

7 POLÍTICA FISCAL

A política fiscal, até outubro de 2005, distinguiu-se pelos sucessivos e crescentes recordes do superávit primário do setor público consolidado no conceito acumulado nos últimos 12 meses. O aumento da contribuição tanto do governo federal como dos estados, municípios e empresas estatais ao longo de 2005 viabilizou esse resultado. Vale ressaltar, contudo, que o superávit ocorreu em um contexto de expansão do gasto público em percentual do PIB, mais que compensada pela elevação da receita tributária.

O desempenho excepcional do setor público levou a uma discussão sobre a possibilidade de se aumentar a meta de superávit primário consolidado de 4,25% do PIB para 5% do PIB. Sustenta-se que a essa medida reduziria o impacto do setor público sobre a demanda agregada, arrefecendo a pressão sobre os preços e, conseqüentemente, abrindo espaço para uma redução sustentável da taxa de juros. Além disso, com taxas de juros mais baixas — e sua repercussão sobre o estoque de dívida — e um superávit primário mais elevado, caminhar-se-ia em direção de um ciclo virtuoso com a gradual diminuição e posterior eliminação do déficit nominal.

A discussão sobre superávit primário nos remete à questão do padrão de gasto do governo federal. A possibilidade de ajustes via receita parece estar prestes a se esgotar em 2005, quando, ao que tudo indica, teremos uma carga tributária recorde. Logo, em face da perspectiva de crescimento dos gastos da previdência, o governo deverá realizar uma política de contenção dos seus demais gastos.

A redução das despesas com investimentos e o aumento da participação do custeio remontam à Constituição de 1988. A Carta Magna reviu o padrão de proteção social assegurando novos direitos ou estendendo outros restritos a determinados grupos. Além disso, promoveu a descentralização de recursos, com perdas evidentes para a União. Essa conjugação de fatores diminuiu o dispêndio com investimentos, em um contexto de elevação da despesa primária.

Pode-se também atribuir a queda da participação dos investimentos na despesa primária à vinculação crescente dos gastos sociais e à própria lógica do ajuste fiscal. O ajuste fiscal, efetivamente implementado a partir de 1997-1998 nas unidades da federação e em 1999 pelo governo federal, levou ao corte de dispêndio e a um cronograma federal concentrado no final do ano. Para evitar o contingenciamento das despesas sociais, foram aprovadas medidas que vincularam esses gastos a um determinado percentual de receita ou do PIB, além da criação de pisos mínimos. Essas medidas asseguraram a co-participação das três esferas de governo no financiamento das políticas sociais. O aumento dos gastos obrigatórios em um contexto de ajustamento fiscal reduziu a participação das despesas discricionárias, categoria na qual se enquadram os investimentos. Pela própria lógica da execução orçamentária e reforçado em situações de restrição orçamentária, o contingenciamento se concentra no

início do ano, sendo gradualmente relaxado por conta de incertezas quanto ao fluxo de caixa. Assim, os investimentos, com prazo mais longo de implementação, foram gradualmente reduzidos, desestimulados em decorrência da incerteza quanto ao fluxo de desembolsos.

Nesse contexto de ajustamento fiscal, e em prol de um aumento dos gastos com investimento, o debate se dirige para os gastos vinculados (tratados em nota técnica). Em 2005, a análise dos investimentos realizados até outubro sugere que o mesmo padrão observado há anos está em vigor novamente em 2005.

Em outubro de 2005, o setor público consolidado no acumulado dos últimos 12 meses obteve um ótimo resultado (5,13% do PIB), com superávits superiores a 5% do PIB desde abril. Todos contribuíram para esse esforço, com exceção da previdência (ver Tabela 7.1).

As principais responsáveis por esse bom resultado foram as estatais. A elevação do preço do petróleo no mercado internacional contribuiu para a melhora do resultado da Petrobras. No caso dos estados e municípios, a elevação das transferências federais e o aumento da arrecadação do ICMS representaram uma elevação da receita líquida real, com desdobramentos sobre as prestações pagas relativas ao refinanciamento de dívidas, rebatendo sobre o resultado primário dos governos subnacionais. Em termos relativos, a esfera que menos contribuiu para a melhora do resultado foi o Governo Central.

O esforço fiscal concentrou-se na arrecadação, que cresceu significativamente em termos de percentual do PIB. No Gráfico 7.1, é explicitada a evolução do superávit primário, contraposta às receitas federal e do ICMS.¹ Mostra-se, assim, que a elevação do superávit foi acompanhada por um forte incremento da receita fiscal, com repercussão sobre a carga tributária.

A análise do resultado do Tesouro Nacional entre janeiro e outubro de 2005, considerando o acumulado dos últimos 12 meses, mostra uma elevação da receita do Tesouro Nacional e do Bacen da ordem de 0,65% do PIB, entre dezembro de 2004 e outubro de 2005, contra 0,26% de incremento do superávit primário em termos de percentual do PIB. Portanto, houve um aumento das despesas federais de 0,39% do PIB, distribuídos entre transferências a estados e municípios — com uma elevação de 0,30% do PIB — e despesas primárias — 0,10% do PIB — (Tabela 7.2).

TABELA 7.1
EVOLUÇÃO DO RESULTADO PRIMÁRIO: CONCEITO — ACUMULADO NOS ÚLTIMOS 12 MESES — POR CATEGORIA — DEZEMBRO DE 2004 A OUTUBRO DE 2005
 [em % do PIB]

Discriminação	Dez./ 2004	Jan./ 2005	Fev./ 2005	Mar./ 2005	Abr./ 2005	Mai./ 2005	Jun./ 2005	Jul./ 2005	Ago./ 2005	Set./ 2005	Out./ 2005	Varição em % do PIB ^a
Governo Central	2,96	3,00	2,83	2,87	3,23	3,07	3,09	3,15	3,16	3,07	3,09	0,13
Governo federal e Bacen	4,77	4,76	4,67	4,74	5,10	4,93	4,99	5,07	5,08	4,98	5,01	0,24
INSS	-1,81	-1,76	-1,84	-1,87	-1,86	-1,86	-1,91	-1,93	-1,91	-1,90	-1,92	-0,11
Estados e municípios	0,99	1,06	1,09	1,11	1,10	1,14	1,13	1,12	1,15	1,13	1,14	0,15
Empresas estatais	0,64	0,72	0,86	0,87	0,74	0,85	0,90	0,93	0,81	0,95	0,90	0,26
Primário	4,58	4,78	4,78	4,84	5,08	5,07	5,12	5,20	5,12	5,16	5,13	0,54

Fonte: Bacen.

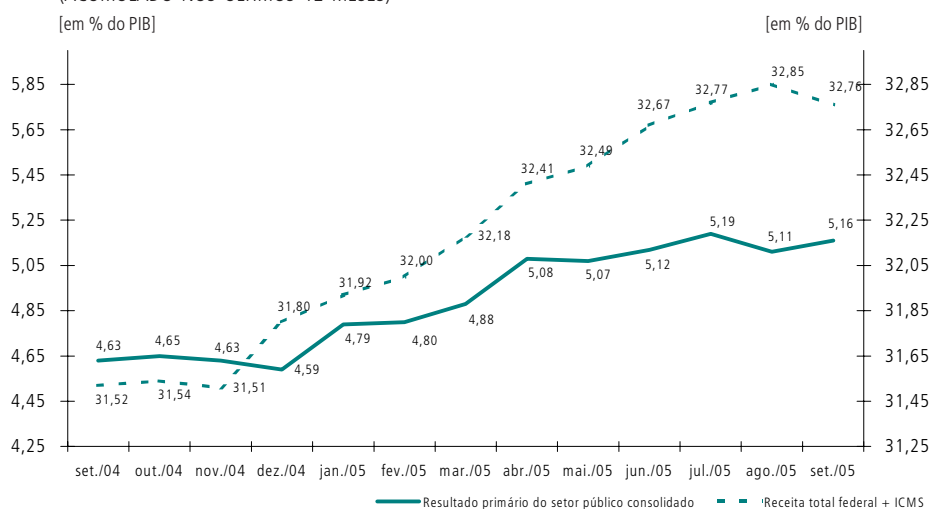
^a Outubro de 2005 (-) dezembro de 2004.

1. Em termos de percentual do PIB e no conceito acumulado nos últimos 12 meses.

GRÁFICO 7.1

EVOLUÇÃO DO SUPERÁVIT PRIMÁRIO E DAS RECEITAS FEDERAIS E DO ICMS — SETEMBRO DE 2004 A SETEMBRO DE 2005

(ACUMULADO NOS ÚLTIMOS 12 MESES)



Fontes: Bacen, Confaz e STN.

TABELA 7.2

RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL — DEZEMBRO DE 2004 E OUTUBRO DE 2005

[acumulado nos últimos 12 meses (% do PIB)]

	Dez./2004 (a)	Out./2005 (b)	Var. % do PIB (b) – (a)
I. Receita total	23,98	24,81	0,82
I.1. Receitas do Tesouro	18,61	19,25	0,64
I.2. Receitas da previdência social	5,31	5,48	0,17
I.3. Receitas do Bacen	0,07	0,08	0,01
II. Transferências a estados e municípios	3,82	4,13	0,30
III. Receita líquida total (I – II)	20,16	20,68	0,52
IV. Despesa total	17,36	17,69	0,33
IV.1. Pessoal e encargos sociais	4,97	4,66	-0,30
IV.2. Benefícios previdenciários	7,12	7,40	0,28
IV.3. Custeio e capital	5,15	5,50	0,35
IV.3.1. Despesa do FAT	0,56	0,60	0,04
IV.3.2. Subsídios e subvenções econômicas	0,32	0,48	0,16
IV.3.3. Loas/RMV	0,42	0,47	0,04
IV.3.4. Outras despesas de custeio e capital	3,85	3,96	0,10
IV.4. Transferência do Tesouro ao Bacen	0,04	0,03	0,00
IV.5. Despesas do Bacen	0,09	0,10	0,01
V. Ajuste metodológico	0,15	0,12	-0,03
VI. Discrepância estatística	0,01	-0,03	-0,04
VII. Resultado primário do Governo Central (III – IV + V) Bacen	2,97	3,09	0,12
VII.1. Tesouro Nacional e Bacen	4,75	5,01	0,26
VII.2. INSS	-1,78	-1,92	-0,14
Receita líquida de transferências e sem previdência	14,85	15,20	0,35

Fontes: STN e Bacen.

Quando se desagregam os dados de despesa, nota-se que o dispêndio do governo foi contido pela política de pessoal, que levou a uma queda de 0,30 pontos percentuais (p.p.) do PIB no acumulado dos últimos 12 meses entre dezembro de 2004 e outubro de 2005. Já despesas de custeio e capital cresceram 0,35 p.p. do PIB e as OCCs 0,10 p.p. do PIB (ver Tabela 7.2).

A elevação do superávit primário não derivou de uma política fiscal voltada para a contenção da despesa, mas sim de uma nova elevação da carga tributária, com repercussão tanto sobre o governo federal quanto sobre estados e municípios.

Em âmbito federal, a elevação da arrecadação (Tabela 7.3) ocorreu em um ano sem grandes mudanças na legislação tributária. Em parte, esse resultado pode ser atribuído ao aumento de eficiência da Secretaria da Receita Federal (SRF).

Ao contrário do observado em 2004 (quando o incremento da arrecadação foi fortemente concentrado na Cofins em decorrência da mudança de sistemática e do incremento de alíquota a ela associada), o aumento da carga tributária pode ser atribuído aos impostos diretos sobre as empresas, especialmente as não-financeiras, que responderam por 60% do acréscimo observado nas receitas administradas pela antiga SRF. Em consequência disso, houve um aumento da participação dos impostos diretos na arrecadação federal — de 29,54% para 31,22% do total de receitas federais.

É importante ressaltar que entre 2004 e 2005 houve uma mudança no modo de recolher o imposto de renda retido na fonte dos rendimentos de capital. Até 2004, os pagamentos eram distribuídos ao longo do ano. Com a criação da conta-investimento, os desembolsos passaram a ser semestrais. Portanto, a participação dos impostos diretos no total tende a aumentar até dezembro de 2005.

Em face das reivindicações por redução da incidência tributária sobre as empresas e particularmente sobre os investimentos produtivos, foi recentemente aprovada a medida provisória já informalmente denominada “MP do Bem”. Essa medida teve por finalidade desonerar os investimentos e visa aumentar a eficiência do sistema tributário.

Entretanto, outra importante medida, a MP 258, que criaria a Receita Federal do Brasil, também conhecida como “Super-Receita”, integrando a SRF e a Secretaria da Previdência (SP) não foi sancionada pelo Congresso. Com essa medida, os mecanismos de fiscalização se tornariam muito mais efetivos, sendo um importante instrumento de combate à sonegação. O governo busca uma alternativa para aprová-la definitivamente.

Essas duas novas medidas provavelmente provocariam efeitos contrários sobre a arrecadação, com a primeira reduzindo-a e a segunda aumentando-a.

No âmbito subnacional, houve um aumento tanto da receita do ICMS quanto das transferências federais. A Tabela 7.4 mostra que entre dezembro de 2004 e setembro de 2005 os governos subnacionais obtiveram um ganho de receita da ordem de 0,47 p.p. do PIB no acumulado dos últimos 12 meses.

O aumento do ICMS, vale ressaltar, ocorreu a despeito dos fundos criados por alguns estados, que permitem ao contribuinte em vez de pagar o imposto depositá-lo em um fundo, que não é contabilizado na receita líquida real e, portanto, não é utilizado no cálculo da prestação para o pagamento da dívida ou nos comprometimentos de receita para gastos com educação e saúde, previstos constitucionalmente.

TABELA 7.3

ARRECADAÇÃO DAS RECEITAS FEDERAIS — ACUMULADO JANEIRO A OUTUBRO DE 2004-2005

[em R\$ milhões de outubro de 2005, deflacionado pelo IPCA]

Receitas	2004	2005	Var. (%) (B)/(A)	Participação (%)	
	(A)	(B)		2004	2005
Imposto sobre as importações	8.195	7.655	(6,59)	2,19	1,94
IPI-total	20.210	21.652	7,14	5,40	5,49
IPI-fumo	2.065	1.937	(6,17)	0,55	0,49
IPI-bebidas	1.755	1.892	7,76	0,47	0,48
IPI-automóveis	2.590	3.002	15,91	0,69	0,76
IPI-vinculado à importação	4.592	4.413	(3,89)	1,23	1,12
IPI-outros	9.208	10.407	13,03	2,46	2,64
Imposto sobre a renda	91.591	100.675	9,92	24,49	25,51
Pessoa física	5.978	6.705	12,15	1,60	1,70
Pessoa jurídica	36.176	44.122	21,96	9,67	11,18
Entidades financeiras	6.064	6.311	4,08	1,62	1,60
Demais empresas	30.112	37.811	25,57	8,05	9,58
Retido na fonte	49.437	49.848	0,83	13,22	12,63
Rendimentos do trabalho	26.121	27.753	6,25	6,99	7,03
Rendimentos do capital	15.515	13.848	(10,75)	4,15	3,51
Remessas ao exterior	4.827	4.766	(1,27)	1,29	1,21
Outros rendimentos	2.975	3.482	17,06	0,80	0,88
Imposto sobre Operações Financeiras	4.662	5.075	8,86	1,25	1,29
I. Territorial Rural (ITR)	263	279	6,07	0,07	0,07
CPMF	23.298	24.219	3,95	6,23	6,14
Cofins	70.932	73.562	3,71	18,97	18,64
Entidades financeiras	4.358	5.861	34,47	1,17	1,48
Demais empresas	66.574	67.701	1,69	17,80	17,15
PIS/Pasep	17.917	18.436	2,90	4,79	4,67
Entidades financeiras	729	983	34,80	0,20	0,25
Demais empresas	17.188	17.453	1,54	4,60	4,42
CSLL	18.919	22.827	20,65	5,06	5,78
Entidades financeiras	2.108	2.265	7,45	0,56	0,57
Demais empresas	16.811	20.562	22,31	4,50	5,21
Cide-combustíveis	7.063	6.502	(7,94)	1,89	1,65
Pagamento unificado	2.474	2.628	6,22	0,66	0,67
Contribuição para o Fundaf	260	258	(0,91)	0,07	0,07
Outras receitas administradas	2.706	3.238	19,65	0,72	0,82
Subtotal (a)	268.492	287.005	6,90	71,80	72,72
Receitas previdenciárias (b)	85.884	91.848	6,94	22,97	23,27
Própria	79.219	85.458	7,88	21,19	21,65
Demais	6.664	6.390	(4,12)	1,78	1,62
Receita administrada pela RFB (c) = (a) + (b)	354.375	378.853	6,91	94,77	95,99
Demais receitas (d)	19.558	15.814	(19,14)	5,23	4,01
Total geral das receitas (e) = (c) + (db)	373.933	394.667	5,54	100,00	100,00

Fonte: SRB.

TABELA 7.4
RECEITA SUBNACIONAL: TRANSFERÊNCIAS E ICMS
 [acumulado nos últimos 12 meses (% do PIB)]

Discriminação	Dez./2004 (a)	Set./2005 (b)	Var. % do PIB (b) – (a)
Transferências a estados e municípios	3,82	4,13	0,31
ICMS	7,83	7,99	0,16
<i>Proxy</i> da receita subnacional	11,65	12,12	0,47

Fontes: STN e Confaz.

A elevação da receita de estados e municípios permitiu, ainda assim, aumentar a contribuição para o esforço fiscal impetrado pelo setor público consolidado — que subiu de 0,99% do PIB em dezembro de 2004 para 1,14% do PIB em outubro de 2005, considerando-se o conceito de acumulado nos últimos 12 meses (ver Tabela 7.1).

RESULTADO NOMINAL

Apesar da melhoria do resultado primário, o resultado nominal do setor público consolidado se deteriorou ligeiramente entre dezembro de 2004 e outubro de 2005, considerando-se o conceito acumulado nos últimos 12 meses do ano (Tabela 7.5).

A taxa de juros Selic, associada a 52,7% da dívida mobiliária (em outubro de 2005), cresceu de 17,75% para 19,75% em termos nominais entre dezembro de 2004 e julho de 2005 para, somente em setembro, iniciar trajetória de queda. A elevação da taxa de juros reais foi ainda mais significativa, repercutindo sobre o resultado nominal e justificando a sua piora, mesmo com a manutenção de um elevado superávit primário.

TABELA 7.5
RESULTADO E JUROS NOMINAIS — DEZEMBRO DE 2004 E OUTUBRO DE 2005
 [acumulado nos últimos 12 meses (% do PIB)]

	Dez./2004	Out./2005
Nominal	-2,67	-2,99
Governo Central	-1,53	-3,49
Governos regionais	-1,92	-0,28
Empresas estatais	0,79	0,78
Juros nominais	-8,47	-8,12
Governo Central	-7,11	-6,58
Governos regionais	-1,26	-1,42
Empresas estatais	-0,10	-0,12

Fonte: Bacen.

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,

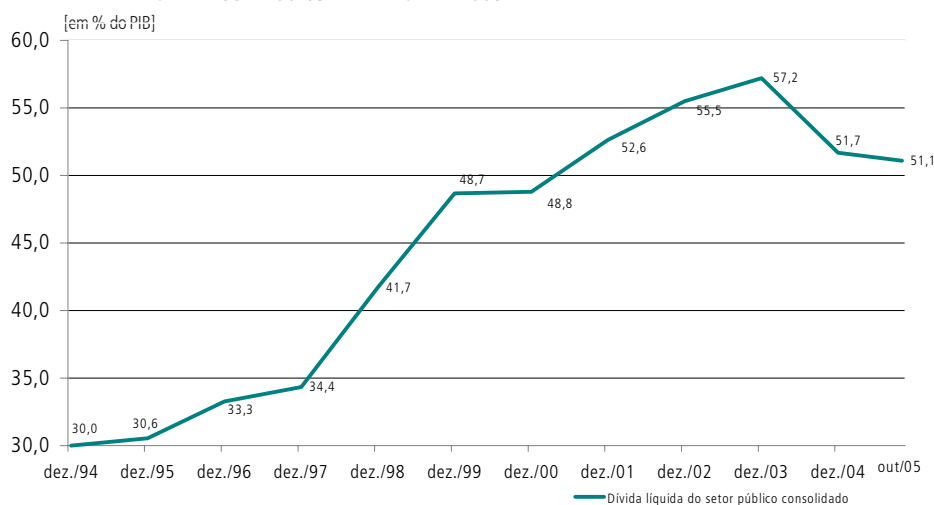
em outubro ela havia caído para 51,1% do PIB (Tabela 7.6 e Gráfico 7.2). O superávit primário não cobriu os juros nominais, mas a valorização cambial e suas implicações sobre a dívida em moeda estrangeira, além do efeito do crescimento do PIB sobre o passivo do setor público, expresso como fração do produto, compensaram o efeito negativo das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP).

TABELA 7.6
EVOLUÇÃO DA DÍVIDA LÍQUIDA: FATORES CONDICIONANTES — OUTUBRO DE 2005
 [fluxos acumulados no ano]

	Out./2005
Dívida líquida total — saldo	51,1
Dívida líquida — variação acumulada no ano	-0,6
Fatores condicionantes	1,2
NFSP	2,0
Primário	-5,0
Juros nominais	7,0
Ajuste cambial	-1,1
Dívida mobiliária interna indexada ao câmbio	-0,3
Dívida externa — metodológico	-0,8
Dívida externa — outros ajustes	0,0
Reconhecimento de dívidas	0,3
Privatizações	0,0
Efeito do crescimento do PIB — dívida	-1,7

Fonte: Bacen.

GRÁFICO 7.2
EVOLUÇÃO DA DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO: SALDO EM FINAL DE PERÍODO — DEZEMBRO DE 1994-2004/SETEMBRO DE 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 92% 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 3,6% em outubro de 2005 —, houve um aumento do peso dos prefixados — de 1,7% em janeiro de 2003 para 23,2% em outubro de 2005 — e dos remunerados com base na Selic, inclusive *swaps* — de 41,9% para 52,7% do total entre janeiro de 2003 e outubro de 2005 (Gráfico 7.3).

GRÁFICO 7.3
EVOLUÇÃO DOS TÍTULOS PÚBLICOS FEDERAIS (INCLUSIVE *SWAPS*): MENSAL — 1998-2005

