

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE BACHARELADO

A POLÍTICA FISCAL NO BRASIL ENTRE 2003 e 2008

GUILHERME CRUZ DA SILVA PORTO

Matrícula: 104074947

ORIENTADORA: Prof.^a Margarida Gutierrez

Rio de Janeiro
Fevereiro de 2010

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE BACHARELADO

A POLÍTICA FISCAL NO BRASIL ENTRE 2003 e 2008

GUILHERME CRUZ DA SILVA PORTO

Matrícula: 104074947

ORIENTADORA: Prof.^a Margarida Gutierrez

Rio de Janeiro
Fevereiro de 2010

As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor

À minha família, com especial carinho aos meus pais, Marcia e Carlos, à minha avó materna Irinéa Alves e em memória do meu avô paterno Murilo Silva Porto. Dedico também ao meu grande amigo Roni Robson.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela força concedida nos momentos mais difíceis e por não me deixar desistir.

Aos meus pais, Carlos Fernandes da Silva Porto e Marcia Alves Cruz, por terem me dado, desde muito cedo, as condições necessárias para vencer qualquer desafio.

Aos meus irmãos, Filipe Cruz da Silva Porto e Natália Silva Porto Rodrigues, por todo o apoio necessário para conclusão da monografia.

Em especial, ao meu amigo Roni Robson da Silva, por todo o apoio incondicional e por ter sido o grande motivador do término desse trabalho.

A todos os meus amigos, pelo companheirismo e confiança que em mim sempre depositaram.

A todos os professores e funcionários da Universidade Federal do Rio de Janeiro, pelo excelente trabalho que realizam com empenho e dedicação.

À minha orientadora, Professora Doutora Margarida Gutierrez, por ter aceitado prontamente o desafio de ser o guia desse trabalho, por toda a ajuda e comprometimento. Por não ter me deixado desistir quando já não via mais saída.

RESUMO

Ao analisar a política fiscal desde o início do Plano Real, nota-se que houve alternâncias na orientação e na maneira de guiar essa política. Apesar de nos primeiros anos do Plano Real terem ocorrido resultados fiscais negativos, a partir de 1999 o país mudou e inicia-se uma fase de preocupação e de austeridade nas contas públicas. O que esse trabalho acadêmico procura mostrar é que apesar dos avanços significativos na condução da política fiscal a partir de 1999, para que os ganhos da sociedade e o desenvolvimento econômico fossem ainda maiores, novas medidas deveriam ter sido tomadas em 2003. A redução dos gastos permanentes e o aumento dos gastos discricionários, em especial o investimento público, fariam com que a qualidade do ajustamento fiscal fosse melhor e os ganhos sociais maiores.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1 – A Dívida Líquida do Setor Público (% PIB) / 1994-2008.....	27
GRÁFICO 2 – Participação dos Entes Federativos no Total da Dívida Pública	36

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Transferências a Estados e Municípios – 1980 a 2008	15
TABELA 2 – Resultado Primário do Setor Público – Médias dos Períodos	21
TABELA 3 – Evolução da Dívida Líquida como Porcentagem do PIB Brasil – 1994-2002...	22
TABELA 4 – Necessidades de Financiamento do Setor Público – Conceito Nominal.....	24
TABELA 5 – Necessidades de Financiamento do Setor Público (% PIB) – 2003-2008.....	26
TABELA 6 – As Despesas do Governo Central 2003-2008 (% PIB)	29
TABELA 7 – Carga Tributária 2003-2008 (% PIB).....	30
TABELA 8 – As Receitas do Governo Central 2003-2008 (% PIB).....	30
TABELA 9 – A Carga Tributária em Diferentes Países 2007 (% PIB).....	31
TABELA 10 – A Evolução da Dívida Líquida do Setor Público – 1994-2008 (% PIB).....	34
TABELA 11 – Títulos Públicos – Participação por Indexador	35
TABELA 12 – A Taxa de Investimento Público (% PIB).....	38

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
CAPÍTULO 1: A COMPOSIÇÃO E OS OBJETIVOS DA POLÍTICA FISCAL	12
1.1 OS OBJETIVOS DA POLÍTICA FISCAL	12
1.2 A ARRECADAÇÃO DO GOVERNO E A COMPETÊNCIA EM TRIBUTAR	14
1.3 OS GASTOS DO GOVERNO.....	17
CAPÍTULO 2: A POLÍTICA FISCAL NO GOVERNO LULA	21
2.1 OS ANTECEDENTES	21
2.2 A EXECUÇÃO DA POLÍTICA E COMPOSIÇÃO DO SUPERÁVIT.....	26
2.2.1 Os Gastos do Governo Federal	28
2.2.2 A Arrecadação e a Carga Tributária	29
CAPÍTULO 3: OS IMPACTOS DA POLÍTICA FISCAL NO GOVERNO LULA	33
3.1 AS CONSEQÜÊNCIAS PARA O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO.....	33
3.2 OS INVESTIMENTOS PÚBLICOS NO PERÍODO	36
CONCLUSÃO	40
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	44

INTRODUÇÃO

A partir de 1995, quando os indicadores inflacionários começam a se estabilizar em patamares menores e civilizados, o Brasil passa a enfrentar dificuldades nas suas finanças públicas. Se até 1995, o governo usava a inflação para mascarar os gastos, a partir desse ano isso não era mais possível¹. Mesmo que se valendo do artifício da inflação, o fato é que entre 1991 e 1995 o Brasil obteve bons resultados primários na política fiscal. Contudo, a partir de 1995 e com o fim da inflação, esse quadro começa a se inverter. O Brasil passa a colecionar uma série de resultados ruins na política fiscal. Déficits primários ocorrem seguidamente, colocando em dúvida a capacidade de pagamento da dívida pública brasileira nesse período.

Observa-se que o cenário econômico e seus desafios começam a mudar a partir de 1995. Se até esse ano, o maior desafio da política econômica era o fim da inflação, a partir daí esse desafio havia perdido sentido ou pelo menos já não preocupava tanto². As finanças públicas entram para o foco principal, uma vez que os maus resultados obtidos a partir de 1995, poderiam comprometer o esforço empreendido até então com o combate a inflação. Tudo que havia sido feito para acabar com inércia inflacionária, através da criação de uma unidade de referência para a nova moeda – a URV, poderia ser insuficiente, caso não se combatesse os déficits públicos, que poderiam gerar demanda em excesso e, conseqüentemente inflação. Após quatro anos de sucessivos déficits primários e a tendência que esses déficits seguissem, colocava-se em dúvida a viabilidade de pagamento da dívida pública brasileira.

O risco de uma moratória que já era grande aos olhos do mercado financeiro, aumentou ainda mais quando a Rússia decretou a moratória da sua dívida em 1998 e desvalorizou sua moeda, um ano após países asiáticos o terem feito também³. O mercado financeiro entendeu que o Brasil e outros emergentes seriam os próximos a cair. Houve um saque muito grande de recursos externos, o que tornou impossível manter o regime cambial de

¹ A esse fenômeno onde o Governo mascara os gastos com a inflação foi dado o nome de “Efeito Bacha”, pois o economista Edmar Bacha foi o primeiro a descrevê-lo. Essa ferramenta ocorria da seguinte forma: quando pressionado por algum político para liberar uma verba, o ministro da Fazenda aprovava a verba, mas empurrava sua efetiva liberação para o mês seguinte. Dessa forma havia uma perda real do valor liberado. Com a despesa sendo estabelecida em valores nominais e a receita sempre indexada, a liberação retardada dos valores era uma prática muito eficiente.

² Sobre os esforços empreendidos no combate a inflação em meados dos anos 90, os pilares dessa política e a importância da questão fiscal nesse combate ver CARDOSO (2006).

³ Foge do escopo desse trabalho relatar os fatos ocorridos em 1998 e 1999 que aumentaram desconfiança do mercado sobre o Brasil. Para maiores detalhes ver Além e Giambiaggi (2000).

bandas fixas de flutuação. Para recompor suas reservas o país fecha um acordo com o FMI no fim de 1998, onde o país se compromete a obter superávits primários nos anos que sucederam o acordo em troca de empréstimo do Fundo. Contudo, esse acordo poderia ser visto como mais um entre muitos que já haviam sido fechados entre o Brasil e o fundo, no qual a maioria deles país não pagou a dívida e descumpriu os acordos sobre a condução da política fiscal. Entretanto, houve uma nítida mudança de postura do governo brasileiro, a partir de 1999. O país a partir daí, passa operar sobre o sistema de metas de resultados fiscais primários. Observa-se, portanto, uma mudança clara na postura das autoridades brasileiras a partir desse ano. Se até então, não se dava a atenção devida à questão fiscal e seus possíveis impactos negativos na política de combate a inflação, a partir desse ano, o governo brasileiro coloca a questão fiscal no centro do debate econômico. Entende-se que as conseqüências para os maus resultados fiscais obtidos entre 1995 e 1998 iam além da questão da dívida pública. Todo esforço do combate a inflação estaria comprometido, caso o quadro não fosse mudado.

Observa-se então, que entre 1999 e 2002, após quatro anos de política de metas para o déficit público, o governo Fernando Henrique Cardoso consegue bons resultados nessa área. Nesse período, o país atinge as metas acordadas e obtém resultados primários expressivos. O compromisso com o fim da tendência de continuidade nos déficits público é nítida a partir de 1999. Mesmo que a qualidade do ajustamento fiscal fosse muito ruim, uma vez que ele foi obtido através de aumento de gastos e de aumento de arrecadação, a simples mudança na postura de irresponsabilidade fiscal que vigorava nas autoridades até então é uma grande conquista.

Dessa forma, observa-se que o desafio da política econômica mais uma vez se altera: até 1995, o combate à inflação era o tema central; já em 1999, o foco da discussão passava a ser a política fiscal e o fim dos sucessivos déficits; em 2002, o tornava-se necessário o aperfeiçoamento dos resultados fiscais obtidos até então.

O tema fundamental desse trabalho acadêmico será, portanto, a qualidade do ajustamento fiscal obtido no Brasil entre 2003 e 2008 e quais foram as conseqüências desse ajustamento sobre o investimento e sobre a dívida pública brasileira no período de análise. Se no que se refere aos resultados finais do superávit primário, pode se afirmar que o governo Lula obteve êxito, o mesmo não se pode afirmar sobre a qualidade do ajustamento fiscal. Mostrar-se-á que os resultados obtidos são fruto de aumento de gastos e de aumento de arrecadação e que a carga tributária aumenta nesses anos, como poderá ser constatado nos capítulos seguintes.

Para a abordagem do tema estruturou-se a presente monografia em capítulos. Sendo que no segundo capítulo, será feita uma análise teórica sobre a política fiscal. Irá se discutir quais devem ser os objetivos dessa política que os governantes devem ter em mente ao tomar suas decisões sobre os rumos da mesma. Além disso se fundamentará como se compõe a rubrica “Gastos do Governo” e quem são entes federativos competentes para tributar determinados impostos.

No capítulo seguinte, se discutirá a execução da política fiscal no Governo Lula. Num primeiro momento, mostrar-se-á os antecedentes a esse governo, fazendo uma análise histórica para se contextualizar a discussão principal que é a condução da política fiscal do governo Lula. Serão mostrados diversos dados referentes ao período imediatamente anterior e do período propriamente dito para se fundamentar a argumentação.

No quarto capítulo e principal dessa monografia, serão debatidas as conseqüências que a execução da política gerou. Quais foram os impactos sobre o endividamento público e principalmente, sobre o investimento público nesse período.

Nesse contexto, a presente monografia procura responder **quais foram os impactos sobre o endividamento público e sobre o investimento público da política fiscal executada pelo governo Lula entre 2003 – 2008?**

CAPÍTULO 1: A COMPOSIÇÃO E OS OBJETIVOS DA POLÍTICA FISCAL

1.1 OS OBJETIVOS DA POLÍTICA FISCAL

Na maioria dos países, o setor público representa parte considerável da atividade econômica do país. As decisões sobre a orientação da política fiscal impactam diretamente a população. Ao determinar o orçamento público e decidir quanto tributar e quanto gastar, e assim executar a política fiscal, os formuladores dessa política devem sempre ter em vista o aumento do bem-estar da sociedade.

Independente de qual teoria econômica que se siga, os governantes devem sempre buscar exercer três funções básicas ao decidir sobre os rumos da política fiscal: a função alocativa, a função distributiva e a função estabilizadora, as quais serão discutidas nessa seção.

Por mais eficiente que seja a economia de um país é impossível que o mercado sozinho promova a alocação dos recursos ótima no sentido de Pareto⁴. Tornar-se-á, portanto, necessária a existência de um governo que consiga promover a alocação desses recursos. Dentre os motivos que tornam inviável uma alocação ótima de recursos sem o governo é a existência de bens públicos. Os bens-públicos são aqueles que o consumo é não-rival (seu consumo por uma pessoa não prejudica o consumo pelos demais integrantes da sociedade) e não-excludente (é impossível impedir que uma pessoa usufrua desse bem). Como os benefícios gerados pelo fornecimento desses bens estão disponíveis a todos, é impossível se cobrar pelo fornecimento desse bem. Dessa forma, perde-se o vínculo entre produtores e consumidores, daí se extrai a necessidade de intervenção do governo na provisão desses bens. O formulador de política fiscal para exercer sua função alocativa de recursos, deverá determinar o tipo e a quantidade de bens públicos a serem oferecidos à população e também calcular quanto cada consumidor irá contribuir para o fornecimento desse bem.

⁴ A alocação de recursos será ótima no sentido de Pareto, quando ninguém consiga melhorar de situação sem que a situação de outro piore. A teoria econômica tradicional ensina que a figura de um planejador central não é necessária para se atingir tal ponto. Contudo, para se atingir esse ponto ótimo, a economia tradicional estabelece alguns pressupostos: a) não ocorra progresso técnico; b) o mercado deve funcionar sobre o modelo de concorrência perfeita. Caso ocorram falhas de mercado, o Ótimo de Pareto não correrá. Dentre essas falhas podemos citar: a) existência de bens públicos; b) falhas de competição, onde ocorram monopólios; c) externalidades; d) falhas de informação; e) ocorrência de emprego e inflação.

Quanto à função distributiva, deve-se considerar que dificilmente a riqueza gerada por uma nação estará distribuída de forma que agrade a maioria da população. Caberá ao governo, portanto, ajustes na distribuição da renda na sociedade. Para alcançar esse objetivo, o governo poderá utilizar três ferramentas: as transferências, os impostos e os subsídios. Ao utilizar um imposto de renda com alíquotas progressivas de acordo com a renda, ficando a maior alíquota para a parcela da população com renda mais elevada, governo consegue exercer sua função distributiva através de impostos. Ou então, quando o governo implementa um programa social de transferência de renda, como por exemplo o bolsa família, o governo também estará exercendo sua função, pois arrecada recursos de toda a sociedade e transfere diretamente para uma parcela específica dela. Outra opção que o governo poderá utilizar é o subsídio, taxando produtos considerados de “luxo” e supérfluos e cobrando pequenas ou nenhuma alíquota nos produtos da cesta básica.

A função estabilizadora que o Estado deve exercer ao implementar uma política fiscal é que se dará maior espaço. Ao decidir sobre os rumos da Política Fiscal, a equipe econômica deve buscar sempre a estabilidade de preços, crescimento econômico e baixo desemprego ao longo dos anos.

Caso o gasto público aumente em excesso e a parte desse gasto que não é financiada por receitas tributárias também se elevar, a demanda agregada também aumentará mais do que o esperado. Em virtude dessa elevação inesperada da demanda agregada, pode haver aumento de preços acima do esperado e, possivelmente, um aumento generalizado de preços. Obviamente, que certo nível de financiamento monetário e não tributário do gasto público não é inflacionário. Mas o formulador de política fiscal, deve sempre ter mente que gastos muito acima da capacidade pode de gerar inflação, o que diminui o poder de compra da população, principalmente o das camadas mais baixas.

Além de cuidar do nível de preços, o agente econômico deve estar atento ao nível de crescimento econômico ao longo dos anos. Políticas fiscais expansionistas podem elevar a produção nacional no curto prazo. Mas esse crescimento terá dificuldades de se sustentar, principalmente se essa expansão se der nos gastos correntes. Aumentos excessivos nos gastos correntes geram aumento na demanda agregada no curto prazo, porém comprometem orçamentos futuros, e as limitações na capacidade produtiva, a baixa capacidade de reação do setor privado e a falta de infra-estrutura fazem que essa expansão seja curta e passageira. Se ao contrário, o aumento de gastos se der no através das despesas de capital, os efeitos multiplicadores são muito maiores do que os gastos correntes e haverá incentivos ao capital privado investir e promover crescimento do emprego e da renda.

Dessa forma, o formulador de política econômica deve sempre buscar a estabilidade para baixo dos preços e crescimento econômico de forma permanente e não só por alguns anos. Ao tomar sua decisão quanto à composição da política e determinar o nível da carga tributária e de gastos públicos deverá ter sempre esse norte. Quanto à escolha dos gastos, deverá buscar resultados fiscais de baixo endividamento para não gerar inflação e qualidade nos gastos, principalmente privilegiando os gastos de capital e não os gastos correntes. Despesas correntes têm efeito multiplicador menor que despesas de capital, não geram infraestrutura e nem incentivam o investimento privado.

1.2 A ARRECADAÇÃO DO GOVERNO E A COMPETÊNCIA EM TRIBUTAR

Para conseguir exercer suas três funções primordiais descritas acima, um governo deve gerar receitas. A maior fonte de receitas do setor público é gerada através da tributação. A teoria convencional das finanças públicas diz que o Governo Central é responsável por arrecadar impostos sobre a renda, sobre o comércio exterior e os impostos de caráter regulatório, uma vez que esses tipos de impostos requerem certa centralização administrativa para que sejam arrecadados. Essa teoria convencional diz também que os impostos sobre patrimônio físico são de responsabilidade dos governos locais. Já os Estados devem tributar o consumo e a circulação e mercadorias. No Brasil, a federação é composta por três níveis de governo: o Governo Central – a União, o Intermediário – Estados e o Distrito Federal, e o local – os Municípios.

Até o final da década 70, o sistema tributário brasileiro foi marcado por uma forte centralização da receitas tributárias com a União e uma redução nas transferências para Estados e Municípios⁵. À medida que a ditadura militar perdia força e o regime abria, as parcelas inferiores da Federação obtinham parcelas cada vez maiores de recursos. Desde o início dos anos oitenta, houve uma forte elevação de transferências de recursos do Governo Central para os Governos Estaduais. A tabela 1 mostra que a transferência de recursos do Governo Central para Estados e Municípios aumentou 58% entre a média dos anos de 1980 a 1984 e a média dos anos de 2003 a 2008.

⁵ Sobre a evolução do sistema tributário brasileiro, ver VERSANO (1996)

TABELA 1: Transferências a Estados e Municípios – 1980 a 2008
(em valores nominais e atualizados – em bilhões de reais⁶)

COMPOSIÇÃO	1980-1984	1985-1990	1991-1996	1997-2002	2003-2008
Valores Transferidos	24.787	51.883	62.155	107.611	141.687

Fonte: STN / Site do Tesouro Nacional

Tal processo de descentralização das receitas tributárias da União culminou na Nova Carta de 1988, cuja maior característica foi o fortalecimento de Estados e Municípios. Estes entes federativos, não só obtiveram a descentralização fiscal e o aumento das transferências de recursos do Governo Central, como também conseguiram a prerrogativa de tributar. No caso dos Estados, por exemplo, cinco impostos federais foram transformados no ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços -, em que cada estado pode escolher sua alíquota para cada produto. A administração do ICMS, portanto, foi completamente delegada aos próprios Estados.

Outra característica marcante da Constituição de 1988 e que deve ser ressaltada é a elevação dos Municípios à condição constitucional de quase membros da Federação. A Carta trata de maneira igual os entes federativos no que diz respeito à prerrogativa de tributar: No seu art. 145 a Constituição diz que: “A União, Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos [...]”.

Já no seu art. 150, quando vai limitar o poder de tributar, também trata de maneira igual os entes da Federação: “Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios [...]”.

O que se deseja mostrar é que a Constituição trata de maneira igual os entes da Federação. Ela dá a prerrogativa de Estados e Municípios de tributar, prerrogativa que até então era exclusiva da União. No Brasil após 1988, portanto, o poder tributário é partilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e aos Municípios. Porém é importante ressaltar que a constituição também estabelece que tipo de tributos compete a determinado ente federativo. A Constituição Federal, dessa forma, é o instrumento de atribuição de competências para tributar.

Os arts. 153 a 156 da Constituição Federal de 1988 tratam da atribuição de competência tributária à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. À união foi reservada a maior competência tributária. Os entes federativos inferiores – Estados, Distrito Federal e

⁶ Valores atualizados pelo IGP-DI de cada um dos anos utilizados

Municípios – partilham as receitas de diversos impostos federais. Essa arrumação institucional, onde o Governo Central partilha com os entes federativos inferiores sua arrecadação, é motivada pela busca em reduzir a desigualdades regionais. Um Estado ou um Município que circulam poucas mercadorias e serviços e que os imóveis tenham baixo valor venal, terão poucas receitas para fazer frente às demandas sociais. Dessa forma, os recursos arrecadados nos demais Estados serão direcionados para esse Estado que sofre com baixa arrecadação. Busca-se, portanto, com a predominância da união na arrecadação tributária Federal, reduzir a desigualdades regionais do país. Essa distribuição de receitas é tratada nos arts. 157 a 162.

Como já foi dito, os arts. 153 a 156 da Constituição Federal de 1988 tratam das competências em tributar de cada um dos entes federativos. À União coube a maior parte das competências tributárias. O art. 153 estabelece os impostos que competem à União, dentro os quais se destaca: o imposto sobre importação de produtos estrangeiros e o imposto sobre as exportações de produtos nacionais; cabe à União tributar as rendas e os proventos de qualquer natureza, através do IR (Imposto de Renda), do IRPJ (Imposto de Renda da Pessoa Jurídica) e da CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido); sobre os produtos industrializados incidem o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados); com finalidade de atender às demandas sociais e custear a seguridade social existe o PIS/PASEP (contribuição para o Programa de Integração Social) e a COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social); já as operações financeiras em geral são tributadas através do IOF (Imposto sobre Operações Financeiras); além desses principais, à União ainda cabe tributar a propriedade rural através do ITR (Imposto territorial Rural).

O art. 155 da Carta Magna do país estabelece os impostos que compete aos Estados e ao Distrito Federal tributar, dentre os quais se destacam: o imposto sobre heranças e doações; o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), que deve incidir sobre as mercadorias que circulam entre Estados da Federação e sobre os serviços de transporte intermunicipal e interestadual, além do serviço de comunicação; o IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores) que incide sobre a propriedade de veículos e que a metade do total arrecadado pelo Estado deve ser dividido com o município de origem do veículo. A Constituição Federal dá a prerrogativa aos Legisladores Estaduais fixarem as tarifas. Assim, cabe aos próprios Estados a Administração de seus impostos.

Já no âmbito municipal a Constituição em seu art. 156 definiu que à administração municipal tem o direito de tributar os imóveis localizados nos limites do município, através do IPTU (Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana) e do imposto de transmissão de

imóveis urbanos. Essas alíquotas podem variar de acordo com a localização, tamanho e benfeitorias que desfrutam. Além disso, foi dada a prerrogativa aos municípios de tributarem a prestação de serviço, de qualquer natureza.

Dessa forma, não restam dúvidas de que a Constituição de 1988 reduziu os recursos disponíveis para a União, via aumento das transferências tributárias aos entes federativos inferiores e limitação de suas bases impositivas. No período pós-Constituição, o governo federal, para enfrentar o seu desequilíbrio fiscal e financeiro crônico, adotou sucessivas medidas para compensar suas perdas. Alguns exemplos são a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), prevista na Constituição, incidente sobre o lucro líquido das empresas (1989), o aumento da alíquota da COFINS de 0,5% para 2% e também das alíquotas do imposto sobre operações financeiras (IOF – 1990), e a criação do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF), mais um tributo cumulativo (1993), que mais tarde se tornou a CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras), extinta definitivamente em 2007.

Fica claro, portanto, que após a constituição de 1988 a situação fiscal do Governo Central piorou significativamente. À medida que a transferência de recursos a Estados e Municípios aumentou, a situação financeira do Governo Central piorou bastante até 1999, ano que foi introduzido a disciplina fiscal no Brasil. Para minimizar sua grave situação financeira, a União criou uma série de contribuições como dito cima. Porém esse movimento esse de criação de novas contribuições e aumento de alíquotas dos impostos já existentes chegou ao limite. A tabela 8 do capítulo a seguir, mostra que a carga tributária no Brasil é uma das mais elevadas do mundo, muito próxima de países com elevado grau de desenvolvimento econômico e social. Dessa forma, qualquer demanda social por melhorias na qualidade dos serviços prestados à nação não podem ser atendidas via aumento de gastos e sim através da redução das despesas com custeio da máquina, que serão discriminadas a seguir.

1.3 OS GASTOS DO GOVERNO

A despesa pública é a aplicação dos recursos do Estado para prover à população de serviços públicos e promover o desenvolvimento da sociedade. Nesta seção, esse trabalho irá focar na composição e na classificação dos gastos do Governo Central no Brasil.

Anualmente, o poder executivo, através do ministério do planejamento, elabora e submete ao poder legislativo o Orçamento Geral da União para o próximo ano. Nesse orçamento, faz-se uma previsão de algumas variáveis, tais como crescimento do Produto Interno Bruto, do emprego, da inflação para se estimar a arrecadação para o próximo exercício. Além dessas previsões, o orçamento faz um planejamento dos gastos e os classifica. Dessa forma, consegue-se organizar, otimizar, disciplinar e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, obtidos através da arrecadação do governo, conforme descrito acima. Caso o congresso nacional aprove o OGU, cabe ao poder executivo colocá-lo em prática.

O Ministério do Planejamento, através da Secretaria do Orçamento Federal, elabora o Manual Técnico do Orçamento (MTO), que é uma ferramenta fundamental de apoio à consecução dos processos orçamentários da União. Segundo esse manual, as despesas são divididas em duas categorias: as despesas correntes, que são os gastos que não contribuem para a formação ou aquisição de bens de capital; e as despesas de capital, que ao contrário da primeira, contribuem para a formação ou aquisição de bens de capital. Já no que tange à natureza dos gastos o MTO os classifica da seguinte forma:

- a) Pessoal e Encargos Sociais – Despesas de natureza remuneratória decorrente do efetivo exercício de cargo, emprego ou função de confiança no setor público, do pagamento dos proventos de aposentadorias, reformas e pensões, das obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador, incidentes sobre a folha de salários, contribuição a entidades fechadas de previdência, outros benefícios assistenciais classificáveis neste grupo de despesa, bem como soldo, gratificações, adicionais e outros direitos remuneratórios, pertinentes a este grupo de despesa, previstos na estrutura remuneratória dos militares, e ainda, despesas com o ressarcimento de pessoal requisitado, despesas com a contratação temporária para atender necessidade de excepcional interesse público e despesas com contratos de terceirização de mão-de-obra que se refiram à substituição de servidores e empregados públicos;
- b) Outras Despesas Correntes – Despesas com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa;
- c) Investimentos – Despesas com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente;

- d) Encargos da Dívida – Despesas com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária;
- e) Inversões Financeiras – Despesas com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas;
- f) Amortização da Dívida – Despesas com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária. Despesas com pessoal e encargos sociais; juros e encargos da dívida pública; outras despesas correntes; investimentos; inversões financeiras; amortizações da dívida; reserva de contingência.

É notório que o gasto público tenha aumentado ao longo dos anos no Brasil, conforme descrito na tabela 5, página 23 deste trabalho. Segundo o economista Adolph Wagner, que criou a “lei dos dispêndios públicos crescentes”⁷, a tendência é de evolução dos gastos públicos. Segundo Wagner, dois fatores gerariam esse incremento nos gastos públicos: o envelhecimento natural da população, isso gera aumento dos gastos com pensões, aposentadorias e saúde; e a urbanização e as necessidades de desenvolvimento da nação geraram aumento dos investimentos públicos, uma vez que determinados investimentos, principalmente aqueles feitos para prover a população de bens públicos, tais como estradas, esgotos, luz e etc. competem ao governo. Basicamente, o que esse economista diz é que com o passar dos anos e com o desenvolvimento da nação é comum que o gasto público aumente. Entretanto, o que esse trabalho pretende mostrar é que a simples constatação que houve aumento de gastos públicos não é suficiente para avaliar se uma política fiscal foi guiada com êxito ou não.

Se o aumento de despesas foi feito na categoria de despesas de capital, gerando renda e emprego para uma parcela maior da população, inclusive criando condições de desenvolvimento da nação como um todo no longo prazo, a política fiscal terá atingido seu papel. Entretanto, se a política fiscal elevar as despesas fixas e classificadas como custeio da máquina e de pessoal, essas despesas não serão possíveis de corte em momentos futuros e serão concentradas nas pessoas diretamente beneficiadas e não gerarão riqueza para a nação

⁷ Para obter detalhes sobre Adolph Wagner e sobre a “lei dos dispêndios públicos decrescentes”, ver em Ensaio FEE, número 2 (1981).

no longo prazo. Se isso ocorrer, seguramente a política fiscal não terá feito seu papel distributivo.

No capítulo seguinte irá se discutir, os rumos da política fiscal no Brasil entre 2003 e 2006 e se o caminho seguido fez que o governo cumprisse sua função na sociedade. No segundo capítulo, antes de se mostrar os rumos da política fiscal no Governo Lula, se fará um breve histórico dos dois períodos exatamente anteriores no que se refere à condução dessa política.

CAPÍTULO 2: A POLÍTICA FISCAL NO GOVERNO LULA

2.1 OS ANTECEDENTES

A política fiscal na década de 90 é marcada por dois pontos de inflexão fundamentais. O primeiro ponto foi em 1995, onde os resultados das contas públicas corroeram os bons resultados dos anos anteriores. Entre 1991-1994, o país experimentou um superávit primário de 2,9% do PIB na média anual (tabela 1), segundo dados do Banco Central. Em 1994 o resultado primário fechou superavitário em 5,21% do PIB, enquanto que em 1995 o superávit foi de 0,27% do PIB. Nitidamente 1995 foi o ponto de inflexão, uma vez que as contas públicas vinham apresentando bons resultados até em então, e a partir desse ano, os resultados das contas do governo começaram a piorar. Entre 1996 e 1998, as contas primárias brasileiras fecharam todos os anos em seguidos déficits.

TABELA 2 – Resultado Primário do Setor Público – Médias dos Períodos (em % PIB)

COMPOSIÇÃO	1991-1994	1995-1998	1999-2002
Governo Central	1,55	0,28	2,09
Estados e Municípios	0,71	-0,40	0,59
Estados	n.d.	n.d.	n.d.
Municípios	n.d.	n.d.	n.d.
Empresas Estatais	0,67	-0,07	0,81
Federais	1,09	0,18	0,67
Estaduais	n.d.	-0,23	0,14
Municipais	n.d.	-0,02	0,00
Total	2,93	-0,19	3,49

Fonte: Banco Central do Brasil

(-) = déficit.

n.d. = não-disponível.

Dessa forma, diante da piora nas contas públicas a partir de 1995, o endividamento do setor público também piorou. A relação dívida/PIB piorou significativamente entre 1995 e 1998, passando de 30,6% do PIB no primeiro ano para 41,70% no último ano, segundo dados da Receita Federal do Brasil (tabela 3). Com a piora na situação da dívida pública, um ajuste fiscal tornava-se imperativo. E em 1998, o governo brasileiro pediu ajuda financeira ao

FMI, que condicionou a ajuda a um programa de metas de superávit primário, implementado a partir de 1999 e que vigora até hoje.

TABELA 3 – Evolução da Dívida Líquida como Porcentagem do PIB Brasil – 1994-2002

Ano	Dívida líquida / PIB
1994	30,00%
1995	30,60%
1996	33,30%
1997	34,30%
1998	41,70%
1999	48,70%
2000	48,80%
2001	52,60%
2002	55,50%

Fonte: Receita Federal do Brasil

O ano de 1999 foi o segundo ponto de inflexão das contas públicas. Contudo, ao contrário do primeiro ponto de inflexão, esse ponto trouxe uma melhora nos resultados fiscais alcançados pelo Governo até então. No final de 1998, no contexto de uma profunda crise, o Brasil assinou um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) para o período 1999-2001, posteriormente reavaliado em 1999 após a desvalorização ocorrida naquele ano e estendido em 2001 até o final de 2002. Com isso, houve uma grande inflexão e, na média dos quatro anos 1999-2002, o setor público exibiu um superávit primário médio de 3,5% do PIB. Nesse último período, o setor público operou sujeito a uma restrição orçamentária clara — na forma de um piso para o superávit primário consolidado — cuja implementação introduziu uma mudança cultural no trato das finanças públicas brasileiras. Um momento marcante e que contribuiu significativamente para os bons resultados desse período foi a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em maio de 2000. A lei entre outras coisas:

- a) estabeleceu um teto para as despesas com pessoal;
- b) definiu subtetos para essas mesmas despesas por poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário);
- c) fixou limites estritos para as ações das autoridades, com ênfase em certas restrições em anos de eleições;
- d) promoveu regras de transparência para a apresentação da contabilidade pública; e
- e) proibiu novos refinanciamentos das dívidas das unidades subnacionais por parte das autoridades federais.

Além da LRF, como parte desse novo esquema de atuação das autoridades, no ano 2000 o Brasil, junto com seus parceiros do Mercosul, comprometeu-se a se enquadrar em uma disposição geral à Maastricht por meio da qual as Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP)⁸ não poderiam exceder 3,5% do PIB em 2002 e 2003 e 3% do PIB a partir de 2004. Embora seja verdade que:

- a) a disposição não tem mecanismos de garantia de cumprimento;
- b) o dia-a-dia da política fiscal continua sendo fundamentado em pisos de superávit primário e não em tetos de déficit nominal; e
- c) o teto de 3,5% das NFSPs foi ligeiramente ultrapassada em 2002, devido aos juros elevados, o fato é que o aumento das despesas financeiras opera, indiretamente, como uma restrição que tem condicionado a meta primária.

Isso revela a tentativa de fazer com que, dentro das possibilidades, as NFSPs nominais não ultrapassem certos limites, o que corresponde a um regime de metas fiscais. Exemplo disso é que, devido ao aumento dos juros durante 2001 — com reflexos em 2002 —, a previsão de uma carga financeira maior fez o governo aumentar a meta de superávit primário de 2002. Ela foi fixada em 3,5% do PIB, em que pese o fato de a primeira meta oficial para o ano ter sido de 2,7% do PIB, sendo depois ampliada 0,8% do PIB justamente para acomodar a maior despesa de juros. Portanto, torna-se claro que 1999 ocorreu o segundo ponto de inflexão nas contas públicas brasileira. A partir desse ano, o governo começou a operar sobre forte restrição orçamentária, onde se acordava uma meta para o orçamento primário, que deverá ser cumprida pelos executores da política fiscal. Como descreveu Giambiagi (2002): “[...] o Brasil passa do déficit de metas para as metas do déficit [...]”.

Mesmo que se faça uma análise menos criteriosa dos superávits alcançados nos anos entre 1999 e 2002, sem que se olhe a qualidade dos superávits alcançados no período, a simples mudança de postura das autoridades no sentido de ordenar, criar metas e alcançá-las já foi uma grande vitória da sociedade brasileira. Os números por si já mostram que a tendência de aumento do déficit público primário já foi revertida em 1999, o que se considera uma grande conquista. A tabela 4 mostra que o superávit primário passou de 0,02 % do PIB em 1998 para 3,23% em 1999, o que já evidencia a mudança de postura das autoridades.

Essa conquista não pode ser desperdiçada e deverá ser melhorada ao longo dos anos, através de melhorias na composição do gasto público. Torna-se necessário um aumento nos

⁸ As necessidades de financiamentos do Setor Público (NFSP) correspondem à variação do endividamento do setor público junto ao sistema financeiro e ao setor privado, interno ou externo. A NFSP é composta tanto pelo resultado primário quanto pela Taxa de Juros. Dessa forma, mesmo que o governo obtenha resultados primários constantes de um ano para o outro, se a Taxa de Juros aumentar, haverá um aumento nas NFSP.

gastos de capital e discricionário e uma diminuição nos gastos permanentes para que os avanços realizados até aqui sejam aperfeiçoados e possam gerar melhorias para as gerações futuras.

TABELA 4: Necessidades de Financiamento do Setor Público
Conceito Nominal (em % PIB) – 1994-2002

COMPOSIÇÃO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
NSFP	26,97	7,27	5,86	6,07	7,47	5,82	3,68	3,63	4,7
Governo Central	10,16	2,38	2,56	2,62	4,94	2,73	2,30	2,14	0,8
Estados e Municípios	12,07	3,57	2,70	3,01	2,01	3,16	2,12	2,05	3,3
Empresas Estatais	4,74	1,32	0,60	0,44	0,52	-0,07	-0,74	-0,56	0,6
Déficit Primário Total	-5,21	-0,27	0,09	0,97	-0,02	-3,23	-3,50	-3,69	-4,0
Governo Central	-3,25	-0,52	-0,37	0,32	-0,55	-2,35	-1,88	-1,86	-2,4
Estados e Municípios	-0,77	0,18	0,54	0,72	0,18	-0,22	-0,55	-0,89	-0,8
Empresas Estatais	-1,19	0,07	-0,08	-0,07	0,35	-0,66	-1,07	-0,94	-0,7
Juros Nominais	32,18	7,54	5,77	5,10	7,49	9,05	7,18	7,32	8,6
Governo Central	13,41	2,90	2,93	2,30	5,49	5,08	4,18	4,00	3,2
Estados e Municípios	12,84	3,39	2,16	2,29	1,83	3,38	2,67	2,94	4,7
Empresas Estatais	5,93	1,25	0,68	0,51	0,17	0,59	0,33	0,38	0,8

Fonte: Banco Central do Brasil
(-) = superávit.

É sob essa ótica que a política fiscal a partir de 2003 deve ser analisada. O Governo Lula assume sob forte desconfiança do mercado. A política fiscal de 2003 foi fatalmente marcada pelos eventos ocorridos em 2002. A conjuntura econômica que o Presidente Lula assumiu o governo não era favorável. A dívida líquida chegou a 56,7% do PIB em setembro de 2002, segundo o Banco Central do Brasil, reacendendo o temor de uma possível moratória. Nesse contexto, o Governo FHC negociou, com o apoio dos principais candidatos à Presidência da República, uma extensão do programa com o Fundo Monetário Internacional (FMI) para 2003, com o compromisso de geração de um superávit primário consolidado de 3,75% do PIB no primeiro ano do futuro governo. Uma vez definidos o resultado eleitoral e a composição do novo governo, este se viu pressionado por três circunstâncias. Primeiro, o valor do dólar, que, depois de ter começado o ano de 2002 em R\$ 2,30, tinha atingido uma cotação de quase R\$ 4 – em um contexto de risco-país superior aos 2 mil pontos – impactou em cheio a inflação, cuja taxa mensal chegou a ser de mais de 3% no final do ano. Segundo, a expectativa de variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para 2003, captada nas sondagens do Banco Central (BACEN) junto a aproximadamente uma

centena de instituições, tinha dado um salto de 5,5% para 11,0% em menos de dois meses, próximo do final de 2002, no clímax de incerteza que cercava as políticas a serem adotadas a partir de janeiro. Terceiro, a dívida pública, que já em 2001 tinha passado de 49% para 53% do PIB, apesar da queda registrada nos últimos meses de 2002, tinha fechado o ano (2002) em 56% do PIB. Os dois primeiros elementos requeriam, claramente, uma forte elevação da taxa de juros reais, enquanto o terceiro fazia com que ela incidisse sobre uma base maior do que a do passado. A carga de juros, portanto, impunha a exigência de um superávit primário elevado.

Nota-se, portanto, que o Governo deveria tomar medidas enérgicas para debelar a crise de confiança que já o afetava desde o começo. Além de nomear Antônio Palocci – defensor público da política de superávits primário – e Henrique Meireles – ex-presidente do Bank Boston Mundial – para a o Banco Central, o governo adotou outras medidas consideradas ortodoxas para um governo até então era tido como de esquerda:

- As metas de inflação passaram de 12,5% em 2002, para 8,5% em 2003 e para 5,5% em 2004;
- aumento da taxa Selic para 26,5% a.a.;
- elevação da meta de superávit primário acordada com o FMI para o ano de 2003 de 3,75% do PIB para 4,25 % do PIB;
- comprometeu-se a manter a meta de superávit primário de 4,25% do PIB para todo o 1º mandato.

Com essas medidas, o governo conseguiu recuperar a confiança perdida. A inflação medida pelo IPCA fechou em 9,3%, dentro da margem de tolerância da meta. O risco-país mudou sua trajetória ascendente, o dólar e a taxa SELIC também inverteram a curva e fecharam 2003 bem abaixo do nível do começo do ano. Agora, poder-se-á analisar a execução da Política Fiscal no Governo Lula a partir de 2003.

2.2 A EXECUÇÃO DA POLÍTICA E COMPOSIÇÃO DO SUPERÁVIT

O Governo Lula, como já dito anteriormente, começa num contexto de forte desconfiança do mercado. Além disso, mesmo com a política de metas de déficits fiscais implementada a partir de 1999, a relação dívida/PIB continuava ascendente. Dessa forma, o novo governo busca resultados ainda mais expressivos na área fiscal para conter o endividamento. Em 2002, último ano do governo FHC II, o governo central obteve um resultado primário de 2,4% do PIB. Em 2003 chegou a 2,5% do PIB e, nos dois anos posteriores o Governo Central alcançou 3,0% (tabela 5). Esses resultados evidenciam o esforço em reconquistar a confiança do mercado e frear o aumento do endividamento público.

TABELA 5 – Necessidades de Financiamento do Setor Público
(% PIB) - 2003-2008

DESCRIMINAÇÃO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nominal	4,6	5,0	2,7	3,3	3,0	2,2	1,5
Governo Central*	0,7	4,0	1,5	3,8	3,2	2,3	0,9
Governos Estaduais	3,3	1,4	1,6	0,2	0,6	0,4	1,0
Governos Municipais	0,6	0,3	0,3	0,0	0,1	0,1	0,2
Empresas Estatais	0,0	-0,7	-0,7	-0,8	-0,9	-0,6	-0,5
Primário	-3,9	-4,3	-4,6	-4,8	-3,8	-3,9	-4,1
Governo Central*	-2,4	-2,5	-3,0	-2,9	-2,2	-2,3	-2,5
Governos Estaduais	-0,6	-0,8	-0,9	-0,9	-0,7	-1,0	-0,9
Governos Municipais	-0,2	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2
Empresas Estatais	-0,7	-0,9	-0,6	-0,9	-0,8	-0,5	-0,6
Juros Nominais	8,5	9,3	7,3	8,1	6,9	6,1	5,6
Governo Central*	3,1	6,5	4,5	6,7	5,4	4,6	3,3
Governos Estaduais	3,9	2,2	2,5	1,1	1,3	1,4	1,9
Governos Municipais	0,7	0,4	0,4	0,2	0,3	0,2	0,4
Empresas Estatais	0,7	0,2	-0,1	0,1	-0,1	-0,1	0,0

* Governo Central, INSS e Banco Central
(-) = Déficit

Fonte: Banco Central do Brasil

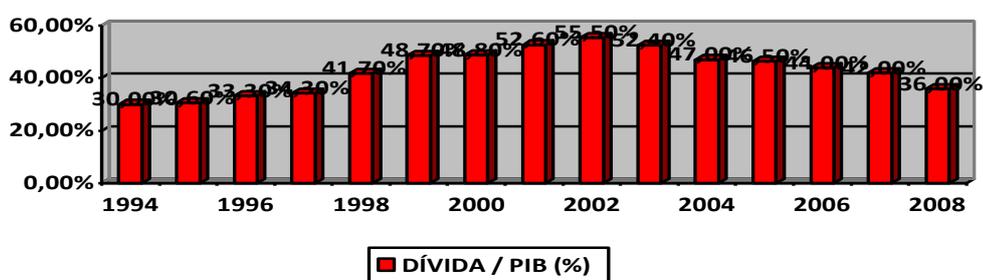
Sem dúvida nenhuma, por dois motivos, 2003 pode ser considerado um terceiro ponto de inflexão da política fiscal brasileira:

- a) mesmo com o fim de um governo, o governante seguinte manteve o compromisso com o equilíbrio das contas públicas, o que mostra um grande avanço, uma vez que as conquistas no Brasil, ao longo dos anos, sempre terminavam com o fim do mandato do governante. Essa continuidade sem dúvida é um momento marcante;

- b) a curva ascendente da relação dívida/PIB inverte a tendência em 2003 e inicia a trajetória de queda, interrompendo um ciclo de aumento que perdurava por anos.⁹

O Gráfico a seguir evidencia esse momento de queda relação dívida/PIB em anos.

GRÁFICO 1: A Dívida Líquida do Setor Público (% PIB) / 1994-2008



Fonte: Banco Central do Brasil

Mesmo que os avanços na área fiscal tenham sido significativos, como dito anteriormente, problemas sérios na execução da política fiscal persistem no Brasil. Entre eles:

- aumento dos gastos primários do governo central como proporção do PIB entre 2003-2006, seguindo o que ocorrera nos dois governos de FHC¹⁰;
- o aumento da carga tributária, que também ocorreu nos dois governos que antecederam o Governo Lula;
- a persistência do baixo investimento público.

Dessa forma, ao se fazer uma análise mais criteriosa do resultado nesses anos, observa-se que o superávit obtido foi fruto tanto de uma receita maior como de uma despesa maior, comparando-se com anos anteriores. Esta seção terá duas subseções. Na primeira, serão apresentados os gastos do Governo Federal e o tamanho do Estado brasileiro. Na segunda, a arrecadação do Governo e a carga tributária no Brasil necessária para fazer frente aos gastos.

⁹ Os motivos pelos quais a relação Dívida/Pib inicia trajetória de queda a partir de 2003 serão discutidos mais a frente na seção 2.2.2 deste trabalho.

¹⁰ Em 1994, último ano antes do Governo FHC, o gasto público representava 16,5%. Já o final do primeiro mandato, essa variável já representava 19,5% do PIB e em 2002, atingiu o 21,6 % PIB, segundo a STN.

2.2.1 Os Gastos do Governo Federal

No que se refere aos gastos públicos nota-se que no período entre 2003 e 2008, o Governo Lula aumentou significativamente essa variável. A tabela 6 mostra que as despesas primárias do Governo Central, aumentaram 3,87 pontos percentuais entre o primeiro e o último ano do período em questão. Em 2008, os gastos do Governo Federal atingiram a marca histórica de 21,57 % do PIB. Entre os componentes que mais aumentaram e que contribuíram com o aumento dessa variável destacam-se:

- as despesas com INSS, que tiveram um incremento da ordem 1,34 pontos percentuais, saltando de 5,30% do PIB para 6,64 %;
- as demais despesas do governo federal, que inclui as despesas com o custeio da máquina pública aumentaram 0,82 p.p. no período, de 2,87 % para 3,69 %. No subitem “demais despesas”, o aumento dos gastos do Ministério do Desenvolvimento Social, motivado pela importância que o Programa Bolsa Família tem no Governo;
- as transferências a Estados e Municípios que saltaram de 3,54% para 4,42%, uma vez que a arrecadação do IR aumento e metade desse imposto vai para Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM).

Visto em perspectiva histórica, o aumento do gasto chama mais ainda a atenção pelo fato de que ele deu continuidade a uma tendência já anterior e bastante pronunciada. Em outras palavras, não se tratou de um aumento a partir de uma base deprimida e sim de um novo incremento depois de mais de uma década de expansionismo fiscal. Esse mesmo gasto primário total do Governo Central já tinha se expandido fortemente até 1994, em relação aos 13,7% observados no começo dos anos 1990 e continuou aumentando nos Governos FHC e Lula. Tal crescimento contínuo é que se mostra preocupante.

Tendo em vista que esse gasto deve ser financiado ou por aumento de carga tributária ou por aumento do endividamento público (ou os dois simultaneamente), questiona-se até que ponto a sociedade agüenta esse peso. Se o Estado opta por aumentar a carga tributária, ele terá duas opções: ou aumenta a carga, elevando os impostos que incidam sobre a cadeia produtiva, o que irá tirar a competitividade da economia uma vez que o preço dos produtos irá subir. Ou se optar por aumento da carga tributária através de aumento de impostos sobre a renda, ele irá reduzir a renda disponível da população, supondo que as empresas não aumentem salários.

Caso as empresas aumentem os salários, ela terá que repassar os aumentos de salário para o preço do consumidor, o que também irá tirar a competitividade dos produtos.

Por outro lado, se o governo resolve financiar seu aumento de gastos através de endividamento, ele irá gerar prejuízos às gerações futuras que terão que pagar a conta dos gastos que nem usufruíram. Independente de como o governo irá financiar esse aumento de gastos (através de aumento de impostos e/ou através de endividamento), as conseqüências serão perversas a sociedade se esses gastos não ocorreram nas despesas que geram riqueza a uma maior parcela da população num maior período de tempo, como é o caso das despesas com investimento.

TABELA 6 – As Despesas do Governo Central 2003-2008 (% PIB)

DESCRIÇÃO	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Despesas Primárias	17,70	19,32	20,82	20,98	21,15	21,57
Transferências a Estados / Municípios	3,54	3,48	3,91	3,92	3,97	4,42
Pessoal	4,46	4,31	4,30	4,45	4,37	4,35
INSS	5,30	6,48	6,80	6,99	6,96	6,64
Outras Despesas de Custeio e Capital	4,82	4,89	5,67	5,51	5,78	5,57
Despesas do FAT	0,51	0,51	0,56	0,65	0,70	0,70
Loas/RMV	0,26	0,39	0,43	0,49	0,53	0,53
Subsídios / Subvenções	0,36	0,29	0,48	0,40	0,38	0,20
Transferências do Tesouro/BACEN	0,10	0,11	0,11	0,10	0,09	0,11
Demais Despesas (OCC restrito)	3,19	3,59	4,09	3,87	4,08	4,63
Outras Despesas de Custeio	2,87	3,08	3,21	3,14	3,25	3,69
Outras Despesas de Capital	0,41	0,62	0,88	0,74	0,83	0,94
Ajuste metodológico	-0,02	0,16	0,14	0,11	0,07	-0,01
Despesas primárias, deduzidas das transferências a Estados e Municípios	15,11	15,76	16,53	17,06	17,18	16,55

Fonte: Site do Tesouro Nacional

2.2.2 A Arrecadação e a Carga Tributária

Na ultima subseção mostrou-se a tendência de crescimento dos gastos do Governo Central no Brasil. Esse aumento de gasto deve ser financiado ou por um aumento da carga tributária ou por um aumento no endividamento. O gráfico 1 desse trabalho, mostra que o endividamento público diminui no período entre 2003 e 2008. Não há outra maneira, portanto, de financiar o aumento do gasto que não seja pelo aumento de carga tributária. A tabela 8 mostra que houve uma pequena queda da receita em 2003 e em 2004, mas que a partir de

2005, essa variável aumenta motivada pelo novo sistema de arrecadação do COFINS com base no valor adicionado. Essa mudança possibilitou que a receita obtida com a cobrança da COFINS passasse 3,67 % do PIB em 2003 para 4,55 % do PIB em 2008. Um aumento significativo. Além do aumento da receita da COFINS, seguindo a mesma mudança de critério de base para arrecadação, o governo consegue aumentar a arrecadação do PIS/PASEP, que passou de 0,96% para 1,06% do PIB entre 2003 e 2008. Outro fator importante para entender o aumento de arrecadação por parte do governo federal, foi o aumento da alíquota do IRPJ (Imposto de Renda da Pessoa Jurídica) e da CSLL (Contribuição Social sobre Lucro Líquido). O Imposto de Renda da Pessoa Jurídica cresceu de 1,74% do PIB para 2,84% no comparativo desses dois anos. Enquanto que a contribuição sobre o lucro líquido das empresas passou de 0,84% para 1,46%, nesse mesmo período.

Com essas mudanças na base de arrecadação e com os aumentos das alíquotas, o Governo Central conseguiu aumentar suas receitas e financiar o aumento das despesas. Conseqüentemente, a carga tributária também cresceu. Isso mostra que o aumento da arrecadação não foi fruto somente de um aumento na atividade econômica que, em tese, gera aumento de receita. A sociedade passou a pagar mais imposto e teve que trabalhar mais dias para pagar o aumento das despesas. A tabela 7 mostra esse crescimento. Em 2003, 34,80% do que se produziu no Brasil foi destinado a pagamento do imposto. Já em 2008, esse índice chegou a 35,80%, evidenciando o peso que o Estado coloca sobre a sociedade.

TABELA 7 – Carga Tributária 2003-2008 (% PIB)

DESCRIÇÃO	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Receita Tributária Total	34,90	35,91	33,38	34,23	35,3	35,8
Receita Tributária Federal	23,00	21,65	22,68	21,64	23,73	24,23

Fonte: Receita Federal do Brasil

TABELA 8 – As Receitas do Governo Central 2003-2008 (% PIB)

COMPOSIÇÃO	1999-2002	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Imposto Importação	0,73	0,59	0,52	0,47	0,42	0,42	0,47	0,59
IPI	1,62	1,47	1,26	1,14	1,17	1,19	1,27	1,34
Imposto de Renda	5,55	6,37	5,98	5,22	5,80	5,79	6,19	6,74
Pessoa Física	0,33	0,33	0,33	0,30	0,32	0,34	0,49	0,49

(continua)

TABELA 8 – As Receitas do Governo Central 2003-2008 (% PIB)
(conclusão)

COMPOSIÇÃO	1999-2002	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Pessoa Jurídica	1,74	2,52	2,17	1,88	2,26	2,27	2,60	2,84
Retido na Fonte	3,48	3,52	3,48	3,04	3,22	3,18	3,09	3,41
Rend. do Trabalho	1,67	1,67	1,70	1,89	1,89	1,90	1,94	1,93
Outros	0,59	0,63	0,56	0,49	0,62	0,59	0,66	0,68
CPMF	1,27	1,51	1,48	1,36	1,36	1,35	1,40	0,03
IOF	0,35	0,30	0,29	0,27	0,28	0,28	0,30	0,70
COFINS	3,67	3,88	3,83	4,01	3,95	3,78	3,82	4,55
PIS/PASEP	0,96	0,96	1,11	1,00	0,98	0,99	1,00	1,06
CSLL	0,84	0,99	1,08	0,97	1,16	0,14	1,27	1,46
Total Tesouro/BACEN	17,25	18,37	17,81	16,82	17,63	16,43	18,32	19,08
INSS	5,15	5,28	5,19	4,83	5,05	5,21	5,41	5,65
Receita Bruta Total	22,40	23,65	23,00	21,65	22,68	21,64	23,73	24,23

Fonte: Site do Tesouro Nacional

Apenas para efeito comparativo, a Receita Federal brasileira divulga em seu relatório sobre a arrecadação de impostos, a carga tributária no Brasil em comparação com outros países com base nos dados referentes a 2007. Com uma carga tributária de 35,80%, o Brasil se aproxima de países como França e Itália, países que notadamente o retorno dos impostos em serviços para a sociedade é muito Maior. Países com economias desenvolvidas, como EUA e Coréia do Sul possuem índice muito abaixo do registrado no Brasil. A tabela 9 mostra que os americanos pagam 28,3% do PIB em impostos, enquanto que suecos pagam 48,2% do PIB em impostos. Porém, a Suécia é reconhecida pelo excelente sistema de ensino e de saúde, entre outros serviços que o Estado presta. Países em desenvolvimento que têm a situação próxima a da brasileira, como o México, possuem carga tributária menor que a metade da brasileira.

TABELA 9: A Carga Tributária em Diferentes Países 2007 (% PIB)

PAÍS	Brasil	Suécia	França	Itália	Coréia	Japão	EUA	México
CARGA TRIBUTÁRIA	34,7	48,2	43,6	43,3	28,7	18,4	28,3	19,8

Fonte: Receita Federal do Brasil

O propósito arrecadador das autoridades interessadas em ajustar as contas públicas teve como contrapartida o surgimento ou agravamento de distorções que prejudicam a

eficiência da economia. Em primeiro lugar, a elevada carga incidente sobre o setor formal da economia incentiva certos mecanismos de evasão e dificulta a contratação de mais mão-de-obra. Em segundo, a continuidade de certas distorções ao longo de mais tempo conspirou contra um aumento maior da taxa de investimento. Em terceiro lugar, permanecem vigentes impostos “em cascata”. Todos esses fatores afetam negativamente a competitividade dos produtos brasileiros no exterior.

No capítulo seguinte mostrar-se-á as conseqüências dessa má qualidade no ajustamento fiscal sobre a economia. Em outras palavras, como o aumento dos gastos permanentes do governo e o conseqüente aumento da carga tributária para financiar esses gastos maiores afetam tanto a taxa de investimento como o endividamento público.

CAPÍTULO 3: OS IMPACTOS DA POLÍTICA FISCAL NO GOVERNO LULA

3.1 AS CONSEQÜÊNCIAS PARA O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

Conforme dito no capítulo 1 deste trabalho, a partir de 1995 as contas públicas brasileiras apresentaram resultados negativos que corroeram os bons resultados obtidos entre 1991 e 1994. Dessa forma, a partir de 1995 a situação do endividamento público também piora e a relação dívida/PIB aumenta, conforme a tabela 3.

Mesmo com o ajuste fiscal implementado em 1999, a dívida pública continua crescendo no Brasil. As medidas austeras adotadas nesse ano foram uma grande conquista, porém não foram suficientes. Com a liberação do câmbio adotada no início do ano, o governo teve que aumentar drasticamente a taxa de juros SELIC para evitar um ataque especulativo ao Real e a taxa Selic nominal chegou a 45% anuais. Dessa forma, mesmo com bons resultados primários alcançados a partir de 1999, a elevação da taxa a patamares altíssimos fez com que o NFSP também crescesse e, conseqüente, o endividamento também. Além disso, a tabela 10 mostra que nessa época a dívida total brasileira era composta 10% por dívida externa, atrelada ao câmbio. Com a liberação cambial implementada em 1999, as obrigações da dívida também aumentaram, o que também contribui com o aumento da relação dívida/PIB a partir desse ano.

A partir de 2004, o indicador apresenta sua primeira queda em relação ao anterior desde 1994, chegando a 51,7%. Há três fatores que explicam o fato:

- a) o governo consegue obter resultados primários mais elevados, chegando a 4,6% do PIB em 2004 (tabela 5);
- b) ao mesmo tempo, o governo consegue reduzir a taxa de juros real, que fechou 2004 em 7,3% a.a., contra 9,3% a.a. em 2003 (tabela 5);
- c) um incremento no denominador do coeficiente, ou seja, em 2004 houve um crescimento do PIB, o que contribui para diminuir a relação dívida/PIB;
- d) a apreciação cambial ocorrida a partir de 2004 também favoreceu a queda desse indicador. Com o real mais valorizado, os dispêndios com pagamento da dívida atrelada ao dólar reduziram.

Dessa forma, com uma economia em crescimento, com uma melhora nas contas públicas, com uma taxa SELIC menor e com o Real mais forte, inicia-se uma trajetória de queda na relação dívida/PIB, o que não ocorria desde 1994. Além dessas importantes

conquistas, nota-se uma mudança no perfil da dívida. A dívida indexada ao câmbio diminui. Sobre essa mudança de composição da dívida Giambiagi (2006) observou:

A política do Governo Lula, de não renovar os títulos cambiais e na prática substituir os mesmos por outro tipo de papéis, fez então diminuir gradualmente a dívida interna indexada ao câmbio, de 15% do PIB em 2002 para apenas 1% do PIB em dezembro de 2005. Paralelamente, o governo adotou uma política de recomposição das reservas internacionais, obrigando-se a colocar novos títulos de dívida interna para enxugar a liquidez que poderia resultar disso. Essa troca de dívida externa líquida por dívida interna, somada ao efeito dos juros limitando a redução da dívida total, explica o aumento da dívida mobiliária federal de 38% para 49% do PIB entre 2002 e 2005. Foi a contrapartida natural do virtual “desaparecimento” da dívida externa líquida do setor público, mas a intensidade do processo implica que a dívida mobiliária tem hoje um peso inclusive maior que na crise de 2002, o que é preocupante.

Nota-se, portanto, que foi política do Governo Lula reduzir a exposição da dívida atrelada a câmbio. Dessa forma, a dívida interna mais do que dobrou entre 1994 e 2008, passando de 21,5 % do PIB no primeiro ano para 50,1% no último ano. Ao passo que a dívida externa que somava 8,5 % do PIB em 1994 e o país passou a ser credor em câmbio a partir de 1996. A tabela 10 mostra a evolução do indicador entre 1994 e 2008.

TABELA 10: A Evolução da Dívida Líquida do Setor Público
1994-2008 (% PIB) – posição em dezembro

ANO	DÍVIDA INTERNA	DÍVIDA EXTERNA	DÍVIDA TOTAL
1994	21,5	8,5	30,0
1995	25,1	5,5	30,6
1996	29,4	3,9	33,4
1997	30,0	4,3	34,3
1998	35,5	6,2	41,7
1999	38,4	10,3	48,7
2000	39,2	9,6	47,8
2001	42,2	10,4	52,6
2002	41,2	14,3	55,5
2003	55,5	11,7	57,2
2004	44,1	7,5	51,6
2005	44,1	2,4	46,5
2006	47,4	-2,7	44,7
2007	50,9	-8,9	42,0
2008	50,1	-14,1	36,0

Fonte: Banco Central do Brasil

Ressalte-se que as autoridades tiveram êxito em diminuir a exposição da dívida pública às variações cambiais, mediante a virtual eliminação da parcela da dívida indexada à

taxa de câmbio, que era de 37% do total da dívida em títulos públicos em dezembro de 2002 e chegou a 1,1% em dezembro de 2008 (Tabela 10). Somando-se à queda da dívida externa líquida como proporção do PIB, de 15% do PIB em 2002 para 15% negativo em 2008, tal fato atenuou muito a influência potencial de possíveis variações futuras da taxa de câmbio sobre a dinâmica da relação dívida/PIB, o que representa uma diferença importante em relação ao quadro vigente no período 2001-2002. Além dessas conquistas, o governo obteve êxito ao conseguir reduzir a parcela da dívida atrelada à taxa Selic e aumentar a participação de títulos prefixados ou indexados a índices de preços, o que também é um passo importante, uma vez que torna o país menos exposto a variação futuras, já que as regras de remuneração dos títulos são definidas previamente. Dessa forma, como as definições são feitas no momento da origem da operação de emissão do título e não estão sujeitos a mudanças no futuro, o governo consegue maior previsibilidade da sua dívida, o que é muito importante.

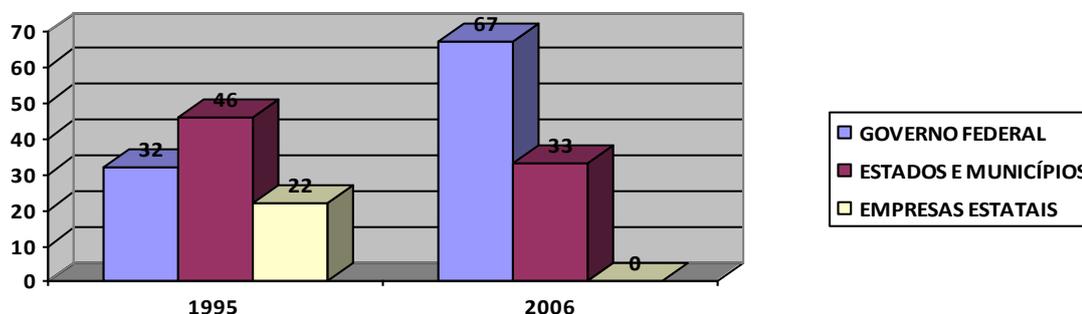
TABELA 11: Títulos Públicos – Participação por Indexador

COMPOSIÇÃO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Câmbio	37,0	22,1	5,2	2,7	1,3	0,9	1,1
Selic	46,2	50,1	57,1	51,8	37,8	33,4	35,8
Prefixados	2,2	12,5	20,1	27,9	36,1	37,3	32,2
Índices de Preço	11,4	13,5	14,9	15,5	22,5	26,3	29,3

Fonte: Banco Central do Brasil

No que tange a participação dos entes federativos nessa dívida, nota-se uma grande mudança entre 1995 e 2006. Enquanto o Governo Federal mais que dobrou sua participação, os governos estaduais e municipais e as empresas estatais reduziram significativamente sua participação da dívida mobiliária nacional. Em 1995, 32% da dívida pertenciam à união, enquanto que em 2006 essa fatia chegava a 67%. Quanto aos governos estaduais, em 1995 46% pertenciam a esses entes federativos. Já em 2006, a participação não passava dos 33%. Porém a mudança mais significativa foi na fatia das empresas estatais. Em 1995, 22% da dívida lhes pertencia e em 2006, a participação delas era igual a 0. Esse fenômeno ocorreu por que a União absorve as dívidas estaduais e municipais, assim como as das empresas estatais para poder privatizá-las. O gráfico 2 mostra essa mudança no quadro.

GRÁFICO 2: Participação dos Entes Federativos no Total da Dívida Pública Comparativo entre 1995 e 2006



Fonte: Banco Central do Brasil

Portanto, nota-se que no que se refere ao endividamento público, o Governo Lula obteve êxitos importantes. A redução da relação dívida/PIB no período foi uma dessas conquistas. Outro avanço importante foi à política de redução gradual e fim da exposição da dívida pública ao câmbio, tornando o país credor em câmbio a partir de 2006. Em momentos de adversidades externas como ocorrido recentemente com a crise financeira Mundial de 2008/09, em que a taxa de câmbio aumente significativamente, a dívida pública não sofrerá grandes sobressaltos e solvência da dívida não será questionada por conta do aumento da taxa de câmbio. Ao mesmo tempo em que o Governo reduziu a exposição ao câmbio, aumentou a exposição dos títulos a indexadores prefixados e aos índices de inflação.

Se no trato da condução do endividamento público o Governo Lula obteve avanços importantes, questiona-se a qualidade dos expressivos superávits obtidos no período. Como já dito, esses superávits foram fruto de receitas muito maiores e gastos também. Porém a parcela desses gastos com investimento não teve incrementos significativos e é o que se irá tratar na seção seguinte.

3.2 OS INVESTIMENTOS PÚBLICOS NO PERÍODO

Existe um consenso de que é fundamental alcançar altos superávits primários que permitam reduzir a dívida pública para níveis mais confortáveis. O fato é que os superávits primários vêm sendo obtidos mediante uma substancial elevação da carga tributária, aumento dos gastos correntes e uma forte redução do investimento público. Historicamente, o

investimento público constituiu-se em uma das alavancas do crescimento econômico brasileiro. Nos últimos anos, observa-se uma drástica redução nas inversões de todas as esferas de governo que afetou a infra-estrutura, atingindo os mais baixos níveis das últimas décadas. Enquanto é consensual a necessidade de atender às restrições fiscais, a questão é como compatibilizar a sustentabilidade do regime fiscal brasileiro com um aumento do investimento público.

As seções anteriores destacaram que o ajuste fiscal foi fundamental à sustentabilidade da dívida brasileira e constitui um grande avanço. Porém a maneira na qual foi obtido esse ajuste é que o objeto dessa seção. Para compreender melhor a questão, é conveniente classificar a despesa não financeira em dois grandes grupos:

- a) despesas permanentes; e
- b) despesas discricionárias ou temporárias.

Esse conceito permite evidenciar o grau de arbitragem que o Governo Federal tem sobre as despesas orçamentárias. As despesas permanentes são aquelas reguladas por dispositivos constitucionais, legislação específica ou cláusulas contratuais, tendo o Executivo pouca flexibilidade na definição de seu valor durante a elaboração e execução orçamentária. Em outras palavras, essas despesas não são passíveis de cortes ou remanejamento por parte do governo já que dependem de regras contratuais ou normas legais, especialmente constitucionais, escapando, portanto, da priorização do Executivo. Elas podem ser aumentadas numa proporção menor, porém não podem ser cortadas. Em contraste, as despesas discricionárias são aquelas sobre as quais o governo possui flexibilidade para definir a distribuição de recursos segundo suas prioridades e pode ou não aplicar os recursos previstos no orçamento. É sobre esses gastos que o governo controla a política fiscal. Caso a arrecadação esteja abaixo do planejado e governo precise cortar despesas, ele irá fazê-lo sobre os gastos discricionários.

Na esfera federal, os gastos permanentes estão descrito no item “a”, capítulo 1, seção 1.3 deste trabalho acadêmico, que englobam os “gastos com pessoal e encargos”. Enquanto que os gastos temporários estão descritos nos itens “b” e “c” da mesma seção citada no começo do parágrafo, que compreendem, respectivamente, os “outras despesas correntes” e o “investimento”.

Diante da necessidade de se aumentar o superávit primário, uma vez que a taxa de SELIC apresentou forte alta em 2003, o Governo Lula implementou um forte corte nas despesas discricionárias, impondo o peso da tesoura muito mais sobre os investimentos do que sobre os gastos correntes. O investimento do Governo Federal aumentou muito pouco

entre 2003 e 2008, apenas 0,19 p.p. Na mesma direção, porém com muito mais intensidade, as despesas com custeio foram aumentadas em 0,82 p.p. na comparação desses dois anos. Entretanto, a necessidade de cortar gastos não pode ser verificada nas despesas permanentes do governo. Os gastos com pessoal e com os gastos com a previdência Social aumentaram, passando de 9,76% do PIB em 2003 para 11,00% do PIB em 2008. Esses números evidenciam a persistência no Governo Lula de problemas que ocorreram nos dois governos passados, que são a rigidez orçamentária, diante da grande proporção de gastos permanentes, e o baixo investimento público, tendo em vista um alto grau de utilização da capacidade ociosa.

TABELA 12: A Taxa de Investimento Público (% PIB)

DESCRIÇÃO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total de Investimento, incluindo empresas estatais	2,15	1,81	1,99	2,33	2,50	2,59	2,63
Governo Federal	0,75	0,41	0,62	0,88	0,74	0,83	0,94

Fonte: STN / Site do Tesouro Nacional

Portanto, devido à necessidade de se manter os superávits primários em níveis compatíveis com a sustentabilidade da dívida públicas e devido ao aumento das despesas correntes, o problema do baixo investimento público persistiu durante o primeiro Governo Lula, conforme descrito na tabela acima. Entretanto, ao invés de atacar a origem do problema do baixo investimento público, que é o elevado nível de gasto público, o Governo Lula elabora uma manobra contábil para disfarçar o aumento do gasto. O Governo Federal propõem ao FMI, em 2005, que este aceite um tratamento contábil diferenciado para alguns tipos específicos de investimento do PPI¹¹, totalizando em 0,15% do PIB. Em outras palavras, se a meta de superávit primário fosse de 4,25% do PIB, o FMI consideraria que a meta estava cumprida caso o governo alcançasse 4,10% do PIB e que os outros 0,15% fosse gasto com investimento.

Com isso, o governo tenta mudar o foco da questão principal: o trade-off entre gasto público e investimento, e dá lugar a uma questão contábil que tem pouco ou nenhuma importância para resolver o problema do baixo nível de investimento. Sobre essa manobra do governo, a interpretação em Giambiagi (2006):

¹¹ O PPI é um conjunto de projetos prioritários de investimentos em infra-estrutura, especialmente em rodovias, ferrovias, metrô, portos e pesquisa e desenvolvimento na área de prospecção de petróleo, que são considerados projetos de alto retorno e por isso, possuem impacto muito pequeno sobre a dívida pública, segundo o Governo Federal em nota no site da Secretaria do Tesouro Nacional <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>.

Em outras palavras, o entendimento associado àquela interpretação era de que a restrição ao investimento provinha de algum tipo de contabilidade equivocada das estatísticas fiscais, em vez de, como seria a explicação correta, espelhar uma escolha de prioridades por meio da qual o gasto corrente vinha se expandindo recentemente e estrangulando o espaço para os recursos destinados ao investimento.

Com essa ação, o Governo caminha na direção contrária a uma redução dos gastos correntes, uma vez que ele disfarça o problema com essa manobra contábil. Além disso, com atitudes como essa, ele não coloca na pauta de discussão um outro problema que contribuiu para o baixo investimento, que é a rigidez do orçamento. Como já dito anteriormente, é necessário que o governo gere superávits primários para conter a elevação do endividamento público, que a seção anterior já mostrou que o governo obteve êxito nesse sentido. Dessa forma, para gerar superávits primários, num contexto que a carga tributária já atingiu o limite, os gastos com a previdência e com o pessoal não podem ser reduzidos de um ano para o outro, respeitar as vinculações dos fundos de participações, educação e saúde, e ainda atender a todas as demandas sociais, só o resta o investimento para sofrer com cortes e ser colocado em segundo plano.

Entretanto, é urgente que o nível de investimento público seja colocado em pauta como um dos itens mais importantes do debate econômico contemporâneo no Brasil. Com níveis de crescimento do PIB elevados nos últimos anos, mesmo que a crise Mundial de 2008/09 tenha reduzido o índice, se o governo não criar a infra-estrutura necessária para os investimentos produtivos, eles não poderão ser colocados em prática pela iniciativa privada. Há alguns tipos de investimento que são inerentes ao Governo, tais como aqueles que fornecem bens públicos, como ferrovias, estradas, portos, aeroportos, usinas geradoras de energias. Caso o governo não consiga fornecê-los, a iniciativa privada não poderá escoar sua produção, e conseqüentemente, não irá expandir a capacidade instalada e poderá haver gargalos na economia no futuro, prejudicando a sustentabilidade do crescimento econômico obtido nos últimos anos.

CONCLUSÃO

Este trabalho analisou as contas públicas do Governo Central no Brasil no período de 2003 e 2008, referentes ao primeiro mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva. Para ser fazer uma análise mais ampla e detalhada, utilizou-se fortemente de dados e indicadores econômicos não só do período em questão, como também dos dois períodos imediatamente anteriores, englobando os dois mandatos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. O objetivo central desse trabalho foi mostrar a condução da política fiscal brasileira no dito período e quais foram as conseqüências dessa política sobre o investimento e endividamento público.

Num primeiro momento, utilizando-se de dados referentes ao período de entre 1995 e 1998 mostrou-se que com o fim da inflação, as contas públicas tiveram uma piora significativa em relação ao período anterior. Na média desses anos, o país apresentou um déficit primário de 0,19% do PIB. Para um país que havia acabado com a inflação a pouquíssimo tempo e que a vitória contra ela ainda não estava consolidada e que havia decretado a moratória da dívida externa 7 anos antes¹², a simples existência de déficits públicos primários era algo sério e preocupante.

Contudo, continuando a análise da situação fiscal anterior aos anos de referência deste trabalho, o governo brasileiro assina o acordo com o FMI no fim de 1998 e que passaria a vigorar a partir de 1999, que possibilitou uma quebra de paradigma e um avanço histórico na condução das finanças públicas no Brasil. Implementou-se o regime de metas para o déficit público e, pela primeira vez em muitos anos, mostrou-se compromisso com a austeridade fiscal e o país operou sobre uma restrição orçamentária clara. Na média desses 4 anos, o país obteve um superávit nominal de 3,5% do PIB (tabela 1, página 11), um marco não só pelo valor alcançado. Numa análise menos atenta da condução da política fiscal ao longo dos anos, pode-se pensar que foi mais um acordo, dentre muitos que já haviam sido firmados entre o país e o fundo, em que o governo se comprometia em reduzir o déficit público. Porém numa observação mais detalhada, pode se perceber que para um país que tem um histórico de moratórias da dívida externa e que durante anos tentou combater a inflação sem utiliza-se seriamente da política fiscal, o acordo, a implementação de metas para o déficit nominal e cumprimento dele constituíram uma conquista enorme para o país.

¹² Sobre a moratória da dívida externa de 1987 e sobre as tentativas de se combater a inflação, ver FRANCO (1999).

No que se refere à manutenção da política de metas de inflação e ao cumprimento das metas o governo Lula foi bastante exitoso e responsável. Ao assumir sob forte desconfiança, esse governo deu claras demonstrações ao mercado e à sociedade que iria seguir as premissas da responsabilidade fiscal:

- a) elevou fortemente a taxa Selic para diminuir a demanda da economia e conter o aumento de preços, além de buscar uma apreciação do real, que havia se depreciado fortemente em 2002;
- b) nomeou para o Banco Central Henrique Meireles, ex-presidente do Bank Boston Internacional;
- c) escolheu para o ministério da fazenda um político publicamente favorável às políticas fiscais responsáveis, Antônio Palocci.

Portanto, pode-se afirmar que a manutenção da política de metas fiscais de um governante para outro, tornou essa política numa política de Estado e não numa política de governo, e que isso se configura como mais um importante avanço da sociedade brasileira. Num país como o Brasil onde historicamente as políticas públicas e suas prioridades mudam de governo em governo, torna a continuidade de uma conquista ainda mais importante.

Entretanto, para que país obtenha o crescimento econômico sustentado e perene durante os anos que seguem, é necessário aperfeiçoar os ganhos obtidos até então. O Governo Lula, nesse contexto, apresenta uma ambigüidade nesse balanço. Por um lado, a queda da relação dívida pública/PIB em relação a 2002 e a obtenção de um superávit primário médio de 4% a 5% do PIB durante cada um dos anos da sua gestão 2003-2006 são conquistas importantes de um país que dá certas mostras de amadurecer econômica e politicamente e que pode estar se encaminhando rumo a anos de declínios sucessivos da relação dívida/PIB, com um déficit público próximo de 0.

Por outro, o governo Lula negligenciou diversos pontos importantes na condução da política fiscal que aperfeiçoariam os ganhos descritos nos parágrafos acima. O que se questiona primordialmente é a maneira na qual o governo obteve esses expressivos superávits primários. O primeiro desses pontos que mostram que a qualidade do ajustamento obtido foi ruim é o aumento dos gastos do governo em proporção do PIB. Num processo que parece não ter fim, entre 2003 e 2008 o governo aumentou seus gastos primordialmente na rubrica despesas com pessoal e com INSS. Tendo em vista que o denominador do indicador gasto/PIB aumentou durante os 4 anos do governo, devido ao crescimento do PIB nesses anos, conclui-se que foi perdida uma excelente oportunidade de por fim na tendência de elevação nesse indicador que já perdura por anos. Os gastos primários e permanentes

aumentaram 3,3 p.p. entre 2003 e 2008 (conforme tabela 6), repetindo o que já vinha ocorrendo nos dois governos de FHC.

Um segundo ponto que demonstra a baixa qualidade do ajustamento fiscal no Brasil é a elevação da carga tributária. Se na época da inflação, o governo se utilizava desse instrumento para cobrir o aumento de gastos, sem ela não há outra saída para o Governo que não seja aumentar a carga tributária. Sem dúvida alguma, outro ponto que propiciou os bons resultados primários obtidos no período foi a elevação das receitas do governo, através de aumento na carga tributária, que passou de 32,15% do PIB em 1999 para 35,80% em 2008. O governo que até 1995 tinha a inflação para cobrir os elevados gastos, passa a contar com o aumento de carga tributária para cobrir os gastos, que a partir de 1999 aumentaram ainda mais. O peso do estado aumenta sobre a sociedade, que tem que trabalhar mais e mais para pagar o aumento dos gastos. Com o aumento da carga tributária, a iniciativa privada tem que repassar esse custo ao consumidor, causando preços altos, que inibem o consumo. Em 2009, ocorreu um fato bastante exemplificador e que permite medir quão pesado são os impostos sobre a sociedade. Para se combater os efeitos da crise econômica mundial, o governo reduziu o IPI para automóveis. No período que vigorou a redução, mesmo com todos os eventos adversos vindo de fora, a indústria automobilística bateu recorde histórico de vendas¹³.

Se o aumento da carga tributária fosse direcionado para cobrir aumentos excessivos com a rubrica “Investimento”, que são gastos discricionários e que possuem um efeito multiplicador muito maior, os efeitos teriam sido menos prejudiciais. O que de fato não ocorreu. Enquanto que os gastos com pessoal e com INSS passaram de 9,76 % do PIB em 2002 para 11,0%, o investimento público aumentou apenas 0,19 p.p., passando de 0,75 em 2003 para 0,94 em 2008, o que mostra que o governo utilizou o aumento na arrecadação para aumentar os gastos e reduzir o investimento público. É praticamente consensual entre as diversas correntes de pensamento que o baixo investimento público dos últimos anos é um dos responsáveis pelo fato de o país não ter alcançado taxa de crescimento maior de sua economia. Há setores onde a presença do Estado continuará fundamental, a exemplo do que se verifica mesmo em países onde o setor privado opera sem restrições e a regulação setorial é adequada. O investimento em infra-estrutura é considerado fundamental para o crescimento econômico dado que aumenta o retorno dos insumos privados (capital e trabalho) e incentiva os investimentos privados, se traduzindo em subsequente elevação do nível de emprego e

¹³ Foge do alcance desse trabalho discutir mais profundamente as políticas anticíclicas tomadas durante 2009 para se combater os efeitos da crise econômica mundial sobre a indústria automobilística. Para mais dados sobre a venda de automóveis no Brasil, acessar <www.febranave.com.br>.

renda. De acordo com Rigolon e Piccinini (1997) dados os níveis de capital e trabalho, o crescimento da oferta e da qualidade energia, transportes, telecomunicações e saneamento básico elevam o produto final, implicando em maior produtividade dos fatores privados e reduzindo o custo por unidade de insumo. A maior produtividade, por sua vez, aumenta a remuneração dos fatores, o que estimula novos investimentos e a elevação do emprego. Dessa forma, o investimento público em infra-estrutura é fundamental para alavancar o investimento privado, na medida em que o primeiro torna o segundo mais barato.

Conclui-se, portanto, que somente a obtenção de expressivos superávits primários e a queda no indicador dívida/PIB ocorrida no período de análise, não é suficiente para se afirmar que a política fiscal durante o primeiro mandato do presidente Lula foi bem-sucedida. Pelo contrário, esses indicadores mascaram as consequências da política fiscal e tiram-na do debate central da política econômica. Os pilares fundamentais para se chegar a esses expressivos resultados primários é que colocam a em dúvida o sucesso da política fiscal no período. Dentre esses pilares destacam-se:

- a) a continuidade do processo de elevação da relação gasto público em proporção do PIB, desaproveitando uma excelente ocasião propiciada pelo elevado crescimento da economia para compensar a alta observada nesse indicador durante toda a década de 1990;
- b) a ocorrência de novos aumentos da carga tributária em relação aos níveis recorde desta já vigentes em 2002; e, em que pese o aumento do gasto;
- c) a repetição dos valores insignificantes do investimento público.

Todos esses fatores, em especial o último, representaram problemas ligados à qualidade do ajuste fiscal, que impactam negativamente o crescimento econômico no longo prazo e minimizam os ganhos da sociedade. O baixo investimento público encarece, dificulta e diminui o volume de investimento privado, o que é prejudicial à sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Base de Dados – Indicadores Econômicos**. Disponível em < <http://www.bcb.gov.br/?INDECO>>. Acesso em: 30 jan. 2010.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

_____. Ministério da Fazenda. **Memorando de Política Econômica**. 4 de Setembro de 2002.

AFONSO, José Roberto Rodriguez; SERRA, José. O Federalismo à Brasileira. Rio de Janeiro: **Revista do BNDES**, v. 6, n. 12, p. 3-30, dez 1999.

ALÉM, Ana C.; GIAMBIAGI, Fábio. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A Arte da Política: a História que Vivi**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

FRANCO, Gustavo H. **O Desafio Brasileiro**. São Paulo: 34, 1998.

GIAMBIAGI, Fabio. **A Política Fiscal do Governo Lula em Perspectiva Histórica: Qual Limite para o Aumento do Gasto Público**. Rio de Janeiro: IPEA, 2006.

_____. **Do Déficit de Metas às Metas do Déficit: A Política Fiscal do Período 1995-2002**. Rio de Janeiro: IPEA, 2002.

GOLDFAJN, I.; GUARDIA, E. **Regras fiscais e sustentabilidade da dívida no Brasil**. Notas Técnicas do Banco Central, n. 39, jul. 2003.

LEZAN, E; VARSANO, Ricardo. **O Sistema Tributário Brasileiro**. Brasília: Ministério da Fazenda, 1981.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Base de Dados – Arrecadação**. Disponível em <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Arrecadacao/default.htm>>. Acesso em: 30 jan. 2010.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. TESOUREIRO NACIONAL DO BRASIL. **Base de Dados – Transferências Constitucionais**. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp>. Acesso em: 30 jan. 2010.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL. **Base de Dados – Estatísticas da Previdência Social**. Disponível em: <<http://www.inss.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>. Acesso em: 30 jan. 2010.

RESENDE, Fábio. Federalismo Fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, Rio de Janeiro, vol. 3, nº 3, p. 59, jul-set. 1995.

VARSANO, Ricardo. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, abr. 1997.