

## POLÍTICA FISCAL E DÍVIDA PÚBLICA

### Equilíbrio fiscal com elevação das receitas; até quando?

*Jedson César de Oliveira\**  
*Guilherme R. S. Souza e Silva\*\**

Um tema tem preocupado os especialistas em finanças públicas quando se trata da questão fiscal no Brasil: nove em cada dez economistas apontam a forte elevação dos gastos correntes do governo central nos últimos anos como um dos maiores entraves à redução da taxa real de juros, da carga tributária e, portanto, do aumento da taxa de crescimento econômico do país. E nada melhor, neste momento, do que colocar essas questões em pauta, visto que o mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva está se encerrando e novas diretrizes de política fiscal estão sendo elaboradas para o próximo mandato. Entre elas destaca-se o chamado Plano Plurianual (PPA) que contempla as diretrizes orçamentárias para o período 2008/2011.

Disputas políticas e ideológicas à parte, não podemos negar as grandes contribuições que o atual governo federal fez no período 2003/06 na área fiscal, tais como:

- i. Elevação do superávit primário do setor público consolidado<sup>30</sup> de 3,75% do PIB para 4,25% para conter a acelerada expansão da dívida pública, chegando inclusive a superar esse valor em alguns anos;
- ii. Redução moderada da dívida pública como proporção do PIB de 57,18% em 2003 para aproximadamente 50,5% em 2006;
- iii. Melhoria do perfil da dívida pública, com a drástica redução da parcela atrelada ao câmbio, principal causador da elevação do nível de endividamento público no período do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso;
- iv. Aumento da dívida pré-fixada e da parte indexada por índice de preços, o que traz maior previsibilidade de pagamento das despesas financeiras do governo no médio e longo prazo.

No entanto, devemos destacar que esse maior rigor fiscal só foi possível graças à elevação na arrecadação de receitas do setor público consolidado de 35,84% do PIB em 2002

---

\* Mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná. Endereço eletrônico: [jecoli@sociais.ufpr.br](mailto:jecoli@sociais.ufpr.br)

\*\* Mestrando em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná. Endereço eletrônico: [guilherme.fdg@uol.com.br](mailto:guilherme.fdg@uol.com.br)

<sup>30</sup> Inclui os superávits primários do Governo Central, dos Estados e dos Municípios.

para 37,82% em 2005<sup>31</sup> - carga tributária similar à de países desenvolvidos, como podemos observar na tabela 1. Considerando apenas os países da OCDE, a média é praticamente igual à do Brasil, 37,5% contra 37,8% do PIB. Já em relação aos países da América Latina, a carga tributária brasileira é o dobro.

**Tabela 1. Carga tributária mundial**

Posição	País	2000	Posição	País	2000	Posição	País	2000
1	Suécia*	50,5	17	Canadá	35,8	33	Chile	19,3
2	Dinamarca*	49,7	18	Espanha*	36,9	34	Nicaragua	18,9
3	Finlândia *	43,5	19	Islandia	35,1	35	Costa Rica	18,8
4	Bélgica*	46,5	20	Nova Zelandia	35,1	36	Colombia	18,7
5	França*	45,3	21	Suiça	34,5	37	México	18,5
6	Austria*	42,7	22	Portugal*	36,8	38	Cingapura	18,4
7	Italia*	40,9	<b>23</b>	<b>Brasil*</b>	<b>37,8</b>	39	Bolívia	17,9
8	Luxemburgo*	40,8	24	Turquia	31,9	40	Indonésia	17,1
9	Países baixos*	39,5	25	Australia	31,5	41	Peru	15,2
10	Noruega	40,1	26	Irlanda*	31	42	Panamá	14,6
11	Alemanha*	40	27	EUA	29,6	43	Venezuela	13,8
12	Grécia*	40	28	Japão	27,1	44	Paraguai	12,9
13	Polonia	37,4	29	Uruguai	26,9	45	Equador	12,2
14	Rep. Tcheca	37,4	30	Coreia do Sul	26,1	46	Guatemala	10,2
15	Reino Unido*	37,6	31	Argentina	21,2	<b>Média América Latina</b>		<b>18,5</b>
16	Hungria	36,6	32	Malásia	19,5	<b>Média OCDE</b>		<b>37,5</b>

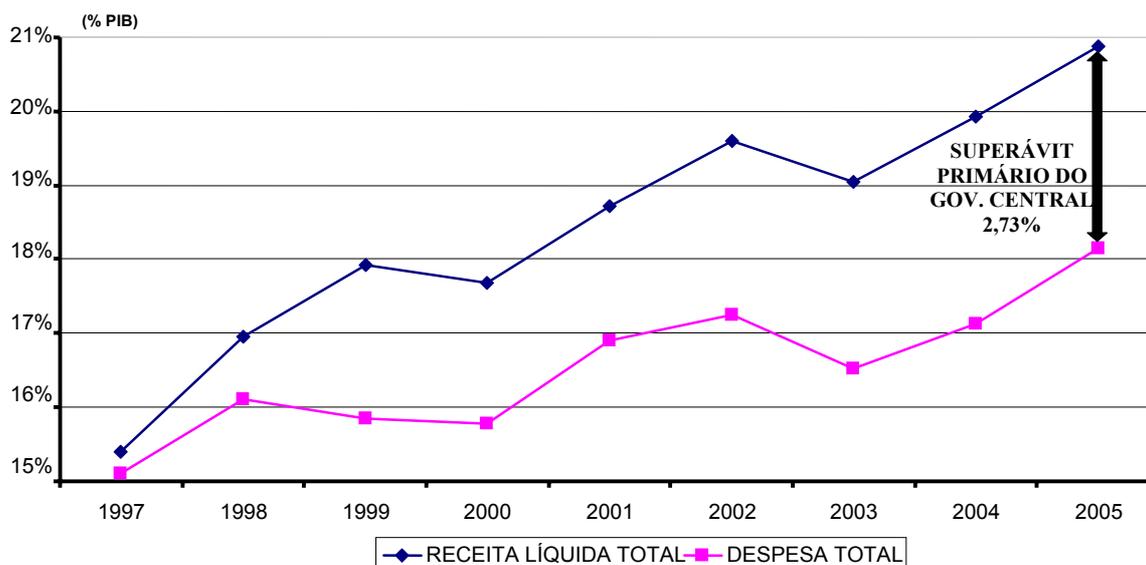
Fonte: Estimativa da carga tributária brasileira em 2005 e retrospectiva histórica. Estudos econômico-fiscais. Ano 12, n° 58, maio de 2006. Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

Nota: \* Referente ao ano de 2005

Esse equilíbrio fiscal, numa análise mais atenta, nos mostra que os governos têm recorrido sucessivamente ao aumento/criação de impostos há pelo menos uma década como contrapartida do crescimento no nível de endividamento público e, como consequência, nos gastos com juros e nas despesas correntes. O gráfico 1 mostra o comportamento das receitas obtidas pelo governo central (principalmente via impostos federais e receitas da previdência social) e das despesas totais (não incluem pagamentos de juros) no período de 1997 a 2005. Esses dados confirmam a hipótese de que a elevação do superávit primário só foi possível, mediante o aumento expressivo da arrecadação do governo como proporção do PIB.

<sup>31</sup> Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT). Disponível em: [http://www.ibpt.com.br/arquivos/estudos/2005\\_CARGA\\_TRIBUTARIA\\_BRASILEIRA.pdf](http://www.ibpt.com.br/arquivos/estudos/2005_CARGA_TRIBUTARIA_BRASILEIRA.pdf)

**Gráfico 1. Receita Líquida Total do Governo Central e Despesas Totais**



Fonte : Secretaria do Tesouro Nacional .

Nota: Os dados contemplam apenas os superávits obtidos pelo governo central, não incluindo os dos Estados e Municípios.

É necessária uma análise mais detalhada da composição das despesas em questão. O gráfico 2 apresenta a abertura das principais despesas que entram no cálculo do resultado primário. As despesas relevantes são formadas principalmente por três grupos: pessoal e encargos sociais, benefícios previdenciários e gastos de custeio e capital. Fica evidente o expressivo aumento nos gastos com benefícios previdenciários como proporção do PIB, que subiram de 5% em 1995 para 7,6% em 2005, confirmando o alerta que vários economistas vêm fazendo quanto à necessidade de uma maior atenção em relação à reforma da previdência social.

Um dado certamente preocupante é que a população com 60 anos ou mais vem crescendo a um ritmo acelerado devido à elevação da expectativa de vida do brasileiro, o que poderá ter forte impacto nas contas da previdência social num futuro próximo. De acordo com dados do IBGE, a faixa etária composta por esse grupo, que foi de 16 milhões em 2004 (9% do total), passará para 28 milhões em 2020 (13% do total) e para 40 milhões em 2040 (17% do total), o que certamente provocará um aumento no déficit da previdência, atualmente em torno de aproximadamente R \$41 bilhões, se nada for feito.

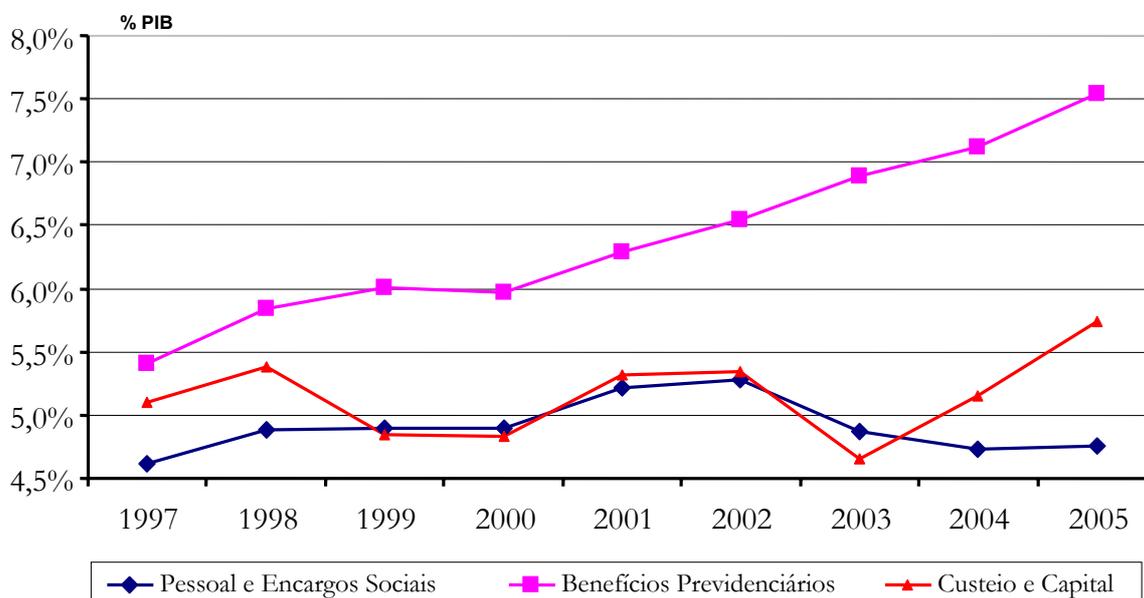
O gráfico 1 também mostra o forte aumento das despesas de custeio e capital principalmente a partir de 2003. Estes gastos incluem despesas do Fundo de Amparo ao

Trabalhador (entre estas, abono e seguro desemprego), subsídios e subvenções econômicas e benefícios assistenciais, além de outras despesas de custeio e capital.

As despesas com pessoal e encargos sociais, como proporção do PIB, não apresentaram aumentos tão elevados quanto os demais grupos. No entanto, apenas entre os anos de 2006 e 2007 essa rubrica crescerá de R\$ 106,7 bilhões para R\$ 117,9 bilhões, o que representa uma elevação de 10,5%. O aumento verificado nas despesas com pessoal pode ser creditado em parte à recomposição salarial de diversas carreiras dos servidores públicos e à maior contratação de servidores da administração federal. Entre 2003 e 2005 o governo concedeu 44 reajustes salariais a 27 carreiras, o que significou uma elevação de R\$ 23,5 bilhões na despesa anual total da União com pessoal<sup>32</sup>.

Em relação à contratação de servidores, uma parcela delas é destinada à criação de cargos em comissão, ou seja, aqueles cargos que não necessitam de concurso público para preenchimento e totalizaram quase 21.300, o que representa um aumento de 10,7% em relação ao número de cargos de confiança do último ano do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

**Gráfico 2. Composição das despesas do governo central**



Fonte : Secretaria do Tesouro Nacional

<sup>32</sup> Folha de São Paulo, 15 de maio de 2006. Caderno de Política. Disponível em: [www.folha.com.br](http://www.folha.com.br)

Em relação à carga tributária, atualmente em quase 38% do PIB, a maior parte dos especialistas em finanças públicas concorda que o seu limite superior foi alcançado, de forma que um aumento da arrecadação das receitas via aumento/criação de impostos é considerado inviável. A manutenção do superávit primário, única variável sob a qual o governo tem controle direto e, portanto, principal componente de controle da dívida pública brasileira, fica comprometida em virtude do crescimento histórico apresentado recentemente pelos gastos públicos.

Diante da análise anteriormente apresentada podemos deduzir, portanto, que para o fechamento da equação só existe uma opção: reduzir os gastos públicos. Não parece ser esta, entretanto, a intenção do governo para o exercício de 2007. O projeto de lei orçamentária, encaminhado ao congresso em 31 de agosto de 2006, apresenta variações crescentes nas despesas obrigatórias, conforme mostra a tabela 2.

**Tabela 2. Despesas Obrigatórias**

Descrição	2006* (% PIB)	PLOA 2007 (%PIB)
Pessoal e encargos sociais	5,08	5,13
Bem. Previdenciários e Assistenciais	9,07	9,15
Complementação FUNDEB	0,02	0,09
Fundo de Exportações	0,21	0,17
Demais Despesas Obrigatórias	0,96	0,81
Meta de Resultado Primário	2,45	2,45
TOTAL	17,78	17,79

Fonte : Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Nota: Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA)

(\*) Estimado conforme decreto n. 5.861, de 28/07/06 e inclui os restos a pagar.

Em função dos números apresentados, a capacidade de execução do orçamento em 2007 tem sido constantemente questionada. Além disso, o projeto em questão não está de acordo com o que consta no projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que, até o momento, não foi votado no Congresso Nacional. A proposta de LDO citada incorpora a aplicação de um redutor de despesas que cortaria os gastos correntes do governo em 0,1% do PIB a partir de 2007, seguindo o mesmo ritmo de corte a cada ano. Este dispositivo teria o importante papel de iniciar um ajuste fiscal gradual, além de sinalizar uma mudança no comportamento do governo no que diz respeito aos gastos públicos. Este conjunto de fatores faz com que os agentes tenham dificuldade em acreditar que o orçamento 2007 seja exequível, diminuindo a credibilidade do governo e tornando as expectativas negativas quanto aos demais objetivos de política econômica.

Existe ainda mais um ponto importante a ser analisado quando o assunto é orçamento. Após a divulgação do resultado da taxa de crescimento do PIB brasileiro do segundo trimestre de 2006, de 0,5%, as expectativas de crescimento para o ano de 2006 foram revistas pelo mercado. Atualmente, a taxa esperada de crescimento está em torno de 3,1%<sup>33</sup>. O orçamento de receitas do governo federal para 2006, porém, considerava no momento de sua elaboração, uma previsão otimista de crescimento da economia de 4,5%. Fica evidente então que, caso se confirme a previsão do mercado para o crescimento do PIB, haverá um descompasso entre a arrecadação pretendida pelo governo e aquela efetivamente realizada, considerando que não haverá aumento da carga tributária.

As despesas, entretanto, não devem ser inferiores ao proposto no orçamento, de forma que, ao final do ano de 2006, as contas correm o risco de não fechar. Essa preocupação pode ser estendida para 2007, uma vez que a previsão de crescimento do PIB na proposta de orçamento para 2007 é de 4,75% (em relação à base de 2006), o que implicaria em um aumento nominal. Novamente a expectativa do mercado para o crescimento do PIB em 2007, de 3,52%<sup>2</sup>, não é tão otimista quanto a do governo, o que implicará em novos e maiores cortes em termos nominais no orçamento do referido ano.

Como podemos observar, os desafios para o próximo mandato presidencial são enormes, independentemente do representante escolhido. Após adiar o enfrentamento das questões aqui tratadas por anos e anos é chegada a hora de admitir que a questão fiscal, tão relegada nos últimos três mandatos, se tornou o principal problema de política econômica. Se quisermos crescer mais do que a média de 2,5% ao ano é imprescindível que esta questão seja considerada prioritária, mesmo que o custo de uma reforma fiscal em termos políticos tenha se tornado mais alto.

A história nos mostra que o primeiro ano de um mandato político possui características muito propícias a algum tipo de reforma, pois o horizonte de novas eleições ainda está longe, o Congresso renovado e com fôlego mostra disposição para votações e há uma maior legitimidade na adoção de medidas impopulares por parte do congresso. Assim, não podemos perder a oportunidade de realizar em 2007 as reformas tão necessárias ao crescimento da economia, quais sejam:

- i. Uma reforma fiscal mais forte que sinalize o compromisso do governo em reduzir o déficit e a dívida pública que possibilite a retomada dos

---

<sup>33</sup> Gerência Executiva de Relacionamento com Investidores (Gerin) do Banco Central do Brasil disponível em <http://www4.bcb.gov.br/?FOCUSERIES> (22/09/2006)

investimentos públicos. Os principais itens dessa reforma deveriam destacar a importância da melhoria da gestão dos gastos públicos, eliminando desperdícios, evitando a sobreposição de programas e, sobretudo, priorizando a aquisição de materiais e serviços via pregão eletrônico. Esse é considerado o mais econômico e eficiente método de compras, na medida em que permite a participação de inúmeras empresas concorrentes e garante a transparência do processo evitando, assim, o superfaturamento existente no atual processo. Neste caso, as pequenas e médias empresas deveriam ter prioridade no fornecimento de bens e serviços ao governo.

- ii. Uma reforma previdenciária e trabalhista que possibilite a estabilização das despesas com benefícios previdenciários e reduza o seu déficit como proporção do PIB. Sobre a questão trabalhista, deve-se dar especial atenção para uma maior formalização dos trabalhadores da iniciativa privada permitindo, desta forma, a elevação da relação entre ativos e inativos da previdência. No entanto, é importante destacar que atualmente o custo efetivo da contratação formal de trabalhadores é extremamente alto para as empresas, pois os encargos que incidem sobre os salários são muito elevados. Estima-se que um funcionário chega a custar para a empresa mais do que o dobro do valor do seu salário. Em relação à previdência social é preciso elevar o tempo de contribuição para acompanhar o aumento na expectativa de vida dos brasileiros. Além disso, é importante analisar com mais atenção a possibilidade de se desvincular os benefícios previdenciários do salário mínimo. Esse ponto é extremamente relevante, pois atualmente cada aumento real concedido ao salário mínimo gera impactos muito fortes sobre as contas da previdência social. Neste caso, os benefícios deveriam ser reajustados com base no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), indicador oficial adotado pelo Banco Central na condução do regime de metas de inflação.
- iii. Por fim, uma reforma tributária que desonere o setor produtivo e permita o aumento da competitividade dos produtos nacionais em relação aos importados. Em relação a essa questão, é preciso considerar que a elevação da carga tributária, juntamente com a valorização do câmbio, encarece os produtos nacionais em relação aos importados, o que pode provocar um desestímulo ao setor produtivo com conseqüências perversas sobre a conta de

---

transações correntes no balanço de pagamentos. Nesse sentido, as pequenas e médias empresas, grandes geradoras de emprego e renda, deveriam receber mais incentivos fiscais em relação às grandes empresas e às multinacionais e, principalmente, em relação ao setor financeiro.

A adoção dessas medidas poderia sinalizar aos agentes econômicos um horizonte muito mais propício aos investimentos produtivos com baixos custos financeiros e fiscais, bem como uma elevação do retorno do capital investido, e desta forma, pavimentaria o caminho para um longo e contínuo crescimento econômico.