

7 POLÍTICA FISCAL

O quadro fiscal em 2003 foi marcado pelo vigoroso esforço de ajustamento realizado na esfera federal. Como resultado, obteve-se um superávit primário do setor público consolidado de 4,36% do PIB. Em 2004, no entanto, as pressões sobre a área econômica cresceram significativamente, estimuladas pela existência de demandas represadas. Os resultados do primeiro quadrimestre demonstram que o compromisso com a austeridade fiscal se repetiu em 2004.

Embora os resultados nos dois primeiros meses tenham sido relativamente fracos, o superávit primário de março e abril contribuiu para dissipar os temores no que concerne a atingir a meta anual de 4,25% do PIB. Mesmo assim, alguns eventos recentes levaram a se questionar a qualidade do ajuste e as dificuldades para alcançá-lo.

Em abril de 2004, o setor público consolidado realizou um superávit primário de R\$ 12 bilhões, perfazendo 6,35% do PIB no acumulado do quadrimestre e 4,23% do PIB nos últimos 12 meses (Tabela 7.1). Este resultado foi viabilizado pela recuperação das estatais federais em março e abril.

TABELA 7.1

Resultado Fiscal do Setor Público Consolidado

[em % do PIB]

	Acum. Janeiro-Abril		Últimos 12 Meses
	2003	2004	Abril/2004
Primário	6,99	6,35	4,23
Governo Central	5,37	5,00	2,52
Governo Federal	6,64	6,69	4,39
Bacen	-0,01	-0,01	-0,01
INSS	-1,27	-1,68	-1,86
Governos Regionais	1,30	1,30	0,92
Governos Estaduais	1,16	1,16	0,80
Governos Municipais	0,14	0,13	0,12
Empresas Estatais	0,32	0,05	0,79
Empresas Estatais Federais	0,06	-0,20	0,53
Empresas Estatais Estaduais	0,22	0,25	0,26
Empresas Estatais Municipais	0,04	0,01	0,00
Juros Nominais	-10,96	-8,08	-8,68
Nominal	-3,97	-1,73	-4,45

Fonte: Bacen.

Assim, a meta para o primeiro trimestre de R\$ 14 bilhões foi cumprida com folga (R\$ 20 bilhões) e o setor público consolidado praticamente alcançou a meta de R\$ 32,6 bilhões para o primeiro semestre em abril (já que o acumulado no ano somou R\$ 32,4 bilhões). A recuperação dos indicadores fiscais em março e abril é um excelente sinal, na medida em que, geralmente, os primeiros meses são aproveitados para acumular gordura e compensar o aumento dos gastos no final do ano.

O desempenho da arrecadação federal, em parte conseqüência de aumentos da receita da Contribuição para o financiamento da seguridade social (Cofins) — decorrentes da nova metodologia de incidência — e com resultados acima do esperado relacionados à *performance* da economia, contribuiu significativamente para a concretização desses números. Tal resultado é especialmente bom quando se considera que a expectativa de aumento de gastos com o funcionalismo e a perspectiva de aumento não planejado dos benefícios da previdência (em decorrência do reconhecimento de passivos junto a aposentados e pensionistas) reduzirão o raio de manobra do governo central para compensar, por meio de um maior esforço próprio, os efeitos de um eventual descumprimento das metas fiscais pelas estatais ou pelos governos regionais. Como se sabe, a Petrobras defronta-se com um *trade-off* com relação ao preço dos combustíveis e as eleições municipais podem pressionar os gastos.

RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL

Em abril de 2004, o governo central obteve um superávit primário da ordem de R\$ 7,5 bilhões, perfazendo no primeiro quadrimestre um resultado de 5,0% do PIB (contra 5,37% do PIB no mesmo período de 2003). Apesar da deterioração do resultado de 2003 para 2004, os números de abril de 2004 não implicaram descumprimento da meta de 2,45% do PIB para o governo central (as necessidades de financiamento do governo central, acumuladas nos últimos 12 meses, já com o ajuste estatístico, indicam um superávit de 2,52% do PIB), mas sugerem uma folga menor do setor público em termos fiscais em relação ao quadro existente na mesma época em 2003. A queda no superávit primário do governo central em proporção do PIB ocorreu, em um contexto de aumento da arrecadação federal de 6% reais no acumulado do ano, equivalente a 0,5 p.p. do PIB, em conseqüência da elevação da despesa total, de 15,6% para 17,2% do PIB (Tabela 7.2). Não obstante o decréscimo dos gastos com pessoal, houve aumentos dos benefícios previdenciários (já esperados em função do reajuste do salário mínimo em abril de 2003) e de outras despesas de custeio e capital. A ascensão da despesa, desse modo, mais do que compensou o incremento da receita. O aumento das outras despesas de custeio e capital poderia, em parte, ser atribuído à maior pressão por despesas em anos eleitorais e ao represamento dos gastos com investimento.

Segundo o Relatório Resumido da Gestão Orçamentária do mês de abril, os gastos com investimento, liquidados até abril de 2004, atingiram apenas R\$ 236 milhões. Ainda que tenham mais do que duplicado de 2003 para 2004, as despesas com investimento ainda continuam relativamente baixas (menos de 1% das despesas de custeio e capital) e não justificariam o aumento das despesas do governo. Logo, deduz-se que o aumento das “outras despesas de custeio e capital” se concentrou nas despesas de custeio.

Como resultado do aumento de receitas e gastos, o superávit primário do Tesouro Nacional manteve-se constante como proporção do PIB na comparação dos primeiros quadrimestres de 2003 e 2004 e não compensou o aumento (esperado) do déficit da previdência no período.

TABELA 7.2

Resultado do Tesouro Nacional: Acumulado Janeiro-Abril — 2003-2004

[em R\$ milhões (em % do PIB)]

	Em R\$ Milhões		Em % do PIB	
	2003	2004	2003	2004
I. Receita Total	118.501	134.569	25,37	26,32
I.1. Receitas do Tesouro	95.365	106.910	20,42	20,91
I.2. Receitas da Previdência Social	23.135	27.299	4,95	5,34
II. Transferências a Estados e Municípios	21.121	22.063	4,52	4,32
III. Receita Líquida Total (I–II)	97.693	112.505	20,91	22,01
IV. Despesa Total	72.889	87.753	15,60	17,17
IV.1. Pessoal e Encargos Sociais	24.737	26.725	5,30	5,23
IV.2. Benefícios Previdenciários	29.053	35.720	6,22	6,99
IV.3. Custeio e Capital	18.559	24.362	3,97	4,77
IV.3.3. Outras Despesas de Custeio e Capital	14.885	18.512	3,19	3,62
IV.4. Transferência ao Bacen	156	183	0,03	0,04
V. Resultado Primário do Governo Central	24.804	25.152	5,31	4,92
V.1. Tesouro Nacional	30.770	33.613	6,59	6,58
V.2. Previdência Social (RGPS) (1)	(5.918)	(8.421)	–1,27	–1,65
V.3. Bacen	(49)	(41)	–0,01	–0,01
VI. Discrepância Estatística	284	388	0,06	0,08
VII. Superávit Primário do Governo Central	25.088	25.540	5,37	5,00

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

ARRECADAÇÃO FEDERAL

O superávit primário consolidado acumulado em 12 meses, que em fevereiro de 2004 havia caído para 3,93%, recuperou-se e atingiu, em abril, 4,23% do PIB. O desempenho excepcional das receitas federais (com um aumento real da arrecadação de 6% quando deflacionada pelo IPCA) ajudou a reverter esse resultado (Gráfico 1).

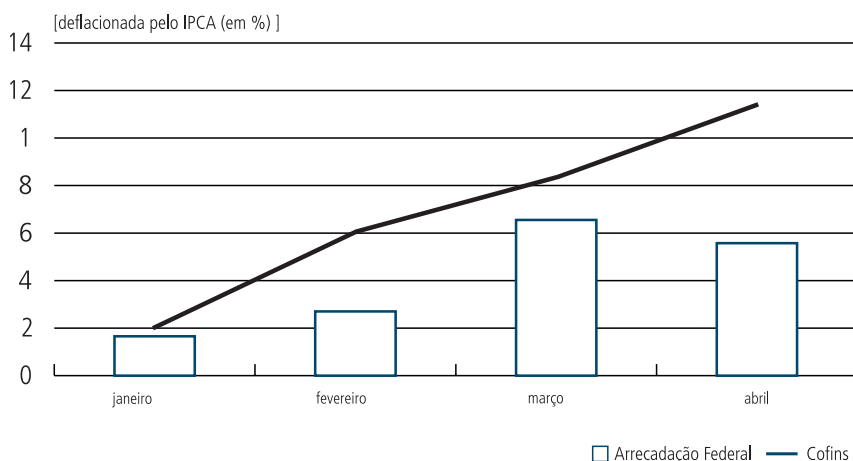
O aumento da receita esteve calcado no crescimento da contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL) — 21% — e da Cofins — 11%.

O ritmo de crescimento da receita oriunda da Cofins torna-se, de modo efetivo, claramente superior ao da arrecadação federal a partir de fevereiro (Gráfico 7.1), quando a nova metodologia de incidência, prevista pela Lei 10.833, de 29/12/2003, entrou em vigor. Ao longo da elaboração do Orçamento estava implicitamente previsto um aumento significativo da arrecadação da Cofins (com um aumento de 3,9% para 4,4% do PIB), o que, em grande medida, explicaria um aumento da carga tributária da ordem de 0,5 p.p. do PIB.¹ O aumento da Cofins foi ligeiramente superior às previsões (2%) (Tabela 7.3).

1. Considerando o PIB R\$ 1.680 bilhões.

GRÁFICO 7.1

Evolução do Crescimento da Arrecadação Acumulada em Termos Reais — 2003-2004



Fonte: Secretaria da Receita Federal.

TABELA 7.3

Arrecadação da Receita Administrada Federal — Primeiro Quadrimestre de 2004 Previsto e Efetivo

[em valores correntes]

	Previsto	Arrecadado	Var. (%)
Imposto sobre Importação	2.607	2.663	2
Imposto sobre Produtos Industrializados	6.413	6.791	6
Imposto sobre a Renda (Descontada Restituição)	31.047	33.187	7
CPMF - Contribuição sobre Movimentação Financeira	8.148	8.180	0
Cofins - Contribuição para a Seguridade Social	21.882	22.295	2
Contribuição para o PIS-Pasep	5.961	6.063	2
CSLL - Contribuição sobre o Lucro Líquido	6.858	7.279	6
Cide – Combustíveis	2.864	2.616	-9
Demais Receitas	5.351	4.647	-13
Receita (Descontada Restituição IR)	91.130	93.720	3

Fontes: Secretaria da Receita Federal e Decreto de Programação Financeira (Decreto 4.922/94).

A expectativa de crescimento da receita estava, em parte, prevista nos documentos gerados para subsidiar a elaboração do Orçamento (com previsão de aumento da carga tributária), mas em certa medida pode ser atribuída ao desempenho da economia. Houve aumento da carga tributária — sem considerar as contribuições do INSS — nos primeiros quatro meses do ano, de 19,5% do PIB em 2003 para 20,1% do PIB em 2004,² condizente com as estimativas de crescimento da carga implícitas no decreto de programação financeira e com o crescimento da economia. Em termos nominais, a receita total, contudo, está acima da estimativa do decreto, porque a economia cresceu acima do esperado.

2. Utilizou-se como PIB a estimativa implícita empregada pelo Bacen no cálculo das Necessidades de Financiamento do Setor Público, publicada em anexo à Nota para Imprensa — Política Fiscal. O conceito de receita considerado foi o de receita total.

GASTOS PREVIDENCIÁRIOS

A memória de cálculo da estimativa do déficit do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) realizado no âmbito do projeto de lei orçamentária sugere que o déficit da previdência no ano será de aproximadamente R\$ 31 bilhões (valores posteriormente revistos na lei orçamentária para R\$ 29,6 bilhões e no decreto de programação financeira para R\$ 28,3 bilhões). Tal estimativa utilizou como base um salário mínimo de aproximadamente R\$ 260, de modo que, com a recente decisão por um reajuste moderado, o superávit primário é verossímil.

É importante destacar, contudo, que a tendência estrutural de crescimento do déficit previdenciário ainda não foi eliminada pelas reformas previdenciárias já feitas. Ainda que previsto nas contas do governo, o déficit subiu de 1,32% do PIB no acumulado em 12 meses em março de 2003 para 1,86% do PIB em março de 2004. Em parte, o déficit vinha sendo contido em decorrência das alterações introduzidas em dezembro de 1998, quando foi aprovado o “fator previdenciário”, e em função do pequeno aumento do salário mínimo concedido em 1999, mas, nos últimos anos, ele voltou a crescer.

Algumas questões merecem atenção. Mudanças promovidas em 2003 devem arrefecer o ritmo de crescimento dos benefícios em 2004 (mudança de data no pagamento de parte das aposentadorias e transferência para outras despesas correntes e de capital das RMVs) e aumentar a receita (mudança de teto promovida pela reforma da previdência). O aumento da receita é permanente, com impactos sobre a despesa somente no médio e longo prazos, mas as alterações nos benefícios são de caráter somente contábil e temporário, não gerando novas reduções de despesa do INSS no próximo ano.

Para agravar o desequilíbrio da previdência, a correção do valor das aposentadorias do INSS concedidas no período entre 1994 e 1997, a ser paga de forma retroativa, equivale a um “esqueleto” de R\$ 12 bilhões, além de passar a ser incorporada ao pagamento dos benefícios futuros. Ao contrário do passivo referente ao FGTS, em que o governo condicionou a liberação dos recursos ao parcelamento e à aceitação de descontos, neste caso não existe incentivo para que os possíveis beneficiários concordem com propostas semelhantes, pois se obtém facilmente em juizados especiais o direito ao saque do benefício retroativo (o que não ocorria no caso do FGTS). Além do “esqueleto”, o governo deverá também incorporar às suas despesas os recursos necessários para o pagamento das aposentadorias, agora em um novo patamar (com um dispêndio adicional anual em termos de fluxo de mais de R\$ 2 bilhões).

SALÁRIO MÍNIMO

O comprometimento do governo federal com o cumprimento das metas de superávit primário mais uma vez esteve implícito na decisão de conceder o reajuste do salário mínimo restrito à inflação do período. O novo piso de R\$ 260 está de acordo com as dotações orçamentárias previstas no decreto de programação financeira e é compatível com o resultado fiscal de 4,25% do PIB em 2004.

Caso a expectativa de reajuste real maior do salário mínimo se concretizasse, provocaria um impacto negativo tanto nas contas da previdência social quanto nos benefícios concedidos com base na Lei Orgânica de Assistência Social (Loas). Segundo estimativas realizadas pelo governo federal, e disponíveis nos anexos do Projeto de Lei Orçamentária enviadas para o Congresso em agosto de 2003, a elevação do salário mínimo em R\$ 10 provocaria

aumentos do gasto federal de aproximadamente R\$ 1,5 bilhão apenas em 2004, isto é, sem considerar o impacto fiscal adicional em 2005.

CONCESSÃO DO REAJUSTE AO FUNCIONALISMO PÚBLICO

A ligeira queda dos gastos com pessoal, em percentual do PIB, no acumulado do ano entre janeiro e abril tende a se inverter ao longo do ano como resultado da política de concessão de reajustes salariais ao funcionalismo.

O governo federal negociou a concessão de reajustes reais a mais de 900 mil funcionários públicos. Segundo o Ministério do Planejamento, os recursos necessários (R\$ 2,9 bilhões) já estavam previstos no orçamento, divididos da seguinte forma:

- R\$ 1,5 bilhão para a recomposição salarial geral;
- R\$ 911 milhões para reestruturação de carreiras; e
- R\$ 500 milhões para benefícios dos servidores.

O decreto de programação financeira prevê um aumento nominal da folha salarial de R\$ 74 bilhões para R\$ 84 bilhões entre 2003 e 2004, dos quais R\$ 1,5 bilhão para eleições (associados a despesas do TSE) e revisão geral (no qual se enquadra a recomposição salarial geral) e R\$ 650 milhões para a reestruturação das carreiras do executivo. Assim, a dotação orçamentária com folha de pagamento para alcançar esses novos reajustes deve aumentar em R\$ 760 milhões.

ESTATAIS FEDERAIS

As estatais, em abril de 2004, alcançaram um superávit primário relativo aos últimos 12 meses de 0,79% do PIB e, no primeiro quadrimestre, de 0,05% do PIB. Essa situação denota a recuperação observada nos últimos dois meses, já que em fevereiro um substancial déficit das empresas estatais sugeriu que, eventualmente, essas últimas teriam dificuldades de alcançar a meta de superávit primário de 0,7% do PIB.

O déficit excessivamente alto das estatais no primeiro bimestre decorreu da distribuição de R\$ 3,3 bilhões, a título de dividendos, pela Petrobras referente ao desempenho de 2003. O superávit atribuído à empresa em 2003 deveria descontar a distribuição de dividendos. Essa anomalia estatística levou ao déficit excepcional em fevereiro de 2004.

A receita de dividendos recebida pelo Tesouro em janeiro-março de 2004 não diferiu significativamente daquela observada em janeiro-março de 2003. Contudo, em 2003, o volume de dividendos distribuído foi predominantemente relativo a empresas estatais financeiras, que não são contabilizadas no cálculo do primário. A mudança na composição dos dividendos distorceu o resultado e levou à deterioração do primário consolidado.

O esforço que vem sendo realizado pelas estatais sugere que elas superarão o resultado do primeiro bimestre. Existe, porém, uma questão em aberto. O aumento do preço do barril do petróleo no mercado internacional poderá levar as estatais a um *trade-off* entre aumentar os preços internos dos combustíveis (pressionando a inflação) e alcançar a meta fiscal ou manter os preços artificialmente reduzidos e encontrar dificuldades para atingir os 0,7% do PIB de superávit primário.

GOVERNOS REGIONAIS

A contribuição dos governos regionais para o resultado primário do setor público consolidado no primeiro quadrimestre de 2004 foi exatamente a mesma observada no mesmo período de 2003. Como o superávit primário dos estados equivale a 13% da receita líquida real estadual, que devem ser transferidos ao governo federal a título de pagamento das prestações referentes ao contrato de refinanciamento da dívida, a manutenção do resultado dos estados sugere que o crescimento da receita estadual acompanhou o PIB.

A análise da arrecadação de ICMS no primeiro trimestre do ano para a região Sudeste (aproximadamente 60% da arrecadação nacional) mostra que houve uma discrepância muito grande no desempenho das unidades da federação, com a queda da arrecadação em São Paulo compensada pelo desempenho do Rio de Janeiro e do Espírito Santo. Assim, o saldo final foi um crescimento real médio de 3,2%, próximo do crescimento do PIB observado no primeiro trimestre do ano.

Outro fato a ser ressaltado respeita a reprodução no primeiro quadrimestre de 2004 do mesmo superávit primário dos municípios observado em igual período de 2003, expressivo quando se considera que 2004 é um ano eleitoral. Mais uma vez, comprova-se o comprometimento com a austeridade fiscal nas esferas inferiores de poder e pode-se atribuir tal resultado à efetiva vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

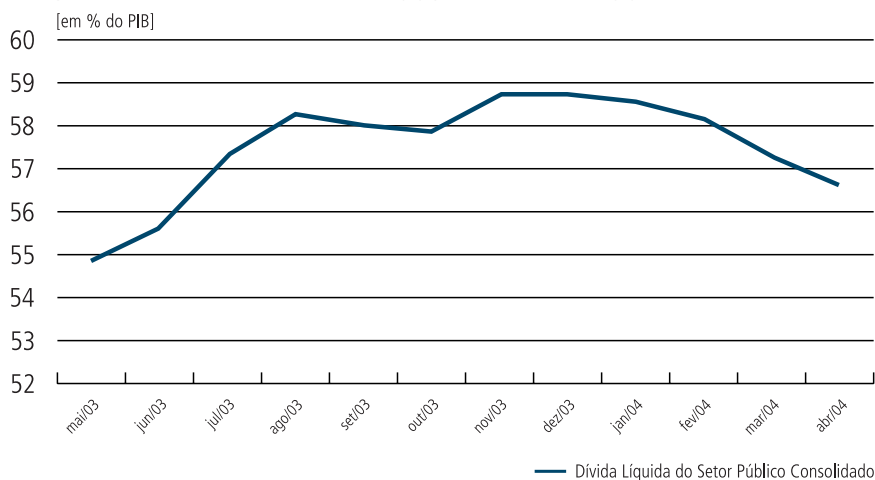
RESULTADO NOMINAL E DÍVIDA CONSOLIDADA DO SETOR PÚBLICO

A dívida em abril de 2004 atingiu 56,6% do PIB, abaixo dos 57,3% observados em março de 2003 (ver Gráfico 1). Essa inversão foi facilitada pela queda da taxa de juros e suas repercussões sobre o resultado nominal. O déficit nominal no primeiro quadrimestre de 2004 foi menos da metade do observado no mesmo período em 2003.

Iniciada em dezembro de 2003, a trajetória de queda da dívida reforça a expectativa de inversão da tendência de crescimento da dívida em 2004. Mesmo com a revisão do PIB pelo Banco Central (Bacen) em 2003 para valores inferiores àqueles inicialmente divulgados, uma conjunção de fatores criou as condições adequadas para o governo brasileiro alcançar este resultado positivo.

GRÁFICO 7.2

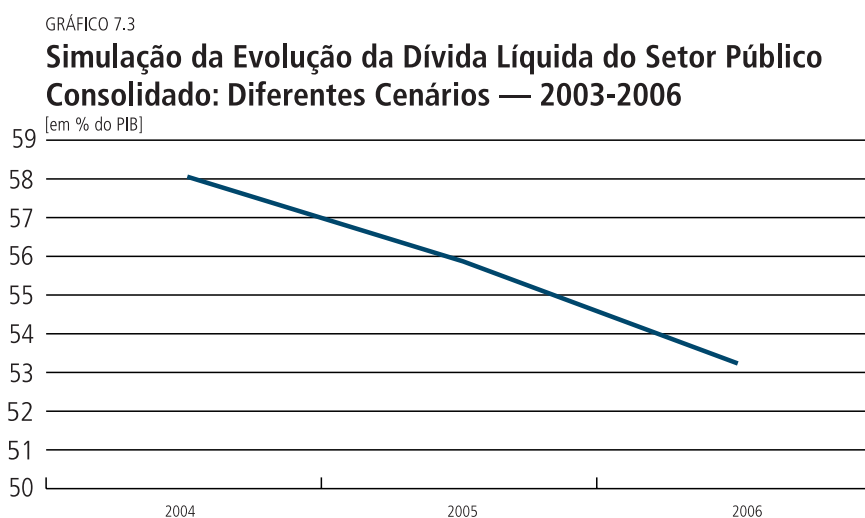
Evolução Recente da Dívida Líquida do Setor Público Consolidado — Maio de 2003 a Abril de 2004



Contribuíram para este resultado o superávit primário do setor público consolidado, a taxa de câmbio estável, a queda da taxa de juros observada desde 2003 (iniciada no segundo trimestre do ano, quando a Selic atingiu 26,5% a.a.) e a retomada do crescimento econômico no segundo semestre daquele ano. Esses indicadores desempenharam um papel fundamental para a correção da trajetória da dívida. Esse quadro permitiu uma redução da DSLP de 2,1 p.p. do PIB nos primeiros quatro meses de 2004.

Conforme comentado na seção Política Monetária, a estrutura da dívida mobiliária melhorou significativamente, com a redução da exposição cambial através da substituição gradual dos títulos indexados ao câmbio por papéis prefixados (Tabela 6.2 da seção Política Monetária). Como resultado dessa política da Secretaria do Tesouro Nacional, em abril, a dívida cambial e as operações de *swap* vencidas não foram roladas e a emissão de títulos da ordem de R\$ 23 bilhões distribuiu-se entre papéis prefixados (79%), remunerados pelos índices de preços (14%) e atrelados à Selic (7%).

A trajetória da dívida desde dezembro de 2003 sugere a inversão da trajetória de crescimento observada desde 1994 e uma tendência à queda nos anos subsequentes. A mudança de rumo ainda é tímida e baseada na expectativa de queda da taxa de juros ao longo do ano, superávit primário em consonância com a meta fiscal, estabilidade da taxa de câmbio e retomada do crescimento. O Gráfico 7.3 mostra a trajetória simulada da dívida e os parâmetros utilizados para as simulações.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

No primeiro quadrimestre de 2004, as variáveis fiscais responderam ao reaquecimento da economia com um aumento da arrecadação federal e com uma queda expressiva da dívida líquida do setor público consolidado em proporção do PIB. O aumento da arrecadação teve como contrapartida uma elevação dos gastos. Ainda assim, o resultado líquido foi um superávit primário, nos últimos 12 meses, de 4,23% do PIB, compatível com a meta de 4,25% prevista para o ano.

O comprometimento com a austeridade fiscal mais uma vez foi reforçado pelo governo, que optou por um salário mínimo de R\$ 260 (e um reajuste real próximo de zero). Esta decisão repercutirá positivamente sobre as contas públicas. Por outro lado, a concessão de reajustes salariais ao funcionalismo e a correção salarial dos aposentados do INSS, a ser

paga retroativamente, sobrecarregarão os gastos federais. A expectativa de aumento de receita (já concretizado nos primeiros meses do ano) tende a compensar esses efeitos sobre o dispêndio.

Os governos regionais mantêm o mesmo padrão observado em 2003 e deverão contribuir, conforme o esperado, para o esforço fiscal. As estatais, por sua vez, vêm recuperando o déficit de fevereiro. A perspectiva de um novo patamar de preço para o barril de petróleo induzirá a um *trade-off* entre inflação interna (e contenção artificial dos preços dos combustíveis) e comprometimento com as metas fiscais.

O cenário fiscal indica que as metas serão cumpridas, mas eventualmente será necessário um esforço de contingenciamento dos gastos mais intenso. A realização de superávits primários robustos, somada à trajetória descendente dos juros, e a expectativa de crescimento do PIB estabelecem as condições necessárias para a inversão efetiva e duradoura do curso da dívida líquida do setor público.

