

7 POLÍTICA FISCAL

A política fiscal, nos primeiros sete meses de 2005, contribuiu positivamente para o cenário macroeconômico. A obtenção de um superávit primário do setor público consolidado, de 5,16% do PIB no acumulado dos últimos 12 meses *vis-à-vis* os 4,59% do PIB observados em 2004, foi possível graças ao desempenho tanto dos governos central e subnacionais, como das empresas estatais. O resultado expressivo sugere tranquilidade com relação à meta de 4,25% do PIB (sugerida pela Lei de Diretrizes Orçamentárias), permitindo vislumbrar uma elevação da meta ou, ao menos, um superávit superior ao esperado. Os juros nominais, contudo, levaram a um aumento do déficit nominal no conceito acumulado nos últimos 12 meses de 2,66% do PIB para 2,73% entre dezembro de 2004 e julho de 2005.

Do ponto de vista macroeconômico, o superávit primário de 5,16% do PIB suscitou discussões com vistas à viabilidade de se obter déficit nominal zero no horizonte de alguns anos. Essa sinalização favoreceria uma queda da Selic, que ainda permanece muito elevada. A arrecadação recorde poderia seduzir o governo com a possibilidade de aumentar os gastos e, concomitantemente, cumprir a meta de superávit primário. Esse quadro levou a uma proposta no sentido de transformar os recentes aumentos de arrecadação em uma meta de superávit primário mais elevada e condizente com o objetivo de zerar o déficit nominal em alguns anos.

Alcançar o déficit nominal zero até 2008 ou 2009 iria requerer a manutenção do superávit primário em 5% do PIB e, paralelamente, uma revisão do gasto federal, cujos aumentos deveriam ser contidos abaixo do crescimento do PIB. Como há expectativa de elevação real do déficit previdenciário para os próximos anos, a única forma de se atingir esse objetivo seria através de um rígido controle dos demais gastos em termos reais. A qualidade do gasto entra, então, na pauta de discussão.

RESULTADO PRIMÁRIO DO SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO

O excelente resultado primário do setor público consolidado (5,16% do PIB em julho de 2005 — no conceito acumulado nos últimos 12 meses), com uma elevação de 0,57% do PIB quando comparado a 2004, foi uma decorrência do esforço generalizado dos diferentes componentes do setor público brasileiro (Tabela 7.1).

O resultado do Governo Central ocorreu a despeito do aumento do déficit da previdência, que passou de 1,81% do PIB em 2004 para 1,91% em julho de 2005, no conceito acumulado nos últimos 12 meses.

Na esfera subnacional, a elevação em termos de percentual do PIB das receitas de transferências (em face do aumento das transferências federais aos estados e municípios) e da arrecadação do ICMS¹ levaria a crer, por si só, em um aumento da contribuição das entidades da federação para o resultado primário do setor público consolidado.

1. Esses aumentos serão tratados em maior detalhe posteriormente.

TABELA 7.1
RESULTADO PRIMÁRIO DO SETOR PÚBLICO
 [em % do PIB]

Composição	2004 (Ano)	Últimos 12 Meses — Jul./2005
Governo Central	2,96	3,12
Tesouro Nacional + Bacen	4,77	5,03
INSS	-1,81	-1,91
Estados e Municípios	0,99	1,11
Estados	0,91	0,93
Municípios	0,08	0,18
Empresas Estatais	0,64	0,93
Federais	0,51	0,76
Estaduais	0,13	0,16
Municipais	0,00	0,01
Total Primário	4,59	5,16
Juros Nominais	7,25	7,89
Resultado Nominal do Setor Público Consolidado	2,66	2,73

Fonte: Bacen.

RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL

A elevação do superávit primário do Governo Central de 4,19% do PIB até julho de 2005, contra os 4,03% observados até o mesmo mês em 2004, se baseou primordialmente em um aumento de receitas expressivo [em mais de 1 ponto percentual (p.p.) do PIB] (Tabela 7.2), mais do que compensando o crescimento real das despesas primárias.

Na esfera das despesas, houve aumento tanto das despesas não-discricionárias previstas constitucionalmente (como benefícios previdenciários e transferências a estados e municípios) quanto dos gastos de caráter discricionário (dispostas na rubrica “demais despesas de custeio e capital”); eles foram compensados, em alguma medida, pela queda dos gastos com pessoal de 4,87% do PIB para 4,58%. É importante ressaltar que entre as demais despesas de custeio e capital encontram-se os gastos com saúde, educação e desenvolvimento social (responsável pelas ações de combate à pobreza como bolsa escola e vale-gás), que absorvem atualmente cerca de 70% da rubrica.

RECEITA FEDERAL E SUBNACIONAL²

A Tabela 7.3. mostra a evolução das receitas federais entre janeiro e junho de 2005 e o aumento da arrecadação *vis-à-vis* aquele previsto pelo decreto de programação financeira (Decreto 5.379/05, publicado em 25/02/2005). A receita superou em 6,8% a prevista. Adicionalmente, deve-se considerar que há indícios de uma frustração de expectativas quanto

2. Em vista das poucas informações disponíveis sobre os municípios, nesta seção será analisada a evolução da carga tributária nos últimos 12 meses, considerando as receitas federais, além do comportamento do ICMS e das transferências intergovernamentais.

TABELA 7.2
RESULTADO PRIMÁRIO: GOVERNO CENTRAL — ACUMULADO ATÉ JULHO

Composição	Valores em R\$ Milhões		% do PIB		Variação Real (%) Deflator: IPCA
	2004	2005	2004	2005	
Receita Total	236.557	275.336	24,05	25,07	8,3
Receitas do Tesouro + Bacen	186.573	217.832	18,97	19,83	8,6
Receita-INSS	49.984	57.504	5,08	5,23	7,0
(-) Transferência a Estados/Municípios	38.193	47.970	3,88	4,37	16,9
Receita Líquida	198.364	227.366	20,17	20,70	6,7
Despesa Primária ^a	160.842	182.418	16,35	16,61	5,5
Pessoal e Encargos Sociais	47.850	50.263	4,87	4,58	-2,3
Benefícios Previdenciários	65.141	76.680	6,62	6,98	9,5
Custeio e Capital + Bacen ^b	47.851	55.475	4,87	5,05	7,9
Loas/RMV	4.133	5.070	0,42	0,46	14,1
Demais Despesas	43.718	50.405	4,45	4,59	7,3
Superávit Primário Critério STN	37.522	44.948	3,82	4,09	11,5
Ajuste Metodológico	2.120	1.491	0,22	0,14	-34,6
Discrepância Estatística ^c	(9)	(413)	0,00	-0,04	4.169,9
Superávit Primário Critério Bacen	39.633	46.026	4,03	4,19	8,1
Tesouro Nacional + Bacen	54.790	65.202	5,57	5,94	10,7
INSS	(15.157)	(19.176)	-1,54	-1,75	17,7

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

^a Não inclui transferências a estados e municípios.

^b Inclui transferências/despesas do Bacen.

^c Um valor positivo aumenta o superávit primário.

TABELA 7.3
RECEITA: CARGA TRIBUTÁRIA, DECRETO DE PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA E ARRECADAÇÃO — 2004-2005

	2004	Jan./Dez.	Jan./Jun.	
		2005 ^b	2005 ^b	2005 ^c
Receitas - (Restituições + Incentivos) ^a	283.133	315.709	153.129	163.548
Receita (% do PIB)	16,00%	16,10%		

Fontes: Decreto de Programação Financeira, STN e SRF.

^a Não considerando a contribuição dos servidores públicos (anterior à Lei 10.833).

^b Estimado Decreto de Programação Financeira — Fev./2005.

^c Efetivo.

ao desempenho do PIB, enquanto a inflação tende a se aproximar da meta. Como consequência disso, o indicador de carga tributária tenderá a crescer em 2005 (*vis-à-vis* 2004).

O aumento de arrecadação concentrou-se em alguns tributos específicos, sem que possa ser explicada por mudanças significativas na legislação (Tabela 7.4). Há fortes indícios de que houve um aumento de eficácia da receita federal, em face do aumento de autuações

TABELA 7.4
ARRECADAÇÃO FEDERAL — JANEIRO-JULHO/2004-2005
 [R\$ milhões de julho de 2005]

Discriminação	2004	2005	Crescimento Real (%)
Imposto sobre Importação	5.446	5.198	-4,55
IPI	13.631	14.680	7,70
Imposto de Renda (IR)	64.610	71.045	9,96
Pessoa Física	4.493	5.079	13,05
Pessoa Jurídica	25.519	30.300	18,74
Retido na Fonte	34.598	35.666	3,09
Rendimentos do Trabalho	18.309	19.297	5,39
CPMF	15.945	16.887	5,91
IOF	3.210	3.471	8,13
ITR	60	58	-3,33
Cofins	47.891	50.313	5,06
PIS/Pasep	12.318	12.634	2,57
Contribuição sobre Lucro Líquido	13.298	15.773	18,61
Cide-Combustíveis	4.850	4.482	-7,59
Fundaf	183	181	-1,09
Outras Receitas ^a	3.559	3.893	9,38
Total das Receitas Administradas	185.001	198.615	7,36
Demais Receitas	12.624	11.038	-12,56
Total Geral da Receita	197.625	209.653	6,09

Fonte: Secretaria da Receita Federal (SRF).

Obs.: Deflator: IPCA.

^a Inclui pagamento unificado e demais receitas administradas pela SRF.

entre os sete primeiros meses de 2004 e de 2005,³ o que justificaria a diferença observada entre a arrecadação esperada pelo decreto de programação financeira publicado em fevereiro e a efetiva.

No âmbito subnacional, o desempenho do ICMS, imposto explorado pelos estados e responsável pela maior arrecadação em termos agregados, confirma a expectativa de elevação de carga tributária. Ainda que os dados de ICMS se refiram somente ao acumulado no primeiro semestre (última informação disponível), houve uma elevação da receita associada ao tributo de 7,83% do PIB para 8,06% entre janeiro e junho de 2004 e o mesmo período de 2005 (Tabela 7.5).

Conforme mencionado no *Boletim de Conjuntura* 69, alguns estados criaram fundos, aplicando a chamada “contabilidade criativa”. A queda de arrecadação em termos de percentual do PIB em unidades da federação como Rio de Janeiro e Goiás reflete, em alguma medida, a nova legislação, que permite que empresas situadas nesses estados, em vez de pagarem o ICMS, depositem recursos em fundos (no caso do Rio de Janeiro, por exemplo, a título de

3. Ver *O Globo*, edição de 13/08/2005, reportagem “Receita elevou autuações entre janeiro e junho em 41%”.

TABELA 7.5
ICMS: REGIÕES E ESTADOS SELECIONADOS — ACUMULADO DE JANEIRO A MAIO
 [em % do PIB]

UF	2004	2005
Norte	0,40	0,43
Nordeste	1,12	1,17
Bahia	0,40	0,40
Sudeste	4,32	4,43
Minas Gerais	0,72	0,82
Rio de Janeiro	0,78	0,71
São Paulo	2,61	2,66
Sul	1,30	1,35
Centro-Oeste	0,68	0,69
Goiás	0,22	0,21
Brasil	7,83	8,06

Fontes: Bacen (estimativa de PIB) e Confaz.

erradicar a pobreza no estado).⁴ Apesar de isso ter ocorrido em alguns estados importantes e levado a uma redução da arrecadação do imposto em nível nacional, observa-se ainda uma elevação da receita do ICMS de 0,24 p.p. do PIB entre o primeiro semestre de 2004 e o mesmo período de 2005.

Adicionalmente, vale mencionar que a unificação da fiscalização da receita e da previdência através da criação da Receita Federal do Brasil, regulamentada pela Medida Provisória 258 (de 21/07/2005), abrirá a possibilidade de ganhos de eficiência na administração tributária do governo federal.

ELEVAÇÃO DA META DE SUPERÁVIT PRIMÁRIO PARA 5% DO PIB: EM DIREÇÃO AO DÉFICIT NOMINAL ZERO?

A melhora do resultado primário dos governos central e subnacional ocorreu em um contexto de aumento da receita em termos reais, sugerindo uma nova elevação da carga tributária em 2005 (ver Tabela 7.3). Ainda este ano deverá ser promulgada uma medida provisória que concede isenção fiscal de PIS-Pasep e Cofins para a produção de bens de capital e para as exportações de alguns setores, mas mesmo assim a elevação da arrecadação tende a se materializar como um aumento da carga tributária.

O aumento da arrecadação permitiu uma elevação do superávit primário do setor público consolidado de 4,25% do PIB para mais de 5% no conceito acumulado nos últimos 12 meses sem que houvesse, como contrapartida, uma queda, em termos reais, das despesas do governo em termos agregados. Como se extrai da Tabela 7.6, o governo federal contribuiu para o aumento do superávit primário do setor público consolidado entre dezembro de 2004 e julho de 2005 (conceito acumulado nos últimos 12 meses) com 0,33% do PIB, resultado próximo à elevação das receitas do Tesouro e Banco Central (Bacen) líquidas de transferências (0,24% do PIB). Descontando as transferências aos estados e municípios, os

4. *Folha de S. Paulo*, edição de 08/05/2005, reportagem "Estados driblam repasse da saúde e dívida com a União".

TABELA 7.6
RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL — 2004 E JULHO DE 2005
 [em % do PIB]

	2004	Ago./2004 a Jul./2005	(b) – (a)
	(a)	(b)	
I. Receita Total	23,98	24,56	0,57
I.1. Receitas do Tesouro e do Bacen	18,68	19,18	0,50
I.2. Receitas da Previdência Social	5,31	5,38	0,07
II. Despesa Total	21,16	21,51	0,36
II.1. Transferências a Estados e Municípios	3,82	4,11	0,28
II.2. Pessoal e Encargos Sociais	4,97	4,79	-0,18
II.3. Benefícios Previdenciários	7,12	7,29	0,17
II.4. Outras	5,28	5,36	0,08
III. Discrepância Estatística e Ajuste Metodológico	0,17	0,13	-0,04
IV. Resultado Primário do Governo Central (I – II + III)	2,97	3,14	0,17
IV.1. Tesouro Nacional e Bacen	4,75	5,03	0,28
IV.2. Previdência Social (RGPS)	-1,81	-1,91	-0,10

Fontes: STN e Bacen.

gastos federais se mantiveram virtualmente estáveis em termos de percentual do PIB. A elevação em outras despesas de custeio e capital de cerca de 0,08% do PIB foi mais do que compensada pela queda na participação das despesas com pessoal e encargos sociais de 0,18% do PIB.

Esse panorama permite sugerir que a adoção de uma meta de superávit primário de 5% do PIB não implicaria esforços adicionais, mas somente manter o atual patamar de gastos em termos reais e evitar seu aumento em termos significativos.

RESULTADO NOMINAL

Apesar da melhoria do resultado primário, o resultado nominal do setor público consolidado se deteriorou ligeiramente entre 2004 e julho de 2005, considerando como conceito o acumulado nos últimos 12 meses do ano (ver Tabela 7.1).

A taxa de juros Selic, associada a cerca de 55,1% da dívida mobiliária (em julho de 2005), cresceu de 17,75% para 19,75% em termos nominais entre dezembro de 2004 e julho de 2005 — elevação ainda maior foi observada quando se considera em termos reais (dada queda de expectativa de inflação no ano). Esta situação se refletiu sobre os juros nominais e explica a piora do resultado nominal em um contexto de elevação do primário.

DÍVIDA

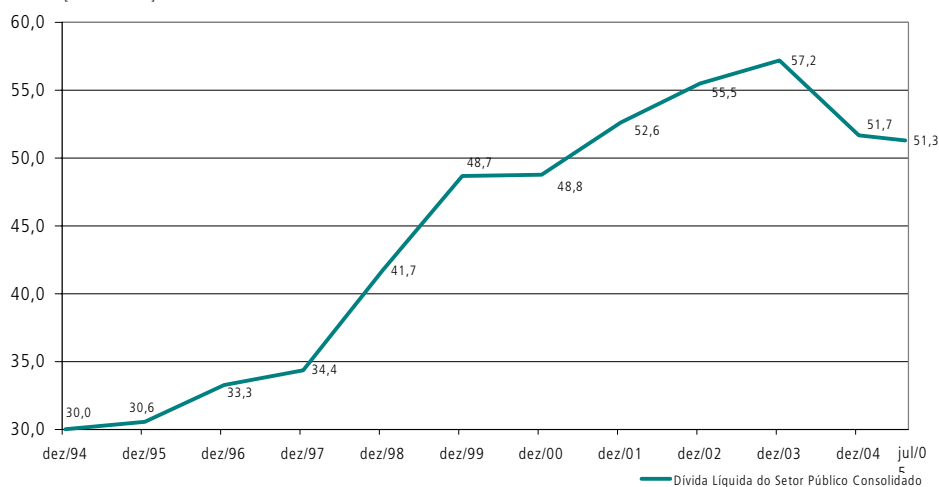
O esforço do governo, materializado pela elevação do resultado primário, assegurou a trajetória ligeiramente declinante da dívida. Se em dezembro de 2004 ela era de 51,7% do PIB, em julho havia caído para 51,3% (Tabela 7.7 e Gráfico 7.1). O superávit primário não cobriu os juros nominais, mas a valorização cambial e suas implicações sobre a dívida em moeda estrangeira, além do efeito do crescimento do PIB sobre o passivo do setor público, expresso como fração do produto, compensaram o efeito negativo das NFSPs.

TABELA 7.7
EVOLUÇÃO DA DÍVIDA LÍQUIDA: FATORES CONDICIONANTES — FLUXOS ACUMULADOS NO ANO
 [em % do PIB]

Discriminação	Dezembro de 2004	Julho de 2005
Dívida Líquida Total — Saldo	51,7	51,3
Dívida Líquida — Variação Acumulada no Ano	-5,5	-0,3
Fatores Condicionantes	2,4	0,8
NFSP	2,5	1,2
Primário	-4,4	-3,6
Juros Nominais	6,9	4,9
Ajuste Cambial	-0,9	-0,8
Dívida Mobiliária Interna Indexada ao Câmbio	-0,2	-0,2
Dívida Externa — Metodológico	-0,7	-0,6
Dívida Externa — Outros Ajustes	0,4	-0,1
Reconhecimento de Dívidas	0,4	0,4
Privatizações	0,0	0,0
Efeito Crescimento do PIB — Dívida	-7,9	-1,1

Fonte: Extraída da *Nota para Imprensa*/Bacen.

GRÁFICO 7.1
EVOLUÇÃO DA DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO: SALDO EM FINAL DE PERÍODO — DEZEMBRO 1994-2004/JULHO 2005
 [em % do PIB]



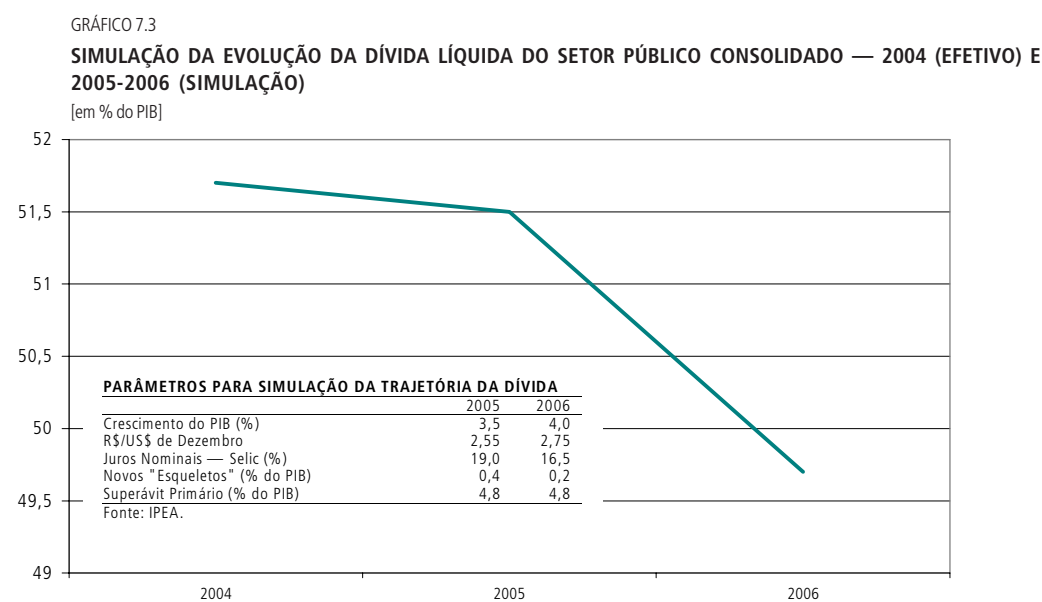
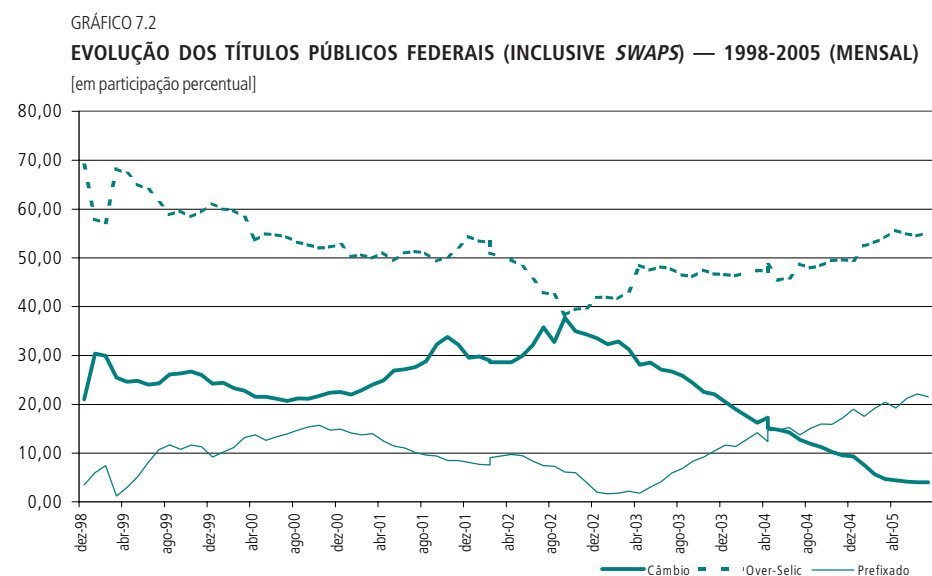
Fonte: Bacen.

Paralelamente à queda da dívida, o governo vem promovendo uma política no sentido de melhorar o perfil da dívida mobiliária (que corresponde a 89,8% 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 do 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 9,3% em dezembro de 2004 e 4,0% em julho de 2005 —, houve um aumento do peso dos prefixados — de 1,7% em janeiro de 2003 para

21,5% em julho de 2005 — e dos remunerados com base na Selic, inclusive *swaps* — de 41,9% para 55,1% do total entre janeiro de 2003 e julho de 2005 (Gráfico 7.2).

A combinação de uma Selic média de 19,0% em 2005 e uma ligeira desvalorização da taxa de câmbio (fechando 2005 em R\$ 2,55), já supondo um superávit primário de 4,8% do PIB (ou seja, acima da meta estipulada na LDO) acarretaria uma trajetória ascendente da dívida líquida do setor público, que passaria dos 51,3% do PIB observados em julho de 2005 para 51,5% em dezembro de 2005. A reversão dessa tendência se daria já em 2006 quando a dívida, em dezembro, seria 49,7% do PIB (Gráfico 7.3).

Cabe aqui ressaltar que a deflação do IGP-DI (deflator utilizado pelo Bacen para indexar o PIB) provocou uma distorção estatística, com efeito negativo sobre o PIB, pressionando a dívida mensurada em termos de percentual do PIB, que tende a ser superada em 2006.⁵



5. Isso porque ela encolhe o valor do denominador da fração dívida pública/PIB, pressionando, assim, o coeficiente.

ORÇAMENTO

No dia 31 de agosto, foi divulgada a mensagem presidencial com o Projeto de Lei Orçamentária (PLO) para 2006. O projeto foi pautado pela manutenção da meta de superávit primário do Governo Central em 2,45% do PIB, em consonância com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Se, de fato, o governo perseguir estritamente a meta, isso implicará, contudo, um aumento dos gastos em termos de percentual do PIB e/ou uma redução da receita. Para 2005, vislumbra-se uma elevação da carga tributária, delineada já em julho. A arrecadação federal nos primeiros sete meses de 2005 bateu sucessivos recordes, contribuindo para compor um superávit primário do setor público consolidado em 12 meses da ordem de 5% do PIB desde maio. A manutenção da meta implicará, portanto, uma queda do superávit primário do setor público consolidado em 12 meses de 5,16% do PIB (observado em julho de 2005) para 4,25% do PIB de 2006.

As estimativas orçamentárias prevêm, para se atingir esse resultado, aumento de gastos em termos de percentual do PIB e uma ligeira elevação ou, ao menos, manutenção da carga tributária do Governo Central em 2006 *vis-à-vis* 2005, partindo da suposição oficial de receita para 2005. Em face da perspectiva de crescimento do PIB de 4,5% em 2006, considerando *ipsis litteris* o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), o governo federal esperaria empregar um volume de recursos superior em termos reais àquele que tende a se concretizar em 2005 (Tabela 7.8).

TABELA 7.8
RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL: EXECUTADO E PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA (PLO) — 2004 A 2006

Discriminação	2004		2005 (Ago./2004 a Jul./2005)		2005 ^e		PLO 2006	
	R\$ Bilhões	% do PIB	R\$ Bilhões	% do PIB	R\$ Bilhões	% do PIB	R\$ Bilhões	% do PIB
I. Receitas	423,7	23,98	462,5	24,55	479,1	24,54	526,6	24,63
I.1 Receita do Tesouro e Bacen	329,9	18,68	361,2	19,18	370,9	19,00	406,1	18,99
I.2. Arrecadação Líquida do INSS	93,8	5,31	101,3	5,38	108,2	5,54	120,5	5,64
II. Transferência a Estados e Municípios ^a	63,3	3,58	73,1	3,88	76,9	3,94	84,8	3,97
III. Receita Líquida (I – II)	360,4	20,40	389,4	20,68	402,2	20,60	441,8	20,66
IV. Despesas	311,0	17,61	332,8	17,67	357,1	18,29	389,5	18,22
IV.1. Pessoal e Encargos Sociais	87,7	4,97	90,1	4,79	92,5	4,74	99,0	4,63
IV.2. Benefícios da Previdência	125,8	7,12	137,3	7,29	146,5	7,51	159,6	7,46
IV.3. Outras Despesas de Custeio e Capital ^{b,c}	97,6	5,52	105,3	5,59	118,0	6,05	130,9	6,12
V. Discrepância Estatística/Ajuste Metodológico	3,0	0,17	2,5	0,13	1,3	0,06		
VI. Primário Fiscal e Seguridade (III – IV + V)	52,4	2,97	59,1	3,14	46,5	2,38	52,4	2,45
V.1. Tesouro Nacional e Bacen	83,8	4,75	94,7	5,03	83,5	4,27	91,4	4,27
V.2. INSS	(31,5)	-1,78	(35,9)	-1,91	-38,3	-1,97	-39,1	-1,82

Fontes: PLO Anual 2006, STN e Bacen.

^a Não inclui as transferências relativas à Lei Complementar 87 — Fundo de Compensação de Exportações.

^b Inclui as transferências relativas à Lei Complementar 87 — Fundo de Compensação de Exportações.

^c Inclusive Projeto-Piloto de Investimentos.

O governo federal prevê uma queda da receita administrada pela Secretaria da Receita Federal (SRF), em termos de percentual do PIB, fenômeno esse mais do que compensado pelo incremento da carga do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e das receitas não-administradas.

Os recursos oriundos da redução do primário seriam, em linhas gerais, utilizados para financiar gastos discricionários do Executivo federal, já que, segundo estimativa oficial, os não-discricionários seriam mantidos relativamente estáveis *vis-à-vis* a previsão de gastos para 2005. Haveria, portanto, em termos efetivos, um aumento das outras despesas de custeio e de capital de 5,59% do PIB (entre agosto de 2004 e julho de 2005) para 6,12% do PIB em 2006.

A Tabela 7.9 mostra, por sua vez, que o PLOA prevê a manutenção do mesmo padrão de gasto observado entre janeiro e julho de 2004 e em igual período de 2005, com despesas fortemente concentradas em políticas de cunho social [educação, saúde, desenvolvimento social e combate à fome e desenvolvimento agrário (associado à política de redistribuição de terras)] e nos investimentos em transporte e defesa nacional. Essas rubricas absorveriam aproximadamente 80% das outras despesas de custeio e de capital.

Entre os gastos não-discricionários, há a expectativa de queda, com as despesas com pessoal tendendo a decrescer, entre 2005 e 2006, de 4,74% do PIB para 4,63% do PIB e as de previdência, de 7,51% do PIB em 2004 para 7,46% do PIB em 2005. As transferências federais a estados e municípios, por sua vez, deverão se elevar ligeiramente em 2006 *vis-à-vis* 2005, de 3,94% do PIB para 3,97%.

A despeito da aparente permissividade fiscal da proposta orçamentária ao reduzir os gastos não-discricionários e elevar os discricionários, o projeto de lei é condizente com a estratégia federal de austeridade fiscal, na medida em que o contingenciamento das despesas discricionárias implica menores custos políticos, sendo mais facilmente implementado.

Levando em consideração a evolução da arrecadação no acumulado dos últimos 12 meses *vis-à-vis* a observada em 2004, é razoável concluir que a estimativa de receita para 2005 do PLO da Tabela 7.8 deverá ser ultrapassada. A partir daí, a carga tributária tenderá a se manter virtualmente estável em 2006 em relação a 2005, assim como as outras despesas de custeio e de capital e o resultado primário do Governo Central.

Em suma, o PLOA sugere que a situação fiscal em 2006 será similar, se medirmos as variáveis como proporção do PIB, à que se espera que prevaleça em 2005. No ano em curso, a manutenção do superávit primário do Governo Central será alcançada no contexto de aumento da receita e maiores gastos reais, enquanto no ano que vem não mais se contaria com os efeitos do aumento de carga tributária observados em 2005. Já o superávit consolidado, em 2005/2006, devido ao excelente desempenho de estados e municípios e empresas estatais, deverá ser significativamente superior à meta prevista em princípio, permitindo alcançar um superávit primário consolidado superior à meta de 4,25% do PIB.

TABELA 7.9
DESPESAS DISCRICIONÁRIAS
 [em R\$ milhões]

	Realizado Jan.-Jul./2004	Part. %	Realizado Jan.-Jul./2005	Part. %	Disponível 2005	Part. %	PLOA 2006	Part. %
Política Social	24.033,5	74,1	26.150,3	72,6	48.137,1	66,5	55.933,9	67,0
Educação	3.022,4	9,3	3.209,0	8,9	7.160,8	9,9	8.012,0	9,6
Previdência Social	646,2	2,0	685,4	1,9	1.104,4	1,5	1.184,8	1,4
Saúde (*)	16.540,2	51,0	17.760,7	49,3	32.772,6	45,3	37.097,0	44,5
Trabalho e Emprego	227,9	0,7	259,3	0,7	547,2	0,8	648,0	0,8
Cultura	93,8	0,3	167,2	0,5	250,7	0,3	405,0	0,5
Esporte	144,4	0,4	70,7	0,2	100,4	0,1	377,1	0,5
Desenv. Soc. Combate à Fome	3.358,6	10,4	3.998,0	11,1	6.201,0	8,6	8.210,0	9,8
Infra-Estrutura	3.457,6	10,7	3.464,9	9,6	10.721,9	14,8	11.724,0	14,0
Ciência e Tecnologia (*)	948,4	2,9	1.013,2	2,8	3.241,5	4,5	2.639,4	3,2
Minas e Energia	155,7	0,5	170,4	0,5	371,8	0,5	508,5	0,6
Transportes	1.158,2	3,6	1.133,0	3,1	4.493,1	6,2	4.996,6	6,0
Comunicações	166,6	0,5	180,0	0,5	334,4	0,5	443,1	0,5
Meio Ambiente	190,3	0,6	205,9	0,6	402,9	0,6	458,2	0,5
Integração Nacional	442,8	1,4	281,3	0,8	1.109,1	1,5	1.601,6	1,9
Cidades	395,7	1,2	481,0	1,3	769,1	1,1	1.076,5	1,3
Poderes de Estado	3.985,5	12,3	4.695,1	13,0	10.642,8	14,7	11.893,9	14,3
Presidência	245,0	0,8	269,8	0,7	755,6	1,0	1.095,6	1,3
Vice-Presidência	1,1	0,0	0,9	0,0	2,5	0,0	2,5	0,0
AGU	37,4	0,1	44,5	0,1	83,5	0,1	83,5	0,1
Fazenda	676,0	2,1	833,7	2,3	1.963,1	2,7	2.355,0	2,8
Justiça	604,5	1,9	574,3	1,6	1.228,9	1,7	1.429,1	1,7
Relações Exteriores	396,6	1,2	416,6	1,2	776,2	1,1	911,2	1,1
Planejamento	152,0	0,5	162,9	0,5	353,7	0,5	547,4	0,7
Defesa	1.847,4	5,7	2.243,3	6,2	4.838,0	6,7	4.984,2	6,0
EFU, Rec. Sup MF, OOC	25,4	0,1	149,3	0,4	641,4	0,9	485,3	0,6
Produção	956,1	2,9	1.691,9	4,7	2.892,4	4,0	3.904,6	4,7
Agricultura	356,8	1,1	379,6	1,1	691,5	1,0	876,3	1,1
Desenv., Ind. e Com. Exterior	144,8	0,4	240,2	0,7	419,0	0,6	480,4	0,6
Desenvolvimento Agrário	358,6	1,1	925,6	2,6	1.548,9	2,1	2.230,7	2,7
Turismo	95,9	0,3	146,6	0,4	233,0	0,3	317,3	0,4
Total	32.432,6		36.002,3		72.394,2		83.456,4	

Fontes: PLO 2006 e STN.

CONCLUSÃO

O setor público consolidado obteve, em julho de 2005, um superávit primário de 5,16% do PIB no acumulado dos últimos 12 meses, superior em 0,57% àquele observado em dezembro de 2004. A elevação do montante de arrecadação, com implicações sobre a carga tributária, viabilizou esse resultado. Não obstante a elevação do superávit, o déficit nominal também cresceu ligeiramente no período, impulsionado pela elevação da Selic.

Em resposta a esse quadro, economistas vêm defendendo uma política de manutenção do superávit primário em 5% com a intenção de se atingir o déficit nominal zero em alguns anos. Evita-se, desse modo, que o aumento da carga tributária observada entre 2003 e 2004 (e que tende a se repetir entre 2004 e 2005) se traduza em uma elevação maior do dispêndio.

O aumento da meta, dessa forma, facilitaria a redução dos juros e contribuiria, com o maior superávit primário, para a redução gradual do déficit nominal e diminuição substancial da dívida.