



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da
Informação e Documentação (FACE) – Departamento de Economia

SÉRGIO WULFF GOBETTI

TÓPICOS SOBRE A POLÍTICA FISCAL E O AJUSTE FISCAL NO BRASIL

TESE DE DOUTORADO

Brasília, junho de 2008.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E
CIÊNCIAS DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO (FACE)
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

TÓPICOS SOBRE A POLÍTICA FISCAL E O AJUSTE FISCAL NO BRASIL

Tese de Doutorado

Aluno: Sérgio Wulff Gobetti

Matrícula: 05/49126

Banca examinadora:

Adriana Moreira Amado (orientadora)

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Joaquim Pinto Andrade

Maria de Lourdes Rollemberg Mollo

Nelson Henrique Barbosa Filho

Brasília, junho de 2008.

RESUMO

Esta tese é constituída de cinco ensaios teóricos e empíricos sobre diferentes aspectos da política fiscal e do ajuste fiscal no Brasil no período de 1999-2006, marcado pelo regime de metas de superávit primário. A questão principal suscitada pela tese é que o padrão de ajuste fiscal seguido pelo país, baseado em aumento de carga tributária e redução dos investimentos, chegou a um limite, e que a introdução de novos objetivos à política macroeconômica – em particular, a distribuição de renda – agravou os dilemas a serem resolvidos, exigindo que se faça uma revisão teórica e prática de alguns paradigmas e regras fiscais. A orientação teórica adotada é heterodoxa, com ênfase nas concepções pós-keynesianas, embora em alguns casos também sejam utilizadas concepções críticas de autores ortodoxos para reforçar as linhas centrais de argumentação em favor de mudanças na política fiscal.

Palavras-chave: pós-keynesiano, superávit primário, investimentos, despesas correntes.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO GERAL, 4

PARTE I – DÉFICIT E POLÍTICA FISCAL: CONSIDERAÇÕES DE CARÁTER
HETERODOXO, 10

PARTE II – UMA ANÁLISE DOS DETERMINANTES DO SUPERÁVIT PRIMÁRIO A
PARTIR DE UM MODELO MULTISSETORIAL, 47

PARTE III – INVESTIMENTOS PÚBLICOS: UM NOVO MODELO DE ANÁLISE DA
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA APLICADO ÀS CONTAS NACIONAIS, 86

PARTE IV – ÍNDICE DE RESPONSABILIDADE FISCAL E QUALIDADE DE GESTÃO:
UMA ANÁLISE COMBINADA BASEADA EM INDICADORES DE ESTADOS E
MUNICÍPIOS, 116

PARTE V – O PAPEL DAS EMPRESAS ESTATAIS NO EQUILÍBRIO FISCAL E
MACROECONÔMICO, 167

CONCLUSÃO GERAL, 211

INTRODUÇÃO GERAL

As finanças públicas ocupam hoje um lugar de destaque no debate macroeconômico brasileiro, porque centralizam importantes polêmicas sobre distintos aspectos da política econômica, entre os quais destacamos: os limites para a intervenção do Estado na economia; os conflitos entre política fiscal e política monetária; a qualidade do ajuste fiscal e as implicações do regime de superávit primário sobre a composição do gasto público; e, finalmente, o dilema entre a necessidade de reduzir a carga tributária e de continuar mobilizando soma considerável de recursos públicos para a distribuição de renda.

Tradicionalmente ou muitas vezes, esses temas são tratados de forma dissociada por distintas disciplinas e campos de pesquisa da Economia, resultando em conclusões incompletas ou distorcidas. A maior parte dos estudos recentes sobre desigualdade de renda no Brasil, por exemplo, tem sido desenvolvida por economistas da área social, que – quando muito, na melhor das hipóteses – analisam os efeitos distributivos da tributação e das transferências fiscais, mas em geral deixam de abordar os impactos macroeconômicos das mesmas. Por outro lado, o diagnóstico convencional da política fiscal no Brasil faz uma crítica ao aumento do gasto público e da carga tributária sem uma avaliação mais minuciosa dos seus impactos sobre a distribuição de renda, nem uma análise sobre sua composição.

O objetivo desta tese é iniciar uma análise mais integrada dessas questões ao nível macroeconômico, apresentando descobertas empíricas e considerações críticas que possam pautar uma agenda de pesquisa heterodoxa, mas sem a pretensão de oferecer respostas teóricas acabadas a todos os dilemas da política fiscal. O leque de questões abordadas é razoavelmente amplo, mas todas elas se unem por um fio condutor, que é mostrar que o padrão de ajuste fiscal seguido pelo país desde a introdução das metas de superávit primário, baseado em uma combinação de fatores (como aumento de carga tributária, absorção de rendas das estatais e redução dos investimentos), parece estar próximo do esgotamento. Embora a sustentabilidade do ajuste fiscal dependa fundamentalmente do ritmo de crescimento da economia nos próximos anos, nos parece que a maior ênfase recente nos objetivos distributivos da política fiscal, sem rever os pilares da política macroeconômica ortodoxa, agravou os dilemas a serem resolvidos, exigindo que se faça uma revisão teórica e prática de alguns paradigmas e regras fiscais que têm pautado a ação das autoridades.

Esta tese é constituída de cinco partes, sendo as duas primeiras dedicadas a uma análise mais geral da política fiscal, e as três últimas, a tópicos específicos. Estas são elas:

- I – Déficit e política fiscal: considerações de caráter heterodoxo;
- II – Uma análise dos determinantes do superávit primário a partir de um modelo multisetorial;
- III – Investimentos públicos: um novo modelo de análise da execução orçamentária aplicado às Contas Nacionais;
- IV – Índice de Responsabilidade Fiscal e Qualidade de Gestão: uma análise combinada baseada em indicadores de estados e municípios;
- V – O papel da empresas estatais no equilíbrio fiscal e macroeconômico.

Na primeira parte, nosso ponto de partida é fazer uma breve revisão da literatura macroeconômica sobre déficits e política fiscal, buscando resgatar os aspectos teóricos mais importantes do paradigma neoclássico. Em seguida, dedicamos especial atenção a fazer uma exegese do pensamento de Keynes. Essa revisão teórica é fundamental para mostrar como a noção de responsabilidade fiscal ou equilíbrio orçamentário não é exclusividade da ortodoxia e que a associação do keynesianismo com políticas deficitárias é inadequada.

Em particular, a leitura dos escritos de Keynes (1980) sobre qual deveria ser a política fiscal no pós-guerra antecipa uma discussão muito atual sobre a distinção entre orçamento corrente e de capital e mostra uma mudança de ênfase das suas proposições em relação ao auge da depressão dos anos 30. Ou seja, embora admitisse o déficit como expediente temporário diante de situações de desemprego ou baixa utilização da capacidade instalada, como as verificadas logo após a crise de 1929, Keynes manifestava preferência por políticas fiscais preventivas, baseadas em um programa de investimentos públicos ou semi-públicos de larga escala e longo prazo, que fosse capaz de manter um ritmo mais equilibrado e menos volátil da atividade econômica.

Na visão de Keynes, o orçamento de capital poderia ser equilibrado no longo prazo, com os próprios recursos que se espera obter com a execução plena dos projetos, o que nos faz lembrar os princípios do Projeto Piloto de Investimentos (PPI), criado no Brasil com o objetivo de flexibilizar as restrições fiscais. O orçamento corrente, ao contrário, deveria estar sempre equilibrado ou superavitário, na opinião de Keynes no pós-guerra, o que incluiria os gastos com transferências previdenciárias e assistenciais, que hoje possuem um peso considerável na despesa pública, bem superior ao dos anos 50.

A revisão da literatura mostra ainda que o “estado de bem-estar social” – nos quais se inserem as transferências previdenciárias e assistenciais – tem inspiração original no liberalismo, embora Keynes tenha participado como colaborador de sua estruturação no Reino Unido. Keynes também defendia as transferências de renda, mas por seu efeito econômico sobre o multiplicador e não por ser “um reformador social apaixonado” (Skidelsky, 2000) ou pelos objetivos distributivos destacados por outros autores heterodoxos, como Kalecki.

Essas constatações teóricas são de fundamental importância para uma síntese do pensamento de Keynes. Assim como o próprio Keynes ajustou suas propostas de acordo com a conjuntura e o momento histórico, nós também buscamos fazer isso para o Brasil atual, sem perder de vista, entretanto, a essência de suas idéias sobre a importância dos investimentos públicos para política macroeconômica e sobre a relação entre as variáveis macroeconômicas, distinta da abordagem ortodoxa.

Ainda na Parte I, iniciamos um debate sobre como conciliar os princípios do keynesianismo com os desafios concretos da política fiscal brasileira. Esses desafios passam, a nosso ver, por manter superávits primários compatíveis com alguma trajetória de queda da dívida pública, manter a política de distribuição de renda por meio de transferências fiscais, mas ao mesmo tempo alterar a qualidade do ajuste fiscal e do gasto público, dando prioridade aos investimentos e às despesas de caráter mais estruturante, como as da educação.

Em particular, é sugerida uma estratégia diferenciada de administração da dívida pública (voltada para a redução da rolagem de títulos e não apenas pelo indicador líquido) e de monitoramento das contas públicas. Enquanto no esquema macroeconômico convencional, o superávit primário precisa ser elevado para melhorar as expectativas dos agentes do mercado quanto à inflação e à trajetória da dívida pública, contribuindo para a redução da taxa de juros, na perspectiva heterodoxa é possível visualizar outro tipo de inter-relação entre as variáveis, no qual a poupança e o investimento públicos – além da rearticulação da capacidade de financiamento do setor público – assumem um papel determinante.

Argumentamos ainda que, eventualmente, a redução do superávit primário, se acompanhada na mesma medida por aumento de investimentos (como previsto em lei), pode inclusive contribuir não só para a expansão do PIB (denominador da relação de endividamento), quanto para a redução da própria taxa de juros. Nesse esquema alternativo, a poupança pública por ser elevada tanto previamente, via contenção de gastos correntes e redução da taxa de juros, quanto posteriormente, em decorrência dos efeitos dinâmicos dos investimentos.

Na Parte II, fazemos uma análise mais detalhada do processo de ajuste fiscal brasileiro, esmiuçando as origens do regime de metas de superávit primário e abordando suas principais implicações macroeconômicas a luz da abordagem teórica do capítulo anterior. Ou seja, mostramos como o método de monitoramento das contas públicas a partir das metas de superávit primário não é uma mera escolha técnica, mas guarda íntima relação com a concepção de Estado e de política fiscal ortodoxa.

Do ponto de vista da crítica heterodoxa, duas conclusões são apontadas: a falta de evidência empírica de que aumentos de superávit primário sirvam para reduzir a taxa real de juros, por um lado, e a sobra de evidências de que o ajuste sacrificou os investimentos públicos, por outro lado. No caso da queda dos investimentos, salientamos que isso se deve à adoção de um conceito tão somente financeiro, que não leva em conta a destinação dos gastos que conduzem ao déficit e que perde a dimensão de mudança patrimonial do Estado, em clara contrariedade com a visão já destacada de Keynes.

A principal contribuição do capítulo, entretanto, é o desenvolvimento de um modelo de análise dos determinantes do superávit primário entre 1999 e 2006. O modelo proposto serve para definir quantitativamente e qualitativamente as contribuições dos distintos componentes das despesas e receitas, assim como das esferas do setor público. Ele mostra que no período mais recente, por exemplo, o aumento da carga tributária foi compensado pelo crescimento das transferências fiscais, tendo um efeito líquido nulo sobre o resultado primário. Dessa forma, o governo Lula precisou reduzir mais drasticamente os investimentos e extrair rendas das estatais para conseguir cumprir metas de superávit mais elevadas.

A partir dos resultados obtidos, discutimos ainda o dilema entre aumento de carga tributária e transferências fiscais e simulamos cenários futuros com o objetivo de avaliar a sustentabilidade do ajuste fiscal. Nesse ponto, simulamos a evolução das variáveis fiscais para diferentes hipóteses de crescimento econômico e testamos a solvência da dívida pública para diversos patamares de superávit primário, incluindo a redução para 3,30% do PIB (como previsto na LDO de 2008).

As três partes seguintes da tese, como já foi mencionado, são dedicadas a análises empíricas sobre aspectos particulares do ajuste fiscal em cada uma das três esferas do setor público. O ensaio sobre os investimentos públicos (parte III), por exemplo, propõe uma metodologia alternativa à utilizada nas Contas Nacionais para a mensuração da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF). A decisão de propor um novo modelo se baseia na constatação de que os valores de investimento dos balanços oficiais utilizados pelo IBGE apresentam um

viés de superestimativa, decorrente de um procedimento que a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) adota no fechamento da execução orçamentária de cada ano: a liquidação automática, por parte do SIAFI, de todas os empenhos de despesa que, até aquele momento, não tenham sido liquidados ou cancelados.

Mostraremos nesse capítulo como a magnitude desse procedimento, denominado “liquidação forçada”, e que gera os chamados “restos a pagar não processados”, está relacionada às restrições fiscais enfrentadas pelo governo federal, que o levam a adiar para o final do ano o empenho de parte dos investimentos. Como não há tempo hábil para executar a maioria desses investimentos no próprio ano, os mesmos são liquidados automaticamente no SIAFI, mas sua execução efetiva só ocorre em anos seguintes, isso quando não são cancelados.

Nesse contexto, a mensuração dos investimentos pelos valores liquidados (=empenhados) tende a gerar superestimativas e conclusões equivocadas sobre a real evolução da FBCF das administrações públicas. Para mensurar essa superestimativa, aplicamos um modelo plurianual, que estima o valor de investimento efetivamente executado em cada ano, expurgando a “liquidação forçada” embutida nos balanços de cada ano e os cancelamentos de restos a pagar, mas incluindo a liquidação de RAP’s não processados de exercícios anteriores.

O ensaio sobre o ajuste fiscal de estados e municípios (parte IV) apresenta uma visão crítica sobre a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e analisa empiricamente o impacto das regras fiscais e do esforço fiscal desses entes sobre outros indicadores relacionados à qualidade (ou composição) do gasto público. A principal contribuição metodológica do capítulo é a proposição de um Índice de Responsabilidade Fiscal e de Qualidade de Gestão (IRF-QG), construído a partir de uma média de indicadores relacionados aos balanços orçamentários e patrimoniais das prefeituras.

Os resultados obtidos após minucioso trabalho de depuração das bases de dados confirmam a melhoria da situação financeira de estados e municípios no período posterior à LRF, mas sugerem que existe um *trade-off* entre os indicadores fiscais, de um lado, e os investimentos e gastos em infra-estrutura e na área social, de outro. Esses resultados reforçam a necessidade de uma maior reflexão sobre a qualidade do ajuste fiscal na esfera municipal, onde a maioria dos entes sequer possui dívidas, mas é constrangido a gerar um montante de superávit primário que é abatido do indicador de endividamento do setor público.

Por fim, o último ensaio (parte V) faz uma análise do papel que as empresas estatais passaram a desempenhar para o equilíbrio fiscal e macroeconômico, mostrando que sua contribuição (quantitativa e qualitativa) vai muito além dos números indicados pelas estatísticas oficiais, em particular os resultados fiscais medidos pelo Banco Central. Estimamos que a contribuição efetiva das estatais para o superávit primário do setor público esteja acima dos 50%, contabilizando nessa conta as suas contribuições indiretas para esse resultado, como os dividendos e *royalties*.

Por outro lado, o ensaio também mostra como a expansão das estatais tem proporcionado simultaneamente melhores resultados financeiros para as empresas e propiciado uma válvula de escape para a política macroeconômica – situação bem diversa daquela na década de 70. No caso dos investimentos, em particular, investigamos a hipótese de que os projetos executados pelas estatais no Brasil tenham contribuído para compensar o aperto fiscal e monetário entre 2002 e 2004.

Resumindo, portanto, a tese introduz discussões teóricas importantes sobre a política fiscal, desenvolve vários modelos e ferramentas de avaliação do ajuste fiscal no Brasil e ainda proporciona uma radiografia ampla de todas as esferas do setor público. Dessa forma, os ensaios oferecem inúmeros elementos para serem incorporados numa agenda de pesquisa heterodoxa aplicada às finanças públicas.

I – DÉFICIT E POLÍTICA FISCAL: CONSIDERAÇÕES DE CARÁTER HETERODOXO

1. Introdução

A responsabilidade fiscal e o equilíbrio orçamentário são valores incompatíveis com o pensamento de Keynes ou com o paradigma heterodoxo? Em caso negativo, em que termos é possível conciliar uma política fiscal ativa com a necessidade de controlar o déficit e o endividamento público? No caso brasileiro, o que significa ser heterodoxo na política fiscal? Quais aspectos da política fiscal poderiam e deveriam ser alterados para melhorar a performance da economia e do setor público no Brasil?

Essas questões estão na raiz das preocupações que levaram o autor a elaborar esse capítulo. Nele, não pretendemos dar uma resposta acabada a todas as interrogações lançadas, mas discutir alguns aspectos cruciais para uma agenda de pesquisa heterodoxa na área de finanças públicas. Nosso ponto de partida é fazer uma breve revisão da literatura macroeconômica internacional que trata dos déficits públicos e da política fiscal, com ênfase nos escritos de Keynes do pós-guerra, fundamentais para compreender a evolução de suas idéias e proposições a luz dos problemas concretos que se impuseram à realidade dos países capitalistas.

O pensamento de Keynes tem sido associado ao longo das últimas décadas às política fiscais expansionistas, deficitárias e inflacionárias, o que provocou certa marginalização de suas idéias no chamado *mainstream*, a ponto de Lucas (1980) sentenciar a morte do keynesianismo e condenar seus seguidores à vergonha de se assumir como tais. Uma leitura mais atenta da obra completa de Keynes (1980), entretanto, mostra que suas reflexões e propostas no pós-guerra apontavam para a necessidade de um maior cuidado com o equilíbrio orçamentário e com a utilização preferencial dos recursos públicos em investimentos de capital, dada sua importância para atenuar as flutuações decorrentes da instabilidade das economias capitalistas (Kregel, 1985; Davidson, 1991).

A partir dessa análise teórica, discutimos nas últimas seções do capítulo as bases de uma agenda heterodoxa para a política fiscal no Brasil, incluindo proposições de como lidar com o problema do endividamento público e conciliar as necessidades de superávits fiscais com elevação dos investimentos públicos e transferências de renda. A análise empírica mais detalhada dos efeitos do ajuste fiscal no Brasil, entretanto, é feita ao longo dos demais capítulos da tese.

2. Déficits públicos e política fiscal: um panorama teórico

2.1. O equilíbrio orçamentário na perspectiva neoclássica

A forma como a sociedade e os *policymakers* interpretam a noção de equilíbrio orçamentário tem sofrido algumas transformações ao longo dos tempos, mas a visão dominante entre os economistas ortodoxos lembra o que Adam Smith disse, em 1776, na Declaração de Independência da América: “What is prudence in the conduct of every private family, can scarce be folly in that of a great kingdom” [Apud Buchanan e Wagner (1977, p. 7)]. Coerente com esse princípio, os liberais do século XIX difundiram na sociedade a idéia de que o governo deve se comportar como uma família, não gastando mais do que arrecada.¹

A maior parte dos modelos atuais de equilíbrio orçamentário está associada a uma concepção neoclássica que identifica a criação adicional de moeda para financiar os gastos públicos (ou a expectativa de uma futura monetização) como sendo a causa principal da elevação da inflação. Tal diagnóstico está relacionado, como ressalta Davidson (1991), à crença na Lei de Say e na neutralidade da moeda, no curto ou longo prazo.

De acordo com a teoria neoclássica convencional, qualquer déficit orçamentário deve envolver – mais cedo ou mais tarde – a geração de uma demanda adicional em excesso à demanda-oferta de pleno emprego, ou seja, à demanda garantida pela Lei de Say. Dessa forma, todo déficit governamental permanente é visto como um mal a ser combatido, da qual deriva-se a proposição de equilíbrio orçamentário “intertemporal”.

Os keynesianos da síntese neoclássica, por exemplo, acreditavam na tendência de longo prazo para o pleno emprego, mas endossavam políticas deficitárias para os períodos de desemprego como meio de reduzir o tempo necessário para o processo de ajuste. O que interessava, nessa perspectiva, é que o equilíbrio orçamentário fosse mantido ao longo do ciclo econômico, com superávits nos tempos de prosperidade compensando os déficits gerados nas recessões, de modo que a dívida pública não cresça. A necessidade de compensação existe, de acordo com a hipótese da neutralidade da moeda, porque a monetização do déficit público não teria qualquer efeito real sobre o equilíbrio de longo prazo da economia, em termos de nível de emprego e de atividade produtiva. Seu único efeito duradouro seria sobre os preços e a inflação, sendo necessário, portanto, que se evite tal situação mediante a manutenção do equilíbrio intertemporal do orçamento.

¹ Esse princípio foi posteriormente questionado por Keynes, ao apontar que aquilo que parece uma tolice no âmbito das finanças familiares pode ser a atitude mais prudente de um governo na defesa do interesse da nação.

Por outro lado, de acordo com o pensamento neoclássico, a expansão do gasto público financiada pela emissão de títulos no caso mais geral em que não existem recursos ociosos (pleno emprego, por exemplo) poderia elevar a taxa de juros e causar o chamado efeito *crowding out*, ou seja, a redução dos investimentos privados. Tal hipótese baseia-se na teoria dos fundos emprestáveis, segundo a qual a taxa de juros é determinada pelo equilíbrio entre oferta e demanda por empréstimos e, portanto, cresce com a disputa entre o setor público e o privado por determinada quantidade de recursos financeiros. A ocorrência de *crowding out* é assumida no modelo IS-LM de Hicks-Hansen e na análise de Modigliani (1961) sobre a eficácia da política fiscal, assim como pela maioria dos modelos neoclássicos atuais.²

2.2. A O papel da política econômica em Keynes

Grande parte das políticas fiscais expansionistas do período pós-guerra inspirava-se na posição de Keynes sobre a necessidade de o governo intervir ativamente na economia para manter a demanda efetiva em períodos de maior incerteza, em que os agentes privados revelam maior preferência pela liquidez e retraem seus próprios investimentos. Além disso, segundo Keynes (1982, cap.10), a política fiscal poderia ser usada como instrumento de distribuição de renda, potencializando o efeito multiplicar dos gastos públicos, por meio da tributação dos mais ricos e das transferências fiscais para as camadas da população com maior propensão a consumir.

“É muitas vezes conveniente usar a expressão ‘despesas com empréstimos’ para designar tanto o investimento público financiado por empréstimos de indivíduos como qualquer outro gasto público corrente coberto pelo mesmo meio. A primeira dessas formas de despesas atua no sentido de aumentar o investimento e a segunda, de elevar a propensão a consumir.” [(Ibid, p.110)]

Convém ressaltar, entretanto, que a Teoria Geral (doravante TG) de Keynes é uma obra elaborada sob o impacto da grande depressão de 1929 e sob a base de uma nova concepção – distinta dos clássicos – a respeito de questões centrais para a teoria econômica, como a natureza da moeda e da própria economia capitalista. Em um artigo preparatório da

² A hipótese teórica do *crowding out* foi questionada pela escola novo clássica a partir do trabalho seminal de Barro (1974), que ressuscita o princípio da equivalência ricardiana ao questionar o efeito riqueza previsto por Modigliani para o financiamento do déficit. Para Barro, os agentes econômicos não deveriam reagir ao aumento da taxa de juros porque saberiam que, no futuro, a autoridade fiscal deveria aumentar os impostos para resgatar os títulos emitidos no presente.

TG escrito em 1932, denominado “A Monetary Theory of Production”, por exemplo, Keynes sustenta que a falta de solução para a crise que se abatia sobre a economia mundial naquele momento decorria principalmente de falhas da teoria ortodoxa em compreender sua natureza e gerar instrumentos para a ação das autoridades, já que a maior parte dos economistas clássicos pensava na moeda como um mero facilitador de trocas. Na economia real, ao contrário:

“Money plays a part of its own and affects motives and decisions and is, in short, one of the operative factors in the situation, so that the course of events cannot be predicted, either in the long period or in the short, without a knowledge of the behavior of money between the first state and the last.” (Keynes, 1973, v.13, p.208-9)

A visão de Keynes sobre o caráter da economia capitalista se assemelhava à de Marx no sentido de que o dinheiro é um fim em si mesmo, ou de que as decisões de produção e investimento são tomadas por firmas cuja meta exclusiva é “terminar com mais dinheiro do que se iniciou” (Ibid,1979, v.29, p.89) e não acumular bens físicos ou ter qualquer objetivo de natureza real.

Na sua teoria monetária da produção, Keynes destaca a relevância das decisões dos agentes sobre a forma de manter sua riqueza, contrapondo a riqueza em sua forma líquida à ilíquida. Nessa perspectiva, a moeda competiria com outros ativos, como os bens de capital, afetando o caminho de acumulação da economia e, dessa forma, os determinantes de sua posição de longo prazo. Essa natureza não neutra da moeda num ambiente eminentemente incerto e não probabilizável, como o da economia capitalista, foi incorporada ao princípio da demanda efetiva de Keynes para explicar o porquê das crises econômicas e do desemprego não voluntário.

Ao contrário do apregoado pela teoria de equilíbrio ortodoxa, de que forças naturais tenderiam a levar a economia (produção e renda) de volta ao nível ótimo, ou de pleno emprego, sempre que forças temporárias dele a desviassem, para Keynes o normal era que a economia capitalista operasse abaixo do seu nível ótimo, “exceto em períodos de guerra e de auge dos booms” (Ibid, 1973, v.13, p.407). Por isso, a manutenção dos níveis de emprego e renda deveria ser, em sua opinião, “o objetivo primário da política” econômica (Ibid, p.407).

Carvalho (1999, p.267) ressalta, entretanto, que as falhas do sistema econômica, por si mesmas, não são suficientes para justificar a intervenção do Estado. É necessário supor também que o Estado seja capacitado para lidar com esses problemas de uma maneira mais eficiente e com outros objetivos. Do ponto de vista das informações, segundo Davidson (1991, p.73-4), não há por que se acreditar que o governo fará melhores previsões e

juizamentos sobre o futuro econômico do que o setor privado, mas o governo pode ter uma visão de mais longo prazo sobre as necessidades da comunidade, enquanto os indivíduos no setor privado estão mais motivados pelas oportunidades de lucro rápido. Logo, o Estado pode fugir das expectativas generalizadas na economia acerca das perspectivas de rentabilidade do capital e, ao agir assim, modificar o estado dessas expectativas³.

Por isso, Keynes (1982, p.163) entende que o governo pode “desempenhar um papel decisivo na determinação da escala das operações de investimento” em projetos de longo prazo que sejam de interesse social, mesmo que eles não pareçam ser suficientemente lucrativos para o setor privado. Isso não significa que o governo deva se envolver em micro-decisões, nem implica que o Estado assuma o controle dos meios de produção.

“Eu entendo, portanto, que uma socialização algo ampla dos investimentos será o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego, embora isso não implique a necessidade de excluir ajustes e fórmulas de toda a espécie que permitam ao Estado cooperar com a iniciativa privada. Mas, fora disso, não se vê nenhuma razão evidente que justifique um sistema de Socialismo de Estado. Não é a propriedade dos meios de produção que convém ao Estado assumir. Se o Estado for capaz de determinar o montante agregado dos recursos destinados a aumentar esses meios e a taxa básica de remuneração aos seus detentores, terá realizado o que lhe compete.” (Ibid, p.288)

Conforme Davidson (1999, p.75-6), o governo pode e deve – como regulador do sistema financeiro e garantidor da sua liquidez – criar os ativos líquidos necessários para suprir a preferência pela liquidez do setor privado, sempre que ela é aguçada por incertezas sobre os rumos da economia, garantindo dessa forma o pleno emprego dos fatores de produção.

“It is the responsibility of a civilized government to act as a balancing Wheel in maintaining industry’s aggregate sales by using its fiscal powers – that is, its power to spend and to tax – to make sure that total market demand neither stagnates nor declines... If such government ‘deficits’ are undertaken on a proper scale in any given recessionary circumstances, this can generate sufficient profit opportunities to encourage businessmen to expand production and employ idle machinery and unemployed workers.” (Ibid, p.77)

³ Ferrari Filho (2005) discute o papel da política econômica em Keynes ao longo de sua trajetória teórica.

Feitas essas considerações, a questão é até que ponto essas posições de Keynes sustentam de fato políticas econômicas expansionistas baseadas em déficits públicos permanentes. Os keynesianos da síntese neoclássica propugnaram, a partir do modelo IS-LM e da hipótese da armadilha da liquidez, que a política fiscal seria mais eficaz que a política monetária para estabilizar a demanda agregada.⁴ Esta vertente de autores ficou conhecida como fiscalista e, mesmo acreditando na hipótese do pleno emprego (e no *crowding out*), via razões para uma intervenção estatal de curto prazo na economia que acelerasse a convergência para o equilíbrio de longo prazo.

2.3. A crítica de Friedman e dos novos clássicos e a emergência das regras fiscais

Até a década de 50, como frisa Buchanan e Wagner (1977), situações de alto endividamento e elevados déficits fiscais aconteciam apenas em época de guerra, sendo sucedidas por períodos de retomada do equilíbrio orçamentário. Após a 2ª Guerra Mundial e a montagem do “Estado de bem-estar social” nos países industrializados, o desequilíbrio orçamentário se perenizou, acompanhado da elevação dos patamares de inflação e, em determinadas circunstâncias, da própria taxa de desemprego, o que levou os economistas ortodoxos a enxergarem uma suposta ligação direta entre os dois fatos.

Apesar de a teoria heterodoxa sugerir outras possíveis explicações para esse fenômeno, como os choques de oferta, e da falta de evidências convincentes sobre os efeitos inflacionários do *Welfare State*⁵, os anos 70 viram emergir uma nova hegemonia no pensamento econômico, que identificava na discricionariedade das políticas monetária e fiscal um risco para o equilíbrio macroeconômico. Esse ponto de vista foi originalmente apresentado por Friedman (1953) e depois reciclado pela escola das expectativas racionais.

Para Friedman (1953), políticas fiscais ativas e contra-cíclicas – como as prescritas pelos keynesianos – poderiam gerar maior instabilidade em vez de estabilização da demanda agregada em virtude da existência de *lags* na economia. Ou seja, dada a defasagem de tempo

⁴ De acordo com Skidelsky (2000), Keynes manifestou preferência pela política fiscal sobre a monetária como instrumento de estabilização da demanda não porque subestimasse a importância da moeda, mas porque acreditava que mudanças na taxa de juros provocadas por variações na quantidade de crédito teriam um efeito tardio sobre os investimentos, sobretudo nos momentos de recessão; dessa forma, preferia manter os juros sempre baixos. Além disso, pelo papel das expectativas e das incertezas na determinação da demanda por moeda, a política monetária poderia ser mais facilmente neutralizada do que a política fiscal, que age diretamente sobre a eficiência marginal do capital.

⁵ Vale lembrar que os países escandinavos, que tinham os mais amplos aparatos do Estado de bem-estar social, não enfrentaram processos inflacionários sérios como em outros países europeus.

entre a necessidade da ação e o reconhecimento dessa, o *lag* entre esse reconhecimento e a ação efetiva, e, finalmente, o *lag* entre a ação e os seus efeitos, a política contra-cíclica tenderia a produzir os resultados esperados quando a economia já não precisasse desse impulso.

Por isso, Friedman defende regras para a política fiscal, assim como para a política monetária, acreditando que tais regras, como manter o orçamento equilibrado a um determinado nível de renda, propiciariam um processo de ajuste automático, já que fases altistas do ciclo econômico naturalmente produziriam um superávit (pelo crescimento das receitas e redução das transferências de renda) que compensaria os déficits nas fases recessivas.

Ponto de vista semelhante é defendido por Barro (1979) a partir da formulação da teoria do *tax smoothing*, segundo a qual os déficits e superávits orçamentários são preferíveis às distorções provocadas por mudanças no nível de tributação. Ou seja, a política fiscal ótima seria aquela que mantém a carga tributária invariável a mudanças temporárias nos gastos. Os déficits são admitidos, portanto, mas não como consequência de uma política discricionária do tipo keynesiana, e sim como consequência natural do ciclo econômico.

Tanto para Friedman quanto para Barro, portanto, a política discricionária introduz uma distorção que leva a economia a um ponto de equilíbrio inferior ao ótimo. Mas a teoria de Barro (1974) tem uma implicação adicional: ao ressuscitar o princípio da equivalência de Ricardo, ela considera irrelevante a escolha de como financiar um nível de déficit, por meio de endividamento ou de um aumento de tributação. Essa equivalência decorre do fato de que, no modelo de Barro, as famílias tomam suas decisões a partir de um horizonte infinito, em que as atuais gerações preocupam-se com as futuras. Logo, ao preverem que o atual endividamento terá de ser pago no futuro com mais impostos, as famílias não alteram seu consumo presente, mas apenas a poupança presente, num comportamento condizente com a teoria da renda permanente.

Dessa forma, o déficit público não deve ter impacto nem sobre a demanda agregada, nem sobre a taxa de juros, já que, pela teoria neoclássica, o aumento na demanda por fundos emprestáveis (déficit público) será compensada pelo aumento na oferta de recursos emprestáveis (poupança das famílias). O corolário natural dessa hipótese é que, a uma despoupança pública, sempre deve corresponder um aumento da poupança privada.⁶

⁶ Essa hipótese falha ao se introduzir um horizonte finito no modelo, como mostram Blanchard e Fischer (1989), pois nesses casos as gerações atuais não sabem se estarão vivas quando o governo resolver aumentar os impostos

Conforme Biasoto Jr. e Higa (2006), entretanto, se o princípio da equivalência ricardiana for tomado numa situação de pleno emprego, como é o axioma neoclássico, então a taxa de juros pode se elevar em função do aumento do gasto do governo e retornamos ao problema do *crowding out*. A crítica heterodoxa a Barro consiste de que o seu modelo teórico “peca justamente ao não considerar a dinâmica econômica e os efeitos que a expansão do gasto pode provocar sobre o crescimento potencial da economia, que, por sua vez, pode diminuir a necessidade de aumento dos impostos no futuro”. (Ibid, p. 3)

Embora reivindicuem o poder “normativo” da teoria de Barro, os novos modelos neoclássicos de economia política em geral relaxam a hipótese da equivalência ricardiana, seja por assumirem a existência de assimetria de informações, como ilusões fiscais dos eleitores sobre os custos de um bem público, seja por identificar uma “diferença crítica entre as gerações atuais e as gerações futuras” (Alesina e Perotti, 1994, p.14).

Esse tipo de abordagem político-institucional foi desenvolvida como alternativa explicativa para os elevados déficits públicos que passaram a caracterizar as economias desenvolvidas mesmo em tempos de paz. Afinal, pela teoria dos ciclos, os déficits deveriam só ocorrer durante guerras ou recessões. Foi essa abordagem que influenciou a adoção de metas numéricas para controle do déficit público, como as do acordo de Maastricht, na União Européia, e do *Budget Enforcement Act* (BEA), nos Estados Unidos, que acabaram servindo de paradigma para outros países em desenvolvimento, como o Brasil.

Ou seja, além da defesa do equilíbrio orçamentário, baseado numa noção de neutralidade da moeda e de expectativas dos agentes (adaptativas ou racionais), o novo pensamento ortodoxo também rejeita o ativismo da política fiscal e seu papel indutor da demanda agregada, pois o gasto público – financiado por tributos ou emissão de títulos públicos – “desloca capital dos portfólios dos poupadores” (Blanchard e Fischer, 1989, p.132). Em vez da discricionariedade, advoga-se a adoção de regras, mais ou menos rígidas, para manter o déficit e o próprio gasto sob limites.

Essas são diferenças fundamentais em relação ao pensamento de Keynes e dos pós-keynesianos, que vêem um papel fundamental a ser desempenhado pelo governo e por seus gastos para a estabilização da demanda efetiva. A questão é: que tipo de ativismo fiscal podemos considerar compatível com a teoria de Keynes e transpor para os dias de hoje?

para pagar cobrir os atuais déficits. Nesse caso, o aumento dos gastos do governo e da dívida afeta a taxa de juros de longo prazo e reduz o estoque de capital do equilíbrio hipotético de *steady state*.

2.4. A abordagem pós-keynesiana e os dilemas da política fiscal

A coexistência de inflação, de desemprego e de déficits públicos nos anos 70 levou a ortodoxia econômica a sentenciar a morte do keynesianismo como paradigma válido para as políticas macroeconômicas dos novos tempos. A crença disseminada no meio acadêmico e entre os *policymakers* nos últimos 30 anos é que, se as políticas keynesianas chegaram a funcionar no passado, não mais serviriam para lidar com os problemas macroeconômicos da atualidade, já que a expansão dos gastos públicos não estaria mais sendo eficiente em reduzir o desemprego.⁷

De acordo com Kregel (1985, p.30), a experiência dos países desenvolvidos nas décadas de 60 e 70 mostra que o valor real das transferências da seguridade social tenderia a crescer nos bons momentos da economia e manter-se constante nos maus, contrariando a expectativa de Keynes sobre o seu comportamento contra-cíclico e, também, sobre seu papel como “estabilizadores automáticos”. Contudo, o autor argumenta que esse resultado não expressa um fracasso da teoria keynesiana, mas sim uma falha em interpretá-la e aplicá-la.⁸

“From Keynes’s (and the Kennedy-Heller position of the 1960s) point of view the rising budget deficits and rising share of transfer payments in government expenditure in the face of stagnant output and rising unemployment in the 1970s represent not the failure of Keynesian policy but rather a failure to apply that policy.” (Ibid, p. 35)

A falha teria decorrido, em primeiro lugar, de um atraso dos policy makers em reagir à crise econômica, como alertara Keynes (1980, v.27, p.316): “Much less effort is required to prevent the ball rolling than would be required to stop it rolling once it has started.”

Mas há outro aspecto a considerar: embora admitisse o déficit como expediente temporário diante de situações de desemprego ou baixa utilização da capacidade instalada, Keynes manifestava uma clara preferência por políticas preventivas, baseadas em um programa de investimentos públicos ou semi-públicos de larga escala e longo prazo, para estabilizar a renda, como propôs no pós-guerra.

“The question then arises why I should prefer rather a heavy scale of investment to increasing consumption. My main reason for this is that I do not think we have yet reached anything like the point of capital saturation. It would be in the interest of the

⁷ Buchanan e Wagner (1977) são talvez um exemplo extremo dessa visão, por considerarem que a principal herança de Keynes foi o viés do déficit público, da inflação e do agigantamento do Estado.

⁸ Peacock (1993) e Marcuzzo (2005) também interpretam de modo semelhante as posições de Keynes.

standard of life in the long run if we increased our capital quite materially. After twenty years of large scale investment I should expect to have to change my mind... But certainly for the first ten years after the war – and I should expect for another ten years after that – it would not be in the interest of the community to encourage more expenditure on food and drink at the expense of expenditure on housing.”(Ibid, p. 350)

Keynes (Ibid, p. 277-80) chega a propor que o orçamento seja dividido em duas partes, uma dos gastos correntes e outra dos gastos de capital. O orçamento corrente representaria os gastos de consumo correntes do governo e deveria estar sempre equilibrado ou superavitário. Já o orçamento de capital, referente aos projetos de investimento, poderia ser equilibrado em longo prazo, com os próprios recursos que se espera obter com a execução plena dos projetos.

De acordo com Smithin (1989), o contexto em que Keynes elaborou suas idéias e a necessidade de obter apoio acadêmico às mesmas poderiam explicar, em grande medida, sua preocupação com a necessidade de manter o orçamento corrente equilibrado e mostrar a viabilidade do equilíbrio de longo prazo do orçamento de capital:

“It can immediately be seen that deficit financing of state capital spending is much easier to defend politically than deficit financing of undifferentiated expenditure. Keynes was aware of this and gave the political argument as one of the reasons (not the only one) for a bias in favor of investment spending.” (Ibid, p. 214).

Por outro lado, a necessidade do uso dos recursos públicos em projetos de investimento – principal recomendação econômica de Keynes no pós-guerra – tem por base a concepção de Keynes sobre a preferência pela liquidez e de que as flutuações nos investimentos são a *causa causans* do nível de atividade econômica e de emprego (Keynes, 1973, v.14, p.121). Nos textos de Keynes, há claras indicações de que ele se opunha a algumas políticas fiscais rotuladas de keynesianas e que produziram aumento de consumo e não dos investimentos do governo.

“I doubt if it is wise to put too much stress on devices for causing the volume of consumption to fluctuate in preference to devices for varying the volume of investment. People have established standards of life. Nothing will upset them more than to be subject to pressure constantly to vary them up and down... Moreover, the very reason that capital expenditure is capable of paying for itself makes it much better budget wise and does not involve the progressive increase of budgetary difficulties, which budgeting for the sake of consumption may bring about.” (Keynes, 1980, v.27, p. 319-320)

O programa de intervenção do Estado idealizado por Keynes para o pós-guerra previa investimentos estáveis de longo prazo entre 7,5% e 20% da renda disponível, sustentado por um orçamento de capital equilibrado no longo prazo. Ele acreditava que, se dois terços ou três quartos do investimento total fosse sustentado ou influenciado por “public and semi-public bodies”, um programa de longo-prazo seria capaz de reduzir substancialmente o grau de flutuação da economia e garantir um equilíbrio próximo ao pleno emprego (Ibid, p. 352).⁹

Apesar da ousadia de seu plano para os países desenvolvidos no pós-guerra, Keynes deixa muito claro que sua proposta de expansão dos investimentos não tinha como objetivo criar um subterfúgio para encobrir os déficits:

“It is important to emphasize that this is no part of the purpose of the Exchequer or the Public Capital Budget to facilitate deficit financing, as I understand the term. On the contrary, the purpose is to present a sharp distinction between the policy of collecting taxes less than the current non-capital expenditure of the State as a means of stimulating consumption and the policy of the Treasury’s influencing public capital expenditure as a means of stimulating investment. There is time and occasions for each of the policies: but they are essentially different and each, to the extent that it is applied, operates as an alternative to the other.” (Ibid, p. 406)

Além de rejeitar o aumento indiscriminado do gasto público, Keynes chega a sugerir a geração de superávits no orçamento ordinário (ou seja, poupança pública positiva) para ser transferido para o orçamento de capital, “thus gradually replacing dead-weight debt by productive or semi-productive debt” (Ibid, p. 277). Ou seja, mais uma demonstração de sua preocupação com o equilíbrio fiscal de longo prazo.

Do ponto de vista da política macroeconômica, segundo Kregel (1985, p.46), Keynes teria priorizado as políticas de estabilização do nível de emprego, com gastos de investimento, aos programas de transferência objetivando a manutenção dos níveis de renda. Mesmo suas recomendações de políticas tributárias de distribuição de renda tinham como objetivo central uma questão macroeconômica: reduzir a propensão média a poupar da economia para ampliar os efeitos do multiplicador.

⁹ Segundo Kregel (1985, p. 40-41), as estimativas de Keynes não foram excessivamente otimistas de um ponto de vista histórico, se observarmos os números de investimento público de alguns países desenvolvidos, seja pelo seu patamar, como Japão e Holanda, seja por sua estabilidade, como na Áustria, na Itália e no Reino Unido até 1977, quando o Partido Trabalhista começou a aplicar os cortes propostos na carta de intenções assinada com o FMI.

A tradução da teoria keynesiana a partir do modelo IS-LM, entretanto, levou os formuladores da política econômica do pós-guerra – inclusive os *supply side economists* – a aplicarem de modo equivocado as recomendações de Keynes, não só na área fiscal, como também na área monetária, com taxas de juros cada vez mais elevadas, o que provocou a retração da atividade econômica e, por conseqüência, o aumento do déficit fiscal (ibid).

Por outro lado, a implementação do Estado de bem-estar social nos países europeus fez crescer enormemente as despesas correntes as expensas das despesas de capital, ao contrário do que era recomendado por Keynes. A esse respeito, é interessante notar que, embora o *Welfare State* esteja muitas vezes associado ao pensamento “intervencionista” de Keynes, sua montagem pelo Partido Trabalhista inglês foi inspirada no relatório de William Beveridge (1942), um economista inglês de claras convicções liberais.

Conforme Marcuzzo (2005, p.3), os primeiros passos no sentido de introduzir as bases para um Estado de bem-estar social foram dados na reforma liberal de 1906-14, quando Beveridge assessorava o governo inglês. Sua completa implementação, entretanto, ocorreu apenas com a legislação de 1944-48, em decorrência da experiência da 2ª Guerra Mundial.

“In the first decade of the 20th century, the ‘new liberalism’ was an ideology based on the premise that, in order to advance individual freedom, the state must adopt an active role in social reform; the new measures resulted in the simultaneous introduction of old-age pensions, unemployment insurance, sickness benefits and progressive taxation” (Ibid, p.4).

O paradoxo, segundo a autora, é que Beveridge formulou suas propostas com base na teoria ortodoxa que Keynes criticava, mas é importante lembrar que a economia do bem-estar tem justamente origem na teoria neoclássica marginalista e utilitarista de Edgeworth (1897). Dessa forma, Beveridge via a necessidade de um sistema de seguridade social porque acreditava que os recursos à disposição da economia eram escassos e que, portanto, era preciso introduzir algum mecanismo de realocação que maximizasse o bem-estar da sociedade (Marcuzzo, 2005, p.7). Keynes, ao contrário, via a necessidade de intervenção do Estado por outro motivo, qual seja, estabilizar a demanda efetiva, e “nunca foi um reformador social apaixonado” (Skidelsky, 2000, p.265). Da mesma forma, Beveridge era um crítico contumaz da Teoria Geral. Na década de 40, entretanto, Keynes foi chamado por Beveridge para lhe assessorar na elaboração do plano de financiamento do sistema de seguridade social, motivo pelo qual o *Welfare State* é até hoje visto como uma expressão do keynesianismo e da social-democracia européia.

Por outro lado, Smithin (1989, p.223) critica a perspectiva mais estreita sobre a definição dos investimentos públicos:

“Even keeping to a narrower fiscal policy focus, we would presumably want a broader definition of state investment than simply fixed capital formation. For example, to include at least part of non-capital expenditure on health and education as being investment, on the grounds that a healthier and better educated population would be more productive and that this expenditure can indeed ‘pay for itself in future tax collection.’”

Nesse sentido, parte das idéias levantadas pela ortodoxia sobre investimento em “capital humano” é também observada por este autor ao defender a necessidade de gastos públicos em saúde e educação. Porém, cabe observar que esse tipo de consideração não era o foco de Keynes no seu tempo, uma vez que elevações de produtividade de uma sociedade com problemas de deficiência de demanda efetiva e desemprego involuntário não eram o centro das suas preocupações, talvez até ao contrário. Nesse caso, justifica-se seu foco de atenção nos investimentos em capital físico como fonte de demanda e forma de superar os problemas desemprego involuntário.

Essas considerações de natureza teórica e histórica são importantes tanto para compreendermos o que Keynes realmente defendia no contexto do pós-guerra quanto para, ao analisar a natureza da crise fiscal e a expansão dos gastos públicos no Brasil, sermos capazes de formular uma crítica heterodoxa consistente e, ao mesmo tempo, oferecer alternativas coerentes para lidar com os atuais dilemas da política fiscal e macroeconômica.

Do ponto de vista teórico, segundo Kregel (1985, p.47), as idéias e proposições de Keynes continuam atuais, mas “it is the resolution of the political and social changes that will be required to make them possible that represents the challenge that Keynes’s theory poses to economists today”. Ou seja, a transposição correta da teoria keynesiana para a realidade concreta exige que consideremos uma série de aspectos políticos e sociais relevantes, assim como as particularidades da economia de cada país. Ademais:

“É crucial atentar para o fato de que a história da construção de cada capitalismo e de cada Estado empresta características singulares às estruturas governamentais e às políticas fiscais. Neste sentido, vale atentar para que números de déficit semelhantes, em experiências históricas distintas, podem não revelar identidade alguma.” (Biasoto Jr., 2006, p.197)

3. Uma agenda de pesquisa pós-keynesiana sobre a política fiscal

3.1. Algumas considerações preliminares

A noção de equilíbrio orçamentário, como vimos, tem sido associada a pressupostos neoclássicos, como o de que a oferta determina a demanda e de que a moeda é neutra pelo menos no longo prazo, de modo que todo e qualquer gasto público em excesso às receitas – isto é, todo e qualquer aumento do endividamento público – é uma fonte potencial de inflação ou de *crowding out*. Essa concepção influenciou a implementação do programa de ajuste fiscal no Brasil e a adoção de metas de superávit primário como fundamento para atingir o equilíbrio fiscal e o controle do endividamento, sem distinguir os gastos públicos por sua natureza – corrente ou de capital – nem impor limites para a taxa de juros.

O regime de metas de superávit primário (e de inflação), embora relativamente bem sucedido em controlar o nível de endividamento do setor público em comparação com a política fiscal anterior a 1999, teve um custo expressivo por: i) conjugar-se com uma política monetária restritiva; ii) processar-se pelo aumento da carga tributária; iii) derrubar o investimento público ao menor nível dos últimos 30 anos; iv) inibir parcialmente os investimentos privados, seja pelas deficiências na infra-estrutura dependente das inversões do setor público, seja pelo alto patamar da taxa de juros; v) e implicar um ônus fiscal sobre a dívida muito superior ao que teria sido requerido com taxas de juros menores.

A questão é de que modo podemos oferecer uma alternativa heterodoxa e viável ao padrão de ajuste fiscal em vigor. Em primeiro lugar, é preciso repensar o modelo macroeconômico de acordo com as evidências empíricas, que apontam no sentido de que taxas reais de juros elevadas são causa primária e não consequência dos déficits fiscais (Smithin, 1994). Em segundo lugar, é possível conciliar o princípio do equilíbrio fiscal com o pensamento de Keynes, dadas suas considerações para o período pós-guerra. Embora admitisse políticas deficitárias para lidar com situações de recessão profunda, como na crise de 1929, Keynes claramente manifestava preferência por um orçamento corrente equilibrado, chegando a sugerir sua separação do orçamento de capital, este sim passível de déficits.

“O orçamento de capital poderia ser deficitário, porém, o déficit em si não é um instrumento, mas sim um resultado dependente do comportamento das receitas de impostos, sendo estas função da velocidade com a qual a sociedade reage ao estímulo representado pelo incremento dado pelo governo aos investimentos.” (Carvalho, 1999, p.274)

Dessa forma, ao contrário dos ajustes de cunho ortodoxo, que penalizam os investimentos, o equilíbrio fiscal na perspectiva keynesiana deveria se pautar pelo controle das despesas correntes e por um tratamento e financiamento diferenciado dos projetos de infra-estrutura e outros fundamentais para a elevação da capacidade produtiva do país. A manutenção de um patamar elevado de investimentos públicos ou semi-públicos é essencial não só para dar suporte aos investimentos privados, em áreas complementares, como também se justifica por razões macroeconômicas, como evitar flutuações indesejáveis do produto (Kregel, 1985) e, principalmente, melhorar a performance de longo prazo da economia (Smithin, 1989).

Por seu efeito multiplicador na economia, os investimentos públicos têm a capacidade de se auto-financiar no médio e no longo prazo e podem ser colocados em prática sem a necessidade de poupança prévia, mas evidentemente seu patamar estará, pelo menos parcialmente, limitado por outras variáveis fiscais, como o peso crescente das transferências previdenciárias e assistenciais no orçamento governamental.

Uma interpretação radical de Keynes e de sua já mencionada falta de entusiasmo pelos programas sociais (Skidelsky, 2000) poderia sugerir a necessidade de cortes drásticos no orçamento corrente e de reformas na seguridade social com vistas a abrir espaço para os investimentos. Contudo, suas considerações para a economia européia do pós-guerra não podem ser mecanicamente transpostas para o Brasil, um país com enorme contingente de miseráveis e uma das distribuições de renda mais desiguais do planeta.

Em que pese a necessidade de discutir melhor a estrutura de financiamento para a rede de proteção social e reorientar a política econômica de modo a criar as bases para um crescimento mais sustentado, não podemos confundir o custo do *welfare state* com o dos demais gastos correntes do governo. As transferências monetárias do governo às pessoas devem ser consideradas em conjunto com o sistema de tributação, pelo papel que cumprem na redistribuição de renda e por reporem a renda do setor privado subtraída pelos tributos.

O próprio conceito de investimentos públicos, nos termos propostos na Teoria Geral quando Keynes se refere à “socialização do investimento”, também pode ser ampliado além dos limites da formação bruta de capital fixo, incluindo “at least some part of non-capital expenditures on health and education” (Smithin, 1989, p.223), na medida em que uma população com mais saúde e educação pode ser mais produtiva e um gasto relacionado a essas áreas também pode se pagar a si próprio com o futuro aumento da riqueza nacional e dos tributos recolhidos.

Adotando um critério mais amplo de “investimentos”, talvez seja possível se aproximar do limite inferior sugerido por Keynes para o programa estável de investimentos de longo prazo sob controle de entidades públicas ou semi-públicas, idealizado num intervalo de 7,5% a 20% da renda líquida, correspondendo a dois terços dos investimentos globais do país.

Atualmente, os investimentos públicos e semi-públicos (incluindo estatais) no sentido estrito somam cerca de 3% do PIB e representam menos de 20% do total da formação bruta de capital fixo da economia, de acordo com as séries do IBGE e do Ipeadata. Mas, como salienta Smithin (1989, p.225), a aplicação das propostas de Keynes de 50 anos atrás “requer uma análise concreta das condições contemporâneas em cada país individualmente”.

Por outro lado, é impossível qualquer pretensão de zerar o déficit fiscal no Brasil, mesmo que restrito ao orçamento corrente, enquanto o custo dos juros também não for drasticamente reduzido. Isso não significa, entretanto, abdicar dos superávits primários como forma de conter o endividamento, embora seja cabível uma discussão sobre sua calibragem e sobre os efeitos dinâmicos dos investimentos no equilíbrio de longo prazo.

De qualquer forma, não há como negar que, em um país com o nível de endividamento do Brasil, a política fiscal sofre sérias restrições, inclusive de natureza política. O peso da dívida pública confere um poder de grande magnitude aos detentores dos títulos públicos, sobretudo os intermediários do sistema financeiro. Os bancos são capazes de detonar uma crise financeira e cambial por simples avaliações subjetivas sobre a política econômica, particularmente quando esta contraria seus interesses, como foi vislumbrado em 2002 pelo mercado diante da vitória eleitoral de Luiz Inácio Lula da Silva.

Diante de uma situação como essa, a redução gradual do endividamento pode fazer parte de uma estratégia de superação desse tipo de constrangimento, porque, como bem assinala Bresser Pereira (2006), “a pior coisa que pode acontecer a um Estado enquanto organização é ficar na mão de credores”. Mas a redução do endividamento exige uma ação coordenada entre as autoridades fiscais e monetárias que atualmente não existe. Na atual conjuntura, por exemplo, é recomendável que o governo aproveite o colchão de liquidez que constituiu nos últimos anos com o superávit primário para resgatar parte dos títulos públicos em poder do mercado, o que contribuiria para pressionar a taxa de juros para baixo e abrir espaço para uma redução do próprio superávit primário, como discutiremos em mais detalhes na seção seguinte.¹⁰

¹⁰ Aqui também é preciso considerar o custo fiscal (sobre os juros líquidos) de manter reservas cambiais tão elevadas.

De acordo com Bresser Pereira (2004):

“O objetivo da política fiscal não pode ser apenas o de aumentar o superávit primário, ou seja, o déficit público deduzindo os juros, como pretende a ortodoxia convencional. É preciso também eliminar o déficit público e alcançar poupança pública positiva com a qual se possam financiar os necessários investimentos públicos. Uma política neoliberal de corte indiscriminado de gastos, geralmente começando pelos investimentos públicos, enfraquece o Estado, e torna-se injustificável no plano político, dificultando a obtenção do equilíbrio fiscal e da estabilidade macroeconômica, em vez de ajudá-los.”

É importante salientar que o conceito de poupança pública faz parte da própria estrutura das Contas Nacionais enquanto o de NFSP foi desenvolvido pelos organismos internacionais para balizar os programas de ajuste fiscal. A defesa da poupança pública como conceito relevante não implica sancionar a teoria neoclássica da poupança prévia, embora seja recomendável que pelo menos uma parte dos investimentos seja financiada pela constituição prévia de uma reserva orçamentária, complementada por outras fontes de financiamento do próprio setor público, como os bancos estatais.

As empresas do setor produtivo estatal (SPE) também podem cumprir um papel importante nesse plano de investimentos, a exemplo dos organismos autônomos ou semi-públicos imaginados por Keynes. Atualmente, elas já têm executado um volume considerável de inversões, principalmente no setor do petróleo, mas muitas vezes seus planos são restringidos pela necessidade de contribuir para o superávit primário mesmo não tendo encargos de dívida a pagar. Atualmente, a dívida líquida das estatais é “negativa”, como podemos observar na tabela do Anexo 1, não justificando-se que as mesmas tenham seus investimentos contidos a pretexto de contribuir para a redução do endividamento líquido do setor público.¹¹

As disponibilidades acumuladas pelas estatais em decorrência de seus superávits primários, embora formalmente ajudem a mostrar um endividamento líquido menor do setor público, nunca poderiam ser utilizadas para quitar as dívidas dos governos. Nesse sentido, o indicador considerado relevante pelo mercado não reproduz fielmente as condições de “solvência fiscal” do setor público, além de estimular o “entesouramento” de poupanças públicas e semi-públicas.

¹¹ O próprio FMI já começa a discutir a possibilidade de excluir algumas estatais do cálculo da NFSP, como foi explicitado recentemente por Adrienne Cheasty (Senior Advisor, Fiscal Affairs Department – IMF) no 20º Seminário Regional de Política Fiscal da Cepal, realizado em 28-31 de janeiro de 2008 em Santiago do Chile.

3.2. Dívida bruta vs. dívida líquida

Atualmente, como já foi salientado, as metas centrais da política fiscal são o superávit primário e o endividamento líquido do setor público, sem qualquer restrição ao patamar da dívida mobiliária bruta. Ou seja, pelo modelo de ajuste fiscal em vigor, a dívida bruta do setor público (B_t) pode até crescer, desde que a dívida líquida, dada pela dedução dos ativos do setor público, (A_t), esteja em queda ou estabilizada. Numa perspectiva intertemporal, segundo Goldfajn (2002), um governo é solvente se o valor presente descontado (VPD) de seus gastos primários correntes e futuros, (G_t), não for maior do que o VPD da trajetória de suas receitas correntes e futuras, (T_t), líquidas de qualquer endividamento inicial. Essa condição de solvência pode ser formalizada da seguinte maneira¹²:

$$\sum_{i=0}^{\infty} \frac{G_{t+i}}{\prod_{j=1}^i (1+r_{t+j})} \leq \sum_{i=0}^{\infty} \frac{T_{t+i}}{\prod_{j=1}^i (1+r_{t+j})} - (1+r_{t+j}) * [B_{t-1} - A_{t-1}]$$

Se o superávit primário for $D_{t+i} = T_{t+i} - G_{t+i}$, então a condição pode ser reescrita para:

$$\sum_{i=0}^{\infty} \frac{D_{t+i}}{\prod_{j=1}^i (1+r_{t+j})} \geq (1+r_{t+j}) * [B_{t-1} - A_{t-1}]$$

Dividindo os dois lados da inequação pelo PIB, Y_t , e assumindo que a taxa de juros real, r_t , e a taxa de crescimento do PIB, y_t , sejam mantidas constantes, chegamos a:

$$\sum_{i=0}^{\infty} \frac{D_{t+i}}{Y_t * (1+r_t)^i} = \sum_{i=0}^{\infty} \frac{(1+y_t)^i * D_{t+i}}{Y_{t+i} * (1+r_t)^i} \geq (1+r_t) * \frac{B_{t-1} - A_{t-1}}{Y_t} = \frac{1+r_t}{1+y_t} * \frac{B_{t-1} - A_{t-1}}{Y_{t-1}}$$

Para uma meta de superávit primário, $\bar{d} = \frac{D_{t+i}}{Y_{t+i}} \forall i$, compatível com a solvência da

dívida líquida, e com $r_t > g_t$, temos:

$$\bar{d} * \sum_{i=0}^{\infty} \frac{(1+y_t)^i}{(1+r_t)^i} = \bar{d} * \frac{1+r_t}{r_t - y_t} \geq \frac{1+r_t}{1+y_t} * [b_{t-1} - a_{t-1}]$$

$$\bar{d} \geq \frac{r_t - y_t}{1+y_t} * [b_{t-1} - a_{t-1}]$$

¹² As notações das variáveis de Goldfajn (2002) foram adaptadas para o contexto deste artigo.

Com a igualdade satisfeita, e as demais variáveis constantes, a dívida líquida também deveria se manter constante como proporção do PIB. Ocorre que, num mercado imperfeito, a taxa de juros real que incide sobre a rolagem dos títulos públicos não é exatamente a mesma que incide sobre os ativos do governo, como pressuposto no modelo acima. Enquanto a dívida B_t sofre a incidência de r_t , os ativos A_t sofrem a incidência de uma taxa λr_t , onde $0 < \lambda \leq 1$.¹³

Essa diferença seria pouco relevante se o governo realmente utilizasse o superávit primário para pagar os juros da sua dívida e resgatar os títulos públicos, mas na prática uma parcela significativa do superávit simplesmente se incorpora aos ativos do governo, seja por restrições legais impostas às receitas esterilizadas, seja por uma decisão da autoridade fiscal de sancionar a taxa de juros definida pelo Banco Central com a manutenção de um elevado colchão de liquidez.¹⁴ Vejamos como fica nosso modelo ao introduzirmos essa hipótese mais realista, em que φ representa a fração do superávit que se incorpora aos ativos. Mas em vez de calcular a condição de solvência, vamos projetar a trajetória da dívida bruta, dos ativos e da dívida líquida a partir de uma determinada meta de superávit primário e de um cenário para a taxa de juros e para o PIB, tal que:

$$B_t = B_{t-1} + r_t * B_{t-1} - (1 - \varphi) * D_t$$

$$A_t = A_{t-1} + \lambda r_t * A_{t-1} + \varphi * D_t$$

Dividindo as equações por Y_t , ficamos com o seguinte resultado:

$$b_t = \frac{1 + r_t}{1 + y_t} * b_{t-1} - (1 - \varphi) * d_t$$

$$a_t = \frac{1 + \lambda r_t}{1 + y_t} * a_{t-1} + \varphi * d_t$$

$$b_t - a_t = \frac{1 + r_t}{1 + y_t} * b_{t-1} - \frac{1 + \lambda r_t}{1 + y_t} * a_{t-1} - d_t$$

Ou seja, a dívida líquida no período t não depende mais da dívida líquida no período $t-1$, mas das trajetórias individuais de b_t e a_t ao longo do tempo e dos parâmetros φ e λ , além da taxa de juros e do superávit primário.

¹³ Isso sem contar os efeitos decorrentes dos ajustes patrimoniais, fundamentalmente incertos no sentido pós-keynesiano da expressão, e que também não estão omitidos do modelo.

¹⁴ Acreditamos que a vinculação de receitas seja uma razão secundária para o fato de o superávit não ser utilizado para reduzir a dívida bruta, uma vez que receitas desvinculadas também estão compondo os ativos disponíveis do Tesouro.

A fim de testar os impactos dessas modificações no nosso modelo, simulamos na Tabela 1 quatro diferentes cenários a partir das condições atuais da economia brasileira e da política fiscal: 1) uma redução imediata da dívida bruta de 60% do PIB para 50% do PIB, utilizando-se dos ativos que o governo dispõe em caixa, e posterior utilização integral do superávit para reduzir progressivamente o volume de títulos no mercado ($\varphi = 0$); 2) redução gradual da dívida bruta, canalizando todo o superávit para quitar a dívida bruta ($\varphi = 0$); 3) utilização de metade do superávit para amortizar dívida ($\varphi = 0,5$); e 4) canalização de todo o superávit para os ativos do governo ($\varphi = 1$).

Em todos os cenários, consideramos um $\lambda = 0,9$, uma dívida líquida partindo do patamar de 43,5% do PIB, um superávit primário de 3,80% do PIB, uma taxa de juros real de 9% pelos próximos 10 anos e um crescimento do PIB de 4,5% em 2008 e 2009 e, depois, 3,5% até 2017. Os resultados mostram categoricamente que, se a dívida bruta fosse menor, partindo do mesmo patamar de dívida líquida, e/ou se todo o superávit primário fosse realmente canalizado para reduzir o volume de títulos públicos no mercado, a trajetória de queda do endividamento seria mais veloz.

No cenário 1, a dívida líquida cai de 42,5% do PIB em 2007 para 22,8% do PIB em 2017. No cenário 2, cai para 24,1% do PIB (1,3 pontos a mais), pois a dívida bruta parte de um patamar mais elevado, como o atual. Se metade do superávit primário não é utilizado para abater a dívida, como no cenário 3, que reflete ilustrativamente a situação atual, o endividamento de 2017 seria de 25,1% do PIB. Por fim, no cenário 4, em que todo superávit se soma aos ativos, o endividamento cai para 26,1%. Entre o primeiro e o quarto cenário, há uma perda de 3,3% do PIB em custo fiscal.

Essas evidências, no nosso ponto de vista, corroboram a necessidade de rever a forma de administração da dívida e a política monetária, que, em última instância, está obrigando a autoridade fiscal a sancionar uma taxa de juros mais elevada do que a requerida pelo nível de liquidez do próprio governo. Por outro lado, há de se considerar a relação entre a taxa de juros e o próprio patamar da dívida. Os modelos baseados em algum nível de expectativas racionais pressupõem que a taxa de juros de longo prazo “reflete um prêmio que é afetado pelo risco de default” da dívida pública (Favero e Giavazzi, 2004). Seguindo esse raciocínio, quanto menor o endividamento, menor seria a percepção de risco dos agentes e o “prêmio” exigido.

Ora, no caso do Brasil, entretanto, vemos que há claramente condições de reduzir não só o estoque de títulos públicos como a própria dívida líquida se a política de administração da mesma for alterada, de modo a reduzir o custo fiscal anteriormente mencionado. Contudo,

essa política de administração da dívida parece estar aprisionada *ex-ante* pela taxa de juros fixada pelo BACEN e por uma imposição do mercado rentista, que talvez não tenha interesse em reduzir o montante bruto da dívida porque não vislumbra no horizonte substitutos tão lucrativos quanto os títulos do governo. Dessa forma, impõe-se um equilíbrio de taxa de juros e estoque de títulos públicos em um patamar oneroso (ou não-ótimo) para o setor público. Alterar esse equilíbrio exige uma ação coordenada entre autoridades monetária e fiscal.

Tabela 1
Simulações da trajetória da dívida bruta e líquida (em relação ao PIB):

Cenário 1: dívida bruta parte de 50% do PIB e é reduzida pelos superávits primários							
Período	s	r	g	bt	at	bt-at	at/bt
2007				0,500	0,075	0,425	0,150
2008	0,0380	0,090	0,045	0,484	0,078	0,406	0,160
2009	0,0380	0,090	0,040	0,469	0,081	0,388	0,172
2010	0,0380	0,090	0,035	0,456	0,084	0,371	0,185
2011	0,0380	0,090	0,035	0,442	0,088	0,354	0,199
2012	0,0380	0,090	0,035	0,427	0,092	0,336	0,215
2013	0,0380	0,090	0,035	0,412	0,096	0,316	0,233
2014	0,0380	0,090	0,035	0,396	0,100	0,296	0,253
2015	0,0380	0,090	0,035	0,379	0,105	0,274	0,276
2016	0,0380	0,090	0,035	0,361	0,109	0,252	0,303
2017	0,0380	0,090	0,035	0,342	0,114	0,228	0,334
Cenário 2: dívida bruta parte de 60% do PIB e é reduzida pelos superávits primários							
Período	s	r	g	bt	at	bt-at	at/bt
2007				0,600	0,175	0,425	0,292
2008	0,0380	0,090	0,045	0,588	0,181	0,407	0,308
2009	0,0380	0,090	0,040	0,578	0,188	0,390	0,325
2010	0,0380	0,090	0,035	0,571	0,197	0,374	0,344
2011	0,0380	0,090	0,035	0,563	0,205	0,358	0,364
2012	0,0380	0,090	0,035	0,555	0,214	0,341	0,386
2013	0,0380	0,090	0,035	0,547	0,224	0,323	0,410
2014	0,0380	0,090	0,035	0,538	0,234	0,304	0,435
2015	0,0380	0,090	0,035	0,528	0,244	0,284	0,462
2016	0,0380	0,090	0,035	0,518	0,255	0,263	0,492
2017	0,0380	0,090	0,035	0,508	0,266	0,241	0,525
Cenário 3: dívida bruta parte de 60% do PIB e é reduzida por metade dos superávits							
Período	s	r	g	bt	at	bt-at	at/bt
2007				0,600	0,175	0,425	0,292
2008	0,0380	0,090	0,045	0,607	0,200	0,407	0,330
2009	0,0380	0,090	0,040	0,617	0,227	0,390	0,368
2010	0,0380	0,090	0,035	0,631	0,256	0,375	0,406
2011	0,0380	0,090	0,035	0,645	0,286	0,359	0,444
2012	0,0380	0,090	0,035	0,661	0,318	0,343	0,482
2013	0,0380	0,090	0,035	0,677	0,351	0,325	0,519
2014	0,0380	0,090	0,035	0,694	0,386	0,308	0,556
2015	0,0380	0,090	0,035	0,712	0,422	0,290	0,593
2016	0,0380	0,090	0,035	0,730	0,460	0,271	0,630
2017	0,0380	0,090	0,035	0,750	0,499	0,251	0,665
Cenário 4: dívida bruta parte de 60% do PIB e superávits se incorporam aos ativos							
Período	s	r	g	bt	at	bt-at	at/bt
2007				0,600	0,175	0,425	0,292
2008	0,0380	0,090	0,045	0,626	0,219	0,407	0,350
2009	0,0380	0,090	0,040	0,656	0,266	0,390	0,405
2010	0,0380	0,090	0,035	0,691	0,315	0,375	0,457
2011	0,0380	0,090	0,035	0,727	0,367	0,360	0,505
2012	0,0380	0,090	0,035	0,766	0,422	0,344	0,551
2013	0,0380	0,090	0,035	0,807	0,479	0,328	0,593
2014	0,0380	0,090	0,035	0,850	0,538	0,312	0,633
2015	0,0380	0,090	0,035	0,895	0,600	0,295	0,670
2016	0,0380	0,090	0,035	0,942	0,664	0,278	0,705
2017	0,0380	0,090	0,035	0,993	0,732	0,261	0,737

Fonte: Elaboração própria.

3.3. Poupança pública vs. Superávit Primário

Os modelos ortodoxos, na maior parte das suas variantes, assumem que a elevação do superávit primário contribui não só para cobrir parcialmente o custo do endividamento, como também – via expectativas do mercado – para reduzir a taxa de juros e, com isso, o próprio custo de rolagem da dívida pública. As evidências empíricas, entretanto, sugerem que, com altas taxas de desemprego prevalecendo, qualquer tentativa de impor uma agenda de austeridade fiscal pode piorar significativamente as condições econômicas sem qualquer efeito apreciável sobre a taxa de juros (Tobin, 1993; Smithin, 1994), além dos possíveis custos sociais. Nesse sentido, é preciso repensar os objetivos da política fiscal.

Uma política fiscal que pretenda reduzir o nível do endividamento público e não deprimir a atividade econômica deve ter como meta principal a geração de poupança pública positiva e não superávit primário. Para Bresser Pereira (2004), “utilizar o conceito de poupança pública para as metas implica colocar a redução da taxa de juros como um dos objetivos explícitos da política econômica e liberar os investimentos públicos de uma restrição a priori”. Lembrando as identidades das Contas Nacionais, a poupança pública (S_g) é igual à receita corrente, líquida de transferências ($T_g = T - Tr$), menos a despesa corrente do governo (E_g), na qual estão incluídos os juros da dívida.

$$S_g = T_g - E_g$$

A poupança pública distingue-se, assim, do déficit público nominal (N_g), que é igual à receita corrente do governo menos todos os seus gastos, inclusive os de investimento (I_g):

$$(-)N_g = T_g - E_g - I_g$$

Nesses termos, os investimentos do Estado são financiados por poupança pública ou por déficit público: $I_g = S_g + N_g$

Finalmente, temos o conceito de superávit primário (D_g), já definido anteriormente, sendo igual à receita do governo menos toda a despesa de investimento e de consumo, exceto juros (J_g):

$$D_g = T_g - I_g - C_g - J_g$$

Ao excluir parte dos investimentos das metas de superávit primário, como ocorre desde 2004 no Orçamento da União, o governo brasileiro deu um primeiro passo no sentido de se aproximar do conceito de poupança pública, mas inconcluso, por manter inalterada a administração da dívida pública e da política monetária, essenciais para determinar o custo fiscal dos juros. O ideal é que as próprias metas fiscais passassem a ser expressas em função da poupança pública, de modo a sinalizar um compromisso mais efetivo do governo em controlar a taxa de juros e os demais gastos correntes, em vez dos investimentos.

Enquanto no esquema macroeconômico convencional (Delfim Netto e Giambiagi, 2005), o superávit primário precisa ser elevado para melhorar as expectativas dos agentes do mercado quanto à inflação (o gasto público provoca *crowding-out*) e à trajetória da dívida pública, contribuindo para a redução da taxa de juros, na perspectiva heterodoxa é possível visualizar um outro tipo de inter-relação entre as variáveis, no qual a poupança e o investimento públicos – além da rearticulação da capacidade de financiamento do setor público – assumem um papel determinante. Eventualmente, a redução do superávit primário, se acompanhada na mesma medida por aumento de investimentos, pode inclusive contribuir não só para a expansão do PIB (denominador da relação de endividamento), quanto para a redução da própria taxa de juros, seja por aumentar os preços de demanda por ativos reais de capital, seja por melhorar a posição de liquidez dos que têm dívidas a saldar (Carvalho, 1999).

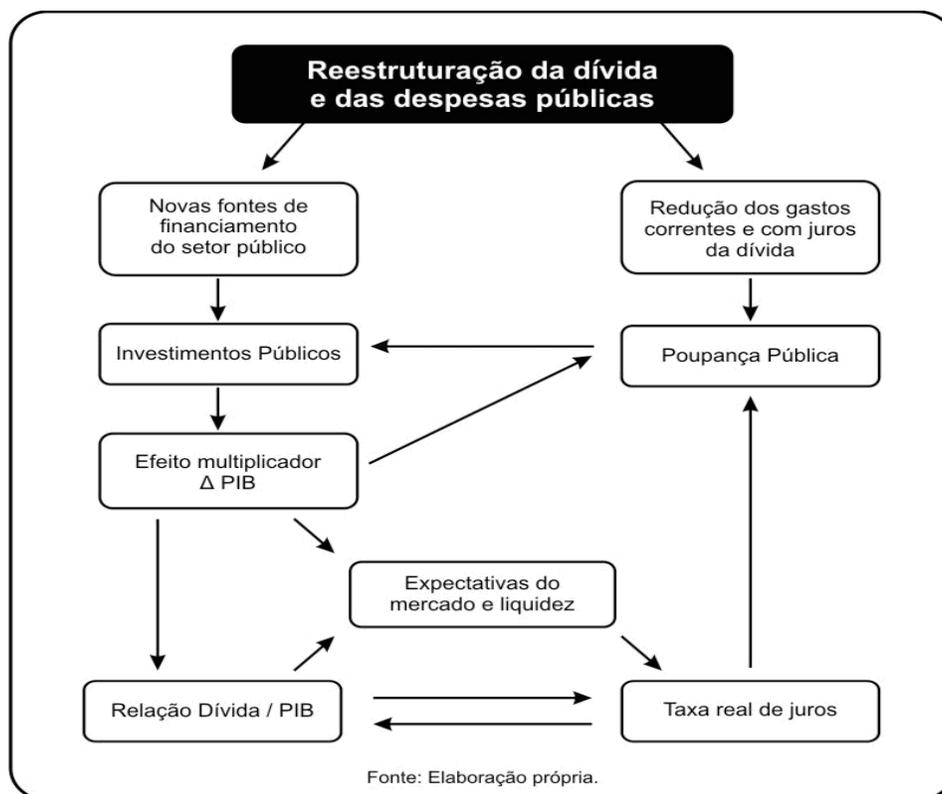
Nesse esquema, ilustrado pela Figura 1, a poupança pública por ser elevada tanto previamente, via contenção de gastos correntes e redução da taxa de juros, quanto posteriormente, em decorrência dos efeitos dinâmicos dos investimentos. Para que essa redução da taxa de juros seja sustentável, entretanto, é recomendável partir da própria reestruturação da dívida pública e da despesa pública, como foi salientado na subseção anterior, quando fizemos a crítica da política de rolagem dos títulos públicos. Substituir dívidas caras por outras mais baratas e alongar o prazo de vencimento dos títulos públicos tornou-se uma necessidade imperiosa para recuperar a capacidade de financiamento do setor público e reduzir a taxa de juros implícita na rolagem da dívida mobiliária.

“Se não estivéssemos submetidos à necessidade de rolagens significativas de curto prazo junto ao mercado financeiro, a magnitude absoluta da dívida pública e mesmo sua participação relativa (como proporção do PB) seria, na verdade, um problema de segunda ordem. Se este fosse o real problema, como explicar então a relação dívida-PIB de países como a Bélgica, Itália e Grécia, que são superiores a 100%?” (Biasoto Jr. e Higa, 2006)

Ao procedermos uma reestruturação da dívida pública, alterando os indexadores dos títulos e substituindo dívidas mobiliárias por bancárias, não só estaremos reduzindo o custo implícito da mesma e elevando *ex-ante* a poupança pública, como também estaremos abrindo novos canais de financiamento dos investimentos públicos no sistema bancário, público e internacional. Esses investimentos, pelo seu efeito multiplicador keynesiano, se bem planejado, poderá ativar um ciclo virtuoso para ampliar a poupança pública, seja de forma direta, via aumento da arrecadação, seja de forma indireta, pela redução da relação dívida/PIB, pela melhoria das expectativas dos agentes econômicos, da liquidez da economia e da conseqüente redução da taxa de juros, propiciando menor custo fiscal.

Além disso, o aumento dos investimentos públicos contribuiria para reduzir os conhecidos gargalos em infra-estrutura (TCU, 2005) e aumentar a capacidade produtiva do setor privado. Apesar dos modelos neoclássicos mais tradicionais continuarem trabalhando com a hipótese do *crowding-out* e do pleno emprego, atualmente uma vasta literatura empírica internacional atesta econometricamente uma forte relação de complementariedade entre os investimentos públicos e privados (Munnell, 1992; Aschauer, 1993; Fisher e Turnovsky, 1998), o que tem levado mesmo economistas ortodoxos a aceitarem uma relativa flexibilização das regras fiscais, como veremos na próxima subseção.

Figura 1



3.4. Orçamento corrente vs. Orçamento de capital

Nosso modelo fiscal, como já foi assinalado, parte da proposição de Keynes para a distinção entre orçamento corrente e de capital. Contabilmente, pela Lei 4.320/64, o orçamento público brasileiro já é dividido entre receitas/despesas correntes e de capital. Contudo, essa divisão formal – que na origem pode lembrar alguma inspiração keynesiana – não tem qualquer relação com a política ou as regras fiscais em vigor no país, ao menos até recentemente.

Aparentemente, a constatação de que os investimentos foram demasiadamente sacrificados no processo de ajuste fiscal (no Brasil e na América Latina) tem feito crescer, mesmo no seio da ortodoxia econômica, uma preocupação com a criação de regras fiscais alternativas, que ofereçam um tratamento diferenciado às inversões em infra-estrutura.¹⁵ Para Servén (2004), por exemplo, as regras fiscais deveriam se balizar não por metas de déficit ou endividamento, mas de “riqueza líquida” e “sustentabilidade fiscal”. Conceitualmente, entretanto, mantêm-se a idéia de que a política fiscal precisa respeitar uma restrição orçamentária intertemporal, na qual os investimentos entram na equação simultaneamente como um gasto primário e um ativo capaz de elevar as receitas futuras, que devem ser trazidas a valor presente para avaliar a real sustentabilidade fiscal.

Tal concepção influenciou, por exemplo, a introdução de regras intertemporais de “riqueza líquida” na Nova Zelândia e de metas para o déficit corrente (excluindo investimentos) no Reino Unido, também denominada “regra de ouro”. No Brasil, desde 2005, tentou-se criar um mix das duas regras na elaboração do Projeto Piloto de Investimentos (PPI), um rol de projetos na área de infra-estrutura e modernização tributária que – por sua suposta rentabilidade potencial futura – não seriam contabilizados como despesa na apuração do resultado primário acima da linha.

Em 2005 e 2006, fixou-se em cerca de 0,15% do PIB o limite de investimentos do PPI a ser deduzido da meta fiscal; em 2007, essa margem foi inicialmente fixada em 0,20% do PIB, mas, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), foi ampliada para 0,45%; para 2008, a Lei de Diretrizes Orçamentárias prevê um espaço fiscal de 0,50% do PIB. Na prática, o PPI introduz uma flexibilização *ex-ante* da meta de superávit primário, permitindo que o Orçamento da União seja organizado prevendo um nível de gasto superior ao que seria possível sem ele.

¹⁵ Blanchard e Giavazzi (2003) defendem isso para a Comunidade Econômica Européia, por exemplo.

Tabela 2
Comparação das metas e resultados primários depois da criação do PPI (% PIB)

Ano	Meta (A)		PPI (B)		Superávit (C)		PPI Executado (D)		Exedente (C+D-A)	
	Antiga	Nova	Antiga	Nova	Antiga	Nova	Antiga	Nova	Antiga	Nova
2002	3,75%	3,42%			3,89%	3,55%			0,14%	0,13%
2003	4,25%	3,89%			4,25%	3,89%			0,00%	0,00%
2004	4,25%	3,87%			4,59%	4,18%			0,34%	0,31%
2005	4,25%	3,83%	0,15%	0,13%	4,83%	4,35%	0,06%	0,06%	0,64%	0,57%
2006	4,25%	3,80%	0,15%	0,14%	4,32%	3,88%	0,13%	0,12%	0,20%	0,20%
2007	4,25%	3,80%	0,20%	0,45%	4,45%	3,98%	0,22%	0,19%	0,41%	0,37%

Fonte: Elaboração Própria (Dados primários: BACEN e STN)

Até hoje, entretanto, o volume de recursos efetivamente aplicados no PPI tem sido bem inferior ao autorizado, e o governo não tem utilizado o espaço garantido por lei para reduzir de fato o superávit primário. Ao contrário, nos últimos anos as metas de superávit têm sido inclusive superadas, como se pode ver na Tabela 2, que compara as metas e resultados pela antiga e nova série do PIB. Em 2005, por exemplo, o superávit chegou a 4,35% do PIB (ou 4,83% considerando a antiga série do IBGE, quando a meta era de 4,25%), o maior do período, apesar de ser justamente o ano inaugural do PPI.¹⁶ Em 2006, o superávit primário caiu para 3,88% do PIB (ou 4,32% pela antiga série), refletindo uma inflexão na política fiscal ou simplesmente o calendário eleitoral. Já em 2007, o superávit ficou em 3,98% do PIB, enquanto a LDO possibilitava que fosse de 3,61% (3,80% da meta menos 0,19% efetivamente aplicado no PPI).¹⁷

Ou seja, o PPI só tem sido utilizado como instrumento de flexibilização no momento de planejamento da execução orçamentária. Sobre isso, é interessante observar o teor do comunicado que o FMI emitiu em 22 de fevereiro de 2005 sobre a iniciativa brasileira:

“Esse programa irá fornecer recursos financeiros adicionais, equivalentes a cerca de US\$ 1 bilhão ao ano pelos próximos três anos (2005-2007) para investimentos em infra-estrutura e em outros projetos de investimento público com retorno macroeconômico e fiscal potencialmente forte a médio prazo, consistente com uma posição de sólida sustentabilidade fiscal. O programa-piloto não implica mudanças na forma como as receitas fiscais são computadas nem implica a exclusão de gastos específicos do balanço fiscal.” (TCU, 2005)

¹⁶ Em 2005, lembremos, foi o ano em que houve a proposição de aumentar o superávit primário em função da política monetária, o que acabou neutralizando o movimento pró-flexibilização.

¹⁷ O valor a ser deduzido do cálculo do superávit primário, *ex-post*, é o efetivamente desembolsado para o PPI, que é menor do que o previsto *ex-ante*.

Apesar da inércia inicial do governo brasileiro em relação ao PPI, o lançamento do PAC, em fevereiro de 2007, sinalizou ao mercado uma disposição de efetivamente ampliar os investimentos em infra-estrutura reclamados pelo próprio setor privado. A princípio, essa simples sinalização já pode ter surtido efeitos concretos, pois, como salienta Carvalho (1999, p. 274), “o sucesso dos planos não seria necessariamente medido pelo volume de investimentos realmente feito pelo governo, nem muito menos pelo tamanho do déficit, mas pela capacidade de mostrar aos agentes privados que o governo é capaz de intervir”.

Em 2007, o volume de investimentos federais efetivamente cresceu, atingindo seu mais alto nível desde o início do governo Lula (0,75% do PIB); e em 2008, pela primeira vez, há a possibilidade de que os mesmos atinjam 1% do PIB, sendo pelo menos 0,3% no âmbito do PPI. Ou seja, teoricamente o governo federal poderia reduzir o superávit primário para pelo menos 3,50% do PIB em 2008, mas o noticiário recente indica que o governo federal estuda justamente o contrário: uma elevação do superávit primário acima da meta, de modo que o excedente seria destinado a financiar o Fundo Soberano do Brasil (FSB).¹⁸

De acordo com as exposições do Ministério da Fazenda, esse fundo funcionaria como uma espécie de “poupança fiscal anti-cíclica”, já que em 2008 espera-se obter uma arrecadação bem acima do projetado. Mas não ficou claro ainda como funcionaria esse dispositivo anti-cíclico, ou seja, quando e como seria gasto a poupança agora acumulada: em inversões financeiras, em investimentos públicos ou em reduções futuras da carga tributária.

3.5. Carga tributária vs. despesa pública

Existe praticamente um consenso nacional de que a carga tributária brasileira é elevada considerando o patamar verificado em outros países em desenvolvimento (Afonso e Meirelles, 2006). Na América Latina, por exemplo, a carga tributária brasileira é nitidamente a maior entre 19 países analisados por Afonso et alii (2007, p.45). Ao mesmo tempo, a despesa primária nas três esferas de governo, como vimos na Parte I, supera os 33% do PIB, o que a coloca no mesmo patamar de economias desenvolvidas, como a americana e a suíça, segundo dados da OCDE reunidos por Werneck (2005). Mas a qualidade dos serviços oferecidos pelo setor público é nitidamente inferior à destes países, dispensando comprovações empíricas.

¹⁸ Inicialmente o governo planejava usar o FSB para comprar dólares e aplicar em investimentos no exterior mais rentáveis do que as reservas cambiais, mas aparentemente esse plano foi abandonado.

Diante desse quadro, e considerando o atual nível de superávit primário como dado, qualquer proposta de redução da carga tributária exige que se reduza concomitantemente ou previamente o dispêndio público. Essa é hoje a visão dominante na agenda fiscal propagada pelo mercado financeiro e parece se justificar quando observamos como a despesa primária tem crescido nos últimos anos, mas apresenta um vício de origem: não discutir o custo fiscal dos juros e, muitas vezes, não apontar claramente quais despesas devem ser reduzidas ou menosprezar seus custos sociais.

Em 2005, o próprio governo federal tentou incorporar essa agenda ao estabelecer limites para a carga tributária e para as despesas correntes no Orçamento da União. Pela regra inserida na LDO, as receitas administradas pela SRF (um subgrupo da carga tributária federal) não poderiam ultrapassar os 16% do PIB, e as despesas correntes, 17% do PIB. Esses limites foram extrapolados, porque a receita manteve-se crescendo acima do PIB mesmo sem alterações legais, e as despesas previdenciárias e assistenciais cresceram com a decisão do governo de aumentar o salário mínimo acima da inflação. O resultado é que a regra foi alterada no ano seguinte para um formato mais flexível – de queda de 0,1% do PIB ao ano para a despesa – e mesmo assim não deu certo, sendo abandonada em definitivo em 2007.

O fracasso dessa tentativa de limitar a carga tributária e as despesas correntes ao nível federal, entretanto, serve para elucidar algumas questões. Como veremos em mais detalhes no próximo capítulo, os gastos primários excluindo as transferências ao setor privado (ou seja, o subgrupo de despesas de pessoal, investimentos e OCC) apresentam queda como proporção do PIB. Dessa forma, o aumento da despesa corrente está concentrado nas diversas modalidades de transferências, a pessoas (por meio de benefícios previdenciários e assistenciais) ou a empresas (por meio de subsídios e subvenções). Isso não significa que, mesmo tendo sido reduzidas, não caiba uma reflexão sobre o ritmo de expansão e, principalmente, sobre a composição dos demais componentes da despesa corrente, mas é difícil imaginar um cenário em que essas despesas sejam reduzidas significativamente como proporção do PIB, a não ser em versões mais simplistas do discurso contra a “gastança”.

Portanto, o verdadeiro foco da discussão está concentrado no que fazer com o sistema de *welfare state* brasileiro. Como ponto de partida, é preciso lembrar que a carga tributária líquida, dada pela carga bruta menos transferências e subsídios, tem se mantido estabilizada nos últimos anos. Ou seja, do ponto de vista macroeconômico, a supressão de renda do setor privado pelo sistema tributário tem sido compensada pela transferência de renda proporcionada pelos programas previdenciários e assistenciais e pelos subsídios econômicos.

Dessa forma, podemos organizar o debate sobre o nível da carga tributária e das despesas em torno dos seguintes eixos: i) se é desejável e possível reduzir o atual patamar (como proporção do PIB) de transferências no curto prazo como condição para reduzir a carga tributária; ii) se a manutenção do atual patamar de despesas previdenciárias e assistenciais significa a rejeição da possibilidade de redução da carga tributária.

Em primeiro lugar, é preciso reconhecer que, de um certo ponto de vista, a regressividade do sistema tributário (Silveira, 2004) tem sido compensada pela progressividade desse sistema de transferências (não apenas o Bolsa-Família), que tem contribuído para a redução das desigualdades de renda, conforme constatam diversos estudos recentes do Ipea (Soares, 2006; Soares et ali, 2006; Medeiros et ali, 2007). Se o sistema tributário fosse mais progressivo, talvez fosse possível imaginar uma menor necessidade de transferências de renda por meio das despesas do governo, mas há obstáculos políticos e práticos significativos para impor uma reforma tributária com essa diretriz.

O design da estrutura de tributação, que no século 20 foi influenciado pelo princípio da progressividade derivado das análises utilitaristas de Edgeworth (1897)¹⁹, tem sido radicalmente reexaminado nas últimas décadas a partir da teoria de Mirrless (1971) sobre o trade-off entre eficiência e equidade. Como muitos modelos neoclássicos, essa teoria é baseada em hipóteses muito fortes, como a de que a renda reflete as distintas produtividades dos indivíduos na sociedade e, portanto, uma sobretaxação das maiores faixas de renda desincentiva o trabalho dos mais capazes.

Stiglitz (1987, p.1036) reconhece que, pelo menos nas economias menos desenvolvidas, as condições sobre optimalidade devem ser adaptadas, pois os instrumentos são diferentes, há espaços não tributados (o meio rural, por exemplo) e os salários estão abaixo do nível de equilíbrio entre oferta e demanda. Na prática, entretanto, a crença nos meios acadêmicos ortodoxos (hegemônicos na atualidade) é de que “the income tax is much less effective tool for reducing inequalities than has often been thought” (Mirrless, 1971, p. 208).

A estrutura do imposto de renda no Brasil continua menos progressiva do que estrutura americana já reformada por recomendação dos manuais de Economia do Setor Público. E às questões teóricas, as autoridades tributárias brasileiras freqüentemente

¹⁹ A partir da análise de funções de bem-estar utilitaristas, Edgeworth concluiu que a progressividade da tributação aumentaria o bem-estar da sociedade, o que inspirou uma série de reformas sociais de caráter liberal no início do século passado. O próprio keynesianismo adotou a progressividade como princípio da tributação da renda (pelo seu efeito no multiplicador).

acrescentam como argumento contra uma maior progressividade o risco de elisão se elevassem a tributação da renda dos mais ricos. As resistências políticas no Congresso Nacional a qualquer medida no sentido de fazer justiça social com a tributação também são grandes, como podemos lembrar pelo ensaio de reforma tributária de 2003, quando uma das propostas originais do governo, de taxaço das heranças, nos moldes americanos, foi retirada do debate por imposição de um grupo de senadores. A verdade, portanto, é que o sistema tributário brasileiro não só é pouco progressivo como há poucas chances de ser reformado.

Nesse contexto, parece não haver outro meio para o governo senão introduzir um viés distributivo por meio do gasto público. Este, aliás, é um traço marcante do papel do Estado nos tempos atuais, segundo Tanzi (2000, p.9): “The assignment of a redistributive role to the State has dramatically changed the character of its intervention in the economy because it has introduced into its actions purely political considerations or objectives.”

Alguns teóricos da focalização do gasto social sugerem que seria possível ao governo gastar menos com a área se direcionasse melhor os recursos para programas voltados efetivamente às pessoas mais pobres ou às regiões mais carentes. Barros e Carvalho (2003, p.9), por exemplo, opinam que “a questão central de nossa política social não é de natureza orçamentária, mas está relacionada à sua pouca efetividade. Grande parte dos programas sociais deixa de beneficiar os segmentos mais pobres da população, em detrimento dos segmentos não-pobres.”

Como exemplo de distorções, os autores citam o abono-salarial, um benefício concedido aos trabalhadores com carteira, que, segundo eles, apenas em 36% dos casos atinge o setor verdadeiramente pobre, os benefícios de prestação continuada (a idosos e deficientes físicos, identificados neste artigo como LOAS/RMV) e as aposentadorias rurais: “Em resumo, a atual política de transferência de renda, ao fixar o valor do benefício do Bolsa-Escola em R\$ 15 mensais por criança e o valor do benefício de prestação continuada ou previdência rural em um salário mínimo mensal por beneficiário, introduz um importante e discutível viés intergeracional na política social brasileira, levando a que ela passe a beneficiar prioritariamente a população idosa em detrimento da população infantil.” (ibid, p.10)

Embora, em muitos casos, as críticas justifiquem uma análise aprofundada desses programas, é preciso ter cuidado ao avaliar as propostas, separando quais têm por propósito melhorar a efetividade da política social e quais têm por objetivo simplesmente legitimar um discurso ideológico contra os gastos públicos. Do ponto de vista keynesiano, o volume de gastos não é o aspecto crucial, e sim os efeitos dinâmicos que eles produzem na economia. Na

maioria dos municípios do interior do país, por exemplo, as aposentadorias equiparadas ao salário mínimo são um dos principais fatores de movimentação da economia local.²⁰

O problema surge quando as despesas previdenciárias e assistenciais, como no caso brasileiro, crescem ininterruptamente, ano após ano, acima do produto da própria economia. Em parte, como discutido na Parte I desta tese, esse fato está relacionado (pelo componente preço) aos reajustes acima da inflação no salário mínimo, aos quais dois terços dos benefícios previdenciários e a maioria dos assistenciais estão vinculados. Entre junho de 1994 e dezembro de 2007, por exemplo, o valor real do salário mínimo cresceu 122%; desde o início do governo Lula, 41,8%.

Por outro lado, é preciso ter o cuidado de observar que, quando discutimos o foco desses programas (e da seguridade social) e a distribuição da renda proporcionada por eles, estamos tratando da alocação de recursos entre trabalhadores de classe média, pobres e muito pobres. Ou seja, trata-se de um tipo de distribuição de renda muito restrita, que passa à parte da renda apropriada pela imensa maioria dos realmente ricos.

De qualquer forma, está evidenciado que a dinâmica das despesas previdenciárias e assistenciais acima do crescimento do próprio PIB no mínimo limita as possibilidades de redução da carga tributária no curto prazo, a menos que os juros e outras despesas (de custeio e de pessoal) caiam como proporção do produto, abrindo um espaço fiscal paralelo para que o governo reduza os impostos de modo mais acentuado do que vem sendo feito com a política de desonerações para os setores produtivos.

O eventual espaço para reduzir a carga tributária será tanto maior quanto maior for o ritmo de crescimento da economia, já que a grandeza relativa dos gastos não vinculados é inversamente proporcional ao valor nominal do PIB. Os próprios gastos com benefícios vinculados ao salário mínimo tendem a desacelerar com o crescimento maior do PIB, uma vez que o componente de crescimento vegetativo perde força relativa. Ou seja, o ritmo de crescimento econômico é um elemento chave da política fiscal, porque favorece o controle das despesas públicas e do endividamento e, no médio prazo, reduz a pobreza, a taxa de desemprego e as demandas pelos programas governamentais compensatórios.

Nesse sentido, uma maior ênfase nos investimentos públicos, de qualidade, pode contribuir para a economia galgar uma taxa de crescimento mais acelerada e sustentável.

²⁰ Iacomini (1999): “Em algumas cidades do Nordeste, onde a economia local depende basicamente do rendimento dos aposentados, o arrocho será sentido em seguida.”

4. Conclusões

Este capítulo da tese serviu para mostrar como não existe incompatibilidade entre o pensamento keynesiano e heterodoxo e uma agenda que incorpore os princípios da disciplina fiscal, do equilíbrio orçamentário e uma estratégia de redução do endividamento público. Ao contrário dos ajustes fiscais ortodoxos, entretanto, a política fiscal heterodoxa não pode ter como meta a geração de superávits primários a qualquer custo, devendo diferenciar as despesas de acordo com sua natureza e seu potencial de gerar ganhos futuros de receita, o que significa privilegiar os investimentos em infra-estrutura e, numa abordagem mais ampla, investimentos em capital humano.

Do ponto de vista macroeconômico, o governo deve privilegiar a redução da dívida bruta em vez da dívida líquida e controlar o nível de poupança pública (excluindo investimento, mas incluindo juros) antes do que o nível de superávit primário. As condições econômicas atuais estão suficientemente maduras para que o governo inicie uma inflexão na política econômica, que poderia começar pela utilização da margem de redução do superávit primário tendo como contrapartida a elevação dos investimentos do PPI.

Não há justificativas para que, depois de quatro anos desde a criação da regra de flexibilização do superávit primário ao nível da LDO, o governo até hoje não tenha a utilizado. Se existem excedentes que estão sendo gerados pela expansão da arrecadação tributária além do programado, é possível que o governo adote uma política mais agressiva de desoneração, mas essa é uma discussão que precisa ser feita de forma casada com o financiamento das transferências fiscais à sociedade, que hoje são fundamentais para os objetivos de distribuição de renda.

A estratégia distributiva, entretanto, não pode continuar se baseando exclusivamente no sistema de transferências, sendo necessário que se complemente ao nível tributário (com a redução da tributação indireta, regressiva) e ao nível macroeconômico, com medidas de maior impacto sobre a geração de renda. Retornando ao ponto inicial, por exemplo, um maior investimento em infra-estrutura, assim como em educação, saúde e saneamento, podem contribuir para mudanças estruturais da economia, amenizando o custo das políticas sociais compensatórias. Mas no curto prazo é difícil imaginar uma redução dessas despesas; o importante é construir uma ponte para uma política fiscal mais ativa e menos paliativa.

Referências

- AFONSO, J.R.; MEIRELLES, B.B. *Carga Tributária Global no Brasil, 2000-2005: Cálculos Revisitados*. Caderno nº 61 do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP). Campinas: Unicamp, 2006.
- AFONSO, J.R.; MEIRELLES, B.B.; CASTRO, K.P. *Carga Tributária: a escalada contínua*. Boletim de Desenvolvimento Fiscal do Ipea, nº 04. Brasília: Ipea, 2007.
- ALESINA, A.; PEROTTI, R. *The Political Economy of Budget Deficits*. NBER Working Paper, nº 4.637, 1994.
- ASCHAUER, D.A. Fiscal Policy and Aggregate Demand: Reply. *The American Economic Review*, v. 83, nº 3, p. 667-669, junho de 1993.
- BACEN. *Boletim, Seção Finanças Públicas*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2007.
- BARRO, R. Are government bonds net wealth? *Journal of Political Economy*, v. 82, p.1095-1117, November-December 1974.
- _____. On the determination of the public debt. *Journal of Political Economy*, v. 87, p.940-971, September-October 1979.
- BARROS, R.P.; CARVALHO, M. *Desafios para a Política Social Brasileira*. Texto para Discussão nº 985. Rio de Janeiro: Ipea, 2003.
- BEVERIDGE, W. B. *Social Insurance and Allied Services*. London: HMSO, 1942.
- BIASOTO Jr., G. e HIGA, A.P. *Superávit Primário: Hipóteses Teóricas e a Vitória das Razões do Mercado*. In: Anais do XI Seminário Brasileiro de Economia Política – SEP. Vitória: 2006.
- BIASOTO Jr., G. A Polêmica sobre o Déficit Público e a Sustentabilidade da Política Fiscal. In: Pinto, Márcio P. A. e Biasoto Jr., Geraldo (org.). *Política fiscal e desenvolvimento no Brasil*. Campinas: IE/Unicamp, 2006.
- BLANCHARD, O.J.; FISCHER, S. *Lectures on Macroeconomics*. Cambridge: MIT Press, 1989.
- BLANCHARD, O.; GIAVAZZI, F. *Improving the SGP through a proper accounting of public investment*. CEPR Working Paper nº 4220, 2003.
- BRESSER PEREIRA, L.C. Macroeconomia Pós-Plano Real: as relações básicas. In João Sicsú, Luiz Fernando de Paula e Renaut Michel, orgs., *Novo Desenvolvimentismo: Um Projeto Nacional de Crescimento com Equidade Social*. Barueri: Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer: 2004.
- BRESSER PEREIRA, L.C. O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional. *Revista São Paulo em Perspectiva*, número especial. São Paulo: Seade, 2006.
- BUCHANAN, J; WAGNER, R. *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. USA: Academic Press, Inc, 1977.

- CARVALHO, F.C. Políticas Econômicas para Economias Monetárias. In: Gilberto Tadeu Lima, João Sicsú e Luiz Fernando de Paula (Org.). *Macroeconomia Moderna: Keynes e a Economia Contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.
- DADIDSON, P. The Neoclassical vs. Post Keynesian View of Government. In: *Controversies in Post Keynesian Economics*. Aldershot, UK: Edward Elgar, 1991.
- DELFIN NETTO, A.; GIAMBIAGI, F. (2005). *O Brasil precisa de uma agenda de consenso*. Nota Técnica. Boletim de Conjuntura, 71. Rio de Janeiro: Ipea, dezembro de 2005.
- EDGEWORTH, F.Y. The pure theory of taxation. *Economic Journal*, 7: 46:70, 1897.
- IACOMINI, F. Ataque ao bolso do vovô. *Revista Veja*, edição nº 1.628, de 15 de dezembro de 1999.
- FERRARI FILHO, F., As concepções teórico-analíticas e as proposições de política econômica em Keynes. *Revista de Economia Contemporânea*, Vol. 10, nº 2, p. 213-36, 2005.
- FISHER, W.H.; TURNOVSKY, S.J. Public Investment, Congestion and Accumulation. *The Economic Journal*, v. 108, nº 447, p. 399-413, março de 1998.
- FRIEDMAN, M. *A Monetary and fiscal framework for economic stability. Essays in Positive Economics*. Chicago: The University of Chicago Press, 1953.
- GIAMBIAGI, F. Em defesa de um superávit primário de 5% do PIB. *Revista Desafios do Desenvolvimento*, nº 14. Rio: Ipea, 2005.
- GOBETTI, S. As distorções na estimativa dos investimentos públicos decorrentes dos critérios de contabilidade dos governos. *Revista do TCU*, 107, p.101-9. Brasília: TCU, 2006.
- GOLDFAJN, I. *Há Razões para Duvidar de Que a Dívida Pública é Sustentável?* Nota Técnica. Brasília: Banco Central, 2002.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Sistema de Contas Nacionais Referência 2000 – Tabelas Completas*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais>. Rio de Janeiro: IBGE, 2007
- KEYNES, J. M. *The General Theory and After*. Part I. Preparation. Vol. 13. London: MacMillan, 1973.
- KEYNES, J. M. *The General Theory and After*. Part II. Defence and Development. Vol. 14. London: MacMillan, 1973.
- KEYNES, J. M. *Activities 1940-1946 shaping the Post-War World: Employment and Commodities*. Vol. 27. London: MacMillan, 1980.
- KEYNES, J. M. *The General Theory And After: A Supplement*. The Collected Writings of John Maynard Keynes. Vol. 29. London: MacMillan, 1979.
- KEYNES, J. M. *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo: Editora Atlas, 1982.

- KREGEL, J. Budget deficits, stabilization policy and liquidity preference: Keynes's post-war policy proposals. In: VICARELLI, F. (Ed.). *Keynes's relevance today*. London: Macmillan, 1985.
- LUCAS, R. *The death of Keynesian economics*. Issues and Ideas. Chicago: University of Chicago, Winter 1980.
- MANKIWI, G. *The Reincarnation of Keynesian Economics*. NBER Working Papers, n° 3885. Cambridge: NBER, 1991.
- MARCUZZO, M.C. *Keynes and the Welfare State*. Preliminary Draft. Universidade de Roma. Disponível em: www2u.biglobe.ne.jp/~olympa/cambridge/hyoushi/marcuzzo.doc, 2005.
- MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. *Programas Focalizados de Transferência de Renda no Brasil: Contribuições para o Debate*. TD n° 1283. Brasília, Ipea: 2007.
- MIRRELESS, J.A. An exploration in the theory of optimum income taxation. *Review of Economic Studies*, 38: 175:208, 1971.
- MODIGLIANI, F. Long-Run implications of alternative fiscal policies and the burden of the national debt. *Economic Journal*, n. 284, v. 71, December, 1961.
- MUNNELL, A. Policy Watch: Infrastructure Investment and Economic Growth. *The Journal of Economic Perspectives*, n° 4, v. 6, p. 189-198, Outono, 1992.
- PEACOCK, A. Keynes and the role of the State. In: D. Crabtree e A.P. Thiriwall (org.), *Keynes and the role of the State*. London: MacMilann, 1993.
- PRZEWORSKI, A. *Capitalism and Social Democracy*. *Studies in Marxism and Social Theory*. Paris: Cambridge University Press, 2002.
- SERVÉN, L. *Déficit Público, espació fiscal e inversión em infraestructura*. Anais da Reunião Latino-americana sobre Financiamento de Infraestrutura. Disponível em: www.alide.org.pe/download/CEDOM/Infraestructura_AS2003/politica.htm. Buenos Aires: ALADI, 2004.
- SILVEIRA, F.G. Impacto das transferências governamentais e da tributação na distribuição de renda no Brasil. *Econômica*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, 2004.
- SKIDELSKY, R. *John Maynard Keynes. Fighting for Britain*. London: MacMillan, 2000.
- SMITHIN, J.N. The Composition of Government Expenditures. In: John Pheby (org.), *New Directions in Post-keynesian Economics*. Aldershot, UK: Edward Elgar, 1989.
- SMITHIN, J.N. Cause and Effect in the Relationship between Budget Deficits and the Rate of Interest. *Economies et Societes*, Série MP 9, v. 28, n° 1-2/1994, p. 151-169. Paris: Isméa, 1994.
- SOARES, S.S.D. O impacto distributivo do salário mínimo: A distribuição individual dos rendimentos do trabalho. *Revista de Economia Aplicada*, v. 8, p. 47-76, 2004.
- SOARES, S.S.D. Análise de bem-estar e decomposição por fatores da queda na desigualdade entre 1995 e 2004. *Econômica*, Niterói, v. 8, p. 83-115, 2006.

SOARES, F.V.; SOARES, S.; MEDEIROS, M.; OSÓRIO, R.G. *Programas de Transferência de Renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade*. TD nº 1228. Brasília: Ipea, 2006.

STIGLITZ, J. Pareto Efficient and Optimal Taxation and the New Welfare Economics. In: *Handbook of Public Economics*, edited by Alan J. Auerbach and Martin Feldstein, pp. 991-1042. Amsterdam: Elsevier Science Publishers B.V. (North-Holland), 1987.

TANZI, V. *The role of the State and the quality of the public sector*. Cepal Review 71, 2000.

TOBIN, J. *Thinking straight about fiscal stimulus and deficit reduction*. Challenge, March-April 1993, p. 15-18.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2004*. Brasília: TCU, 2005.

WERNECK, R. *Além da Estabilização: Desafios da Agenda Fiscal*. Texto para Discussão nº 514. Rio de Janeiro: PUC, 2005.

Anexos

Anexo 1

Dívida bruta e líquida do governo geral (% PIB)

Discriminação	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dívida líquida do setor público consolidado	50,46	52,36	46,99	46,45	44,91	42,83
Dívida líquida do governo geral	49,24	51,67	47,19	46,81	45,92	43,98
Dívida bruta do governo geral	64,89	70,44	65,39	67,36	65,49	63,83
Dívida interna	48,60	56,60	54,56	58,52	59,16	59,48
Dívida mobiliária do Tesouro Nacional	30,51	38,59	37,69	43,88	45,18	44,84
Dívida mobiliária na carteira do Bacen	16,19	15,88	14,87	12,96	12,51	13,37
Dívida bancária do Governo federal	0,06	0,21	0,26	0,12	0,09	0,08
Dívida assumida pela União Lei 8.727/93	1,41	1,44	1,21	1,13	0,99	0,83
Dívida mobiliária dos governos estaduais	0,07	0,09	0,09	0,03	0,01	0,01
Dívida bancária governos estaduais	0,26	0,25	0,26	0,27	0,27	0,24
Outras dívidas estaduais	-	-	-	-	-	-
Dívida mobiliária dos governos municipais	0,04	0,05	0,05	-	-	-
Dívida bancária governos municipais	0,06	0,10	0,13	0,13	0,12	0,13
Dívida externa	16,28	13,84	10,83	8,84	6,34	4,35
Créditos do governo geral	(15,65)	(18,77)	(18,20)	(20,54)	(19,58)	(19,84)
Créditos internos	(15,29)	(18,56)	(18,02)	(20,38)	(19,58)	(19,84)
Disponibilidades do governo geral	(5,97)	(7,81)	(8,63)	(10,64)	(10,41)	(11,38)
Aplic.da Previdência Social	(0,05)	(0,05)	(0,01)	(0,02)	(0,01)	(0,01)
Arrecadação a recolher	(0,07)	(0,09)	(0,04)	(0,04)	(0,05)	(0,04)
Depósitos à vista (inclui ag.descentral.)	(0,24)	(0,23)	(0,19)	(0,26)	(0,23)	(0,26)
Disponibilidades do gov.federal no Bacen	(5,07)	(6,89)	(7,77)	(9,66)	(9,51)	(10,27)
Aplicações na rede bancária (estadual)	(0,54)	(0,54)	(0,62)	(0,67)	(0,61)	(0,80)
Aplicações de fundos e prog.financeiros	(2,84)	(4,01)	(3,15)	(3,27)	(2,54)	(2,29)
Créditos junto às estatais	(1,88)	(1,66)	(1,23)	(1,07)	(0,84)	(0,70)
Demais créditos do governo federal	(0,76)	(0,82)	(0,73)	(0,63)	(0,63)	(0,70)
Recursos do FAT na rede bancária	(3,85)	(4,26)	(4,27)	(4,77)	(5,16)	(4,78)
Créditos externos	(0,36)	(0,21)	(0,18)	(0,16)	-	-
Dívida líquida do Banco Central	(0,34)	(0,33)	(0,42)	0,19	0,36	0,32
Dívida líquida das empresas estatais	1,56	1,01	0,22	(0,55)	(1,36)	(1,48)

Fonte: BACEN (Séries Especiais)

(*) Posição de final de ano.

II – UMA ANÁLISE DOS DETERMINANTES DO SUPERÁVIT PRIMÁRIO A PARTIR DE UM MODELO MULTISSETORIAL

1. Introdução

Este ensaio – correspondente à parte II da Tese de Doutorado – busca analisar a qualidade e a sustentabilidade do ajuste fiscal brasileiro, sobretudo a partir da adoção formal de metas de superávit primário, em 1999, em decorrência de um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Ao contrário do senso comum que tem pautado as conclusões de muitos analistas econômicos, o aumento da carga tributária não é o único fator – muitos menos o determinante – para o aumento recente do superávit primário, mas sim as rendas geradas pelas estatais e a redução dos investimentos. Na prática, a maior parcela de aumento da receita extraída da sociedade durante o primeiro mandato do presidente Lula foi canalizada para o aumento das transferências fiscais à própria sociedade, de modo que a carga tributária líquida manteve-se relativamente estabilizada.

Em parte, esse padrão de ajustamento fiscal – baseado no corte de investimentos e nas rendas das estatais – se impôs por impossibilidade política de reduzir alguns gastos correntes, notadamente aqueles relacionados ao sistema de seguridade social. Por outro lado, principalmente a partir da segunda metade do primeiro mandato do presidente Lula, isso ocorreu por uma opção, também política, de fortalecer a estrutura de *welfare state* brasileira e de ceder às reivindicações por aumento do salário mínimo, ao qual estão indexadas as despesas da Previdência e da Assistência Social.

Para uma boa parte dos economistas, entretanto, há indícios de que o espaço para sustentar a atual política fiscal – “ortodoxa” pela opção de manter um elevado superávit primário às custas do investimento público e “heterodoxa” na sua vertente distributiva do gasto público – poderia estar próxima de um limite. Por outro lado, a falta de alternativas concretas e viáveis politicamente no sentido de superar os dilemas da política fiscal parece manter esse debate em um nível meramente retórico e usualmente simplificado.

Nosso objetivo neste ensaio é, em primeiro lugar, apresentar uma crítica ao atual padrão de ajuste fiscal, questionando algumas de suas premissas teóricas e discutindo suas implicações práticas, com ênfase na dinâmica da despesa pública. Do ponto de vista teórico, nossas críticas se inspiram tanto em concepções de autores heterodoxos e pós-keynesianos, como Kregel (1985) e Smithin (1989, 1994), quanto em outros economistas mais ortodoxos (ou menos heterodoxos), como Blanchard e Giavazzi (2003) e Tanzi (2000).

Em segundo lugar, nosso objetivo é “desnudar” a evolução do superávit primário do setor público por meio de um modelo de análise que chamamos de multisetorial, por captar as inter-relações entre as esferas de governos e entre governo e estatais, de modo a mensurar a contribuição efetiva de cada componente do setor público. Esse modelo também permite analisar o superávit primário pela sua decomposição entre receitas e despesas, o que exige um procedimento de compatibilização entre as metodologias acima e abaixo da linha no caso dos estados e municípios.

O terceiro objetivo do ensaio é, constatando o dilema fiscal no qual nos encontramos, sintetizado pela pressão social por menor carga tributária por um lado, pela expansão no volume de despesas previdenciárias e assistenciais e necessidade de aumentar o investimento público por outro, tentar projetar cenários futuros que testem a sustentabilidade da atual política fiscal e, ao mesmo tempo, discutir possíveis alternativas para melhorar a composição da despesa pública entre gastos correntes e de capital. As projeções são feitas a partir de algumas regras fiscais básicas para a evolução das despesas de pessoal e para as despesas com benefícios previdenciários e assistenciais.

Em termos de estrutura, o ensaio está dividido em cinco sessões, incluindo esta introdução. Na segunda seção, discutimos o contexto histórico e os aspectos conceituais que envolveram a adoção do superávit primário como parâmetro relevante da política fiscal, apresentando considerações sobre aspectos críticos do regime de metas para a política econômica em geral e para a composição do gasto público, em particular.

A terceira seção é dedicada ao diagnóstico quantitativo e qualitativo do superávit primário e à apresentação do modelo e metodologias de análise, resultando em algumas conclusões empíricas importantes. Baseados nessas evidências, testamos na quarta seção a adoção de algumas regras fiscais e seus efeitos sobre a dinâmica das despesas, apresentando também reflexões teóricas sobre os dilemas da política fiscal e propondo a adoção de um orçamento de capital separado do orçamento corrente. Por fim, na quinta e última parte, são apresentadas as conclusões mais práticas do que teóricas, a partir das análises e projeções realizadas.

2. O superávit primário como instrumento de equilíbrio orçamentário

2.1. Aspectos conceituais e teóricos

A busca de equilíbrio orçamentário por meio de superávit primário nas contas públicas tornou-se um paradigma dominante na configuração das políticas econômicas e fiscais de países em desenvolvimento como o Brasil, que apresentam déficit orçamentário e elevado grau de endividamento. Como bem salienta Biasoto Jr. (2006, p.197), “a escolha de um indicador que sintetize a política fiscal não constitui uma tarefa fácil, (pois) os indicadores guardam relação estreita com as concepções sobre a atuação estatal e as noções quanto ao impacto macroeconômico das contas públicas”.

No caso da economia brasileira, a definição do tipo de ajuste fiscal e de variável-chave a ser monitorada foi amadurecida ao longo dos anos 80 e 90 a partir de um diagnóstico teórico que atribuía ao componente fiscal um peso determinante para a persistência do processo inflacionário.²¹ Além disso, foi influenciada por um conjunto de reformas indicadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial, que tinham como objetivo reduzir o aparato intervencionista do Estado, seja por privatizações, seja por regras de disciplina fiscal.

A institucionalização do monitoramento de déficit como instrumento de política macroeconômica ocorreu nas primeiras negociações com o FMI, baseada em uma metodologia de aferição do déficit denominada Public Sector Borrowing Requirements (PSBR). Conforme Biasoto Jr. (2006, p.201), o PSBR é uma *proxy* do déficit anual medida por meio da variação das dívidas do setor público entre dois pontos no tempo: “Como todo excesso de despesas sobre receitas deve ser financiado por endividamento junto aos agentes econômicos, e as informações de execução orçamentária e das empresas são de lenta consolidação, a medida do déficit pelo seu financiamento (abaixo da linha) é uma forma mais rápida de aferição das contas públicas.”

A abrangência do setor público definida pelo FMI na aferição do déficit inclui todas as esferas de governo e entidades públicas, inclusive as sociedades de economia mista em que o poder público tenha maioria do capital votante, exceto as do setor financeiro. Essa é uma

²¹ O fracasso dos planos heterodoxos de combate à inflação, nos anos 80, fez crescer – mesmo entre economistas não ortodoxos – o apoio às teses fiscalistas. De acordo com Guardia (1992) e Bacha (1994), por exemplo, a inflação teria se tornado um instrumento fundamental para manter o déficit público abaixo do seu nível potencial, via repressão das despesas e indexação das receitas. Dessa forma, a eliminação da inflação exigiria como pré-condição uma mudança profunda no regime fiscal.

característica distintiva da metodologia do Fundo e das classificações usuais das Nações Unidas, em que as contas do setor público abrangem apenas a administração direta e indireta, em todas as esferas de governo. A particularidade do capitalismo dos países em desenvolvimento, em que as estatais têm um papel proeminente, levou o FMI a incorporá-las no indicador com o objetivo de controlá-las e submetê-las às orientações do Consenso de Washington. No Brasil, em particular, a inclusão das estatais também justificava-se na década de 80 pelos déficits e dependência dessas empresas em relação aos recursos do Tesouro, situação bastante distinta da atual, como veremos adiante.

A metodologia do PSBR foi traduzida no Brasil para o conceito de Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) e utilizada a partir da primeira Carta de Intenções assinada com o FMI, em janeiro de 1983, na qual o governo do general João Batista Figueiredo “se compromete a baixar a inflação, eliminar o déficit público e diminuir o número de empresas estatais, entre uma copiosa lista de promessas” (Benayon e Rezende, 2006).

A exemplo de outros países monitorados pelo FMI, a necessidade de financiamento começou a ser medida pelo valor nominal, o que logo se demonstrou “inviável como parâmetro de avaliação da política macroeconômica”, pois as metas eram fixadas “com base em taxas de inflação muito aquém das que acabavam por se efetivar” (Biasoto Jr., 2006, p. 203).²² A fórmula encontrada para tornar a NFSP aplicável ao Brasil foi, então, a eliminação dos valores de correção monetária e cambial, embutidos na evolução dos estoques das dívidas, originando o conceito de resultado operacional.²³

Foi apenas num terceiro momento, em 1989, que o atual conceito de resultado primário passou a ser adotado, expressando uma opção política e, sobretudo pragmática, do governo de José Sarney – após o fracasso dos Planos Cruzado e Bresser – de tentar equilibrar apenas o orçamento não-financeiro, ou seja, o orçamento excluindo todas as despesas decorrentes de juros e receitas provenientes de aplicações financeiras. Desde 1986, também, o governo brasileiro mensura a necessidade de financiamento a partir de dados de receita e despesa, ou seja, pela metodologia acima da linha, mais propícia para o gerenciamento da política fiscal, como veremos na próxima seção.

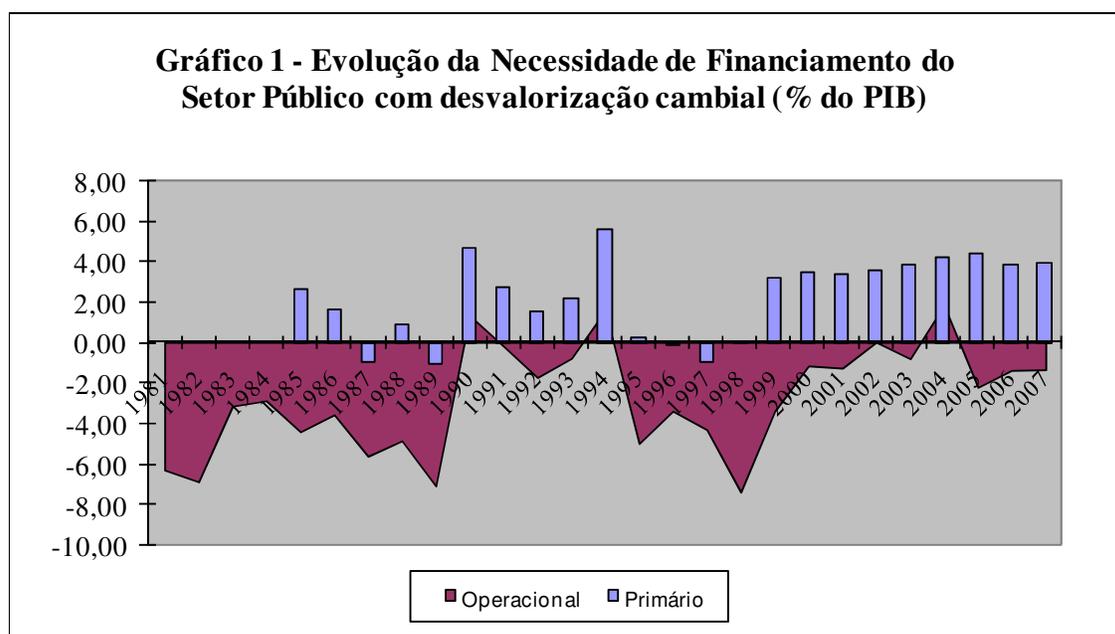
²² Em vários momentos, o déficit nominal, inflado pela correção das dívidas, chegou a significar quase o triplo da carga tributária bruta, dado que os estoques eram registrados em fim de período, enquanto as receitas eram somadas em valores históricos mensais.

²³ Simonsen (1989, p.7): “Na ausência de ilusão monetária, o conceito relevante é o de déficit operacional. Com efeito, os financiadores do governo não confundirão a correção monetária dos seus créditos contra o governo com rendimento real.”

2.2. O ajuste fiscal em perspectiva histórica

Apesar de o monitoramento do FMI sobre o déficit fiscal brasileiro remontar à primeira carta de intenções assinada com o Fundo, em 1983, a implementação do ajuste fiscal seguiu uma trajetória instável nos 16 anos que antecederam a introdução formal das metas de superávit primário, em 1999, alternando-se períodos de arrocho fiscal com outros de relaxamento fiscal, como podemos observar no Gráfico 1. Entre 1981 e 1984, por exemplo, o déficit operacional do setor público foi reduzido de 6,31% do PIB para 2,88% do PIB, mas a partir de 1985 – com a Nova República – voltou a crescer, em consequência do atendimento das demandas sociais repressadas no período da ditadura militar e das mudanças constitucionais.

Entre 1987 e 1989, o setor público chegou a registrar déficits primários da ordem de 1% do PIB e déficits operacionais de até 7% do PIB. Com o Plano Collor, em 1990, essa situação foi parcialmente revertida, mas o superávit primário passou a decrescer nos anos seguintes. No final de 1993, no governo Itamar Franco, um grupo influente de economistas ligados ao então ministro Fernando Henrique Cardoso retomou o debate sobre a necessidade de um ajuste estrutural nas contas do setor público, argumentando que a mudança do regime fiscal seria uma condição indispensável para o sucesso do plano de estabilização que estava em gestação.



Fonte: Ipeadata/BACEN

Essa preocupação se traduziu na elaboração do Plano Real, que teve como estágio inicial, antes da reforma monetária, a adoção de um mecanismo de equilíbrio orçamentário que permitisse zerar o déficit operacional. Esse mecanismo foi aprovado sob a forma de uma emenda constitucional que foi batizada de Fundo Social de Emergência (FEF) e que autorizava o governo federal a esterilizar, para os anos de 1994 e 1995, 20% dos gastos vinculados.

De acordo com Bacha (1995, p.7), “a finalidade dessa primeira etapa era demonstrar a capacidade do governo federal de executar as despesas orçadas sem precisar da receita gerada pela inflação”. A aprovação da emenda, segundo a equipe econômica do ainda ministro Fernando Henrique Cardoso, traria reconhecimento político à tese de que o equilíbrio ex-ante do orçamento era um primeiro passo essencial para o controle da inflação.

De fato, os cortes promovidos no orçamento de 1994 com o aval do FEF possibilitaram que o governo obtivesse um superávit operacional no primeiro ano de implantação do Plano Real, mas essa situação se deteriorou nos anos seguintes. O próprio orçamento primário voltou a apresentar déficits em 1996 e 1997.

Entre os fatores que contribuíram para esse desequilíbrio já nesta época, Cardoso (2001, p.152) destaca a pressão do aumento do salário mínimo sobre as despesas previdenciárias e o crescimento de outras despesas com a aproximação das eleições de 1998. Esses problemas fiscais foram agravados, segundo a autora, pelo aparecimento de expressivos quase-déficits nos bancos públicos, seja pela necessidade de subsidiar os exportadores e compensar os efeitos da taxa de câmbio sobrevalorizada, seja pelo “nepotismo e clientelismo” na administração dos bancos estaduais.

Esse diagnóstico apontava para a necessidade de enquadramento dos estados e municípios em um programa de ajuste fiscal, o que começou a ser feito em 1997, com a renegociação das dívidas mobiliárias dos entes subnacionais. A partir da assinatura de contratos com o Tesouro Nacional, os estados se comprometeram a seguir um rígido programa de reestruturação fiscal, que previa a privatização dos bancos estaduais e a destinação de um limite mínimo das suas receitas ao pagamento das prestações da dívida refinanciada. Na prática, isso acabava por induzir os governos estaduais a obterem, no agregado, um superávit primário que lhes permitisse cumprir os contratos.

Além disso, os contratos também estipularam um limite máximo para os gastos de investimento dos estados. Embora seja de caráter meramente indicativo, essa cláusula (conhecida como meta nº 6 dos contratos) mostra que, para as autoridades, não havia qualquer

razão para tratar as despesas de capital da administração pública de modo diferenciado. Ao contrário, já se sugeria implicitamente que o corte dos investimentos seria um caminho natural para o ajuste fiscal, como veremos se confirmar depois.

Apesar de todas as iniciativas de cunho fiscal, além das privatizações, o governo FHC não conseguiu conter o déficit público, pressionado pelos crescentes gastos ordinários do orçamento de um lado e pelas elevadas taxas de juros de outro. A crise cambial de janeiro de 1999 agravou a situação, uma vez que parte considerável dos títulos da dívida pública era indexada ao dólar. Um mês antes da desvalorização cambial, em dezembro de 1998, o governo já negociava um plano de ajuste fiscal em troca do empréstimo emergencial com o FMI. Esse plano se materializou, pela primeira vez na história do país, em metas de superávit primário para todo o setor público.

Originalmente, os programas de ajustamento de balanço de pagamentos do FMI previam apenas metas de contenção do crédito interno líquido, para reduzir o consumo e reequilibrar as contas externas. Em várias experiências de ajustamento, segundo Biasoto Jr. (2006, p.202), o Fundo constatou que as metas para crédito eram atingidas, mas com expressivo crescimento da emissão de títulos públicos, o que, de acordo com a abordagem neoclássica, provocaria *crowding-out*.

Por isso, o FMI também passou a monitorar a política fiscal a partir de metas. No caso do Brasil, o objetivo do plano de ajuste era reduzir o déficit público e controlar o crescimento da dívida líquida do setor público, que havia passado, segundo dados do BACEN (2007), de 29,4% do PIB em janeiro de 1995 para 47,1% do PIB em janeiro de 1999, depois da desvalorização da taxa de câmbio, à qual parte dos títulos públicos estava indexada.

2.3. Aspectos críticos do regime de metas de superávit para a política fiscal

A adoção de metas formais de superávit primário concomitantemente a metas de inflação, com autonomia operacional do Banco Central para definir a taxa básica de juros, como ocorreu no Brasil a partir de 1999, teve conseqüências práticas e teóricas importantes. A primeira delas é que, do ponto de vista macroeconômico, o governo abdicou da política fiscal e monetária como instrumento de indução do crescimento ou de estabilização da demanda agregada, o que claramente atende ao paradigma novo clássico, que considera tais políticas inflacionárias.

Embora Averbug e Giambiagi (2000, p.24) justifiquem a decisão de usar uma meta de superávit primário no lugar de uma meta de déficit nominal por uma questão pragmática, qual seja, “a dificuldade de adivinhar com certa precisão o comportamento futuro dos juros”, o modelo em questão pressupõe que a autoridade fiscal nada possa fazer quanto à trajetória da taxa de juros, a não ser prevê-la. Tal pressuposto deriva-se da tese de que o regime de metas de inflação, com uma regra de Taylor, maximiza o bem estar da sociedade, sendo superior a qualquer política discricionária. Nessa perspectiva, o banco central deve ter autonomia para fixar a taxa de juros de acordo com essa regra e livre de pressões políticas para usá-la no combate ao desemprego.²⁴

Em segundo lugar, quando o objetivo central da política econômica passa a ser a estabilização inflacionária, a política fiscal não só deixa de ser ativa como se torna dependente da política monetária, ou seja, exige-se que as metas de superávit primário sejam ajustadas permanentemente aos aumentos na taxa de juros para evitar que a dívida pública se eleve como proporção do PIB.²⁵ Foi isso precisamente que ocorreu no início do governo Lula, quando as metas de superávit primário foram elevadas de 3,75% para 4,25% do PIB para compensar o aumento dos juros e tentar reverter as más expectativas dos agentes econômicos.

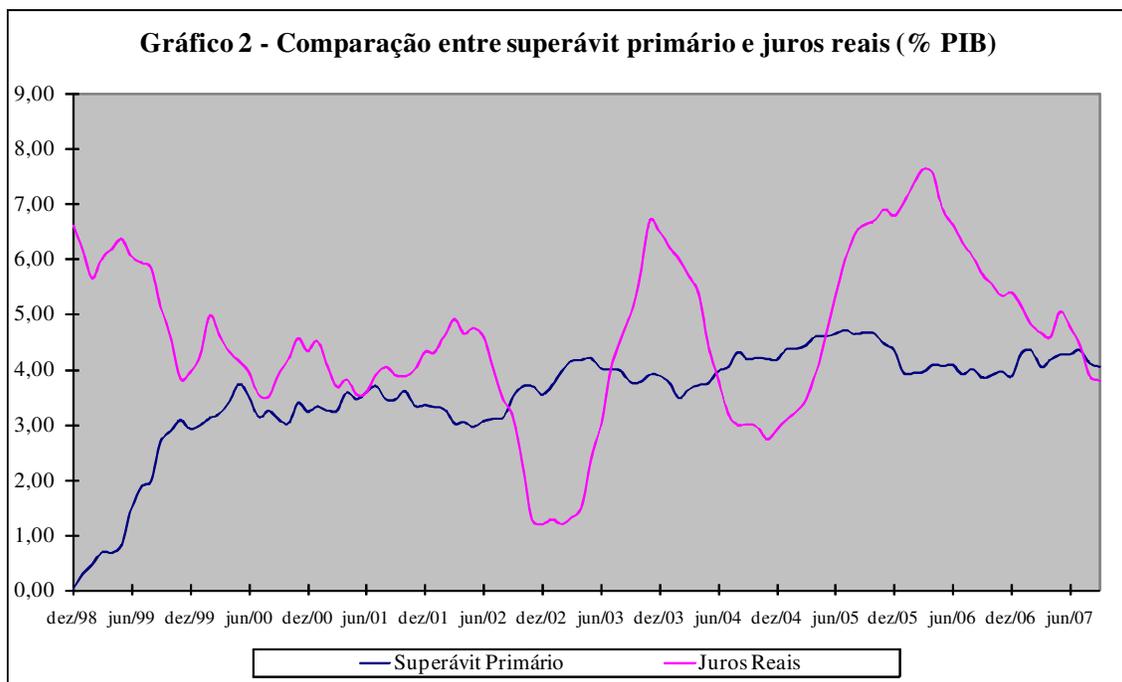
Em meados de 2005, inspirados na proposta de Delfim Netto (2005), inúmeros economistas passaram a defender que a meta fosse novamente elevada para 5% do PIB, com o argumento de que isso contribuiria para o “relaxamento gradual da política monetária” e “permitiria ao país atingir o famoso déficit zero” (Giambiagi, 2005). Apesar das críticas e ressalvas de economistas de outros matizes a essa proposta²⁶, o governo Lula seguiu-a parcialmente, na medida em que não alterou formalmente a meta, mas superou-a com folga nos três primeiros anos do mandato.

Não há evidências de que esse movimento fiscal tenha surtido os efeitos propalados, como podemos verificar no Gráfico 2. Com exceção de 1999, no início do programa de ajuste fiscal, o aumento de superávit primário não é acompanhado de redução nos juros reais. Em 2005, ao contrário, os juros crescem apesar do comportamento ascendente do superávit primário. Ou seja, no melhor das hipóteses, o superávit primário maior serviu para cobrir parcialmente o custo mais elevado da dívida provocado pela elevação da taxa Selic e não contribuiu para sua posterior queda.

²⁴ Ver Svensson (1998) e Woodford (2003) para maiores detalhes sobre essa fundamentação teórica.

²⁵ Para Leeper et alii (1996), políticas fiscais ativas não podem conviver com políticas monetárias também ativas, sob pena de pressionar a taxa de juros para cima e comprometer o equilíbrio fiscal.

²⁶ Oreiro et alii (2005), alertavam par o risco de uma recessão sem precedentes; Carvalho (2005), por outro lado, questionava a hipótese de redução da taxa de juros a partir da eliminação redução do déficit público.



Essa evidência sugere, como teoriza Smithin (1994, p.151), que a relação causal entre os déficits ou superávits fiscais e a taxa real de juros “may be the opposite of that usually suggested in the conventional literature”. Mesmo modelos de baseados em funções de reação da política monetária, como os estimados por Pires (2007), admitem o risco – na falta de coordenação entre as autoridades fiscal e monetária – de uma elevação do superávit resultar em taxas de juros mais elevadas e não mais baixas, na medida em que o BC se sinta mais livre para aumentá-la.

Outra importante implicação do atual modelo de ajuste fiscal é que, tendo como meta o superávit primário, ele não se preocupa com a qualidade e a composição do gasto e das receitas públicas. Ou seja, para o regime fiscal brasileiro ou qualquer outro semelhante a ele, “é indiferente de que forma um país alcança suas metas, aumentando os gastos e receitas ou reduzindo a ambos” (Blanchard e Giavazzi, 2003, p.2).

Em particular, no caso brasileiro, a adoção das metas de superávit primário implicou considerável redução no patamar de investimentos públicos, principalmente na esfera federal, responsável em última instância por fechar eventuais lacunas do setor público (Gobetti, 2006, Giambiagi et ali, 2006). Isso decorre do fato de que, como bem assinala Biasoto Jr. (2006, p.206), “o conceito de NFSP é tão somente financeiro, o que faz com que não se leve em conta a destinação dos gastos que conduzem ao déficit”. Dessa forma, “investimentos em nova capacidade produtiva em uma empresa estatal resultam em novo endividamento de

forma indistinta que o derivado da expansão de gastos correntes. Ou seja, o conceito perde a dimensão de mudança patrimonial do Estado, o que, no caso brasileiro, é crucial” (ibid).

Na mesma linha, Carneiro (2004) destaca que a tentativa de reduzir a dívida pública através da obtenção de elevados saldos primários e da eliminação do déficit operacional, além do caráter contracionista, está sacrificando o investimento público e produzindo “uma visível deterioração da infra-estrutura, cuja ampliação constitui um dos principais requisitos para assegurar o crescimento sustentado”.

O próprio Banco Mundial já detectou esse problema, como fica evidenciado em uma análise do economista Luis Servén (2004, p.4): “Desde a década de 80, a maioria dos países latino-americanos reduziu seus desequilíbrios fiscais, mas em vários países a disciplina fiscal também teve um custo em termos de inversão pública em infra-estrutura”.

Tomando os dados de sete países latino-americanos, inclusive o Brasil, Servén mostra que os investimentos públicos em infra-estrutura caíram de cerca de 3% do PIB na década de 80 para menos de 1% do PIB no novo milênio. No Brasil, por exemplo, a retração dos investimentos públicos em infra-estrutura teria contribuído com 62% do aumento do superávit primário entre 1980-1984 e 1999-2001; na Argentina, com 46%; e no México, com 42%.

As evidências empíricas reportadas por Servén lhe levam a concluir que “a queda dos investimentos públicos em infra-estrutura é uma forma ineficiente de ajuste fiscal – pior do que cortes do consumo público ou dos subsídios” (ibid, p.17). Ou seja, mesmo no âmbito dos organismos internacionais comumente associados à defesa de um rígido ajuste fiscal, parece haver uma crescente preocupação com a qualidade do ajuste fiscal e apoio a regras fiscais alternativas para tratar os investimentos, incluindo a separação do orçamento de capital do orçamento corrente.

A adoção de regras mais flexíveis também se justifica teoricamente, segundo Poterba (1996), porque, pressupondo que o processo orçamentário (os agentes envolvidos, como governo, parlamentares e sociedade) é “míope” e atribui excessivo peso ao custo corrente de um projeto, independentemente de seus benefícios futuros, então os investimentos de longo prazo podem enfrentar mais dificuldades políticas para serem aprovados do que projetos de curto prazo.

Com uma abordagem semelhante, Beetsma e Debrun (2004) constroem um modelo teórico para mostrar que, quando um governo enfrenta incertezas eleitorais e restrições fiscais, ele pode não ter incentivos a promover reformas estruturais ou grandes projetos de investimento, preferindo medidas e gastos de impacto no curto prazo. Transpondo essa teoria

para o caso do Brasil, é como se o governo – obrigado a aumentar o superávit primário – tivesse incentivos a gastar os recursos públicos disponíveis preferencialmente em programas sociais paliativos de maior visibilidade eleitoral, em vez de projetos estruturantes, de maior custo e tempo de maturação, mas também com maior potencial de produzir mudanças permanentes.

Nesse sentido, a mudança na composição do gasto público, com predomínio de despesas correntes sobre despesas de capital, e de transferências previdenciárias e assistenciais entre as despesas correntes, poderia ser um padrão tendencial de democracias submetidas a regras rígidas de ajuste fiscal como a brasileira. Ou, simplesmente, como aponta Kregel (1985), reflexo direto das falhas da (ou falta de) política econômica em gerar emprego e renda e prevenir as crises, exigindo uma crescente intervenção do Estado para remediar as situações de desemprego e pobreza por meio de uma rede de proteção social. Ou seja, a política fiscal não é mais utilizada *ex-ante* como instrumento de estabilização da demanda agregada, mas é usada *ex-post* para apagar os incêndios.

No caso do Brasil, há de se considerar uma outra consequência prática das metas de superávit primário sobre a qualidade do ajuste: o atual regime não admite regras anti-cíclicas e veda a possibilidade de que o excedente fiscal gerado em um ano seja utilizado no próximo, estimulando movimentos como os verificados no final de 2007, em que o governo federal tentou antecipar ao máximo o pagamento de despesas (incluindo por meio de suas empresas estatais) para aproveitar o excedente de receita acumulado no ano, principalmente depois que descobriu que não teria mais a CPMF em 2008 e que, portanto, o cumprimento das metas fiscais seria mais difícil a partir de então.

Nesse contexto, cria-se um estímulo para que o gasto seja realizado sem maiores cuidados ou preocupações com seus efetivos benefícios. Por isso, o governo brasileiro tem por hábito adiar para o final do ano a liberação de recursos de emendas parlamentares, considerados projetos de menor importância estrutural. Essa liberação costuma ocorrer de acordo com a magnitude do excedente, em vez de ser transferida para o próximo período e utilizada em áreas prioritárias.

Essas questões serão melhor avaliadas nas próximas seções, nos quais faremos, em um primeiro momento, uma análise dos determinantes do ajuste fiscal e da composição das despesas primárias da administração pública como um todo, e, num segundo momento, apresentaremos projeções sobre o comportamento das despesas na esfera federal, oferecendo elementos para uma discussão sobre os dilemas da política fiscal brasileira.

3. Modelo de análise dos determinantes do superávit primário

O painel geral da evolução da necessidade de financiamento do setor público pela ótica abaixo da linha (BACEN), reproduzido na Tabela 1, mostra que o superávit primário consolidado tem crescido entre 0,20 e 0,30 pontos percentuais do PIB a cada ano desde a introdução do regime de metas, em 1999. Em média, a segunda gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso apresentou um superávit primário de 3,26% do PIB, enquanto o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva registrou um resultado positivo médio de 4,08% do PIB. Comparando as médias dos dois mandatos (FHC II e Lula I) por esfera, verificamos que o aumento de 0,81% do PIB está concentrado no governo central (0,52 p.p.) e nos governos estaduais (0,34 p.p.). Ou seja, aparentemente, o governo central contribuiu com 64% do aumento do superávit no período recente, os estados com 42%, e os governos municipais e as estatais tiveram contribuição negativa de 6%.

Esses resultados, entretanto, pouco nos dizem sobre a qualidade e a sustentabilidade do ajuste fiscal posto em marcha, como também sobre a efetiva contribuição das esferas do setor público envolvidas. A princípio, os dados mostram que, em 2006, por exemplo, 56,9% do superávit primário foi gerado pelo governo central, 21,9% pelos governos regionais e 21,2% pelas empresas estatais (federais, estaduais e municipais). Contudo, existem formas mais apropriadas de mensurar essas contribuições, considerando as inter-relações entre as esferas. O que queremos dizer com inter-relações?

Quando uma empresa estatal do setor produtivo amplia o volume de dividendos distribuídos aos acionistas ou as participações governamentais (tais como royalties e participações especiais), o superávit primário do governo central e dos governos regionais cresce na mesma magnitude em que decresce o das estatais. Do ponto de vista do resultado final apurado pelo BACEN, portanto, o que aparece é a melhoria do indicador fiscal dos governos, mas essa melhoria tem origem no lucro das estatais.

Tabela 1
Evolução do resultado primário do setor público pós-acordo com FMI (% do PIB):

Esfera	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Governo Central	0,51	2,13	1,73	1,69	2,16	2,28	2,70	2,60	2,21	2,32
Governos Estaduais	(0,38)	0,15	0,39	0,55	0,58	0,70	0,83	0,80	0,70	1,02
Governos Municipais	0,20	0,05	0,12	0,25	0,14	0,11	0,07	0,19	0,14	0,15
Estatais	(0,33)	0,59	0,99	0,86	0,67	0,80	0,58	0,77	0,82	0,48
Total	0,01	2,92	3,24	3,35	3,55	3,89	4,18	4,35	3,88	3,97

Fonte: Banco Central

Da mesma forma, quando as transferências de receita da União para estados e municípios crescem, isso impacta positivamente os resultados das esferas subnacionais de governo, apesar de ter sua origem na arrecadação de tributos federais. O mesmo pode ser dito do processo inverso: o decréscimo das transferências tem impacto negativo sobre o resultado de estados e municípios, mas nada tem a ver com seu desempenho fiscal.

Com algumas simplificações, essas inter-relações podem ser resumidas pelo seguinte sistema de equações:

$$D^f = (1 - \alpha)R^f - G^f \quad (1)$$

$$R^f = T^f + \beta R^e \quad (2)$$

$$G^f = C^f + I^f + Tr^f \quad (3)$$

$$D^e = (1 - \beta)R^e - G^e \quad (4)$$

$$R^e = R(C^e, I^e, \xi) \quad (5)$$

$$G^e = C^e + I^e + \theta^f T^f + \theta^s T^s \quad (6)$$

$$D^s = R^s - G^s \quad (7)$$

$$R^s = T^s + \alpha R^f + \gamma(C^f + I^f) \quad (8)$$

$$G^s = C^s + I^s + Tr^s \quad (9)$$

onde D representa o resultado primário, R as receitas primárias, G os gastos primários, T os tributos, C o consumo, I o investimento, Tr as transferências a pessoas e empresas (tributos negativos); os coeficientes α e β representam a fração de renda ou receita transferida da esfera federal para a subnacional e da estatal para a federal, respectivamente; γ representa o grau de transferência voluntária das despesas da União para estados e municípios; ξ entra na função da receita das estatais representando os outros fatores que afetam a lucratividade da empresa; θ representa a fração dos tributos diretos recolhidos pelo governo federal e pelos governos subnacionais que se originaram das estatais; e os expoentes servem para identificar a esfera do setor público à qual a variável se refere (f , federal, e , estatal, s , subnacional).

Entre as simplificações, assumimos que apenas as estatais federais – que são as mais importantes do ponto de vista fiscal – distribuem dividendos e *royalties*, de modo que o coeficiente β só aparece na equação de receita federal. Contudo, parte dessas rendas (os *royalties*, especificamente) é transferida para os governos subnacionais, o que é captado pelo coeficiente α , que reflete a média das receitas tributárias ou de renda arrecadadas pela União, mas pertencentes legalmente ou constitucionalmente a estados e municípios.

A cada item da receita federal corresponde um diferente índice de repartição α_i , mas o que nos interessa é a fração média, que se altera de acordo com a evolução das distintas fontes de receita. Nessa perspectiva, o coeficiente $(1 - \alpha)$ pode ser interpretado como o grau de centralização das receitas da União, que varia ao longo do tempo, de acordo com a política tributária e também com as elasticidades das receitas.

Por outro lado, a identificação do coeficiente γ é importante para que não incorramos em dupla contagem das despesas, já que parte dos gastos da União classificados como consumo ou investimento são, na realidade, transferências voluntárias para estados e municípios executarem essas despesas. Dessa forma, parte do gasto federal representa receita para os governos subnacionais sob a forma de transferências voluntárias, incluindo nesse rol as do SUS.

Por último, é importante considerar um outro canal de inter-relação entre as estatais e os governos federal e subnacionais: o sistema tributário. Parte dos tributos recolhidos pela União, pelos estados e pelos municípios é paga pelas empresas estatais. Ou seja, o que é gasto pelas estatais é receita para os governos. Isso não significa, entretanto, que todo recolhimento de tributos das estatais reduza automaticamente seu superávit, pois os tributos indiretos são (ou podem ser) repassados aos preços e dessa forma afetam simultaneamente as receitas e despesas. No caso dos tributos diretos, contudo, é possível presumir que os mesmos reduzem o superávit das estatais e aumentam o do governo – daí o motivo de inserirmos o parâmetro θ no nosso modelo de análise.

Retornando ao sistema de equações (1) – (9) e fazendo algumas substituições, chegamos aos seguintes resultados:

$$D^f = (1 - \alpha)[T^f + \beta R^e] - C^f - I^f - Tr^f \quad (10)$$

$$D^e = (1 - \beta)R^e - C^e - I^e - \theta^f T^f - \theta^s T^s \quad (11)$$

$$D^s = T^s + \alpha[T^f + \beta R^e] + \gamma[C^f + I^f] - C^s - I^s - Tr^s \quad (12)$$

Os resultados setoriais, como se vê, dependem dos parâmetros α e β , que definem as transferências intersetoriais, das estatais para a União, e desta para os estados e municípios, mas os mesmos desaparecem do resultado primário final, dado pela soma das equações (10), (11) e (12):

$$D = D^f + D^e + D^s \quad (13)$$

$$D = [(1 - \theta^f)T^f + (1 - \theta^s)T^s + R^e] - [(1 - \gamma)(C^f + I^f) + C^s + I^s + C^e + I^e - Tr^f - Tr^s] \quad (14)$$

No resultado global do setor público, acima da linha, o superávit é obtido pelo confronto entre receitas e despesas, excluindo as duplas contagens, dadas pelas transferências voluntárias, e a parcela das receitas de tributos diretos que é paga pelas estatais sem possibilidade de repasse aos preços. Ou seja, na medida em que o peso das estatais na arrecadação tributária cresça, o resultado líquido dos aumentos de arrecadação sobre o superávit primário de todo o setor público tende a ficar menor. Esse é um efeito normalmente desprezado nas análises convencionais, principalmente no critério abaixo da linha e quando envolve as estatais, das quais inexistem informações mais precisas sobre o resultado primário das estatais acima da linha.

Um diagnóstico mais minucioso do superávit primário exige, portanto, que consideremos as inter-relações entre receitas e despesas de todas as esferas do setor público, sob pena de extrairmos conclusões equivocadas ou incompletas sobre os fatores determinantes do ajuste fiscal. O método de análise que empregaremos para identificar os principais determinantes do aumento de superávit primário entre 1998 e 2006 consiste da decomposição dos resultados fiscais em receitas e despesas, em um primeiro momento, e na eliminação de duplas contagens em um segundo estágio. Esse método, como ficou claro, exige a identificação não só das transferências legais e constitucionais, mas também das transferências voluntárias e, principalmente, as realizadas por meio do SUS, sob pena de contarmos duas vezes a despesa – na transferência da União e na aplicação por estados e municípios. Além de propiciar elementos para uma análise mais adequada da contribuição efetiva de cada esfera do setor público para o superávit primário, esse tipo de abordagem também nos possibilita identificar quanto da melhoria fiscal se deve a aumento de receita e/ou redução de despesas e como a composição do gasto público tem se modificado, o que é de vital importância para a modelagem da política fiscal.

3.2. Aplicação do modelo e evidências empíricas

O primeiro obstáculo que enfrentamos para a execução dessa análise é o fato de os resultados fiscais consolidados para o setor público só estarem disponíveis na apuração abaixo da linha, que não identifica receitas e despesas. Contudo, existem de forma dispersa informações sobre as receitas e despesas primárias da União, de estados e de municípios, ou seja, acima da linha, que nos permitem compatibilizar as metodologias e decompor parcialmente os resultados fiscais.

No caso do governo central, o Tesouro Nacional apresenta mensalmente os resultados fiscais pelo critério acima da linha com razoável grau de detalhamento, inclusive explicitando as discrepâncias estatísticas e os ajustes metodológicos em relação aos dados do BACEN. No caso dos governos regionais, os dados são mais precários, não só por omissões e diferenças contábeis entre os diferentes entes governamentais, como também pelo fato de as despesas serem registradas nos relatórios pelo critério de competência, enquanto as receitas são apropriadas pelo critério de caixa.

Para lidar com esse problema, adotamos o seguinte procedimento: estimamos as despesas primárias dos estados e municípios por diferença, a partir das receitas primárias e dos resultados primários do BACEN. As receitas primárias dos governos subnacionais foram obtidas e calculadas a partir dos relatórios que a STN disponibiliza em seu sítio com os balanços orçamentários dos estados (Execução Orçamentária dos Estados, ou abreviadamente, EOE) e dos municípios (Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios, ou abreviadamente, Finbra).²⁷

Esses relatórios também permitem identificar as transferências voluntárias da União para estados e municípios. Foram consideradas transferências voluntárias as provenientes do SUS e de convênios com a União. Nos relatórios do Tesouro, essas transferências estão diluídas no grupo de despesa OCC da planilha de resultado primário do governo central. Ou seja, são despesas primárias da União e receitas primárias dos governos subnacionais. Como estamos tratando os estados e municípios em bloco, também tivemos o cuidado de evitar a dupla contagem de receitas na esfera subnacional, na medida em que parte das receitas estaduais é transferida para as prefeituras.

A Tabela 2 consolida a decomposição dos resultados primários da União, por um lado, e dos estados e municípios (E&M como abreviatura), por outro, com o resultado das estatais aparecendo sem detalhamento, ou seja, sem decomposição entre receitas e despesas. Como podemos observar, a Receita Federal cresceu de 18,74% do PIB em 1998 para 23,40% do PIB em 2006 – uma expansão de 4,66 pontos percentuais, dos quais 1,04 ponto percentual proveio dos dividendos e *royalties* das estatais e 1,08 ponto percentual foi revertido para estados e municípios sob a forma de transferências legais e constitucionais, tais como FPM/FPE, IPI Exportação, Lei Kandir/FEX, Cide, Salário Educação, Fundef e compensações financeiras.

²⁷ No caso dos Municípios, como o Finbra é uma amostra representativa de 85% a 98% da população brasileira, adotamos um método de extrapolação por faixa populacional para estimar as receitas totais, assumindo que os municípios ausentes da amostra possuem uma receita per capita semelhante à média da sua faixa populacional (oito faixas populacionais foram utilizadas a fim de tornar a extrapolação mais precisa).

Tabela 2
Resultado primário decomposto por receitas e despesas (% do PIB):

Esfera	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Receita Federal	18,74	19,66	19,93	20,77	21,66	20,98	21,61	22,74	23,40
<i>Royalties e dividendos</i>	0,13	0,18	0,42	0,55	0,64	0,83	0,81	0,88	1,17
Demais receitas	18,61	19,48	19,51	20,22	21,02	20,15	20,81	21,85	22,22
Transf. legais a E&M (A)	2,91	3,28	3,42	3,53	3,80	3,54	3,48	3,91	3,99
Receita Líquida	15,83	16,38	16,51	17,23	17,86	17,44	18,13	18,83	19,40
Despesa Federal	15,04	14,49	14,73	15,57	15,71	15,13	15,59	16,37	17,30
Pessoal	4,56	4,47	4,57	4,80	4,81	4,46	4,31	4,29	4,54
Previdência e Assistência*	6,05	6,08	6,12	6,41	6,75	7,36	7,74	8,17	8,70
Subsídios	0,30	0,24	0,31	0,35	0,16	0,36	0,29	0,48	0,41
Investimentos	0,92	0,51	0,67	0,79	0,83	0,31	0,47	0,48	0,66
Demais OCC	3,21	3,09	2,99	3,13	3,09	2,55	2,68	2,84	2,89
BACEN	-	0,08	0,08	0,08	0,08	0,10	0,11	0,11	0,10
Discrep. Estatísticas	(0,27)	0,24	(0,05)	0,02	0,01	(0,03)	0,05	0,02	(0,01)
Transferências Itaipu	-	-	-	-	-	-	0,11	0,11	0,11
Resultado Gov.Central	0,51	2,13	1,73	1,69	2,16	2,28	2,70	2,60	2,21
Receita Subnacional	17,01	17,38	18,51	19,08	19,51	18,76	19,17	19,80	20,27
Receitas próprias	13,10	13,01	13,92	14,39	14,33	14,13	14,31	14,56	14,62
<i>Transf. legais da União (=A)</i>	2,91	3,28	3,42	3,53	3,80	3,54	3,48	3,91	3,99
<i>Transf. voluntárias da União</i>	1,00	1,09	1,18	1,16	1,38	1,09	1,37	1,33	1,66
Despesa Subnacional	17,19	17,18	18,00	18,28	18,79	17,95	18,26	18,81	19,42
Despesa sem transf.vol.	16,19	16,09	16,83	17,12	17,41	16,86	16,89	17,47	17,77
Resultado Gov.Subnac.	(0,18)	0,20	0,51	0,80	0,72	0,81	0,90	0,99	0,85
Resultado Estatais	(0,33)	0,59	0,99	0,86	0,67	0,80	0,58	0,77	0,82
Total	0,01	2,92	3,24	3,35	3,55	3,89	4,18	4,35	3,88

Fonte: Elaboração própria (origem primária dos dados: BACEN, STN, SIAFI, EOE/FINBRA)

(*) Inclui LOAS/RMV, seguro-desemprego e abono-salarial, Bolsa-Família e todas as formas de transferências a pessoas

A receita líquida disponível do governo central, deduzindo as transferências legais, cresceu de 15,83% do PIB para 19,40% do PIB entre 1998 e 2006, um aumento de 3,58 pontos percentuais, enquanto a despesa federal cresceu 2,26 pontos percentuais no mesmo período, propiciando ampliação de 1,70 ponto percentual no superávit primário se considerarmos os efeitos das discrepâncias estatísticas e do ajuste metodológico decorrente dos pagamentos de Itaipu (recebíveis) ao Tesouro Nacional.

Na esfera subnacional, a receita disponível cresceu de 17,01% do PIB para 20,27% do PIB, uma expansão de 3,26 pontos percentuais, dos quais 1,53 ponto percentual se refere a receitas próprias, 1,08 ponto percentual a transferências legais e 0,66 ponto percentual a transferências voluntárias, registradas como despesa de OCC ou investimento nos relatórios do governo central. Já as despesas subnacionais foram ampliadas em 2,24 pontos percentuais, mas parte importante dessa expansão se explica pela descentralização de serviços públicos, principalmente na área de saúde.

Se considerarmos que parte dessa expansão das despesas foi financiada com recursos federais, então chegamos a uma expansão líquida do gasto estadual e municipal (excluindo as

cobertas por transferências voluntárias) de 1,58 ponto porcentual do PIB entre 1998 e 2006. Esse valor é muito próximo à expansão das receitas próprias, de 1,53 ponto porcentual, o que nos permite concluir que a expansão do superávit primário na esfera subnacional (1,03 ponto porcentual do PIB) foi determinada – e compensada – pelo aumento das transferências legais e constitucionais da União (1,08 ponto porcentual).

Ou seja, aparentemente, todo aumento do superávit primário entre 1998 e 2006 teve como origem primária os recursos do governo central e das estatais, incluindo aí as transferências de Itaipu e os royalties/dividendos. Isso não significa que, individualmente, o volume e a composição dos gastos dos estados, principalmente, não tenham sido afetados pelo ajuste fiscal e pelos compromissos do acordo de renegociação de suas dívidas, mas no agregado existe uma equivalência entre aumento das transferências legais e constitucionais e do superávit primário da esfera subnacional.

Obviamente, as transferências também não beneficiaram igualmente todos os governos subnacionais. Os aumentos no Fundo de Participação dos Estados (FPE), por exemplo, tendem a favorecer as unidades da federação com menor renda per capita, os repasses da Cide beneficiam as unidades com maior malha rodoviária, com destaque para Minas Gerais e São Paulo, e os royalties são concentrados no Rio de Janeiro. Isso significa que alguns estados, em particular, podem estar sentindo mais profundamente os efeitos do ajuste fiscal do que outros, como parece ser o caso do Rio Grande do Sul, cuja principal fonte de transferência federal – o fundo de compensação da Lei Kandir e seu complemento, o FEX – está congelada em valor nominal há vários anos.

Uma outra forma de analisar a determinação do superávit primário é comparar os resultados de 1998 com as médias dos dois mandatos presidenciais posteriores à introdução das metas, ou seja, 1999-2002 (FHC) e 2003-2006 (Lula). Esse tipo de comparação, a partir de médias, tende a ser mais consistente quando observamos uma oscilação em alguns itens das despesas ao longo dos mandatos, como parece ser o caso em questão.

Por esse tipo de abordagem, o superávit primário dos governos subnacionais cresce mais do que as transferências legais e constitucionais da União para estados e municípios. Isso ocorre tanto entre 1998 e 1999-2002 quanto entre 1999-2002 e 2003-2006, como podemos observar na Tabela 3. Entre 1998 e 1999-2002 (A→B), o superávit de estados e municípios cresce 0,73% do PIB, enquanto as transferências crescem 0,55% do PIB; entre 1999-2002 e 2003-2006 (B→C), a expansão do superávit foi de 0,33% do PIB, e das transferências, 0,22% do PIB.

Tabela 3
Resultado primário por período, decomposto por receitas e despesas (% do PIB):

Esfera	1998 (A)	1999-2002 (B)	2003-2006 (C)	A→B	B→C
Receita Federal	18,74	20,50	22,18	1,76	1,68
<i>Royalties e dividendos</i>	0,13	0,45	0,92	0,31	0,48
Demais receitas	18,61	20,06	21,26	1,45	1,20
Transf. legais a E&M (A)	2,91	3,51	3,73	0,59	0,22
Receita Líquida	15,83	17,00	18,45	1,17	1,45
Despesa Federal	15,04	15,13	16,10	0,09	0,97
Discrep. Estatísticas	-0,27	0,06	0,01	0,33	-0,05
Transferências Itaipu	0,00	0,00	0,08	0,00	0,08
Resultado Gov.Central	0,51	1,93	2,45	1,41	0,52
Receita Subnacional	17,01	18,62	19,50	1,61	0,88
Receitas próprias	13,10	13,91	14,40	0,82	0,49
<i>Transf. legais da União (=A)</i>	2,91	3,51	3,73	0,59	0,22
<i>Transf. voluntárias da União</i>	1,00	1,20	1,36	0,20	0,16
Despesa Subnacional	17,19	18,06	18,61	0,88	0,55
Despesa sem transf.vol.	16,19	16,86	17,25	0,68	0,38
Resultado Gov.Subnac.	-0,18	0,56	0,89	0,73	0,33
Resultado Estatais	-0,33	0,78	0,74	1,10	-0,04
Total	0,01	3,26	4,08	3,25	0,81

Fonte: Elaboração própria (origem primária dos dados: BACEN, STN, SIAFI, EOE/FINBRA)

(*) Inclui LOAS/RMV, seguro-desemprego e abono-salarial, Bolsa-Família e as transferências a pessoas

Ou seja, parte do aumento de superávit dos governos subnacionais foi obtido pelo crescimento das receitas próprias acima das despesas, já excluindo aquelas financiadas por transferências voluntárias. As receitas próprias passaram de 13,10% do PIB em 1998 para 13,91% do PIB em 1999-2002 e para 14,40% do PIB em 2003-2006; as despesas primárias (excluindo transferências voluntárias) partiram de 16,19% em 1998 para 16,86% no período 1999-2002 e para 17,25% do PIB em 2003-2006.

De modo idêntico, também podemos verificar que o superávit primário do governo central cresce pela expansão das suas receitas – seja as provenientes de royalties e dividendos (estatais), seja as dos demais tributos, já descontando as transferências – acima das despesas primárias federais. A receita líquida do governo central passou de 15,83% do PIB em 1988 para 17,00% do PIB no segundo mandato de FHC e para 18,45% no primeiro de Lula, enquanto as despesas primárias da esfera federal foram de 15,04%, 15,13% e 16,08%, respectivamente, em cada um desses períodos. Ou seja, tanto na esfera federal quanto na subnacional, a elevação do superávit primário aparenta ter se dado pelo aumento das receitas e não pela contração das despesas.

Na Tabela 4, reagrupamos os dados já apresentados de modo a evidenciar as características centrais do processo de geração do atual patamar de superávit primário. Num primeiro momento, como podemos perceber pelas médias de 1999-2002, as estatais

contribuíram diretamente com 34% do aumento do superávit primário e, indiretamente, via *royalties* e dividendos pagos ao Tesouro, com mais 10%; no período seguinte, 2003-2006, essa contribuição indireta das estatais se amplia em importância, enquanto a contribuição direta se estabiliza. Esse comportamento se explica por fatores endógenos e exógenos à política fiscal: endogenamente, uma vez atingida a meta de superávit das estatais, o governo opta por elevar seu próprio superávit por meio dos dividendos das empresas das quais é acionista majoritária; exogenamente, pelas condições do mercado externo e interno, principalmente na área petrolífera, que propiciaram considerável expansão dos *royalties*.

O dado mais relevante, entretanto, diz respeito ao efeito que o aumento das receitas e das despesas teve sobre o superávit primário. O aumento das receitas, por exemplo, teve um impacto de 266% (ou 207% excluindo os *royalties* e dividendos) sobre o aumento do superávit primário no governo Lula em comparação ao governo FHC, enquanto a elevação das despesas teve um peso negativo de 165% – 119% na esfera federal e 47% na subnacional.

Entre as despesas, entretanto, há aquelas que também caíram, contribuindo para o resultado primário. Na esfera federal, por exemplo, as despesas de pessoal caíram 0,26 pontos percentuais do PIB de 1999-2002 para 2003-2006, os investimentos outros 0,22 ponto percentual, e as demais OCC, 0,34 ponto percentual. Ou seja, esses três itens registram uma queda de 0,82 ponto percentual do PIB no governo Lula, valor quase idêntico ao aumento de superávit no período.

Tabela 4
Contribuição para o resultado primário, por esfera, receitas e despesas (% do PIB):

Esfera	1998 (A)	1999-2002 (B)	2003-2006 (C)	A→B	% Total	B→C	% Total
Estatais c/ Itaipu	-0,33	0,78	0,82	1,10	34%	0,05	6%
Receitas	31,84	34,42	36,58	2,58	79%	2,17	266%
<i>Royalties e dividendos</i>	0,13	0,45	0,92	0,31	10%	0,48	59%
Demais receitas federais	18,61	20,06	21,26	1,45	45%	1,20	147%
Receitas subnacionais	13,10	13,91	14,40	0,82	25%	0,49	60%
Despesas	31,22	31,99	33,33	0,76	-23%	1,34	-165%
Federais	15,04	15,13	16,08	0,09	-3%	0,97	-119%
Pessoal	4,56	4,66	4,40	0,10	-3%	-0,26	32%
Previdência e Assist.*	6,05	6,34	7,99	0,28	-9%	1,65	-203%
Subsídios	0,30	0,27	0,38	-0,03	1%	0,12	-14%
Investimentos	0,92	0,70	0,48	-0,22	7%	-0,22	27%
Demais OCC	3,21	3,08	2,73	-0,13	4%	-0,34	42%
BACEN	0,00	0,08	0,11	0,08	-3%	0,02	-3%
<i>Estados e Municípios**</i>	16,19	16,86	17,25	0,68	-21%	0,38	-47%
Discrep. Estatísticas	-0,27	0,06	0,00	0,33	10%	-0,06	-7%
Total	0,01	3,26	4,08	3,25	100%	0,81	100%

Fonte: Elaboração própria (origem primária dos dados: BACEN, STN, SIAFI, EOE/FINBRA)

(*) Inclui LOAS/RMV, seguro-desemprego e abono-salarial, Bolsa-Família e as transferências a pessoas

(**) Despesa dos governos subnacionais menos transferências voluntárias da União para estados e municípios

No caso dos investimentos e dos demais gastos de OCC, sobre os quais há maior discricionariedade, é possível identificar uma clara tendência de queda desde o início do ajuste fiscal, além de uma grande volatilidade ao longo dos mandatos. Em proporção do PIB, os investimentos federais situaram-se, no primeiro mandato de Lula, em um patamar 50% inferior a 1998 e 30% inferior à média do segundo mandato de FHC. Tanto em um mandato quanto em outro, contudo, os gastos cresceram nos dois anos anteriores às eleições presidenciais.

No caso das despesas de pessoal, é possível definir um padrão semelhante: ao longo do governo FHC, elas atingiram um pico, nos dois primeiros anos do governo Lula foram fortemente comprimidas, mas desde então vêm crescendo, sem alcançar, contudo, o patamar de 2001 e 2002. Aparentemente, a redução da despesa de pessoal como proporção do PIB, pelo menos na média de um período de governo, continua sendo uma fonte importante de poupança. O seja, do ponto de vista fiscal, há um ganho intertemporal quando o governo mantém os salários do funcionalismo parcialmente congelados durante a maior parte do mandato, mesmo que no último ano os reajustes reponham a inflação e ainda proporcionem um ganho real moderado.

Além disso, é importante salientar que o ganho fiscal decorrente da redução da despesa de pessoal como proporção do PIB só não é maior pela falta de controle do Executivo sobre os gastos dos demais poderes e pela lacuna existente na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no que se refere aos limites desses poderes. No âmbito federal, de acordo com o TCU (2007), haveria uma margem de expansão das despesas de pessoal de pelo menos 62% na comparação com os limites da LRF, o que tem servido de justificativa para o Judiciário e o Legislativo ampliarem seus gastos.

Por outro lado, o espaço fiscal aberto pela redução de OCC e Pessoal foi mais do que neutralizado pelos demais gastos, notadamente os subsídios e as transferências previdenciárias e assistenciais. Os subsídios aumentaram 0,12 ponto porcentual do PIB no governo Lula e as transferências a pessoas, 1,65 ponto porcentual. Entre as transferências estão não só os benefícios da Previdência, como também os da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), os do Fundo de Amparo ao Trabalhador (seguro-desemprego e abonosalarial) e o Bolsa-Família. Ou seja, trata-se da rede de proteção social ou o que denominamos de *welfare state* brasileiro.

Ao contrário de outros tipos de gastos, que apresentam certa oscilação ao longo do ciclo eleitoral e sofrem os impactos do ajuste fiscal, os da rede de proteção social têm crescido

em média cerca de 0,33% do PIB ao ano, nos últimos nove anos, com tendência de aceleração no governo Lula devido aos critérios recentemente adotados para reajuste do salário mínimo.²⁸ Do total de transferências da Previdência a Assistência considerados neste estudo, apenas as bolsas a pessoas físicas e algumas despesas do FAT não tem seu piso vinculado ao salário mínimo.

De qualquer forma, todos os itens considerados nesse estudo como despesas previdenciárias e assistenciais têm crescido acima do PIB nos últimos nove anos. Além disso, transferências que não existiam antes do início do ajuste fiscal foram criadas, como o Bolsa-Família e os programas de transferência de renda assemelhados que o antecederam. Atualmente, as bolsas pagas pelo governo (aí incluídas as destinadas a estudantes e pesquisadores) já consomem 0,41% do PIB ante 0,06% em 1998, como podemos ver na Tabela 5. Os benefícios pagos a idosos e deficientes, identificados como LOAS/RMV também pularam de 0,12% para 0,50% do PIB.

Ou seja, não são apenas as despesas do INSS que crescem, lembrando que entre os benefícios previdenciários também estão os auxílios-doença e as aposentadorias rurais, que têm um caráter eminentemente assistencial, pois são em sua maioria concedidos independentemente de tempo e valor de contribuição. Em decorrência dessa característica, dois terços das aposentadorias são iguais ao salário mínimo e, portanto, estão a ela indexadas, assim como a LOAS/RMV.

A Tabela 5 mostra ainda que o peso do conjunto das despesas de Previdência e Assistência pulou de cerca de 40% a 42% da despesa primária federal no governo FHC para 48% a 50% no governo Lula. Ou seja, mais da metade da despesa primária corresponde atualmente a transferências monetárias a pessoas, seja sob a forma de aposentadorias, benefícios a idosos e deficientes ou quaisquer tipos de bolsas e seguros.

Tabela 5
Decomposição das despesas com Previdência e Assistência (% do PIB):

Item	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Benefícios da Previdência	5,45	5,50	5,58	5,78	5,96	6,30	6,48	6,80	7,13
LOAS/RMV	-	-	-	-	-	0,26	0,39	0,43	0,50
FAT e Seguro-desemprego	0,54	0,52	0,47	0,51	0,54	0,50	0,51	0,55	0,66
Bolsas a PF's*	0,06	0,07	0,07	0,11	0,25	0,29	0,36	0,39	0,41
Total	6,05	6,08	6,12	6,41	6,75	7,36	7,74	8,17	8,70
% Despesa Primária	40,3%	42,0%	41,5%	41,2%	42,9%	48,6%	49,6%	49,9%	50,4%

Fonte: Elaboração própria (origem primária dos dados: BACEN, STN, SIAFI, EOE/FINBRA)

(*) Inclui Bolsa-Família e outras transferências monetárias a pessoas físicas

²⁸ A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2008, a exemplo de 2007, estipula que o salário mínimo seja reajustado anualmente pela inflação mais um ganho real equivalente à variação real do PIB de dois anos antes.

Tal característica e tal dinâmica da despesa pública, principalmente na esfera federal, assumem fundamental importância para a análise que estamos fazendo, porque indica que – ao contrário da visão que se tornou senso comum – uma parte considerável do aumento da carga tributária verificado no período de ajuste fiscal foi compensada pelo aumento das transferências a pessoas, não determinando, em última instância, o aumento do superávit primário.

Essa evidência-hipótese pode ser melhor avaliada se resgatarmos o modelo que apresentamos no início deste capítulo. Naquele modelo, a variável Tr corresponde exatamente às transferências da Tabela 5 mais os subsídios econômicos, enquanto a variável T se aproxima do conceito de carga tributária bruta, doravante T' .²⁹ Da equação (14), por exemplo, podemos reagrupar os termos de modo a isolar o componente $[T^f + Tr^s - Tr^f - Tr^s]$, chegando a $[T' - Tr]$, denominado carga tributária líquida nas Contas Nacionais.

Embora pouco utilizado nas análises econômicas convencionais no Brasil, esse conceito é de suma importância, porque dele depende a estimativa da renda disponível do setor privado e também do setor público. Do ponto de vista macroeconômico, o dado mais relevante é a carga tributária líquida, ou seja, a carga tributária bruta menos as transferências à sociedade, como pode ser constatado na literatura empírica internacional (ver Blanchard e Perotti (1999) como exemplo de aplicação desse conceito).

Nas Contas Nacionais, o conceito de Tr é ainda mais amplo do que as despesas assistenciais e previdenciárias da União que identificamos na Tabela 5 e os subsídios, seja por abranger estados e municípios, seja por também incluir as transferências a entidades privadas sem fins lucrativos e os pagamentos de aposentadorias e pensões a servidores públicos inativos e seus dependentes. Dessa forma, reproduzimos na Tabela 6 uma estimativa de Tr para toda a administração pública, deixando de computar apenas as transferências para entidades privadas sem fins lucrativos. Por resíduo, ao estimarmos Tr , obtemos também o consumo C e o investimento I , sendo o consumo dado pela soma dos gastos com servidores ativos e demais gastos correntes.

²⁹ A carga tributária bruta, T' , foi estimada deduzindo-se da receita primária os royalties e dividendos (βR^e) e as outras receitas primárias que não possuem natureza tributária (Z). No entanto, o demonstrativo de primário não inclui as receitas tributárias do Sistema S e do FGTS, assim como as transferências associadas a esses dois tributos. Portanto, a carga tributária bruta estimada neste trabalho é menor do que a carga tributária estimada pelo IBGE, excluindo não só royalties, como também FGTS e contribuições para o Sistema S.

Tabela 6

Recomposição do resultado primário dos governos central e subnacional (% do PIB):

Esfera	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Receitas primárias (T+βRe)	31,84	32,67	33,85	35,16	35,99	35,11	35,92	37,29	38,02
(-) Outras Receitas Correntes	5,83	5,50	5,41	5,52	5,15	4,86	4,87	4,79	5,02
Carga Tributária Bruta (CTB)	26,00	27,17	28,44	29,64	30,83	30,25	31,05	32,51	32,99
Transferências e subsídios (Tr)	10,81	10,86	10,86	11,25	11,58	12,17	12,30	12,93	13,50
Servidores inativos*	4,31	4,41	4,30	4,36	4,49	4,31	4,15	4,13	4,25
Previdência e Assistência**	6,19	6,21	6,25	6,54	6,93	7,51	7,87	8,32	8,84
Subsídios	0,30	0,24	0,31	0,35	0,16	0,36	0,29	0,48	0,41
Carga Tributária Líquida (CTB-Tr)	15,19	16,31	17,58	18,39	19,26	18,08	18,75	19,58	19,48
Consumo e Investimento (C+I)	20,42	19,72	20,70	21,43	21,55	19,81	20,18	20,91	21,51
União	5,56	4,93	5,09	5,48	5,39	4,35	4,27	4,45	4,48
Estados e Municípios	14,85	14,79	15,62	15,95	16,16	15,47	15,91	16,47	17,03
Resultado (T+βRe-C-I-Tr)	0,61	2,09	2,29	2,47	2,87	3,12	3,44	3,45	3,00

Fonte: Elaboração própria (origem primária dos dados: BACEN, STN, SIAFI, EOE/FINBRA)

(*) Inclui aposentadorias e pensões da União, Estados e Municípios

(**) Inclui todas as formas de benefícios e auxílios pagos a pessoas nos três níveis de governo

Os resultados não equivalem exatamente aos das Contas Nacionais, pois são estimados a partir da ótica financeira dos demonstrativos do resultado primário, mas confirmam nossa hipótese. Apesar de a carga tributária bruta apresentar crescimento praticamente ininterrupto no período analisado (exceto de 2002 para 2003, quando houve um volume significativo de receitas atípicas, decorrentes de passivos judiciais), a carga tributária líquida cresce até 2002 e depois começa a oscilar entre 18% e 19% do PIB. Isso se explica justamente pelas transferências e subsídios (Tr), que cresceram quase 2 pontos percentuais do PIB entre 2001 e 2006. O consumo e o investimento da administração pública também estão relativamente estabilizados ao longo do período, apresentando leve queda de 20,85% do PIB no segundo mandato de FHC para 20,60% do PIB no primeiro de Lula. Já a renda das estatais (soma do superávit mais os royalties e dividendos transferidos aos governos) cresceu de 1,22% do PIB para 1,75% do PIB entre os dois períodos, constituindo isoladamente um dos principais fatores de explicação da recente ampliação do resultado primário.

Ou seja, se na primeira fase do ajuste fiscal o aumento da carga tributária foi a principal fonte de aumento do superávit primário, na fase recente esse papel está sendo desempenhado pelas rendas provenientes das empresas estatais. Nesse contexto, até mesmo a redução dos investimentos e do consumo da administração pública, considerando os três níveis de governo, assume uma importância relativamente secundária. Isso porque, como também verificamos na Tabela 6, o componente *C + I* da esfera federal caiu 0,84 pontos percentuais do PIB entre 1999-2002 e 2003-2006, enquanto o da esfera subnacional cresceu 0,59 pontos percentuais, resultando numa redução de 0,25 pontos percentuais ou 30% do aumento do superávit primário.

Parte desse fenômeno pode ser atribuído ao processo de descentralização de alguns serviços públicos, notadamente os da área de saúde. Ou seja, o consumo e o investimento do governo federal cai não só por causa do ajuste fiscal, mas também pela transferência de responsabilidades para a esfera subnacional, que é financiada principalmente pelo aumento das ditas transferências voluntárias, como as do SUS. Ou seja, dos 0,84 pontos percentuais do PIB de expansão dos gastos de estados e municípios, 0,16 pontos provêm dessas transferências.

Na Tabela 7, vemos que o parâmetro γ , que mostra quanto dos gastos do governo federal é executado pelos estados e municípios, cresce de 15,3% em 1998 para 20,3% em 2002 e para 27,0% em 2006. Já o parâmetro α , referente à repartição de receitas tributárias federais, mostra maior estabilidade, oscilando nos últimos anos em torno 17%. Por um breve período, entre 2003 e 2004, esse parâmetro chegou a cair, indicando um movimento de concentração tributária nas mãos da União, mas essa tendência aparentemente foi revertida em 2005 e 2006.

Por outro lado, o coeficiente π da tabela expressa a relação entre as receitas primárias provenientes das estatais (royalties e dividendos) e as receitas tributárias totais (federais, estaduais e municipais). Nitidamente, vemos que o peso relativo das rendas das estatais cresce significativamente, passando de um patamar equivalente a apenas 0,4% dos tributos para 3,2% em 2006.

De modo geral, os resultados obtidos nessa seção mostram a vantagem informativa de utilizarmos um modelo de análise dos resultados fiscais que considere as inter-relações entre as distintas esferas do setor público, assim como a relação entre a carga tributária e o sistema de transferências a pessoas e empresas, sobre o qual nos deteremos em mais detalhes no próximo capítulo. A dinâmica fiscal do país mostrada pelos dados que apresentamos ao longo da sessão ilustra bem o dilema da política fiscal mencionado anteriormente: há um clamor social (ou político) por menor carga tributária e por maiores gastos sociais, por um lado, e pressão para que o governo mantenha os superávits primários elevados e aumente os investimentos públicos, por outro lado.

Tabela 7

Evolução da descentralização fiscal de acordo com modelo das equações (1)-(9)

Parâmetros	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Transferências legais (α)	15,5%	16,7%	17,1%	17,0%	17,5%	16,9%	16,1%	17,2%	17,1%
Transferências voluntárias (γ)	15,3%	18,2%	18,8%	17,5%	20,3%	20,1%	24,4%	23,1%	27,0%
Tributação das estatais (θ)	5,2%	4,8%	6,1%	7,3%	8,6%	9,6%	9,5%	9,0%	9,0%
Renda das estatais ($\pi=\beta Re/T$)	0,4%	0,6%	1,2%	1,6%	1,8%	2,4%	2,3%	2,4%	3,2%

Fonte: Tabelas 2, 3, 4, 5 e 6 (origem primária dos dados: BACEN, STN, SIAFI, EOE/FINBRA, DEST)

4. Dinâmica e composição do gasto público

4.1. Projeção de cenários fiscais

A política fiscal brasileira, pela sua própria inspiração teórica, tem se assentado quase exclusivamente na perseguição de metas de superávits primário e dedicado pouca atenção à composição do gasto público. Mais recentemente, o fortalecimento das transferências de renda passou a constar como um dos objetivos da política econômica no plano federal, sem que, no entanto, as autoridades tenham produzido uma reavaliação mais consistente sobre seu financiamento e a sustentabilidade do padrão de ajuste fiscal verificado nos últimos nove anos. A consequência mais evidente dessa política fiscal é que os investimentos da administração pública (excluindo estatais) caíram de 2,87% do PIB entre 1999-1998 para 1,80% entre 1999-2006, segundo dados do IBGE (2007), e os recursos disponíveis para gastos sociais têm sido, a partir da União, preferencialmente canalizados para os programas de transferência de renda e para o pagamento de benefícios assistenciais e previdenciários. Ou seja, o próprio gasto corrente do governo, sobretudo na esfera federal, tem sofrido uma profunda transformação nos últimos anos, sendo crescente a parcela transferida para outros entes ou para pessoas e decrescente a destinada às chamadas atividades finalísticas, como as da área de educação e saúde executadas diretamente pela União.³⁰

No caso das despesas previdenciárias e assistenciais, o expressivo crescimento verificado nos últimos anos (em 2007 o incremento foi de mais 0,29% do PIB) está parcialmente relacionado, no seu componente preço, à decisão do governo Lula de conceder reajustes acima da inflação para o salário mínimo, aos quais estão indexados hoje a maior parte dos benefícios assistenciais e previdenciários administrados pela União. Essa expansão foi viabilizada porque as receitas federais, provenientes de impostos ou de royalties e dividendos das estatais, têm apresentado uma dinâmica ascendente mais do que surpreendente [ver Santos et ali (2008) para um diagnóstico sobre esse fenômeno].³¹ Pelo menos dois fatos recentes da realidade, porém, passaram a colocar dúvidas sobre a manutenção dessa tendência de alta da receita acima do PIB nos próximos anos: a extinção da CPMF a partir de 2008 (parcialmente compensada com a elevação do IOF/CSLL) e o risco de recessão mundial, com seus efeitos sobre a arrecadação tributária até o final de 2008 e início de 2009.

³⁰ No caso da saúde, ainda existe um mandamento constitucional que obriga o governo federal a corrigir o valor anualmente destinado ao setor pela taxa de variação nominal do PIB, mas esse espaço tem sido cada vez mais utilizado para as transferências no âmbito do SUS.

³¹ Em 2007, as receitas primárias da União cresceram 0,89% do PIB (ou 0,58% em valores líquidos de transferências).

Por ora, as projeções da equipe econômica (MPOG, 2008) apontam que a receita primária da União, mesmo sem a CPMF, chegará ao final de 2008 num patamar de 24,28% do PIB ante 24,19% em 2007. Em termos líquidos, entretanto, o valor esperado é de 19,81% do PIB contra 20,06% em 2007. Isso significa que o volume disponível de recursos para o ano corrente deve ser 0,25% do PIB menor, a não ser que o governo efetivamente use o espaço fiscal possibilitado pelo Projeto Piloto de Investimentos (PPI) para contornar essa restrição, conforme discutiremos na seção 4.3.

Contudo, mais importante do que verificar as alternativas à disposição do governo já em 2008, é avaliar a dinâmica do gasto público e a sustentabilidade da política fiscal ao longo de um prazo um pouco maior, o que pretendemos fazer a partir de distintos cenários econômicos e institucionais. Esses cenários são meros exercícios de simulação, que servirão para mensurar os efeitos decorrentes de determinadas regras fiscais sobre a evolução e composição do gasto público.

Como hipótese, vamos considerar que as receitas primárias e transferências legais e constitucionais para estados e municípios não se alterem entre 2009 e 2014, horizonte de tempo que utilizaremos para nossas projeções, fixando-se *ex-ante* a receita líquida em 19,81% do PIB. No que se refere às despesas, vamos usar a maior parte das estimativas do governo para 2008 e partir das seguintes premissas sobre a sua evolução posterior:

- 1) As despesas de pessoal devem crescer de acordo com um limite, conforme projeto de lei complementar em discussão no Congresso, variando 2,5% acima da inflação por ano a partir de 2009;
- 2) Os benefícios vinculados ao salário mínimo, que correspondem a 50% do valor pago pela Previdência em 2007, a 100% da LOAS/RMV e (por hipótese) a 100% do seguro-desemprego, serão corrigidos pela inflação mais a taxa de crescimento do PIB de dois anos antes entre 2008 e 2011, conforme norma legal em vigor; enquanto os demais benefícios previdenciários e o Bolsa-Família serão corrigidos pela inflação;
- 3) Os benefícios previdenciários e assistenciais vinculados ao salário mínimo apresentarão crescimento vegetativo de 2,5% ao ano;
- 4) Os subsídios e os investimentos serão fixados em 0,38% do PIB e 1% do PIB, respectivamente, em 2008 e 2009 e mantidos constantes a partir daí;

- 5) As demais despesas de OCC (o chamado custeio) serão mantidas constantes como proporção do PIB a partir de 2009, já que a maior parte desse gasto é da área de saúde e está sujeito à correção pelo PIB nominal.
- 6) As despesas e transferências para o Banco central serão corrigidas pela inflação a partir de 2008;
- 7) Os governos subnacionais manterão um superávit primário de 1,00% do PIB a partir de 2008, as estatais de 0,70% do PIB (incluindo recebíveis de Itaipu)³² e o governo central terá uma meta de 2,10% (excluindo recebíveis de Itaipu).

Ou seja, no global, assumimos a priori a manutenção de superávit primário de 3,80% do PIB. A partir das simulações, entretanto, estimaremos a lacuna ou sobra fiscal que poderá ser administrada de acordo com as prioridades do governo, obrigando o mesmo a fazer cortes de gastos discricionários ou, no caso de folga, possibilitando ampliação de outros gastos ou cortes na carga tributária.

Se o valor resultante da diferença entre a receita líquida, o superávit primário e as despesas estimadas para 1) a 6) for negativo, isso significará uma lacuna fiscal; do contrário, se positivo, representará uma folga. Para estimar as despesas de acordo com as regras explicitadas, consideramos os seguintes parâmetros econômicos: taxa de inflação de 4% ao ano; crescimento da economia de 5% em 2008 e entre 3,5% e 5% nos anos seguintes. Os resultados das simulações estão apresentados de forma resumida na Tabela 8.

Como era de se esperar, pelas simulações apresentadas, o governo central não terá condições de atingir a meta de superávit primário de 2,10% do PIB em 2008 a menos que reduza a sua previsão de investimentos abaixo do 1% do PIB originalmente previsto na proposta orçamentária. A lacuna fiscal verificada para 2008 (0,18% do PIB), entretanto, está dentro da margem aberta pelo PPI, desde que o governo execute um volume de projetos pelo menos igual aos 0,18% do PIB, o que é uma hipótese bem provável pela dinâmica de 2007.

Além disso, é possível que estados e municípios realizem um superávit primário superior a 1% do PIB, uma vez que já obtiveram 1,17% do PIB em 2007 e, para 2008, a previsão implícita da Tabela 8 é de que as transferências legais e constitucionais da União para os governos subnacionais cresçam 0,34 ponto porcentual do PIB.

³² Para o Tesouro, essa receita é financeira e, portanto, não integra o resultado primário acima da linha, mas sim o das estatais, na medida em que se trata de uma redução de endividamento de Itaipu. Para o Banco Central, entretanto, como a operação não passa pelo sistema financeiro, o que é detectado abaixo da linha é uma redução de disponibilidades das estatais e aumento de disponibilidades do Tesouro, impactando o resultado primário do governo central por essa quantia. Como o que vale, do ponto de vista das metas, é a apuração do BACEN, o Tesouro precisa realizar um ajuste metodológico no seu demonstrativo.

Tabela 8

Cenário 1: Projeção das despesas primárias do governo central (em % do PIB):

Hipóteses/Componentes	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Taxa de crescimento do PIB</i>	5,42	5,00	3,50	3,50	3,50	3,50	3,50	3,50
<i>Reajuste do salário mínimo</i>	15,15	9,21	10,37	9,52	7,64	4,00	4,00	4,00
Receita bruta	24,19	24,28	24,28	24,28	24,28	24,28	24,28	24,28
Transferências	4,13	4,47	4,47	4,47	4,47	4,47	4,47	4,47
Receita líquida (A)	20,06	19,81	19,81	19,81	19,81	19,81	19,81	19,81
Despesa total (B)	17,80	17,89	17,99	18,09	18,10	17,91	17,74	17,56
Pessoal	4,55	4,50	4,45	4,41	4,37	4,33	4,28	4,24
Previdência e assistência	8,95	8,90	9,05	9,19	9,24	9,10	8,96	8,83
Investimentos	0,75	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Subsídios	0,39	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38
Demais OCC	3,07	3,11	3,11	3,11	3,11	3,11	3,11	3,11
BC	0,10	0,09	0,09	0,09	0,08	0,08	0,08	0,07
Superávit primário (C=A-C)	2,26	1,92	1,82	1,72	1,71	1,90	2,07	2,25
Meta fiscal (D)	2,10	2,10	2,10	2,10	2,10	2,10	2,10	2,10
Lacuna/Folga fiscal (C-D)	0,16	-0,18	-0,28	-0,38	-0,39	-0,20	-0,03	0,15

Cenário 2: Projeção das despesas primárias do governo central (em % do PIB):

Hipóteses/Componentes	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Taxa de crescimento do PIB</i>	5,42	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00
<i>Reajuste do salário mínimo</i>	15,15	9,21	10,37	9,52	9,20	4,00	4,00	4,00
Receita bruta	24,19	24,28	24,28	24,28	24,28	24,28	24,28	24,28
Transferências	4,13	4,47	4,47	4,47	4,47	4,47	4,47	4,47
Receita líquida (A)	20,06	19,81	19,81	19,81	19,81	19,81	19,81	19,81
Despesa total (B)	17,80	17,89	17,80	17,70	17,60	17,24	16,89	16,55
Pessoal	4,55	4,50	4,39	4,29	4,18	4,08	3,99	3,89
Previdência e assistência	8,95	8,90	8,92	8,93	8,92	8,66	8,41	8,17
Investimentos	0,75	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Subsídios	0,39	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38
Demais OCC	3,07	3,11	3,11	3,11	3,11	3,11	3,11	3,11
BC	0,10	0,09	0,09	0,08	0,08	0,08	0,07	0,07
Superávit primário (C=A-C)	2,26	1,92	2,01	2,10	2,21	2,57	2,92	3,26
Meta fiscal (D)	2,10	2,10	2,10	2,10	2,10	2,10	2,10	2,10
Lacuna/Folga fiscal (C-D)	0,16	-0,18	-0,09	0,00	0,11	0,47	0,82	1,16

Fonte: Elaboração própria

Ou seja, se as receitas próprias de estados e municípios permanecerem constantes como proporção do PIB em 2008, as suas despesas poderão crescer 0,61 ponto porcentual e, ainda assim, a meta será atingida. É provável que as estatais também compensem o menor superávit do governo central em 2008, já que em 2007 ocorreu exatamente o contrário, pois as empresas aceleraram os seus investimentos e obtiveram um resultado primário de apenas 0,48% do PIB (ou 0,55% do PIB com Itaipu), o menor desde 1998.

Ou seja, por tudo isso, o quadro vislumbrado para 2008 não é tão dramático quanto se imaginava quando a CPMF foi derrubada pelo Congresso. Pelo que tudo indica, o governo poderá cumprir suas metas fiscais em 2008 e ainda elevar os investimentos para cerca de 1% do PIB, o que – se atingido – representará o melhor resultado desde o início do Plano Real.

A maior preocupação e grau de incerteza existem sobre o que virá a partir de 2009, dependendo do ritmo de expansão da economia e das regras que sejam seguidas. Nas nossas simulações, com uma taxa de crescimento do PIB de 3,5% ao ano, a lacuna fiscal cresce a cada ano até 2011, devido aos reajustes do salário mínimo acima da inflação e apesar da restrição ao crescimento das despesas de pessoal. A partir de 2012, entretanto, quando o atual acordo sobre reajuste do salário mínimo se expira e – por suposição – ele volta ser reajustado apenas pela inflação, a lacuna começa a cair e se transforma em folga fiscal já em 2014.

Esse cenário envolve um elevado grau de risco, principalmente se pelo menos duas condições não forem satisfeitas: a economia crescer menos de 3,5% ao ano a partir de 2009 e o governo não conseguir impor uma regra para a evolução dos gastos de pessoal nos demais poderes, o que o obrigaria a comprimir os gastos do próprio Executivo para impedir o aumento das despesas no agregado.

Com a aplicação da regra de crescimento da despesa de pessoal pela inflação mais 2,5% ao ano, é possível no mínimo estabilizar essa rubrica ao longo do tempo, mesmo em cenários de menor crescimento econômico. No cenário de maior crescimento, de 5% ao ano, a redução da despesa de pessoal chegaria a 0,61 pontos percentuais do PIB entre 2008 e 2014 se a regra fosse adotada, e a despesa previdenciária e assistencial se estabiliza, mesmo com aumentos reais do salário mínimo equivalentes ao crescimento real do PIB.

O dado mais importante que emerge da análise da Tabela 8, entretanto, é a possibilidade real que existe de uma redução da carga tributária até 2014 se a economia continuar em ritmo razoável de expansão. A magnitude do espaço de desoneração – dado pela folga fiscal que estimamos – é diretamente proporcional ao ritmo do crescimento do PIB. Se a economia mantiver um ritmo médio de crescimento de 5% ao ano, por exemplo, chegaríamos em 2014 com uma folga fiscal de 1,16% do PIB, que poderia ser revertida em corte dos impostos independentemente de corte nas despesas.

Comparando com o atual patamar da carga tributária brasileira e com os aumentos verificados nos últimos anos, essa redução pode parecer pouco. Evidentemente, a sociedade anseia justamente por uma redução mais significativa da carga tributária, mas isso exige que discutamos a composição do gasto público e, em particular, o grau de transferências fiscais hoje existentes no âmbito da rede de proteção social do Estado, constituído pela seguridade social, pelo Bolsa-Família e por outros programas sociais.

4.2. Transferências fiscais e redistribuição de renda

Do ponto de vista empírico, a análise realizada no capítulo anterior e aprofundada com a simulação de cenários na seção passada mostra que os dilemas da política fiscal são bem mais complexos do que o sugerido pelo diagnóstico convencional ou pelo senso comum, que muitas vezes vê uma tendência à “gastança”³³ por parte dos governos como a raiz de todos os males. O aumento ocorrido na despesa pública, assim como na carga tributária, é real e inquestionável, mas tem ocorrido principalmente entre as despesas previdenciárias e assistenciais, incluindo os programas de transferência de renda. Isso não significa que o ritmo de expansão dessas despesas, como a do seguro-desemprego, justamente em um período em que a economia brasileira cresce e a taxa de desemprego cai, não mereça atenção e preocupação das autoridades fiscais, mas sua reversão não é tão trivial e envolve escolhas políticas bastante complexas.³⁴

O caráter pró-cíclico de algumas transferências da seguridade é uma evidência empírica não só do Brasil como documentada na literatura internacional. De acordo com Kregel (1985, p.30), a experiência dos países desenvolvidos nas décadas de 60 e 70 mostra que o valor real desse tipo de transferência tenderia a crescer nos bons momentos da economia e manter-se constante nos maus tempos, contrariando a expectativa de Keynes (1982) sobre o seu comportamento contra-cíclico e, também, sobre seu papel como “estabilizadores automáticos”.

Apesar disso, o recente aumento das transferências de renda no Brasil está por trás da melhoria dos indicadores de distribuição de renda, como tem sido comprovado em diversos estudos empíricos do Ipea [ver Soares et ali (2006) e Medeiros et ali (2007) para as duas versões mais recentes desse tipo de estudo]. Este último, por exemplo, mostra como não só o Bolsa-Família, mas também os benefícios de prestação continuada para idosos e deficientes (LOAS/RMV), possuem impacto positivo significativo sobre a distribuição de renda, dada sua capacidade de atingir justamente as famílias mais pobres do espectro da distribuição de renda.

Na realidade, como mostra Tanzi (2000, p.9), a atribuição de um papel redistributivo ao Estado parece ser uma tendência internacional e “tem mudado dramaticamente o caráter de sua intervenção na economia”, pois introduziu entre suas ações considerações puramente

³³ Expressão usualmente utilizada no debate político nacional para se referir ao aumento da despesa pública ou ao viés gastador de alguns políticos, como na obra de Buchanan e Wagner (1977).

³⁴ Em 2007, por exemplo, o gasto do governo com abono e seguro-desemprego atingiu 0,70% do PIB ante 0,47% do PIB em 2003, em um ano de recessão (vide Tabela 5 para a evolução completa).

políticas e subjetivas, como a escolha do que seria uma distribuição de renda ideal: “Às vezes, o objetivo de redistribuição tem sido perseguido por meio de tributação progressiva, mas mais freqüentemente tem requerido grandes burocracias e muito gasto público” (ibid).

Ou seja, o Brasil não é uma exceção, embora o governo Lula tenha dado especial ênfase aos objetivos redistributivos do gasto público, talvez para compensar a condução mais ortodoxa da política monetária. Do ponto de vista da política fiscal, então, existe um dilema entre uma redução mais acentuada da carga tributária e os objetivos redistributivos dos programas de transferência de renda.

Uma possível solução para esse dilema poderia passar pela desvinculação do piso dos benefícios previdenciários ou assistenciais em relação ao salário mínimo, como sugerido por alguns economistas (Velloso, 2006) e até por um ex-ministro do presidente Lula.³⁵ Do ponto de vista fiscal, essa medida teria um impacto expressivo, pois, como já foi salientado, dois terços dos benefícios previdenciários e todos os benefícios de prestação continuada (LOAS/RMV) estão no piso e hoje se beneficiam dos aumentos do mínimo acima da inflação.

Os efeitos sociais da medida, entretanto, são bastante discutíveis. Enquanto alguns autores (Barros e Carvalho, 2003) vêem nela uma oportunidade para ampliar o foco do gasto social³⁶, liberando recursos do LOAS/RMV, por exemplo, para o Bolsa-Família, outros sugerem resultados diferentes. Soares et ali (2006), por exemplo, mostram que os beneficiários do piso estão majoritariamente localizados nos primeiros décimos do espectro da distribuição de renda, enquanto os aposentados e pensionistas que ganham mais de um salário mínimo estão mais concentrados nos dois décimos superiores. Dessa forma, a sistemática de reajuste do piso acima da inflação, enquanto os demais benefícios seguem reajustados apenas pela inflação, reduz progressivamente a distância entre os dois grupos.

Por outro lado, é preciso discutir também a composição da carga tributária, tendo em vista seu elevado grau de regressividade (Silveira, 2004). Evidentemente, se a carga tributária brasileira fosse menos onerosa para as classes mais baixas, principalmente pela elevada tributação do consumo, o governo não precisaria gastar tantos recursos para reduzir a pobreza; e se algumas medidas para aumentar a progressividade dos tributos fossem adotadas, a desigualdade também seria menor.³⁷

³⁵ O ex-ministro chefe da casa Civil José Dirceu chegou a defender essa tese em 2004.

³⁶ A idéia de que falta “foco nos gastos sociais brasileiros” (ou dito de outra forma, de que os gastos sociais não beneficiam de fato os mais pobres) chegou a ser sistematizada em um amplo documento formulado por assessores do Ministério da Fazenda no início do governo Lula (Brasil, 2003). A proposta subjacente ao documento é que seria necessária uma ampla reforma nas despesas do governo, começando pelas da Previdência.

³⁷ Ver Servén et ali (2008) para uma discussão sobre a eficiência e os limites da redistribuição fiscal na AL.

4.3. Investimentos públicos: há razões para não usar a margem de redução do superávit primário na execução do Projeto Piloto?

Como já foi assinalado anteriormente, o Brasil convive desde 2005 com uma regra fiscal alternativa, prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O dispositivo legal permite ao governo federal somar ao superávit primário um valor equivalente ao gasto efetivo com o Projeto Piloto de Investimentos (PPI), desde que o mesmo não ultrapasse os 0,5% do PIB. Na prática, a regra funciona como se os investimentos do PPI não fossem contabilizados como despesa primária para fins de verificação do cumprimento das metas fiscais.

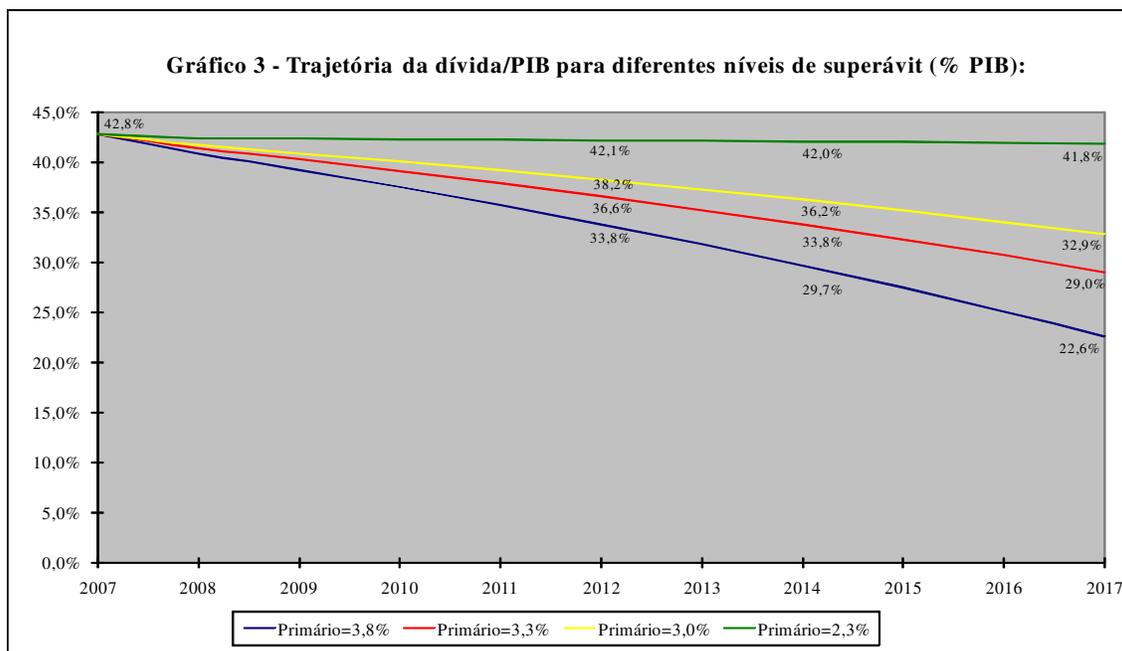
Até hoje, entretanto, o volume de recursos efetivamente aplicados no PPI sempre ficou abaixo do autorizado, e o governo nunca utilizou o espaço garantido por lei para reduzir de fato seu superávit primário. Em 2008, pela primeira vez, foi cogitada a possibilidade de que o governo federal realmente utilizasse parcialmente a margem do PPI para justificar um resultado primário inferior à meta de superávit de 3,80% do PIB. Na prática, isso significa que o superávit poderia convergir para 3,30% do PIB.

Como mostramos no Gráfico 3, é plenamente possível reduzir o superávit para este patamar (e até abaixo dele) e manter a trajetória de queda do endividamento, não se justificando os temores expressos pelos porta-vozes do mercado sobre a solvência fiscal. As simulações foram feitas a partir do modelo simplificado de Goldfajn (2002), descrito no capítulo anterior, no qual a trajetória da dívida pública é dada por:

$$b_t = \frac{1+r_t}{1+y_t} * b_{t-1} - d_t,$$

onde b representa a dívida, r a taxa real de juros, y a taxa de crescimento da economia e d é o nível de superávit primário como proporção do PIB. Simulamos a trajetória da dívida para diferentes superávits primários, supondo, como parâmetros, que a taxa de crescimento da economia seja de 4,5% em 2008 e 3,5% nos demais anos, além de taxa real de juros de 9% ao ano para todo o período.

Teoricamente, o superávit poderia ser reduzido até 2,30% do PIB ao ano e, *ceteris paribus*, a dívida líquida permaneceria estabilizada em proporção do PIB. Essa hipótese só foi incluída nas simulações para mostrar que, entre a atual meta de 3,80% e esse patamar de 2,30%, há várias combinações possíveis de superávit compatíveis com a manutenção de queda do nível de endividamento público.



É claro que existem outros fatores (esqueletos fiscais e ajustes da dívida decorrentes do câmbio, por exemplo) que também influenciam essa trajetória, assim como os demais parâmetros do modelo também são passíveis de choques, de modo que deve haver sempre uma margem de segurança na meta fiscal. Mas o essencial é perceber que a redução do superávit primário para 3,3% do PIB não implica qualquer risco à solvência intertemporal do setor público, principalmente se essa flexibilização for acompanhada por outras medidas de incentivo aos investimentos, melhoria do perfil do gasto público e de redução da taxa de juros.

Como bem assinala Bresser Pereira (2004, p.26), “o objetivo da política fiscal não pode ser apenas o de aumentar o superávit primário, ou seja, o déficit público deduzidos os juros, como pretende a ortodoxia convencional. É preciso também eliminar o déficit público, e alcançar poupança pública positiva com a qual se possam financiar os necessários investimentos públicos.”

Reproduzindo as palavras de Biasoto Jr. (2006), “talvez o problema crucial a ser enfrentado para uma maior solidez dos indicadores de déficit público seja a compreensão de que não há uma medida de síntese possível. Vários conceitos devem conviver, respondendo a questões particulares e indicando aspectos distintos das contas de um conjunto que é, por sua natureza, heterogêneo.”

5. Conclusões

Este capítulo mostrou que o ajuste fiscal colocado em prática no Brasil desde 1999 foi baseado no aumento da carga tributária, por um lado, e no corte de investimentos e absorção de recursos das empresas estatais, por outro, e que no período mais recente teve como característica adicional uma aceleração do ritmo de expansão das despesas previdenciárias e assistenciais. A expansão dessas despesas, determinada por reajustes do salário mínimo acima da inflação e ampliação dos programas de transferência direta de renda, como o Bolsa-Família, se deu em tal magnitude que absorveu parte substancial dos acréscimos de receita, de modo que a carga tributária líquida permaneceu relativamente estabilizada.

Dessa forma, pelo lado das receitas, é a expansão dos recursos provenientes de dividendos das estatais e de royalties que explica o aumento do superávit primário no governo Lula. Do lado das despesas, por outro lado, acelerou-se no atual governo a mudança de composição da despesa pública, com os investimentos caindo de uma proporção de 6,1% em 1998 para apenas 2,9% na média de 2002 a 2006, enquanto as despesas previdenciárias e assistenciais subiram nos últimos 10 anos de 40,3% para 50,3% do total.

Num segundo momento, testamos a dinâmica das despesas públicas e a sustentabilidade da atual política fiscal no plano federal, com elevação dos investimentos da União para a casa de 1% do PIB a partir de 2008, num cenário em que a carga tributária se estabilize. A conclusão é que a manutenção dos superávits primários dependerá da taxa de crescimento da economia e de que alguns limites sejam respeitados, como o da despesa de pessoal crescer no máximo 2,5% acima da inflação por ano e o salário mínimo ser reajustado no máximo pela taxa de crescimento do PIB, como é a meta do governo até 2011.

Se a economia crescer a menos de 3,5% ao ano a partir de 2009 ou se houver algum choque sobre a taxa de crescimento vegetativo das despesas, a atual política fiscal não se sustenta e, possivelmente, os investimentos serão novamente sacrificados. Porém, se o crescimento for maior do que 3,5% ao ano, cria-se inclusive uma folga fiscal para a carga tributária ser reduzida abaixo do nível atual, o que seria bom para a dinâmica econômica e também para a política fiscal, na medida em que poderíamos esperar menores demandas pela rede de proteção social dos programas de transferência de renda e da seguridade.

Para que esse caminho de maior crescimento e melhoria na qualidade do gasto público seja trilhado, entretanto, é preciso que efetivamente os investimentos públicos sejam elevados, o que depende em parte da utilização da margem de redução do superávit primário

possibilitado pelo Projeto Piloto de Investimentos (PPI). Mostramos que a redução do superávit primário de 3,80% do PIB para 3,30% do PIB não oferece riscos à solvência fiscal do setor público, uma vez que, dada a situação atual da economia brasileira, seria compatível com uma trajetória de queda da dívida pública de 42,8% do PIB em 2007 para 29,0% do PIB em 2017.

Ou seja, do ponto de vista puramente fiscal, não há razões para o governo não reduzir o superávit primário e sua dívida bruta, como apontado no capítulo anterior, mas há indícios de que a política fiscal tem sido dominada pela política monetária. A questão fundamental é saber até que ponto as forças que atuam sobre o governo Lula serão capazes de produzir uma inflexão na atual política econômica, que na essência segue aprisionada pelo paradigma ortodoxo. O lançamento do PAC, a recente elevação dos investimentos públicos e a manutenção da política de aumentos reais do salário mínimo sugeriam que o governo estava tentando se livrar da camisa de força em 2007, mas a crise internacional e o recrudescimento das pressões inflacionárias em 2008 deram novo alento ao conservadorismo do Banco Central.

No curto prazo, entretanto, é possível que o governo consiga manter esse intrincado equilíbrio de forças antagônicas, uma vez que o crescimento inesperado das receitas tributárias em 2008, muito acima de qualquer projeção, podem propiciar simultaneamente a manutenção dos planos de investimento do governo para o ano e ainda gerar um excedente de superávit que agrade ao mercado. No médio prazo, entretanto, é provável que os dilemas da política fiscal se tornem mais agudos e exijam do governo uma definição mais clara sobre sua opção de política econômica.

Referências

- AVERBUG, A.; GIAMBIAGI, F. *A Crise Brasileira de 1998/1999 – Origens e Conseqüências*. Texto para Discussão nº 77. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.
- BANCO CENTRAL. *Boletim, Seção Finanças Públicas*. Brasília: BACEN, 2007.
- BACHA, E. O fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, v.14, nº1 (53), janeiro-março de 1994.
- BACHA, E. Plano Real: Uma Avaliação Preliminar. *Revista do BNDES*, v.2, n.3, p.3-26. Rio de Janeiro: BNDES, junho de 1995.
- BARROS, R.P.; CARVALHO, M. *Desafios para a Política Social Brasileira*. Texto para Discussão nº 985. Rio de Janeiro: Ipea, 2003.
- BENAYON, A. e REZENDE, P.A.D. Anatomia de uma fraude à Constituição. *Revista Veja*, Editoria de Economia: "Uma convivência marcada por turbulências". Nº 907, de 22 de Janeiro de 1986, p. 63.
- BEETSMA, R.M.W.J.; DEBRUN, X. *Reconciling Stability and Growth: Smart Pacts and Structural Reforms*. IMF Staff Papers, v. 51, nº 3, 2004.
- BIASOTO Jr., G. "A Polêmica sobre o Déficit Público e a Sustentabilidade da Política Fiscal". In: Pinto, Márcio P. A. e Biasoto Jr., Geraldo (org.). *Política fiscal e desenvolvimento no Brasil*. Campinas: IE/Unicamp, 2006.
- BLANCHARD, O.; GIAVAZZI, F. *Improving the SGP through a proper accounting of public investment*. CEPR Working Paper nº 4220, 2003.
- BLANCHARD, O.; PEROTTI, R. *An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output*. Working Paper nº 7269. Cambridge: NBER, 1999.
- BRESSER PEREIRA, L.C. Macroeconomia Pós-Plano Real: as relações básicas. In João Sicsú, Luiz Fernando de Paula e Renaut Michel, orgs., *Novo Desenvolvimentismo: Um Projeto Nacional de Crescimento com Equidade Social*. Barueri: Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer: 2004.
- CARDOSO, E. A Crise Monetária no Brasil: Migrando da Âncora Cambial para o Regime Flexível. *Revista de Economia Política*, v.21, nº3 (83), julho-setembro de 2001.
- CARNEIRO, R. A insustentável trajetória do investimento. *Revista Desafios do Desenvolvimento*, nº 4. Rio: Ipea, 2004.
- CARVALHO, F.C. Déficit Público e Taxa de Juros. *Boletim de Conjuntura Economia & Tecnologia*, ano 1, v. 2, p. 13-16. Curitiba: UFPR, julho-agosto de 2005.
- DELFINO NETTO, A. Déficit Nominal Zero. *Boletim de Conjuntura Economia & Tecnologia*, ano 1, v. 2, p. 5-12. Curitiba: UFPR, julho-agosto de 2005.

- GIAMBIAGI, F. Em defesa de um superávit primário de 5% do PIB. *Revista Desafios do Desenvolvimento*, nº 14. Rio: Ipea, 2005.
- GIAMBIAGI, F.; PESSOA, S.; ALMEIDA, M. *Expansão e dilemas no controle do gasto público federal*. Boletim de Conjuntura, nº 73, p.89-97. Rio: Ipea, 2006.
- GOLDFAJN, I. *Há Razões para Duvidar de Que a Dívida Pública é Sustentável?* Nota Técnica. Brasília: Banco Central, 2002.
- GUARDIA, E. *Orçamento público e política fiscal: aspectos institucionais e a experiência recente, 1985-1991*. Dissertação de mestrado em Economia. Unicamp, 1992.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Sistema de Contas Nacionais Referência 2000 – Tabelas Completas*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais>. Rio de Janeiro: IBGE, 2007
- KEYNES, J. M. *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo: Editora Atlas, 1982.
- KREGEL, J. Budget deficits, stabilisation policy and liquidity preference: Keynes's post-war policy proposals. In: VICARELLI, F. (Ed.). *Keynes's relevance today*. London: Macmillan, 1985.
- LEEPER, E.; SIMS, C.; ZHA, T. *What Does Monetary Policy Do?* Brookings papers on Economic Activity, 1996.
- OREIRO, J.L.C; CURADO, M.L.; DEZORDI, L.; PASSOS, M. Uma Análise da Proposta de Déficit Nominal Zero. Boletim de Conjuntura *Economia & Tecnologia*, ano 1, v. 2, p. 17-20. Curitiba: UFPR, julho-agosto de 2005.
- PIRES, M.C.C. Uma análise da proposta de déficit nominal zero. *Revista de Economia Política*, v. 27, nº 4 (108), p.651-663, outubro/dezembro de 2007.
- SANTOS, C.H.; GOBETTI, S.W.; RIBEIRO, M.B. *A Evolução da Carga Tributária Bruta Brasileira no Período 1995-2007: Tamanho, Composição e Especificações Econométricas Agregadas*. Texto para Discussão (mimeo). Brasília: Ipea, 2008.
- SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). *Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios (Finbra)*. Disponível em: http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios. Documentos Relacionados, 1998-2006.
- SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). *Execução Orçamentária dos Estados (EOE)*. Disponível em: http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios. Documentos Relacionados, 1995-2006.
- SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Resultado Primário do Governo Central (1997-2007)*. Disponível em: www.st.fazenda.gov.br. Seção de Resultados do Tesouro Nacional. Brasília: STN, 2007.
- SERVÉN, L. *Déficit Público, espacio fiscal e inversión en infraestructura*. Anais da Reunião Latino-americana sobre Financiamento de Infraestrutura. Disponível em: www.alide.org.pe/download/CEDOM/Infraestructura_AS2003/politica.htm. Buenos Aires: ALADI, 2004.

- SERVÉN, L.; GOÑI, E.; LÓPEZ, J.H. *Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America*. Policy Research Working Paper, nº 4487. The World Bank, January 2008.
- SILVEIRA, Fernando Gaiger. Impacto das transferências governamentais e da tributação na distribuição de renda no Brasil. *Econômica*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, 2004.
- SMITHIN, J.N. The Composition of Government Expenditures. In: John Pheby (org.), *New Directions in Post-keynesian Economics*. Aldershot, UK: Edward Elgar, 1989.
- SMITHIN, J.N. Cause and Effect in the Relationship between Budget Deficits and the Rate of Interest. *Economies et Societes*, Série MP 9, v. 28, nº 1-2/1994, p. 151-169. Paris: Isméa, 1994.
- SOARES, S.S.D. Análise de bem-estar e decomposição por fatores da queda na desigualdade entre 1995 e 2004. *Econômica* (Niterói), v. 8, p. 83-115, 2006.
- SOARES, F.V.; SOARES, S.; MEDEIROS, M.; OSÓRIO, R.G. *Programas de Transferência de Renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade*. TD nº 1228. Brasília: Ipea, 2006.
- SVENSSON, L. Inflation Forecast Targeting: Implementing and Monitoring Inflation targets. *European Economic Review*, v.41, p. 1111-1146, 1997.
- TANZI, V. *The role of the State and the quality of the public sector*. Cepal Review 71, 2000.
- VELLOSO, R. *A situação fiscal em deterioração*. Entrevista para a Revista Bovespa. Outubro/Dezembro de 2006.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório de Acompanhamento – Verificação do Relatório de Gestão Fiscal Relativos ao 3º Quadrimestre de 2006* (Processo TC-002.798/2007-0). Brasília: TCU, 2007.
- WOODFORD, M. *Interest and Prices: Foundations of a Theory of Monetary Policy*. New Jersey: Princeton University Press, 2003.

III – INVESTIMENTOS PÚBLICOS: UM NOVO MODELO DE ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA APLICADO ÀS CONTAS NACIONAIS

1. Introdução

Este capítulo tem por objetivo a proposição e a aplicação de uma nova metodologia para estimar os investimentos da administração pública frente a problemas contábeis que se agravaram com as restrições fiscais que atingem o setor público. Conforme será demonstrado, a superestimativa da formação bruta de capital fixo (FBCF) na esfera federal, absorvida pelas Contas Nacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), supera os R\$ 6,6 bilhões entre 1995 e 2005. Essa superestimativa decorre, originalmente, de um procedimento contábil adotado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que faz com que o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) promova automaticamente, na virada de cada ano, a liquidação de todas os empenhos de despesa que, até aquele momento, não tenham sido liquidados ou cancelados. A magnitude desse procedimento, aqui denominado “liquidação forçada”, e que gera os chamados “restos a pagar não processados”, tem se ampliado nos últimos anos devido à necessidade de ajuste fiscal e, conseqüentemente, ao aumento da distância que separa a execução do orçamento pela ótica da competência da execução pela ótica de caixa ou financeira.

As distorções decorrentes desse problema e de outros a ele relacionados, e que apresentaremos ao longo do trabalho, atingem principalmente a mensuração dos investimentos, já que, tanto pela natureza da despesa, de maior tempo de concretização, quanto pela sua tendência a se tornar a principal variável de ajuste fiscal, esses gastos de capital muitas vezes são empenhados em um ano, mas só efetivamente se realizam e são pagos no ano seguinte ou, inclusive, posteriormente; isso quando não são cancelados.

A contaminação das Contas Nacionais está ocorrendo precisamente porque a metodologia internacional usada pelo IBGE prevê a estimação da FBCF das administrações públicas pelo conceito de liquidação. Ocorre que, pelo procedimento da STN já mencionado, os valores liquidados que constam nos relatórios de execução orçamentária e nos balanços anuais de governo não são o das despesas efetivamente já realizadas, como prevê o conceito tradicional de liquidação. Trata-se de uma liquidação meramente contábil. Algumas despesas contabilizadas como liquidadas nunca se concretizam ou só se efetivam em anos posteriores ao seu lançamento contábil. Quando falamos em efetivação do investimento, não estamos falando do seu pagamento, mas da confirmação de realização do serviço ou obra.

Conseqüentemente, cria-se uma fonte de distorção na estimativa da FBCF que não se refere apenas ao fluxo temporal e ao processo de imputação da despesa a um ano ou outro, o que já seria suficientemente sério para a qualidade das análises macroeconômicas. Existe, mesmo no longo prazo, uma considerável discrepância entre o contábil e o real, como será demonstrado. É justamente sobre esses problemas que nos debruçaremos neste capítulo, tentando formular um modelo de mensuração dos investimentos governamentais pelo conceito econômico, o qual será aplicado para reestimar parte das Contas Nacionais e para analisar a evolução da FBCF da administração pública no período recente.

Na segunda seção, após esta introdução, apresentamos o problema contábil em si, mostrando como se relaciona com o ajuste fiscal e de que modo afeta a execução orçamentária dos investimentos. Em seguida, comparamos brevemente a execução orçamentária e financeira dos investimentos, evidenciando a distorção existente na mensuração dos investimentos pela ótica contábil de praxe. Na terceira seção, apresentamos em detalhes o modelo e os procedimentos metodológicos necessários para a mensuração do investimento efetivo realizado em cada ano, aplicando-o para a correta mensuração dos investimentos da União. Na seção 4, discutimos o conceito de investimento – ou formação bruta de capital fixo – a luz do Sistema de Contas Nacionais. Em seguida, aplicamos às Contas Nacionais, com base no conceito de FBCF, a metodologia proposta neste trabalho, comparando os resultados obtidos na esfera federal com aqueles estimados pelo IBGE. Dessa forma, conseguimos mensurar a superestimativa dos investimentos embutida nas Contas Nacionais em decorrência dos problemas contábeis e fiscais.

2. A execução orçamentária dos investimentos

2.1. O ajuste fiscal e a origem das distorções sobre os investimentos

A Lei 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece as regras que permeiam o processo orçamentário brasileiro. No que se refere ao foco deste artigo, ele distingue dois conceitos fundamentais utilizados na execução orçamentária, o empenho e a liquidação. O empenho corresponde à emissão de uma nota pela qual o ordenador da despesa se compromete a realizá-la; no caso dos investimentos, aqui tratados inicialmente como as despesas reunidas no Grupo Natureza de Despesa (GND) de número 4, do Orçamento Fiscal e da Seguridade, é o sinal para que se proceda ao processo de licitação tendo em vista a contratação de um serviço ou a aquisição de um bem ou equipamento ou, eventualmente, a assinatura de um convênio com outro ente para que ele mesmo realize tal despesa.

A liquidação, por outro lado, é definida claramente no artigo 63 da referida lei e corresponde ao estágio da execução orçamentária em que o governo verifica “o direito adquirido pelo credor” tendo por base “os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço”. No caso de obras de grande porte e longo tempo de execução, essa liquidação pode se dar por trechos, conforme previsto em contrato. Ou seja, é perfeitamente possível cotejar um grande investimento por partes, identificando precisamente quanto foi realizado em cada ano. Com a liquidação de uma despesa, a autoridade pública reconhece a sua obrigação em relação ao pagamento.

Feitas essas observações, redundantes para quem conhece o processo orçamentário, mas essenciais para quem não está totalmente familiarizado com as terminologias, é possível constatar que o ciclo da execução orçamentária de um investimento pode ser bastante longo. Entre o empenho inicial de uma obra e sua efetiva conclusão, a começar pelo primeiro trecho, podem transcorrer meses ou até anos. Nosso problema surge, precisamente, quando o empenho se dá em um ano e a efetiva realização ocorre em outro. Essa situação, intrínseca à natureza dos investimentos, tem se tornado cada vez mais comum com as restrições fiscais enfrentadas pela administração pública, especialmente na esfera federal.

Para se adequar às metas de superávit primário e as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), referentes à programação orçamentária e financeira, os Ministérios da Fazenda e do Planejamento impõem limites aos empenhos e pagamentos de despesas discricionárias no início de cada ano, e os investimentos, por sua natureza, são a despesa mais facilmente contingenciável. Na medida em que as receitas superam as estimativas iniciais e as projeções de arrecadação são atualizadas, então se criam condições para uma relativa flexibilização das despesas, mas isso só costuma ocorrer no segundo semestre, o que afeta o ritmo de execução dos investimentos, que necessita de maior tempo.

Na atual conjuntura, é possível verificar que cada vez menos investimentos empenhados em um ano são efetivamente realizados naquele ano. Entre 1995 e 2005, estimamos – por uma metodologia que será detalhada nas seções seguintes – que apenas 55% dos investimentos empenhados e – contabilmente – liquidados pela União em cada ano foram efetivamente realizados no respectivo ano. Pela Tabela 1, vemos que esse índice cai a partir de 1999, quando se inicia o programa de ajuste fiscal, que implicou cortes nos investimentos para que o governo se ajustasse às metas de superávit primário. Chama a atenção também o fato de que esse índice é mais baixo nos dois últimos anos de mandato presidencial (2001-2002 e 2005-2006), o que tem uma repercussão importante para nossa análise.

Condicionados pelas restrições fiscais e pelo calendário eleitoral, os investimentos tem sido programados de modo a se concentrar nos dois últimos anos de governo. Mas, como o último ano de governo é mais “curto”, já que a própria lei eleitoral impõe restrições para os gastos no segundo semestre³⁸, cria-se um incentivo para que o governo tente antecipar para o penúltimo ano de mandato o processo de execução de alguns investimentos.

Geralmente isso ocorre com o mero empenho dos recursos destinados aos investimentos no último mês do ano. Essa antecipação é ainda mais importante para o governo quando ele prevê que a lei orçamentária será aprovada e sancionada com atraso, por motivos de natureza política. Isso precisamente foi o que ocorreu com o Orçamento da União de 2006, só aprovado no final de abril e sancionado em maio. Antes da sanção da lei orçamentária, o governo federal não tem autorização para iniciar novos investimentos. Em compensação, nada lhe impede de dar prosseguimento ou início aos investimentos empenhados no ano anterior. Foi por isso que, no final de 2005, o presidente da República editou uma série de medidas provisórias de créditos extraordinários ou suplementares ao Orçamento de 2005, que, de certa forma, anteciparam investimentos previstos na proposta orçamentária de 2006. Além disso, são também no final do ano que se concentram muitos empenhos referentes às emendas parlamentares, fruto de pressões políticas.

Tabela 1
Índice de execução dos Investimentos no ano de competência:

Ano	Liquidado (A) em R\$ mil	Executado (B) em R\$ mil	B/A
1995	4.746.097	3.478.303	0,73
1996	5.727.051	4.304.842	0,75
1997	7.537.834	5.984.186	0,79
1998	8.284.570	7.289.079	0,88
1999	6.955.350	4.307.177	0,62
2000	10.099.094	5.503.215	0,54
2001	14.580.419	6.361.284	0,44
2002	10.126.831	5.907.191	0,58
2003	6.452.131	4.682.592	0,73
2004	10.865.980	5.543.493	0,51
2005	17.322.105	6.541.997	0,38
2006	19.606.643	7.290.783	0,37
1995-2006	122.304.105	67.194.142	0,55

Fonte: Siafi

Notas: o valor de executado corresponde à liquidação efetiva; ou seja, a liquidação contábil menos os "restos a pagar não processados" do exercício, liquidados no sub-elemento 98.

³⁸ O artigo 73, inciso VI, da Lei 9.504/97 diz que é proibido, nos três meses que antecedem ao pleito, “realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública”.

Já prevendo tais pressões, o decreto 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que regulamentou a ação da Secretaria do Tesouro Nacional, quando da unificação dos seus recursos de caixa, estabeleceu em seu artigo 35 que, ao final de cada ano, os órgãos da administração anulem os empenhos que não tenham sido liquidados até aquele momento, salvo algumas exceções previamente definidas pelo próprio decreto, tais como a existência ainda de prazo contratual para o cumprimento da obrigação assumida pelo credor.

Na prática, contudo, os cancelamentos raramente ocorrem e, em vez da anulação dos empenhos, a STN procede à automática liquidação de toda a despesa que não estava liquidada até então. Como o serviço ainda não foi concluído, a despesa é liquidada em uma rubrica específica do SIAFI, criada especialmente para isso e identificada como sub-item 98, chamado “restos a pagar”. Esse procedimento é conhecido entre os técnicos como “liquidação automática” ou “forçada” e tem profundas conseqüências para o trabalho de estimação da FBCF da administração pública, já que os documentos oficiais do governo não diferenciavam no final do ano, até recentemente, os valores liquidados automaticamente dos valores efetivamente liquidados, de acordo com requisitos do artigo 63 da lei 4.320.³⁹

O mais grave disso é que, embora existente há muitos anos, esse problema era menosprezado ou desconhecido por vários órgãos de pesquisa do próprio governo. Muitos pesquisadores tomam o valor das despesas liquidadas sem saber que, na realidade, elas não foram realmente liquidadas na totalidade, mas apenas empenhadas. Em junho passado, o Ministério da Fazenda divulgou um estudo da SPE (2006a) que aponta o crescimento dos investimentos do governo central a partir de dados de empenho (=liquidados). Por essa ótica, o investimento do governo central teria atingido 0,88% do PIB em 2005 e, somado ao das estatais, 2,33% do PIB, superando o mais alto índice até então, registrado em 2001. Como demonstraremos nas próximas seções, nem em 2001, nem em 2005 ocorreram efetivamente o maior volume de investimentos.

As críticas ao estudo levaram a Secretaria de Política Econômica a publicar uma nota de esclarecimento (SPE 2006b) em que argumenta que utilizou o critério contábil porque este era o informado no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e no Balanço Geral da União (BGU), mas reconhece que, para estimar a participação do setor público na formação bruta de capital fixo, é necessário usar um critério econômico, baseado na liquidação efetiva dos empenhos do exercício atual e de exercícios anteriores.

³⁹ A partir de 2007, em conseqüência da primeira versão desse trabalho, a STN passou a discriminar a liquidação efetiva e a liquidação forçada, orientando os estados e municípios a fazerem o mesmo.

O principal problema para a correta mensuração dos investimentos pelo critério econômico é que os balanços oficiais produzidos pelo governo não permitem diferenciar os valores de empenho e de liquidação efetiva ao final do ano. A Tabela 2 mostra como no decorrer do ano as liquidações sempre apresentam substancial defasagem em relação aos empenhos e como, em dezembro, eles são automaticamente igualados pelo SIAFI.

No caso do Orçamento da União de 2005, por exemplo, o governo havia empenhado R\$ 9,5 bilhões entre janeiro e novembro, enquanto as liquidações no período chegaram a R\$ 3,7 bilhões. Em dezembro, essa situação se inverteu: o governo empenhou R\$ 7,7 bilhões em um só mês, e as liquidações somaram R\$ 13,6 bilhões. Um observador desavisado, ao analisar esses números, diria que o nível de execução dos investimentos em dezembro superou em quatro vezes o nível dos 11 meses anteriores. Mas essa conclusão está equivocada, porque desconhece que uma parte desses R\$ 13,6 bilhões foi liquidado automaticamente pelo SIAFI.

Em documento enviado ao Senado Federal (MPOG 2006) no dia 14 de junho, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão informa que, dos R\$ 13,6 bilhões mencionados, R\$ 11,2 bilhões foram liquidados após o dia 31 de dezembro de 2005. Esses valores foram inscritos no estoque dos “restos a pagar não processados”; ou seja, despesas de orçamentos anteriores pendentes não só de pagamento como também de processamento. O termo processamento equivale ao da liquidação efetiva, aquela que ocorre antes do procedimento automático do SIAFI.⁴⁰

Tabela 2
Execução orçamentária dos investimentos

Período	Empenhos	Liquidações*
Jan-Nov 2002	7.464.649	3.055.988
Dez 2002	2.681.358	7.070.843
Jan-Dez 2002	10.146.006	10.126.831
Jan-Nov 2003	3.163.915	1.519.171
Dez 2003	3.292.623	4.932.960
Jan-Dez 2003	6.456.539	6.452.131
Jan-Nov 2004	7.846.799	3.542.573
Dez 2004	3.019.323	7.323.407
Jan-Dez 2004	10.866.122	10.865.980
Jan-Nov 2005	9.562.689	3.749.061
Dez 2005	7.759.513	13.573.044
Jan-Dez 2005	17.322.202	17.322.105

Fonte: SIAFI

(*) Em dezembro, o valor liquidado inclui o procedimento automático realizado pelo SIAFI após o dia 31.

⁴⁰ Existem dois tipos de restos a pagar: os processados, que correspondem a despesas efetivamente realizadas e, portanto, constituem obrigação jurídica de pagamento reconhecida, e os não processados, que não foram efetivamente liquidados, embora constem como tal no SIAFI.

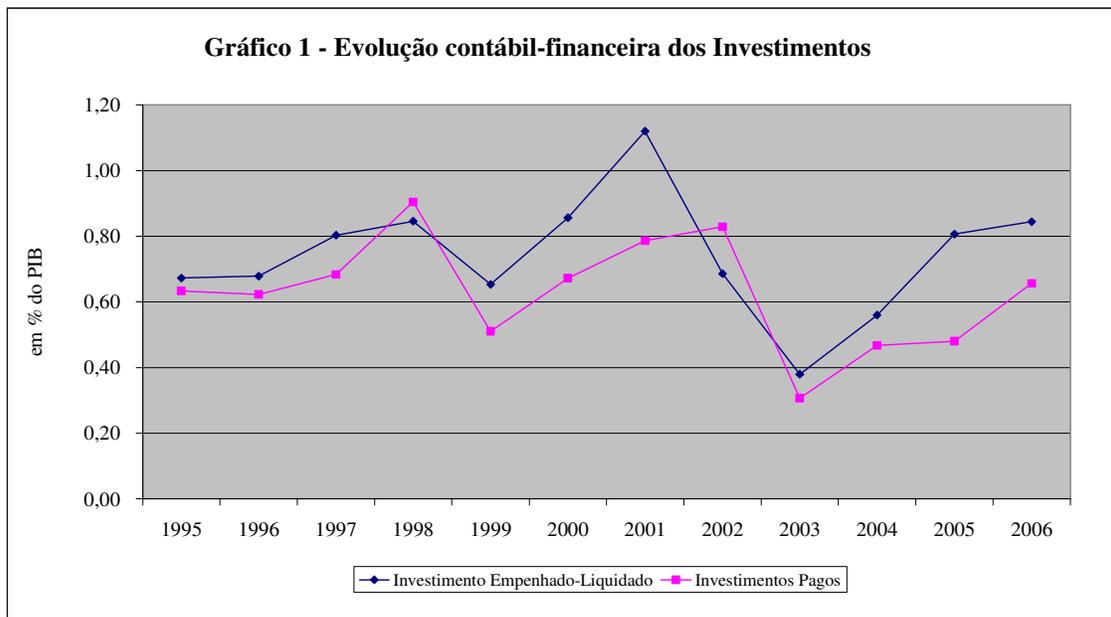
2.2. Outras evidências da distorção contábil-financeira

Uma outra forma evidência de quão inapropriada tornou-se a metodologia de mensurar os investimentos pelos valores empenhados-liquidados que constam nos balanços oficiais é a existência do que chamamos de distorção contábil-financeira. Se os problemas decorrentes dessa metodologia fossem apenas de fluxo; ou seja, se todos os empenhos realizados em um ano t fossem efetivamente realizados até o período $t+1$, então, no longo prazo, por maiores que fossem as limitações do Tesouro para efetuar os pagamentos das despesas já realizadas, o volume de desembolsos financeiros se aproximaria do volume de investimentos realizados.

É verdade que a existência dos restos a pagar relativiza esse problema. Mas é impossível que, permanentemente, o volume de pagamentos esteja abaixo da efetiva realização dos investimentos, porque isso equivaleria ao governo não estar reconhecendo sua obrigação em relação aos restos a pagar e não apenas retardando seu pagamento.

O Gráfico 1 mostra, em proporções do PIB, como evoluem os empenhos de investimentos e os pagamentos dos mesmos, incluindo de restos a pagar, entre 1995 e 2006. Como pode ser visto, a linha relativa aos investimentos empenhados está quase sempre acima da linha financeira, com exceção de 1998 e 2002. A diferença contábil-financeira acumulada nos demais anos, entretanto, é muito maior do que essa compensação verificada em dois anos da série. A média de investimentos pela ótica contábil é de 0,74% do PIB, enquanto pela ótica financeira chega a apenas 0,63%. Ou seja, isso indica que nem todos os empenhos estão se transformando em investimento efetivo, pois os restos a pagar não processados são cancelados ou levam anos até serem liquidados.

Outra evidência, que confirma parcialmente nossa hipótese sobre a influência do ajuste fiscal, é de que essa distorção é maior no período posterior à adoção de metas de superávit primário, a partir de 1999, como pode ser notado pela área que separa as duas linhas nesse período. Nessa fase, marcada pelo contingenciamento de despesas discricionárias, torna-se mais fácil cortar ou suspender investimentos do que gastos correntes. Conforme destacam Almeida, Giambiagi e Pessoa (2006), as despesas correntes do governo central apresentaram crescimento nos últimos anos devido aos gastos assistenciais e previdenciários e, nesse contexto, “a elevação do superávit primário se fez em parte através da redução do investimento, o que tende a comprometer a capacidade de crescimento do PIB”.



O aspecto relevante, entretanto, é que a redução dos investimentos pela ótica financeira tenha sido mais acentuada do que a redução pela ótica contábil, relativizando a percepção da queda efetiva desse tipo de despesa. Ou seja, os empenhos criam uma expectativa de investimento, mas essa expectativa não está se concretizando na plenitude.

Essa discrepância contábil-financeira ajudou o governo central a obter, entre 2003 e 2006, superávits primários bem acima dos programados. Essa possibilidade de superávits acima da meta surge porque a programação orçamentária e financeira do governo federal segue, principalmente, a ótica contábil. São estabelecidos limites de empenho compatíveis com as metas, e os limites de pagamentos geralmente são fixados em níveis inferiores. Além disso, os limites de empenho são geralmente ampliados no final do ano e, para não perder o espaço fiscal aberto, a maioria dos ministérios empenha os recursos orçamentários liberados.

Esse modo de operar só pode se sustentar no médio prazo se uma boa parte desses empenhos – ou dos restos a pagar decorrentes deles – são posteriormente cancelados, como de fato tem ocorrido. Nessas condições, o empenho deixa de representar uma boa medida de realização da despesa. Concluindo, a discrepância constatada nessa seção reforça as evidências de que o investimento apurado pelo critério contábil não equivale ao efetivamente realizado.

3. Modelo de estimativa dos investimentos

O descompasso entre o empenho e a liquidação e pagamento dos investimentos, descrito nas seções 2 e 3, como um fenômeno cada vez mais acentuado no atual quadro de ajuste fiscal, cria um problema sério para a estimação dos investimentos do governo pelo critério de competência do Orçamento. Embora a Lei 4.320 diga, em seu artigo 35, que “pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas”, a adoção do critério de empenho – que equivale ao de liquidado no RREO e ao de realizado no BGU – implica ora superestimativas, ora subestimativas das despesas que contribuiram para a FBCF da administração pública em cada ano.

Falamos da possibilidade de subestimativas porque, em alguns anos, o governo pode executar mais despesas de exercícios anteriores (empenhadas em exercícios anteriores, mas concretizada só no ano mencionado) do que transferir “restos a pagar não processados” para o exercício seguinte. Nesse, e somente nesse caso, o valor de empenho (ou liquidado, no sentido amplo) é menor do que o investimento efetivamente realizado pelo conceito econômico. Como será demonstrado mais adiante, situações desse tipo ocorreram em 2002 e 2003. Em todos os demais anos verifica-se uma superestimativa do investimento quando adotado o critério de empenho (= liquidado).

Se, no curto prazo, essas distorções afetam as análises anuais comparativas, no longo prazo elas não desaparecem. Ou seja, a soma das superestimativas não equivale à soma das subestimativas, porque muitos dos investimentos inscritos em “restos a pagar” são cancelados, até mesmo depois de serem registrados como liquidados pelo SIAFI. Entre 1995 e agosto de 2006, por exemplo, os RREO's da STN mostram que pelo menos R\$ 5,3 bilhões dos R\$ 102,7 bilhões empenhados no período acabaram sendo cancelados. Presumindo-se que os cancelamentos tenham ocorrido porque as despesas não foram realizadas, então há um claro viés de superestimativa na utilização do critério de liquidado (=empenhado).

Por outro lado, a mensuração do investimento puramente pela liquidação do ano, descontando a “liquidação forçada” do SIAFI, conduz a uma subestimativa do ponto de vista econômico. Isso porque desconsidera o importante papel que passa a cumprir a execução dos “restos a pagar não processados”, que constituem hoje quase um orçamento paralelo e concorrente ao do exercício. Nos dois primeiros trimestres de cada ano, como pode ser observado na Tabela 3, a efetiva liquidação dos “restos a pagar não processados” geralmente supera em grande escala as liquidações de investimentos do próprio exercício orçamentário.

Tabela 3
Comparação: orçamento do ano versus restos a pagar

	R\$ mil	
Trimestre	Liquidado Ano*	Execução de RP-NP**
2002 1T	100.168	2.809.194
2002 2T	466.894	1.658.292
2002 3T	1.214.660	1.682.539
2002 4T	4.125.469	1.591.318
2003 1T	40.251	1.066.084
2003 2T	287.250	395.354
2003 3T	532.483	257.728
2003 4T	3.822.608	793.058
2004 1T	143.080	446.167
2004 2T	522.052	361.710
2004 3T	1.494.745	235.064
2004 4T	3.383.616	393.623
2005 1T	110.329	1.008.969
2005 2T	642.583	1.049.852
2005 3T	1.478.733	773.582
2005 4T	4.310.352	1.784.000
2006 1T	929	2.109.926
2006 2T	730.756	2.719.542
2006 3T	1.887.425	1.296.851
2006 4T	4.671.673	2.705.500
2007 1T	119.721	3.605.679
2007 2T	1.138.978	2.098.418
2007 3T	2.145.049	1.807.646
2007 4T	6.608.527	2.611.771

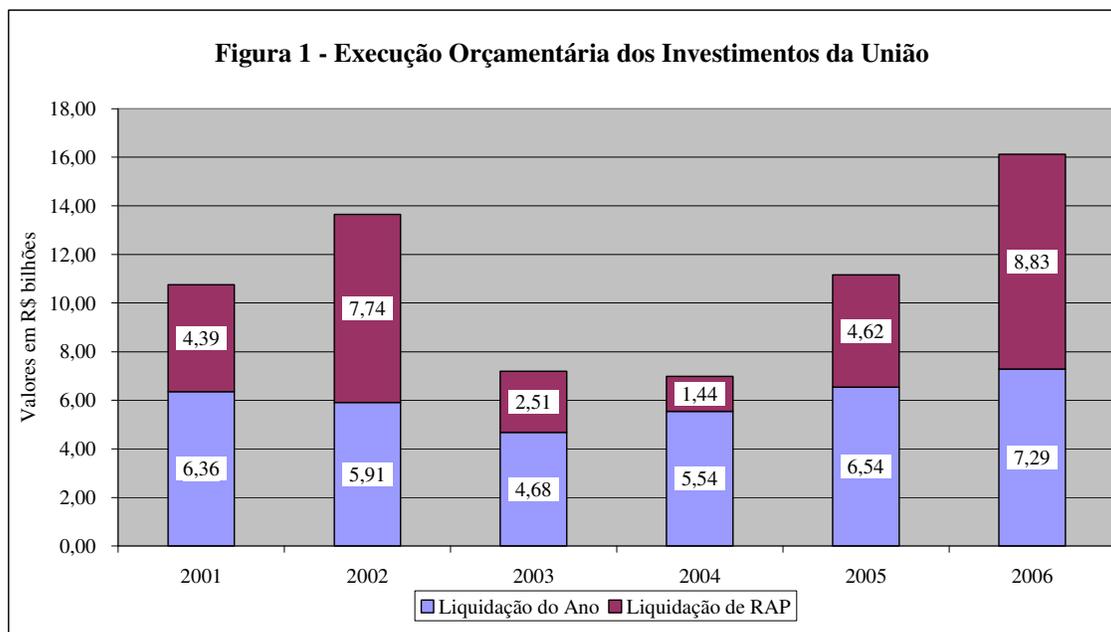
Fonte: Siafi

(*) Liquidação efetiva do GND 4, excluindo no último trimestre a liquidação forçada.

(**) Liquidação de restos a pagar não processados.

No primeiro semestre de 2007, por exemplo, foram liquidados R\$ 5,7 bilhões de restos a pagar não processados que, pelo BGU, foram considerados investimentos realizados em 2006, quando na realidade começaram a ser realizados apenas em 2007. No primeiro semestre de 2007, por outro lado, o governo só liquidou R\$ 1,3 bilhão de investimentos do orçamento do próprio ano – menos de um quarto do valor executado como RAP. Ou seja, fica claro que o ano contábil, de empenho do investimento, tem pouco significado econômico.

Como pode ser visto na Figura 1, a liquidação de restos a pagar não-processados (que corresponde à execução de investimentos contabilizados em anos anteriores) tem um peso significativo em comparação com a liquidação das despesas do exercício específico; em 2002, por exemplo, chega a representar 57% do total de investimentos realizados no ano; e em 2004, no menor percentual da série de cinco anos, o peso dos restos a pagar foi de 21% do total.



Dessa forma, fica evidenciado que a atual metodologia usada pelo IBGE para apurar as despesas de capital fixo da administração pública, baseada no regime de competência e no princípio da anualidade, se tornou incompatível com a realidade orçamentária brasileira. Mesmo que se corrija o atual procedimento de “liquidação forçada” ou se passe a dar publicidade ao valor da liquidação efetiva, coincidente com o conceito de despesa executada, ainda assim teremos um dilema a resolver se nos mantivermos presos à análise do exercício orçamentário isoladamente: usar os valores de empenho e incorrer em superestimativas, ou usar os valores liquidados e incorrer em subestimativas, pois nesse caso desconsideramos parte dos RAP’s.

Uma solução definitiva desse problema pode passar por uma reforma da Lei 4.320, substituindo o sistema contábil atual por outro que considere a ótica do patrimônio, ou seja, que reflita os investimentos sob o ponto de vista de seu impacto sobre o ativo da administração pública. Antes que isso ocorra, entretanto, é necessário que se busque, nos marcos do atual sistema contábil dos entes governamentais, a melhor forma de estimar a contribuição dos investimentos públicos para a formação bruta de capital fixo, inclusive para que possamos reestimar os investimentos realizados no passado.

Em 2006, por exemplo, o governo federal estava executando um estoque de R\$ 11,2 bilhões de RAP’s não processados, dos quais R\$ 465 milhões se referiam a despesas contabilizadas entre 2003 e 2004. Ou seja, foram contabilizadas como investimento e passados dois ou três anos ainda não haviam sido liquidados efetivamente.

Em nosso modelo, portanto, o investimento estimado tem três componentes principais: a liquidação do orçamento do ano e a execução de RAP's de exercícios anteriores, além dos cancelamentos. Os valores referentes a esses três componentes não estão explicitados nos RREO's e BGU's e só podem ser obtidos por meio de uma soma envolvendo contas específicas do SIAFI. Para chegarmos ao valor efetivamente liquidado no exercício, que nos relatórios e balanços oficiais está inflado pela "liquidação forçada", podemos seguir dois caminhos alternativos e equivalentes: ou subtrair o valor dos restos a pagar não processados (RAPNP) do total empenhado-liquidado, ou somar os pagamentos referentes ao orçamento do exercício com o dos restos a pagar processados (RAPP). Ao final do ano T, temos:

$$Liquidadado_T \approx Empenhado_T \equiv Pago_T + RPP_T + RPNP_T \quad (1)$$

Dada a definição de liquidação efetiva, podemos reagrupar os termos de (1) tal que geramos a seguinte identidade contábil:

$$LiqEf_T \approx Empenhado_T - RPNP_T \equiv Pago_T + RPP_T \quad (2)$$

Ocorre que os dados disponíveis de inscrição de RAP's, processados ou não processados, identificados nos RREO's, referem-se a posições de estoque, que incluem despesas de exercícios anteriores e não apenas ao ano corrente. Assim, se estimarmos a liquidação efetiva pela soma de pagamentos e restos a pagar processados, vamos chegar a um valor maior do que o real; e se estimarmos pela subtração dos restos a pagar não processados, encontraremos um valor menor do que o real. Essa situação está ilustrada na Tabela 4. Em 2005, a título de exemplificação, apuramos uma liquidação efetiva de investimentos da União equivalente a R\$ 7,886 bilhões pelo critério 1 e de R\$ 6,097 bilhões pelo critério 2. Ou seja, a identidade contábil expressa em (2) é violada pela existência de um considerável volume de restos a pagar de exercícios anteriores embutido no estoque. Então, o valor efetivo da liquidação que estamos tentando estimar se situa no intervalo entre o limite inferior dado pelo critério 2 e o limite superior do critério 1.

Até 2000, esse intervalo era pouco significativo, mas nos anos recentes se ampliou, porque a cada ano estão se inscrevendo mais restos a pagar do que os pagos no ano anterior, de modo que o estoque cresce, a despeito dos cancelamentos efetuados. A existência de restos a pagar de exercícios anteriores mostra que a execução orçamentária de uma despesa do exercício t se estende não só a $t+1$, como freqüentemente também a $t+2$ ou até mais períodos. Do ponto de vista da política fiscal, isso significa que as decisões correntes de investimento estão tendo um efeito tardio sobre a demanda agregada.

Tabela 4
Comparação de metodologia: expurgo da liquidação forçada

			R\$ mil
	Liquidado (=Empenhado)	Critério 1 Pago + RP Proces	Critério 2 Liquidado – RP NP
2001	14.580.419	6.626.796	6.066.617
2002	10.126.831	6.575.728	5.871.106
2003	6.452.131	5.793.663	4.683.608
2004	10.865.980	6.391.416	5.340.664
2005	17.322.105	7.885.599	6.096.852

Fonte: Siafi e RREO

Nota: os restos a pagar usados nessas estimativas refletem posições de estoque em início de período

Para lidar com o problema identificado acima e calcular a liquidação efetiva, no período recente temos duas opções: no caso do critério 1, gerar no SIAFI um relatório de restos a pagar processados que os discrimine de acordo com o ano original de empenho, de modo que possamos selecionar apenas os valores processados no respectivo ano em foco; no caso do critério 2, é possível gerar no SIAFI um relatório de liquidação do sub-item 98, que nos fornece exatamente o valor dos restos a pagar não processados que foram liquidados automaticamente. Na impossibilidade de gerar tais relatórios no SIAFI, como em períodos passados, anteriores a 2001, vamos usar os demonstrativos de restos a pagar que fazem parte do RREO para depurar a inscrição de RAP's. Nesses demonstrativos, ao final de cada ano, encontramos os valores de exercícios anteriores que terminam o ano sendo classificados como "A Pagar" e que, no caso dos RAP's Processados, serão automaticamente transferidos para o exercício seguinte, e, no caso dos não processados, dependerão de prorrogação por decreto.

Ou seja, é esse valor transferido ao exercício do ano seguinte que precisamos descontar do valor de estoque para que encontremos o efetivo valor dos restos a pagar processados do ano analisado, T. Representamos os estoques por um somatório de RAP's de acordo com o ano original de empenho, entre $t = 0$ (no nosso caso, $t = 1995$) e o ano presente, T, tal que:

$$LiqEf_T \equiv Empenhado_T - \left[\sum_{t=0}^T RPNP_t Inscr - \sum_{t=0}^{T-1} RPNP_t APagar \right]$$

$$Pago_T + \left[\sum_{t=0}^T RPP_t Inscr - \sum_{t=0}^{T-1} RPP_t APagar \right] \equiv LiqEf_T \quad (3)$$

Onde a diferença de somatório $\left[\sum_{t=0}^T RP_t Inscr - \sum_{t=0}^{T-1} RP_t APagar \right]$ é uma Proxy da inscrição que ocorreu pela primeira na passagem do ano T para T+1.

Contudo, é preciso considerar a possibilidade de transformação de restos a pagar não processados em processados durante o ano T, mediante a liquidação desse RAP. Essa situação só distorce nossa Proxy e nosso cálculo quando parte dos RAP's não processados são liquidados, mas não são pagos até o final do ano. Nesse caso, esses restos a pagar permanecerão no RREO de final de ano com a identificação de não processados a pagar, embora sejam reinscritos no ano seguinte como RAP's processados e não mais como não processados. Assim, os valores "A Pagar" que constam do REEO não podem mais ser considerados, separadamente, como Proxy dos restos a pagar processados e não-processados de exercícios anteriores.

Vejam um exemplo prático: digamos que os restos a pagar não processados acumulados entre $t=0$ e $t=T-1$ e que permanecem pendentes de pagamento até o início do ano T somem 100. Suponhamos, então, que, durante o ano T, sejam cancelados 10 do estoque de 100, e outros 40 sejam executados e pagos, sobrando 50. Se esses 50 não foram liquidados, eles permanecerão no estoque de restos a pagar não processados e podem ser subtraídos do estoque medido no início de T+1 para sabermos quanto desse estoque se refere apenas a empenhos realizados em T. Mas se parte desses 50 de RAP "A Pagar" (digamos 10) já tiverem sido liquidados, eles serão transferidos do estoque de não processados para o de processados. Assim, se descontarmos todos os 50 (em vez de 40 apenas) do novo estoque de restos a pagar não processados, estaremos encontrando um valor de RAP empenhado em T menor do que o valor real. Esse erro terá como efeito final uma superestimação da "liquidação efetiva", já que esta é calculada pela subtração desse valor de restos a pagar não processados (menor do que o real) do total de empenhos realizados em T.

Ou seja, inevitavelmente as estimativas do período passado estarão sujeitas a esse erro de mensuração decorrente da Proxy que usamos. No período recente, entretanto, onde estão concentradas as maiores distorções, teremos condições de depurar os dados no SIAFI, não dependendo apenas do RREO. Assim, poderemos identificar precisamente o ano a que se refere cada parcela do estoque de restos a pagar. Além da informação do sub-item 98, de restos a pagar não processados, o SIAFI também tem uma conta de restos a pagar não processados de exercícios anteriores, que pode ser usada para descontar do estoque.

Por fim, a estimação da liquidação efetiva pelo método acima descrito não encerra nossa depuração dos dados. É preciso considerar ainda os cancelamentos de restos a pagar processados – investimentos que teoricamente já foram executados e só dependiam de pagamento, mas que, posteriormente, constatou-se não terem sido efetivamente realizados. Se o investimento não se realizou, então precisamos descontar o valor cancelado. Não

precisamos fazer isso para os RAP's não processados, porque os mesmos já foram integralmente descontados e só estão entrando no cálculo no momento de sua liquidação.

Como os RAP's Processados têm carência de cinco anos, é preciso que identifiquemos no SIAFI e discriminemos os cancelamentos de acordo com o ano original de empenho daquele investimento que gerou um resto a pagar, de modo a sabermos precisamente de qual ano descontar o valor indevidamente contabilizado como realizado. Com esse procedimento, nossas estimativas serão alteradas a cada ano, com base nos novos cancelamentos que surgirão, sempre no horizonte de cinco anos passados. Então, a equação (3) precisa ser modificada de modo a incorporar os cancelamentos na estimativa, tal que:

$$LiqEf_T \equiv Pago_T + \left[\sum_{t=0}^T RPP_t Inscr - \sum_{t=0}^{T-1} RPP_t APagar \right] - RPP_T Cancel \quad (4)$$

O modelo se completa com a inclusão da execução plurianual dos restos a pagar. Ou seja, até agora, estamos buscando estimar a “liquidação efetiva”; ou seja, os investimentos do orçamento do exercício que efetivamente foram realizados no ano em questão. Mas é preciso que adicionemos a esses investimentos aqueles que se referem a registros contábeis de exercícios anteriores, mas só se concretizaram no ano T. Tratam-se, como já dissemos, dos RAP's Não Processados que são liquidados no ano T. Com esse último acréscimo, nosso modelo assume a seguinte representação:

$$InvEf_T \equiv Pg_T + \left[\sum_0^T RPP_t Ins - \sum_0^{T-1} RPP_t APagar \right] - RPP_T Cancel + RPNP Execut_T \quad (5)$$

No período atual, posterior a 2001, a execução de restos a pagar não processados pode ser obtida mais precisamente por meio de contas do SIAFI que nos informam a liquidação de restos a pagar. Ou seja, conseguimos com isso obter a soma de todas as liquidações realizadas em cada ano, sejam elas de investimentos previstos no orçamento corrente, sejam de investimentos contabilizados em anos anteriores como restos a pagar não processados.

No período anterior a 2001, contudo, não conseguimos obter no SIAFI gerencial nem os valores liquidados de RAP's nem os cancelamentos de RAP's processados. Essa limitação existe por questões operacionais do SIAFI. Para evitar uma sobrecarga, o sistema só carrega dados de seis anos, incluindo o ano corrente. Uma consulta mais longa só pode ser obtida mediante um pedido especial ao SERPRO, o que não foi possível no presente estudo. O caminho alternativo para obtenção de dados de anos anteriores é a utilização de uma transação, denominada CONOR, no SIAFI operacional. No nosso caso, entretanto, esse

instrumento também não serviu, porque ele se limita a algumas contas previamente agrupadas pelo pessoal da STN. Ou seja, não existe a liberdade que necessitamos para fazer a consulta específica em relação à liquidação e cancelamento de restos a pagar.

Apesar da impossibilidade de obter a liquidação de RAP's antes de 2001, temos pelo RREO e outros relatórios baseados no SIAFI a informação de pagamento de RAP's não processados. Todo RAP pago necessariamente foi liquidado antes, embora nem todo RAP liquidado tenha sido pago. Então, o RAP pago é parte do RAP liquidado e será usado como Proxy da liquidação de RAP's entre 1995 e 2000. Feitas essas considerações de natureza metodológica, dividimos nossas estimativas anuais em dois períodos: 1995-2000 e 2001-2005. Os resultados obtidos, de acordo com a metodologia proposta anteriormente, estão apresentados na Tabela 5.

O quadro de investimento efetivo é bastante diferente do quadro de investimento liquidado (=empenhado). O valor de R\$ 14,58 bilhões apurado como o investimento de 2001, pela ótica contábil, cai para R\$ 10,51 bilhões com a metodologia proposta neste estudo. Já o valor de R\$ 10,13 bilhões de 2002 cresce para R\$ 13,45 bilhões com os ajustes realizados. As diferenças de ano para ano são muito significativas, como esperávamos. Além disso, detectamos que o investimento efetivo total, entre 1995 e 2006, é R\$ 18,8 bilhões inferior ao investimento empenhado-liquidado, o que representa uma diferença anual de 0,10% do PIB em média.

Tabela 5
Estimativa do Investimento Efetivo da União (1995-2006)

R\$ mil					
Ano	Empenhado (= Liquidado)	Liquidação Efetiva (A)	Cancelamentos de RP Proc. (B)	Execução de RP Não-Proc. (C)	Investimento Efetivo (A-B+C)
1995	4.746.097	3.478.303	n.d.	962.346	4.440.649
1996	5.727.051	4.304.842	n.d.	952.193	5.257.035
1997	7.537.834	5.984.186	n.d.	1.268.541	7.252.727
1998	8.284.570	7.289.079	n.d.	1.204.556	8.493.635
1999	6.955.350	4.307.177	32	1.042.182	5.349.326
2000	10.099.094	5.503.215	46.572	2.232.837	7.689.481
2001	14.580.419	6.361.284	322.710	4.392.803	10.431.377
2002	10.126.831	5.907.191	269.824	7.741.342	13.378.709
2003	6.452.131	4.682.592	177.298	2.512.223	7.017.517
2004	10.865.980	5.543.493	40.438	1.436.564	6.939.619
2005	17.322.105	6.541.997	8.881	4.616.402	11.149.518
2006	19.675.921	7.360.092	61.470	8.831.819	16.130.441
Total	122.373.383	67.263.450	927.224	37.193.808	103.530.034

Fonte: SIAFI e RREO

Nota: os cancelamentos de restos a pagar processados são os registrados até o dia 30 de setembro de 2006.

Nos últimos seis anos, essa diferença chega R\$ 14,0 bilhões, ou 0,12% do PIB. Individualmente, os anos de 2001 e 2005 são os que apresentam a maior discrepância: R\$ 4,15 bilhões (0,32% do PIB) e R\$ 6,17 bilhões (0,29% do PIB). Ou seja, há uma tendência padrão de que os investimentos pela ótica contábil sejam inflados no penúltimo ano de mandato presidencial e que, no ano seguinte, haja uma relativa contração, devido justamente ao volume de restos a pagar não processados que são herdados e precisam ser liquidados/pagos ou cancelados.

Na Tabela 6, voltamos a apresentar os valores de investimento efetivo e pela ótica contábil, mas incluímos na comparação o valor dos investimentos pela ótica financeira ou de caixa, e os valores estimados por Almeida (2006) e Almeida et ali (2006), que aqui identificaremos como sendo “investimentos do Ipea”. Em essência, o conceito metodológico é parecido com o nosso; ou seja, busca apurar o investimento efetivo pela lógica econômica, mas apresenta algumas imprecisões, quais sejam: utiliza como valor de restos a pagar processados o valor do estoque inscrito no início de cada ano, sem descontar as reinscrições de exercícios anteriores, o que implica uma dupla contagem; não leva em consideração o cancelamento de restos a pagar processados; utiliza apenas o valor de pagamento de restos a pagar não processados, sem considerar os RAP's liquidados e não pagos.

A dupla contagem de alguns RAP's processados e a desconsideração dos cancelamentos de parte desses restos a pagar faz com que, no total do período analisado, o investimento do Ipea seja de R\$ 93,18 bilhões, enquanto nossas estimativas apontam para o valor de R\$ 87,69 bilhões entre 1995 e 2002.

Tabela 6
Comparação de Metodologias de Estimação (1995-2005)

Ano	R\$ mil			
	Investimento Contábil	Investimento Ipea	Investimento Efetivo	Investimento Financeiro
1995	4.746.097	4.758.250	4.440.649	4.468.764
1996	5.727.051	6.677.936	5.257.035	5.257.035
1997	7.537.834	8.804.831	7.252.727	6.419.386
1998	8.284.570	8.445.600	8.493.635	8.857.636
1999	6.955.350	5.502.262	5.349.326	5.431.905
2000	10.099.094	7.760.928	7.689.481	7.927.450
2001	14.580.419	10.788.224	10.431.377	10.237.842
2002	10.126.831	13.559.684	13.378.709	12.247.851
2003	6.452.131	7.571.845	7.017.517	5.219.062
2004	10.865.980	7.699.281	6.939.619	9.074.082
2005	17.322.105	11.614.734	11.149.518	10.306.425
2006	19.606.643		16.122.602	15.248.942
1995-2005	102.697.462	93.183.575	87.399.593	85.447.438

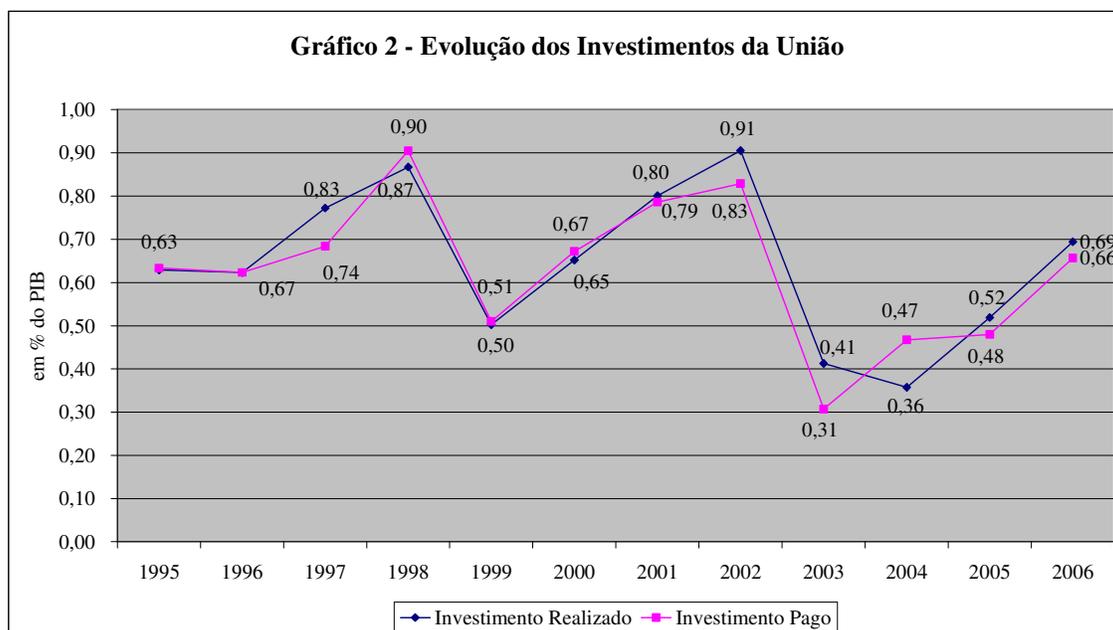
Fonte: Siafi e RREO

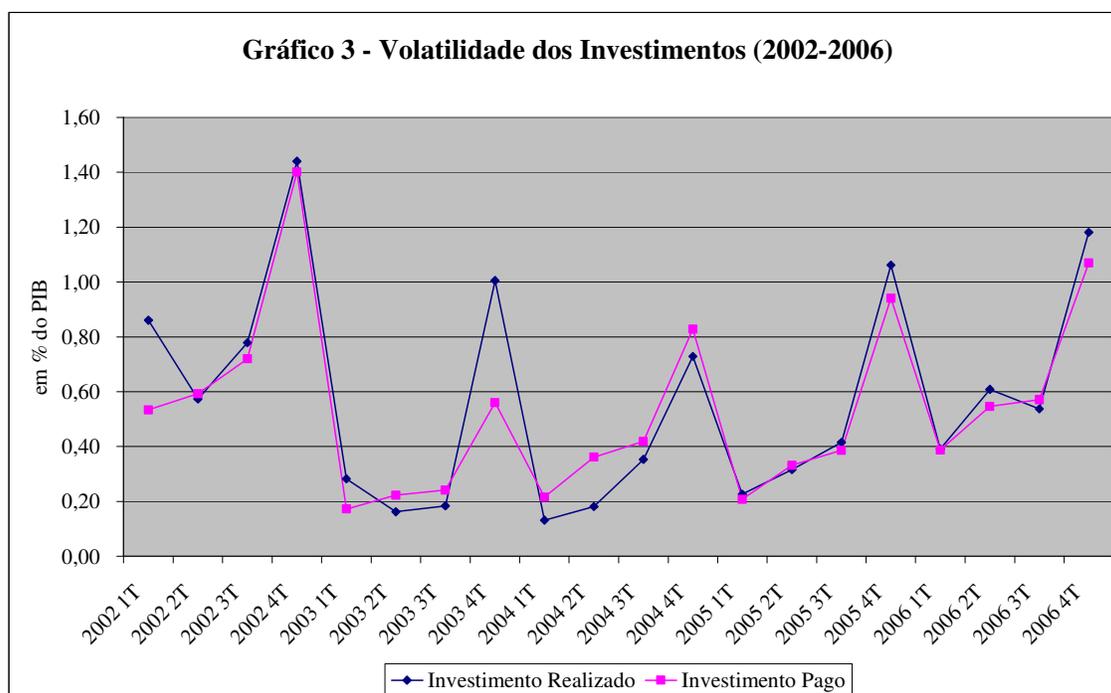
Nota: os dados identificados como "Ipea" foram estimados por Almeida (2006).

Por outro lado, o valor dos investimentos apurado pela ótica financeira, dos pagamentos, totaliza R\$ 85,45 bilhões no período analisado, reforçando a impressão de que nossas estimativas estão mais próximas da realidade, uma vez em que as duas estimativas – do investimento efetivo e financeiro – se aproximam no longo prazo. Ou seja, há uma tendência de que todo investimento efetivamente realizado seja pago. Alguma defasagem entre o realizado e o pago sempre existe, mas não pode ser tão grande quanto o indicado pelo critério contábil ou pelo estudo de Almeida (2006).

Por outro lado, o Gráfico 2 mostra – em proporções do PIB – como o pagamento dos investimentos acompanha de perto a realização efetiva dos mesmos, estimada com a metodologia proposta neste estudo. No nosso ponto de vista, essa é uma forte evidência de que o modelo proposto é mais apropriado para a análise dos investimentos, seja no Sistema de Contas Nacionais, seja em outros estudos semelhantes. Nas próximas seções, vamos analisar mais profundamente a metodologia das Contas Nacionais e ajustar o novo modelo metodológico aqui proposto à estimação da formação bruta de capital fixo das administrações públicas, comparando os resultados com os obtidos pelo IBGE.

Quando analisamos os mesmos dados de investimento (como proporção do PIB) em frequência trimestral, observamos que a série de investimentos realizados e a de investimentos pagos mantêm uma grande aderência, assim como na frequência anual. O Gráfico 3 mostra a evolução dessas duas variáveis entre o primeiro trimestre de 2002 e o último de 2006.





Há naturalmente alguns descolamentos das duas curvas, como em 2003, no auge do aperto fiscal promovido pelo governo, quando os pagamentos foram mantidos abaixo das liquidações. Essa situação, entretanto, teve de ser compensada mais adiante, como se vê ao longo de 2004, quando os pagamentos superam as liquidações, devido ao passivo acumulado de restos a pagar.

Outro aspecto interessante que surge da análise do Gráfico 3 é a característica da volatilidade dos investimentos da União. Os investimentos, seja pela ótica da realização efetiva, seja pela ótica financeira, se concentram sempre no final do ano, mesmo quando consideramos na análise, como nesse caso, a execução de restos a pagar. Ou seja, os primeiros trimestres do ano são dedicados quase exclusivamente à execução e pagamento de restos a pagar, enquanto no terceiro e quarto trimestres se iniciam as liquidações do orçamento do ano propriamente dito, mas não se encerraram ainda as execuções de restos a pagar. Entre 2002 e 2006, o último trimestre do ano concentra cerca de 50% da execução do ano inteiro.

Essa situação decorre principalmente do programa de ajuste fiscal. Um dos motivos, já exposto anteriormente, é que a programação financeira do governo segue uma rotina tal que, no início do ano, por cautela, são feitas projeções mais conservadoras sobre as receitas e, conseqüentemente, liberados menos gastos. Na medida em que as previsões de arrecadação têm sido superadas pela realidade, no segundo semestre costuma-se liberar um volume maior de investimentos. Além disso, há um ganho financeiro associado aos maiores níveis de superávit que, em decorrência dessa postura de cautela, são obtidos no primeiro semestre.

4. As Contas Nacionais e os investimentos

4.1. Conceitos

O foco nesta seção é investigar até que ponto os problemas contábeis descritos nas seções anteriores, agravados pelo ajuste fiscal, estão afetando as estimativas do IBGE para a formação bruta de capital fixo (FBCF). De acordo com o volume 24 da Série Relatórios Metodológicos do IBGE, a estrutura, os conceitos e metodologia de estimação do Sistema de Contas Nacionais seguem as recomendações das Nações Unidas, expressas no Manual de Contas Nacionais de 1993. De modo genérico, a formação bruta de capital fixo é definida como “o valor dos bens duráveis adquiridos no mercado ou produzidos por conta própria e destinados ao uso, em unidades de produção, por período superior a um ano. Tem por finalidade aumentar a capacidade produtiva do País” (IBGE 2004).

Na contabilidade orçamentária do setor público, essa definição se aproxima das despesas classificadas como Investimento, que estão reunidas no Grupo Natureza de Despesa (GND) de número 4, no SIAFI. A equivalência conceitual entre FBCF e Investimentos não é perfeita, como veremos mais adiante, mas também não é a principal fonte de distorções. Vamos mostrar que o impacto da já descrita “liquidação forçada” é muito maior do que o decorrente da dificuldade de depurar os dados do GND 4 para se restringir ao conceito das Contas Nacionais. Isso porque o investimento está sendo liquidado, em muitos casos, antes de o serviço ser efetivamente realizado. Isso cria um descompasso entre a oferta e a demanda que vai inevitavelmente se refletir nas Contas Nacionais, ao compararmos os dados por setor de atividade com a soma dos dados segregados por setor institucional.

Teoricamente, o IBGE tem instrumentos para lidar com essa situação. Assim como outros agregados macroeconômicos, a FBCF é estimada nas Contas Nacionais em diferentes fases e sob diferentes óticas. Inicialmente, a estimativa toma por base a oferta dos bens e serviços que, por sua natureza, se destinam à formação bruta de capital e as informações relativas aos investimentos realizados pelas diversas atividades econômicas. Uma vez estimadas as operações de origem (oferta) e destino (demanda) de cada produto, inicia-se uma fase de síntese, na qual se realiza um processo de iteração dos dados até o equilíbrio final.

“O dado final pode ser proveniente de qualquer uma das fontes consultadas ou mesmo ficar no intervalo entre elas. O que se busca é a consistência entre as informações no ano e ao longo da série. O equilíbrio pressupõe o confronto entre as diversas fontes e o arbítrio do analista”. (IBGE, 2004, p. 14)

Paralelamente ao levantamento dos agregados macroeconômicos por setor de atividade, o IBGE também apura os valores dos investimentos e de outros agregados por setor institucional, quais sejam: empresas financeiras, empresas não-financeiras, administrações públicas e famílias, esta última incluindo as Instituições Privadas sem Fins Lucrativos (IPSFL). No caso da administração pública, a FBCF é apurada pela despesa relacionada às construções e aquisição de equipamentos, além da aquisição líquida de imóveis, refletindo exclusivamente a demanda. Em ambos os enfoques (institucional e por atividade), as informações de investimento em formação de capital são parciais. Para lidar com isso, os pesquisadores do IBGE constroem uma “matriz de formação de capital”, que cruza informações, pelo lado da oferta e da demanda, das grandes categorias de bens de capital. O objetivo desse procedimento é descrito na Série de Relatórios Metodológicos.

“Essa tabela serve, então, de instrumento para estimativa dos gastos em formação de capital, realizados pelos setores institucionais e atividades restantes, testando a validade dos resultados obtidos por saldo através da análise geral da consistência das informações. Deste trabalho, resulta a definição de um volume de FBCF pelos setores institucional coerente com a estimativa das tabelas de recursos e usos”. (Ibid, p. 98)

Na última etapa do processo de construção das Contas Nacionais, de síntese global, elabora-se a tabela das Contas Econômicas Integradas, núcleo central do sistema, que mostra a articulação entre os agregados macroeconômicos e a contribuição de cada setor institucional na sua formação. Nessa fase, confrontam-se os valores obtidos por bens e serviços (setor de atividade) com os das contas intermediárias (setor institucional). De acordo com o manual, entretanto, os setores empresas financeiras e administrações públicas apresentam os mesmos valores nas duas óticas (apenas demanda), o que significa que não passam pelo mesmo processo de busca de equilíbrio que os demais.

Ou seja, apesar de todo o refinamento analítico introduzido na elaboração das Contas Nacionais, é plausível supor que o viés de superestimativa criado pela contabilidade orçamentária e descrito na seção anterior nunca será completamente neutralizado e poderá contaminar inclusive a estimativa da FBCF no agregado, uma vez que a soma dos investimentos por setor institucional ultrapasse o valor global estimado pela oferta de bens duráveis e de capital. Para testar essa hipótese e mensurar seu real impacto, vamos buscar reestimar a FBCF da administração pública com o expurgo da “liquidação forçada” e a inclusão da execução dos restos a pagar, conforme a metodologia descrita na seção anterior.

4.2. Teste do modelo aplicado às Contas Nacionais

A fim de testar nossa proposta de nova metodologia de estimação da formação bruta de capital fixo, vamos num primeiro momento replicar a metodologia usual do IBGE para verificar se a abrangência dos investimentos que estamos considerando na nossa análise coincide com o das Contas Nacionais. Se nosso foco estiver correto, nossas estimativas deverão, nessa primeira fase, se aproximar daquelas realizadas pelo IBGE.

Nosso universo de análise é o setor institucional administrações públicas, que abrange a atividade governamental exercida através de organismos da administração centralizada ou descentralizada, nos âmbitos federal, estadual e municipal, de outras entidades públicas com funções típicas de governo, ainda que com constituição jurídica distinta, e de entidades para-estatais que têm como principal fonte de receita recursos tributários arrecadados pelo governo.

De acordo com o IBGE (2004), a FBCF inclui, no caso das administrações públicas, a aquisição de equipamentos e as construções, inclusive as militares, deduzidas da receita de alienações de imóveis. A rigor, a aquisição de armamentos militares não deveria ser considerada na FBCF por dois motivos: eles não são utilizados continuamente na produção e, ao contrário, podem ser usados na destruição de vidas e de propriedades. Contudo, a apuração das estatísticas das administrações públicas não permite identificar a aquisição de equipamentos para fins militares, de modo que as estimativas do IBGE a incluem na FBCF.

Dessa forma, o conceito de FBCF equivale no âmbito dos Orçamentos da União, estados e municípios às despesas de investimento, identificadas na administração federal pelo Grupo Natureza de Despesa (GND) de número 4. Nesse grupo entram todos os elementos de despesa tipicamente de investimentos, como “Obras e Instalações” e “Equipamentos e Material Permanente”, além de outros indiretamente relacionados às construções, como “Material de Consumo” e “Outros Serviços Terceiros – Pessoa Jurídica”. Mas também fazem parte do GND 4 os “Auxílios” da União para estados e municípios realizarem seus próprios investimentos, os quais representam valores significativos na execução orçamentária mas não fazem parte da FBCF.

A primeira diferença em relação à contabilidade nacional surge justamente daí, pois o IBGE considera como investimento da administração pública federal exclusivamente os valores aplicados diretamente pela União, classificados na Modalidade 90, do SIAFI. Os valores repassados a outros entes, como estados e municípios, só são considerados investimentos no momento em que também forem aplicados diretamente por estes entes e nos

seus respectivos setores institucionais. É perfeitamente possível que parte das despesas reunidas no GND 4 da União, por exemplo, seja contabilizada como FBCF das empresas ou das famílias, se forem elas as executoras em última instância dos investimentos. Já o investimento realizado pelo Estado ou pelo Município com recursos federais será contabilizado como FBCF do setor institucional administração pública, mas não na cota federal e sim na estadual ou municipal.

Para obtenção dos dados do governo federal, o IBGE utiliza o Balanço Geral da União (BGU) e o SIAFI, além de levantamentos especiais da contabilidade de fundos e programas federais não-cadastrados no sistema da Secretaria do Tesouro Nacional. No caso dos governos estaduais, capitais e regiões metropolitanas, as informações são obtidas através de pesquisas próprias do IBGE, enquanto os dados dos demais municípios são extraídos da pesquisa Finbra, da STN, que em média cobre cerca de 70% dos municípios brasileiros.

Com base nas mesmas fontes de informação que o IBGE, com exceção das pesquisas próprias e levantamentos especiais, vamos tentar estimar a FBCF das administrações públicas. Como as Contas Nacionais não discriminam a FBCF das administrações públicas por esfera, vamos ter de comparar nossos resultados com as despesas de capital fixo das três esferas de governo que constam de uma outra série de publicações e estudos específicos do IBGE para o setor público: Regionalização de Transações do Setor Público no período 1995-2000 e Finanças Públicas do Brasil no período 2001-2003.

Chamou-nos a atenção, entretanto, que a soma das despesas de capital fixo das esferas federal, estadual e municipal dessas publicações não coincide com a FBCF total do setor administrações públicas das Contas Nacionais. Como pode ser observado na Tabela 7, há uma diferença de R\$ 8,5 bilhões entre as estimativas de FBCF das publicações específicas do IBGE e das Contas Nacionais entre 1995 e 2003, tanto no SCN referência 1985 quanto no SCN 2000.⁴¹ Em resposta a um pedido de informação sobre tal discrepância, a Coordenação de Contas Nacionais (CONAC) informou que essas diferenças decorrem de dois fatores: o primeiro refere-se à falta de atualização dos dados preliminares das Contas Nacionais em comparação às mencionadas publicações; o segundo deve-se a uma diferença de abrangência, pois as despesas com aquisições de terrenos, como é o caso das terras adquiridas para a reforma agrária, fazem parte das despesas de capital fixo nas mencionadas publicações, mas não integram a FBCF das administrações públicas, sendo contabilizadas à parte no SCN.

⁴¹ Aliás, é de se ressaltar que, na nova série de FBCF do IBGE, só foram revisados os valores entre 2000 e 2003 e que, no somatório 2000-2003, há igualdade entre as duas séries no valor de R\$ 103,3 bilhões, sugerindo que só houve uma realocação de valores entre os anos do período e não mudança de metodologia.

Tabela 7
Composição da Formação Bruta de Capital Fixo da Administração Pública

Ano	R\$ mil				
	Desp.Capital União (U)	Desp.Capital Estados (E)	Desp.Capital Municípios (M)	Desp.Capital (U+E+M)	FBCF Adm Pública
1995	4.063.483	3.707.464	8.068.828	15.839.775	16.381.980
1996	4.052.211	5.723.528	9.642.758	19.418.497	17.972.951
1997	4.883.598	7.818.576	6.471.915	19.174.089	17.206.868
1998	5.060.599	12.723.367	8.054.748	25.838.714	25.631.274
1999	4.107.249	6.009.665	8.411.713	18.528.627	16.862.957
2000	5.616.896	8.392.635	9.177.120	23.186.651	21.293.000
2001	6.541.031	11.346.660	8.608.736	26.496.427	25.935.000
2002	5.451.979	11.616.715	14.169.812	31.238.506	30.468.000
2003	4.217.244	9.235.924	12.733.518	26.186.686	25.604.000
2004*	7.192.649	12.357.711	16.226.395	35.776.755	32.500.000
2005	11.282.773	15.912.368	13.743.070	40.938.212	37.490.000
Total	62.469.712	104.844.613	115.308.613	282.622.938	267.346.030

Fonte: IBGE (SCN ref.2000)

Nota: os dados das despesas de capital são do Finanças Públicas/Regionalização das Transações do Setor Público; em 2004 e 2005, são estimativas do autor.

(*) FBCF da administração pública estimada pelo autor com metodologia do IBGE

Assim, para comparar os valores da Tabela 7, seria preciso deduzir das despesas de capital o item “Aquisição de Imóveis” do grupo de despesa Inversões Financeiras, do orçamento dos entes governamentais. Nas Contas Nacionais, por outro lado, também é deduzida da FBCF as receitas obtidas com a alienação de imóveis. Ou seja, temos as seguintes identidades contábeis:

$$\begin{aligned}
 \text{Investimento} &= \text{Construções} + \text{Máquinas/ Equipamentos} + \text{Aquisição de Imóveis} \\
 \text{FBCF} &= \text{Construções} + \text{Máquinas/ Equipamentos} + \text{Aquis. de Imóveis} - \text{Alienação de Imóveis} \\
 \text{FBCF} &= \text{Investimento} - \text{Alienação de Imóveis} \\
 \text{Desp. Capital Fixo} &= \text{Construções} + \text{Máquinas/ Equipamentos} + \text{Aquisição de Terrenos e Imóveis} \\
 \text{FBCF} &= \text{Desp. Capital Fixo} - \text{Aquisição de Terrenos} - \text{Alienação de Imóveis}
 \end{aligned}$$

Como nossa comparação será feita com as despesas de capital fixo do IBGE, precisamos somar as aquisições de terrenos aos investimentos. Por enquanto, não será preciso obter a receita de alienação de imóveis, pois esta só entra como dedução no cálculo da FBCF das Contas Nacionais. Começamos nossa análise pelas despesas de capital fixo da União, que serão estimadas pela soma dos investimentos contabilizados como aplicação direta (Modalidade 90), tanto no GND 4 quanto no elemento “Aquisição de Imóveis” do GND 5. Nessa fase de teste, como já foi dito, mensuramos o investimento pelo critério do empenho

(ou liquidado amplo), da mesma forma como faz o IBGE. Os resultados serão comparados depois com o novo modelo metodológico.

A rigor, precisaríamos excluir das estimativas os investimentos realizados por algumas empresas que, apesar de receberem recursos da União e fazerem parte do Orçamento Fiscal e da Seguridade, são tratadas pelo IBGE como integrantes do setor institucional empresas não-financeiras. Para selecionar quais empresas devem ser transferidas de setor, o IBGE adota alguns critérios, como o de que a dependência de recursos da União seja inferior a 50%.

Como não tínhamos a informação de quais empresas são essas e, mesmo que tivéssemos, o procedimento de exclusão seria muito complexo, decidimos não levá-lo em consideração. Assim, é previsível que nossas estimativas para o setor público sejam um pouco maiores do que as do IBGE.

O resultado do teste para a União, sintetizado na Tabela 8, mostra que os valores obtidos são, de fato, cerca de 2% maiores do que os do IBGE para a maior parte da série analisada, exceto em 2002 e 2003, quando são menores. Nesses dois anos, entretanto, a publicação Finanças Públicas do Brasil indica que foram consideradas no cálculo do IBGE despesas de capital fixo de outras instituições (como Casa da Moeda, DATAPREV e fundos constitucionais, por exemplo) que passam por fora do Orçamento Fiscal e da Seguridade, no montante de R\$ 537,75 milhões e R\$ 524,15 milhões, respectivamente. Excluindo essas parcelas, voltamos a ter uma pequena diferença positiva entre nossas estimativas e as do IBGE. Para 2004 e 2005, em que o IBGE não possui estimativas publicadas, nossas próprias estimativas de despesas de capital fixo da União – R\$ 7,2 bilhões e R\$ 11,3 bilhões – servirão de base de comparação com os dados que serão obtidos a partir da nova metodologia.

Tabela 8
Teste metodológico para despesas de capital da União

Ano	R\$ mil		
	Calculado pelo IBGE (A)	Estimado pelo mesmo método (B)	Diferença apurada (B-A)
1995	4.063.483	4.306.475	242.992
1996	4.052.211	4.091.000	38.789
1997	4.883.598	5.014.496	130.898
1998	5.060.599	5.245.825	185.226
1999	4.107.249	4.112.408	5.159
2000	5.616.896	5.762.584	145.688
2001	6.541.031	6.721.869	180.838
2002	5.451.979	5.223.816	(228.163)
2003	4.217.244	3.861.572	(355.672)
2004	n.d.	7.192.649	-
2005	n.d.	11.282.773	-
1995-2003	43.994.290	44.340.044	345.754

Fonte: Elaboração própria, com dados de IBGE/Siafi (valores de empenhado-liquidado).

Para os governos estaduais, repetimos o mesmo teste, usando os dados do Relatório de Execução Orçamentária dos Estados, disponível no sítio da STN. Nesse caso, entretanto, os investimentos e inversões financeiras só estão abertos por modalidade de aplicação e elemento de despesa entre 2002 e 2005. No período anterior, é impossível identificar as despesas com aquisição de imóveis e as transferências de capital para municípios. Em 2001, especificamente, adotamos como critério de estimativa para o investimento direto dos estados a aplicação de um coeficiente de 88% sobre o valor total dos investimentos, o que corresponde à média dos anos seguintes. Ou seja, vamos nos deter ao período 2001-2005.

No caso dos municípios, recorreremos exclusivamente aos dados do Finbra, mas nesse caso as despesas de capital também não estão detalhadas na forma que necessitamos antes de 2003. Nesse caso, entretanto, essa lacuna de informação não constitui um obstáculo tão importante, porque são insignificantes os investimentos contabilizados pelos entes municipais fora da modalidade “aplicação direta”, ao contrário da União e estados. A principal dificuldade, no Finbra, é que não dispomos de informações da totalidade dos municípios, mas de apenas uma parte, que trataremos como uma amostra para extrapolar os valores.

Partimos de uma amostra de 3.089 municípios, dividida em oito faixas populacionais, que representam, em média, 68,7% da população brasileira. O percentual de representação da amostra em relação ao total, por faixa populacional, foi utilizado para projetar o valor total da despesa de capital dos entes municipais, por faixa populacional. Os resultados dessa estimativa, tanto para estados quanto para municípios, estão sintetizados na Tabela 9.

Podemos perceber, mais uma vez, que os valores obtidos por estimativa são muito próximos dos que constam nas publicações do IBGE, principalmente na esfera municipal, em que estimamos por amostra. A maior diferença está concentrada nos estados, devido ao fato de não termos excluído da estimativa as despesas realizadas por algumas empresas estaduais tratadas pelo IBGE como integrantes do setor institucional “empresas não-financeiras”.

Tabela 9
Teste metodológico para estimativas com Estados e Municípios

Ano	Estados		Municípios	
	Calculado pelo IBGE	Estimado pelo mesmo método	Calculado pelo IBGE	Estimado pelo mesmo método
2001	11.346.660	11.035.484	8.608.736	8.249.456
2002	11.616.715	12.418.411	14.169.812	13.836.092
2003	9.235.924	10.447.395	12.733.518	12.655.526
2004	n.d.	12.357.711	n.d.	15.508.465
2005	n.d.	15.392.224	n.d.	13.118.263
2005	n.d.	18.702.418	n.d.	18.860.096

Fonte: Elaboração própria, com dados de IBGE/STN (valores de empenhado-liquidado).

De qualquer forma, os testes realizados nos dão segurança para assumir os valores estimados para 2004 e 2005 nas três esferas de governo como os valores aproximados que o próprio IBGE apuraria com sua metodologia. Esses valores serão usados na comparação que faremos a seguir aplicando a nova metodologia proposta neste estudo à estimação das despesas de capital fixo que servem de base para as Contas Nacionais. Isso só poderá ser feito, entretanto, para a União, pois não dispomos de dados referentes aos restos a pagar, por grupo de despesa, nas esferas municipal e estadual. Portanto, só poderemos tentar mensurar a superestimativa embutida na FBCF da administração federal.

Nessa segunda fase, utilizamos o mesmo universo de investimentos contido nas estimativas da Tabela 8, mas, em vez dos valores empenhados-liquidados, considerarmos apenas a liquidação efetiva no ano, somando a execução de restos a pagar não processados e deduzindo os cancelamentos entre 2001 e 2005, exatamente como no modelo da seção 3.

Os resultados estão sintetizados na Tabela 10. A coluna A da tabela expressa os valores de investimento do GND 4, restritos à modalidade 90, enquanto a coluna B expressa as inversões do GND 5 em aquisição de imóveis (terrenos para reforma agrária, na quase totalidade) também na modalidade 90. Somando as duas colunas, temos em C os valores que queremos comparar às estimativas anteriores de despesa de capital fixo pela ótica puramente contábil, a exemplo do que faz o IBGE. Os R\$ 55,0 bilhões de investimento total da coluna A representam a contribuição da União para a FBCF das administrações públicas entre 1995 e 2006. São um subproduto do valor global de R\$ 103,5 bilhões estimado na seção 3, que inclui os investimentos realizados por estados e municípios com recursos federais.

Tabela 10
Estimativas de FBCF na administração federal

Ano	R\$ mil				
	Investimento Efetivo (A)	Inversões em imóveis (B)	Desp.Capital Efetiva (C=A+B)*	Desp. Capital Contábil**	Despesa de Capital IBGE***
1995	2.709.859	805.410	3.515.269	4.306.475	4.063.483
1996	2.991.000	700.000	3.691.000	4.091.000	4.052.211
1997	3.699.688	989.196	4.688.884	5.014.496	4.883.598
1998	4.146.793	789.901	4.936.694	5.245.825	5.060.599
1999	2.856.692	488.924	3.345.617	4.112.408	4.107.249
2000	2.849.916	250.009	3.099.925	5.762.584	5.616.896
2001	5.486.169	275.098	5.761.266	6.721.869	6.541.031
2002	6.654.630	331.342	6.985.972	5.223.816	5.451.979
2003	3.332.959	423.956	3.756.915	3.861.572	4.217.244
2004	4.128.602	919.738	5.048.341	7.192.649	7.192.649
2005	7.084.428	1.465.545	8.549.973	11.282.773	11.282.773
2006	9.081.782	1.410.657	10.492.439	11.899.391	11.899.391
Total	55.022.519	8.849.777	63.872.296	74.714.858	74.369.103

Fonte: Elaboração própria

Notas: (*) Estimado com metodologia própria (inclui apenas modalidade 90); (**) Empenhado-Liquidado (modalidade 90); (***) Valores publicados pelo IBGE em Finanças Públicas e estimado pelo autor entre 2004 e 2006.

Os resultados da Tabela 10 mostram que as despesas de capital fixo da administração federal, incluindo as inversões, somam R\$ 63,9 bilhões entre 1995 e 2005, enquanto pelo critério contábil chegam a R\$ 74,7 bilhões – uma diferença de R\$ 10,8 bilhões. Dessa diferença, 83% está concentrada no período 1999-2006 e R\$ 10,6 bilhões foram originados pela distorção contábil-financeira dos investimentos puros do GND 4 e apenas R\$ 230 milhões pelas inversões financeiras em aquisição de imóveis.

Como as inversões financeiras não entram na FBCF das Contas Nacionais, podemos dizer que os R\$ 10,6 bilhões são a superestimativa efetiva embutida nas Contas Nacionais por efeito da contabilidade federal. O fato de não termos incluído a receita de alienação de imóveis na comparação não interfere nessa conclusão, porque não há distorção contábil decorrente de receitas, apenas de despesas.

A questão que fica em aberto é qual seria a superestimativa decorrente das mesmas distorções contábeis nas esferas estadual e municipal. A superestimativa inicial de R\$ 18,8 bilhões no total dos investimentos da União que foi mensurada na seção 3 inclui os investimentos realizados por estados, municípios e instituições privadas sem fins lucrativos com recursos federais. A princípio, poderíamos ser levados a concluir, então, que a diferença entre os R\$ 18,8 bilhões da seção 3 e os R\$ 10,6 bilhões desta seção 4 (cerca de R\$ 8,2 bilhões) seria a superestimativa embutida nas Contas Nacionais por conta desses investimentos executados indiretamente pelo governo federal.

Essa conclusão, entretanto, não é correta, porque a liquidação realizada pelo governo federal em relação a essas transferências de capital não possui uma relação automática com a liquidação efetiva da despesa pelo ente beneficiado. Ou seja, o uso por parte da autoridade federal da “liquidação forçada” nesses repasses não implica que a prefeitura ou governo estadual beneficiado vá necessariamente fazer a mesma coisa, antecipando a liquidação em relação à efetiva realização do investimento.

De qualquer forma, seja nesses investimentos ou em outros com recursos próprios, há evidências de que as distorções contábeis não se restringem à União. Analisando os relatórios de execução orçamentária dos estados, podemos perceber que a maioria deles apresenta o valor de empenho dos investimentos igual ao valor liquidado no final do ano. Esse é um claro indício de que o mesmo procedimento da liquidação forçada está sendo utilizado por esses governos (seguindo orientação da STN) e, de uma forma ou outra, deve afetar a qualidade das estimativas de FBCF das administrações públicas.

5. Conclusões

Demonstramos ao longo desse estudo que a mensuração dos investimentos e da formação bruta de capital fixo das administrações públicas pela ótica contábil do empenho e restrita ao princípio de competência e anualidade do orçamento, como fazem o IBGE e vários órgãos de pesquisa, difere em muito do valor econômico que efetivamente foi realizado em termos de construções e aquisição de equipamentos. Essa conclusão foi possível a partir do desenvolvimento de um modelo metodológico que segue o critério econômico apontado pela SPE (2006b) e que nos permitiu estimar os valores efetivamente liquidados dos investimentos na esfera federal, incluindo a execução de restos a pagar não processados.

Esse modelo tem a característica de ser plurianual; ou seja, embora se restringindo ao conceito de liquidação efetiva, de acordo com o conceito do artigo 63 da Lei 4.320, ele captura simultaneamente a execução de investimentos de vários orçamentos anuais, deduzindo das estimativas os cancelamentos de restos a pagar processados, referentes a investimentos que teriam sido indevidamente liquidados.

Por meio desse modelo, detectamos que a superestimativa decorrente da “liquidação automática” efetuada pelo SIAFI nas viradas de ano, que leva os balanços oficiais a registrarem sempre um volume de investimentos superior ao efetivamente realizado no ano, chega a R\$ 18,8 bilhões entre 1995 e 2006. Quando restringimos a análise aos investimentos diretamente realizados pelo governo federal, excluindo as transferências para estados e municípios, chegamos a uma superestimativa de R\$ 10,6 bilhões, equivalente a 17% do valor efetivo. No período 1995-1998, a superestimativa é pouco expressiva, mas entre 1999 e 2005 chega a 19,1%. Nos últimos três anos estimados (2004 a 2006), a diferença entre o valor contábil dos investimentos e o valor efetivo chegou a 26,1%.

Esses números mostram que as distorções decorrentes dos procedimentos contábeis da administração pública, em meio a um processo de ajuste fiscal que obriga os governos a administrarem suas despesas por meio de restos a pagar, tornaram as metodologias tradicionais de análise da execução dos investimentos absolutamente defasadas. Pela importância que têm as Contas Nacionais para qualquer país, consideramos imperioso que o IBGE reveja suas metodologias aplicadas ao setor público.

Referências

- ALBUQUERQUE, C.M., MEDEIROS, M.B. e FEIJÓ, P.H. *Gestão de finanças Públicas: Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal*. Cidade Gráfica e Editora Ltda., 1ª Edição. Brasília: 2006.
- ALMEIDA, M. *Nota Técnica: Problemas na Contabilidade do Investimento Público Liquidado pelo SIAFI*. Assessoria Técnica da Liderança do PSDB no Senado Federal. Brasília: Senado, 27 de Março de 2006.
- ALMEIDA, M., GIAMBIAGI, F. e PESSÔA, S. *Expansão e dilemas no controle do gasto público federal*. Boletim de Conjuntura 73, p.89-98. Rio de Janeiro: Ipea, junho de 2006.
- CYSNE, R.P. e SIMONSEN, M.H.S. *Macroeconomia*, 2ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Atlas, 1995.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Regionalização das Transações do Setor Público 1994-1997: Atividade de Administração Pública*. Coordenação de Contas Nacionais. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Regionalização das Transações do Setor Público 2000: Atividade de Administração Pública*. Coordenação de Contas Nacionais. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Sistema de Contas Nacionais. Série Relatórios Metodológicos*. Volume 24. Pública. Coordenação de Contas Nacionais. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Finanças Públicas do Brasil 2002-2003*. Coordenação de Contas Nacionais. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Nota Técnica nº 11/DEAFI, da Secretaria de Orçamento Federal*. Brasília: SOF, 14 de junho de 2006.
- SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA (2006a). *Crescimento, Investimento e Poupança*. Ministério da Fazenda. Brasília: SPE, 30 de junho de 2006.
- SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA (2006b). *Nota de Esclarecimento sobre Investimento Público*. Ministério da Fazenda. Brasília: SPE, 11 de julho de 2006.
- SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Relatório Resumido de Execução Orçamentária (1995-2006)*. Ministério da Fazenda. Brasília: STN, 2006. Disponível em: http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/gestao_orcamentaria.asp
- SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Balanço Geral da União (1999-2006)*. Ministério da Fazenda. Brasília: 2006. Disponível em: http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/gestao_orcamentaria.asp
- TAVARES, F.L., TAVARES, J.F.C., MOURA, M.R. e ROARELLI, M.L.M. *Nota Técnica Conjunta nº 5 da Consultoria de Orçamento*. Brasília: 11 de Julho de 2006. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal>

IV - ÍNDICE DE RESPONSABILIDADE FISCAL E QUALIDADE DE GESTÃO: UMA ANÁLISE BASEADA EM INDICADORES DE ESTADOS E MUNICÍPIOS

1. Introdução

Os estudos teóricos e empíricos mais recentes que avaliam a eficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tais como Giuberti (2006), Menezes (2006) e Souza (2007), têm explorado notadamente a relação de variáveis institucionais e político-eleitorais com o equilíbrio fiscal de estados e municípios no Brasil, mas dedicam pouca ou nenhuma atenção a outros aspectos relevantes reportados na literatura internacional sobre regras fiscais, tais como o *trade-off* envolvido na perseguição de metas de equilíbrio orçamentário e a tendência à utilização de procedimentos de “contabilidade criativa” na ausência de suficiente transparência orçamentária e de órgãos independentes de fiscalização.

O objetivo deste capítulo é desenvolver uma metodologia de análise, por meio de indicadores e de um Índice de Responsabilidade Fiscal e de Qualidade de Gestão (IRF-QG), que nos permita verificar como os resultados fiscais de estados e municípios estão evoluindo. Em particular, buscamos investigar se os superávits primários não têm sido elevados às custas de redução de investimentos e se a relativa contenção das despesas de pessoal – um dos objetivos implícitos da LRF – não está sendo alcançada pela expansão de outras despesas de custeio associadas a serviços de terceiros.

A preocupação com tais aspectos, na nossa opinião, se justifica pela forma como a LRF foi implementada no Brasil. Embora a lei tenha sido formulada com base em princípios como o planejamento e a transparência orçamentárias, o que realmente motivou o governo federal a tentar aprová-la foi a necessidade de integrar estados e municípios no programa de ajuste fiscal negociado com o Fundo Monetário Internacional (FMI), no final de 1998.

Um primeiro passo nessa direção havia sido dado ainda em 1997, com a Lei 9.496/97, que estabeleceu critérios para a consolidação e o refinanciamento das dívidas de 25 estados pela União. Nos contratos que assinaram com a União, os estados comprometeram-se a seguir um rígido programa de reestruturação e ajuste fiscal, que previa, entre outras medidas, a destinação de um limite mínimo das suas receitas ao pagamento das prestações da dívida refinanciada. Na prática, isso acabava por induzir os governos estaduais a obterem, no agregado, um superávit primário que lhes permitisse cumprir os contratos.

O mesmo tipo de programa foi adotado alguns anos depois em relação às dívidas dos municípios, com a edição da MP 1.811/99. No total, 180 municípios aderiram ao acordo que implicitamente também os obrigava a perseguir uma meta de superávit primário compatível

com as prestações devidas à União. Para a imensa maioria dos municípios, entretanto, o processo de enquadramento no esforço de ajuste fiscal dependeu da LRF, que institucionalizou limites para o gasto de pessoal, para a dívida consolidada líquida e para operações de crédito, além de restrições para a realização de despesas no último ano de mandato. Apesar de não estipular explicitamente metas de superávit primário, a LRF estabeleceu uma série de rotinas para que os próprios entes subnacionais a fixassem e cumprissem.

Evidentemente, essas regras forçaram os administradores a se comprometer com um padrão mínimo de disciplina fiscal, mas também levaram, na prática, à busca de saídas criativas ao nível da contabilidade orçamentária para alcançar e atender os limites da legislação, conforme tem sido largamente reportado na imprensa escrita.⁴²

De acordo com Milesi-Ferretti (2000, p.3), “a imposição de metas numéricas pode encorajar o uso de práticas duvidosas de contabilidade, reduzindo conseqüentemente o grau de transparência no orçamento governamental”. Por isso, os teóricos das regras fiscais, como Inman (1996), defendem que haja mecanismos de transparência da contabilidade pública e que a fiscalização dos limites seja feita por um órgão independente, capaz de impor significativas penalidades aos infratores. No caso da LRF, essa transparência deveria ser garantida pela uniformização dos critérios de contabilidade e pela publicação, inclusive na Internet, dos relatórios de gestão fiscal e de execução orçamentária. Na prática, entretanto, nem uma condição nem outra tem sido plenamente atendida.

Inúmeros municípios e alguns estados – especialmente no âmbito dos poderes Legislativo – não disponibilizam os relatórios ao público, e muitos dos que disponibilizam seguem critérios distintos das normas da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Como agravante, os tribunais de Contas de Estados (TCE’s), responsáveis pela fiscalização, muitas vezes endossam ou adotam fórmulas de “contabilidade criativa”.

Nesse contexto de ausência de transparência, há grandes dificuldades em avaliar a real melhoria dos indicadores fiscais de estados e municípios e seus impactos sobre a qualidade de gestão. Por isso, ao longo deste artigo, desenvolvemos um criterioso trabalho de depuração, comparação e análise dos dados: as metodologias e procedimentos empregados para calcular os indicadores são descritos no capítulo 3, os resultados agregados para estados e municípios são apresentados e discutidos nos capítulos 4 e 5, respectivamente, e no capítulo 6 empregamos uma nova ferramenta analítica, o Índice de Responsabilidade Fiscal e de Qualidade de Gestão, para avaliar o desempenho das administrações municipais.

⁴² O Estado de S.Paulo: “Brecha na lei permite gastos com funcionalismo acima do limite” (17/4/2006, A4); “Assembléias resistem à Lei Fiscal (15/5/2006, A7); “Governos de oito Estados ficam na mira da Lei Fiscal” (22/2/2007, A4).

2. Regras fiscais: contexto prático e panorama teórico

As regras fiscais, de orçamento equilibrado ou de limitação das despesas e da dívida, como as previstas na LRF, popularizaram-se na década de 90 a partir de uma série de reformas adotadas pelos países da OCDE e em desenvolvimento com o objetivo de conter o crescimento do déficit público. Nos Estados Unidos, a primeira tentativa nesse sentido foi adotada nos anos 80, com a lei Gramm-Rudman-Hollings (GRH), que não conseguiu alcançar sua meta de orçamento equilibrado e foi substituída em 1990 pelo *Budget Enforcement Act* (BEA), mais bem sucedida ao controlar gastos e receitas.

Na União Européia, o Tratado de Maastricht previu um pacto pela estabilidade que, desde 1997, obriga os países membros a manterem o déficit nominal e a dívida pública sob limites pré-estabelecidos (3% e 60% do PIB, respectivamente). Já a Nova Zelândia, em 1994, aprovou sua *Fiscal Responsibility Act*, baseada principalmente no princípio da transparência e em compromissos, e não metas, de redução do endividamento e de estabilização das alíquotas tributárias. Essas três experiências, principalmente a neozelandesa, tiveram importante influência sobre a elaboração da LRF brasileira.

Apesar das diferenças de enfoque, os proponentes de regras fiscais em geral reivindicam a relevância “normativa” do trabalho seminal de Barro (1979) e Lucas e Stokey (1983) sobre o ciclo econômico e o equilíbrio intertemporal do orçamento de governo, mas desenvolvem uma teoria “positiva” baseada na necessidade de impor limites e restrições institucionais para neutralizar um suposto viés gastador dos governantes. Ou seja, enquanto a teoria neoclássica normativa admite um papel de estabilizador automático do déficit durante as fases recessivas do ciclo econômico, a economia política positiva apregoa a busca do equilíbrio orçamentário em todos os anos, e não apenas a médio e longo prazos.

Essa necessidade existiria, segundo os defensores das regras fiscais, porque os déficits públicos estariam se perpetuando em diversos países mesmo nos momentos de paz e prosperidade, quando, pela lógica da teoria dos ciclos econômicos, deveria haver superávits. Como a teoria neoclássica não consegue identificar razões econômicas para esse fenômeno, diferentemente da teoria pós-keynesiana, um caminho natural foi buscar explicações exógenas ao sistema econômico.⁴³

⁴³ Davidson (1991) sugere que os déficits surgem da necessidade de intervenção do Estado sobre a economia em momentos de maior incerteza no ambiente econômico, em que os empresários retraem seus investimentos e manifestam o que Keynes chamou de “preferência pela liquidez”. E as incertezas acentuaram-se com a desregulamentação do sistema financeiro e o processo de liberalização, entre os anos 70 e 80, como fica evidenciado pela maior volatilidade dos preços-chave da economia, o que permite compreender porque os governos não conseguem reduzir seus gastos.

A abordagem político-institucional da escola de *public choice*, sintetizada no trabalho de Buchanan e Wagner (1977), tenta explicar os déficits públicos persistentes a partir da hipótese de que os cidadãos sofrem de “ilusão fiscal” por não compreenderem a restrição orçamentária do governo. Ou seja, os eleitores superestimariam os benefícios correntes dos gastos e subestimariam o custo futuro de aumentos na tributação; e os políticos oportunistas extrairiam vantagem dessa confusão para aumentar os gastos e tentar se reeleger.

A razão para esse comportamento irracional, de acordo com a teoria neoclássica, seria a existência de informações limitadas à disposição dos cidadãos, o que estimularia os políticos a sinalizar competência procurando fornecer o máximo de bens públicos com o mínimo de imposto, segundo Cukierman e Meltzer (1986) e Rogoff (1990). Esse fenômeno de assimetria de informações seria tanto maior quanto menos transparentes fossem o sistema de contabilidade e o orçamento públicos. A essas hipóteses, Alesina e Tabellini (1990) acrescentam outras de natureza político-institucional para entender por que os déficits cresceram nos anos 80 e 90. Entre elas, a suposição de que haveria uma maior polarização política e alternância de poder nessas décadas, e que isso teria estimulado os governantes a aumentar o endividamento para tentar inviabilizar a gestão dos adversários sucessores.

Por outro lado, Alesina e Perotti (1996) admitem que leis baseadas no equilíbrio orçamentário podem não ser ótimas no sentido de Pareto, seja por impedirem políticas anticíclicas do tipo keynesianas, seja por induzirem distorções de acordo com o princípio de *tax smoothing*, segundo o qual a melhor política é manter a taxa de tributação constante frente a oscilações temporárias de gastos. No contexto de um viés deficitário, entretanto, os autores argumentam que esse tipo de lei seria a “segunda melhor solução”, justificando-se a imposição de limites mais rígidos para os gastos e para o endividamento.

Todas essas interpretações de cunho neoclássico evidentemente influenciaram não só a elaboração da LRF brasileira e a adoção de metas fiscais, como também têm influenciado outros aspectos da política fiscal no país. Uma consequência indesejável das restrições à política fiscal no Brasil, entretanto, tem sido a redução da taxa de investimento público, que caiu da ordem de 4% do PIB na década de 70 para menos de 2% nos anos recentes, de acordo com as séries de dados do IBGE. Poterba (1996) reconhece, por exemplo, que, no contexto de regras fiscais, se o processo orçamentário é “míope” e atribui excessivo peso ao custo corrente de um projeto, independentemente de seus benefícios futuros, então os investimentos de longo prazo podem enfrentar mais dificuldades políticas para serem aprovados do que projetos de curto prazo. Essa possibilidade tem sido levantada em favor da adoção de um orçamento de capital separado do orçamento corrente, como discutido no capítulo 1.

Alesina e Bayoumi (1996) admitem a relevância de alguns questionamentos críticos sobre a adoção de regras de orçamento equilibrado. Primeiro, sobre a eficácia de tais regras incentivarem a disciplina fiscal ou, em vez disso, encorajar procedimentos de “contabilidade criativa”. Segundo, pelos custos dessas regras em termos de perda de flexibilidade na política fiscal, tanto no paradigma neoclássico de “tax smoothing” quanto no paradigma keynesiano de políticas anticíclicas.

Embora os autores encontrem evidências, para os Estados Unidos, que a restrição macroeconômica imposta pela regra de orçamento equilibrado seria menos importante para os governos locais e estaduais do que para o nacional, o mesmo não pode ser dito sobre o *trade-off* envolvendo o processo de ajuste fiscal. Como já foi mencionado, há uma tendência de a visão de curto-prazo sobre os custos desestimular os investimentos em infra-estrutura, o que afeta não só o bem-estar da localidade como o próprio equilíbrio macroeconômico.

Essas considerações de natureza teórica, do nosso ponto de vista, reforçam a necessidade de analisar os possíveis *trade-offs* e mudanças na composição dos gastos públicos decorrentes da imposição dessas regras, particularmente nas esferas estadual e municipal. Uma avaliação mais completa do desempenho fiscal e de gestão das prefeituras desde a implantação da LRF exige que analisemos não só a evolução de indicadores que se popularizaram, como o gasto de pessoal e o endividamento, mas também os investimentos e as despesas de custeio, entre outros. Além disso, é preciso investigar mais profundamente se a eventual melhora em determinados indicadores não se deve simplesmente a artifícios contábeis.

3. Desempenho fiscal: conceitos, metodologia e base de dados

O Índice de Responsabilidade Fiscal e de Qualidade de Gestão (IRF-QG) que nos propomos a construir como ferramenta de análise das Finanças Públicas inspira-se na metodologia do *Balanced Scorecard* (BSC)⁴⁴ e combina, como seu próprio nome já diz, dois conceitos distintos e complementares, mas que nem sempre pautam uniformemente a atuação dos entes governamentais. A idéia de integrar esses dois conceitos em um só índice surgiu de uma premissa: a de que o ajuste fiscal necessário ao equilíbrio macroeconômico, para que seja sustentável no longo prazo, não pode deixar de observar certos níveis mínimos de qualidade na alocação de recursos e na prestação dos serviços públicos.

⁴⁴ O BSC, de Robert Kaplan e David Norton (1990), consiste de um sistema balanceado de mensuração do desempenho das organizações, em substituição à análise unidimensional dos resultados econômico-financeiros.

Isso é particularmente importante quando, como no caso do Brasil, várias legislações e instituições foram concebidas com objetivos contraditórios entre si. A Constituição brasileira exige, por exemplo, que os entes governamentais executem um mínimo de gastos em saúde e educação⁴⁵, o que implica uma expansão dos gastos públicos, inclusive de pessoal, enquanto a LRF se propõe justamente ao contrário, ou seja, controlar e reduzir as despesas públicas. Nesse contexto, invariavelmente o administrador público se vê diante de um dilema e nem sempre consegue conciliar objetivos aparentemente contraditórios.

Outra questão importante a ser considerada na execução do ajuste fiscal, como vimos no capítulo passado, diz respeito às escolhas de caminhos alternativos: a eliminação de um déficit, por exemplo, pode se dar pelo aumento das receitas, pela redução de uma despesa corrente, pela redução de investimentos ou, simultaneamente, por cada um desses meios. Do ponto de vista econômico, há muita diferença entre cada uma dessas alternativas; por isso, tal aspecto deve fazer parte de uma análise criteriosa sobre a evolução fiscal de estados e municípios.

3.1. Estrutura dos indicadores fiscais e de gestão

Os indicadores fiscais e orçamentários usados para avaliar a gestão dos estados e municípios foram calculados a partir dos dados disponibilizados anualmente pela Secretária do Tesouro Nacional (STN) por meio dos arquivos “Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios”, conhecido como Finbra, e “Execução Orçamentária dos Estados”, identificado a partir de agora como EOE. Esses dois bancos de dados são constituídos de informações orçamentárias e patrimoniais prestadas pelos próprios entes, em atendimento ao artigo 51 da LRF, que atribui à STN o papel de consolidar as contas do setor público a partir de um plano contábil uniformizado.

Na seleção e definição dos indicadores fiscais, buscamos compatibilizar a disponibilidade concreta dos dados do Finbra e da EOE com os conceitos e parâmetros da Lei de Responsabilidade Fiscal. Algumas regras previstas na LRF podem ser facilmente traduzidas em metas numéricas, como os limites de gasto com pessoal e de endividamento, mas outras são meros princípios que sinalizam a busca de uma situação de maior equilíbrio nas finanças públicas, no curto e longo prazo.⁴⁶

⁴⁵ O artigo 212 da CF prevê a aplicação pelos estados e municípios de 25% das receitas provenientes de impostos e transferências na “manutenção e desenvolvimento do ensino”, enquanto o artigo 198, § 2º, incluído pela EC nº 29/2000, vinculou 12% das receitas estaduais e 15% das municipais às “ações e serviços públicos de saúde”.

⁴⁶ A LC 101/2000 começa logo em seu artigo 1º, § 1º, estabelecendo que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o

O artigo 42 da LRF, por exemplo, que veda a assunção de despesas sem lastro financeiro nos últimos dois quadrimestres de um mandato, foi concebido com o objetivo de impedir que administradores públicos inviabilizassem a gestão do seu sucessor transferindo-lhe um volume de obrigações financeiras – como restos a pagar (RAP) – superior às disponibilidades de caixa. A efetividade desse dispositivo tem sido objeto de controvérsia no âmbito dos tribunais de contas, em virtude de lacunas na redação do texto da lei⁴⁷, mas isso não nos impede de adotar um critério para sua mensuração, o que é feito pela comparação das obrigações e disponibilidades financeiras, de acordo com as orientações da STN para preenchimento dos demonstrativos que compõem o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO).⁴⁸

A diferença entre as disponibilidades e obrigações financeiras constitui o que chamamos, a partir de agora, de suficiência de caixa. Quando positivo, expressa um excesso de disponibilidades sobre as obrigações; quando negativo, reflete uma insuficiência financeira para cobrir os restos a pagar e outras obrigações. Além de importante inibidor dos gastos ao final de mandato, tal parâmetro oferece uma forma alternativa de mensurar a evolução fiscal pelas variações no balanço patrimonial.

De certa forma, a suficiência de caixa pode ser relacionada a outro indicador fiscal incluído na nossa análise, o superávit primário. A diferença é que este é uma variável de fluxo apurado pelo conceito acima da linha, comparando receitas e despesas não-financeiras, enquanto aquela reflete uma posição de estoque, cuja variação entre dois períodos se aproxima (mas não equivale) ao resultado nominal apurado abaixo da linha. As diferenças entre os dois conceitos – acima e abaixo da linha – serão tratadas com mais profundidade em outra seção, ao compararmos nossos resultados com os relatórios do Banco Central.

Por fim, além dos quatro indicadores mencionados – despesa líquida de pessoal (PES_LIQ), dívida consolidada líquida (DCL), suficiência de caixa (SUF_CXA) e superávit primário (SUP_PRI), que integram o componente fiscal do nosso índice, acrescentamos à análise indicadores orçamentários (ou de gestão) que refletem a composição das despesas públicas e que integrarão o componente de qualidade de gestão. De forma sintética, o Quadro 1 apresenta os principais indicadores (e respectivos componentes) que usaremos na nossa análise, cuja memória de cálculo está detalhada nos anexos 1 e 2.

equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições...” [Presidência da República (2000)]

⁴⁷ A redação do artigo 42, além de não explicitar uma forma de aferição da regra, dá margem para interpretações de que a restrição sobre restos a pagar só existiria nos últimos oito meses de mandato, não impedindo, por exemplo, que as mesmas se avolumem no período anterior.

⁴⁸ A LRF enumera nos artigos 52, 53, 54 e 55 os demonstrativos que devem compor os relatórios, mas as orientações sobre preenchimento estão detalhadas nos manuais da STN.

Quadro 1
Glossário dos indicadores

Dívida Consolidada (DC)	= $(OP_CRE)+(OUT_DC)$
Deduções da Dívida (DC_DED)	=Ativo Financeiro Disponível–RAP Processado
Dívida Consolidada Líquida (DCL)	= $(DC_TOT)-(DC_DED)$ se $(DC_DED)>0$
Disponibilidades Financeiras (ATI_DIS)	=Ativo Financeiro Disponível
Obrigações Financeiras (PAS_OBR)	=Restos a Pagar+Depósitos+Outras Obrigações
Suficiência de Caixa (SUF_CXA)	= $(ATI_DIS)-(PAS_OBR)$
Receita Primária (REC_PRI)	=Receita total, excluindo receitas financeiras e Fundef
Despesa Primária (DES_PRI)	=Despesa total, excluindo as financeiras
Superávit primário (SUP_PRI)	= $(REC_PRI)-(DES_PRI)$
Despesa Bruta de Pessoal (PES_TOT)	=Despesa com pessoal, inclusive aposentadorias da ODC
Deduções de Pessoal (PES_DED)	=Elementos deduzíveis pela LRF
Pessoal Líquido (PES_LIQ)	= $(PES_TOT)-(PES_DED)$
Despesa de Custeio (ODC_TOT)	=ODC, excluindo aposentadorias e pensões
Custeio da Máquina (ODC_MAQ)	=Diárias, Passagens e Material de Consumo
Custeio de Auxílios (ODC_AUX)	=Verbas indenizatórias, como auxílio-alimentação
Custeio de Terceiros (ODC_TER)	=Serviços Terceiros, Consultorias e Locação Mão-de-Obra
Investimentos (INV)	=Despesas de Capital em Investimentos
Gasto com Legislativo (LEG)	=Função Legislativo
Gasto Social (SOC)	=Função Educação/Cultura/Saúde/Saneamento
Gasto com Infra-estrutura (INF)	=Função Transporte/Habitação/Urbanismo/Energia
Receita Corrente Líquida (RCL)	=Receita Corrente, excluindo retenções Fundef

Fonte: Anexos 1 e 2

3.2. Plano de contas e problemas contábeis

O período compreendido pela análise, pelas características do Finbra e da EOE, será o dos anos de 1998 a 2006. Como o plano de contas adotado pela STN mudou a partir de 2002, tivemos de adotar uma metodologia de compatibilização das fórmulas de cálculo dos indicadores, o que também está detalhado nos anexos.

Em termos gerais, o plano de contas utilizado até 2001 pelos estados e municípios para preenchimento dos seus balanços anuais baseava-se na Lei 4.320/64. A partir de 2002, com a exigência de consolidação das contas do setor público estabelecida na LRF, o preenchimento dos balanços do Finbra e da EOE passou a ser ajustado às regras de contabilidade que a STN já adotava para a esfera federal. A principal diferença entre os dois planos de contas está na estrutura de classificação das despesas: enquanto o plano antigo dividia as despesas correntes, por exemplo, em dois grandes grupos (custeio e transferências), o plano atual as divide em três categorias econômicas – Pessoal e Encargos Sociais (PES), Juros e Encargos da Dívida (JED) e Outras Despesas Correntes (ODC).

Do ponto de vista econômico, é importante notar que a abordagem anterior guarda alguma semelhança com a estrutura das Contas Nacionais, pois as despesas de pessoal não eram tratadas em bloco, como na contabilidade atual da STN. O GND Pessoal e Encargos Sociais reúne atualmente todos os elementos de despesa relacionados aos servidores públicos, enquanto no velho plano de contas os gastos com servidores ativos eram tratados como

custeio e as despesas com inativos como transferências a pessoas. Outra diferença é que as chamadas despesas indenizatórias, como diárias e ajudas de custo, antes eram classificadas como “Demais Despesas de Pessoal” e hoje integram o grupo ODC.

Além desses problemas, existem outros de origem contábil que também exigem cuidados especiais ao compararmos dados de diferentes anos. A análise das despesas de alguns estados e municípios, por exemplo, revela um salto aparentemente inexplicado no GND Pessoal e uma queda no GND ODC entre os anos de 2003 e 2004 ou 2004 e 2005. Uma análise mais atenta, entretanto, revelará que as variações se explicam por uma mudança na forma de classificação das despesas com “Aposentadorias e Reformas” e “Pensões” por orientação do Ministério da Previdência. Isso ocorreu nos entes que institucionalizaram contas separadas para os fundos de previdência dos servidores, em cujo caso a Previdência passou a orientar que a despesa com inativos passasse a ser classificada em ODC, embora continue entrando no cálculo da despesa de pessoal da LRF.

3.3. Depuração da base de dados

Os dados de estados e municípios utilizados no cálculo dos indicadores e, posteriormente, no índice são baseados em informações oficiais, como já foi salientado anteriormente, mas exigiram um trabalho metuculoso de depuração. No caso dos municípios, esse trabalho consistiu inicialmente da aplicação de testes consistência aos dados primários publicados no Finbra que, seja por problemas de digitação nas prefeituras ou de processamento na Caixa Econômica Federal, revelavam nítidos erros. O mais comum dos erros detectados foi o da representação dos valores de todos ou alguns componentes do balanço (Receita, Despesa, Ativo e Passivo) com três zeros a menos.

Inicialmente, processamos as bases de dados integrais do Finbra, cuja abrangência em número de municípios é variável entre 1998 e 2006. O Quadro 2 apresenta o número de municípios que contêm seus dados registrados no Finbra, aqueles excluídos por algum tipo de omissão ou erro que não conseguimos corrigir, aqueles que sofreram desmembramento superior a 20% de sua população e aqueles que apresentaram dados para todo o período. Esses últimos é que constituíram a base da amostra para o cálculo do IRF-QG, com 2.771 unidades. Entre os ajustes que tivemos de fazer nas planilhas dos municípios, o mais importante diz respeito às retenções e receitas do Fundef, ou seja, os valores que os municípios deduzem de sua receita para destinar ao fundo e os valores que recebem de volta. O correto registro desse fluxo é determinante para dimensionarmos corretamente a RCL e as receitas primárias.

Quadro 2
Número de municípios incluídos no Finbra e selecionados na amostra

Ano	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Abrangência do Finbra	4.414	4.448	5.315	5.426	5.396	5.341	5.115	4.355	4.942
Excluídos por erro nos dados	8	8	8	8	27	8	10	9	8
Com dados todos os anos	3.044	3.044	3.044	3.044	3.044	3.044	3.044	3.044	3.044
Desmembramentos > 20%	8	8	8	8	8	8	8	8	8
Dados incompletos	265	265	265	265	265	265	265	265	265
Amostra final	2.771	2.771	2.771	2.771	2.771	2.771	2.771	2.771	2.771

Fonte: Elaboração própria

Entre 1998 e 2001, o plano de contas da STN previa que os municípios registrassem suas receitas líquidas de Fundef; e, a partir de 2002, passou-se a orientar que as receitas fossem registradas em valor bruto, destacando em separado as deduções nessas receitas decorrentes das retenções do fundo. Na prática, entretanto, constatamos inúmeros casos de prefeituras que, no primeiro período, declararam as receitas brutas, e, em menor proporção, no segundo período, casos de prefeituras que continuaram declarando suas receitas na forma líquida. A identificação e correção dessas situações foi possível graças à comparação entre os valores das receitas de transferência do Finbra que sofrem retenção do Fundef (FPM, Lei Kandir, ICMS e IPI-Exportação) com os informadas ou estimados a partir dos dados da STN.

O banco de dados das transferências da STN também serviu para detectarmos outros erros de “excesso ou falta de zeros” contidos no Finbra que não haviam sido capturados nos testes de consistência iniciais. Sempre que a discrepância entre os dados informados no Finbra e aqueles obtidos da base de dados da STN não podia ser explicado por erros simples de digitação, procedemos a automática eliminação do município da amostra. Em alguns casos, por exemplo, verificamos que o município registrou o total da sua despesa, mas não desdobrou a mesma pelos diferentes grupos, deixando os seus respectivos espaços na planilha em branco.

No caso do balanço dos estados, a depuração foi menos trabalhosa e exigiu apenas a conciliação de critérios de classificação das despesas de ODC e de contabilização das retenções e receitas provenientes do Fundef. Alguns estados, como São Paulo, não contabilizam a retenção do Fundef nas deduções da Receita Corrente, como previsto no plano de contas da STN; em vez disso, contabilizam-na como despesa. O efeito líquido é semelhante, mas a falta de padronização entre os estados distorce a evolução temporal de receitas e despesas. Outro tipo de ajuste realizado foi a reclassificação de despesas com auxílio-alimentação e auxílio-transporte que não tenham sido devidamente incluídas nesses elementos de despesas, mas em outros, como serviços terceiros e despesas de locomoção.

4. Evolução fiscal dos estados

A evolução fiscal dos estados será analisada neste capítulo a partir dos indicadores apresentados anteriormente, cuja memória de cálculo está detalhada nos anexos. A Tabela 1 sintetiza os resultados obtidos, como proporção da RCL, das principais variáveis que, do nosso ponto de vista, refletem a trajetória fiscal dos estados entre 1998 e 2006. Como podemos verificar, o endividamento dos governos estaduais, seja bruto (DC) ou líquido (DCL), depois do repique de 2002 e 2003 provocado pelos efeitos da crise cambial sobre o IGP-DI (indexador dos contratos de refinanciamento com a União), apresenta gradual redução. O mesmo pode ser dito em relação à suficiência de caixa (SUF_CXA), que reflete a diferença entre os principais componentes do ativo e passivo financeiro.

Por imposição da LRF, os governadores foram forçados, ao longo dos últimos quatro anos, principalmente, a reduzir a parcela das suas obrigações financeiras (com destaque para os restos a pagar) que não encontram cobertura nas disponibilidades de caixa. No total, a insuficiência de caixa em 2000 representava R\$ 15,5 bilhões ou 13,5% da RCL dos estados; em 2006, esse valor baixou para R\$ 4,4 bilhões ou 1,84% da RCL.

Em 2000, 17 estados apresentavam insuficiência de caixa; em 2006, esse número caiu para nove, e apenas três deles (AL, GO e RS) não conseguiram melhorar sua situação no período, ou seja, enfrentaram um agravamento da situação patrimonial e financeira, que, em alguns casos, também se reflete em um ritmo mais lento de redução do endividamento.⁴⁹

Atualmente, pelos controles da STN, apenas dois estados (RS e AL) se encontram acima do limite de endividamento fixado pelo Senado em atendimento ao disposto na LRF, que é de 2 vezes ou 200% o valor da RCL. No nosso trabalho, entretanto, como outras obrigações a pagar de longo prazo e todos os precatórios (e não apenas aqueles posteriores a 5/5/2000) foram incluídos no cálculo da dívida consolidada (por impossibilidade de discriminá-los), outros dois estados (SP e RJ) passam a registrar um endividamento líquido também superior a 2 vezes a RCL. Por outro lado, entretanto, a RCL utilizada neste trabalho também é superior àquela publicada pelos estados, em decorrência dos motivos já expostos anteriormente, o que introduz um efeito de compensação no cálculo do indicador. O Anexo 4 compara o indicador de endividamento líquido informado pelos estados à STN e aquele estimado nesse trabalho de acordo com os balanços patrimoniais.

⁴⁹ Os valores de insuficiência de caixa reproduzidos nesse trabalho (vide Anexo 3 para casos particulares) não necessariamente equivalem àqueles informados pelos entes governamentais nos seus relatórios oficiais, já que esse trabalho adotou uma metodologia padronizada para todos os Estados com base nas orientações da STN, que nem sempre são seguidas pelas áreas contábeis das Secretarias de Fazenda e Finanças.

Tabela 1
Evolução dos indicadores fiscais dos Estados (1998-2006)

Ano											% RCL
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1999-02	2003-06
DC	-	-	184,2	184,2	203,9	205,6	193,0	173,7	168,0	190,8	185,1
OP_CRE	-	-	181,4	173,7	191,6	182,0	173,7	140,9	144,8	182,3	160,4
OUT_DC	-	-	2,7	10,5	12,3	23,5	19,4	32,8	23,2	8,5	24,7
DC_DED	-	-	7,3	10,5	6,5	7,8	9,5	13,7	9,8	8,1	10,2
DC_DED>0	-	-	9,5	11,3	8,5	9,8	10,0	13,7	9,8	9,8	10,8
DCL	-	-	174,7	173,0	195,4	195,8	183,0	160,0	158,2	181,0	174,2
ATI_DIS	-	-	14,4	16,3	12,3	14,3	16,7	17,7	15,8	14,3	16,1
PAS_OBR	-	-	27,9	25,8	23,1	23,9	18,6	18,8	17,7	25,6	19,7
SUF_CXA	-	-	(13,4)	(9,5)	(10,8)	(9,5)	(1,9)	(1,1)	(1,8)	(11,3)	(3,6)
REC_PRI	120,9	100,3	121,1	118,8	120,6	121,1	120,5	120,7	121,0	115,2	120,8
DES_PRI	144,9	106,3	119,1	115,6	116,9	114,5	113,2	113,4	115,0	114,5	114,0
SUP_PRI	(24,0)	(6,0)	2,0	3,2	3,7	6,6	7,4	7,3	6,0	0,7	6,8
PES_TOT	62,8	52,7	56,7	53,9	60,3	59,3	56,4	55,2	56,4	55,9	56,9
PES_DED	1,4	1,3	1,3	1,3	1,4	1,0	1,3	1,2	1,0	1,3	1,1
PES_LIQ	61,3	51,5	55,4	52,7	58,8	58,3	55,2	54,0	55,4	54,6	55,7
ODC_TOT	23,2	16,5	24,9	27,5	23,8	26,3	27,3	26,0	26,3	23,2	26,5
ODC_MAQ	-	-	-	-	4,1	4,6	4,7	4,6	4,6	4,1	4,6
ODC_AUX	-	-	-	-	1,8	1,7	1,6	1,6	1,9	1,8	1,7
ODC_TER	-	-	-	-	13,1	12,3	12,9	13,4	12,3	13,1	12,7
INV	14,6	6,9	9,0	9,4	9,4	7,0	7,3	8,4	9,1	8,6	7,9
RCL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Execução Orçamentária dos Estados/STN (conforme especificações dos anexos)

Os dados da Tabela 1 mostram ainda que, no agregado, o resultado primário dos estados melhorou substancialmente desde a introdução da LRF, passando de valores negativos em 1998 e 1999 ou de um superávit de 2% da RCL em 2000 para superávits de 6% a 7% da RCL nos anos mais recentes. Essa melhoria do resultado primário decorre principalmente do crescimento da receita primária em relação à RCL, pois as despesas primárias, como se vê pela comparação das médias de 1999-2002 e 2003-2006, equivalentes a dois mandatos distintos de governador, estão absolutamente estabilizadas em torno de 114%.

Entre os principais componentes da despesa primária, destaca-se o crescimento da despesa de pessoal como proporção da RCL de 55,9% da RCL entre 1999-2002 para 56,9% entre 2003-2006. Ou seja, em pleno vigor da LRF, as despesas brutas (PES_TOT) e líquidas (PES_LIQ) com pessoal não caíram, apesar dos demonstrativos publicados pelos estados indicarem uma trajetória declinante para os gastos dos Executivos, o que será analisado com mais detalhes em outra seção deste capítulo. As despesas de custeio (ODC_TOT) chegaram a crescer de 23,2% para 26,5% da RCL entre os dois períodos, enquanto os investimentos caíram de uma média de 8,6% para 7,9% da RCL. Ou seja, as despesas de capital estão sendo relativamente comprimidas, enquanto as despesas correntes crescem.

A evolução das despesas e receitas é semelhante quando as comparamos com o PIB em vez da RCL. Isso porque a RCL tem se mantido mais ou menos estabilizada em torno de 10% do PIB, como vemos na Tabela 2, mas as discrepâncias de alguns anos, como 1999, interferem nas médias. O superávit primário cresce de 0,1% para 0,7% do PIB na média dos dois mandatos analisados (1998-2002 e 2003-2006). A receita primária apresenta variação positiva de 0,4 ponto porcentual do PIB, e a despesa primária, redução de 0,3 ponto porcentual.

Analisando os anos individualmente, entretanto, percebemos que as receitas primárias estão crescendo há quatro anos ininterruptamente, depois de uma queda em 2003. O mesmo ocorre com as despesas, de modo que o resultado primário, nessa perspectiva, parece ter estagnado entre 0,6% e 0,7% do PIB, embora em valores nominais e reais seja maior, visto que estamos em uma fase de crescimento da economia. Atualizando os valores pelo deflator do PIB, por exemplo, verificamos que as receitas primárias cresceram 27,0% em termos reais entre 2000 e 2006, enquanto as despesas primárias cresceram 22,6%. O superávit primário resultante cresce 289,7% nesse período, indicando de forma incontestável, a melhoria desse indicador fiscal ao longo dos últimos seis anos, desde a instituição da LRF.

Tabela 2
Evolução dos indicadores fiscais dos Estados (1998-2006)

Ano	% PIB										
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1999-02	2003-06
DC	-	-	18,0	19,0	20,7	20,1	19,2	17,8	17,5	19,2	18,6
OP_CRE	-	-	17,7	18,0	19,5	17,8	17,2	14,4	15,1	18,4	16,1
OUT_DC	-	-	0,3	1,1	1,3	2,3	1,9	3,4	2,4	0,9	2,5
DC_DED	-	-	0,7	1,1	0,7	0,8	0,9	1,4	1,0	0,8	1,0
DC_DED>0	-	-	0,9	1,2	0,9		1,0	1,4	1,0	1,0	1,1
DCL	-	-	17,0	17,9	19,9	19,2	18,2	16,4	16,5	18,3	17,6
ATI_DIS	-	-	1,4	1,7	1,3	1,4	1,7	1,8	1,7	1,4	1,6
PAS_OBR	-	-	2,7	2,7	2,3	2,3	1,8	1,9	1,8	2,6	2,0
SUF_CXA	-	-	(1,3)	(1,0)	(1,1)	(0,9)	(0,2)	(0,1)	(0,2)	(1,1)	(0,4)
REC_PRI	10,7	11,0	11,8	12,3	12,3	11,9	12,0	12,3	12,6	11,8	12,2
DES_PRI	12,8	11,6	11,6	12,0	11,9	11,2	11,2	11,6	12,0	11,8	11,5
SUP_PRI	(2,1)	(0,7)	0,2	0,3	0,4	0,6	0,7	0,7	0,6	0,1	0,7
PES_TOT	5,6	5,8	5,5	5,6	6,1	5,8	5,6	5,6	5,9	5,8	5,7
PES_DED	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
PES_LIQ	5,4	5,6	5,4	5,4	6,0	5,7	5,5	5,5	5,8	5,6	5,6
ODC_TOT	2,0	1,8	2,4	2,8	2,4	2,6	2,7	2,7	2,7	2,4	2,7
ODC_MAQ	-	-	-	-	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5
ODC_AUX	-	-	-	-	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
ODC_TER	-	-	-	-	1,3	1,2	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3
INV	1,3	0,8	0,9	1,0	1,0	0,7	0,7	0,9	0,9	0,9	0,8
RCL	8,8	11,0	9,7	10,3	10,2	9,8	9,9	10,2	10,4	10,3	10,1

Fonte: Execução Orçamentária dos Estados/STN (conforme especificações dos anexos)

4.1. O superávit primário e os problemas metodológicos

A fim de investigar melhor o que está ocorrendo com o superávit primário dos estados, recorreremos a uma comparação entre os valores desse trabalho (SUP_PRI EOE) com os informados pelos governos estaduais (SUP_PRI LRF) e os estimados pela STN e pelo Banco Central. Em primeiro lugar, é preciso esclarecer que existem duas diferenças básicas entre o nosso resultado, o informado pelos estados e pela STN, de um lado, e o do BC, de outro lado:

1) As estimativas do BC seguem a metodologia “abaixo da linha” do Fundo Monetário Internacional (FMI), ou seja, que apura a necessidade de financiamento pela variação das dívidas do setor público entre dois pontos no tempo; a diferença entre os juros que incidem sobre essas dívidas e sua efetiva variação corresponde ao resultado primário.

2) As estimativas que a STN e nós fizemos, assim como os valores informados pelos estados, seguem o critério “acima da linha”, assim chamado porque se baseia numa comparação das receitas e despesas primárias, ou seja, que não tenham caráter financeiro.

3) Além disso, as estimativas “acima da linha” mencionadas estão sendo calculadas a partir da execução orçamentária das despesas (competência) e não da sua execução financeira (caixa), como faz o Tesouro para o resultado primário do governo central; dessa forma, a mensuração da despesa pela ótica contábil, ou de competência, tende a criar um viés de superestimativa, como veremos.

4) Esse último problema apontado – a diferença contábil-financeira – exige que analisemos a evolução dos restos a pagar para tentar verificar se, pelo menos no fluxo, as despesas empenhadas se igualam às despesas pagas.

5) Por fim, existem diferenças entre os nossos valores e os da STN que se explicam pelo fato de estarmos considerando como despesas financeiras e não primárias as inversões financeiras voltadas a aquisição de títulos representativos de capital já integralizado e a concessão de empréstimos ou financiamentos; o próprio Tesouro classifica tais despesas como financeiras em seus manuais, mas preferiu não considerá-la nos cálculos por falta de informações sobre elas antes de 2002.

Depois desses esclarecimentos, vamos apresentar os dados na Tabela 3, que sintetiza as diferenças entre as fontes e metodologias mencionadas e, ao mesmo, tempo, uma estimativa do ajuste de caixa/competência. Chama a atenção, em primeiro lugar, que o superávit primário informado pelos estados é bem superior a todas as demais fontes, inclusive o BC, apesar de o estoque de restos a pagar ter crescido em todos os anos analisados, exceto 2006; ou seja, o fluxo de pagamentos está defasado em relação aos empenhos.

Comparando com os números estimados com base na mesma metodologia pela STN e por nós, por exemplo, os valores informados pelos estados são, no somatório entre 2000-2006, 50% e 37% superiores, respectivamente. Isso pode sinalizar desde erros técnicos dos estados no preenchimento dos demonstrativos da LRF ou indícios da chamada “contabilidade criativa”. As diferenças entre nossas estimativas e as da STN, como já mencionado, estão concentradas no período 2002-2006, quando o plano de contas dos balanços publicados pelos estados passou a abrir os grupos de despesa por elemento, permitindo que identificássemos as inversões de caráter financeiro. Ambas as estimativas, entretanto, são inferiores às do BC, porque, como já salientamos, registram as despesas pela ótica competência e não de caixa.

Com base na variação do estoque de restos a pagar, construímos uma variável de ajuste caixa/competência, que está apresentada na Tabela 3. Essa variável corresponde, quando positiva, a uma ampliação dos restos a pagar. Considerando que parte dos restos a pagar (RAP's) podem ser cancelados, a nossa estimativa corresponde a um valor mínimo que deve ser somado ao SUP_PRI EOE para ser comparado aos números do Banco Central.

Após esse ajuste, entretanto, nossa estimativa de resultado primário pelo critério “acima da linha” mantém-se, no somatório entre 2000 e 2006, R\$ 5 bilhões abaixo dos resultados indicados pelo BC. Uma possível hipótese para a discrepância é que parte dos RAP's tenha sido cancelada e que, portanto, o ajuste caixa/competência necessário seja maior do que o indicado pela simples observação dos estoques em final de período. Contudo, também é possível apontar falhas na metodologia do BC, como o fato de a mesma não considerar os RAP's (até mesmo processados) e outras dívidas de caráter flutuante.

Isso ocorre tanto porque esse tipo de dívida não está registrado no sistema financeiro, como também por certa falta de compreensão da importância que os RAP's assumiram para as finanças públicas. Ou seja, em geral assume-se que o RAP é uma despesa que, mais cedo ou mais tarde, será paga, e que, no fluxo, seus efeitos serão mínimos. As evidências, entretanto, apontam no sentido contrário: embora os estados tenham melhorado a situação de caixa, o fizeram pela ampliação das disponibilidades, visto que o estoque de RAP cresceu.

Tabela 3
Diferenças metodológicas na apuração do resultado primário dos Estados

Ano	R\$ milhões							Σ 2000-06
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
SUP_PRI LRF	6.408	8.094	8.709	16.440	17.344	20.155	15.881	93.031
SUP_PRI STN	2.260	4.137	4.557	10.174	13.342	14.422	13.296	62.188
SUP_PRI EOE	2.262	4.317	5.605	10.999	14.215	15.995	14.626	68.020
Ajuste Caixa/Competência	1.000	1.224	33	3.907	1.354	2.902	(1.561)	8.860
SUP_PRI Est. Acima Linha	3.262	5.541	5.638	14.907	15.569	18.897	13.064	76.880
SUP_PRI BC Abaixo Linha	4.579	7.212	8.560	11.916	16.060	17.194	16.370	81.890
Diferença (Acima-Abaixo)	(1.317)	(1.670)	(2.921)	2.991	(491)	1.703	(3.306)	(5.010)

Fonte: Elaboração própria, consultando os dados publicados pela STN e pelo BC.

4.2. As despesas de pessoal

Nosso próximo passo é analisar a evolução das despesas de pessoal de forma mais detalhada, abrindo os dados por Estado. Como vimos na primeira parte deste capítulo, as despesas de pessoal apresentaram um pequeno crescimento como proporção da RCL, embora estejam estabilizadas como proporção do PIB. Considerando a variação real, acima do deflator do PIB, entretanto, o aumento acumulado entre 2000 e 2006 chega a 26,3% no critério bruto ou 27,0% no critério líquido, de acordo com as regras da LRF.

Essas evidências mostram que as pressões fiscais decorrentes das despesas de pessoal não estão totalmente controladas, como sugerem algumas estatísticas apresentadas pelos governos estaduais. Os demonstrativos de gasto com pessoal previstos pela LRF, referentes aos Executivos estaduais, são reproduzidos na página da STN na Internet e indicam que, entre 2000 e 2006, a despesa líquida no conjunto das unidades da federação caiu de 47,85% da RCL para 40,80%. Nossas estimativas, entretanto, mesmo após um ajuste para deduzir as contribuições previdenciárias dos servidores, mostram que o recuo da despesa líquida das administrações direta e indireta dos estados, incluindo todos os poderes, foi de 54,37% para 53,62% da RCL., como pode ser visto em detalhes na Tabela 4. Essa tabela apresenta numa coluna os percentuais atribuídos aos Executivos e em outra a estimativa para o conjunto dos poderes. A diferença entre as colunas Total e Executivo indica, a princípio, o montante de recursos que está sendo canalizado para cobrir as despesas dos demais poderes ou que está deixando de entrar no cômputo do Executivo por critério contábeis diferentes daqueles que constam nos manuais da STN, como é o caso das unidades da federação em que as despesas dos pensionistas e aposentados – ou do imposto de renda retido na fonte dos servidores – são deduzidas. Essa diferença aumenta de 6,51% para 12,82% da RCL entre 2000 e 2006.

A tabela revela, entretanto, diferenças negativas entre as duas colunas no ano de 2000, o que indica algum erro ou divergência de apuração, provocado talvez pelo fato de os dados apresentados no balanço orçamentário, utilizado em nossas estimativas, omitir as despesas dos demais poderes. De qualquer forma, essas divergências estão restritas a pequenos estados, exceto no caso da Bahia e Pernambuco. Retirando esses estados da comparação, entretanto, as comparações não mudam qualitativamente: as despesas de pessoal, em média, passam a registrar aumento de 53,07% para 54,51% da RCL no período, e a diferença atribuída aos demais poderes cresce de 7,65% para 12,64% da RCL.

Tabela 4
Discrepâncias na estimativa da despesa líquida de pessoal % RCL

UF	2000			2006		
	Executivo*	Total**	Diferença	Executivo*	Total**	Diferença
AC	47,32	58,24	10,92	48,11	56,32	8,21
AL	44,29	55,38	11,10	45,00	59,04	14,04
AM	44,76	37,28	(7,49)	41,07	44,01	2,95
AP	36,86	34,16	(2,69)	41,70	50,25	8,55
BA	35,89	31,90	(3,98)	42,33	53,37	11,04
CE	42,59	43,91	1,32	38,43	55,45	17,02
DF	32,89	38,20	5,31	41,19	47,91	6,71
ES	44,90	50,20	5,29	32,02	46,73	14,71
GO	49,17	54,86	5,68	42,96	59,51	16,55
MA	48,54	42,92	(5,61)	35,58	45,91	10,34
MG	63,86	66,83	2,96	44,58	54,22	9,64
MS	45,68	55,55	9,87	43,55	58,73	15,18
MT	42,66	52,31	9,65	40,72	51,17	10,45
PA	42,26	60,51	18,24	44,09	54,07	9,99
PB	42,10	33,43	(8,66)	45,61	64,86	19,25
PE	49,22	42,08	(7,14)	42,16	52,44	10,27
PI	45,22	45,33	0,10	43,60	51,88	8,28
PR	45,58	50,11	4,53	44,91	59,12	14,21
RJ	39,90	63,71	23,81	27,49	49,80	22,31
RN	41,15	47,21	6,06	48,23	60,72	12,49
RO	45,03	54,83	9,81	39,84	53,96	14,12
RR	38,68	37,02	(1,66)	28,74	36,91	8,17
RS	61,68	63,44	1,77	41,30	62,67	21,37
SC	52,03	50,89	(1,14)	43,99	54,71	10,72
SE	57,88	45,79	(12,09)	42,88	57,50	14,61
SP	49,27	56,82	7,55	42,84	52,98	10,14
TO	34,15	37,82	3,66	44,70	46,84	2,14
Total	47,85	54,37	6,51	40,80	53,62	12,82

Fonte: Executivo (valor publicado pela STN) e Total (estimativa própria)

Como o limite máximo de despesa com pessoal é de 49% da RCL no Executivo e de 11% no somatório dos demais poderes, os dados indicam forte evidência de que órgãos nos estados que estão descumprindo as regras da LRF. Isso fica mais claro nos casos em que a diferença apurada é bem superior aos 11% da RCL, como Alagoas, Ceará, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro, Rondônia, Rio Grande do Sul e Sergipe.

Alguns desses casos já são de conhecimento público, porque levaram alguns Executivos a sofrer conseqüências do descumprimento dos limites por outros poderes, mas a maioria tem se mantido obscura pela contabilidade criativa, inspirada em interpretações dos tribunais de contas dos estados. Essas evidências reforçam a necessidade de o governo federal e o Congresso se empenharem na regulamentação do Conselho de Gestão Fiscal, órgão incumbido pela LRF de promover a “harmonização e coordenação entre os entes da federação” e a “adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos da gestão fiscal”.

4.3. Outras despesas correntes e investimentos

Por último, dedicamos este capítulo sobre a situação fiscal dos estados a analisar brevemente a evolução das despesas de custeio em comparação com os investimentos e os gastos de pessoal. Se os gastos de pessoal indicam uma relativa estabilidade, o mesmo não pode ser dito do grupo Outras Despesas Correntes, que no agregado dos estados cresceu 29,1% em termos reais desde 2002, enquanto as de pessoal avançaram no mesmo período 9,5%, que compara dois finais de mandato.

Se abrirmos essas despesas por elemento, vamos verificar que algumas delas cresceram até mais do que os percentuais mencionados. É o caso do grupo aqui denominado ODC_MAQ, que reúne os gastos de custeio da máquina, como diárias de viagem, passagens e material de consumo. Como pode ser visto na Tabela 5, eles cresceram 31,2% acima do deflator do PIB entre 2002 e 2006. A escolha desse período para a análise deve-se à impossibilidade de obter os gastos com esse tipo de desagregação para anos anteriores.

Pouco abaixo aparecem os gastos do grupo identificado como ODC_AUX, que reúne despesas com diversos tipos de auxílios e benefícios e cresceram 25,8% em termos reais entre 2002 e 2006. Esse subgrupo das despesas de custeio reúne gastos que também beneficiam os servidores públicos, como auxílio alimentação e transporte, auxílio creche e funeral, além de auxílio a pesquisadores, estudantes e benefícios previdenciários e assistenciais em geral. Por uma decisão da STN, tomada logo após a entrada em vigor da LRF, foi regulamentado que tais despesas – de caráter indenizatório – seriam contabilizadas em ODC e não mais Pessoal e Encargos Sociais. Independentemente das razões para essa tomada de decisão, o fato é que ela abriu uma importante lacuna por meio da qual os governos podem ampliar os benefícios dos seus servidores sem impacto nos parâmetros da LRF.

Tabela 5
Estados: evolução de algumas despesas selecionadas em valor real

								R\$ milhões
Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Var. 2002-06
ODC_TOT	47.440	56.421	49.280	53.070	59.101	59.492	63.601	29,1%
ODC_MAQ	-	-	8.542	9.231	10.118	10.554	11.203	31,2%
ODC_AUX	-	-	3.693	3.518	3.488	3.679	4.646	25,8%
ODC_TER	-	-	27.181	24.781	27.887	30.661	29.786	9,6%
PES_DED	-	-	2.943	1.994	2.721	2.818	2.448	-16,8%
INV	17.096	19.222	19.369	14.049	15.681	19.125	22.005	13,6%
RCL	190.704	204.910	206.967	201.759	216.094	229.016	242.154	17,0%

Fonte: Elaboração própria (a partir dos balanços orçamentários - EOE)

O mesmo ocorre, por exemplo, com as despesas que entram na rubrica de pessoal, mas são descontadas no cálculo da despesa líquida, como as sentenças judiciais e de exercícios anteriores. Cria-se naturalmente uma lacuna que pode ser usada pelo administrador para fugir dos limites da lei. Essas despesas, identificadas como PES_DED na Tabela 5, apresentam variação negativa entre 2002 e 2006, mas na verdade elas vem crescendo desde 2003. Por outro lado, os investimentos cresceram 13,6% entre 2002 e 2006, depois de uma queda acentuada no início do último mandato. A principal característica da evolução dos investimentos, pelos dados que podemos observar entre 2000 e 2006, tem sido a de oscilar de acordo com o ciclo eleitoral. Ou seja, eles sempre caem em valor no primeiro ano de mandato e depois começam a crescer gradualmente, atingindo o pico no último ano de mandato, quando o governador tem mais necessidade de mostrar serviço e realizações à população do seu Estado.

5. Evolução fiscal dos municípios: análise agregada

A evolução da situação fiscal das prefeituras será analisada inicialmente a partir da totalidade dos municípios que estão presentes no Finbra, excluindo apenas aqueles para os quais detectamos erros incorrigíveis. Como o universo de municípios incluídos no Finbra em cada ano é diferente, adotamos um procedimento de extrapolação para melhorar a qualidade das comparações temporais. E, para garantir maior precisão na extrapolação, dividimos os municípios do país e da amostra do Finbra em oito faixas populacionais. O Quadro 3 indica qual a abrangência populacional do Finbra em cada uma dessas faixas e em cada ano. Na faixa acima de 1 milhão de habitantes, por exemplo, 100% dos municípios estão representados no Finbra, não sendo necessário qualquer tipo de extrapolação.

A extrapolação é feita assumindo que, em cada faixa populacional, o padrão de receita ou gasto per capita verificado na amostra se mantenha o mesmo para 100% da população daquela faixa. Como, em média, as amostras do Finbra representam 94% da população do país, e a extrapolação foi feita separadamente para cada uma das oito faixas, esperamos obter estimativas muito próximas dos valores reais, o que foi testado e confirmado posteriormente na comparação desses resultados com os da amostra reduzida de 2.771 municípios. A decisão de basear a análise inicial, de agregados, em dados extrapolados para o conjunto dos municípios se justifica pela necessidade de compararmos alguns desses resultados com as estimativas do BC para o superávit primário, além da possibilidade de dimensionarmos a magnitude global das receitas e despesas ao nível municipal e compará-las com a dos estados.

Quadro 3**Porcentual da população brasileira representada pelos municípios do Finbra**

População Municipal	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
0 a 5.000	83,5%	84,1%	97,3%	98,2%	96,6%	96,0%	93,1%	81,3%	91,6%
5.001 a 10.000	77,9%	78,1%	95,8%	97,4%	96,8%	96,2%	91,5%	77,3%	91,3%
10.001 a 20.000	77,2%	78,3%	95,8%	96,9%	95,9%	95,3%	90,0%	74,6%	91,4%
20.001 a 50.000	77,7%	78,9%	96,5%	97,6%	97,0%	96,3%	91,3%	77,7%	91,6%
50.001 a 100.000	83,3%	83,1%	98,0%	96,7%	98,7%	97,8%	95,1%	78,1%	95,3%
100.001 a 300.000	93,0%	95,1%	99,6%	100,0%	99,6%	99,3%	98,8%	85,1%	97,4%
300.001 a 1.000.000	93,0%	91,8%	100,0%	98,4%	98,5%	98,5%	98,5%	93,0%	98,7%
Mais de 1.000.000	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Total	87,4%	88,0%	98,3%	98,4%	98,3%	97,9%	95,8%	85,7%	95,8%

Fonte: Elaboração própria

Tabela 6**Evolução dos indicadores fiscais dos Municípios (1998-2006)**

Ano	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	% RCL
DC_TOT	40,03	44,05	45,27	49,55	54,96	51,84	50,48	50,46	46,26	
DC_DED	2,45	3,19	4,54	8,46	9,13	8,49	7,98	14,25	14,24	
DCL	37,58	40,86	40,73	41,09	45,83	43,35	42,50	36,21	32,03	
ATI_DIS	7,81	8,23	7,70	13,29	13,91	13,12	11,46	18,60	18,98	
PAS_OBR	27,35	25,95	15,71	14,86	14,87	14,18	10,56	11,71	12,76	
SUF_CXA	(19,54)	(17,72)	(8,01)	(1,57)	(0,96)	(1,07)	0,90	6,90	6,23	
REC_PRI*	103,90	102,35	102,71	100,42	102,46	99,60	100,92	99,58	101,00	
DES_PRI	109,95	106,54	102,13	99,90	101,79	100,67	98,27	94,31	98,56	
SUP_PRI	(6,05)	(4,19)	0,58	0,52	0,67	(1,07)	2,65	5,27	2,44	
PES_TOT	47,38	45,86	45,02	44,96	45,63	46,60	45,20	44,50	44,87	
PES_DED	0,59	0,57	0,56	0,56	0,57	0,54	0,70	0,59	0,93	
PES_LIQ	46,79	45,29	44,46	44,40	45,06	46,05	44,50	43,91	43,95	
ODC_TOT	47,03	48,19	44,49	44,64	42,02	42,67	41,63	41,28	42,40	
INV	13,73	10,73	11,34	9,37	13,54	10,83	11,28	8,38	11,06	
LEG	4,97	4,73	4,23	3,67	3,45	3,55	3,18	3,13	2,97	
SOC	52,59	51,67	51,54	51,87	51,68	51,76	48,28	51,63	51,83	
INF	20,73	20,06	18,82	16,41	17,41	16,44	16,10	15,25	15,86	
RCL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	

Fonte: Elaboração própria (Finbra)

(*) Ajustada de modo a deduzir o Fundef corretamente a partir das receitas declaradas no Finbra.

A Tabela 6 apresenta, de modo resumido, a evolução dos principais indicadores fiscais em proporção da RCL entre 1998 e 2006. Um primeiro olhar sobre os números revela que os municípios apresentam uma melhoria significativa da sua situação de endividamento e de disponibilidade de caixa, sobretudo a partir de 2004. A DCL chega a cair de um pico de 45,83% da RCL em 2002 para 32,03% em 2006. A suficiência de caixa (SUF_CXA), negativa até 2003, muda de sinal em 2004 e, nos últimos dois anos, atinge um patamar superior a 6% da RCL. As despesas primárias também declinam em todas as suas modalidades.

A tendência dos indicadores pode ser melhor avaliada se tomarmos as médias por período, como na Tabela 7. Nesse caso, podemos constatar as seguintes evidências mais significativas:

1) A DCL do período atual já é inferior a do período pré-LRF (1998-2000), mas o mesmo não ocorre com a DC_TOT; ou seja, a principal fonte de melhoria da dívida líquida são as deduções (disponibilidades menos RAP processados) que são abatidas do valor bruto da dívida e que, em muitos casos, podem ser originárias de municípios que sequer possuem endividamento. As deduções cresceram de 3,39% da RCL entre 1998 e 2000 para 13,99% da RCL entre 2005 e 2006.

2) Os indicadores de resultado, como SUF_CXA e SUP_PRI, evoluíram de uma situação deficitária entre 1998-2000 para um equilíbrio entre 2001-2004 e para um superávit entre 2005-2006.

3) O aumento do superávit primário se deu pela redução das despesas de um patamar de 106,21% da RCL entre 1998-2000 para 96,43% entre 2005-2006.

Os dados mostram, portanto, que a forma de financiamento das despesas municipais evoluiu significativamente desde a implantação da LRF, seja porque se reduziu a parcela da receita corrente líquida comprometida com o endividamento, seja porque essa receita está cobrindo as despesas primárias e ainda está proporcionando uma poupança revertida no superávit primário.

Tabela 7
Municípios: médias dos indicadores

Ano	% RCL		
	1998-2000	2001-04	2005-06
DC_TOT	43,12	51,71	48,36
DC_DED	3,39	8,52	14,24
DCL	39,73	43,19	34,12
ATI_DIS	7,92	12,95	18,79
PAS_OBR	23,00	13,62	12,23
SUF_CXA	(15,09)	(0,67)	6,56
REC_PRI	102,99	100,85	100,29
DES_PRI	106,21	100,16	96,43
SUP_PRI	(3,22)	0,69	3,86
PES_TOT	46,08	45,60	44,69
PES_DED	0,57	0,59	0,76
PES_LIQ	45,52	45,01	43,93
ODC_TOT	46,57	42,74	41,84
INV	11,93	11,26	9,72
LEG	4,64	3,46	3,05
SOC	51,93	50,90	51,73
INF	19,87	16,59	15,56
RCL	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaboração própria (Finbra)

Tabela 8
Evolução dos indicadores fiscais dos Municípios (1998-2006)

Finbra	% PIB								
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
DC_TOT	2,44	2,78	2,97	3,37	3,89	3,60	3,61	3,79	3,51
DC_DED	0,15	0,20	0,30	0,58	0,65	0,59	0,57	1,07	1,08
DCL	2,29	2,58	2,67	2,79	3,24	3,01	3,04	2,72	2,43
ATI_DIS	0,48	0,52	0,50	0,90	0,98	0,91	0,82	1,40	1,44
PAS_OBR	1,67	1,64	1,03	1,01	1,05	0,99	0,76	0,88	0,97
SUF_CXA	(1,19)	(1,12)	(0,52)	(0,11)	(0,07)	(0,07)	0,06	0,52	0,47
REC_PRI*	6,33	6,46	6,73	6,83	7,25	6,92	7,22	7,48	7,66
DES_PRI	6,69	6,73	6,69	6,79	7,20	6,99	7,03	7,08	7,48
SUP_PRI*	(0,37)	(0,26)	0,04	0,04	0,05	(0,07)	0,19	0,40	0,19
PES_TOT	2,88	2,90	2,95	3,06	3,23	3,24	3,23	3,34	3,41
PES_DED	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,05	0,04	0,07
PES_LIQ	2,85	2,86	2,91	3,02	3,19	3,20	3,18	3,30	3,33
ODC_TOT	2,86	3,04	2,92	3,03	2,97	2,96	2,98	3,10	3,22
ODC_MAQ	0,54	0,62	0,59	0,66	0,73	0,76	0,74	0,76	0,75
ODC_AUX	0,07	0,05	0,05	0,06	0,05	0,06	0,06	0,06	0,06
ODC_TER	1,54	1,61	1,56	1,48	1,78	1,79	1,83	1,90	2,01
INV	0,84	0,68	0,74	0,64	0,96	0,75	0,81	0,63	0,84
LEG	0,30	0,30	0,28	0,25	0,24	0,25	0,23	0,23	0,23
SOC	3,20	3,26	3,38	3,53	3,66	3,59	3,45	3,88	3,93
INF	1,26	1,27	1,23	1,12	1,23	1,14	1,15	1,15	1,20
RCL	6,09	6,32	6,55	6,80	7,07	6,94	7,16	7,51	7,59

Fonte: Elaboração própria (Finbra)

(*) Ajustada de modo a deduzir o Fundef corretamente a partir das receitas declaradas no Finbra.

A ponderação dos indicadores pela RCL, entretanto, pode não ser a melhor forma para avaliar a evolução fiscal dos municípios, embora ela seja o principal parâmetro de comparação da LRF. Boa parte da melhoria fiscal inicialmente reportada, como podemos ver na Tabelas 8, está relacionada simplesmente à expansão da RCL acima do PIB. Entre 1998 e 2006, a RCL cresce todos os anos, partindo de 6,09% do PIB e atingindo 7,59% do PIB. Dessa forma, qualquer variável que permaneça constante como proporção do PIB aparecerá como declinante ao ser ponderada pela RCL.

Isso ocorre, por exemplo, com a maior parte dos itens das despesas primárias. De conjunto, elas cresceram de 6,69% do PIB em 1998 para 7,48% do PIB em 2006, embora tenham recuado como proporção da RCL. As despesas de pessoal, por exemplo, estão crescendo um pouco a cada ano: representavam, em termos brutos, 2,88% do PIB em 1998, passaram para 3,23% do PIB em 2004 e, em 2006, atingiram 3,41%. Em termos líquidos, a expansão do gasto de pessoal é semelhante: 2,85% do PIB em 1998, 3,18% em 2004 e 3,33% em 2006.

As despesas de custeio também crescem como proporção do PIB embora recuem como proporção da RCL. Apenas os investimentos, quando ponderados pelo PIB, apresentam

um padrão que não é de crescimento. Em vez disso, parecem oscilar, atingindo seus maiores valores sempre em anos pares, coincidentemente anos de eleições – seja na esfera municipal, ou na estadual-federal.

A Tabela 9 mostra o mesmo que na Tabela 8, mas com médias por período. Até mesmo a percepção de queda do endividamento dos municípios é relativizada quando comparamos os estoques brutos e líquidos com o PIB em vez da RCL. A dívida consolidada líquida (DCL), por exemplo, caiu nos últimos dois anos (média de 2,58% do PIB) em comparação com o período 2001-2004 (3,02% do PIB), mas continua mais alta do que na fase pré-LRF, quando estava em 2,51% do PIB.

As médias por período também mostram que o superávit primário dos municípios tem crescido não pela redução de despesas primárias, mas pela expansão das receitas primárias, que já passaram de um patamar de 6,51% do PIB antes da LRF para 7,05% do PIB e 7,57% do PIB, respectivamente, entre 2001-2004 e 2005-2006.

As despesas primárias crescem de 6,71% do PIB no período pré-LRF para 7,00% do PIB na fase de adequação às novas regras fiscais e 7,28% do PIB no atual período de consolidação. Essa constatação não desqualifica a melhoria da situação fiscal dos municípios, apenas mostra que ela tem sido fortemente baseada nas receitas, possibilitando uma expansão dos serviços públicos municipais mesmo no quadro atual de restrições fiscais.

Tabela 9
Municípios: médias dos indicadores

Finbra	% PIB		
	1998-2000	2001-2004	2005-2006
DC_TOT	2,73	3,62	3,65
DC_DED	0,22	0,60	1,08
DCL	2,51	3,02	2,58
ATI_DIS	0,50	0,90	1,42
PAS_OBR	1,44	0,95	0,92
SUF_CXA	(0,94)	(0,05)	0,50
REC_PRI	6,51	7,05	7,57
DES_PRI	6,71	7,00	7,28
SUP_PRI	(0,20)	0,05	0,29
PES_TOT	2,91	3,19	3,37
PES_DED	0,04	0,04	0,06
PES_LIQ	2,87	3,15	3,32
ODC_TOT	2,94	2,99	3,16
ODC_MAQ	0,59	0,72	0,75
ODC_AUX	0,06	0,06	0,06
ODC_TER	1,57	1,72	1,95
INV	0,75	0,79	0,73
LEG	0,29	0,24	0,23
SOC	3,28	3,56	3,91
INF	1,25	1,16	1,17
RCL	6,32	6,99	7,55

Fonte: Elaboração própria (Finbra)

A expansão do gasto é uniforme: o de pessoal, por exemplo, passa de 2,91% do PIB em 1998-2000 para 3,37% do PIB em 2005-2006 (ampliação de 0,46% do PIB), enquanto o de custeio, no total, evolui de 2,94% do PIB para 3,16% (ampliação de 0,22% do PIB). Algumas despesas específicas de custeio, por exemplo, como ODC_TER, cresceram de 1,57% do PIB para 1,95% do PIB.

Ao se analisar as despesas por função, verificamos que a área aqui denominada social (educação, cultura, saúde e saneamento) é que tem ampliado suas despesas, enquanto a de infra-estrutura permanece estagnada e com leve queda se comparamos o período atual com o pré-LRF. Ou seja, isso demonstra que a expansão dos gastos das prefeituras tem sido canalizada para os setores em que o processo de descentralização dos serviços públicos mais avança – saúde e educação – e que setores como transporte, energia e outros mais intensivos em capital foram enfraquecidos após a LRF.

5.1. Comparações entre estados e municípios

A Tabela 10 apresenta em valores agregados e constantes os principais indicadores fiscais de estados e municípios. Os dados são reveladores de como as condições financeiras dos municípios evoluem de forma mais positiva do que a de estados, propiciando simultaneamente um aumento das despesas e uma melhoria dos indicadores fiscais. Tanto a receita primária quanto a RCL dos municípios crescem de 35% a 37% entre 2000 e 2006, enquanto nos estados essa expansão foi de 27% no mesmo período.

As disponibilidades financeiras das prefeituras cresceram 238,9% no período de seis anos, enquanto a dos governos estaduais cresceu 39,5%. Tanto que atualmente, no agregado, os municípios já apresentam uma suficiência de caixa positiva de R\$ 10,9 bilhões, enquanto os estados ainda apresentam insuficiência de R\$ 4,4 bilhões no conjunto. Como reflexo dessas variáveis, a dívida líquida (DCL) de estados cresce, em valores constantes, 15,0% entre 2000 e 2006, enquanto a de municípios, 8,1%.

No que se refere às despesas, os dados comparativos mostram que os municípios têm expandido suas despesas de pessoal a um ritmo mais acelerado do que nos estados. Em termos brutos, os gastos com pessoal cresceram 37,0% na esfera municipal entre 2000 e 2006, enquanto na esfera estadual esse acréscimo foi de 26,3%. Chama a atenção também que o volume de despesas de pessoal que podem ser deduzidas do cálculo do limite da LRF tenha crescido substancialmente nos municípios, enquanto nos estados permaneça relativamente estabilizada.

Tabela 10
Comparação entre Estados e Municípios (valores constantes)

Indicadores	Estados			Municípios		
	2000	2006	Variação	2000	2006	Variação
DC_TOT	351.233	406.798	15,8%	58.047	81.546	40,5%
DC_DED	18.128	23.798	31,3%	5.819	25.092	331,2%
DCL	333.105	383.000	15,0%	52.228	56.455	8,1%
ATI_DIS	27.504	38.369	39,5%	9.873	33.456	238,9%
PAS_OBR	53.147	42.817	-19,4%	20.140	22.483	11,6%
SUF_CXA	(25.644)	(4.448)	-82,7%	(10.267)	10.973	-206,9%
REC_PRI	230.890	293.117	27,0%	131.690	178.024	35,2%
DES_PRI	227.137	278.491	22,6%	130.951	173.719	32,7%
SUP_PRI	3.753	14.626	289,7%	739	4.304	482,3%
PES_TOT	108.190	136.630	26,3%	57.718	79.098	37,0%
PES_DED	2.558	2.448	-4,3%	713	1.638	129,8%
PES_LIQ	105.632	134.182	27,0%	57.006	77.461	35,9%
ODC_TOT	47.440	63.601	34,1%	57.046	74.735	31,0%
INV	17.096	22.005	28,7%	14.538	19.491	34,1%
RCL	190.704	242.154	27,0%	128.214	176.265	37,5%

Fonte: Elaboração própria (Finbra e EOE)

(*) Valores de 2000 atualizados pelo deflator do PIB

Por outro lado, entretanto, os estados revelam um crescimento mais acelerado das despesas de custeio do que nos municípios. Esse fato pode ser um indício de que os estados estejam buscando, mais do que os municípios, outras formas de contratação de serviços sem vínculo funcional. A maioria dos municípios, como veremos adiante, está numa situação bastante confortável em relação aos limites da LRF para o gasto de pessoal.

5.2. Discrepâncias no superávit primário municipal

No capítulo anterior, verificamos que havia uma discrepância considerável entre o resultado primário dos estados apurado pelo Banco Central e aquele informado pelos próprios governos estaduais ou estimado pela STN. Esse mesmo problema se repete com os municípios, mas com um sinal trocado, ou seja, o superávit primário estimado acima da linha (diferença entre receitas e despesas primárias) é maior do que o dado abaixo da linha do BC.

As nossas estimativas, como se pode ver pela Tabela 11, são muito parecidas com as obtidas pela STN no estudo Perfil e Evolução das Finanças Municipais, que também adota um procedimento de extrapolação. Ocorre, entretanto, que muitos municípios desconsideraram as orientações da STN sobre como proceder com o Fundef e registraram as receitas brutas entre 1998 e 2001, o que produz uma superestimativa do superávit primário nesse período.

Por isso, corrigimos as informações do Finbra para chegar a uma estimativa de superávit primário (SUP_PRI FINBRA***) que, na nossa avaliação, é mais realista e pode ser comparada aos números do BC. Antes da comparação, entretanto, precisamos fazer um último ajuste para tentar encontrar qual seria o superávit pelo critério de caixa, já que os valores do Finbra se baseiam no critério de competência. Esse ajuste é feito a partir da variação dos restos a pagar: nos anos em que o estoque de restos a pagar cresce, presume-se que o fluxo de pagamento de despesas é inferior ao fluxo de empenhos, de modo que podemos supor que o superávit primário seja superior ao estimado pelo critério de competência, e vice-versa.

Na prática, entretanto, a introdução desse tipo de ajuste nas estimativas provoca uma ampliação das discrepâncias entre o resultado primário apurado por nós e pela STN acima da linha e aquele apurado abaixo da linha pelo BC. Essa situação merece ser melhor investigada, pois pode indicar tanto a existência de problemas sérios nos balanços patrimoniais das prefeituras quanto indicar uma deficiência da metodologia do Banco Central.

Como a apuração do BC se baseia na variação de endividamento registrada no sistema financeiro, e uma grande parte dos municípios não possui dívidas contratuais, mas apenas flutuantes, é possível que a metodologia abaixo da linha não esteja sendo capaz de captar por inteiro a performance das prefeituras, principalmente das pequenas localidades do País. Essa é apenas uma hipótese que levantamos para investigação. O problema principal, entretanto, é que hoje não dispomos de uma base de dados que possibilite a devida apuração dos resultados fiscais pela metodologia acima da linha, pois a mesma depende da mensuração das despesas pelo critério de caixa e não de competência.

Tabela 11
Diferenças metodológicas na apuração do resultado primário dos Municípios

Ano	R\$ milhões							Σ 2000-06
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
SUP_PRI STN* 2601	3.008	4.101	1.360	(744)	2.450	6.321	3.075	19.570
SUP_PRI STN** 5443	4.813	6.562	2.298	(649)	3.990	8.531	4.156	29.700
SUP_PRI FINBRA	3.703	5.006	1.809	(820)	3.991	8.679	4.156	26.524
SUP_PRI FINBRA***	446	462	700	(1.258)	3.681	8.506	4.304	16.841
Ajuste Caixa/Competência		1.259	1.066	1.240	(1.798)	3.503	3.217	8.486
SUP_PRI Est. Acima Linha	446	1.720	1.766	(18)	1.883	12.010	7.521	25.327
SUP_PRI BC Abaixo Linha	1.447	3.260	2.073	1.906	1.422	4.129	3.345	17.582
Diferença (Acima-Abaixo)	(1.001)	(1.540)	(307)	(1.924)	461	7.881	4.176	7.745

Fonte: Elaboração própria, consultando os dados publicados pela STN e pelo BC.

(*) Amostra de 2.601 municípios; (**) Extrapolado pela STN para 5.443 municípios, com est. própria p/ 2000,2001,2006;

(***) Superávit do Finbra com ajustes para incorporar efeito do Fundef.

5.3. De onde provém a melhoria de receita dos municípios?

A melhoria da situação fiscal dos municípios provém, como vimos, do aumento substancial das receitas, que chega a 5,2% ao ano, em termos reais, nos últimos oito anos. A questão é: essa receita tem crescido simplesmente por um aumento das transferências federais e estaduais ou, ao contrário, pelo esforço de arrecadação própria das prefeituras? Os dados sugerem que tanto as receitas próprias quanto as transferências têm contribuído para esse quadro.

A partir dos dados do Finbra, dividimos as receitas primárias em quatro grandes grupos: as receitas tributárias (REC_TRI) ou próprias, como ISS, IPTU, IRRF, ITBI, taxas e contribuição de melhoria; as outras receitas próprias (OUT_PRO), como as contribuições sociais, econômicas e demais receitas correntes; e as receitas de transferência correntes (TRA_COR) e de capital (TRA_CAP). A Tabela 12 sintetiza a evolução dessas receitas, em valores constantes, ao longo dos três períodos que estamos analisando e mostra que são as outras receitas próprias que mais cresceram nas duas fases, perfazendo uma expansão de 93,9%, que é explicada principalmente pela contribuição previdenciária dos servidores públicos, depois da reforma da Previdência, em 2003.

Individualmente, as receitas de transferências correntes, tais como FPM, ICMS, Fundef e recursos do SUS, ainda representam mais de 70% da arrecadação dos municípios, mas sua participação relativa começa a cair lentamente, e a novidade positiva é que essa queda passa a ser explicada não por uma redução ou estagnação das transferências, mas pelo crescimento das receitas tributárias, principalmente o ISS. A receita desse imposto já cresceu 49,5% entre 2000 e 2006, em valores deflacionados, enquanto no mesmo período a receita do ICMS cresceu 27,0%, e o FPM, 40,2%.

Tabela 12
Municípios: evolução dos principais itens da receita primária (valores constantes)

Ano	R\$ milhões					
	1998-2000 (1)	2001-2004 (2)	2005-2006 (3)	Fase 1-2	Fase 2-3	Fase 1-3
REC_TRI	25.211	28.662	34.175	13,7%	19,2%	35,6%
OUT_PRO	5.831	9.504	11.308	63,0%	19,0%	93,9%
TRA_COR	88.774	103.906	123.550	17,0%	18,9%	39,2%
TRA_CAP	3.954	3.514	3.742	-11,1%	6,5%	-5,4%
TOTAL	123.771	145.586	172.775	17,6%	18,7%	39,6%

Fonte: Elaboração própria (Finbra)

(*) Atualização pelo deflator do PIB para valores de 2006

Tabela 13
Municípios: evolução da receita de ISS por faixa populacional (valores constantes)

População	R\$ milhões							Var. 2000-06
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
0-5.000	16	25	28	30	36	47	53	224,6%
5.001-10.000	46	49	54	58	71	87	117	157,0%
10.001-20.000	82	97	113	126	151	172	205	149,6%
20.001-50.000	203	242	268	292	364	422	500	146,8%
50.001-100.000	297	362	388	423	494	541	628	111,4%
100.001-300.000	758	815	899	1.025	1.156	1.256	1.407	85,7%
300.001-1.000.000	1.639	1.767	1.849	1.937	2.183	2.375	2.638	60,9%
Mais de 1.000.000	6.334	6.511	6.315	6.010	6.620	7.295	8.469	33,7%
Total	9.375	9.868	9.914	9.899	11.076	12.196	14.017	49,5%

Fonte: Elaboração própria (Amostra do Finbra: 2.771 municípios)

(*) Atualização pelo deflator do PIB para valores de 2006

Os dados do Finbra mostram com clareza que essa expansão tem sido tão maior quanto menor o porte dos municípios, como vemos na Tabela 13. Em uma amostra de 2.771 municípios, aqueles que possuem população igual ou inferior a 5 mil habitantes registram crescimento real de 224,6% na arrecadação de ISS entre 2000 e 2006, enquanto as grandes cidades, com mais de 1 milhão de habitantes, apresentam variação de 33,7%. O montante arrecadado pelos pequenos municípios ainda é ínfimo em comparação com as grandes cidades, mas a tendência recente mostra que há uma base de arrecadação própria que começou a ser explorada por essas prefeituras e que as ajuda na consolidação da situação fiscal.

Os dados também mostram que, em decorrência desse processo recente de expansão da receita tributária nas menores cidades, a fatia da receita tributária recolhida pelos municípios com até 100 mil habitantes passou a crescer. Em 2000, esses municípios arrecadavam 10,6% da receita tributária municipal; em 2006, já arrecadavam 12,9%. Essa expansão também se dá em menor escala nos municípios de porte médio, com mais de 100 mil e menos de 1 milhão de habitantes: sua fatia tributária cresceu de 30,0% em 2000 para 32,0% em 2004, mas nos últimos dois anos deu uma recuada, situando-se em 31,3% em 2006.

Esse fenômeno é absolutamente novo, porque tradicionalmente os pequenos municípios, além de carecerem de base tributária, por estarem predominantemente no espaço rural, dependem muito das transferências intergovernamentais, o que, de acordo com alguns autores, tende a gerar um círculo vicioso e uma tendência à ineficiência (Gasparini e Miranda, 2006, p.8).

6. Evolução fiscal dos municípios: dos indicadores ao índice

Até agora, o foco da nossa análise foram os dados agregados dos municípios; ou seja, tratamos comparativamente dos somatórios das receitas, despesas, ativos e passivos na esfera municipal. Dado o peso das grandes cidades nesses totais, as tendências relatadas no capítulo anterior são fortemente influenciadas por esses municípios. Um exemplo: a Tabela 6 indica que a DCL na esfera municipal representava 32,03% da RCL em 2006, mas o endividamento médio dos municípios brasileiros é bem inferior e se situa abaixo de 1% da RCL.

Neste capítulo, vamos justamente nos concentrar em analisar o comportamento médio dos municípios, a fim de verificar o que ele nos diz sobre o processo de ajuste aos limites da LRF. Se no capítulo anterior baseamos a análise em dados extrapolados para o conjunto dos municípios, aqui vamos nos deter na amostra constituída pelos 2.771 municípios que possuem informações no Finbra minimamente confiáveis para todos os anos entre 1998 e 2006.

A Tabela 14 apresenta a distribuição geográfica dessa amostra por todas as unidades da federação e, como podemos verificar, ela representa cerca de 67% da população brasileira em 2006. Notadamente, essa representação é maior nas regiões Sul e Sudeste, onde há um maior costume das prefeituras de cumprir o disposto no artigo 51 da LRF, que prevê a disponibilização anual à STN dos dados contábeis dos municípios.

O Anexo 5 apresenta os principais indicadores da amostra de 2.771 municípios. As despesas e receitas desses municípios representam cerca de 73% dos totais estimados por extrapolação no capítulo anterior, enquanto as dívidas variam de 87% a 91% do total, devido ao peso das grandes cidades na amostra.

6.1. Principais medidas estatísticas

A Tabela 15 apresenta, por período, as médias e desvios padrão de todos os principais indicadores que utilizaremos no cálculo do Índice de Responsabilidade Fiscal e Qualidade de Gestão (IRF-QG). Os resultados confirmam a tendência apontada pelos dados agregados, como a redução do endividamento, a reversão da situação de insuficiência de caixa e do déficit primário verificado na fase pré-LRF. A evolução dos indicadores de despesa, entretanto, revela que se interrompeu o processo de redução dos gastos com pessoal verificado no período imediatamente posterior à implementação da LRF. O gasto médio dos municípios com pessoal era de 46,49% da RCL entre 1998 e 2000, caiu para 43,61% da RCL

entre 2001 e 2004 e, nos últimos dois anos, subiu para 44,19% da RCL – bem abaixo do limite de 60% da LRF.

Por outro lado, os gastos de investimento caem significativamente ao longo de todo o período analisado, reforçando a impressão de que essa foi a principal variável de ajuste utilizada pelas prefeituras para melhorar seus indicadores fiscais. Isso também se reflete na queda relativa das despesas com infra-estrutura e, inicialmente, nas despesas sociais. Nos últimos dois anos, entretanto, o gasto social também voltou a crescer.

O gasto médio na função legislativo, por sua vez, cai significativamente na esfera municipal (como proporção da receita corrente líquida) ao longo do período analisado, refletindo possivelmente o limite imposto pela LRF aos gastos de pessoal desse poder, que não podem ultrapassar os 6% da RCL.

Tabela 14
Distribuição geográfica: municípios da amostra do Finbra

UF	Nº Municípios	Nº Amostra	%	População Brasil 2006	População Amostra	%
AC	22	14	63,6%	686.652	551.046	80,3%
AL	102	55	53,9%	3.050.652	2.175.331	71,3%
AM	62	21	33,9%	3.311.026	2.332.770	70,5%
AP	16	1	6,3%	615.715	368.367	59,8%
BA	417	145	34,8%	13.950.146	7.396.558	53,0%
CE	184	81	44,0%	8.217.085	5.289.686	64,4%
DF	1	-	0,0%	2.383.784	-	0,0%
ES	78	49	62,8%	3.464.285	2.189.709	63,2%
GO	246	119	48,4%	5.730.753	3.713.108	64,8%
MA	217	5	2,3%	6.184.538	1.273.110	20,6%
MG	853	482	56,5%	19.479.356	14.586.387	74,9%
MS	78	48	61,5%	2.297.981	1.824.671	79,4%
MT	141	57	40,4%	2.856.999	1.725.444	60,4%
PA	143	9	6,3%	7.110.465	2.178.526	30,6%
PB	223	98	43,9%	3.623.215	2.120.429	58,5%
PE	185	112	60,5%	8.502.603	5.879.648	69,2%
PI	223	77	34,5%	3.036.290	1.682.580	55,4%
PR	399	160	40,1%	10.387.378	6.135.413	59,1%
RJ	92	39	42,4%	15.561.720	12.691.356	81,6%
RN	167	48	28,7%	3.043.760	1.640.032	53,9%
RO	52	21	40,4%	1.562.417	559.880	35,8%
RR	15	5	33,3%	403.344	299.327	74,2%
RS	496	374	75,4%	10.963.219	9.316.935	85,0%
SC	293	248	84,6%	5.958.266	4.896.858	82,2%
SE	75	6	8,0%	2.000.738	540.478	27,0%
SP	645	450	69,8%	41.055.734	33.276.691	81,1%
TO	139	47	33,8%	1.332.441	458.535	34,4%
Total	5.564	2.771	49,8%	186.770.562	125.102.875	67,0%

Fonte: Elaboração Própria

Tabela 15
Amostra do Finbra: medidas estatísticas básicas

Indicadores		Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
DCL/RCL	1998-2000	9,84%	20,15%	-115,50%	191,91%
	2001-2004	6,78%	20,59%	-87,19%	272,24%
	2005-2006	1,22%	22,72%	-106,86%	248,48%
SUF_CXA/RCL	1998-2000	-13,10%	22,27%	-694,16%	108,81%
	2001-2004	-1,44%	14,51%	-261,13%	90,02%
	2005-2006	5,34%	15,90%	-73,38%	111,44%
SUP_PRI/RCL	1998-2000	-0,26%	6,80%	-154,05%	34,71%
	2001-2004	1,78%	4,30%	-50,84%	30,80%
	2005-2006	2,32%	10,21%	-471,03%	37,22%
PES_LIQ/RCL	1998-2000	46,49%	9,72%	2,86%	94,98%
	2001-2004	43,61%	6,88%	12,33%	73,26%
	2005-2006	44,19%	7,85%	12,47%	268,54%
ODC_TOT/RCL	1998-2000	51,49%	10,32%	5,07%	89,52%
	2001-2004	44,95%	7,34%	23,67%	79,25%
	2005-2006	44,25%	8,41%	24,03%	276,15%
INV/RCL	1998-2000	14,94%	9,21%	0,50%	221,68%
	2001-2004	12,14%	6,21%	1,15%	71,84%
	2005-2006	10,74%	6,31%	1,16%	83,26%
LEG/RCL	1998-2000	5,19%	2,16%	0,75%	23,25%
	2001-2004	4,33%	1,46%	0,07%	17,77%
	2005-2006	3,99%	1,28%	0,05%	21,90%
SOC/RCL	1998-2000	56,87%	10,21%	2,28%	119,08%
	2001-2004	51,90%	9,16%	24,65%	106,07%
	2005-2006	53,18%	9,91%	26,28%	319,72%
INF/RCL	1998-2000	19,63%	8,57%	0,00%	181,61%
	2001-2004	15,91%	6,11%	0,00%	52,68%
	2005-2006	15,23%	6,98%	0,00%	90,38%

Fonte: Elaboração própria (Amostra do Finbra: 2.771 municípios)

6.2. A dinâmica dos indicadores

Um outro aspecto da dinâmica fiscal dos municípios que cabe investigar é se existe algum tipo de convergência dos indicadores. Procuramos fazer isso estabelecendo faixas para cada um dos indicadores analisados e verificando como os 2.771 municípios da amostra se distribuem nelas em cada um dos três períodos considerados nesse estudo.

A Tabela 16 mostra os resultados. No caso do endividamento, a melhora parece ser mais ou menos uniforme; ou seja, não só naquela faixa de municípios com situação mais problemática, que devem acima de 0,6 vezes a RCL, como também entre os que nada devem. Os municípios que apresentam DCL negativa, ou seja, que possuem um ativo disponível superior aos restos a pagar processados e aos demais débitos do passivo, eram 24,2% da amostra em 1998-2000 e hoje já representam 51,1%. Apenas 0,1% da amostra – quatro

municípios – estão hoje devendo mais do que o limite de 1,2 vez a RCL previsto na resolução nº 40 do Senado, que regulamentou o teto previsto na LRF.

Tendência semelhante é verificada para as disponibilidades financeiras. Na fase pré-LRF, 83,1% dos municípios analisados possuíam insuficiência de caixa, acumulando restos a pagar em excesso ao que podiam pagar. Na fase de ajuste à lei fiscal, entre 2001 e 2004, essa fatia caiu para 55,5% e hoje já está em 33,9%. Na outra ponta, já temos 2,2% dos municípios – 60 casos na amostra – acumulando uma poupança superior a meio ano de receita corrente líquida. No resultado primário, podemos verificar que também se reduziu a proporção de municípios que apresentavam déficit: eram 48% da amostra em 1998-2000, passaram para 30,6% em 2001-2004 e, nos últimos dois anos, caíram para 24,3%. Em geral, são casos de municípios que não possuem dívida e, portanto, não precisam fazer superávit para cobrir os encargos financeiros. Por outro lado, também cresce o número dos que fazem superávit acima de 10% da RCL. Eram 2,3% da amostra em 1998-2000 e agora já chegam a 4,4%. A grande maioria na amostra (71,3%), entretanto, está obtendo superávits de até 10% da RCL.

Os números referentes às despesas de pessoal, por sua vez, sugerem que há uma convergência dos municípios para a faixa de gasto entre 0,35 e 0,45 vez a RCL. Isso pode ser verificado tanto pela redução da fração de prefeituras que gasta abaixo de 0,35 quanto pela redução dos que gastam acima de 0,45 – ou seja, os extremos da nossa distribuição. Em 1998-2000, havia 326 prefeituras que gastavam com pessoal abaixo de 35% da RCL; em 2005-2006, esse número caiu para 244. Da mesma forma, antes da entrada em vigor da LRF, tínhamos 219 municípios gastando acima do limite de 60% da RCL; atualmente são 11.

Não resta dúvida de que a redução dos casos em que a despesa líquida com pessoal supera os 60% é uma consequência da LRF, mas o mesmo não se pode dizer do aumento das despesas entre os que menos gastavam. Essa expansão pode tanto ter sido estimulada pela falta de um limite mais baixo e adequado que os 60%, como sustentam Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006), quanto ser uma decorrência natural do desenvolvimento dos municípios e do processo de descentralização dos serviços de saúde e educação, intensivos em mão-de-obra.

Os dados mostram ainda que os Legislativos municipais também ajustaram para baixo suas despesas como proporção da RCL. Embora o Finbra não nos permita identificar quanto da despesa legislativa é canalizado para pessoal, presume-se que, pela própria natureza da atividade, essa seja sua principal finalidade. Assim, ao limitar a despesa de pessoal dos Legislativos municipais a 6% da RCL, a LRF indiretamente contribuiu para a redução global dos gastos na função legislativa. Em termos per capita, entretanto, essa despesa cresceu, como veremos.

Tabela 16
Distribuição dos municípios por faixa do indicador

DCL/RCL	1998-2000	2001-2004	2005-2006
t ≤ 0	24,2%	37,6%	51,1%
0 < t ≤ 0,60	72,9%	60,5%	47,0%
0,60 < t ≤ 1,20	2,6%	1,7%	1,8%
t > 1,20	0,4%	0,2%	0,1%
SUF_CXA/RCL	1998-2000	2001-2004	2005-2006
t ≤ 0	83,1%	55,5%	33,9%
0 < t ≤ 0,20	15,5%	38,6%	53,5%
0,20 < t ≤ 0,50	1,3%	5,4%	10,4%
t > 0,50	0,0%	0,4%	2,2%
SUP_PRI/RCL	1998-2000	2001-2004	2005-2006
t ≤ 0	48,0%	30,6%	24,3%
0 < t ≤ 0,10	49,7%	66,4%	71,3%
0,10 < t ≤ 0,20	2,1%	2,8%	4,2%
t > 0,20	0,2%	0,1%	0,2%
PES_LIQ/RCL	1998-2000	2001-2004	2005-2006
0 < t ≤ 0,20	0,3%	0,1%	0,0%
0,20 < t ≤ 0,35	11,5%	11,0%	8,8%
0,35 < t ≤ 0,45	32,5%	45,7%	44,7%
0,45 < t ≤ 0,60	47,8%	42,7%	46,1%
t > 0,60	7,9%	0,5%	0,4%
ODC_TOT/RCL	1998-2000	2001-2004	2005-2006
0 < t ≤ 0,20	0,4%	0,0%	0,0%
0,20 < t ≤ 0,35	4,3%	7,2%	8,5%
0,35 < t ≤ 0,50	41,0%	69,9%	71,4%
t > 0,50	54,3%	22,9%	20,1%
INV/RCL	1998-2000	2001-2004	2005-2006
0 < t ≤ 0,05	5,1%	5,6%	11,7%
0,05 < t ≤ 0,10	24,5%	37,2%	42,9%
0,10 < t ≤ 0,15	29,0%	32,4%	28,1%
t > 0,15	41,4%	24,8%	17,3%
LEG/RCL	1998-2000	2001-2004	2005-2006
0 < t ≤ 0,03	14,8%	16,2%	21,2%
0,03 < t ≤ 0,06	53,0%	75,5%	74,5%
0,06 < t ≤ 0,08	22,0%	6,7%	4,1%
t > 0,08	10,2%	1,6%	0,2%

Fonte: Elaboração própria (Amostra do Finbra: 2.771 municípios)

Por outro lado, a Tabela 16 confirma a nossa hipótese de que a taxa de investimento das prefeituras tenha caído consideravelmente com o processo de ajuste fiscal. A proporção de municípios que destinavam mais de 15% da RCL para obras e equipamentos caiu de 41,4% antes da LRF para 24,8% entre 2001 e 2004 e para 17,3% entre 2005 e 2006. Pela dinâmica da distribuição amostral, a maioria dos municípios tende a gastar em investimento um percentual entre 5% e 10% da sua RCL. No caso das despesas de custeio, esse percentual está se situando entre 35% e 50% da RCL para quase três quartos das prefeituras.

6.3. A função de conversão dos indicadores em índices

Nosso próximo passo de análise é integrar os diferentes indicadores já apresentados em um único índice que reflita o desempenho fiscal e a qualidade de gestão dos municípios. Essa integração exigiu a aplicação de uma função de conversão desses indicadores para um mesmo conjunto imagem, o qual convencionou-se ser o intervalo dos números reais de 0 a 1. Ou seja, partindo de um indicador X_i , por meio de uma função de conversão, chegamos ao índice $Y_i = f(X_i)$, cuja imagem está circunscrita ao intervalo $[0,1]$.

A exemplo do IDH, das Nações Unidas, o índice de valor 0 corresponde à pior situação em que um indicador pode estar, enquanto o índice 1 corresponde à melhor posição. A definição do que é o “pior” e o “melhor”, entretanto, não é nada trivial e teve de seguir alguns critérios objetivos e algumas escolhas associadas às particularidades de cada indicador.

Para fazer a conversão, adotou-se uma dupla função linear, cujo ponto intermediário (em $Y=0,5$) corresponde à média da amostra – no caso em questão, a média do triênio 1998-2000, anterior à implementação da LRF. A relação de conversão assume dois formatos distintos, abaixo e acima da média, e pode ser crescente ou decrescente, dependendo do caso. O indicador de pessoal e endividamento, por exemplo, deve ser convertido por uma relação decrescente, na medida em que maiores proporções da RCL de dívida e de despesa, nesse caso, possuem uma conotação negativa. O contrário ocorre, entretanto, com os gastos de investimento, sociais e em infra-estrutura.

Considerando que \bar{X}_i é a média do indicador, X_i^{\min} e X_i^{\max} os pontos de mínimo e máximo determinados, temos as seguintes fórmulas de conversão para funções decrescentes:

$$1) f(X_i) = 0,5 + 0,5 \left[\frac{\bar{X}_i - X_i}{\bar{X}_i - X_i^{\min}} \right] \text{ abaixo da média; e}$$

$$2) f(X_i) = 0,5 - 0,5 \left[\frac{X_i - \bar{X}_i}{X_i^{\max} - \bar{X}_i} \right] \text{ acima da média.}$$

Para funções crescentes, troca-se apenas um dos sinais das fórmulas:

$$3) f(X_i) = 0,5 - 0,5 \left[\frac{\bar{X}_i - X_i}{\bar{X}_i - X_i^{\min}} \right] \text{ abaixo da média; e}$$

$$4) f(X_i) = 0,5 + 0,5 \left[\frac{X_i - \bar{X}_i}{X_i^{\max} - \bar{X}_i} \right] \text{ acima da média.}$$

Os pontos de mínimo e máximo foram determinados a partir da média e dos desvios padrão de cada um dos indicadores, tal que:

$$X_i^{\max,\min} = \bar{X}_i \pm pDP(X_i),$$

Onde p é um número real que foi escolhido de acordo com as particularidades de cada indicador, podendo ser diferente para o mínimo e para o máximo, como de fato foi o caso adotado para o cálculo do índice de endividamento e de suficiência de caixa. Sempre que, por ventura, o indicador ultrapasse o limite mínimo ou máximo fixado de acordo com a média e o desvio padrão, a ele será atribuído o índice mínimo (0) ou máximo (1).

O Quadro 4 mostra os parâmetros que balizaram a conversão de cada um dos indicadores a partir das fórmulas já apresentadas acima. O fato de termos escolhido a média do período 1998-2000 para definir o ponto intermediário do índice ($Y=0,5$) proporcionará um referencial comparativo para verificarmos melhorias ou pioras em cada indicador no tempo.

Por outro lado, a normalização de todos indicadores para o intervalo $[0,1]$ permite que extraíamos médias de vários índices-indicadores, gerando assim nosso índice final – o IRF-QG – e seus dois sub componentes, o índice fiscal (IRF) e o índice de qualidade (IQG), por meio de médias harmônicas simples.

No caso do gasto com Legislativo, utilizamos dois indicadores para chegar ao nosso índice específico, um da despesa como proporção da RCL e outro da despesa per capita, em valores reais. O objetivo desse procedimento foi lidar com os casos de municípios “ricos”, que possuem RCL muito alta e, dessa forma, apresentam um indicador LEG/RCL baixo, mas – eventualmente – um indicador LEGpc muito alto. O índice final de gasto com Legislativo que entra no cálculo do IRF-QG é uma média dos dois sub-índices derivados desses indicadores. Dessa forma, se o município avaliado está entre os casos mencionados – de uma baixa despesa como proporção da RCL e alta despesa por habitante –, ele terá um índice final apenas mediano. Acreditamos que esse procedimento melhora o potencial do IRF-QG de refletir o desempenho fiscal e a qualidade de gestão dos entes governamentais.

Quadro 4
Parâmetros de conversão dos indicadores em índice

Índice	Indicador	i	Média (\bar{X}_i)	DP (X_i)	p_{\min}	X_{\min}	p_{\max}	X_{\max}
IRF=	DCL/RCL	1	0,0984	0,2174	2	-0,3364	6	1,4029
$\sum f(X_i)/i$ i=4	SUF_CXA/RCL	2	-0,1310	0,2482	3	-0,8757	4	0,8619
	SUP_PRI/RCL	3	-0,0026	0,1137	2	-0,2300	2	0,2248
	PES_LIQ/RCL	4	0,4649	0,1136	3	0,1241	3	0,8057
IQG=	ODC_TOT/RCL	5	0,5149	0,1209	3	0,1521	3	0,8777
$\sum f(X_i)/i$ i=5	INV/RCL	6	0,1494	0,1200	1	0,0293	1	0,2694
	LEG/RCL	7	0,0519	0,0235	2	0,0049	2	0,0990
	LEGpc*	7	39,73	29,60	1	10,13	1,5	84,13
	SOC/RCL	8	0,5687	0,1212	2	0,3263	2	0,8110
	INF/RCL	9	0,1963	0,1049	1,5	0,0390	1,5	0,3536

Fonte: Elaboração Própria

(*) Despesa per capita com Legislativo, atualizada para 2006 pelo deflator do PIB, considerado junto de LEG/RCL

6.4. Índice fiscal e qualidade de gestão: principais resultados

A conversão dos indicadores em índices, como já foi salientado, permite que comparemos o desempenho do setor público em diferentes áreas, verificando a existência ou não de *trade-off* nas políticas governamentais. Ao mesmo tempo em que serve de ferramenta analítica, o índice – por integrar um componente fiscal e outro de qualidade de gestão – também serve de parâmetro para avaliarmos de forma ampla a performance de um governo; ou seja, o IRF-QG valoriza com notas maiores aqueles governos que mantenham simultaneamente bom indicadores fiscais e de qualidade de gestão.

A Tabela 17 sintetiza a evolução do índice médio dos municípios e de seus componentes ao longo dos últimos nove anos. Alguns índices crescem de forma monotônica, como o referente à DCL e à SUF_CXA; outros apresentam alguma oscilação, como PES_LIQ e ODC_TOT, enquanto há os que têm tendência de queda, como INV e INF. De modo geral, os índices fiscais reunidos em IRF melhoraram entre 1998 e 2006, enquanto os índices de qualidade reunidos em IQG pioraram, revelando alguma evidência de *trade-off* entre as duas esferas, o que será melhor investigado a seguir.

A questão relevante é: até que ponto os municípios estão sacrificando a qualidade de gestão para obter melhores resultados fiscais? As médias anuais mostram apenas que o IRF e o IQG seguem trajetórias por vezes contraditórias: a aumentos de um correspondem reduções de outro, e vice-versa. Mas é preciso verificar se essa tendência temporal das médias se manifesta também na performance dos municípios em painel.

Tabela 17
Evolução dos índices fiscais e de qualidade de gestão (média por ano)

Índice	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
IRF	0,475	0,492	0,503	0,539	0,528	0,516	0,545	0,565	0,545
DCL	0,555	0,556	0,549	0,566	0,578	0,590	0,598	0,624	0,631
SUF_CXA	0,358	0,368	0,394	0,423	0,430	0,429	0,445	0,467	0,469
SUF_PRI	0,508	0,556	0,583	0,633	0,579	0,538	0,610	0,642	0,572
PES_LIQ	0,480	0,488	0,487	0,536	0,526	0,506	0,527	0,529	0,510
IQG	0,524	0,477	0,490	0,450	0,507	0,452	0,444	0,433	0,473
ODC_TOT	0,478	0,474	0,493	0,547	0,560	0,556	0,571	0,573	0,563
INV	0,563	0,411	0,428	0,338	0,536	0,344	0,355	0,294	0,407
LEG	0,526	0,535	0,559	0,590	0,575	0,564	0,568	0,578	0,552
SOC	0,519	0,493	0,511	0,429	0,431	0,426	0,383	0,405	0,459
INF	0,535	0,470	0,461	0,344	0,434	0,373	0,343	0,315	0,382
IRF-QG	0,500	0,484	0,497	0,495	0,518	0,484	0,495	0,499	0,509

Fonte: Elaboração Própria

A fim de investigar esse fenômeno, realizamos a seguinte análise empírica: ordenamos os municípios de acordo com o seu IRF e IQG separadamente e extraímos, para cada um desses dois sub-índices, a média de cada grupo de 100 municípios do ranking do melhor para o pior. A Tabela 18 ilustra os resultados para o ano de 2006. Os municípios com os 100 maiores índices fiscais neste ano apresentam uma média de IRF de 0,770, enquanto sua média de IQG é de apenas 0,437. Na medida em que nos deslocamos para faixas inferiores do ranking, em que as médias do IRF são mais baixas, o que ocorre com o IQG? O índice de qualidade de gestão apresenta uma discreta melhora. Essa melhora não chega a ser igual à redução no índice fiscal, mas há claramente um movimento em sentido contrário.

O mesmo pode ser verificado quando ordenamos os municípios do melhor para o pior IQG e os reunimos em grupos de 100. Na medida em que nos movemos para baixo no ranking e o IQG cai, o oposto ocorre com o IRF. A situação é tal que, do 1.001º melhor IQG em diante (grupo “Demais” na tabela), a média do IRF é de 0,552, superior a qualquer um dos grupos com melhor índice de qualidade.

Repetimos esse procedimento para todos os anos, e os resultados são qualitativamente os mesmos. Em 2000, por exemplo, como podemos ver na Tabela 19, os municípios com os 100 melhores índices fiscais possuem um IRF médio de 0,689 e um IQG médio de 0,452, enquanto os municípios com os piores índices fiscais apresentam um IRF médio de 0,457 e um IQG médio de 0,499. Ou seja, há indícios de que, mesmo antes de a LRF ter sido implementada, uma parte dos municípios já se comportava de tal forma a sacrificar a qualidade de gestão para obter melhores resultados fiscais e vice-versa. Concluindo, os indícios reunidos suportam a hipótese do *trade-off*, mas isso não significa que não haja municípios que hajam de forma equilibrada, unindo boa qualidade de gestão com bons resultados fiscais.

Tabela 18
Comparação municipal: fiscal versus qualidade de gestão (2006)

Ordem dos Municípios	Ranking pelo IRF			Ranking pelo IQG		
	IRF	IQG	IRF-QG	IRF	IQG	IRF-QG
de 1º a 100º	0,770	0,437	0,604	0,513	0,700	0,607
de 101º a 200º	0,710	0,445	0,578	0,526	0,622	0,574
de 201º a 300º	0,677	0,465	0,571	0,531	0,590	0,561
de 301º a 400º	0,646	0,465	0,556	0,533	0,570	0,552
de 401º a 500º	0,621	0,467	0,544	0,543	0,556	0,549
de 501º a 600º	0,600	0,481	0,541	0,530	0,544	0,537
de 601º a 700º	0,589	0,445	0,517	0,547	0,533	0,540
de 701º a 800º	0,578	0,470	0,524	0,542	0,523	0,532
de 801º a 900º	0,570	0,473	0,521	0,531	0,513	0,522
de 901º a 1.000º	0,563	0,468	0,515	0,547	0,503	0,525
Demais	0,496	0,479	0,488	0,552	0,420	0,486
Total	0,545	0,473	0,509	0,545	0,473	0,509

Fonte: Elaboração Própria

Tabela 19
Comparação municipal: fiscal versus qualidade de gestão (2000)

Ordem dos Municípios	Ranking pelo IRF			Ranking pelo IQG		
	IRF	IQG	IRF-QG	IRF	IQG	IRF-QG
de 1° a 100°	0,689	0,452	0,571	0,476	0,731	0,603
de 101° a 200°	0,628	0,475	0,551	0,479	0,666	0,573
de 201° a 300°	0,603	0,480	0,542	0,482	0,633	0,558
de 301° a 400°	0,589	0,473	0,531	0,475	0,612	0,544
de 401° a 500°	0,577	0,473	0,525	0,494	0,592	0,543
de 501° a 600°	0,567	0,493	0,530	0,488	0,576	0,532
de 601° a 700°	0,558	0,473	0,516	0,495	0,563	0,529
de 701° a 800°	0,550	0,474	0,512	0,501	0,552	0,526
de 801° a 900°	0,543	0,484	0,513	0,492	0,541	0,516
de 901° a 1.000°	0,537	0,481	0,509	0,499	0,530	0,515
Demais	0,457	0,499	0,478	0,512	0,429	0,470
Total	0,503	0,490	0,497	0,503	0,490	0,497

Fonte: Elaboração Própria

6.5. Avaliação econométrica sobre o trade-off nos índices

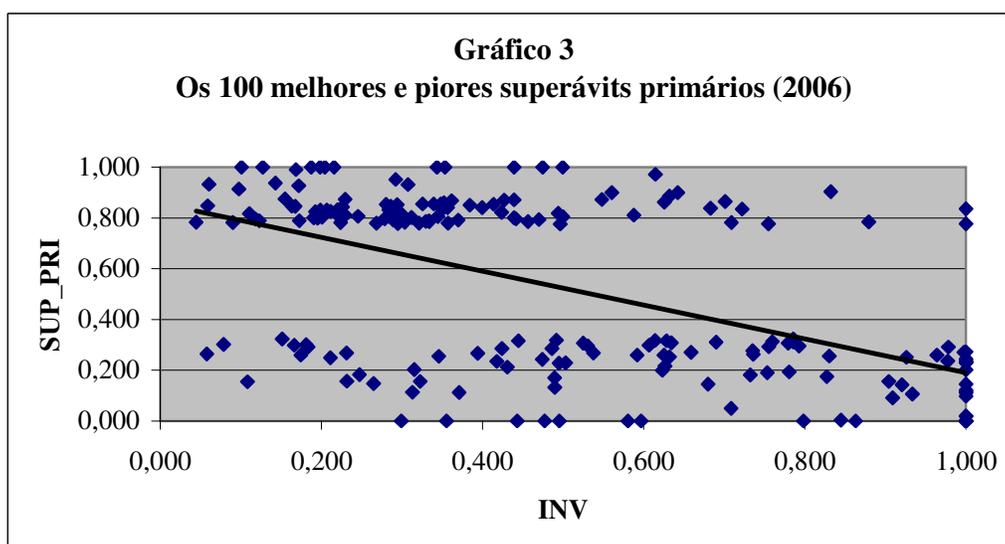
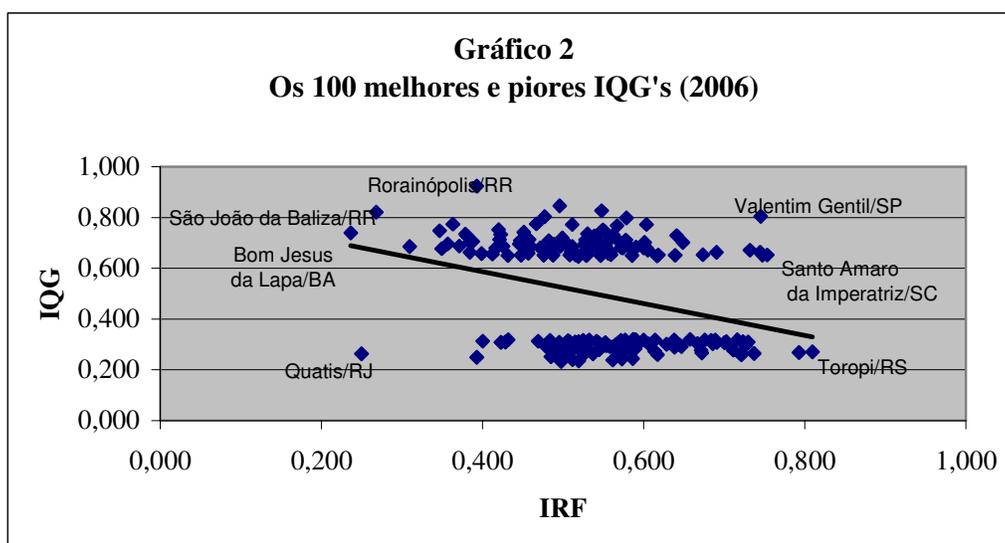
Uma outra forma de avaliar o grau de *trade-off* – ou correlação – entre os indicadores fiscais e de qualidade de gestão é por meio de uma regressão linear simples dos índices. A título ilustrativo, o Gráfico 1 apresenta a dispersão dos municípios com os 100 melhores (lado direito) e 100 piores (lado esquerdo) IRF's de 2006, enquanto o Gráfico 2 apresenta a dispersão dos municípios com os 100 melhores (lado superior) e 100 piores (lado inferior) IQG's de 2006.

O que esses gráficos mostram? Em primeiro lugar, as linhas negativamente inclinadas indicam que há uma correlação negativa entre os dois índices quando tomamos os extremos da distribuição para uma regressão linear, mas o mesmo tipo de tendência é obtida quando colocamos toda a amostra no gráfico. Ou seja, há uma tendência desses municípios maximizarem seus índices fiscais às custas da qualidade de gestão e vice-versa. Isso fica evidente, por exemplo, no caso de São João da Baliza (RR) e Bom Jesus da Lapa (BA): ambos possuem elevado índice de qualidade de gestão, mas baixíssimo índice fiscal. O contrário ocorre com Toropi (RS): 0,809 de IRF e 0,271 de IQG.

Os gráficos mostram, entretanto, que também existem aqueles casos de bom ou mau desempenho nos dois índices simultaneamente. É o caso de Quatis (RJ), que apresenta índices fiscal e de qualidade abaixo de 0,300, e de Valentim Gentil (SP), que apresenta 0,745 de IRF e 0,804 de IQG em 2006, conquistando o mais alto IRF-QG final deste ano: 0,775. Poços de Caldas (MG) e Santo Amaro da Imperatriz (SC) são outros exemplos que aparecem no gráfico

com alto IRF e IQG simultaneamente e que estão entre os quatro melhores posicionados no ranking do IRF-QG de 2006.

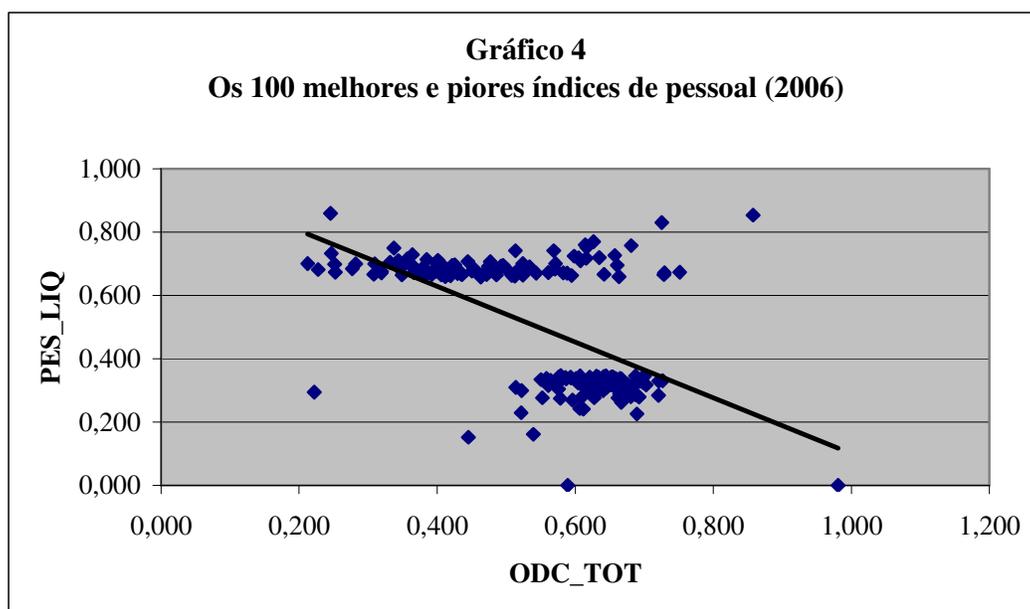
Esses casos mostram que o tipo de índice que construímos consegue equilibrar na avaliação final os dois aspectos da administração pública – o desempenho fiscal e a qualidade de gestão – evitando premiar aqueles entes que vão extremamente bem em apenas um dos quesitos. Em particular, esse tipo de análise empírica também indica que pode haver um *trade-off* entre superávit primário e investimentos. Mais uma vez a título de ilustração, o Gráfico 3 compara os sub-índices referentes a esses dois indicadores dos municípios com os 100 melhores e 100 piores superávits primários em 2006.



Além da linha de tendência da regressão entre SUP_PRI e INV também ser negativamente inclinada, podemos observar nitidamente que a grande maioria dos municípios com elevado superávit primário apresenta um índice de investimento abaixo de 0,500, que corresponde à média verificada no período de 1998 a 2000. Já entre os menores superávits primários, a correlação negativa com o investimento não é tão evidente; ou seja, há uma maior dispersão de baixas e altas taxas de investimento. De qualquer forma, fica claro pelo gráfico que a média de investimento é superior entre os municípios com menor superávit primário.

Podemos constatar o mesmo fenômeno quando comparamos o índice referente às despesas de pessoal e o índice referente ao custeio. A regressão linear sugere uma correlação negativa entre as duas variáveis, de modo que municípios com elevado gasto de pessoal tendem a gastar menos em ODC do que municípios com baixo gasto de pessoal, como mostra o Gráfico 4. Em todos os casos, qualitativamente os resultados foram os mesmos quando colocamos no gráfico todos os municípios da amostra; ou seja, sugerindo algum tipo de trade-off entre os indicadores fiscais e de gestão.

Acreditamos que as evidências obtidas a partir desse tipo de estudo merecem uma análise econométrica mais aprofundada. Seguindo as recomendações de Wooldridge (2002), o teste de Hausman aplicado sobre os dados de painel rejeitou a hipótese de modelo aleatório, sugerindo que o modelo de efeitos fixos seja o mais apropriado para averiguar a correlação entre as variáveis-indicadores. No caso dos investimentos, por exemplo, esse tipo de modelo indica uma correlação negativa altamente significativa com o superávit primário e a suficiência de caixa, como pode ser observado no Quadro 5, confirmando nossa hipótese sobre *trade-off*.



Esses resultados, entretanto, são apenas experimentais e servem de suporte para novas pesquisas econométricas. Estimativas mais robustas sobre as correlações exigiriam a introdução de outras variáveis de controle nas regressões, o que não foi possível fazer nos marcos deste artigo.

Quadro 5

Correlação entre os investimentos e alguns indicadores fiscais

INV	Coefficiente	Desvio Padrão	t	P>|t|	Intervalo de Confiança 95%	
DCL	(0,0015)	0,0032	(0,46)	0.643	(0,0078)	0,0048
SUF_CXA	(0,0354)	0,0022	(16,16)	0.000	(0,0397)	(0,0311)
SUP_PRI	(0,7560)	0,0064	(117,82)	0.000	(0,7686)	(0,7434)

Fonte: Stata

6.6. Outros aspectos: partidos e regiões

Uma das questões adicionais que buscamos investigar, a partir dos índices, é se eles têm alguma correlação com a linha ideológica ou política dos partidos que comandam as prefeituras. Embora as fronteiras ideológicas estejam cada vez mais difusas no atual contexto político brasileiro, adotamos um critério arbitrário para agrupar os partidos em três diferentes blocos: 1) dos partidos ditos de esquerda ou centro-esquerda que apoiavam ou apóiam o governo Lula (PT, PC do B, PSB, PPS e PDT); 2) dos dois partidos que formavam a base da aliança do governo FHC e hoje comandam a oposição (PSDB e PFL); 3) dos demais partidos, como PMDB, PTB, PL e PP, que gravitam em torno do partido que está no poder.

A definição dos grupos se deu a partir do partido do prefeito no momento da eleição, não considerando eventuais mudanças de sigla ao longo do mandato. Considerando os três mandatos compreendidos pelo período da análise, temos a seguinte distribuição dos municípios por bloco partidário:

Quadro 6

Número de municípios por bloco partidário

Grupo	1998-2000	2001-2004	2005-2006
1	405	416	630
2	938	933	768
3	1.428	1.422	1.373
Total	2.771	2.771	2.771

Fonte: elaboração própria

Os testes econométricos, a partir do modelo de efeitos fixos para os dados de painel, permitem descartar a hipótese de correlação entre os grupos partidários e os indicadores fiscais. As médias dos principais indicadores fiscais são muito parecidas para todos os grupos partidários, exceto em casos muito específicos, como no período prévio à LRF, quando as

médias de gasto com pessoal, por exemplo, eram mais elevadas no grupo 1 (49,4% da RCL) do que nos grupos 2 e 3 (46,0%).

Tabela 20
Média dos índices por região do Brasil (2006)

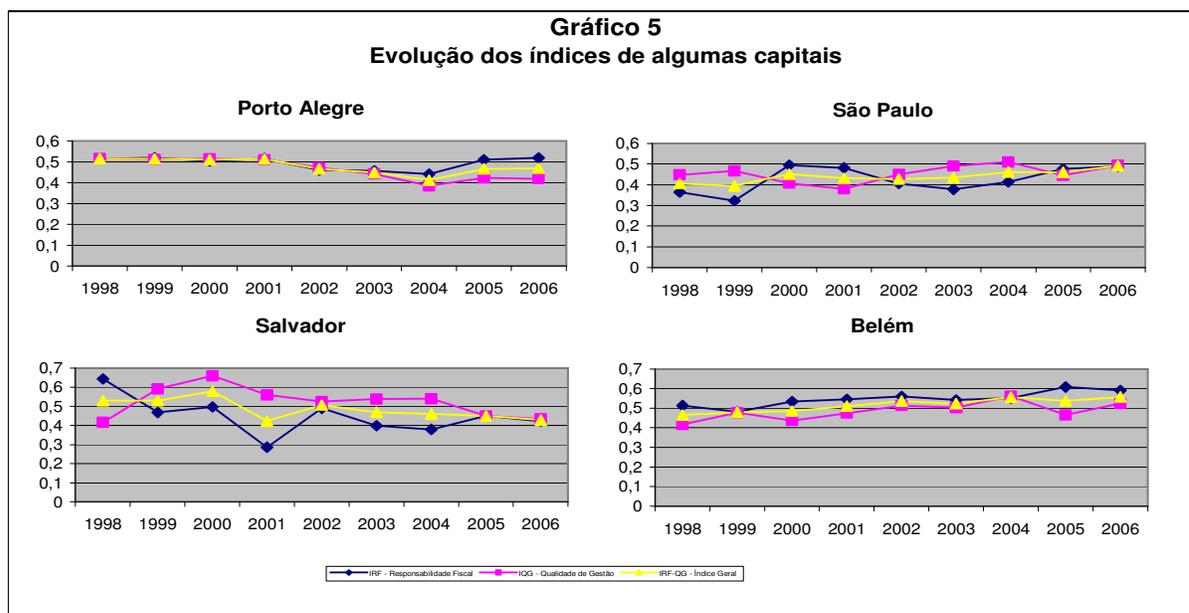
Região/Estado	Nº Municípios	IRF	IQG	IRF-QG
SUL	782	0,585	0,458	0,522
NORTE	118	0,531	0,510	0,520
SUDESTE*	538	0,555	0,482	0,518
MINAS GERAIS	482	0,521	0,497	0,509
NORDESTE	627	0,509	0,476	0,492
CENTRO-OESTE	224	0,546	0,423	0,485

(*) Excluindo Minas Gerais

Fonte: Elaboração Própria

Por outro lado, os dados sugerem que os índices estão correlacionados com as características regionais. Os municípios do Sul, como podemos ver na Tabela 20, apresentam a maior média do índice fiscal, embora sua média no índice de qualidade de gestão seja inferior a todas as demais regiões, exceto o Centro-Oeste. Já os municípios do Norte têm um índice de qualidade superior às outras regiões, o que lhes garante a segunda melhor média geral no IRF-QG, abaixo apenas do Sul.

Essas diferenças também se manifestam na evolução dos índices das capitais de diferentes regiões do país, como podemos ver no Gráfico 5. Algumas cidades têm uma evolução uniforme dos índices, como Porto Alegre, enquanto outras registram movimentos contrários no IRF e IQG, como São Paulo.



7. Conclusões

Este capítulo ofereceu um panorama amplo da evolução das finanças públicas estaduais e municipais entre 1998 e 2006 a partir de uma gama variada de indicadores derivados dos balanços orçamentários e patrimoniais dos entes subnacionais. O cálculo desses indicadores exigiu um meticuloso trabalho de conferência e depuração dos dados, em virtude dos inúmeros erros de informação contidos nos relatórios do EOE e, principalmente, do Finbra. A matriz de indicadores resultante desse trabalho mostra que a situação fiscal de estados e municípios evoluiu significativamente desde a introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal e que o aumento da receita tem propiciado um novo padrão de financiamento das despesas, sem endividamento e com mais controle dos restos a pagar. Constatamos, entretanto, que há uma discrepância não explicada entre os resultados primários calculados a partir dos dados contábeis de estados e municípios e aqueles apurados pelo Banco Central, assim como indícios de “contabilidade criativa” na apresentação dos demonstrativos de gasto com pessoal dos estados.

A grande contribuição deste artigo em relação a outros estudos sobre a LRF, entretanto, foi o desenvolvimento de uma nova metodologia de avaliação do desempenho dos entes governamentais, baseada em um Índice de Responsabilidade Fiscal e de Qualidade de Gestão (IRF-QG). Detectamos, por meio desse índice, que muitos municípios estão melhorando seus indicadores fiscais às custas de uma piora na qualidade de gestão, e vice-versa. Em particular, verificamos que os maiores superávits primários, entre as prefeituras, coincidem com menores taxas de investimento, reforçando a impressão de *trade-off* entre as variáveis.

As evidências não são totalmente conclusivas, exigindo testes econométricos mais profundos, mas colocam no centro da discussão a necessidade de uma maior qualidade no processo de ajuste fiscal. Ou seja, para que o equilíbrio fiscal seja realmente sustentável, é preciso que se baseie em uma reestruturação da despesa pública; não adianta elevar o superávit primário simplesmente pela repressão dos investimentos, nem reduzir as despesas de pessoal descuidando das demais despesas correntes.

O mérito do IRF-QG é justamente proporcionar um instrumento de avaliação mais equilibrado do desempenho fiscal dos entes subnacionais. Os municípios melhor classificados no ranking de 2006 são justamente aqueles que obtiveram índices acima da média em todos os indicadores. É claro que o índice pode ser aperfeiçoado com a introdução de novas variáveis que reflitam o nível de renda, educação e saúde das populações municipais.

Referências

- ALESINA, A.; BAYOUMI, T. *The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence from U.S. States*. NBER Working Paper, nº 5.614, 1996.
- ALESINA, A.; PEROTTI, R. *The Political Economy of Budget Deficits*. NBER Working Paper, nº 4.637, 1994.
- ALESINA, A.; PEROTTI, R. *Budget Déficits and Budget Institutions*. NBER Working Paper, nº 5.556, 1996.
- ALESINA, A.; TABELLINI, G. A Positive Theory of Budget Deficits and Government Debt. *Review of Economic Studies*, 57, p.403-414, 1990.
- BARRO, R. On the determination of the public debt. *Journal of Political Economy*, 87, p. 940-947. 1979.
- BUCHANAN, J.; WAGNER, R. *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. USA: Academic Press, Inc, 1977.
- CUKIERMAN, A.; MELTZER, A. A Political Theory of Government Debt and Deficits in a Neo-Ricardian Framework. *American Economic Review*, 79, p.713-733, 1989.
- DADIDSON, P. The Neoclassical vs. Post Keynesian View of Government. In: *Controversies in Post Keynesian Economics*, cap.7. Aldershot, UK – Edward Elgar, 1991.
- FIORAVANTE, D.G.; PINHEIRO, M.M.S.; VIEIRA, R.S. *Lei de Responsabilidade Fiscal e Finanças Públicas Municipais: Impactos sobre Despesas com Pessoal e Endividamento*. Texto para Discussão nº 1.223. Brasília: Ipea, 2006.
- GASPARINI, C.E.; MIRANDA, R.B. *Evolução dos Aspectos Legais e dos Montantes de Transferências Realizadas pelo Fundo de Participação dos Municípios*. Texto para Discussão nº 1.243. Brasília: Ipea, 2006.
- GIUBERTI, A.C. Lei de Responsabilidade Fiscal: Efeitos sobre o Gasto com Pessoal dos Municípios Brasileiros. *Finanças Públicas: X Prêmio Tesouro Nacional – 2005*. Coletânea de Monografias. Brasília: STN, 2006, p.803-841.
- GUADAGNIN, L.A. *Equilíbrio majorante na gestão pública: gênese de conhecimentos para o processo de otimização da Prefeitura de Torres, apoiada pela Educação a Distância*. Porto Alegre: UFRGS/PPGE, 2007.
- INMAN, R. *Do Balanced Budget Rules Work? U.S. Experience and Possible Lessons for the EMU*. NBER Working Paper, nº 5.838, 1996.
- LUCAS, R.; STOKEY, N. Optimal Fiscal and Monetary Policy in an Economy without Capital. *Journal of Monetary Economics*, 12, p.55-94, 1983.
- MILESI-FERRETTI, G.M. *Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting*. IMF Working Paper WP/00/172, 2000.

- MENEZES, R.T. Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os Componentes de Despesa dos Municípios Brasileiros. *Finanças Públicas: X Prêmio Tesouro Nacional – 2005*. Coletânea de Monografias. Brasília: STN, 2006, p.747-801.
- POTERBA, J.M. *Do Budget Rules Work?* NBER Working Paper, nº 5.550, 1996.
- ROGOFF, K. Equilibrium Political Budget Cycles. *American Economic Review*, 80, p. 21-26, 1990.
- SOUZA, S.S. Ambiente Institucional e Resultados Fiscais: os Diferentes Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Finanças Públicas: X Prêmio Tesouro Nacional – 2006*. Coletânea de Monografias. Brasília: STN, 2007, p.833-886.
- SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). *Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios (Finbra)*. Disponível em: http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios.Documentos Relacionados, 1998-2006.
- SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). *Execução Orçamentária dos Estados (EOE)*. Disponível em: http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios. Documentos Relacionados, 1995-2006.
- SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). *Perfil e Evolução das Finanças Municipais*. Disponível em: http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios. Documentos Relacionados, 1998-2005.
- SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). *Manual de Elaboração do Anexo de Riscos Fiscais e Relatório de Gestão Fiscal – 7ª edição*. Disponível em: http://www.stn.fazenda.gov.br/hp/lei_responsabilidade_fiscal.asp, 2007.
- WOOLDRIDGE, J. *Econometrics Analysis of Cross Section and Panel Data*. London, England: The MIT Press, 2002.

Anexos

Anexo 1 - Glossário do Plano de Contas do Finbra e EOE (1998-2001)	
RECEITAS	
Receita Primária (REC_PRI)	+Receita
	-Receitas Financeiras
	-Receita de Operações de Crédito
	-Receita de Alienação de Bens
Receita Tributária (REC_TRI)	+Receita de ISS
	+Receita de IRRF
	+Outros (IPTU, ITBI, Taxas e Melhoria)
Outras Receitas Próprias (OUT_PRO)	+Receita de Contribuições
	+Receita Patrimonial
	-Receitas Financeiras
	+Receita Agropecuária
	+Receita Industrial
	+Receita de Serviços
Receitas Próprias (REC_PRO)	$=(REC_TRI)+(OUT_PRO)$
Transf. de Capital (TRA_CAP)	+Receitas de Capital
	-Receita de Operações de Crédito
	-Receita de Alienação de Bens
Transf. Correntes (TRA_COR)	$=(REC_PRI)-(REC_PRO)-(TRA_CAP)$
Receita Corrente Líquida (RCL)	+Receita Corrente
DESPESAS	
Despesa Financeira (DFI)	+Juros e Encargos da Dívida
	+Inversões Financeiras
	+Amortização de Dívida
Despesa Primária (DES_PRI)	+Despesa Total
	-(DFI)
Pessoal Bruto (PES_TOT)	+Despesas de Pessoal
	+Inativos
	+Pensionistas
	+Salário-Família
Pessoal Deduções (PES_DED)	Indisponível: para efeito de comparação, tomou-se a média das deduções de 2002 em relação ao total da despesa de pessoal.
Despesa de Custeio (ODC_TOT)	+Serviços de Terceiros/Encargos
	+Outros Custeios
	+Outras Transf. Pessoas
	+Contribuição PASEP
	+Demais Transferências Correntes
	+Outras Despesas Correntes
Custeio Máquina (ODC_MAQ)	+Outros Custeios
Custeio Auxílios (ODC_AUX)	+Outras Transf. Pessoas
Custeio Terceiros (ODC_TER)	+Serviços de Terceiros/Encargos
Investimento (INV)	+Investimentos

Anexo 1 (continuação)

Glossário do Plano de Contas (1998-2001)	
ATIVO E PASSIVO	
Dívida Consolidada (DC_TOT)	+OPC Internas em Circulação
	+OPC Externas em Circulação
	+Outros Débitos a Pagar
	+OPC Internas de Longo Prazo
	+OPC Externas de Longo Prazo
	+Obrigações Legais e Tributárias
	+Obrigações a Pagar LP
Deduções (DC_DED)	-RAP Processados
	+Ativo Financeiro Disponível
	+Créditos em Circulação
	+Empréstimos e Financiamentos CP
	+Outros Créditos em Circulação CP
	-Provisão Devedores Duvidosos CP
Dívida Líquida (DCL)	= (DC_TOT) - (DC_DED)
Disponibilidade financeira (ATI_DIS)	+Ativo Financeiro Disponível
	+Créditos em Circulação
Obrigações financeiras (PAS_OBR)	-Depósitos Passivo Financeiro
	-RAP Processados
	-RAP Não Processados
	-Credores Diversos
Suficiência (SUF_CXA)	= (ATI_DIS) - (PAS_OBR)
GASTO POR FUNÇÃO	
Gasto Legislativo (LEG)	+Despesa na Função Legislativo
Gasto Social (SOC)	+Função Educação/Cultura
	+Função Saúde/Saneamento
Gasto em Infraestrutura (INF)	+Função Transporte
	+Função Habitação/Urbanismo
	+Função Energia/Recursos Minerais

Anexo 2 - Glossário do Plano de Contas do Finbra e EOE (2002-2006)	
RECEITAS	
Receita Primária (REC_PRI)	+Receita Orçamentária
	-Receita de Valores Mobiliários
	-Receita de Operações de Crédito
	-Receita de Alienação de Bens
	-Receita de Amortização Empréstimos
Receita Tributária (REC_TRI)	+Receita de ISS
	+Receita de IRRF
	+Outros (IPTU, ITBI, Taxas e Melhoria)
Outras Receitas Próprias (OUT_PRO)	+Receita de Contribuições
	+Receita Patrimonial
	-Receita de Valores Mobiliários
	+Receita Agropecuária
	+Receita Industrial
+Receita de Serviços	
Transf. de Capital (TRA_CAP)	+Receitas de Capital
	-Receita de Operações de Crédito
	-Receita de Alienação de Bens
	-Receita de Amortização Empréstimos
Transf. Correntes (TRA_COR)	=(REC_PRI)-(REC_PRO)-(TRA_CAP)
Receita Corrente Líquida (RCL)	+Receita Corrente
	-Deduções da Receita Corrente
DESPESAS	
Despesa Financeira (DFI)	+Juros e Encargos da Dívida
	+IF/Aquis. Títulos Capital Integral.
	+IF/Concessão de Empréstimos
	+Amortização de Dívida
Despesa Primária (DES_PRI)	+Despesa Total
	-(DFI)
Pessoal Bruto (PES_TOT)	+PES/Total
	+ODC/Aposentadorias e Reformas
	+ODC/Pensões
Pessoal Deduções (PES_DED)	-PESAD/Sentenças Judiciais
	-PESAD/Desp. de Ex. Anteriores
	-PESAD/Indenizações e Restituições
Pessoal Ativo (PES_ATI)	+PESAD/Venc. e Vant. Fixas/Civil
	+PESAD/Venc. e Vant. Fixas/Militar
	+PESAD/Outras Desp. Variáveis/Civil
	+PESAD/Outras Desp. Variáveis/Militar
Despesa de Custeio (ODC_TOT)	+ODC Total
	-ODC/Aposentadorias e Reformas
	-ODC/Pensões
Custeio Máquina (ODC_MAQ)	+ODC/Diárias Civil
	+ODC/Diárias Militar
	+ODC/Material de Consumo
	+ODC/Material de Distribuição Gratuita
	+ODC/Passagens e Locomoção
Custeio Auxílios (ODC_AUX)	+ODC/Outros Benefícios Previdenciários
	+ODC/Outros Benefícios Assistenciais
	+ODC/Salário-Família
	+ODC/Auxílio Financeiro a Estudantes
	+ODC/Auxílio Financeiro a Pesq.
	+ODC/Auxílio-Alimentação
+ODC/Auxílio-Transporte	

Anexo 2 (continuação)

Custeio Terceiros (ODC_TER)	+ODC/Contratação Temporária
	+ODC/Serviços de Consultoria
	+ODC/Outros Serviços Pessoa Física
	+ODC/Locação de Mão-de-Obra
	+ODC/Outros Serviços Pessoa Jurídica
Investimento (INV)	+Investimentos
ATIVO E PASSIVO	
Dívida Consolidada (DC_TOT)	+OPC Internas em Circulação
	+OPC Externas em Circulação
	+Precatórios Passivo NF
	+OPC Internas de Longo Prazo
	+OPC Externas de Longo Prazo
	+Obrigações Legais e Tributárias
	+Obrigações a Pagar LP
Deduções (DC_DED)	-RAP Processados
	+Ativo Financeiro Disponível
	+Créditos em Circulação
	+Empréstimos e Financiamentos CP
	+Outros Créditos em Circulação CP
	-Provisão Devedores Duvidosos CP
Dívida Líquida (DCL)	= (DC_TOT) - (DC_DED)
Disponibilidade financeira (ATI_DIS)	+Ativo Financeiro Disponível
	+Créditos em Circulação
Obrigações financeiras (PAS_OBR)	-Depósitos Passivo Financeiro
	-RAP Processados
	-RAP Não Processados
	-Credores Diversos
	-Adiantamentos Recebidos
	-Outras Obrigações a Pagar
Suficiência (SUF_CXA)	= (ATI_DIS) - (PAS_OBR)
GASTO POR FUNÇÃO	
Gasto Legislativo (LEG)	+Despesa na Função Legislativo
Gasto Social (SOC)	+Despesa na Função Educação
	+Despesa na Função Cultura
	+Despesa na Função Saúde
	+Despesa na Função Sanemamento
Gasto em Infraestrutura (INF)	+Função Transporte
	+Função Habitação
	+Função Urbanismo
	+Função Energia

Anexo 3
Saldo entre disponibilidades e obrigações financeiras dos Estados

UF	% RCL						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AC	(1,68)	3,00	2,61	3,18	4,53	15,54	9,42
AL	(4,69)	(28,22)	7,56	(4,71)	(5,60)	(10,57)	(11,33)
AM	27,69	4,51	(0,32)	1,48	5,30	4,67	5,50
AP	(5,29)	(5,56)	(5,09)	(2,21)	1,44	24,49	18,09
BA	1,17	1,87	5,23	1,47	2,71	2,91	3,58
CE	19,45	18,48	0,22	(4,28)	(5,95)	0,96	3,39
DF	(2,34)	(0,38)	1,43	2,21	2,01	2,07	0,98
ES	(32,09)	(49,97)	(32,25)	3,26	2,25	9,66	13,01
GO	(14,80)	(6,00)	(9,81)	(0,70)	(19,01)	(19,36)	(17,42)
MA	22,10	12,32	15,14	4,43	7,71	13,41	15,27
MG	(22,88)	(34,88)	(28,42)	(20,87)	(16,34)	(10,04)	(9,31)
MS	(31,67)	(20,90)	(20,24)	(18,54)	(14,44)	(16,72)	(15,75)
MT	(9,50)	(5,56)	11,35	(0,97)	(14,75)	(12,87)	4,88
PA	4,13	4,34	3,86	2,81	3,42	5,80	3,50
PB	(7,94)	5,43	(6,85)	(12,76)	(19,61)	(9,82)	(3,11)
PE	29,95	10,12	1,09	(3,03)	(3,26)	(0,53)	2,19
PI	12,54	8,57	7,64	(7,23)	(2,89)	18,68	15,80
PR	(51,81)	(42,76)	(32,22)	(28,68)	(21,35)	(23,15)	(0,82)
RJ	(17,27)	11,58	(7,56)	(9,63)	7,47	(5,84)	(5,68)
RN	3,62	1,98	1,75	2,74	(1,06)	4,25	7,38
RO	(26,56)	(21,62)	(23,44)	(13,95)	(10,63)	(4,30)	(2,90)
RR	(11,61)	(12,08)	0,38	(7,40)	0,60	18,98	24,37
RS	(16,57)	(24,13)	(47,70)	(35,41)	(26,76)	(31,19)	(34,23)
SC	(20,42)	(11,18)	(9,95)	(11,24)	(4,82)	1,66	2,51
SE	0,15	6,83	8,73	6,84	6,30	22,27	6,63
SP	(18,49)	(11,96)	(8,23)	(7,12)	10,22	10,56	1,84
TO	10,99	22,89	24,10	28,52	32,30	12,70	10,50
Total	(13,45)	(9,55)	(10,79)	(9,54)	(1,87)	(1,07)	(1,84)

Fonte: Elaboração própria (baseada nos balanços patrimoniais dos Estados)

Anexo 4
Evolução da dívida consolidada líquida dos Estados

UF	DCL/RCL							
	2000		2002		2004		2006	
	STN	Própria	STN	Própria	STN	Própria	STN	Própria
AC	1,04	1,08	0,73	0,68	0,62	0,62	0,52	0,50
AL	2,23	2,28	2,36	2,61	2,64	2,18	2,22	2,14
AM	1,00	0,62	0,67	0,63	0,45	0,45	0,33	0,34
AP	0,05	0,11	0,28	0,27	0,23	0,15	0,11	(0,04)
BA	1,64	1,95	1,82	1,54	1,42	1,23	1,02	0,91
CE	0,87	0,99	1,18	1,18	0,92	0,98	0,60	0,69
DF	0,36	0,34	0,40	0,22	0,28	0,30	0,33	0,60
ES	0,98	0,10	1,16	0,96	0,73	0,55	0,34	0,33
GO	3,13	3,15	2,77	2,75	2,21	2,03	1,82	1,82
MA	2,58	1,87	2,73	2,12	1,74	1,72	1,15	1,04
MG	1,41	2,39	2,63	2,61	2,24	2,46	1,89	1,98
MS	3,10	2,30	3,10	2,76	2,33	2,07	1,81	1,68
MT	2,50	2,31	1,59	2,24	1,30	1,69	1,10	1,56
PA	0,57	0,53	0,67	0,61	0,60	0,57	0,44	0,42
PB	1,53	1,42	1,42	1,44	1,08	1,06	0,76	0,67
PE	0,86	0,88	1,25	0,98	1,04	0,79	0,67	0,58
PI	1,73	1,94	1,64	1,52	1,42	1,35	0,85	0,73
PR	1,29	1,16	1,24	1,26	1,08	1,08	1,26	1,37
RJ	2,07	2,20	2,35	3,24	2,04	2,66	1,72	2,19
RN	0,71	0,55	0,65	0,60	0,38	0,54	0,26	0,26
RO	1,11	1,50	1,45	1,38	1,03	1,17	0,72	0,74
RR	0,31	0,31	0,35	0,36	0,04	0,26	0,10	0,16
RS	2,66	2,41	2,79	2,66	2,83	2,39	2,53	2,20
SC	1,83	1,84	1,95	1,87	1,64	1,72	1,09	1,33
SE	0,88	0,81	0,73	0,70	0,65	0,58	0,57	0,53
SP	1,93	2,01	2,27	2,30	2,23	2,49	1,89	2,29
TO	0,35	0,36	0,37	0,36	0,35	0,14	0,13	0,14
Total	1,70	1,75	1,95	1,95	1,74	1,83	1,43	1,58

Fonte: STN (valores informados pelos Estados) e Elaboração Própria (baseada nos balanços patrimoniais)

Anexo 5

Indicadores fiscais e de gestão dos 2.771 Municípios da Amostra									
Ano	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
DC	40.409	46.782	52.164	60.077	71.731	67.483	71.678	73.623	73.334
DC_DED>0	2.200	3.022	4.310	8.969	9.975	9.290	9.106	16.793	20.017
DCL	38.208	43.760	47.853	51.109	61.756	58.192	62.572	56.830	53.317
ATI_DIS	6.726	7.541	7.410	13.959	15.161	14.333	13.401	21.765	26.260
PAS_OBR	22.895	22.808	14.833	14.941	16.786	15.210	12.179	13.961	16.573
SUF_CXA	(16.169)	(15.267)	(7.422)	(982)	(1.625)	(877)	1.222	7.804	9.687
REC_PRI	86.473	88.343	97.096	99.597	105.945	103.333	113.918	118.840	130.473
DES_PRI	90.677	91.657	95.637	97.602	105.263	104.600	110.891	112.081	127.130
SUP_PRI	(4.204)	(3.314)	1.459	1.995	682	(1.266)	3.027	6.760	3.342
PES_TOT	39.342	39.388	42.531	44.367	47.993	48.755	51.350	53.358	58.046
PES_DED	434	439	488	501	565	531	782	688	1.339
PES_LIQ	38.909	38.949	42.043	43.866	47.428	48.225	50.568	52.670	56.707
ODC_TOT	39.101	41.617	41.540	43.616	43.561	44.032	46.656	49.186	55.047
ODC_MAQ	6.446	7.571	7.180	8.574	9.152	9.607	9.812	10.440	10.993
ODC_AUX	1.034	660	867	900	841	1.003	1.168	1.177	1.239
ODC_TER	21.946	22.950	23.258	21.844	27.091	27.557	29.858	31.089	35.346
INV	10.521	8.772	10.131	8.544	12.998	11.016	12.494	9.287	13.696
RCL	84.083	86.609	95.302	99.644	104.591	104.312	113.307	119.766	130.230
Indicadores fiscais e de gestão da totalidade de Municípios do Brasil									
Ano	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
DC	45.611	52.188	58.047	66.769	79.124	74.098	78.599	84.895	81.546
DC_DED>0	2.792	3.783	5.819	11.401	13.147	12.129	12.429	23.969	25.092
DCL	42.819	48.406	52.228	55.368	65.978	61.968	66.170	60.926	56.455
ATI_DIS	8.903	9.750	9.873	17.912	20.031	18.754	17.844	31.297	33.456
PAS_OBR	31.164	30.745	20.140	20.029	21.414	20.277	16.441	19.694	22.483
SUF_CXA	(22.261)	(20.995)	(10.267)	(2.117)	(1.383)	(1.523)	1.403	11.603	10.973
REC_PRI	118.369	121.254	131.690	135.319	147.519	142.373	157.134	167.527	178.024
DES_PRI	125.264	126.216	130.951	134.616	146.555	143.896	153.009	158.656	173.719
SUP_PRI	(6.895)	(4.961)	739	703	964	(1.523)	4.125	8.871	4.304
PES_TOT	53.977	54.331	57.718	60.579	65.699	66.605	70.382	74.873	79.098
PES_DED	667	671	713	748	818	776	1.090	1.000	1.638
PES_LIQ	53.310	53.660	57.006	59.830	64.881	65.830	69.292	73.873	77.461
ODC_TOT	53.582	57.088	57.046	60.157	60.491	60.999	64.815	69.448	74.735
ODC_MAQ	10.196	11.687	11.553	13.065	14.826	15.573	16.113	17.040	17.362
ODC_AUX	1.241	846	1.070	1.091	990	1.188	1.397	1.437	1.428
ODC_TER	28.833	30.182	30.548	29.259	36.208	36.781	39.765	42.504	46.682
INV	15.643	12.712	14.538	12.623	19.490	15.485	17.569	14.102	19.491
RCL	113.930	118.473	128.214	134.753	143.973	142.945	155.696	168.236	176.265

(*) Valores constantes, atualizados pelo deflator do PIB para 2006.

V - O PAPEL DAS EMPRESAS ESTATAIS NO EQUILÍBRIO FISCAL E MACROECONÔMICO

1. Introdução

Grande parte do desenvolvimento econômico brasileiro contemporâneo deve-se às empresas estatais. Por bem ou por mal, foram elas que puxaram o crescimento da economia nos anos 70, enquanto o mundo era atingido pelo choque do petróleo. Para conseguir manter a “economia em marcha forçada” (Castro e Souza, 1985) e, ao mesmo tempo, equilibrar o balanço de pagamentos, o governo militar utilizou uma estratégia de crescimento com endividamento que colocou o país em um novo patamar de industrialização – acima do de outros latino-americanos, como a Argentina –, mas também originou uma série de desequilíbrios, como o fiscal, que se perpetuam até os dias de hoje.⁵⁰

Ao apogeu das estatais, marcado por uma taxa de investimento superior a 4% do PIB nos anos 70, seguiu-se nos anos 90 uma fase de profunda reestruturação ou desarticulação das atividades produtivas do Estado, com a privatização e abertura de capital de grandes empresas, como a Companhia Vale do Rio Doce e a Petrobras. Entre 1999 e 2000, como reflexo desse processo, os investimentos das estatais caíram para o menor nível dos últimos 40 anos – 0,85% do PIB.⁵¹

Passados menos de 10 anos desde as privatizações, entretanto, ao contrário de muitos prognósticos que apontavam a tendência de esvaziamento ou enfraquecimento das estatais remanescentes, podemos constatar exatamente o contrário: as empresas sob controle majoritário do governo não só estão incrementando sua contribuição para a formação bruta de capital fixo (FBCF), tendo atingido a marca de 1,41% do PIB em 2006, como estão cumprindo um papel decisivo para o ajustamento fiscal do setor público. Conforme será demonstrado ao longo dessa monografia, a participação das estatais no superávit primário é crescente e já supera os 50% se considerarmos os dividendos e compensações financeiras pagas ao Tesouro e redistribuídas pelos três níveis de governo, como os *royalties*.

A recuperação da taxa de investimento das estatais é tanto mais importante para o equilíbrio macroeconômico se considerarmos que as aplicações diretas das administrações públicas em FBCF, segundo o conceito do IBGE, sofreram substancial queda no período recente, entre 2003 e 2004, devido ao aumento da meta de superávit primário. Ou seja, as empresas públicas – notadamente a Petrobras – compensaram parcialmente a retração dos

⁵⁰ Ver Bielschowsky e Mussi (2005) para um apanhado histórico do pensamento desenvolvimentista no Brasil.

⁵¹ Série histórica reconstituída a partir de dados do Centro de Estudos de Economia e Governo (CEEG) do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE/FGV-RJ) reportados no Ipeadata.

investimentos do próprio governo, amenizando o efeito recessivo pró-cíclico da política monetária e fiscal no início do governo Lula.

Apesar de algumas semelhanças, o papel desempenhado pelas estatais no cenário econômico não é o mesmo da década de 70. Nos últimos 10 anos, o número de empresas estatais se reduziu, mas uma série de novas rotinas e práticas de governança de empresas de capital aberto foram adotadas. Enquanto no passado as estatais já foram utilizadas até mesmo para fins de controle de preços, nos anos recentes algumas delas inclusive lucraram muito com o crescimento dos seus preços, como no caso do petróleo produzido pela Petrobras, que segue referenciado no mercado internacional.

Este artigo será dividido em cinco capítulos: no primeiro, introduzimos uma abordagem teórica e histórica sobre o papel das estatais no desenvolvimento do capitalismo brasileiro, situando como as estatais foram usadas pelo governo militar para endividar-se na década de 70; no segundo capítulo, fazemos uma discussão sobre os resultados fiscais do processo de privatização e, ao mesmo tempo, apresentamos evidências de que a contribuição fiscal das estatais remanescentes desde 2000 já é bem superior à receita de alienação de empresas entre 1991 e 2002; em seguida, analisamos a gestão das estatais, abordando temas como o perfil de gastos das empresas, seus resultados financeiros e o papel dos seus investimentos para a macroeconomia; no quarto capítulo, que é uma espécie de tópico especial do artigo, fazemos uma avaliação crítica do atual sistema de partilha dos *royalties* do petróleo, demonstrando como a hiperconcentração espacial das rendas pagas pela Petrobras estão provocando sobrefinanciamento de alguns entes governamentais e desperdício de recursos públicos; no quinto e último capítulo, são apresentadas as conclusões.

2. As estatais e a história do capitalismo brasileiro

Uma das características marcantes do desenvolvimento do capitalismo no Brasil é o significativo papel desempenhado pelo Estado na indução do processo de industrialização, sobretudo a partir dos anos 40 (Furtado, 1979). Esse papel foi exercido não apenas por meio das atribuições fiscais e monetárias do Estado, ou de sua função de provedor dos chamados bens públicos, mas também e principalmente, conforme Serra (1984, p.68), pela: i) definição, articulação e sustentação financeira dos grandes blocos de investimento que determinaram as principais modificações estruturais da economia no pós-guerra; ii) criação da infra-estrutura e produção direta dos insumos intermediários indispensáveis à industrialização pesada.

Tal característica expressa uma especificidade de países capitalistas de desenvolvimento tardio⁵², como o Brasil, que ingressaram na era industrial quando as bases técnicas e financeiras das atividades manufatureiras já eram relativamente complexas, implicando grandes dimensões de plantas e elevadas exigências tecnológicas. Nesse contexto, os grandes projetos industriais têm uma forte relação de interdependência, o que obrigava a que sua implementação fosse feita de forma conjunta, em razão do risco de torná-los inviáveis devido aos problemas de capacidade ociosa e de equilíbrio do balanço de pagamentos.

No Brasil, a implementação dessa estratégia de industrialização esteve desde o início associada às empresas estatais, como no período pós-guerra, quando o governo federal começou a colocar em operação empreendimentos voltados à produção de minérios de ferro, soda cáustica, aço e aços especiais. Essas iniciativas foram combinadas com investimentos nas áreas de transporte rodoviário e de energia elétrica, assim como políticas macroeconômicas voltadas a proteger a produção doméstica.

Em poucos anos, esses empreendimentos e outros que a eles se seguiram, como a criação da Petrobras, em 1953, e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), abriram um importante ciclo de crescimento industrial, só interrompido por um breve período, na década de 60, antes que se desse início o chamado milagre econômico. Nos anos 70, entretanto, quando a crise do petróleo se manifestou e levou diversos países a pisarem no freio, o governo brasileiro tentou manter o ritmo dos investimentos, utilizando as estatais para viabilizar seu plano de crescimento com endividamento.⁵³

2.1. O uso das estatais como instrumento de endividamento

Conforme Werneck (1986), a decisão do governo de usar as estatais para fechar o balanço de pagamentos adveio, inicialmente, da mera decisão de explorar as vantagens comparativas desse setor na captação de recursos no Exterior. Naquele momento de crise, havia resistência no sistema financeiro internacional de oferecer empréstimos com a finalidade específica de financiar déficits em transações correntes, mas curiosamente o mesmo não ocorria com relação ao financiamento de projetos concretos de investimentos, particularmente de grandes estatais, como eram os do II PND (1974-78).

⁵² Hirschman (1958) batizou esse tipo de país como latecomers; Mello (1982) desenvolve o conceito para o Brasil.

⁵³ De acordo com Coutinho e Belluzzo (1984, p.159), a política econômica a partir de 1974 buscava conjugar objetivos irreconciliáveis, quais sejam, sustentar altas taxas de crescimento, reverter a aceleração inflacionária e equilibrar o balanço de pagamentos. Havia uma “contradição inequívoca”, por exemplo, entre a política de gasto e investimento público, ambiciosa e expansionista, e a política de crédito e financiamento, contracionista.

Dado esse quadro, o governo militar passou a induzir o financiamento dos mega projetos do II PND pela captação de recursos externos, independentemente da real necessidade de divisas envolvida nesses investimentos. Na mesma linha política, houve um cerceamento crescente do acesso das empresas estatais a fontes internas de capital, como o mercado primário de ações, e adotou-se uma política pouco realista de reajuste das tarifas e bens e serviços por elas produzidos, o que, além de conveniente para a redução das pressões inflacionárias, também sufocava a capacidade de autofinanciamento das empresas.⁵⁴

Posteriormente, quando o prenúncio de uma grave crise de balanço de pagamentos, ao final dos anos 70, tornou o risco cambial excessivamente alto para o setor privado, as estatais foram mais uma vez coagidas a continuarem se endividando simplesmente para assegurar um fluxo adequado de recursos externos.⁵⁵ Ao mesmo tempo, foram criados mecanismos que permitiram que o risco cambial de boa parte da dívida externa contraída pelo setor privado fosse assumido pelo Estado.

Em 1982, quando a crise cambial adveio, segundo Werneck (1986) e Cruz (1984), o setor público – aí incluindo as estatais – acabou absorvendo todo o ônus do ajuste interno à crise da dívida externa. Em vez de socializar com o setor privado esse ônus, via aumento da carga tributária ou realinhamento dos preços públicos, o governo optou pelo endividamento interno, o que agravou as dimensões da crise fiscal e do ajuste necessário para superá-lo.

“Para que a estatização paulatina da dívida externa não viesse a gerar as dificuldades financeiras que veio gerar no âmbito do setor público, teria sido necessário um aumento concomitante da participação da renda disponível do setor público no PIB, o que quase certamente envolveria uma elevação razoável da carga tributária bruta de forma a carrear ao setor público recursos que correspondessem à contrapartida em cruzeiros dos crescentes encargos com o serviço da dívida externa. À socialização da dívida externa teria que haver correspondido uma socialização dos serviços desta mesma dívida.” (Werneck, 1986, p.558)

⁵⁴ A título de ilustração, um outro estudo de Werneck (1985) revela que os únicos preços públicos que apresentaram aumento real entre 1979 e 1984 foram os de derivados de petróleo, cujo índice de preços por atacado, quando deflacionado pelo IGP-DI, cresceu 60%. Os preços reais dos produtos siderúrgicos caíram 50% no mesmo período, a tarifa de energia elétrica, 40%, e as tarifas telefônicas, 60% em média.

⁵⁵ Cruz (1984) oferece um panorama completo sobre o processo de endividamento externo.

2.2. As primeiras tentativas de controle das estatais e as contradições de política econômica durante a ditadura

A crescente inserção econômica das estatais na década de 70, sobretudo a partir do II PND, gerou um acúmulo de tensões políticas e divergências dos interesses privados com as novas políticas setoriais, o que desatou uma intensa controvérsia a respeito do papel do Estado e, particularmente, de suas empresas. O governo, pressionado pelo empresariado nacional, não desistiu de sua empreitada, mas respondeu com uma série de medidas formais de controle sobre suas empresas: estabeleceu para elas o imposto de renda, proibiu a criação de novas subsidiárias sem autorização presidencial, limitou o acesso à bolsa de valores e buscou cercear suas operações na esfera financeira (Coutinho e Belluzzo, 1984).

Posteriormente, entre 1976 e 1978, quando a ala ortodoxa de Mário Henrique Simonsen assumiu o controle do Ministério da Fazenda e adotou uma série de medidas para conter a demanda agregada, as grandes empresas estatais escaparam dos cortes impostos à administração direta e indireta, mas foram submetidas a um sistema mais rígido de controle dos seus investimentos, através da aprovação prévia de um orçamento para o ano seguinte na esfera da Secretaria de Planejamento (SEPLAN).

Nesse momento, o governo também operou a liberação total da taxa de juros, reforçando as condições para a entrada maciça de empréstimos externos. Os efeitos recessivos dessa medida logo foram sentidos, mas os resultados da balança comercial melhoraram com a contenção das importações e o racionamento de gasolina. Aos poucos, o governo conseguiu contornar as críticas do empresariado à política restritiva, com abandono do II PND, mas a forte elevação da taxa de juros amplificou crescentemente o “hiato” financeiro na operação da dívida pública, utilizada para financiar a conversão do saldo líquido dos recursos entrantes.

De acordo com Coutinho e Belluzzo (1984), a política contencionista aplicada desta forma e, ao mesmo tempo, levada a roldão pela expansão creditícia originada dos empréstimos no Exterior não somente revelar-se-ia inepta para atingir os seus objetivos como tenderia a desintegrar a própria efetividade dos instrumentos de intervenção. Do lado do gasto e do investimento público, as repetidas tentativas de impor cortes e controles mais rígidos foram sendo derrotadas pela necessidade de utilizar as empresas estatais, especialmente a partir de 1978, como tomadoras de grande escala no “euromoedas”.

“O processo de contenção do dispêndio público funcionou de modo bastante desigual entre os setores da administração indireta, com uma contração efetiva nas áreas de infra-estrutura, transportes, telecomunicações e gastos sociais, enquanto as empresas

estatais mais poderosas (do Setor Produtivo Estatal) utilizavam esta válvula de escape para financiar a sustentação de suas inversões e contribuía, desta forma, para frustrar a intenção recesscionista da política econômica.” (Ibid, p.165)

No primeiro semestre de 1979, diante do coro de críticas pela inflação ascendente e pela elevada taxa de juros, a nova administração do general Figueiredo resolveu concentrar ainda mais os poderes de decisão da área econômica. O ministro Simonsen foi transferido da Fazenda para a SEPLAN, que passou a coordenar o Conselho Monetário Nacional e o orçamento monetário, além de sua função de controle do gasto e investimento público. Houve, então, uma perceptível mudança de orientação, com a adoção de medidas para desacelerar o fluxo de endividamento externo, reduzir os incentivos fiscais e cortar os gastos e investimentos das estatais, mas nada foi feito em relação à circulação financeira hiperinflada e à taxa de juros elevada.

Em agosto do mesmo ano, houve uma reviravolta, e Delfim Netto assumiu a SEPLAN, anunciando sua disposição de restaurar as finanças do Estado e de implementar uma política de inflação “corretiva” para recompor a capacidade financeira das empresas públicas. Do ponto de vista prático, o pacote de medidas incluiu a criação de uma Secretaria Especial para as Empresas Estatais, a SEST, com o objetivo de impor um controle mais rígido sobre o setor.

Em 1980, o governo também decretou um corte generalizado de 15% nos investimentos programados pelas estatais para aquele ano, acompanhado de cortes nas importações e outros dispêndios em divisas do setor público. A preocupação em centralizar o orçamento das estatais decorre do crescimento do déficit público via válvulas de escape como as estatais, os subsídios e incentivos fiscais.

Braga (1982, p.196) questiona, entretanto, o argumento de que esses gastos estariam gerando inflação na medida em que, dada a capacidade ociosa da economia, os investimentos públicos teriam contribuído para expandir a demanda agregada, gerando mais massa de salários, lucros e, portanto, receitas públicas. O autor argumenta que o desenvolvimento das empresas estatais “é a expressão de uma dada participação orgânica do Estado no desenvolvimento capitalista”:

“Como empresas que são, seus gastos não podem ser analisados do mesmo modo como o são os dispêndios de natureza fiscal incluídos no Orçamento Geral da União. Estes estão ancorados nas receitas tributárias, bem como nos mecanismos da dívida pública de médio e longo prazos. Já as estatais, enquanto empresas, podem lançar mão dos mecanismos gerais de crédito para suportar seus planos de expansão desde que seus lucros suportem no tempo o endividamento empreendido.” (Ibid, p.200)

O ponto essencial na argumentação do autor é que, como empresas capitalistas, as estatais podem se endividar para crescer, contribuindo para a expansão da formação bruta de capital e do emprego, sem exercer necessariamente pressão inflacionária, uma vez que os dispêndios de investimento geram simultaneamente os lucros (e as poupanças) que globalmente os financiam. Braga admite, entretanto, que “por outras razões que não apenas sua expansão”, as empresas estatais elevaram substancialmente o seu endividamento.

Todas essas polêmicas envolvendo o controle das estatais suscitaram ao longo da década de 80 uma intensa discussão sobre a necessidade de impor a “unicidade orçamentária” do setor público brasileiro, o que veio a se materializar na Constituição de 1989. Com a nova carta magna, os orçamentos fiscal, monetário e das empresas estatais foram finalmente integrados, inaugurando uma nova fase que analisaremos a seguir.

3. Estatais e equilíbrio fiscal

3.1. Um balanço atualizado das privatizações

A crise fiscal na qual o Brasil se viu submerso nos anos 80 em decorrência do processo de endividamento externo e interno e do manejo inadequado das estatais transformou as empresas do governo numa das principais vilãs dos problemas econômicos enfrentados pelo País e em símbolo de ineficiência. Paralelamente a esse ambiente interno, constituiu-se mundialmente um forte movimento, coordenado pelos organismos internacionais, a partir do Consenso de Washington, em favor de reformas estruturais que passassem pelo redimensionamento do Estado e de sua inserção econômica.

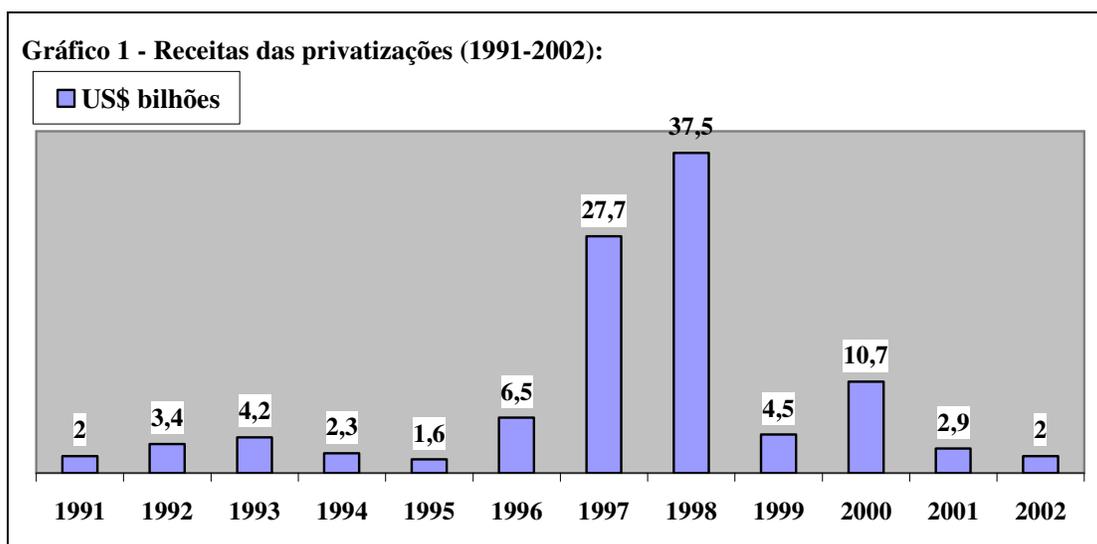
No Brasil, esse movimento se materializou, logo no início dos anos 90, no lançamento de um Programa Nacional de Desestatização (PND), que tinha por objetivo transferir ao setor privado a maior parte das atividades empresariais exercidas pelo Estado. Embora o debate ideológico sobre as privatizações freqüentemente estivesse pautado por um argumento, por parte dos liberais, a favor de uma maior eficiência do setor privado, foram principalmente as razões de natureza fiscal e macroeconômica que influenciaram a decisão do governo brasileiro de lançar mão da venda de suas empresas.⁵⁶ Ou seja, um dos objetivos centrais do PND, segundo a própria legislação que o instituiu, era obter uma receita substantiva que permitisse reduzir o endividamento público.

⁵⁶ Para Pinheiro (1999), a privatização no Brasil atendeu mais aos imperativos do esforço de estabilização do que a um processo de conversão ideológica, ainda que esses não tenham sido a sua única motivação.

Inicialmente, entre 1990 e 1994, as privatizações atingiram 33 empresas e renderam uma receita de apenas US\$ 8,6 bilhões, mas a partir de 1995, no governo FHC, o programa de desestatização foi ampliado e, até 2002, gerou mais US\$ 78,6 bilhões de receita. Adicionalmente, o governo transferiu US\$ 18,1 bilhões de dívidas de suas empresas aos novos controladores, totalizando um resultado de US\$ 105,3 bilhões, conforme os relatórios de atividade do BNDES (2002, 2005).

O auge do processo de privatização se deu entre os anos de 1997 e 1999, como se vê no Gráfico 1, quando foi alienado o controle acionário da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), uma das maiores empresas produtoras de minério de ferro do mundo, por um montante de US\$ 5,4 bilhões, e das subsidiárias do sistema Telebrás, por US\$ 29,8 bilhões. Posteriormente, em 2000, o governo vendeu as ações ordinárias da Petrobras que excediam o mínimo necessário à manutenção do controle acionário nas mãos da União, totalizando uma receita equivalente na época a US\$ 4,8 bilhões.

Ao todo, cerca de 110 empresas estatais federais e 28 estaduais foram privatizadas ou tiveram parte de suas ações vendidas como resultado desse processo. Passada uma década, algumas se tornaram ícones de sucesso, como a CVRD; outras são lembradas principalmente pelo benefício que trouxeram aos consumidores, como a modernização do setor de telefonia, apesar de todos os problemas de regulação ainda existentes. Do lado das empresas que permaneceram sob controle majoritário da União, entretanto, também é possível enumerar experiências bem sucedidas, como o da Petrobras, que é hoje uma das maiores do setor petrolífero do mundo, o que mostra que o problema central para a eficiência não é o da natureza pública ou privada, mas sim o da forma como são administradas.



Fonte: BNDES (2002)

Além de abrirem seu capital, várias empresas estatais têm sido submetidas a novas práticas de governança corporativa, o que tende a aprimorar os mecanismos pelos quais a União exerce seu poder de controlador principal. É claro que a influência política dos grupos de interesse ainda é grande nas empresas⁵⁷, mas essa característica não é hoje uma exclusividade do espaço estatal, sendo possível controlá-la sem a necessidade de privatização.

A questão fundamental, entretanto, colocada no título deste capítulo, permanece em aberto: as privatizações foram ou não um bom negócio para o setor público? A resposta a essa pergunta não é trivial, porque depende do ângulo abordado, mas podemos fazer aqui alguns importantes questionamentos à luz de velhas e novas evidências.

Para Pinheiro e Giambiagi (2000, p.15), por exemplo, as privatizações no Brasil não só foram influenciadas por objetivos macroeconômicos, como também teriam contribuído para o sucesso do plano de estabilização econômica do governo Fernando Henrique Cardoso. Segundo eles, a privatização “limita a liberdade do governo para adotar políticas intervencionistas, forçando-o a empregar uma estratégia de desenvolvimento mais voltada para o mercado”. No caso brasileiro, isso teria representado “um importante papel na sinalização do compromisso de reduzir a participação do Estado na economia, sem a qual o Brasil poderia ter mais dificuldade no acesso aos mercados de capital estrangeiros” (p.16).

Como parte desse argumento, os autores sustentam que as privatizações impediram que a dívida pública fugisse ao controle e foram fundamentais para atrair investimentos diretos estrangeiros e, dessa forma, financiar o enorme déficit em conta corrente gerado no início do Plano Real. Esse tipo de justificativa para as privatizações, na nossa opinião, só é válido por completo se assumirmos que não havia outro tipo de política econômica – não ancorada na alta taxa de juros e na sobrevalorização da moeda, geradora dos déficits comerciais – possível de implementar naquele momento para controlar a inflação.

Além disso, de acordo com Pinheiro e Giambiagi (2000), as privatizações teriam a capacidade de gerar “benefícios fiscais permanentes, que se calcula serem substanciais”, embora num primeiro momento eles não parecessem ser expressivos. O raciocínio completo era o seguinte:

“Esperava-se que a privatização das EEs trouxesse um ganho fiscal permanente, como resultado de uma lucratividade futura mais elevada em mãos privadas, o que incentivaria os compradores a pagar mais do que elas valiam para o governo. Essa maior lucratividade também geraria um aumento das receitas tributárias. Pelo mesmo

⁵⁷ Para Velasco (1999, p.207-8), as privatizações serviriam justamente para reduzir a quantidade de objetos estatais passíveis de captura dos grupos de interesse.

raciocínio, a privatização livraria o governo da obrigação de financiar o investimento nas empresas privatizadas e, dessa forma, constituiria um alívio fiscal imediato. Finalmente, o uso das receitas da privatização para amortizar a dívida pública traria benefícios fiscais, já que a taxa de juros sobre a dívida pública era muito mais alta do que a taxa de retorno obtida pelo governo como acionista” (ibid, p.26-7).

Passados 10 anos do auge do processo de privatização, entretanto, há indícios de que elas podem não ter sido um negócio tão bom do ponto de vista fiscal, nem proporcionado ganhos fiscais tão permanentes como se esperava.⁵⁸

Em primeiro lugar, a receita proveniente das privatizações não cumpriu o objetivo de reduzir o endividamento, por inconsistências da política macroeconômica, notadamente a elevada taxa real de juros que vigorou desde o início do Plano Real. Entre 1995 e 2003, a dívida líquida do setor público cresceu de 27,98% para 52,36% do PIB, como podemos ver na Tabela 1, que reproduz dados do Banco Central. O efeito redutor das privatizações sobre o endividamento não passou de 3,65% do PIB até 2003 (ou 2,71% do PIB se avaliado em valores de 2007), não compensando nem mesmo o efeito contrário do ajustamento patrimonial (esqueletos), que era de 5,35% do PIB no mesmo ano.

Em segundo lugar, os valores obtidos com a alienação de algumas empresas parecem ter sido baixos, como é o caso da CVRD, quando comparamos o seu preço de venda com seus lucros atuais. É claro que sempre se poderá argumentar que o atual sucesso da empresa se deveu aos ganhos de eficiência e produtividade decorrentes da privatização, mas também é possível fazer conjecturas sobre qual teria sido o ganho decorrente da manutenção do controle acionário nas mãos do governo, como ocorreu com a Petrobras.

Na realidade, os lucros tanto da Petrobras quanto da CVRD não se devem exclusivamente à forma como as duas empresas estão sendo geridas, sob controle ou não do governo, mas também a um conjunto de condições macroeconômicas internas e externas favoráveis à sua expansão, tais como os preços das suas *commodities* e o atual momento de estabilidade e crescimento pelo qual passa a economia brasileira.

Tanto em um caso quanto em outro, a lucratividade das empresas está proporcionando consideráveis ganhos tributários para o setor público, como será demonstrado mais adiante, com ênfase nas estatais. Essa situação favorável tanto às empresas estatais quanto às privatizadas torna a polêmica sobre o balanço do PND inconclusa e profundamente marcada por gostos ideológicos.

⁵⁸ Para alguns autores, como Mello (1994), a perspectiva desde o início do processo era de que contribuição da privatização para o ajuste fiscal não seria grande, e sim seus impactos microeconômicos.

Tabela 1 - Evolução da dívida líquida do setor público (% PIB):

Especificação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2006	2007*
Dívida fiscal líquida (10831)	27,98	28,89	31,46	37,64	37,01	37,94	37,52	32,85	37,41	35,06	33,42
Ajuste de privatização (10826)	n.d.	(0,09)	(1,76)	(3,02)	(3,35)	(4,78)	(4,40)	(3,65)	(3,65)	(2,84)	(2,71)
Ajuste patrimonial (10827)	n.d.	1,74	1,55	3,05	3,81	4,28	5,74	5,31	5,35	4,32	4,07
Ajuste metodológico (10828+10830)	n.d.	0,18	0,58	1,26	7,06	8,11	9,58	15,96	13,25	8,37	8,34
Total	27,98	30,72	31,83	38,94	44,53	45,54	48,44	50,46	52,36	44,91	43,13

Fonte: BACEN/DEPEC (2007, séries temporais identificadas pelo código)

(*) posição até agosto; nos demais anos, posição de 31 de dezembro.

3.2. O ajuste fiscal e as novas rotinas das estatais

Do ponto de vista jurídico, as empresas estatais federais são definidas como “as sociedades anônimas de economia mista e as suas subsidiárias e controladas, as empresas públicas, bem como as demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto” [DEST (2006a, p.13)]. Por serem dotadas de personalidade jurídica de direito privado, estão sujeitas à Lei das Sociedades Anônimas no que se refere aos aspectos constitutivos, organizacionais e de relacionamento com o mercado.

Para fins de controle orçamentário, entretanto, as estatais federais são divididas em dois grupos: (1) as que custeiam suas atividades com recursos próprios ou de mercado, e (2) as que dependem de recursos do orçamento fiscal e da seguridade social para pagar parte ou totalidade de seus gastos correntes.

O primeiro grupamento tem sua previsão de gastos inserida no Programa de Dispêndios Globais (PDG), monitorado pelo DEST, e seus gastos com aquisição e manutenção de bens do Ativo Imobilizado detalhados no Orçamento de Investimentos (OI), que é uma das peças do Orçamento Geral da União (OGU). Já o segundo grupo de empresas dependentes tem todas as suas despesas integradas ao OGU e controladas pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), uma outra unidade do Ministério do Planejamento.

Em 2006, o universo de estatais somava 134 unidades: 97 empresas do grupo (1), sendo 75 do setor produtivo (SPE) e 22 do setor financeiro (IF); 17 empresas dependentes do grupo (2); e outras 20 empresas que atuam no exterior e, por isso, não integram o PDG, mas apenas o OI, tendo seus investimentos inseridos no OGU apenas por mera formalidade. Dessas empresas instaladas no exterior, a Agência Viena e a BB Securities Limited integram o Grupo Banco do Brasil e as 18 seguintes integram o Grupo Petrobras.

Note-se ainda que as empresas integrantes do PDG não estão submetidas às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), por não receberem recursos do Tesouro Nacional para pagamento de despesas com pessoal ou custeio, mas “são instadas a oferecer sua contribuição para o resultado primário das contas públicas” (ibid, p.14), já que fazem parte do conjunto de agentes responsáveis pelo cumprimento das metas fiscais definidas pela LDO. Por isso, todo o processo de definição do PDG, tanto na fase de proposição pelas empresas quanto no momento de análise e consolidação no âmbito da DEST, é pautado em parâmetros estabelecidos pela equipe econômica e compatibilizado com as metas de superávit primário do setor público. A inclusão das estatais na apuração da Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP), como lembra Biasoto Jr. (2006, p.198), é “uma criação recente, universalizada pelo FMI para os países menos desenvolvidos e derivada de uma postura política decorrente do chamado Consenso de Washington”.

No caso brasileiro, a meta de superávit primário das estatais não inclui o setor financeiro e é sempre definida previamente à elaboração e aprovação do PDG, de modo que o programa de dispêndios seja perfeitamente adequado à NFSP. No ano de execução do programa, da mesma forma, as despesas são periodicamente avaliadas pela DEST e, em casos de necessidade decorrente de contingências relacionadas a alterações nas premissas macroeconômicas, as empresas podem ser chamadas para uma nova revisão de suas metas.

3.3. A contribuição das estatais para o superávit primário

Nesta seção vamos apresentar uma mensuração da efetiva contribuição das empresas estatais para o equilíbrio fiscal do setor público, que não se restringe aos valores de superávit primário reportados pelo Banco Central e reproduzidos na Tabela 2. Por esses dados, a contribuição das estatais oscilaria em torno de 0,76% do PIB desde 2003, com destaque para as empresas federais (0,58% do PIB), frente a um superávit médio do setor público de 4,13%.

A apuração do superávit primário do setor público, incluindo as estatais, é feita por duas metodologias distintas: acima e abaixo da linha. O conceito “abaixo da linha”, utilizado pelo BC, captura o resultado pela variação de estoques de dívidas e disponibilidades em dois períodos de tempo, excluindo os efeitos dos juros incidentes sobre esses montantes no mesmo período. O conceito “acima da linha”, aplicado separadamente em cada esfera do setor público pelo respectivo órgão de controle, como o DEST para as estatais, mensura o resultado primário pela diferença entre o fluxo de receitas e despesas, excluindo as financeiras.

Tabela 2 - Resultado primário das estatais e do setor público (% PIB):

Ano	Federais (F)	Estaduais (E)	Municipais (M)	F+E+M	Setor Público
1997	0,24	-0,17	-0,02	0,05	-0,88
1998	-0,23	-0,06	-0,03	-0,33	0,01
1999	0,60	0,01	-0,02	0,59	2,92
2000	0,86	0,13	0	0,99	3,24
2001	0,58	0,27	0,01	0,86	3,35
2002	0,43	0,24	0	0,67	3,55
2003	0,56	0,22	0,01	0,80	3,89
2004	0,46	0,12	0	0,58	4,18
2005	0,61	0,15	0	0,77	4,35
2006	0,58	0,24	0	0,82	3,88
2007*	0,68	0,15	0	0,83	4,37

Fonte: NFSP "abaixo da linha", sem desvalorização cambial (BC/DEPEC)

(*) Últimos 12 meses, até junho.

Em tese, como todo eventual excesso de despesas sobre receitas deve ser financiado por endividamento ou “queima” de disponibilidades, as duas metodologias devem convergir para um resultado muito parecido, senão igual. As eventuais diferenças são classificadas como discrepâncias e se devem a imperfeições em uma ou ambas as formas de apuração. No caso brasileiro, entretanto, a comparação entre os resultados apurados para a esfera federal – governo central e estatais – pelo BC e pela STN/DEST revela algumas outras diferenças que merecem destaque, como pode ser observado na Tabela 3.

Uma dessas diferenças entre a apuração do resultado acima e abaixo da linha para o governo central (GC) se deve, por exemplo, à amortização dos contratos de Itaipu com o Tesouro Nacional. Para a STN, essa receita – por seu caráter financeiro – não entra no cálculo do superávit primário do governo central; da mesma forma, para o DEST, a despesa de Itaipu é financeira e também não afeta negativamente seu resultado. Na prática, o pagamento de Itaipu para o Tesouro deveria ser registrado pelo BC no critério “abaixo da linha” como uma redução de endividamento da empresa binacional, mas, como a operação não se dá por intermédio do sistema bancário, o que se detecta é apenas uma transferência de disponibilidades em favor do Tesouro.

Assim, o BC sempre superestima o superávit primário do GC e subestima o das estatais por uma magnitude equivalente às transferências de Itaipu ao Tesouro, que têm oscilado em torno de R\$ 2,5 bilhões nos últimos três anos, quando passaram a ser explicitadas na programação financeira do governo federal numa linha de “Ajuste Metodológico”. Essa diferença não afeta, entretanto, o resultado global do setor público.

Tabela 3 - Diferenças na apuração do resultado primário da esfera federal (R\$ milhões):

Ano	Acima da linha		Abaixo da linha		GC: (c) - (a)		Estatais: (d) - (b)	
	GC (a)	Estatais (b)	GC (c)	Estatais (d)	Discrepância	Itaipu*	Itaipu*	Discrepância
2000	20.982	12.529	20.431	10.174	(552)			(2.355)
2001	21.737	11.887	21.980	7.571	243			(4.316)
2002	31.713	11.021	31.919	6.319	206			(4.701)
2003	39.289	11.176	38.744	9.597	(545)			(1.579)
2004	49.369	13.774	52.385	8.937	908	2.108	(2.108)	(2.728)
2005	52.817	17.269	55.741	13.178	525	2.400	(2.400)	(1.691)
2006	48.889	16.215	51.352	13.544	(128)	2.591	(2.591)	(81)

Fonte: STN/DEST (acima da linha) e BC/DEPEC (abaixo da linha)

(*) Recursos transitórios referentes à amortização de contratos de Itaipu com o Tesouro Nacional, só apurados a partir de 2004.

Por decisão do Tribunal de Contas da União (TCU), os órgãos de controle das estatais não têm competência para fixar os gastos de Itaipu, por se tratar de uma empresa binacional, mas a DEST sempre efetua a programação das empresas da União com um valor indicativo de previsão de seu superávit primário. Os balanços publicados pelo DEST a cada ano também incluem Itaipu na consolidação da Necessidade de Financiamento Líquido (NEFIL).

A última coluna da Tabela 3 revela que, além da diferença devida às transferências de Itaipu para o Tesouro, existe uma discrepância adicional entre o resultado das estatais apurado pelo DEST e pelo BC, resultante possivelmente das metodologias diferenciadas e do fato de as planilhas do PDG expressarem a execução das despesas pelo critério de competência.

Esse valor a mais de superávit das estatais contabilizado pelo DEST não entra no resultado consolidado da NFSP apurado pelo BC e, por isso, não será considerado na nossa análise, até porque nosso objetivo é investigar quanto desse “resultado abaixo da linha” pode ser caracterizado como uma contribuição efetiva das estatais. Uma primeira parcela de contribuição, como já destacamos, pode ser mensurada pelo resultado primário atribuído às estatais (incluindo estaduais e municipais), que corresponde ao valor reportado pelo BC mais as transferências de Itaipu ao Tesouro que aparecem no resultado do GC.

Na análise que nos propomos, entretanto, é possível identificar uma segunda fonte de contribuição das estatais para o resultado primário, configurada pelos pagamentos que as estatais realizam ao Tesouro a título de dividendos e compensações financeiras, notadamente *royalties* e Participação Especial do Petróleo (PE). Cerca de 60% desses *royalties* e PE's são transferidos a estados e municípios, como trataremos no capítulo 4, mas isso não interfere no objetivo de nossa análise, que é mensurar quanto do superávit primário do setor público pode ser explicado pela contribuição das estatais.

Poderíamos inclusive ir além dos dividendos e compensações financeiras, computando também outros pagamentos de tributos e encargos parafiscais executados pelas estatais, mas

vamos nos restringir nesse momento apenas aos itens mencionados. A Tabela 4 reproduz os valores informados pela STN a título de dividendos, compensações financeiras do setor de petróleo, que são pagas pelo Grupo Petrobras, e os *royalties* de recursos hídricos pagos pelo sistema Eletrobrás e por Itaipu, extraídos do PDG.

A consolidação dos dados coletados nos relatórios da STN mostra categoricamente que a contribuição das estatais (incluindo agora as estaduais e municipais) para o superávit primário do setor público é crescente e atingiu a cifra de 54,3% em 2006. Ou seja, as empresas controladas pelos governos estão respondendo por mais da metade do esforço necessário ao cumprimento das metas de ajuste fiscal, o que revela um papel decisivo para as mesmas no atual quadro macroeconômico.

É verdade que, mesmo se estivessem sob controle privado, tais empresas continuariam pagando as compensações financeiras relativas a *royalties* e PE's, mas o mesmo não ocorreria, por exemplo, com os dividendos pagos à União. É importante frisar que não estão computados nessa tabela os dividendos das empresas estaduais e municipais, como também não estão registrados eventuais transferências do Tesouro às estatais, que são atualmente desprezíveis, como podemos detectar pela análise do PDG. Os relatórios de consolidação de usos e fontes disponibilizados pelo DEST, por exemplo, mostram que desde 1999 os subsídios do Tesouro às estatais são desprezíveis, totalizando pouco mais de R\$ 1 milhão, muito pouco se comparados com o que ocorria nas décadas de 70 e 80.

O mais importante da análise realizada é que ela mostra que, somente no período considerado, de 1999 a 2006, a contribuição das estatais para o ajuste fiscal totaliza, em valores atualizados pelo deflator do PIB, cerca de R\$ 254 bilhões ou US\$ 90 bilhões, pouco mais do que a receita obtida entre 1991 e 2002 com o programa de privatização. Enquanto a receita proveniente das privatizações é “*once for all*”, a contribuição das estatais para o ajuste fiscal pode ser mantida ou ajustada pelo governo de acordo com as necessidades.

Tabela 4 - Fontes de contribuição das estatais para resultado primário (R\$ milhões):

Ano	Superávit Estatais* (A)	Dividendos (C)	Rendas Petróleo (D)	Rendas Hídricos (E)	Soma (F)	Superávit Setor Público (G)	F/G
1999	6.310	1.210	286	474	8.280	31.087	26,6%
2000	11.700	1.419	2.975	511	16.606	38.157	43,5%
2001	11.204	2.483	3.982	638	18.307	43.655	41,9%
2002	9.838	2.742	5.846	831	19.257	52.390	36,8%
2003	13.608	3.839	9.428	774	27.649	66.173	41,8%
2004	13.354	4.310	10.482	844	28.990	81.112	35,7%
2005	18.840	4.854	13.258	869	37.820	93.505	40,4%
2006	21.668	9.719	16.604	960	48.950	90.144	54,3%

Fonte: BACEN/STN/DEST

(*) Inclui pagamentos de Itaipu ao Tesouro como redução de endividamento das estatais.

3.4. A contribuição das estatais para a carga tributária

Na seção anterior, mensuramos a contribuição das estatais para o equilíbrio fiscal a partir do superávit primário gerado pelas empresas e das transferências fiscais realizadas ao Tesouro, como os dividendos e os *royalties*, mostrando um peso crescente desses recursos no resultado de todo o setor público. Nessa breve seção, mostraremos que os demais recursos tributários originados das estatais federais também estão assumindo um peso crescente na composição da arrecadação das três esferas de governo.

No PDG, podemos identificar duas rubricas de despesa associadas a pagamentos de tributos e obrigações de caráter compulsório: (i) “Tributos e Encargos Parafiscais”, que reúne tributos vinculados à receita (IPI, ICMS, ISS, PIS/Pasep, Cofins e Cide), a resultados (IRPJ e CSLL) e esporádicos (IPTU, ITBI, taxas e contribuições); (ii) “Encargos Sociais”, um subgrupo das despesas de pessoal constituído por contribuições previdenciárias, FGTS, sistema S e alguns itens não tributários, como 13º salário, férias e aviso prévio.

Pela impossibilidade de excluir esses últimos itens associados às obrigações trabalhistas do grupo (ii), vamos nos restringir a comparar o grupo (i) com os valores totais arrecadados pela União, estados e municípios nos respectivos tributos. Esses dados foram coletados respectivamente na STN, Confaz e Finbra e confrontados com os números do PDG. O resultado apresentado na Tabela 5 mostra que.

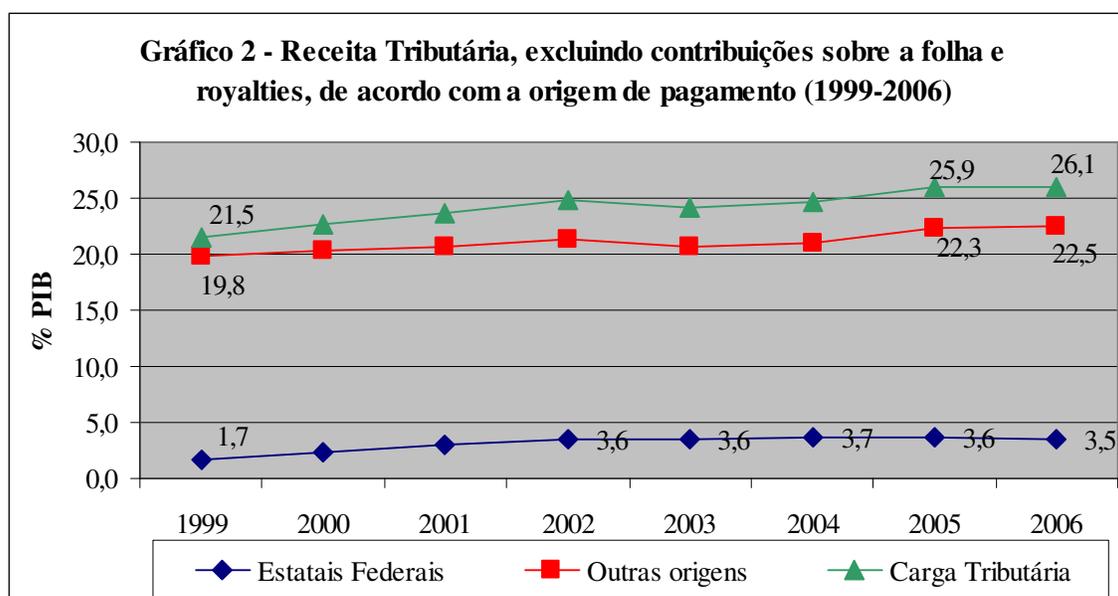
A Tabela 5 indica que as receitas provenientes das estatais já representam cerca de 14% das receitas de impostos e contribuições do país, quase o dobro da participação de 7,7% registrada em 1999. Em 2006, as estatais repassaram aos cofres públicos R\$ 81,6 bilhões em tributos, sem contar *royalties* em geral (R\$ 17,5 bilhões), dividendos (R\$ 9,7 bilhões) e encargos sociais, majoritariamente contribuição previdenciária e FGTS (R\$ 9,5 bilhões).

Tabela 5 - Receitas tributárias provenientes das estatais federais (R\$ milhões):

Descrição	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Rec. Tributárias (A)	228.913	266.856	308.758	367.276	410.704	479.525	556.798	605.351
Origem: Estatais (B)	17.718	27.959	38.609	52.683	60.727	70.870	77.554	81.601
SPE (B1)	16.560	25.214	35.528	46.889	54.608	62.718	68.814	75.955
Financeiras (B2)	1.158	2.744	3.081	5.793	6.118	8.152	8.740	5.646
B/A	7,7%	10,5%	12,5%	14,3%	14,8%	14,8%	13,9%	13,5%
B1/A	7,2%	9,4%	11,5%	12,8%	13,3%	13,1%	12,4%	12,5%
B2/A	0,5%	1,0%	1,0%	1,6%	1,5%	1,7%	1,6%	0,9%

Fonte: Elaboração Própria (a partir de dados da STN, SRF, CONFAZ e DEST)

(*) Receitas tributárias (estimada para os três níveis de governo, excluindo royalties e folha); Estatais: Tributos e Encargos Parafiscais.



Fonte: Elaboração Própria (ver Tabela 5)

Ou seja, verificamos que a evolução crescente dos “Tributos e Encargos Parafiscais” das estatais constitui um outro importante canal de contribuição para o equilíbrio fiscal do setor público, que estava ausente no período anterior. Da condição de bode expiatório da crise fiscal do setor público, nos anos 80, as estatais são hoje um importante protagonista para a sustentação do setor público.

Em termos relativos, os tributos pagos pelas estatais passaram de 1,7% do PIB em 1999 para cerca de 3,6% do PIB entre 2002 e 2006, configurando uma outra fonte de explicação também para o aumento da carga tributária. No mesmo período, as receitas tributárias da Tabela 5 cresceram de 21,5% do PIB (ou 28,9% com encargos sociais) para 26,1% (ou 34,6% com encargos), como vemos no Gráfico 2. Logo, podemos depreender disso que cerca de 40% do aumento da carga tributária entre 1999 e 2006 foi suportado pelas empresas estatais federais.

Se incluíssemos os *royalties* na comparação, o peso do aumento da tributação sobre as estatais seria ainda maior, dado que essa foi a receita governamental que mais cresceu nos últimos anos e, como já assinalamos, está fortemente concentrada no setor estatal. É claro que grande parte dos impostos indiretos é repassada ao consumidor, principalmente em setores como o de combustíveis, dominado pela Petrobras, em que a demanda é inelástica aos preços, mas uma parcela importante de tributação também tem incidido sobre os lucros das empresas. Isso ajuda a compreender melhor porque a carga tributária brasileira continua crescendo nos últimos dois anos mesmo sem mudanças na legislação tributária e nas alíquotas.

A Tabela 6, por exemplo, apresenta dados da Secretaria da Receita Federal para a arrecadação bruta do IRPJ e da CSLL, dois tributos que incidem sobre o lucro das empresas. Selecionando por código de CNAE aquelas atividades principais do setor estatal (petróleo e energia), verificamos que a participação relativa das mesmas na receita dos dois impostos federais cresceu de 12,3% em 2000 para 19,3% em 2006. Ou seja, mais um claro indício de que a contribuição das estatais para o crescimento da carga tributária tem sido, em termos proporcionais, superior ao das empresas do setor privado.

Esses resultados apontam para a necessidade de um estudo mais detalhado sobre o aumento da carga tributária e sua tendência de se concentrar em setores de fácil arrecadação e com características monopolísticas ou oligopolísticas, como o petróleo, a eletricidade e as telecomunicações. No caso do ICMS, por exemplo, os dados do Confaz indicam que, para a maioria dos estados, os três setores apontados respondem por cerca de 50% da arrecadação, quando há 20 anos eram cerca de 20%.

Tabela 6 - Arrecadação bruta de IRPJ e CSLL (em R\$ milhões):

Atividade econômica	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Petróleo e biocombustíveis	2.555	2.216	2.439	6.897	5.676	9.816	11.033
Eletricidade, gás e UP's	738	436	1.172	1.565	2.797	4.280	4.822
Sub-total (A)	3.293	2.652	3.611	8.461	8.473	14.096	15.855
Total (B)	26.730	26.176	46.934	49.192	56.425	74.651	81.940
A/B	12,3%	10,1%	7,7%	17,2%	15,0%	18,9%	19,3%

Fonte: SRF (relatório por CNAE)

4. Gestão das estatais: uma análise dos investimentos, despesas e resultados financeiros

No capítulo anterior, analisamos o papel desempenhado pelas estatais para o equilíbrio fiscal do setor público a partir unicamente da ótica de sua contribuição direta ou indireta ao superávit primário. Neste capítulo, analisamos em mais detalhes os resultados financeiros e os gastos das estatais, com o objetivo de identificar, em primeiro lugar, os principais traços distintivos do novo padrão de gestão das empresas sob controle do governo.

Antes disso, porém, lembremos uma ressalva apresentada no primeiro capítulo: os gastos das estatais, pela natureza mercantil de suas atividades, “não podem ser analisados do mesmo modo como o são os dispêndios de natureza fiscal incluídos no Orçamento Geral da União” (Braga, 1984). Dito de outra forma: enquanto o governo necessita ampliar a tributação para fornecer mais serviços públicos, as empresas precisam gastar mais para ampliar a produção e serviços e obter receita e lucro maiores.

Dessa forma, o eventual aumento das despesas nas estatais não representa necessariamente um caso de “gastança”, sendo necessário uma análise mais aprofundada para identificar as tendências por trás dos números do PDG. Por outro lado, os investimentos das estatais merecem uma atenção à parte, pela importância que possuem para o crescimento econômico, o que faremos dedicando uma seção à sua análise.

4.1. O novo padrão de gastos e a expansão das empresas

Os relatórios anuais elaborados pela DEST com as informações da execução orçamentária das estatais reúnem os dados de todas as empresas exceto aquelas dependentes, custeadas com recursos do OGU. Os Anexos 1 e 2 apresentam os dados completos da série histórica do PDG entre 1995 e 2006, em valores monetários correntes e constantes, que estão sintetizados na Tabela 7.

Como podemos observar, as despesas correntes e as despesas de capital apresentaram inicialmente, com as privatizações, uma queda de valores reais, mas desde 2000 estão novamente crescendo. Ou seja, as empresas estatais remanescentes estão em clara expansão. Isso fica evidente quando olhamos para os investimentos em ativo imobilizado, do qual trataremos especificamente na próxima seção, e para os principais elementos do grupo aqui denominado ODC: os gastos com “Materiais e Produtos” e “Serviços Terceiros”, por exemplo, crescem 119,8% e 89,0% em termos reais, respectivamente, entre 1995 e 2006.

Tabela 7 – Evolução dos gastos das Estatais federais (em R\$ milhões, constantes):

Consolidado (s/dependentes)	1995	1999	2002	2006
Pessoal e Encargos Sociais	46.806	32.967	25.452	30.234
Juros e Outros	89.032	81.559	103.164	57.652
ODC	93.268	100.422	213.178	230.583
Materiais e Produtos	29.462	27.389	63.541	64.761
Locação Equipamentos	249	215	140	230
Serviços Terceiros	17.846	15.964	22.191	33.722
Utilidades e Serviços	2.309	1.810	2.531	2.860
Tributos e Encargos Parafiscais	30.987	31.207	72.544	81.601
Demais Dispêndios Correntes*	12.416	23.836	52.232	47.408
Investimentos	22.459	16.227	26.223	33.504
Inversões Financeiras	1.856	12.974	12.162	4.746
Amortizações	18.083	40.879	35.952	34.378
Outros Dispêndios Capital**	3.906	17.265	25.266	24.552
Número Empregados***	531.544	339.120	340.776	398.686
Despesa Média/Empregado****	R\$ 6.774	R\$ 7.478	R\$ 5.745	R\$ 5.833

Fonte: Elaboração Própria (Dados completos: Anexo 1, valores correntes, e Anexo 2, constantes).

(*) Inclui pagamento de royalties.

(***) Exclui empresas dependentes do OGU.

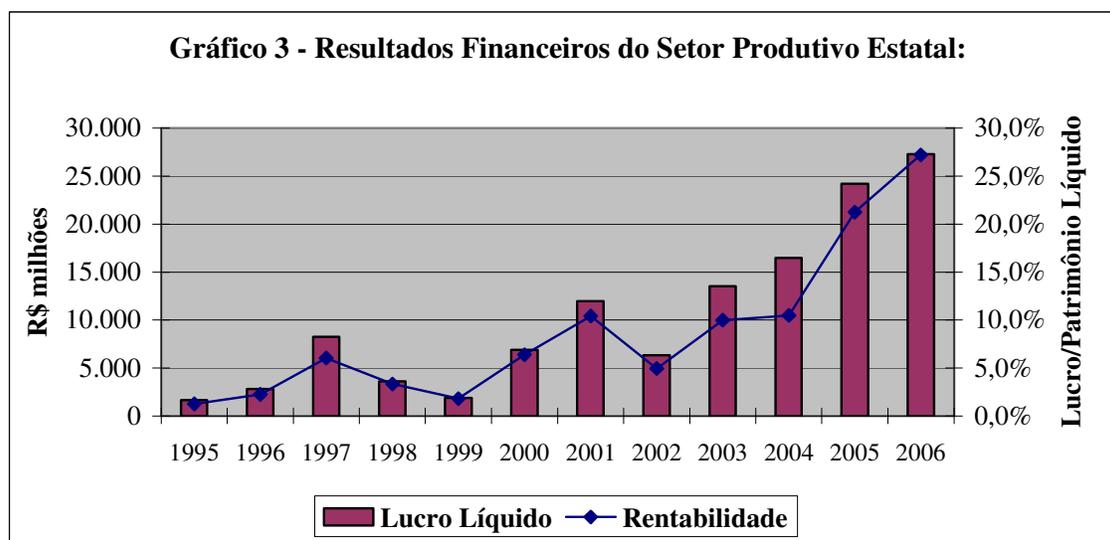
(**) Inclui dividendos.

(****) Custo médio por empregado, incluindo encargos sociais.

Evidentemente, trata-se de gastos tipicamente produtivos que, como tal, não podem ser comparados com outros custos, como os de “Utilidades e Serviços”, que, por sinal, crescem menos – 23,9% – no período analisado. Uma análise mais criteriosa da qualidade desses gastos e aferição de eventuais desperdícios exigiria a análise de outros dados quantitativos que não estão disponíveis nem ao alcance dessa monografia.

De qualquer forma, a análise das Demonstrações Financeiras Consolidadas das Estatais mostra que os resultados das empresas do setor produtivo são cada vez melhores. Para se ter uma idéia, a receita líquida do SPE em bloco cresceu de R\$ 39,87 bilhões em 1995 para R\$ 197,03 bilhões em 2006, considerando os valores correntes. No mesmo período, o lucro líquido desse grupo de empresas pulou de R\$ 1,66 bilhão para R\$ 27,28 bilhões, de acordo com os dados da DEST, apresentados de forma ilustrada no Gráfico 3.

Esse gráfico também mostra que a rentabilidade, medida em proporção do patrimônio líquido, cresce de 1,8% em 1999, logo após as privatizações, para 27,2% em 2006. Ou seja, mesmo perdendo um considerável número de empresas, o SPE vem crescendo – em receitas e gastos – e gerando lucros cada vez mais significativos, que se reverterem em dividendos, incluídos no grupo “Outras Despesas de Capital”, e em *royalties*, no grupo “Demais Dispêndios Correntes”, como analisaremos mais detalhadamente no próximo capítulo.



Fonte: Elaboração Própria (Origem primária: DEST)

Há de se ressaltar, entretanto, que 95% do lucro obtido pelo SPE em 2006 proveio do grupo Petrobras, e outros 4%, do grupo Eletrobrás, totalizando 99%. Da receita líquida, 80% são da Petrobras, e 10% da Eletrobrás. Isso revela que hoje, quando estamos tratando dos resultados das estatais, são os setores de petróleo e energia elétrica que realmente importam e influenciam os indicadores financeiros.

4.2. As despesas de pessoal

Os dados sobre a evolução dos gastos com “Pessoal e Encargos Sociais” também são importantes para termos mais claro o panorama da atual gestão das estatais. Ao contrário das outras despesas correntes e dos investimentos, esses gastos – também caíram após o período principal das privatizações (1997-1999) e, mesmo tendo voltado a crescer nos anos mais recentes, continuam, em valores reais, mais baixos do que em 1995.

De acordo com a Tabela 7 apresentada anteriormente, vemos que a despesa global de pessoal das estatais, incluindo SPE e instituições financeiras e excluindo as empresas dependentes, somou R\$ 30,2 bilhões em 2006, o que representa 34,5% a menos do que em 1995, mas 18,8% a mais do que em 2002, com valores atualizados pelo deflator do PIB.

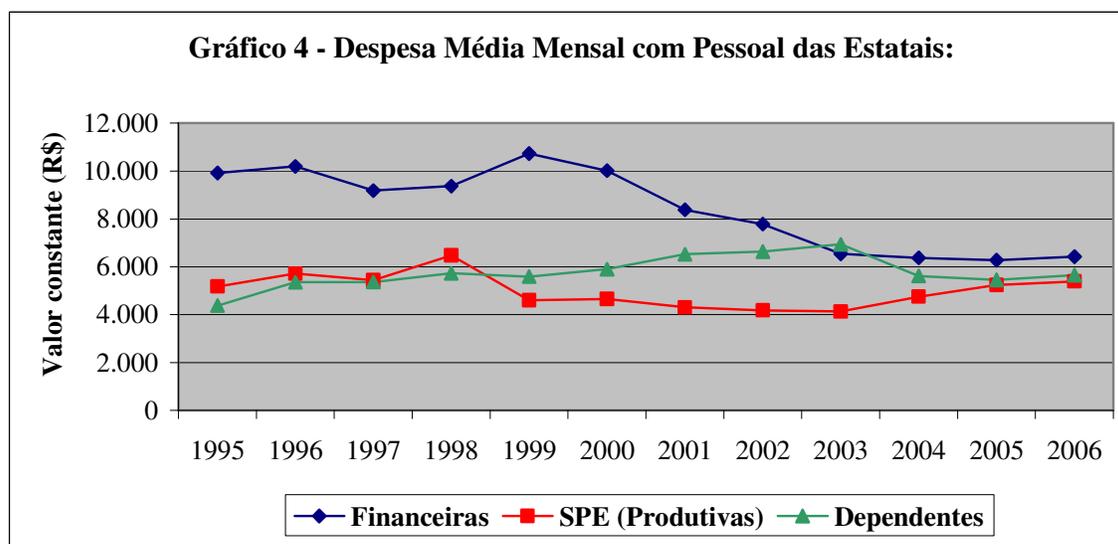
Os dados mostram que a redução da despesa ocorreu, principalmente, pela queda do número de empregados de 531.544 em 1995 para 398.686 em 2006, provocada tanto pela exclusão das empresas privatizadas, quanto pela modernização e enxugamento do quadro de pessoal de outras empresas, notadamente os bancos.

Os Anexos 1 e 2 contêm os dados para todos os anos da série considerada e mostram que o menor número de empregados foi registrado em 2000 (324.886). Depois disso, portanto, há uma retomada das contratações de trabalhadores, não só no setor produtivo, como também no financeiro. No SPE (excluindo empresas dependentes), o número de empregados passou de 174.604 em 2000 para 228.785 em 2006. Nas instituições financeiras, a expansão foi de 146.826 para 169.901 no mesmo período.

Esse recente movimento de contratações, que acompanha a expansão de algumas atividades do setor produtivo, mas também se manifesta nos bancos, explica porque a folha de pessoal volta a crescer em termos reais, principalmente nos últimos três anos, e indica aparentemente uma opção do novo governo de reforçar a inserção econômica das estatais e compensar as restrições fiscais da administração pública, direta e indireta.

Outra forma de analisarmos as despesas de pessoal é olhando para a evolução do custo médio real por empregado, que também é apresentado na Tabela 7 e no Anexo 2. Considerando apenas as empresas do PDG, a média mensal cresceu 1,5% entre 2002 e 2006, passando de R\$ 5.745 para R\$ 5.833, mas continua abaixo do pico de R\$ 7.779 registrado em 1998, quando algumas empresas já haviam sido alienadas.

O Gráfico 4 mostra como essas médias têm evoluído nos distintos grupos de empresas: financeiras e produtivas, do PDG, e dependentes, do OGU. Podemos verificar como ela caiu mais acentuadamente no setor financeiro do que no produtivo e que, entre as dependentes, vinha surpreendentemente crescendo até 2003, na contramão das demais. Hoje as médias estão todas muito próximas entre R\$ 5,5 mil e R\$ 6 mil.



Fonte: Elaboração Própria (Origem primária: DEST e SRH/MPOG para dependentes)

4.3. Os investimentos das estatais e seus impactos econômicos

Os investimentos das estatais, como já foi assinalado anteriormente, estão crescendo significativamente nos últimos anos. Na Tabela 8, apresentamos os valores dos investimentos que constam de duas diferentes fontes de informação: o Programa de Dispêndios Globais (PDG), que vínhamos usando, e o Orçamento de Investimentos (OI), que é parte integrante do OGU e será utilizado nas análises a partir de agora, por algumas conveniências, como a frequência mensal dos dados disponibilizados pela DEST.

Os valores, como podemos notar, são muito parecidos, divergindo apenas por algumas diferenças de abrangência e de conceito, como a consideração de gastos com arrendamento mercantil no PDG e não no OI. De qualquer forma, por um ou outro critério, verificamos que os investimentos das estatais cresceram, em termos reais, identicamente entre 1999 e 2006 – 106,5% (PDG) e 106,6% (OI).

É importante notar, entretanto, que os investimentos das estatais federais foram fundamentais para compensar parcialmente a queda dos investimentos da União entre 2003 e 2005, no início do governo Lula, quando a equipe econômica decidiu aprofundar o ajuste fiscal com cortes profundos nos programas de infra-estrutura. Os valores dos investimentos da União foram extraídos do estudo de Gobetti (2006), que considera como executados apenas as despesas efetivamente liquidadas, incluindo restos a pagar não-processados.⁵⁹

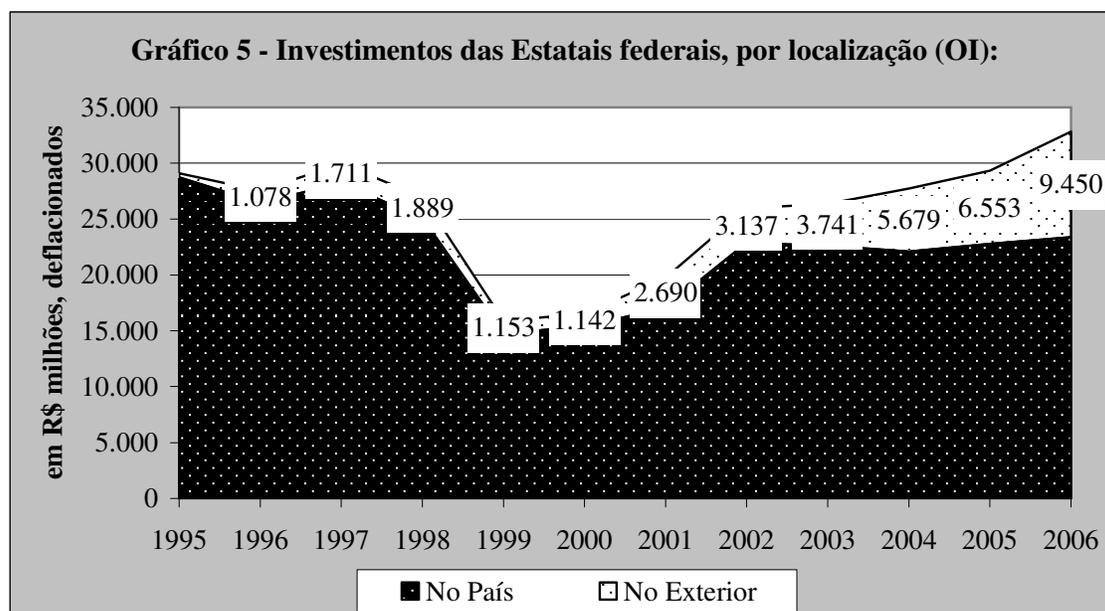
Em 2003 e 2004, os investimentos da União caíram para níveis duas vezes menores dos que vinham prevalecendo nos anos anteriores, em 2005 se recuperaram parcialmente e, em 2006, voltaram finalmente a se aproximar do pico de 2002. Caso as estatais não tivessem mantido seus investimentos em ascensão no período citado, os efeitos recessivos do aperto fiscal que se manifestaram sobre a economia brasileira talvez fossem maiores.

Tabela 8 - Investimentos federais: Estatais x União (em R\$ milhões deflacionados):

Fonte	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Estatais (PDG)	16.227	17.496	20.310	26.223	26.488	30.013	29.774	33.504
Estatais (OI)	15.888	16.541	19.758	25.982	26.341	27.751	29.315	32.821
União (OGU)	9.422	12.756	15.880	18.422	8.497	7.777	11.627	16.123
Total (OI+OGU)	25.310	29.296	35.638	44.405	34.838	35.528	40.942	48.944
Total/PIB	1,99%	2,05%	2,32%	2,66%	1,96%	1,79%	1,88%	2,11%

Fonte: Elaboração Própria (Origem primária: DEST e Gobetti (2006)).

⁵⁹ A necessidade de usar esse tipo de metodologia decorre do fato de que o empenho, principalmente para investimentos e em tempos de ajuste fiscal, deixa de ser um bom parâmetro para mensuração da execução orçamentária. A execução, então, é dimensionada pela liquidação das dotações do ano e de RAP's.



Fonte: DEST (Orçamento de Investimentos)

Essa capacidade de investimento das estatais já era conhecida pela equipe econômica em 2003, quando decidiu aumentar a meta de superávit primário do setor público e contingenciar o Orçamento da União, dando maior margem de manobra para a política fiscal. Enquanto os investimentos da União (aplicações diretas e transferências) despencaram de R\$ 18,5 bilhões para R\$ 8,5 bilhões de 2002 para 2003, os das estatais continuou crescendo sem interrupção, atingindo R\$ 32,8 bilhões em 2006 pelo OI.

Contudo, como verificamos no Gráfico 5, uma crescente parcela dos investimentos das estatais tem sido realizada no Exterior, sem impactar a formação bruta de capital fixo no Brasil (valores destacados sobre o gráfico). Em 2006, por exemplo, 29% dos investimentos referidos no OI ocorreram em outros países em que as subsidiárias do Grupo Petrobras atuam. Em 1995, esse percentual era de apenas 1,2%.

Segundo Chevarria (2006), isso faz parte de uma nova tendência de investimentos diretos no Exterior de grandes empresas brasileiras – não só estatais – que desenvolveram vantagens específicas, como a tecnologia de exploração e produção de petróleo em águas profundas, da Petrobras, originalmente desenvolvida no Brasil. Esse novo padrão de internacionalização confere uma nova dimensão estratégica para as empresas. De qualquer forma, para nosso objetivo, de mensuração da contribuição dos investimentos estatais para a atividade econômica interna, devemos excluir as aplicações no Exterior, seguindo o critério do IBGE para as estimativas da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF).

O IBGE divide suas estimativas para as Contas Nacionais em cinco distintos setores institucionais: empresas não-financeiras, empresas financeiras, administração pública, famílias e instituições sem fins lucrativos a serviço das famílias (ISFLSF). As estatais não integram o setor administração pública, sendo divididas entre empresas financeiras e não-financeiras. O setor administração pública, por outro lado, abrange a atividade governamental nos âmbitos federal, estadual e municipal.

Adaptando a mesma metodologia do IBGE aos dados disponíveis, reestimamos a FBCF da administração pública para o período 2000-2006⁶⁰ e, somando aos investimentos das estatais federais do OI (excluindo Exterior), chegamos a Proxy do que seria a FBCF do “setor público” (administração pública mais estatais federais), a fim de comparar com os valores globais de FBCF.⁶¹ Os resultados apresentados na Tabela 9 confirmam a nossa avaliação inicial: a participação dos investimentos estatais na FBCF total e da FBCF do setor público cresceu entre 2002 e 2004, principalmente 2003, no auge da crise que se abateu sobre a economia na transição de governo, quando atingiu um pico de 7,2% (A/D) e 41,5% (A/C) das respectivas somas. Não temos como estimar qual o real efeito disso sobre a atividade econômica, mas esses números sugerem que os projetos das estatais podem ter cumprido um papel anti-cíclico, num momento em que setor privado e governos reduziram investimentos em função do aperto fiscal e monetário.

Tabela 9 - A participação das estatais na FBCF (em R\$ milhões, correntes)

Ano	Estatais (A)	Adm.Pública* (B)	Setor Público C= A+B	FBCF IBGE (D)	A/C	A/D
1995	11.446	14.486	25.932	129.297	44,1%	8,9%
1996	12.338	18.357	30.695	142.382	40,2%	8,7%
1997	14.175	17.990	32.165	163.134	44,1%	8,7%
1998	13.124	23.572	36.695	166.174	35,8%	7,9%
1999	8.366	16.552	24.918	166.746	33,6%	5,0%
2000	9.283	20.264	29.547	198.151	31,4%	4,7%
2001	11.212	24.525	35.737	221.772	31,4%	5,1%
2002	16.591	32.918	49.509	242.162	33,5%	6,9%
2003	18.665	26.263	44.928	259.714	41,5%	7,2%
2004	19.695	31.774	51.468	312.516	38,3%	6,3%
2005	21.827	35.660	57.487	349.463	38,0%	6,2%
2006	23.371	46.834	70.205	390.134	33,3%	6,0%

Fonte: Elaboração Própria (Origem primária: IBGE, DEST, Gobetti (2006))

(*) União, Estados e Municípios

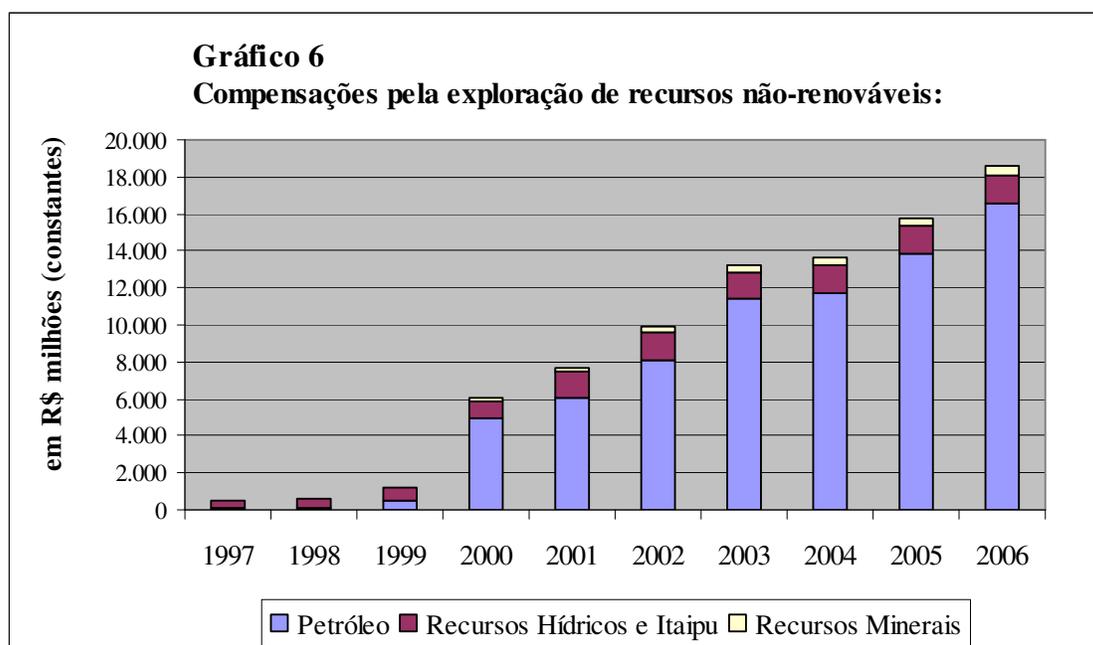
⁶⁰ Nas contas referência 2000, o IBGE só reestimou a FBCF por setor institucional para o período 1995-1999, existindo uma lacuna de dados para o período 2000-2006.

⁶¹ Para maiores detalhes sobre a metodologia, ver Gobetti (2006) e Santos e Pires (2007).

5. Distribuição de royalties: um exemplo de distorção fiscal

Os *royalties*, ou compensações financeiras pela exploração de recursos naturais não-renováveis, pagos predominantemente pelas empresas estatais, assumiram um importante papel para o ajuste fiscal nos últimos anos, como já foi assinalado no capítulo 2. Contudo, há razões suficientes – conforme demonstraremos ao longo deste capítulo – para concluir que esses recursos, além de não estarem cumprindo o objetivo de promover a justiça intergeracional⁶², estão gerando um sobrefinanciamento das esferas de governo locais e induzindo ao desperdício, o que compromete sua efetiva contribuição para a política fiscal.

Nossa análise focará a evolução e distribuição das rendas do setor petrolífero, que, como mostra o Gráfico 6, já representam 89% do total de compensações financeiras pela extração de recursos exauríveis. A parcela desses recursos descentralizada para estados e municípios atingiu cerca de 60,4% em 2006, mas, conforme demonstraremos, 77% têm sido canalizadas para apenas um estado, o Rio de Janeiro, e nove municípios do litoral fluminense. Alguns importantes estudos acadêmicos a respeito do assunto têm sido produzidos no país, como Leal e Serra (2003) e Serra (2005), sem contudo ser capaz de sensibilizar as autoridades competentes a enfrentar o lobby contrário e propor mudanças nas atuais regras de rateio dos *royalties* de petróleo.



⁶² Postali (2002, p.21): “A idéia de que a extração presente impossibilita que gerações futuras usufruam dos benefícios do recurso traz à tona questões de justiça intergeracional e equidade, no sentido de se perguntar o que deve ser feito com a renda de Hotelling obtida pelo proprietário do recurso, para não prejudicar os futuros consumidores.”

5.1. Um breve histórico

Os *royalties* são uma das formas mais antigas de pagamento de direitos e propriedade. A palavra *royalty* vem do inglês “royal”, que significa “da realeza” ou “relativo ao rei”. Originalmente, era o direito que o rei tinha de receber pagamentos pelo uso de minerais em suas terras. Na literatura econômica, os *royalties* são comumente tratados como uma forma de renda, seja no conceito ricardiano, relacionado especificamente à terra, seja no conceito marshalliano, vinculado aos rendimentos de todos os bens escassos da natureza.⁶³

No caso brasileiro, o termo *royalty* – para designar as participações governamentais sobre a renda petrolífera – foi empregado pela primeira vez na Lei do Petróleo, de 1997, que regulamentou a possibilidade de concessão das operações de exploração e produção de petróleo, a partir da quebra do monopólio da Petrobras. Antes disso, esse tipo de participação do governo nas rendas da atividade petrolífera já existia, mas era chamada de indenização, numa primeira fase, ou compensação financeira, numa fase posterior.

Originalmente, as indenizações pela exploração de petróleo foram instituídas pela Lei 20.004/1953, que criou a Petrobras. Inicialmente, esses “*royalties*” correspondiam a uma alíquota de 5% sobre o valor do petróleo extraído em terra (*onshore*). Não havia extração de petróleo em mar (*offshore*). Nessa fase inicial, os recursos eram totalmente transferidos para os estados, que deviam repassar 20% para os municípios.

Em 1969, quando foi descoberto petróleo em mar, o governo federal passou a se apropriar sozinho dos *royalties* referentes à extração em plataforma. Assim, os *royalties* de terra ficavam com estados e municípios, e os de mar, somente com a União. Essa situação se prolongou até o final de 1985, quando a Lei 7.453 criou uma regra de repartição dos *royalties* do mar com estados e municípios. Da alíquota de 5%, apenas 1% era apropriado pelo governo federal, 3% pelos estados e municípios confrontantes⁶⁴ com os poços de petróleo e 1% pelo conjunto dos governos subnacionais, por meio dos fundos de participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM). Este era o chamado Fundo Especial: 80% dos recursos distribuídos pelo FPM e 20% pelo FPE.

Em 1989, entretanto, a Lei 7.990 reduziu o Fundo Especial pela metade, remanejando 0,5% (10% do arrecadado pela alíquota básica) para os municípios com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural.

⁶³ Para maiores detalhes sobre o conceito de renda, a dissertação de Postali (2002) oferece uma ótima resenha da literatura econômica desde os autores clássicos.

⁶⁴ A tradução e aplicação do conceito de Estados e Município confrontante, assim como o de pertencente às áreas geoeconômicas, é de competência do IBGE, e será melhor discutido adiante.

Nesse momento, ou seja, no final da década de 80, essas mudanças não chamavam muito a atenção, porque o volume de produção e, principalmente, o valor dos *royalties* ainda eram pequenos. O valor dos *royalties* só passou a crescer depois de 1997, com a regulamentação da Emenda Constitucional nº 9/1995, que pôs fim a mais de 40 anos de monopólio estatal sobre a exploração do petróleo. Mas, para conseguir apoio para a quebra do monopólio entre prefeitos e governadores, o governo federal aprovou a Lei 9.478, chamada Lei do Petróleo, que ampliou os *royalties* (ROY) de 5% para até 10% e ainda criou uma compensação extraordinária, a Participação Especial (PE), de até 40% sobre a receita líquida dos campos de petróleo mais rentáveis.⁶⁵

A partir daí, os *royalties* passaram a ser divididos em três partes: a alíquota básica de 5%, a alíquota excedente de até 5% e a participação especial. Cada uma dessas parcelas tem um critério distinto de repartição, dependendo se a extração ocorre em terra ou mar. O Fundo Especial, entretanto, só existe para o *royalty* da extração em mar, cujo valor hoje é cerca de seis vezes maior do que a de terra. Em 2006, por exemplo, as rendas petrolíferas somaram R\$ 16,6 bilhões: R\$ 6,65 bilhões de *royalties* em mar, R\$ 1,10 bilhão em terra e R\$ 8,85 bilhões de participação especial, como podemos observar na Tabela 10. Desse bolo, R\$ 587 milhões (3,55% do total) foram distribuídos universalmente a todos os estados e municípios, por meio do FPE ou FPM, e outros R\$ 344 milhões provenientes da parcela de cada Estado sobre a alíquota básica de 5% (uma fatia de 25% dessa parcela) foram redistribuídos ao conjunto dos seus municípios pela cota-parte do ICMS.

Tabela 10 - Origem e destino das rendas petrolíferas (em R\$ bilhões correntes):

Especificação	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Royalties mar	1.287	1.718	2.499	3.676	4.211	5.297	6.652
Royalties terra	1.169	1.403	836	754	949	1.044	1.102
Participação Especial	519	861	2.510	4.998	5.322	6.916	8.850
Total	2.975	3.982	5.846	9.428	10.482	13.258	16.604
União	1.185	1.427	2.254	3.719	4.158	5.215	6.607
Estados*	991	1.451	2.026	3.412	3.727	4.770	5.916
Municípios	678	942	1.335	1.974	2.228	2.808	3.496
Fundo Especial	121	162	231	322	369	464	584
FPM (80%)	97	130	185	258	295	372	467
FPE (20%)	24	32	46	64	74	93	117

Fonte: Elaboração Própria (a partir de dados do Siafi/ANP)

(*) Os Estados devem redistribuir 25% do royalty básico para os Municípios pelo mesmo critério do ICMS (art. 9º, Lei 7.990/89)

⁶⁵ Existem seis faixas de tributação para a PE: isento, 10%, 20%, 30%, 35% e 40% da receita líquida da produção trimestral de cada campo, isto é, a receita bruta deduzidos os *royalties*, os investimentos exploratórios, os custos operacionais, a depreciação e os tributos legais. As alíquotas dependem da localização da lavra (*onshore* ou *offshore*), do número de anos da produção e do volume trimestral de produção.

5.2. Os critérios de repartição dos royalties do petróleo

A legislação brasileira, como já foi apontado, define distintos critérios de partilha para cada um dos tipos de renda do petróleo. A receita proveniente da alíquota básica de 5%, por exemplo, é dividida de uma forma diferente da receita da alíquota excedente, e essas diferenças se expressam não apenas na repartição entre as esferas de governo, como também entre os entes de uma mesma esfera. A Tabela 11 resume os percentuais de rateio vigentes no ano passado e a média ponderada final, obtida a partir dos valores arrecadados em cada tipo de modalidade de *royalty*.

É possível notar, por exemplo, que a cada nova modalidade de renda petrolífera sobre a atividade em plataforma criada desde a década de 80, os critérios de partilha vão se tornando mais restritivos. O percentual do FEP é maior sobre o *royalty* básico (10%) do que sobre o excedente (7,5%) e não incide sobre a participação especial. No caso dos municípios, a parcela do *royalty* básico dos entes confrontantes também é dividida com os demais entes de sua área geoeconômica, constituída pelas localidades com instalações industriais, atravessadas por oleodutos e gasodutos ou integrantes das mesorregiões contíguas à zona de produção. Esse critério inexistente para o *royalty* excedente, que só contempla, além dos confrontantes, as localidades afetadas por instalações de embarque e desembarque de petróleo.

Tabela 11 - A distribuição das rendas do petróleo pelas esferas de governo (2006):

Tipo de Compensação	Alíquota básica (5%)		Al.excedente (até 5%)		Participação Especial	Média ponderada
	Terra	Mar	Terra	Mar		
União		20%	25%	40%	50%	39,57%
Estados	52,5%	25%	52,5%	24%	40%	34,38%
Produtores/Confrontantes	70%	30%	52,5%	22,5%	40%	35,75%
Redistribuição via ICMS	-17,5%	-7,5%				-2,08%
Todos (via FPE/FEP)		2%		1,5%		0,71%
Municípios	48%	56%	23%	36%	10%	26,05%
Produtores	20%		15,0%			1,06%
Confrontantes				22,5%	10%	9,83%
Conf. e área geoeconômica		30%				6,16%
Localidades de embarque	10%	10%				2,36%
Afetados por embarque			7,5%	8%		1,72%
Redistribuição via ICMS	17,5%	7,5%				2,08%
Todos (via FPM/FEP)		8%		6%		2,84%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Peso ponderação*	0,0307	0,2054	0,0298	0,1992	0,5349	1,0000

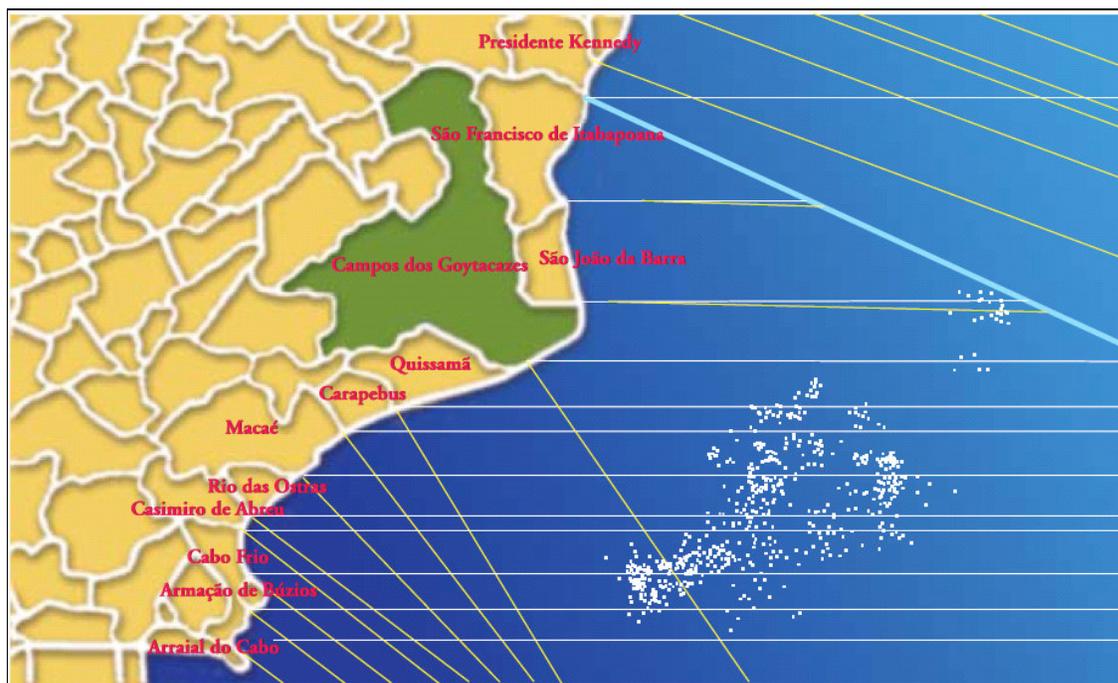
Fonte: Elaboração Própria (a partir do Guia da ANP)

(*) Os pesos para a média ponderada foram calculados a partir dos valores de cada uma das fontes de *royalty* em 2006

Enquanto o *royalty* básico foi distribuído entre 762 municípios em 2006, o excedente só chegou a 182 localidades. Por fim, a participação especial – que hoje representa mais da metade das rendas petrolíferas – é distribuída apenas aos estados e municípios confrontantes. Em 2006, apenas sete estados e 25 municípios do País foram beneficiados por esse tipo de compensação financeira. Um deles, Campos dos Goytacazes (RJ), teve direito a mais da metade da parcela reservada aos municípios, devido não só à sua posição geográfica privilegiada, em frente à maioria dos poços de petróleo, como também ao formato convexo de sua costa. Por quê?

A resposta está no critério definido pelo IBGE para verificar a área de confrontação dos estados e municípios, que depende de linhas retas imaginárias – paralelas e ortogonais – traçadas desde os seus limites territoriais até 200 milhas distantes na plataforma continental. Como podemos ver na Figura 1, a abertura das linhas ortogonais de Campos lhe garante uma área de confrontação com poços (pontos brancos) muito maior do que todos os demais vizinhos do litoral fluminense, que, com exceção de Quissamã, só englobam os poços entre as linhas paralelas. Como o rateio da renda entre os confrontantes depende de uma média aritmética entre as áreas dos campos sob os dois tipos de linha, Campos é mais privilegiado do que outros vizinhos seus.

Figura 1 – Litoral do Rio de Janeiro: linhas ortogonais e paralelas



Fonte: ANP (2001)

5.3. Descentralização com hiperconcentração espacial

A sistemática de repartição dos *royalties*, aqui compreendidos por todas as formas de participação governamental sobre as rendas do petróleo, tem proporcionado uma considerável descentralização desses recursos para as esferas estadual e municipal, como é possível constatar na Tabela 10, apresentada na primeira seção. Entre 2000 e 2006, a fatia da União sobre os *royalties* tem oscilado entre 38% e 40%, bem menos do que o percentual médio verificado para o conjunto da carga tributária nacional.⁶⁶

Ao mesmo tempo em que os recursos são descentralizados pela União, entretanto, são hiperconcentrados no espaço dos entes subnacionais, como podemos ver nas duas tabelas seguintes, que refletem a distribuição dos *royalties* entre os estados e entre os municípios. A Tabela 12, por exemplo, mostra que o Rio de Janeiro absorveu 86,21% dos recursos transferidos aos estados pelos critérios restritos (excluindo o FEP). Esse percentual é superior inclusive à participação do Rio na produção petrolífera nacional (81,3%).⁶⁷

A título de ilustração, comparamos a fatia de cada Estado na repartição dos *royalties* com a sua fatia no FPE. É notável que apenas Rio de Janeiro e Espírito Santo recebam mais pelos *royalties* do que pelo FPE. Sergipe, que é um dos principais produtores de petróleo do Nordeste, tem uma fatia do FPE 2,5 vezes maior do que a dos *royalties*.

Tabela 12 - Distribuição da renda petrolífera entre os Estados (2006):

UF	Royalties (em R\$ mil)	Partic. especial (em R\$ mil)	Total (em R\$ mil)	% Total	% FPE
AL	43.137	1.182	44.319	0,75	4,16
AM	131.268	29.248	160.516	2,71	2,79
BA	166.610	3.542	170.152	2,88	9,40
CE	14.126		14.126	0,24	7,34
ES	96.612	15.885	112.497	1,90	1,50
PR	6.477		6.477	0,11	2,88
RJ	1.646.732	3.453.867	5.100.599	86,21	1,53
RN	180.150	21.720	201.870	3,41	4,18
SP	4.713		4.713	0,08	1,00
SE	90.617	10.553	101.170	1,71	4,16
Outros	-	-	-	0,00	61,07
Brasil	2.380.443	3.535.996	5.916.439	100,00	100,00

Fonte: Elaboração Própria (a partir de dados da ANP)

⁶⁶ As estimativas da Receita Federal, por exemplo, indicam que pelo menos 58% da carga tributária disponível fique com a União [ver SRF (2005), disponibilizado no sítio da Receita, em Estudos Tributários].

⁶⁷ Dado extraído do sítio da Petrobras (www.petrobras.com.br), referente à Produção Nacional de Óleo Condensado e LGN.

Tabela 13 - Distribuição entre Municípios (2006):

Municípios	Valor (R\$ mil)	% Total
Campos dos Goytacazes (RJ)	847.870	24,25
Macaé (RJ)	413.117	11,82
Rio das Ostras (RJ)	319.128	9,13
Cabo Frio (RJ)	218.548	6,25
Quissamã (RJ)	85.042	2,43
Casimiro de Abreu (RJ)	83.965	2,40
Rio de Janeiro (RJ)	65.889	1,88
Armação dos Búzios (RJ)	56.369	1,61
São João da Barra (RJ)	54.581	1,56
Sub-total	2.144.510	61,34
Outros 814 Municípios	1.351.828	38,66
Total	3.496.338	100,00

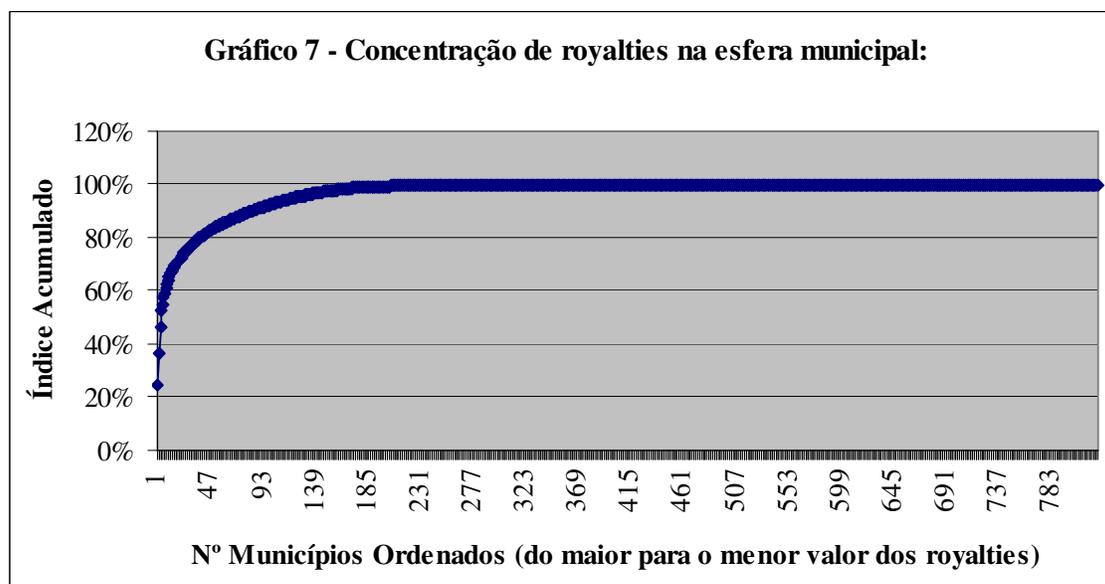
Fonte: Elaboração Própria (a partir de dados da ANP)

O mesmo fenômeno ocorre com a distribuição da parcela dos *royalties* destinada aos municípios. De um total de 5.563 municípios brasileiros, apenas 823 foram beneficiados em 2006 pelas regras de rateio restritas, que privilegiam as localidades produtoras, confrontantes com os poços ou campos de petróleo. E, mesmo nesse universo de menos de 15% dos municípios, a concentração de recursos é abissal, como verificamos na Tabela 13.

Os nove principais beneficiários estão localizados no litoral fluminense, e oito deles integram uma organização denominada Ompetro, que defende os interesses dos municípios produtores. Juntos, eles concentram 61,34% de todos os recursos destinados aos municípios. Um deles, Campos dos Goytacazes, fica com 24,25% do total pelos motivos já expostos.

Considerando os 50 maiores beneficiários dos *royalties*, o índice de concentração sobe para 82,14%, como podemos visualizar no Gráfico 7. A partir do 181º Município mais beneficiado, identificado no eixo horizontal, a curva de concentração ultrapassa os 99%. Ou seja, dos 823 municípios beneficiados pelos critérios específicos de rateio dos *royalties* (e participação especial), 181 acumulam 99% do ganho.

Se incluirmos na conta os *royalties* redistribuídos por meio do FPM e do critério de partilha do ICMS (25% do *royalty* básico dos estados), a situação não se altera qualitativamente: o total repassado aos municípios sobe para R\$ 4,31 bilhões, e o subtotal acumulado pelos mesmos nove municípios identificados na Tabela 12, para R\$ 2,35 bilhões, representando 54,61% do total. Ou seja, mesmo após o mecanismo de rateio universal, representado pelo Fundo Especial do Petróleo, mais da metade dos recursos permanece com apenas nove municípios.



Esse elevado grau de concentração espacial das rendas do petróleo nas esferas estadual e, principalmente, municipal tem gerado preocupações, conforme Serra (2005), quanto ao sobrefinanciamento desses governos subnacionais. Essa situação fica bastante evidente se compararmos as receitas orçamentárias dos distintos grupos de municípios, ou seja, entre os beneficiários dos royalties e aqueles que só recebem a cota do FEP via FPM, como fazemos na Tabela 14.

A fim de viabilizar esse tipo de comparação, partimos dos dados do arquivo “Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos municípios”, mais conhecido como Finbra, disponível no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Esse arquivo possui os dados de 4.942 municípios em 2006. A ele, acrescentamos manualmente as informações de receita de 12 municípios do Rio de Janeiro obtidas junto ao sítio do Tribunal de Contas do Estado. Por fim, dividimos essa amostra em quatro grupos a partir dos valores de *royalties* informados pelas respectivas agências de regulação: os 100 maiores recebedores de rendas do petróleo; os 626 menores recebedores de renda do petróleo; os beneficiários de outros tipos de royalties (minerais e hídricos); e os “sem *royalties*”, que só recebem compensação via FEP.⁶⁸

O resultado desse cruzamento de dados, conforme podemos ver na Tabela 14, mostra que a receita per capita dos 100 maiores beneficiários dos royalties de petróleo é significativamente maior do que a dos que só recebem compensação via FEP.

⁶⁸ O número de Municípios recebedores de royalties do petróleo da amostra é de 726; ou seja, 97 dos 823 beneficiários (além dos 12 para os quais extraímos dados no TCE-RJ) não prestaram contas à STN.

Tabela 14 - Receitas per capita dos Municípios (2006):

Grupo	População	Receita anual per capita (R\$ mil)*	Frequência
100's maiores royalties petróleo	< 20.000	3.108,50	13
	[20.000;50.000[	1.935,07	36
	[50.000;100.000[	1.362,80	16
	[100.000;500.000[	1.234,58	28
	> 500.000	1.101,82	7
628's menores royalties petróleo	< 20.000	1.016,14	357
	[20.000;50.000[	801,19	163
	[50.000;100.000[	711,49	46
	[100.000;500.000[	965,26	50
	> 500.000	1.263,66	12
Outros tipos de royalties	< 20.000	1.345,76	370
	[20.000;50.000[	1.015,16	104
	[50.000;100.000[	1.074,88	37
	[100.000;500.000[	1.086,57	25
	> 500.000	1.306,07	3
Nenhum tipo de royalty (além do FEP)	< 20.000	1.035,75	2.748
	[20.000;50.000[	805,20	624
	[50.000;100.000[	843,00	188
	[100.000;500.000[	900,73	114
	> 500.000	1.043,35	13
TOTAL	173.609.525	1.027,50	4.954

Fonte: Elaboração Própria (Finbra/STN e ANP/DNPM/Aneel)

(*) Receita Orçamentária total, com deduções do Fundef

Entre os municípios com menos de 20 mil habitantes, por exemplo, o primeiro grupo apresenta uma receita per capita três vezes maior, em média, do que os sem *royalties*. Já entre as cidades de maior porte, essa diferença se dilui. Essa distorção ocorre principalmente por causa dos *royalties*, mas também pela própria receita da cota-parte do ICMS, cujo critério de partilha, baseado preponderantemente no Valor Adicionado Fiscal (VAF), também privilegia as localidades onde estão concentradas as atividades petrolíferas.⁶⁹

É importante notar, por outro lado, que essa diferença de receita per capita do primeiro grupo se mantém em relação ao grupo receptor de outros tipos de *royalties* e, como era de se esperar, em relação também ao grupo de 626 municípios que recebem cerca de 8% do valor dos *royalties* de petróleo. Aliás, a receita per capita desse grupo – o segundo na Tabela 14 – é inferior, nas primeiras faixas populacionais, a dos municípios que só recebem FEP.

⁶⁹ A Constituição Federal prevê que 75% da cota-parte do ICMS, correspondente a 25% da receita do imposto, seja distribuída pelos Municípios de cada Estado de acordo com um índice derivado do VAF, e que os 25% restantes sejam rateados segundo critérios definidos por lei estadual.

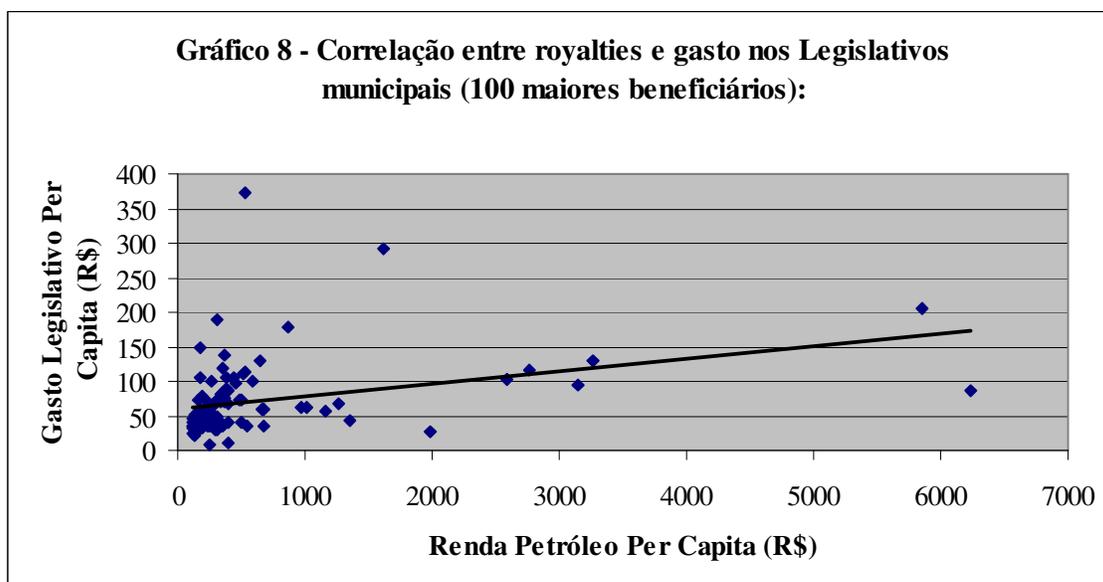
Ou seja, se por um lado, entre os municípios mais beneficiados pelos *royalties*, há claras evidências de sobrefinanciamento fiscal, entre os menos beneficiados – mas incluídos no rol dos que recebem *royalties* – há indícios de baixo desempenho da receita. É preciso investigar melhor se o governo desses municípios, em comparação aos “sem *royalties*”, não estão esforçando-se menos para gerar arrecadação própria na expectativa dos ganhos líquidos e certos com os *royalties* do petróleo.

O sobrefinanciamento dos governos subnacionais, tal qual descrito nessa seção, provoca uma séria distorção fiscal, na medida em que alguns têm muito e outros têm poucos recursos para gastar. Conforme ressaltam Gasparini e Miranda (2006, p. 7-8), um das razões para existência das transferências num sistema federativo é corrigir disparidades regionais e equilibrar atribuições e fontes de receita entre os entes federados, de forma a maximizar o bem-estar da população. No caso dos *royalties*, está ocorrendo exatamente o efeito contrário – ampliação das distorções inter-regionais e intra-regionais –, e seus objetivos específicos também não estão sendo atingidos, como veremos na seqüência.

Uma das conseqüências desses fatos é que os municípios sobrefinanciados, mais ricos, tendem a gastar mais não só em áreas essenciais como, principalmente, em outras menos prioritárias. As despesas com pessoal do Poder Legislativo, por exemplo, estão limitadas ao teto de 6% da receita corrente líquida na esfera municipal. Isso significa que o aumento das transferências provenientes de *royalties* cria um estímulo, via aumento da RCL, para que as Câmaras de Vereadores utilizem o espaço fiscal que possuem para elevar suas despesas.

Utilizando os dados do Finbra, por exemplo, podemos constatar que o gasto per capita com os Legislativos é sensivelmente maior entre os municípios mais beneficiados pelas rendas do petróleo. Na amostra de referência, com 4.364 municípios, a despesa das Câmaras é de R\$ 32,34 por habitante na média total; entre os 100 maiores beneficiários dos *royalties* do petróleo, entretanto, essa média sobe para R\$ 49,09; entre os beneficiários de outros tipos de *royalties*, ela é de R\$ 36,28; entre os que chamamos “sem *royalties*”, R\$ 30,90.

No Gráfico 8, que reúne os dados dos 100 maiores beneficiários por rendas de petróleo dessa amostra, podemos verificar que a linha de tendência, assumindo uma regressão linear entre a receita per capita de *royalties* e a despesas per capita com o Legislativo, apresenta inclinação positiva, reforçando as evidências de correlação entre as duas variáveis. Ou seja, quanto maior a renda per capita dos *royalties*, maior a despesa per capita com a Câmara. Na medida em que ampliamos o número de municípios no gráfico de dispersão, incluindo os menos beneficiados pelos *royalties*, a reta de tendência perde inclinação e, no limite, se aproxima de uma linha horizontal.



Por outro lado, a Tabela 15 permite concluir que, em geral, e não apenas nos Legislativos, os gastos totais com pessoal são mais elevados no grupo dos 100 principais beneficiários dos *royalties*, ultrapassando em 33% a média per capita dos demais municípios recebedores desse tipo de compensação financeira, apesar de a Lei 7.990/89 ter proibido a aplicação das compensações financeiras em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal. Já no caso dos investimentos, as diferenças entre os grupos praticamente desaparecem, indicando que os recebedores de *royalties* não aplicam em obras e equipamentos significativamente mais recursos do que os demais municípios.

As três últimas colunas da tabela são ainda mais ilustrativas do que estamos tentando demonstrar: os gastos com o ensino fundamental são praticamente uniformes em todos os grupos, as despesas com atenção básica em saúde são inferiores entre os recebedores de rendas do petróleo, e os investimentos em gestão ambiental – um dos pilares da argumentação em favor da concentração dos *royalties* em um grupo restrito de localidades sob impacto das atividades petrolíferas – são irrisórios em todas as classes de Município.

As evidências reunidas indicam, portanto, que há um sobrefinanciamento de alguns nichos da esfera municipal e que isso não está gerando nem retorno social à população das localidades impactadas pelas atividades petrolíferas, nem ações preventivas no sentido de preparar economicamente essas regiões para um futuro sem petróleo. Mais do que isso, podemos dizer que, em alguns casos específicos, há fortes indícios de desperdício de recursos públicos, o que coloca na ordem do dia a discussão sobre novos critérios de partilha das rendas do petróleo.

Tabela 15 - Alguns indicadores per capita dos Municípios, por grupo (em R\$):

Grupo royalty	Pessoal e Encargos	Custeio (ODC)	Investimentos	Saúde Básica	Ensino Fundamental	Gestão Ambiental
100's petróleo	575,24	411,97	115,83	57,40	184,85	8,84
Demais petróleo	432,16	475,45	104,58	77,41	165,04	9,83
Hídricos/Minerais	505,39	473,42	121,32	135,60	180,71	6,84
Nenhum (só FEP)	405,79	381,20	107,28	100,03	183,81	5,87

Fonte: Elaboração própria (Finbra/STN)

A definição dos critérios de partilha das rendas do petróleo na plataforma continental entre os distintos estados e municípios caracteriza-se, conforme ressalta Serra (2005), por um total “determinismo físico”, privilegiando com recursos aquelas localidades mais próximas dos poços ou campos petrolíferos. A defesa da concentração dos recursos nas regiões petrolíferas geralmente se baseia em argumentos compensatórios: i) pela exploração de um bem em jurisdição municipal e estadual; ii) pelo dano ambiental; iii) pelo custo de adensamento das municipalidades atingidas pela atividade petrolífera.

Os dois primeiros argumentos, segundo Serra, Terra e Pontes (2006), são meramente retóricos, porque, em primeiro lugar, a Constituição define a propriedade das jazidas de hidrocarbonetos como exclusivas da União, e, em segundo lugar, porque outras atividades poluentes não geram *royalties*. Quanto ao terceiro argumento, ele não serve de justificativa para o atual sistema de partilha, uma vez que não existe “qualquer relação entre a distância física que separa o poço petrolífero e o Município confrontante e a intensidade de capitais petrolíferos nos municípios beneficiados” [Serra (2005, p.6)].

Ou seja, o terceiro argumento pode justificar alguns elementos do atual sistema de rateio, como o benefício aos municípios onde estão localizadas instalações de embarque e desembarque de petróleo, mas nunca o privilégio aos municípios confrontantes, baseado em um tipo de geometria espacial desconexo de qualquer aferição dos impactos econômicos e ambientais. A reversão do atual quadro de hiperconcentração espacial e de desperdício das rendas do petróleo exige a substituição dos atuais critérios de partilha por outros baseados no princípio da justiça intergeracional, apontado na literatura internacional como o mais adequado para tratar de rendas provenientes de recursos exauríveis.⁷⁰

Isso poderia ser feito, segundo Serra (2005), com a incorporação de indicadores relacionados à distribuição espacial da mão-de-obra alocada no segmento petrolífero, já que os municípios com maior número de trabalhadores são justamente aqueles com maiores necessidades de promover políticas de geração de riqueza alternativas com o objetivo de

⁷⁰ Ver Hartwick (1977) e seus postulados sobre o mencionado princípio.

enfrentar a futura escassez de jazidas. Outra sugestão é que se adotem tetos para o repasse aos municípios, a exemplo do que ocorre em alguns estados americanos, mecanismos de controle social sobre a aplicação dos *royalties* e critérios de rateio *ex-post*, como maiores benefícios aos municípios que elevarem seu nível de arrecadação própria e realizarem investimentos consorciados com seus vizinhos.

Em nossa opinião, essas últimas medidas contribuiriam significativamente para reduzir os desperdícios e melhorar a qualidade do gasto público. Por outro lado, uma parcela da renda do petróleo que hoje está concentrada também poderia ser redistribuída universalmente entre todos os estados e municípios, aumentando os percentuais hoje destinados ao Fundo Especial do Petróleo, repartido entre o FPM e o FPE. Isso ajudaria a amenizar as pressões fiscais dos governos subnacionais sobre a União, proporcionando um quadro mais estável para o equilíbrio fiscal.

6. Conclusões

Esse capítulo fez uma análise histórica e empírica de algumas transformações importantes na gestão das empresas estatais e na sua forma de inserção na economia durante os últimos 20 anos, buscando ressaltar principalmente o seu papel para o equilíbrio fiscal e macroeconômico. De vilãs da crise fiscal dos anos 80, por terem sido usadas pela ditadura militar para captar recursos no Exterior e dar vazão ao mercado de “euromonedas” no início da década de 70, as empresas estatais federais sobreviveram ao processo de privatização dos anos 90 e, no período recente, conforme demonstramos, passaram a oferecer uma contribuição efetiva, estimada em mais de 50%, para o superávit primário do setor público.

Entre 1999 e 2006, por exemplo, a contribuição direta e indireta das estatais para o superávit primário totalizou R\$ 254 bilhões em valores atualizados pelo deflator do PIB, mais do que toda a receita proveniente da alienação das estatais entre 1991 e 2002. Ou seja, mostramos como o verdadeiro ganho fiscal decorrente da privatização, previsto por inúmeros economistas durante o processo, foi proporcionado pelo fortalecimento e reorganização das estatais remanescentes, com destaque para a Petrobras.

Os ganhos do setor público decorrentes dos dividendos e *royalties* pagos pelas estatais têm sido cada vez mais significativos, assim como os decorrentes dos tributos e encargos fiscais. Estimamos que a participação das estatais nas receitas tributárias da União, estados e municípios tenha crescido de 7,7% em 1999 para cerca de 14% nos anos recentes, respondendo por cerca de 40% do aumento da carga tributária no período.

Além disso, a monografia mostrou como a expansão das estatais, expressa em mais gastos, mais investimentos e mais receitas, têm proporcionado simultaneamente melhores resultados financeiros para as empresas, com uma rentabilidade de 27,2% do patrimônio líquido em 2006. No caso dos investimentos, em particular, há evidências empíricas de que os projetos executados pelas estatais no Brasil – ao serem mantidos em aceleração durante os recentes anos de retração econômica – contribuíram para compensar o aperto fiscal e monetário promovido pelo governo federal, sobretudo em 2003.

Por tudo isso, concluímos que a situação fiscal e macroeconômica do Brasil seria outra, pior, se não fosse a importante atuação das empresas estatais, contribuindo para o equilíbrio fiscal e mantendo seus investimentos em alta. Por outro lado, entretanto, encontramos evidências de que as receitas de *royalties* pagas pelas estatais estão sendo mal aproveitadas pelo setor público, devido ao sobrefinanciamento de algumas esferas locais de governo, o que exige uma discussão séria sobre os atuais critérios de rateio das mesmas.

Referências

- AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO. *Guia dos Royalties do Petróleo e do Gás Natural*. Superintendência de Controle das Participações Governamentais (SPG). Rio de Janeiro: 2001.
- AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO. *Consolidação das Participações Governamentais*. Disponível em: www.anp.gov.br. Rio de Janeiro: 2007.
- BANCO CENTRAL. *Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGST)*. Finanças Públicas. Disponível em: www.bcb.gov.br. Brasília: BACEN, 2007.
- BIASOTO Jr., G. A Polêmica sobre o Déficit Público e a Sustentabilidade da Política Fiscal. In: Pinto, Márcio P. A. e Biasoto Jr., Geraldo (org.). *Política fiscal e desenvolvimento no Brasil*. Campinas: IE/Unicamp, 2006.
- BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C. *O pensamento desenvolvimentista no Brasil: 1930-1964 e anotações sobre 1964-2005*. Texto preparado para o Seminário “Brasil-Chile: Uma Mirada Hacia América Latina y sus Perspectivas”, Santiago de Chile, julho de 2005.
- BNDES. *Relatório de Atividades 2002: Programa Nacional de Desestatização*. Disponível em: www.bndes.gov.br. Estudos e Publicações. Busca por tema: privatizações. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.
- BNDES. *Relatório de Atividades 2005: Programa Nacional de Desestatização*. Disponível em: www.bndes.gov.br. Estudos e Publicações. Busca por tema: privatizações. Rio de Janeiro: BNDES, 2005.
- BRAGA, J.C. Os Orçamentos Estatais e a Política Econômica. In: Belluzzo, L.G. e Coutinho, R. (org.) *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaios sobre a Crise*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1984.
- CASTRO, A.B.; SOUZA, F.E.P. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio: Paz e Terra, 1985.
- CHEVARRIA, D. *O investimento externo da Petrobras: uma análise com base em vantagens específicas*. Monografia colocada em 1º lugar no II Prêmio DEST/MP. Brasília: 2006.
- COUTINHO, L. e BELLUZZO, L.G. Política Econômica, Inflexões e Crise: 1974-1981. In: Belluzzo, L.G. e Coutinho, R. (org.) *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaios sobre a Crise*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1984.
- CRUZ, P.D. *Dívida Externa e Política Econômica: a experiência brasileira nos anos setenta*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1984.
- DEST. Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. *Relatório Anual*. Disponível no sítio www.planejamento.gov.br/control_e_estatais/conteudo/publicacoes. Brasília: 1995a-2006a.
- DEST. Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. *Perfil das Empresas Estatais*. Disponível no mesmo sítio: www.planejamento.gov.br. Brasília: 1995b-2006b.

- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Cia Editora Nacional, Fundo de Cultura, 1979.
- GASPARINI, C.E.; MIRANDA, R.B. *Evolução dos Aspectos Legais e dos Montantes de Transferências Realizadas pelo Fundo de Participação dos Municípios*. Texto para Discussão nº 1.243. Brasília: Ipea, 2006.
- GOBETTI, S. As distorções na estimativa dos investimentos públicos decorrentes dos critérios de contabilidade dos governos. *Revista do TCU*, 107, p.101-9. Brasília: TCU, 2006.
- HARTWICK, J. Intergeneration Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Resources. *The American Economic Review*, vol. 67, nº 5, p. 972-75: 1977.
- HIRSCHMAN, A. O. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press, 1958.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Sistema de Contas Nacionais. Série Relatórios Metodológicos. Volume 24*. Coordenação de Contas Nacionais. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.
- LEAL, J.A.; SERRA, R. Uma investigação sobre os critérios de repartição e aplicação dos royalties petrolíferos. In: Rosélia Piquet (org.). *Petróleo, Royalties e Região*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2003.
- MELLO, J.M.C. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- MELLO, M. Privatização e Ajuste Fiscal no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 24, nº 3, dezembro de 1994. Rio de Janeiro: IPEA, 1994.
- PINHEIRO, A.C.; GIAMBIAGI, F. Os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional da privatização no Brasil. In: PINHEIRO, A.C.; FUKASAKU, K. (org.). *A Privatização no Brasil: O Caso dos Serviços de Utilidade Pública*. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.
- PINHEIRO, A.C. Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Até quando? In: *A Economia Brasileira nos anos 90*, p.147-182. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- POSTALI, F. *Renda Mineral, divisão dos riscos e benefícios governamentais na exploração de petróleo no Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.
- SANTOS, C.H. e PIRES, M.C. *Reestimativas do Investimento Privado Brasileiro: Qual a sensibilidade do investimento privado “referência 1985” a aumentos na carga tributária?* Texto para Discussão 1297. Brasília: Ipea, 2007.
- SERRA, J. Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do Pós-Guerra. In: Belluzzo, L.G. e Coutinho, R. (org.) *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1984.
- SERRA, R. *Concentração Espacial das rendas Petrolíferas e Sobrefinanciamento das Esferas de Governo Locais: evidências e sugestões para correção de rumo*. Artigo Publicado no XXXIII Encontro Nacional da ANPEC (Anais). Natal: 2005.

- SERRA, R., TERRA, D. e PONTES, C. *Royalties: ameaças às atuais regras de distribuição*. Trabalho Publicado nos Anais do XI Congresso Brasileiro de Energia. Rio de Janeiro: 2006.
- SECRETARIA DA RECEITA FEDERA DO BRASIL. Carga Tributária no Brasil 1999-2006. Estudos Econômico-Tributários. Coordenação-Geral de Política Tributária. Brasília: SRFB, 2007a.
- SECRETARIA DA RECEITA FEDERA DO BRASIL. Arrecadação do IRPJ e da CSLL por CNAE-IBGE. Resposta a Informações Solicitadas. Brasília: SRFB, 2007b.
- SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. *Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios (Finbra)*. Disponível em: www.stn.fazenda.gov.br. Documentos Seleccionados, Estados e Municípios. Brasília: STN, 2006.
- SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. *Série Histórica de Receitas e Despesas*. Disponível em: www.st.fazenda.gov.br. Seção de Contabilidade Governamental: Gestão orçamentária, financeira e patrimonial. Brasília: STN, 2007.
- VELASCO Jr, L. Privatizações: Mitos e falsas percepções. In: *A Economia Brasileira nos Anos 90*, p. 183-216. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- WERNECK, R. Poupança estatal, dívida externa e crise financeira do setor público. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 16 (3), p.551-74. Rio de Janeiro: Ipea, 1986.

Anexo 1A – Execução do Programa de Dispendios Globais das Empresas Estatais (1995-2006):

R\$ milhões correntes

Consolidado (s/dependentes)	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Pessoal e Encargos Sociais	18.647	20.689	19.919	18.490	18.717	17.899	17.332	18.484	19.536	23.238	27.163	30.234
Juros e Outros	35.470	27.236	29.844	40.207	46.306	30.383	40.031	74.919	50.317	69.541	53.783	57.652
ODC	37.157	44.881	48.816	49.360	57.016	80.696	104.532	154.813	158.831	194.904	205.867	230.583
Materiais e Produtos SPE	11.737	13.988	10.782	8.590	15.550	25.981	29.785	46.145	42.046	59.831	55.395	64.761
Locação Equipamentos	99	82	77	116	122	117	117	102	121	161	207	230
Serviços Terceiros	7.110	8.720	8.991	9.804	9.064	11.044	13.615	16.115	20.308	23.730	29.656	33.722
Utilidades e Serviços	920	1.043	988	1.076	1.028	1.261	1.411	1.838	2.057	2.787	2.695	2.860
Tributos e Encargos Parafiscais	12.345	16.095	21.207	21.525	17.718	27.959	38.609	52.683	60.727	70.870	77.554	81.601
Demais Dispendios Correntes*	4.946	4.954	6.771	8.248	13.533	14.334	20.995	37.931	33.572	37.526	40.360	47.408
Investimentos	8.947	12.987	15.442	14.415	9.213	10.547	13.341	19.044	21.876	26.780	28.552	33.504
Inversões Financeiras	740	2.283	4.386	4.189	7.366	3.308	1.930	8.832	4.240	5.046	2.597	4.746
Amortizações	7.204	7.400	8.284	13.910	23.209	12.903	20.504	26.109	28.865	31.619	31.641	34.378
Outros Dispendios Capital**	1.556	8.646	6.100	17.335	9.803	8.533	64.018	18.349	18.444	21.691	24.829	24.552
Número Empregados***	531.544	469.727	443.706	349.327	339.120	324.886	333.325	340.776	352.858	368.120	383.028	398.686
Média Mensal/Empregado****	R\$ 2.923	R\$ 3.670	R\$ 3.741	R\$ 4.411	R\$ 4.599	R\$ 4.591	R\$ 4.333	R\$ 4.520	R\$ 4.614	R\$ 5.261	R\$ 5.910	R\$ 6.319

Anexo 1B – Evolução das Despesas com Pessoal das Empresas Estatais (1995-2006):

R\$ milhões correntes

Sector Produtivo Estatal	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Pessoal e Encargos Sociais	9.454	10.611	9.706	8.427	6.124	6.374	6.869	7.623	8.929	11.672	14.156	16.033
Número Empregados***	352.556	306.613	273.178	191.384	180.017	174.604	187.098	193.072	201.593	211.703	216.594	228.785
Média Mensal/Empregado****	R\$ 2.235	R\$ 2.884	R\$ 2.961	R\$ 3.669	R\$ 2.835	R\$ 3.042	R\$ 3.060	R\$ 3.290	R\$ 3.691	R\$ 4.595	R\$ 5.446	R\$ 5.840
Instituições Financeiras	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Pessoal e Encargos Sociais	9.193	10.078	10.214	10.063	12.594	11.525	10.463	10.861	10.607	11.566	13.007	14.201
Número Empregados***	178.988	163.114	170.528	157.943	159.103	146.826	146.227	147.704	151.265	156.415	166.434	169.901
Média Mensal/Empregado****	R\$ 4.280	R\$ 5.149	R\$ 4.991	R\$ 5.310	R\$ 6.596	R\$ 6.541	R\$ 5.963	R\$ 6.127	R\$ 5.843	R\$ 6.162	R\$ 6.513	R\$ 6.965
Empresas Dependentes*****	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Pessoal e Encargos Sociais	1.146	1.424	1.406	1.423	1.440	1.507	1.732	1.864	2.233	2.009	2.147	2.378
Número Empregados***	50.609	43.872	40.126	36.517	34.909	32.588	31.073	29.770	29.969	30.838	31.604	32.378
Média Mensal/Empregado****	R\$ 1.888	R\$ 2.704	R\$ 2.921	R\$ 3.248	R\$ 3.437	R\$ 3.853	R\$ 4.644	R\$ 5.217	R\$ 6.210	R\$ 5.429	R\$ 5.662	R\$ 6.120
Total Empregados	582.153	513.599	483.832	385.844	374.029	354.018	364.398	370.546	382.827	398.956	414.632	431.064

Fonte: Elaboração Própria (origem: DEST/PDG/Dados Consolidados/Usos e Fontes/SPE+IFOF)

(*) Inclui pagamento de royalties do setor produtivo.

(***) Exclui empregados das estatais dependentes do OGU, que não entram no PDG

(***) Empresas pagas pelo OGU e não pelo PDG

(**) Inclui dividendos distribuídos e reaplicados.

(***) Custo médio por empregado, incluindo encargos sociais.

Anexo 2A – Execução do Programa de Dispersões Globais das Empresas Estatais (1995-2006):

R\$ milhões constantes (deflator PIB)

Consolidado (s/dependentes)	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Pessoal e Encargos Sociais	46.806	44.353	39.671	35.328	32.967	29.691	26.385	25.452	23.654	26.044	28.326	30.234
Juros e Outros	89.032	58.390	59.437	76.821	81.559	50.400	60.940	103.164	60.924	77.936	56.085	57.652
ODC	93.268	96.218	97.221	94.309	100.422	133.862	159.131	213.178	192.311	218.432	214.682	230.583
Materiais e Produtos SPE	29.462	29.987	21.473	16.413	27.389	43.098	45.342	63.541	50.910	67.053	57.767	64.761
Locação Equipamentos	249	176	153	222	215	195	178	140	147	180	216	230
Serviços Terceiros	17.846	18.695	17.907	18.733	15.964	18.321	20.726	22.191	24.589	26.595	30.926	33.722
Utilidades e Serviços	2.309	2.235	1.968	2.056	1.810	2.092	2.149	2.531	2.490	3.123	2.811	2.860
Tributos e Encargos Parafiscais	30.987	34.504	42.236	41.127	31.207	46.379	58.775	72.544	73.528	79.425	80.874	81.601
Demais Dispersões Correntes*	12.416	10.621	13.484	15.758	23.836	23.778	31.961	52.232	40.648	42.056	42.088	47.408
Investimentos	22.459	27.842	30.754	27.542	16.227	17.496	20.310	26.223	26.488	30.013	29.774	33.504
Inversões Financeiras	1.856	4.894	8.736	8.004	12.974	5.488	2.938	12.162	5.134	5.655	2.708	4.746
Amortizações	18.083	15.864	16.498	26.577	40.879	21.403	31.214	35.952	34.949	35.436	32.996	34.378
Outros Dispersões Capital**	3.906	18.536	12.149	33.122	17.265	14.155	97.455	25.266	22.332	24.309	25.892	24.552
Número Empregados***	531.544	469.727	443.706	349.327	339.120	324.886	333.325	340.776	352.858	368.120	383.028	398.686
Média Mensal/Empregado****	R\$ 6.774	R\$ 7.263	R\$ 6.878	R\$ 7.779	R\$ 7.478	R\$ 7.030	R\$ 6.089	R\$ 5.745	R\$ 5.157	R\$ 5.442	R\$ 5.689	R\$ 5.833

Anexo 2B – Evolução das Despesas com Pessoal das Empresas Estatais (1995-2006):

Sector Produtivo Estatal	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Pessoal e Encargos Sociais	23.731	22.748	19.329	16.101	10.786	10.573	10.457	10.497	10.811	13.081	14.762	16.033
Número Empregados***	352.556	306.613	273.178	191.384	180.017	174.604	187.098	193.072	201.593	211.703	216.594	228.785
Média Mensal/Empregado****	R\$ 5.178	R\$ 5.707	R\$ 5.443	R\$ 6.471	R\$ 4.609	R\$ 4.658	R\$ 4.299	R\$ 4.182	R\$ 4.125	R\$ 4.753	R\$ 5.243	R\$ 5.391
Instituições Financeiras	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Pessoal e Encargos Sociais	23.076	21.605	20.342	19.228	22.181	19.118	15.928	14.955	12.843	12.962	13.564	14.201
Número Empregados***	178.988	163.114	170.528	157.943	159.103	146.826	146.227	147.704	151.265	156.415	166.434	169.901
Média Mensal/Empregado****	R\$ 9.917	R\$ 10.189	R\$ 9.176	R\$ 9.364	R\$ 10.724	R\$ 10.016	R\$ 8.379	R\$ 7.788	R\$ 6.531	R\$ 6.375	R\$ 6.269	R\$ 6.429
Empresas Dependentes	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Pessoal e Encargos Sociais	2.878	3.052	2.801	2.719	2.536	2.500	2.636	2.566	2.704	2.252	2.239	2.378
Número Empregados***	50.609	43.872	40.126	36.517	34.909	32.588	31.073	29.770	29.969	30.838	31.604	32.378
Média Mensal/Empregado****	R\$ 4.374	R\$ 5.351	R\$ 5.369	R\$ 5.728	R\$ 5.588	R\$ 5.900	R\$ 6.526	R\$ 6.631	R\$ 6.941	R\$ 5.617	R\$ 5.450	R\$ 5.650
Total Empregados	582.153	513.599	483.832	385.844	374.029	354.018	364.398	370.546	382.827	398.956	414.632	431.064

Fonte: Elaboração Própria (origem: DEST/PDG/Dados Consolidados/Usos e Fontes/SPE+HFOF)

(*) Inclui pagamento de royalties do setor produtivo.

(**) Exclui empregados das estatais dependentes do OGU, que não entram no PDG

(****) Empresas pagas pelo OGU e não pelo PDG

(***) Inclui dividendos distribuídos e replicados.

(****) Custo médio por empregado, incluindo encargos sociais.

CONCLUSÃO GERAL

A tese mostrou que, ao contrário da versão corrente sobre o viés deficitário das políticas keynesianas, Keynes tinha consciência no pós-guerra de que o orçamento fiscal deveria ser administrado de modo a respeitar algumas restrições, principalmente do lado das despesas correntes. A proposta de Keynes (1980) de dividir o orçamento em duas partes, mantendo o orçamento corrente sempre equilibrado, mas liberando o orçamento de capital para um programa ousado de investimentos, revela simultaneamente uma inflexão em relação às suas posições nos anos 30 (fato pouco reconhecido entre os críticos ortodoxos) e uma visão diferenciada sobre a importância dos investimentos públicos para a estabilização econômica.

Desse ponto de vista, o processo de endividamento e estagflação verificado nos países capitalistas nas décadas de 60 e 70 é atribuído pelos autores pós-keynesianos, como Kregel (1983), a uma falha dos *policymakers* em interpretar e aplicar a teoria keynesiana. Ou seja, a base da crítica heterodoxa – que pode ser estendida aos dias de hoje – é que a política fiscal expansionista foi aplicada de forma paliativa e não preventiva, além de ter se combinado com uma política monetária restritiva, o que nitidamente nos remete também ao caso atual brasileiro.

A agenda heterodoxa que começamos a esboçar na tese parte justamente da necessidade de maior coordenação entre as políticas fiscal e monetária no Brasil e de adaptação das posições de Keynes aos atuais dilemas de política enfrentados pelo Brasil. Demonstramos que o ajuste fiscal colocado em prática no país desde o início do regime de metas de superávit primário, em 1999, teve como principal consequência – ou pré-requisito para seu sucesso – a elevação da carga tributária e a contração dos investimentos públicos. No caso da redução dos investimentos governamentais, isso se manifestou principalmente na esfera federal, mas também teve repercussão nas esferas estadual e municipal, seja pela imposição de limites para o endividamento e o crédito dos entes subnacionais, seja pela construção de um arcabouço legal – a Lei de Responsabilidade Fiscal – cujas regras não fazem qualquer distinção entre despesas correntes e de capital e induzem práticas de contabilidade criativa.

Esse tipo de ajuste fiscal, como foi argumentado, faz parte de um padrão latino-americano (Servén, 2004) e teve claramente uma inspiração ortodoxa, embora seja possível encontrar na literatura neoclássica (Munell, 1992) abordagens que apontem para uma relação de complementaridade (*crowding-in*) entre investimentos públicos e privados e que,

recentemente, passaram a influenciar a adoção de regras fiscais alternativas, como o Projeto Piloto de Investimentos (PPI).

Em geral, entretanto, as vozes mais pragmáticas do mercado – e da ortodoxia que a ele dá sustentação teórica – preferem que o governo cumpra suas metas de superávit primário mesmo que, para isso, tenha de sacrificar os investimentos – no sentido estrito, da FBCF, ou no sentido amplo, que envolve projetos na área social que despendem material de consumo e não apenas equipamentos ou obras. O superávit primário é encarado de tal forma como um “tabu” em determinados círculos midiáticos (e acadêmicos) que, embora a legislação permita ao governo federal reduzi-lo na mesma magnitude dos gastos com o PPI desde 2005, até hoje isso não ocorreu, mesmo não havendo riscos para a solvência da dívida pública, como foi demonstrado.

Dessa forma, o PPI e, mais recentemente, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), introduziram um viés de prioridade dos investimentos no planejamento *ex-ante* dos gastos do governo federal, mas não implicaram redução do superávit primário. Isso se explica parcialmente pelo fato de a carga tributária bruta – e as demais receitas primárias – continuarem se expandido, mesmo depois da extinção da CPMF, como mostram os relatórios fiscais do primeiro trimestre de 2008, quando o resultado primário do governo central ficou 1,44 ponto porcentual do PIB acima do obtido no mesmo período de 2007.

Paralelamente, o governo Lula parece ter se decidido – principalmente desde 2006 – a imprimir uma dinâmica mais ofensiva às suas políticas distributivas, o que se manifesta não só no fortalecimento dos programas de transferência de renda com condicionalidades, como também na expansão das demais despesas previdenciárias e assistenciais, vinculadas ao salário mínimo. A decisão do Executivo federal de negociar uma política de aumentos reais do salário mínimo, com uma regra de reajuste atrelada ao porcentual de crescimento do PIB, tende a – pelo menos no curto prazo – manter a alta das despesas correntes, principalmente as transferências às pessoas, o que anula parcialmente os efeitos contracionistas da política monetária e também da arrecadação tributária sobre a renda disponível.

Essa dualidade macroeconômica e fiscal precisa ser analisada em sua dimensão econômica e política: dada a camisa de força da política macroeconômica que o governo Lula se impôs, a tentativa de distribuir renda por meio das aposentadorias e programas federais é o máximo que pode ser feito numa perspectiva socialdemocrata, como a que inspira a plataforma do PT. Esse tipo de prioridade tem uma racionalidade econômica, pelos efeitos sobre a distribuição de renda, mas também possui uma racionalidade política, já que é o

principal instrumento que o governo possui para se legitimar e consolidar socialmente em um país democrático e extremamente desigual. A questão a saber é até que ponto esse tipo de estratégia, de conciliar um paradigma ortodoxo com uma política fiscal distributiva, pode se perpetuar.

O bom desempenho da economia brasileira, seus efeitos sobre a arrecadação tributária e a contribuição das empresas estatais para o ajuste fiscal, como destacado no último capítulo da tese, são elementos que atenuam os conflitos no curto prazo, oferecendo alguma margem de manobra para a equipe econômica. Mas as condições econômicas, especialmente, podem se deteriorar com a crise internacional, desencadeando uma situação na qual o governo talvez tenha de fazer uma opção, provavelmente em favor de uma conduta mais conservadora, se não revisar alguns paradigmas até agora intocáveis.

Do ponto de vista da agenda heterodoxa, o importante é que os economistas que assim se reivindicam aprofundem as discussões em torno da política fiscal e suas interações com a política macroeconômica, oferecendo alternativas concretas de ação às autoridades, como buscamos fazer (dentro de nossas limitações) durante a tese. Esperamos que as contribuições apresentadas efetivamente sirvam de incentivo ao debate e de referência para outros estudos e pesquisas na área de finanças públicas.