

**TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 977**

**FINANÇAS PÚBLICAS BRASILEIRAS:  
ALGUMAS QUESTÕES E DESAFIOS  
NO CURTO E NO MÉDIO PRAZOS**

**José Carlos Jacob de Carvalho  
Maurício M. Saboya Pinheiro  
Bolívar Pêgo Filho  
José Hamilton de O. Bizarria**

Brasília, agosto de 2003



## **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 977**

### **FINANÇAS PÚBLICAS BRASILEIRAS: ALGUMAS QUESTÕES E DESAFIOS NO CURTO E NO MÉDIO PRAZOS\***

**José Carlos Jacob de Carvalho\*\***  
**Maurício M. Saboya Pinheiro\*\*\***  
**Bolívar Pêgo Filho\*\*\***  
**José Hamilton de O. Bizarria\*\*\***

Brasília, agosto de 2003

---

\* Os autores agradecem os valiosos comentários de Edmar L. Bacha e Fábio Giambiagi.

\*\*Coordenador de Finanças Públicas do Ipea no período de 9/8/2001 a 31/3/2003.

\*\*\* Técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

**Governo Federal**

**Ministério do Planejamento,  
Orçamento e Gestão**

**Ministro** – Guido Mantega

**Secretário-Executivo** – Nelson Machado

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidente**

Glauco Antonio Truzzi Arbix

**Diretor de Administração e Finanças**

Celso dos Santos Fonseca

**Diretor de Cooperação e Desenvolvimento**

Maurício Otávio Mendonça Jorge

**Diretor de Estudos Macroeconômicos**

Ricardo Varsano

**Diretor de Estudos Regionais e Urbanos**

Luiz Henrique Proença Soares

**Diretor de Estudos Setoriais**

Mário Sérgio Salerno

**Diretora de Estudos Sociais**

Anna Maria T. Medeiros Pellano

**Assessor de Comunicação**

Murilo Lôbo

## TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO **7**

2 Dívida Pública: Administração e Dinâmica no Médio Prazo **8**

3 Perspectivas para o Superávit Primário do Setor Público  
e Análise da Carga Tributária do País **22**

4 Empresas Estatais: Questões Metodológicas  
e o Modelo de Financiamento **43**

5 Algumas Questões Adicionais sobre Finanças  
Públicas Brasileiras **52**

6 Considerações Finais **64**

ANEXO METODOLÓGICO **68**

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS **69**



## SINOPSE

O presente trabalho tem o objetivo de analisar algumas questões relacionadas às finanças públicas, com ênfase na tendência de médio prazo do endividamento público. Acerca deste último tema, conclui-se que o crescimento recente da dívida líquida do setor público esteve associado basicamente às elevadas taxas de juros e à depreciação cambial, ocorridas nos últimos anos, e que a trajetória do endividamento público poderá ser revertida no médio prazo com superávits primários inferiores aos atuais. Para 2003, é possível a obtenção de um superávit primário em torno de 4,5% do PIB, sem esforço fiscal adicional, em virtude do aumento da inflação. Entretanto, em face da perda de receitas substanciais advindas da CPMF e de outros fatores, poderá haver um *gap* substancial de recursos em 2004, dificultando a consecução do superávit de 2,75% do PIB, previsto para a União. Além dessas questões, o trabalho aborda uma série de temas polêmicos e relevantes para a formulação da política fiscal dos próximos anos, tais como: o tamanho da carga tributária brasileira; o cálculo das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) *vis-à-vis* a inclusão ou a exclusão das estatais; o modelo do setor elétrico brasileiro; as supostas perdas reais das remunerações de aposentados e de servidores públicos nos últimos anos; e o enrijecimento da estrutura do gasto público no Brasil.

## ABSTRACT

This paper aims to analyze some questions about public finances, emphasizing the trends of the public debt in midium run. The paper claims that recent growth of net public sector debt was associated basically to rising interest rates and to exchange rate depreciation in the last years. On the other hand, the public debt is expected to show a stable path, in the midium run, even if primary surpluses fall slightly under the current level. In 2003, it is possible to obtain a consolidated primary surplus around 4.5% of GDP, without additional fiscal effort, because of rising inflation. However, due to the expected reduction of CPMF (a federal compulsory contribution on banking deposits and withdraws) revenues, among other things, there could be a reduction of financial resources in 2004, so as to become very difficult to attain a 2.75% of GDP primary surplus for the central government, according to current estimations. Moreover, this paper deals with polemic and relevant subjects on the management of fiscal policy in the next years, such as: the size of Brazilian tax burden; the calculation of the Public Sector Borrowing Requirements (NFSP) *vis-à-vis* inclusion or exclusion of the figures of public enterprises; problems, policies and the schedule of investment of Brazilian power sector from 2002 to 2011; the alleged real losses of the public servants' income in the last years; and the "stiffening" of the government expenditure structure.





# 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem o objetivo de analisar algumas questões relacionadas às finanças públicas brasileiras que têm sido levantadas ao longo do Plano Real, mais concretamente no fim do governo relativo ao período de 1995 a 2002. Durante esse tempo, caracterizado por uma redução considerável das taxas de inflação mensais, em comparação com o período relativo à primeira metade da década de 1990, foi possível vislumbrar dois tipos inteiramente distintos de condução da política fiscal: no primeiro, verificou-se uma melhora natural dos resultados nominais do setor público como decorrência das menores taxas de inflação, mas tal melhoria acabou sendo acompanhada de uma piora considerável dos resultados primários; no segundo, como resposta à crise da economia russa, verificou-se uma mudança de estratégia na condução da política fiscal, que passaria a ser caracterizada pela obtenção de superávits primários superiores a 3% do PIB.

Entretanto, ao longo de todo o período e apesar da reviravolta na condução da política fiscal no segundo período, que atingiria um marco com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, o país ainda foi obrigado a conviver com elevadas taxas de juros e com altas taxas de depreciação e volatilidade cambial (1999 e 2002), com reflexos claramente negativos sobre o endividamento público. Em razão do crescimento deste último, e tendo em vista o fato de os resultados primários terem sido favorecidos pela obtenção, pela União, de elevadas receitas temporárias e extraordinárias – em face da perda provável de boa parte destas –, a partir de 2003, imediatamente se colocam dúvidas quanto à trajetória provável da relação dívida/PIB, assim como a respeito da tendência requerida para os superávits primários a partir desse ano.

Além dos aspectos mencionados e de questões relacionadas ao modelo estatal atual, algumas questões ligadas à metodologia das necessidades de financiamento do setor público, com ênfase no tratamento das empresas estatais, são abordadas no sentido de se modificar o tratamento dado a essas empresas.

Assim, o presente trabalho procura analisar questões metodológicas, por um lado, e de tendência das finanças públicas, por outro. Sempre que possível, dar-se-á um tratamento especial a certos pontos polêmicos relativos à política fiscal dos próximos anos.

Para o efeito, este texto foi dividido em seis seções. A segunda seção concentra atenção na evolução recente da relação dívida/PIB como ponto de partida para uma análise, com base em modelos de simulação contábeis, da sustentabilidade dessa relação no período de 2003 a 2015.

Na terceira seção, dá-se uma especial ênfase às questões relacionadas aos orçamentos da União para os anos de 2003 e 2004, à luz dos impactos da aceleração inflacionária ocorrida em 2002 e, provavelmente, em 2003. Desse ponto de vista, com base em hipóteses simplificadoras, mas realistas, tenta-se avaliar a possibilidade de elevação dos superávits primários do setor público nos próximos anos. Além disso, a par da evolução recente da arrecadação, especialmente da União, faz-se uma breve comparação internacional da carga tributária, hoje considerada extremamente alta.

Na quarta seção, abordam-se questões metodológicas relacionadas ao tratamento das empresas estatais na apuração das necessidades de financiamento do setor público. Nesta parte do trabalho, consideram-se também as perspectivas para os investimentos do setor elétrico.

Na seção cinco, são analisadas algumas questões relativamente polêmicas, tais como: a rigidez orçamentária, proporcionada por excesso de vinculações e por um montante elevado de despesas rígidas; o crescimento da folha de salários *vis-à-vis* a suposta ausência de reajuste salarial do funcionalismo durante vários anos; e as questões relacionadas a supostas perdas na remuneração dos aposentados pelo INSS.

Na sexta seção, são tecidas algumas considerações finais a respeito das finanças públicas brasileiras.

## **2 DÍVIDA PÚBLICA: ADMINISTRAÇÃO E DINÂMICA NO MÉDIO PRAZO**

### **2.1 ANTECEDENTES (1995-2002)**

#### **2.1.1 Entorno macroeconômico, evolução e gestão da dívida pública**

O fato mais relevante no exame dos estoques de dívida pública brasileira durante o período 1995-2002 é seu forte crescimento. A Dívida Líquida do Setor Público Consolidado (DLSP) saiu de 28,4% do PIB em janeiro de 1995 para 55,9% em dezembro de 2002 (variação de aproximadamente 129,6% em termos reais).<sup>1</sup> Essa evolução foi condicionada, principalmente, pelo comportamento da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi) do Banco Central e do Tesouro Nacional em mercado, que subiu de 11,8% do PIB em janeiro de 1995 para 38,1% em dezembro de 2002 (aumento real de 288,8%).

Na DPMFi, destaca-se a dívida competitiva do Tesouro Nacional,<sup>2</sup> em razão da magnitude de seus estoques, das taxas de crescimento no período e da importância para a política econômica. A dívida competitiva elevou-se de 2,8% do PIB (janeiro de 1995) para 29,6% do PIB (dezembro de 2002), perfazendo um aumento real de mais de 1.000%. A tabela 1 ilustra a evolução dos saldos das principais categorias da dívida pública brasileira no período 1995-2002.

A tabela 1 evidencia a crescente participação da dívida mobiliária competitiva do Tesouro na dívida líquida no período 1995-2002. Isso reflete, sobretudo, a crescente necessidade de financiamento dos déficits primários do setor público perante o mercado (até 1997) e os impactos das sucessivas elevações das taxas de câmbio e juros sobre a dívida competitiva do governo (a partir de 1998). Tanto as taxas de crescimento quanto os elevados níveis de participação na dívida líquida total justificam um exame mais pormenorizado da DPMFi competitiva do Tesouro.

---

1. Valores atualizados pelo IGP-DI centrado.

2. A dívida mobiliária competitiva do Tesouro Nacional constitui-se dos papéis de responsabilidade daquela agência e colocados via ofertas públicas (leilões). A emissão dessa dívida pode implicar ágio ou deságio sobre o valor de face dos títulos e tem por objetivos o financiamento de déficits orçamentários e a rolagem de títulos perante o mercado. No período considerado, destacaram-se os seguintes títulos competitivos: Letra Financeira do Tesouro (LFT), Letra do Tesouro Nacional (LTN), Nota do Tesouro Nacional – Série D (NTN-D), Nota do Tesouro Nacional – Série S (NTN-S), Nota do Tesouro Nacional – Série C (NTN-C).

TABELA 1

**Brasil: evolução da dívida pública, 1995-2002**

Ano	(A) DLSP		(B) DMF <sup>1</sup>		(C) DMF competitiva do Tesouro		(C)/(A) (%) <sup>2</sup>
	R\$ bilhões (dez. 2002) <sup>3</sup>	% do PIB	R\$ bilhões (dez. 2002) <sup>3</sup>	% do PIB	R\$ bilhões (dez. 2002) <sup>3</sup>	% do PIB	
1995	454,0	30,6	232,6	15,6	92,1	6,2	20,3
1996	536,8	33,3	344,8	21,4	120,7	7,5	22,5
1997	574,2	34,4	469,7	28,1	191,0	11,4	33,3
1998	705,4	41,7	589,8	34,9	293,9	17,4	41,7
1999	787,6	48,7	631,7	39,1	407,4	25,2	51,7
2000	784,0	48,8	681,0	42,4	420,9	26,2	53,7
2001	834,6	52,6	762,9	48,1	429,6	31,0	51,5
2002	871,7	55,9	593,6	38,1	461,8	29,6	53,0

Fonte: Banco Central do Brasil (Bacen) e Secretaria do Tesouro Nacional (dados primários).

Elaboração: Ipea/Dicod/CFP.

Notas: <sup>1</sup>Dívida mobiliária federal (Tesouro e Banco Central) em mercado, conforme metodologia do Bacen (Nota para a imprensa).

<sup>2</sup>Participação percentual da dívida mobiliária competitiva do Tesouro na DLSP, com base em R\$ bilhões de dezembro de 2002 (IGP-DI centrado).

<sup>3</sup>Valores atualizados pelo IGP-DI centrado.

Os gráficos 1 e 2 mostram a composição da DPMFi por principais títulos (gráfico 1) e tipos de rentabilidade (gráfico 2) entre janeiro de 1995 e dezembro de 2002. Os gráficos revelam alguns padrões de comportamento bem definidos da composição da DPMFi competitiva do Tesouro. Esses padrões foram agrupados, esquematicamente, nos quatro subperíodos seguintes, que correspondem, grosso modo, a distintas fases da conjuntura macroeconômica:

1. Janeiro a julho de 1995 (mudança no regime cambial brasileiro e incerteza quanto ao câmbio): nesse período, em meio aos efeitos da crise do México, a taxa *over-selic* manteve-se alta e crescente, enquanto a variação cambial apresentou média mensal de 1,5%.
2. Agosto de 1995 a setembro de 1997 (contínuo decréscimo da taxa *over-selic* e funcionamento adequado do regime de câmbio administrado, possibilitado pela farta liquidez dos mercados financeiros internacionais): apesar da melhoria do perfil da dívida (aumento de prazos médios e da participação dos papéis prefixados), esse período foi marcado pelo agravamento do déficit em conta corrente do balanço de pagamentos e pela deterioração do resultado primário do setor público.<sup>3</sup>
3. Outubro de 1997 a dezembro de 1998 [efeitos da crise asiática (julho de 1997) e da crise russa (agosto de 1998)]: período marcado pela elevação das taxas de juros internas e pela tentativa frustrada de ajuste fiscal (“Pacote 51”);<sup>4</sup> na gestão da DPMFi, as ações do governo foram limitadas por um comportamento mais defen-

3. O superávit primário (abaixo da linha) do setor público consolidado acumulado em doze meses caiu de 2,6% do PIB em agosto de 1995 para 0,7% em setembro de 1997, tendo registrado déficits durante a maior parte do ano de 1996. Nesse período, pioraram os resultados do governo federal e dos estados e municípios. Nestes últimos, o resultado foi pressionado principalmente pelo crescimento das despesas com pessoal e naquele, pelo aumento dos gastos com Outros Custeios e Capital (OCC) e pelo crescente déficit previdenciário.

4. O resultado primário acumulado em doze meses do setor público consolidado saiu de um superávit de 0,1% do PIB em outubro de 1997 para outro de apenas 0,01% do PIB em dezembro de 1998, depois de ter-se reduzido bastante neste último ano, chegando a registrar déficit superior a 1,5% do PIB. Governos estaduais, municipais e empresas estatais registraram crescentes déficits no período e mesmo o governo central (governo federal e Banco Central) só realizou superávits primários sistematicamente a partir de agosto de 1998.

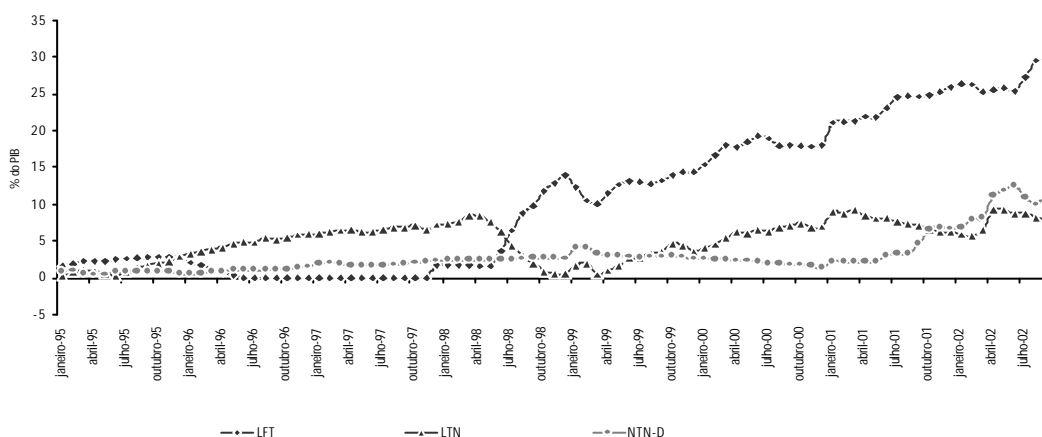
sivo do mercado, levando o Tesouro a ofertar apenas títulos públicos pós-fixados e/ou de curto prazo, resultando em sensível deterioração do perfil da dívida.

4. Janeiro de 1999 a dezembro de 2002 [impacto de crises internacionais sobre o Brasil (Rússia, Argentina e atentados terroristas aos EUA), mudança do regime de política econômica e tensões internas (crise de energia elétrica e quadro político-eleitoral)]: em virtude da crise internacional, adotam-se o câmbio flutuante, o regime de metas de inflação e um consistente Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), apoiado por um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI).<sup>5</sup> A partir de 2001, embora alguns avanços tenham sido conseguidos no alongamento de prazos da dívida, a conjuntura internacional e as incertezas domésticas impuseram dificuldades à política de substituição de papéis pós-fixados por prefixados.

GRÁFICO 1

**Brasil: dívida pública mobiliária federal em mercado - principais títulos competitivos, 1995-2002**

(Em % do PIB)



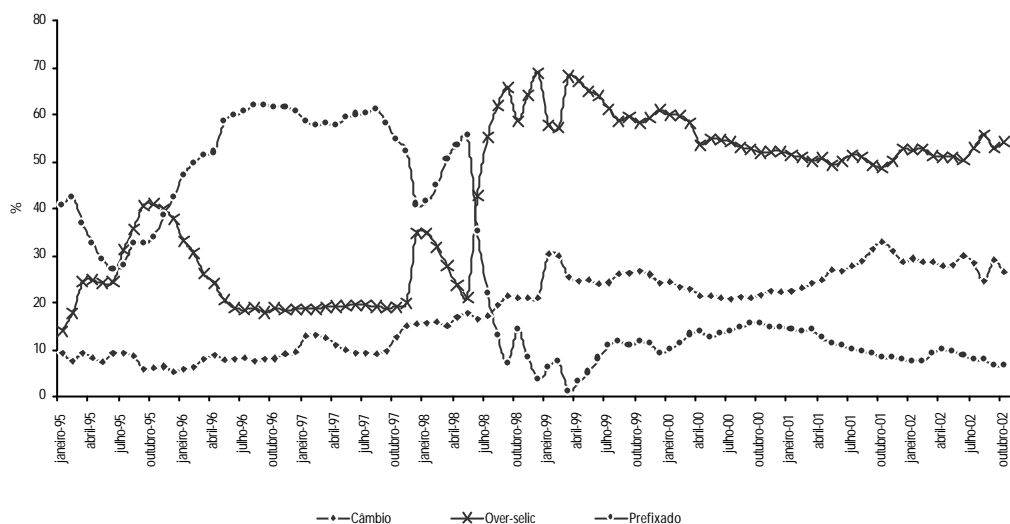
Fonte: STN/Codip (dados primários).

Elaboração: Ipea/Dicod/CFP.

5. O PEF, implementado já a partir do último trimestre de 1998, resultou em significativos superávits primários de todos os agentes de governo (governo central, estados, municípios e estatais). O resultado primário do setor público consolidado (acumulado em doze meses, em valores correntes) cresceu de um déficit de cerca de R\$ 11,3 bilhões (1,2 % do PIB) em setembro de 1998 para um superávit de R\$ 52,4 bilhões (3,9% do PIB) em dezembro de 2002. Tem-se, portanto, um esforço fiscal nada desprezível de cerca de 2,7 pontos percentuais do PIB em quatro anos.

GRÁFICO 2

Brasil: títulos públicos federais - participação percentual por indexador  
(% da DMF fora do Bacen), 1995-2002



Fonte: Banco Central do Brasil.

Elaboração: Ipea/Dicod/CFP.

A duração e os prazos médios da dívida pública mobiliária federal em mercado, no período 1995-2002, mostram tendência ascendente, revelando uma melhoria geral do perfil da dívida (ver tabela 2). Esse aumento dos prazos e da duração foi resultado de uma política de administração da DPMFi voltada para a redução do risco de refinanciamento da dívida. No entanto, esse crescimento não ocorreu de forma homogênea, sendo explicado pelo alongamento de prazos e pela duração de diferentes títulos ao longo do período. Recentemente, por exemplo, a duração média dos títulos emitidos em oferta pública tem sido fortemente afetada pela duração das NTN-C – títulos indexados ao Índice Geral de Preços de Mercado (IGP-M) – e das NTN-D. A volta deste último papel ao cenário da administração da dívida pública resultou de uma determinação da Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo a qual, a partir de maio de 2002, o Banco Central deve utilizar apenas títulos do Tesouro em carteira para a condução da política monetária. Quanto à emergência dos papéis indexados a índices de preços (IGP-M e IPCA, sendo este último o índice de correção das NTN-B), esta se deveu, entre outras coisas, à crescente demanda de fundos de pensão por instrumentos de *hedge* e, mais recentemente, à elevação das expectativas inflacionárias em face da depreciação cambial.

Observa-se que certos objetivos da administração da dívida mobiliária têm enfrentado, a partir da crise asiática, a recorrente oposição do mercado, cujo comportamento defensivo leva, em geral, à rejeição dos títulos prefixados de longo prazo e à preferência por papéis cambiais e/ou atrelados à taxa *over-selic*. Ou seja, apesar da estabilidade de preços alcançada com o Plano Real, parece que a credibilidade auferida pelo setor público perante o mercado ainda não é suficiente para que os agentes considerem o título público prefixado de longo prazo como uma alternativa segura de aplicação. Isso se explica porque aquela credibilidade foi diversas vezes ameaçada, desde fins dos anos 1970, por várias medidas que resultaram em subindexação da dívida (alterações nos cálculos dos índices, congelamentos, prefixações da correção monetária, etc.) em períodos de inflação elevada. Como resultado, a dívida

mobiliária foi recorrentemente desvalorizada, o que acarretou perdas patrimoniais aos agentes privados. Na verdade, essa limitada credibilidade auferida pelo setor público diante do mercado, que se reflete no perfil de demanda por títulos públicos, é um indicador muito eloqüente de que a estabilidade ainda não se consolidou no Brasil, conquanto a inflação tenha sido mantida relativamente baixa nestes últimos oito anos.

TABELA 2

**Prazo e duração médios dos títulos públicos federais em mercado<sup>1</sup> - 1995-2002**

**Valores em fim de período**

(Em meses)

Ano / Item	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 <sup>4</sup>
Prazo médio <sup>2</sup>	2,2	2,7	6,3	6,3	9,0	15,4	29,4	21,6
Duração média <sup>3</sup>	n.d.	3,9	7,5	3,3	2,1	3,0	8,2	8,8

Fonte: Banco Central do Brasil, Demab e Depec.  
Elaboração: Ipea/Dicod/CFP.

Notas: <sup>1</sup>Inclui apenas títulos de responsabilidade do Tesouro emitidos em ofertas públicas.

<sup>2</sup>O prazo médio é o prazo para resgate dos títulos ajustado pelas antecipações efetuadas por meio de cupons interdiários, ambos expressos em meses.

<sup>3</sup>A duração corresponde ao período médio de ajuste no preço dos títulos, decorrente de variações na taxa de juros.

<sup>4</sup>Valores de setembro. A partir de outubro de 2002, o Bacen passou a divulgar os valores de prazos médios e duração do total dos títulos emitidos, incluindo papéis de colocação direta e em ofertas públicas.

Considerando-se que o perfil ideal de dívida – *i.e.*, prefixada e de longo prazo – não será alcançado no curto prazo em face da resistência do mercado, é preferível que o governo expanda a colocação de títulos indexados a índices de preços, em detrimento dos títulos cambiais e/ou atrelados à taxa *over-selic*. Do ponto de vista da administração da dívida pública, a elevação da participação de títulos indexados a índices de preços constitui boa política por dois motivos:

1. Em razão da atual estrutura patrimonial da União, a dívida em NTN-C está “hedgeada” por ativos tais como os créditos contra os governos estaduais (Lei nº 9.496/97). Além disso, um aumento do IGP-M implica crescimento do PIB nominal, elevando a arrecadação nominal do Tesouro. Desse modo, a dívida indexada àquele índice tem certa vantagem em relação à dívida cambial, que não conta com uma “proteção” adequada do lado do ativo do setor público.
2. Dado o atual regime de metas de inflação, os incentivos proporcionados pelos títulos indexados a índices de preços – sobretudo o IPCA – são melhores do que os dos papéis corrigidos pela taxa *over-selic*. Isso porque, no caso dos primeiros, se o governo cumpre as metas de inflação, mantendo-a em níveis baixos, é “recompensado” com um decréscimo do custo da dívida pública. Contudo, se a dívida é majoritariamente corrigida pela taxa *over-selic* e a autoridade monetária tem de elevar os juros precisamente para cumprir as metas de inflação, então o governo é “punido” com um aumento instantâneo de sua dívida.<sup>6</sup>

6. No Brasil, os principais defensores da idéia de aumentar a parcela dos títulos indexados a índices de preços no total da dívida mobiliária são Afonso Bevilacqua e Márcio Garcia, professores da PUC-Rio. Cf. desses autores, por exemplo, Evaluation of the Real Plan and challenges ahead. Rio de Janeiro: PUC-Rio, novembro de 1999, mimeo.

## 2.1.2 Fatores condicionantes das dívidas líquida e mobiliária

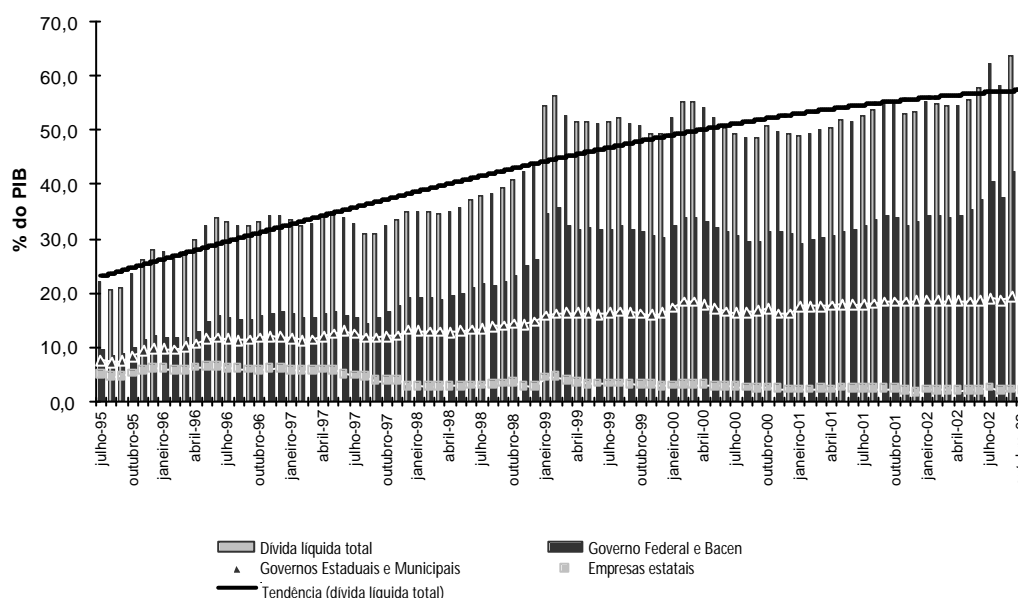
Como vimos na subseção 2.1.1, ocorreu expressivo crescimento do saldo da dívida líquida nos últimos oito anos. O gráfico 3 apresenta a evolução da relação DLSP/PIB, mostrando que esta foi essencialmente determinada pela dívida líquida do governo central (governo federal e Banco Central) e, em particular, pela dívida mobiliária federal.

Medida a preços de dezembro de 2002, a dívida expandiu-se em cerca de R\$ 1,1 trilhão de janeiro de 1996 a dezembro de 2002, fruto principalmente dos juros nominais – incluindo efeitos da depreciação cambial – (R\$ 1 trilhão), do ajuste cambial (R\$ 211,9 bilhões) – *i.e.*, o ajuste metodológico sobre as dívidas externa e interna cambial, apropriados no chamado “ajuste patrimonial” – e do reconhecimento de dívidas (R\$ 141 bilhões).

GRÁFICO 3

Brasil: dívida líquida do setor público, julho de 1995-dezembro de 2002

(Em % do PIB)



Fonte: Banco Central do Brasil.

Elaboração: Ipea/Dicod/CFP.

Entre os fatores que atuaram no sentido de diminuir a dívida, destacam-se: superávit primário (R\$ 214 bilhões) e ajuste de privatização (R\$ 106,2 bilhões). Os fatores condicionantes da dívida líquida no período de janeiro de 1996 a dezembro de 2002, mostrados na tabela 3 e no gráfico 4, evidenciam o papel crucial dos juros nominais – até mesmo os efeitos da depreciação cambial – para explicar o crescimento real da dívida.

A tabela 3 mostra que a maior parcela de apropriação de juros nominais à dívida líquida não decorreu do efeito dos ajustes patrimoniais – *i.e.*, reconhecimento de dívidas (“esqueletos”) e ativos diversos. Os juros acumularam-se principalmente sobre a parcela do saldo da dívida não afetada pelo reconhecimento eventual de ativos e passivos contingentes pelo setor público. Esse resultado é consistente com o fato de que o reconhecimento de dívidas respondeu por apenas 1,2% do PIB (acumulado no período) do crescimento total da DLSP, que foi de 9%.

TABELA 3

**Evolução da dívida líquida - fatores condicionantes - janeiro de 1996 a outubro de 2002**

Discriminação	R\$ milhões de outubro de 2002	% PIB
Divida líquida – variação acumulada	1.059.829	
Fatores condicionantes (fluxos acumulados no período): <sup>1</sup>	1.059.829	9,0
NFSP	813.212	6,9
Primário	-213.972	-1,8
Juros nominais	1.027.184	8,7
não decorrentes de ajuste patrimonial	910.965	7,7
decorrentes de ajuste patrimonial	116.219	1,0
Ajuste cambial <sup>2</sup>	211.860	1,8
Reconhecimento de dívidas <sup>3</sup>	140.984	1,2
Privatizações	-106.228	-0,9
Variação da relação DLSP/PIB (em pontos-base do PIB)		25,8
PIB acumulado no período, a preços de outubro de 2002 (IGP-DI cent.)	11.805.148	

Fonte: Banco Central do Brasil (dados primários).

Elaboração: Ipea/Dicod/CFP.

Notas: <sup>1</sup>Os fatores condicionantes da dívida líquida como percentual do PIB consideram o total dos fatores dividido pelo PIB acumulado no período, a preços de outubro de 2002 (IGP-DI centrado), não refletindo a simples variação da dívida em pontos de percentagem do PIB.

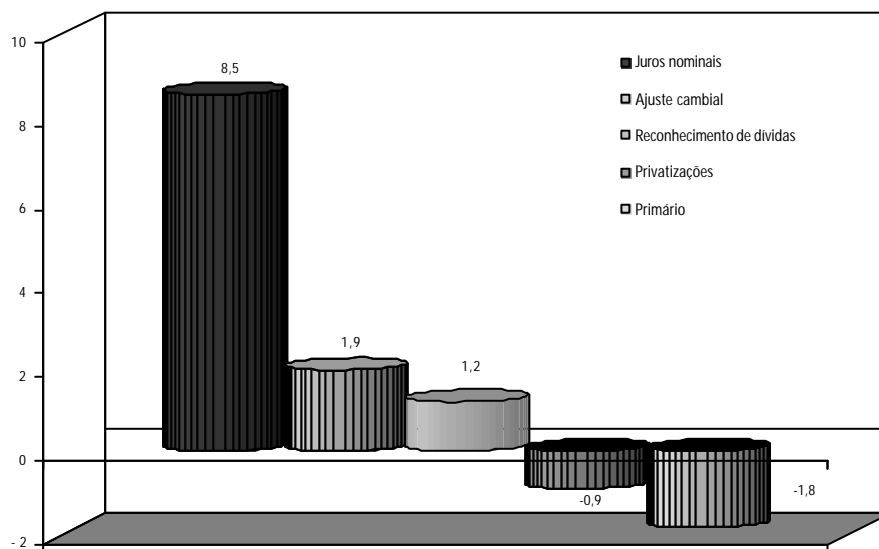
<sup>2</sup>Inclui os ajustes metodológicos sobre as dívidas externa líquida e interna indexada ao câmbio. Calcula-se pela diferença entre a variação dos estoques em reais da dívida externa líquida (ou dívida interna cambial) – obtidos pela taxa de câmbio de fim de período (compra) – e os fluxos da dívida externa líquida (ou dívida interna cambial), convertidos para reais pela taxa de câmbio média (compra) do período.

<sup>3</sup>Inclui assunções, securitizações (até mesmo FCVS e dívida agrícola), renegociações e reclassificações de dívidas, Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes), provisionamento de créditos do Bacen, capitalização de instituições financeiras oficiais, etc., líquidos de créditos contra a Polônia, recebimento de haveres diversos, recebíveis do BNDES e outros.

GRÁFICO 4

**Brasil: DLSP - fatores condicionantes - variação entre janeiro de 1996 e outubro de 2002**

(Em % do PIB acumulado no período)



Fonte: Banco Central do Brasil.

Elaboração: Ipea/Dicod/CFP.

Um cálculo aproximativo, baseado na evolução da participação relativa das dívidas indexadas às taxas de câmbio e juros no total da DLSP, no período 1996-2002, mostra que, do total de juros nominais acumulados, cerca de 65,7% decorreram conjuntamente da variação cambial e da taxa *over-selic*. Desse total, cerca de 32% são atribuídos ao



efeito do câmbio e 33,7%, ao efeito dos juros. Essas estimativas corroboram a crença corrente segundo a qual a dívida líquida tem sido altamente sensível às variações cambiais e de juros, porém sugere que a taxa *over-selic* não tem sido muito mais importante que a taxa de câmbio para explicar a variação da DLSP. A composição dos juros nominais apropriados à dívida líquida como um todo mostra um relativo equilíbrio entre câmbio e juros, diferente do que sugere a mera análise da composição da dívida mobiliária.<sup>7</sup> Esse equilíbrio se reflete também na chamada “sensibilidade estática” da relação DLSP/PIB a variações nas taxas de juros e câmbio. Calculada com base em um exercício de simulação, com o auxílio de um modelo contábil simples,<sup>8</sup> essa sensibilidade mostrou os seguintes resultados: *i*) cada acréscimo de um ponto percentual na taxa *over-selic* nominal média, para um período de doze meses, aumenta em 0,25 p.p. a relação DLSP/PIB; e *ii*) cada depreciação de 1% do real em face do dólar aumenta em 0,23 p.p. a relação DLSP/PIB. Esses valores revelam uma elevada sensibilidade da dívida a juros e câmbio, o que evidencia um alto risco de mercado para o setor público.

Quanto aos juros líquidos decorrentes de ajuste patrimonial, vale a pena apresentá-los em pormenor. A tabela 4 mostra um excesso dos juros debitados líquidos sobre os juros creditados ao setor público no valor de R\$ 116,2 bilhões (valores de dezembro de 2002), o que acarreta um aumento da dívida líquida. Novamente, é importante frisar que os juros debitados decorrem de várias ocorrências – não necessariamente restritas ao que normalmente se entende por “esqueletos” –, tais como: assunções, securitizações, renegociações e reclassificações de dívidas; débitos relativos ao Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes); capitalizações de instituições financeiras oficiais, etc. Semelhantemente, os juros creditados decorrem do reconhecimento de um sem-número de créditos públicos perante agentes públicos e privados.

Entre os juros debitados, destacam-se os apropriados à dívida mobiliária federal, em decorrência, sobretudo, da capitalização do Banco do Brasil (maio de 1996) e de certas emissões de NTN-P (setembro de 1997) e de NTN-H (novembro de 1998). A capitalização do Banco do Brasil – R\$ 8 bilhões em valores históricos que, acumulados mês a mês e atualizados, resultam em cerca de R\$ 36,1 bilhões – resultou de um saneamento patrimonial do Banco pelo governo federal no contexto de uma ampla reforma do sistema financeiro nacional (público e privado). Quanto à emissão de NTN-P, que resultou em juros acumulados de aproximadamente R\$ 23,5 bilhões, esta decorreu de uma operação de *clearing* intragoverno que envolveu o Tesouro e certas empresas estatais controladoras de subsidiárias, cuja privatização começara no início da década de 1990. Finalmente, a emissão de NTN-H – que resultou na acumulação de juros da ordem de R\$ 11 bilhões – foi fruto de um acerto de contas entre o Tesouro e a Petrobras, em decorrência do acúmulo de débitos da extinta conta-petróleo.

---

7. As estimativas apresentadas diferem das respectivas médias das participações percentuais dos títulos cambiais e indexados à taxa *over-selic* no total da DPMFi – 19,8% e 43,9%, respectivamente –, porque nosso cálculo leva em conta todos os itens da dívida líquida, incluindo a dívida externa e os vários ativos do setor público indexados ao câmbio e aos juros (e.g., créditos cambiais do FAT, dívidas reestruturadas, carteiras de títulos públicos das empresas estatais e outros créditos).

8. O referido modelo acha-se descrito em Pinheiro (2000).

TABELA 4

### Dívida líquida do setor público: juros nominais líquidos decorrentes de ajuste patrimonial<sup>1</sup> - valores acumulados, janeiro de 1996-outubro de 2002

(R\$ milhões de outubro de 2002)

1 – Juros Creditados Líquidos (= redução da DLSP)		
Ordem	Item da DLSP / Principais Ocorrências	Valor
1ª	Dívida bancária das estatais estaduais	-25.352
	Assunção da dívida de São Paulo (dezembro de 1997)	-17.775
	Outros	-7.576
2ª	Carteira de títulos públicos das estatais federais	-11.353
	Conta-petróleo (emissão de NTN-H) (novembro de 1998)	-6.226
	Outros	-5.127
3ª	Dívida externa das estatais federais	-6.125
	Reconhecimento de créditos externos (dezembro de 1998)	-3.766
	Outros	-2.360
4ª	Dívida bancária das estatais federais	-4.410
	Clearing da dívida de Itaipu com o Banespa (maio de 1996)	-5.634
	Outros	1.225
5ª	Carteira de fundos do governo central	-3.902
	Inserção de fundos constitucionais (junho de 1997)	-9.717
	Outros	5.815
6ª	Dívida bancária do governo central	-3.117
	Recebimento de haveres da dívida agrícola (outubro de 2000)	-1.589
	Outros	-1.528
7ª	Dívidas reestruturadas das estatais estaduais	-839
	Reclassificação de dívida de empresas privatizadas (outubro de 2001)	-341
	Outros	-498
8ª	Dívida externa do governo central	-837
	Inclusão de ativo contra a Polônia (outubro de 2001)	-837
	Outros	0
9ª	Debêntures das estatais federais	-762
	Transferências de debêntures para o Tesouro Nacional (setembro de 1997)	-762
	Outros	0
10ª	Outros	-581
	Subtotal	-57.278
2 – Juros Debitados Líquidos (= aumento da DLSP)		
Ordem	Item da DLSP / Principais Ocorrências	Valor
1ª	Títulos públicos federais	72.490
	Capitalização do BB (maio de 1996)	36.127
	Emissão de NTN-P (setembro de 1997)	23.545
	Conta-petróleo (emissão de NTN-H) (novembro de 1998)	11.012
	Outros	1.806
2ª	Renegociação (Lei nº 9.496/97) (Governo Central)	41.135
	Assunção da dívida de São Paulo (dezembro de 1997)	19.107
	Outros	22.028
3ª	Moedas de privatização	35.505
	Securitização de dívidas (FCVS) (vários meses)	7.958
	Outros	27.547
4ª	Renegociação (Lei nº 9.496/97) (estados)	10.238
	Proes (vários meses)	23.839
	Outros	-13.601
5ª	Dívida bancária dos estados	8.069
	Programa de ajuste fiscal dos estados (junho de 1997)	6.370
	Outros	1.699
6ª	Créditos do BC às instituições financeiras	3.959
	Capitalização da CEF (junho de 2001)	2.814
	Outros	1.144
7ª	Dívida bancária dos municípios	1.170
	Reclassificação de dívidas (fevereiro de 2000)	1.267
	Outros	-97
8ª	Outros	931
	Subtotal	173.496
	3 – Resultado (1+2)	116.219

Fonte: Banco Central do Brasil (dados primários).

Elaboração: Ipea/Dicod/CFP.

Nota: <sup>1</sup>Os juros nominais decorrentes de ajuste patrimonial são iguais ao produto das taxas implícitas pelos saldos acumulados somente em virtude do reconhecimento de ativos e passivos contingentes pelo setor público. Os valores foram calculados mês a mês, para cada item da DLSP, e atualizados a preços de outubro de 2002 com base no IGP-DI.

Outros fatos que pressionaram o ajuste patrimonial e, por conseguinte, contribuíram para o aumento da dívida líquida, mostrados na tabela 4, são os seguintes: assunção da dívida de São Paulo pelo governo federal, securitização das dívidas do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), Proes, programa de ajuste fiscal dos estados, capitalização da Caixa Econômica Federal e outros. Esses itens contribuíram, em conjunto, para um acúmulo de cerca de R\$ 61,5 bilhões de juros nominais, que pressionaram a dívida líquida nesses últimos oito anos. Contudo, há de se fazer duas ressalvas sobre o “custo fiscal” desses fatores, a saber:

1. Parte dos juros debitados gerados por esses itens foi compensada por juros creditados em outras contas da DLSP. Isso se explica porque várias ocorrências registradas no ajuste patrimonial do setor público – *e.g.*, assunção da dívida de São Paulo, emissão de NTN-H (conta-petróleo), etc. – significam transações intragovernamentais, cancelando-se mutuamente, sendo debitadas à conta de um agente e creditadas à conta de outro.<sup>9</sup>
2. Apesar de esses e outros fatores terem contribuído direta e imediatamente para o aumento da dívida líquida, eles também auxiliaram na solução de problemas criados no passado, os quais gerariam efeitos muito mais danosos às contas públicas caso não tivessem sido enfrentados no devido tempo. O exame das ocorrências que motivaram grande parte dos débitos do ajuste patrimonial, no período em foco, mostra que estas resultaram de políticas tendentes a fazer um ajuste fiscal estrutural em todos os agentes do setor público. Ajuste de bancos públicos, renegociação de dívidas estaduais e municipais e securitização das dívidas do FCVS são exemplos de políticas cujo impacto na dinâmica da dívida pública não pode ser avaliado pelo seu reflexo imediato na expansão da DLSP, mas deve ser confrontado com seus benefícios em longo prazo.

No tocante à DPMFi, a tabela 5 mostra que o comportamento dessa dívida, que apresentou variação total de R\$ 792,2 bilhões (valores atualizados pelo IGP-DI, a preços de dezembro de 2002), foi essencialmente determinado pelos seguintes fatores: *i*) juros nominais (incluindo efeitos da depreciação cambial sobre a dívida mobiliária cambial); ajuste cambial,<sup>10</sup> reconhecimento de dívidas (fatores expansionistas); e *ii*) superávit primário, privatizações e senhoriagem (fatores contracionistas).

A tabela 5 mostra que os juros nominais deram expressiva contribuição para o crescimento da DPMFi no período 1996-2002. Isso foi resultado, em grande parte, das crises de expectativas, provenientes tanto de fontes externas (crises financeiras internacionais, terrorismo internacional, etc.) quanto internas (crise de energia elétrica, eleições, etc.). O efeito geral dessas crises é típico: diante da incerteza e da volatilidade dos preços dos ativos, os agentes de mercado exigem prêmios cada vez mais elevados

---

9. Esse cancelamento de débitos e créditos em contas diferentes, no momento do lançamento contábil, não leva necessariamente ao cancelamento mútuo dos juros nominais. É que sobre os diferentes itens da DLSP incidem diferentes fatores de atualização e diferentes taxas de juros implícitas. Comparem-se, por exemplo, na tabela 4, os diversos efeitos credores e devedores da assunção da dívida de São Paulo e da emissão de NTN-H (conta-petróleo).

10. Trata-se do ajuste metodológico calculado pela diferença entre a variação dos estoques em reais da dívida mobiliária cambial – obtidos pela taxa de câmbio de fim de período – e os fluxos gerados pela mesma dívida, convertidos para reais pela taxa de câmbio média do período. A inclusão do ajuste metodológico como fator condicionante da dívida mobiliária federal se justifica em razão do princípio contábil, segundo o qual a variação de estoques de um ativo ou de um passivo é idêntica aos fluxos correspondentes, dado um período de referência.

sobre os títulos públicos. Além disso, esses agentes revelam marcada preferência pela liquidez, o que acarreta encurtamento dos prazos da dívida e sua concentração em papéis indexados às taxas de câmbio e juros.

TABELA 5

**Evolução da dívida mobiliária - fatores condicionantes, janeiro de 1996-outubro de 2002**

Discriminação	R\$ milhões de outubro de 2002	% PIB
Dívida mobiliária – variação acumulada	792.199	
Fatores condicionantes (fluxos acumulados no período): <sup>1</sup>	792.199	6,7
NFSP	683.940	5,8
Primário	-213.972	-1,8
Juros nominais	897.912	7,6
não decorrentes de ajuste patrimonial	825.422	7,0
decorrentes de ajuste patrimonial	72.490	0,6
Ajuste cambial	96.673	0,8
Reconhecimento de dívidas <sup>2</sup>	52.560	0,4
Privatizações	-40.974	-0,3
Senhoriagem <sup>3</sup>	-26.952	-0,2
Variação da relação DLSP/PIB (em pontos-base do PIB)		21,7
PIB acumulado no período, a preços de outubro de 2002 (IGP-DI cent.)	11.805.148	

Fonte: Banco Central do Brasil (dados primários).

Elaboração: Ipea/Dicod/CFP.

Notas: <sup>1</sup>Os fatores condicionantes da dívida mobiliária como percentual do PIB consideram o total dos fatores dividido pelo PIB acumulado no período, a preços de outubro de 2002 (IGP-DI centrado), não refletindo a simples variação da dívida em pontos de percentagem do PIB.

<sup>2</sup>Inclui capitalização do Banco do Brasil, emissão de NTN-P (privatização), emissão de NTN-H (conta-petróleo), assunção de dívidas do antigo Iapas, capitalização do Banco do Nordeste, capitalização do Banco da Amazônia e outras.

<sup>3</sup>Corresponde à variação real da base monetária líquida (base monetária líquida = base monetária – arrecadação a recolher – depósitos à vista).

Por sua vez, o reconhecimento líquido de dívidas também pressionou a DPMFi, destacando-se as seguintes ocorrências: capitalização do Banco do Brasil, emissão de NTN-P (*clearing* pós-privatização), emissão de NTN-H (conta-petróleo), assunção de dívidas do antigo Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (Iapas), capitalização do Banco do Nordeste, capitalização do Banco da Amazônia e outras. O impacto dessas ocorrências sobre a dívida mobiliária gerou juros nominais acumulados em R\$ 72,5 bilhões (valores atualizados), o que corresponde a aproximadamente 62,4% dos juros nominais decorrentes de ajuste patrimonial, considerando-se a DLSP como um todo. Contudo, vale aqui a mesma ressalva feita no caso da DLSP: esses impactos imediatos sobre a dívida mobiliária resultaram de políticas que concorreram a um ajuste fiscal estrutural do setor público. Entre os benefícios de longo prazo dessas políticas, estão um maior grau de transparência fiscal e um saneamento patrimonial permanente do setor público, que não deixarão de contribuir para uma dinâmica “saudável” da dívida pública.

## 2.2 A DINÂMICA DA DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO

Um dos problemas que geralmente preocupam os analistas econômicos a respeito da dívida líquida do setor público se refere à trajetória que esta poderá tomar nos próximos anos. Tendo em vista o comportamento considerado explosivo nos anos do real e em face da evolução da taxa de câmbio, especialmente em 2002, as preocupações voltam-se para a necessidade de elevação dos superávits primários do setor público

para níveis entre 4% e 5% do PIB. Esse esforço fiscal adicional visa a garantir uma tendência de queda da relação dívida/PIB que contribua para a continuidade do processo de estabilização econômica.

Com o objetivo de avaliar a tendência do endividamento público no período de 2003 a 2015, efetuaram-se diversas simulações com base no modelo descrito em Carvalho (2001), o qual envolve um nível elevado de desagregação da dívida federal, da estadual, da municipal e da dívida das empresas estatais. Partiu-se inicialmente de um cenário-base, apresentado na tabela 6, que pressupõe, *ad hoc*, taxas de crescimento médio anual da ordem de 3% a partir de 2005, enquanto nos anos de 2003 e 2004 se seguem os parâmetros obtidos com base no modelo do Ipea/Dicod. Entre as hipóteses para o período a partir de 2005, estão:

1. Uma trajetória cadente das taxas de inflação até 2006, com a estabilização no nível de 3% a partir deste ano. As maiores taxas de 2003 a 2005 refletem ainda algum grau de instabilidade pós-choque cambial de 2002. Por sua vez, a tendência decrescente da inflação provém da melhora eventual das expectativas, com impacto positivo no risco-país.
2. As taxas de juros nominais apresentarão uma trajetória cadente até 2005, estabilizando-se a partir daí de forma que seja definida uma taxa real em torno de 7,5% ao ano.
3. A taxa de câmbio, a partir de 2005, acompanha a taxa de inflação doméstica.
4. O superávit primário seria afetado, a partir de 2003, pela queda das receitas extraordinárias e não permanentes da União, com reflexos principalmente após 2004 por força da redução da alíquota da CPMF (0,08% em 2004 e zero em 2005).<sup>11</sup> Para as empresas estatais, supõe-se que haverá um aumento gradual dos investimentos, determinando uma redução paulatina do superávit primário, até estabilizar-se em 0,7%. Como resultado dessas hipóteses, o superávit primário passaria de 4% do PIB para 2,45% em 2006, se estabilizando em 2,35% a partir deste ano.

TABELA 6

**Principais parâmetros de simulação**

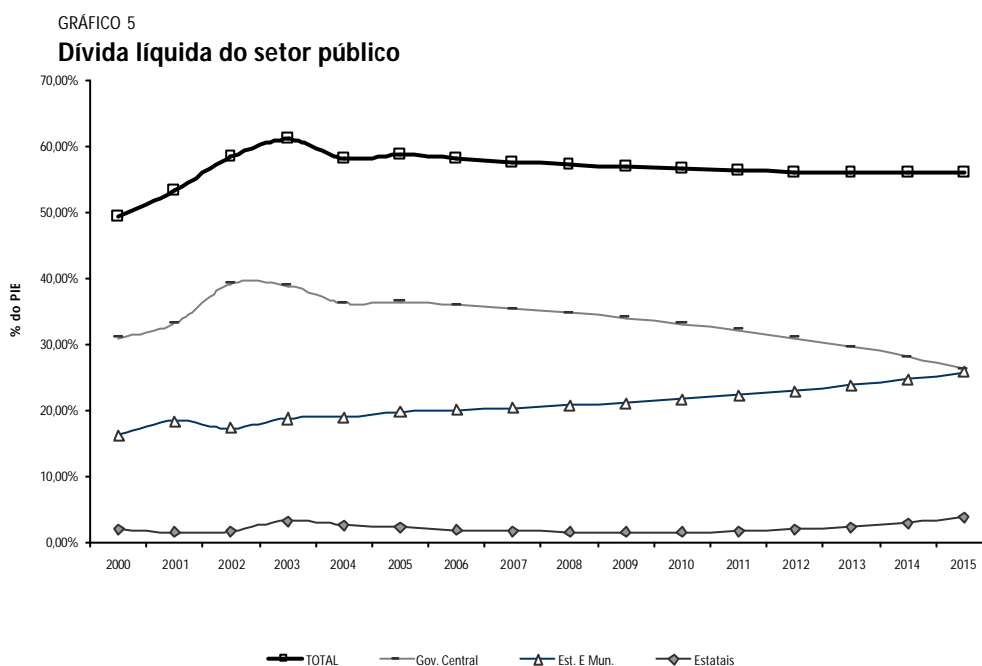
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Taxa de cresc. do PIB	1,80%	2,70%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%
Taxa de inflação média (IGP-DI)	20,40%	9,30%	5,87%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%
Taxa de câmbio	3,43	3,55	3,76	3,87	3,99	4,11	4,23	4,36	4,49	4,62	4,76	4,90	5,05
Taxa de juros nominal (selic)	22,99%	17,58%	13,89%	10,81%	10,81%	10,81%	10,81%	10,81%	10,81%	10,81%	10,81%	10,81%	10,81%
Superávit primário	4,00%	3,00%	2,75%	2,45%	2,35%	2,35%	2,35%	2,35%	2,35%	2,35%	2,35%	2,35%	2,35%
Governo central	2,25%	1,25%	1,10%	0,90%	0,90%	0,90%	0,90%	0,90%	0,90%	0,90%	0,90%	0,90%	0,90%
Estados e municípios	0,75%	0,75%	0,75%	0,75%	0,75%	0,75%	0,75%	0,75%	0,75%	0,75%	0,75%	0,75%	0,75%
Empresas estatais	1,00%	1,00%	0,90%	0,80%	0,70%	0,70%	0,70%	0,70%	0,70%	0,70%	0,70%	0,70%	0,70%

Fonte e elaboração: Ipea/Dicod/CFP.

11. Cf. próxima seção para uma análise completa do orçamento da União.

Como resultado dessas hipóteses, obtém-se a trajetória da relação dívida/PIB, apresentada no gráfico 5, que mostra uma relativa estabilidade da relação, a partir de 2005, em um nível ligeiramente acima de 56%. Para que essa estabilidade ocorra, supõe-se adicionalmente uma incorporação média de R\$ 5 bilhões anuais dos chamados “esqueletos”.

A trajetória estável da relação dívida/PIB ocorre paralelamente ao crescimento do endividamento estadual, que reflete a hipótese implícita de o superávit primário dessas esferas ser insuficiente para estabilizar o seu nível de endividamento, enquanto que para a União ocorre exatamente o oposto. Isso significa que, mesmo havendo uma queda do superávit primário em relação a 2002, ainda assim esse nível está acima do necessário para estabilizar o endividamento da União ao longo do período analisado.



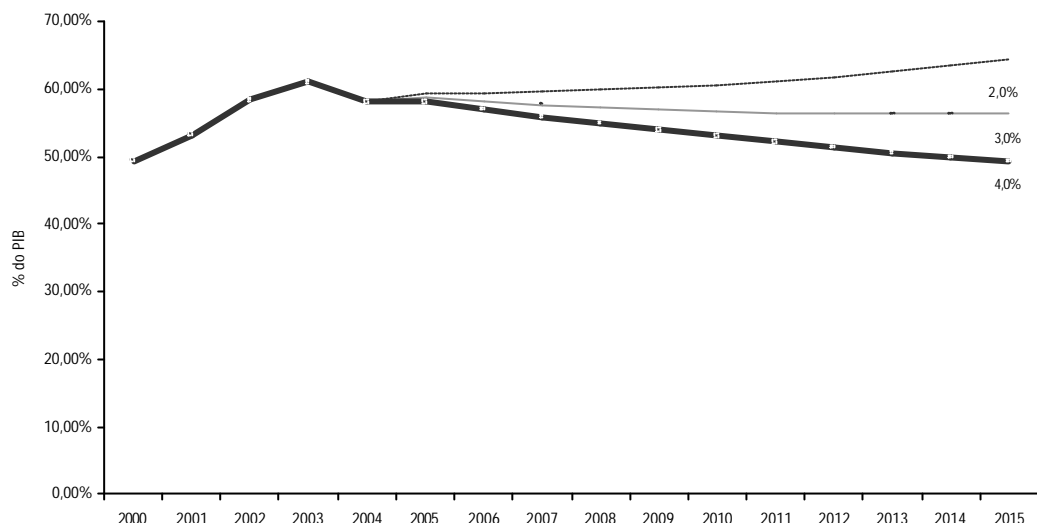
Fonte: Ipea/Dicod/CFP.

A simulação mostra que a estabilização da relação dívida/PIB não é incompatível com a obtenção de superávits primários até inferiores aos atuais. Para isso, basta que, entre outras coisas, as taxas de juros nominais venham a ter uma trajetória descendente até 2006, e o crescimento real médio seja de 3% ao ano. Essa taxa não pode ser considerada alta, de forma alguma, ante os padrões históricos brasileiros.

Entretanto, para avaliar a sensibilidade dos resultados a diferentes trajetórias para o crescimento e para as taxas de juros, isoladamente, efetuaram-se outras simulações. No gráfico 6, é possível verificar que a manutenção de taxas de crescimento médias da ordem de 2%, a partir de 2005, leva a dívida/PIB para 64,5% em 2015. Por sua vez, uma taxa de crescimento médio de 4% faria a dívida líquida cair para 49,3%, nível este um pouco superior àquele em que se pretendia estabilizar essa relação ao início do chamado Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), implementado a partir do fim de 1998.

GRÁFICO 6

**Trajetória da dívida/PIB - conforme diferentes taxas de crescimento, a partir de 2005**

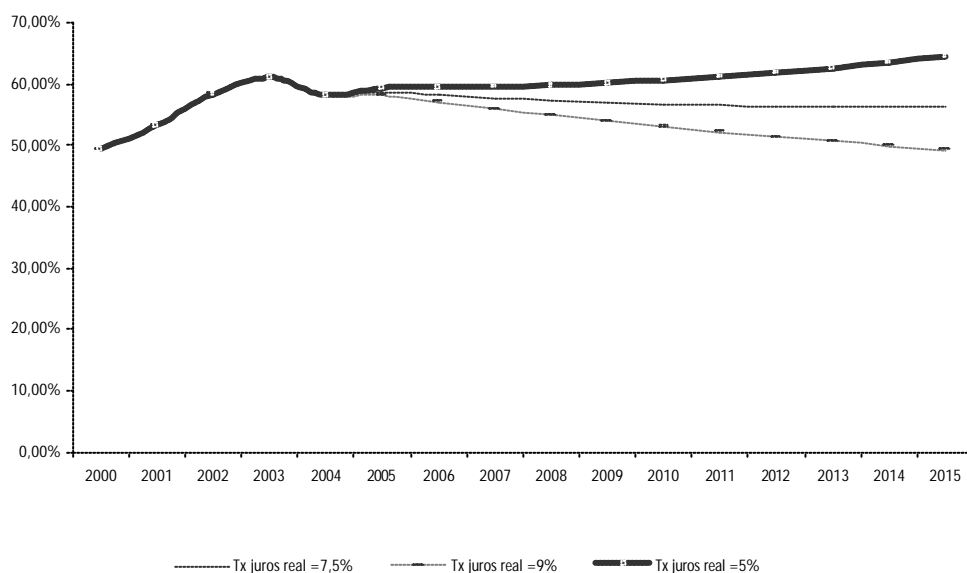


Fonte: Ipea/Dicod/CFP.

Trajetórias semelhantes são obtidas quando modificamos a hipótese-base de uma taxa de juros real média de 7,5% ao ano, para 9% e para 5%, conforme apresentado no gráfico 7. No caso da taxa de juros real de 9%, a dívida líquida aumentaria, em 2015, para 64,5% do PIB, enquanto que a taxa de 5% faria a relação dívida/PIB cair para 49,3%.

GRÁFICO 7

**Simulação da trajetória da relação dívida/PIB - segundo diferentes taxas de juros**



Fonte: Ipea/Dicod/CFP.

O que fica patente é, acima de tudo, o fato de não ser necessária a elevação do resultado primário para os níveis sugeridos, de 5% ou 6% do PIB, para que a relação dívida/PIB caia para níveis próximos aos desejados por ocasião da implementação do PEF. De fato, a persistir o compromisso do governo com a austeridade fiscal e com

o avanço das reformas, é provável que aumente o grau de confiança dos agentes na economia, de forma que leve o país a uma trajetória descendente das taxas de juros já a partir de 2004. Isso provavelmente alavancará o produto interno, acentuando ainda mais a trajetória de queda da relação dívida/PIB, mesmo com resultados primários considerados hoje relativamente baixos.

A elevação da meta de superávit primário para 2003, de 3,75% para 4,25%, promovida no início do ano, é um forte indicador do comprometimento do governo com a manutenção da austeridade fiscal. Independentemente do fato de o governo responder a momentos de tensão ou a aumentos da incerteza, provocados, por exemplo, por uma conjuntura internacional adversa, a manutenção, por alguns anos, de superávits primários relativamente elevados (ainda que possam vir a se consolidar em níveis inferiores aos atuais) certamente terá um efeito positivo sobre as expectativas, permitindo ao governo trabalhar com taxas de juros inferiores às atuais, e contribuindo para a redução da relação dívida/PIB.

### **3 PERSPECTIVAS PARA O SUPERÁVIT PRIMÁRIO DO SETOR PÚBLICO E ANÁLISE DA CARGA TRIBUTÁRIA DO PAÍS**

#### **3.1 O AJUSTE FISCAL NUMA PERSPECTIVA DE QUEDA DAS RECEITAS EXTRAORDINÁRIAS**

##### **3.1.1 Antecedentes**

O período 1999-2002 deverá ficar marcado historicamente como o de uma importante virada no processo orçamentário brasileiro. Com a implementação do chamado Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), em 1998, deu-se início a um processo de saneamento das finanças públicas, o qual viria a atingir seu ponto máximo com a aprovação da chamada Lei de Responsabilidade Fiscal.

De fato, e desconsiderando-se o ano de 1994 – quando a redução abrupta da inflação provocou um “efeito-Tanzi às avessas”, gerando, só no governo federal, um superávit primário de mais de 3,2% do PIB (ver tabela 7)<sup>12</sup> –, nos anos de 1995 a 1997, verificou-se uma constante deterioração dos resultados primários do setor público, que atingiu o seu pior momento no ano de 1997, quando foi obtido um déficit primário de quase 1% do PIB.

A deterioração das contas públicas calcava-se, num primeiro momento, em um aumento dos gastos decorrente da minimização dos efeitos da subindexação dos gastos públicos, especialmente das despesas com pessoal e encargos, e dos gastos com benefícios previdenciários. Paralelamente a isso, entretanto, as demais despesas correntes e de capital cresceram em um ritmo incompatível com a necessidade de ajuste fiscal (ver tabela 8), ao mesmo tempo em que os estados e municípios mostravam uma tendência de aumentar ainda mais seus déficits (ver tabela 7).

---

12. Conforme bem menciona Giambiagi (2002a), não é descabido imaginar que possa ter ocorrido também um erro metodológico na aferição dos resultados, tendo em vista a discrepância estatística, registrada naquele ano, de cerca de 1% do PIB entre os resultados “acima” e “abaixo da linha”.



TABELA 7

**Necessidades de financiamento do setor público**

(Em % do PIB)

Data	Governo central			Estados e municípios			Estatais			Total		
	Nominal	Primário	Juros nominais	Nominal	Primário	Juros nominais	Nominal	Primário	Juros nominais	Nominal	Primário	Juros nominais
1991	6,54	-0,98	7,52	9,77	-1,40	11,17	10,45	-0,33	10,78	26,75	-2,71	29,46
1992	16,31	-1,10	17,40	16,90	-0,06	16,97	12,54	-0,41	12,95	45,75	-1,57	47,32
1993	23,87	-0,88	24,75	27,12	-0,62	27,74	13,75	-0,76	14,50	64,74	-2,26	67,00
1994	10,15	-3,25	13,41	12,08	-0,77	12,84	4,74	-1,19	5,93	26,97	-5,21	32,18
1995	2,38	-0,52	2,90	3,57	0,18	3,39	1,33	0,07	1,25	7,28	-0,27	7,54
1996	2,56	-0,37	2,93	2,71	0,54	2,16	0,61	-0,08	0,68	5,87	0,09	5,78
1997	2,63	0,27	2,36	3,03	0,74	2,29	0,45	-0,06	0,51	6,11	0,95	5,16
1998	5,40	-0,55	5,95	2,01	0,19	1,83	0,52	0,35	0,16	7,93	-0,01	7,94
1999	6,79	-2,35	9,14	3,17	-0,22	3,39	-0,07	-0,65	0,59	9,90	-3,23	13,12
2000	3,17	-1,88	5,05	2,11	-0,55	2,66	-0,75	-1,08	0,33	4,54	-3,51	8,05
2001	2,13	-1,85	3,98	2,04	-0,88	2,92	-0,57	-0,94	0,37	3,60	-3,67	7,27
2002	6,48	-2,39	8,87	3,85	-0,80	4,64	0,01	-0,74	0,74	10,34	-3,91	14,25

Fonte: Banco Central do Brasil.

Elaboração: Ipea/Dicod/CFP.

TABELA 8

**Necessidades de financiamento do governo central, 1986-2000**

Discriminação	Critério liberação					Pagamento efetivo				
	1986 % PIB	1990 % PIB	1994 % PIB	1995 % PIB	1996 % PIB	1997 % PIB	1998 % PIB	1999 % PIB	2000 % PIB	2001 % PIB
I. Receita total	15,45	18,19	19,10	18,54	17,48	18,41	20,14	21,95	21,71	22,53
I.1 Receita orçamentária										
I.1.1 Receita do Tesouro <sup>1</sup>	15,36	17,78	19,19	18,65	17,56	18,49	20,23	22,03	21,80	22,55
I.1.2 Receita líquida do INSS	10,28	12,72	14,18	13,61	12,34	13,41	15,16	16,92	16,68	17,28
I.2 Receita extra-orçamentária	0,09	0,40	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-	-
I.3 Incentivos fiscais	...	...	-0,09	-0,11	-0,07	-0,09	-0,08	-0,08	-0,09	-0,02
II. Transferências a estados e municípios	2,80	3,91	2,55	2,83	2,74	3,38	3,22	3,71	3,76	3,98
III. Receita líquida de transf. a est. e mun.	12,65	14,28	16,55	15,71	14,74	15,03	16,92	18,24	17,94	18,56
IV. Despesas <sup>2</sup>	14,25	15,43	14,43	15,18	14,73	15,23	16,12	16,13	16,00	16,70
IV.1 Pessoal e encargos sociais	3,20	5,76	5,14	5,61	5,25	4,76	5,02	5,12	5,11	5,44
IV.2 Benefícios previdenciários	3,48	3,36	4,85	5,04	5,30	5,40	5,84	6,09	6,04	6,36
IV.3 Outras desp. correntes e capital	7,57	6,31	4,45	4,53	4,18	5,07	5,25	4,92	4,86	4,90
V. Ajuste metodológico <sup>3</sup>	-2,00	-1,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
VI. Result. primário acima da linha (+ = sup.)	0,40	0,35	2,12	0,53	0,01	-0,20	0,81	2,11	1,94	1,86
VII. Erros e omissões	0,57	1,15	1,13	-0,01	0,36	-0,07	-0,26	0,25	-0,06	0,26
VIII. Resultado Primário Bacen (+ = sup.)	0,97	1,50	3,25	0,52	0,37	-0,27	0,55	2,36	1,88	2,13

Fontes: De 1986 a 1990, SOF/Seplan, sendo que de 1986 e 1987, elaboração da CPM/lplan/Ipea, e de 1988 e 1989, da Assessoria Econômica da Seplan; 1990, elaboração da SPE/Ministério da Economia; de 1991 a 2000, Fonte: Tesouro e SRF/ Ministério da Fazenda; Os dados relativos ao período de 1991 a 1997 são estimados a partir do fluxo de caixa do Tesouro (valores liberados a órgãos públicos); de 1998 em diante, as estimativas do Tesouro partem dos valores efetivamente pagos. Compilação dos dados e elaboração da Coordenação de Finanças Públicas/Dicod/Ipea.

Notas: <sup>1</sup>Corresponde à receita líquida de restituições.

<sup>2</sup>Inclui, como despesa, o déficit do Banco Central.

<sup>3</sup>Até 1990 corresponde a uma estimativa de *float* de receitas e despesas.

Os diversos choques externos adversos (e.g. México, Coréia do Sul) ocorridos entre 1994 e 1997 foram sempre acompanhados de respostas firmes por parte do governo, sobretudo mediante elevações de taxas de juros.<sup>13</sup> Essas medidas geraram resultados positivos o suficiente para permitir a manutenção da estratégia gradualista, assumida no contexto das discussões sobre as reformas estruturais (administrativa, da Previdência Social e tributária). O choque provocado pela crise da Rússia, em 1998, entretanto, mostrou o esgotamento dessa estratégia, o que exigiu uma intervenção drástica na economia, especialmente mediante a complementação das reformas estruturais com a implementação de um forte ajuste fiscal, acompanhado de um acordo com o Fundo Monetário Internacional, o qual deu a credibilidade necessária à implementação do referido ajuste.

A edição do PEF, em setembro de 1998, figura como um marco da reversão das finanças públicas brasileiras do período pós-Real, ao prever o estabelecimento de metas que visassem à estabilização da relação dívida/PIB, inicialmente no nível de 46,5%. Para isso, além de uma agenda de trabalho que pretendia acelerar a implementação das reformas estruturais em discussão – cujo carro-chefe era a aprovação de uma lei que impusesse fortes restrições no trato da coisa pública (Lei de Responsabilidade Fiscal) –, estabeleceu-se um Plano de Ação para o período de 1999 a 2001 que tinha como pano de fundo o estabelecimento de uma meta de superávit primário do setor público de 2,6% do PIB, em 1999, 2,8%, em 2000, e 3%, em 2001. Essas metas significavam, quanto aos resultados primários previstos, um esforço fiscal de 3% do PIB em 1999 e de quase 4% do PIB em 2001. Em relação a 1997, o esforço de 1999 representava uma melhora de mais de 4,1% do PIB no resultado primário.

No entanto, com o advento da crise cambial de janeiro e fevereiro de 1999 e com a crescente desconfiança a respeito da capacidade de o governo fazer aprovar as medidas necessárias ao ajuste fiscal, houve a necessidade de liberar o câmbio. Paralelamente, adotou-se uma política monetária ainda mais agressiva do que a que vinha sendo praticada desde setembro de 1998. Ao mesmo tempo, o governo partiu para a renegociação do acordo firmado com o FMI, o que acabaria levando à elevação das metas de resultado primário, que passariam para 3,1%, em 1999, 3,25%, em 2000, e 3,35%, em 2001. Para tal, entre outras medidas, o governo instituiria um pesado aumento do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), como forma de compensar a demora na aprovação de uma alíquota de 0,38% para a CPMF (cuja vigência, a uma alíquota de 0,2%, terminara em janeiro de 1999). Além disso, aumentar-se-iam as tarifas públicas e implementar-se-iam medidas tendentes a acabar com diversos privilégios salariais dos servidores públicos. Como resultado das medidas implementadas, o setor público conseguiria transformar o déficit de 1997 em superávits de 3,2%, 3,5% e 3,7% do PIB, respectivamente em 1999, 2000 e 2001.

Em 2001, as crises da Argentina, do setor elétrico nacional – que provocaria racionamento de energia e contração do nível de atividade – e da economia mundial – agravada pelos atentados terroristas de 11 de setembro – levariam a uma nova revisão do acordo com o FMI, tendo sido estabelecida uma meta de superávit primário de

---

13. Não deve ser totalmente esquecido o chamado Pacote 51, de fins de 1997, cujas medidas implicavam um ajuste fiscal da ordem de R\$ 18 bilhões. Entretanto, mais do que um corte efetivo de gastos, o Pacote 51 consistiu em um conjunto de intenções de cortes de gastos, o que gerou um certo descrédito quanto à sua eficácia. Não deixou, contudo, de ser uma primeira tentativa de colocar, por assim dizer, “ordem na casa”.

3,5% do PIB para 2002. Posteriormente, essa meta foi elevada para 3,75% e, finalmente, para 3,88% do PIB, após a eclosão da segunda crise cambial da era do Real, motivada por fatores externos (e.g., crise de confiança no mercado de ações norte-americano) e internos (transição político-eleitoral). Ao mesmo tempo, depois de um período de redução gradual das taxas de juros, o governo volta a adotar uma postura um pouco mais agressiva na política monetária no segundo semestre de 2001.<sup>14</sup>

TABELA 9

**Orçamento Geral da União para 2002**

	Proj. de Lei		Lei Orçamentária		Dec. 4.120		Dec. 4.230		Dec. 4.309		Dec. 4.369		Dec. 4.415		Dec. 4.470		Realizado	
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB
1. Receita do Tesouro <sup>1</sup>	238,7	18,3	251,1	18,9	242,7	19	237,9	18,3	239,2	18,4	244,7	18,9	247,5	19,1	250,8	19,3	250,9	19,3
2. Transferências a est. e mun. <sup>2</sup>	47,3	3,6	51,5	3,9	50,2	3,9	50,2	3,9	48,8	3,8	50,1	3,9	50,8	3,9	52,0	4,0	56,1	4,3
3. Receita líquida (1-2)	191,4	14,7	199,6	15,0	192,5	14,8	187,7	14,4	190,4	14,6	194,6	15,0	196,7	15,1	198,8	15,3	194,8	15,0
4. Despesas do Tesouro	148,1	11,4	154,5	11,7	147,3	11,3	142,0	10,9	144,9	11,1	148,0	11,4	149,9	11,5	151,5	11,6	147,7	11,3
4.1 Pessoal e encargos	69,2	5,3	68,5	5,2	70,5	5,5	71,5	5,6	71,7	5,6	72,6	5,7	72,6	5,7	72,6	5,7	73,3	5,6
4.2 Outros custeios e capital	78,9	6,1	86,0	6,5	76,8	5,8	70,5	5,3	73,2	5,5	75,4	5,7	77,3	5,8	78,9	6,0	74,4	5,7
5. Resultado do Tesouro	43,3	3,3	45,1	3,3	45,2	3,5	45,7	3,5	45,5	3,5	46,6	3,6	46,8	3,6	47,3	3,7	47,0	3,6
6. Resultado do INSS	-14,2	-1,1	-15,4	-1,1	-16,1	-1,3	-16,6	-1,3	-17,0	-1,4	-17,0	-1,4	-17,0	-1,4	-17,0	-1,4	-17,0	-1,3
7. Discrepância Estatística									0,7		1,0	0,1	0,8	0,1	0,4	0,0	1,9	0,1
8. Primário do governo central	29,1	2,2	29,7	2,2	29,1	2,2	29,1	2,2	29,2	2,2	30,7	2,3	30,7	2,3	30,7	2,3	31,9	2,4

Fonte: MPO e Diário Oficial.

Notas: <sup>1</sup>Considera-se uma perda de 30 dias na aprovação da CPMF.

<sup>2</sup>Deduzido o *float*.

Para tentar alcançar as metas estabelecidas, e estando premido pelas sucessivas revisões baixistas das taxas de crescimento anuais, o governo iniciou o ano de 2002 com a edição de um decreto de contingenciamento (Decreto-Lei nº 4.120, de fevereiro de 2002) que envolvia a contenção de cerca de R\$ 9,2 bilhões em relação ao orçamento aprovado. Mais tarde, com a revisão das perspectivas para a arrecadação do ano, o governo voltaria a fazer novos cortes, os quais, se considerado o orçamento, significavam uma redução de R\$ 15,5 bilhões nas chamadas despesas com OCC (outros custeios e capital).

Os cortes no orçamento e o anúncio de elevação da meta de superávit primário não impediriam que ocorressem sucessivas e fortes depreciações cambiais, sobretudo a partir da divulgação da antecipação das novas regras para os fundos de renda fixa, em maio. Esse fato, juntamente com a redução considerável dos recursos externos para renovação de linhas de crédito em meio a uma forte crise de credibilidade nos Estados Unidos, acabaria por provocar o retorno do “fantasma” das taxas de inflação elevadas. Com isso, parte dos agentes econômicos defendeu a necessidade de aprofundamento do ajuste fiscal em curso como forma de reverter as expectativas e a trajetória da taxa de câmbio.

### 3.1.2 2002: o ano das receitas extraordinárias

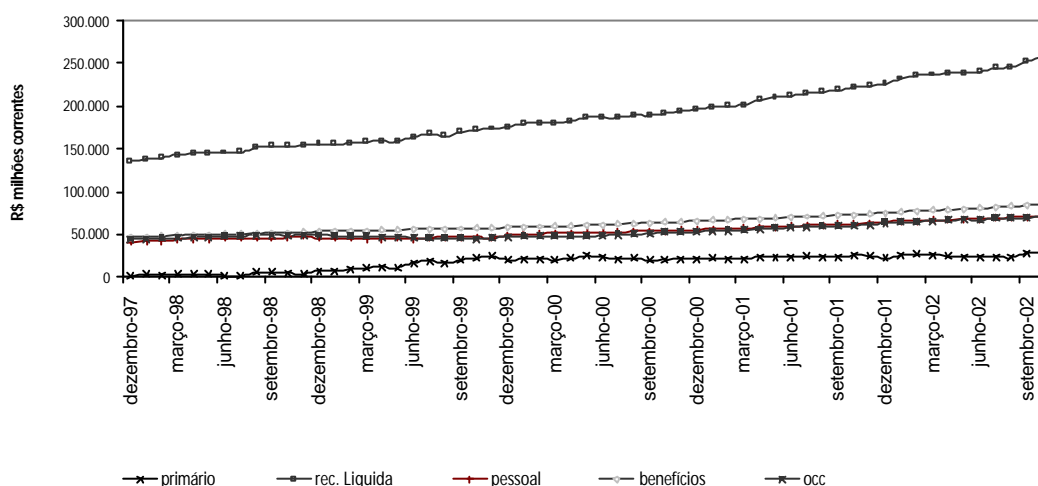
A exemplo do período 1999-2001, ou até mesmo de forma mais intensa, o resultado primário de 2002 foi fortemente influenciado pela obtenção de receitas extraordinárias.

14. Deve-se salientar, entretanto, que o grau de “agressividade” da política monetária em 2002 – cuja meta da taxa *over-selic* não ultrapassou 25% ao ano – foi bem inferior ao adotado durante a crise cambial de 1999, cujas taxas de juros chegaram a 47% ao ano.

Se for analisado o comportamento de receitas e despesas da União desde a implementação do PEF, em setembro de 1998, não passará despercebido o fato de que o esforço de ajustamento se concentrou na obtenção de receitas, conforme fica patente no gráfico 8, mantido propositalmente a preços correntes para tornar mais perceptível este efeito. Em 1998, apesar de algumas medidas para o lado do gasto público, do ajuste inicialmente previsto de R\$ 28 bilhões em 1999, cerca de R\$ 13 bilhões seriam advindos de medidas diretas de aumento de arrecadação líquida (sem incluir os R\$ 2,6 bilhões relativos à redução do déficit previdenciário, toda ela derivada, por sua vez, de medidas voltadas para o aumento da arrecadação com receitas previdenciárias). Enquanto isso, R\$ 8,7 bilhões viriam de corte de gastos e R\$ 3,5 bilhões viriam de medidas estruturais. A despeito disso, fechado o ano, constatou-se uma elevação, a preços correntes, de 12,8% na arrecadação líquida e outra de 4,4% nas despesas totais (exceto transferências).

GRÁFICO 8  
Evolução dos principais itens orçamentários da União

(Valores ac. em 12 meses)



Fonte:Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional.

Contudo, se boa parte do aumento das receitas, em 1999, acabaria se convertendo em receita permanente, a partir de 2000, já não se pode dizer o mesmo em relação à arrecadação de 2002. De fato, ao longo do ano, arrecadaram-se cerca de R\$ 25 bilhões de receitas extraordinárias ou eventuais,<sup>15</sup> o que significa, deduzidas as transferências a estados e municípios, uma provável redução de arrecadação da ordem de R\$ 18,1 bilhões em 2003.

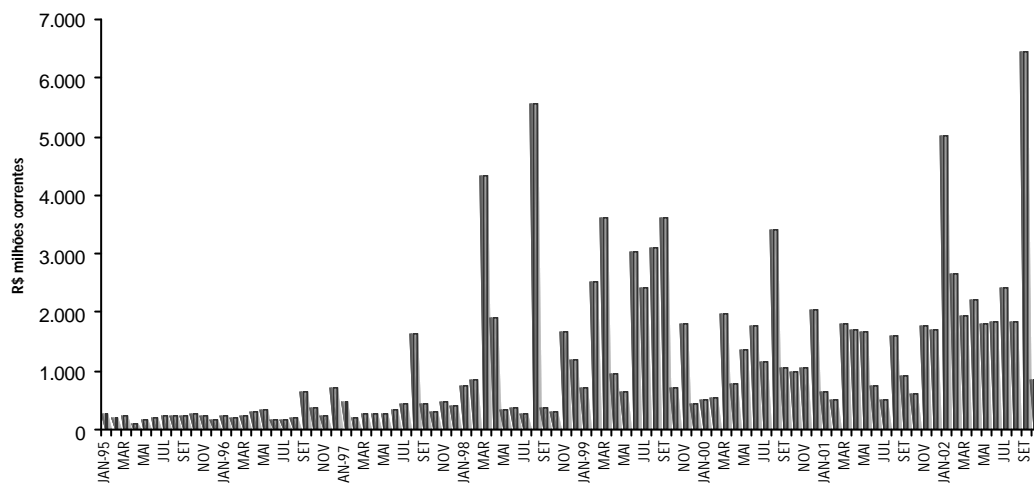
A importância da arrecadação atípica em 2002 é tanto mais visível quanto mais claros se tornam os fatos de, por um lado, desconsiderando-se esses ingressos, a receita administrada pela Secretaria da Receita Federal apresentar queda real no ano e de, por outro lado,

15. Como receitas extraordinárias e eventuais, consideraram-se: as quitações de débitos do INSS, os Certificados de Depósito Previdenciário (CDP), o Programa de Recuperação Fiscal (Refis), os depósitos judiciais, o pagamento de dívida ativa, a conversão de depósitos judiciais, as receitas de concessões, as receitas ingressadas por conta da MP 38/02 e da MP 66/02, a alienação de títulos públicos por empresas estatais, os fundos de pensão e a receita sobre resgate de aplicações de não residentes. Algumas receitas tendem a se repetir como as do Refis, os depósitos judiciais, as receitas de concessão e a quitação de débitos, ainda que tenham sido aqui consideradas atípicas por terem valores variáveis. Ainda assim, constituem parcela pouco representativa do total de receitas atípicas.

ser praticamente impossível se alcançar a meta de resultado primário no ano, uma vez que um corte de gastos da magnitude das receitas extraordinárias seria, com certeza, inviável. Esse é um dado que há algum tempo criou sérias dúvidas quanto à possibilidade de manutenção dos atuais níveis de superávit primário, mesmo tendo a revisão do acordo com o FMI, em meados de 2002, condicionado a liberação da maior parte dos recursos de R\$ 30 bilhões, nele previstos, à obtenção de um superávit de, no mínimo, 3,75% do PIB.

GRÁFICO 9

**Receitas atípicas da arrecadação do governo central**



Fonte: SRF/MF.

TABELA 10

**Evolução da arrecadação federal**

(Em R\$ milhões de outubro de 2002)

Receitas	2002			Acumul.
	Out. <sup>1</sup>	Set. <sup>2</sup>	Ago. <sup>3</sup>	2002 2001
Receita administrada pela SRF <sup>3</sup>	21.956	22.910	19.306	10,5
Receitas eventuais e extraordinárias	1.088	5.628	1.285	1136,2
Receita administ. sem rec. extraordinárias	20.869	17.282	18.021	-5,0

Fonte: SRF/MF.

Elaboração: Ipea/Dicod/CFP.

Notas: <sup>1</sup>Engloba a Contribuição Patronal para a Seguridade Social (CPSS) e a contribuição para o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (Fundaf).

<sup>2</sup>Engloba as outras receitas administradas pela SRF e o Refis.

<sup>3</sup>Exceto as receitas do INSS. Não estão deduzidos os incentivos fiscais e as restituições.

**3.1.3 Como ficam os Orçamentos Gerais da União de 2003 e 2004**

O ano de 2002 foi marcado por uma aceleração inflacionária decorrente, em grande parte, de uma política monetária relativamente frouxa – em comparação com a de 1999 –, diante do acirramento de expectativas e da depreciação cambial que marcaram o segundo semestre do ano. Em face dessa aceleração, uma parte dos agentes econômicos passou a imaginar ter sido eliminada a dificuldade de fechar o orçamento dentro de um resultado compatível com a meta global de superávit primário do setor público.

De fato, a aceleração inflacionária do segundo semestre de 2002, provocada em boa medida pela depreciação cambial, mudou totalmente o quadro orçamentário, haja vista ter sido o projeto orçamentário encaminhado ao Congresso Nacional com uma inflação média prevista para o IGP-DI da ordem de 7,4% em 2003, a qual, hoje, parece ser mais provável que se apresente próxima dos 22% (ver tabela 11).

Considerando-se essa disparidade entre as inflações previstas, a situação relacionada à diminuição de receitas extraordinárias perdeu certa relevância, para tomar um novo peso a discussão da possibilidade de se elevar o salário-mínimo dos atuais R\$ 200 para R\$ 240 (em vez dos R\$ 211 previstos no Projeto de Lei e na Lei Orçamentária, ou dos R\$ 232 implícitos no Decreto-Lei nº 4.591/03). Com o objetivo de avaliar a situação dos orçamentos de 2003 e 2004, ante o novo quadro de parâmetros (ver tabela 11) e visando a avaliar o impacto que a correção eventual do salário-mínimo em 20% terá sobre as finanças do governo federal, foi efetuada uma estimativa cujos resultados resumidos se apresentam na tabela 12.

TABELA 11

**Parâmetros de simulação dos Orçamentos da União, 2003-2004**

	SRF, OGU-PL 2003	Lei <sup>1</sup>	GAC E CFP/Dicod/Ipea	
	2003		2003	2004
PIB	3,00%	3,00%	1,70%	2,70%
Produção industrial	3,57%	3,57%	2,00%	2,70%
Var. câmbio	7,47%	17,43%	17,85%	3,40%
IGP-DI	7,39%	17,43%	22,77%	10,96%
IPA-DI (indústria)	6,42%	6,42%	29,81%	11,84%
Var. Tx. de juros	-10,50%	-10,50%	11,73%	-22,35%
Var. TJLP	-11,28%	-11,28%	12,60%	-23,50%
Massa de salários	6,29%	6,29%	12,06%	9,39%
Importações	3,96%	3,96%	12,35%	19,97%
Folha total União	8,20%	8,20%	7,80%	6,60%
Var. aplic. financeiras	14,68%	14,68%	10,00%	10,00%
Cide (ef. quant.)	6,47%	6,47%	1,70%	3,00%
Var. salário-mínimo	5,50%	5,50%	5,5% ou 20%	9,30%

Fonte: SRF/MF e GAC/Dicod/Ipea.

Nota: <sup>1</sup>Supõe-se que, para os parâmetros não mencionados no relatório da Comissão de Orçamento, prevalecem os parâmetros do Projeto de Lei.

Tendo em vista a evolução provável da inflação em 2003, é possível verificar-se que, em relação ao Projeto de Lei do Orçamento (coluna PLO), a receita líquida da União deverá elevar-se em quase R\$ 18,5 bilhões. É claro que, entretanto, uma parcela desse “ganho” é advinda da revisão da base de arrecadação de 2002, que em parte reflete a aceleração da inflação no segundo semestre. No entanto, não deixa de ser significativo que, apesar do ganho nominal de arrecadação, em termos do PIB, verifica-se uma queda de 1,4 ponto percentual entre o Projeto de Lei e as hipóteses 1 (salário-mínimo de R\$ 211) e 2 (salário-mínimo de R\$ 240).

TABELA 12

**Resultado primário do governo central**

(Em % do PIB)

Discriminação	2002	2003 <sup>2</sup>				2004 <sup>2</sup>	
		Lei	Dec. 4.591/03	Hipótese 1	Hipótese 2	Hipótese 1	Hipótese 2
I. Receita Total	20,40	18,60	18,80	18,30	18,31	17,07	17,09
II. Despesas	18,10	16,55	16,41	16,05	16,38	15,34	15,75
II.1. Pessoal e encargos sociais	5,63	4,82	4,91	4,81	4,81	4,50	4,50
II.2. Benefícios da previdência	6,76	6,16	6,59	6,25	6,48	6,20	6,51
II.3. Outras desp. corr. e de capital	5,71	5,57	4,91	4,99	5,09	4,64	4,73
III. Resultado Primário	2,31	2,05	2,39	2,25	1,93	1,73	1,34
IV. Meta de Superávit <sup>1</sup>	2,25	2,25	2,45	2,45	2,45	2,45	2,45
Medidas adicionais				0,11	0,11	0,10	0,10
V. Esforço Fiscal Adicional <sup>3</sup>	0,00	0,20	0,06	0,20	0,52	0,72	1,11

Fonte: MPO, 2003 e 2004.

Elaboração: Ipea/Dicod/CFP.

Notas: <sup>1</sup>Corresponde à manutenção da alíquota de 27,5% do Imposto de Renda de Pessoa Física e ao aumento de 10% da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide).<sup>2</sup>A hipótese 1 corresponde ao salário-mínimo de R\$ 211, com concessão de inflação em 2004, e a hipótese 2 corresponde ao salário-mínimo de R\$ 240, sem aumento real em 2004.<sup>3</sup>Corresponde à diferença não negativa, em pontos percentuais do PIB, entre a média de superávit primário estimado.

Uma parte da queda da arrecadação, como percentagem do PIB, advém da redução de 0,6% do PIB esperada para a arrecadação da Previdência Social (INSS) como resultado de uma possível queda real esperada para a massa de salários (ver tabela 11).<sup>16</sup> Outra porção provém de uma estimativa de 0,3% do PIB menor para as receitas não administradas, que em geral tendem a ser superestimadas no Projeto de Lei, em relação aos valores efetivamente arrecadados.

TABELA 13

**Resultado primário do governo central**

(Em R\$ milhões)

Discriminação	2002	2003 <sup>2</sup>				2004 <sup>2</sup>	
		Lei	Dec. 4.591/03	Hipótese 1	Hipótese 2	Hipótese 1	Hipótese 2
I. Receita Líquida	265.787	297.403	300.547	297.592	297.727	316.328	316.693
II. Despesas	235.742	264.584	262.400	261.072	266.342	284.322	291.831
II.1. Pessoal e encargos sociais	73.305	77.046	78.500	78.244	78.244	83.432	83.432
II.2. Benefícios da Previdência	88.027	98.524	105.400	101.613	105.331	114.852	120.673
II.3. Outras desp. corr. e de capital	74.410	89.014	78.500	81.214	82.767	86.038	87.726
III. Resultado primário	30.045	32.819	38.147	36.521	31.385	32.007	24.862
IV. Meta de Superávit <sup>1</sup>	29.308	35.978	39.146	39.846	39.846	45.407	45.407
Medidas adicionais	–	1.000	1.000	1.763	1.763	1.846	1.846
V. Esforço Fiscal Adicional <sup>3</sup>	0	2.158	0	3.325	8.461	13.400	20.544

Fonte: MPO, 2003 e 2004.

Elaboração: Ipea/Dicod/CFP.

Notas: <sup>1</sup>Corresponde à manutenção da alíquota de 27,5% do Imposto de Renda de Pessoa Física e ao aumento de 10% da Cide.<sup>2</sup>A hipótese 1 corresponde ao salário-mínimo de R\$ 211, com concessão de inflação em 2004, e a hipótese 2 corresponde ao salário-mínimo de R\$ 240, sem aumento real em 2004.<sup>3</sup>Corresponde à diferença não negativa, em milhões de reais, entre a média de superávit primário estimado.

16. Além da queda da massa de salários, trabalha-se também com a hipótese de cessação dos efeitos das Medidas Provisórias nº 33 e nº 66, que promoveram a recuperação de débitos atrasados e possibilitaram um aumento sensível da arrecadação nos quatro últimos meses de 2002.

Outro 0,6 ponto percentual do PIB, por sua vez, advém do fato, anteriormente mencionado e não considerado na elaboração do Projeto de Lei e na Lei Orçamentária, de que a receita administrada vem apresentando, em relação a 2001, uma queda real de 5% (descontadas as receitas extraordinárias), o que acabou deprimindo a base de projeção para 2003 e 2004.<sup>17</sup>

Essa perda real de receita, contudo, acaba sendo compensada pela queda real, ainda maior, das despesas, por força do menor grau de indexação apresentado por estas últimas. De fato, mesmo se for considerado um montante de despesas de cerca de R\$ 13,5 bilhões superior ao Projeto de Lei, na hipótese 1, e de quase R\$ 20 bilhões na hipótese 2, como percentagem do PIB, as despesas totais caem 1,4 ponto percentual na hipótese 1 e 1,1 ponto percentual na hipótese 2. Esse fato reflete, por um lado, o efeito que um reajuste de apenas 5,5% no salário-mínimo exerce sobre as despesas com benefícios previdenciários e, por outro lado, o fato de o funcionalismo ter apenas um reajuste geral de 4% em 2003. Além disso, como uma parte das despesas de OCC é vinculada ao salário-mínimo, também estas acabam tendo uma redução em termos do PIB.

Quanto à Lei Orçamentária, tendo em vista que esta considerou, além do aumento das taxas de inflação, uma elevação de diversas despesas do grupo de OCC por conta especialmente das chamadas emendas de parlamentares, existe uma queda de R\$ 3,6 bilhões em relação à estimativa aqui efetuada, que não considera os cortes efetuados pelo Decreto de Programação Financeira (Decreto-Lei nº 4.591, de fevereiro de 2003).

Como resultado das projeções efetuadas, em 2003, na hipótese 1, em que o salário-mínimo não passaria de R\$ 211, para uma meta de 2,45% do PIB – *i.e.*, 0,25% acima da que previa a Lei Orçamentária –, ter-se-á, em princípio, um resultado primário que, sem cortes de OCC e com a implementação de um reajuste de 10% na Cide, além da manutenção da alíquota de 27,5% do Imposto de Renda, fica cerca de R\$ 3,3 bilhões abaixo da meta.

Se considerarmos, por outro lado, a possibilidade de se reajustar o salário-mínimo para R\$ 240,00, neste caso, mesmo em 2003, haveria uma deficiência de R\$ 8,5 bilhões em relação à meta de 2,45% do PIB estabelecida no Decreto-Lei nº 4.591/03. Essa deficiência decorre não apenas de uma previsão de receita um pouco abaixo do que a prevista pelo Decreto-Lei nº 4.591/03, mas também do fato de o déficit da Previdência Social aumentar de R\$ 20,7 bilhões (hipótese 1) para cerca de R\$ 26 bilhões (hipótese 2). Além disso, e normalmente não é muito considerado quando se fala em aumento do salário-mínimo, têm de ser levados em conta também os impactos nas despesas relativas à Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), ao Abono e ao Seguro-Desemprego. Por conta dessas despesas, o aumento do salário-mínimo poderá acarretar uma elevação adicional do gasto público entre R\$ 2 bilhões e R\$ 2,5 bilhões.

Um déficit de R\$ 8,5 bilhões em 2003, caso não fosse efetuado um contingenciamento no início do ano (correspondente a R\$ 10,5 bilhões em relação ao OCC previsto na lei), poderia significar uma grande dificuldade para a administração do orçamento ao longo do ano, a menos que a inflação, ainda maior do que a aqui prevista, elevasse ainda mais as receitas. Mesmo em uma situação em que se mantém o salário-mínimo em R\$ 211, já existiria, em princípio, um déficit de recursos para se atingir a meta de

---

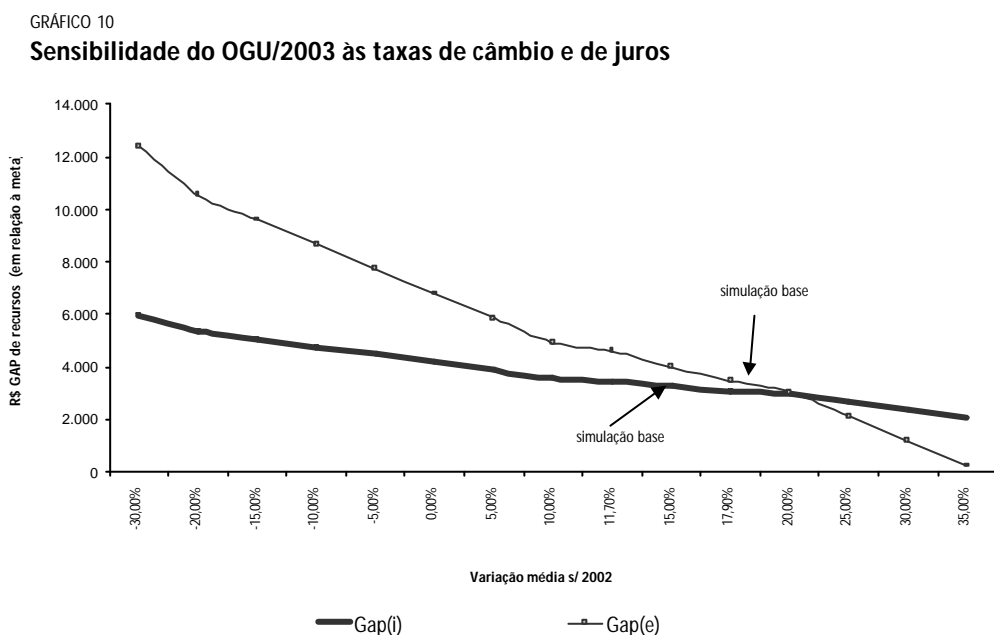
17. Cf. Anexo metodológico, ao final deste trabalho, para um detalhamento das estimativas.



2,45% do PIB em 2003, que se eleva em particular em 2004 para R\$ 13,4 bilhões, na hipótese de que o salário-mínimo de 2003 não passasse de R\$ 211, e da ordem de R\$ 20,5 bilhões, caso o salário-mínimo chegasse a R\$ 240.

Salienta-se que essa dificuldade para fechar o orçamento de 2004, além do efeito do salário-mínimo, é devida ao fato de estar prevista a perda da maior parte da arrecadação da CPMF, que passará a ser arrecadada apenas com base em uma alíquota de 0,08%, contra os atuais 0,38%. Essa redução da alíquota tem como consequência a queda da arrecadação da CPMF em cerca de R\$ 18 bilhões (1,2% do PIB).

Com o objetivo de avaliar a sensibilidade das projeções para a deficiência de recursos em relação à meta de superávit, foram feitas diversas simulações quanto à taxa de juros e à taxa de câmbio. A análise visa a avaliar o impacto do erro de previsão desses parâmetros-chave, mantidos constantes todos os demais parâmetros. É claro que elevações das taxas de juros ou de câmbio afetam todas as demais variáveis. No entanto, supõe-se a existência de um eventual erro de consistência entre os diversos parâmetros e pretende-se obter a sensibilidade dos resultados a esse erro (ver gráfico 10, em que Gap(i) se refere ao resultado de mudanças nas taxas de juros e Gap(e), a mudanças na taxa de câmbio).



Fonte: Ipea/Dicod/CFP.

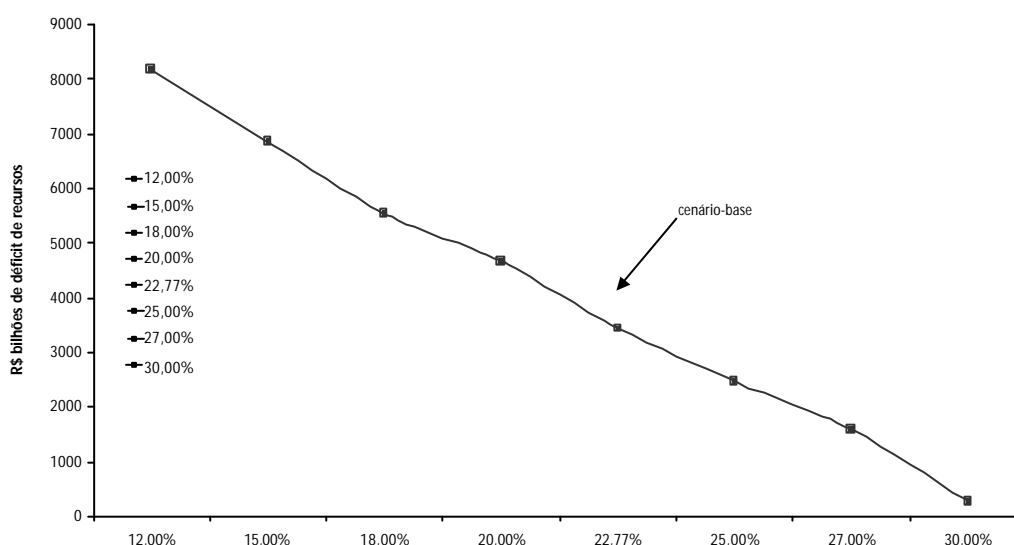
A análise de sensibilidade mostra que o *gap* de recursos orçamentários é bastante sensível às taxas de câmbio e às de juros. As primeiras afetam diretamente as arrecadações de Imposto de Importação e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) vinculado à importação, além do Imposto de Renda. Já as taxas de juros afetam este último e também o IOF.

Assim, o que seria um *gap* de recursos de R\$ 3,4 bilhões na simulação-base – em que as taxas de juros têm uma variação de 11,7%, na média, sobre 2002, e a taxa de câmbio apresenta uma elevação de 17,9% sobre igual período – se converte numa defi-

ciência de R\$ 6,8 bilhões, no caso de a taxa de câmbio não variar, ou em um *gap* de R\$ 4,2 bilhões, no caso de a média da taxa de juros se manter constante. É claro, entretanto, que se a variação nula da taxa de câmbio fosse fruto não de um erro de consistência, mas de um novo cenário, o *gap* seria menor, pois, nesse caso, as importações seriam maiores, aumentando a arrecadação dos impostos vinculados à importação, e a taxa de juros poderia ser maior.<sup>18</sup>

O gráfico 11, por sua vez, mostra o grau de sensibilidade do Orçamento Geral da União (OGU) a erros de previsão da taxa de inflação, mantidas as demais variáveis constantes. Verifica-se, nesse caso, uma sensibilidade ainda maior da insuficiência de recursos, pois a redução da taxa média de inflação em 2,77 pontos percentuais eleva o *gap* de R\$ 3,4 bilhões para R\$ 4,7 bilhões.

GRÁFICO 11  
Sensibilidade do OGU/2003 a diferentes taxas médias de inflação



Fonte: Ipea/Dicod/CFP.

Todas as simulações partem do cenário de elevação do salário-mínimo para R\$ 240 e mostram o grau de dificuldade para se alcançar este objetivo, haja vista não apenas o seu impacto sobre o resultado do regime geral de Previdência Social (INSS), mas também o efeito sobre outros gastos sociais (Loas, Abono e Seguro-Desemprego). As simulações mostram, por outro lado, que no caso do cenário-base aqui adotado, haveria espaço para um valor intermediário de salário-mínimo. A análise de sensibilidade efetuada, por seu turno, revela, ademais, que não há garantia de se alcançar a meta de superávit do governo central, uma vez que os graus de sensibilidade do Orçamento da União aos principais parâmetros de projeção são bastante elevados; o que, em uma política de conservadorismo, leva à necessidade de se “segurar” variáveis que têm um impacto substancial sobre o orçamento, como o salário-mínimo – ainda mais quando elas conferem um caráter de rigidez à administração orçamentária do governo federal.

18. No caso de uma queda da taxa de câmbio por força de uma redução do risco-país, um cenário de taxa de câmbio menor poderá ser consistente com uma taxa de juros real também inferior, reduzindo-se o impacto “benéfico” sobre a arrecadação.

### 3.2 A ELEVAÇÃO DA TAXA DE INFLAÇÃO E AS METAS DE RESULTADO PRIMÁRIO DO SETOR PÚBLICO

A aceleração inflacionária de 2002 levou certos analistas a acreditarem que o governo poderia elevar as metas de superávit primário do setor público – previstas inicialmente em 3,75% para 2003 – para algo entre 5% e 6% do PIB, sem muita dificuldade.

Para avaliar essa tese, foram feitas duas simulações para o provável resultado primário de 2003, cujas diferenças se referem exclusivamente à forma de indexação das despesas de estados e municípios, e cujos resultados são apresentados na tabela 14. Na hipótese 1, supõe-se que cerca de 80% das despesas dessas esferas de governo são indexadas ao IGP-DI.<sup>19</sup> Na hipótese 2, presume-se que apenas 60% das despesas são indexadas.

No que se refere ao governo central, mesmo sabendo que existe uma insuficiência de recursos no caso de ser concedido um aumento de 20% ao salário-mínimo, supõe-se que haverá acomodação de receitas e despesas com o objetivo de se alcançar a nova meta de 2,45% do PIB, fixada no Decreto-Lei nº 4.591/03. Essa hipótese não parece exagerada à luz da adoção das próprias medidas de contenção dos gastos, previstas no decreto de contingenciamento, nas quais o governo mostrou condições – duras, no caso de alguns ministérios – de reter até R\$ 10,5 bilhões liquidamente em OCC. Além disso, existe a possibilidade de, caso necessário, elevar-se a alíquota da Cide de forma que seja arrecadado um montante suficiente para acomodar algumas das pressões por gastos que ocorrerão ao longo de 2003.

TABELA 14  
Resultado primário possível para 2003

(Em % do PIB)

	Hipótese 1	Hipótese 2
Governo central <sup>1</sup>	0,00%	0,00%
Estados e municípios	-0,01%	0,44%
Aumento de receitas próprias	0,00%	0,00%
Aumento de transferências da União <sup>2</sup>	-0,57%	-0,57%
Queda de despesas <sup>3</sup>	0,56%	1,02%
Empresas estatais	0,59%	0,59%
Aumento do resultado de estatais federais <sup>4</sup>	0,59%	0,59%
Aumento do resultado de estatais estaduais e municipais	0,00%	0,00%
Resultado primário adicional	0,58%	1,03%
Resultado possível	4,46%	4,91%

Fonte e Elaboração: Ipea/Dicod/CFP.

Notas: <sup>1</sup>Hipótese de que, seja qual for o salário-mínimo, haverá acomodação do orçamento para bater com a meta de 2,25% do PIB.

<sup>2</sup>Em comparação com o Decreto-Lei nº 4.470/02.

<sup>3</sup>Supõe, na hipótese 1, aumento para 80% das despesas primárias, igual à inflação e, na hipótese 2, aumento para 60% das despesas.

<sup>4</sup>Supõe que o resultado médio mensal do 2º semestre se mantém em 2003.

No caso das empresas estatais, por sua vez, considerou-se, por falta de modelo adequado, que haveria a possibilidade de obter-se, em 2003, resultados mensais médios equivalentes aos obtidos no segundo semestre de 2002. Tal hipótese, igualmente, não parece descabida, tendo em vista que o primeiro semestre foi afetado, especialmente nos primeiros três meses do ano, por elevadas despesas com restos a pagar e por opera-

19. Isso é claramente um exagero, pois, se existir indexação, deverão ser levadas em conta taxas de reajuste inferiores às do IGP-DI, que é fortemente influenciado pela taxa de câmbio.

ções entre a Petrobras e o seu fundo de pensão Petrus, que geraram pagamentos elevados de impostos federais. Assim, o segundo semestre pode ser considerado bastante mais “normal”, em matéria de resultados, podendo se repetir desde que a política de reajuste de combustíveis mantenha alguma equiparação com os preços externos e com a variação cambial.<sup>20</sup>

Como resultado das simulações, verifica-se que, na hipótese 1, o resultado primário possível poderá alcançar quase 4,5% do PIB, ou cerca de 0,6% do PIB superior aos 3,88% previstos para 2002. Esse resultado advém inteiramente da melhora provável do resultado das empresas estatais (federais, estaduais e municipais), visto que, no caso de estados e municípios, a melhoria decorrente da subindexação das despesas acaba sendo anulada pela redução das transferências que a União fará em 2003. No caso da hipótese 2, por sua vez, o fato de se supor um menor grau de indexação dos gastos estadual e municipal acaba gerando uma melhora do resultado primário possível, aumentando-o para quase 5% do PIB. É claro que, na hipótese de elevação do salário-mínimo para R\$ 240 (ou até R\$ 232, conforme implícito nas estimativas do Decreto-Lei nº 4.591/03), vários municípios e alguns estados mais pobres sofrerão uma pressão sobre o seu resultado primário. Não obstante, como os grandes estados e municípios de capitais – que, aparentemente, mais influenciam o resultado primário de estados e municípios – não devem ser afetados pela elevação do salário-mínimo, não há razões fortes para aceitar que as projeções aqui efetuadas possam vir a ser significativamente afetadas.

Conclui-se que, sem esforço adicional de contenção de gasto público, além do já previsto no Decreto de Programação Financeira, não será difícil alcançar uma meta de resultado primário entre 4% e 4,5% do PIB em 2003. Ao fixar uma meta superior aos 3,75% inicialmente estipulados para 2003, mesmo sendo resultante de um efeito nominal sobre receitas e despesas públicas, o governo mostrou, com a edição do Decreto-Lei nº 4.591/03, uma forte determinação no sentido de baixar a relação dívida/PIB, com reflexos positivos sobre as expectativas dos agentes econômicos, podendo até mesmo fazer frente à necessidade de alcançar uma meta em torno de 4,5% do PIB – caso as condições internacionais assim o exijam.

### 3.3 A CARGA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA É ALTA?

#### 3.3.1 Evolução recente

Conforme mencionado anteriormente, boa parte do ajuste fiscal promovido desde 1999 se deve ao aumento da arrecadação federal, seja por meio de aumento de imposto, seja mediante obtenção de receitas extraordinárias. O grande aumento das receitas públicas verificado nos últimos anos, especialmente em 2002, fez crescer consideravelmente o nível da carga tributária do Brasil. Dados relativos à evolução da Carga Tributária Bruta (CTB), divulgados pela Secretaria da Receita Federal (SRF), apontam que, em 2001, foi alcançado o nível recorde de 34,36% do PIB, contra 32,95% do PIB em 2000. Para 2002, estimativas preliminares indicam que esse percentual deve ter sido em torno de 36% do PIB.

---

20. O próprio Decreto-Lei nº 4.591/03 já contemplou um aumento da meta das empresas estatais federais para R\$ 11 bilhões, não muito distante do valor aqui considerado.

Na determinação da CTB, a SRF considera todas as receitas de natureza tributária arrecadadas anualmente pelos governos federal, estadual e municipal. Desse modo, além de todos os impostos e taxas, são também incluídas as contribuições sociais, de melhoria, de intervenção no domínio econômico e de interesse de categorias profissionais, bem como as contribuições para o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

A arrecadação agregada de tributos e contribuições e a distribuição desta receita entre as três esferas de governo, no período 1997-2001, são apresentadas na tabela 15. A evolução da CTB, desde que se começou o registro sistemático das Contas Nacionais (1947), revela uma tendência claramente crescente. Após a reforma tributária de 1966, houve um aumento de patamar para 25% do PIB, permanecendo neste nível ao longo das décadas de 1970 e 1980. Depois de atingir um percentual inédito em 1990 (30,5% do PIB) em virtude das receitas extraordinárias do Plano Collor, a CTB retornou ao patamar de 25% no período 1991-1993. A estabilização de preços proporcionada pelo Plano Real provocou um aumento substancial das receitas públicas, fazendo que a CTB alcançasse o nível de 29,8% do PIB em 1995 – patamar que se manteve até 1998. Em 1999, observou-se novamente uma tendência de aumento da CTB, com percentual acima de 32%. Nesse ano, especificamente, os fatores que mais contribuíram para o aumento da carga tributária foram o crescimento da alíquota da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) de 2% para 3% e a inclusão, em seu campo de incidência, das empresas financeiras, medidas que representaram arrecadação adicional equivalente a 1,3% do PIB.

TABELA 15  
Evolução da carga tributária bruta, 1997-2001

(Em R\$ milhões correntes)

Discriminação	1997		1998		1999		2000		2001	
	Valores	% PIB	Valores	% PIB	Valores	% PIB	Valores	% PIB	Valores	% PIB
União	171.082	19,65	186.561	20,42	215.915	22,47	247.276	22,75	279.581	23,61
Orçamento Fiscal	64.752	7,44	74.542	8,16	84.787	8,82	90.448	8,32	101.316	8,56
- Imposto de Renda	38.676	4,44	47.724	5,22	55.215	5,75	59.696	5,49	68.803	5,81
Pessoas Físicas	2.644	0,30	2.826	0,31	3.048	0,32	3.383	0,31	3.724	0,31
Pessoas Jurídicas	12.222	1,40	12.058	1,32	12.842	1,34	16.634	1,53	16.232	1,37
Retido na Fonte	23.810	2,73	32.840	3,59	39.325	4,09	39.679	3,65	48.847	4,13
- Imp. s. Produtos Industr.	16.605	1,91	16.097	1,76	16.275	1,69	18.689	1,72	19.317	1,63
- Imp. s. Operações Financeiras	3.768	0,43	3.521	0,39	4.844	0,50	3.096	0,28	3.559	0,30
- Imp. s. Comércio Exterior	5.108	0,59	6.504	0,71	7.860	0,82	8.443	0,78	9.104	0,77
- Imp. Territorial Rural	242	0,03	206	0,02	243	0,03	231	0,02	191	0,02
- Imp. Prov. Mov. Financ. (IPMF)	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	0,00	0	0,00
- Taxas Federais	353	0,04	490	0,05	350	0,04	292	0,03	342	0,03
Orçamento Seguridade	87.072	10,00	89.395	9,78	106.821	11,12	131.744	12,12	149.657	12,64
- Contr. p/ Previdência Social	44.148	5,07	46.641	5,10	47.425	4,94	55.715	5,13	61.060	5,16
- Cofins	18.325	2,10	17.664	1,93	30.875	3,21	38.494	3,54	45.436	3,84
- Contr. Prov. Mov. Financ. (CPMF)	6.910	0,79	8.113	0,89	7.949	0,83	14.395	1,32	17.157	1,45
- Contr. s. Lucro Líquido	7.214	0,83	6.542	0,72	6.767	0,70	8.716	0,80	8.985	0,76
- PIS, Pasep	7.264	0,83	7.122	0,78	9.491	0,99	9.531	0,88	11.148	0,94
- Contr. Seg. Serv. Público	2.595	0,30	2.483	0,27	3.151	0,33	3.619	0,33	3.813	0,32
- Outras contribuições sociais <sup>1</sup>	616	0,07	830	0,09	1.163	0,12	1.273	0,12	2.058	0,17
Demais	19.258	2,21	22.624	2,48	24.308	2,53	25.084	2,31	28.609	2,42
- FGTS	12.925	1,48	16.782	1,84	17.408	1,81	18.709	1,72	21.074	1,78
- Contribuições Econômicas	916	0,11	935	0,10	1.250	0,13	939	0,09	1.176	0,10
- Salário Educação	2.775	0,32	2.460	0,27	2.353	0,24	2.791	0,26	3.123	0,26
- Sistema "S" <sup>2</sup>	2.641	0,30	2.448	0,27	3.297	0,34	2.646	0,24	3.235	0,27
Estados	68.930	7,92	71.142	7,79	78.516	8,17	94.678	8,71	109.039	9,21
- ICMS	59.575	6,84	60.886	6,66	67.885	7,07	82.279	7,57	94.267	7,96
- IPVA	3.841	0,44	4.451	0,49	4.481	0,47	5.294	0,49	6.287	0,53
- ITCD	266	0,03	318	0,03	301	0,03	329	0,03	339	0,03
- Taxas	1.347	0,15	1.398	0,15	1.353	0,14	1.569	0,14	1.659	0,14
- Previd. Estadual	3.559	0,41	3.780	0,41	4.025	0,42	4.886	0,45	6.112	0,43
- Outros (AIR, ICM, etc.)	341	0,04	309	0,03	471	0,05	322	0,03	375	0,03

(continua)

(continuação)

Discriminação	1997		1998		1999		2000		2001	
	Valores	% PIB	Valores	% PIB	Valores	% PIB	Valores	% PIB	Valores	% PIB
Municípios	12.801	1,47	14.049	1,54	14.484	1,51	16.063	1,48	18.244	1,54
- ISS	5.067	0,58	5.521	0,60	5.401	0,56	5.923	0,55	6.786	0,57
- IPTU	3.955	0,45	4.238	0,46	4.514	0,47	4.519	0,42	5.367	0,45
- ITBI	820	0,09	793	0,09	715	0,07	950	0,09	981	0,08
- Taxas	2.547	0,29	2.580	0,28	2.748	0,29	3.239	0,30	3.426	0,29
- Previd. Municipal	369	0,04	774	0,08	1.025	0,11	1.055	0,10	1.253	0,11
- Outros tributos <sup>3</sup>	43	0,00	143	0,02	81	0,01	377	0,03	432	0,04
Total	252.813	29,03	271.752	29,74	308.915	32,15	358.017	32,95	406.865	34,36

Fonte: Secretaria da Receita Federal.

Notas: <sup>1</sup>Incluídos Cont. s/ a Receita Concursos, Cont. p/ Custeio de Pensões dos Militares, Cont. Fundesp e outras.

<sup>2</sup>Contribuição aos seguintes órgãos: Senar, Senai, Sesi, Senac, Sesc, Incra, SDR, Sest, Senat, Sebrae, Fundo Aeroviário e Ensino Prof. Marítimo.

<sup>3</sup>Inclui IVVC e contribuições de melhoria.

Em 2000, a CTB alcançou o patamar de 33% do PIB graças ao bom desempenho das receitas da Cofins e da CPMF, cuja alíquota subiu para 0,38%, e ao comportamento da arrecadação das contribuições previdenciárias, que se beneficiaram do aumento verificado na massa salarial. Outros tributos que dependem também do nível de atividade econômica, como o ICMS, tiveram aumentos reais expressivos. Este último tributo se beneficiou também da melhora de qualidade da máquina tributária estadual e do aumento real dos combustíveis verificado a partir de 1999.

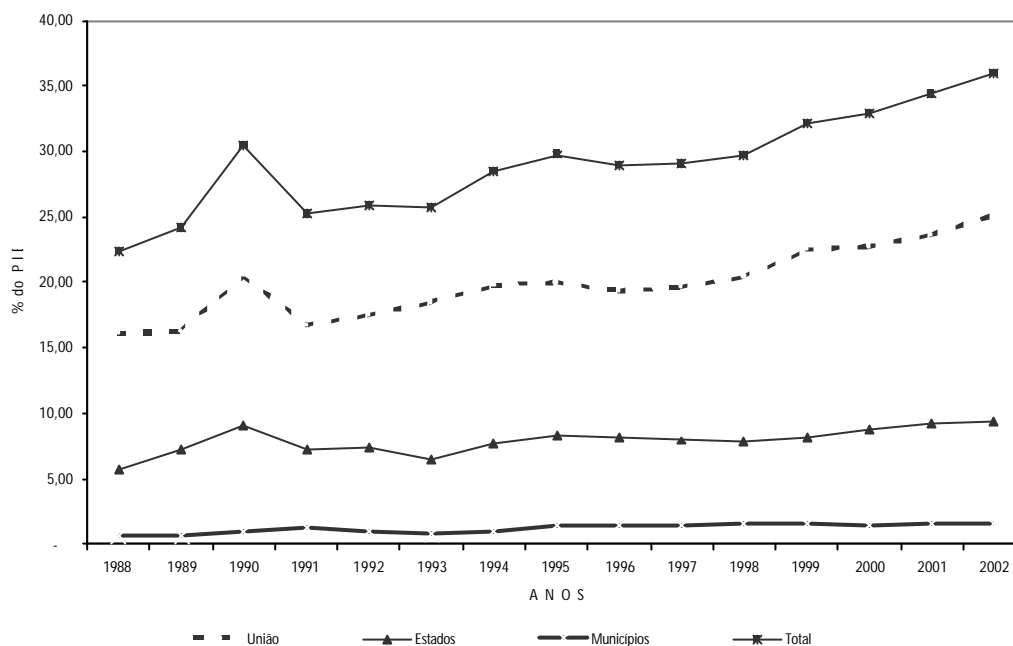
O aumento da CTB para 34,4% do PIB, em 2001, deveu-se não só ao fato de a alíquota de 0,38% da CPMF vigorar ao longo de dez meses (no ano anterior tinha vigorado somente durante um semestre), mas, sobretudo, ao desempenho do Imposto de Renda Retido na Fonte, beneficiado pela ausência de correção das faixas de renda desde 1995. Também contribuíram para a elevação da CTB o aumento da receita do PIS e da Cofins, graças a mudanças da forma de tributação do setor de combustíveis e à introdução do mecanismo de pagamento por substituição do setor automotivo. Em todo esse período recente, é importante também destacar o papel das medidas legais que incentivaram os contribuintes a desistirem de ações judiciais e promoverem o recolhimento espontâneo dos valores *sub judice*, e as medidas administrativas com o objetivo de converter depósitos judiciais em receita para a União.

Para 2002, em razão do expressivo aumento da arrecadação federal (9% em termos reais), deve ter ocorrido novamente um crescimento do nível da CTB, desta vez para o nível de 36% do PIB. Tal resultado se deve a um conjunto de fatores, entre os quais, o pagamento de impostos atrasados por parte dos fundos de pensão, a criação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) e o aumento da contribuição patronal ao FGTS de 8% para 8,5%. O gráfico 12, a seguir, mostra a evolução da CTB desde 1988.

GRÁFICO 12

**Carga tributária bruta por esfera de governo**

(Em % do PIB)



Fonte: Secretaria da Receita Federal.

**3.3.2 Características da carga tributária do Brasil**

Observando os dados da CTB no Brasil, pode-se apontar algumas de suas principais características:

**a) Grande participação dos tributos sobre a produção e a circulação de bens e serviços na arrecadação total.** Os principais tributos nessa classificação são IPI, IOF, Cofins, CPMF, PIS-Pasep, que são de competência federal, e o ICMS e o ISS, que são de competência estadual e municipal, respectivamente. Essa participação, que na década de 1980 estava em torno de 40% a 45%, cresceu na década de 1990, atingindo cerca de 48% no início do decênio, sendo atualmente de 49%. Como percentagem do PIB, esses tributos atingiram 16,7% em 2001, contra uma média de pouco mais de 10% na década de 1980 e de cerca de 12% no período 1991-1993. Esse aumento foi, em grande medida, decorrência do crescimento da arrecadação dos impostos cumulativos.

**b) Baixa participação dos tributos sobre a renda e o patrimônio na arrecadação total.** No grupo dos tributos sobre a renda, são considerados o IR e a Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL), desde 1989. A participação da tributação sobre a renda na arrecadação total é considerada muito baixa segundo padrões internacionais. Ela já alcançou algo em torno de 21% (fim dos anos 1980), porém atualmente se encontra próxima de 19%, o que representa apenas cerca de 6,6% do PIB. Quanto à tributação sobre o patrimônio, tem-se o IPTU, IPVA e ITR. A participação conjunta desses impostos no total da arrecadação que, até 1994, era de aproximadamente 1%, a partir de 1995, com a estabilização da economia, aumentou para cerca de 3%. A explicação corrente para

a relativamente baixa participação dos tributos sobre a renda e o patrimônio se deve à preferência do governo central por tributos de mais fácil arrecadação, como, por exemplo, aqueles que utilizam o faturamento como base de incidência.

**c) Grande concentração da arrecadação em relativamente poucos impostos.** Embora exista um elevado número de tributos no país, observa-se uma grande concentração da arrecadação em poucos deles. Nos últimos dois anos, cerca de 23% da arrecadação tributária bruta foi proveniente de um único imposto, o ICMS (ver tabela 16). Os cinco principais tributos (ICMS, IR, Contribuição para a Previdência Social, Cofins e FGTS) respondem atualmente por pouco mais de 70% da arrecadação total.

**d) Crescente participação dos tributos cumulativos no total da arrecadação.** A participação da receita conjunta dos impostos e contribuições que possuem características de incidência em cascata (Cofins, PIS-Pasep, CPMF, ISS e IOF) foi de 20,7% do total da arrecadação em 2001, quando em 1995 e 1996 era de apenas 14%. Esses tributos, pelo fato de incidirem nas diversas etapas de produção, distribuição e comercialização, distorcem os preços relativos e provocam perda de competitividade aos produtos, sendo assim prejudiciais à eficiência econômica. São bastante utilizados porque, além de possuírem alta produtividade fiscal, principalmente em épocas de inflação alta, não são partilhados com os estados e municípios. Ressalte-se, no entanto, que atualmente existe uma proposta do Executivo de proceder-se à introdução da cobrança em regime de valor agregado inicialmente para o PIS-Pasep, para, posteriormente, alcançar a Cofins (Medida Provisória nº 66, de 29/8/2002).

TABELA 16

**Carga tributária bruta, participação relativa dos diversos tributos, 1997-2001**

(Em %)

Discriminação	1997	1998	1999	2000	2001
União	67,67	68,65	69,89	69,07	68,72
Orçamento Fiscal	25,61	27,43	27,45	25,26	24,90
- Imposto de Renda	15,30	17,56	17,87	16,67	16,91
Pessoas Físicas	1,05	1,04	0,99	0,94	0,92
Pessoas Jurídicas	4,83	4,44	4,16	4,65	3,99
Retido na Fonte	9,42	12,08	12,73	11,08	12,01
- Imp. s. Produtos Industr.	6,57	5,92	5,27	5,22	4,75
- Imp. s. Operações Financeiras	1,49	1,30	1,57	0,86	0,87
- Imp. s. Comércio Exterior	2,02	2,39	2,54	2,36	2,24
- Imp. Territorial Rural	0,10	0,08	0,08	0,06	0,05
- Imp. Prov. Mov. Financ. (IPMF)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
- Taxas Federais	0,14	0,18	0,11	0,08	0,08
Orçamento Seguridade	34,44	32,90	34,58	36,80	36,78
- Contr. p/ Previdência Social	17,46	17,16	15,35	15,56	15,01
- Cofins	7,25	6,50	9,99	10,75	11,17
- Contr. Prov. Mov. Financ. (CPMF)	2,73	2,99	2,57	4,02	4,22
- Contr. s. Lucro Líquido	2,85	2,41	2,19	2,43	2,21
- PIS, Pasep	2,87	2,62	3,07	2,66	2,74
- Contr. Seg. Serv. Público	1,03	0,91	1,02	1,01	0,94
- Outras contribuições sociais <sup>1</sup>	0,24	0,31	0,38	0,36	0,51
Demais	7,62	8,33	7,87	7,01	7,03
- FGTS	5,11	6,18	5,64	5,23	5,18
- Contribuições Econômicas	0,36	0,34	0,40	0,26	0,29
- Salário Educação	1,10	0,91	0,76	0,78	0,77
- Sistema "S" <sup>2</sup>	1,04	0,90	1,07	0,74	0,80
Estados	27,27	26,18	25,42	26,45	26,80
- ICMS	23,56	22,40	21,98	22,98	23,17
- IPVA	1,52	1,64	1,45	1,48	1,55
- ITCD	0,11	0,12	0,10	0,09	0,08
- Taxas	0,53	0,51	0,44	0,44	0,41
- Previd. Estadual	1,41	1,39	1,30	1,36	1,50
- Outros (AIR, ICM, etc.)	0,14	0,11	0,15	0,09	0,09
Municípios	5,06	5,17	4,69	4,49	4,48
- ISS	2,00	2,03	1,75	1,65	1,67

(continua)



(continuação)

Discriminação	1997	1998	1999	2000	2001
- IPTU	1,56	1,56	1,46	1,26	1,32
- ITBI	0,32	0,29	0,23	0,27	0,24
- Taxas	1,01	0,95	0,89	0,90	0,84
- Previd. Municipal	0,15	0,28	0,33	0,29	0,31
- Outros tributos <sup>3</sup>	0,02	0,05	0,03	0,11	0,11
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Notas: <sup>1</sup>Inclui Cont. s/ a Receita dos Concursos de Prognósticos, Cont. p/ Custeio de Pens. Militares, Cont. Fundesp, Cont. Funpen e outras.

<sup>2</sup>Contribuição aos seguintes órgãos: Senar, Senai, Sesi, Senac, Sesc, Incra, SDR, Sest, Senat, Sebrae.

<sup>3</sup>Inclui IVVC e contribuições de melhoria.

### 3.3.3 Participação das três esferas do governo na arrecadação e na receita disponível

O federalismo fiscal brasileiro, de acordo com a Constituição Federal, tem como um de seus pilares as transferências de receita tributária entre os três níveis de governo. Esses fluxos de receita garantem uma maior autonomia financeira dos governos estaduais e municipais em relação ao governo central e procuram estabelecer um equilíbrio entre as obrigações de cada esfera administrativa e suas necessidades de financiamento.

A maior parte das transferências constitucionais da União é realizada por meio dos Fundos de Participação – Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo Especial (FE) e Fundo de Exportação (Fpex) –, para os quais são destinados 57% do IPI e 47% do IR arrecadados. O governo federal transfere ainda parte da arrecadação do ITR e do IOF sobre o ouro. Os estados, por sua vez, transferem 25% da arrecadação do ICMS e 50% da do IPVA para os municípios. Como se observa, essas transferências ocorrem sempre no sentido da esfera de governo mais ampla para a mais restrita. O quadro a seguir mostra a origem, os percentuais e o destino dos fluxos das transferências constitucionais de receita tributária:

QUADRO 1

#### Fluxo das transferências constitucionais origem/destino das receitas transferidas

<b>União para estados</b>
- 21,50% do IR e do IPI (FPE)
- 30% do IOF-Ouro
- 10% do IPI, proporcional à exportação de prod. industrializados (Fpex)
- Imposto de Renda Retido na Fonte dos servidores estaduais
- 3,0% do IR e do IPI (FCO, FNE e FNO).
<b>União para municípios</b>
- 22,50% do IR e do IPI (FPM)
- 70% do IOF-Ouro
- 50% do ITR
- Imposto de Renda Retido na Fonte dos servidores municipais.
<b>Estados para municípios</b>
- 25% do ICMS
- 50% do IPVA.

Quando são consideradas as transferências constitucionais, existe uma diferença entre a receita arrecadada e a receita disponível em cada esfera de governo (ver tabela 17). Assim, em 2001, a União, os estados e os municípios eram responsáveis por 68,7%, 26,8% e 4,5%, respectivamente, do montante da arrecadação global. Uma vez computadas as transferências intergovernamentais, a receita disponível dos três níveis de governo

passou a ser de 59,3%, 26,5% e 14,2%, respectivamente, do montante global. Ao serem incluídas as transferências intergovernamentais de receitas, os governos municipais são os principais favorecidos, pois, em termos agregados, mais que triplicaram em relação a sua arrecadação. Em 2001, por exemplo, para arrecadação tributária conjunta de R\$ 18,2 bilhões, receberam de transferências constitucionais R\$ 39,4 bilhões (ver tabela 18).

TABELA 17

**Carga tributária bruta - participação por esfera de governo, 1988-2002**

Anos	CTB por esfera de governo Participação no PIB (%)				CTB arrecadada Participação no total (%)			CTB disponível <sup>1</sup> Participação no total (%)		
	União	Estados	Municípios	Total	União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
	1988	16,1	5,7	0,6	22,4	71,7	25,6	2,7	60,1	26,6
1989	16,3	7,2	0,7	24,1	67,5	29,9	2,7	61,1	25,0	13,9
1990	20,5	9,0	0,9	30,5	67,3	29,6	3,1	57,1	28,0	14,9
1991	16,7	7,3	1,2	25,2	66,3	28,9	4,8	55,4	28,2	16,5
1992	17,5	7,4	1,0	25,8	67,7	28,4	3,9	57,3	27,4	15,4
1993	18,5	6,5	0,8	25,7	71,8	25,1	3,1	60,6	25,3	14,1
1994	19,8	7,7	1,0	28,4	69,4	27,1	3,5	59,8	26,1	14,1
1995	20,0	8,3	1,4	29,8	67,2	27,9	4,8	56,3	27,5	16,2
1996	19,3	8,2	1,4	29,0	66,8	28,3	4,9	56,1	27,6	16,2
1997	19,6	7,9	1,5	29,0	67,7	27,3	5,1	57,3	26,6	16,2
1998	20,4	7,8	1,5	29,7	68,7	26,2	5,2	59,2	25,0	15,8
1999	22,5	8,2	1,5	32,1	69,9	25,4	4,7	60,1	24,7	15,2
2000	22,8	8,7	1,5	33,0	69,1	26,4	4,5	59,6	25,4	15,0
2001	23,6	9,2	1,5	34,4	68,7	26,8	4,5	59,3	26,5	14,2
2002 <sup>2</sup>	25,2	9,3	1,5	36,0	70,0	25,8	4,3	60,0	26,0	14,0

Fonte: Secretaria da Receita Federal.

Notas: <sup>1</sup>Para se calcular a CTB disponível de cada esfera de governo, foram consideradas apenas as transferências constitucionais.

<sup>2</sup>Estimativa preliminar.

TABELA 18

**Distribuição da carga tributária, 1997-2001**

(Valores em milhões correntes)

Discriminação	1997		1998		1999		2000		2001	
	(R\$)	(%)	(R\$)	(%)	(R\$)	(%)	(R\$)	(%)	(R\$)	(%)
	<b>União</b>									
Arrec. própria total	171.082	67,7	186.561	68,7	215.915	69,9	247.276	69,1	279.581	68,7
- Transf. p/ estados <sup>1</sup>	(15.064)	-6,0	(14.288)	-5,3	(17.010)	-5,5	(19.397)	-5,4	(21.977)	-5,4
- Transf. p/ municípios <sup>1</sup>	(11.262)	-4,5	(11.393)	-4,2	(13.223)	-4,3	(14.387)	-4,0	(16.165)	-4,0
= Receita disponível	144.755	57,3	160.880	59,2	185.682	60,1	213.491	59,6	241.439	59,3
<b>Estados</b>										
Arrec. própria total	68.930	27,3	71.142	26,2	78.516	25,4	94.678	26,4	109.039	26,8
- Transf. p/ municípios	(16.814)	-6,7	(17.447)	-6,4	(19.212)	-6,2	(23.217)	-6,5	(23.217)	-5,7
+ Transf. da União <sup>1</sup>	15.064	6,0	14.288	5,3	17.010	5,5	19.397	5,4	21.977	5,4
= Receita disponível	67.180	26,6	67.983	25,0	76.314	24,7	90.859	25,4	107.800	26,5
<b>Municípios</b>										
Arrec. própria total	12.801	5,1	14.049	5,2	14.484	4,7	16.063	4,5	18.244	4,5
+ Transf. da União <sup>1</sup>	11.262	4,5	11.393	4,2	13.223	4,3	14.387	4,0	16.165	4,0
+ Transf. dos estados	16.814	6,7	17.447	6,4	19.212	6,2	23.217	6,5	23.217	5,7
= Receita disponível	40.878	16,2	42.889	15,8	46.919	15,2	53.667	15,0	57.626	14,2
<b>Total</b>	<b>252.813</b>	<b>100,0</b>	<b>271.752</b>	<b>100,0</b>	<b>308.915</b>	<b>100,0</b>	<b>358.017</b>	<b>100,0</b>	<b>406.865</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Secretaria da Receita Federal.

Nota: <sup>1</sup>Foram consideradas apenas as transferências constitucionais.

Quanto aos estados, observa-se que existe um saldo líquido negativo após as transferências (recebem menos do governo federal do que transferem aos seus municípios), embora a perda agregada seja relativamente pequena. Em 2001, por exemplo, receberam de transferências constitucionais R\$ 22 bilhões da União, mas tiveram de transferir R\$ 23,2 bilhões para os municípios. Finalmente, a União aparece como a principal fonte de transferência, transferindo cerca de 14% de sua receita arrecadada.

### 3.3.4 Comparações internacionais

Em razão das características da carga tributária brasileira, e tendo em vista a evolução desta nos anos recentes, coloca-se a seguinte questão: até que ponto se pode considerar a carga tributária brasileira elevada? Essa é uma questão difícil, pois há muitos aspectos a serem levados em conta para respondê-la.

Sendo todos os aspectos envolvidos de difícil avaliação, e na falta de estudo aprofundado sobre o assunto, resta a tentativa de se fazer uma comparação internacional da Carga Tributária Bruta. Assim, se comparada com a dos outros países, observa-se que a CTB brasileira se encontra em uma posição intermediária em relação a uma amostra representativa de países do mundo. Conforme se pode observar na tabela 19, as maiores cargas tributárias são as dos países escandinavos, com valores próximos a 50% do PIB (e.g., Dinamarca com 52,8% do PIB e Suécia com 49,8% do PIB). Vários outros países europeus, como Áustria (47,3%), França (46,6%), Noruega (46,3%) e Itália (44,1%) também possuem CTB bastante alta. No caso da Itália, é importante destacar que o aumento da CTB (de 38,7% do PIB, em 1989, para 44,1% do PIB em 1998) foi acompanhado por elevações sucessivas do superávit primário (de valores negativos no início da década de 1990 para valores próximos de 5% do PIB na segunda metade do decênio), fato que permitiu reduzir a sua relação dívida bruta/PIB de 124%, em 1994, para 107%, em 2001.

TABELA 19

#### Carga tributária - países selecionados

(Em % do PIB)

Países	Anos	Carga tributária total	Previdência Social	Carga tributária sem Previdência	Imposto sobre renda
Brasil	1992	26,1	7,3	18,8	4,9
	1999	32,1	6,7	25,4	6,4
<b>Países de renda alta<sup>1</sup></b>					
Dinamarca	1993	52,9	1,6	51,3	30,0
	1998	52,8	1,6	51,2	29,0
Suécia	1993	50,3	14,1	36,2	19,9
	1998	49,8	13,0	36,8	21,0
Áustria	1993	47,4	14,1	33,3	11,8
	1998	47,3	15,2	32,1	13,7
França	1992	45,3	17,9	27,4	7,5
	1997	46,6	17,2	29,4	8,8
Noruega	1992	43,8	10,2	33,6	13,4
	1998	46,3	9,4	36,9	16,1
Itália	1989	38,7	11,0	27,7	13,7
	1998	44,1	12,6	31,5	13,5
Canadá	1989	38,1	4,6	33,5	16,8
	1997	40,0	5,0	35,0	18,1
Alemanha	1991	41,0	14,4	26,6	11,5
	1998	38,8	15,0	23,8	10,9
Reino Unido	1992	36,4	6,4	30,0	13,4
	1998	37,2	6,4	30,8	14,4
Espanha	1992	36,2	12,2	24,0	10,8
	1997	35,1	11,8	23,3	10,5
Austrália	1994	29,7	0,0	29,7	14,3
	1998	32,6	0,0	32,6	16,5
Estados Unidos	1993	29,7	6,9	22,8	12,4
	1998	30,1	6,6	23,5	14,0
<b>América Latina</b>					
Argentina	1990	15,4	4,5	10,9	1,5
	1998	21,4	3,6	17,8	4,5
Bolívia	1993	14,0	1,2	12,8	0,9
	1998	21,0	1,6	19,4	1,6

(continua)

(continuação)

Países	Anos	Carga tributária total	Previdência Social	Carga tributária sem Previdência	Imposto sobre renda
Chile	1992	21,4	1,6	19,8	4,1
	1998	20,8	1,4	19,4	3,9
México	1990	19,0	2,1	16,9	5,1
	1997	17,1	1,8	15,3	4,5
Peru	1990	10,4	0,8	9,6	0,6
	1998	16,9	1,4	15,5	3,6
Venezuela	1994	15,0	0,9	14,1	7,0
	1998	11,6	0,7	10,9	3,0
<b>Outros países</b>					
Índia	1992	17,2	0,0	17,2	2,5
	1997	15,3	0,0	15,3	2,5
Portugal	1990	34,8	9,5	25,3	9,0
	1998	34,7	8,9	25,8	10,3
Polônia	1988	46,7	7,9	38,8	14,8
	1998	39,7	10,5	29,2	11,0

Fonte: FMI – Government Finance Statistics Yearbook, 1995 e 2000; FMI – International Financial Statistics (vários números) para os dados do PIB.

Nota: <sup>1</sup>Acima de US\$ 12.000 *per capita*.

Tendo em vista os Estados Unidos (carga tributária de 30% do PIB), ressalte-se que a CTB do Brasil, que até 1994 (excluindo-se o ano de 1990) era inferior à norte-americana, atualmente lhe é claramente superior. É importante ressaltar que a nossa CTB estimada para o corrente ano (36% do PIB) deve ultrapassar a dos países ibéricos (em Espanha e Portugal, a CTB encontra-se estabilizada em torno de 35% do PIB). Fazendo a comparação com países da América Latina com renda *per capita* semelhante à nossa (México, Argentina, Chile, entre outros), observa-se que a nossa CTB é mais elevada, o que, em princípio, parece indicar que esta alcançou níveis em que poderá ser considerada, em comparação com a de países semelhantes, relativamente elevada.

O atual nível da carga tributária do Brasil parece, pois, indicar que os problemas de desajuste fiscal do país não se encontram do lado da receita, mas sobre o enorme tamanho da despesa do setor público (em torno de 42% do PIB, quando se computa o pagamento dos juros da dívida). Dadas a quantidade de demandas sociais e a rigidez da maioria das despesas, juntamente com o elevado grau de vinculações da receita, é aparentemente muito difícil, no curto prazo, diminuir o atual nível de carga tributária do país, até mesmo à luz das necessidades de obtenção de superávits primários elevados.

Ainda que, em comparação com países de níveis socioeconômicos similares ao brasileiro, possamos ser levados a concluir que a carga tributária é elevada no país, os seguintes aspectos adicionais, entre outros, deverão ser levados em conta para se tirar uma conclusão definitiva:

1. Em primeiro lugar, a análise da carga tributária deveria passar pela avaliação da sua distribuição entre os agentes. Se um país, como é o caso do Brasil, possui um elevado grau de informalidade e de evasão, é provável que a carga tributária esteja muito mal distribuída, sobrecarregando aqueles setores que têm menos condições de driblar o fisco. Nesse caso, países com carga semelhante à do Brasil, mas com menores graus de informalidade, poderiam ser classificados como de carga tributária igual, mas melhor distribuída do que a brasileira, o que é claramente preferível.

2. Um segundo ponto diz respeito ao fato de a carga tributária poder representar um mecanismo de redistribuição de renda. Nesse sentido, mais do que a carga tributária bruta, caberia avaliar a carga tributária líquida, pois o elevado nível de impostos

incidentes sobre uma parte dos agentes econômicos deverá estar sendo carreado para outra parte menos favorecida – ou até mesmo de volta para os que contribuíram –, por intermédio da prestação de serviços públicos (saúde, educação, política habitacional) ou da transferência direta de recursos (subsídios, pagamento de Seguro-Desemprego, Loas, etc.). Sob esse aspecto, fica eminente o fato de que o aumento da carga tributária brasileira, nos últimos anos, foi em boa parte acompanhado por aumento dos gastos ditos “sociais” (e.g., saúde, educação, Previdência Social, Loas, etc.), o que deveria amenizar boa parte do acréscimo ocorrido na carga tributária bruta.

3. Por fim, deve-se considerar o papel que as receitas extraordinárias desempenharam no aumento da carga tributária dos últimos anos, em especial de 2002. De fato, essas receitas, que nesse ano deverão responder por algo próximo de 2% do PIB, não correspondem a aumentos reais da CTB, porquanto se referem à arrecadação de impostos atrasados. Boa parte do que vem sendo considerado como aumento de carga tributária, na prática, diz respeito à arrecadação de anos anteriores e, assim sendo, deveria deduzir-se do total, para efeitos de comparação com outros países. Nesse caso, a carga tributária situar-se-ia em torno de 34% do PIB, bem inferior à carga da maioria daqueles considerados desenvolvidos.

Ainda assim, mesmo se considerando esses pontos, a classificação da carga tributária em alta ou baixa é bastante subjetiva, pois uma carga dita reduzida pode, muitas vezes, ser mais distorcida – do ponto de vista da alocação de recursos – do que uma carga dita elevada. Um sistema baseado em impostos e contribuições em cascata reconhecidamente possui características mais distorcidas do que um sistema fundado predominantemente em tributação sobre o valor adicionado. Dessa forma, tendo em vista o sistema tributário brasileiro na atualidade, mais do que questionar o tamanho da carga tributária bruta, caberia rever-se, sim, o sistema tributário na ótica da sua eficiência alocativa, bem como na da sua eficácia do ponto de vista distributivo.

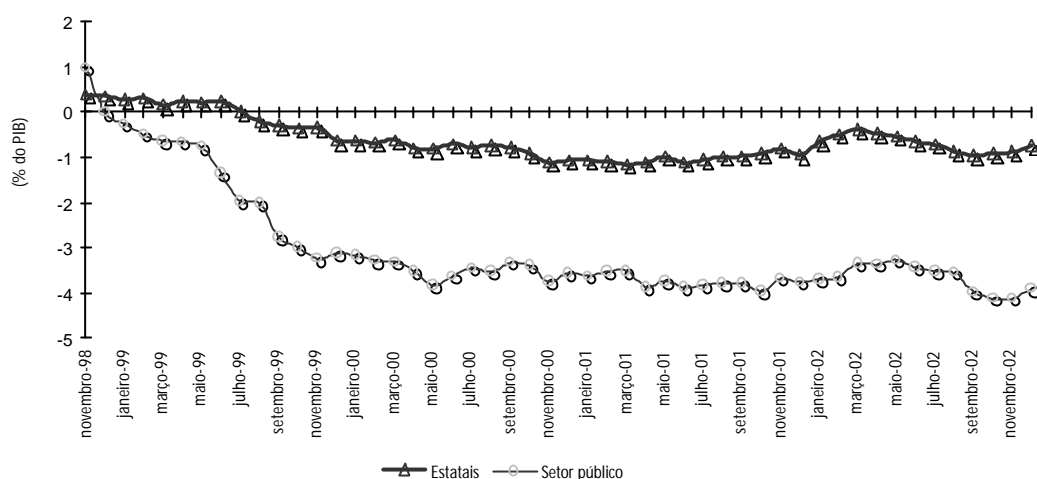
## **4 EMPRESAS ESTATAIS: QUESTÕES METODOLÓGICAS E O MODELO DE FINANCIAMENTO**

### **4.1 EMPRESAS ESTATAIS: TRATAMENTO NA APURAÇÃO DO RESULTADO PRIMÁRIO E DA DÍVIDA PÚBLICA**

Há vários anos, os resultados das empresas estatais têm sido incorporados às contas governamentais para efeito da definição das metas estabelecidas nos memorandos técnicos de entendimento com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Após o acordo de novembro de 1998, com a introdução das metas fiscais, o setor público voltou a ser superavitário e as estatais deixaram de ser deficitárias a partir de agosto de 1999, contribuindo, assim, para a obtenção de resultados primários positivos pelo governo brasileiro e permitindo cumprir as metas acordadas (ver gráfico 13).

GRÁFICO 13

**NFSP do setor público e das estatais - fluxo corrente dos últimos doze meses, novembro de 1998-dezembro de 2002**

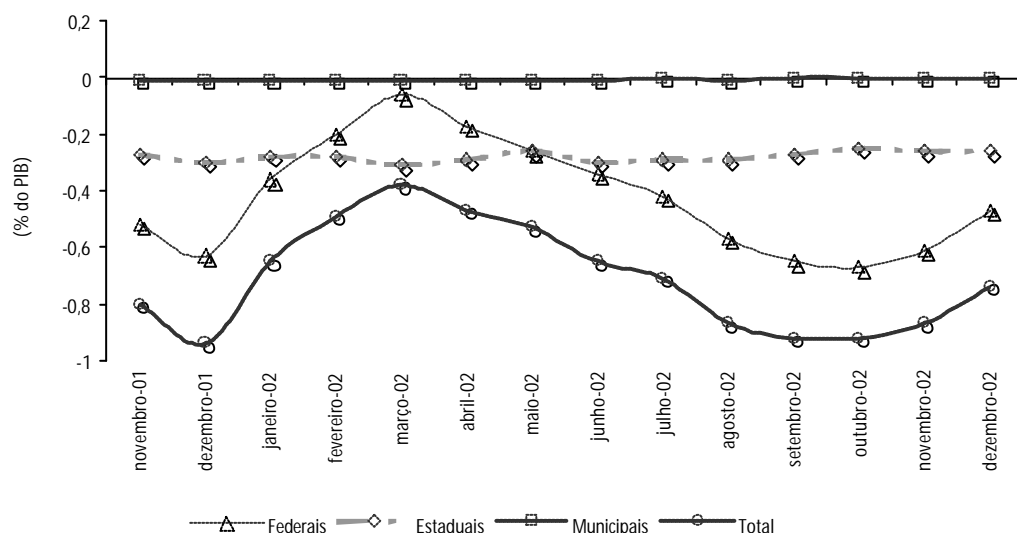


Fonte: Banco Central do Brasil.  
Elaboração: Ipea/Dicod/CFP.

Em 2001, as estatais contribuíram com cerca de 25,6% do total do resultado primário do setor público consolidado e, em 2002, a meta era de R\$ 7,5 bilhões.<sup>21</sup> Foi atingido, naquele ano, superávit de R\$ 9,8 bilhões, sendo R\$ 6,3 bilhões referentes às estatais federais; R\$ 3,5 bilhões, às estaduais; e R\$ 14 milhões, às municipais (Carvalho, 2002). Como proporção do PIB, o conjunto das empresas atingiu 0,92% em 2001, reduzindo sua participação para 0,74% em 2002 – fluxo corrente dos últimos doze meses (ver gráfico 14).

GRÁFICO 14

**Necessidades primárias de financiamento das empresas estatais - fluxos correntes dos últimos doze meses, novembro de 2001-dezembro de 2002**



Fonte: Banco Central do Brasil.  
Elaboração: Ipea/Dicod/CFP.

21. Na verdade, a meta de R\$ 7,5 bilhões foi estabelecida, na LDO, para as empresas estatais federais, sendo aparentemente pressuposta, para as demais estatais, uma meta de resultado nulo.

O resultado das estatais participa do cálculo do resultado do setor público consolidado, tanto em momentos de superávit (agosto de 1999 em diante) quanto de déficit (anterior a agosto de 1999). Há algum tempo, têm sido feitas algumas críticas sobre a manutenção dessas empresas no cálculo do resultado do setor público, alegando-se, principalmente, que tal método dificulta a realização de investimentos, o que compromete, assim, as metas anuais de oferta de produtos e serviços – a exemplo do que ocorreu com o setor de energia elétrica em 2001, que acabaria por determinar um racionamento de medos daquele ano até o início de 2002.

Para o melhor entendimento deste tema, será feita uma abordagem enfocando três visões:<sup>22</sup> FMI; União Européia; e Brasil. *O Manual de Transparência Fiscal do Fundo*,<sup>23</sup> publicado em dezembro de 2000, aborda, no Capítulo 1, a estrutura e a função do governo, fazendo referência ao Sistema de Contas Nacionais da Organização das Nações Unidas e ao *Manual de Estatísticas Financeiras Governamentais* do próprio fundo, e define o setor governo como o conjunto das instituições que desempenham funções de governo como sua atividade principal, relacionadas à implementação de políticas públicas mediante a prestação de serviços não mercantis e a redistribuição de renda e riqueza financiadas, principalmente, por impostos e outros encargos compulsórios incidentes sobre os setores não-governamentais. As empresas estatais, que exercem atividades *quasi-fiscais*,<sup>24</sup> devem compor os relatórios fiscais correspondentes ao setor público. Entretanto, em muitos casos, é recomendável que a análise fiscal considere as estatísticas das empresas públicas quando, por exemplo, estas desempenham operações de governo em nome das unidades que as controlam.

O tratamento dado pela União Européia tem como referência o Sistema Europeu de Contas Econômicas Integradas utilizado pela Eurostat,<sup>25</sup> órgão de estatística da Comissão Européia que coordenou a elaboração do *Manual sobre Déficit e Dívida Pública*. Em sua seção 1.3, está caracterizado o setor governo, composto por três categorias: *i*) entidades governamentais que administram e financiam um conjunto de atividades, principalmente fornecendo bens e serviços não comercializáveis destinados à coletividade; *ii*) instituições sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades jurídicas independentes, que são produtoras não mercantis controladas e majoritariamente financiadas pelo governo; e *iii*) fundos de pensão autônomos, se forem constituídos por lei e se o governo for responsável pela administração da instituição quanto ao estabelecimento ou à aprovação das contribuições e dos benefícios.

As empresas estatais produtivas precisam ter dois requisitos: *i*) seus preços devem ser economicamente significativos, ou seja, devem ter considerável influência nas quantidades que os produtores estão dispostos a colocar no mercado e nas que os consumidores estão inclinados a pagar; e *ii*) seu faturamento deve cobrir mais de 50% dos custos de produção ao longo de vários anos. O *Manual* recomenda (Seção I.1.6.4) que não sejam excluídas do faturamento, para contabilização dos 50%, as vendas realizadas

---

22. Para mais detalhes cf. Tratamento das empresas estatais na apuração do resultado e das dívidas públicas. Informe-se BNDES, AFE, n. 37, fevereiro de 2002.

23. [www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.htm](http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.htm).

24. Créditos bancários subsidiados e serviços públicos não comerciais prestados por empresas.

25. [www.europa.eu.int/en/comm/eurostat](http://www.europa.eu.int/en/comm/eurostat).

pelas empresas públicas a governos, desde que estas tenham sido realizadas a preços economicamente significativos.<sup>26</sup>

No caso brasileiro, a Constituição Federal – Capítulo de Finanças Públicas (art. 165, parágrafo 5º) – determina que a lei orçamentária anual apresente o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta ou indireta separadamente dos orçamentos de investimento em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Também a Lei de Responsabilidade Fiscal, que tem como um dos objetivos o controle dos déficits e das dívidas da administração pública, define (art. 1º, parágrafo 2º) que devem obediência a ela a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, compreendendo as respectivas administrações diretas, os fundos, as autarquias, as fundações e as empresas estatais dependentes. Estas últimas são caracterizadas como sociedades controladas direta ou indiretamente por um ente da Federação do qual recebam recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal, de custeio ou de capital. Neste último caso, são excluídos os gastos provenientes de aumento de participação acionária (art. 2º, inciso III). A lei exclui de sua abrangência as chamadas empresas estatais produtivas.

Se o FMI diz que as estatais produtivas poderão entrar ou não no cálculo do resultado,<sup>27</sup> a União Européia incorpora apenas as empresas que têm pequena participação no mercado e dependem permanentemente de recursos do Tesouro de cada país e, no Brasil, a legislação exclui as estatais produtivas do chamado “ciclo endógeno à administração pública,” por que razão os investimentos de *todas* essas empresas fazem parte do cálculo do resultado primário?

Para responder a essa questão, três pontos devem ser destacados: o déficit público, os investimentos e o papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como agente financiador. O cálculo do déficit objetiva mensurar o efeito que as decisões de gasto do setor público têm sobre a economia e sobre a demanda de crédito. Independentemente de qual seja o destino dos recursos, o que se deseja é apurar o efeito do desequilíbrio fiscal sobre a demanda agregada, que é similar seja ao gasto utilizado como despesa corrente, seja ao utilizado como capital. Portanto, uma mudança de critério iria gerar uma distorção não apenas no significado do dado oficial de déficit público, mas, sobretudo, na possibilidade de serem analisados os efeitos que as ações do Estado (incluindo o setor produtivo estatal) têm sobre o restante do sistema produtivo (*crowding out e crowdin in*).<sup>28</sup>

Quanto aos investimentos, independentemente de como sejam classificados nas estatísticas fiscais, devem ter como contrapartida um fluxo similar de poupança nas Contas Nacionais. Como, na ausência de poupança pública, esse investimento seria financiado via poupança privada e/ou externa,<sup>29</sup> uma mudança de critério do cômputo

---

26. Esta regra aplica-se mesmo na ausência de concorrentes privados, situação em que se deve verificar se o pagamento correspondeu a bens ou serviços efetivamente fornecidos e não à cobertura dos custos.

27. Na verdade, as recomendações do Fundo variam conforme a situação econômico-financeira de cada país.

28. Para mais detalhes cf. Giambiagi (2002a).

29. A explicitação dos investimentos no programa de despesas das estatais induz a uma participação ativa do Congresso Nacional na escolha de prioridades na alocação de recursos públicos escassos.



to das NFSP não tem como eliminar a identidade contábil que iguala o investimento agregado à poupança total.<sup>30</sup>

Por seu turno, levar o BNDES a expandir o crédito sem a devida explicitação das contrapartidas por parte dos tomadores pode ser muito prejudicial à instituição. Isso ocorreu em larga escala no passado, quando vários projetos estatais foram financiados com vultosos empréstimos que, posteriormente, não foram honrados pelos devedores. Esse caminho, portanto, conduz a uma fonte inesgotável de “esqueletos” e deve ser, por isso, evitado.

Por conseguinte, embora a mudança do cálculo do resultado fiscal possa ser recomendável no médio ou no longo prazos, em que a retirada das empresas estatais da contabilidade pouco afeta o superávit primário do setor público, não parece recomendável que essa proposta seja viabilizada nos próximos anos, até mesmo porque, desconsiderando-se aspectos metodológicos, a sua retirada implicará uma queda do resultado primário, ou um aumento do esforço das demais esferas para manter esse resultado elevado – além de a dívida líquida tender a aumentar contabilmente, em comparação com a situação em que as estatais são incluídas.<sup>31</sup> Em outubro de 2002, por exemplo, as empresas federais tinham um saldo líquido positivo, o que contribuiu, assim, para reduzir a dívida líquida do setor público. Fecharam o ano com um superávit primário de 0,47% do PIB e, se forem retiradas do cálculo do resultado, a dívida líquida será maior e o superávit será menor, podendo piorar as contas públicas nessa ordem de magnitude; além de introduzirem uma distorção na análise dos recursos financeiros disponíveis para o setor privado.

Para o ano de 2003, o superávit primário do setor público está estimado em 4,25% do PIB e as empresas estatais deverão contribuir com aproximadamente R\$ 11,2 bilhões ou 0,7% do PIB. Esta é uma meta factível, particularmente porque, no caso das federais, a Petrobras participa com cerca de 78% no cálculo do resultado, pratica preços bem acima dos seus custos de produção e tem uma dependência abaixo de 20% do petróleo importado. Quanto às estaduais, estão mantendo uma participação média de 30% do total do resultado das estatais, em grande parte, graças às novas regras impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

## 4.2 OS INVESTIMENTOS DO SETOR ELÉTRICO: SITUAÇÃO ATUAL E PERSPECTIVAS

### 4.2.1 Breve retrospecto

O marco regulatório do setor elétrico brasileiro tem tido significativas alterações ao longo das duas últimas décadas. Essas mudanças tiveram importante papel na transição rumo a um modelo privado de gestão do setor elétrico, a partir do início da década de 1990.

---

30. Se houver permissão para a realização de maiores investimentos sem o financiamento via maiores receitas, aumentarão as NFSP, o que será percebido como uma deterioração da situação fiscal do setor público, tendo possíveis efeitos sobre as taxas de juros demandadas pelo mercado e onerando a dívida pública.

31. Giambiagi (2002a) afirma que a retirada das empresas se dá de duas formas: “toda” a empresa; ou apenas os investimentos. No primeiro caso, se a participação é positiva, pioram todos os indicadores – i.e., aumenta-se a dívida, reduz-se o superávit, agravam-se as condições de financiamento do governo, etc. Quanto aos investimentos, o governo inseriu na última revisão do acordo com o Fundo uma proposta intermediária: flexibilização dos investimentos da Petrobras, a partir de 2003, sem modificar o critério de cálculo dos resultados fiscais. Entretanto, seria inoportuno adotar essa proposta para as demais estatais, particularmente as ligadas ao setor elétrico.

Contudo, esse processo não tem transcorrido sem dificuldades, como o atesta o racionamento de energia elétrica ocorrido no segundo semestre de 2001. O racionamento foi devido a quatro causas: esgotamento do modelo estatal; longa e dessincronizada transição do modelo estatal para o modelo privado; riscos regulatórios do novo modelo; e ausência de integração durante a concepção e a implementação das reformas dos setores elétrico, de petróleo e de gás natural (Pires *et alii*, 2001).

O **esgotamento do modelo estatal** deu-se principalmente por duas razões: crise fiscal do Estado;<sup>32</sup> e regime regulatório inadequado. Com a primeira, ocorreu o esgotamento da capacidade de investimento da União e dos estados no que se refere a geração e distribuição, respectivamente. Gerou-se, assim, um número elevado de obras paralisadas, as quais aumentaram seus custos financeiros em virtude do adiamento do cronograma das obras. A segunda razão não permitia a busca da eficiência e de custos mais baixos na geração, uma vez que havia um regime regulatório de remuneração garantida e, simultaneamente, as tarifas eram equalizadas em todo o país. Assim, as empresas superavitárias eram penalizadas, pois tinham de repassar parte de seus lucros para as deficitárias. Em 1993, a Lei nº 8.631 promoveu o encontro das contas do setor, e o Tesouro Nacional teve de fazer um aporte de recursos equivalente a US\$ 26 bilhões.

O **longo período da transição do modelo estatal para o privado** teve como causa as falhas no planejamento da implementação do processo de privatização, traduzidas nos erros do diagnóstico sobre o comportamento do crescimento da demanda com a implantação do Plano Real e na baixa estimativa de implementação do modelo proposto. A transição iniciou-se em 1993 e, em 2002, cerca de 80% da geração estava, ainda, sob controle público, contra 25% da distribuição.

Os **riscos regulatórios**<sup>33</sup> dificultaram a realização dos investimentos privados, particularmente os ligados à geração termoelétrica a gás natural. O ponto principal refere-se às dificuldades, em razão da especificidade do modelo brasileiro quanto à maioria dos países, de viabilizar investimentos térmicos sob a ótica privada em um sistema de geração eminentemente hídrico e de regularização plurianual.

A **falta de articulação das reformas** dos diferentes segmentos da área energética (eletricidade, petróleo e gás natural) trouxe os seguintes problemas: a inexistência de transparência quanto aos custos do gás natural e a presença de poder de mercado em diversos segmentos, em particular no setor de transporte do gás; a ausência de um programa de expansão do mercado de exploração e distribuição de gás; e a incompatibilidade dos critérios de reajuste dos preços do gás com aqueles praticados no setor de energia elétrica.

---

32. Pires, J. C. L.; Gostkorzewicz, J.; Giambiagi, F. (2001) destacam quatro fatores que contribuíram para a crise fiscal. A elevação do custo marginal de expansão do setor; a deterioração do valor real das tarifas; a mudança de prioridades impostas pela Constituição; e a estabilidade monetária fizeram que o setor de infra-estrutura tivesse de disputar os mesmos recursos com os setores da área social (saúde, educação, etc.). Além da piora do contexto internacional, que trouxe elevação das taxas de juros e reflexos diretos no aumento dos custos da geração de eletricidade.

33. Geradores privados de origem térmica em usinas flexíveis ou inflexíveis e de usinas hidroelétricas. As primeiras são complementares ao modelo hídrico centralizado, oferecendo baixo estímulo ao produtor independente privado, pois este não tem autonomia sobre sua unidade produtiva. As inflexíveis atuam independentemente da disponibilidade de oferta de energia no sistema hídrico, mas sob regras incertas do Mercado Atacadista de Energia (MAE) (o gerador térmico estará concorrendo em desvantagem competitiva por ter um diferencial de custo superior ao parque hídrico já instalado e atuará em um contexto de aumento significativo dos riscos associados às vendas de energia). Quanto às usinas hidroelétricas, os geradores privados estão sujeitos a dois riscos: de natureza ambiental (imprevisibilidade do licenciamento), prejudicando os investimentos e suas fontes de financiamento; e de uso múltiplo da água (irrigação e saneamento), sob a coordenação da Agência Nacional de Águas (ANA).

Como resultado desses quatro problemas, o investimento médio na década de 1990 ficou em torno de 0,28% do PIB, contra 0,74% nos anos 1980. Com o racionamento, essa participação passou para 0,38% em 2001, chegando a 0,33% em 2002. E nos próximos cinco anos, como deverão se comportar os investimentos no setor elétrico? Para responder a esta pergunta, é preciso saber qual será o modelo de financiamento do setor.

#### 4.2.2 Principais medidas a serem tomadas

Pelas razões citadas, o modelo estatal parece estar esgotado e o privado não está tendo a segurança necessária para viabilizar os investimentos, particularmente os ligados à geração termoelétrica a gás natural. Assim, surge a possibilidade de se discutir a introdução de um modelo misto, mas que seja competitivo.<sup>34</sup> Para isto, caberá ao Estado o aprimoramento do planejamento e da coordenação, a eliminação dos riscos regulatórios e o aperfeiçoamento dos mecanismos de defesa da concorrência. Ao setor privado, será destinada a responsabilidade pelos novos investimentos em geração, transmissão e distribuição.

Cabem, ainda, medidas como: fortalecimento da capacidade de planejamento governamental; revisão da governança do Mercado Atacadista de Energia (MAE) e do Operador Nacional do Sistema (ONS); fortalecimento da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); e gestão empresarial das empresas estatais. A primeira visa a reestruturação do Ministério das Minas e Energia (MME); integração e definição clara de papéis entre o MME, a Aneel e o ONS; comunicação permanente e rápida destes, permitindo a identificação de problemas de oferta mediante a criação de sinais de alerta; e integração entre a Aneel, a ANA, a Agência Nacional de Petróleo (ANP) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) quanto aos setores elétrico, de água, gás natural e meio ambiente, respectivamente.

A segunda medida, iniciada em 2001, reorganiza institucionalmente o MAE – simplificando sua estrutura, eliminando superposição de poderes e estabelecendo um modelo de governança baseado em regras criadas pela Aneel (estipulando garantias, penalidades e regras de arbitragem, em substituição à auto-regulamentação dos agentes, que demonstrou ser ineficaz). Acrescenta-se, ainda, a transferência de decisões técnicas do conselho de administração para a diretoria do ONS, reduzindo o risco de politização e conflitos de interesse nas decisões do órgão.

O fortalecimento da Aneel visa, entre outras ações, à separação das atividades regulatórias e empresariais pela esfera pública. Um exemplo dessa crise é a inexistência de contratos de concessão entre as empresas federais e esta agência. Outros três fatos justificam tal medida, por exemplo, o não-cumprimento de decisões regulatórias contrárias aos interesses das estatais – Furnas e Eletrobrás sobre dívidas com o MAE (já resolvidas) e sobre o excedente de energia gerada por Itaipu (ainda pendente, graças a liminar ganha pela Eletrobrás). Assim, a existência de critérios diferentes para as empresas públicas e privadas afeta diretamente a decisão de investir destas últimas.

---

34. Pires, J. C. L.; Giambiagi, F.; Sales, A. F. (2002, p. 29) afirmam que: “No caso brasileiro, existe uma clara sinalização de aumento do custo marginal de expansão do setor elétrico. Por esta razão, a introdução de um ambiente competitivo adquire especial relevância, visto que mecanismos seletivos de mercado tendem a ser mais eficientes do que um modelo de planejamento centralizado, na atenuação da tendência de elevação de custos da energia, ao permitir: redução dos custos de construção de novos projetos de geração; e redução dos custos operacionais do sistema”.

A profissionalização da gestão das empresas estatais é um fator importantíssimo na viabilização de um modelo misto competitivo, pois requer regras iguais entre o público e o privado no mercado de energia elétrica; o que pode, também, contribuir para o desenvolvimento do mercado de capitais do país. Outro fator importante, a obrigatoriedade de realização de leilões públicos da energia velha<sup>35</sup> das estatais federais permitirá amenizar os problemas referentes à presença de empresas com lógicas distintas – estatais (concessionárias sem riscos de falência) com geradoras privadas (sujeitas aos riscos e à competição de mercado).

#### 4.2.3 Perspectivas 2002-2011

O Plano Decenal 2002-2011<sup>36</sup> (Sumário Executivo) prevê três cenários para os investimentos em geração (ver tabela 20).<sup>37</sup> Possuem as seguintes hipóteses:

- Cenário A: período 2001-2016, com taxas de crescimento anual do PIB de 3,5%; da população de 1,51% ao ano; do consumo anual de eletricidade de 6%; e da elasticidade-renda de 1,7%.
- Cenário B: período 2006-2011, PIB de 5%; população de 1,51%; consumo de 7%; e elasticidade-renda de 1,4%.
- Cenário C: período 2001-2011, PIB de 4,3%; população de 1,51%; consumo de 6,5%; e elasticidade de 1,5%.

Esses cenários não incorporam totalmente as conseqüências do racionamento de energia elétrica vigente de junho de 2001 a fevereiro de 2002, e há uma expectativa de que as fontes de financiamento tenham a participação de 77% do setor privado e de 23% das empresas públicas. Do total a ser investido em hidroeletricidade, 52,6% estão programados para apenas quatro projetos de geração: Belo Monte, com transmissão; Tupiratin; Estreito; e Serra Quebrada. Até 2006, estima-se um acréscimo de 48,6% na capacidade instalada, passando dos 76.097 MW (julho de 2002) para 113.152 MW.<sup>38</sup> O custo de geração desses novos projetos varia de US\$ 18/MWh (geração hidroelétrica de pequeno porte) a US\$ 60,1 MWh (termelétrica a gás natural).

O custo marginal de operação no Cenário A (hipótese 1 – sem ajuste entre oferta e demanda), em 2002, possui maior valor nas regiões Sudeste e Centro-Oeste (US\$ 3,6/MWh) e, em 2011, passa a ser maior na região Norte (atinge US\$ 210,4/MWh). No Cenário B (hipótese 1), o maior valor se verifica na região Sul (US\$ 4,8/MWh), atingindo US\$ 375,9/MWh na região Nordeste, nos mesmos anos. Na mesma hipótese do Cenário C, as regiões Sudeste e Centro-Oeste têm um custo de US\$ 7,3/MWh em 2002, contra US\$ 494/MWh na região Nordeste em 2011.

---

35. Gerada pelo sistema hídrico com valor contábil muito abaixo do custo marginal de expansão setorial por ser investimento já amortizado. Enquanto essa energia custa US\$ 11 médios/MWh, uma hidroelétrica nova, de grande porte, custa cerca de US\$ 33/MWh.

36. Elaborado pelo Comitê Coordenador do Planejamento da Expansão dos Sistemas Elétricos (CCPE) <www.ccpe.gov.br>.

37. Os investimentos em transmissão, no período 2002-2006, estão estimados em R\$ 13,165 bilhões, assim distribuídos: R\$ 4,737 bilhões (37%) nas regiões Sudeste e Centro-Oeste; R\$ 3,447 bilhões (26%) em linhas inter-regionais; R\$ 3,052 bilhões (23%) na região Sul; R\$ 1,510 bilhão (11%) na região Nordeste; e R\$ 418 milhões (3%) na Norte.

38. A composição da Matriz Energética, comparando 2002 com 2011, será: hidroeletricidade passa de 77,1% para 73,6%; termelétrica de 20,2% para 21,8%; e fontes alternativas de 0,2% para 2,9%, respectivamente.

TABELA 20

**Investimento em geração - sistema interligado, 2002-2011**

(Em US\$ milhões)

Fonte/Cenário <sup>1</sup>	A <sup>2</sup>	B <sup>3</sup>	C <sup>4</sup>
1. Hidroelétrica	18.980	20.548	19.472
2. Gás natural	4.982	6.982	9.082
3. Fontes alternativas	19.213	5.435	5.435
4. Nuclear	1.835	1.835	1.835
5. Carvão mineral	1.530	630	630
Total	46.520	36.430	36.454

Fonte: Plano Decenal 2002-2011.

Elaboração: Ipea/Dicod/CFP.

Notas: <sup>1</sup>Para cada um dos três cenários, existem duas hipóteses: Hipótese 1, apenas os projetos em avançado estágio de implantação, não havendo consideração dos projetos indicativos para o ajuste do custo marginal de operação. Hipótese 2, todos os projetos necessários para o ajuste entre oferta e demanda.

<sup>2</sup>Usinas hidroelétricas (em construção e já licitadas pela Aneel), PCHs, UTEs do Programa Prioritário de Termoeletricidade – PPT (grupos A, B e C), UTEs emergenciais (contratadas pela CBEE), Proinfa 1ª e 2ª fases; CHE Belo Monte e Angra 3, UTEs a carvão mineral (grupos A e B), e usinas hidro e termoeletricas indicativas para o ajuste oferta x demanda.

<sup>3</sup>Cenário A mais o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa) (apenas a 1ª etapa), Usinas Termelétricas a carvão consideradas do grupo A (entrando em operação mais cedo).

<sup>4</sup>Maioria dos empreendimentos do Cenário A mais UTEs do PPT do grupo A, Proinfa 1ª fase e UTEs a carvão do grupo A na data necessária ao ajuste da oferta x demanda.

Isto significa dizer que o potencial hidroelétrico de todas as regiões, exceto a Norte, está quase esgotado e o que existe possui custo de implantação sempre crescente, particularmente a partir de 2005. A alternativa para essas regiões é o investimento no parque termelétrico a gás natural, a carvão mineral (região Sul) e a energia nuclear (Angras 1, 2 e 3). Mesmo na região Norte, detentora do maior potencial a ser explorado, esse potencial é mais custoso em razão, por exemplo, da questão ambiental e da elevada distância dos principais centros consumidores. Esta última exigirá elevados investimentos em linhas de transmissão.

Os três cenários, incorporando a hipótese 2 (com ajuste entre oferta e demanda), possuem custos marginais de operação muito mais baixos. Em todos eles, o menor custo é de US\$ 3,8/MWh, em 2002, chegando ao máximo de US\$ 34/MWh em 2011. Esse ajuste incorpora taxas crescentes de eficiência do sistema elétrico, tais como: conservação; novas tecnologias; incorporação dos principais resultados do racionamento; e ajustes das empresas. No âmbito externo ao sistema: financiamento compatível com o perfil e a remuneração do setor; e taxa de câmbio que torne viáveis o investimento e a geração termelétrica a gás natural nos médio e longo prazos.

Assim, observa-se que os custos do setor elétrico brasileiro são cada vez maiores, e para viabilizar seus investimentos é necessário definir regras ainda mais próximas da economia de mercado, marcadas pela competição e pelo aumento da participação da iniciativa privada, principalmente em relação aos novos empreendimentos. Portanto, o maior desafio para os próximos anos é a viabilização de um modelo regulatório apropriado para a atual transição estatal-privada, permitindo a convivência em ambiente seletivo de mercado desses agentes, suprimindo a demanda energética do país via investimentos privados.

Em 2003, o governo Lula irá propor um novo modelo institucional para o setor elétrico, possivelmente até julho e, enquanto isto, está viabilizando algumas medidas emergenciais como forma de evitar o agravamento da crise das empresas de geração e distribuição. Entre as medidas, destacam-se: renegociação das dívidas das distribuidoras

ras com o BNDES; alternativas para impedir a perda de receita das geradoras em virtude do atual excedente de energia; licitação para linhas de transmissão; e definição de reajuste tarifário.

## **5 ALGUMAS QUESTÕES ADICIONAIS SOBRE FINANÇAS PÚBLICAS BRASILEIRAS**

### **5.1 A RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA**

Apesar de ser, hoje, um assunto já bastante difundido, não deixa de ser importante voltar a frisar a questão do excesso de rigidez do orçamento da União. Essa questão, apesar de ser muito conhecida pelos técnicos que lidavam com as finanças públicas no governo, desde a promulgação da Constituição Federal, tornou-se objeto de preocupação mais séria apenas em 1993, quando a questão da implementação do futuro Plano Real e a necessidade de ajuste fiscal começaram a tomar forma.

Essas preocupações fundamentavam-se no fato de contar o processo orçamentário federal com uma série de grillhões determinados por um inumerável contingente de vinculações de receitas que constituíam um sério empecilho à implementação de cortes orçamentários, quando necessários fossem. Como forma de minorar o problema, foi aprovada, por Emenda Constitucional, uma medida de desvinculação de parte das receitas por prazo determinado, a qual ficou inicialmente conhecida como Fundo Social de Emergência, que acabou sendo sucessivamente prorrogado, estando em vigor, em 2002, sob o nome de Desvinculação das Receitas da União (DRU). Sinteticamente, a medida consistia em uma desvinculação genérica de 20% sobre todos os tributos e taxas, excetuando-se a parcela relativa a transferências a estados e municípios.

Conforme pode ser observado na tabela 21, entre 1988 e 2001, a União pôde contar com 20% a 35% da arrecadação total como receita livre. Além da parcela que a União partilha normalmente com os estados e municípios, a receita tem outras vinculações. Por exemplo, existe uma vinculação automática das receitas de contribuições (Cofins, PIS/Pasep, CSLL, contribuição ao INSS, entre outras) à seguridade social. Além disso, por determinação constitucional, 18% das receitas líquidas de impostos são destinadas à educação, e mais recentemente, a CPMF foi vinculada à saúde, à Previdência Social e ao Fundo de Combate à Pobreza.

Dessa forma, pode-se dizer que sobra muito pouco às autoridades econômicas para fazer política fiscal. Na verdade, sobra ainda menos que o mencionado anteriormente, se se considerar que, histórica e naturalmente em razão do déficit que apresenta, a contribuição de empregados e empregadores ao INSS, que também sofreria desvinculação em 20%, é automaticamente repassada ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Tendo em vista, então, que essa contribuição estaria, na prática, vinculada na sua totalidade, verifica-se que, nesse caso, a disponibilidade de receitas livres cai, numa estimativa para 2002, de 35,1% para 30,7% da receita total.

Deve-se considerar, entretanto – independentemente do elevado grau de vinculação das receitas, que pode ser resolvido em boa parte mediante elevação do percentual da chamada DRU, por exemplo, de 20% para 30% ou 40% –, que o orçamento ainda assim apresenta um elevado grau de rigidez que não é solucionado pela desvinculação pura e

simples. Conforme pode ser observado na tabela 22, a União conta, em 2002, com pouco mais de 5% do PIB de recursos ditos livres. A tabela 22 reflete uma estimativa em que se consideram as principais despesas rígidas, como as transferências a estados e municípios; os gastos com pessoal e encargos; e as principais despesas rígidas do item chamado OCC (outras despesas de custeio e capital).<sup>39</sup> Essas despesas estão, após o Plano Real, e até o presente momento, livres da maior parte do efeito pernicioso da inflação, que fazia que elas tendessem a assumir valores relativamente baixos, abrindo algum espaço para a redução do gasto público sem medidas legais. Após 1994, ademais, e com as políticas de recomposição dos salários do funcionalismo público e dos benefícios previdenciários pagos pelo INSS, tem se agravado continuamente a limitação para efetuar cortes orçamentários para aprofundamento do ajuste fiscal implementado a partir de 1998, razão pela qual os elevados superávits primários obtidos à custa de receitas extraordinárias têm sido olhados cada vez com mais preocupação.

---

39. Por falta de informações mais desagregadas, só foi possível obter as chamadas despesas não discricionárias do OCC (obrigatórias), além do FAT e da Loas, para 2001 e 2002, fato que restringe bastante a análise comparativa com o restante do período.

TABELA 21  
**Estimativa da evolução das vinculações das receitas da União, 1988-1995**  
 (Em % do PIB)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
A. Receita da União	15,01	14,43	18,19	14,56	15,22	17,30	19,10	18,54	17,48	18,41	20,13	21,88	21,76	22,48	24,64
B. Transferências a estados e municípios	2,63	3,01	3,27	2,80	3,07	3,10	2,84	3,00	2,86	2,75	2,93	3,05	2,96	3,16	3,41
C. Receita vinculada à Seguridade Social	5,54	6,50	8,56	7,47	7,71	8,74	7,27	7,66	7,73	8,28	7,96	9,12	9,86	9,95	10,27
Contribuição de empregados e empregadores ao INSS	4,31	4,47	5,11	4,46	4,61	5,40	3,97	3,98	4,15	4,06	4,03	4,08	4,10	4,22	4,31
Contrib. ao Plano de Seguridade do Servidor (CPSS)	-	-	-	0,11	0,07	0,07	0,19	0,26	0,26	0,40	0,22	0,26	0,25	0,23	0,26
Cofins/Finsozial	0,77	1,11	1,52	1,31	0,98	1,33	1,53	1,88	1,84	1,76	1,64	2,66	2,93	3,10	3,10
PIS/Pasep	0,40	0,65	1,13	1,05	1,05	1,13	0,79	0,76	0,76	0,70	0,65	0,81	0,74	0,76	0,76
CSLL	-	0,21	0,54	0,28	0,71	0,77	0,76	0,72	0,68	0,71	0,67	0,60	0,68	0,63	0,79
CPMF	-	-	0,07	0,07	0,05	0,04	0,03	0,05	0,04	0,03	0,03	0,04	0,07	0,07	0,07
Demais	0,06	0,06	0,19	0,19	0,24	-	-	-	-	0,64	0,71	0,66	1,09	0,93	0,98
D. Demais vinculações	1,52	1,23	1,74	1,09	1,27	1,71	2,23	1,38	1,27	1,20	1,25	1,27	0,46	1,85	2,32
Manutenção e desenvolvimento do ensino	0,81	0,74	1,15	0,70	0,73	0,82	1,48	0,59	0,52	0,52	0,58	0,62	0,49	0,51	0,53
Salário Educação	0,07	0,07	0,11	0,08	0,09	0,05	0,09	0,09	0,10	0,08	0,07	0,06	0,07	0,07	0,08
Fonte 150/250	0,06	0,07	0,07	0,05	0,03	-	0,32	0,52	0,45	0,42	0,44	0,43	0,47	0,57	0,39
Fundo de Combate à Pobreza	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,30	0,32
Outras	0,59	0,36	0,42	0,25	0,42	0,84	0,35	0,17	0,21	0,17	0,16	0,15	0,44	0,39	1,00
C. - Receita disponível	5,31	3,69	4,62	3,21	3,16	3,75	6,75	6,50	5,62	6,19	7,99	8,44	7,48	7,52	8,64
	35,38	25,54	25,41	22,06	20,76	21,69	35,34	35,08	32,12	33,60	39,69	38,58	34,36	33,44	35,07
	35,38	25,54	25,41	22,06	20,76	21,69	30,14	29,71	26,19	28,09	34,69	33,92	29,65	28,75	30,70

Fonte: STN/ME.  
 Elaboração: Ipea/Dicod/ICP.



TABELA 22  
**Evolução das principais despesas rígidas, 1988-2002**  
 (Em % do PIB)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
A. Receita da União <sup>1</sup>	15,01	14,43	18,19	14,56	15,22	17,30	19,10	18,54	17,48%	18,41	20,13	21,88	21,7%	22,48	24,64
B. Principais despesas rígidas	9,80	12,98	12,38	9,95	11,35	12,88	13,17	14,18	13,94%	13,57	14,49	14,97	14,82	17,78	19,57
B.1. Transferências a estados e municípios	2,63	3,01	3,27	2,80	3,07	3,10	2,84	3,00	2,86%	2,75	2,93	3,05	2,96	3,16	3,99
B.2. Despesas com pessoal e encargos	4,52	6,96	5,76	3,38	3,60	4,17	5,14	5,61	5,25%	4,76	5,02	5,11	5,12	5,42	5,57
B.3. Despesas com benefícios previdenciários	2,65	3,01	3,36	3,35	4,25	4,94	4,85	5,04	5,30%	5,40	5,84	6,07	6,05	6,34	6,69
B.4. Despesas do FAT	0,00	0,00	0,00	0,41	0,43	0,46	0,34	0,53	0,53%	0,57	0,58	0,58	0,51	0,56	0,59
B.5. Despesas da Loas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,09	0,12	0,16	0,18	0,23	0,27
B.6. Saúde <sup>1</sup>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00	0,00	0,00	1,99	1,99
B.7. Outras despesas obrigatórias?	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0,10	0,46
C. Diferença A-B	5,21	1,46	5,80	4,62	3,86	4,63	5,93	4,37	3,54%	4,84	5,64	6,91	6,94	4,80	5,07

Fonte: STN/Ministério da Fazenda.

Elaboração: Ipea/Dicod/CFP.

Notas: <sup>1</sup>Considera-se apenas 2001 por ser o primeiro ano de vigência da Emenda Constitucional que estabeleceu vinculação, ao PIB, dos gastos com a saúde.

<sup>2</sup>De acordo com as informações constantes do PLO/2003.

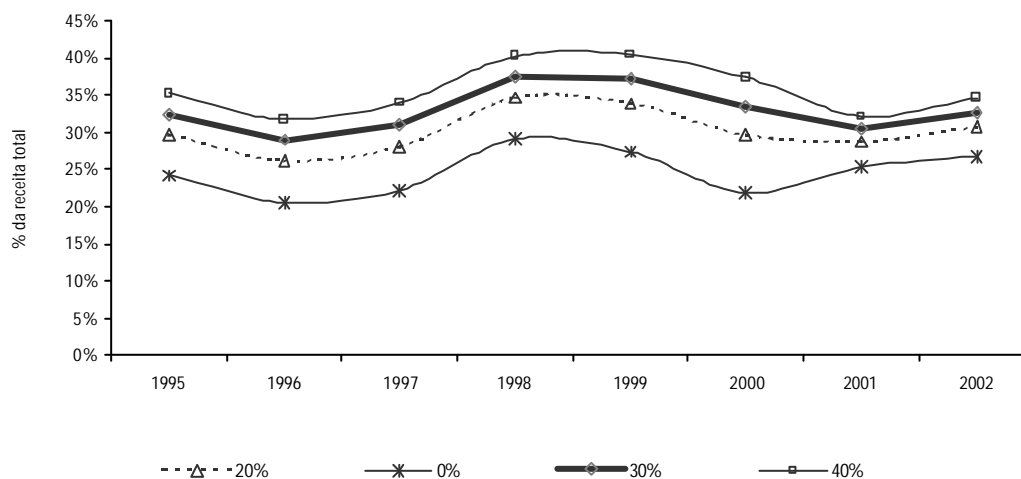
Por isso, além de aumentar eventualmente o percentual de receitas livres, cabe igualmente estancar, paralelamente, o processo de revisão de planos de carreira, por um lado, e de concessão de aumentos reais aos benefícios previdenciários, ou corre-se o perigo de tornar ainda mais rígido o orçamento, impedindo não apenas o direcionamento dos gastos para as diversas demandas sociais, mas também limitando extremamente a capacidade de o governo fazer política fiscal elevando os superávits primários quando necessário.

Com o objetivo de avaliar como teria ficado o orçamento da União na ausência da regra de desvinculação, ou na presença de graus de desvinculação mais altos, foi efetuada uma simulação adicional para o período de 1995 a 2002. O que se constata é que, caso não tivesse sido aprovada a emenda de desvinculação, o percentual de receitas livres teria passado, em 2002, de 30,7% para 26,8% da receita total (na hipótese em que desconsideramos a desvinculação da contribuição ao INSS), representando uma perda de aproximadamente R\$ 12,5 bilhões em receitas discricionárias.<sup>40</sup>

Já no caso em que se elevasse o percentual de desvinculação para 30% e 40%, ter-se-ia, em 2002, receitas livres adicionais de R\$ 6,4 bilhões e R\$ 12,5 bilhões, respectivamente. Sem a flexibilização das despesas, entretanto, esse ganho de receitas livres tende a ser de pouca relevância, pois, conforme salientado, despesas como as de benefícios e de pessoal e encargos não são cortáveis, e qualquer pequeno reajuste real tende a ter um efeito muito maior sobre o resultado primário que o ganho advindo de uma maior desvinculação poderá gerar.

GRÁFICO 15

**Estimativa do percentual de receitas desvinculadas da União, como percentagem da receita total, segundo diferentes taxas de desvinculação, 1995-2002**



Fonte: Ipea/Dicod/CFP.

40. Nos anos mais recentes, diversas receitas de montante importante, como, por exemplo, as diretamente arrecadadas pelos órgãos, deixaram de sofrer a incidência da DRU, o que significa que o ganho desse mecanismo de desvinculação é bastante superior nos anos de 1994 a 2000.

## 5.2 GANHOS E “PERDAS” DOS APOSENTADOS E DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Ao final de um período de oito anos, após a implementação do Plano Real, é comum escutar o comentário de que os servidores públicos teriam ficado de 1995 a 2001 sem reajuste salarial. Da mesma forma, mas abrangendo, em geral, um período mais longo, é habitual escutar o comentário de que os aposentados do INSS teriam sofrido perdas reais na sua remuneração, contrariando preceitos constitucionais.

Observando-se o comportamento dos benefícios previdenciários e da folha de salários da União, entretanto, constata-se que, pelo menos no período do Plano Real, se têm verificado aumentos consideráveis dessas rubricas orçamentárias. No caso da folha de salários, por exemplo, a observação sobre a falta de reajuste da maior parte do funcionalismo público parece incompatível, pelo menos aparentemente, com o aumento da folha da União, a preços correntes, de R\$ 37,8 bilhões, em 1995, para R\$ 76,1 bilhões, de acordo com as informações da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (ver tabela 23).

TABELA 23

### Despesa de pessoal da União por poder, 1995-2002

(Valores correntes em R\$ milhões)

Poder	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 <sup>2</sup>
<b>Executivo</b>	<b>31.479,2</b>	<b>34.220,2</b>	<b>36.502,7</b>	<b>38.410,6</b>	<b>41.418,4</b>	<b>46.641,9</b>	<b>52.027,2</b>	<b>59.951,2</b>
Civis								
Ativos	13.401,7	14.534,7	15.362,0	14.077,2	16.351,6	18.574,1	19.907,4	22.651,4
Inativos e pensões	9.670,9	10.631,0	11.352,2	12.431,2	13.534,6	14.451,5	14.870,0	16.707,7
Militares								
Ativos	3.864,6	4.096,8	4.222,7	5.267,9	4.140,3	5.769,5	6.375,6	7.923,1
Inativos e pensões	4.542,0	4.957,7	5.565,8	6.634,3	7.391,9	7.846,8	10.874,2	12.669,0
<b>Legislativo</b>	<b>1.195,8</b>	<b>1.444,1</b>	<b>1.708,4</b>	<b>1.856,1</b>	<b>1.974,3</b>	<b>2.029,1</b>	<b>2.426,2</b>	<b>2.877,6</b>
Ativos	874,8	1.051,2	1.229,9	1.303,5	1.346,1	1.370,0	1.710,9	1.945,1
Inativos e pensões	321,0	392,9	478,5	552,6	628,2	659,1	715,3	932,5
<b>Judiciário</b>	<b>2.568,5</b>	<b>3.183,0</b>	<b>4.258,1</b>	<b>5.577,3</b>	<b>5.922,6</b>	<b>6.976,1</b>	<b>8.402,9</b>	<b>9.661,3</b>
Ativos	1.946,2	2.453,7	3.303,0	4.400,4	4.570,3	5.465,2	6.758,6	7.664,8
Inativos e pensões	622,3	729,3	955,1	1.176,9	1.352,3	1.510,9	1.644,3	1.996,5
<b>Transf. intergovernamentais<sup>1</sup></b>	<b>2.581,9</b>	<b>2.053,7</b>	<b>2.060,6</b>	<b>2.141,7</b>	<b>2.255,8</b>	<b>2.593,6</b>	<b>2.799,7</b>	<b>3.570,8</b>
<b>Total</b>	<b>37.825,4</b>	<b>40.901,0</b>	<b>44.529,8</b>	<b>47.985,7</b>	<b>51.571,1</b>	<b>58.240,7</b>	<b>65.656,0</b>	<b>76.060,9</b>
Ativos	20.087,3	22.136,4	24.117,6	25.049,0	26.408,3	31.178,8	34.752,5	40.184,4
Inativos e Pensões	15.156,2	16.710,9	18.351,6	20.795,0	22.907,0	24.468,3	28.103,8	32.305,7
<b>Quantitativo de servidores ativos</b>	<b>1.033.548</b>	<b>1.016.644</b>	<b>993.787</b>	<b>936.845</b>	<b>967.819</b>	<b>964.798</b>	<b>931.511</b>	<b>931.522</b>
Remuneração média mensal <sup>3</sup>	1.457,6	1.633,0	1.820,1	2.005,3	2.046,5	2.423,7	2.798,1	3.235,4

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Boletim Estatístico de Pessoal*, dezembro de 2002.

Notas: <sup>1</sup>Transferências a estados e ao Distrito Federal para pagamento de pessoal. Não há discriminação entre o grupo de ativos e o grupo de inativos e pensões.

<sup>2</sup>O dado de 2002 refere-se ao acumulado de dezembro de 2001 a novembro de 2002.

<sup>3</sup>Remuneração média mensal dos servidores ativos dos três poderes em reais. Calculada dividindo-se a folha dos ativos pelo seu quantitativo para encontrar a remuneração média bruta anual. Em seguida, o resultado foi dividido por 13,3333 para se obter a remuneração média mensal.

Poder-se-ia, numa primeira aproximação, levantar a hipótese de que tal crescimento teria sido motivado, sobretudo, por um aumento considerável do contingente. Porém, no período em análise, o que se verificou foi uma redução de pouco mais de 100 mil servidores ativos, a qual foi estimulada, sobretudo, pelos diversos programas de incentivo à demissão voluntária levados a cabo pelo governo.

Ao mesmo tempo, é possível constatar que, na verdade, no período analisado, se verificou um aumento nominal da despesa média mensal por servidor público, a qual passou de R\$ 1,5 mil, em 1995, para R\$ 3,2 mil estimados para 2002.<sup>41</sup> Desse modo, a verdadeira razão para o aumento da folha deverá ser buscada nas diversas revisões dos planos de carreira dos servidores ocorridas no período, visto que, depois de 1995, apenas em 2002 se verificou um reajuste geral de salários de 3,5% para todo o funcionalismo, muito inferior ao crescimento nominal que a folha de salários apresentou.

De fato, observando-se a apresentação sintética dos planos de carreira do Poder Executivo, na tabela 24, é possível constatar que todas as carreiras do funcionalismo apresentaram aumentos de remuneração consideráveis – do salário inicial ao salário de final de carreira. Neste último nível, no qual se concentra a maior parte dos servidores públicos, os menores aumentos verificaram-se no grupo de docentes, com aumento de 33% e no das instituições federais de ensino, com aumento de 50,2%.

No que se refere aos maiores aumentos, estes se concentraram no nível da Polícia Federal, com 694% para delegados. As carreiras do Grupo de Gestão, por exemplo, ainda que com aumentos menores, alcançaram um reajuste médio da remuneração superior a 160%. Para as demais carreiras, é possível verificar – com exceção de algumas carreiras da Polícia Federal, da tecnologia militar, do Banco Central e do meio ambiente, para as quais não há informações de 1994, mas para as quais se sabe que também ocorreram aumentos elevados – que todas usufruíram correções dos seus planos de carreira que implicaram aumentos médios geralmente superiores à inflação do período. É de notar que aqui se fala em remuneração – que é o que importa de fato – e não em aumento de salário, pois, em muitos casos, os salários-base foram até corrigidos para baixo, mas foram, em compensação, criadas diversas gratificações que, ainda que de valor individual variável, implicaram, em última análise, aumentos de remuneração acima da inflação, o que contraria o “lugar comum” de que o servidor foi penalizado no período após o Real.

TABELA 24

**Evolução da estrutura salarial dos cargos/carreiras dos servidores civis do Poder Executivo entre 1994 e 2002**

	Cargo/Carreira	Dezembro de 1994		Setembro de 2002	
		Inicial	Final <sup>1</sup>	Inicial	Final <sup>1</sup>
Gestão	Analista Planej. Orçamento/Finanças e Controle/Gestor – NS	2.016,00	2.612,00	2.970,03	6.971,06
	Analista de Comércio Exterior – NS <sup>2</sup>			2.970,03	6.971,06
	Técnico de Planejamento – TP 1500-NS	2.016,00	2.612,00	2.970,03	6.971,06
	Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea – NS	2.016,00	2.612,00	2.970,03	6.971,06
	Demais cargos de nível superior do Ipea	2.016,00	2.612,00	2.970,03	6.971,06
	Demais cargos de nível intermediário do Ipea	750,00	1.115,00	1.218,71	2.278,76
	Técnico de Planejamento, Orçamento/Finanças e Controle	750,00	1.115,00	1.218,71	2.278,76
Auditoria	Auditor-Fiscal da Receita Federal	2.604,00	2.833,00	3.894,03	7.376,91
	Técnico da Receita Federal	835,00	975,00	1.837,45	3.480,90
	Auditor-Fiscal da Previdência Social	3.389,00	3.618,00	3.894,03	7.376,91
	Auditor-Fiscal do Trabalho	3.389,00	3.618,00	3.894,03	7.376,91

(continua)

41. Não se pode falar verdadeiramente em remuneração média, mas em despesa média, pois a folha de salários comporta outros gastos além dos salários e encargos, como, por exemplo, despesas com diárias, remoções, entre outras. Entretanto, esse valor não fica muito longe da remuneração média, tendo em vista a elevada participação que os salários e encargos têm na folha de pagamentos.

(continuação)

Cargo/Carreira	Dezembro de 1994		Setembro de 2002		
	Inicial	Final <sup>1</sup>	Inicial	Final <sup>1</sup>	
Diplomacia	3º Secretário a Ministro 1ª Classe – NS	804,00	1.409,00	4.027,38	6.971,06
	Oficial de Chancelaria – NS	521,00	1.394,00	2.233,54	3.724,44
	Assistente de Chancelaria – NI	295,23	660,14	444,03	1.336,23
Jurídica	Procurador Federal <sup>3</sup>	3.389,00	4.047,00	4.190,95	7.328,05
	Procurador da Fazenda Nacional	3.442,00	3.955,65	4.864,36	7.328,05
	Advogado/Assistente Jurídico AGU	2.109,00	2.404,00	4.190,95	7.328,05
	Procuradores de Procuradoria Especial da Marinha	3.442,00	3.855,00	3.566,76	7.328,05
	Defensor Público da União	1.494,00	1.904,00	4.190,95	7.328,05
Advocacia-Geral da União – AGU <sup>4</sup>	Quadro de Pessoal do AGU – NS	521,01	1.116,72	1.484,09	2.605,61
	Quadro de Pessoal do AGU – NI	295,23	660,14	946,30	1.605,58
	Quadro de Pessoal do AGU – NA	156,80	390,91	754,50	906,19
Polícia Federal	Delegado, peritos	545,06	1.168,27	7.827,81	9.281,73
	Censor – NS <sup>5</sup>	685,33	1.468,92	7.827,81	9.281,73
	Especialista em Informações Policiais – NS <sup>6</sup>			2.212,06	5.109,96
	Plano Especial de Cargos de Gestão Administrativa – NS <sup>7</sup>	521,01	1.116,72	931,09	1.959,61
	Plano Especial de Cargos de Gestão Administrativa – NI	295,23	660,14	594,00	1.144,58
	Guarda de Polícia Federal – NI			1.892,40	3.027,84
	Escrivão, Agente, Papiloscopista – NI	381,33	853,10	4.099,11	6.010,97
	Plano Especial de Cargos de Gestão Administrativa – NA	156,80	390,91	545,50	639,19
Pesquisa em C&T	Analista – NS	603,00	1.898,00	1.445,36	5.066,66
	Tecnologia – NS	603,00	1.898,00	1.445,36	5.066,66
	Pesquisados – NS	888,00	1.898,00	2.186,29	5.066,66
	Técnico – NI	365,00	660,00	747,98	1.647,07
	Auditor Técnico – NA	365,00	660,00	416,50	675,12
Tecnologia Militar <sup>8</sup>	Analista			1.532,65	3.354,01
	Engenheiro			1.532,65	3.354,01
Grupo Informações	Nível Superior	521,00	1.117,00	2.962,76	5.279,89
	Nível Intermediário	295,00	660,00	1.444,25	2.187,02
Reforma Agrária	Engenheiro Agrônomo da Carreira de Perito Fed. Agrário – NS	569,00	1.205,00	2.666,76	3.991,20
	Fiscal de Cadastro de Tributação Rural – NS	521,00	1.117,00	2.084,07	3.311,99
	Orientador de Assentamentos – NS	521,00	1.117,00	2.084,07	3.311,99
Fiscalização	Médico do Trabalho – 40 horas – Mtb <sup>9</sup>	635,99	1.363,18	5.001,18	5.598,50
	Fiscal Federal Agropecuário <sup>10</sup>	569,00	1.205,00	2.197,98	5.279,36
	Supervisor Médico Pericial <sup>11</sup>			2.315,97	3.621,19
Docente	Professor Superior (Auxiliar a Titular) 40 horas	808,00	2.596,00	884,02	3.454,41
	Professor de 1ª e 2ª Graus (A e B) – 40 horas	316,05	1.033,08	685,51	3.143,33
CVM	Inspetor e Analista – NS	521,00	1.117,00	2.970,03	6.971,06
	Agente Executivo – NI	296,00	660,00	1.554,41	2.317,18
Susep	Analista Técnico – NS	521,00	1.117,00	2.970,03	6.971,06
	Cargos de Nível Intermediário	296,00	660,00	1.762,83	2.317,18
Saúde – Opção arts. 1ª e 3ª	Médico – 40 horas – NS			1.762,99	3.923,22
Lei nº 10.483, de 3/7/2002 <sup>12</sup>	Médico de Saúde Pública – 40 horas – NS			1.762,99	3.923,22
	Sanitarista – NS			1.090,45	2.409,49
Saúde	Especialista em Supervisão e Avaliação do Sist. de Saúde – NS			3.612,00	7.035,00
Seguridade Social e do Trabalho	Cargos de Nível Superior	521,01	1.116,72	881,49	1.961,61
	Cargos de Nível Intermediário	295,23	660,14	586,00	1.161,58
	Cargos de Nível Auxiliar	156,80	390,91	553,60	655,19
Técnicos-Administrativos e	Nível Superior	521,01	1.116,72	809,64	1.753,39
Técnicos-Marítimos das	Nível Médio	295,23	660,14	523,13	1.043,24
Instituições Federais Ensino (Ifes) <sup>13</sup>	Nível Auxiliar	156,80	390,91	492,45	586,82
PCC	Cargos de Nível Superior	521,01	1.116,72	931,09	1.959,61
	Cargos de Nível Intermediário	295,23	660,14	594,00	1.144,58
	Cargos de Nível Auxiliar	156,80	390,91	554,00	639,19
Ministério da Agricultura	Agente de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos	295,23	660,14	800,00	1.696,58

(continua)

(continuação)

	Cargo/Carreira	Dezembro de 1994		Setembro de 2002	
		Inicial	Final <sup>1</sup>	Inicial	Final <sup>1</sup>
Pecuária e Abastecimento <sup>14</sup>	Agente de Atividade Agropecuárias	295,23	660,14	800,00	1.696,58
Dacta	Cargos de Nível Superior	521,00	1.117,00	2.085,59	3.700,44
	Cargos de Nível Intermediário	295,00	660,00	1.337,69	2.134,64
Ministério da Justiça	Policial Rodoviário Federal – NI	554,00	1.240,00	3.067,74	5.699,10
Banco Central <sup>15</sup>	Analista – NS			3.636,59	7.473,85
	Procurador – NS			3.813,16	7.473,85
	Técnico – NI			1.165,75	2.411,58
Meio Ambiente <sup>16</sup>	Analista Ambiental – NS/Analista Administrativo -			2.548,38	5.100,00
	Gestor Administrativo – NS/Gestor Ambiental – NS			2.548,38	5.100,00
	Técnico Administrativo – NI/Técnico Ambiental – NI			1.100,00	2.200,00
	Auxiliar Administrativo			795,00	1.232,41
Previdenciário <sup>17</sup>	Cargos de Nível Superior	521,01	1.116,72	1.011,06	2.021,85
	Cargos de Nível Intermediário	295,23	660,14	626,20	1.218,44
	Cargos de Nível Auxiliar	156,80	390,91	580,00	694,02

Fonte: SRH/MP.

Legenda: NS - Nível Superior; NI - Nível Intermediário; NA - Nível Auxiliar.

Notas: <sup>1</sup>Limitado ao teto do ministro de Estado (art. 42 da Lei nº 8.112/90).

<sup>2</sup>Criação conforme Medida Provisória nº 1.588, de 12/9/1997.

<sup>3</sup>Os cargos efetivos de Procurador Autárquico, Procurador, Advogado, Assistente Jurídico de Autarquias e Fundações Públicas, Procurador e Advogado da Superintendência de Seguros Privados e da Comissão de Valores Mobiliários (observado o art. 40 da MP nº 2.048-26/2000 e MP nº 2.048-29, de 27/9/2000).

<sup>4</sup>Passam a integrar o Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União (AGU) os cargos do art. 1º da Lei nº 10.480, de 2/7/2002.

<sup>5</sup>Extinção, conforme Lei nº 9.688, de 6/7/1998.

<sup>6</sup>Ficam criados os cargos do art. 1º e do art. 8º da MP 51, de 4/7/2002.

<sup>7</sup>Fica criado o cargo do art. 10º da MP 51, de 4/7/2002.

<sup>8</sup>Criação da Carreira de Tecnologia Militar, Lei nº 9.657, de 3/6/1998.

<sup>9</sup>Extinção, conforme art. 10 § 2º da MP 1.913-1, de 29/7/1999.

<sup>10</sup>Os cargos de farmacêuticos 908, Zootecnista-NS 911, Engenheiros Agrônomos 912 e Químicos 921 do quadro permanente do Ministério da Agricultura e do Abastecimento foram transformados em cargos de Fiscal de Defesa Agropecuária, conforme Portaria nº 1.766, de 24/11/1994. Aos atuais cargos efetivos da Carreira de Fiscal de Defesa Agropecuária e de Médico Veterinário – NS 910, cujos ocupantes estejam em efetivo exercício nas atividades de controle, inspeção, fiscalização e defesa agropecuária, do Quadro de Pessoal do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, são transformados em cargos de Fiscal Federal Agropecuário, conforme art. 28 § 1º a 6º da MP 2.018-29/2000.

<sup>11</sup>Criação conforme MP nº 1.588, de 12/9/1997.

<sup>12</sup>Os servidores ocupantes dos cargos a que se refere o art. 1º da Lei nº 10.483, de 3/7/2002, que não operem na forma do art. par. 2º bem como os demais cargos que não integram a Carreira de Seguridade Social do trabalho compo- nendo Quadro Suplementar em Extinção.

<sup>13</sup>Os cargos efetivos das instituições federais de ensino, vinculadas ao Ministério da Educação, de que trata a Lei nº 7.596/87, são reestruturados a partir de junho de 2001 na forma do art. 55 da MP nº 2.150.39, de 31/5/2001. O estabelecido no art. 1º da Lei nº 10.302, de 31/10/2001, aplica-se também aos cargos redistribuídos para as instituições federais de ensino, bem com aos empregos não enquadrados no Plano Único de Classificação e Retribuição e Empregos (PUCRCE), até a data de publicação da Lei nº 10.302/2001. Ficam enquadrados no PUCRCH, a partir de 1/1/2002, os ser- vidores ocupantes de cargos efetivos de que trata o art. 2º da Lei nº 10.032/2001. Observar o art. 2º § 1º a 4º da lei .

<sup>14</sup>Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), art. 1º da Lei nº 10.484, de 3/7/2002.

<sup>15</sup>Não temos dados referentes à remuneração de 1994.

<sup>16</sup>Fica criada a Carreira de Especialista em Meio Ambiente, composta pelos cargos do art. 4º da Lei nº 10.410, de 11/1/2002.

<sup>17</sup>A partir de 1/2/2002, foi estruturada a carreira previdenciária, no âmbito do INSS (Lei nº 10.322/2001).

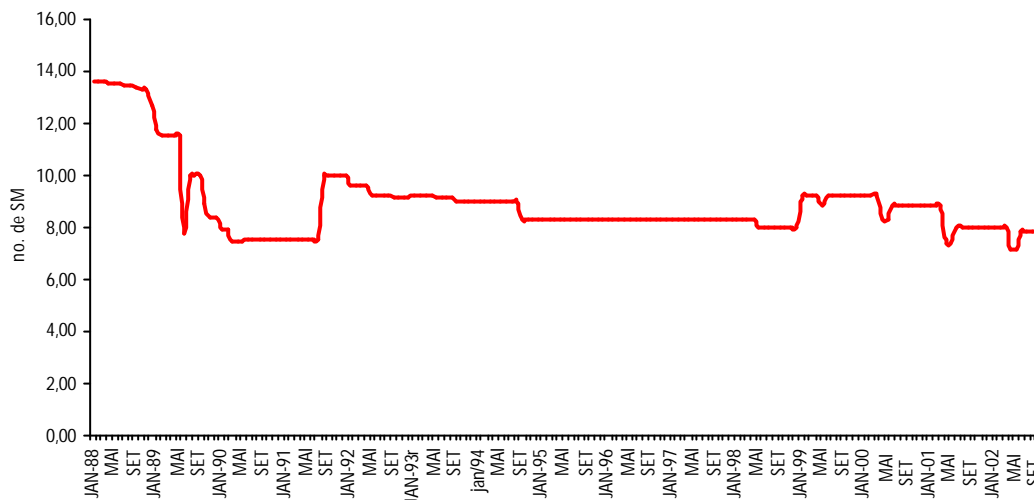
Considerando-se, por seu turno, o caso dos benefícios da Previdência Social, co- nforme mencionado, é freqüente a menção a perdas dos aposentados. No parágrafo 4º do artigo 201 da Constituição Federal, afirma-se que: “É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme crité- rios definidos em lei”. No inciso IV do artigo 7º, por sua vez, veda-se a vinculação, para qualquer fim, do salário-mínimo, sendo-lhe garantido reajuste periódico que lhe pre- serve o valor real. Além disso, a lei que regulamentou esses dispositivos constitucionais, Lei nº 8.213, de julho de 1991, reafirmou, no seu artigo 41, que os benefícios teriam assegurado o reajustamento de forma que fosse preservado o poder de compra da data da concessão, considerando-se o INPC como referencial.<sup>42</sup>

42. Desde a publicação dessa lei, diversas outras posteriores modificariam, por diversas vezes, o índice de referência, voltando a fixar-se atualmente no INPC.

A legislação básica da Previdência Social, portanto, garante o poder de compra da renda mensal dos aposentados, sem, porém, entrar em detalhes sobre critérios mais específicos (caixa, competência ou gasto) necessários à definição de poder de compra, mas especificando aquele fixado no momento da concessão. Ao mesmo tempo, definiu um piso e um teto abaixo e acima dos quais não seria legal o benefício.

GRÁFICO 16

Teto do benefício previdenciário em número de salários mínimos



Fonte: Ministério da Previdência e Assistência Social.

Para referir-se a perdas, os aposentados, em geral, mencionam o fato de terem contribuído, em *número de salários mínimos*, por um dado percentual e estarem hoje em dia recebendo um valor inferior a esse número de salários mínimos. Essa confusão recorrente baseia-se no fato, visualizável no gráfico 16, de que o salário-mínimo tem passado por aumentos reais superiores aos concedidos aos demais benefícios, levando a que os pagamentos de valor superior ao mínimo tendam a reduzir-se em números de salários mínimos. Assim, em setembro de 2002, o teto do valor do benefício correspondia a 7,81 salários mínimos, enquanto que, à data da promulgação da Constituição, este pagamento chegava a 13,3 salários mínimos, e a 10 salários mínimos à data de início da vigência da Lei nº 8.213, de outubro de 1991. Essa suposta “perda” é pois uma ilusão gerada por uma comparação que a própria Constituição não concebe ao impedir a vinculação de qualquer valor ao salário-mínimo.

Mas, ainda assim, considerando-se que a Lei nº 8.213/91 pretende garantir a preservação do poder de compra dos benefícios, e não a sua relação com o salário-mínimo, teria havido alguma perda, mesmo se considerando índices de preços diferenciados?

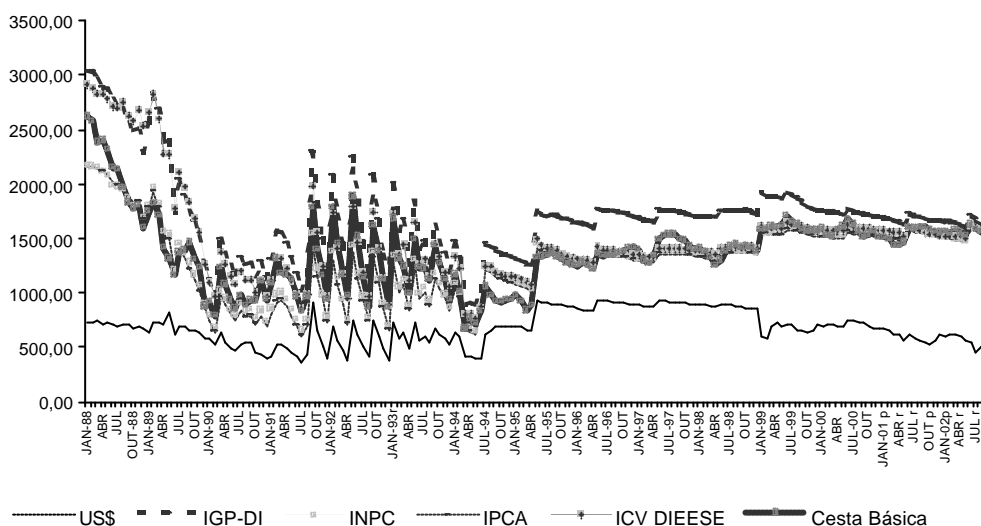
No gráfico 17, apresentam-se os resultados de um cálculo que tomou por base os valores do teto de salário de benefício desde 1988, que foram comparados com diversas referências de preços além do INPC, como o IGP-DI, o IPCA, o ICV do Dieese, a cesta básica e o dólar (este apenas como mera curiosidade). Considerando-se a data da promulgação da Constituição, é possível verificar que o teto de benefícios estaria em setembro de

2002 cerca de 21,2% abaixo do de outubro de 1988, no caso da cesta básica, e 39,9%, no caso do ICV – sendo que, em relação ao INPC, a perda seria de 32,3%.

GRÁFICO 17

**Valor real dos benefícios não vinculados ao salário-mínimo, outubro de 1988 a junho de 2001**

Conceito de "caixa"



Fonte: Ministério da Previdência e Assistência Social.

Entretanto, a Constituição deixou a regulamentação da manutenção do poder de compra dos benefícios previdenciários para a lei ordinária, que seria, conforme mencionado, editada em julho de 1991 (com três meses para sua eficácia). Assim, tomando-se outubro de 1991 como referência, o quadro tem uma mudança considerável, sendo que, agora, ter-se-ão a manutenção do poder de compra, considerado o ICV, e um ganho máximo de 36,3%, considerado o INPC. Tomado o Plano Real como referência, ter-se-ão agora ganhos reais que oscilam entre 7,6%, pelo IGP-DI, e 47,7%, pela cesta básica, sendo de 26% quando considerado o INPC, referencial atual. Dessa forma, é impossível se chegar a conclusões pela suposta perda dos aposentados pelo INSS, conforme é usualmente aventado pelas associações de classe.

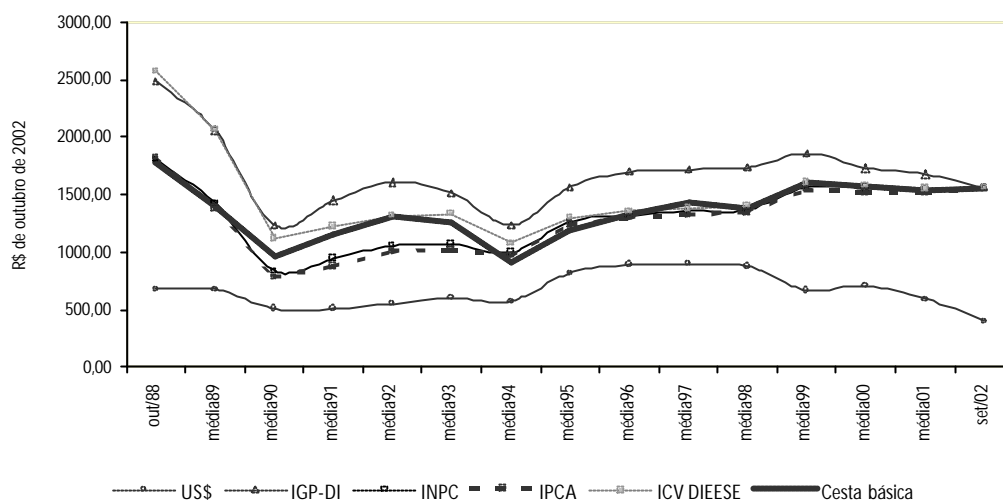
A título de comparação, visto que do ponto de vista econômico não faz muito sentido se tomar a remuneração de pico como a referência básica para efeitos de mensuração do poder de compra, calcularam-se as médias anuais dos valores reais dos benefícios iguais ao teto (ver gráfico 18), sendo mais uma vez constatada uma perda generalizada a respeito do ano da promulgação da Constituição, mas um ganho em todos os índices, quando considerado o ano da aprovação da Lei nº 8.213/91.

Se a esses ganhos dos aposentados acrescentarmos outros efeitos – como o aumento real do salário-mínimo, a extensão de diversos benefícios, até mesmo a incorporação dos trabalhadores rurais, por determinação constitucional, e o aumento de concessões acompanhado de elevação do valor médio dos benefícios ao longo de todo o período –, então teremos todo o quadro de deterioração do resultado previdenciário ocorrido após a promulgação da Constituição.



GRÁFICO 18

**Evolução real do poder de compra dos benefícios previdenciários, 1988-2001**

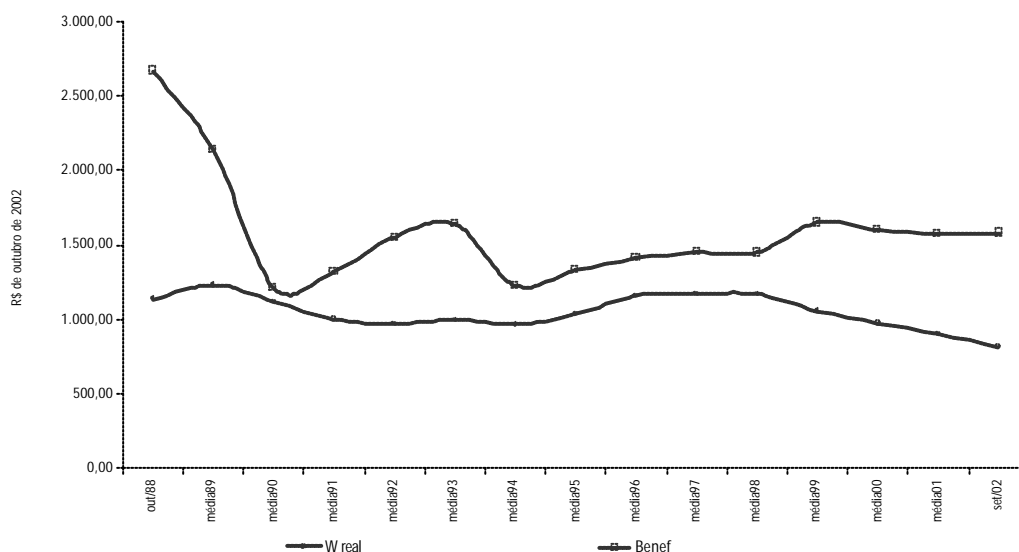


Fonte: Ministério da Previdência e Assistência Social.

Não deixa de ser digno de nota, ainda, o fato, de uma maneira inusitada (em vez do que seria normal esperar), de os aposentados terem obtido, desde 1991, sucessivos ganhos reais, enquanto o salário médio do trabalhador da ativa apresentou perdas reais (ver gráfico 19). Esse fato só serve para frisar ainda mais a irracionalidade do modelo previdenciário brasileiro, já que, se são os trabalhadores da ativa que sustentam, no modelo *pay-as-you-go*, os benefícios dos aposentados, então não se poderia jamais conceder aumentos reais aos inativos e pensionistas na condição de um mercado de trabalho em deterioração do ponto de vista dos valores que sustentam a Previdência Social.

GRÁFICO 19

**Comparação entre o rendimento médio real do trabalhador com carteira e o valor real dos benefícios do INSS (superiores ao SM)**



Fonte: Ministério da Previdência e Assistência Social.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

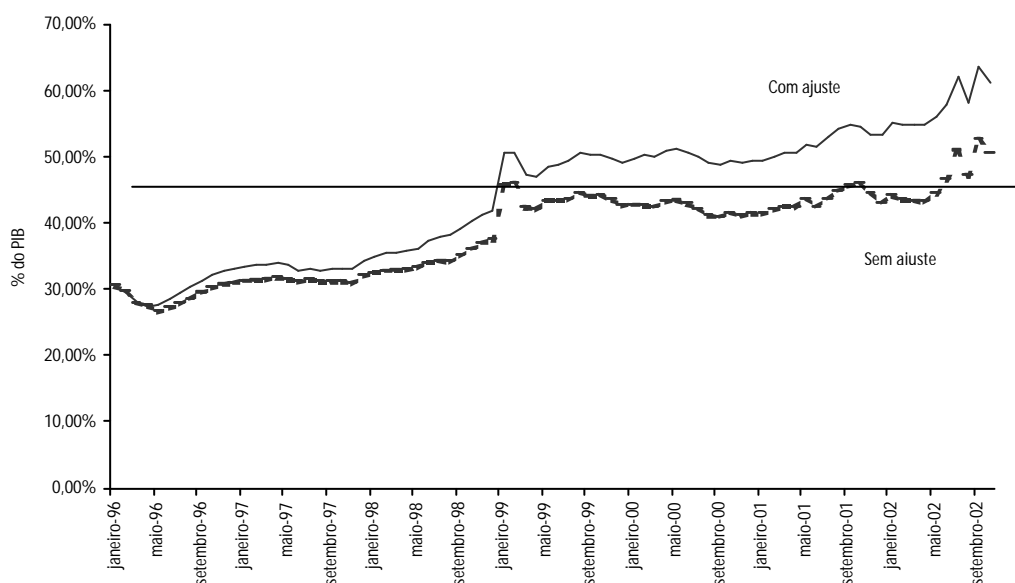
O presente trabalho teve como objetivo primordial analisar algumas questões relativas à tendência e aos desafios das finanças públicas para os próximos anos. Numa primeira aproximação, destaca-se a evolução da relação dívida/PIB desde o advento do Plano Real – esta passou de 28,5% do PIB em janeiro de 1995, para 55,9%, em dezembro de 2002. Assim, um primeiro desafio parece advir da necessidade de se reverter esse quadro, ou pelo menos de se estabilizar o crescimento do endividamento público.

Esse endividamento, ao longo do período analisado, fica claro que decorreu, sobretudo, da necessidade de se manter uma taxa de juros elevada, não apenas como resposta às sucessivas crises internacionais, mas também pela necessidade de atrair capitais com o objetivo de financiar um elevado déficit em transações correntes, derivado de um regime cambial inadequado.

Entretanto, não deixa de ser digno de nota o fato de uma parte considerável do crescimento do endividamento, desde 1995, ter sido decorrente de ajustes patrimoniais na dívida, motivados seja pela incorporação contábil de dívidas já assumidas e não reconhecidas (esqueletos), seja por mecanismos (também contábeis) decorrentes de renegociações com estados e municípios, ou com empresas estatais. Ainda que esses ajustes não tenham sido os principais responsáveis pelo crescimento da dívida pública, chama atenção o fato de, na verdade, ter o endividamento público ficado relativamente estável após a implementação do chamado Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), sobretudo após a maxidepreciação do Real em 1999, e até o período imediatamente anterior à nova crise cambial, ocorrida em 2002 (ver gráfico 20). Na expectativa de algum refluxo provável da taxa de câmbio, em 2003, e mantido um nível de superávit até mesmo um pouco inferior ao atual, não é improvável que se possa até vir a entrar em uma trajetória declinante da relação dívida/PIB.

GRÁFICO 20

Evolução da relação dívida/PIB do setor público, com e sem ajuste patrimonial



Fonte: Ministério da Previdência e Assistência Social.

De fato, as simulações apresentadas no presente trabalho mostram que, mantida uma taxa de crescimento média de 3% ao ano, e com uma trajetória declinante da taxa de juros nominal, para estabilizar-se em torno de 7,5% reais ao ano, a estabilidade da relação dívida/PIB, em um nível de cerca de 56%, é consistente com uma trajetória declinante do resultado primário, de 4% do PIB, em 2003, para 3%, 2,75%, 2,45%, respectivamente de 2004 a 2006, estabilizando-se em 2,35% a partir daí. Caso a taxa de crescimento médio chegar a 4%, por sua vez, é possível até mesmo baixar a relação dívida/PIB para um nível abaixo de 50%.

Se estabilizar a relação dívida/PIB parece provável dentro de um quadro de estabilidade econômica com menores superávits primários no médio prazo, um outro desafio que se coloca, entretanto, diz respeito à possibilidade de se manter, pelo menos no curto prazo, superávits em torno de 4% do PIB. A dívida correspondente a esse aspecto relaciona-se ao fato de uma parte considerável do ajuste promovido a partir de 1999 ter sido obtida com base em crescimento de receitas, e não no corte efetivo de despesas por parte da União. Em especial, o elevado nível de receitas eventuais e extraordinárias arrecadado em 2002, sem possibilidade aparente de repetição em 2003 e 2004, tende a levantar a hipótese de que, de fato, o ajuste empreendido não é, portanto, sustentável.

As conclusões do presente trabalho, em relação a esse ponto, entretanto, são de que – por força da aceleração inflacionária e desde que o salário-mínimo se eleve para um nível entre os R\$ 211 previstos na Lei Orçamentária aprovada pelo Congresso e os R\$ 240 defendidos por muitos (mas de preferência mais próximo do primeiro valor) – existiria a possibilidade de se alcançar um superávit de 2,25% do PIB por parte da União, sem a necessidade de pesados cortes de despesas; não fosse o fato de a lei aprovada ter elevado a previsão de despesas com OCC em R\$ 18 bilhões em relação ao projeto de lei encaminhado pelo Executivo. Ainda assim, após a edição do Decreto-Lei nº 4.591/03, com cortes de R\$ 10,5 bilhões líquidos como resultado da elevação da meta de superávit do governo federal para 2,45% do PIB – como resultado da elevação da meta do setor público para 4,25% do PIB –, configura-se como possível, a depender de empresas estatais, se alcançar até um resultado superior ao previsto, não estando descartada uma elevação adicional da meta ao longo do ano, como resposta eventual à deterioração do cenário internacional.

Portanto, como a aceleração inflacionária tende a corroer também despesas nos estados e municípios, e inexistente qualquer indicação de que a média de resultados mensais do segundo semestre de 2002, alcançada pelas estatais, possa se repetir, o governo que se inicia poderá ter condições de aumentar a meta de superávit para algo em torno dos 4,5% do PIB, aqui previstos, sem esforço adicional de corte de despesas. Uma medida como essa teria seguramente um efeito positivo sobre as expectativas e, conseqüentemente, sobre o risco-país, permitindo eventualmente baixar as taxas de juros com alguma rapidez, após a estabilização de eventuais turbulências externas – sem que isto significasse pressão adicional sobre as taxas de inflação e o câmbio.

Como, entretanto, as simulações efetuadas demonstraram existir bastante sensibilidade dos resultados primários a mudanças nas taxas de juros e da taxa de crescimento, e tendo em vista que, como se demonstrou adicionalmente, existe um elevado grau de rigidez orçamentária – seja por elevado montante de despesas fixas, seja por um alto grau de vinculação das receitas –, um grande desafio adicional do governo parece cen-

trar-se na necessidade de, por um lado, desvincular ainda mais as receitas, que hoje, em boa parte, são desvinculadas em 20%, e, por outro lado, resistir às pressões para aumentos adicionais dos salários do funcionalismo e dos benefícios previdenciários. O aspecto da desvinculação teria, em primeiro lugar, o mérito de dar ao governo maior flexibilidade para corte de programas do chamado OCC, toda a vez que as condições econômicas assim o exigissem, possibilitando elevações compensatórias (em termos do PIB) do superávit primário. O segundo aspecto – na impossibilidade de se adotar uma reforma previdenciária de forte impacto no curto prazo, e em face das dificuldades naturais para reduzir o contingente de servidores ativos – permitiria usufruir, durante algum tempo, o mecanismo da subindexação das despesas, abrindo algum espaço para o atendimento das demandas da sociedade, sem elevações adicionais da carga tributária.

Conforme se verificou, a carga tributária brasileira atingiu um nível que se pode considerar relativamente elevado, se comparada às de países de características econômicas similares. Ainda que se saiba que boa parte dessa carga foi gerada por meio da cobrança de impostos em atraso, é natural que, mesmo diante de uma necessária reforma tributária a ser empreendida, o foco não esteja nos novos aumentos da arrecadação, o que deixa por conta do gasto público o ônus de ajustes que possam tornar-se necessários. Assim, e tendo em vista que, ao contrário do propalado, o servidor obteve ganhos reais, em diversos casos, bastante significativos no período de 1995 a 2002, e como, por seu turno, os aposentados, ao contrário dos trabalhadores da ativa, tiveram ganhos reais consideráveis, pouca alternativa resta senão a de deixar que a inflação e o crescimento do PIB se encarreguem de, a exemplo do passado recente, trazer as despesas com pessoal e com benefícios para níveis mais consistentes com a realidade nacional e com as demandas, por tantos anos reprimidas, de gastos relacionados a serviços públicos de melhor qualidade.

No intuito de abrir espaço para esses gastos, por diversas vezes sentiram-se as autoridades econômicas tentadas a defender mudanças na metodologia de aferição das necessidades de financiamento do setor público. Essas tentativas, em geral, centraram-se na possibilidade de exclusão do resultado das empresas estatais. Não obstante, independentemente do fato de essa exclusão implicar distorções metodológicas importantes, do ponto de vista da análise econômica, acresce-se a isso o fato de que hoje essa exclusão tenderia a piorar o resultado do setor público e também a aumentar o indicador da dívida/PIB. Se, em alternativa, se excluíssem os investimentos estatais – mais uma vez além dos problemas metodológicos que esse fato implicaria –, dificilmente se poderia esperar que os agentes econômicos não fossem considerar necessário elevar, de forma compensatória, o superávit da União, dos estados e dos municípios, aumentando ainda mais o esforço de um orçamento já bastante prejudicado como o tem sido, em especial, o da União.

Além disso, o setor estatal, em especial o setor elétrico, demonstra estar sofrendo uma crise que advém, entre outros fatores, de problemas na definição do seu modelo. No afã de privatizar, criaram-se regras que se, por um lado, determinaram um forte incentivo à venda, por outro lado, geraram amarras que dificultam o gerenciamento e paralelamente produzem efeitos nefastos sobre o controle da inflação. Se o objetivo é investir, e sem dúvida o país carece de investimentos estatais em áreas fundamentais, modificar critérios metodológicos com o objetivo de abrir espaço para esses investimentos mais parece uma ação de “tapar o sol com a peneira”, do que uma ação de considerável eficácia.

Desse modo, tem-se que as finanças públicas brasileiras, apesar de todo o esforço que já foi empreendido, o qual já apresenta resultados importantes, carece ainda de algumas medidas estruturais que abram espaço para gastos de melhor qualidade, com menos ônus para a sociedade, e sejam consistentes com montantes de dívida pública financiáveis a taxas de juros sustentáveis a longo prazo. O que o presente trabalho mostra é que se trata de um desafio difícil, mas que poderá ser alcançado a médio prazo, sem que a sociedade tenha de sofrer o ônus de conviver com a necessidade de gerar resultados fiscais cada vez mais onerosos socialmente.

## ANEXO METODOLÓGICO

As estimativas para o Orçamento Geral da União de 2003 e 2004 partiram do modelo de previsão da Receita Federal, que é desagregado por imposto, para as chamadas receitas administradas, e que considera parâmetros de preço e quantidade específicos para cada tributo.

A projeção da receita administrada partiu de uma base de 2002, reestimada a partir dos resultados de janeiro a outubro. Foi efetuada igualmente uma reestimativa das receitas extraordinárias a partir dos dados fornecidos pela própria Secretaria da Receita Federal. Além disso, partiu-se da hipótese de que os pesos adotados por aquela secretaria na elaboração do projeto de lei do orçamento, em agosto, se mantiveram constantes. Para as receitas não administradas, aplicou-se, em quase todos os casos, a taxa de crescimento do PIB nominal.

Para as receitas do Regime Geral de Previdência Social, foi feita uma estimativa com base no modelo apresentado na nota técnica “Simulações do impacto do salário-mínimo sobre o resultado do Regime Geral de Previdência Social”, constante do *Boletim de Conjuntura do GAC* n. 58, supondo-se a manutenção, até o fim de 2002, do montante mensal de receitas extraordinárias obtido de agosto a outubro. Para 2003 e 2004, não se previram ingressos extraordinários correspondentes à Medida Provisória 66, ou outros relativos à recuperação de débitos.

No que se refere às despesas do INSS, supôs-se um crescimento vegetativo correspondente à média dos doze meses anteriores à greve do INSS em setembro de 2001 (período considerado normal), mesmo sabendo da existência de um elevado nível de represamento de benefícios (superior a 200 mil benefícios), o que significa algum grau de subestimação dos gastos com benefícios previdenciários. Para os benefícios de valor superior ao salário-mínimo foi concedido, em 2003 e 2004, apenas o equivalente à taxa de inflação (INPC) dos doze meses anteriores ao reajuste.

Para as despesas com pessoal e encargos, foi efetuada uma reestimativa dos valores previstos no projeto de lei, tomando-se o mês de outubro de 2002 como um bom mês-base de estimação, acrescido de reajuste geral de 4% e de uma despesa adicional do Legislativo e do Judiciário de R\$ 1,3 bilhões, correspondente à revisão dos respectivos planos de carreira.

Para as demais despesas de custeio e investimento, foi feita uma desagregação que levou em consideração os gastos vinculados ao salário-mínimo (Loas, Abono e Seguro-Desemprego) e as despesas importantes com um grau de indexação relativamente automático (Fundo de Combate à Pobreza), ou totalmente automático, como é o caso dos gastos com a saúde. Nesse caso, existe também algum grau de subestimação derivado do fato de se ter estimado o efeito do PIB apenas sobre os gastos de custeio e investimento, se excluindo, portanto, as despesas com pessoal. Como a vinculação dos gastos com a saúde se aplica ao total dos gastos, isto significa que, como as despesas de pessoal estão fixas independentemente do PIB nominal, parte da vinculação se converterá em aumento de gasto de custeio e investimento, o que não foi aqui considerado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Nota para a imprensa** política fiscal. Brasília, Bacen/Depec, vários números.
- BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Balanco energético nacional**. Brasília, 2001.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria de Política Econômica. **Programa de estabilidade fiscal**. Brasília, 1998, *mimeo*.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria de Comunicação de Governo. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília, 2002.
- CARVALHO, J. C. J. **Tendência de longo prazo das finanças públicas no Brasil**. Brasília: Ipea, maio de 2001 (Texto para Discussão n. 795).
- \_\_\_\_\_. **Déficit público**: resposta a questionamentos sobre o cálculo das necessidades de financiamento do setor público. Brasília, Ministério da Fazenda: 2000, *mimeo*.
- \_\_\_\_\_. A execução financeira do tesouro como indicador limitado da situação das finanças públicas. *In*: MEYER, A. **Finanças públicas**: ensaios selecionados. Brasília: Ipea/Fundap, 1997, p. 209-261.
- CCPE. **Plano decenal de expansão 2002-2011 do setor elétrico** (Sumário Executivo). Brasília, dezembro de 2002.
- FMI. **Government Finance Statistics Yearbook** 1995. Washington, D.C., 1995.
- \_\_\_\_\_. **Government Finance Statistics Yearbook**: 2000. Washington, D.C., 2000.
- GIAMBIAGI, F. **Raio X do ajuste fiscal**. Rio de Janeiro, março de 2000, *mimeo*.
- \_\_\_\_\_. **Do déficit de metas às metas de déficit**: a política fiscal do período 1995-2002. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, Ipea, v. 32, n. 1, abril de 2002a.
- \_\_\_\_\_. **Uma nota sobre a contabilização dos investimentos das empresas estatais**. Rio de Janeiro: BNDES, julho de 2002b (versão preliminar).
- PALATNIK, B.; SILVEIRA, R. F. Tratamento das empresas estatais na apuração do resultado e das dívidas públicas. **Informe-se AFP**, Rio de Janeiro, BNDES, n. 37, fevereiro de 2002.
- PINHEIRO, M. M. S. **Dívida mobiliária federal e impactos fiscais** 1995-1999. Rio de Janeiro: Ipea, janeiro de 2000 (Texto para Discussão n. 700).
- PIRES, J. C. L.; GOSTKORZEWICZ, J.; GIAMBIAGI, F. **O cenário macroeconômico e as condições de oferta de energia elétrica no Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, março de 2001 (Texto para Discussão n. 85).
- \_\_\_\_\_. GIAMBIAGI, F.; SALES, A. F. **As perspectivas do setor elétrico após o racionamento**. Rio de Janeiro: BNDES, outubro de 2002 (versão preliminar).
- SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. **Carga tributária do Brasil**: 2001. Brasília, junho de 2002, *mimeo*.
- VARSANO, R. *et alii*. **Uma análise da carga tributária no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, agosto de 1998 (Texto para Discussão n. 583).





**EDITORIAL**

**Gerente**

Silvânia de Araujo Carvalho

Revisão

Marco Aurélio Dias Pires

Ana Flávia Magalhães Pinto

Constança de Almeida Lazzarin (estagiária)

Fábio Marques Rezende (estagiário)

Luciana Soares Sargio

Editoração

Iranilde Rego

Aeromilson Mesquita

Elidiane Bezerra Borges

Roberto Astorino

Reprodução Gráfica

Antônio Lucena de Oliveira

Edilson Cedro Santos

Apoio Administrativo

Tânia Oliveira de Freitas

Wagner da Silva Oliveira

**Divulgação**

Edinaldo dos Santos

Geraldo Nogueira Luiz

José Carlos Tofetti

Luiz Gonçalves Bezerra

Mauro Ferreira

Orcilei de Fátima da Silva

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

10º andar – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 315-5336

Fax: (61) 315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro

Av. Presidente Antônio Carlos, 51,

14º andar – 20020-010 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3804-8118

Fax: (21) 2220-5533

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

URL: <http://www.ipea.gov.br>

ISSN 1415-4765

Tiragem: 130 exemplares