

7 POLÍTICA FISCAL

O primeiro quadrimestre de 2006 distinguiu-se, em termos de política fiscal, pela queda do superávit primário do setor público consolidado no acumulado dos últimos 12 meses, de 4,83% do Produto Interno Bruto (PIB) em dezembro de 2005 para 4,54% do PIB em abril de 2006. A queda decorreu dos piores desempenhos tanto do Governo Central (de 2,88% do PIB para 2,63% do PIB) quanto dos estados e municípios (de 1,10% do PIB para 1,01% do PIB), conforme mostra a Tabela 7.1.

Foi o aumento expressivo das despesas, mesmo em um contexto de elevação da carga tributária, que levou a esse resultado. O ciclo eleitoral, e sua tendência a concentrar os gastos no primeiro semestre, poderiam explicar em parte a trajetória dos gastos federais e estaduais nos quatro primeiros meses do ano. Uma vez que, em 2005, os gastos se concentraram no quarto trimestre, o comportamento do setor público consolidado nos últimos 12 meses era esperado.

A trajetória recente do resultado fiscal, em conjunto com a evolução das variáveis fiscais, tem levado alguns economistas a vaticinar que o superávit primário do setor público

TABELA 7.1
RESULTADO FISCAL DO SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO – OUTUBRO/2005 A ABRIL/2006
[acumulado nos últimos 12 meses (% do PIB)]

	Outubro	Novembro	Dezembro	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril
Primário	5,14	4,93	4,83	4,37	4,37	4,40	4,54
Governo Central	3,10	2,96	2,88	2,59	2,63	2,54	2,63
Governo federal	5,04	4,92	4,83	4,66	4,61	4,53	4,63
Bacen	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02	-0,01
INSS	-1,92	-1,94	-1,94	-2,05	-1,97	-1,97	-1,99
Governos regionais	1,14	1,16	1,10	1,06	0,99	1,00	1,01
Governos estaduais	0,95	0,97	0,89	0,88	0,85	0,86	0,87
Governos municipais	0,19	0,19	0,21	0,18	0,14	0,14	0,14
Empresas estatais	0,90	0,81	0,85	0,72	0,75	0,86	0,90
Empresas estatais federais	0,72	0,63	0,68	0,57	0,60	0,69	0,74
Empresas estatais estaduais	0,18	0,18	0,16	0,14	0,14	0,16	0,15
Empresas estatais municipais	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
Juros nominais	-8,14	-8,22	-8,11	-8,35	-8,37	-8,29	-8,22
Nominal	-3,00	-3,28	-3,28	-3,98	-4,00	-3,89	-3,69

Fonte: Bacen.

consolidado, segundo o conceito acumulado nos últimos 12 meses, poderá ficar abaixo da meta em alguns dos próximos meses. Adicionalmente, o secretário do Tesouro Nacional, Carlos Kawall, em entrevista (*Valor Econômico*, 10/05/2006), aventou a utilização do Projeto Piloto de Investimentos (PPI) para se alcançar a meta. Na prática, isso significa reduzir a expectativa de superávit primário do setor público consolidado de 4,25% do PIB para 4,10% do PIB. A magnitude da queda do superávit, contudo, ainda é questão de controvérsia no próprio governo.¹ E, por outro lado, a dívida pública do setor público consolidado tende a cair, em decorrência dos efeitos positivos do crescimento do PIB e da queda da taxa de juros incidente sobre o estoque.

Ao longo desta seção, serão discutidos: *a)* se de fato se pode atribuir a deterioração do resultado fiscal estritamente às idiosincrasias de um ano eleitoral; *b)* os efeitos no médio prazo da mudança na composição do gasto público federal; e *c)* as perspectivas de se alcançar a meta, dada a evolução dos gastos no primeiro quadrimestre.

A análise do superávit primário do setor público consolidado no primeiro quadrimestre de 2006, quando cotejado ao mesmo período de 2005, revela a deterioração do resultado fiscal tanto do Governo Central quanto dos estados e dos municípios. A piora do resultado do setor público consolidado só não foi mais acentuada em decorrência do bom desempenho apresentado pelas estatais. Ainda assim, houve uma queda, de 7,45% do PIB no acumulado do primeiro quadrimestre de 2005 para 6,36% do PIB no mesmo período de 2006 (Tabela 7.2).

O desempenho das estatais no acumulado do ano pode ser atribuído à Petrobras, que responde por cerca de 60% do resultado das estatais federais. A *performance* da empresa

TABELA 7.2
RESULTADO FISCAL DO SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO – JANEIRO-ABRIL/2005-2006
 [em % do PIB]

Discriminação	Jan.-abr./2005	2005	Jan.-abr./2006
Primário	7,45	4,83	6,36
Governo Central	5,44	2,88	4,49
Governo federal	7,23	4,83	6,45
Bacen	0,00	-0,02	0,01
INSS	-1,79	-1,94	-1,97
Governos regionais	1,57	1,10	1,25
Governos estaduais	1,17	0,89	1,09
Governos municipais	0,40	0,21	0,16
Empresas estatais	0,44	0,85	0,62
Empresas estatais federais	0,13	0,68	0,35
Empresas estatais estaduais	0,30	0,16	0,27
Empresas estatais municipais	0,01	0,01	0,00
Juros nominais	-8,66	-8,11	-8,98
Nominal	-1,21	-3,28	-2,62

Fonte: Bacen.

1. O ministro do Planejamento, Paulo Bernardo, descartou publicamente a alternativa aventada por Kawall logo em seguida (*Valor Econômico*, 12/05/2006).

petrolífera se deve, em grande medida, ao fato de os preços domésticos terem permanecido nos primeiros meses do ano acima do que seriam se tivessem sido fixados no nível dos preços internacionais. Por outro lado, o atraso na aprovação do orçamento provocou um contingenciamento não intencional das despesas das empresas estatais, o que deverá ser revertido a partir de maio de 2006.

A piora do resultado primário do Governo Central no primeiro quadrimestre de 2006, quando comparada ao mesmo período de 2005, deve ser imputada à elevação da despesa primária em 1,1% do PIB, enquanto a receita total cresceu significativamente (0,8% do PIB), conforme se vê na Tabela 7.3.

A tendência estrutural de aumento do déficit previdenciário em percentual do PIB está associada a uma elevação dos benefícios em ritmo superior ao das receitas. As despesas de custeio e capital e as destinadas ao pagamento de pessoal e encargos sociais também cresceram no período. Em pleno ano eleitoral, a distribuição das primeiras efetivamente foge ao padrão observado nos últimos anos (quando se realizou um vigoroso contingenciamento nos primeiros meses, para uma posterior flexibilização dos gastos ao final do calendário fiscal).

Já no caso de pessoal e encargos sociais, desde 2003, o comportamento desses gastos contribuiu positivamente para o ajuste fiscal, decrescendo em termos de percentual do PIB.

TABELA 7.3
RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL – 2005-2006
 [acumulado jan.-abr. (R\$ milhões)]

Discriminação do resultado	Jan.-abr. (%)	
	2005	2006
I. Receita total	26,7	27,5
I.1. Receitas do Tesouro	21,2	21,7
I.2. Receitas da previdência social	5,5	5,7
I.3. Receitas do Bacen	0,1	0,1
II. Despesa primária	21,7	22,8
II.1. Transferências a estados e municípios	4,5	4,6
II.2. Despesas do Tesouro	9,8	10,5
II.2.1. Pessoal e encargos sociais	5,0	5,2
II.2.2. Custeio e capital	4,8	5,2
II.2.2.1. Despesa do FAT	0,4	0,5
II.2.2.2. Subsídios e subvenções econômicas	0,4	0,5
II.2.2.3. Benefícios assistenciais (Loas e RMV)	0,5	0,5
II.2.2.4. Outras despesas de custeio e capital	3,5	3,7
II.2.3. Transferência do Tesouro ao Bacen	0,0	0,0
II.3. Despesas da previdência social	7,3	7,6
II.4. Despesas do Bacen	0,1	0,1
III. Discrepância estatística	0,4	-0,2
IV. Resultado primário do Governo Central – Bacen	5,44	4,49

Fontes: STN e Bacen.

Em 2006, contudo, constata-se uma elevação do dispêndio com a rubrica em termos de percentual do PIB. Por se tratar de gastos dificilmente contingenciáveis, o incremento dessa rubrica representa uma elevação duradoura da despesa federal, especialmente quando se considera a política federal de reduzir o percentual de terceirizados em prol do aumento de contratações de servidores públicos.

O resultado primário do Tesouro Nacional indica uma elevação significativa da carga tributária no primeiro quadrimestre (Tabela 7.3), não obstante a arrecadação federal, divulgada pela Secretaria da Receita Federal (SRF) ter apresentado somente um ligeiro aumento em termos de percentual do PIB (Tabela 7.4) – conforme o esperado, posto que o aumento da eficiência da máquina fazendária tendia a arrefecer em 2006.²

O aumento de carga tributária, vislumbrado no resultado acima da linha, pode ser atribuído à ligeira elevação da receita administrada e, principalmente, ao recebimento, em abril de 2006, de R\$ 1,6 bilhão em dividendos do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), da taxa

TABELA 7.4
ARRECADAÇÃO DAS RECEITAS FEDERAIS – 2005-2006
[acumulado jan.-abr. (% do PIB)]

Receitas	2005	2006
Imposto sobre Importação	0,49	0,47
IPI – total	1,40	1,36
IPI – automóveis	0,18	0,21
Imposto sobre a renda – total	6,65	6,90
Imposto de renda – pessoa física	0,50	0,51
Imposto de renda – pessoa jurídica	3,16	3,33
Imposto de renda – retido na fonte	2,99	3,06
IRRF – rendimentos do trabalho	1,81	1,77
IRRF – rendimentos de capital	0,67	0,79
IRRF – remessas para o exterior	0,30	0,31
IRRF – outros rendimentos	0,21	0,20
CPMF	1,56	1,58
Cofins	4,68	4,54
Contribuições para o PIS/Pasep	1,18	1,22
CSLL	1,61	1,61
Outras receitas administradas	0,94	0,93
Receita administrada (A)	18,53	18,60
Demais receitas (B)	1,14	1,18
Total geral das receitas (A + B)	19,67	19,77

Fonte: SRF.

2. Os conceitos adotados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e pela SRF são diferentes, sendo o primeiro mais abrangente.

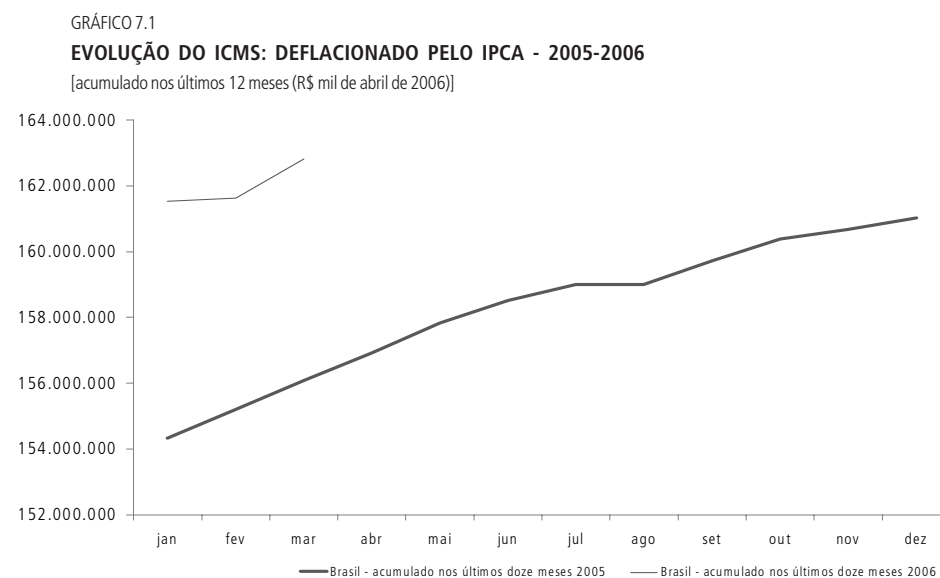
anual de fiscalização de serviços de telecomunicações (R\$ 1,2 bilhão) e da cota-parte de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (R\$ 2,1 bilhão). Tudo isso representou um aumento da arrecadação federal em abril de 2006 da ordem de 13%.

Ainda no caso da arrecadação federal, destaca-se a queda da receita do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), compensada pelo crescimento da receita do Imposto de Renda (IR). *Grosso modo*, pode-se atribuir o desempenho do IPI aos incentivos fiscais concedidos pela Medida Provisória 252, de 15/06/2005 (também conhecida como “MP do bem”). A retomada da atividade industrial, estimulada também pela queda na carga tributária incidente sobre a indústria, poderá mitigar, ao menos parcialmente, os efeitos da desoneração.

O reaquecimento da atividade industrial, que levou à elevação da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) no primeiro trimestre, já repercutiu positivamente sobre o acumulado dos últimos 12 meses e deve continuar facultando aumentos de receita (Gráfico 7.1). A contribuição para o superávit primário dos estados em 2006 tende a se manter inferior àquela observada em 2005 em termos de percentual do PIB, posto que, em 2005, a queda das necessidades de financiamento dos estados decorreu de reservas de caixa que agora estão sendo utilizadas para aumentar o dispêndio às vésperas das eleições para governador.

Os receios quanto ao comportamento do superávit primário não se devem estritamente ao comportamento do superávit primário no primeiro quadrimestre, mas sim às causas da piora recente e aos seus impactos no médio prazo. Os dados acima da linha sugerem que:

a) O aumento do salário mínimo (SM) repercutirá pesadamente sobre o resultado da previdência, embora possa ser parcialmente compensado pelos efeitos do recadastramento e das medidas adotadas para aperfeiçoar a gestão; e



Fonte: Confaz.

b) houve um aumento do dispêndio com funcionalismo em termos de percentual do PIB, conforme se constata quando se coteja o primeiro quadrimestre de 2006 contra o mesmo período de 2005.

Dá se conclui que a deterioração do resultado fiscal do setor público consolidado no acumulado dos 12 meses até abril de 2006, quando comparado a iguais períodos findos em dezembro de 2005 ou em abril de 2005, não pode ser atribuído estritamente ao ciclo eleitoral, e persistirá no médio prazo.

Com base na evolução das variáveis fiscais no primeiro quadrimestre e nas considerações mencionadas – ao contrário de 2005, quando o resultado fiscal de 4,83% do PIB do setor público consolidado superou a meta –, atingir os 4,25% previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) exigirá um empenho significativo de ajustamento do Governo Central no segundo semestre do ano. Já se pode adiantar que, com base nos dados do primeiro quadrimestre e em análise do Decreto de Contingenciamento, o ajuste novamente será realizado pela elevação de receitas em um contexto de gastos crescentes.

DECRETO DE CONTINGENCIAMENTO

O Decreto 5.780/06, conhecido como decreto de programação financeira, publicado no dia 19 de maio de 2006, visa adequar o orçamento federal à meta de superávit primário de 2,5% do PIB. A expectativa de vigoroso aumento dos gastos primários, em certa medida compensada pela elevação da carga tributária, implicaria uma queda do superávit primário da ordem de 0,4 ponto percentual (p.p.) do PIB (Tabela 7.5).

A perspectiva de elevação da despesa primária está diretamente relacionada com o aumento dos gastos com pessoal, benefícios previdenciários e despesas de custeio e de capital. A recomposição salarial do funcionalismo público, adicionada à política de redução das contratações temporárias, explicam o aumento do dispêndio com a rubrica. Ainda assim, os gastos com pessoal em termos de percentual do PIB são inferiores aos observados em média na última década. O aumento do SM, por sua vez, repercutirá sobre os benefícios previdenciários, as despesas relativas à Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e o seguro-desemprego. Já o crescimento das despesas de custeio e capital é condizente com as demandas típicas de um ano eleitoral. Com base nas informações disponíveis no Decreto de Contingenciamento e supondo os gastos com saúde e fundo de combate à pobreza (rubrica que inclui as despesas com o programa Bolsa Escola) estáveis em percentual do PIB em 2006 *vis-à-vis* 2005, obtém-se uma elevação das despesas discricionárias da ordem de 0,1% do PIB (Tabela 7.5).

O resultado fiscal do Governo Central, em 2006, se caracterizaria por um expressivo crescimento do gasto e, particularmente, dos benefícios previdenciários e das despesas vinculadas ao SM, sem ter, como contrapartida, um aumento da arrecadação na mesma magnitude.

Com a elevação da despesa primária em termos reais em 2006, quando cotejada com 2005, a dinâmica das contas públicas deverá repercutir sobre a demanda agregada, provocando um efeito expansionista. A política fiscal, em um contexto de maior volatilidade no mercado financeiro internacional, tenderá a ser um componente a mais para justificar o arrefecimento na queda da taxa de juros interna.

TABELA 7.5
DESPESAS NÃO-DISCRICIONÁRIAS, DESPESAS RESSALVADAS E DESPESAS DISCRICIONÁRIAS (2005) E DECRETO DE CONTINGENCIAMENTO (2006)
 [em % do PIB]

	2005	Decreto de contingenciamento (2006)
Receita (1)	25,20	25,67
Despesa primária	22,50	23,17
Transferências a estados e municípios (2)	4,33	4,40
Pessoal e encargos sociais (2)	4,76	4,99
Benefícios previdenciários (2)	7,54	7,84
Custeio e capital e despesas/transferências ao Bacen	5,87	5,94
Bacen ^a	0,12	0,12
Despesa do FAT (2)	0,61	0,69
Subsídios e subvenções econômicas ^a (2)	0,54	0,54
Loas/RMV (2)	0,48	0,57
Outras despesas de custeio e capital ^b	4,12	4,03
Executivo ^b	3,73	3,79
Saúde ^a (3)	1,66	1,66
Fundo de combate à pobreza ^a (3)	0,33	0,33
Outras despesas do Executivo ^b	1,74	1,80
Legislativo e Judiciário (4)	0,40	0,24
Ajuste metodológico/discrepância estatística	0,18	0,00
Resultado primário	2,88	2,50

Fonte: Ipea.

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

Notas:

1) Não se considerou 0,13% relativo ao FGTS, posto que o aumento de receitas corresponde a uma elevação dos gastos na mesma magnitude não contabilizada na despesa primária do Tesouro.

2) Despesa não-discricionária: definida em lei.

3) Despesas ressalvadas: tetos estabelecidos legalmente.

4) Para 2005, esta é somente uma aproximação.

^a Repete-se em 2006 o percentual do PIB observado em 2005.

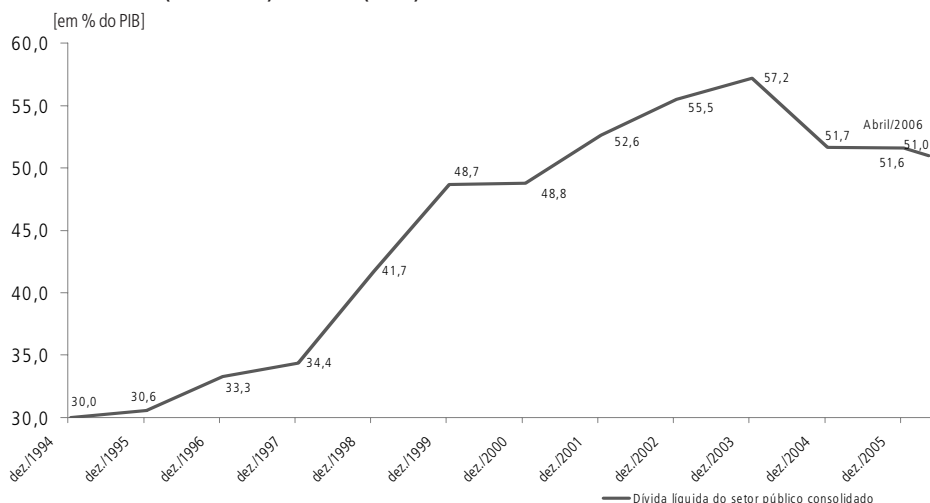
^b Obtido por resíduo.

DÍVIDA

A dívida decresceu, entre o final de 2005 e abril de 2006, de 51,5% do PIB para 51,0% do PIB (Gráfico 7.2), em decorrência da queda dos juros, da apreciação cambial e da retomada da atividade econômica. 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, mais do que compensaram o efeito negativo das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP), como se observa na Tabela 7.6.

A Tabela 7.6 explicita o impacto da deterioração do resultado fiscal sobre a evolução da dívida do setor público consolidado. Enquanto o superávit primário contribuiu para a redução do passivo com 2,6% do PIB no primeiro quadrimestre de 2005, este se limitou a 2,0% do PIB no mesmo período de 2006.

GRÁFICO 7.2

EVOLUÇÃO DA DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO: SALDO EM FINAL DE PERÍODO – DEZEMBRO (1994-2005) E ABRIL (2006)

Fonte: Bacen.

TABELA 7.6

EVOLUÇÃO DA DÍVIDA LÍQUIDA: FATORES CONDICIONANTES

[fluxos acumulados no ano (% do PIB)]

Discriminação	Abril/2005	Dezembro/2005	Abril/2006
Dívida líquida total – saldo	50,3	51,5	51,0
Dívida líquida – variação acumulada no ano	-1,4	-0,2	-0,4
Fatores condicionantes	0,0	2,3	0,6
NFSP	0,8	3,3	0,8
Primário	-2,6	-4,8	-2,0
Juros nominais	3,4	8,1	2,9
Ajuste cambial	-0,7	-0,9	-0,3
Dívida mobiliária interna indexada ao câmbio	-0,2	-0,2	-0,1
Dívida externa – metodológico	-0,5	-0,7	-0,2
Dívida externa – outros ajustes	0,0	-0,1	0,2
Reconhecimento de dívidas	0,0	0,2	-0,1
Privatizações	0,0	0,0	0,0
Efeito do crescimento do PIB – dívida	-1,4	-2,5	-1,1

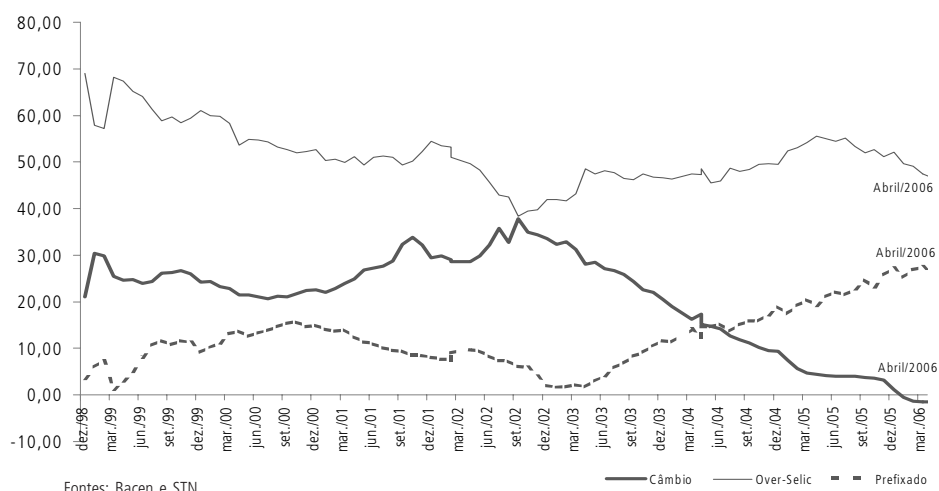
Fonte: Bacen.

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, que reflete a diminuição de 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 1,2% em dezembro de 2005 e -1,5% em abril de 2006 –, houve um aumento do peso dos prefixados – de 1,7% em janeiro de 2003 para 25,8% em abril de 2006 – e dos remunerados com base na Selic, inclusive *swaps* – de 41,9% para 46,6% do total entre janeiro de 2003 e abril de 2006 (Gráfico 7.3).

GRÁFICO 7.3

EVOLUÇÃO DOS TÍTULOS PÚBLICOS FEDERAIS (INCLUSIVE SWAPS): MENSAL – 1998-2006

[em participação percentual]



Fontes: Bacen e STN.

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 49,9% do PIB em 2006, a despeito da redução esperada do superávit primário (Gráfico 7.4). Aqui cabe ressaltar uma questão de cunho metodológico. O Bacen calcula o PIB valorizado utilizando como referência o Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), ainda que o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) possa ser considerado uma melhor *proxy* do deflator implícito do PIB. O descolamento entre o IGP-DI e o IPCA pode gerar uma subestimação do PIB nominal, reduzindo o denominador e afetando a relação dívida/PIB.

GRÁFICO 7.4

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

[em % do PIB]

