

7 POLÍTICA FISCAL

A política fiscal em 2005 foi marcada pela superação das metas de superávit primário. A elevação da carga tributária em aproximadamente 1,8 ponto percentual (p.p.) do PIB (2005 *vis-à-vis* 2004) permitiu alcançar um superávit primário do setor público consolidado de 4,84% do PIB em um contexto de forte elevação da despesa real. Assim, a despeito de superar a meta prevista inicialmente, a política fiscal em 2005 não se caracterizou necessariamente pela austeridade fiscal nas três esferas de governo em termos de comportamento dos gastos.

O fato de a despesa acompanhar a receita não é surpreendente em decorrência do alto grau de comprometimento das receitas com gastos não-discricionárias e pela expectativa de elevação do déficit previdenciário [já explicitada na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e corroborada pelo crescimento dos benefícios previdenciários em 2005].

Diante dessa constatação, a discussão atual centra-se na rigidez da despesa que impediria não somente um eventual aprofundamento do ajuste fiscal, como também a melhora da qualidade dos gastos (inclusive com a possível elevação dos investimentos). Algumas propostas estão em pauta, como vincular determinados gastos ao total das despesas primárias, e não às receitas (essa medida facilitaria a implementação do ajuste fiscal, mas não do aumento do investimento), ou implementar um teto para as despesas correntes a ser reajustado pela inflação e não pelo PIB.

Resta avaliar se o crescimento das despesas em termos reais pode ser atribuído estritamente à rigidez orçamentária. Para examinar o desempenho fiscal do Governo Central,¹ neste *Boletim* se reproduzirá o exercício realizado no *Boletim* 71 para identificar os gastos discricionários.² Desse modo, obtêm-se indícios sobre o comprometimento efetivo do governo com a austeridade fiscal e os limites impostos pela rigidez da despesa à obtenção de um superávit primário mais elevado.

Entre 2004 e 2005, observou-se uma deterioração da contribuição do Governo Central ao resultado primário, compensada pelo aumento da participação dos governos regionais e das empresas estatais. Como saldo, houve uma elevação do resultado primário do setor público consolidado de 0,25 p.p. do PIB entre 2004 e 2005 (Tabela 7.1). Ou seja, ao contrário da percepção de que os gastos do governo federal estariam contidos por uma política excessivamente austera de geração de superávits primários, o que se observou no ano passado foi um relaxamento da austeridade fiscal em nível federal (mesmo com o forte aumento da receita tributária), compensado pelo comportamento das estatais (em parte,

1. Optou-se por restringir a análise ao Governo Central pela escassez de estatísticas disponíveis de 2005 para estados e municípios.

2. Ver nota A proposta de déficit nominal zero e o gasto discricionário no governo federal, *Boletim de Conjuntura*, 71.

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

Discriminação	2004	2005
Primário	4,59	4,84
Governo Central	2,97	2,88
Governo federal	4,79	4,84
Bacen	-0,02	-0,02
INSS	-1,81	-1,94
Governos regionais	0,99	1,10
Governos estaduais	0,91	0,89
Governos municipais	0,08	0,21
Empresas estatais	0,64	0,85
Empresas estatais federais	0,51	0,68
Empresas estatais estaduais	0,13	0,16
Empresas estatais municipais	0,00	0,01
Juros nominais	-7,26	-8,13
Nominal	-2,67	-3,29

Fonte: Bacen.

fruto do aumento dos preços do petróleo e derivados no mercado internacional) e dos governos subnacionais (refletindo as regras automáticas de geração de resultado primário para pagamento do serviço da dívida renegociada).

No caso específico de estados e municípios, a elevação do superávit primário pode ser atribuída ao aumento das transferências federais e da arrecadação do ICMS (cresceram, respectivamente, de 3,82% do PIB e 7,81% do PIB em 2004 para 4,34% do PIB e 8,02% do PIB em 2005). A elevação da receita corrente líquida em aproximadamente 0,75% do PIB elevou automaticamente os desembolsos relativos ao refinanciamento da dívida subnacional, explicando o bom desempenho desses governos em termos macroeconômicos.

A contribuição do Governo Central para o resultado do setor público consolidado decresceu de 2,97% do PIB em 2004 para 2,88% do PIB em 2005. Essa redução reflete tanto a elevação do déficit da Previdência Social quanto o aumento dos gastos federais nos últimos meses do ano.

O resultado primário do Governo Central, obtido com base em informações acima da linha, revela um significativo aumento das receitas federais (de 23,8% do PIB para 25,3% do PIB), acompanhado por um aumento significativo da despesa primária (Tabela 7.2). O ganho do Tesouro Nacional foi partilhado com os governos subnacionais através do incremento de mais de 0,5% do PIB das transferências federais a estados e municípios, mas ainda assim a receita disponível do governo federal aumentou em 0,84% do PIB entre 2004 e 2005. Esse crescimento foi apenas parcialmente absorvido pelo aumento do déficit da previdência (0,16% do PIB), possibilitando forte expansão do gasto nas demais rubricas do orçamento.

TABELA 7.2
RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL — 2004-2005
[em % do PIB]

	2004	2005
I. Receita total	23,75	25,26
I.1. Receitas do Tesouro	18,37	19,58
I.2. Receitas da previdência social	5,31	5,61
I.3. Receitas do Bacen	0,07	0,07
II. Despesa primária	20,96	22,55
II.1. Transferências a estados e municípios	3,82	4,34
II.1.1. Transferências constitucionais (IPI, IR e outras)	2,89	3,30
II.1.2. Lei Complementar 87/ Fundo de Compensação de Exportações (1)	0,24	0,25
II.1.3. Transferências da Cide	0,06	0,09
II.1.4. Demais	0,62	0,71
II.2. Pessoal e encargos sociais	4,74	4,77
II.3. Benefícios previdenciários	7,12	7,55
II.4. Custeio e capital	5,16	5,76
II.4.1. Despesa do FAT	0,56	0,62
II.4.2. Subsídios e subvenções econômicas	0,31	0,54
II.4.3. Loas/RMV (2)	0,42	0,48
II.4.4. Outras despesas de custeio e capital	3,86	4,13
II.5. Transferência do Tesouro ao Bacen	0,04	0,03
II.6. Despesas do Bacen	0,09	0,09
III. Discrepância estatística e ajuste metodológico	0,32	0,29
IV. Resultado primário do Governo Central	2,97	2,88
IV.1. Tesouro Nacional	4,75	4,83
IV.2. Previdência Social (RGPS)	-1,78	-1,94

Fonte: STN.

A elevação da carga tributária federal foi comprometida com benefícios previdenciários e despesas de custeio e capital, já que a despesa com pessoal manteve-se virtualmente estável em termos de percentual do PIB (passando de 4,74% do PIB para 4,77% do PIB entre 2004 e 2005).

A análise das despesas mostra uma elevação significativa tanto das despesas não-discriminatórias e ressalvadas, como das discriminatórias. Estas últimas aumentaram 0,20 p.p. do PIB entre 2004 e 2005 (ou seja, um incremento de 10% em termos de percentual do PIB) (Tabela 7.3).

A elevação das despesas discriminatórias concentrou-se em gastos correntes sem afetar os investimentos. Os dados de investimento liquidados em 2005 acusam um aumento significativo *vis-à-vis* 2004, mas, segundo o conceito despesa paga, mantiveram-se virtualmente constantes quando comparados com o ano anterior (Tabela 7.3).

TABELA 7.3
DESPESAS NÃO-DISCRICIONÁRIAS, DESPESAS RESSALVADAS E DESPESAS DISCRICIONÁRIAS — 2004-2005
 [em % do PIB]

	2004 (a)	2005 (b)	Varição (b) – (a)
Despesas não-discriminatórias ^a	20,96	22,55	1,59
Transferências a estados e municípios	3,82	4,34	0,52
Pessoal e encargos sociais	4,74	4,77	0,04
Benefícios previdenciários	7,12	7,55	0,44
Transferência do Tesouro ao Bacen	0,04	0,03	-0,01
Despesas do Bacen	0,09	0,09	0,00
Custeio e capital	5,16	5,76	0,61
Despesa do FAT	0,56	0,62	0,06
Subsídios e subvenções econômicas	0,31	0,54	0,22
Loas/RMV (2)	0,42	0,48	0,05
Outras despesas de custeio e capital	3,86	4,13	0,27
Despesas discriminatórias ^b	1,95	2,14	0,19
Executivo	1,56	1,74	0,17
Custeio	1,14	1,28	0,14
Investimentos	0,43	0,46	0,03
Legislativo e Judiciário ^c	0,38	0,40	0,02
Despesas ressalvadas ^d	1,91	1,99	0,08
Saúde	1,59	1,67	0,08
Financiados pela CPMF	0,63	0,64	0,01
Financiados por outros	0,96	1,03	0,07
Fundo de combate à pobreza	0,32	0,33	0,01
Financiados pela CPMF	0,31	0,32	0,00
Financiados por outros	0,01	0,01	0,00
Despesas não-discriminatórias	20,96	22,55	1,59
Despesas discriminatórias OCC	1,95	2,14	0,19
Despesas ressalvadas	1,91	1,99	0,08

Fonte: Ipea.

^a Despesas não-discriminatórias: definidas em lei.

^b Despesas não-discriminatórias: governo dispõe de absoluta liberdade para definir onde gastar.

^c Esta é somente uma aproximação.

^d Despesas ressalvadas: tetos estabelecidos legalmente.

Obs.: Metodologia apresentada na nota *Proposta de déficit nominal zero e os gastos discriminatórios do governo federal* de Mônica Mora.

A elevação das despesas discriminatórias sem um aumento equivalente do investimento representa uma deterioração da qualidade do gasto federal. A máquina absorveu recursos que de outro modo poderiam ser destinados a investimentos produtivos, com repercussão sobre a capacidade de crescimento da economia.

A receita total cresceu 1,5 p.p. do PIB em um contexto de desaceleração da atividade econômica e sem maiores modificações na legislação, sugerindo grande vitalidade da máquina de arrecadação. A Tabela 7.4 mostra os tributos arrecadados pela Receita Federal que apresentaram melhor desempenho em 2005 (quando cotejados a 2004).

A elevação da carga tributária permitiu um superávit primário do setor público consolidado em 2005 superior a 2004, mas não impediu o crescimento do déficit nominal do setor público consolidado de 2,67% do PIB para 3,67% do PIB em decorrência da elevação da taxa de juros média entre 2004 e 2005 (Tabela 7.1).

TABELA 7.4
ARRECAÇÃO FEDERAL: TRIBUTOS SELECIONADOS — ACUMULADO JANEIRO A DEZEMBRO DE 2004-2005
[em R\$ de dezembro de 2005, deflacionados pelo IPCA]

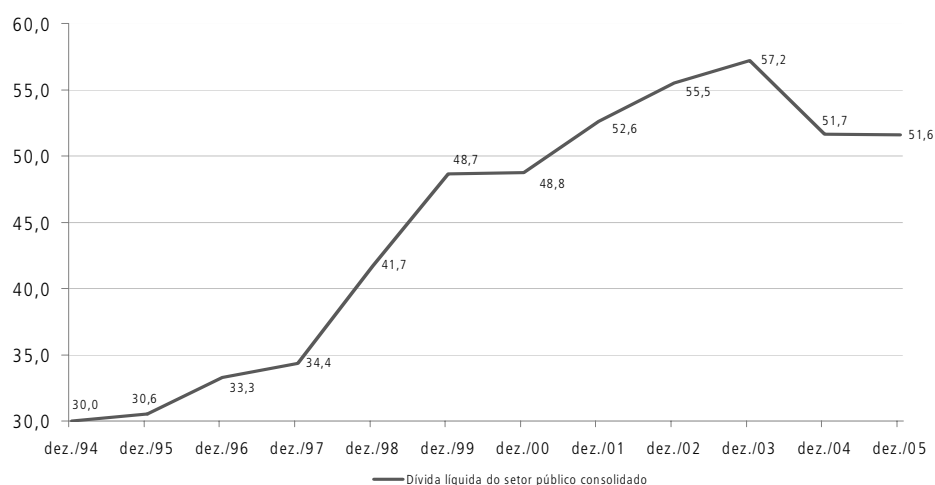
	2004	2005	Variação (%)
Imposto sobre Produtos Industrializados	25.020	26.967	7,78
Imposto de Renda	112.635	127.404	13,11
Contribuição sobre o Lucro Líquido	22.354	26.959	20,60
Receita administrada pela SRF	328.527	354.877	8,02
Demais receitas	24.030	17.611	(26,71)
Receita total	352.557	372.488	5,65

Fonte: SRF.

DÍVIDA

A dívida manteve-se estável entre 2004 e 2005, a despeito da elevação dos juros e do déficit nominal no período observado. Em dezembro de 2004 ela era de 51,7% do PIB, mesmo patamar (51,6% do PIB) registrado em dezembro de 2005 (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 NFSP (Tabela 7.5).

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



Fonte: Bacen.

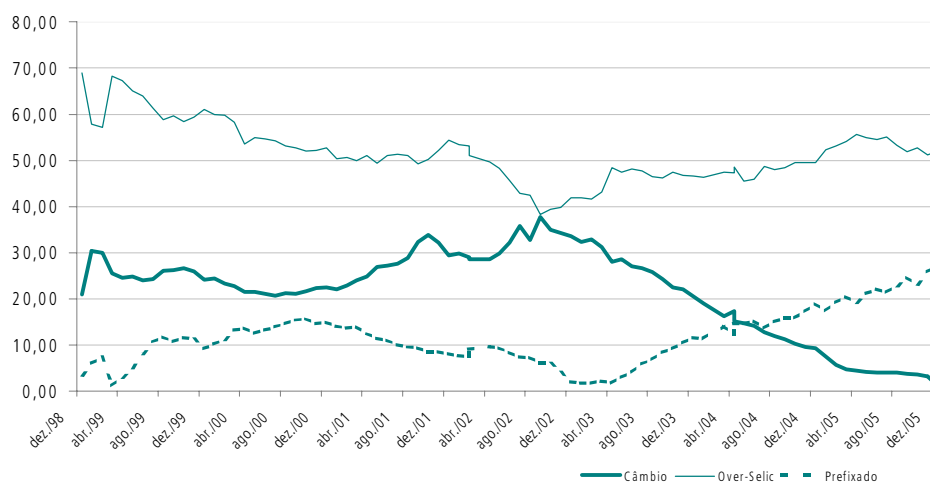
TABELA 7.5
EVOLUÇÃO DA DÍVIDA LÍQUIDA: FATORES CONDICIONANTES — DEZEMBRO DE 2005
 [fluxos acumulados no ano (% do PIB)]

Discriminação	2005
Dívida líquida — variação acumulada no ano	0,0
Fatores condicionantes:	2,3
NFSP	3,3
Primário	-4,8
Juros nominais	8,1
Ajuste cambial	-0,9
Dívida mobiliária interna indexada ao câmbio	-0,2
Dívida externa — metodológico	-0,7
Dívida externa — outros ajustes	-0,1
Reconhecimento de dívidas	0,2
Privatizações	0,0
Efeito do crescimento do PIB — dívida	-2,4

Fonte: Bacen.

Além da manutenção do valor da dívida como proporção do PIB, é importante destacar também a melhora do perfil da dívida mobiliária (que corresponde a 95% da dívida líquida do setor público consolidado), expressa na redução da exposição cambial, refletindo a diminuição dos títulos cambiais e operações com derivativos vinculadas à moeda estrangeira e o aumento da participação dos 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 dezembro de 2001 para 9,3% em dezembro de 2004 e 1,2% em dezembro de 2005 —, houve um aumento do peso dos prefixados — de 1,7% em janeiro de 2003 para 27,2% em dezembro de 2005 — e dos remunerados com base na Selic, inclusive *swaps* — de 41,9% para 52,1% do total entre janeiro de 2003 e dezembro de 2005 (Gráfico 7.2).

GRÁFICO 7.2
EVOLUÇÃO DOS TÍTULOS PÚBLICOS FEDERAIS (INCLUSIVE *SWAPS*): MENSAL — 1998-2005
 [em participação percentual]



Fontes: Bacen e STN.

A política de redução à exposição cambial vem sendo alvo de críticas. A elevação da Selic e a expectativa crescente de valorização cambial associada ao bom desempenho do balanço de pagamentos em conta corrente tornaram factível a troca de títulos atrelados ao câmbio por papéis em moeda doméstica. Essa operação, contudo, provocou uma elevação do custo médio da dívida em decorrência do diferencial entre os juros incidentes sobre ambas.

A colocação de títulos responde à demanda do mercado. Esse foi o mecanismo adotado pelo governo em 2002 para evitar uma desvalorização mais intensa do real e alimentar a demanda do mercado por *hedge* em moeda estrangeira, o que levou a que 40% da dívida mobiliária consistissem de títulos cambiais. Mais recentemente, a redução da exposição cambial da dívida pública parece obedecer ao objetivo de médio prazo de melhorar a percepção de risco da dívida soberana visando à obtenção do grau de investimento reduzindo assim as taxas de juros de longo prazo.

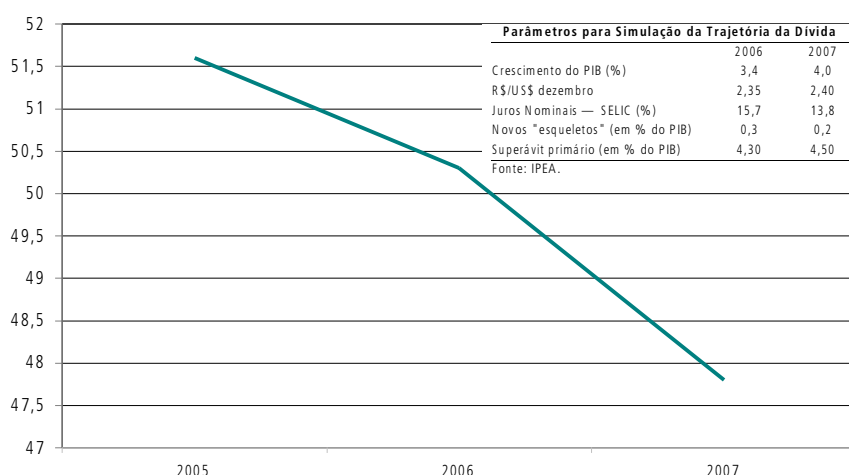
A desoneração tributária de títulos de longo prazo para investidores estrangeiros tende a reforçar a valorização cambial³ ou, ao menos, manter constante a taxa de câmbio no curto prazo — a menos da aquisição de divisas pelo Tesouro para recompra de dívida externa, conforme plano anunciado quase simultaneamente à decisão de isentar os investidores externos. O governo pretende colocar títulos prefixados de longo prazo, aproveitando-se da demanda por risco Brasil de longo prazo. Com as taxas de juros atualmente vigentes no Brasil, relativamente elevadas quando comparadas ao restante do mundo, há uma tendência a atrair investidores institucionais como fundos de pensão e a expectativa de forte ingresso de recursos.

Até o final do ano, a taxa de câmbio deverá se desvalorizar ligeiramente e alcançar os R\$ 2,30 até dezembro de 2006. A conjunção de um crescimento mais robusto do que aquele observado em 2005 e a queda dos juros nominais em 2006 permitem prever uma queda da dívida para 50,3% do PIB, a despeito da redução do superávit primário esperada em 2006 (Gráfico 7.3).

GRÁFICO 7.3

SIMULAÇÃO DA EVOLUÇÃO DA DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO — 2005 (EFETIVO) E 2006-2007 (SIMULAÇÃO)

[em % do PIB]



3. Medida Provisória, 281, de 15/02/2006.

JANEIRO DE 2006

Houve uma deterioração do superávit primário do setor público consolidado em janeiro de 2006 *vis-à-vis* janeiro de 2005, com uma queda de 7,49% do PIB para 1,84% do PIB (Tabela 7.6). A decisão do Governo Central de focar a meta de 4,25% do PIB através de maiores gastos começa a surtir efeito. Adicionalmente, o resultado excepcional da Petrobras implicou maior distribuição de dividendos para os seus acionistas, levando, em janeiro 2006, a um maior déficit primário na conta das estatais, que cresce de -0,26% do PIB em janeiro de 2005 para -1,73% do PIB no mesmo mês de 2006. Estados e municípios também reduziram a sua contribuição (a despeito do aumento das transferências federais observado no período) (Tabela 7.7).

No caso específico do Governo Central, a deterioração em parte pode ser atribuída ao aumento das despesas previdenciárias (em decorrência da antecipação do pagamento de benefícios da ordem de R\$ 0,8 bilhão em janeiro de 2006 — quando em 2005 esse desembolso ocorreu somente em fevereiro — e do desembolso de R\$ 1,5 bilhão em precatórios —, à elevação dos gastos com pessoal (explicada ao menos em parte pelo pagamento de R\$ 1,2 bilhão em precatórios e pela política de redução da terceirização no governo federal, que faz os gastos mudarem de rubrica) e ao crescimento do dispêndio com subsídios e subvenções.

A receita total, segundo o conceito do Tesouro, apresentou um ligeiro crescimento entre janeiro de 2005 e janeiro de 2006 em termos de percentual do PIB (Tabela 7.8) O arrefecimento do ritmo de crescimento da arrecadação federal (inferior ao incremento do PIB) deve ser enfatizado ainda que alguns fatores específicos tenham contribuído para isso (como a mudança da sistemática de recolhimento no caso do imposto de rendimento sobre o capital e sobre os rendimentos do trabalho). Resta saber se esse desempenho será confirmado

TABELA 7.6
RESULTADO PRIMÁRIO DO SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO — JANEIRO DE 2005 E 2006
[em % do PIB]

	2005	2006
Primário	7,49	1,84
Governo Central	5,60	1,99
Governo federal	7,22	4,90
Bacen	-0,01	-0,01
INSS	-1,61	-2,91
Governos regionais	2,15	1,58
Governos estaduais	1,39	1,28
Governos municipais	0,75	0,31
Empresas estatais	-0,26	-1,73
Empresas estatais federais	-1,00	-2,20
Empresas estatais estaduais	0,74	0,47
Empresas estatais municipais	0,00	0,00
Juros nominais	-8,08	-10,75
Nominal	-0,59	-8,91

Fonte: Bacen.

TABELA 7.7
RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL — JANEIRO DE 2005 E JANEIRO DE 2006
 [em % do PIB]

Discriminação	Jan./2005	Jan./2006
I. Receita total	27,27	27,32
II. Transferências a estados e municípios	4,87	5,06
III. Receita líquida total (I – II)	22,40	22,26
IV. Despesa total	16,88	19,70
IV.1. Pessoal e encargos sociais	5,38	6,01
IV.2. Benefícios previdenciários	6,91	7,83
IV.3. Custeio e capital	4,53	5,81
IV.3.1. Despesa do FAT	0,40	0,57
IV.3.2. Subsídios e subvenções econômicas	0,07	1,13
IV.3.3. Loas/RMV	0,41	0,51
IV.3.4. Outras despesas de custeio e capital	3,65	3,60
IV.4. Transferência do Tesouro ao Bacen	0,01	0,00
IV.5. Despesas do Bacen	0,05	0,05
V. Resultado primário do Governo Central (III – IV + V) Bacen	5,60	1,99
V.1. Tesouro Nacional e Bacen	7,21	4,89
V.2. Previdência Social (RGPS)	-1,61	-2,91
VI. Ajuste metodológico	0,08	0,14
VII. Discrepância estatística	0,00	0,00

Fonte: STN.

TABELA 7.8
ARRECADAÇÃO DAS RECEITAS FEDERAIS — JANEIRO DE 2005 E JANEIRO DE 2006
 [em R\$ milhões de janeiro de 2006, deflacionados pelo IPCA]

Receitas	2005	2006	Variação (%)
Imposto sobre a importação	791	820	3,68
IPI - total	2.287	2.250	(1,64)
IPI - automóveis	211	287	36,21
Imposto de Renda	10.796	10.894	0,90
Imposto de renda — pessoa física	308	333	7,89
Imposto de renda — pessoa jurídica	5.618	5.688	1,26
Imposto de Renda Retido na Fonte	4.870	4.873	0,06
I.R.R.F.-rendimentos do trabalho	2.610	2.182	(16,40)
I.R.R.F.-rendimentos do capital	1.607	1.907	18,71
I.R.R.F.-remessas para o exterior	374	574	53,27
I.R.R.F.-outros rendimentos	280	210	(24,82)
IOF - Imposto sobre Operações Financeiras	477	494	3,57
ITR - Imposto Territorial Rural	8	9	12,63
CPMF - Contribuição sobre Movimentação Financeira	2.319	2.403	3,61
Cofins - Contribuição sobre	7.997	7.952	(0,57)
Contribuição para o PIS-Pasep	2.026	2.086	2,98
CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	2.847	3.035	6,61
Outras receitas administradas	1.257	1.313	4,49
Receita administrada pela SRF [A]	30.806	31.256	1,46
Demais receitas [B]	2.756	2.616	(5,06)
Total geral das receitas [C] = [A] + [B]	33.561	33.873	0,93

Fonte: Receita Federal.

pelo resultado a ser apresentado pela Receita nos próximos meses, podendo indicar um esgotamento dos ganhos de eficiência que marcaram o último ano e o custo da política de maiores subsídios fiscais, concedidos ao setor produtivo em 2005.

Os dados fiscais em janeiro em 2006 se deterioraram *vis-à-vis* o mesmo período de 2005. Embora um mês não seja suficiente para antecipar qual será a tônica da política fiscal em 2006, o resultado do setor público em janeiro inspira cuidados.