatísticas da segunda metade dos anos 1980, desde quando elas são computadas agregadamente e fizermos uma divisão por período de governo, chegaremos aos resultados médios da tabela 4. Podem-se inferir algumas conclusões claras:

- o resultado primário passou por grandes oscilações, sendo muito modesto na segunda metade dos anos 1980; moderado na primeira metade dos anos 1990; negativo (ou seja, houve déficit primário) no primeiro Governo FHC; e relativamente alto desde então;
- os juros nominais foram, em média, da ordem de 7% do PIB desde a estabilização de 1994;
- para esse resultado, porém, contribuiu uma atualização monetária pela reposição da inflação ao capital – dado calculado pelo Bacen e divulgado nas estatísticas oficiais – de, na média, mais de 2% do PIB no conjunto dos 13 anos, 1995-2007;
- a estatística de juros reais como proporção do PIB registra grandes oscilações ano a ano desde a estabilização, por conta das oscilações da inflação, indo de um mínimo de pouco mais de 1% do PIB em 2002 a um máximo de quase 7% do PIB em 1998. Na média dos 13 anos, porém, eles foram de 4,5% do PIB, apenas acima dos 4,3% do PIB da média dos dez anos anteriores à estabilização 1985-1994;
- na esteira das oscilações do resultado primário e dos juros reais, as NFSPs operacionais – que determinam a dinâmica da relação dívida/PIB, sem considerar outras variações patrimoniais – oscilaram significativamente, mas de um modo geral, em média, foram de apenas 0,7% do PIB desde 1999, após o ajuste fiscal daquele ano.

TABELA 4

Resultado fiscal: médias por período

(Em % do PIB)

Período	Superávit primário				Juros nominais	Juros reais	Atualização monetária	NFSPs	
	GC	EM	EE	Total				Nominais	Operacionais
1985-1989	-0,4	0,1	1,0	0,7	n.c.	5,8	n.c.	n.c.	5,1
1990-1994	1,6	0,6	0,6	2,8	n.c.	2,8	n.c.	n.c.	0,0
1995-1998	0,3	-0,4	-0,1	-0,2	6,0	4,6	1,4	6,2	4,8
1999-2002	1,9	0,6	0,8	3,3	7,3	3,5	3,8	4,0	0,2
2003-2006	2,5	0,9	0,7	4,1	7,3	5,4	1,9	3,2	1,3
2007	2,2	1,1	0,7	4,0	6,4	4,4	2,0	2,4	0,4

Fonte: Bacen. Para 2007, estimativa do autor.

n.c. = não-considerado; GC: Governo Central; EM: estados e municípios; EE: empresas estatais.

O custo da dívida pública foi, sem dúvida nenhuma, um ingrediente fundamental da explicação das contas públicas no período.¹³ De qualquer forma, embora as taxas de juros reais no Brasil depois de 1994 tenham sido inequivocamente muito elevadas, na comparação relativa do sacrifício envolvido no pagamento de juros e na geração de superávits primários, o Brasil deve ser comparado com países que também apresentaram processos de elevado endividamento, em alguns casos mais significativos do que o nosso (tabela 5). Quando é feita essa comparação com os casos clássicos de dívida alta na Europa nos anos 1980, vemos que nos anos 1990 – antes do início físico da circulação do euro, que diminuiu muito as taxas de juros – a despesa média anual de juros naquela década foi de 11% do PIB na Grécia; 10% do PIB na Itália; e 9% do PIB na Bélgica.¹⁴ Nesses países, o superávit primário médio nesses dez anos ficou entre 3% e 5% do PIB. Comparativamente a esses casos, a despesa nominal média de juros no Brasil nos nove anos desde o ajuste de 1999 – incluindo a projeção para 2007 – de 7,2% do PIB e o superávit primário médio de 3,7% do PIB, não aparecem como tendo características excepcionais.¹⁵

TABELA 5

Resultados fiscais em países com alto endividamento: média de 1991-2000

(Em % do PIB)

Países	Juros nominais	Superávit primário	Déficit público
Grécia	10,8	3,4	7,4
Itália	9,5	3,5	6,0
Bélgica	8,7	4,7	4,0

Fonte: OCDE (2001).

5 AS CONTAS DO GOVERNO CENTRAL

As informações referentes ao período 1991-1996 que constam desta seção não estão disponíveis no *site* da STN, resultando de um processo de apuração por parte do autor por ocasião da divulgação das estatísticas em cada um daqueles anos, adaptadas ao padrão das tabelas divulgadas atualmente em bases regulares por parte da STN. A

13. Foge ao escopo do trabalho a discussão acerca de se o indicador fiscal mais relevante é representado pelas NFSP operacionais ou nominais, o que requer discutir que tratamento os indivíduos dão aos juros nominais que recebem e se distinguem ou não entre os componentes de “atualização monetária” e “juros reais”. Para uma discussão sobre esse ponto, anterior à estabilização, ver Cysne (1990).

14. Para efeitos informativos, cabe lembrar que, conforme os dados da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a dívida pública bruta nos anos 1990 atingiu um máximo de 111% do PIB na Grécia, 135% do PIB na Itália e 144% do PIB na Bélgica. Tendo começado seus respectivos processos de ajustamento fiscal em épocas diferentes, na posição de final de 2006 e, em parte, devido aos menores juros pagos após a adoção do euro, a variável tinha diminuído para 106% do PIB na Grécia, 122% do PIB na Itália e 98% do PIB na Bélgica.

15. Há que lembrar que, além do componente implícito de “correção monetária” associada à compensação pela inflação que está embutida nos juros nominais, há também uma parcela importante de impostos. Adicionalmente, uma parcela não desprezível dos títulos públicos está em poder de instituições financeiras federais. Em outras palavras, se da parcela atual de aproximadamente 6,5% do PIB de juros nominais, retiram-se o componente de impostos – aproximadamente 20% do rendimento – e, do restante, aquilo que corresponde à inflação, tem-se um resíduo significativamente inferior ao valor do rendimento original. Por exemplo, em uma remuneração nominal de 11,25% como a taxa Selic vigente no momento do fechamento deste artigo, o imposto de 20% gera como resultante uma taxa nominal líquida de 9,00%. Se disto se desconta a meta de inflação de 4,50%, a remuneração real líquida é de 4,31% – ou menos de 40% do rendimento bruto nominal. Para computar aquilo que resta nas mãos do setor privado, é necessário adicionalmente descontar, do total de juros, o fluxo do que é pago às instituições financeiras públicas – com predomínio das grandes instituições federais. Ou seja, o que fica efetivamente, em termos reais, de rendimento de juros na forma de acréscimo de patrimônio em mãos do setor privado, é bem menos do que aqueles 6,5% do PIB.

tabela 6 mostra as informações “acima da linha” para todo o período 1991-2007 que geram os resultados do Governo Central expostos anteriormente na tabela 1. A forma de apresentar os dados nesta seção consistirá em mostrar inicialmente os principais agregados para, a partir disso, ir esmiuçando as informações por meio de desagregações sucessivas, facilitando focar os diversos aspectos da realidade fiscal.

A tabela 6 apresenta as seguintes características mais marcantes:

- entre 1991 e 2007, a receita bruta do Governo Central passa de 14,6% para 23,9% do PIB;
- nesse mesmo período, as despesas primárias totais do Governo Central sofreram um incremento de 13,7% para 21,8% do PIB;¹⁶ e
- todas as grandes categorias de gasto – transferências a estados e municípios; pessoal; benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); e as outras despesas – tiveram aumentos importantes, como proporção do PIB, entre 1991 e 2007.

A tabela 7 mostra a desagregação das contas da Receita Federal. O dado se aproxima da receita da tabela 6, mas apresenta algumas diferenças em relação à metodologia de apuração, ligadas à abrangência da estatística e ao critério contábil (caixa na tabela 6 e competência na tabela 7). De qualquer maneira, como era de esperar, a tendência de aumento da carga tributária é similar. No conceito da tabela 7, entre 1991 e a estimativa para 2007, a receita do governo federal passou de 10,1% do PIB em 1991, para 17,3% do PIB em 2007.¹⁷

Os destaques desse processo foram:

- a redução da receita do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), cuja importância relativa diminui quase 50%, por conta do desinteresse do Governo Central em um imposto do qual mais da metade do que é arrecadado vai para os Fundos de Participação de estados e municípios;
- o aumento da receita do Imposto de Renda, fruto dos aperfeiçoamentos da máquina de arrecadação; do congelamento da tabela do Imposto de Renda durante vários anos; e da maior tributação associada ao recolhimento de Imposto de Renda na Fonte sobre aplicações financeiras;
- o fortalecimento das contribuições, isentas de partilha com estados e municípios, com destaque para: *a*) o surgimento da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), que não existia no começo dos anos 1990 e arrecada atualmente quase 1,5% do PIB; *b*) o reforço da Contribuição sobre o Lucro Líquido, que nada mais é do que um Imposto de Renda sobre as pessoas jurídicas, porém não compartilhado, criado no início dos anos 1990 e que responde atualmente por uma receita de 1,3% do PIB; *c*) as sucessivas majorações da alíquota da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), antigo Fundo de Investimento Social (Finsocial), aumentos que fizeram triplicar o peso desse tributo no PIB entre 1991 e 2007; e *d*) a criação da

16. Cabe lembrar que essas comparações padecem da distorção ligada à revisão do PIB de 1995 em diante, que não retroagiu até 1991, reduzindo os coeficientes em relação ao PIB entre 1994 e 1995.

17. A diferença, nos últimos anos da ordem de 1% do PIB, entre a receita do Tesouro nas tabelas 6 e 7, se deve à inclusão naquela de itens que não são captados pela estatística da Receita Federal, tais como o recebimento de dividendos por parte da União e a existência de receitas diretamente arrecadadas, que não transitam pela Receita Federal.

Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico (Cide) em 2002, embora nesse caso sujeita a uma pequena partilha.

TABELA 6
Resultado primário do Governo Central
 (Em % do PIB)

Composição	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Receita total	14,56	15,22	17,30	18,92	16,77	16,14	16,93	18,74	19,66	19,93
Tesouro/Bacen	9,97	10,59	11,83	13,91	12,15	11,33	12,22	14,01	15,05	15,21
INSS	4,59	4,63	5,47	5,01	4,62	4,81	4,71	4,73	4,61	4,72
Despesa primária	13,71	14,24	15,88	16,50	16,17	15,95	16,67	17,96	17,77	18,15
Transferências a estados e municípios	2,65	2,67	2,87	2,55	2,60	2,53	2,66	2,91	3,28	3,42
Pessoal	3,80	3,93	4,52	5,14	5,13	4,84	4,27	4,56	4,47	4,57
Ativos	2,66	2,63	2,53	2,82	2,63	2,52	2,25	2,31	2,22	2,39
Inativos	0,91	1,06	1,72	1,99	2,14	2,07	1,82	2,04	2,05	1,97
Transferências	0,23	0,24	0,27	0,33	0,36	0,25	0,20	0,21	0,20	0,21
Benefícios do INSS	3,36	4,25	4,94	4,85	4,62	4,89	5,01	5,45	5,50	5,58
Outras despesas	3,90	3,39	3,55	3,96	3,82	3,69	4,73	5,04	4,52	4,58
Discrepância estatística	0,13	0,12	-0,54	0,83	-0,13	0,15	-0,57	-0,27	0,24	-0,05
Superávit primário	0,98	1,10	0,88	3,25	0,47	0,34	-0,31	0,51	2,13	1,73
INSS	1,23	0,38	0,53	0,16	0,00	-0,08	-0,30	-0,72	-0,89	-0,86
Tesouro/Bacen	-0,25	0,72	0,35	3,09	0,47	0,42	-0,01	1,23	3,02	2,59
Composição	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007			
Receita total	20,77	21,66	20,98	21,61	22,74	23,39	23,90			
Tesouro/Bacen	15,97	16,85	16,23	16,78	17,69	18,07	18,40			
INSS	4,80	4,81	4,75	4,83	5,05	5,32	5,50			
Despesa primária	19,10	19,51	18,67	19,07	20,28	21,24	21,78			
Transferências a estados e municípios	3,53	3,80	3,54	3,48	3,91	3,99	4,10			
Pessoal	4,80	4,81	4,46	4,31	4,29	4,52	4,65			
Ativos	2,48	2,50	2,32	2,32	2,31	2,43	2,50			
Inativos	2,11	2,08	2,11	1,97	1,98	1,89	1,95			
Transferências	0,21	0,23	0,03	0,02	0,00	0,20	0,20			
Benefícios do INSS	5,78	5,96	6,30	6,48	6,80	7,13	7,23			
Outras despesas	4,99	4,94	4,37	4,80	5,28	5,60	5,80			
Ajuste metodológico ^a	-	-	-	0,11	0,11	0,11	0,08			
Discrepância estatística	0,02	0,01	-0,03	0,05	0,03	-0,05	0,00			
Superávit primário	1,69	2,16	2,28	2,70	2,60	2,21	2,20			
INSS	-0,98	-1,15	-1,55	-1,65	-1,75	-1,81	-1,73			
Tesouro/Bacen	2,67	3,31	3,83	4,35	4,35	4,02	3,93			

Fontes: Até 1996, SPE. A partir de 1997, STN. Dados de despesas de pessoal calculados com base na participação de ativos e inativos nas despesas apuradas pelo Ministério de Administração. A partir de 1995, cálculos do Ministério de Planejamento. Para 2007, estimativa do autor, a partir de dados parciais do Orçamento.

^a Recusos referentes à amortização de contratos de Itaipu com o Tesouro Nacional.

n.d.: não-disponível.

TABELA 7
Receita Federal
 (Em % do PIB)

Composição	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Imposto de importação	0,42	0,39	0,45	0,47	0,70	0,50	0,55	0,67	0,74	0,72
IPI	2,16	2,34	2,47	2,08	1,93	1,84	1,79	1,67	1,55	1,60
Imposto de Renda	3,39	3,80	3,94	3,76	4,11	3,99	3,89	4,68	4,84	4,78
IPMF/CPMF	0,00	0,00	0,07	0,99	0,00	0,00	0,74	0,83	0,75	1,23
IOF	0,59	0,62	0,81	0,73	0,46	0,34	0,40	0,36	0,46	0,27
Cofins	1,31	1,00	1,38	2,14	2,16	2,12	2,04	1,91	3,02	3,38
PIS/Pasep	1,06	1,08	1,16	1,05	0,87	0,88	0,81	0,77	0,92	0,85
Contribuição sobre lucro líquido	0,28	0,74	0,79	0,90	0,83	0,78	0,82	0,79	0,69	0,79
Cide	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras receitas ^a	0,86	2,08	1,19	0,91	0,84	0,82	0,96	1,92	1,26	1,37
Total	10,07	12,05	12,26	13,03	11,90	11,27	12,00	13,60	14,23	14,99
Composição	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007			
Imposto de importação	0,70	0,54	0,48	0,47	0,42	0,43	0,50			
IPI	1,49	1,34	1,16	1,18	1,23	1,21	1,35			
Imposto de Renda	4,98	5,81	5,47	5,30	5,80	5,91	6,05			
IPMF/CPMF	1,32	1,38	1,36	1,36	1,36	1,38	1,40			
IOF	0,28	0,27	0,26	0,27	0,28	0,29	0,30			
Cofins	3,56	3,54	3,50	4,08	4,08	3,98	4,00			
PIS/Pasep	0,88	0,87	1,02	1,03	1,02	1,05	1,05			
Contribuição sobre lucro líquido	0,72	0,90	0,99	1,05	1,22	1,21	1,25			
Cide	0,00	0,49	0,44	0,40	0,36	0,34	0,30			
Outras receitas ^a	1,18	1,30	1,40	1,47	1,02	1,10	1,10			
Total	15,11	16,44	16,08	16,61	16,79	16,90	17,30			

Fonte: Secretaria da Receita Federal. Para 2007, estimativa do autor, a partir de dados parciais do Orçamento.

^a Outras receitas administradas e demais receitas.

A tabela 8 mostra as taxas de crescimento real, ano a ano, do gasto, usando o deflator do PIB, feita a ressalva de que, em 1995, isso pode implicar sérias distorções, pela mudança metodológica feita na apuração do PIB.¹⁸ Os dados encontram-se agrupados por períodos na tabela 9.¹⁹

As conclusões mais importantes são as seguintes:

- em todos os períodos considerados na tabela 9, o gasto primário total cresceu em termos reais acima do crescimento da economia;
- na média dos 16 anos, todas as categorias de gasto isoladamente consideradas cresceram em termos reais acima do PIB;
- a despesa que mais cresceu em 16 anos foi a dos benefícios do INSS;

18. Para comparações entre anos distantes, essa distorção afeta menos as taxas médias de crescimento.

19. Para uma avaliação sobre o tema da eficiência do gasto nesse período, ver a excelente coletânea organizada por Mendes (2006).

TABELA 8

Taxas de crescimento real do gasto primário do Governo Central

(Em %)

Composição	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Gasto primário total	3,3	16,8	9,4	2,1	0,8	8,0	7,8	-0,8	6,6
Transferências a estados e municípios	0,3	12,5	-6,4	6,1	-0,3	8,5	9,6	12,7	8,7
Pessoal	2,9	20,4	19,7	4,1	-3,7	-8,8	6,8	-1,7	6,4
Benefícios do INSS	25,9	21,7	3,4	-0,8	8,3	5,9	8,8	1,1	5,8
Outras despesas	-13,5	9,6	17,5	0,6	-1,4	32,5	6,4	-9,9	6,0
PIB	-0,5	4,7	5,3	4,2	2,2	3,4	0,0	0,3	4,3
Composição	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007		
Gasto primário total	6,6	4,9	-3,2	8,0	9,5	8,6	7,4		
Transferências a estados e municípios	4,8	10,3	-5,7	3,8	15,6	6,0	7,6		
Pessoal	6,5	2,9	-6,2	2,1	2,6	9,2	7,7		
Benefícios do INSS	5,1	5,7	7,0	8,6	8,0	8,7	6,2		
Outras despesas	9,9	1,9	-10,8	16,4	13,1	10,0	8,4		
PIB	1,3	2,7	1,2	5,7	2,9	3,7	4,7		

Fontes: SPE/STN. Para 2007, estimativa do autor, a partir de dados parciais do Orçamento.

Obs.: Deflator: Deflator implícito do PIB.

TABELA 9

Taxas médias de crescimento do gasto primário do Governo Central

(Em % a.a.)

Composição	1992-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007	1992-2007
Gasto primário total	9,7	4,6	4,3	5,6	7,4	5,9
Transferências a estados e municípios	1,8	5,9	9,1	4,7	7,6	5,7
Pessoal	14,0	-0,6	3,5	1,8	7,7	4,2
Benefícios do INSS	16,5	5,5	4,4	8,1	6,2	7,9
Outras despesas	3,6	8,7	1,7	6,6	8,4	5,6
PIB	3,1	2,4	2,1	3,4	4,7	2,9

Fontes: SPE/STN. Para 2007, estimativa do autor, a partir de dados parciais do Orçamento.

Obs.: Deflator: Deflator implícito do PIB.

- na primeira metade dos anos 1990, em que pese o potencial da alta inflação para limitar a despesa, o gasto primário sofreu um forte aumento;²⁰

- o destaque em cada período coube aos gastos com pessoal e INSS entre 1991 e 1994; ao aumento das “outras despesas” e à redução absoluta das despesas com pessoal no primeiro Governo FHC, devido à erosão do salário real do funcionalismo no período; às transferências a estados e municípios no segundo Governo FHC; aos benefícios do INSS e às “outras despesas” – pelo aumento da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e pelo

20. Observe-se na tabela 8 que, a rigor, esse potencial redutor da inflação até 1994 foi de fato usado para controlar a evolução das “outras despesas”. O *boom* da despesa total até 1994 esteve associado a dois fatores: a) a despesa com inativos da administração pública, após a regulamentação do capítulo previdenciário da Constituição de 1988, feita em 1991; e b) a dinâmica das despesas do INSS, que captam o aumento do estoque de aposentados rurais por idade de 1,9 milhão de pessoas em 1991 para 3,8 milhões de pessoas três anos depois; e o aumento físico médio de 10,0% a.a. no mesmo período, do estoque de aposentados por tempo de contribuição.

Bolsa Família – no primeiro Governo Lula; e à generalização do aumento do gasto em 2007.

Vejamos cada um dos grandes agregados de despesa em particular, com exceção das despesas previdenciárias, que, pela sua importância, merecem uma seção específica, a continuação desta. No caso da despesa com pessoal, embora ela tenha aumentado de 3,8% do PIB em 1991 para 4,7% do PIB atualmente, isso ocorreu devido ao aumento com inativos. Com efeito, a despesa com servidores ativos, que era de 2,7% do PIB em 1991, a rigor cedeu ligeiramente, em termos relativos, sendo de 2,5% do PIB em 2007. Esse fenômeno de perda de peso concentrou-se no período pós-1994 e nos servidores civis do Poder Executivo.

No que tange às transferências constitucionais e legais aos estados e municípios, elas passaram de 2,7 % do PIB em 1991, para 4,1% do PIB atualmente (tabela 10). Isso se deu especialmente a partir de 1999, uma vez que em 1998 essa despesa era ainda de 2,9% do PIB, não muito distante da de 1991. Na raiz do processo, encontra-se um elemento de natureza política, relacionado com as concessões fiscais que FHC e Lula tiveram de fazer para evitar problemas com os governadores que gerassem riscos sérios para a governabilidade. No conjunto dos nove anos transcorridos desde 1998, porém, as transferências associadas à compensação da Lei Kandir – dispositivo que exonerou parte das exportações de impostos estaduais, perda pelas quais os estados demandaram ressarcimento – acabaram sendo corroídas pela inflação e, em termos relativos, pelo crescimento – ainda que modesto – da economia. Já no caso dos outros elementos, destacam-se: *a*) o aumento das transferências constitucionais, resultante do fato de que, no que se refere aos impostos sobre os quais incidem os Fundos de Participação, na tabela 7, a perda de peso do IPI entre 1998 e 2007 foi muito menor que a variação da arrecadação do Imposto de Renda; *b*) a criação da Cide – com receita compartilhada – na década atual; e *c*) as maiores transferências associadas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

TABELA 10

Despesas com transferências a estados e municípios

(Em % do PIB)

Composição	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Fundos constitucionais	2,53	2,57	2,64	2,80	3,02	2,72	2,63	2,97	3,04	3,15
Lei Complementar 87/96	0,23	0,41	0,32	0,28	0,27	0,23	0,22	0,22	0,19	0,17
Cide	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,06	0,08	0,08	0,05
Demais	0,15	0,30	0,46	0,45	0,51	0,59	0,57	0,64	0,68	0,73
Total	2,91	3,28	3,42	3,53	3,80	3,54	3,48	3,91	3,99	4,10

Fonte: STN. Para 2007, estimativa do autor, a partir de dados parciais do Orçamento.

Ficando para depois a análise das despesas previdenciárias e tendo comentado a evolução do gasto com pessoal e as transferências às unidades subnacionais, resta agora abordar o comportamento das “outras despesas” da tabela 6. Estas eram de 3,9% do PIB em 1991 e devem atingir 5,8% do PIB em 2007. Neste ponto há um problema, resultante do fato de que as estatísticas mais desagregadas acerca da composição desse item, com uma estrutura próxima às estatísticas atuais, só passaram a existir a partir de 1994. Isso não é um obstáculo, porém, ao bom entendimento da dinâmica dessa rubrica no período, uma vez que foi justamente no período pós-

estabilização que se deu o fenômeno do seu aumento, já que em 1994 ela era ainda de 4,0% do PIB, praticamente o mesmo nível relativo de 1991. Para entender o que aconteceu de 1995 em diante, é preciso observar a tabela 11.

De um modo geral, o que houve no período foi um aumento importante das despesas caracterizadas como “sociais” – já devidamente analisado em outros trabalhos e documentos (CASTRO *et al.*, 2006; SPE, 2005). As estatísticas foram enriquecidas pela incorporação a partir de 1997 dos dados do item subsídios e subvenções, que a rigor aparecia implicitamente antes nas demais despesas; e pelo surgimento das despesas com a Loas, as quais a partir de 2004 incorporam também as despesas de Rendas Mensais Vitalícias (RMVs), que até 2003 eram registradas como despesas do INSS.²¹ Na verdade, o aumento do gasto com Loas entre 1994 e 2007 não tem exatamente a dimensão retratada na tabela 11, uma vez que parte dele se explica pela substituição demográfica ocorrida, já que o benefício assistencial da RMV – que é um benefício em extinção – vai sendo gradualmente deixado de lado em função das concessões de Loas para os novos indivíduos que formam a estatística de benefícios assistenciais. O problema para gerar uma estatística detalhada é que não há dados do Tesouro referentes especificamente às RMVs para os anos anteriores.²²

No caso das despesas com subsídios e subvenções, feito o devido reconhecimento quanto à importância da divulgação detalhada e transparente da informação desagregada dessa variável por parte do Tesouro, não há um padrão definido com tendência clara para a evolução da variável, que apresenta atualmente um peso similar ao de 1997, decomposto em uma multiplicidade de programas de pequena monta, individualmente considerados (tabela 12).

Resta mostrar a evolução do item “demais despesas” da tabela 11, o que é feito na tabela 13. O problema dessa última estatística é que, embora ela seja bastante desagregada, *a)* apresenta um histórico curto, já que se inicia apenas em 2003, deixando de captar o que ocorreu com a queda desse agregado entre 2002 e 2003 na mesma tabela 11;²³ e *b)* contém um item “diversos”, que representa um *pout-pourri* de despesas voláteis, cuja desagregação, por sua vez, só é feita a partir de 2005. Feitas essas qualificações, porém, registre-se que, do aumento do total do gasto considerado na tabela 13, de 1,0% do PIB entre 2003 e 2007, 0,4% do PIB decorre do incremento do investimento – recuperando-se da queda drástica que, por outros indicadores, sabe-se que ocorreu em 2003 – e o resto é fruto basicamente do salto verificado nas despesas com desenvolvimento social, em função da massificação do programa Bolsa Família.

21. No momento em que a estatística da RMV “migrou” de rubrica, ela correspondia a 0,10% do PIB. Isso explica o salto da conta do Loas entre 2003 e 2004 na tabela 11, já que até 2003 essa despesa não aparecia nessa estatística.

22. Uma estimativa pessoal do autor, feita a partir do número quantitativo de benefícios, gerou uma despesa de RMV de 0,15% do PIB em 1997, o que corresponderia a um total de benefícios assistenciais, somada com as despesas de Loas, de 0,23% do PIB naquele ano. O aumento desde então até os atuais 0,55% do PIB se explica pelo elevado incremento real do salário mínimo nesses dez anos e pelo aumento do número total de pessoas beneficiadas (soma de Loas e RMV) de 1,8 milhão de indivíduos em 1997, para mais de 3,0 milhões de pessoas atualmente.

23. Por outras estatísticas, porém, há fortes indicações de que basicamente a acentuada redução da despesa em 2003 se concentrou nos investimentos totais e nas despesas correntes dos ministérios cujas despesas não estão protegidas por vinculações.

TABELA 11

Composição das "outras despesas"

(Em % do PIB)

Composição	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
Despesas FAT	0,55	0,48	0,49	0,53	0,54	0,52	0,47	0,51	0,54	
Loas/RMV	n.d.	n.d.	n.d.	0,08	0,12	0,14	0,17	0,21	0,23	
Subsídios e subvenções	n.d.	n.d.	n.d.	0,29	0,30	0,24	0,31	0,35	0,16	
Transferências/despesas do Bacen	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,08	0,08	0,08	0,08	
Demais despesas	3,41	3,34	3,20	3,83	4,08	3,54	3,55	3,84	3,93	
Total	3,96	3,82	3,69	4,73	5,04	4,52	4,58	4,99	4,94	
Composição	2003	2004	2005	2006	2007					
Despesas FAT	0,50	0,51	0,55	0,66	0,70					
Loas/RMV	0,26	0,39	0,43	0,50	0,55					
Subsídios e subvenções	0,36	0,29	0,48	0,41	0,35					
Transferências/despesas do Bacen	0,10	0,11	0,11	0,10	0,10					
Demais despesas	3,15	3,50	3,71	3,93	4,10					
Total	4,37	4,80	5,28	5,60	5,80					

Fonte: Até 1996, SPE. A partir de 1997, STN. Para 2007, estimativa do autor, a partir de dados parciais do Orçamento.

n.d. = não-disponível.

TABELA 12

Despesa de subsídios e subvenções

(Em % do PIB)

Composição	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Custeio agropecuário ^a	0,02	0,03	0,01	0,01	0,02	0,02	0,04	0,03	0,02	0,03	0,02
Política de preços ^b	0,08	0,05	0,03	0,04	0,03	-0,02	0,02	0,01	0,05	0,05	0,04
Pronaf	0,01	0,02	0,03	0,03	0,04	0,04	0,06	0,06	0,04	0,05	0,04
Proex	0,03	0,06	0,08	0,07	0,10	0,03	0,05	0,03	0,03	0,02	0,02
Pesa ^c	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,05	0,02	0,02
Subs. habitação	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01
Securitização ^d	0,00	0,00	0,00	0,00	0,08	0,07	0,11	0,06	0,13	0,02	0,02
Fundo Terra ^e	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,03	0,04	0,04
Fundos Regionais ^f	0,10	0,09	0,07	0,06	0,08	0,02	0,06	0,06	0,07	0,17	0,14
Outros ^g	0,05	0,05	0,02	0,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	0,00	0,00
Total	0,29	0,30	0,24	0,31	0,35	0,16	0,36	0,29	0,48	0,41	0,35

Fonte: STN. Para 2007, estimativa do autor, a partir de dados parciais do Orçamento.

^a Equalização de custeio agropecuário, rural e agroindustrial. ^b Política de preços agrícolas. ^c Programa Especial de Saneamento de Ativos. ^d Securitização de dívida agrícola. ^e Inkra. ^f Em 2006 e 2007, inclui reordenamento de passivos. ^g Reordenamento de passivos.

TABELA 13

Composição das "demais despesas"

(Em % do PIB)

Composição	2003	2004	2005	2006	2007
Investimento do Executivo	0,30	0,46	0,47	0,59	0,70
Custeio do Executivo	2,55	2,70	2,89	2,78	2,90
Saúde	1,32	1,38	1,45	1,39	1,39
Educação	0,36	0,29	0,31	0,27	0,27
Desenvolvimento social	0,10	0,29	0,29	0,40	0,45
Outros órgãos	0,77	0,74	0,84	0,72	0,79
Diversos	0,30	0,34	0,35	0,56	0,50
Créditos extraordinários	n.d.	n.d.	0,10	0,23	0,23
Legislativo/Judiciário	n.d.	n.d.	0,18	0,19	0,19
Sentenças judiciais	n.d.	n.d.	0,03	0,04	0,04
Demais	n.d.	n.d.	0,04	0,10	0,04
Total	3,15	3,50	3,71	3,93	4,10

Fonte: STN. Para 2007, estimativa do autor, a partir de dados parciais do Orçamento.

n.d. = não-disponível.

A tabela 13, combinada com as anteriores, permite dimensionar melhor os dilemas com os quais se defronta o administrador público atualmente. Dada a rigidez dos gastos com transferências a estados e municípios, pessoal e INSS, a “variável de ajuste” de um eventual programa de cortes é naturalmente o item “outras despesas” da tabela 6, estimada em 5,8% do PIB em 2007. O problema é que quando se desagrega esse dado, como é feito na tabela 11, constata-se que, a rigor, o que sobra é o subitem “demais despesas” de 4,1% do PIB em 2007, já que as despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Loas e Bacen são rígidas e os gastos com subsídios e subvenções têm para cada um dos programas um *lobby* de representação específica no Congresso Nacional no momento de votar o Orçamento. Por sua vez, ao desagregar os dados na tabela 13, constata-se que, dada a impossibilidade de mudar as despesas com saúde, educação, Bolsa Família e sentenças judiciais e a dificuldade de reduzir as despesas com Legislativo e Judiciário e sendo a rigor necessário aumentar o investimento público, a margem de incidência para a ação discricionária do Poder Executivo se limita a um montante da ordem de grandeza de 1% do PIB – com o que, é bom lembrar, é necessário fazer o governo funcionar, uma vez que envolve recursos fragmentados de todos os ministérios. Voltaremos a este ponto futuramente.

6 O PROBLEMA PREVIDENCIÁRIO

A evolução das despesas previdenciárias merece uma seção exclusiva. O Brasil fez três reformas previdenciárias desde a estabilização de 1994, cada uma delas em um dos três períodos de governo, de 1995 a 2006.²⁴

A primeira delas, na forma de uma Emenda Constitucional, no primeiro Governo FHC, basicamente, “desconstitucionalizou” a regra de cálculo dos benefícios do INSS e adotou o princípio da idade mínima de 60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres para a aposentadoria por tempo de contribuição, no caso dos servidores públicos.

A segunda reforma, no segundo Governo FHC, representada pela aprovação da chamada “lei do fator previdenciário”, complementou a anterior e estabeleceu que: *a*) as aposentadorias por tempo de contribuição seriam calculadas não mais pela média dos últimos 36 salários de contribuição e sim por uma média ligada ao histórico contributivo do indivíduo; e *b*) a aposentadoria resultaria da multiplicação da média contributiva por um fator previdenciário diretamente proporcional à idade do indivíduo e ao seu tempo de contribuição, podendo ser significativamente inferior a 1 no caso de aposentadorias especialmente precoces.

Finalmente, a reforma constitucional de Lula antecipou a vigência da idade mínima para a aposentadoria dos que estavam na ativa; ampliou as exigências de permanência no cargo para fazer jus à aposentadoria integral; e instituiu uma contribuição de 11% sobre o valor das aposentadorias e pensões excedente ao teto de aposentadoria do INSS. Tais medidas são válidas exclusivamente para os servidores. Além disso, a reforma aumentou o teto do INSS, com o intuito de ampliar a arrecadação no curto prazo.

24. Para uma defesa das reformas feitas nesse campo no Governo FHC, ver Ornelas e Vieira (1999). Para uma análise minuciosa da reforma previdenciária do Governo Lula, ver Zylberstajn *et al.* (2006).

A realidade representada por uma diferença entre despesas e contribuições previdenciárias que, tanto para os servidores públicos federais como para o INSS, se situa em torno da ordem de grandeza de 2% do PIB, somada ao fato de que em um caso isso financia aposentadorias para 1 milhão de servidores e no outro se paga benefícios a mais de 20 milhões de pessoas, tende a gerar naturalmente a percepção de que o nó principal a desatar localiza-se no regime de aposentadoria dos servidores. Entretanto, há três elementos a considerar. O primeiro é que, embora de fato a despesa com inativos (aposentados e pensionistas, cuja desagregação, porém, só está disponível desde 1995) tenha aumentado de 0,9% do PIB em 1991, para 2,1% do PIB em 1995, desde então essa rubrica se manteve relativamente controlada em torno de 2% do PIB, em contraste com a despesa do INSS, que, entre 1995 e 2007, aumentou nada menos que 2,6% do PIB (tabelas 6 e 14).

TABELA 14

Governo Central: despesas com pessoal ativo e inativo

(Em % do PIB)

Composição	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ativos	2,63	2,52	2,25	2,31	2,22	2,39	2,48	2,50
Civis do Executivo	1,68	1,58	1,37	1,22	1,32	1,37	1,36	1,35
Militares	0,55	0,51	0,43	0,52	0,37	0,47	0,48	0,55
Legislativo	0,12	0,13	0,12	0,13	0,12	0,11	0,13	0,13
Judiciário	0,28	0,30	0,33	0,44	0,41	0,44	0,51	0,47
Aposentados	1,46	1,42	1,23	1,38	1,37	1,30	1,40	1,38
Civis do Executivo	0,98	0,95	0,80	0,86	0,85	0,81	0,77	0,78
Militares	0,37	0,36	0,31	0,37	0,37	0,35	0,49	0,44
Legislativo	0,04	0,04	0,04	0,05	0,05	0,04	0,04	0,05
Judiciário	0,07	0,07	0,08	0,10	0,10	0,10	0,10	0,11
Pensionistas	0,68	0,65	0,59	0,66	0,68	0,67	0,71	0,70
Civis do Executivo	0,37	0,37	0,31	0,34	0,35	0,36	0,34	0,34
Militares	0,28	0,25	0,25	0,29	0,30	0,28	0,34	0,33
Legislativo	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Judiciário	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Composição	2003	2004	2005	2006				
Ativos	2,32	2,32	2,31	2,43				
Civis do Executivo	1,26	1,33	1,31	1,31				
Militares	0,46	0,38	0,39	0,39				
Legislativo	0,14	0,13	0,14	0,15				
Judiciário	0,46	0,48	0,47	0,58				
Aposentados	1,42	1,32	1,29	1,21				
Civis do Executivo	0,83	0,79	0,75	0,69				
Militares	0,42	0,37	0,38	0,37				
Legislativo	0,05	0,05	0,05	0,05				
Judiciário	0,12	0,11	0,11	0,10				
Pensionistas	0,69	0,65	0,69	0,68				
Civis do Executivo	0,35	0,34	0,34	0,35				
Militares	0,30	0,27	0,30	0,28				
Legislativo	0,01	0,01	0,02	0,02				
Judiciário	0,03	0,03	0,03	0,03				

Fonte: Ministério de Planejamento.

O segundo elemento a considerar é que o problema dos inativos do serviço público vem com o tempo se convertendo em um problema mais estreitamente ligado ao regime de aposentadoria dos militares, o que requer disposição para enfrentar uma questão que, mais de 20 anos após a redemocratização, nenhum governo enfrentou. Com efeito, para cada R\$ 1 que se gasta com uma pessoa na ativa entre os servidores civis, gastam-se 61 centavos com um inativo civil, proporção essa que no caso dos militares é de R\$ 1,67 com inativos para cada R\$ 1 gasto na ativa. O resultado disso é que os militares, sendo 16% da despesa total com ativos civis e militares dos Três Poderes, respondem por 34% da despesa com inativos (tabela 15).

O terceiro elemento a considerar é que a reforma previdenciária de 2003 de Lula já completou aproximadamente o estoque de medidas restritivas a tomar no caso dos requisitos de aposentadoria dos servidores civis. Além de estabelecer a idade mínima, ela tornou mais rígidas as regras para a concessão de aposentadoria integral e taxou os inativos. Portanto, o regime previdenciário dos servidores continua sendo extremamente deficitário, por conta da sustentação de um contingente elevado de inativos que se aposentaram muito precocemente no passado. Entretanto, as regras para os mais jovens já são bastante mais razoáveis que as regras permissivas de aposentadoria que vigoraram durante décadas.

TABELA 15
Indicadores relativos da despesa com pessoal – 2006^a

Variável	Civis	Militares	Total
Inativos/ativos	0,61	1,67	0,78
Pensionistas/(aposentados + pensionistas)	0,32	0,43	0,36
Distribuição da despesa com ativos (%)	84,0	16,0	100,0
Distribuição da despesa com inativos (%)	65,6	34,4	100,0
Distribuição da despesa com aposentados (%)	69,4	30,6	100,0
Distribuição da despesa com pensionistas (%)	58,8	41,2	100,0
Distribuição da despesa com ativos e inativos (%)	75,9	24,1	100,0

Fonte: Tabela 14.

^a Os civis incluem os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Já as razões para o aumento das despesas do INSS de 3,4% do PIB em 1991, até os atuais 7,2% do PIB, se prendem a três causas. A primeira é o “efeito denominador” relacionado com o baixo crescimento do PIB de apenas 2,9% a.a. nesse período de 16 anos. A segunda é a benevolência da legislação, que gerou impactos importantes no contingente de beneficiados. E a terceira foi a política de aumentos do salário mínimo (SM) desde 1994.

No que se refere à benevolência da legislação, três aspectos se destacam (tabela 16). Na primeira metade da década de 1990, houve um *boom* de aposentadorias rurais em função dos efeitos defasados da Constituição de 1988 referentes ao meio rural, acompanhado de uma velocidade expressiva da concessão de aposentadorias por tempo de contribuição a idades particularmente precoces. Este segundo efeito prevaleceu até 1998, já que depois foi afetado pelas medidas aprovadas no Governo FHC, já explicadas. O terceiro aspecto em destaque foi a explosão do auxílio-doença – incluído em “outros” na tabela 16 – reflexo da combinação de falhas

gerenciais e de incentivos perversos existentes na legislação. O número de pessoas beneficiadas pelo auxílio-doença passou de menos de 500 mil indivíduos/mês em 2000, para mais de 1,5 milhão de pessoas em 2005, quando o governo começou a adotar medidas administrativas de controle da evolução da variável.

TABELA 16

Benefícios previdenciários ativos: taxas de variação por períodos de cinco anos

(Em % a.a.)

Composição	1991/1995	1996/2000	2001/2005
Aposentadorias	8,3	3,9	2,5
Idade	12,0	2,9	2,5
Urbanos	9,3	3,6	5,2
Rurais	13,0	2,6	1,5
Tempo de contribuição	9,8	7,6	2,0
Invalidez	0,5	2,0	3,0
Pensões	4,2	3,4	2,4
Outros	-6,8	0,4	19,1
Total	6,2	3,6	3,2

A dinâmica das despesas do INSS foi também muito influenciada pelo aumento real do SM, que, pela Constituição, representa o valor-piso dos benefícios previdenciários – bem como dos assistenciais – e que desde 1994 terá tido uma variação real acumulada de nada menos que 111% até 2008, inclusive, já considerando a regra vigente para este último ano (tabela 17).

Como dois de cada três benefícios do INSS são iguais ao piso e, portanto, indexados ao SM e o valor da folha do INSS gasta com aqueles que recebem o piso representa aproximadamente 35% da despesa do INSS, um aumento de 5% do SM implica uma despesa extra equivalente a 1,8%, aproximadamente, que se soma ao incremento verificado todos os anos, por motivos demográficos, no estoque de aposentadorias e pensões.

TABELA 17

Taxa de variação real do SM por período de governo – dezembro-dezembro

(Em % a.a.)

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

Cabe registrar que, nos últimos anos, especificamente, um novo elemento passou a formar parte da dinâmica da despesa do INSS: as sentenças judiciais, resultantes de sucessivos pagamentos *once and for all*, porém escalonados ao longo do tempo para diferentes indivíduos, como resultado de decisões judiciais obrigando o

governo a pagar uma diferença retroativa referente à conversão das aposentadorias por ocasião da mudança de moeda no lançamento do Plano Real em 1994. Essas despesas, que eram irrelevantes em 2002, foram aumentando seu peso e são hoje de 0,2% do PIB (tabela 18). Nos próximos anos, é razoável supor que elas poderão tender a 0, uma vez que todos os atrasados tenham sido pagos. Isso permitiria uma folga para aumentos reais do SM até o final da década atual, sem elevar a despesa total na mesma velocidade que nos últimos anos, uma vez que o gasto a mais com as aposentadorias e pensões no valor do piso poderá ser compensado pela redução dos desembolsos associados ao pagamento de despesas judiciais pelo INSS.

TABELA 18
Despesas do INSS
 (Em % do PIB)

Composição	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Pagas pelo INSS	5,96	6,24	6,32	6,61	6,94	7,02
Sentenças judiciais	0,00	0,06	0,16	0,19	0,19	0,21
Total	5,96	6,30	6,48	6,80	7,13	7,23

Fonte: Ministério da Previdência Social. Para 2007, estimativa do autor, a partir de dados parciais do Orçamento.

7 AS OUTRAS ESFERAS DO SETOR PÚBLICO

No que se refere às contas de estados e municípios, não se pode apresentar evidências acerca da evolução desagregada dos indicadores de receita e despesa como foi feito para o Governo Central, por inexistirem dados compilados dessa forma “acima da linha” para os governos subnacionais. Os indicadores parciais existentes desse tipo, apresentados no *site* do Tesouro Nacional, não têm séries muito antigas; sofrem do problema do aumento da cobertura com o passar dos anos, o que significa que o universo de unidades de um ano não é o mesmo que em anos anteriores; e são disponibilizados com grande defasagem. O que se pode comentar é o que ocorreu com o resultado fiscal “abaixo da linha” apurado pelo Bacen e mostrado na tabela 1; e com alguns indicadores específicos de receita.

Nesse sentido, sem tirar o mérito das administrações estaduais depois de 1999, no esforço de geração de superávits primários no conjunto do setor público, a tabela 4 é útil para fazer algumas qualificações necessárias. Embora o deslocamento da posição primária de estados e municípios nos últimos anos em relação à média de 1995-1998 tenha sido significativo, o indicador chama menos a atenção quando se comparam os resultados atuais com o dos anos imediatamente anteriores à estabilização. Com efeito, a média de superávit primário de estados e municípios de 1999-2002 foi, por coincidência, a mesma que no período 1990-1994 (0,6% do PIB). O fato sugere que o resultado de 1995-1998 foi particularmente negativo em função do erro de cálculo cometido por muitos governadores empossados em 1995. Estes, operando com a lógica dos planos de estabilização que tinham fracassado anteriormente, aceitaram demandas de aumentos generosos do funcionalismo, sem perceber que a corrosão real que os salários teriam que sofrer depois demoraria anos, em um regime de inflação baixa, para fazer os salários reais retornarem a um patamar mais realista. Isso contrastava fortemente com o que acontecia na época de alta inflação, quando aumentos nominais altos eram rapidamente compensados pela elevação dos preços.

De qualquer forma, no final da década de 1990 houve inequivocamente um ponto de inflexão no relacionamento entre o governo federal e as unidades subnacionais, representado pela combinação dos acordos de renegociação das dívidas estaduais e municipais, seguido da aprovação da LRF. Os acordos de renegociação implicaram a federalização das dívidas, em troca de que os estados e municípios beneficiados se tornassem devedores da União, de tal modo que esta fosse ressarcida ao longo de 30 anos mediante o pagamento de prestações mensais com um juro real implícito de 6% – na forma de uma tabela *price* –, parcelas sujeitas a um teto de 13% da receita das unidades devedoras. O contrato foi feito de tal modo que, em caso de inadimplência, a União pudesse ser compensada por meio da retenção de transferências e, no limite, da apropriação do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) no circuito bancário, o que praticamente impedia o devedor de aplicar um *default*. Quem tentou isso, por vias transversas, foi o governador de Minas Gerais, Itamar Franco, em 1999 e rapidamente foi levado a perceber que o que o estado deixava de pagar por um lado, lhe era retirado por outro, o que acabou gerando um *clearing* das operações alguns meses depois.

Adicionalmente, a LRF, por meio do seu artigo 35, proibiu posteriormente de forma explícita a renegociação das dívidas com outras entidades, anulando conseqüentemente a possibilidade de novas revisões posteriores dos acordos já assinados e pondo fim a um histórico de décadas de casos de *moral hazard* em que, quando chegava o momento de um estado honrar a sua dívida, ela era novamente renegociada, sem que houvesse um pagamento efetivo.

Por outro lado, em que pese a mudança institucional profunda representada pelo binômio acordos de renegociação/LRF, a verdade é que, para melhorar a sua situação, os estados e os municípios se beneficiaram significativamente do aumento da receita verificado depois de 1998. Em parte, porque a arrecadação do ICMS se viu positivamente afetada por alguns efeitos específicos incidentes sobre os produtos nos quais a incidência de alíquotas é maior, tais como a majoração das alíquotas sobre telefonia em vários estados; ou os aumentos reais dos preços dos derivados de petróleo. E, em parte, pelo já citado incremento das transferências a estados e municípios. Observe-se na tabela 19 que a receita de ICMS elevou-se em nada menos que 1,3% do PIB entre 1998 e 2007, o que se soma ao *plus* das transferências da União de 1,3% do PIB também entre 1998 e 2007, já explicitado na tabela 10. O “delta” de receita de 2,6% do PIB entre esses dois anos explica, naturalmente, a passagem do resultado primário de estados e municípios de um déficit de 0,2% do PIB em 1998, para um superávit previsto de 1,1% do PIB em 2007.

TABELA 19
Receita de ICMS
 (Em % do PIB)

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
6,73	6,44	6,08	7,30	6,69	6,60	6,34	6,22	6,37	6,98
2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	-	-	-
7,24	7,10	7,02	7,12	7,22	7,39	7,50	-	-	-

Fonte: Bacen (% do PIB). Para 2007, estimativa do autor.

Já no caso das empresas estatais, a já citada tabela 4 aponta também para a natureza algo anômala dos resultados particularmente negativos do período 1995-1998 e a retomada aproximada a partir de 1999 do nível de superávit primário expresso como proporção do PIB verificado, em média, nos dez anos 1985-1994. O destaque, no caso, cabe ao ocorrido no âmbito das empresas estatais estaduais e municipais – especialmente as primeiras – que no conjunto apresentaram um déficit primário de 0,4% do PIB em 1995 e de uma média de 0,2% do PIB nos 4 anos 1995-1998 e que nos nove anos 1999-2007 tiveram, por contraste, um superávit primário de 0,2% do PIB. Isso foi certamente reflexo da privatização de empresas estaduais deficitárias no Governo FHC e da melhora operacional das estatais remanescentes sob controle estadual. Já as estatais federais tiveram superávit primário médio de 0,2% do PIB durante 1995-1998, ampliado para uma média de 0,6% do PIB nos nove anos 1999-2007 (tabela 1). A explicação para isso esteve ligada, claramente, ao novo choque do petróleo do período e aos excelentes resultados da Petrobras. Como a produção nacional do óleo se tornou auto-suficiente na década atual e a empresa praticou uma política pela qual, *grosso modo*, seus preços acompanham, ainda que com alguma defasagem, os internacionais, a majoração das tarifas dos derivados de petróleo a partir dos sucessivos aumentos dos preços do barril, somada ao amadurecimento das melhoras de gestão introduzidas na empresa após o fim do monopólio do petróleo em 1995, gerou lucros expressivos. Esses se refletiram no superávit primário da empresa, cuja dinâmica domina amplamente a trajetória do resultado primário das empresas estatais federais.

8 AS MUDANÇAS DA DÍVIDA PÚBLICA²⁵

A DLSP – oficial, incluindo a base monetária – no Brasil começou a ser apurada, no conceito atual, no início da década de 1980, quando era de pouco mais de 20% do PIB. A partir de então, escalou até um máximo de 56% do PIB em meados daquela década, quando ela era predominantemente externa e foi afetada pela desvalorização real de 1983. Nos anos seguintes, sucessivos casos de subindexação da dívida fizeram com que, apesar da existência de déficits públicos elevados, a dívida perdesse peso relativo, processo esse que se acentuou na primeira metade dos anos 1990 quando, na prática, a combinação de um déficit operacional nulo, juntamente com uma senhoriagem elevada associada à existência de alta inflação, encolheu a dívida para 30% do PIB em 1994. Com a nova série do PIB nominal, ela alcançou um vale de 28% do PIB em 1995, ano esse a partir do qual aumentou durante oito anos consecutivos, até 52% do PIB em 2003. A consciência de que o setor público estava flertando com o *default*, acentuada pelo fato de que, com a série do PIB conhecida na época, a dívida tinha chegado a ser da ordem de 60% do PIB – alguns anos antes da revisão do PIB nominal – parecem ter introjetado no comportamento tanto do mercado como dos governos – o anterior, de FHC, e o atual, de Lula – um comportamento que se assemelha à “intolerância à dívida” (*debt intolerance*) de Reinhart, Rogoff e Savastano (2006) no sentido de fornecer apoio à estratégia fiscal que fosse necessária para evitar o risco de inadimplência. Desde então, a dívida passou a cair como proporção do PIB e hoje é de 45% do PIB (tabela 20).

25. Sobre as tendências históricas da evolução da dívida pública brasileira antes do período aqui analisado, ver Rocha (1997) e Issler e Lima (2000).

TABELA 20

Composição da dívida líquida do setor público

(Em % do PIB)

Composição	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Dívida interna	13,5	18,4	18,8	21,5	23,0	27,1	27,8	33,1	35,1	36,6
Governo Central	-2,1	0,8	1,9	6,7	9,0	13,3	15,5	19,4	20,0	21,7
Base monetária	1,5	1,4	1,0	3,6	2,8	2,2	3,3	3,9	4,2	3,9
Dívida mobiliária ^a	5,4	9,1	9,9	11,7	14,3	19,7	26,1	32,2	35,3	39,0
Renegociação: estados e municípios	-	-	-	-	-	-	-5,0	-8,7	-11,3	-12,5
FAT	-0,9	-1,3	-1,5	-2,0	-2,3	-2,3	-2,4	-3,3	-3,6	-4,1
Demais dívidas	-8,1	-8,4	-7,5	-6,6	-5,8	-6,3	-6,5	-4,7	-4,6	-4,6
Estados/municípios	5,9	8,1	8,3	9,6	9,5	10,2	11,5	12,6	14,0	14,1
Renegociação: estados e municípios	-	-	-	-	-	-	5,0	8,7	11,3	12,5
Outras	5,9	8,1	8,3	9,6	9,5	10,2	6,5	3,9	2,7	1,6
Empresas estatais	9,7	9,5	8,6	5,2	4,5	3,6	0,8	1,1	1,1	0,8
Dívida externa	23,3	18,7	14,4	8,5	5,0	3,6	4,0	5,8	9,4	9,0
Total	36,8	37,1	33,2	30,0	28,0	30,7	31,8	38,9	44,5	45,6
Dívida fiscal	36,8	37,1	33,2	30,0	28,0	29,0	31,7	37,9	37,2	38,2
Ajuste patrimonial	-	-	-	-	-	1,7	0,1	1,0	7,3	7,4
Privatização	-	-	-	-	-	-0,1	-1,9	-3,0	-3,5	-4,8
Outros	-	-	-	-	-	1,8	2,0	4,0	10,8	12,2
Efeitos do câmbio	-	-	-	-	-	0,1	0,2	0,9	6,8	7,8
Demais ajustes	-	-	-	-	-	1,7	1,8	3,1	4,0	4,4
Composição	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007			
Dívida interna	38,8	37,6	41,7	40,2	44,1	47,6	51,9			
Governo Central	22,6	20,9	24,0	23,5	28,5	33,0	38,3			
Base monetária	3,9	4,2	4,2	4,4	4,7	5,1	4,7			
Dívida mobiliária	44,3	34,4	40,6	38,4	44,5	45,0	45,6			
Renegociação: estados e municípios	-12,8	-12,5	-13,9	-13,6	-13,4	-12,9	-12,4			
FAT	-4,5	-4,4	-5,0	-5,1	-5,4	-5,5	-5,3			
Demais dívidas	-8,3	-0,8	-1,9	-0,6	-1,9	1,3	5,7			
Estados/municípios	15,9	15,6	17,0	16,3	15,6	14,7	13,6			
Renegociação: estados e municípios	12,8	12,5	13,9	13,6	13,4	12,9	12,4			
Outras	3,1	3,1	3,1	2,7	2,2	1,8	1,2			
Empresas estatais	0,3	1,1	0,7	0,4	0,0	-0,1	0,0			
Dívida externa	9,6	13,0	10,7	6,8	2,4	-2,7	-8,4			
Total	48,4	50,6	52,4	47,0	46,5	44,9	43,5			
Dívida fiscal	37,6	32,9	37,4	34,4	35,4	35,1	33,4			
Ajuste patrimonial	10,8	17,7	15,0	12,6	11,1	9,8	10,1			
Privatização	-4,5	-3,6	-3,6	-3,2	-3,1	-2,8	-2,7			
Outros	15,3	21,3	18,6	15,8	14,2	12,6	12,8			
Efeitos do câmbio	9,6	16,0	13,3	10,9	9,4	8,3	8,8			
Demais ajustes	5,7	5,3	5,3	4,9	4,8	4,3	4,0			

Fonte: Bacen. Para 2007, setembro.

^a Em 1991, inclui NCz\$ bloqueados.

Nesse processo, destacaram-se os seguintes aspectos:

- mudanças radicais na composição da dívida pública ao longo do tempo: a dívida externa chegou a ser quase irrelevante até 1996, tornou-se crescentemente importante até 2002 e voltou a perder peso daí em diante, a ponto de atualmente o

setor público brasileiro ser credor líquido do exterior (dívida externa líquida negativa);

- aumento perigoso, por outro lado, da importância relativa da dívida mobiliária federal, que em 1991 – mesmo incluindo os NCz\$ então bloqueados do Plano Collor – era de apenas 5% do PIB; já alcançara 12% do PIB em 1994, no começo do Plano Real; escalou até 34% do PIB no final do Governo FHC em 2002; e atinge 46% do PIB hoje, como contrapartida do processo de acumulação de reservas internacionais, que reduz a dívida externa líquida do setor público, mas aumenta a dívida interna;

- as mudanças na evolução da dívida renegociada, que representa um crédito da União e um débito dos estados e municípios, crescente até 2003 por causa da forte influência do IGP – que aumentou mais do que o deflator do PIB – mas lentamente declinante a partir de então; e

- a importância decisiva dos “ajustamentos patrimoniais”, ou seja, de fenômenos “abaixo da linha”, desvinculados da evolução do fluxo das NFSP e associados aos efeitos cambiais sobre a dívida pública e ao reconhecimento de passivos contingentes, conhecidos como “esqueletos”.

Este último aspecto é crucial para entender a evolução da dívida pública desde 1998. Até então, esses ajustamentos tinham adicionado apenas 1% do PIB à dívida líquida. Entre 1998 e 2002, porém, eles impactaram a dívida em mais 17% do PIB, o que explica por que, apesar do ajustamento fiscal de 1999-2002, a dívida pública continuou aumentando.²⁶ Já nos anos posteriores a 2002, os ajustamentos patrimoniais jogaram a favor e diminuíram a dívida líquida, apesar de o estoque da “dívida fiscal” das estatísticas do Bacen ser atualmente dos mesmos 33% do PIB de 2002.

Embora a evolução da dívida interna inspire cuidados e impeça afirmar que a crise fiscal foi totalmente superada, além da queda da relação dívida pública/PIB, há outros três elementos que merecem destaque na evolução da dívida pública nos últimos anos. O primeiro deles foi a redução paulatina, não só da dívida interna indexada ao câmbio, como também da parcela vinculada à taxa Selic – Letras Financeiras do Tesouro Nacional (LFT) – que chegou a ser de 69% da dívida em 1998 (tabela 21). Junto com a dívida indexada ao câmbio, eram nada menos que 75% da dívida em 2002. Já de 2003 em diante, a parcela de títulos prefixados e indexados a índices de preço, portanto em ambos os casos com juros não associados à taxa Selic, foi em linhas gerais aumentando progressivamente, de apenas 13% da dívida mobiliária federal em 2002, até 55% atualmente, ao mesmo tempo em que a dívida cambial desapareceu e a dívida ligada à Selic caiu para 33% do total.

26. Em parte, isso se deve ao impacto da desvalorização cambial de 1999-2002 sobre o peso relativo da dívida interna indexada ao dólar. Essa dívida era responsável por parte não desprezível da dívida mobiliária e em 1998 correspondia a 7% do PIB. Com a desvalorização, aumentou para 9% do PIB em 1999 e a combinação de maiores emissões desses títulos, com novas desvalorizações, levou essa dívida a ser de 13% do PIB em 2002. Nos anos seguintes, com a apreciação cambial verificada e o fim do interesse por esses papéis, essa dívida desapareceu, sendo substituída por outras modalidades de endividamento interno.

TABELA 21

Títulos públicos federais e operações de mercado aberto – fim de período

(Participação percentual por indexador)

Indexador	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Câmbio	8,3	5,3	9,4	15,4	21,0	24,2	22,5	29,5	33,5
Selic	16,0	37,8	18,6	34,8	69,1	61,1	52,7	54,4	41,9
Prefixados	40,2	42,7	61,0	40,9	3,5	9,2	14,9	8,1	2,0
Índices de preço	12,5	5,3	1,8	0,3	0,4	2,4	6,0	7,2	11,4
Outros	23,0	8,9	9,2	8,6	6,0	3,1	3,9	0,8	11,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Obs.: NTN-F (% prefixada)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Indexador	2003	2004	2005	2006	2007(set)				
Câmbio	20,5	9,3	1,2	-1,0	-2,0				
Selic	46,6	49,5	52,1	38,1	32,7				
Prefixados	11,6	19,0	27,2	34,2	32,1				
Índices de preço	12,6	14,1	15,2	21,4	22,4				
Outros	8,7	8,1	4,3	7,3	14,8				
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0				
Obs.: NTN-F (% prefixada)	0,8	2,0	3,6	12,5	28,2				

Fonte: Bacen.

Obs.: A partir de 2002 (inclusive), considera as operações de *swap*. Inclui operações de financiamento (mercado aberto) em "outros".

O segundo elemento a merecer destaque é o aumento da participação de títulos prefixados longos na parcela dos prefixados. Trata-se das Notas do Tesouro Nacional, série F (NTNs-F), títulos de até dez anos que têm sido lançados em proporção crescente *vis-à-vis* os tradicionais títulos prefixados de curto prazo (LTNs). As NTNs-F respondiam por apenas 1% do estoque de títulos prefixados em 2003 e são responsáveis por 28% dos prefixados atualmente, contribuindo assim para o aumento expressivo do prazo médio da dívida prefixada, que era de apenas três meses em 2002 e hoje é de aproximadamente 18 meses (tabela 22).²⁷

TABELA 22

Prazo médio dos títulos prefixados da dívida pública mobiliária federal em poder do público – dezembro (meses)

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

Fonte: STN.

27. O prazo médio da dívida total não tem muito significado porque o Tesouro pode emitir LFTs longas, que em caso de aumento da taxa dos juros afetarão imediatamente todo o estoque da dívida associado à taxa Selic. Nesse sentido, o aumento do prazo médio da dívida prefixada é um indicador de confiança muito maior no futuro da economia que o prazo da dívida total.

O terceiro elemento que merece ser citado é a redução dos juros de longo prazo associados aos títulos de longo prazo. Como envolvem uma considerável dose de incerteza, associada ao comportamento futuro de uma economia como a brasileira – com uma instabilidade inflacionária histórica –, o risco de carregar esses títulos em carteira é elevado e, portanto, a evolução das suas taxas de juros é um indicador importante de confiança no futuro. A esse respeito, vale dizer que ainda em 2006 o governo lançava NTNs de médio prazo, na época para 2012 (seis anos) com juros nominais de até 17%. Já nos últimos meses, em 2007, por contraste, apesar de certa instabilidade recente, tem lançado títulos com prazo muito maior, para 2017 (dez anos), pagando recentemente taxas nominais em torno de 12%, o que, para os parâmetros atuais de inflação, implica juros reais – brutos – da ordem de 7%, historicamente baixos para os padrões brasileiros, especialmente se considerados o prazo de dez anos e o fato de que o rendimento sofre incidência do Imposto de Renda.

Em outras palavras, para um país caracterizado há muitos anos por ter uma dívida pública: *a)* crescente; *b)* com taxas de juros elevadas; *c)* fortemente suscetível ao impacto dos juros de curto prazo; e *d)* concentrada no curto prazo, o Brasil está caminhando gradualmente no sentido de vir a possuir uma estrutura de dívida mais madura e, além de ter uma dívida pública declinante, exhibe hoje taxas de juros reais menores que no passado; tem uma dívida menos ligada aos juros de curto prazo; e vem progressivamente alongando a maturidade dos vencimentos dos papéis.

9 OS DESAFIOS A ENFRENTAR

Decorridos 13 anos da estabilização, oito desde o ajuste fiscal iniciado em 1999 e quatro desde o começo do declínio da relação dívida pública/PIB depois de 2003, a situação é propícia a que se faça um balanço dos novos desafios a serem enfrentados na área fiscal. Seis deles parecem particularmente relevantes.

Desses, um dos mais importantes é o *aumento do investimento público*.²⁸ Embora seja razoável julgar que, após as privatizações dos anos 1990 e de fenômenos como as concessões – em particular, na área rodoviária – as atuais exigências de investimento por parte do setor público não deveriam ser as mesmas que nos anos 1970, é praticamente consensual entre as diversas correntes de pensamento que o baixo investimento público dos últimos anos é um dos responsáveis pelo fato de o país não ter alcançado taxa de crescimento maior de sua economia. Há setores onde a presença do Estado continuará fundamental, a exemplo do que se verifica mesmo em países onde o setor privado opera sem restrições e a regulação setorial é adequada. A tabela 23 dá uma idéia de quão longe o país está dos níveis de investimento público registrados em épocas mais distantes, o que exigirá maior atuação do governo e um aumento desse tipo de despesa.

28. Para uma análise exaustiva desta questão específica, ver Afonso e Biasoto (2007).

TABELA 23

Investimento público por período de governo – itens selecionados^a

(Em % do PIB)

Período	União	Estados e municípios	Soma do governo	Eletrobrás
1969-1973	1,8	2,7	4,5	n.d.
1974-1978	1,5	2,3	3,8	n.d.
1979-1984	0,9	1,4	2,3	0,8 ^b
1985-1989	1,1	1,8	2,9	0,8
1990-1994	1,2	1,9	3,1	0,4
1995-2002	0,8	1,4	2,2	0,2
2003-2006	0,6	1,4	2,0	0,2
2007	0,8	1,5	2,3	0,2

Fonte: Para os dados do governo, STN. Para a União até 1979 e para estados e municípios, no período 1969-1999, dados de Raul Velloso. Para a Eletrobrás, Ministério do Planejamento. Para 2007, estimativa do autor, com base em dados parciais do Orçamento.

n.d. = não-disponível.

^a Balanço orçamentário (despesa liquidada).

^b 1980-1984.

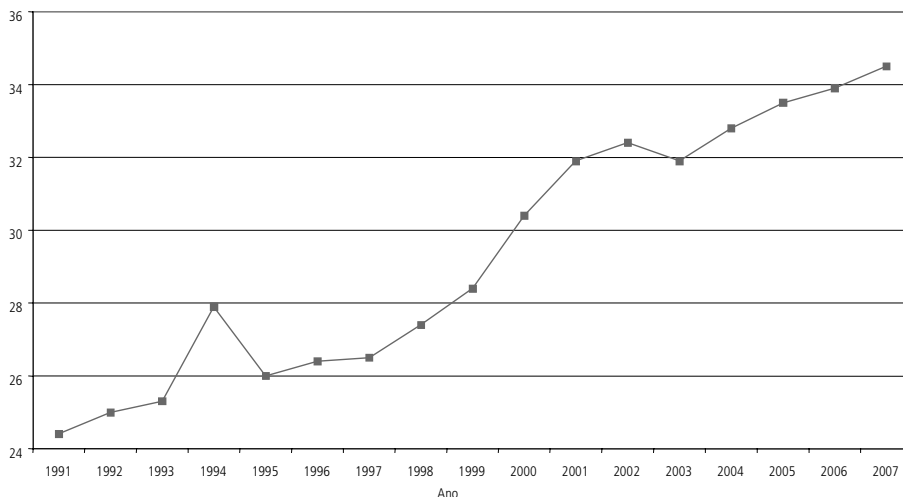
O segundo grande desafio é *diminuir a carga tributária*. Embora a reversão ao passado seja provavelmente utópica, uma vez que muitos dos fatores que geraram a necessidade de financiar novos gastos mediante uma pressão tributária maior são irreversíveis – como o efeito do aumento do SM sobre as despesas previdenciárias e assistenciais – o fato é que, assumindo-se que a carga tributária elevada atue como um elemento negativo para o crescimento econômico, o país poderia, uma vez superada a emergência fiscal das últimas duas décadas, desfazer parcialmente o aumento da carga impositiva observado desde meados dos anos 1990 (ver gráfico a seguir). Ainda que retornar a uma carga de 25% do PIB seja irrealista, em um contexto de redução da despesa de juros e menor superávit primário, uma carga tributária mais próxima de 30% do PIB poderia ser um objetivo viável para daqui a 15 ou 20 anos. Isso poderia contribuir, assim como o maior investimento, para alavancar as taxas de crescimento do PIB.²⁹

O terceiro desafio é *conter a expansão das dívidas interna e mobiliária*. Embora a DLSP esteja em queda, a mudança de composição tem feito que a dívida interna, que era de 22% do PIB em 1994 e atingira 38% do PIB em 2002, tenha continuado a aumentar até 52% do PIB atualmente. Ao mesmo tempo, a dívida mobiliária federal passou de 12% do PIB em 1994, para 34% do PIB em 2002 e 46% do PIB atualmente. Ainda que tais fenômenos sejam em parte a contrapartida da transformação recente do setor público em um credor externo, a continuidade desse processo é indesejável, sendo recomendável no futuro inicialmente conter a expansão das dívidas interna e mobiliária, para depois reduzir o coeficiente de ambas em relação ao PIB.

29. Algumas das afirmações feitas nesta seção se apoiam no que se poderia denominar genericamente “saber convencional”, embora se possa aceitar a crítica de que elas não se derivam de evidências empíricas econométricas. Identificar com precisão tais relações causais pode ser um bom objeto de pesquisa futura, que vai além do escopo deste trabalho, suficientemente extenso a ponto de inibir novas áreas de expansão. Não seria adequado, porém, após a descrição feita de quase 20 anos de política fiscal, concluir o artigo sem algumas recomendações de política que nos parecem bastante relevantes como saldo da análise feita.

Carga tributária

(Em % do PIB)



Fonte: Contas Nacionais (CNS) do IBGE. Para 2005-2006, estimativa de José Roberto Afonso (excluindo FGTS). Para 2007, estimativa do autor.

O quarto desafio – ligado ao anterior – para a próxima década é *perseguir superávits nominais*, em moldes similares aos adotados há vários anos pelo Chile.³⁰ Há alguns anos isso seria irrealista no Brasil, pois com a carga de juros que o país pagava, implicaria projetar superávits primários impossíveis de atingir. Com a queda dos juros, porém, o desafio é persistir gerando superávits primários importantes, ainda por alguns anos, de tal forma que, no limite, em algum momento a despesa de juros ceda a ponto de ser menor que o esforço primário, implicando reduções sucessivas da dívida pública mesmo em termos nominais, supondo-se que a geração de “esqueletos” tenda a desaparecer no futuro. Embora atingir superávits nominais, ou seja, NFSP nominais negativas, tenha uma lógica clara – associada ao efeito positivo que isso teria sobre: *a*) a dinâmica da dívida interna, que, na presença de superávits nominais, poderia vir a cair; *b*) a expansão do crédito; e *c*) a melhora de *rating* do país pela queda rápida da relação dívida/PIB –, o objetivo não será tarefa fácil porque não depende apenas da redução da Selic. Repare o leitor que na tabela 1, entre 2005 e 2007, a carga de juros terá diminuído apenas de 7,3% para 6,4% do PIB, em que pese o fato de a Selic, como se pode ver na tabela 24, ter diminuído muito mais, em termos relativos. A explicação para esse descompasso está ligada a dois fenômenos. Por um lado, o aumento das reservas internacionais, cuja contrapartida é uma elevação da dívida interna (tabela 20) sobre a qual incidem juros maiores do que os recebidos na aplicação daquelas; por outro, a mudança na composição da dívida, uma vez que o alongamento de prazos tem um custo. Nos últimos 12 meses completados em setembro de 2007, por exemplo, a Selic acumulada foi de 12,4%, mas o estoque de NTN-F (títulos de longo prazo prefixados) no mesmo período teve um custo médio maior, de 13,7%, por conta de títulos emitidos em épocas anteriores, com juros elevados, mas prazo longo, que portanto afetarão a dívida até seu vencimento. Esses dois fatores amorteceram o efeito da redução da Selic sobre a taxa de juros implícita da DLSP, taxa essa que vem caindo, porém muito suavemente.

30. Sobre a política fiscal no Chile, ver OCDE (2005).

TABELA 24

Taxa de juros da dívida pública nominal – janeiro-dezembro

(Em %)

Taxa de juros	2005	2006	2007
Selic	19,1	15,1	11,9
DPMFi ^a	17,5	15,2	13,0
DPMFi ^b	17,0	14,8	12,8
Taxa de juros implícita: dívida interna	17,8	15,9	13,7
Taxa de juros implícita: dívida líquida total	17,6	16,9	15,6

Fontes: Bacen e STN. Para 2007, estimativa do autor à luz dos dados disponíveis em novembro de 2007.

^a Excluindo títulos indexados ao câmbio.^b Incluindo títulos indexados ao câmbio.

DPMFi: Dívida Pública Mobiliária Federal interna.

O quinto grande objetivo pode, a rigor, ser considerado o primeiro, uma vez que é o requisito necessário para viabilizar os outros. Ora, se o que se quer é: *a*) aumentar o investimento público; *b*) diminuir a carga tributária; e, ao mesmo tempo, *c*) obter superávits nominais para diminuir a dívida pública, a queda da taxa de juros pode não ser suficiente para permitir esses efeitos simultâneos, o que significa que o quinto objetivo deve ser o de *conter a expansão do gasto corrente*. Mostramos na tabela 9 que o gasto primário do Governo Central se expandiu a uma média real de quase 6% a.a. nos 16 anos de 1991 a 2007 (inclusive) quando o crescimento anual da economia, na média, sequer chegou a 3% no período. Sabendo-se que essa expansão do gasto foi centrada no gasto corrente, uma vez que o investimento público se deteriorou no período, é preciso agora viabilizar o oposto do que ocorreu nesses anos e alcançar um crescimento do gasto corrente que, embora positivo – por uma série de pressões políticas e sociais que não será possível evitar, como as ligadas à demografia – seja inferior ao crescimento do PIB. Uma conta simples ajuda a entender o potencial disso: partindo de uma despesa corrente do Governo Central – excluindo-se transferências a estados e municípios – da ordem de 17,0% do PIB, se quando o PIB cresce 4,5%, a despesa corrente aumenta 3,5%, em um ano a relação gasto/PIB diminuirá apenas 0,16% do PIB, mas em dez anos a redução pode ser substancial, alcançando 1,56% do PIB – mais do que se arrecada em um ano de CPMF.

O sexto desafio é *repensar as estatísticas fiscais*. Chegou o momento de avaliar até que ponto um sistema de estatísticas montado há aproximadamente 25 anos é o mais adequado para a realidade atual. Quando em 1983 o Brasil iniciou o sistema de apuração das NFSP e da dívida pública – retroativos até 1981, ainda que com dados precários – a realidade fiscal era marcada pelo predomínio notório do problema do elevado endividamento das empresas estatais. Não levar isso em consideração teria gerado portanto um diagnóstico falso acerca dos problemas da época. Nas atuais circunstâncias, porém, a realidade é completamente diferente, a ponto de as empresas estatais serem credoras líquidas (tabela 25).

TABELA 25

Composição das NFSPs nominais e da dívida pública – 2007^a

(Em % do PIB)

Composição	Superávit primário	Juros nominais	NFSP	Dívida líquida	
				1985	2007 ^b
Governo Central	2,22	4,83	2,61	18,7	31,0
Estados e municípios	1,18	1,60	0,42	7,0	14,1
Empresas estatais	0,66	-0,09	-0,75	26,3	-1,6
Federais	0,58	-0,18	-0,76	n.d.	-2,7
Estaduais	0,08	0,08	0,00	n.d.	1,0
Municipais	0,00	0,01	0,01	n.d.	0,1
Total	4,06	6,34	2,28	52,0	43,5

Fonte: Bacen.

^a Últimos 12 meses encerrados em setembro de 2007.^b Setembro.

n.d. = não-disponível.

No caso das empresas estatais federais, especificamente, a tabela 26 mostra os efeitos de sucessivos superávits primários na geração de caixa dessas empresas, com destaque para a Petrobras. Ainda em 1998, elas eram, no conjunto, responsáveis por uma dívida líquida de 0,5% do PIB, atualmente transformada em um crédito líquido de 2,7% do PIB. A pergunta-chave é se faz sentido, do ponto de vista empresarial das estatais, continuar acumulando ativos financeiros que diminuem a dívida líquida, apenas pelo fato de que, se estes se transformarem em investimentos, serão captados pela estatística fiscal como uma redução do superávit primário consolidado.

Para perceber os problemas conceituais que a forma de apuração atual pode gerar, imagine-se, para facilitar o raciocínio, que o setor estatal se limite à Petrobras e que esta seja de propriedade do Tesouro na proporção de 50% mais uma ação. Se o governo vendesse duas ações, formalmente a empresa se tornaria privada e deixaria de fazer parte das estatísticas fiscais. Ora, é óbvio, porém, que os efeitos macroeconômicos de a Petrobras investir mais ou menos ou praticar os preços x ou y serão exatamente os mesmos antes ou depois da venda das duas ações. Considerando que o que se deseja com o cálculo do resultado fiscal é apurar o impacto da atuação do governo sobre a demanda agregada, o Brasil deveria progressivamente migrar para um sistema similar ao adotado na maioria dos países avançados e em muitas economias emergentes, onde o indicador fiscal por excelência é o resultado do Governo Central ou, alternativamente, do Governo Geral (incluindo as unidades subnacionais) mas sem considerar as empresas estatais. Na prática, isso até agora tem sido difícil de viabilizar, diante da necessidade de mostrar um superávit primário próximo a 4% do PIB e face à contribuição decisiva que para tal vem sendo dada pelas estatais. A caminho de uma situação em que, a partir de algum momento da próxima década, já com a dívida pública em franco declínio, o superávit primário possa diminuir, a exclusão do resultado das estatais do cômputo do resultado fiscal pode ser um tema que venha a entrar progressivamente na agenda fiscal futura.

TABELA 26
Dívida líquida das empresas estatais federais
(Em % do PIB)

Ano	Dívida líquida ^a
1998	0,5
1999	0,3
2000	-0,4
2001	-1,2
2002	-0,9
2003	-1,2
2004	-1,6
2005	-2,1
2006	-2,6
2007 (setembro)	-2,7

Fonte: Bacen.

^a (-) = crédito líquido.

Com o mesmo objetivo de adequar as nossas estatísticas ao padrão de outros países, deve-se pensar também em excluir a base monetária da estatística da dívida pública, algo que representa uma raridade no conjunto dos países. Embora isso deva ser muito bem explicado, uma vez que se trata de um passivo de 5% do PIB, a atitude se justifica, uma vez que ela não gera juros. A medida poderia ser adotada simultaneamente com a exclusão das estatais das estatísticas – o que gera um efeito oposto, aumentando a dívida pública líquida total, já que atualmente elas são credoras líquidas.³¹

10 CONCLUSÕES

O objetivo deste trabalho é permitir que o leitor tenha um quadro ao mesmo tempo retrospectivo e relativamente detalhado das contas públicas no Brasil na década de 1990 e na década atual. Entre 1991 e 2007, mesmo ignorando-se a distorção metodológica que resulta de comparar dados atuais a partir da nova série do PIB com dados até 1994 calculados com a antiga metodologia (que subestimava o PIB e portanto superestimava os coeficientes de certas variáveis expressas como fração do produto), a receita bruta do Governo Central, apurada atualmente nas estatísticas regulares da STN, terá passado de 14,6% para 23,9% do PIB. Nesses mesmos 16 anos o gasto primário do Governo Central terá aumentado de 13,7% para 21,8% do PIB. As variações que esses números representam correspondem, em média, a um “delta” a cada ano de 0,6% do PIB de receita adicional na comparação com o ano imediatamente anterior e a um “delta” de gasto primário de 0,5% a mais a cada ano, na mesma comparação. Trata-se de uma política que pode muito bem ser qualificada como *spend-and-tax policy* (BICALHO, 2005).

31. Para evitar a acusação de perda de transparência, pode-se pensar em continuar a divulgação das estatísticas das estatais em separado, no *site* do Bacen, como é feito para as estatísticas do resultado operacional, mesmo quando o resultado fiscal oficial é dado com base no conceito nominal. A base monetária continuaria a ser divulgada, de qualquer forma, como parte das estatísticas monetárias.

Não houve inflexões relevantes nesse período. Considerando-se que outros indícios referentes a indicadores mais antigos no tempo apontam para um fenômeno similar na comparação do que ocorreu com o advento da Nova República em relação aos anos pré-1985, trata-se de uma realidade que, longe de marcar um governo específico, caracterizou um longo período histórico de quase 25 anos.

No que se refere aos dados anteriores a este trabalho, como se pode ver na tabela 27, Ricardo Varsano utilizou dados do IBGE para fazer a seguinte demonstração: a soma dos itens salários e encargos sociais, outras despesas correntes, assistência e previdência social, e subsídios nas CNs, somatório que na média do período 1981-1985 tinha sido de 20,8% do PIB, aumentou para 23,8% do PIB na média de 1986-1990 e para 27,2% do PIB na média de 1991-1994 (VARSANO, 1996).

A tendência ao aumento da despesa como proporção do PIB, de fato, iniciada no Governo Sarney (1985-1989), percorre a administração Collor/Itamar Franco (1990-1994); intensifica-se nos oito anos do Governo FHC (1995-2002), ainda que atenuada pela mudança metodológica que aumentou o PIB na nova metodologia do IBGE a partir de 1995; e consolida-se nos dois governos de Lula, de 2003 em diante. Em todos os casos, cada presidente entregou o país no final do mandato com uma despesa maior, como fração do PIB, do que no final da gestão anterior.

TABELA 27

Gasto primário corrente do governo: Contas Nacionais

(Em % do PIB)

Período	Salários e encargos	Outras despesas correntes	Assistência e previdência	Subsídios	Total
1981-1985	6,9	3,1	8,5	2,3	20,8
1986-1990	9,2	4,7	8,2	1,7	23,8
1991-1994	9,4	6,5	10,1	1,2	27,2

Fonte: Varsano (1996), com base em dados das CNs do IBGE. Inclui despesas de assistência e previdência e subsídios, que nas CNs são deduzidas da receita bruta. Abrange os governos da União, dos estados e dos municípios. Exclui empresas estatais.

Nos debates acerca da situação fiscal brasileira, costuma aflorar recorrentemente a idéia de que uma estratégia adequada seria combinar a redução do peso relativo do gasto, com um aumento do dispêndio entendido como “social”. Implícita nessa proposta está a idéia de que, sendo as despesas sociais vistas pela opinião pública como “corretas” e havendo um repúdio à carga tributária (e por extensão ao gasto público *lato sensu* maior, que ela financia), as fontes de pressão sobre a despesa observadas nas últimas duas décadas seriam passíveis de uma correção, sem prejuízo do atendimento dos objetivos ligados à ampliação do gasto social.

A tabela 28 sugere que essa visão não parece se coadunar com os fatos. Enquanto a tabela 6 mostra que entre 1991 e 2007 houve uma expansão da despesa primária da ordem de 8% do PIB, a tabela 28 sugere, com as qualificações que se pode fazer para dados mais antigos, que praticamente toda a variação do gasto público do Governo Central explica-se por gastos geralmente rotulados como “sociais”, somado ao aumento das transferências a estados e municípios que resulta da maior carga tributária federal necessária para financiar o incremento do gasto – parte da qual, pelo

mecanismo da distribuição de recursos com as unidades subnacionais, acaba redundando em nova despesa.³²

TABELA 28

Comparação entre itens selecionados de gasto social no Governo Central – 1991 e 2007

(Em % do PIB)

Composição	1991	2007	Diferença
INSS	3,4	7,2	3,8
Inativos do Governo Central	0,9	2,0	1,1
Saúde ^a	1,4	1,5	0,1
FAT ^a	0,6	0,7	0,1
Loas	0,0	0,6	0,6
Desenvolvimento social	0,0	0,5	0,5
Educação ^a	0,1	0,3	0,2
Reforma agrária ^a	0,0	0,1	0,1
Soma (A)	6,4	12,9	6,5
Transferências a estados e municípios (B)	2,7	4,1	1,4
(A) + (B)	9,1	17,0	7,9

Fontes: Tabelas 6, 11 e 13. No caso dos gastos com saúde, educação e reforma agrária, inclui investimentos.

^a Na primeira coluna, dados de 1994 extraídos de Além e Giambiagi (1999) e da tabela 11.

Inclui investimento em saúde, educação e reforma agrária.

À luz desses fatos, é importante que a agenda de reformas, defendida no início do Governo Lula em documento oficial (SPE, 2003) e por diversos participantes do debate, seja retomada com vistas a melhorar a qualidade do ajuste implementado nos últimos dez anos.³³ Em particular, paralelamente a uma reforma tributária que diminua as distorções atuais, que são um dos obstáculos a uma intensificação maior do ritmo de crescimento, seria conveniente aprovar medidas que permitissem modificar as regras que regem o sistema de aposentadorias e pensões; estabelecer limites ao crescimento do gasto corrente; e ter uma redução do grau de vinculações orçamentárias como forma de abrir espaço para um aumento do investimento público.³⁴

A importância de uma agenda de reformas torna-se mais clara quando se analisa a composição do gasto público – exposta de forma desagregada ao longo de diversas tabelas do trabalho – na tabela 29, com os números previstos para 2007. Com uma despesa primária de 21,8% do PIB, pode parecer intuitivamente razoável promover um corte do gasto público da ordem de 1% do PIB, por exemplo – ou seja, de menos de 5% do total. Entretanto, ao decompor as despesas, nota-se que a combinação de fatores legais ou constitucionais – como a proibição de demissão de funcionários públicos com estabilidade – com obstáculos políticos óbvios – como os que anulam qualquer possibilidade de reduzir a despesa com o Bolsa Família – somada ao fato de

32. Para os dados de 1994 como percentual do PIB, usados em alguns casos como *proxy* para o dado de 1991, na ausência de informação específica, ver Além e Giambiagi (1999).

33. Sobre propostas de reformas tributária, ver Varsano e Afonso (2004). Sobre a conveniência de reduzir a rigidez orçamentária associada às vinculações, ver Velloso (2005).

34. É inevitável mencionar essas propostas em um trabalho dedicado ao tema fiscal. O detalhamento dessas questões, porém, demandaria outro estudo, além do escopo do presente texto.

que, no caso de alguns itens, o que se deseja a rigor é que aumentem – como é o caso do investimento público – levam a que, na prática, o ajuste incida sobre as “demais despesas”, que representam pouco mais de 1% do PIB. Não é preciso ser um especialista em economia política para perceber que um ajuste de 0,5% do PIB, aplicado a uma rubrica que corresponde a 1,1% do PIB, tenderia a paralisar o governo e a inviabilizar a sua capacidade de articulação política no Congresso Nacional. Daí por que é importante aprovar, em particular, medidas de redução das vinculações e de controle do gasto corrente – que permitam diminuir gradativamente a relação gasto/PIB ao fazer com que o numerador aumente menos que o denominador – além de uma reforma previdenciária que idealmente leve a diminuir o peso relativo da despesa do INSS ao longo do tempo.

TABELA 29

Despesa do Governo Central – 2007

(Discriminação, em % do PIB)

Transferências a estados e municípios	4,10
Pessoal	4,65
INSS	7,23
FAT	0,70
Loas/RMV	0,55
Subsídios/subvenções	0,35
Transferências/despesas do Bacen	0,10
Investimento do Executivo	0,70
Custeio do Ministério da Saúde	1,39
Custeio do Ministério do Desenvolvimento Social	0,45
Custeio do Ministério da Educação	0,27
Legislativo/Judiciário	0,19
Sentenças judiciais	0,04
Demais despesas de custeio	1,06
Total	21,78

Fontes: Tabelas 6, 11 e 13.

Os dados apresentados no trabalho nos permitem destacar cinco grandes conclusões:

a) nos últimos 16 anos, o gasto primário do Governo Central cresceu a uma taxa média anual de quase 6%, correspondente a mais de duas vezes o crescimento médio da economia (tabela 9);

b) todas as quatro grandes rubricas de gasto tiveram uma expansão maior que a do PIB, com destaque para as despesas do INSS;

c) depois de duas décadas de forte expansão do gasto público, é importante conter o ritmo de crescimento do gasto público corrente, como forma de ampliar o espaço para o aumento do investimento público e reduzir a carga tributária;

d) por outro lado, a idéia de que, na ausência de grandes reformas, as contas públicas poderão marchar para um colapso no horizonte dos próximos anos, poderá se revelar equivocada se a economia tiver uma expansão da ordem de 4% a.a.;³⁵ e

e) embora a redução da dívida pública observada nos últimos anos deva ser comemorada, o fato de a dívida interna ter passado de 14% do PIB em 1991, para 22% do PIB em 1994; 33% do PIB em 1998; 38% do PIB em 2002; 48% do PIB em 2006; e 52% do PIB atualmente é um indicador preocupante e que deverá ser monitorado com cuidado nos próximos anos.

É importante, por último, estabelecer algumas precisões acerca dos pontos (c) e (d). A realização de novas reformas, conforme ficou claro no texto, seria importante para conter o ritmo de expansão da despesa corrente e abrir assim mais espaço para a realização de novos investimentos. Daí a importância de reformar a previdência social, diminuir o grau de vinculações e limitar o crescimento da despesa corrente. Por outro lado, é preciso enfatizar que parte do aumento do gasto ocorrido nos últimos três ou quatro anos decorreu de efeitos *once and for all* (incremento do auxílio-doença, aumento dos gastos do INSS com dispêndios judiciais etc.), de decisões discricionárias (por exemplo, os aumentos do SM) ou que não irão se repetir com a mesma intensidade nos próximos anos (como o alargamento do espaço do Bolsa Família). Portanto, como já foi dito, a idéia de que, na ausência de reformas estruturais, o país poderá enfrentar um colapso das contas públicas no horizonte dos próximos anos, poderá se revelar equivocada se a economia tiver um crescimento da ordem de 4% a.a. A previdência é um desafio maiúsculo, mas é um problema associado a longo prazo; a despesa com pessoal deverá crescer a um ritmo menor no futuro imediato, após os fortes aumentos de 2006 e 2007; o cumprimento das metas do Bolsa Família deverá naturalmente arrefecer a expansão das outras despesas de custeio; e, finalmente, a despesa de juros deverá ser menor que nos últimos anos. Problemas importantes, porém, deverão aflorar se a economia tiver um crescimento modesto, uma vez que nesse caso a combinação de um crescimento vegetativo forte do gasto – como aquele, por exemplo, causado pela previdência social, em função de fatores demográficos – com menor crescimento do PIB elevaria a relação gasto/PIB, exatamente quando a receita passaria a crescer a um ritmo menor.

O risco de não fazer novas reformas não é tanto o de causar uma explosão do gasto no futuro próximo e sim o de não abrir espaço fiscal para a realização das obras de infra-estrutura, de que o país tanto precisa e que devem, em parte, implicar uma participação importante do governo. Nesse sentido, a médio prazo, se o gasto corrente não for contido no futuro, o preço a pagar pode não ser o *default* da dívida pública, mas sim a frustração da expectativa de um crescimento econômico sustentável maior, mais próximo dos 5% a.a.

35. Estamos assumindo que a CPMF será renovada em 2008. Naturalmente, sem ela, as perspectivas de evolução da dívida pública seriam bastante diferentes.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R.; BIASOTO Jr., G. Investimento público no Brasil: diagnósticos e proposições. *Revista do BNDES*, v. 14, n. 27, jun. 2007.
- ALÉM, A. C.; GIAMBIAGI, F. O ajuste do Governo Central: além das reformas. In: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. *A economia brasileira nos anos 90*. BNDES, 1999.
- BARBOSA, F.; GIAMBIAGI, F. O ajuste fiscal de 1990-93: uma análise retrospectiva *Revista Brasileira de Economia*, v. 49, n. 3, jul.-set. 1995.
- BICALHO, A. *Teste de sustentabilidade e ajuste fiscal no Brasil pós-Real*. 2005. Tese (Doutorado) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2005.
- BLANCHARD, O. Fiscal dominance and inflation targeting: lessons from Brazil. In: BANCO MUNDIAL. *Brazil: fiscal policy for reduced vulnerability*. 2004.
- CAGAN, P. The monetary dynamics of hyperinflation. In: FRIEDMAN, M. (Ed.). *Studies in the quantity theory of money*. Chicago: University of Chicago Press, 1956.
- CASTRO, J. A.; MORAES, M.; SADECK, F.; DUARTE, B.; SIMÕES, H. Gasto social federal em uma dimensão macroeconômica: 1995-2001. In: PINTO, M.; ALVES, P.; BIASOTO, G. (Orgs.). *Política fiscal e desenvolvimento no Brasil*. Editora Unicamp, 2006.
- CYSNE, R. Contabilidade com juros reais, déficit público e imposto inflacionário. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 20, n. 1, Rio de Janeiro: Ipea, abr. 1990.
- FISHLOW, A. A economia política do ajustamento brasileiro aos choques do petróleo: uma nota sobre o período 1974-1984. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 16, n. 3, Rio de Janeiro: Ipea, dez. 1986.
- FMI – Fundo Monetário Internacional. Fiscal improvement in advanced economies: how long will it last? *World Economic Outlook*, cap. III, May 2001.
- GIAMBIAGI, F. Do déficit de metas às metas de déficit: a política fiscal do período 1995-2002. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 32, n. 1, Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2002.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Panorama conjuntural. *Boletim de Conjuntura*, n. 64, mar. 2004.
- ISSLER, J. V.; LIMA, L. Public debt sustainability and endogenous seigniorage in Brazil: time series evidence from 1947-1992. *Journal of Development Economics*, n. 62, 2004.
- KOPITS, G. *Fiscal rules: useful policy framework or unnecessary ornament?* IMF, 2001 (Working paper, WP/01/145).
- MENDES, M. (Org.). *Gasto público eficiente: propostas para o desenvolvimento do Brasil*. Editora Topbooks, 2006.
- NAKAGUMA, M.; BENDER, S. *Mudança institucional e política fiscal no Brasil: uma avaliação da experiência recente*. Tesouro Nacional – Finanças Públicas – X Prêmio Tesouro Nacional 2005 – Edição Monografias STN, Brasília, 2006.
- NÓBREGA, M. *O futuro chegou: instituições e desenvolvimento no Brasil*. Editora Globo, 2005.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Chile. *OECD Economic Surveys*, v. 19, Nov. 2005.

_____. *OECD Economic Outlook*. Jun. 2001.

ORNELAS, W.; VIEIRA, S. As novas regras da previdência social. *Conjuntura Econômica*, v. 53, n. 11, nov. 1999.

PASTORE, A. C. Déficit público e a sustentabilidade do crescimento das dívidas interna e externa, senhoriagem e inflação: uma análise do regime monetário brasileiro. *Revista de Econometria*, v. 14, n. 2, 1995.

_____. *Senhoriagem e inflação: o caso brasileiro*. Fundação Getúlio Vargas, Centro de Estudos de Reforma do Estado, 1997 (Texto para discussão, n. 5).

REINHART, C.; ROGOFF, K.; SAVASTANO, M. Debt intolerance. *Brookings 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.

SERRA, J.; AFONSO, J. R. *Tributação, seguridade e coesão social no Brasil*. Serie Políticas Sociales, División de Desarrollo Social, Cepal, Santiago do Chile, 2007.

SPE – Secretaria de Política Econômica. *Política econômica e reformas estruturais*. Brasília: SPE, 2003.

_____. *Orçamento social do governo federal: 2001-2004*. Brasília: SPE, 2005.

VARSANO, R. De ônus a bônus: política governamental e reformas fiscais na transformação do Estado brasileiro. In: _____. *A economia brasileira em perspectiva – 1996*, cap. 11, Ipea, 1996.

_____. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 27, n. 1, Rio de Janeiro: Ipea, abr. 1997.

VARSANO, R.; AFONSO, J. R. Reforma tributária: sonhos e frustrações. In: GIAMBIAGI, F.; REIS, J. G.; URANI, A., *Reformas no Brasil – Balanço e Agenda*. Nova Fronteira, 2004.

VELLOSO, R. Rigidez orçamentária e difíceis escolhas. In: FÓRUM NACIONAL, 17., 2005, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro, 2005.

VILLELA, R. Crise e ajuste fiscal nos anos 80: um problema de política econômica ou de economia política? *Perspectivas da Economia Brasileira – 1992*, Brasília: Ipea, 1991.

WERNECK, R. Poupança estatal, dívida externa e crise financeira do setor público. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 16, n. 3, Rio de Janeiro: Ipea, dez. 1986.

ZYLBERSTAJN, H.; PORTELA, A.; AFONSO, L.; FLORI, P. Resultados fiscais da reforma de 2003 no sistema de previdência social brasileiro. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 36, n. 1, Rio de Janeiro: Ipea, 2006.

EDITORIAL

Coordenação

Iranilde Rego

Supervisão

Marcos Hecksher

Revisão

Lucia Duarte Moreira

Alejandro Sainz de Vicuña

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Míriam Nunes da Fonseca

Editoração

Roberto das Chagas Campos

Camila Guimarães Simas

Camila Oliveira de Souza

Carlos Henrique Santos Vianna

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

9º 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, 6º andar — Grupo 609

20044-900 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3515-8433 – 3515-8426

Fax (21) 3515-8402

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

COMITÊ EDITORIAL

Secretário-Executivo

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

9º andar – sala 912

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5406

Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br

Tiragem: 135 exemplares