

7 POLÍTICA FISCAL

PANORAMA GERAL

O governo federal vem demonstrando o mesmo comprometimento com a austeridade fiscal observado em 2003. Concretamente, o superávit primário do setor público consolidado alcançou 4,65% do PIB em julho (conceito acumulado nos últimos 12 meses), para os quais contribuíram os três níveis de governo e as empresas estatais não-financeiras, e superou a meta acordada com o FMI, de 4,25% do PIB.

O governo central, por si só, obteve, entre janeiro e julho, um superávit primário de 4,2% do PIB, ou seja, R\$ 39,6 bilhões, aproximando-se da meta anual de R\$ 41,2 bilhões, que provavelmente será cumprida já em agosto (Tabela 7.1). É importante ressaltar que é esperado um déficit em dezembro, mas, ainda assim, a situação federal é bastante confortável.

TABELA 7.1

Resultado Fiscal do Setor Público Consolidado — 2003-2004

[em % do PIB]

	Janeiro-Julho		Janeiro-Dezembro 2003	Ago./03-Jul./04
	2003	2004		
Primário	5,20	5,59	4,37	4,65
Governo Central	3,83	4,20	2,56	2,84
Governo Federal	5,27	5,75	4,31	4,65
Bacen	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01
INSS	-1,42	-1,54	-1,74	-1,80
Governos Regionais	1,06	1,23	0,91	1,02
Governos Estaduais	0,96	1,12	0,79	0,89
Governos Municipais	0,10	0,10	0,13	0,13
Empresas Estatais	0,31	0,17	0,90	0,78
Empresas Estatais Federais	0,00	0,00	0,63	0,60
Empresas Estatais Estaduais	0,28	0,16	0,25	0,18
Empresas Estatais Municipais	0,02	0,00	0,01	0,00
Juros Nominais	-10,47	-7,65	-9,58	-7,97
Nominal	-5,27	-2,06	-5,22	-3,33

Fonte: Bacen.

A análise indica também um bom desempenho dos governos subnacionais, que alcançaram superávit primário de 1,02% do PIB em julho (conceito acumulado nos últimos 12 meses), ante 0,91% do PIB entre janeiro e dezembro de 2003. Os estados aumentaram sua participação de 0,79% do PIB para 0,89% do PIB no período em questão, enquanto os governos locais mantiveram sua contribuição em 0,13% do PIB, mesmo estando em plena campanha eleitoral — o que reflete a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Mesmo as estatais, cuja distribuição de lucros das empresas não-financeiras em fevereiro comprometeu a meta estipulada, gradualmente recuperaram os décimos perdidos. Ainda assim, em julho, o acumulado nos 12 meses anteriores atingiu 0,78% do PIB, desempenho ainda inferior ao 0,9% do PIB observado em 2003. Em virtude dos déficits do primeiro bimestre, repetidos em maio, o acumulado no ano até julho foi de apenas 0,17% do PIB.

A *performance* do setor público pode ser atribuída ao comprometimento do governo com a austeridade fiscal em um contexto de incremento expressivo de arrecadação. Na esfera federal, nos sete primeiros meses do ano houve um aumento real da arrecadação de aproximadamente 10% quando deflacionada pelo IPCA. A elevação da receita não se limitou à esfera federal, beneficiando também os governos estaduais e repercutindo sobre a receita disponível municipal.

O comportamento da arrecadação, tanto no governo federal quanto nos governos estaduais, pode ser atribuído primordialmente à mudança de sistemática de incidência da Cofins (e a conseqüente elevação de alíquota que a acompanhou) e ao reaquecimento da economia. No caso dos governos estaduais, a base do ICMS inclui a contribuição sobre o faturamento e o PIS-Pasep; portanto, o desempenho excepcional dessas contribuições afetou também a receita disponível subnacional.

A receita administrada pela Secretaria da Receita Federal (SRF) atingiu R\$ 26 bilhões em julho, somando nos sete primeiros meses do ano R\$ 174 bilhões, um recorde histórico (Tabela 7.2). A arrecadação da Cofins cresceu 22% em termos reais entre janeiro e julho, quando comparada com o mesmo período de 2003, e sua participação na receita administrada pela SRF no período em questão se elevou de 21,0% para 23,5%.

O desempenho dos demais tributos respondeu aos estímulos do reaquecimento da economia. Destaca-se, aqui, o Imposto de Renda retido na fonte relativo aos rendimentos do trabalho. Cabe ressaltar que a tabela de Imposto de Renda da Pessoa Física não é reajustada há três anos,¹ o que implicou elevação da alíquota efetiva caso o salário tenha se mantido constante em termos reais. Assim, o aumento da base de arrecadação (decorrente da queda do desemprego e do aumento do universo com carteira assinada), somado à defasagem da tabela de ajuste do Imposto de Renda, permitiu o aumento da participação relativa de 8,9% para 9,6% do total da arrecadação federal, ou seja, uma elevação de 14,36% em termos reais.

O gasto público tem tido um aumento importante, no rastro do incremento da receita. Em fevereiro o decreto de programação financeira aprovou o contingenciamento de R\$ 6 bilhões, mas, em face do bom desempenho da receita federal, os limites de despesas discricionárias foram ampliados em abril (R\$ 800 milhões), em junho (R\$ 1,1 bilhão) e novamente em

1. A recente mudança no Imposto de Renda da Pessoa Física, que prevê um bônus de R\$ 100 a ser descontado da renda bruta antes do desconto-padrão previsto pela legislação tributária, passou a vigorar a partir de agosto e ainda não repercutiu sobre a arrecadação federal (o que ocorrerá a partir de setembro).

TABELA 7.2

Arrecadação das Receitas Federais: Acumulado Janeiro-Julho — 2003-2004

[em R\$ milhões de julho de 2004, deflacionado pelo IPCA]

Receitas	2004	2003	Varição (%)
Imposto sobre Importação	5.109	5.128	(0,38)
IPI-Total	12.741	11.873	7,32
IPI - Automóveis	1.633	1.524	7,11
Imposto sobre a Renda	60.522	58.647	3,20
Pessoa Física	4.216	3.739	12,75
Pessoa Jurídica	23.855	22.079	8,04
Retido na Fonte	32.452	32.828	(1,15)
Rendimentos do Trabalho	17.181	15.366	11,81
Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	3.012	2.761	9,10
Imposto Territorial Rural	56	70	(19,72)
Contribuição sobre Movimentação Financeira	14.962	14.595	2,51
Cofins	43.485	35.627	22,06
Contribuição sobre o PIS/Pasep	11.219	10.591	5,93
Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL)	12.007	10.565	13,65
Cide-Combustíveis	4.551	4.506	1,00
Outras	5.936	2.730	117,45
Total das Receitas Administradas pela SRF	173.602	157.093	10,51
Demais Receitas	11.846	12.460	(4,93)
Total Geral das Receitas	185.448	169.553	9,37

Fonte: Receita Federal.

agosto (R\$ 1,1 bilhão), em resposta aos relatórios de avaliação fiscal previstos pela LRF.² Na prática, portanto, parte da elevação da carga tributária está se revertendo em aumento das despesas.

O crescimento tanto das receitas quanto das despesas pode ser detectado na Execução Financeira do Tesouro Nacional (Tabela 7.3). Na esfera do gasto, o aumento esteve associado primordialmente aos benefícios previdenciários e à rubrica referente a despesas de custeio e capital. Cabe observar que a elevação das receitas previdenciárias facilitou o financiamento, ao menos em parte, do incremento (já esperado) do volume de benefícios do INSS.

Em termos de percentual do PIB, houve uma elevação dos gastos de custeio e de capital de 4,2% para 5,0% entre janeiro e julho de 2004 contra o mesmo período de 2003. O dispêndio autônomo do governo (ou gasto discricionário), concentrado na rubrica “Outras Despesas de Capital e Custeio”, cresceu no período de 3,5% do PIB para 3,7% do PIB, ou seja, R\$ 3,7 bilhões em termos reais (um pouco mais do que foi descontingenciado através dos decretos mencionados).

2. Decretos 5.027, de 1/4/2004, 5.094, de 2/6/2004, e 5.178, de 16/8/2004 permitiram a flexibilização do contingenciamento de gastos inicialmente previsto no Decreto de Programação Financeira (Decreto 4.992, de 18/2/2004).

TABELA 7.3

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

[em R\$ milhões de julho de 2004, deflacionado pelo IPCA (% do PIB)]

	R\$ Milhões de Julho de 2004		% do PIB	
	2003	2004	2003	2004
I. Receita Total	220.430	241.056	23,89	25,02
I.1. Receitas do Tesouro	174.586	189.470	18,92	19,66
I.2. Receitas da Previdência Social	45.214	50.935	4,91	5,29
II. Transferências a Estados e Municípios	39.148	38.966	4,24	4,04
III. Receita Líquida Total (I-II)	181.282	202.090	19,65	20,98
IV. Despesa Total	146.391	163.298	15,88	16,96
IV.1. Pessoal e Encargos Sociais	48.543	48.782	5,26	5,06
IV.2. Benefícios Previdenciários	58.286	65.810	6,33	6,83
IV.3. Custeio e Capital	38.468	47.608	4,18	4,95
IV.3.3. Outras Despesas de Custeio e Capital	31.997	35.756	3,47	3,72
IV.4. Transferência ao Bacen	740	765	0,08	0,08
V. Resultado Primário do Governo Central	34.890	38.792	3,77	4,02
V.1. Tesouro Nacional	48.073	53.781	5,20	5,57
V.2. Previdência Social (RGPS) (1)	(13.073)	(14.875)	-1,42	-1,54
V.3. Bacen	(110)	(114)	-0,01	-0,01
VI. Discrepância Estatística			-0,06	-0,18

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

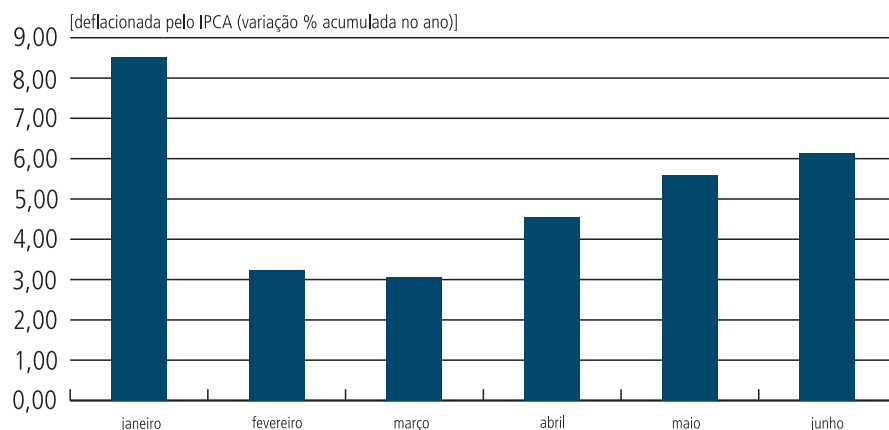
GOVERNOS REGIONAIS

O superávit primário dos governos regionais é, em parte, determinado pela necessidade de pagamento das parcelas de amortização e juros relativas ao Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira Estadual, refletindo, portanto, o comprometimento legal de uma parcela fixa da receita líquida real estadual. A receita líquida real do agregado dos estados cresceu substancialmente, o que está expresso no aumento do superávit primário dos governos estaduais de 0,79% do PIB em dezembro de 2003 para 0,89% do PIB em julho de 2004 (conceito acumulado nos últimos 12 meses).

O aumento do superávit ocorreu a despeito da queda em termos de percentual do PIB das transferências federais para os governos subnacionais, de 4,2% de janeiro a julho de 2003 para 4,0% no mesmo período de 2004 (Tabela 7.3), e se sustentou basicamente sobre a arrecadação do ICMS [com crescimento real de 6% no primeiro semestre contra o mesmo período de 2003 (Gráfico 7.1)].

Parte do crescimento da arrecadação do ICMS decorreu dos efeitos em cadeia da elevação da alíquota do PIS-Pasep e da Cofins, pois a base do tributo estadual inclui as contribuições federais. Portanto, o aumento do ICMS pode ser explicado não somente como consequência do reaquecimento da economia, mas também como subproduto das mudanças na legislação tributária federal.

GRÁFICO 7.1

Evolução do ICMS: Agregado Brasil — 2003-2004

Fonte: Confaz.

A expectativa é de continuidade do crescimento da arrecadação do ICMS no segundo semestre em decorrência da importância assumida pelo setor de telecomunicações, pela energia elétrica e pelos combustíveis na base desse tributo (responsável por mais de 40% da sua receita agregada) e dos efeitos do reajuste tarifário nos últimos meses, no caso dos dois primeiros, e do provável repasse de parte do aumento do preço do petróleo no mercado internacional no caso do último.

CONTRIBUIÇÃO DE INATIVOS

Uma das medidas mais polêmicas da Reforma da Previdência (Emenda Constitucional) consistiu na permissão de cobrar contribuição dos inativos. Se por um lado refletia a disposição do governo de estabelecer o ajuste fiscal em bases consistentes, essa resolução, por outro, segundo alguns juristas, desobedecia a uma cláusula pétrea da Constituição de 1988. Em face disso, duas associações classistas do Ministério Público³ questionaram a constitucionalidade da medida no Superior Tribunal Federal (STF).

Em meados de agosto, após longas discussões, a contribuição dos inativos foi homologada com o apoio de 7 dos 11 ministros. A decisão do STF, contudo, elevou o teto da contribuição de R\$ 1.505,38 (60% do teto do INSS) para R\$ 2.508,72 (teto INSS).

Bem-recebida pelo mercado, a decisão é, em linhas gerais, favorável ao governo. A redução do universo de contribuintes implicará uma redução, na esfera federal, da ordem de 25% dos R\$ 1,4 bilhão previstos para 2005. Nos estados e municípios a queda poderá ser maior pelo fato de a distribuição dos inativos ser mais concentrada nas faixas mais baixas de valor de benefício. Ainda assim, o ganho líquido é evidente, já que a decretação de inconstitucionalidade da medida levaria à impossibilidade de cobrar a contribuição.

3. Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp) e Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR).

ESQUELETO DA PREVIDÊNCIA

A entrada maciça de aposentados pelo INSS entre fevereiro de 1994 e março de 1997 na Justiça para o reajuste da aposentadoria de 39,67% referente ao Índice de Reajuste do Salário Mínimo de fevereiro de 1994 e a aquiescência do setor judiciário levaram o governo a tomar uma iniciativa para evitar um desequilíbrio nas contas fiscais em 2004. As resoluções implicavam não somente o aumento do fluxo de benefícios de aproximadamente R\$ 2,3 bilhões por ano para um universo de cerca de 1,8 milhão de inativos, como também envolviam um estoque da ordem de R\$ 12 bilhões, relativo a pagamentos retroativos.

Em face dos aumentos recentes de arrecadação, o governo poderia absorver o impacto do aumento do fluxo de recursos com benefícios sem comprometer o cumprimento das metas fiscais. Contudo, o pagamento retroativo implicaria desembolsar cerca de 0,75% do PIB de uma só vez.

Para amenizar o problema, o governo, através da Medida Provisória 201, de 23/7/2004, reconheceu a legitimidade do pleito, concedendo o reajuste solicitado e condicionando a correção ao reescalonamento do estoque em até oito anos, com o prazo variando de acordo com a idade e o volume de recursos devido.

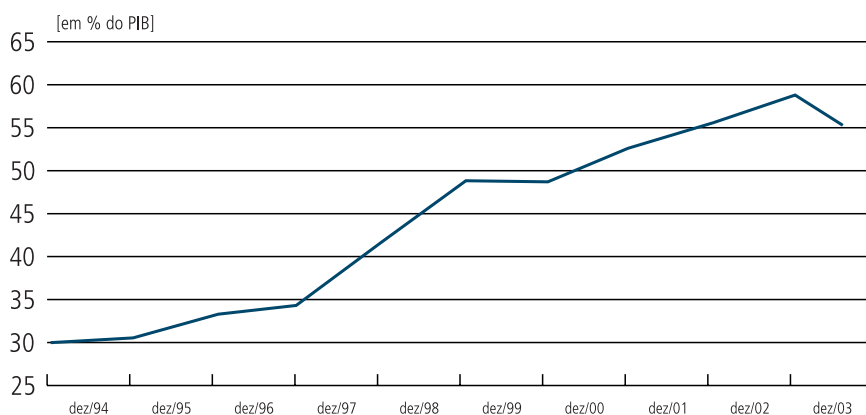
DÍVIDA

A dívida líquida do setor público consolidado foi significativamente reduzida entre dezembro de 2003 (58,7% do PIB) e julho de 2004 (55,3%) — Gráfico 7.2. Contribuíram para isso o superávit primário e o reaquecimento da economia, conforme evidenciado na Tabela 7.4.

Paralelamente à queda da dívida, o governo vem promovendo uma política no sentido de melhorar o perfil da dívida mobiliária (que corresponde a 89% da dívida líquida do setor público consolidado). Essa iniciativa consiste na redução da exposição cambial, através da diminuição dos títulos cambiais e operações com derivativos vinculadas à moeda estrangeira em prol de aumento de títulos prefixados. Concretamente, nos últimos anos, após uma contração da dívida cambial, inclusive *swaps* (de 33,8% do total da dívida em títulos federais em outubro de 2001 para 20,5% em dezembro de 2003 e 12,7% em julho de 2004), houve um aumento do peso dos prefixados (de 1,7% em janeiro de 2003 para

GRÁFICO 7.2

Dívida Líquida do Setor Público Consolidado — 1994-2004



Fonte: Bacen.

TABELA 7.4

Dívida Líquida do Setor Público Consolidado: Fatores Condicionantes

— Posição Julho/2004

[fluxos acumulados no ano]

Discriminação	R\$ Milhões	% do PIB
Dívida Líquida Total - Saldo	945.659	55,3
Dívida Líquida – Variação Acumulada no Ano	32.514	-3,4
Fatores Condicionantes:	32.514	1,9
NFSP	19.407	1,1
Primário	-52.796	-3,1
Juros Nominais	72.203	4,2
Ajuste Cambial	11.121	0,7
Dívida Externa - Outros Ajustes	2.385	0,1
Reconhecimento de Dívidas	-322	0,0
Privatizações	-78	0,0
Efeito do Crescimento do PIB - Dívida		-5,3

Fonte: Bacen.

13,7% em julho de 2004) e dos remunerados com base na Selic, inclusive *swaps* [de 41,9% para 48,7% do total entre janeiro de 2003 e julho de 2004 (Gráfico 7.3)].

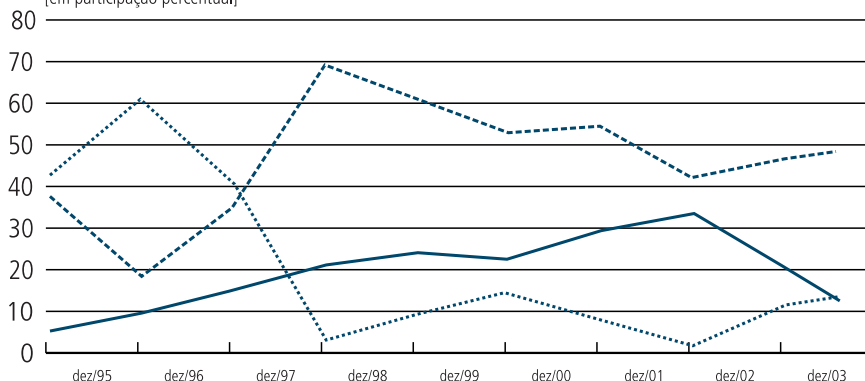
A dívida líquida do setor público foi de 55,5% do PIB no final de 2002; de 58,7% no final de 2003; e deverá ser da ordem de 55% a 56% no final de 2004. Essa relação vem sofrendo uma queda importante este ano, devido ao bom comportamento do câmbio, à redução expressiva da taxa de juros real e também ao descolamento entre a variação do IPCA e a do IGP.

Como o PIB é gerado ao longo do ano e a dívida é expressa a preços de final do ano, para poder comparar as duas variáveis o Bacen inflaciona o PIB para preços de final do ano usando o IGP. Quando este evolui acima do IPCA, porém, isso gera uma distorção, “in-

GRÁFICO 7.3

Evolução dos Títulos Públicos Federais (inclusive Swaps) — 1995-2004

[em participação percentual]



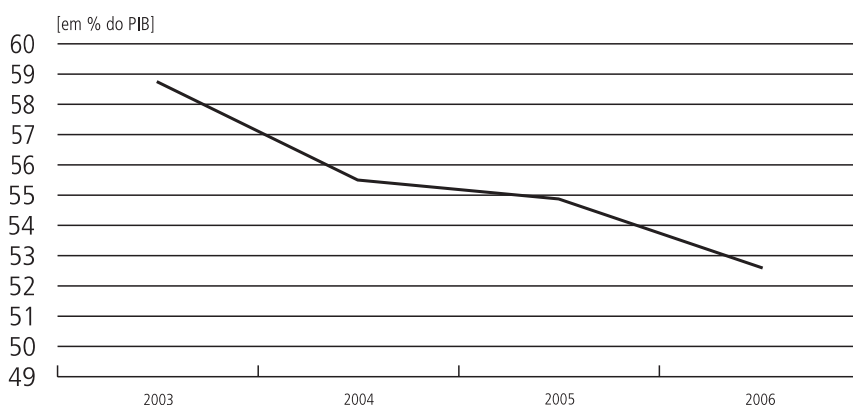
Fontes: Bacen e STN.

— Câmbio - - - Over-Selic Prefixado

chando” o denominador e assim reduzindo o valor da relação dívida/PIB. Esse efeito foi importante em 2002, impedindo que a relação dívida/PIB se deteriorasse ainda mais do que o fez naquele ano. Isso significa que, ao invés do forte aumento em 2003, provavelmente o que se teria observado é uma queda, caso o índice usado para “inflacionar” o PIB fosse o IPCA e não o IGP. Em 2004, algo semelhante estará ocorrendo, ainda que em escala bem menor. A princípio, essa contribuição deixará de existir em 2005, o que tornará mais árdua a tarefa de reduzir a relação dívida/PIB no ano que vem, especialmente levando em conta a perspectiva de aumento da taxa de juros real. Portanto, a relação dívida pública/PIB deverá cair em 2005, porém a um ritmo mais lento.

GRÁFICO 7.4

Simulação da Evolução da Dívida Líquida do Setor Público Consolidado — 2003-2006



Parâmetros para Simulação da Trajetória da Dívida

	2004	2005	2006
Crescimento do PIB (%)	4,00	3,80	4,00
R\$/US\$ dezembro	3,05	3,20	3,30
Juros Nominais — Selic (%)	16,00	15,50	14,50

Fonte: IPEA.

ORÇAMENTO

No dia 31 de agosto foi divulgada a Mensagem Presidencial, com o Projeto de Lei Orçamentária para 2005. O projeto foi pautado pelo comprometimento com a austeridade fiscal, traduzido na manutenção do primário fiscal e da seguridade em 2,45% do PIB.

Para a manutenção do superávit em um cenário de aumento de gastos em termos de percentual do PIB, a expectativa é de um pequeno crescimento da carga tributária em 2005 *vis-à-vis* 2004. Em face das estimativas de crescimento do PIB para 2005 de 4%, previstas no Orçamento, o governo federal espera empregar um volume de recursos superior em 5,2%, em termos reais, àquele disponível em 2004 (Tabela 7.5).

O governo federal prevê uma queda da receita administrada pela SRF, em termos de percentual do PIB, fenômeno esse mais do que compensado pelo incremento da carga do INSS e das receitas não-administradas (mais especificamente na Cota-Parte de Compensa-

TABELA 7.5

Resultados Primário e Nominal do Governo Federal — 2003 (Realizado), 2004 (Reprogramado) e 2005 (PL)

[em % do PIB]

	Realizado (2003)	Reprogramado (2004)	PL (2005)
I. Receitas Primárias	23,56	24,49	24,73
1. Receitas Administradas	16,03	16,76	16,34
2. Arrecadação Líquida do INSS	5,33	5,56	5,82
3. Receitas Não-Administradas	2,22	2,19	2,58
Concessões	0,03	0,02	0,03
Dividendos	0,25	0,20	0,23
Cota-Parte das Compensações Financeiras	0,72	0,70	0,85
Receita Própria	0,36	0,37	0,37
Demais Receitas	0,86	0,91	1,10
4. Incentivos Fiscais	-0,01	-0,02	-0,02
II. Transferências a Estados e Municípios	3,76	3,71	3,78
1. Despesa Orçamentária	3,81	3,71	3,74
2. Subsídio dos Fundos Regionais	0,06	0,07	0,06
3. Ajuste de Caixa/Competência	-0,12	-0,07	-0,03
III. Receita Líquida (I-II)	19,80	20,78	20,95
IV. Despesas	17,21	18,32	18,50
1. Pessoal e Encargos Sociais	5,00	4,97	4,88
Despesa Orçamentária	5,01		4,91
Ajuste de Caixa/Competência	-0,01		-0,03
2. Benefícios da Previdência	6,95	7,30	7,44
Despesa Orçamentária	7,11		7,49
Ajuste de Caixa/Competência	-0,16		-0,05
3. Despesas Obrigatórias Típicas do Ministério da Saúde	1,23	1,28	1,30
4. Despesas Obrigatórias Típicas do Ministério da Educação	0,13	0,12	0,16
5. Outras Despesas Obrigatórias	1,87	2,35	2,00
6. Discricionárias dos Poderes Legislativo/Judiciário/MPU	0,14	0,18	0,21
7. Discricionárias do Poder Executivo	2,05	2,11	2,36
8. Parcela Primária da Reserva de Contingência			0,15
9. Ajuste de Caixa/Competência	-0,16	0,00	0,00
V. Discrepância Estatística	-0,03	-0,01	0,00
VI. Primário Fiscal e Seguridade (III - IV + V)	2,55	2,45	2,45
VII. Juros Nominais	-6,66	-4,48	-4,34
VIII. Nominal Governo Federal (VI + VII)	-4,10	-2,03	-1,89
IX. Primário Empresas Estatais	0,63	0,70	0,70
X. Primário União	3,19	3,15	3,15

Fonte: Projeto de Lei Orçamentária 2005.

ções Financeiras e nas Demais Receitas). O comportamento da Cota-Parte de Compensações Financeiras está atrelado à previsão de aumento do preço do petróleo no mercado internacional e sua repercussão sobre os *royalties*, na comparação da média de 2005 com a de 2004.

Os recursos oriundos da elevação de carga tributária seriam, em linhas gerais, utilizados para financiar gastos discricionários do executivo federal, já que, segundo estimativa oficial, os não-discricionários seriam reduzidos em 0,2% do PIB. Essa política reflete o discurso oficial de incrementar o dispêndio com investimento (categoria incluída entre os discricionários).

Entre os gastos não-discricionários, o comportamento esperado do gasto varia. Se, por um lado, as despesas com pessoal tenderiam a decrescer entre 2004 e 2005 de 4,97% do PIB para 4,88% do PIB, por outro se anuncia um aumento da despesa da previdência (de 7,30% do PIB em 2004 para 7,44% do PIB em 2005). As transferências federais a estados e municípios também deverão se elevar ligeiramente em 2005 *vis-à-vis* 2004 (de 3,71% do PIB para 3,78% do PIB).

Conclui-se que a administração dos assuntos fiscais em 2005 será similar à que vem sendo realizada em 2004, na qual o superávit é alcançado na presença de maiores gastos, possíveis pelo aumento gradual, mas contínuo, da carga tributária.