

## 7 POLÍTICA FISCAL

O compromisso do Governo Lula com a austeridade fiscal foi reafirmado em 2004. Os desdobramentos da política fiscal em 2004 reverteram-se em superávit primário de 4,6% do PIB, superior à meta sugerida pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e maior, inclusive, do que a revista pelo governo federal (para 4,5% do PIB).

Entretanto, o superávit ocorreu graças ao aumento da arrecadação em 2004, tanto federal quanto estadual, basicamente em consequência das mudanças na sistemática de arrecadação da Cofins e do reaquecimento da economia. Em contrapartida à elevação da carga tributária, houve um incremento dos gastos do governo, concentrado particularmente na rubrica de outras despesas de custeio e capital, o que leva à discussão sobre o papel da política fiscal no âmbito da política econômica.

Alguns economistas alegam que a política governamental é ambígua, na medida em que a política monetária seria restritiva, enquanto a de gastos do governo seria expansionista, pois o aumento da carga tributária não foi integralmente revertido em elevação do superávit primário. Ao longo da seção, buscar-se-á agregar elementos a essa discussão.

O desempenho do Governo Central facilitou a *performance* do setor público. O Governo Central alcançou um resultado primário de 3,0% do PIB em 2004 contra 2,5% obtidos em 2003. Houve aumento do déficit previdenciário no período (de 1,7% do PIB para 1,8%),<sup>1</sup> mais do que compensado pela melhora do resultado do Tesouro (de 4,2% para 4,8% do PIB) (Tabela 7.1).

O superávit primário obtido em 2004 pelos governos estaduais denota uma elevação da receita estadual. O Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira, sob o amparo da Lei 9.496/97, prevê o comprometimento de aproximadamente 13% da receita líquida real dos estados para o pagamento das prestações relativas ao refinanciamento da dívida estadual. E essas prestações impactam o superávit primário.

A análise dos principais componentes da receita estadual sugere que o seu aumento esteve associado, em alguma medida, ao ICMS. A arrecadação desse tributo cresceu 7,6% em termos reais, deflacionado pelo IPCA, entre 2003 e 2004. As transferências federais, ainda que tenham se elevado, em 2004, aproximadamente 5% em termos reais, decaíram ligeiramente em percentual do PIB. A introdução da Cide somente compensou a queda observada nas transferências relativas à Lei Kandir.

Entretanto, a melhora do resultado fiscal estadual (que passa de 0,77% do PIB para 0,94%) foi compensada pela deterioração do superávit das estatais estaduais. Em face disso,

1. Se agregássemos os gastos com a renda mensal vitalícia (RMV) aos benefícios da previdência (tal como era contabilizado até 2003), o déficit do INSS teria passado de 1,7% do PIB para 1,9% do PIB.

TABELA 7.1  
**RESULTADO FISCAL DO SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO — 2002-2004**  
 [em % do PIB]

	Janeiro-Dezembro		
	2002	2003	2004
Primário	3,89	4,25	4,61
Governo Central	2,37	2,49	2,98
Governo Federal	3,69	4,20	4,81
Bacen	-0,06	-0,01	-0,02
INSS	-1,26	-1,70	-1,82
Governos Regionais	0,79	0,89	0,99
Governos Estaduais	0,64	0,77	0,91
Governos Municipais	0,15	0,12	0,08
Empresas Estatais	0,73	0,87	0,64
Empresas Estatais Federais	0,47	0,62	0,51
Empresas Estatais Estaduais	0,26	0,24	0,13
Empresas Estatais Municipais	0,00	0,01	0,00
Juros Nominais	-8,47	-9,33	-7,29
Nominal	-4,58	-5,08	-2,68

Fonte: Bacen.

quando se considera o setor público estadual (governo mais estaduais), as necessidades de financiamento mantiveram-se basicamente constantes entre 2003 e 2004.

Houve alguma deterioração no superávit dos governos municipais, ainda que este tenha se mantido positivo. O desempenho municipal provavelmente está associado ao aumento de gastos típico de um ano eleitoral. Ainda assim, em termos globais, a contribuição dos municípios, em termos absolutos, de fato permaneceu pouco significativa.

As estaduais decepcionaram com um superávit inferior ao observado em 2003. Esse resultado deveu-se ao desempenho tanto das empresas federais quanto estaduais.

Entre 2003 e 2004, o desempenho do Governo Central calcou-se no forte aumento da receita tributária observada tanto no âmbito federal (Tabela 7.2) quanto entre as unidades da federação, inclusive com repercussões sobre a carga tributária.

As receitas federais cresceram no ano 10,6%. O comportamento da arrecadação respondeu ao maior dinamismo da economia e também se beneficiou das mudanças na sistemática de cálculo da Cofins (e da incorporação das importações à base dessa contribuição).<sup>2</sup> A Cofins, por si só, facultou um incremento das receitas federais de 2,8%. Se não houvesse essa alteração no mecanismo de incidência da contribuição, observar-se-ia um acréscimo de 7,84% da arrecadação total. O incremento real da arrecadação tanto na esfera estadual quanto na federal sugere uma elevação da carga tributária em 2004 da ordem de 1,3% do PIB (Tabela 7.3).

2. Contribuiu para o aumento de arrecadação também a elevação da alíquota da CSLL sobre as empresas prestadoras de serviço e do IPI fumo.

TABELA 7.2  
**ARRECAÇÃO DAS RECEITAS FEDERAIS: ACUMULADO NO ANO — 2003-2004**  
 [em R\$ milhões de dezembro de 2004, deflacionado pelo IPCA (% do PIB)]

Receitas	R\$ Milhões			% do PIB	
	2003	2004	Varição (%)	2003	2004
Imposto sobre Importação	8.990	9.505	5,7	0,5	0,5
IPI-Total	21.689	23.582	8,7	1,3	1,3
IPI-Automóveis	2.552	3.062	20,0	0,1	0,2
Imposto sobre a Renda	102.627	106.376	3,7	6,0	5,8
Pessoa Física	5.629	6.367	13,1	0,3	0,3
Pessoa Jurídica	37.362	40.293	7,8	2,2	2,2
Retido na Fonte	59.636	59.717	0,1	3,5	3,3
Rendimentos do Trabalho	29.128	32.541	11,7	1,7	1,8
Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	4.909	5.433	10,7	0,3	0,3
Imposto Territorial Rural	318	299	-5,9	0,0	0,0
Contribuição sobre Movimentação Financeira	25.432	27.326	7,4	1,5	1,5
Cofins	65.676	79.203	20,6	3,8	4,4
Contribuição para PIBásep	19.124	20.060	4,9	1,1	1,1
Contribuição sobre Lucro Líquido (CSLL)	18.479	20.264	9,7	1,1	1,1
Cide-Combustíveis	8.266	7.942	-3,9	0,5	0,4
Outras	5.885	10.852	84,4	0,3	0,6
Total das Receitas Administradas pela SRF	281.394	310.841	10,5	16,4	17,1
Demais Receitas	20.170	22.736	12,7	1,2	1,3
Total Geral das Receitas	301.564	333.577	10,6	17,6	18,3
Total Geral das Receitas (sem cofins)	235.888	254.374	7,8	13,7	14,0

Fonte: Receita Federal.

TABELA 7.3  
**O IMPACTO DO AUMENTO DA ARRECAÇÃO SOBRE A CARGA TRIBUTÁRIA 2003 E ESTIMATIVA PARA 2004**

Carga Tributária 2003 (% do PIB) <sup>a</sup>	34,0
Tributos — Variação Real em 2004 <sup>b</sup>	
União	10,6
ICMS <sup>c</sup>	7,6
IPVA	5,2
ISS	5,2
IPTU	5,2
Demais Tributos	5,2
Média Ponderada	9,1
Carga Tributária 2004 (% do PIB) <sup>d</sup> Estimativa	35,3

Fontes: Contas Nacionais, Receita Federal e Confaz. Elaboração própria.

<sup>a</sup> Conceito Contas Nacionais.

<sup>b</sup> Deflator: IPCA.

<sup>c</sup> Para a União e para o ICMS, considerou-se como base o crescimento real observado no ano. Para os demais tributos, considerou-se uma elasticidade tributo-PIB igual a 1.

<sup>d</sup> Supôs-se um crescimento do PIB de 5,2% em 2004.

Na esfera do dispêndio, constatou-se um incremento significativo tanto em termos reais quanto em percentual do PIB (0,7%) (Tabela 7.4). Mais uma vez, a velha máxima de que a despesa segue a receita foi observada. O dispêndio com pessoal, ainda que tenha crescido, em termos reais,<sup>3</sup> se manteve constante em percentual do PIB.<sup>4</sup> Do aumento de 0,7% do PIB observado na despesa total, 0,3%<sup>5</sup> refere-se à elevação dos benefícios previdenciários e 0,4% está associado às despesas de custeio e capital.

TABELA 7.4  
**EXECUÇÃO FINANCEIRA DO TESOURO NACIONAL — 2002-2004**  
 [em R\$ bilhões de dezembro de 2004, deflacionado pelo IPCA (% do PIB)]

Discriminação	R\$ Bilhões de Dezembro de 2004			% do PIB		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004
I. Receita Total	406,8	395,8	438,0	23,9	23,1	24,1
I.1. Receitas do Tesouro	317,3	305,9	340,0	18,6	17,8	18,7
I.2. Receitas da Previdência Social	89,5	88,8	96,8	5,3	5,2	5,3
I.3. Receitas do Bacen	–	1,1	1,3	0,0	0,1	0,1
II. Transferências a Estados e Municípios	71,1	66,5	69,9	4,2	3,9	3,8
II.1. Transferências Constitucionais (IPI, IR e outras)	56,5	51,1	52,9	3,3	3,0	2,9
II.2. Lei Complem. 87/ Fundo de Compens. de Exportações	5,0	4,3	4,4	0,3	0,3	0,2
II.3. Transferências da Cide	–	–	1,1	0,0	0,0	0,1
II.4. Demais	9,6	11,1	11,4	0,6	0,6	0,6
III. Receita Líquida Total (I – II)	335,7	329,3	368,1	19,7	19,2	20,2
IV. Despesa Total	294,1	285,5	316,5	17,3	16,7	17,4
IV.1. Pessoal e Encargos Sociais	92,6	86,1	90,6	5,4	5,0	5,0
IV.2. Benefícios Previdenciários	110,8	117,8	129,7	6,5	6,9	7,1
IV.3. Custeio e Capital	90,7	79,6	93,9	5,4	4,7	5,2
IV.3.1. Despesa do FAT	10,0	9,4	10,2	0,6	0,5	0,6
IV.3.2. Subsídios e Subvenções Econômicas	3,0	6,6	5,7	0,2	0,4	0,3
IV.3.3. LOAS/RMV <sup>a</sup>	5,1	4,9	7,8	0,3	0,3	0,4
RMV	–	–	1,7	–	–	0,1
IV.3.4. Outras Despesas de Custeio e Capital	72,7	58,8	70,2	4,3	3,4	3,9
IV.4. Transferência do Tesouro ao Bacen	–	0,6	0,6	0,0	0,0	0,0
IV.5. Despesas do Bacen	–	1,3	1,6	0,0	0,1	0,1
V. Discrepância Estatística	0,7	(0,6)	3,1	–0,2	0,0	0,2
VI. Resultado Primário do Governo Central (III – IV + V)	41,3	43,3	54,7	2,4	2,5	3,0
VI.1. Tesouro Nacional e Bacen	62,6	71,6	87,1	3,6	4,2	4,8
VI.2. Previdência Social (RGPS)	(21,3)	(28,3)	(32,4)	–1,3	–1,7	–1,8

Fonte: Bacen e Secretaria do Tesouro Nacional.

<sup>a</sup> Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e Renda Mensal Vitalícia (RMV) são benefícios assistenciais pagos pelo Governo Central. Até 2003, considerada como benefício previdenciário, integrando o resultado da Previdência Social.

3. Cresceu de R\$ 86 bilhões para R\$ 91 bilhões, a preços de dezembro de 2004, deflacionado pelo IPCA.

4. Os valores desta seção estão expressos em valores reais de dezembro de 2004, utilizando-se como inflator o IPCA.

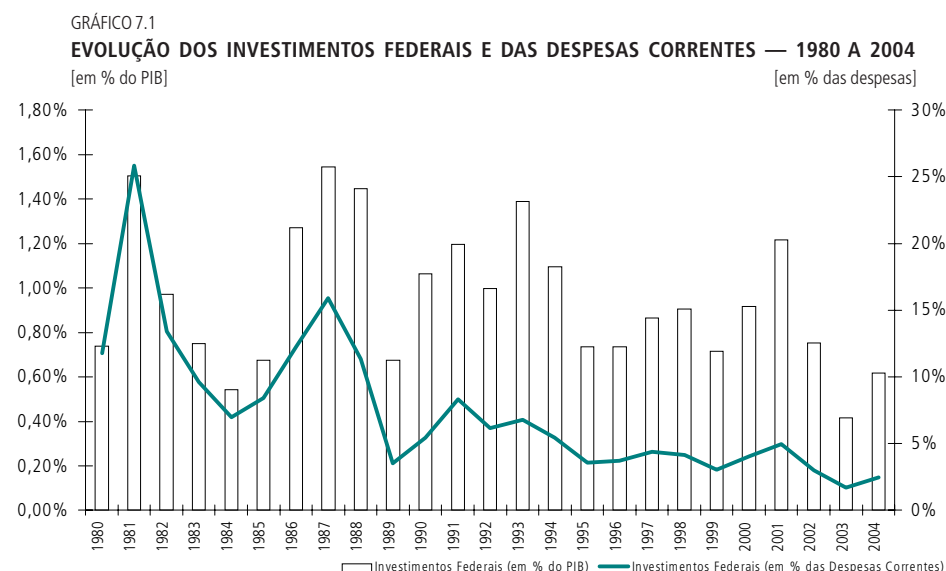
5. A rubrica “benefícios previdenciários” sugere um aumento da ordem de 0,2% do PIB em 2004 (contra 2003). Contudo, até 2003, a RMV era contabilizada como benefício previdenciário e, se a considerarmos, os benefícios previdenciários teriam crescido 0,3% do PIB.

Algumas ressalvas podem ser feitas quanto ao gasto federal. Conforme a Tabela 7.4 revela, entre 2002 e 2003 foi realizado um corte de gastos expressivo. As OCCs (como são também conhecidas as outras despesas de custeio e capital) declinaram de 4,3% do PIB para 3,4%, denotando um ajuste fiscal muito rigoroso. Além dos esforços empreendidos para ratificar o compromisso com a austeridade do Governo Lula, a chegada ao poder de um novo partido sempre demanda um certo tempo para que a máquina governamental volte à sua normalidade. Em 2004, diante da maior disponibilidade de recursos, as OCCs voltaram a crescer de 3,4% do PIB para 3,9%, mas, mesmo com o aumento em 2004, são menores — seja em percentual do PIB, seja em valores reais (deflacionado pelo IPCA) — do que em 2002.

Voltando à discussão inicial, sobre a natureza do aumento de gastos federais e suas implicações em termos macroeconômicos, é interessante discutir em linhas gerais a composição do aumento das OCCs. As outras despesas de custeio e capital se distribuem entre os gastos de custeio da máquina pública, transferências no âmbito de programas, como Vale-Gás e Bolsa-Escola, e investimentos.

Em termos macroeconômicos, os investimentos cumprem um papel relevante, contribuindo para a formação de poupança pública dado um nível de déficit operacional. Os investimentos cresceram de modo significativo tanto em termos reais, quanto relativos.<sup>6</sup> Eles, no entanto, ainda são inferiores a 2002 (seja em percentual do PIB seja em termos reais) e, em termos históricos, mantêm-se relativamente baixos (Gráfico 7.1). De todo modo, o incremento de R\$ 4 bilhões, em termos nominais, representou apenas 35% da variação das OCCs em 2004.

Para a análise das outras despesas de custeio e capital, utiliza-se uma nota recentemente publicada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), onde se busca identificar como essas despesas foram alocadas entre os diferentes ministérios, com base em informações do Siafi Gerencial. Segundo esse conceito, os gastos de custeio e capital, em 2004, somaram R\$ 67,4 bilhões, contra os R\$ 68,0 bilhões<sup>7</sup> contabilizados na execução financeira do Tesouro



6. Fonte: Siafi ( [www.stn.fazenda.gov.br](http://www.stn.fazenda.gov.br)).

7. Note que esses valores estão expressos em termos correntes, ao contrário da Tabela 7.4, onde são apresentados a preços de dezembro de 2004.

Nacional. Essas informações são utilizadas como *proxy* do que ocorreu no âmbito das outras despesas de custeio e capital.

Segundo o documento da STN, entre 2003 e 2004 houve um aumento dos gastos de custeio e investimento, segundo o conceito pagamento efetivo, de R\$ 13,7 bilhões em termos nominais. Segundo esse conceito, o aumento das despesas de custeio e capital concentrou-se nos ministérios da Saúde, do Desenvolvimento Social — responsável por programas como Bolsa-Escola, Vale-Gás e outros associados ao Fome Zero<sup>8</sup> — e Educação (Tabela 7.5). Os investimentos, por sua vez, cresceram R\$ 4,0 bilhões.<sup>9</sup> A variação do gasto associada às despesas de capital e a ministérios da área social ultrapassa R\$ 12 bilhões.<sup>10</sup>

Conclui-se que o aumento de R\$ 13,7 bilhões nas despesas de custeio e capital foi predominantemente absorvido por gastos de custeio em educação, saúde e desenvolvimento social (geralmente associados a transferências às famílias) e em investimento.

O governo entra nas Contas Nacionais pela ótica da demanda por meio de consumo e de seus investimentos. Já uma parcela da despesa do Tesouro Nacional e do INSS é captada nas Contas Nacionais como transferências às famílias e vai compor a renda disponível do setor privado. Como o incremento dos gastos concentrou-se, consideravelmente, em investimentos, Bolsa-Escola e transferências a pessoas no âmbito da previdência, o consumo do governo não cresceu na mesma proporção que seus gastos, mas no caso destes, ajudou a alavancar o consumo das famílias.

O aumento dos investimentos federais e a redução do déficit operacional repercutem positivamente sobre a poupança do setor público. Caso os governos regionais tenham mantido, ou elevado, seus investimentos (uma hipótese plausível em um ano de eleições municipais), é razoável supor que o setor público tenha melhorado a sua poupança em 2004 *vis-à-vis* 2003. Por outro lado, como as transferências às famílias são feitas à população de renda mais baixa, com elevada propensão a consumir, há um efeito contrário sobre a poupança das famílias.

A atuação do governo federal foi complementada pela ação do Tesouro no sentido de gradualmente melhorar o perfil da dívida mobiliária. Essa iniciativa consistiu na redução da exposição cambial, através da diminuição dos títulos cambiais e das operações com derivativos vinculadas à moeda estrangeira em prol do aumento de títulos prefixados. À contração da dívida cambial (inclusive *swaps*) — de 33,8% do total da dívida em títulos federais em outubro de 2001 para 20,5% do total em dezembro de 2003 e 9,3% em dezembro de 2004 —, correspondeu um aumento do peso dos prefixados — de 1,7% em janeiro de 2003 para 19% em dezembro de 2004 — e dos títulos remunerados com base na Selic inclusive *swaps* — de 41,9% para 49,5% do total entre janeiro de 2003 e dezembro de 2004 (Gráfico 7.2).

Em decorrência do peso da dívida mobiliária na dívida líquida do setor público consolidado — 89,6% do total —, em dezembro de 2004, a melhora do seu perfil reforçou a

8. Dos R\$ 4,8 bilhões relativos ao desenvolvimento social, R\$ 1,7 bilhão refere-se ao Bolsa-Escola, antes contabilizado em educação. Se considerássemos a mesma base, descontando em ambas esse programa, observaríamos um aumento de R\$ 1,2 bilhão em educação.

9. Os gastos com investimento apresentam claramente um comportamento sazonal, fortemente concentrado no final do ano. Assim, os valores em termos reais a preços de dezembro de 2004 se aproximam dos valores correntes.

10. É impossível definir precisamente os investimentos por área, mas o trabalho da STN, antes mencionado, permite fazer inferências sobre os investimentos nas áreas sociais e, assim, evitar duplas contagens.

TABELA 7.5  
**OUTRAS DESPESAS DE CUSTEIO E CAPITAL — 2003-2004**  
 [em R\$ milhões correntes (% do PIB)]

Órgão	R\$ Milhões			% do PIB		
	2003	2004	Varição	2003	2004	Varição
Ministério da Saúde	23.240	28.151	4.911	1,5	1,6	0,11
Ministério do Desenvolvimento Social	950	5.734	4.784	0,1	0,3	0,26
Ministério dos Transportes	1.449	2.599	1.150	0,1	0,1	0,05
Ministério da Defesa	3.698	4.653	955	0,2	0,3	0,03
Ministério do Desenvolvimento Agrário	798	1.542	744	0,1	0,1	0,04
Ministério da Ciência e Tecnologia	1.556	1.967	411	0,1	0,1	0,01
Ministério da Fazenda	1.369	1.775	406	0,1	0,1	0,01
Ministério das Cidades	549	871	322	0,0	0,0	0,01
Ministério da Integração Social	513	826	313	0,0	0,0	0,01
Ministério da Justiça	1.000	1.225	225	0,1	0,1	0,01
Ministério do Turismo	102	268	166	0,0	0,0	0,01
Ministério das Relações Exteriores	706	867	161	0,0	0,0	0,00
Ministério da Agricultura e do Abastecimento	568	710	142	0,0	0,0	0,00
Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio	313	398	85	0,0	0,0	0,00
Ministério de Minas e Energia	315	389	74	0,0	0,0	0,00
Ministério da Cultura	134	206	72	0,0	0,0	0,00
Ministério dos Esportes	174	243	69	0,0	0,0	0,00
Recursos sob Supervisão do MF	0	36	36	0,0	0,0	0,00
Ministério das Comunicações	321	340	19	0,0	0,0	0,00
Advocacia Geral da União	53	67	14	0,0	0,0	0,00
Gabinete da Vice-Presidência da República	2	3	1	0,0	0,0	0,00
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	316	315	-1	0,0	0,0	0,00
Ministério do Meio Ambiente	373	371	-2	0,0	0,0	0,00
Ministério do Trabalho e Emprego	550	516	-34	0,0	0,0	-0,01
Ministério da Previdência Social	1.263	1.163	-100	0,1	0,1	-0,02
Ministério da Educação	6.637	6.216	-421	0,4	0,4	-0,07
Gabinete da Presidência da República	1.346	577	-769	0,1	0,0	-0,05
Total Decreto (Executivo)	48.294	62.025	13.731	3,1	3,5	0,42
Total Decreto + Legislativo e Judiciário	51.154	67.407	16.253	3,3	3,8	0,54

Fonte: Nota STN sobre Siafi gerencial.

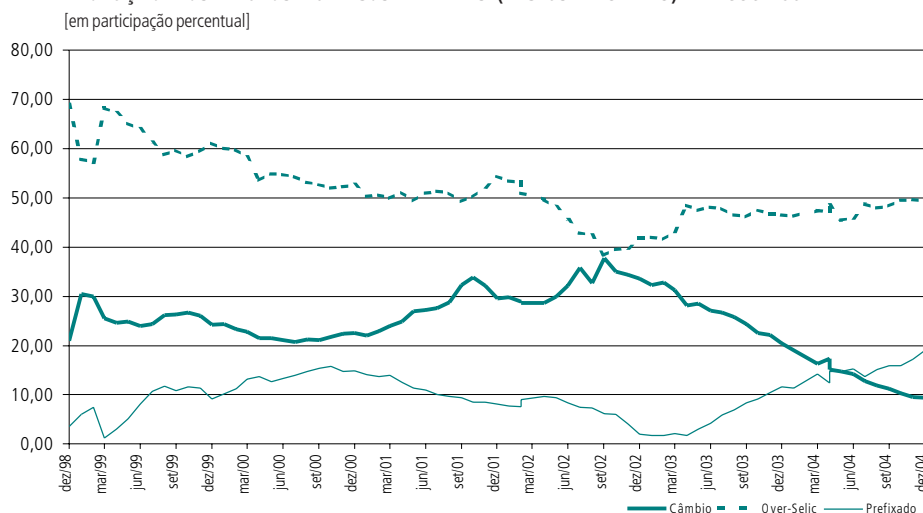
queda do déficit nominal e contribuiu para a trajetória descendente da dívida, que a levou de 57,2% do PIB, em dezembro de 2003, para 51,8% ao final de 2004 (Gráfico 7.3).

A queda da relação dívida/PIB pode ser atribuída em 2004, em grande medida, ao superávit primário, ao forte crescimento da economia, à apreciação do câmbio, à redução expressiva da taxa de juros real e também ao descolamento entre a variação do IPCA e do IGP.<sup>11</sup>

As perspectivas para 2005 sugerem que o contexto macroeconômico não será tão favorável à redução da dívida. A expectativa é de aumento da taxa de juros Selic real média,

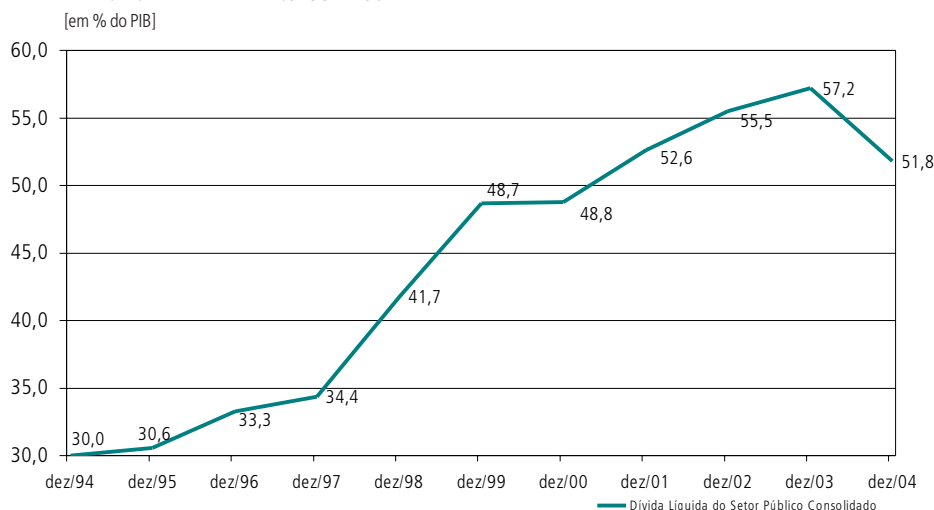
11. Ver Nota Técnica no *Boletim de Conjuntura* 67.

GRÁFICO 7.2  
**EVOLUÇÃO DOS TÍTULOS PÚBLICOS FEDERAIS (INCLUSIVE SWAPS) — 1998-2004**



Fontes: Bacen e STN.

GRÁFICO 7.3  
**EVOLUÇÃO DA DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO: SALDO EM FINAL DE PERÍODO — DEZEMBRO/1994-2004**



Fonte: Bacen.

realinhamento entre o IPCA e o IGP, queda do primário para 4,2% do PIB e redução da taxa de crescimento da economia. Nesse cenário, a tendência será a manutenção da dívida em 2005 em patamar similar ao observado em 2004 e redução efetiva somente em 2006 (Gráfico 7.4).

Em janeiro de 2005, a política fiscal manteve a trajetória observada ao longo de 2004. Em janeiro, registrou-se substancial superávit primário, com forte crescimento, inclusive quando comparado ao mesmo mês de 2004, tendo passado a 7,4% do PIB contra 5,2% observados no ano passado (Tabela 7.6). Esse desempenho levou o resultado primário nos últimos 12 meses para 4,8% ante os 4,6% em dezembro.

O Governo Central manteve o superávit no mesmo patamar de 2004, mas os governos regionais, mais especificamente o setor público estadual (governos mais empresas), surpreenderam positivamente ao elevar o superávit primário de 1,6% do PIB em janeiro de 2004 para 2,2% em 2005. Esse aumento pode ser atribuído, em grande medida, ao comportamento das transferências federais a estados e municípios, que cresceram de 4,1% do PIB

GRÁFICO 7.4

## SIMULAÇÃO DA EVOLUÇÃO DA DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO — 2004 (EFETIVO) E 2005-2006 (SIMULAÇÃO)

[em % do PIB]

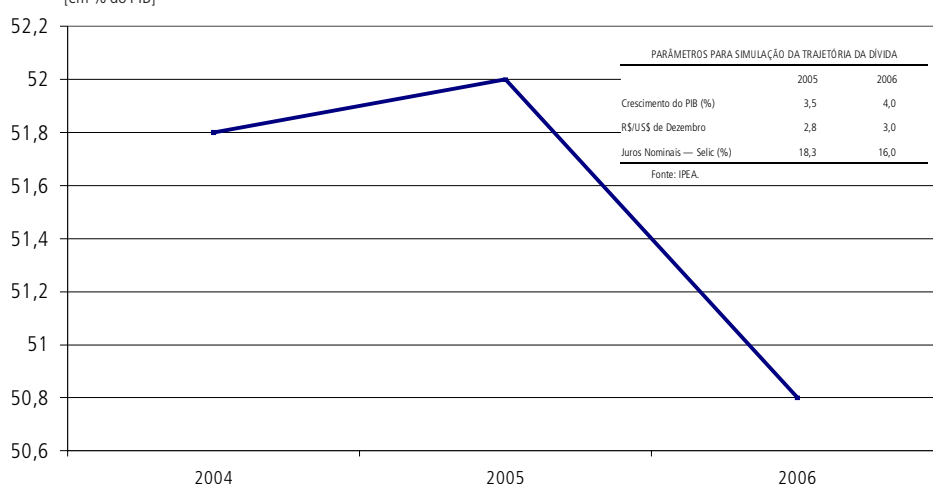


TABELA 7.6

## RESULTADO FISCAL DO SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO: ABAIXO E ACIMA DA LINHA — JANEIRO/2004-2005

[em R\$ bilhões de janeiro de 2005 (% do PIB)]

Discriminação	R\$ Bilhões			% do PIB	
	2004	2005	Variação (%)	2004	2005
I. Receita Total	37,5	41,4	10,5	26,0	27,1
I.1. Receitas do Tesouro	31,1	33,3	7,1	21,6	21,8
I.1.1 Receita Bruta	31,7	33,7	6,2	22,0	22,0
- Impostos	13,7	13,7	0,1	9,5	8,9
- Contribuições	14,4	15,9	10,1	10,0	10,4
Cofins	6,3	7,7	22,7	4,3	5,0
- Demais	3,6	4,1	13,3	2,5	2,7
I.1.2. (–) Restituições	–0,6	–0,4	–40,5	–0,4	–0,2
I.2. Receitas da Previdência Social	6,3	8,0	28,1	4,4	5,3
I.3. Receitas do Bacen	0,1	0,1	–17,8	0,1	0,0
II. Transferências a Estados e Municípios	5,9	7,4	25,6	4,1	4,8
III. Receita Líquida Total (I – II)	31,6	34,0	7,7	21,9	22,2
IV. Despesa Total	23,8	25,7	7,6	16,6	16,8
IV.1. Pessoal e Encargos Sociais	8,2	8,2	0,0	5,7	5,3
IV.2. Benefícios Previdenciários	9,5	10,5	10,4	6,6	6,9
IV.3. Custeio e Capital	6,0	6,9	14,4	4,2	4,5
IV.3.1. Despesa do FAT	0,6	0,6	–5,2	0,5	0,4
IV.3.2. Subsídios e Subvenções Econômicas	0,3	0,1	–53,0	0,2	0,1
IV.3.3. Benefícios Assistenciais (LOAS e RMV) (2)	0,5	0,6	16,5	0,4	0,4
IV.3.4. Outras Despesas de Custeio e Capital	4,6	5,6	20,6	3,2	3,6
IV.4. Transferência do Tesouro do Bacen	0,0	0,0	–78,5	0,0	0,0
IV.5. Despesas do Bacen	0,1	0,1	–1,1	0,1	0,1
V. Discrepância Estatística	0,0	0,2		0,0	0,1
VI. Resultado Primário do Governo Central	7,7	8,5	10,3	5,4	5,6
VI.1. Tesouro Nacional e Bacen	10,9	11,0	0,2	7,6	7,2
VI.2. Previdência Social (RGPS) (3)	–3,2	–2,5	24,1	–2,2	–1,6
VII. Resultado Primário dos Governos Regionais	1,9	3,3	72,5	1,3	2,1
VII.1. Estados	1,6	2,1	29,0	1,1	1,4
VII.2. Municípios	0,2	1,1	359,4	0,2	0,7
VIII. Resultado Primário das Empresas Estatais	–2,1	–0,4	81,4	–1,5	–0,3
IX. Resultado do Setor Público Consolidado					
IX.1. Primário	7,5	11,4	52,3	5,2	7,4
IX.2. Nominal	–4,3	–0,9	79,1	–3,0	–0,6

Fontes: STN, SRF, Bacen e IBGE.

para 4,8%. Essa situação decorreu da transferência posterior a janeiro de 2004 de recursos relativos à Cide e do impacto do aumento de 20% do IPI em 2005 *vis-à-vis* 2004.

Quando se compara o desempenho fiscal em janeiro de 2005 ao mesmo mês de 2004 (Tabela 7.6), observa-se uma aparente melhora, que, no entanto, reflete uma série de fatores transitórios. As mudanças na sistemática de recolhimento da Cofins e a sua incidência sobre as importações entraram em vigor somente após fevereiro do ano passado (o que explica o aumento observado na sua arrecadação de 22,7% em termos reais). Some-se a isso a elevação da receita derivada da elevação da alíquota da contribuição sobre o lucro líquido (CSLL) das empresas prestadoras de serviço e as implicações da alteração no prazo de recolhimento do IPI (de quinzenal para mensal) em um mês de intensa atividade econômica (dezembro). A forte elevação da arrecadação em termos de percentual do PIB não deve se manter nos próximos meses.

Quanto às receitas previdenciárias, seu aumento reflete a elevação do teto de contribuição após fevereiro de 2004, o aumento do emprego formal e a transferência do repasse de recursos ao sistema S referentes ao 13º salário de janeiro em 2004 para fevereiro em 2005.

Paralelamente, a elevação da rubrica outras despesas de custeio e capital pode sugerir uma manutenção do padrão observado em 2004, quando essas despesas cresceram 19,4% no ano em termos reais, quando deflacionadas pelo IPCA. Já o comportamento dos benefícios previdenciários era esperado em consequência do aumento vegetativo e do impacto do reajuste do salário mínimo concedido em maio de 2004.

Como resultado dessas tendências divergentes, o superávit primário cresceu ligeiramente em termos de percentual do PIB, elevando-se 8% em termos reais, quando deflacionado pelo IPCA, entre janeiro de 2004 e de 2005.

A política fiscal do governo brasileiro, em 2004, caracterizou-se pelo compromisso com as metas fiscais. Ainda que não se possa dizer que no ano se reproduziu a austeridade fiscal observada em 2003, a situação manteve-se sob controle. O aumento da arrecadação, consequência do reaquecimento da economia e da mudança na sistemática de incidência da Cofins, indica um aumento da carga tributária em 2004 e facultou a elevação do superávit primário para 4,6% do PIB, com a substancial contribuição do governo federal (cujo resultado primário atingiu 4,8% do PIB).

Ainda assim, a elevação da carga tributária não foi integralmente traduzida em um maior superávit primário. As despesas federais absorveram parte do aumento da receita. Nesta seção buscou-se identificar como se distribuíram os gastos federais. Concluiu-se que a variação do dispêndio foi explicada, em grande medida, pelos investimentos e pelas transferências às pessoas.

A política de gastos federais não permitiu um aumento maior dos investimentos e/ou do superávit primário. Ainda assim, em face da queda das necessidades de financiamento do setor público, segundo o conceito operacional, e o incremento dos investimentos observados em 2004 *vis-à-vis* 2003, constata-se tendência a maior contribuição do setor público na formação de poupança doméstica.

As perspectivas para 2005, contudo, sugerem que será um ano com alguns obstáculos a serem superados. Haverá maior demanda de recursos, sem que necessariamente o governo disponha de alternativas para financiá-la sem reduzir o superávit primário.

O decreto 5.379/05, conhecido como decreto de programação financeira, publicado no dia 25 de fevereiro de 2005, sugere que a expectativa do governo é de alguma queda da carga tributária em termos de percentual do PIB (Tabela 7.7).

Na esfera dos gastos, há expectativa de elevação do déficit previdenciário, com o impacto do aumento real do salário mínimo em 2005. O Decreto 5.379/05 supõe um déficit previdenciário, em 2005, de 1,9% do PIB. Os gastos com funcionalismo tendem a aumentar em termos nominais, em decorrência dos acordos realizados em 2004, mas, conforme se constata na Tabela 7.7, deverão se reduzir tanto em termos de percentual do PIB como inclusive em termos reais — pela incidência da inflação. Adicionalmente, o decreto de programação financeira prevê um aumento das outras despesas de custeio e capital (aí incluídas também as transferências ao Bacen e subsídios e subvenções) de 4,3% do PIB para 4,5%.

A perspectiva, portanto, é de queda do superávit primário — no conceito Tesouro — para 2,24% do PIB. O resultado associado à amortização da dívida de Itaipu — de aproximadamente 0,15% do PIB — vem sendo contabilizado como ajuste metodológico. Assim, de fato, o Governo Central teria um superávit da ordem de 2,4% do PIB, que, acrescido ao 0,77% das estatais federais e somado ao superávit do setor público regional, seria compatível com a meta de 4,25% do PIB.

O resultado fiscal do Governo Central em 2005, portanto, manteria as mesmas características de 2004: expressivo crescimento do gasto e, particularmente, das outras despesas de custeio e capital, desta feita sem a contrapartida de elevação da arrecadação na mesma magnitude. Observe-se na Tabela 7.7 que, entre 2004 e 2005, haveria um aumento real do

TABELA 7.7

**PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA 2005 VERSUS EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA 2004<sup>a</sup>**

[em R\$ bilhões correntes (% do PIB)]

Discriminação	R\$ Bilhões		% do PIB		Variação Real (%) <sup>b</sup>
	2004	2005	2004	2005	
I. Receita Total	423,7	464,6	24,07	23,70	2,4
II. Gasto Primário Total	374,3	420,7	21,27	21,46	4,9
2.1. Transferências a Estados e Municípios <sup>c</sup>	67,6	78,3	3,84	3,99	8,2
2.2. Pessoal e Encargos Sociais	87,7	91,3	4,98	4,66	-2,8
2.3. Benefícios Previdenciários	125,8	143,2	7,14	7,31	6,3
2.4. Despesas de Custeio e Capital	93,2	107,9	5,30	5,51	8,1
2.4.1. Despesas do FAT	9,9	10,6	0,56	0,54	0,2
2.4.2. LOAS/RMV	7,5	9,5	0,43	0,48	18,2
2.4.3. Outras Despesas de Custeio e Capital <sup>d</sup>	75,8	87,8	4,31	4,48	8,1
III. Superávit Primário — Governo Central — Critério STN	49,4	43,9	2,81	2,24	-17,0
IV. Superávit Primário — Estatais Federais	8,9	15,1	0,51	0,77	57,8
V. Superávit Primário — Setor Público Federal (III + IV)	58,3	59,0	3,31	3,01	-5,5

Fontes: STN e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

<sup>a</sup> Tanto na receita quanto na despesa de 2005, excluíram-se R\$ 2,6 bilhões relativos à contribuição e à despesa associadas ao FGTS (LC 110/01).

<sup>b</sup> Deflacionado por 7,1% (deflator do PIB implícito, extraído das informações disponibilizadas no Orçamento).

<sup>c</sup> Em 2005, incluem R\$ 4,3 bilhões da Lei Kandir.

<sup>d</sup> Em 2005, inclui investimentos selecionados no valor de R\$ 2,8 bilhões.

Obs.: Não computa a discrepância estatística, nem o ajuste metodológico associado à Itaipu.

gasto primário federal da ordem de 5% — maior do que o o crescimento esperado do PIB — e, especificamente do OCC, de 8%. A isso deve ser acrescentada a possibilidade de a despesa poder ultrapassar os níveis previstos, caso não se observe a redução da carga tributária prevista na projeção oficial. A esse respeito, vale lembrar que, no começo do ano, houve um elevado incremento da receita e da despesa, em termos reais. Considerando, finalmente, a redução do superávit primário de 2004 para 2005, este ano a dinâmica das contas públicas estaria claramente associada a um impacto expansionista da política fiscal sobre a demanda, acentuando as diferenças com a execução da política monetária.