



1290000406



TCC/UNICAMP Sc12e



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP

INSTITUTO DE ECONOMIA - IE

CE851A – MONOGRAFIA II

**EVOLUÇÃO DO AJUSTE FISCAL NO
BRASIL PÓS- REAL**

ALUNA: Fernanda Sciamanna RA: 992849

PROF. ORIENTADOR: Prof. Dr. Ricardo de Medeiros Carneiro

Campinas, dezembro de 2002

**EVOLUÇÃO DO AJUSTE FISCAL NO
BRASIL PÓS- REAL**

ALUNA: Fernanda Sciamanna RA: 992849

PROF. ORIENTADOR: Prof. Dr. Ricardo de Medeiros Carneiro

AGRADECIMENTOS

Agradeço em especial ao professor Ricardo de M. Carneiro, meu orientador, presente durante toda a execução do trabalho e grande responsável pelos resultados obtidos, e aos amigos Chico, Eliana, Christiane, Maria Fernanda, Frederico, Caio e Simone, pela ajuda e acompanhamento nas pesquisas e, mais do que isso, pela amizade que cercou todo o nosso trabalho. Agradeço ainda aos meus colegas de faculdade, à minha família e aos amigos mais próximos.

RESUMO

A partir da introdução do Plano Real, mudanças nas políticas e no ambiente macroeconômico levaram a uma situação de fortes pressões fiscais. Dessa forma, de um lado, o recorrente superávit primário dos últimos anos tem sido buscado a fim de evitar um ainda maior grau de desequilíbrio público, controlando a relação da dívida líquida do setor público pelo PIB e, por outro lado, a qualidade desse ajuste tem tido implicações negativas no cenário macroeconômico brasileiro, como, por exemplo, as implicações das contribuições no setor produtivo brasileiro. Este estudo visa, portanto basicamente detalhar a evolução das contas do setor público brasileiro no que se refere ao seu aspecto corrente e as dificuldades impostas para ele no decorrer do período, além de levantar opiniões acerca da qualidade e rumos do ajuste fiscal. Portanto, uma atenção especial deve ser dada à viabilidade da manutenção do atual esforço de ajuste fiscal empreendido pelo governo, após o resultado primário alcançar níveis negativos no início do Plano Real, em 1996/1997. A seqüência, dessa forma, sugere a necessidade de se efetuar uma reforma tributária e de rever a qualidade dos crescentes superávits primários, grande parte executados às custas de corte de despesas sociais.

Palavras Chaves: Ajuste Fiscal – Resultado Primário – Sistema Tributário

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	05
1. O IMPACTO DO PLANO REAL NAS FINANÇAS PÚBLICAS BRASILEIRAS.....	08
1.1. Antecedentes.....	08
1.2. O Período do Câmbio Fixo.....	11
2. O AJUSTE FISCAL DE 1999-2001.....	19
2.1. O Plano de Estabilização Fiscal.....	19
2.2. As Reformas Estruturais.....	22
2.3. Impactos Diretos do Ajuste Fiscal.....	23
3. A QUALIDADE DO AJUSTE FISCAL BRASILEIRO	34
3.1. A Recente Busca por Superávits Primários Crescentes.....	34
3.2. A Qualidade do Ajuste Fiscal Implementado.....	38
3.3. O Desafio Futuro do Ajuste Fiscal.....	43
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	45
ANEXO.....	47
BIBLIOGRAFIA.....	48

INTRODUÇÃO

Diante do cenário econômico brasileiro atual, as finanças públicas exigem uma atenção especial, seja do ponto de vista corrente como do patrimonial. O estudo em questão se preocupa particularmente com os desafios impostos à política fiscal do ponto de vista das receitas e despesas do setor público.

Desse modo, visando apresentar criticamente a qualidade do ajuste fiscal brasileiro implementado recentemente, no período posterior à introdução do Plano Real, caberá a esse estudo acompanhar o movimento dos principais itens das finanças públicas brasileiras, as implicações e os desafios colocados por eles, assim como a própria eficácia e até mesmo a suposta necessidade de uma política fiscal restritiva nos moldes da atual.

Tendo em vista tais itens, a década de 90 apresenta-se, em especial, como particularmente diferente das anteriores no que se refere ao tratamento dado ao déficit público. Embora havendo ainda uma participação relativamente alta do Estado nas principais economias mundiais, observou-se uma tolerância cada vez menor em relação à permanência de déficits fiscais, levantando o desafio de conciliar o atendimento às demandas sociais a um orçamento restritivo, seja para controlar a taxa de inflação, seja para gerar fundamentos 'saudáveis' e, assim, garantir a credibilidade junto a investidores internacionais, não importando suas implicações em termos da composição das despesas, dos agentes econômicos afetados, etc.

Indissociável a tais políticas de natureza restritiva, o gasto público, de um lado, é normalmente um dos grandes afetados na busca por resultados fiscais positivos, chegando a ter sido crescentemente defendido o seu corte ao longo da década de 90, ao se intentar manter o Estado apenas em suas funções tradicionais¹. Por outro lado, a elevação das receitas governamentais apresenta-se como o outro instrumento importante numa política que busque o equilíbrio fiscal, acarretando crescimento da carga tributária.

¹ Sejam elas defesa, policiamento, regulação, justiça, assistencialismo, saúde e educação.

No caso brasileiro, desde a formulação e implementação do Plano Real fez-se necessária a existência de um relativo equilíbrio fiscal, que garantisse as condições mínimas de manutenção do programa de estabilização, mantendo a confiança na moeda nacional. No entanto, o esforço fiscal passa a ser feito com a ajuda de elementos temporários de elevação de receitas e de sua desvinculação, não ajudado pelas baixas taxas de crescimento econômico.

O principal efeito visível foi o surgimento de déficits operacionais crescentes até 1998, quando tem início um plano de equilíbrio fiscal. A partir de 1999, desse modo, com as crises financeiras mundiais e a ameaça à estabilização, adota-se uma postura austera em relação às finanças do setor público, alcançando desse modo, consideráveis resultados fiscais.

A partir de então, de um lado, o recorrente superávit primário² dos últimos anos tem sido buscado a fim de evitar um ainda maior grau de desequilíbrio das contas públicas, em especial nos que se refere ao controle da relação dívida líquida do setor público pelo PIB; por outro lado, a qualidade desse ajuste tem tido implicações negativas no cenário macroeconômico brasileiro, como, por exemplo, no setor produtivo brasileiro (devido ao elevado nível das contribuições).

No entanto, cabe salientar o peso crescente das despesas financeiras, especialmente nos últimos anos da década, na necessidade de financiamento do setor público brasileiro (NFSP). Desse modo, ao mesmo tempo em que aumenta a preocupação com a evolução de itens como a dívida líquida do setor público DLSP³ e a NFSP, há modificações tanto do lado das receitas como das despesas na busca incessante por superávits primários.

Desse modo, a implicação direta mais visível nas contas públicas do setor público brasileiro, como será detalhado mais adiante, refere-se ao desencadeamento de uma tendência crescente da carga tributária, em especial no que refere aos tributos de pior qualidade, destacando-se este como o segundo período da história brasileira em que se

² Com meta atualmente de 3,88% do PIB, conforme combinado com FMI.

³ A DLSP, em relação ao PIB, sofreu ao longo da década fortes pressões, devido ao aumento de ambas as dívidas interna e externa, além do impacto que sofreu a dívida indexada com a desvalorização cambial em 1999.

verificou tal tendência⁴, a fim de cumprir as metas de superávit primário firmadas entre o governo e organismos multilaterais.

Portanto, dadas as características adquiridas pelos seus elementos, o ajuste feito coloca dúvidas a respeito das suas conseqüências sobre a economia brasileira, tanto pelo lado da arrecadação quanto pelo fluxo de gastos. Abre-se ainda a expectativa em torno de modificações, como uma reforma tributária, e a volta do crescimento econômico, para, senão resolver, ao menos relativizar a cobrança pela austeridade fiscal do setor público.

O trabalho está dividido em três capítulos, de modo que os dois primeiros se ocupam da apresentação da evolução das finanças públicas brasileiras, em seu aspecto corrente, respectivamente, durante a primeira etapa do Plano Real (1994- 1998) e após o fim do período de câmbio fixo, e o terceiro traz uma análise da qualidade do ajuste fiscal que vem sendo implementado recentemente e dos desafios que se colocam para a sua continuidade. O anexo, ao final do trabalho, trará algumas informações relevantes sobre elementos das contas públicas.

⁴ O primeiro seria a década de 60, com a reforma tributária ocorrida então.

**O IMPACTO DO PLANO REAL NAS FINANÇAS
PÚBLICAS BRASILEIRAS**

1.1. Antecedentes

Os anos que antecedem a introdução do Plano Real guardam características próprias⁵ quando se tem em mente a evolução das contas públicas, seja comparativamente tanto à década de 80 quanto ao período pós-estabilização.

Apesar dos crescentes índices inflacionários e da lembrança recente de fracassados planos de estabilização⁶, a década de 90 vinha presenciando mudanças significativas, seja devido a reformas estruturais, como as aberturas financeira e comercial, ambas importantes no sucesso do Plano Real⁷, seja pela existência de relativo equilíbrio das contas públicas, em seus aspectos patrimonial e também corrente.

Do ponto de vista patrimonial, a dívida interna havia recuado consideravelmente, para níveis inferiores a 30% do PIB, diante do bloqueio de ativos financeiros no governo Collor, que seriam restituídos posteriormente bastante defasados em relação à taxa de inflação. A dívida externa líquida, por sua vez, apresentava-se em níveis também baixos, devido à acumulação de reservas internacionais.

Do mesmo modo, do ponto de vista corrente, que é o que aqui mais nos cabe analisar, observava-se a obtenção de elevados superávits operacionais nas contas públicas consolidadas, embora existissem dúvidas em relação à sua qualidade, por ser tido como um equilíbrio artificial, conforme será visto mais adiante, e à sua manutenção pós-estabilização monetária.

⁵ Segundo Giambiagi (2000), a década de 90 é como um “divisor de águas” na história econômica brasileira, por questionar-se a intervenção estatal e políticas protecionistas, típicas das décadas anteriores.

⁶ Sucessivamente Plano Cruzado, Bresser, Verão, Collor I e II, sendo estes últimos já na década de 90.

⁷ Para mais detalhes, ver Carneiro (2000).

Portanto, nos primeiros anos da década de 90, imediatamente antes da introdução do Plano Real, o desequilíbrio fiscal era muito inferior ao observado nos anos 80, obtendo-se, como pode ser visto na tabela 1, saldos de necessidade de financiamento do setor público (NFSP) praticamente nulos, chegando inclusive a ser superavitário em 1,14% do PIB em 1994. Destacava-se também o baixo comprometimento dos recursos com pagamento de juros, em especial devido ao menor estoque de dívida pública, iniciando a década com o pagamento de juros reais de apenas 0,93% do PIB e mantendo uma média de 2 a 3% nos próximos anos.

Tabela 1
Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP)
(% PIB)

Discriminação	1990	1991	1992	1993	1994
Resultado Operacional	-1,38	0,19	1,74	0,71	-1,14
Gov. Central	-2,43	0,08	0,58	0,6	-1,57
Estados e Municípios	0,41	-0,68	0,65	0,08	0,80
Empresas Estatais	0,64	0,79	0,51	0,03	-0,37
Resultado Primário	-2,31	-2,71	-1,57	-2,26	-5,21
Gov. Central	-1,51	-0,98	-1,1	-0,88	-3,25
Estados e Municípios	-0,34	-1,4	-0,06	-0,62	-0,77
Empresas Estatais	-0,46	-0,33	0,41	-0,76	-1,19
Juros Reais	0,93	2,90	3,31	2,97	4,07
Gov. Central	-0,92	1,06	1,68	1,48	1,68
Estados e Municípios	0,75	0,72	0,71	0,70	1,57
Empresas Estatais	1,10	1,12	0,92	0,79	0,82

(-) = Superávit

Fonte: Banco Central do Brasil

No entanto, embora as contas públicas parecessem saudáveis, ganha importância cada vez maior a defesa do combate do déficit público. É interessante notar que o relativo equilíbrio fiscal do setor público brasileiro é mantido apesar da inflação crescente, contrariando o conhecimento de que, através do efeito-Tanzi, ondas inflacionárias fariam

com que se reduzissem as receitas, justamente por ser esta função direta do prazo de recolhimento dos impostos e do nível de preços.

Entretanto, o que ocorre na verdade é praticamente o oposto, ou seja, por serem os tributos ao menos parcialmente indexados e por se reduzir ao máximo o intervalo de seu recolhimento, além de se fazer de unidades de referência (outras que não a moeda nacional) que acompanhassem a inflação, o efeito-Tanzi mostrava-se reduzidíssimo, enquanto as despesas, por sua vez, estas sim eram fixadas em termos nominais e desvalorizavam-se com a inflação até o momento de serem efetivadas, caracterizando assim uma repressão fiscal. O resultado, portanto, com a obtenção de um ‘imposto inflacionário’, caracterizado pela redução do valor real das despesas, enquanto o sistema tributário mantinha-se protegido⁸, era a não ocorrência de uma ligação direta entre déficits fiscais e os níveis de preços.

Desse modo, era possível entender a menor NFSP acompanhada por índices de inflação crescentes no início da década de 90, evidenciando-se a qualidade ruim do equilíbrio fiscal e as dúvidas em relação a este já apresentadas acima. A preocupação, portanto, uma vez que a inflação escondia a incompatibilidade entre demandas sociais e a capacidade do governo em satisfazê-las, girava em torno de como adotar um ajuste fiscal que não dependesse mais da repressão fiscal e que apresentasse uma solução definitiva para as contas públicas.

Nesse contexto, inicia-se mais um plano de estabilização monetária em 1994, o Plano Real. Sem intentar discutir as razões que o fizeram diferente dos outros até então, tinha como pré-condições, antes de se tentar a desindexação, um adequado financiamento do balanço de pagamentos do setor público. Ou seja, necessitava de uma desindexação adequada acompanhada por políticas fiscal e monetária austeras. O equilíbrio fiscal, assim, apresentava-se como o ‘sustentáculo da confiança na moeda nacional’, como afirma Carneiro (2000), e uma solução duradoura da crise fiscal era tida como a base de qualquer política consistente de estabilização.

⁸ Mesmo assim, com níveis inflacionários altos, era inevitável que caísse o valor real também das receitas, sendo assim indiscutível o aumento destas com a estabilização dos preços.

O pensamento oficial afirmava que, apesar de o ajuste fiscal de 1993/94 ser precário, seria possível se empenhar num esforço fiscal até que reformas estruturais a serem implementadas concretizassem um ajuste definitivo e de boa qualidade. Portanto, o Plano Real foi implementado sem que se garantisse condições fiscais julgadas essenciais pelos próprios executores do plano de estabilização.

O instrumento utilizado para impedir que a queda abrupta da inflação causasse um descompasso considerável entre receitas e despesas foi a criação do FSE (Fundo Social de Emergência)⁹, no início de 1994, por ser um mecanismo de desvinculação de receita e ampliação da capacidade da União esterilizá-la, evitando assim o surgimento de déficits. Tal fundo, criação preventiva para garantir o equilíbrio das contas públicas, “vem esterilizando 20% de gasto fiscal, em particular de natureza social, direcionando esta receita para as reais prioridades governamentais no campo do pagamento da dívida pública e dos encargos financeiros a ele associados”¹⁰.

1.2. O Período do Câmbio Fixo

Sem intentar discutir o plano de estabilização em si, o Plano Real significou uma ruptura com o período anterior, no que se refere ao andamento dos principais elementos das finanças públicas brasileiras. Dessa forma, o Plano Real foi introduzido, em meados de 1994, num momento particularmente favorável do cenário internacional, que permitia a adoção de estratégias gradualistas, que, por sua vez, na visão oficial, proporcionariam tempo para resolver o problema do desequilíbrio fiscal resultante da estabilização¹¹.

O que imediatamente se propunha, portanto, era agir em torno da redução do déficit público no que se referia à aprovação de reformas, como a tributária e previdenciária, ao apressamento das privatizações e ao aumento do desempenho fiscal do setor público como um todo.

⁹ Que viria a se chamar, posteriormente, Fundo de Estabilidade Fiscal (FEF) e Desvinculação de Receita da União (DRU).

¹⁰ Dain (2000): 7.

¹¹ Para mais detalhes, ver E.M. Interministerial (1996), disponível em <http://www.fazenda.gov.br>.

De imediato, com a estabilização monetária engendrada pelo plano, verificou-se um efeito direto de apreciação cambial, que, juntamente com a abertura comercial existente até então, fez com que se mantivesse em patamares bastante altos a taxa de juros interna, para evitar aumento excessivo da demanda e, ao mesmo tempo, atrair capital externo, compensando as expectativas de desvalorização.

a) Impactos Diretos da Estabilização nas Contas Públicas

Conforme esperado, com o fim do imposto inflacionário e a dificuldade em negar o atendimento às demandas sociais, passou a ser gerada uma inconsistência crescente entre receitas e despesas, sendo esta uma das causas do aumento da dívida pública/PIB, embora atenuado pelas receitas obtidas com as privatizações.

De forma geral, portanto, no que se refere às contas públicas, verificou-se ao longo de todo o período em questão o aumento dos desequilíbrios patrimonial e corrente. Podem-se resumir as causas da piora patrimonial a alguns elementos, como a manutenção de uma taxa real de juros bastante elevada, com a finalidade de atrair capital externo e cobrir o déficit em transações correntes¹²; o movimento de formação de reservas e sua esterilização (para evitar que a taxa de juros caísse ou que o câmbio se apreciasse), gerando ao mesmo tempo o chamado déficit quasi-fiscal¹³; e a formação dos chamados 'esqueletos'. Cabe salientar que a justificativa federal para tal era de que os altos juros se deviam ao déficit primário e à falta de reformas (MF, 1998), embora aquele tenha se mantido equilibrado por quase todo o período e várias reformas de cunho liberal tenham sido realizadas, como as liberalizações comercial e financeira.

Do ponto de vista corrente, que aqui cabe analisar, observou-se uma trajetória de déficits operacionais crescentes até 98, quando então teria início um programa de ajuste fiscal, como será visto mais adiante. Conforme mostra a tabela 2, o grande peso na composição do déficit nominal advém da elevada carga de juros, já que o resultado primário manter-se-á praticamente equilibrado ao longo de todo o período, não sendo, desse

¹² Que, segundo Carneiro (2000), ter-se-ia tornado permanente com a abertura comercial.

¹³ Originado da diferença entre a remuneração paga pela dívida interna e recebida com as reservas.

modo, o responsável pelo desequilíbrio fiscal. Portanto, parece sensato alegar, como o fazem Carneiro (2000) e Dain (2001), que o déficit teria origem financeira, e não fiscal, advinda da elevada taxa de juros.

É interessante notar que, apesar de se acreditar ser responsabilidade da apropriação de juros (cujo valor real chegou a 7,4% do PIB em 1998) o déficit nominal do setor público brasileiro de 1994 a 1998, de fato houve uma redução significativa do resultado primário em relação aos anos anteriores, passando de superavitário a praticamente nulo, sendo deficitário em menos de 1% do PIB nos anos de 1996 a 1998.

Em outras palavras, apesar de nitidamente o grande peso na composição do déficit ser de origem financeira, alguns autores fazem a defesa de que a carga de juros não foi a principal responsável pela transição do resultado fiscal de superavitário para deficitário, ao se adotar como instrumento de análise o déficit operacional. Através dele, como o faz Giambiagi (2000), comparando os juros reais pagos e a Necessidade de Financiamento Operacional de 1995 a 1998 com os de 1991 a 1994, percebe-se que a diferença entre o déficit nos dois períodos é muito superior à diferença entre os juros apropriados¹⁴, o que sugere, utilizando o conceito operacional, ser a queda do superávit primário a causa da piora dos resultados fiscais.

Portanto, comparando o período de 1994 a 1998 aos primeiros anos da década, a queda do superávit primário parece ter contribuído para o surgimento de déficits operacionais, como pode ser percebido na tabela 3. No entanto, cabe ressaltar que, utilizando o conceito nominal, com a manutenção de um resultado primário equilibrado, o que teoricamente corresponde à existência de finanças públicas saudáveis, a situação se inverte, sendo a elevada carga de juros a responsável pelos déficits verificados.

De qualquer uma das duas formas de analisar a situação, fica claro que a variável de ajuste escolhida quando se quer recuperar o equilíbrio dessas contas tem sido impreterivelmente o resultado primário, não bastando que seja equilibrado, mas que consiga ao menos arcar com as despesas financeiras. Portanto, tendo-se em mente o grande

peso de pagamento de juros, discute-se a prioridade dada a essa despesa, principalmente por utilizar recursos de fontes arrecadatórias criadas para um outro fim específico.

Tabela 2
NFSP – conceito nominal (1995 –1998)
(% do PIB)

Discriminação	1995	1996	1997	1998
Governo Central				
Receita Total	18,3	17,5	18,5	20,4
Transferências a Estados e Municípios	2,6	2,8	2,7	3,0
Despesas não-financeiras	14,8	14,6	15,5	16,7
Pessoal	5,6	5,3	4,8	5,1
Benefícios Previdenciários	5,0	5,3	5,4	6,0
Outras Despesas Correntes e de Capital (OCC)	3,4	3,3	4,4	4,7
Outros	0,8	0,7	0,9	1,0
Discrepância Estatística	0,1	-0,2	0,5	0,1
Superávit Primário	0,52	0,36	-0,33	0,56
Setor Público Consolidado				
Superávit Primário	0,27	-0,09	-0,99	-0,01
Juros Nominais	7,54	5,77	5,4	7,6
Déficit Nominal	7,27	5,86	6,13	7,59

Fonte: Giambiagi (2000) e Carneiro (2000) para dados do Governo Central; Banco Central do Brasil para dados do setor público consolidado.

Uma comparação mais nítida entre os resultados fiscais obtidos nos períodos de 1990 a 1994 e de 1995 e 1998 pode ser obtida na Tabela 3 e no Gráfico 1, transparecendo a deterioração das contas públicas, com o agravamento do déficit primário e operacional e a expansão dos pagamentos de encargos financeiros.

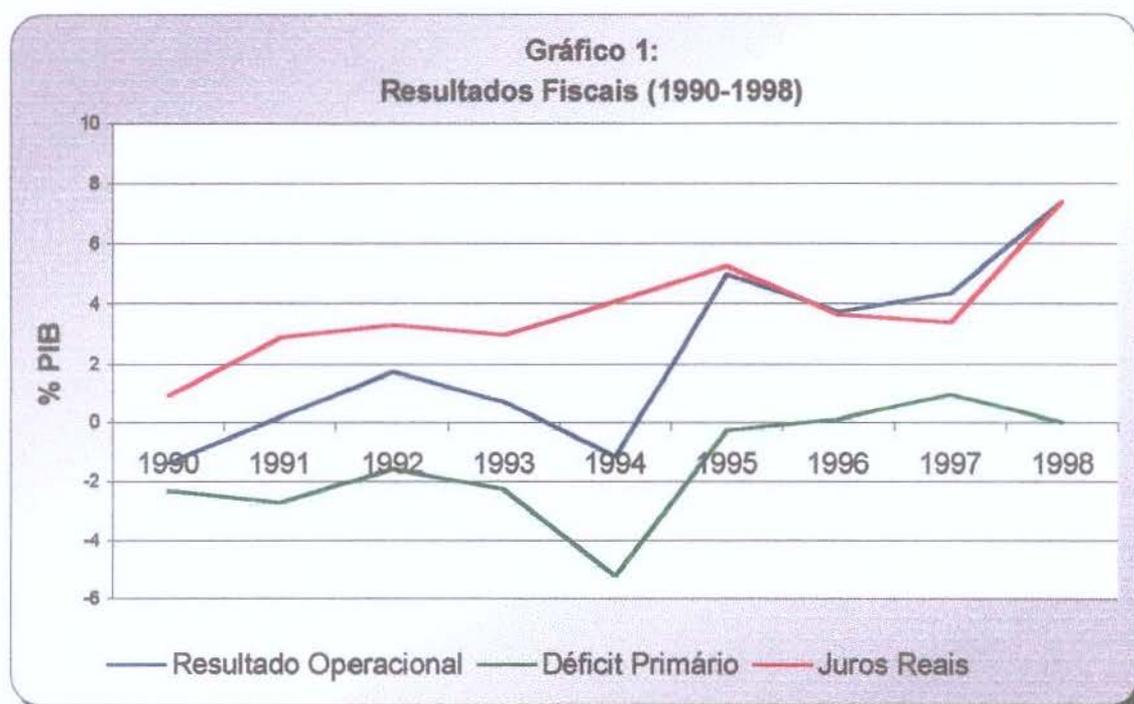
¹⁴ Segundo Giambiagi (2000), a diferença entre os juros reais pagos nos dois períodos é de 1,7% do PIB, enquanto a diferença entre a NFSP operacional é de 4,8% do PIB, portanto os 3,1% do PIB restante seria explicado pela queda do resultado primário.

Tabela 3
Resultados Fiscais (1990-1994 e 1995-1998)
(% PIB)

Itens	Médias Anuais	
	1991-1994	1995-1998
Resultado Operacional	-0,05	-5,01
Despesas com Juros Reais	3,33	4,84
Resultado Primário	3,27	-0,17

(-) = déficit.

Fonte: Banco Central do Brasil



b) Resultados Fiscais

O setor público, claramente, não criou, no período assinalado, mecanismos satisfatórios de compensação do desequilíbrio fiscal existente, ou seja, os números desmentem a tese oficial da época de que o FSE seria instrumento suficiente para equilibrar as contas públicas por pelo menos dois anos. No entanto, parece claro que sem as fontes temporárias de contenção fiscal, como a IPMF/CPMF, FSE, receitas de concessões com as

privatizações e o aumento do imposto de renda sobre aplicações financeiras, o resultado obtido teria sido ainda pior.

Desse modo, analisando tal resultado obtido, como o faz Carneiro (2000), o governo central foi responsável por 50% da redução do resultado primário no período, sendo o restante advindo das esferas subnacionais. No entanto, considerando que houve aumento da carga tributária e queda substancial do superávit primário, observa-se um crescimento considerável do nível de despesas efetuadas, como pode se averiguar pela tabela 2, especialmente no que se refere às transferências a estados e municípios, aos benefícios previdenciários e às outras despesas de custeio e capital (OCC), não sujeita a vinculações, passando esta de 3,4 para 4,7% do PIB de 1995 a 1998.

É interessante notar que, em especial, a despesa em OCC é normalmente a variável de ajuste adotada pelo governo para equilibrar suas contas, e, no entanto, de 1994 a 1998, utilizou-se o FSE não para esterilizar os gastos em OCC, mas para aumentá-los de acordo com suas políticas de alianças.

Cabe ainda assinalar que déficit previdenciário observado, por sua vez, advinha da estagnação das receitas devido ao aumento da informalização do mercado de trabalho e do desemprego.

Normalmente, a Constituição de 1988 é a grande acusada pelo aumento do déficit público no período pós-Plano Real, uma vez que determinou a descentralização das receitas arrecadadas sem a correspondente descentralização dos gastos, além de promover aumento de despesas com proteção social universal sem previsão de receita. Dessa forma, teria restringido o poder de manobra (ao elevar a transferência de recursos do imposto de renda e do IPI) e aumentado excessivamente as despesas previdenciárias.

No entanto, Giambiagi (2000) destaca que poderia, mesmo nesse contexto, ter havido equilíbrio das contas públicas, uma vez que o Governo Central executou políticas fiscais expansionistas, como visto acima, com o reajuste do salário mínimo e das aposentadorias acima da taxa de inflação e com o aumento dos gastos em OCC, que teriam crescido, portanto, não por razão direta da queda inflacionária, mas por política

governamental não lastreada, ou seja, por liberação de recursos sem a correspondente criação de novas receitas.

Os Estados, grandes responsáveis pelo déficit das esferas subnacionais, destacam-se pela grande perda de receita com a guerra fiscal largamente empreendida e com a Lei Kandir, que obrigava a desoneração das exportações (embora tenha havido compensação aos governos estaduais devido a esta última perda de receita). Destaca-se, no período, como medida de controle do déficit das esferas subnacionais, a renegociação das dívidas mobiliárias estaduais¹⁵, a reestruturação dos bancos estaduais e a fixação de metas fiscais.

Em contrapartida às despesas, as receitas também tiveram um impulso substancial, com a elevação considerável da carga tributária, embora de qualidade questionável, por se basear em tributos cumulativos, cuja receita destinava-se inteiramente ao governo federal, mas onerava o setor produtivo, em especial os produtos de maior valor agregado.

Tal impulso, dado o baixo crescimento econômico verificado no período e o seu impacto nas receitas, fez-se via um crescimento considerável das contribuições sociais¹⁶ sobre o faturamento e o lucro, compensando a descentralização das receitas da Constituição de 1988 e o menor dinamismo da economia. Cabe destacar, desse modo, que houve de fato uma superestimação das receitas, pelo crescimento não ocorrido.

O descompasso entre as demandas sociais e a capacidade gerar receita para compensar tanto o pagamento dos encargos financeiros como tais pressões sociais, portanto, levava ao crescimento da dívida pública, e, com a desaceleração das privatizações, impunha-se a escolha de deixar aumentar a dívida pública ou promover um ajuste fiscal, o escolhido.

¹⁵ Para mais detalhes, ver Giambiagi (2000).

¹⁶ As contribuições sociais, teoricamente, têm destinação social específica, o que não implica que, por exemplo, com o aumento dos recursos da CPMF para a saúde, os outros recursos dessa área não sejam remanejados.

Levantam-se então debates¹⁷ em torno de, além das reformas estruturais, ser necessário ou não executar uma política fiscal contencionista tradicional, revertendo o *boom* de gastos do período pós –Real.

¹⁷ Destaca-se a visão de Giambiagi (2000) e de Dain (2001), confrontando-se em torno da necessidade de políticas contencionistas, esta propondo apenas ajuste na política de proteção social e defendendo sua priorização, e aquele destacando a necessidade de rever o montante de gastos sociais.

O AJUSTE FISCAL DE 1999-2001

O ajuste fiscal é normalmente considerado um fator chave da estabilização, já que o financiamento do déficit público seria o elemento que mais afetaria as expectativas. Dessa forma, tanto o financiamento monetário (via *seigniorage* e imposto inflacionário) como aquele feito com emissão de dívida pública afetariam negativamente as expectativas privadas. Esse raciocínio, fundado no argumento da teoria quantitativa moderna, afirma que, a curto prazo, o gasto público de fato influencia o nível de emprego da economia, porém, já no longo prazo, os agentes econômicos se adaptam, ajustando seus preços e tornando neutra a moeda¹⁸. (FAPESP; 99/2003-8).

Cabe ressaltar aqui que a visão tradicional, além de condenar o déficit público, defende a manutenção de superávits primários. Estes, numa economia aberta, além de contribuírem para a redução do estoque bruto da dívida, ainda seriam o melhor indicador dos bons 'fundamentos' da economia, permitindo, dessa forma, uma redução da taxa de juros e crescimento econômico, embora a história brasileira não tenha comprovado tal seqüência de acontecimentos.

2.1. O Plano de Estabilização Fiscal

A partir de 1998, com as crises externas e o contágio desencadeado por elas na economia brasileira, a política econômica transita para um período de intenso rigor fiscal, como não se via desde a década de 60. Tal rigor, empreendido a partir do final de 1998, fez parte de um conjunto de medidas definidas em acordo com o FMI, estabelecendo metas

¹⁸ Admite-se aqui a economia no nível de pleno emprego e, portanto, o ajustamento da economia via preços e não quantidades.

fiscais até o ano de 2001, em contrapartida a uma ajuda financeira à crise por que passava o país.

Como afirma o próprio Programa de Estabilidade Fiscal, ao “suprimir as condições favoráveis de liquidez, o contexto externo retirou a possibilidade de prosseguirmos com gradualismo na adoção de ajustes estruturais”¹⁹, sendo necessário, portanto, um ajuste fiscal, já que o Estado não poderia viver além de seus limites, gastando mais do que arrecada. Dessa forma, estaria posto o desafio: “a trajetória atual é de inequívoca insolvência fiscal. Ou bem o Brasil corrige definitivamente o desequilíbrio de suas contas (...) ou permite ver-se lançado ao azar na conjuntura.”²⁰

Em outras palavras, a situação impunha que: ou se reduzia o déficit fiscal, uma vez que não era aconselhável financiá-lo por emissão monetária, devido ao risco da volta da inflação, ou o financiava via emissão de títulos, contribuindo ainda mais para a explosão da dívida pública/PIB numa conjuntura de baixo crescimento econômico.

Cabe aqui melhor explicar a relação existente entre o superávit primário e a estabilidade monetária, tida como a grande conquista da década de 90. Em resumo, no pensamento dominante, todo o déficit primário, assim como os serviços das dívidas interna e externa, que formam com aquele o déficit nominal, devem ser pagos ou com expansão da base monetária, ou como aumento das próprias dívidas, refinanciando-as. Dessa forma, a obtenção de superávits primários significaria, tudo o mais constante, uma redução no nível de endividamento, dado o menor fluxo de financiamento necessário. Entretanto, se ou um resultado fiscal negativo, ou um maior fluxo de juros pagos em ambas as dívidas, implicasse em déficits nominais crescentes, ou se aumentaria ainda mais o estoque de dívida existente, optando-se pelo seu refinanciamento, ou ver-se-ia obrigado a emitir moeda. A consequência imediata, tomando como base a visão monetarista, segundo a qual a moeda é neutra e, portanto, todo o impacto da expansão da base monetária se dá não no nível de atividade interna, mas no nível de preços, é que a estabilidade econômica estaria

¹⁹ Programa de Estabilidade Fiscal (1998)– Ministério da Fazenda (MF).

²⁰ Idem.

seriamente ameaçada caso fosse confirmada a expansão monetária. Optou-se, assim, pelo empenho na obtenção de superávits primários.

Desse modo, o governo passou a se empenhar, diante da situação de colapso financeiro e para afastar suspeitas de moratória interna, num ajuste fiscal rigoroso, a fim de diminuir a relação dívida líquida do setor público (DLSP) / PIB (a ser ajudado por geração de resultados primários positivos e suposta queda da taxa de juros), já que, como visto, esta vinha assumindo uma tendência crescente desde a introdução do Plano Real. Pelo acordo com o FMI, o país teria que elevar seu superávit fiscal para que fosse revertida a trajetória de crescimento da DLSP, uma vez que se acreditava que o ajuste fiscal retomaria a confiança e facilitaria uma redução sustentada da taxa de juros internacionais (MF, 1998).

Claramente, o governo acreditava que, por si só, a desvalorização cambial e o acordo com o FMI, com a implementação de dos elementos acordados, já seriam suficientemente capazes de garantir a recuperação do nível de atividade econômica e da retomada do crescimento.

Dentre as principais medidas e objetivos, destacam-se, além do já explicitado aumento do superávit primário, a continuação do processo de privatização, a fim de dotar a indústria nacional de maior eficiência; a adoção de um regime de câmbio flutuante, garantindo o equilíbrio do Balanço de Pagamento; e a redução da taxa de juros, a fim de voltar a incentivar o crescimento econômico.

No entanto, no começo de 1999, diante da instabilidade cambial e da desvalorização, o acordo foi refeito, aumentando ainda mais as metas fiscais²¹ estabelecidas, como mostra a tabela 4, mantendo-se, porém, os recursos previstos no acordo original de dezembro de 1998. Era previsto, assim, com o ajuste fiscal a ser implementado, que, diante da queda esperada da taxa de juros e da reversão do crescimento da dívida/PIB, o superávit primário pudesse também ser menos rigoroso após o fim do acordo, em 2001, podendo chegar a 2,7% em 2002, o que, no entanto, não se confirmaria²².

²¹ Devido, oficialmente, ao aumento da dívida diante da desvalorização cambial, devido ao alto montante de dívida indexada, e da queda de credibilidade internacional.

²² Para 2002, a meta de superávit primário estabelecida é de 3,88% do PIB.

Tabela 4
Metas de Superávit Primário
(% PIB)

	1999	2000	2001
Governo Central	2,3	2,65	2,6
Estados e Municípios	0,4	0,5	0,65
Empresas Estatais	0,4	0,1	0,1
Total	3,1	3,25	3,35

Fonte: Ministério da Fazenda (MF)

Cabe destacar que uma importante mudança na formulação do acordo impediu uma ainda maior perda de autonomia de política monetária, ou seja, ao invés de o critério de desempenho (cujo não cumprimento implica na não liberação dos recursos) ser a NFSP (e não o superávit primário), pôde-se inverter essa ordem, evitando que a flutuação da taxa de juros exigisse constantes oscilações nas metas de superávit primário.

Sinteticamente, o programa estabelecido era composto de duas partes, sendo a primeira uma ‘agenda de trabalho’, englobando diversas reformas, como a administrativa, a previdenciária, trabalhista etc.; e a segunda um Plano de Ação, que visava assegurar a estabilização das contas públicas até que o equilíbrio fosse promovido pelas reformas estruturais.

O acordo, todavia, pode ser visto como uma confissão de que os juros pagos podem ir ao patamar que for necessário para sustentar os fluxos de recursos financeiros, levando ao questionamento de sua viabilidade social e implicando numa inversão da hierarquização das decisões de gasto, com os juros sendo “tidos como inadiáveis em detrimento dos gastos sociais”²³.

2.2. As reformas estruturais

Desde a introdução do Plano Real, era esperado que as reformas estruturais levassem a um equilíbrio fiscal do setor público, com efeitos duradouros. No entanto, até 1998, elas

²³ Dain (2001): 2.

não tinham levado a melhorias consideráveis por motivos diversos, como, conforme aponta Giambiagi (2000), a insuficiência das reformas aprovadas até então, a existência de um intervalo de tempo até que produzam os resultados esperados, e o não acompanhamento de um esforço fiscal por parte dos governos nacional e subnacionais.

No entanto, a reforma da Previdência, de 1998, e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foram tidas pelo próprio governo como os principais progressos no que tange às reformas planejadas, a primeira por tornar mais rígidas as regras para aposentadoria na administração pública e desconstitucionalizar o cálculo das aposentadorias; e a segunda por impor um controle duradouro sobre as contas de todo o setor público, garantindo resultados fiscais mais favoráveis.

Com a LRF, que impõe a realização de um planejamento das contas pelos governos²⁴, foram impostos limites específicos referentes a variáveis como despesas com pessoal (em função da receita líquida corrente) e endividamento, além de serem previstas metas fiscais e sanções em caso de não cumprimento para cada uma das esferas de governo.

No entanto, apesar do equacionamento da questão do ajuste de cada esfera (em especial dos estados e municípios, já que a renegociação da dívida os tinha permitido uma situação fiscal bem mais confortável), pode-se argumentar, como o faz Dain (2001), que a LRF tenha implicado em perda relativa de autonomia na gestão fiscal e na redução da capacidade de acolher encargos de governo no processo de descentralização em curso, prevista na Constituição de 1988. Além disso, não seria uma tarefa de fácil execução o estabelecimento de limites de despesa e endividamento sustentáveis no tempo em termos compatíveis com a situação fiscal e patrimonial de cada esfera de governo.

2.3. Impactos Diretos do Ajuste Fiscal

O ajuste fiscal feito, sendo sua maior parte garantida pelo Governo Central, contou, para equilibrar despesas e receitas, com a redução daquelas, em especial no que refere à rubrica OCC, e com o aumento destas, principalmente das receitas extraordinárias,

²⁴ O planejamento das contas engloba elaboração de Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

impondo o desafio futuro de não voltar a incorrer em déficits quando terminasse essa fonte dessas receitas. Além disso, o governo intentava cortar gastos nas estatais e também com o combate à renúncia fiscal do INSS.

De modo geral, entre 1998 e 1999, houve, de um lado, queda dos benefícios previdenciários e dos gastos com pessoal e aumento de receita, todos em relação ao PIB. Entretanto, o ajuste foi majoritariamente feito em torno da queda das despesas em OCC, e, como a redução de despesas mostrava-se insuficiente diante das metas fiscais, observou-se também o aumento temporário de receitas advindo de fontes como a CPMF (cuja alíquota passou de 0,2 para 0,38%), o COFINS, concessões, renegociação de dívidas de empresas, etc. Cada um dos itens de despesa pode ser identificado na tabela 5, que engloba os resultados fiscais pós- plano de estabilização, com a transição de um déficit primário em 1998 para um superávit em 2001 de 3,75% do PIB.

Portanto, para que fossem gerados resultados fiscais positivos, em resumo, como não foi possível o corte de muitas despesas, obrigatórias e não reduzíveis (como em pessoal e previdência social), os orçamentos muitas vezes tiveram que ser revistos para baixo, reduzindo-se em especial os recursos de OCC com a utilização do FSE. Em outras palavras, os superávits crescentes foram financiados com contingenciamento de recursos vinculados ao Orçamento da Seguridade Social e, principalmente, por aumento de carga tributária, com grande peso das receitas cumulativas (sem a contrapartida em despesas nas áreas a que se destinavam).

Como resultado, desse modo, o setor público consolidado voltou a produzir superávits primários expressivos, evidenciando a rapidez do ajuste fiscal, com destaque para a geração de resultados primários pelas esferas subnacionais de 0,2% do PIB numa conjuntura de queda da renda per *capita*, pressões sociais e baixa arrecadação tributária.

Esse superávit fiscal que estava sendo conseguido teria a função de contribuir para a redução do estoque de dívida ao ser utilizado no resgate de títulos públicos e, portanto, no abatimento da DMFi (Dívida Mobiliária Federal interna). No entanto, o pensamento corrente de que a manutenção de uma política fiscal rigorosa manteria alto o nível de confiança no país e, dessa forma, levaria à redução do risco Brasil, levava a crer que o

passo seguinte seria a queda da taxa de juros cobrada nos títulos da dívida, uma vez que o governo se mostrava disposto em honrar seus compromissos financeiros e manter a estabilidade monetária adquirida nos últimos anos. Vale, todavia, notar, conforme mostra a tabela abaixo, que, na prática, apesar dos crescentes índices de superávit primário, a taxa de juros nominal manteve-se num patamar alto durante todo o programa.

Tabela 5
NFSP – conceito nominal (1998- 2001)
(% PIB)

Discriminação	1998	1999	2000	2001
Governo Central				
Receita Total	20,45	20,9	21,76	23
Transferências a Estados e Municípios	3,03	3,16	3,71	3,88
Despesas não-financeiras	16,7	15,56	16,07	17,15
Pessoal	5,11	4,88	5,12	5,42
Benefícios Previdenciários	6,0	5,79	6,05	6,36
Outras Despesas Correntes e de Capital (OCC)	4,94	4,16	4,05	4,43
Outros	1,0	0,73	0,84	0,94
Discrepância Estatística	0,1	-0,13	-0,07	-0,04
Superávit Primário	0,56	2,3	1,88	1,86
Setor Público Consolidado				
Superávit Primário	-0,01	3,2	3,5	3,75
Juros Nominais	7,8	12,5	8,0	8,9
Déficit Nominal	7,8	9,3	4,5	5,2

Fonte: Banco Central, Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Indicadores Fiscais Seleccionados – Boletim de Estatísticas Fiscais (2002) – Secretaria de Política Econômica (SPE).

Tomando o ano de 2001, em especial, após diversos choques exógenos (crise argentina, recessão mundial, racionamento de energia etc.) e um crescimento econômico fraco, de 1,51%, mesmo tendo sido otimistas os primeiros meses do ano, a taxa de juros tomou uma tendência ascendente, a fim de evitar que a variação cambial comprometesse o nível de preços. Mesmo assim, como já salientado, as metas fiscais foram devidamente cumpridas, alcançando um superávit primário de 3,7% do PIB, ainda superior à meta do acordo.

O crescimento real das receitas tributárias, no ano em questão, foi de 5,88%, bem acima do crescimento do PIB, sendo 70% administrado pela União. Essa elevação se deveu, basicamente, à três tributos: impostos de renda retido na fonte, ICMS e PIS/COFINS, sendo de impacto negativo na carga tributária bruta (CTB) o CSLL, IRPJ e IPI, principalmente em função do baixo dinamismo econômico.

Cabe salientar, no entanto, que o governo defende que, ao menos em 2001, “o acréscimo da pressão fiscal foi resultado não de alterações dos componentes substanciais da política tributária (aumento de alíquotas ou ampliação das bases de incidência), mas sim de seus componentes formais (como e quando arrecadar)”²⁵, já que tal crescimento da carga tributária teria sido determinado, em especial, por choques externos, como as oscilações no mercado cambial e o aumento do preço do petróleo, e pelo aumento da eficiência da máquina administrativa, sendo, apenas no caso da CPMF, a elevação da alíquota responsável pelo aumento da arrecadação.

a) Receitas

Portanto, pelo lado das receitas, o principal efeito imediato que se observa durante todo o período do Plano Real é o movimento da carga tributária, que, como já muitas vezes mencionado, tem batido recorrentes recordes históricos, numa tendência inegavelmente ascendente, senão explosiva.

Tal crescimento, que deve já ter alcançado seus limites na sua aceitação pública, encontra sua origem na estabilização da economia e advém principalmente de tributos de incidência cumulativa (PIS/PASEP, Cofins, CPMF, etc.), como mostra a expansão de tais receitas na tabela 6, passando de 4,5% do PIB no período de 1994-1998 para 6,7% do PIB de 1998 a 2001, enquanto sua participação cresceu de 22,7 para 28,9% da receita total, evidenciando, portanto, um substancial crescimento relativo dessa fonte de arrecadação. Além das contribuições sociais, ainda tem se destacado recentemente a captura de outras

²⁵ Estudo Tributário n.º 06 – Secretaria da Receita Federal (SRF).

fontes de receita extraordinária²⁶ na busca pelo cumprimento das metas fiscais estabelecidas.

Tabela 6
Arrecadação do Governo Federal

	1994-1998		1998-2001	
	% PIB	% total	% PIB	% total
Contribuições Sociais Indiretas	4,5	22,7	6,7	28,9

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

Em resumo, portanto, como pode ser comprovado pela tabela 7, que agrega as principais receitas do setor público por base de incidência, para evitar uma expansão ainda mais drástica da dívida pública, inflada por taxas de juros elevadas, a carga tributária aumentou mais de 4% do PIB desde o acordo com o FMI, havendo ainda previsão para que termine 2002 em 37% do PIB. Foi, portanto, visivelmente sacrificado o projeto de uma reforma tributária que devolvesse a competitividade à economia brasileira e, ao mesmo tempo, restabelecesse o instrumento fiscal como um dos mais eficazes no combate à desigualdade social, ante o temor de que tal reforma acarretasse redução da arrecadação, dificultando, nesse caso, ainda mais o cumprimento do superávit primário programado.

Ademais, o caráter acentuadamente regressivo do Sistema Tributário Brasileiro resultante, com baixa participação dos impostos diretos sobre a propriedade e a renda, caracteristicamente progressivos, em contraposição ao crescente peso dos tributos indiretos sobre vendas de bens e serviços, em especial os cumulativos, demonstra a preferência da União por tributos de mais fácil arrecadação, como os que utilizam o faturamento como base impositiva. Para fins de comparação, na década de 90, os tributos sobre bens e serviços permaneceram num patamar de 45 a 50% do total arrecadado (13,6% do PIB), enquanto na década anterior era de apenas 40 a 45% (10,4% do PIB), devido quase exclusivamente ao aumento da tributação cumulativa.

²⁶ Em 2002 a arrecadação tributária sofreu um considerável incremento devido fontes temporárias de receita, como o pagamento dos atrasados dos fundos de pensão, arrecadando em janeiro R\$22,680 bilhões em contribuições e impostos federais, caracterizando um aumento real de 17,8% em relação a janeiro do ano anterior.

Tabela 7
Distribuição de Receita Tributária por Principais Bases de Incidência

	1994		1995		1996		1997	
	% PIB	% receita						
Total	29,7	100	29,4	100	29,1	100	29,03	100
Com.Exterior	0,5	1,7	0,8	2,6	0,5	1,9	0,6	2
Bens e Serviços	15,4	51,6	13,7	46,7	13,2	45,4	13,4	45,3
ICMS	7,3	24,6	7,3	24,8	7,3	24,9	6,9	23,2
IPI	2,2	7,5	2,1	7,1	1,9	6,6	1,9	6,3
Cofins	2,6	8,6	2,4	8,3	2,2	7,6	2,1	7,1
PIS/PASEP	1,1	3,6	0,9	3,1	0,9	3,1	0,8	2,8
IPMF /CPMF	1,1	3,6					0,8	2,7
IOF	0,7	2,3	0,5	1,7	0,4	1,3	0,4	1,5
ISS	0,4	1,4	0,5	1,7	0,5	1,9	0,6	1,9
Patrimônio	0,4	1,3	0,8	2,7	0,9	2,9	1	3,2
IPTU	0,2	0,7	0,4	1,4	0,4	1,5	0,4	1,4
IPVA	0,2	0,6	0,4	1,3	0,4	1,4	0,5	1,7
Renda	4,8	16,1	5,7	19,3	4,8	16,3	4,6	15,5
IR	3,8	12,9	4,8	16,3	4	13,6	3,8	12,7
CSLL	1	3,2	0,9	3,1	0,8	2,7	0,8	2,8
Folha de Salários	7,3	24,6	7,2	24,4	7,8	27	7,7	26,2
	1998		1999		2000		2001	
	% PIB	% receita						
Total	29,7	100	31,1	100	32,9	100	34,3	100
Com. Exterior	0,7	2,4	0,8	2,6	0,8	2,4	0,8	2,3
Bens e Serviços	13	43,8	14,8	46,8	16,1	49,3	16,9	49,4
ICMS	6,7	22,5	7,1	22,3	7,6	23,2	8	23,3
IPI	1,7	5,8	1,7	5,2	1,7	5,3	1,6	4,8
Cofins	1,9	6,6	3,2	10,1	3,7	11,2	3,9	11,5
PIS/PASEP	0,8	2,6	1	3,1	0,9	2,8	1	2,8
IPMF /CPMF	0,9	3	0,8	2,6	1,3	4,1	1,5	4,3
IOF	0,4	1,3	0,5	1,6	0,3	0,9	0,3	0,9
ISS	0,6	2	0,6	1,8	0,6	1,8	0,6	1,8
Patrimônio	1	3,3	1	3	1	3,1	1	3,1
IPTU	0,5	1,6	0,5	1,5	0,5	1,5	0,5	1,4
IPVA	0,5	1,6	0,5	1,5	0,5	1,5	0,5	1,6
Renda	5,2	17,5	5,4	17	6,1	18,5	6,3	18,4
IR	4,5	15,1	4,7	14,8	5,2	15,9	5,8	16,9
CSLL	0,7	2,4	0,7	2,2	0,9	2,6	0,8	2,3
Folha de salários	8,0	26,9	7,9	25,1	7,7	23,7	7,6	22,1

Fonte: Informe-SF, n.º 29 e 40 (BNDES); Estudo Tributário n.º 065 (SRF)

Indiscutivelmente de pior qualidade, seja por onerar o sistema produtivo²⁷, seja por impor a regressividade ao sistema tributário, a arrecadação advinda dos tributos cumulativos possui grande atratividade ao garantir grande produtividade fiscal, além de não serem subdivididos com as instâncias subnacionais. Permitiram, portanto, o aumento rápido e profundo da arrecadação e disponibilidade de recursos para o cumprimento das metas estabelecidas.

Dessa forma, os tributos cumulativos representam cerca de 20% da arrecadação global e possuem tendência ascendente, ao contrário de outros que incidem também sobre vendas de bens e serviços, como o IPI e o ICMS, prejudicados respectivamente pelo excesso de vinculações e pela falência do aparato institucional nacional. Percebe-se pela tabela 7 que, enquanto a participação da arrecadação total desses dois tributos caiu de, respectivamente, 7,5% e 24,6% para 4,8% e 23,3%, a participação relativa do Cofins, o maior tributo cumulativo, subiu 34%, de 8,6% para 11,5%.

A tabela 8 e o Gráfico 2 ilustram a composição da carga tributária de outro ponto de vista, apresentando-a segundo a divisão entre a união e os governos subnacionais, ou seja, segundo a fonte arrecadatória do tributo. Percebe-se claramente que a maior parte do aumento da arrecadação observado durante o período reverteu-se em prol da União, cujas receitas, desse modo, passaram de 19,65% do PIB em 1997 para 23,61% do PIB em 2001. Tal fato ilustra perfeitamente o aumento das contribuições sociais, já que sua receita não é subdividida com as outras instâncias. Pelo gráfico, ainda, pode-se melhor verificar o crescimento da CTB após 1997, sendo 1998-1999 os anos de onde realmente tem início essa tendência de elevação da arrecadação.

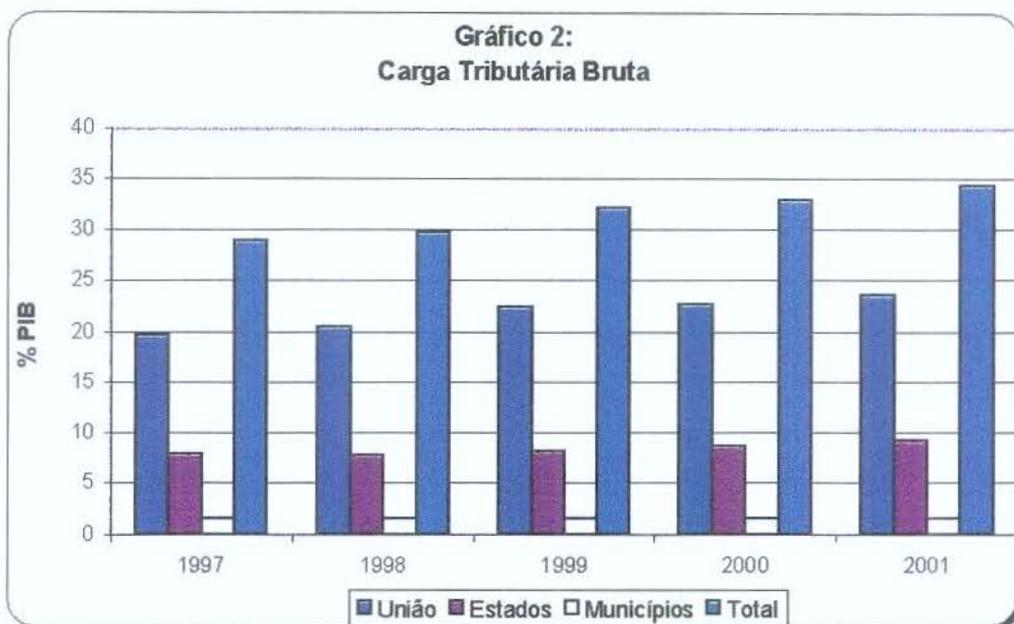
²⁷ Os tributos cumulativos cobrados oneram os produtos de maior valor agregado.

Tabela 8

**Distribuição de Receita Tributária por Instância Arrecadatória
(% PIB)**

Ano (PIB)	1997 (870.743)	1998 (913.735)	1999 (960.858)	2000 (1,086.706)	2001 (1.184.000)
UNIÃO	19,65	20,42	22,47	22,75	23,61
<i>Orçamento Fiscal</i>	7,44	8,16	8,82	8,32	8,56
- Imposto de Renda	4,44	5,22	5,75	5,49	5,81
Pessoas Jurídicas	1,4	1,32	1,34	1,53	1,37
Pessoas Físicas	0,3	0,31	0,32	0,31	0,31
Retido na Fonte	2,73	3,59	4,09	3,65	4,13
- Imp. s. produtos Industr. (IPI)	1,91	1,76	1,69	1,72	1,63
- Imp. s. Operações Financ. (IOF)	0,43	0,39	0,5	0,28	0,3
- Imp. s. Comércio Exterior	0,59	0,71	0,82	0,78	0,77
- Imp. Territorial Rural (ITR)	0,03	0,02	0,03	0,02	0,02
- Taxas Federais	0,04	0,05	0,04	0,03	0,03
<i>Orçamento Seguridade</i>	10,00	9,78	11,12	12,12	12,64
- Contr. p/ Previdência Social	5,07	5,10	4,94	5,13	5,16
- COFINS	2,10	1,93	3,21	3,54	3,84
- Contr. Prov. Mov. Financ. (CPMF)	0,79	0,89	0,83	1,32	1,45
- Contr. s. Lucro Líquido	0,83	0,72	0,70	0,80	0,76
- PIS / PASEP	0,83	0,78	0,99	0,88	0,94
- Contr. Seg. Serv. Público	0,3	0,27	0,33	0,33	0,32
- Outras Contribuições Sociais	0,07	0,09	0,12	0,12	0,17
<i>Demais</i>	2,21	2,48	2,53	2,31	2,42
- FGTS	1,48	1,84	1,81	1,72	1,78
- Contribuições Econômicas	0,11	0,10	0,13	0,09	0,10
- Salário Educação	0,32	0,27	0,24	0,26	0,26
- Sistema "S"	0,3	0,27	0,34	0,24	0,27
ESTADOS	7,92	7,79	8,17	8,71	9,21
- ICMS	6,84	3,66	7,07	7,57	7,96
- IPVA	0,44	0,49	0,47	0,49	0,53
- ITCD	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
- Taxas	0,15	0,15	0,14	0,14	0,14
- Previdência Estadual	0,41	0,41	0,42	0,45	0,43
- Outros	0,04	0,03	0,05	0,03	0,03
MUNICÍPIOS	1,47	1,54	1,51	1,48	1,54
- ISS	0,58	0,6	0,56	0,55	0,57
- IPTU	0,45	0,46	0,47	0,42	0,45
- OUTROS	0,42	0,47	0,48	0,52	0,52
TOTAL	29,03	29,74	32,15	32,95	34,36

Fonte: Secretaria da Receita Federal (SRF).



Diante de todos os dados apresentados acima, ganha consistência o argumento de que “basta apresentar a evolução da carga tributária no período recente para tornar claro que não há insuficiência de recursos ao financiamento do coração da política social”²⁸. Em outras palavras, a alta produtividade fiscal, embora de qualidade ruim, não tem sido revertida em benefício dos gastos aos quais se associam como contribuições sociais. Ao contrário, tais recursos vêm financiando gastos do orçamento fiscal, em contradição às determinações constitucionais.

b) Despesas

Pelo lado das despesas, mesmo com o alargamento do conceito de proteção social com a Constituição de 1988 e com a sua universalização com a criação do Orçamento da Seguridade Social (OSS), na prática, como visto logo acima, os recursos da OSS, embora bem mais expressivos do que antes, não têm sido todos destinados aos fins para os quais foram criados, grande parte devido à busca por expressivos superávits primários.

²⁸ Dain (2001):15.

Vulnerável a crises externas e de confiança, o governo mantém a conduta de metas fiscais, estabelecendo alvos de superávit primário sempre crescentes e adaptando a eles o orçamento e as despesas passíveis de corte²⁹.

Apesar das várias divergências em relação ao gasto público pós- Plano Real, não se pode negar alguns fatos, como o padrão insatisfatório dos serviços públicos em áreas essenciais como saúde, educação, justiça e segurança; o recorrente sacrifício dos investimentos em setores básicos por falta de planejamento e regulação adequada; e o consumo de parcela crescente das receitas com pagamento dos altos encargos financeiros.

No entanto, o governo expõe dados de que nenhum outro governo teria destinado um percentual tão significativo de custeio de investimento do Orçamento da União para a área social, afirmando ser possível, a despeito das críticas, ser responsável fiscal e socialmente ao mesmo tempo. A defesa do aumento dos gastos nas áreas sociais é apresentada na tabela 9, pela qual se acompanha o crescimento da despesa nas principais áreas sociais, com destaque para a previdência e organização agrária, que engloba gastos com reforma agrária.

Tabela 9
Gastos Sociais do Governo Federal
R\$ milhões (preços médios de 2001)

Itens	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ^e
Educação*	13.789	12.322	12.405	13.167	12.496	13.008	13.031	14.689
Habituação e Urbanismo	52	349	535	347	402	474	720	949
Saúde e Saneamento	23362	21.911	23.483	22.374	23.519	23.131	24.442	24.905
Trabalho	6595	7.518	7.321	8.092	7.120	6.894	7.441	7.294
Assist. e Previdência	88.372	98.681	101.054	112.829	110.936	107.987	112.843	112.832
Organização Agrária	1.665	1.671	2.309	2.626	1.925	1.926	2.071	2.732
Total	133.835	142452	147.108	159.436	156.397	153.420	160.548	163.402

* Engloba ainda gastos em Cultura, Desporto e Lazer.

Fonte: Estudo nº13/2002 – Câmara dos Deputados

²⁹ Só em 2002, presenciaram-se cortes de despesa do orçamento substanciais, em janeiro de R\$10,6 bilhões na previsão de gastos de custeio e investimento e, em junho, com a maior meta de superávit primário (3,75% do PIB), R\$5,3 bilhões continuaram bloqueados, embora já aprovada a prorrogação da CPMF, razão original do bloqueio.

Todavia, recentemente foram divulgados dados a respeito da evolução do gasto público na segunda metade na década de 90, mais especificamente de 1996 a 1998³⁰, revelando que, apesar de ter realmente, em termos absolutos, ocorrido incrementos nos recursos destinados às áreas sociais, o pagamento dos juros da dívida pública pelo governo federal resultou em queda percentual dos investimentos em saúde e educação, primordialmente, como mostra a tabela 10. O pagamento de encargos da dívida e de benefícios previdenciários foram assim os que mais consumiram recursos, mesmo com o grande aumento de receita, chegando juntos a quase 62% do total de gastos.

Tabela 10
Despesas do Governo Federal por Função
(R\$ bilhões)

Funções	1996		1997		1998	
	% Total	R\$	% Total	R\$	% Total	R\$
Total	100	167.689	100	181.396	100	207.689
Saúde	6,8	11.410	7,17	12.999	5,32	11.053
Educação	3,09	5.179	3,38	6.123	3,07	6.380
Previdência	39,95	66.987	41,76	75.753	43,6	69.736
Despesas não financeiras	83,32	139.713	83,47	151.406	80,65	167.492
Juros	16,68	27.976	16,53	29.990	19,35	40.197

Fonte: IBGE

Em resumo, mesmo sem olhar o lado financeiro, embora tenham aumentado em volume total, as despesas do governo pioraram de qualidade, destacando-se o aumento dos gastos em previdência e assistência social, passando de 25% do total das despesas não financeiras em 1997 para 61% em 2001, e a queda drástica dos investimentos nesse mesmo período, de 51% para 13% do total. Além disso, explicitou-se que as despesas financeiras tiveram um aumento ainda superior ao restante, comprovando o maior comprometimento dos recursos fiscais com tais encargos.

³⁰ Estudo divulgado pelo IBGE.

**A QUALIDADE DO AJUSTE FISCAL
BRASILEIRO**

3.1. A Recente Busca por Superávits Primários Crescentes

Torna-se interessante, antes de analisar mais profundamente a evolução do ajuste fiscal nos últimos anos, fazer uma breve apresentação do contexto que o cercava, e, de um modo ou de outro, condicionava ou era afetado pelas decisões de política macroeconômicas.

Desse modo, no segundo semestre de 1997, têm fim os anos do Plano Real de relativa estabilidade nos mercados financeiros, uma vez que, a partir de então, o Brasil passa a ser fortemente afetado por oscilações financeiras e ondas de incerteza. Nesse período, também não se alcançou o equilíbrio da conta corrente, tornando o país, portanto, ainda mais vulnerável às oscilações dos fluxos de capital. O governo, ao contrário, acreditou no não esgotamento da liquidez internacional e que as reservas acumuladas seriam suficientes para defender o país de crises de confiança.

Nesse cenário, há três elementos importantes a serem destacados. Primeiramente, com o compromisso de manter a estabilidade monetária a todo custo e com a desvalorização tendo impacto sobre vários itens dos índices de preço, o governo passou a elevar a taxa de juros a qualquer pressão sobre a inflação, a fim de reduzir o ritmo de desvalorização, e, ao mesmo tempo, conter o preço dos outros itens do índice de preços, afetando de modo ainda mais negativo a situação econômica do país. Em segundo lugar, além do impacto na inflação, o balanço comercial, sendo a conta corrente deficitária no período, teve que ser equilibrado apenas com diminuição das importações, já que a desvalorização cambial, a queda do crescimento nas economias mundial e brasileira, a falta de uma política industrial condizente e a não existência de investimento nos setores de

infra-estrutura dificultavam a reação pelo lado das exportações. A grande consequência que daí emerge é que, a qualquer elevação da taxa de investimento, há um aumento do déficit comercial, condicionando, portanto, a volta do crescimento econômico, à solução do desequilíbrio na conta corrente. Por fim, os fluxos de capitais mostram-se bastante dependentes do dinamismo da economia dos países centrais.

Tendo em vista tal situação e a instabilidade que a rodeava, as finanças públicas, como já se salientava, não foram as responsáveis pela vulnerabilidade externa que o país passou a enfrentar, já que o resultado fiscal do setor público manteve-se equilibrado praticamente durante todo o período e o déficit operacional crescia, portanto, devido às despesas financeiras, que sofriam o impacto da alta carga de juros produzida pela política cambial e monetária dos primeiros anos do Plano Real.

Desse modo, o Programa de Estabilidade Fiscal (PEF) vem, como já enfatizado, tentar reverter o grau de incerteza sobre a economia brasileira pelo lado do ajuste fiscal. Com as metas previamente estabelecidas, sempre superiores à 3% do PIB, desde 1999, o setor público vem empreendendo um profundo ajuste em suas contas, sendo a maior parte desse ajuste concentrada no governo central. Tais metas vêm sendo cumpridas, e muitas vezes com certa folga, graças em especial ao aumento da carga tributária, apesar de ter sido essencial a contrapartida pelo lado das despesas.

Desse modo, em dois anos completos de vigência da LRF, há atualmente uma resistência consideravelmente menor aos cortes de gastos pelas unidades de governo subnacionais, especialmente pelos Estados, que já garantem metade de seu superávit primário através de redução de despesas, sendo provável que aquele alcance em 2002 por volta de 0,7 % do PIB.

É, portanto, nesse cenário que o segundo trimestre de 2002 se confirma como o 15º trimestre (3 anos e 9 meses) consecutivo de cumprimento dos objetivos fiscais³¹, embora a dívida líquida do setor público em relação ao PIB tenha continuado a crescer, por fatores

³¹ Mais importante do que o cumprimento de tais objetivos, seria a mudança do regime fiscal do país, em especial no que se refere à LRF, segundo o Ministro da Fazenda, Pedro Malan, em entrevista divulgada pela agência Broadcast (www.fazenda.gov.br).

diversos, levando à indagação, ao mesmo tempo, acerca da eficácia do esforço fiscal na estabilização da dívida/PIB e da viabilidade de um ajuste ainda maior e prolongado.

No ano de 2001, por exemplo, obteve-se um desempenho excepcional da política fiscal em termos de superávit primário, chegando a 3,75% do PIB, como pôde ser visto na tabela 5, 0,2% a mais do que no ano anterior e ultrapassando também a meta estabelecida com o FMI, de 3,5% do PIB. No entanto, cabe ressaltar novamente que grande parte desse ajuste fiscal foi obtida, no ano de 2001 e a exemplo dos demais, devido ao desempenho da arrecadação, em particular das receitas extraordinárias (como o aumento da alíquota da CPMF, os efeitos positivos da depreciação cambial sobre a arrecadação do IRRF-rendimentos do capital, etc.), sendo a outra parte advinda do maior esforço fiscal das esferas subnacionais, destacando-se a melhoria nas receitas do ICMS, em 1,1%, devido especialmente à sua cobrança sobre setores específicos, como telecomunicações, tarifas de energia elétrica, etc.

Dessa forma, o crescimento das receitas do Tesouro Nacional parece ter sido suficiente para comportar o aumento de gastos, especialmente com pessoal, lembrando que por volta de 90% da despesa total são obrigatórias; além de cobrir o déficit crescente da previdência e ainda gerar superávits primários de acordo com os programados.

Cabe ainda lembrar que o ano de 2001 foi marcado por acontecimentos importantes nos cenários nacional, como a crise energética, e internacional, como a crise argentina e os efeitos das oscilações econômicas nos EUA. No Brasil, a instabilidade nos mercados financeiros levou a taxa de câmbio de R\$1,94/US\$ para R\$ 2,8/US\$ em setembro, terminando o ano em R\$2,34/US\$, após o cumprimento das metas fiscais e uma política econômica ainda mais restritiva.

Ao que tudo indica, em 2002 o esforço fiscal do setor público continuará intenso, já tendo garantido no primeiro trimestre o cumprimento da meta fiscal para então, de R\$11,4 bilhões. Nesse mesmo período, a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) de 2003, aprovada pelo Congresso Nacional, estabelece já as metas para o próximo ano, incorporando um superávit primário objetivado de 3,75% do PIB para o setor público consolidado, além de sinalizar alguns números para 2004 e 2005. Todavia, a LDO tem recebido críticas por

várias frentes, como, por exemplo, por não sequer esboçar um plano de governo que tenha em vista algum modelo de desenvolvimento econômico e social, ou por não apresentar orientações de política econômica, mas apenas restrições necessárias à obtenção do superávit primário objetivado. Em outras palavras, a própria LDO parece ter sido modelada, não para definir um plano de desenvolvimento, mas para garantir o cumprimento das dos resultados fiscais agendados com o FMI.

Analisando o ano de 2002, em particular, a fim de enfatizar o período mais recente, este mostra-se como mais um ano em que as condições externas desfavoráveis e a instabilidade do mercado financeiro levaram a diversas reavaliações da meta de superávit primário a ser alcançada no ano, chegando no segundo semestre a ser estabelecida em 3,88% do PIB, exigindo, dessa forma, um esforço ainda maior de ajuste fiscal por parte do setor público.

Nesse cenário, a Proposta Orçamentária para 2003, divulgada em agosto de 2002, que argumenta compatibilizar a meta de superávit primário com as demanda sociais, ou seja, o avanço social e a estabilidade, apresentou-se como privilegiando o compromisso com a manutenção do gasto público de caráter social, em especial em áreas como a saúde, educação e assistência social. Nota-se nela claramente o caráter seletivo, marcante durante todo o Plano Real no que tange às políticas sociais, em contraposição às políticas de caráter universal, com a transferência de renda para a camada mais pobre da população. Desse modo, o gasto social implementado pelo governo busca, cada vez mais, aumentar a seletividade e a focalização.

No entanto, em poucos meses, a Proposta Orçamentária para o próximo ano, já precisava de correções, dadas as turbulências pelas quais passava o país. Dentre os acontecimentos marcantes que levaram a essa instabilidade, destacam-se as mudanças de expectativas a partir de maio, devido à alteração de variáveis macroeconômicas importantes, como a taxa de juros, a taxa de câmbio, o índice de inflação e o PIB. A partir do segundo semestre de 2002, observa-se um forte aumento da pressão do mercado financeiro à medida em que crescem as incertezas em relação ao futuro da política econômica, com a mudança de governo, a aversão global ao risco e a queda do mercado de

ações nos países desenvolvidos. O governo brasileiro responde a tudo, novamente, com o reforço das políticas e um novo programa com o FMI.

Todavia, apesar de todos os recentes abalos na economia brasileira, o setor público continuou registrando superávits primários elevados, com as receitas extraordinárias compensando a perda de arrecadação, advinda do baixo dinamismo econômico.

Por fim, cabe assinalar que, ao continuar a reforçar as finanças públicas, com o aumento da meta de resultado primário para 2002 para 3,88% do PIB³², possibilitada pelo controle dos gastos públicos e pela arrecadação prevista de receitas não recorrentes no segundo semestre, arrisca-se a obrigar-se a voltar a reajustá-la outras vezes. Em outras palavras, uma depreciação real significativa, manutenção de altas taxas de juros reais ou uma recuperação ainda mais lenta da economia pode levar à necessidade de aumentar novamente a meta de superávit primário com o intuito de estabilizar a relação DLSP/PIB em 2003³³ e colocá-la numa trajetória declinante a médio prazo.

3.2. A Qualidade do Ajuste Fiscal Implementado

O crescimento recente da relação DLSP/PIB, apesar de todo o esforço feito em torno do cumprimento das metas dos acordos como o FMI, evidencia a dependência do país ao cenário internacional e deixa claro que o superávit primário, um dos principais elementos de análise quando se olha os ‘fundamentos internos’, não tem sido capaz nem de baixar o endividamento público, nem de promover o crescimento econômico sustentável.

Ou seja, a qualquer agravamento do cenário internacional, seguem-se, quase como uma regra, a desvalorização cambial e o aumento da taxa de juros, levando ambos a um agravamento da DLSP/PIB, o qual, por sua vez, obriga o governo a aumentar o nível de superávit primário, seja via corte de gastos ou aumento de receitas, o que piora ainda mais a situação econômica do país.

³² A meta de superávit primário foi alterada para 3,88% do PIB com o objetivo de sinalizar que está disposto a manter sob controle a evolução da dívida mobiliária, dada o impacto da forte desvalorização cambial no período na DLSP, de, até então, 20,5%.

Além, portanto, de não ser capaz de promover a estabilização do endividamento público, o ajuste fiscal em curso ainda caracteriza-se por uma baixa qualidade, seja devido à carga tributária ascendente, com predominância nesta de tributos que comprometem o crescimento econômico a longo prazo, seja pela repressão fiscal e controle dos gastos públicos.

Como pode ser ilustrado na tabela 11, que apresenta alguns itens da execução financeira do Tesouro Nacional, são exatamente os encargos financeiros que mais crescem após a implementação do Plano Real, observando-se que só os encargos de dívida, interna e externa contratadas, aumentam quase 8 vezes.

Tabela 11
Execução Financeira do Tesouro Nacional – Despesas (itens escolhidos)

Data	Pessoal e encargos	Custeio, investimento e restos a pagar	Encargos dívida contrat. - interna e externa	Encargos dívida mobiliária - carteira do Bacen	Total
1994	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000
1995	197,950	167,763	217,670	212,876	192,814
1996	225,877	227,008	242,048	325,089	226,997
1997	238,943	292,553	364,543	305,840	259,945
1998	263,748	363,358	431,090	555,649	316,884
1999	279,769	393,081	528,694	740,404	349,731
2000	318,851	442,038	632,330	753,221	539,696
2001	353,257	530,102	788,893	647,145	606,177

Fonte: Ipeadata

A fim de desagregar ainda mais as despesas realizadas pelo governo durante o período do Plano real, torna-se interessante atentar à Tabela 12, que apresenta o gasto público por programa realizado pelo governo de 1995 até 1999, no início do ajuste fiscal, excluídas as despesas financeiras e com pessoal. No total, ao longo dos cinco anos, os gastos sofrem um incremento de quase 70%. Todavia, nota-se que em 1998 e 1999, os

³³ Independente disso, já estão previstas algumas revisões da meta, em avaliações do acordo com o FMI, em novembro de 2002 e em fevereiro, maio e agosto de 2003.

montantes situam-se em níveis inferiores aos despendidos em 1997, evidenciando a inversão da tendência de crescimento pós- Plano de Estabilização Fiscal.

Tabela 12
Despesa por Programa - Realizado
(R\$ mil corrigido pelo IGP-DI)

PROGRAMAS	1995	1996	1997	1998	1999	1999/1995
Administração Financeira	163.430.450	191.148.657	278.728.876	380.771.891	392.439.415	140,1%
Ciência e Tecnologia	2.138.340	2.349.490	1.275.313	1.022.577	943.928	-55,9%
Comércio	26.418	23.412	23.828	27.281	27.342	3,5%
Cultura	206.010	231.939	122.150	100.256	137.901	-33,1%
Desenvolvimento de Micro-Regiões	12.280	31.875	100.386	58.158	72.517	490,5%
Educação	11.115.619	10.553.252	10.562.640	10.557.322	14.590.234	31,3%
Energia Elétrica	111.049	127.734	181.071	254.906	169.577	52,7%
Habitação	119.412	421.950	469.527	343.586	135.856	13,8%
Indústria	51.022	47.721	23.123	16.124	7.691	-84,9%
Normatização e Fiscalização da Atividade Empresarial	3.194	5.073	3.568	3.789	3.584	12,2%
Organização Agrária; Promoção e Extensão Rural	2.374.016	1.961.261	2.318.788	1.993.010	3.728.187	57,0%
Política Exterior	561.791	32.633	548.482	549.210	410.205	-27,0%
Preservação de Recursos Naturais Renováveis	31.822	78.135.626	42.294	51.905	30.672	-3,6%
Previdência e Assistência Social	73.597.067	6.548.415	83.439.579	4.347.225	87.146.357	18,4%
Proteção ao Meio-Ambiente	61.885	145.891	148.145	6.782.997	141.932	129,3%
Relações do Trabalho e Proteção ao Trabalhador	5.407.927	6.107.819	6.056.806	4.744	5.485.431	1,4%
Reserva de Contingência	0	0	0	662.489	0	
Saneamento	238.132	675.117	774.938	16.738.346	543.990	128,4%
Saúde	19.937.247	18.487.297	17.109.834	961.477	16.332.329	-18,1%
Segurança Pública	1.165.840	1.452.600	857.499	34.632	795.024	-31,8%
Serviços Financeiros	4.215	5.266	2.474	3.939	1.800	-57,3%
Telecomunicações	14.643	32.921	62.433	24.062	150.085	925,0%
Turismo	57.392	102.366	79.609	102.618	102.647	78,9%
Outros	66.407.694	59.660.261	202.480.035	169.068.098	65.138.954	-1,9%
Total	347.073.465	378.288.575	605.411.400	594.480.642	588.535.657	69,6%

Fonte: Ministério do Planejamento

Mesmo não cabendo aqui analisar item por item e as especificidades que cercaram os gastos em cada um deles, de modo geral, destacam-se, entre os diversos itens, alguns em especial, como o gasto com educação, que, embora tenha se mantido razoavelmente estável durante os anos de 1995 a 1998, em 1999 aumenta quase um terço, com destaque para o ensino fundamental.

No entanto, o aumento da despesa pública não segue essa tendência para todos os itens. O gasto em saúde, por exemplo, decresce quase 20%, destacando-se o baixo patamar de 1998, enquanto os dispêndios com a indústria e em C&T alcançam níveis risíveis, evidenciando a negligência governamental no que diz respeito a uma política industrial.

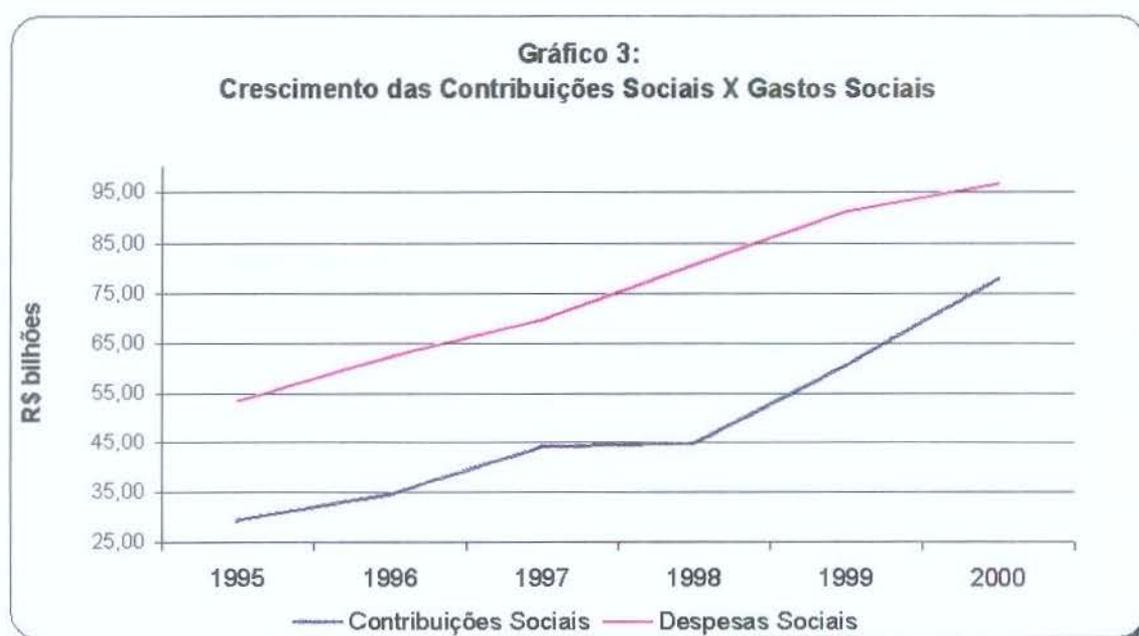
Em resumo, portanto, o que se observa através dos dados é que a maior parte do ajuste foi, até então, obtido com redução da despesa de custeio e investimento e com medidas tributárias para aumentar receita. Dessa forma, parte do aumento das despesas não-financeiras, com aumento de 1,5% do PIB de 1998 a 2002, deve-se a alguns programas sociais, como o Bolsa-Escola e o Bolsa-Alimentação. Já as demais despesas (gastos com atividades e projetos de investimento público), justamente por não possuírem recursos a eles vinculados, sofrem compressão, em resposta principalmente à pressão de despesas obrigatórias, como mostra a tabela 13.

Tabela 13
Despesa Não-Financeira do Governo Central
(% PIB)

	1998	1999	2000	2001	2002	2002/1998
Total	16,5	16,5	17,1	18,0	18,0	1,5
Pessoal	5,3	5,2	5,4	5,5	5,6	0,30
Previdência	5,8	6,0	6,1	6,5	6,8	1,00
Subsídios e Subvenções	0,2	0,2	0,3	0,2	0,4	0,20
Seguro Desemprego	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,00
Lei Kandir	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	0,10
LOAS	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,20
Fundo Combate à Pobreza	-	-	-	0,2	0,4	
Outras Obrigatórias	0,3	0,3	0,4	0,3	0,5	0,20
Min. Saúde	1,4	1,6	1,6	1,7	1,6	0,20
Atividades	1,6	1,5	1,4	1,6	1,2	-0,40
Projetos	0,9	0,6	0,9	1,1	0,5	-0,40

Fonte: Projeto de Lei Orçamentária para 2002. Ministério do Planejamento.

É interessante notar que as próprias despesas nas áreas sociais, tão enfatizadas pelo governo, embora tenham de fato sofrido o aumento mencionado, não acompanharam o crescimento da arrecadação das contribuições sociais, cujos recursos teoricamente destinariam-se a tais áreas, deixando visível a realocação de recursos para outros fins. O gráfico 3 mostra claramente esse movimento através da convergência entre as curvas de crescimento das contribuições e das despesas sociais, evidenciada a partir de 1998, período do início do plano de estabilização.



Fonte: Secretaria da Receita Federal (SRF) e Ministério do Planejamento

Portanto, indispensável ou não à sustentação econômica do país, tal ajuste tem sido inegavelmente prejudicial e mostra-se insustentável por muito tempo numa situação de baixo crescimento econômico, seja pelo limite de crescimento alcançado pela carga tributária, seja pelo baixo percentual de despesa hoje passível de corte, além da carência social, das pressões que ela engendra e das suas conseqüências sobre o nível de atividade econômica do país.

3) O Desafio Futuro do Ajuste Fiscal

Diante da análise feita até então e dos dados apresentados, torna-se claro que a persistência do atual modelo da equipe econômica dificilmente manterá a relação da dívida na sua atual situação e que a manutenção de superávits primários, sejam eles da grandeza que for, não serão capazes de afetar a sua dinâmica. Em outras palavras, o crescimento do superávit primário pouca adianta como redutor da dívida, dado que a causa de seu crescimento se encontram estão em outros fatores, como as altas taxas de juros e a desvalorização cambial.

Dessa forma, além de ineficaz, preocupar-se somente com o ajuste fiscal no que se refere à estabilização da DLSP/PIB, ao deixar de lado variáveis importantes e dados os níveis crescentes de superávit primário alcançados, é altamente prejudicial, por causar distorções nas receitas e despesas do governo.

Com o novo acordo com o FMI, de 2002, cujas metas se encontram na tabela 14, o futuro governo se deparará novamente com a necessidade de realizar algumas reformas, como transformar num imposto sobre o valor agregado algumas contribuições, como o Cofins e o PIS/PASEP, prorrogar a DRU e aumentar a porcentagem de desvinculação, hoje em 20%; criar compensação para suprir a perda da CPMF, que, a partir de 2004, terá sua alíquota bastante reduzida etc.

Tabela 14
Metas Fiscais para o Setor Público Consolidado
(bilhões de R\$)

Resultado Primário acumulado no exercício	Piso
01/01/2002 a 30/06/2002 (dados efetivos)	28,9
01/01/2002 a 30/09/2002 (critério de desempenho)	41,0
01/01/2002 a 31/12/2002 (critério de desempenho)	50,3
01/01/2003 a 31/03/2003 (critério de desempenho)	13,8
01/01/2003 a 31/06/2003 (critério de desempenho)	31,4
01/01/2003 a 30/09/2003 (meta indicativa) 1/	41,9

Fonte: Memorando Técnico de Entendimento (MTE), Ministério da Fazenda.

1/ Critério de desempenho a ser definido quando da Segunda avaliação do acordo.

Igualmente, para 2003, devido à meta de superávit primário estabelecida e à perda de receita extraordinária, é possível que seja necessário cortar ainda mais as despesas em OCC, ou, o que parece improvável, aumentar alíquotas de impostos ou criar outros. Ou seja, os gastos em OCC já são previstos para algo em torno de R\$ 65,5 bilhões, 15% inferior aos de 2002, de R\$76,8 bilhões³⁴.

Portanto, o governo que tem início em 2003, cuja postura esperada é de uma mudança em relação à política econômica implementada durante o Plano Real, já se deparará com desafios imediatos, em especial se acompanhados do previsto baixíssimo crescimento econômico, senão de recessão. Os mais conservadores, no entanto, acreditam na improbabilidade da alteração consistente da atual estrutura dos gastos do Estado, em especial no que se refere às políticas salariais. Porém, no entanto, prevêem não só desafios, mas algumas vantagens também para o próximo governo, como a volta do imposto inflacionário, mesmo que pequeno, dada a elevada inflação média do próximo ano, embora com tendência de queda, facilitando assim o problema do déficit fiscal, mesmo que artificialmente.

Para um horizonte um pouco mais longo, alguns autores, como o próprio Giambiagi (2000), apontam assim para esforços em torno de um superávit primário ainda maior; outros esperam confiantes resultados de futuras reformas, como a administrativa, previdenciária e tributária. De qualquer forma, o país mantém-se a mercê dessa espera para então pensar em reduzir, e quem sabe zerar, as metas de superávit primário, liberando assim os recursos fiscais para seus devidos fins.

³⁴ Para mais detalhes, ver Boletim de Conjuntura nº57, abr 2002 – IPEA.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante a política adotada no período do Plano Real até o segundo semestre de 1997, cercada por uma conjuntura externa tranqüila e abundância de capitais, era possível que, de fato, se conseguisse realizar as reformas necessárias para que se evitasse um agravamento da vulnerabilidade econômica do país decorrente de oscilações externas. No entanto, o que na verdade aconteceu foi, ao contrário, o aumento dessa vulnerabilidade diante da perseguição da estabilidade econômica pelo governo no período.

A partir de então, o que se observou foi a reversão do cenário internacional favorável e a emergência da cobrança por ajustes fiscais rigorosos, com metas de superávit primário variáveis³⁵ segundo a situação econômica do país, para garantir a confiança dos agentes internacionais. Em outras palavras, com a ausência das reformas preconizadas na década anterior, tal ajuste passa a ser feito, como exaustivamente mencionado ao longo do estudo, com compressão de despesas em custeio e capital, sendo que, quanto pior a situação econômica do país e, portanto, maior a carência social, mais os gastos direcionados para esses problemas serão afetados. Desse modo, ao invés de corrigir as distorções existentes, ajusta-se o gasto, com a ajuda dos mecanismos de desvinculação.

A visão oficial afirmava que, dado esse contexto, o país entraria nos próximos anos num 'círculo virtuoso', associado a um processo de queda da taxa de juros, que, no entanto, não se confirmou. Isso ocorreria uma vez que o Brasil se beneficiaria das reduções sucessivas do prêmio de risco-país, que, por sua vez, levariam a novas quedas da taxa interna de juros, alavancando o crescimento econômico e tornando fácil o cumprimento das metas fiscais. De fato, o crescimento econômico seria decisivo para que se combinasse o alívio da política fiscal com a redução da taxa de juros.

A despeito do que acredita a visão oficial, dada a não ocorrência até então nem da estabilização da DLSP/PIB, nem da redução da taxa de juros, embora tenham sido seguidas todas as recomendações para tal, o que de fato tem ocorrido são efeitos negativos do

³⁵ Podem ser revistas durante o prazo do acordo com o FMI.

esforço fiscal na economia nacional. Ou seja, como se objetivou demonstrar ao longo do estudo, a necessidade recente de gerar superávits primários crescentes e de valores incompatíveis com a distribuição temporal de receita e despesas do setor público levou a uma tendência de aumento da carga tributária e redução da despesa primária. Dessa forma, observou-se, por um lado, o surgimento de tributos regressivos e onerosos ao sistema produtivo e, por outro, um impacto negativo sobre os gastos sociais.

Diante disso, de uma maneira até mesmo mais agressiva, é indispensável que se crie uma proposta que leve em conta os efeitos do ajuste fiscal na situação econômica do país nos últimos anos, seja para que o esforço em torno da estabilização da dívida pública não esteja ligado a um esforço fiscal, seja para efetuar reformas que garantam justiça tributária e social, já que é claramente insustentável a manutenção dos índices crescentes de metas de superávit primário. Salienta-se ainda a necessidade de, juntamente com a urgência de se solucionar a questão tributária e os problemas trazidos pela perda eminente das atuais receitas extraordinárias³⁶, se criar uma tendência de redução das taxas de juros dos títulos da dívida brasileira, de forma a deixar de pressionar o gastos primários ao se buscar um equilíbrio das contas públicas.

³⁶ Já que, caso contrário, implicará provavelmente em nova pressão sobre os gastos em OCC.

ANEXO

<i>Item</i>	<i>Descrição</i>
Resultado primário do Governo Federal	Diferença entre receitas e despesas primárias (exceto as financeiras) do Tesouro Nacional e do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). As despesas correspondem ao total da despesa realizada pela administração federal descontadas as com juros nominais, empréstimos e aplicações de ordem financeira, sob a ótica do critério de caixa, e englobam itens relevantes, como pessoal e encargos sociais, benefícios previdenciários, e custeio e capital (despesas primárias com custeio da máquina estatal e realização das políticas públicas).
Resultado primário do Governo Central	Diferença entre receitas e despesas do governo central, que engloba o Tesouro Nacional, o RGPS e o Banco Central do Brasil.
Receita Bruta	Formada por tributos (impostos, taxas e contribuições sociais) e demais receitas parafiscais (concessões, tarifas, aluguéis, receitas de participação acionária etc.).
Resultado nominal	Diferença entre receitas e despesas totais do governo, ou, a soma do resultado primário e dos juros nominais.
Resultado operacional	Soma do resultado primário e dos juros reais, ou seja, exclui-se do resultado nominal a correção monetária.
DLSP	Representa o saldo líquido do endividamento do setor público não financeiro e do BC com o sistema financeiro – público e privado – com o setor privado não financeiro e com o resto do mundo.
NFSP	É a variação do endividamento do setor público não financeiro. Corresponde à variação da dívida fiscal líquida.

BIBLIOGRAFIA

- ARAÚJO, Erika. *Carga Tributária – Evolução Histórica: Uma Tendência Crescente*. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.
- _____, SILVEIRA, Ricardo F. e AFONSO, José R. *Carga Tributária Global: Estimativa para 2001*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). *Notas para a Imprensa – Mercado Aberto*. Diversos Números. In: <http://www.bcb.gov.br>
- _____. *Notas para a Imprensa – política fiscal*. Diversos Números. In: <http://www.bcb.gov.br>
- _____. *Boletim do Banco Central*. Diversos números. In: <http://www.bcb.gov.br>.
- BEVILAQUA, Afonso S. e GARCIA, Márcio G. P. *Debt Management in Brazil: Evaluation of the Real Plan and Challenges Ahead*. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da PUC-Rio, 1999.
- BLANCHARD, O.: *Macroeconomia, Teoria e Política Econômica*. Editora Campus. Rio de Janeiro, 1999.
- CARNEIRO, R. M. *Reformas Liberais, Estabilidade e Estagnação (A Economia Brasileira na Década de 90)*. Tese de Livre - Docência. IE/UNICAMP. Campinas, 2000.
- CARRO, Rodrigo. Dívida Pública Reduz Investimentos Sociais. *Valor Econômico*, 19, dezembro, 2001. 1º Caderno.
- CISESKI, Pedro Paulo. *Desempenho Fiscal: Devemos aprofundar o ajuste?* IPEA.
- COUTINHO, Luciano. A difícil Agenda Tributária. *Valor Econômico*, 12, abril, 2002. 1º Caderno.
- DAIN, Sulamis. *O Financiamento Público na Perspectiva da Política Social*. Rio de Janeiro, 2001.

FAPESP. Proc. 99/02003-8. *Liberalização, Estabilidade e Crescimento (Balanço e Perspectivas da Experiência Brasileira nos anos 90)*. Projeto de Pesquisa. Campinas, 1999.

GAZETA MERCANTIL – Diversos Números.

GIAMBIAGI, Fábio. *A Política Fiscal depois de 2002: Algumas Simulações*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V. 7, N. 14, P. 3-28, dez. 2000.

_____. Equívocos sobre a política fiscal. *Valor Econômico*, 13, março, 2002. 1º Caderno.

_____ e ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

_____. *O ajuste do Governo Central: além das Reformas*. In: GIAMBIAGI, Fabio e MOREIRA, Maurício M. (orgs.). *A Economia Brasileira nos Anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Boletim de Finanças Públicas – vários números*. In: <http://www.ipea.gov.br>

MINISTÉRIO DA FAZENDA (MF) – SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA. *Boletim de Acompanhamento Macroeconômico – Brasília, Julho de 1998*. In: <http://www.fazenda.gov.br>

_____: *Programa de Estabilidade Fiscal – Resumo*. Brasília, 1998. In: <http://www.fazenda.gov.br>

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. *Brasil- Memorando de Política Econômica*. In: <http://www.planejamento.gov.br>. Brasília, 2002.

_____. *Brasil – Memorando Técnico de Entendimento*. In: <http://www.planejamento.gov.br>. Brasília, 2002.

_____. Projeto de Lei Orçamentária para 2003. In: <http://www.fazenda.gov.br>.

NASCIMENTO, Edson R. *Finanças Municipais- Lei Complementar 101/2000*. In: <http://www.fazenda.gov.br>.

NERI, Marcelo C. De Volta às Metas Sociais. *Valor Econômico*. 19, fevereiro, 2002. 1º caderno.

PRADO, Sérgio. *Problemas de coordenação fiscal em regimes federativos*. Campinas, 2000.

_____. e LOPREATO, Francisco Cazeiro. Subprojeto: Setor Público e Política Fiscal. In: *Projeto FAPESP - Liberalização, estabilidade e crescimento (Balanço e perspectivas da experiência brasileira nos anos 90)*. Campinas.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL (SRF). *Estudo Tributário nº06: Carga Tributária no Brasil- 2001*. Coordenação-Geral de Política Tributária. Brasília, Junho 2002.

_____. *Arrecadação Federal*. In: <http://www.receita.fazenda.gov.br>

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). *Relatório Fiscal do Governo Central*. Diversos números. In: <http://www.stn.fazenda.gov.br>.

_____. *Relatório da Dívida Mobiliária*. Diversos números. In: <http://www.stn.fazenda.gov.br>.

TÁVORA, F. T.: *Análise da Discrepância do Resultado Fiscal do Governo Central no período 1994 a 2000*. In: Secretaria do Tesouro Nacional: *Finanças Públicas –VI Prêmio de Monografia*. Brasília, 2001.

TENDÊNCIAS. Boletim – Eleições 2002. Outubro, 2002.

RIGOLON, Francisco e GIAMBIAGI, Fábio. *O Ajuste Fiscal de Médio Prazo: O Que Vai Acontecer Quando as Receitas Extraordinárias Acabarem?*. BNDES.

_____. *Renegociação das dívidas e o Regime Fiscal dos Estados*. In: GIAMBIAGI, Fabio e MOREIRA, Maurício M. (orgs.). *A Economia Brasileira nos Anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

VALOR ECONÔMICO– Diversos Números

VARSANO, Ricardo. *Uma Análise da Carga Tributária no Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, 1998.