



EAESP

GV PESQUISA

O REGIME FISCAL E INVESTIMENTO PÚBLICO NO BRASIL

Relatório 21/2005

FERNANDO MAIDA DALL'ACQUA

Não é permitido o uso das publicações do GVpesquisa para fins comerciais, de forma direta ou indireta, ou, ainda, para quaisquer finalidades que possam violar os direitos autorais aplicáveis. Ao utilizar este material, você estará se comprometendo com estes termos, como também com a responsabilidade de citar adequadamente a publicação em qualquer trabalho desenvolvido.

‘O REGIME FISCAL E INVESTIMENTO PÚBLICO NO BRASIL

RESUMO

O presente estudo analisa a sustentabilidade intertemporal do atual regime fiscal sob o prisma do investimento público na economia brasileira. A idéia básica é que, devido às condições macroeconômicas prevalecentes, o superávit primário do setor público consolidado representa a variável central de sustentação do equilíbrio fiscal. Sendo a capacidade de geração e manutenção de superávits primários limitada pelas despesas incompressíveis, o governo federal pratica uma política fiscal que, apesar de seus resultados fiscais bastante positivos, penaliza excessivamente o investimento público. O presente estudo tem como objetivo comparar a natureza do ajuste fiscal realizado no segundo mandato de FHC e nos dois primeiros anos do governo Lula, *(i)* destacando a trajetória e a composição do gasto e receitas pública nesses dois períodos e *(ii)* evidenciando a possibilidade “perdida” por ambos os governos em promover um firme aumento do investimento público, sem aumentar a carga tributária.

Palavras-chave

Ajuste fiscal, investimento público, despesas públicas, contas públicas

ABSTRACT

The purpose of this report is to investigate the relationship between the sustainability of the fiscal regime and the public investment in the Brazilian economy. Given the actual macro economic conditions, the primary balance of the public sector represents the critical variable to the sustainability of the fiscal equilibrium . Because the capacity of the public sector to generate fiscal surplus is limited by the legally mandatory expenditure , the federal government used its discretionary fiscal policy mainly to comprise public investment The study will compare the nature of the fiscal adjustment of the second mandate of

Fernando Henrique Cardoso and the first two years of the Lula government focusing on (i) the trend and composition of both public expenditure and tax revenue in these two periods and (ii) an apparent “lost opportunity” of both governments to promote an increase of public investment independently of any increase in the tax burden..

Key Words

Fiscal adjustment, public investment, public expenditure, tax burden, public debt

SUMÁRIO

| | |
|---|----------------|
| I - INTRODUÇÃO..... | 4 a 5 |
| II – A SUSTENTABILIDADE DO REGIME FISCAL BRASILEIRO..... | 5 a 8 |
| III – A CRISE FISCAL..... | 8 a 13 |
| IV – A NATUREZA DO AJUSTE DO GOVERNO FHC: 1998-2002..... | 13 a 20 |
| V – O AJUSTE FISCAL DO GOVERNO LULA: 2003-2004..... | 20 a 28 |
| VI – CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 28 a 31 |
| BIBLIOGRAFIA..... | 32 |
| ANEXOS | |
| . <i>Lista de Tabelas.....</i> | 33 |
| . <i>Lista de Figuras.....</i> | 34 |

O REGIME FISCAL E INVESTIMENTO PÚBLICO NO BRASIL

Fernando M. Dall'Acqua

I – Introdução

O presente estudo analisa a sustentabilidade intertemporal do atual regime fiscal sob o prisma do investimento público na economia brasileira. A idéia básica é que, devido às condições macroeconômicas prevaletentes, o superávit primário do setor público consolidado representa a variável central de sustentação do equilíbrio fiscal. Sendo a capacidade de geração e manutenção de superávits primários limitada pelas despesas incompressíveis, o governo federal pratica uma política fiscal que, apesar de seus resultados fiscais bastante positivos, penaliza excessivamente o investimento público.

Existe um consenso de que é fundamental alcançar altos superávits primários que permitam reduzir a dívida pública para níveis mais confortáveis. O fato é que os superávits primários vêm sendo obtidos mediante uma substancial elevação da carga tributária e uma forte redução do investimento público. Historicamente, o investimento público constituiu-se em uma das alavancas do crescimento econômico brasileiro. Nos últimos anos, observa-se uma drástica redução nas inversões de todas as esferas de governo que afetou drasticamente tanto a área social como a de infra-estrutura, atingindo os mais baixos níveis das últimas décadas. Enquanto é consensual a necessidade de atender às restrições fiscais, a questão é como compatibilizar a sustentabilidade do regime fiscal brasileiro com um aumento do investimento público.

O presente estudo tem como objetivo analisar a natureza do ajuste fiscal realizado no segundo mandato de FHC e nos dois primeiros anos do governo Lula, (i) destacando a trajetória e a composição dos gastos públicos nesses dois períodos e (ii) evidenciando a possibilidade “perdida” por ambos os governos em promover um firme aumento do

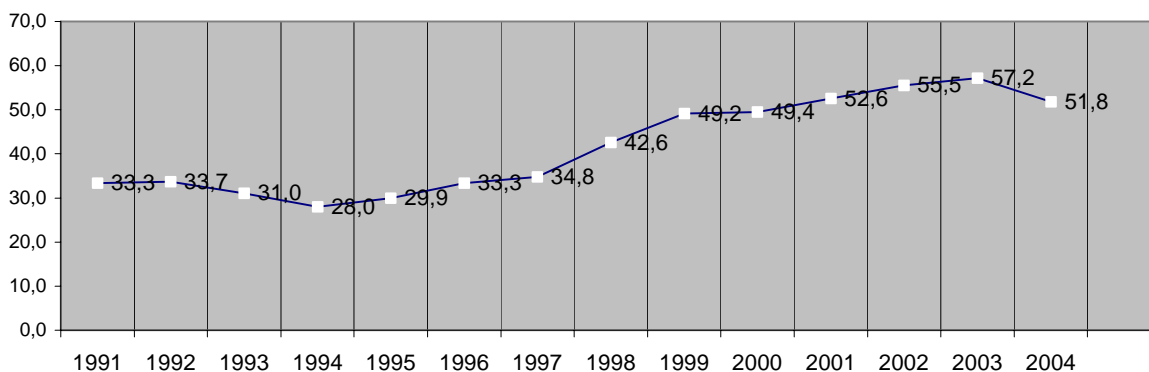
investimento público, sem que isso tivesse comprometido a sustentabilidade do regime fiscal brasileiro.

II - A sustentabilidade do regime fiscal brasileiro

No Brasil, a sustentabilidade intertemporal do regime fiscal tem sido focada principalmente pela evolução da dívida pública, mais especificamente do superávit primário necessário para estabilizar a relação dívida líquida/PIB. A lógica é intuitiva: a estabilidade da relação dívida líquida/PIB depende da geração de um superávit primário que seja suficiente para cobrir o pagamento dos juros reais não “compensado” pelo crescimento do produto, afastando o risco “default” da dívida pública. Assim, quanto maior a taxa real de juros em relação ao crescimento do PIB, maior será o superávit primário necessário para evitar o crescimento acelerado da dívida pública e, conseqüentemente, uma crise de credibilidade.

Figura 1

Evolução da dívida líquida consolidada do setor público, 1991-2004
(em % do PIB)



Fonte: Banco Central do Brasil e Tesouro Nacional

A análise histórica da sustentabilidade do regime fiscal pela trajetória da dívida pública pode ser feita analisando a **Figura 1**. Como se pode observar, ocorre um surpreendente declínio da relação dívida líquida/PIB de 33,3%, em 1991, para 28,1%, em 1994, portanto

durante o período inflacionário. Esse comportamento favorável é explicado basicamente pela geração de superávits primários suficientes para cobrir as despesas com juros reais da dívida. Como mostra a **Tabela 1**, entre 1991-1994, o superávit primário médio das três esferas de governo foi de 3,27% do PIB contra uma despesa com os juros reais de 3,07%, o que, combinado com uma taxa média de crescimento econômico de 2,8%, assegurou um declínio de 15% na relação dívida líquida/PIB.

Tabela 1

Superávit primário e desp. com juros, 1991-1998 (média anual em % do PIB)

| Período | JUROS REAIS | | | | PRIMÁRIO | | | |
|---------|------------------------------|----------------------|----------|-------|------------------------------|----------------------|----------|-------|
| | Gov. Federal e Banco Central | Gov. Estad. e Munic. | Estatais | TOTAL | Gov. Federal e Banco Central | Gov. Estad. e Munic. | Estatais | TOTAL |
| 91-94 | 1,4 | 0,78 | 0,89 | 3,07 | -1,68 | -0,78 | -0,81 | -3,27 |
| 95-98 | 2,97 | 1,73 | 0,42 | 5,12 | -0,32 | 0,42 | 0,06 | 0,16 |

Fonte: Banco Central do Brasil

Os resultados agregados escondem, no entanto, uma gradual deterioração fiscal nos governos subnacionais. Enquanto a relação dívida líquida/PIB apresentou uma razoável estabilidade na esfera federal e um forte declínio nas empresas estatais, na esfera estadual-municipal observa-se um forte crescimento do endividamento de aproximadamente 50% ou seja, de 6,3% do PIB, em 1991, para 9,4% do PIB, em 1994 (**Tabela 2**). Esse crescimento da relação dívida líquida/PIB refletiu uma profunda crise de endividamento dos governos estaduais. Essa crise foi equacionada mediante um rescalonamento da dívida que os governos estaduais tinham com instituições financeiras federais tais como BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. Para viabilizar esse refinanciamento, a dívida dos estados com essas instituições, que somava cerca de US\$ 28 bilhões, foi transformada em dívida para o Tesouro Nacional através da Lei nº 8727 promulgada em 1993.

Essa deterioração fiscal, até então restrita às finanças estaduais, generalizou-se para as outras esferas de governo no período 1995-1998. Superávits primários inexpressivos nas três esferas de governo associados a um crescimento acelerado das despesas com juros reais pós-Plano Real resultaram em forte crescimento da dívida líquida pública que saltou de 28,1% do PIB, em 1994, para 42,6% do PIB, em 1998, ou seja, um aumento de 50%. É, no entanto, importante notar que esse crescimento explosivo no endividamento do setor público só se manifestou a partir do segundo semestre de 1998. Entre 1995-1997, apesar da generalizada deterioração das contas públicas, a relação dívida líquida/PIB apresentou uma razoável estabilidade, dando a falsa impressão de sustentabilidade do regime fiscal brasileiro.

Tabela 2

Dívida líquida do setor público consolidado, 1991-1998 (em % do PIB)

| Segmentos | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Gov. Federal e BACEN | 11,2 | 11,0 | 9,1 | 12,1 | 13,0 | 15,9 | 18,8 | 25,4 |
| Gov. Estaduais e Municipais | 6,3 | 8,4 | 8,7 | 9,4 | 10,4 | 11,5 | 13,0 | 14,3 |
| Empresas Estatais | 15,8 | 14,3 | 13,2 | 6,6 | 6,5 | 5,9 | 2,8 | 2,9 |
| Dívida Total | 33,3 | 33,7 | 31,0 | 28,1 | 29,9 | 33,3 | 34,6 | 42,6 |
| - Interna | 12,2 | 16,7 | 17,4 | 20,0 | 24,5 | 29,4 | 30,2 | 36,0 |
| - Externa | 21,1 | 17,0 | 13,6 | 8,1 | 5,4 | 3,9 | 4,4 | 6,6 |

Fonte: Banco Central do Brasil

Essa aparente estabilidade da relação dívida líquida/PIB é explicada basicamente pelo comportamento (i) da dívida externa líquida que caiu de 8,1% do PIB, em 1994, para 4,4% do PIB, em 1997, enquanto a dívida interna aumentava de 20% do PIB para 30,2% do PIB e (ii) da dívida das estatais que ajudou a compensar parcialmente o forte aumento do endividamento dos governos federal e estadual. É importante ressaltar que o comportamento dessas dívidas compensou parcialmente a incapacidade do setor público em gerar superávits primários para servir seu endividamento. Ou seja, apesar do setor público não conseguir gerar qualquer poupança para cobrir os juros da dívida pública, a trajetória

da relação dívida líquida/PIB apresentou um cômodo comportamento, sugerindo um aparente controle do governo sobre seu grau de endividamento.

O fato é que a redução da dívida líquida externa não representava qualquer esforço fiscal já que resultava (i) de um aumento das reservas externas e (ii) de uma valorização do câmbio. As reservas internacionais líquidas no Banco Central, que apresentavam um gradual crescimento desde 1991, saltaram de uma média anual de US\$ 26 bilhões, entre 1991-1994, para US\$ 55 bilhões, entre 1995-1997, significando uma redução da dívida líquida externa (dívida externa bruta menos reservas internacionais). Em adição, uma valorização real de aproximadamente 30% da moeda brasileira frente ao dólar, a partir de julho de 1994, contribuiu também para uma redução significativa do valor em reais da dívida externa, tanto no governo federal, como também nas empresas estatais.

Cabe destacar que a expressiva redução da dívida das estatais que caiu de 15,8% do PIB, em 1991, para apenas 2,8% do PIB, em 1997, não está também diretamente associada a uma política fiscal discriminatória. Além da redução em reais da dívida externa que beneficiou várias empresas estatais, o processo de privatização nas esferas federal e estadual resultou em uma transferência de dívida pública para o setor privado. Da mesma forma, a renegociação das dívidas estaduais com o governo federal acabou por transferir parte das dívidas das estatais estaduais para os Tesouros Estaduais. Sob este prisma, a redução das dívidas das estatais teve como contrapartida o aumento das dívidas dos Tesouros Estaduais, não tendo assim qualquer impacto efetivo sobre a situação fiscal.

III – A crise fiscal

O cenário fiscal se reverteu a partir do segundo semestre de 1998. A instabilidade no mercado financeiro internacional contaminou fortemente a economia brasileira, culminando com uma violenta crise cambial em janeiro de 1999. Por um lado, a perda de reservas externas e a forte desvalorização cambial e, por outro lado, a inexistência de superávit primário aliada à forte alta da taxa de juros provocaram um explosivo crescimento da

dívida pública que saltou de 34,6% do PIB, em 1997, para 49,18%, em 1999. Em outras palavras, quando as circunstâncias conjunturais associadas à redução dívida externa e da dívida das estatais deixaram de existir, evidenciou-se a fragilidade da situação fiscal, ameaçando a estabilidade macroeconômica. No contexto de mercados financeiros globalizados, o crescimento da dívida corroe a confiança do investidor externo, afugentando o fluxo de capital estrangeiro. O risco de perder o controle sobre a situação macroeconômica levou o governo federal a negociar um acordo com o FMI, comprometendo-se a gerar superávits primários superiores a 3,0% do PIB, entre 1999-2001.

A questão fiscal tornou-se, portanto, urgente. Para cumprir a necessidade imediata de alcançar as metas de superávit primário negociadas com o FMI, o governo FHC mudou radicalmente a orientação fiscal impressa em seu primeiro mandato. Fortalecido politicamente pela reeleição, o governo FHC definiu três frentes principais para atacar a questão fiscal: *(i)* implementou uma política fiscal fortemente discriminatória, centrada em aumento de receitas e corte de despesas não financeiras; *(ii)* encaminhou ao Congresso Nacional propostas de mudanças constitucionais nas áreas administrativa e previdenciária que atacassem a composição e a rigidez das despesas públicas e *(iii)* reforçou os controles sobre o endividamento dos governos subnacionais.

Na perspectiva do governo, um rigoroso aperto no fluxo de caixa era crucial para reverter o quadro fiscal a curto prazo, mas a sustentabilidade do regime fiscal a longo prazo seria determinada pela capacidade do governo em promover reformas necessárias que reduzissem a rigidez orçamentária. Nesse contexto, o governo federal utilizou a estratégia recorrente na economia brasileira nas últimas. Promoveu um aumento da carga tributária e um enorme esforço de corte de gastos na “boca do caixa”, procurando, assim, obter resultados imediatos que permitissem cumprir a meta de superávit primário acordada com o FMI. Paralelamente, encaminhou ao Congresso Nacional as Emendas Constitucionais nº 19 e 20, tratando, respectivamente, da Reforma Previdenciária e da Reforma Administrativa.

Em comparação com o período 1995-1998, o superávit primário saltou de marcas negativas para alcançar uma média anual de 3,6% do PIB, entre 1999-2002, assegurando o

cumprimento das metas acordadas com o FMI. Esse surpreendente resultado foi viabilizado principalmente por um fortíssimo ajuste na esfera federal cujo superávit primário médio aumentou de 0,32 % do PIB, entre 1995-1998, para 2,12 % do PIB, entre 1999-2002. Observa-se também uma expressiva melhora nas finanças públicas nas outras esferas de governo. Na esfera estadual, um déficit primário médio de 0,42% do PIB, entre 1995-1998, foi revertido para um superávit médio de 0,62% do PIB, entre 1999-2002, o mesmo ocorrendo nas estatais nas quais o esforço fiscal fez com que o déficit primário médio de 0,06% do PIB fosse transformado em superávit primário médio de 0,86% do PIB.

Tabela 3

Resultado primário 1991- 2002
(% do PIB)

| ANO | GOV. FEDERAL | GOV. EST. e MUN. | ESTATAIS | TOTAL |
|--------------|--------------|------------------|--------------|--------------|
| 91 | -0,83 | -1,33 | -0,69 | -2,85 |
| 92 | -1,28 | -0,35 | -0,64 | -2,26 |
| 93 | -1,45 | -0,56 | -0,67 | -2,67 |
| 94 | -3,17 | -0,88 | -1,24 | -5,29 |
| 95 | -0,58 | 0,17 | 0,05 | -0,36 |
| 96 | -0,38 | 0,55 | -0,08 | 0,09 |
| 97 | 0,26 | 0,73 | -0,07 | 0,92 |
| 98 | 0,55 | 0,18 | 0,35 | -0,22 |
| 99 | -2,35 | -0,22 | -0,66 | -3,23 |
| 00 | -1,88 | -0,55 | -1,07 | -3,5 |
| 01 | -1,83 | -0,89 | -0,97 | -3,64 |
| 02 | -2,42 | -0,8 | -0,74 | -3,96 |
| 91/94 | -1,68 | -0,78 | -0,81 | -3,27 |
| 95/98 | -0,32 | 0,42 | 0,06 | 0,16 |
| 99/02 | -2,12 | -0,62 | -0,86 | 3,6 |

Fonte: Banco Central do Brasil

Obs.: (+) déficit
(-) superávit

O ponto a ser destacado é que o bem-sucedido ajuste fiscal de 1999 foi centrado não apenas na carga tributária que aumentou em 0,9%, mas também no contingenciamento orçamentário acompanhado por um rígido controle na “boca do caixa”, que levou a uma

redução real de 30% das despesas de custeio e de investimento, correspondendo a 1% do PIB.

Apesar das tentativas do governo federal, as reformas previdenciária e administrativa pouco avançaram. A reforma administrativa aprovada em 1998 pela Emenda Constitucional nº 19 e cuja regulamentação foi praticamente concluída não conseguiu assegurar instrumentos que permitissem a demissão de servidores públicos nos níveis necessários para adequação aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Em outras palavras, a reforma aprovada não conseguiu superar as dificuldades jurídicas que limitam a flexibilidade dos executivos públicos para administrar a folha de pessoal dentro dos parâmetros fiscais exigidos.

Quanto à reforma previdenciária proposta na EC nº 20, as mudanças aprovadas pelo Congresso Nacional em dezembro de 1998 só terão resultados significativos a longo prazo. No RGPS, as principais mudanças referem-se aos novos segurados. Para esses, estabeleceu-se o fim da aposentadoria por tempo de serviço, das aposentadorias proporcionais e especiais, assim como o tempo mínimo de contribuição de 35 anos para homens e 30 anos para as mulheres. Apesar de não conseguir aprovar uma idade mínima para os atuais integrantes do sistema, o governo criou um “fator previdenciário” que vincula o valor do benefício ao tempo de contribuição, permitindo, assim, reduzir o valor pago aos novos beneficiários.

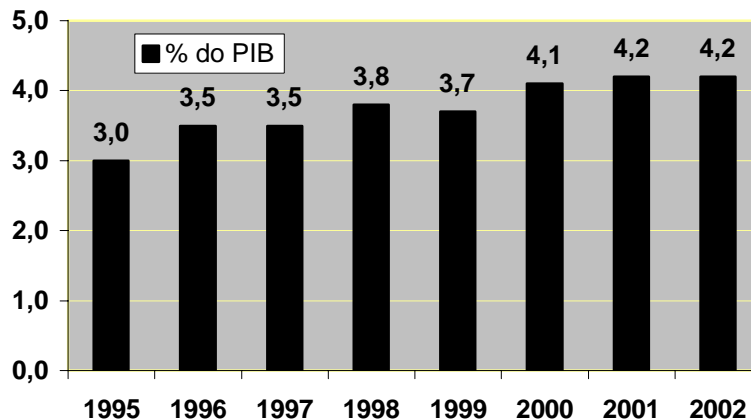
No que se refere ao Regime Previdenciário do Setor Público (RJu), as novas regras devem ser aplicadas tanto aos novos servidores como também aos servidores que estavam no setor público na data da promulgação da emenda constitucional. As principais mudanças foram (i) a exigência de no mínimo 10 anos no serviço público e de cinco anos de permanência no cargo; (ii) limite mínimo de idade sendo 60 anos para homem e 55 anos para mulher; (iii) tempo mínimo de contribuição de 35 anos para homem e 30 anos para mulheres; (iv) fim da aposentadoria proporcional para professores universitários; (v) proibição de acumulação de aposentadoria e salários e (vi) exigência de ocupação de cargo efetivo. Para os funcionários públicos da ativa, foram estabelecidas regras de transição. Aqui também o governo não

conseguiu avançar em medidas que tivessem impacto imediato sobre o déficit corrente da previdência pública. Não foi alterada a garantia de recebimento do salário integral tanto para aposentados como também para pensionistas. Da mesma forma, a tentativa de aumentar as contribuições para ativos e introduzi-las para inativos foi barrada no Supremo Tribunal Federal.

É importante ressaltar que as mudanças promovidas pela EC nº 20, por terem impacto mais a longo prazo, acabaram não revertendo o crescente desequilíbrio do regime de previdência dos trabalhadores do setor privado, assim como do regime previdenciário do setor público. Entre 1998-2002, enquanto o déficit do RGPS aumentou de 0,78% do PIB para 1,31% do PIB, o déficit da previdência pública aumentou de 3,8% para 4,2% do PIB.

Figura 2

Déficit da previdência do setor público, 1995-2002



Fonte: MPAS/SPS

Finalmente, o controle do endividamento dos estados e municípios envolvia uma complexa questão federativa. A Constituição de 1988 atribuiu aos governos subnacionais mais da metade dos gastos, particularmente nas áreas da educação, saúde, transporte, saneamento e segurança pública. Com esse amplo conjunto de atribuições, os governos estaduais e municipais passaram a incorrer em sucessivos déficits fiscais que alimentavam um

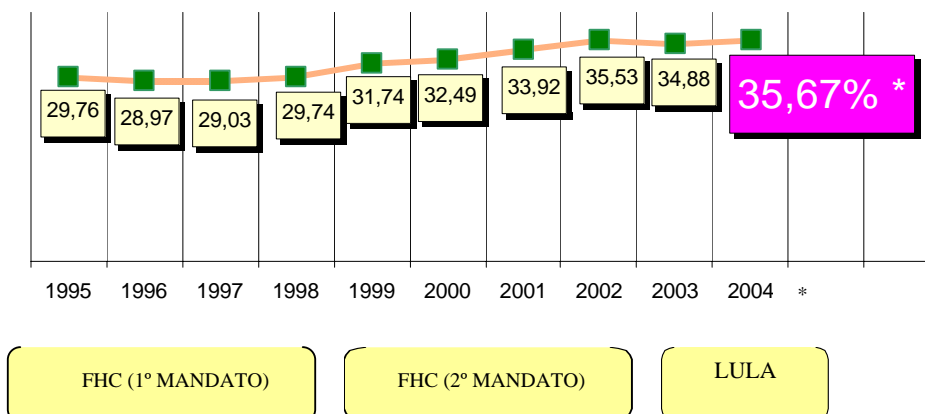
crescimento acelerado de suas dívidas. Historicamente, esse descontrole fiscal resultou em sucessivas crises de dívida nas quais os governos subnacionais acabaram sendo socorridos por renegociações com o governo federal. Ou seja, a incapacidade dos governos subnacionais em assegurar uma trajetória sustentável de endividamento a partir da geração de superávits primários era equacionada pela transferência de uma parcela da dívida – notadamente através de juros subsidiados — ao governo federal. A última dessas crises resultou na Lei nº 9496 que impôs aos estados que aderissem à renegociação, regras fiscais a serem cumpridas e punições para o descumprimento. Atribuiu-se, também, ao Ministério da Fazenda, mais especificamente ao Tesouro Federal, a responsabilidade pelo acompanhamento das metas fiscais acordadas e a divulgação dos resultados. Sustentado por um crescente apoio político para impor um padrão de responsabilidade fiscal na administração das finanças estaduais e municipais, o governo federal aprovou também a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que procura controlar o endividamento com regras rígidas para a elaboração e execução orçamentária.

IV - A natureza do ajuste fiscal do governo FHC: 1998-2002

Como regra geral, pode-se dizer que o ajuste fiscal registrado no segundo mandato de FHC foi marcado principalmente por um forte aumento da carga tributária. Entre 1998-2002, a arrecadação de impostos e contribuições aumentou 6,12 pontos percentuais, passando de 29,74% do PIB, em 1998, para 35,67% do PIB, em 2002. Esse aumento da carga tributária beneficiou tanto a União como os estados, evidenciando que os surpreendentes resultados fiscais alcançados nessas duas esferas de governo estiveram associados ao lado da receita. Enquanto a receita tributária da União aumentou de 20,41% do PIB, em 1998, para 25,15% do PIB, em 2002, a dos estados cresceu de 7,78% para 8,15%. Já a carga tributária apropriada pelos municípios passou de 1,55% do PIB para 1,56% do PIB permanecendo, portanto, praticamente estável.

Figura 3

Carga tributária 1995-2004 (em % do PIB)



Fonte: Receita Federal
 (*) valor preliminar

No caso da União, o extraordinário aumento de receita está associado tanto ao crescimento da base tributável como ao aumento de receitas extraordinárias. Nesse contexto, os grandes itens de ajuste foram (i) o esforço concentrado para cobrança de tributos atrasados e aumento temporário das alíquotas do Imposto sobre Operações Financeiras - IOF (1999); (ii) reintrodução da CPMF, aumento das contribuições sociais e receita com concessões (2000/2001) e (iii) início do pagamento de impostos pelos fundos de pensão e aumento da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico-CIDE/Combustível (2002). No caso dos estados, o aumento da receita tributária esteve associado essencialmente ao crescimento da arrecadação de ICMS que responde por 22% da arrecadação tributária do país.

Pelo lado da despesa, as dificuldades enfrentadas no processo de ajuste fiscal foram muito maiores em decorrência do alto grau de rigidez orçamentária. Para compreender melhor a questão, é conveniente classificar a despesa não financeira em dois grandes grupos: (i) despesas incompressíveis e (ii) despesas compressíveis. Esse conceito permite evidenciar o grau de arbitragem que o Poder Executivo tem sobre as despesas orçamentárias (Veja Dall'Acqua e Guardia, 1995). As “despesas incompressíveis” são aquelas reguladas por dispositivos constitucionais, legislação específica ou cláusulas contratuais, tendo o Executivo pouca flexibilidade na definição de seu valor durante a elaboração e execução orçamentária. Em outras palavras, as despesas incompressíveis não são passíveis de cortes ou remanejamento por parte do governo já que dependem de regras contratuais ou normas

legais, especialmente constitucionais, escapando, portanto, da priorização do Executivo. Em contraste, as despesas comprimíveis são aquelas sobre as quais o governo possui flexibilidade para definir a distribuição de recursos segundo suas prioridades.

Na esfera federal, a categoria de “despesas incomprimíveis” inclui (i) os benefícios previdenciários pagos pelo RGPS, (ii) os benefícios assistenciais pagos pelo Ministério do Trabalho (seguro-desemprego e abono do PIS-PASEP); (iii) as despesas com inativos e pensionistas da União; (iv) a folha de pagamento do pessoal ativo e (v) os gastos com a área de saúde. Na estrutura orçamentária do governo central, a categoria de despesas comprimíveis está registrada no item “Outras Despesas de Custeio e de Capital” (OCC) que inclui basicamente os gastos com manutenção e custeio, ou seja, da máquina estatal, e os gastos com investimento.

A avaliação cuidadosa da política fiscal praticada requer que se isolem os gastos incomprimíveis, já que a capacidade de controle dos gastos públicos por parte do Executivo tem seu limite definido por este tipo de despesa. No Brasil, essa categoria de gasto tem gradualmente aumentado sua participação na despesa não financeira total, indicando uma crescente rigidez no orçamento das três esferas de governo. Na União, por exemplo, a participação dessas despesas cresceu aproximadamente 50%, em 1987, para cerca de 90%, em 2003, pressionada principalmente pelo aumento dos gastos de aposentadorias e pensões (Velloso, 2000, p. 180). Isso demonstra que tentativas de ajuste baseadas em cortes de despesa, assim como a possibilidade do governo federal praticar uma política fiscal anticíclica, vêm se estreitando.

A pequena e decrescente participação das despesas comprimíveis no total das despesas não financeiras amplifica demasiadamente o custo do ajuste fiscal já que a possibilidade de corte limita-se a menos de 1/5 do total das despesas não financeiras. Como a despesa de custeio, embora sujeita à arbitragem do governo, não tem muito espaço para redução por comprometer o funcionamento da máquina administrativa, a maior parte do corte orçamentário acaba recaindo sobre a capacidade de investimento do setor público.

Tabela 4
Despesas não financeiras da União, 1995-2003
 (em R\$ de 2003)

| ANO | DESPESAS INCOMPRIMÍVEIS (1) | DESPESAS COMPRIMÍVEIS (2) | TOTAL |
|-------------------|-----------------------------------|---------------------------------|-------|
| 95 | 148,0 | 32,1 | 180,1 |
| 96 | 149,6 | 34,4 | 184,0 |
| 97 | 160,6 | 43,7 | 204,3 |
| 98 | 177,8 | 44,9 | 222,7 |
| 99 | 184,7 | 35,3 | 220,0 |
| 00 | 192,4 | 39,8 | 232,2 |
| 01 | 210,4 | 44,3 | 254,7 |
| 02 | 224,9 | 47,7 | 272,6 |
| 03 ⁽³⁾ | 224,7 | 37,8 | 262,5 |

Fonte: Ministério da Fazenda e Velloso (2003)

Obs.:

(1) Despesas Incomprimíveis: folha de pagamento, despesas com inativos e pensionistas, assistência social e previdenciária (RGPS) e área da saúde.

(2) Custeio, investimento e programas de outras áreas.

(3) Previsão

Pelo lado das despesas, o grande esforço de ajuste fiscal ocorreu em 1999. Com a reeleição, o governo de Fernando Henrique Cardoso ganhou condições políticas para implementar um rígido programa de ajuste fiscal no primeiro ano do segundo mandato. Com era previsível, o esforço fiscal foi centrado sobre as despesas comprimíveis que sofreram um corte de R\$ 44,9 bilhões, em 1998, para R\$ 35,3 bilhões, em 1999, correspondendo a uma queda real de 21%.

Apesar da aprovação da EC nº 19, pode-se notar que o ajuste de pessoal praticamente não avançou. Medidas como eliminação de vantagens, controle de aumentos salariais e supressão de promoções tiveram um impacto imediato bastante limitado sobre a folha de pagamento dos funcionários ativos. Entre 1998-1999, portanto, no período de forte controle de despesas, a folha de pagamento do governo federal teve um aumento nominal de 8,5%,

correspondendo a um aumento real de 3,5%. O frágil controle sobre a folha de salários torna-se mais evidente no período 1998-2002, ou seja, durante o segundo mandato de FHC. Como mostra a **Tabela 5**, esta rubrica apresentou um aumento nominal de 12% ao ano, correspondendo a um crescimento real de 5,5% ao ano.

Como se pode notar, a redução de gastos em 1999 foi fortemente centrada sobre as despesas de custeio e de investimento. Enquanto a despesa primária do governo federal caiu de 16,3% do PIB, em 1998, para 15,6 % do PIB entre 1999, portanto em 0,7% do PIB, as despesas de custeio e investimento caíram de 3,1% para 2,1%, portanto 1% do PIB. Em valores reais, enquanto a despesa não financeira apresentou uma redução de R\$ 236,9 bilhões para R\$ 231 bilhões, ou seja, um corte de apenas 2,5%, as despesas de custeio e de investimento caíram de R\$ 45 bilhões para R\$ 31,5 bilhões, representando um corte de 30%.

É frustrante notar que a forte contenção de gastos de 1999 teve uma contribuição apenas pontual e transitória no ajuste fiscal ocorrido no segundo mandato de FHC. Em 2000, o rígido controle realizado no ano anterior começou a ser afrouxado. As despesas não financeiras voltaram a apresentar uma trajetória fortemente ascendente, sugerindo a retomada do ciclo político dos gastos públicos à medida que se aproximava a eleição

Tabela 5

Contas da União – 1995-2002

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <i>(Valores em R\$ bilhões de 2004)</i> | | | | | | | | |
| Receita Líquida | 203,1 | 200,5 | 220,8 | 245,8 | 263,0 | 276,4 | 299,5 | 325,0 |
| Despesa não financeira | 194,6 | 197,8 | 218,0 | 236,9 | 231,0 | 245,3 | 270,3 | 286,3 |
| Pessoal | 73,7 | 71,8 | 68,0 | 73,0 | 75,5 | 79,9 | 86,1 | 90,5 |
| Benefícios do INSS | 66,2 | 72,4 | 77,2 | 84,9 | 89,7 | 94,4 | 100,5 | 107,6 |
| Seguro-desemprego | 6,9 | 7,2 | 8,1 | 8,4 | 8,6 | 8,0 | 8,8 | 8,7 |
| Benefícios sob a LOAS | 0,0 | 0,4 | 1,3 | 1,7 | 2,3 | 2,8 | 3,6 | 4,2 |
| Fundo da Pobreza (a) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 2,8 | 5,3 |
| Saúde | 13,2 | 14,2 | 18,8 | 23,9 | 23,5 | 22,7 | 25,5 | 26,7 |
| Investimento e outras desp.correntes (b) | 34,5 | 31,8 | 44,6 | 45,0 | 31,5 | 37,6 | 43,1 | 43,4 |
| Investimento | 10,0 | 10,1 | 12,4 | 12,6 | 10,5 | 14,3 | 19,3 | 12,4 |
| Outras desp.correntes | 24,6 | 21,8 | 32,2 | 32,3 | 20,9 | 23,3 | 23,8 | 31,1 |
| Erros e Omissões | -1,8 | 2,3 | -7,4 | -0,9 | 2,7 | -1,7 | 0,0 | 0,2 |
| Resultado Primário (c) | 6,7 | 5,1 | -4,6 | 8,0 | 34,7 | 29,3 | 29,2 | 39,0 |
| Note: Desp.não Fin.Corrente (DNF-Inv) | 184,7 | 187,7 | 205,6 | 224,3 | 220,4 | 231,0 | 251,0 | 273,9 |
| <i>(Valores em % do PIB)</i> | | | | | | | | |
| Receita Líquida | 15,5 | 14,7 | 15,5 | 16,9 | 17,8 | 17,7 | 18,8 | 19,7 |
| Despesa não financeira | 14,8 | 14,5 | 15,3 | 16,3 | 15,6 | 15,7 | 17,0 | 17,4 |
| Pessoal | 5,6 | 5,3 | 4,8 | 5,0 | 5,1 | 5,1 | 5,4 | 5,5 |
| Benefícios do INSS | 5,0 | 5,3 | 5,4 | 5,8 | 6,1 | 6,1 | 6,3 | 6,5 |
| Seguro-desemprego | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| Benefícios sob a LOAS | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,3 |
| Fundo da Pobreza (a) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,3 |
| Saúde | 1,0 | 1,0 | 1,3 | 1,6 | 1,6 | 1,5 | 1,6 | 1,6 |
| Investimento e outras desp.correntes (b) | 2,7 | 2,3 | 3,1 | 3,1 | 2,1 | 2,4 | 2,7 | 2,7 |
| Investimento | 0,8 | 0,7 | 0,9 | 0,9 | 0,7 | 0,9 | 1,2 | 0,8 |
| Outras desp.correntes | 1,9 | 1,6 | 2,3 | 2,2 | 1,4 | 1,5 | 1,5 | 1,9 |
| Erros e Omissões | -0,1 | 0,2 | -0,5 | -0,1 | 0,2 | -0,1 | 0,0 | 0,0 |
| Resultado Primário (c) | 0,5 | 0,4 | -0,3 | 0,6 | 2,4 | 1,9 | 1,8 | 2,4 |
| Note: Desp.não Fin.Corrente (DNF-Inv) | 14,0 | 13,7 | 14,4 | 15,4 | 14,9 | 14,8 | 15,8 | 16,6 |

Fonte: Ministérios do Planejamento e Fazenda, e Banco Central. Elaboração: Raul Velloso.

(a) Em 2004-II, 0,08% sobre a base da CPMF

(b) Obtido por resíduo

(c) Define-se como a diferença entre a receita não-financeira e a despesa não-financeira mais erros e omissões.

presidencial de 2002. Em apenas dois anos, a despesa primária aumentou em 1,7 pontos percentuais sua participação no PIB, saltando de 15,6% do PIB, em 2000, para 17,4% do

PIB, em 2002, o maior nível do período pós-Plano Real. Esse aumento esteve associado à praticamente todos os itens de despesa, destacando-se os benefícios do INSS e a folha de pagamentos com taxas de crescimento real de aproximadamente 20% e os benefícios sob a LOAS e o Fundo de Pobreza que juntos aumentaram em 313%.

O mais surpreendente é que o rígido controle sobre o crescimento das despesas de custeio e investimento também foi afrouxado. Entre 1999-2000, enquanto as despesas não financeiras apresentaram um crescimento real de 6,2%, as despesas de custeio e investimento tiveram um crescimento real de 19,4%, indicando que a explosão de gastos foi, na realidade, liderada pelas despesas comprimíveis, ou seja, exatamente aquelas sobre as quais o governo tem maior poder de arbitragem. Esse crescimento acelerado continuou até o final do segundo mandato de FHC, tendo os gastos de custeio e investimento apresentando um aumento real de 37,7% entre 1999-2002, bem acima das despesas não financeiras que cresceram 24% neste período.

O brilhante desempenho do governo FHC na obtenção de superávits fiscais fica, portanto, prejudicado quando se analisa o comportamento dos gastos públicos. Sob esse prisma, há que se destacar de que o governo deixou de utilizar o limitado espaço que tinha para ajustar as despesas de custeio e investimento sobre as quais detinha poder de arbitragem, já que essas apresentaram um crescimento bem superior às despesas incompressíveis com limitadas possibilidades de corte devido às vinculações.

É importante notar que o governo, ao permitir um crescimento dos gastos acima da taxa de crescimento do PIB, deixou escapar uma excelente oportunidade para iniciar um ajuste fiscal centrado sobre a trajetória e natureza do gasto público. A conceitualização é inspirada no conhecido conceito de superávit fiscal anticíclico. Devido às dificuldades para se ajustar os gastos, o governo poderia permitir um crescimento em termos absolutos do gasto público inferior ao crescimento do PIB, abrindo, assim, espaço para uma redução da carga tributária e/ou do déficit público. Essa estratégia fiscal poderia ser aprofundada com a definição de regras que permitissem um crescimento diferenciado por tipo de gasto público. Mais especificamente, regras que assegurassem o crescimento das despesas correntes, em

termos absolutos, porém a uma taxa inferior ao crescimento do PIB, abrindo espaço para uma recuperação da relação poupança pública/PIB que viabilizasse a retomada do investimento público.

Sob esse enfoque, o governo FHC perdeu uma excelente oportunidade de recuperar a poupança pública e, conseqüentemente, o investimento público. Enquanto a carga aumentava de 17,8%, em 1999, para 19,7%, em 2002, registrava-se um crescimento acelerado das despesas comprimíveis liderado pelas despesas de custeio. Basta ver que, no período 1999-2002, enquanto os gastos de investimento aumentaram 18%, em termos reais, os gastos de custeio cresceram aproximadamente 50%. Essa política fiscal expansionista custou um adicional de carga tributária de 0,5% do PIB apenas para cobrir o aumento das despesas de custeio ocorrido entre 1999-2002.

Em síntese, a estratégia de ajuste fiscal do governo FHC sustentou-se exclusivamente sobre o aumento de receita, com o aumento da carga tributária, ficando a redução de despesas limitada a um controle pontual e transitório na “boca do caixa” durante 1999. O ponto crítico é que o ajuste fiscal não ensejou, portanto, qualquer mudança estrutural de gastos que permitisse uma rápida expansão do investimento público, perdendo-se, assim, uma enorme oportunidade de criar condições para o crescimento sustentado da economia brasileira. Sob esse aspecto, pode-se dizer que uma simples administração do aumento das despesas da folha de pagamento, custeio e investimento poderia ter tido o mesmo impacto pretendido com a reforma da previdência a médio prazo. O raciocínio é simples. Considere hipoteticamente que o governo federal após o ajuste de despesas de 1999 tivesse estabelecido como regra para a folha de pagamento e para despesas de custeio aumentos absolutos iguais à taxa de inflação. Frente ao crescimento real do PIB, essa estratégia de aumento de gastos teria gerado uma economia de 1,6% do PIB em 2002, o que tornaria possível uma redução da carga tributária de igual magnitude ou aumento dos gastos de investimento de 0,7% do PIB em 1999 para 2,3% do PIB em 2002.

V - O ajuste fiscal do governo Lula: 2003-2004

A geração de superávits primários centrados essencialmente sobre o aumento da carga tributária durante o governo FHC, que atingiu um patamar próximo de 36% do PIB, consolidou a percepção de que havia sido alcançado o limite da carga tributária sustentável para a economia brasileira.

Neste contexto, o desafio inicial que se impôs o governo Lula foi definir uma estratégia de política econômica que gerasse a percepção de sustentabilidade intertemporal do regime fiscal brasileiro, independentemente de novos aumentos da carga tributária. Dessa forma, foram definidas três linhas de ação, visando consolidar a capacidade de geração de superávits primários dentro do setor público. Primeiro, uma política fiscal fortemente discricionária centrada sobre corte de despesas. Segundo, um grande esforço político para viabilizar a aprovação pelo Congresso Nacional das reformas estruturais, em particular, da reforma da previdência. Terceiro, o compromisso público de não promover novos aumentos da carga tributária.

A curto prazo, a necessidade de uma política de juros altos sob a justificativa de se conter um processo de aceleração inflacionária, iniciado no segundo semestre de 2002, levou o governo federal a aumentar a meta de superávit primário para 4,25% do PIB. Programou-se, assim, para 2003 um enorme esforço fiscal para evitar a percepção de uma trajetória insustentável de crescimento da dívida pública frente à escalada dos juros. Desde o início, a questão central do programa de ajuste do governo Lula foi à viabilidade política de se manter a receita tributária no patamar alcançado em 2002. Na impossibilidade de manter essa carga tributária, tornava-se necessário um brutal ajuste pelo lado das despesas para viabilizar as metas fiscais, considerando-se que o grau de discricionabilidade da política fiscal está fortemente condicionado pelo grau de rigidez das despesas não financeiras. Assim, tal como ocorreu no governo FHC, a estratégia de ajuste fiscal centrada sobre o controle das despesas teria de recair essencialmente sobre um drástico corte na “boca do caixa” das chamadas despesas comprimíveis, mais especificamente sobre as despesas de custeio e investimento. O erro repetiu-se. Estabeleceu-se a regra de entrada para o corte inicial das despesas, mas não a regra de saída, talvez com base na percepção errada de que

seria possível manter as despesas discriminatórias congeladas por um período de tempo relativamente longo.

A meta de superávit primário de 4,25% do PIB para 2003, acordada com o FMI, oficialmente foi decomposta em 2,45% do PIB para o governo central, 0,97% do PIB para as estatais (federais e estaduais) e 0,83 % do PIB para os governos estaduais. Uma análise mais cuidadosa dos dados mostra, no entanto, que o maior esforço fiscal teria que ser realizado no governo central. Oficialmente, o superávit primário projetado para o governo central em 2003 tinha a mesma magnitude do realizado em 2002. O fato é que a natureza do ajuste pretendido tinha sido radicalmente alterada no governo Lula. Enquanto em 2002, a meta fiscal foi alcançada através de um aumento da receita tributária, em 2003, devido às dificuldades em promover uma elevação adicional da carga de impostos, o ajuste teria que ser totalmente concentrado em corte de despesas.

Tabela 6
Contas da União 2002-2004 (ETEVALDO)

| | 2002 | 2003 | 2004 |
|--|--------------|--------------|--------------|
| 1) Receita Líquida | 19,74 | 19,13 | 20,13 |
| 2) Despesa Total | 17,33 | 16,59 | 17,31 |
| Pessoal e encargos | 5,45 | 5,02 | 4,98 |
| Benefícios previdenciários * | 6,54 | 6,88 | 7,13 |
| Benefícios de prestação continuada (LOAS/RMV) | 0,26 | 0,29 | 0,43 |
| Outros programas de renda mínima | 0,14 | 0,23 | 0,31 |
| Custeio da saúde ** | 1,52 | 1,42 | 1,48 |
| Seguro-desemprego e demais despesas do FAT | 0,59 | 0,55 | 0,56 |
| Subsídios e Subvenções Econômicas | 0,17 | 0,39 | 0,32 |
| Outras Despesas de Custeio e Capital | 2,65 | 1,78 | 2,08 |
| Transferências ao BC | - | 0,03 | 0,04 |
| 3) Resultado do Governo Federal (1 e 2) | 2,41 | 2,54 | 2,82 |

Obs. 1) Os dados excluem receitas e despesas do Banco Central s, só disponíveis a partir de 2003.

2) Estimativa do PIB utilizada pela equipe econômica para 2004: Valor nominal de R\$ 1.763 bilhão.

* Inclui Renda Mensal Vitalícia (RMV) até 2003; em 2004, essa despesa é contabilizada com os gastos da LOAS

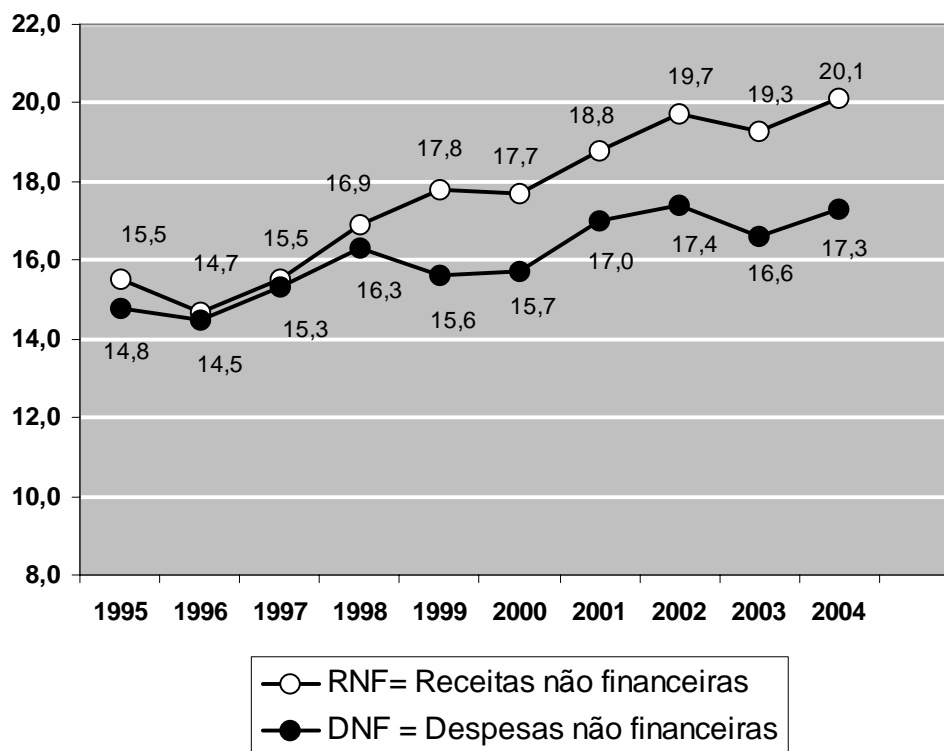
** Exclui apenas as transferências de renda.

Fonte: Tesouro Nacional e Ministério do Planejamento

De fato, a receita líquida do governo federal apresentou uma redução de 19,74% do PIB para 19,13% em 2003, em decorrência principalmente da perda de receitas tributárias extraordinárias. Essa queda de receita da ordem de 0,6% do PIB foi, no entanto, mais que

compensada por um corte de maior magnitude das despesas não financeiras, permitindo um aumento do superávit primário do governo central de 2,41% do PIB em 2002 para 2,54% do PIB em 2003. Esse resultado foi, portanto, obtido com um rígido controle de gastos que resultou em uma redução da despesa não financeira do governo federal de 17,33% do PIB para 16,59% do PIB.

Figura 4
Receitas e despesas não financeiras do governo central
(em % do PIB)*



* Números de 2003 tirados do contingenciamento do orçamento determinado pelo Governo

Fonte: Velloso e Min.do Planejamento

Como mostra a **Figura 4**, a magnitude do corte de despesas do governo Lula não teve precedente nos últimos oito anos, mesmo durante 1999 quando o governo central realizou o ajuste fiscal que viabilizou superávits primários superiores a 3% do PIB. Para assegurar a meta fiscal, o governo concentrou o corte de gastos basicamente sobre os itens “subsídios e

subvenção econômica” e, principalmente, “outras despesas correntes e de capital” que juntos caíram de 2,65% do PIB para 1,78% do PIB, uma redução 33%, o que se explica por serem essas despesas, dada a sua natureza, passíveis de contingenciamento orçamentário. Essa queda foi acompanhada de uma expressiva redução do item “pessoal e encargos” de 5,45% do PIB para 5,02% do PIB e do “custeio saúde” de 1,52% do PIB para 1,42% do PIB. Esse inegável esforço fiscal fez com que o governo Lula adotasse o discurso de que, pela primeira vez, o aumento do superávit primário estava sendo alcançado exclusivamente com base no corte das despesas, o que tinha inclusive viabilizado uma redução da carga tributária, sem que isto comprometesse a meta fiscal.

Curiosamente, desprezando o avanço alcançado, o governo Lula promoveu uma completa reviravolta em sua estratégia fiscal em 2004. Repetindo a experiência do governo FHC, o ajuste fiscal centrado em um rígido controle de despesas durou apenas um ano. As despesas não financeiras voltaram a aumentar rapidamente, saltando de 16,59% do PIB, em 2003, para 17,31% do PIB, em 2004, retornando ao mesmo patamar de 2002. Esse aumento de despesas só não comprometeu a meta de superávit primário em decorrência de um forte aumento da carga tributária, que elevou a receita líquida de 19,13%, em 2003, para 20,13%, em 2004, portanto praticamente para o mesmo patamar de 2002. A experiência brasileira parece assim contrariar a conclusão de Alesina e Perotti (1996) que, analisando os países da OECD, mostram que processos de ajuste baseados em aumento da carga tributária são menos duradouros do que aqueles baseados em cortes de despesas.

Destaca-se que o aumento da carga tributária em vez de baseado em receitas extraordinárias resultou de um efetivo aumento de impostos. De fato, durante 2003, o governo Lula promoveu mudanças tributárias com medidas pontuais. O foco central das mudanças recaiu na transformação de tributos cumulativos em impostos sobre valor agregado (IVA). Embora o discurso estivesse focado na melhora da qualidade do sistema tributário brasileiro, a tônica das mudanças foi, na prática, um aumento da carga tributária que facilitou a obtenção de resultados fiscais apesar do forte aumento das despesas não financeiras.

Na realidade, o impacto arrecadatório das mudanças propostas envolvia três aspectos críticos: (i) a alíquota do IVA é necessariamente mais alta que a da contribuição cumulativa, o que abre a possibilidade de uma calibragem que resulte em aumento da carga tributária; (ii) a substituição da contribuição cumulativa por um IVA provoca necessariamente uma redistribuição setorial na carga tributária, onerando principalmente o setor de serviços, as cadeias curtas e aquelas com maior incidência dos gastos com mão-de-obra e (iii) o critério de reconhecimento de créditos ao longo da cadeia de produção assegura ao governo federal ampla flexibilidade para determinar a arrecadação do tributo. As evidências sugerem que esses três aspectos foram calibrados para aumentar a arrecadação das contribuições sociais.

A mudança de maior alcance foi à transformação da COFINS em um tributo sobre o valor agregado. Em outubro de 2003, o governo federal editou a Medida Provisória nº 135, transformada na Lei nº 10.833/2003, que majorou a alíquota de 3% sobre o faturamento para 7,6% sobre o valor agregado a partir de fevereiro de 2004 para a maioria dos setores econômicos. A mudança na COFINS foi responsável por quase a metade do aumento da carga tributária registrado em 2004. Mas esse não foi o único aumento de tributos. O governo também editou a Medida Provisória nº 107, que elevou (i) a COFINS para as instituições financeiras de 3% para 4% e (ii) a Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL) para as empresas prestadoras de serviço, ampliando a base de cálculo de 12% para 32% do faturamento para aquelas que pagam IR por lucro presumido. Essas mudanças também promoveram um forte aumento na arrecadação desses tributos. Comparando, por exemplo, o primeiro trimestre de 2004 com igual período de 2003, a receita com a CSLL apresentou um crescimento nominal de 33,4%, o maior aumento entre todos os impostos federais.

Em síntese, o governo Lula seguiu a experiência do governo FHC, promovendo um forte corte de despesas no primeiro ano do mandato, seguido por mudanças tributárias pontuais que elevaram a carga tributária brasileira. Foram essas mudanças, editadas por medidas provisórias posteriormente sancionadas em lei que, embora defendidas sob o argumento de melhorar a qualidade do sistema tributário brasileiro, acabaram viabilizando um forte aumento de gastos sem comprometer a meta de superávit primário.

A explosão de gastos do governo Lula teve dupla face. Por um lado, foi centrada principalmente sobre gastos de custeio e investimento que saltaram de 1,78% do PIB, em 2003, para 2,08% do PIB, em 2004, e, por outro, decorreu de uma forte expansão dos gastos sociais que saltaram de 9,37% do PIB, em 2003, para 9,91 % do PIB, em 2004. Deve ser destacado que o aumento das despesas sociais está associado não apenas à parcela não discricionária como também à parcela discricionária.

No caso da previdência, cujos gastos são determinados por lei, registrou-se um aumento de 6,88% do PIB, em 2003, para 7,13% do PIB, para 2004. Os gastos com saúde aumentaram de 1,42% do PIB para 1,48%, superando a determinação imposta pela Emenda Constitucional 29 de 13/09/2000, que estabelece que devem reproduzir em percentual do PIB menor que o valor do ano anterior. Os benefícios de prestação continuada (LOAS/Renda Mensal Vitalícia), que independem de arbitragem do governo, aumentaram de 0,29% do PIB para 0,43% do PIB. Os programas de renda mínima, por sua vez, saltaram de 0,23% do PIB para 0,31%.

A **Tabela 7** discrimina os gastos com programas e dispêndios de natureza social no período 1999-2004. É fácil notar que o governo Lula promoveu uma expansão desses gastos em um ritmo bastante superior ao segundo mandato de FHC. A taxa anual média de expansão dos gastos sociais que foi de 5% ao ano, entre 1999-2002, mais que dobrou, alcançando 10,8% ao ano entre 2002-2003. O destaque ficou com o programa “Bolsa e Ações contra a Fome”, que saltou de R\$ 2,578 bilhões, em 2002, para R\$ 6,155 bilhões, em 2004, ou seja, um crescimento real de 137%.

Tabela 7
Programas e dispêndios de natureza assistencial

(Valores em milhões de R\$, atualizados para dezembro de 2004)

| Tipo de gasto | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| - Despesas previdenciárias/Assistenciais | 32.387 | 37.147 | 41.672 | 43.032 | 47.364 | 50.628 |
| Beneficiários de até 1 salário mínimo | 32.387 | 35.006 | 39.506 | 41.019 | 45.246 | 48.782 |
| Renda mensal vitalícia (RMV) * | - | 2.142 | 2.165 | 2.013 | 2.118 | 1.846 |
| - LOAS ** + Apoio a idosos/deficientes | 2.447 | 3.005 | 3.678 | 4.405 | 5.017 | 5.901 |
| - Assistência a criança | 1.987 | 2.016 | 2.000 | 1.831 | 1.738 | 1.637 |
| - Bolsas e Ações contra a fome | 567 | 767 | 1.204 | 2.589 | 4.433 | 6.155 |
| - Abono e Seguro-desemprego | 7.058 | 6.762 | 7.619 | 8.200 | 8.994 | 9.461 |
| Custeio Assistencial | 44.446 | 49.697 | 56.173 | 60.057 | 67.546 | 73.782 |

Fonte: Min. o Planejamento

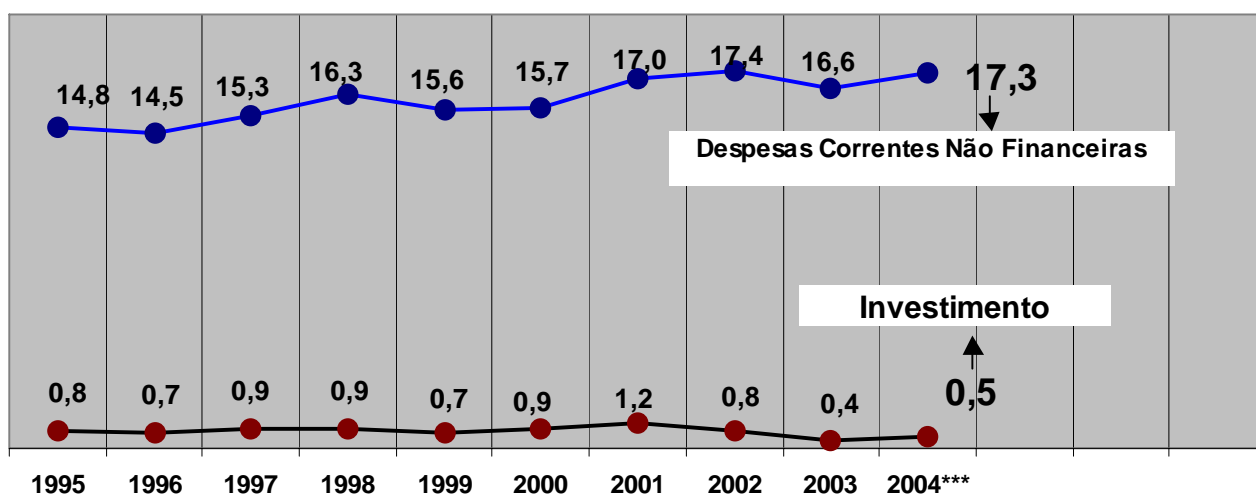
* Até 1999, a Despesa com Renda Mensal Vitalícia está diluída nos benefícios previdenciários de até um salário mínimo

** Lei Orgânica da Assistência Social

Nota-se, portanto, no governo Lula uma nítida vontade política de priorizar a política social com a ampliação da escala e cobertura dos programas e ações de natureza assistencial. O fato é que as condições estruturais das finanças federais, bem como as condições econômicas conjunturais, não asseguravam a disponibilidade de recursos necessária para atender aos interesses políticos envolvidos, o que acabou forçando a um novo aumento da carga tributária. Ao promover a expansão dos programas e ações de natureza assistencial, o governo Lula acabou também promovendo uma mudança no padrão dos gastos federais, o que estreitou ainda mais a possibilidade de retomada dos investimentos públicos. Como mostra a **Tabela 7**, enquanto os gastos sociais saltavam 9,37% em 2003 para 9,9% do PIB em 2004 o dispêndio com investimento público permaneceu fortemente comprimido, representando aproximadamente 0,5% do PIB, o mais baixo nível da história recente do país. Esse corte dramático dos investimentos públicos agravou ainda mais a capacidade do setor público federal em dotar o país de uma infra-estrutura adequada que solucione os

diversos pontos de estrangulamento que vêm se acumulando frente à recorrente crise fiscal que perdura no país há mais de duas décadas.

Figura 5
Despesas correntes não financeiras versus investimento
 (% do PIB)



Fonte: Velloso e Min. do Planejamento

VI - Considerações finais

Como a composição das despesas correntes vem tornando-se cada vez mais rígida, dificultando seu contingenciamento, existe uma enorme pressão sobre os níveis de investimento. O resultado é o crescente comprometimento da capacidade do governo federal em realizar os investimentos necessários para dotar o país de uma infra-estrutura adequada, assegurando um processo de crescimento sustentado. Delineia-se, assim, um cenário em que a retomada do crescimento econômico pode ser inviabilizada por crescentes estrangulamentos na área de infra-estrutura.

A análise das contas públicas do governo federal realizada mostra que, a médio prazo, a estratégia fiscal do governo é insustentável para assegurar a recuperação da poupança

pública e, conseqüentemente, do investimento público. As decisões sobre os gastos federais vêm se tornando cada vez mais comprometidas, por um lado, pela impossibilidade de novos aumentos da carga tributária e, por outro, pelas determinações legais e pressões políticas para elevação dos gastos. O resultado é o contínuo crescimento das despesas correntes vis-à-vis ao investimento. A necessidade de elevar os níveis de investimento público sem comprometer as metas de superávit primário depara-se com as dificuldades de se promover uma contenção de despesas frente às vinculações constitucionais e as pressões políticas para aumentar os gastos assistenciais.

No contexto atual, as opções para sair dessa encruzilhada não são muitas. É certo que reformas estruturais fiscais que busquem a redução do atual grau de rigidez orçamentária são cruciais para redesenhar a natureza do ajuste fiscal e, conseqüentemente, a sustentabilidade do crescimento econômico brasileiro. Mas, como mostra a experiência recente, esse é um processo complexo e demorado. São necessárias alternativas de curto prazo.

O governo vem procurando aumentar os recursos fiscais para investimentos públicos com um arranjo institucional junto ao FMI que permita excluir do cálculo do superávit primário os gastos de investimento em infra-estrutura. As negociações giram em torno de 0,2% do PIB. É claro que essa mudança metodológica irá resultar em uma redução da disponibilidade de recursos para cobrir os serviços da dívida pública. A questão é saber se o compromisso com a disciplina fiscal é melhor percebido pelo simples cumprimento de uma meta de superávit primário ou mediante a manutenção de uma regra fiscal permanente. A literatura econômica, bastante extensa sobre o assunto, destaca a importância da estabilidade das regras fiscais. Nesse contexto, a mudança metodológica proposta torna-se uma decisão bem mais complexa, já que é sempre possível argumentar que representa pura e simplesmente um artifício para flexibilizar a disciplina fiscal o que, em última análise, acabará refletindo-se sobre o trajetória da dívida pública.

A recente aprovação pelo Congresso Nacional da Lei de Parcerias Público-Privada, que regulamenta as normas que irão disciplinar os contratos de parceria entre os setores público

e privado, representa uma relevante iniciativa governamental na busca de novas formas de financiamento para projetos de infra-estrutura. Convém, no entanto, lembrar que a utilização deste mecanismo depende ainda de importantes definições tanto no que se refere à inexistência de um claro e transparente marco regulatório, em vários setores de infra-estrutura, assim como na definição das garantias para o setor privado. Não deixa de ser relevante notar que o compromisso do governo em assegurar uma determinada taxa de retorno ao investidor privado acabará aumentando o grau de rigidez orçamentário a longo prazo.

A insistência em reduzir a participação relativa das despesas obrigatórias, ou seja, o grau de rigidez orçamentária, embora necessária e meritória, serve apenas para justificar a inanição frente ao crescimento generalizado das despesas. As travas legais e institucionais são muito difíceis de serem rapidamente superadas. Portanto, o melhor é atuar dentro da margem de manobra disponível, o que permitiria avanços significativos. É necessário estabelecer regras e metas de crescimento para as despesas correntes, em particular folha de pagamento e custeios, abrindo espaço para a redução da carga tributária e o aumento do investimento público. O limitado alcance das soluções que vem sendo discutido evidencia a necessidade de focalizar a alternativa simples e prática de estabelecer regras para o aumento dos gastos públicos. Ou seja, diante das dificuldades em conter o aumento de gastos particularmente após períodos de forte ajuste fiscal, seria desejável estabelecer regras diferenciadas de aumento para os diferentes tipos de despesas comprimíveis. Durante as fases de ajustamento, o governo tende a privilegiar os cortes de investimentos, o que acaba abrindo espaço geralmente ocupado pelas despesas correntes durante a fase de descompressão das despesas. Estabelecer *a priori* regras diferenciadas, tais como, por exemplo, taxa de inflação e/ou taxa de crescimento real do PIB para o aumento dos diversos tipos de despesas, viabilizaria uma redução gradual da participação no PIB das despesas correntes comprimíveis, abrindo gradualmente espaço para aumentar a participação do investimento público.

A experiência recente dos governos FHC e Lula evidencia que é muito difícil manter um rígido controle na “boca do caixa” por períodos muito longos. É, portanto, necessário

preparar a saída deste período para não jogar fora os ganhos alcançados. Deveria, portanto, ser parte central de um programa de ajuste a explicitação pública de regras de saída para o aumento por tipo de gastos. Se o governo federal, durante 1999-2004, tivesse estabelecido, por exemplo, a taxa de inflação como teto para o aumento da folha de salários e gastos de custeio teria sido possível elevar o investimento público até um máximo de 2%. Um valor bem superior ao seu patamar médio histórico de aproximadamente 0,8%, no período 1970-2003, que poderia ser alcançado mesmo preservando a expansão real das despesas sociais e assistenciais e sem comprometer o equilíbrio fiscal.

Bibliografia

Dall'Acqua, F. M. e Guardia, E. R. Análise do sistema orçamentário do Brasil. Fundação Getúlio Vargas. Série Relatórios de Pesquisa. s/n. São Paulo. 1995.

Dall'Acqua, F. M. Uma análise das propostas de reforma tributária recentes. Fundação Getúlio Vargas. Série Relatórios de Pesquisa. Relatório nº 17/2002. São Paulo. 2002.

Guardia, E. R. O regime fiscal brasileiro. Tese de Doutorado. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de São Paulo. São Paulo. 1999.

Ornélas, W. A Previdência Social em fase de transição. In: A Crise Mundial e a Nova Agenda de Crescimento. Org. J. P. dos Reis Velloso. Ed. José Olímpio. Rio de Janeiro. 1999.

Velloso, R. Balanço da situação das contas públicas. In: A Crise Mundial e a Nova Agenda de Crescimento. Org. J. P. dos Reis Velloso. Ed. José Olímpio. Rio de Janeiro. 1999.

Velloso, R. O ajuste fiscal: reduzindo riscos para alcançar o crescimento. In: Brasil-500 anos. Org. J. P. dos Reis Velloso. Ed. José Olímpio. Rio de Janeiro. 2000.

World Bank. Brazil, issues in fiscal federalism. Report nº 22523-BR. 2002 (mimeo).

TABELAS

| | <u>Pág.</u> |
|---|-------------|
| - TABELA 1: Superávit primário e desp. com juros, 1991-1998 (média anual em % do PIB)..... | 06 |
| - TABELA 2: Dívida líquida do setor público consolidado, 1991-1998 (em % do PIB)..... | 07 |
| - TABELA 3: Resultado primário 1991-2002 (% do PIB)..... | 10 |
| - TABELA 4: Despesas não financ.da União, 1995-2003 (em R\$ de 2003)..... | 16 |
| - TABELA 5: Contas da União – 1995-2002..... | 18 |
| - TABELA 6: Contas da União – 2002-2004 (ETEVALDO)..... | 22 |
| - TABELA 7: Programas e dispêndios de natureza assistencial..... | 27 |

FIGURAS

| | <u>Pág.</u> |
|--|-------------|
| - FIGURA 1: Evolução da dívida líquida consolidada do setor público, 1991-2004 (em % do PIB)..... | 04 |
| - FIGURA 2: Déficit da previdência do setor público, 1995-2002..... | 12 |
| - FIGURA 3: Carga tributária, 1995-2004..... | 14 |
| - FIGURA 4: Receitas e despesas não financeiras do governo central (em % do PIB)*..... | 23 |
| - FIGURA 5: Despesas correntes não financeiras versus investimento..... | 28 |