

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM ECONOMIA

**POLÍTICA FISCAL NO BRASIL: ALGUMAS LIÇÕES DO
PERÍODO RECENTE (1995-2006)**

RENATA EICHLER RIBEIRO

MATRÍCULA Nº: 105014966

ORIENTADOR: DENISE LOBATO GENTIL

CO-ORIENTADOR: FRANKLIN LEON PERES SERRANO

DEZEMBRO DE 2007

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM ECONOMIA

**POLÍTICA FISCAL NO BRASIL: ALGUMAS LIÇÕES DO
PERÍODO RECENTE (1995-2006)**

RENATA EICHLER RIBEIRO

MATRÍCULA N° : 105014966

ORIENTADOR: DENISE LOBATO GENTIL

CO-ORIENTADOR: FRANKLIN LEON PERES SERRANO

DEZEMBRO DE 2007

POLÍTICA FISCAL NO BRASIL: ALGUMAS LIÇÕES DO PERÍODO RECENTE (1995-2006)

Renata Eichler Ribeiro

Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciências Econômicas.

Banca Examinadora:

Prof^a. Doutora Denise Lobato Gentil (Orientadora) – IE/UFRJ

Prof. Doutor Franklin Leon Peres Serrano (Co-Orientador) – IE/UFRJ

Prof^a. Doutora Ruth Helena Dweck – IE/UFF

Rio de Janeiro
2007

As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade exclusiva do autor.

Agradecimentos

Resumo

Abstract

Lista de Siglas

Bacen – Banco Central

BCB – Banco Central do Brasil

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BP – Balanço de Pagamentos

CCF – Conta Capital e Financeira

CMN – Conselho Monetário Nacional

Cofins – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

Copom – Comitê de Política Monetária do Banco Central

CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras

CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

CSSS – Contribuição do Servidor Público

DF – Distrito Federal

DLSP – Dívida Líquida do Setor Público

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FBCF – Formação Bruta de Capital Fixo

FED – Federal Reserve (Banco Central Norte-Americano)

FEF – Fundo de Estabilização Fiscal

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FIPE – Fundação e Instituto de Pesquisa Econômica

FMI – Fundo Monetário Internacional

Fob – Free on Board

FSE – Fundo Social de Emergência

FUNPEN – Fundo Penitenciário Nacional

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBPT - Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário

ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços

IDE – Investimento Direto Estrangeiro

IE – Imposto sobre Exportação

IGP-DI – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna

IGP-M – Índice Geral de Preços de Mercado

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social

IOF – Imposto sobre Operações Financeiras

II – Imposto sobre Importação

IPC – Índice de Preços ao Consumidor

IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados

IPMF – Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras

IPTU - Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana

IPVA - Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

IR – Imposto de Renda

IRPJ – Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica

ISS - Imposto sobre Serviços

ITBI - Imposto sobre a Transmissão *Inter Vivos* de Bens Imóveis

ITCD - Imposto sobre a Transmissão *Causa Mortis* e Doações

ITR – Imposto Territorial Rural

IVVC - Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos

JK – Juscelino Kubitschek

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MKS – Modelo Keynesiano Simples

MP – Medida Provisória

NFSP – Necessidades de Financiamento do Setor Público

OCC - Outras despesas de Custeio e Capital

PAI – Programa de Ação Imediata

PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PEF – Plano de Estabilização Fiscal

PIB – Produto Interno Bruto

PIS – Programa de Integração Social

PND – Programa Nacional de Desestatização

PROES - Programa de Reorganização dos Bancos Estaduais

RMV – Renda Mensal Vitalícia

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Pequenas e Médias Empresas

Selic – Sistema Especial de Liquidação e Custódia

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SENAT - Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte

SESC - Serviço Social do Comércio

SESI - Serviço Social da Indústria

SEST - Serviço Social do Transporte

SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SRF – Secretaria da Receita Federal

Tban – Taxa de Assistência do Banco Central

TBC – Taxa Básica do Banco Central

TC – Transações Correntes

URV – Unidade Real de Valor

Índice

Introdução

A dívida pública assumiu, ao longo do tempo, um papel relevante no financiamento do desenvolvimento econômico de vários países. De maneira geral, a importância da dívida pública é tanto maior quanto maiores sejam a insuficiência dos mecanismos de captação de receitas no atendimento às necessidades de investimentos e a ineficiência dos mecanismos de captação de poupança. Entretanto, não há uma visão única sobre o papel da dívida pública e, mesmo, da política fiscal.

Sob o ponto de vista teórico, Hermann (2002a) identifica a existência de dois enfoques paradigmáticos sobre a dívida pública. O primeiro deles é o enfoque keynesiano, segundo o qual o déficit fiscal planejado e, portanto, a dívida pública são instrumentos capazes de contribuir para o crescimento econômico.

Já o segundo, baseado no modelo da equivalência ricardiana, apresenta a dívida pública como um fator de ineficiência alocativa, capaz de reduzir a capacidade de crescimento da economia. Deste modo, o governo deve permanentemente buscar o equilíbrio de suas contas orçamentárias.

Baseado na Teoria Geral de Keynes (1982), o enfoque keynesiano atribui ao Estado um papel anticíclico, fundamental e permanente, nas economias de mercado. Se associados a uma adequada política monetária (de juros baixos), o déficit público e, principalmente, o gasto público são instrumentos muito potentes para reverter situações de desemprego, comuns em economias de mercado.

Carvalho (1999) ressalta que a idéia de política econômica desenvolvida por Keynes não era a de que o Estado assumisse a responsabilidade direta pelos

investimentos. O Estado não deveria substituir o setor privado, mas sim adotar políticas econômicas que criassem um ambiente seguro e estável para que os agentes privados pudessem fazer escolhas mais arriscadas e não só acumular ativos líquidos.

Segundo Keynes (1982), o Estado deveria ter por função estimular a demanda agregada, reduzindo as incertezas com relação ao futuro e deixando a cargo dos agentes privados a decisão de alocar seus recursos.

Desta forma, a política fiscal proposta por Keynes deveria atuar de forma preventiva (assim como a política monetária), e não corretiva. Ou seja, o objetivo da política fiscal deveria ser o de evitar a deficiência de demanda efetiva, e não compensá-la *a posteriori*.

Do período do pós-guerra até fins dos anos 1960 ou até a década de 1970, em alguns casos, o receituário keynesiano de política econômica foi amplamente aplicado tanto nos países desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento. Durante este período, o objetivo central da gestão da dívida pública era o de administrá-la de forma a manter baixo o custo de financiamento do governo, e não o de eliminá-la.

Porém, quando na década de 1970, houve uma mudança do cenário econômico mundial, caracterizado, então, pela presença simultânea de inflação e desemprego, enfoques teóricos críticos, de inspiração neoclássica, começaram a surgir, ameaçando a hegemonia do receituário de Keynes.

Segundo Kregel (1983), a política keynesiana tradicional levou à sua própria contradição. No início da década de 1970, parecia haver um dilema no receituário

keynesiano, pois coexistiam inflação (que requeria redução do déficit público) e crescimento do desemprego (que requeria aumento do déficit público). Associado a isto, a coexistência de crescentes déficits e o crescimento do desemprego conduziu à crença de que o déficit não funcionava para reduzir o desemprego.

Kregel (1983), no entanto, não acreditava que o problema fosse o tamanho da dívida pública, pois, como se verificou em vários países, a proporção dívida/PIB estava muito abaixo dos níveis de 1960, quando os gastos deficitários eram amplamente aceitos; o problema, segundo ele, era o déficit corrente como proporção do PIB.

Assim, a partir da década de 1970, difundiu-se a idéia de que a elevada razão déficit/PIB comprovava que a política keynesiana é imprópria e ineficiente para alcançar o pleno emprego.

Nas críticas dos neo-monetaristas, comandados inicialmente por Milton Friedman e, posteriormente, pelos economistas da escola novo-clássica, ataca-se, principalmente, os efeitos colaterais do déficit público e, em função deles, a sustentabilidade política e macroeconômica de seus resultados. Entre esses efeitos, destacam-se três:

- a. o efeito *crowding out*, pelo qual o déficit público gera um aumento dos juros, inibindo, conseqüentemente, os gastos privados, especialmente em investimentos;
- b. a inflação, resultado do excesso de demanda;

c. e a expectativa inflacionária, consequência da própria inflação, na abordagem de Friedman, ou da compreensão do efeito inflacionário da política fiscal pelos agentes econômicos, na visão novo-clássica.

Neste contexto, surgiu, em 1974, uma das críticas mais difundidas à abordagem keynesiana de condução da política fiscal: o modelo da equivalência ricardiana, proposto por Robert Barro.

Baseado nas hipóteses novo-clássicas de expectativas racionais e da teoria do ciclo de vida de Modigliani¹, este enfoque afirma que a ocorrência de déficits governamentais e, portanto, de dívida pública não teria qualquer efeito multiplicador sobre a renda.

Os agentes racionais tenderiam a reter o aumento da renda gerado pela expansão dos gastos públicos, sob a forma de poupança, a fim de financiar o futuro aumento dos impostos. Desse modo, o aumento do estoque da dívida pública seria apenas um fator de ineficiência alocativa, não atuando da forma anticíclica proposta por Keynes.

Assim, em condições ideais, a política fiscal deveria ser neutra do ponto de vista macroeconômico, ou seja, dever-se-ia buscar, permanentemente, o orçamento equilibrado.

¹ Alguns autores acreditam que Barro tenha se baseado na teoria da renda permanente de Milton Friedman, e não na teoria do ciclo de vida de Modigliani, para formular o modelo de equivalência. No entanto, esta discussão não é aqui relevante, uma vez que a diferença entre ambas as teorias é mínima. Ambas acreditam que os consumidores desejam manter um padrão de consumo estável ao longo da sua vida. Desta forma, aumentos de renda ocasionais e/ou temporários teriam pouco ou nenhum efeito sobre a demanda agregada, apenas aumentos permanentes teriam efeitos sobre aquela.

Este enfoque ganhou importância na década de 1980, quando diversos países, desenvolvidos e em desenvolvimento, empreenderam um esforço de ajuste fiscal de caráter conjuntural. Preocupados em reduzir o déficit orçamentário no curto prazo, estes países passaram a cortar os gastos públicos e/ou aumentar as alíquotas dos impostos.

Já na década de 1990, tornou-se evidente a predominância do enfoque novo-clássico, caracterizado pela busca do orçamento fiscal equilibrado *ex ante*, o que eliminaria o déficit público de forma estrutural. Para tanto, os países deveriam, inicialmente, estabilizar a sua relação dívida/PIB e, posteriormente, reduzi-la.

No caso de países em desenvolvimento egressos de um longo período de déficits fiscais, o ajuste fiscal deveria envolver também a implementação de reformas patrimonial e institucional do Estado.

Assim, enquanto o efetivo equilíbrio orçamentário (no conceito nominal) não se materializasse, a gestão fiscal de curto prazo manter-se-ia pautada em metas de superávit primário, cujo objetivo de curto prazo seria o controle da relação dívida/PIB, possibilitando a sua posterior redução.

No modelo da equivalência ricardiana, os objetivos macroeconômicos tradicionais da política fiscal, tais como o crescimento do PIB e o controle da inflação, seriam alcançados indiretamente, à medida que o controle da relação dívida/PIB sinalizasse ao mercado (detentores ou potenciais compradores de títulos públicos) a garantia de solvência do setor público.

Porém, apesar da solvência do setor público ser uma condição essencial ao bom funcionamento do mercado de ativos financeiros e, conseqüentemente, à

própria capacidade de crescimento da economia, Hermann (2002a) não acredita que o modelo de gestão fiscal novo-clássico seja o mais adequado para atingir estes objetivos. Segundo ela, este modelo padece de dois erros de diagnóstico, a saber:

a) Identifica o superávit primário do governo (em relação ao PIB) como um potente instrumento de controle da relação dívida/PIB, através do controle de dívida, negligenciando, no entanto, os seus efeitos sobre o PIB, bem como os efeitos da política de juros sobre a dívida (este equívoco é consequência da mencionada inversão da causalidade entre a dívida e a taxa de juros²);

b) Identifica o estoque da dívida (em relação ao PIB) como indicador do grau de solvência do governo, quando, na verdade, o que mede esta condição, para o governo ou para qualquer outro devedor, é a relação entre seus fluxos de receitas e despesas financeiras, que não necessariamente acompanha a relação dívida/PIB.

Assim, ante a importância da dívida pública e, conseqüentemente, da política fiscal dentro deste debate, este trabalho visa analisar a política fiscal brasileira no período recente (1995 a 2006). Porém, apesar das recomendações de política fiscal para economia brasileira no período recente terem sido baseadas na noção de sustentabilidade da dívida e na geração de superávits primários, a análise a ser desenvolvida nesta dissertação terá um enfoque mais crítico e, portanto, heterodoxo.

Desta forma, o capítulo 1 se destinará a analisar, sob a ótica heterodoxa, as

² O enfoque da equivalência ricardiana considera que o estoque da dívida é uma variável exógena cujo comportamento, ditado pelos níveis de superávit primário, condiciona a taxa de juros (que é função das expectativas dos agentes); e não que a política de juros condiciona a evolução do estoque e a composição da dívida pública, sendo que quanto maior for a taxa de juros, maior será o estoque da dívida e pior será a sua composição, como considera, corretamente, o enfoque keynesiano.

diretrizes de política macroeconômica, de maneira geral, e de política fiscal, em particular. Neste capítulo, serão apresentadas as principais idéias desenvolvidas por Keynes, no conceituado “*A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*”, e por Lerner, em seu livro “Economia do Emprego”. Ao final, também será apresentado o Modelo Keynesiano Simples (MKS), que servirá de base para uma avaliação nos capítulos posteriores.

Já os capítulos 2 e 3 terão como objetivo analisar a política fiscal brasileira no período recente, sendo os anos de 1995 a 1998 analisados no capítulo 2 e os de 1999 a 2006, no capítulo 3. Ambos os capítulos se iniciarão com uma avaliação do cenário macroeconômico antecedente. A partir daí, uma análise geral das políticas macroeconômicas do período será feita, para, em seguida, entrar nos detalhes da questão fiscal. No que se refere à política fiscal, será realizada uma análise descritiva dos gastos e receitas públicos, assim como se aplicará um pouco da aritmética keynesiana, baseada no MKS, para verificar os impactos daquela sobre a economia.

Ao final do trabalho, constará ainda uma conclusão.

CAPÍTULO 1 – Política Fiscal sob a ótica heterodoxa: Keynes, Lerner e o modelo keynesiano simples (MKS).

1.1. Introdução.

A política fiscal vem sendo objeto de estudos e controvérsias desde meados da década de 1930, quando John Maynard Keynes, em seu livro "*Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*", propôs o uso dos gastos e receitas do governo como meio de influenciar, positivamente, o nível de atividade econômica nas economias de mercado.

A teoria macroeconômica de Keynes teve grande impacto à época e, pouco depois, tornou-se hegemônica no meio acadêmico e entre gestores de política econômica. O receituário keynesiano de política econômica foi amplamente aplicado, entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, do pós-guerra até fins dos anos 1960, ou até a década de 1970, em alguns casos, como no Brasil.

No entanto, Keynes nem sempre foi bem interpretado. Interpretações equivocadas, especialmente no que concerne à forma de intervenção do Estado na economia, eram comuns. Delas decorriam críticas das mais diversas, desde a afirmação de que as políticas keynesianas eram inflacionárias até a de que estimulavam a dependência à assistência governamental e ao seguro desemprego (Carvalho, 1999).

Na verdade, nem mesmo entre os seguidores de Keynes havia um entendimento único e consensual. Muito pelo contrário, havia uma grande diversidade de interpretações atribuídas a "políticas keynesianas". Carvalho (1999),

por exemplo, divide aqueles seguidores em dois grupos, os keynesianos de “esquerda” e os de “direita”.

Enquanto os primeiros propunham políticas de alteração do perfil da distribuição de renda, programas de investimentos públicos etc, ou seja, ações que, além de promover o bem estar social, buscavam estimular o consumo e, conseqüentemente, a demanda agregada; os últimos buscavam a estabilidade da renda e do emprego sem alterar as estruturas sociais, minimizando a intervenção do Estado na economia.

Resumidamente, Carvalho (1999) afirma

“Não há dúvida de que Keynes era um intervencionista e que as implicações políticas de sua Teoria Geral (e outras obras) são claramente a favor de uma política econômica ativa. É ainda obscuro, porém, que tipo de intervenção é preferida, e em que extensão”. (Carvalho, 1999, p. 261).

Dentre os seguidores de Keynes, merece destaque Abba Lerner, que, muito influenciado pelo ideário keynesiano, introduz na literatura econômica o conceito (keynesiano) de Finanças Funcionais. Segundo Santos (2005), a essência desta teoria consiste na proposição de uma combinação de instrumentos fiscais para alcançar o nível de gasto agregado que permita a economia alcançar o objetivo de pleno emprego sem afetar o objetivo de controle da inflação.

A seguir, serão apresentadas as principais idéias de Keynes e Lerner sobre política macroeconômica, em especial a política fiscal, assim como o Modelo

Keynesiano Simples (MKS). O MKS, entretanto, será descrito de forma bem básica, apenas para dar suporte à análise a ser desenvolvida nos próximos capítulos³.

1.2. Keynes e a teoria geral.

Em seu livro “*Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*”, Keynes propõe um modelo de economia monetária. Atribuindo a moeda um papel essencial no mecanismo econômico, ele busca estudar as forças que governam as variações do volume de produção e do emprego como um todo (Keynes, 1970, p. 10). Para Keynes, a economia capitalista é uma economia monetária, sujeita à deficiência de demanda agregada⁴.

Sucintamente, uma economia monetária é aquela em que a moeda não é neutra⁵. Neste tipo de economia, todos os agentes buscam obter renda monetária para acumular riqueza na forma moeda. Essa preferência pela forma líquida deriva de três motivos, a saber: (i) as moedas compram bens, ou seja, desempenham a importante função de meio de pagamento; (ii) a moeda conserva-se mais que qualquer outro bem, sendo, portanto, preferível a outros ativos como forma de conservar riqueza; e (iii) como, numa economia monetária, os agentes lidam com a incerteza em relação ao futuro, reter moeda é uma estratégia defensiva, uma vez que a moeda é uma forma segura de riqueza.

³ Como nos próximos capítulos, abstrair-se-á o comércio exterior, não será apresentado neste capítulo o modelo keynesiano simples para o caso de uma economia aberta.

⁴ Segundo Gentil (2005), Keynes não acreditava na capacidade do capitalismo se autogerir de forma bem-sucedida, particularmente no que diz respeito à capacidade do sistema de solucionar o problema do desemprego estrutural.

⁵ A moeda não é neutra, pois a sua retenção, caso em que ela não é gasta na compra de bens de consumo e/ou capital, subtrai uma fração da demanda total, afetando o caminho da acumulação (Gentil, 2005).

Ao concorrer com outros ativos, a moeda encontra uma posição privilegiada. Enquanto os ativos de capital são desfavoravelmente atingidos pelas incertezas quanto aos retornos e à sua iliquidez⁶, a moeda oferece a segurança que os outros bens não podem proporcionar. É esta segurança o que torna a moeda não neutra em relação às posições de longo prazo, afetando os determinantes do nível de emprego e de produção de longo prazo⁷.

A incerteza, inerente ao sistema capitalista e, portanto, a economias monetárias, pode ser tanta que leve os agentes a adiar, por tempo indeterminado, as suas decisões de investir, fazendo-os reter moeda como meio de acumular riqueza. No entanto, a retenção de moeda, ao contrário do investimento e do consumo, não é reprodutível pelo trabalho, subtraindo a demanda por bens, sejam eles de capital ou de consumo, em toda a economia e causando, assim, uma situação de deficiência de demanda agregada.

Como a incerteza não pode ser eliminada, o sistema não arranjará soluções de forma espontânea. Levados por si mesmos, os indivíduos tenderiam a buscar formas particulares de defesa contra a incerteza que só agravariam a situação do sistema como um todo (Gentil, 2005). Isso porque, como observa Carvalho (1999), a racionalidade individual conflita com a racionalidade social e, assim, em economias monetárias, o pleno emprego só seria alcançado por acidente ou por ação deliberada, entendida como política de Estado.

⁶ Máquinas e equipamentos produzem bens que podem, ou não, ser demandados pelos consumidores, gerando, portanto, uma incerteza com relação à renda que podem gerar; ao mesmo tempo, são ativos muito ilíquidos, sendo provável a ocorrência de perdas caso seus proprietários tenham que se transferir para outra atividade (Carvalho, 1999).

⁷ De fato, a preferência pela liquidez, expressa pela retenção de moeda, representa um vazamento da corrente de gastos, o que, pelo princípio da demanda efetiva (segundo o qual as decisões de gasto,

Keynes, de fato, acreditava na necessidade de intervenção do governo para corrigir as falhas do sistema. Para ele, era necessário que o Estado criasse mecanismos que permitissem sustentar os preços dos ativos de capital de forma a evitar que estes se fossem preteridos, em relação à moeda, quando do crescimento da incerteza.

No entanto, conforme enfatiza Carvalho (1999), a idéia da política econômica desenvolvida por Keynes não era a de que o Estado assumisse a responsabilidade direta pelas decisões de investimento. O Estado não deveria substituir o setor privado, mas sim adotar políticas econômicas que, atingindo todo o conjunto de investimentos, criassem um ambiente seguro e estável para que os agentes privados pudessem fazer escolhas mais arriscadas e não só acumular ativos líquidos.

Segundo Keynes (1970), o Estado deveria ter por função estimular a demanda agregada, reduzindo as incertezas com relação ao futuro e deixando a cargo dos agentes privados a decisão de alocar seus recursos. Nas palavras de Carvalho (1999),

“A política macroeconômica ideal proposta por Keynes inflaria a demanda agregada, (...) deixando a cargo dos agentes privados as decisões de como os recursos disponíveis seriam empregados. (...) Impulsionando a demanda agregada, reduzem-se os riscos e, então, elevam-se os preços de demanda de cada tipo de ativo em relação à moeda. (...) Para tanto, o governo deveria, por iniciativa própria, implementar investimentos em projetos que não competissem com os privados, criando, assim, um ambiente favorável à iniciativa privada, regulando o ritmo de dos investimentos de acordo com a necessidade de compensar a incapacidade da demanda privada de sustentar um nível estável de demanda agregada ao longo do tempo. (...) O caráter específico das propostas de política econômica de Keynes consiste na definição de uma conjunto de medidas delineadas para reduzir ou socializar as incertezas que cercam as decisões econômicas e para impulsionar a demanda agregada via

especialmente em investimentos, determinam a dinâmica da atividade econômica), suprime a demanda efetiva, inibindo o investimento e a atividade econômica.

intervenção do Estado, quando a demanda privada fracassa. Desse modo, o Estado poderia contribuir para criar um ambiente estável, mais favorável aos investimentos privados”. (Carvalho, 1999, p.269 e 270).

Como a incerteza pode afetar a economia de várias formas e, até mesmo, a intervenção estatal pode ser desestabilizadora, então, para se ter uma intervenção redutora da incerteza, o Estado deve atuar criando um ambiente seguro, reduzindo ou eliminando riscos globais ou macroeconômicos que afetam a economia como um todo (Gentil, 2005).

Carvalho (1999) identifica dois padrões de intervenção do Estado, a saber: (i) as ações do governo devem se concentrar em múltiplas áreas, nunca se concentrar exclusivamente em medidas fiscais ou exclusivamente monetárias; e (ii) devem ser evitadas políticas locais ou setoriais, uma vez estas acabam gerando vantagens competitivas desiguais, o que apenas desvia a incerteza de seus pontos de impacto originais, não a reduzindo⁸. Isso significa que os objetivos da gestão macroeconômica devem ser abrangentes e as estratégias do governo devem ser amplas, não se devendo caracterizar uma política keynesiana “fiscal” ou “monetária”, mas sim “políticas econômicas keynesianas”.

No entanto, e apesar disso, a política fiscal ativa, ou seja, o uso das atribuições do Estado de tributar e gastar para influenciar a demanda agregada, é o instrumento mais conhecido da política econômica keynesiana. Keynes não duvidava da eficácia das medidas monetárias, mas da capacidade do uso da taxa de

⁸ Porém, o próprio Carvalho (1999) reconhece que “não há instrumentos capazes de impactar a economia como um todo sem mudar de alguma forma a sua estrutura, ou seja, favorecendo alguns setores mais do que outros” (Carvalho, 1999, p. 271).

juros como instrumento estabilizador da renda. Por isso, o destaque dado à política fiscal como meio de manter a estabilidade macroeconômica (Carvalho, 1999).

De fato, a política fiscal é bastante eficiente para calibrar a demanda agregada. Atuando diretamente sobre a renda dos que ofertam ao governo produtos e serviços, ela dispara o efeito multiplicador⁹. Caso as expectativas não sejam afetadas de forma adversa, a política de gastos pode, particularmente, afetar a demanda por ativos reais de capital: (i) por um lado, ela aumenta seus preços de demanda, uma vez que um maior nível de demanda agregada melhora a situação de risco para todos os investidores; (ii) por outro, ela age melhorando a posição de liquidez dos que têm dívidas a saldar, é o chamado efeito *Minsky* (Carvalho, 1999).

Para implementar uma política fiscal ativa, Keynes propõe que o governo opere com dois orçamentos separados: (i) um orçamento “ordinário”, para os gastos em consumo (custeio); e (ii) um orçamento “de capital”, de caráter discricionário, para os investimentos do governo. O primeiro deles deveria ser, sistematicamente, equilibrado e, quando possível, superavitário. Estes superávits, idealmente, deveriam ser gerados pelo aumento endógeno da receita do governo, isto é, através do aumento da base de arrecadação (a renda agregada) e, portanto, nos períodos de maior prosperidade econômica. Nessas fases, os recursos excedentes do governo deveriam formar um fundo para financiar os gastos públicos em investimentos, necessários nos períodos de deficiência de demanda efetiva.

Neste aspecto, cabe ressaltar que a política fiscal proposta por Keynes deve atuar de forma preventiva (assim como a política monetária), e não corretiva. Ou

⁹ O efeito multiplicador será visto em mais detalhes na seção 3.4, “O Modelo Keynesiano Simples (MKS)”, p. **XX**.

seja, o objetivo da política fiscal deve ser o de evitar a deficiência de demanda efetiva, e o de não compensá-la *a posteriori*. Neste sentido, a função do orçamento de capital seria fornecer ao governo e ao setor privado um plano de investimentos, com as respectivas previsões de financiamento, a ser acionado tão logo surgissem indicadores de deficiência de demanda efetiva. Assim, a execução do orçamento de capital seria administrada de forma contingente e, dependendo da magnitude dos investimentos necessários a cada período, quando necessário, seu fundo de financiamento seria complementado com a emissão de dívida pública.

Para Keynes, 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. É o gasto, e não o déficit, que importa. O necessário é que os gastos do governo sejam capazes de sustentar a renda agregada, reduzindo as incertezas dos investidores e induzindo-os a investir (Carvalho, 1999).

Um plano de gastos bem sucedido gera receita suficiente para se financiar sem gerar déficit. O déficit seria apenas um último recurso, que ocorreria se, por alguma razão, o volume de investimento calculado não produzisse equilíbrio, situação na qual tal déficit seria compensado, de uma forma ou de outra, no orçamento corrente (Gentil, 2005).

No longo prazo, o orçamento de capital, que expressa o programa de investimentos de longo prazo, seria equilibrado, sendo ajustado para compensar mudanças cíclicas exógenas. Já o orçamento corrente poderia, como último recurso, mostrar déficit, para compensar falhas de curto prazo do orçamento de capital, mas também seria equilibrado no longo prazo. Para Kregel (1983), Keynes nem sempre recomendou diretamente déficits públicos como um meio de estabilizar a economia

e, mesmo quando ele os considerou como medidas temporárias, mostrou uma clara preferência por investimentos sobre os gastos em consumo.

Segundo Kregel (1983), Keynes afirmava que não é propósito do orçamento de capital facilitar finanças deficitárias. Pelo contrário, o propósito é apresentar uma clara distinção entre a política de arrecadação de impostos menores que os gastos correntes do Estado como um meio de estimular o consumo e a política de influência do Tesouro com gastos públicos de capital como um meio de estimular os investimentos. Conforme Gentil (2005), há momentos e ocasiões para cada uma dessas políticas. Elas são essencialmente diferentes e cada uma, na dimensão que é aplicada, opera como uma alternativa à outra.

Em suma, uma política fiscal baseada em déficits seria, no enfoque de Keynes, recomendada apenas como último recurso, em situações de recessão já em curso, quando a arrecadação fica comprometida e a necessidade de execução de investimentos públicos pode superar a disponibilidade de fundos próprios do governo. Nestes casos, porém, torna-se mais difícil financiar o déficit, pois a preferência por liquidez dos agentes (privados superavitários) tende a aumentar.

Além de instrumento de administração da demanda, a política fiscal cumpre o papel de redistribuir riqueza. No último capítulo da *Teoria Geral*, Keynes identificou os dois principais males do sistema capitalista, a saber: (i) o excessivo grau de concentração da renda; e (ii) a incapacidade do sistema de sustentar o pleno emprego.

A fim de reduzir as grandes desigualdades de riqueza e de renda, Keynes recomenda a tributação direta e a aplicação destes recursos, pelo Estado, em suas despesas. O imposto sobre a renda, o imposto sobre heranças, impostos sobre o

lucro do capital e outros instrumentos devem ser usados para melhorar a distribuição da renda, pois, além do benefício intrínseco deste tipo de tributação, elevam a propensão a consumir e têm um grande efeito sobre as expectativas, incentivando os indivíduos a investir e expandindo a renda.

Segundo Carvalho (1999), o sucesso dos planos do governo, e, portanto, da execução da política fiscal, não deveria necessariamente ser medido pelo volume de investimento 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 suas palavras, “um plano absolutamente bem-sucedido poderia, de fato, nunca vir a ser implementado” (Carvalho, 1999, p. 274).

Por fim, cabe destacar uma outra recomendação de Keynes. Para ele, em qualquer cenário, a política fiscal deveria ser coordenada com a política monetária, de modo que a evitar que a primeira se torne inviável (por falta de financiamento) ou uma fonte de problemas futuros (relacionados à dívida pública) para o setor público e, por extensão, para toda a economia.

1.3. Lerner e as finanças funcionais.

Com o objetivo de atacar o “demônio” do desemprego” e indicar o caminho para se alcançar “o tão desejado estado do pleno emprego” (Lerner, 1951, vii), Lerner escreveu, no começo da década de 1950, o livro “*Economics of employment*”¹⁰.

Influenciado por Keynes, Lerner afirma que o nível de emprego depende do total de dinheiro gasto na produção de bens e serviços como um todo. Desta forma,

o objetivo de qualquer regulação razoável do nível de atividade econômica deve ser o de garantir que o gasto não seja tão pequeno que possa causar desemprego¹¹ nem tão grande que cause inflação. Escolhido um nível satisfatório de emprego, o gasto total deve ser elevado quando o emprego é muito baixo, e reduzido quando o emprego cresce demais.

Segundo Lerner, o gasto total é composto por cinco elementos, dos quais dois consistem em consumo – consumo dos indivíduos e consumo do governo – e três, em investimentos – investimentos feitos por indivíduos, pelo governo e por empresas.

Se, por um lado, o consumo depende principalmente da renda, sendo a relação entre renda e consumo expressa pela propensão a consumir; por outro, o investimento depende, sob uma perspectiva geral, do excesso de benefícios, que podem ser entendidos como lucro, futuros¹² de um investimento sobre o custo presente de implementá-lo, ou seja, a taxa de juros.

Finalmente, a taxa de juros é determinada pela interação entre o estoque de moeda disponível para o público, determinado pelas autoridades monetárias, e a preferência do público por reter sua riqueza na forma líquida, isto é, a sua preferência pela liquidez.

Com essa série de relações, pode-se começar a formular uma explicação para determinação do volume de emprego. A quantidade de moeda existente, junto

¹⁰ Neste livro, são lançadas as bases das Finanças Funcionais, as quais serão descritas nos parágrafos abaixo.

¹¹ Em muitas passagens do seu livro, Lerner utiliza a palavra deflação para se referir ao desemprego.

¹² Lerner também utiliza a expressão “oportunidade de investir” (Lerner, 1951, p. 122) para se referir aos benefícios futuros de um investimento.

com a preferência pela liquidez, define a taxa de juros. Esta última, junto com a oportunidade de investir, determina o volume de investimento, isto é, aquela taxa de investimento que iguala a eficiência marginal do investimento com a taxa de juros. O volume de investimento, junto com a propensão a consumir, permite chegar ao nível de renda (e de consumo), isto é, àquele nível no qual o público quer poupar tanto quanto aquilo que é investido. A renda total, que consiste no total do investimento mais o total do consumo, é a mesma coisa que o gasto total, o qual determina o nível de emprego.

A partir do entendimento do mecanismo através do qual o nível de emprego é determinado, é possível ver como se pode influenciá-lo. São cinco elementos (dois tipos de consumo e três tipos de investimento) que compõem o gasto total e seus respectivos determinantes (a propensão a consumir, a oportunidade para investir, a taxa de juros, a preferência pela liquidez e o estoque de moeda).

Se há um baixo nível de emprego na economia, o que tem que ser feito é elevar o gasto total. Isto pode tomar a forma de um incremento em qualquer um ou mais de um dos cinco elementos do gasto, trabalhando com seus determinantes. Um aumento na propensão a consumir pode levar a esse objetivo, assim como um incremento na oportunidade para investir e/ou uma queda na taxa de juros. A redução nos juros, por sua vez, pode ser conseguida com uma menor preferência pela liquidez ou um maior estoque de moeda.

Se há gasto demais, então há inflação e, assim, o oposto é desejável. Novamente as mudanças nos determinantes acima descritos são necessárias, porém com o sentido contrário. A inflação é fácil de ser reconhecida. É vista pelo crescimento dos preços. Já a deflação não é tão óbvia. Se há queda nos preços, é

claro que há deflação, mas se os preços estão estagnados ainda deve haver uma deficiência considerável no gasto total. É possível aumentar o nível de emprego e da renda nacional elevando o gasto, ainda que os preços não estejam em queda, até que a inflação comece na forma de crescimento dos preços.

Para tanto, faz-se necessária a atuação do governo. De acordo com Lerner (1951), mesmo que o setor privado esteja totalmente consciente da necessidade de manipulação do gasto agregado, não é possível manter a economia em pleno emprego sem a ação pública. Isso porque o interesse individual de gastar ou não gastar dificilmente vai coincidir com o interesse social¹³. Desta forma, cabe ao governo a responsabilidade de ajustar o nível de gastos da economia de modo a manter o pleno emprego e a inflação controlada.

Lerner ensina que, se o gasto total é inadequado, há três caminhos através dos quais o governo pode elevá-lo:

1. O governo pode elevar o total do gasto diretamente pelo aumento de suas compras, como, por exemplo, comprando pontes ou o que quer que seja produzido pelo trabalho do público (ou compensar a insuficiência de demanda em relação à oferta pela redução de suas próprias vendas de bens e serviços);
2. O governo pode aumentar, indiretamente, o total do gasto induzindo as pessoas a gastarem mais. Isto pode ser feito dando mais dinheiro (em pensões, subsídios, benefícios da seguridade social) para pessoas que

¹³ Num cenário inflacionário, por exemplo, os indivíduos, ao esperarem um aumento de preços futuro, tendem a antecipar suas compras, aquecendo a economia e, conseqüentemente, agravando a inflação.

gastarão total ou parcialmente esses recursos ou, ainda, tributando menos as pessoas para que tenham mais dinheiro sobrando para gastar;

3. O governo pode elevar o total dos gastos indiretamente emprestando dinheiro no mercado ou pagando algumas de suas dívidas com a emissão de dinheiro novo. Isto terá o efeito de baixar a taxa de juros. A menor taxa de juros induzirá investidores a fazer investimentos adicionais que agora valem a pena fazer e que antes não eram rentáveis porque a taxa de juros anterior era mais alta. Este investimento adicional é um acréscimo indireto ao gasto total.

Do mesmo modo, o governo tem três diferentes maneiras através das quais pode reduzir o gasto total quando este é excessivo:

1. Pode reduzir o gasto total diretamente através de uma menor despesa própria (ou compensar a demanda excessiva vendendo mais bens produzidos pelo próprio governo);
2. Pode diminuir o gasto total indiretamente, induzindo os indivíduos a gastar menos, pela redução dos pagamentos feitos a eles (em pensões, subsídios, pagamentos da previdência social) ou elevando tributos;
3. Pode pedir dinheiro emprestado. Isso eleva a taxa de juros e desencoraja certos investimentos que não são lucrativos a esta mais alta taxa de juros. Esta redução no investimento é uma subtração indireta do gasto total.

Resumidamente, há três pares de instrumentos fiscais a disposição do governo que são exaustivos:

1. Comprar e vender;
2. Dar e tomar dinheiro (para ou dos cidadãos);

3. Emprestar e pedir emprestado.

O primeiro item de cada par é apropriado quando o gasto total é muito baixo, enquanto que o segundo item de cada par, que é o oposto do correspondente primeiro item, é apropriado quando o gasto total é excessivo. Todas as ações possíveis do governo para afetar o gasto podem ser feitas usando um desses instrumentos ou uma combinação de dois ou mais deles.

Lerner alerta que algumas dificuldades de entendimento podem ocorrer porque há hábitos muito fortes que as pessoas adquiriram de pensar estes instrumentos do governo somente em certas combinações costumeiras. O hábito é tão forte que é quase impossível pensar em um desses instrumentos exceto em combinação com outros instrumentos, ainda que estes outros não sejam mencionados e até mesmo quando tenham sido negados.

Quando alguém diz, por exemplo, que se deve tributar mais, logo se pensa que significa não simplesmente tributar, mas tributar-e-gastar, pois tributar é entendido como algo feito apenas com o objetivo de tornar disponível para o governo o dinheiro que, por alguma razão, deseja gastar. Ou seja, para a visão convencional, a receita tributária proporciona a renda de que o governo necessita para financiar seu dispêndio.

Entretanto, é perfeitamente possível aumentar tributos sem elevar o gasto, ou seja, sem atribuir os efeitos dos gastos que são considerados conjuntamente com a maior taxaço. Se o objetivo do governo for prevenir a inflação, então esse objetivo será atingido e não será visto como uma perversão arrecadar impostos com esse fim, ou seja, não haverá espaço para a idéia tradicional de que o governo só deve

coletar imposto se for com um “legítimo propósito de gastar”, como pensam alguns autores mais conservadores de finanças públicas.

Um dos princípios mais valiosos das Finanças Funcionais, proposto por Lerner, é que a tributação só deveria ser realizada quando os efeitos sociais dos tributos são desejáveis, ou seja, a tributação deve ser imposta somente quando é desejável que os contribuintes tenham menos moeda para gastar. A tributação nunca deve ser estabelecida apenas porque o governo precisa fazer pagamentos. Se o governo precisa de dinheiro para gastar, pode emití-lo ou tomar emprestado. Até mesmo porque a criação de moeda é uma legítima ocupação do governo.

O mesmo tipo de dificuldade é também encontrado em situação inversa, quando se diz que o gasto do governo não incrementa o gasto total porque os tributos impostos para arrecadar com o objetivo de realizar esses gastos fazem as pessoas reduzirem seus próprios gastos. Para Lerner, isto é um engano. É perfeitamente possível que o governo eleve seus gastos sem impor qualquer tipo de tributação – pode gastar dinheiro criando dinheiro ou comprando a crédito ou tomando emprestado e assim por diante.

Se o objetivo do governo for prevenir uma deflação, então poderá manter um nível de gasto maior que suas receitas tributárias, já que o dispêndio é muito baixo e não deverá haver espaço para a idéia tradicional de que o governo deve manter suas despesas dentro da amplitude de suas receitas.

De fato, os efeitos dos instrumentos fiscais utilizados pelo governo não devem ser vistos de forma combinada se não foram feitos com esse propósito explícito.

Ainda, se a principal responsabilidade do governo é prevenir a inflação e a deflação e os seis instrumentos fiscais (comprar e vender, dar e tomar dinheiro, emprestar e tomar emprestado) são os meios para que se possa alcançar este objetivo, então não se deve deixar guiar pela idéia de que o governo deve igualar seus gastos às suas receitas tributárias.

Se a aplicação dos seis instrumentos fiscais para prevenir a inflação e a deflação resultar em um orçamento desequilibrado, então se deve optar entre duas diferentes políticas: pode-se deixar o orçamento desequilibrado e continuar a evitar a inflação ou a deflação, ou pode-se desistir da tarefa de prevenir a inflação e a deflação com o objetivo de obter um orçamento equilibrado.

Se há a aceitação de que impedir a inflação e deflação através do uso de instrumentos fiscais é uma responsabilidade própria do governo, então se abandona a noção de “finanças”, a qual faz do equilíbrio orçamentário o principal critério da política fiscal, em favor das “Finanças Funcionais”, a qual diz que cada instrumento nas mãos do governo seria julgado não por qualquer regra tradicional, tal como a de ser o orçamento equilibrado, mas por uma maneira através da qual funciona no interesse geral e, principalmente, como contribuição para prevenir a inflação e a deflação (Santos, 2005).

Assim, a primeira responsabilidade financeira do governo, visto que ninguém mais pode assumir essa responsabilidade, é manter a taxa total de dispêndio no país em bens e serviços nem maior nem menor que a taxa que, a preços correntes, compraria todos os bens que é possível produzir.

Por fim, Lerner diz que as Finanças Funcionais não se constituem no único objetivo de um bom governo. Na verdade, são a última coisa em que o governo deve

pensar, pois primeiro deve decidir sobre outras razões para comprar várias coisas ou para tributar certas atividades ou para aplicar qualquer outro instrumento de política fiscal. Somente quando os tiver aplicado para todos os outros problemas e tarefas é que vem as Finanças Funcionais.

1.4. O modelo keynesiano simples (MKS).

Influenciados pelo livro clássico de Keynes, a “*Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*”, alguns economistas, dentre eles o norte-americano Alvin Hansen, propuseram, no final dos anos 30 e início dos anos 40, o primeiro modelo de determinação do nível de renda, o Modelo Keynesiano Simples (MKS). Neste modelo, o nível de renda e de produto é determinado pelo nível da demanda agregada desejada, também conhecido como o princípio da demanda efetiva.

No caso mais simples, economia fechada e sem governo, para explicar a renda de equilíbrio como uma função da demanda agregada, é preciso apenas explicar os determinantes do consumo privado e do investimento, pois $D \equiv C + I$, onde D é a demanda agregada, C o consumo e I o investimento.

No que se refere ao consumo, Keynes propôs na Teoria Geral o seguinte mecanismo de determinação dos gastos de consumo, conhecida como função consumo keynesiana:

$$(1) \quad C = f(Y), \text{ onde } 0 < \frac{dC}{dY} < 1,$$

onde Y = Renda, C = Consumo e a derivada da função consumo em relação a renda é chamada de propensão marginal a consumir. Na sua versão linear:

$$(2) \quad C = C_0 + cY,$$

onde C_0 é o chamado consumo autônomo e c ($0 < c < 1$) é a propensão marginal a consumir.

Desta forma, o montante gasto com consumo tem dois componentes. O primeiro é equivalente a uma fração, c , da renda recebida no período. O segundo, C_0 , é independente do nível de renda e representa a influência de outras variáveis, como, por exemplo, o estoque de riqueza acumulada e a capacidade de contrair empréstimos, sobre o nível de consumo.

Já no que se refere ao investimento, este modelo supõe que ele independe do nível corrente da renda ou do consumo, sendo determinado pelas expectativas de longo prazo das firmas sobre o comportamento da economia. Deste modo, o investimento pode ser expresso como:

$$(3) \quad I = I_0,$$

onde I_0 é uma constante determinada por fatores não explicados pelo modelo.

Pelo princípio da demanda efetiva:

$$(4) \quad Y = D = I + C$$

Juntando (2), (3) e (4):

$$(5) \quad I_0 + C_0 + cY^* = Y^*$$

$$Y^* = \frac{1}{1-c}(I_0 + C_0) = \alpha(I_0 + C_0) = \alpha A,$$

onde Y^* é a renda de equilíbrio, α é o chamado multiplicador (como $0 < c < 1$, $\alpha > 1$) e A indica o gasto autônomo total, ou seja, a parte da demanda agregada que

independe do nível de renda. O multiplicador indica o impacto dos gastos autônomos sobre o nível de renda de equilíbrio.

Intuitivamente, o MKS pode ser descrito assim: o nível de investimento afeta o nível de renda, que afeta o nível de consumo que, por sua vez, afeta o nível de renda, que afeta o nível de consumo e assim por diante. Como a propensão a consumir é menor do que um, a relação de feedback entre consumo e renda¹⁴ vai perdendo a força com o passar do tempo, levando a cessão daquele processo.

A este modelo, pode-se incluir o governo, passando ao caso da economia fechada com governo. Uma primeira diferença em relação à economia puramente privada é a inclusão dos gastos públicos entre os componentes da demanda agregada. O nível dos gastos do governo, G , assim como o investimento privado, é determinado exogenamente ($G = G_0$). Pelo princípio da demanda efetiva tem-se:

$$(6) \quad I_0 + G_0 + C = Y.$$

Uma segunda diferença está na função consumo. A renda da economia não coincide mais com a renda disponível, Y_D , que é o conceito de renda relevante para as decisões de consumo das famílias. Desse modo:

$$(7) \quad C = C(Y_D) = C(Y - T + TR + J),$$

onde T são os impostos recolhidos pelo governo, TR são os pagamentos de transferência efetuados pelo governo para as famílias (aposentadoria, salário desemprego etc.), exclusive juros e amortizações da dívida pública, que são expressos por J .

Como os impostos são sensíveis ao nível de renda, escreve-se:

$$(8) \quad T = tY,$$

onde t é a fração da renda que o governo arrecada, sendo $0 < t < c$.

Quanto ao nível das transferências, seja TR ou J , assume-se que estas independem do nível de renda, ou seja,

$$(9) \quad TR = TR_0$$

$$(10) \quad J = J_0$$

Substituindo (9) e (10) em (7) e assumindo a função consumo keynesiana:

$$(11) \quad C = C_0 + c(Y - tY + TR_0 + J_0) = C_0 + c(TR_0 + J_0) + c(1 - t)Y$$

Substituindo a nova função consumo em (6), é possível determinar a renda de equilíbrio a partir da seguinte equação:

$$(12) \quad C_0 + c(TR_0 + J_0) + c(1 - t)Y^* + G_0 + I_0 = Y^*$$

Para simplificar, todos gastos autônomos podem ser agrupados na constante A ($A = C_0 + G_0 + I_0$). Assim, isolando Y^* , tem-se:

$$(13) \quad A + c(TR_0 + J_0) + c(1 - t)Y^* = Y^*$$

$$Y^* = \frac{1}{1 - c(1 - t)} [A - c(TR_0 + J_0)] = \alpha_G [A - c(TR_0 + J_0)],$$

¹⁴ Como o consumo depende do nível de renda e o nível de renda depende do consumo, pode-se dizer que entre consumo e renda existe uma relação de retroalimentação ou “feedback”.

onde α_G é o novo multiplicador incorporando a tributação. Assim como no caso anterior, o multiplicador indica o impacto de uma variação no gasto autônomo ($C_0 + G_0 + I_0$) sobre a renda. Uma forma direta de observar isso é derivando a renda de equilíbrio em relação a um dos componentes do gasto autônomo. No caso de uma variação nas compras do governo:

$$(14) \quad \frac{\partial Y^*}{\partial G_0} = \frac{d(\alpha_G G_0)}{dG_0} + \frac{d[\alpha_G (C_0 + c(TR_0 + J_0) + I_0)]}{dG_0} = \alpha_G + 0 = \alpha_G$$

Ou em termos de variações finitas:

$$(14') \quad \Delta Y^* = \alpha_G \Delta G_0$$

Note-se que o governo afeta a economia de duas formas. De um lado, o governo funciona como uma fonte adicional de demanda efetiva; de outro, ele funciona como uma nova forma de vazamento do processo multiplicador, ou seja, parte da renda que os consumidores utilizariam para consumir é tomada pelo governo. O efeito da introdução do governo sobre o nível de renda depende da relação entre a quantidade de demanda efetiva que ele representa, comparada com a quantidade de vazamento gerado. Se a demanda efetiva é maior que o vazamento, ocorre um aumento do nível de renda, caso contrário uma redução.

Por fim, cabe destacar que o multiplicador de gastos autônomos diminui ($\alpha_G < \alpha$), pois, como $0 < (1 - t) < 1$, $c(1-t) < c$. Isto reflete simplesmente o fato de que, quando a renda é alta, como numa expansão da economia, o governo arrecada mais, aumentando o vazamento e, portanto, diminuindo o “ímpeto expansionista” da economia; quando a economia está em depressão, o governo arrecada menos, reduzindo o vazamento e dando mais “fôlego” para a economia. Assim, ao reduzir o

valor do multiplicador de gastos autônomos, o governo funciona como um “estabilizador automático” da economia.

CAPÍTULO 2 – Diretrizes Macroeconômicas e a Política Fiscal no primeiro governo FHC (1995-1998).

2.1. Introdução.

No começo da década de 90, o desempenho macroeconômico brasileiro refletia os problemas herdados da década anterior. A década de 1980, também conhecida como a “década perdida”, fora marcada por uma estagnação do nível de atividade econômica, por profundos desequilíbrios macroeconômicos e, principalmente, pela elevadíssima inflação.

A taxa média de crescimento do PIB foi de apenas 1,3% ao ano no período de 1990 a 1994, inferior a média anual dos anos 80 (2,9%, segundo dados do IBGE). Contudo, quando analisado ano a ano, seu comportamento foi bem variado. Embora o setor de serviços tenha permanecido relativamente estagnado, tanto a agricultura quanto a indústria tiveram um comportamento bastante volátil.

A inflação, crescente, atingiu patamares elevadíssimos. Medida pelo Índice Geral de Preço ao Consumidor sob o conceito Disponibilidade Interna (IGP-DI), a inflação anual média entre 1990 e 1994 foi da ordem de quatro dígitos, sendo seu valor igual a 1.210%, mais que o triplo da média do período de 1980 a 1989, quando a taxa de inflação atingiu o patamar médio de 272% ao ano (IBGE).

Por outro lado, a situação externa era relativamente folgada. Apesar de as exportações crescerem a uma taxa anual média bem inferior à das importações, a balança comercial, na média de 1990 a 1994, foi superavitária. Além disso, houve uma entrada de capitais que fez com que o volume de reservas internacionais no conceito de caixa aumentasse a partir de 1992.

Tabela 2.1 - Economia Brasileira: Síntese de Indicadores Macroeconômicos (1990-1994).
(médias anuais por período)

Indicadores	1990-94
Crescimento do PIB (%a.a.)	1,3
Inflação (IGP dez./dez., %a.a.)	1.210,0
FBCF (% PIB a preços correntes)	19,5
Tx. de cresc.das exportações de bens (US\$ correntes, % a.a.)	4,8
Tx. de cresc.das importações de bens (US\$ correntes, % a.a.)	12,6
Balança Comercial (US\$ milhões)	12.067
Saldo em conta corrente (US\$ milhões)	-314
Dívida externa líquida/Exportação de bens	3,2

Fonte: IBGE, Banco Central. In: Giambiagi *et al* (2005).

No que diz respeito às contas públicas, o déficit fiscal medido pelas necessidades de financiamento do setor público no conceito operacional foi relativamente modesto no período de 1990 a 1994. Em parte, isto ocorreu devido à corrosão do valor real das despesas - definidas no orçamento e contraídas, em geral, em termos nominais - no contexto do rápido aumento da inflação (efeito Bacha¹⁵).

Concomitantemente, houve um aumento da arrecadação e uma redução dos gastos. Se, por um lado, o Plano Collor I, lançado em março de 1990, criou novos impostos, aumentou os Impostos sobre Produtos Industrializados (IPI) e sobre Operações Financeiras (IOF), reduziu prazos de recolhimento, suspendeu benefícios e incentivos fiscais não previstos na Constituição e combateu à sonegação; por outro, o Plano Collor II, de fevereiro de 1991, se preocupou em racionalizar os gastos nas administrações públicas e cortar despesas.

Nas palavras de Biasoto (2003a),

¹⁵ Diferentemente do efeito Tanzi, através do qual a inflação contribui para redução real da receita (em decorrência da defasagem entre o fato gerador do imposto e sua efetiva coleta) e, conseqüente, aumento do déficit público, o efeito Bacha, ou Tanzi às avessas, sugere que a elevação dos preços pode proporcionar a redução do déficit público por meio da queda real dos gastos públicos. Para isso, basta o governo adiar pagamentos e postergar o aumento de salários num ambiente de aceleração inflacionária.

“Os primeiros anos da década de noventa apresentaram um comportamento extremamente favorável no que concerne às contas públicas. Na esteira da redução do custo da dívida pública e da desvalorização patrimonial promovidas pelo Plano Collor, as expectativas sobre o comportamento das contas públicas foram aspecto positivo na percepção dos agentes econômicos”. (Biasoto, 2003a, p. 75).

Assim, enquanto, em 1992, o déficit operacional perfazia 1,7% do PIB, em 1994 registrou-se um superávit operacional de 1,1% do PIB, alavancado por um superávit primário da ordem de 5,2% do PIB.

Tabela 2.2 – Necessidades de Financiamento do Setor Público (1990-1994).

	(% PIB)				
	1990	1991	1992	1993	1994
Déficit Operacional	-1,4	0,2	1,7	0,7	-1,1
Déficit Primário	-2,3	-2,7	-1,6	-2,3	-5,2
Juros reais líquidos	0,9	2,9	3,3	3,0	4,1

Fonte: Além & Giambiagi (2001).

(-) = Superávit

No âmbito internacional, surgiu, ainda em 1989, o chamado Consenso de Washington, segundo o qual os países em desenvolvimento deveriam adotar uma série de reformas na área econômica como forma de garantir uma trajetória de crescimento auto-sustentado. Resumidamente, essas reformas visavam assegurar a disciplina fiscal e promover ampla liberalização comercial e financeira, além da forte redução do papel do Estado na economia¹⁶.

A fim de obter uma resposta imediata de ajuste fiscal e de reequilíbrio das contas do governo, foram reajustadas as tarifas públicas. Por outro lado, o bloqueio de um grande volume de títulos públicos foi fundamental para reduzir os gastos do

¹⁶ Dentre as principais propostas desenvolvidas no Consenso de Washington, destacam-se: (i) disciplina fiscal, baseada na busca de um superávit primário e déficit operacional de não mais que 2% do PIB; (ii) redução dos gastos públicos, principalmente em “áreas onde não há retorno”; (iii) reforma fiscal, entendida como aumento da base tributária e corte das taxas tributárias marginais; (iv) liberalização comercial, através da eliminação de restrições quantitativas e redução progressiva das tarifas até aproximadamente 10%; (v) abolição de restrições a empresas estrangeiras; (vi) privatizações; (vii) desregulamentação do mercado, facilitando a entrada de novas firmas; e (viii)

governo com encargos financeiros. Porém, para resultados de longo prazo, o governo aplicava medidas como alongamento dos títulos públicos e privatizações de empresas estatais (Avellar, 2001).

No que se refere à abertura comercial e financeira, Hermann (2002b) identifica duas fases da política de liberalização financeira do Brasil nos anos 90. A primeira corresponde ao período de 1987-1993, quando foi promovida uma ampla desregulamentação bancária e significativa ampliação do grau de abertura do país. Já a segunda corresponde ao período de 1994-1998, quando houve um aprofundamento do processo de liberalização, especialmente relacionado à abertura financeira.

De fato, as reformas implementadas no período de 1990-1994 representaram uma ruptura com o modelo brasileiro de crescimento baseado na elevada participação do Estado e na proteção tarifária. A abertura comercial e financeira, assim como o processo de privatização, deram seus primeiros passos neste período.

No entanto, a questão prioritária à época era o combate à inflação, porém nem o Plano Collor I nem o Collor II foram capazes de eliminá-la. A estabilização dos preços só seria alcançada com a implementação do Plano Real, em meados de 1994.

2.2. O Plano Real e as diretrizes macroeconômicas pós 1994.

Após anos de convívio com elevadas taxas de inflação e baixo crescimento, a economia brasileira encontrava-se, no começo da década de 1990, diante de um

quadro de desarranjo das finanças públicas e de um elevado nível de inflação inercial, consubstanciado na utilização da indexação para promover reajustes de preços e rendimentos em diversos setores da economia. Portanto, para que a estabilização de preços fosse alcançada foi arquitetado um plano, de linhagem ortodoxa, que intencionava promover tanto o ajuste das contas públicas quanto a redução do componente inercial do processo inflacionário.

Reconhecendo os principais problemas da economia brasileira e identificando o desequilíbrio das contas públicas como uma das principais causas da inflação, o Plano Real foi concebido como um programa de estabilização para ser implementado em três fases. A primeira delas tinha como função promover um ajuste fiscal de forma a possibilitar o estabelecimento do equilíbrio das contas do governo. A segunda fase visava a criação de um padrão estável de valor, o qual seria denominado Unidade Real de Valor (URV). E, por fim, a terceira concedia poder liberatório à unidade de conta e estabelecia regras de emissão e lastreamento de uma nova moeda (o real) de forma a garantir a sua estabilidade (Pereira, 1994)¹⁷.

A primeira fase teve início com o lançamento, em maio de 1993, do Programa de Ação Imediata (PAI). Este programa visava, basicamente, pressionar estados e municípios, assim como bancos estaduais e federais, em direção ao ajuste, além de promover o amplo combate à sonegação. Ainda no âmbito deste programa, foram

¹⁷ Diferentemente da interpretação usual, Modenesi (2005) identifica as três fases do Plano Real como sendo: (i) o ajuste fiscal, empreendido entre maio de 1993, com a posse do então ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, e fevereiro de 1994; (ii) a reforma monetária, a qual compreendia não só a criação de um padrão estável de valor como também a substituição deste por uma nova moeda, o real; e (iii) a adoção de uma âncora cambial, que teria durado até janeiro de 1999, quando da crise cambial.

criados novos tributos¹⁸. Em fevereiro de 1994, foi aprovado o Fundo Social de Emergência (FSE), que previa a desvinculação de receitas de impostos e contribuições do governo federal de forma a atenuar o que era considerado como a excessiva rigidez dos gastos da União resultante da Constituição de 1988.

Embora as mudanças introduzidas pelo PAI e pelo FSE não tenham sido suficientes para assegurar o equilíbrio fiscal sequer em 1995, a inflação reduziu-se continuamente até 1999. Na realidade, como afirma Avellar (2001), não se pode dizer que existia, nesse período, uma relação de causalidade e/ou determinação entre o déficit público e a inflação¹⁹. Conseqüentemente, o ajuste fiscal não só não poderia ser, como não foi pré-condição para a estabilidade. A desindexação promovida pela URV mostrar-se-ia fundamental no combate à inflação.

Partindo do princípio de que para acabar com a inflação era preciso “zerar” a memória inflacionária, a segunda fase tinha como principal objetivo eliminar o componente inercial da inflação. Porém, ao invés de se recorrer ao usual congelamento de preços, a desindexação seria feita de forma voluntária, através de uma quase moeda, que reduziria o período de reajustes de preços. Assim, em março de 1994, foi criada a URV, uma unidade de conta²⁰ plenamente indexada, que evoluía conforme a variação *pro rata dia* de um conjunto de três índices de preços, a saber: IGP-M, IPCA e IPC.

¹⁸ Maiores detalhes dos programas de ajuste fiscal serão apresentados na seção 2.3, onde será analisada a política fiscal.

¹⁹ Lopreato (2002) também partilha desta opinião, dizendo: “o déficit público não foi a causa determinante do processo inflacionário vivido pela economia brasileira desde os anos 80 até o início dos anos 90” (Lopreato, 2002, p.4). De acordo com Freitas (2006), a inflação brasileira era basicamente de custos, e não de demanda.

²⁰ A URV assumiria apenas a função de unidade de conta, pois se temia que, assim como ocorrera em outros países, houvesse uma fuga da moeda “velha” para a “nova”. Assim, o cruzeiro real continuava a servir de meio pagamento.

Finalmente, em 1º de julho de 1994, iniciava-se a terceira fase do plano, através da publicação da Medida Provisória nº 542. Esta MP, além de dar curso legal ao real, determinava as condições de emissão e lastreamento da nova moeda, de modo a garantir a sua estabilidade. Dentre outras medidas, também previa: (i) a adoção de metas para a base monetária, as quais poderiam ser alteradas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) em até 20%; (ii) o lastreamento da base monetária em reservas internacionais; e (iii) o estabelecimento de uma paridade fixa entre o real e o dólar, que, no entanto, poderia ser alterada pelo CMN (Modenesi, 2005).

A tentativa de adoção do regime de metas monetárias, no entanto, fracassou. A transição de uma situação de alta inflação para uma de estabilização acarretou um intenso processo de remonetização. Já no primeiro trimestre de vigência da âncora monetária, as metas para a base monetária foram ultrapassadas, levando o governo a, na prática, abandoná-las.

Tabela 2.3 – Metas e Valores Observados da Base Monetária (01/07/1994 a 31/03/1995).

Base Monetária* Meta	Observado	Período
7,500	8,933	01/07/1994 a 30/09/1994
8,500	14,703	01/10/1994 a 31/12/1994
9,500	16,108	01/01/1995 a 31/03/1995

Fonte: Banco Central. In: Modenesi (2005).

* Média mensal dos saldos diários em R\$ bilhões.

Ante ao crescente descumprimento das metas monetárias e à excessiva sobrevalorização do real, resultante da entrada de um volume expressivo de divisas no Brasil, tornou-se negligenciável a importância do regime de metas monetárias. Ainda nos primeiros meses após a implementação do Plano Real, a âncora monetária foi substituída pela âncora cambial.

De acordo com Modenesi (2005), a política cambial no período compreendido entre julho de 1994 e janeiro de 1999 pode ser dividida em quatro etapas, caracterizadas pela adoção dos seguintes sistemas: (i) de flutuação cambial (de julho a setembro de 1994); (ii) de taxa de câmbio fixa (entre outubro de 1994 a fevereiro de 1995); (iii) de banda cambial deslizante (de março a setembro de 1995); e (iv) de banda cambial rastejante (entre outubro de 1995 a janeiro de 1999)²¹.

Embora tenha sofrido algumas alterações ao longo das diferentes etapas, a política cambial permaneceu inalterada do lançamento do Plano Real até janeiro de 1999. Durante todo este período, a moeda doméstica foi mantida artificialmente

²¹ No caso de uma banda cambial rastejante, o ponto central e/ou a amplitude do intervalo de variação da taxa de câmbio evoluem, sistematicamente, de acordo com alguma regra pré-estabelecida; enquanto que a banda cambial deslizante, apesar de não apresentar um padrão de comportamento definido, caracteriza-se pelo fato de que tanto o ponto central como a amplitude do intervalo de variação podem ser reajustados em magnitudes e intervalos de tempo não-anunciados (Modenesi, 2005).

sobrevalorizada em relação ao dólar como forma de garantir um determinado grau de defasagem entre as moedas que permitisse o controle da inflação²².

A inflação, que já havia caído abruptamente no segundo semestre de 1994, apresentou uma trajetória decrescente durante todo o primeiro governo FHC. Em 1996, a taxa de inflação alcançou a média de apenas um dígito, lembrando que antes do plano ela chegou a alcançar os quatro dígitos, aproximando-se de zero em 1998.

Tabela 2.4 – Variação Percentual dos Índices de Preços (1993 a 1998).

Acumulado	IGP-DI	IGP-M	IPC-FIPE	INPC	Média
1993	2.708,30	2.567,30	2.490,90	2.489,10	2.563,90
1º sem/1994	763,12	732,26	780,18	759,15	758,69
2º sem/1994	16,97	16,52	18,30	19,81	17,79
1995	14,78	15,24	23,17	21,98	18,79
1996	9,34	9,20	10,03	9,12	9,42
1997	7,48	7,74	4,82	4,34	6,09
1998	1,70	1,79	-1,79	2,49	1,04

Fonte: Ministério da Fazenda e Banco Central. In: Modenesi (2005).

É importante ressaltar que a queda brusca da inflação não é explicada apenas pela âncora cambial. Com seus graus de liberdade limitados pela adoção do regime de metas cambias, a política monetária do período, extremamente contracionista, foi também importante para controlar a inflação.

A elevação da taxa de juros real, cuja média no período 1994-1998 foi superior a 20% ao ano, e o estabelecimento de uma política creditícia fortemente restritiva reprimiram os gastos em consumo e investimento, mantendo a demanda agregada reprimida e viabilizando baixas taxas de inflação. De fato, a economia brasileira cresceu, em média, apenas 2,6% ao ano durante o período de 1995 a

²² A sobrevalorização do real tornava as importações relativamente mais competitivas. Desta forma, uma parcela da demanda doméstica se deslocava para os produtos importados, o que, simultaneamente, exercia uma pressão baixista sobre o preço dos bens comercializáveis com o

1998, acima dos 1,3% do começo dos anos 90, porém abaixo da média anual dos anos 80 (IBGE).

Tabela 2.5 – Economia Brasileira: Síntese de Indicadores Macroeconômicos (1995-1998).
(médias anuais por período)

Indicadores	1995-98
Crescimento do PIB (%a.a.)	2,6
Inflação (IPCA dez./dez., %a.a.)	9,4
FBCF (% PIB a preços correntes)	19,8
Tx. de cresc.das exportações de bens (US\$ correntes, % a.a.)	4,1
Tx. de cresc.das importações de bens (US\$ correntes, % a.a.)	14,9
Balança Comercial (US\$ milhões)	-5,6
Saldo em conta corrente (US\$ milhões)	-26,4
Dívida externa líquida/Exportação de bens	2,8

Fonte: IBGE, Banco Central. In: Giambiagi *et al* (2005).

A âncora cambial, apesar de extremamente importante no combate à inflação, gerou um crescente desequilíbrio externo. Dada a forte valorização cambial, houve uma considerável piora do saldo em conta corrente, associada, principalmente, ao comportamento da balança comercial. E, como, a partir de 1995, os déficits em conta corrente foram financiados através do endividamento externo e da entrada de capitais na forma de investimento direto estrangeiro, os passivos externos se acumularam, implicando em pagamentos crescentes de juros e de lucros e dividendos, o que, por sua vez, piorava o resultado da balança de serviços.

Por fim, cabe destacar que este desequilíbrio externo apresentava-se como a principal causa do desequilíbrio fiscal brasileiro no período de 1994 a 1999. Num cenário marcado pela abertura comercial e financeira, a deterioração das contas externas obrigava o governo a aumentar as taxas de juros com o objetivo de atrair capitais externos para manter a taxa de câmbio valorizada e fechar o balanço de pagamentos através da conta de capital. A elevação da taxa de juros, no entanto,

exterior e se estendia para os bens não-comercializáveis, contribuindo diretamente para a estabilidade de preços.

afetava negativamente as contas públicas, elevando o déficit público e agravando o desequilíbrio fiscal.

“Percebe-se, então, um círculo vicioso na economia brasileira recente. Se as taxas de juros auxiliaram o setor público a atrair capital externo para sustentar a taxa de câmbio valorizada, essa mesma taxa agravou a situação das finanças públicas. Com títulos pós-fixados as taxas de juros elevadas condenaram o setor público a pagar rendimentos elevados aos seus detentores, na maioria das vezes mais elevados do que sua captação em outros investimentos. Nesse movimento o setor público arca com grande prejuízo ficando *a mercê* da demanda do capital privado”. (Avellar, 2001, p. 26).

Nas palavras de Biasoto (2003a),

“A execução corrente das contas públicas jogou papel coadjuvante na política econômica do período de 1995 a 1998, dominada pela utilização da paridade cambial como elemento principal do ordenamento macroeconômico”. (Biasoto, 2003a, p. 75).

2.3. A Política Fiscal entre 1995 e 1998 e os seus impactos sobre as finanças públicas.

No âmbito da política fiscal, o equilíbrio intertemporal das contas públicas passou a ser considerado uma condição fundamental para estabilidade da moeda nacional. Nos primeiros anos da década de 1990, as contas públicas apresentaram bons resultados. Entre 1990 e 1994, o resultado primário foi sempre superavitário, enquanto que o operacional alternou déficits e superávits, fechando 1994 com um superávit de 1,1% do PIB²³. No entanto, postulava-se, à época, que esses bons resultados eram apenas aparentes, decorrentes da prática da execução orçamentária em um regime de alta inflação.

De acordo com Bacha (1994), a inflação exercia um efeito benéfico sobre as contas públicas no Brasil. Conhecido como efeito Tanzi às avessas, ou efeito Bacha,

²³ Os dados referentes a este período encontram-se na Tabela 2.2, p. **XX**.

este decorria basicamente de três fatores, a saber: (i) a subestimação da inflação que constava da proposta orçamentária e, portanto, reduzia o valor real das despesas da União; (ii) a indexação das receitas, que evitava que seu valor real fosse corroído pela inflação; e (iii) o gerenciamento do caixa pelo Tesouro Nacional ou o adiantamento da realização de suas despesas, cujo objetivo era reduzir o seu valor real²⁴.

Assim sendo, a elevação do nível geral de preços reduzia o valor real das despesas, enquanto que as receitas encontravam-se protegidas por um mecanismo de indexação. Na prática, existia uma relação inversa entre a taxa de inflação e o déficit público: *ceteris paribus*, uma elevação da inflação gerava uma redução do déficit, e vice-versa. Ante uma queda brusca da inflação, seria de se esperar um aumento explosivo das despesas e, conseqüentemente, do déficit público. Por isso, havia uma grande preocupação em se fazer um ajuste fiscal para contrabalançar o esperado aumento dos gastos públicos decorrentes da estabilização de preços quando do lançamento do Plano Real.

Conforme visto na seção anterior, o ajuste fiscal do Plano Real baseou-se basicamente em dois programas, o PAI e o FSE. O Plano de Ação Imediata, lançado em 1993, considerava que a desordem financeira e administrativa do setor público era um dos fatores responsáveis pela manutenção da inflação. Portanto, a sua adoção objetivava, basicamente, redefinir a relação da União com os estados e municípios e do Banco Central com os bancos estaduais e federais, além de promover o amplo combate à sonegação.

²⁴ Conhecido como administração de recursos na “boca do caixa”, este mecanismo liberava os recursos para investimento e custeio discricionariamente, atendendo apenas as demandas mais

Dentre as principais medidas adotadas pelo PAI, Modenesi (2005) destaca: (i) a redução dos gastos públicos e a maior eficiência em sua utilização; (ii) a elevação da receita fiscal com a criação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) e o combate à sonegação; (iii) a redefinição das relações entre a União e os estados e municípios, consubstanciada na redução das transferências não-constitucionais e na regularização do pagamento das dívidas destes para com o governo federal; (iv) as mudanças institucionais e saneamento dos bancos estaduais e federais; e (v) a ampliação do Programa Nacional de Desestatização (PND), concluindo-se a privatização das empresas de siderurgia e petroquímica e iniciando-se a dos setores de energia elétrica e de transporte ferroviário, com a instituição do Fundo de Privatização.

Ainda no âmbito do PAI, alguns tributos tiveram suas alíquotas aumentadas. Em 1994, houve uma reestruturação, por faixas, das alíquotas do Imposto de Renda Retido na Fonte sobre os rendimentos do trabalho, enquanto que, a partir de julho de 1994, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) do setor financeiro teve a sua alíquota elevada de 23% para 30%. Entre 1994 e 1995, as receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal (SRF) ampliaram-se, em termos reais, 12,6%. Em 1996, o crescimento real da arrecadação administrada foi de apenas 3,6% devido ao fim da cobrança do IPMF. Porém, já em 1997, o Imposto sobre Movimentações Financeiras foi reeditado na forma contribuição (CPMF), possibilitando um crescimento em torno de 8% das receitas administradas nos anos de 1997 e 1998 (SRF).

Tabela 2.6 – Participação da CPMF e das Receitas Não tributárias na Arrecadação Federal. (R\$ milhões de dez/1998)

urgentes, principalmente dos grupos mais fortes em termos políticos, os quais detinham maior poder de barganha.

	1994	1995	1996	1997	1998
Total Geral da Arrecadação	88.236	100.402	103.952	114.609	133.144
Receitas Administradas pela					
Secretaria de Receita Federal (SRF)	85.898	96.738	100.269	108.888	117.782
Demais Receitas*	2.338	3.664	3.682	5.720	15.362
IPMF/CPMF	6.826	194	-	7.199	8.168
Demais Receitas/Receitas Totais	2,65%	3,65%	3,54%	4,99%	11,54%
IPMF-CPMF/Receitas Administradas	7,95%	0,20%	-	6,61%	6,93%

Fonte: Secretaria da Receita Federal. In: Ramos (2001).

* Receitas não provenientes de tributos e contribuições, inclusive receitas de concessão.

Contudo, a despeito do sucesso obtido no campo da arrecadação federal, a ampliação da arrecadação dessas receitas ao longo do período de 1994 a 1998 tem um caráter muito precário. Conforme destaca Ramos (2001), tal crescimento deveu-se, em grande medida, à adoção de instrumentos transitórios, tais como: (i) a introdução de novos impostos e/ou contribuições provisórias, como a CPMF; (ii) elevações temporárias de alíquotas; e (iii) a obtenção de receitas extraordinárias²⁵, como, por exemplo, as originadas na concessão de serviços públicos à iniciativa privada.

Em fevereiro de 1994, o Congresso Nacional aprovou o Fundo Social de Emergência (FSE), o qual deveria vigorar somente nos anos de 1994 e 1995, porém foi estendido, sob a denominação de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), até dezembro de 1999. A criação deste fundo tinha como objetivo principal desvincular parte das receitas do Tesouro Nacional, propiciando maior flexibilidade ao poder executivo na alocação de recursos orçamentários.

A criação do FSE/FEF permitiu ao governo federal liberar, ao longo do seu período de vigência, a utilização de 20% dos recursos orçamentários que antes

²⁵ São consideradas, entre outras, receitas extraordinárias ou atípicas aquelas originadas: (i) da concessão de serviços de utilidade pública à iniciativa privada; (ii) da alteração de regras no sistema de tributação que geram efeitos em apenas um período, como, por exemplo, a tributação do estoque

permaneciam vinculados a despesas específicas, inclusive repasses a estados e municípios e, principalmente, aquelas vinculadas à saúde e educação. Os recursos do FSE provinham da desvinculação de determinadas receitas da União, que passou a reter: (i) 20% da arrecadação do IPMF; (ii) 20% dos gastos com educação previstos pela Carta de 1988; (iii) adicional de 3% sobre o lucro e 0,75% da receita operacional bruta dos bancos; e (iv) 100% do Imposto de Renda do funcionalismo público (Modenesi, 2005).

A equipe econômica do governo, entretanto, acreditava que a solução dos principais desequilíbrios fiscais exigia muito mais que uma simples tentativa de ajuste fiscal. Além do PAI e do FSE, seriam necessárias alterações profundas tanto na estrutura das receitas quanto na das despesas do setor público consolidado, as quais exigiriam um processo de reformas.

No âmbito das chamadas “reformas estruturais”, Ramos (2001) sumariza os fatos ocorridos no período de 1994 a 1998 em quatro pontos básicos:

1. Aprovação das reformas constitucionais de ordem econômica, que modificaram o perfil de atuação do Estado brasileiro no campo econômico e criaram condições legais para ampliação do Programa Nacional de Desestatização (PND);
2. Elaboração de uma agenda de reestruturação das contas dos estados, incluindo metas de ajuste financeiro, patrimonial e administrativo, com o principal objetivo de buscar a solvência intertemporal dessas esferas de governo;

de aplicações financeiras ocorrida em outubro de 1998; e (iii) de incorporações de lucros e/ou dividendos de empresas estatais nas receitas do Tesouro.

3. Aprovação da reforma administrativa, cujo principal objetivo era fornecer os instrumentos necessários à redução das despesas com pessoal, principalmente através da alteração nas regras de estabilidade do servidor público; e
4. Aprovação da reforma previdenciária, considerada fundamental para controlar um dos focos de geração de déficit primário no âmbito do governo federal e das esferas sub-nacionais de governo.

O aspecto estrutural do PND não se limitava à redução da presença direta do Estado na esfera econômica, mas também estava associado ao processo de ajustamento patrimonial das contas fiscais que seria obtido com a utilização dos recursos da privatização para o abatimento do estoque da dívida pública. Porém, a despeito do comprometimento do governo federal com a utilização desses recursos para abatimento do estoque de dívida pública, o que não pode ser estendido para os estados, o estoque da dívida, como percentual do PIB, cresceu 13,5 pontos percentuais no período de 1994 a 1998, passando de 29,2% do PIB para 42,7% (Banco Central).

No que se refere ao ajuste das contas dos estados e municípios, o principal resultado obtido no período de 1994 a 1998 diz respeito ao processo de reestruturação das dívidas dos governos estaduais. O governo federal assumiu, neste período, um montante superior a R\$ 86 milhões em dívidas, refinanciando a dívida dos estados por um prazo de 30 anos. Adicionalmente, foi criado o Programa de Reorganização dos Bancos Estaduais (PROER), cujo objetivo era sanear os bancos estaduais para posteriormente privatizá-los, além de vários instrumentos de

restrição ao endividamento dos estados²⁶. Este conjunto de medidas, no entanto, não foi suficiente para ajustar as contas dos estados e municípios, as quais permaneceram em crescente desequilíbrio.

A reforma administrativa, apesar de extremamente importante para o efetivo ajuste das contas públicas nas três esferas de governo, ainda não teve maiores efeitos sobre as contas públicas, pois grande parte de suas propostas não é auto-aplicável, dependendo de regulamentação através de lei complementar. Dentre os principais pontos aprovados até meados de 1999, destacam-se: (i) a revisão das regras de estabilidade do servidor público; (ii) a redução do número de cargos de confiança em pelo menos 20%; (iii) a demissão de servidores não estáveis; (iv) a proibição de recriação de cargos extintos; e (v) a alteração das regras de colocação dos servidores em disponibilidade.

Por fim, a reforma da previdência, aprovada pelo Congresso Nacional no final de 1998, introduziu um conjunto de alterações nas regras de aposentadoria dos funcionários públicos e trabalhadores da iniciativa privada, dentre as quais: (i) a substituição da regra de contagem do tempo para a aposentadoria com base no tempo de serviço pelo tempo de contribuição; (ii) a ampliação do tempo mínimo de contribuição em cinco anos, relativamente às regras anteriores; (iii) a combinação de tempo de contribuição e limite de idade, apenas no caso dos servidores públicos; e (iv) o fim da aposentadoria proporcional.

De maneira geral, os resultados do regime fiscal implantado com o Plano Real não ficaram explícitos neste primeiro momento. O ajuste fiscal, que na fase inicial do

²⁶ Dentre estes instrumentos, destaca-se a Resolução 78/98 do Senado Federal. Esta proibia a contratação de operação de crédito de qualquer natureza por estados que tivessem apresentado

Plano seria obtido através do PAI e do FSE, não alcançou o êxito esperado. Ainda que tenham contribuído para o ajuste das contas públicas no curto prazo, a adoção do PAI e do FSE não foi capaz de assegurar um equilíbrio fiscal mais duradouro. No conceito operacional, o resultado das contas públicas saiu de uma situação superavitária no ano de 1994 para uma trajetória de déficits operacionais crescentes no período de 1995 a 1998²⁷.

No que se refere aos resultados das contas públicas no período, Lopreato (2002) afirma:

“As estratégias de câmbio e de juros subordinaram as diretrizes das políticas tributária e de gastos públicos²⁸. Além disso, os fatores de ordem institucional, como privatização, reconhecimento de *esqueletos*²⁹, renegociação das dívidas dos governos subnacionais e o programa de saneamento do sistema financeiro influenciaram o resultado das contas públicas e a definição dos caminhos da política fiscal”. (Lopreato, 2002, p. 16).

Ao se analisar as Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) para o período de 1995 a 1998, não é difícil perceber que a piora do resultado nominal esteve diretamente relacionada a crescente carga de juros. Neste período, o resultado primário manteve-se praticamente equilibrado, chegando a bem próximo de zero em 1998, e não podendo, portanto, ser responsável pela formação de resultados nominais deficitários. Carneiro (2002) ressalta os efeitos deletérios da política monetária sobre as contas públicas, afirmando: “o déficit teve origem

resultado primário negativo nos últimos doze meses anteriores à solicitação do empréstimo.

²⁷ Os déficits operacionais foram de 5% em 1995; 3,4% em 1996; 4,25% em 1997; e 7,41% em 1998 (Gentil, 2006).

²⁸ Uma análise descritiva das políticas tributária e de gastos públicos será realizada na próxima seção.

²⁹ Palavra utilizada para designar “passivos ocultos acumulados ao longo do tempo”. (Carvalho, 2004, p. 12).

puramente financeira, ou seja, resultou da manutenção de taxa de juros elevada” (Carneiro, 2002, p. 388).

Tabela 2.7 – Necessidades de Financiamento do Setor Público (1994-1998).

	(% PIB)				
	1994	1995	1996	1997	1998
Nominal	45,5	7,2	5,9	6,1	8,0
Governo Federal e Banco Central	17,8	2,3	2,6	2,6	5,5
Governos estaduais e municipais	19,4	3,6	2,7	3,0	2,0
Empresas estatais	8,3	1,3	0,6	0,4	0,5
Primário	-5,3	-0,4	0,1	1,0	0,0
Governo Federal e Banco Central	-3,2	-0,6	-0,4	0,3	-0,6
Governos estaduais e municipais	-0,9	0,2	0,6	0,7	0,2
Empresas estatais	-1,2	0,1	-0,1	-0,1	0,4
Juros nominais	50,8	7,5	5,8	5,1	8,0
Governo Federal e Banco Central	21,0	2,9	2,9	2,3	6,0
Governos estaduais e municipais	20,3	3,4	2,2	2,3	1,8
Empresas estatais	9,6	1,3	0,7	0,5	0,2

Fonte: Banco Central.

(+) Déficit (-) Superávit.

* Deflator: IGP-DI.

Entretanto, no período de 1994 a 1998, o resultado primário não foi elevado o suficiente para compensar o crescimento da carga de juros e, conseqüentemente, o déficit operacional se elevou. Como o déficit operacional era financiado pela emissão de dívida nova, a dívida pública também se elevou. A dívida interna apresentou uma trajetória explosiva logo após o lançamento do Plano Real, passando de 20,8% do PIB em 1994 para 36,1% em 1998. Durante os anos de 1994 a 1997, a acumulação de reservas implicou no crescimento da dívida interna e na queda da dívida externa. Para Carneiro (2002), na ausência de déficits primários nas contas públicas, a dívida se expandiu pela combinação entre taxas de juros elevadas e a esterelização da absorção de recursos financeiros no exterior. Em suas palavras:

“A política de esterilização implicou a emissão de dívida interna para enxugar a liquidez oriunda do superávit na conta de capital, bastante superior às necessidades de financiamento corrente do balanço de pagamentos, que redundou no crescimento das reservas. O acúmulo de reservas foi uma estratégia deliberada para realizar a

estabilização com âncora cambial. A sua esterilização era essencial para evitar uma queda da taxa de juros ou uma apreciação excessiva do câmbio, que terminariam por inviabilizar a entrada de capitais. Essa política teve, todavia, um custo muito alto expresso no chamado déficit *quasi-fiscal* formado pela diferença de remuneração entre a dívida interna e as reservas internacionais”. (Carneiro, 2002, p. 394).

Tabela 2.8 – Dívida Líquida do Setor Público (1994-1998).

	(% PIB)				
	1994	1995	1996	1997	1998
Dívida Fiscal Líquida	-	30,5	31,4	34,4	41,7
Ajuste Patrimonial (base: dez/95)	-	-	1,9	0,1	1,0
Dívida Líquida Total	29,2	30,5	33,3	34,5	42,7
Governo Central e Banco Central	12,6	13,2	15,9	18,8	25,4
Governos estaduais e municipais	9,7	10,6	11,5	13,0	14,4
Empresas Estatais	6,9	6,7	5,9	2,8	2,9
Dívida Interna	20,8	24,9	29,4	30,2	36,1
Governo Central e Banco Central	6,4	9,8	14,3	16,8	21,1
Governos estaduais e municipais	9,4	10,3	11,2	12,5	13,7
Empresas Estatais	5,0	4,9	3,9	0,9	1,3
Dívida Externa	8,5	5,6	3,9	4,3	6,6
Governo Central e Banco Central	6,2	3,5	1,6	2,0	4,3
Governos estaduais e municipais	0,3	0,3	0,4	0,5	0,7
Empresas Estatais	1,9	1,8	2,0	1,9	1,6

Fonte: Banco Central.

2.4. Uma análise descritiva dos gastos públicos federais e das receitas tributárias.

Como visto no capítulo anterior, o gasto público, especialmente em investimentos e não, necessariamente, o déficit, é o elemento fundamental da política fiscal sob a ótica heterodoxa (keynesiana). Segundo Keynes (1970), os gastos do setor público, representados pelas compras de bens e serviços pelo governo, estimulam o aumento da produção, por parte das firmas, e do consumo, por parte das famílias, estimulando, através do efeito multiplicador, novas firmas a aumentarem sua produção.

Assim, reconhecendo a importância da quantidade e da qualidade do gasto público para a dinâmica da economia, serão analisados os gastos públicos federais, como representativos do gasto público, durante os anos de 1994 a 1998.

Abaixo são apresentados os dados relativos aos gastos públicos federais por função para o período de 1994 a 1999³⁰. Para o cálculo destes valores, utilizou-se o conceito de despesa liquidada e, para facilitar a comparação, todos os valores foram atualizados pelo IGP-DI de cada ano.

³⁰ Como, a partir de 2000, algumas funções foram desmembradas e as 16 funções originais transformaram-se em 28, optou-se por incluir os dados referentes ao ano de 1999 nesta tabela, apesar deste ser o primeiro ano do segundo governo FHC e, portanto, estar incluído no escopo do capítulo 3.

Tabela 2.9 - Gastos públicos federais por função no período de 1994 a 1999.
(R\$ milhões)

FUNÇÃO	DESPESA LIQUIDADADA (Valor Atualizado ¹)					
	1994 ^{2 3}	1995 ^{2 3}	1996 ^{2 3}	1997 ^{2 3}	1998 ²	1999 ²
Legislativa	2.188,63	3.103,35	3.282,06	3.990,52	3.767,66	3.535,77
Judiciária	6.455,94	8.746,59	9.956,06	13.143,40	15.337,85	13.736,82
Administração e Planejamento	187.781,80	85.329,61	99.644,03	230.684,16	292.681,26	264.183,37
Agricultura	18.263,26	23.864,46	16.712,62	21.465,45	15.815,15	16.906,85
Comunicações	276,81	273,82	293,96	474,06	552,03	687,17
Defesa Nacional e Segurança Pública	20.974,05	24.481,91	23.750,27	24.188,29	24.125,13	22.425,10
Desenvolvimento Regional	51.882,27	54.537,73	55.617,81	59.499,56	63.257,59	59.797,36
Educação e Cultura	26.873,09	27.622,01	25.189,05	25.637,40	35.259,06	34.136,15
Energia e Recursos Minerais	1.443,67	1.426,71	1.686,98	2.125,49	2.249,73	2.190,21
Habituação e Urbanismo	197,61	321,76	912,88	1.040,69	718,03	681,15
Indústria Comércio e Serviços	3.568,84	2.468,15	2.553,11	2.858,85	4.199,04	5.466,84
Relações Exteriores	1.598,41	1.113,70	1.132,70	1.087,73	1.042,51	1.479,81
Saúde e Saneamento	35.884,67	43.559,77	39.070,22	44.217,28	39.304,56	40.699,21
Trabalho	8.017,89	16.276,72	18.431,73	17.697,67	18.647,82	17.207,19
Assistência e Previdência	125.688,50	154.932,24	169.670,86	172.065,69	192.066,83	188.822,90
Transporte	7.790,02	7.013,23	7.783,98	9.191,45	9.000,54	6.644,81
SUBTOTAL	498.885,49	455.071,75	475.688,32	629.367,69	718.024,78	678.600,72
Administração e Planejamento	161.989,54	255.912,34	288.882,62	330.833,55	463.877,54	569.653,18
Refinanciamento da Dívida Pública	161.989,54	255.912,34	288.882,62	330.833,55	463.877,54	569.653,18
TOTAL	660.875,03	710.984,10	764.570,94	960.201,24	1.183.564,05	1.250.827,33

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC.

¹ Valor atualizado com base no IGP-DI do ano.

² Os valores referentes ao refinanciamento da dívida pública, que deveriam constar no item Administração e Planejamento, foram excluídos.

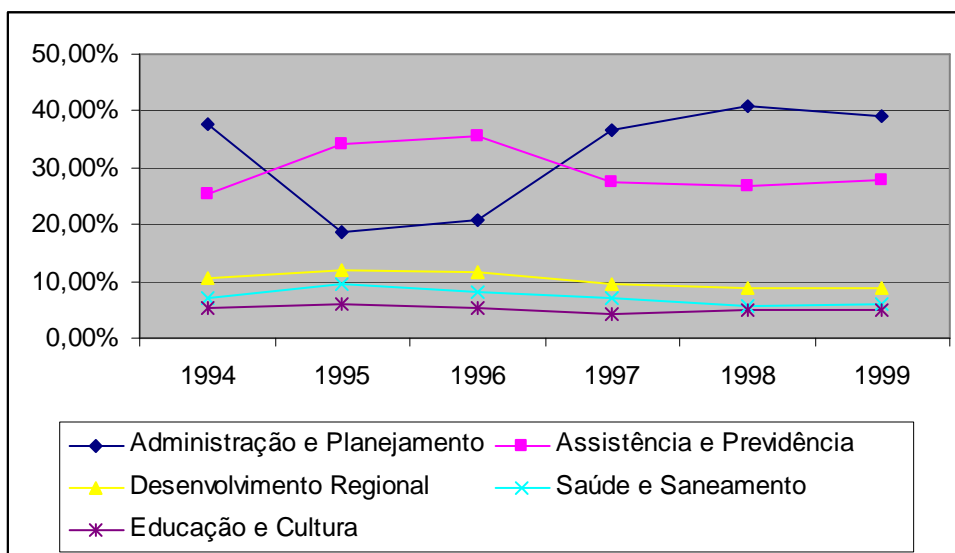
³ Excetuados os valores referentes às transferências intragovernamentais.

A partir desta tabela, não é difícil perceber que os gastos públicos federais apresentaram uma trajetória ascendente no período de 1994 a 1999. Apesar da queda inicial de 8,7% na comparação 1994-1995, o valor dos gastos públicos passou de R\$ 498.885,49 milhões, em 1994, para R\$ 678.600,72 milhões, em 1999, chegando a R\$ 718.024,78 em 1998. Entre 1995 e 1998, o total dos gastos cresceu aproximadamente 57,78%, representando 30,99% do PIB neste último ano.

Avaliando a composição percentual do gasto, percebe-se que administração e planejamento é o item da despesa com maior participação, representando, na média, 32,28% do total da despesa no período compreendido entre 1994 a 1999. Logo em seguida, estão assistência e previdência, com um patamar médio de 29,47%. Este último item chegou a ultrapassar o primeiro nos anos de 1995 e 1996, quando houve uma redução da participação do item administração e planejamento.

A exceção de desenvolvimento regional, cuja média do período foi de 10,19%, todos os demais itens representavam menos de 10% do gasto total no período compreendido entre 1994 e 1999.

Gráfico 2.1 – Composição percentual dos gastos públicos federais, por função, no período de 1994 a 1999 – Os cinco itens mais relevantes.



Fonte: SIAFI. Elaboração própria.

Analisados como percentual do PIB, administração e planejamento e assistência e previdência juntos perfaziam, entre 1994 e 1999, quase 17% do PIB. Enquanto o primeiro manteve-se em torno de 9,05% do PIB na média do período, o segundo apresentou uma trajetória ascendente, alcançando 8,34% do PIB em 1999. Por outro lado, menos de 4% do PIB foi dispendido em educação e cultura e saúde e saneamento, que representaram, respectivamente, 1,37% e 1,91% do PIB, em média, no mesmo período. No total, os gastos públicos federais, que representavam 21,88% do PIB em 1995, atingiram 30,99% do PIB em 1998.

Tabela 2.10 - Gastos públicos federais por função no período de 1994 a 1999. (% PIB)

FUNÇÃO	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Legislativa	0,13%	0,15%	0,15%	0,17%	0,16%	0,16%
Judiciária	0,39%	0,42%	0,44%	0,57%	0,66%	0,61%
Administração e Planejamento	11,43%	4,10%	4,45%	9,99%	12,63%	11,67%
Agricultura	1,11%	1,15%	0,75%	0,93%	0,68%	0,75%
Comunicações	0,02%	0,01%	0,01%	0,02%	0,02%	0,03%
Defesa Nacional e Segurança Pública	1,28%	1,18%	1,06%	1,05%	1,04%	0,99%
Desenvolvimento Regional	3,16%	2,62%	2,48%	2,58%	2,73%	2,64%
Educação e Cultura	1,64%	1,33%	1,13%	1,11%	1,52%	1,51%
Energia e Recursos Minerais	0,09%	0,07%	0,08%	0,09%	0,10%	0,10%
Habitação e Urbanismo	0,01%	0,02%	0,04%	0,05%	0,03%	0,03%
Indústria Comércio e Serviços	0,22%	0,12%	0,11%	0,12%	0,18%	0,24%
Relações Exteriores	0,10%	0,05%	0,05%	0,05%	0,04%	0,07%
Saúde e Saneamento	2,18%	2,09%	1,75%	1,92%	1,70%	1,80%
Trabalho	0,49%	0,78%	0,82%	0,77%	0,80%	0,76%
Assistência e Previdência	7,65%	7,45%	7,58%	7,45%	8,29%	8,34%
Transporte	0,47%	0,34%	0,35%	0,40%	0,39%	0,29%
SUBTOTAL	30,37%	21,88%	21,25%	27,26%	30,99%	29,98%
Administração e Planejamento - Refinanciamento	9,86%	12,31%	12,90%	14,33%	20,02%	25,17%
Refinanciamento da Dívida Pública	9,86%	12,31%	12,90%	14,33%	20,02%	25,17%
TOTAL	40,23%	34,19%	34,15%	41,59%	51,08%	55,26%

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC e IBGE. Elaboração própria.

A seguir, são apresentados os dados referentes aos gastos públicos federais por grupo econômico no período de 1994 a 1998.

Tabela 2.11 - Gastos públicos federais por grupo econômico no período de 1994 a 1998.
(R\$ milhões)

GRUPO DE DESPESA	DESPESA LIQUIDADADA (Valor Atualizado ¹)				
	1994	1995	1996	1997	1998
DESPESAS CORRENTES	330.175,60	391.836,07	407.081,58	421.190,12	471.696,27
Pessoal e Encargos Sociais	85.934,32	111.653,37	108.505,56	109.472,06	113.454,24
Juros e Encargos da Dívida	46.257,75	49.407,22	51.710,14	51.708,16	72.910,53
Outras Despesas Correntes	197.983,53	230.775,47	246.865,87	260.009,90	285.331,49
Transferências a Estados, DF e Municípios	56.459,12	63.767,83	68.138,21	73.592,75	88.756,67
Benefícios Previdenciários ²	80.014,29	95.954,08	110.060,37	114.181,35	126.620,97
Demais Despesas Correntes	61.510,11	71.053,56	68.667,30	72.235,80	69.953,85
DESPESAS DE CAPITAL	168.709,89	63.235,69	68.606,74	208.177,57	246.328,51
Investimentos	17.989,84	13.991,89	15.193,24	18.531,04	19.603,49
Inversões Financeiras	26.969,38	22.064,82	32.035,44	156.712,13	168.818,45
Amortização da Dívida ³	123.502,59	26.609,20	20.935,91	32.614,53	57.762,37
Outras Despesas de Capital	248,09	569,78	442,15	319,86	144,21
SUBTOTAL	498.885,49	455.071,75	475.688,32	629.367,69	718.024,78
Amortização da Dívida - Refinanciamento	161.989,54	255.912,34	288.882,62	330.833,55	465.539,27
Refinanciamento da Dívida Pública	161.989,54	255.912,34	288.882,62	330.833,55	465.539,27
TOTAL	660.875,03	710.984,10	764.570,94	960.201,24	1.183.564,05

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC.

Nota: Foram excluídas as transferências intragovernamentais nos anos de 1994, 1995, 1996 e 1997.

¹ Valor atualizado com base no IGP-DI do ano.

² Os benefícios previdenciários referem-se ao pagamento de inativos, pensões, outros benefícios previdenciários.

³ Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da dívida pública.

Tabela 2.12 - Gastos públicos federais por grupo econômico no período de 1994 a 1998.
(% PIB)

GRUPO DE DESPESA	1994	1995	1996	1997	1998
DESPESAS CORRENTES	20,10%	18,84%	18,18%	18,24%	20,36%
Pessoal e Encargos Sociais	5,23%	5,37%	4,85%	4,74%	4,90%
Juros e Encargos da Dívida	2,82%	2,38%	2,31%	2,24%	3,15%
Outras Despesas Correntes	12,05%	11,10%	11,03%	11,26%	12,31%
Transferências a Estados, DF e Municípios	3,44%	3,07%	3,04%	3,19%	3,83%
Benefícios Previdenciários	4,87%	4,61%	4,92%	4,95%	5,46%
Demais Despesas Correntes	3,74%	3,42%	3,07%	3,13%	3,02%
DESPESAS DE CAPITAL	10,27%	3,04%	3,06%	9,02%	10,63%
Investimentos	1,10%	0,67%	0,68%	0,80%	0,85%
Inversões Financeiras	1,64%	1,06%	1,43%	6,79%	7,29%
Amortização da Dívida	7,52%	1,28%	0,94%	1,41%	2,49%
Outras Despesas de Capital	0,02%	0,03%	0,02%	0,01%	0,01%
SUBTOTAL	30,37%	21,88%	21,25%	27,26%	30,99%
Amortização da Dívida - Refinanciamento	9,86%	12,31%	12,90%	14,33%	20,09%
Refinanciamento da Dívida Pública	9,86%	12,31%	12,90%	14,33%	20,09%
TOTAL	40,23%	34,19%	34,15%	41,59%	51,08%

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC e IBGE. Elaboração própria.

Os gastos com juros e encargos da dívida, adicionados aos dispêndios com a amortização da dívida, destacam-se como um dos maiores gastos do orçamento federal. Enquanto que, em 1995, eles representavam 3,66% do PIB, em 1998 atingiram 5,64% do PIB. Nas palavras de Gentil (2005), “a deterioração das contas públicas [neste período] não decorre do resultado não-financeiro, mas das contas financeiras, sob influência direta da política monetária e cambial” (Gentil, 2005, p. 21).

Ao contrário do que normalmente se argumenta, os gastos com pessoal e encargos e outras despesas correntes ficaram estáveis no período de 1995 a 1998. Embora tenham apresentado um crescimento em seu valor, sua participação no PIB manteve-se relativamente estável, sendo até mesmo declinante, ao longo deste período. Em 1995, pessoal e encargos sociais respondiam por 5,37% do PIB. Em 1997, esta proporção caiu para 4,74% do PIB, fechando 1998 em 4,90%.

Segundo Gentil (2006), o gasto público esteve, durante este período, polarizado entre desembolsos financeiros e gastos com transferências de renda do sistema de aposentadorias e pensões, porém com uma clara desvantagem para os

que vivem de benefícios previdenciários. No que se refere à seguridade social, sobretudo à previdência, Rezende (2001) afirma que houve uma significativa expansão de seu valor nominal, explicada por fatores institucionais, como, por exemplo, a ampliação dos benefícios introduzida pela Constituição de 1988, a vinculação de benefícios ao salário mínimo³¹ e a manutenção da aposentadoria por tempo de serviço, e por fatores estruturais, como o envelhecimento natural da população e o aumento da expectativa de vida.

Por último, cabe destacar que, em contraste com os benefícios previdenciários que apresentam forte rigidez em razão de fatores institucionais, os gastos com investimentos são mais voláteis, sendo mais suscetíveis a cortes em períodos de ajuste fiscal. De fato, no período de 1995 a 1998, os investimentos públicos se mantiveram num patamar muito baixo, inferior a 1% do PIB. Segundo Rezende (2001), a queda do volume de investimentos públicos esteve diretamente relacionada à acentuada redução da poupança pública, ao aumento das necessidades de financiamento do setor público e à privatização e concessão de serviços de utilidade pública.

No que diz respeito aos tributos, sabe-se que, sob a ótica heterodoxa (keynesiana), a tributação só deve ser realizada quando os efeitos sociais da tributação são desejáveis. Segundo esta ótica, o sistema tributário tem duas funções primordiais, a saber: (i) servir como instrumento de combate às crises econômicas, agindo como um mecanismo regulador da economia, de forma a manter um grau

³¹ Pinheiro, Giambiagi e Moreira (2001) destacam que o aumento nominal de 43% do salário mínimo em 1995, quando a inflação era de apenas 15%, teve impacto direto sobre as pensões dos setores público e privado, piorando consideravelmente o déficit da Previdência Social.

razoável de atividade econômica; e (ii) ser um instrumento para reduzir as desigualdades na distribuição da renda (Gentil, 2004).

Como instrumento de regulação do ciclo econômico, o sistema tributário pode atuar, nas fases de elevado desemprego e de baixa produção, através da redução da tributação sobre a renda das pessoas que têm elevada propensão marginal a consumir e sobre o capital produtivo. Isto aumenta a renda disponível das pessoas, eleva o consumo agregado e incrementa as oportunidades para investir. Nas fases de expansão que são seguidas de um processo inflacionário por excesso de demanda, o aumento da tributação serve para reduzir a quantidade de dinheiro nas mãos das pessoas e tornar os bens de capital menos rentáveis, reduzindo, assim, o consumo e o investimento.

Ao alterar a renda disponível, a tributação pode reduzir ou aumentar a autonomia dos agentes econômicos no que se refere à decisão de investir e consumir. Assim, uma maior tributação não necessariamente vai implicar numa redução da demanda. Se, por exemplo, a incidência tributária for mais alta sobre os agentes com menor propensão a consumir e os gastos públicos forem dirigidos para setores com alta propensão ao gasto, os efeitos da tributação atuam no sentido de fortalecer a demanda efetiva.

Dada a sua influência sobre o nível de gastos, o sistema tributário deve ser utilizado de modo anti-cíclico, só se devendo arrecadar impostos se for para: (i) prevenir o desemprego e a recessão, (ii) combater a inflação e/ou (iii) reduzir a concentração da renda.

Entretanto, ao analisar o sistema tributário brasileiro após a promulgação da Carta de 1988 e, especialmente, após a implementação do Plano Real, Vianna

(2007) identifica três ordens de problemas que vem atrapalhando o bom desempenho da economia. São eles:

1. No campo macroeconômico, a alta carga tributária estaria impedindo a economia de crescer a taxas maiores;
2. Do ponto de vista político e federativo, a generalização de conflitos tributários entre os entes federados constituiria obstáculo para uma relação cooperativa entre União, estados e municípios capaz de possibilitar uma melhor provisão de bens públicos à sociedade;
3. Por fim, no que se refere à distribuição de renda, a prevalência de tributos sobre o consumo teria tornado a carga tributária brasileira extremamente regressiva, penalizando, relativamente, as classes mais desfavorecidas e contribuindo para uma piora no padrão distributivo.

No tocante à elevação da carga tributária, Vianna (2007) destaca ainda alguns fatores técnicos que têm contribuído para tal crescimento, a saber: (i) a criação de novos impostos e/ou contribuições; (ii) o aumento das alíquotas de impostos e contribuições; (iii) o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle da sonegação; (iv) alterações na legislação infra-constitucional; e (v) resposta a períodos de crescimento econômico mais acelerado³².

Por outro lado, observa-se que a crescente elevação da carga tributária foi composta, principalmente, por impostos de má qualidade. Dentre estes, destacam-se a criação da CSLL e do IPMF (depois, transformado em contribuição, CPMF) e os aumentos da alíquota da Cofins. Todos esses tributos incidem de maneira

cumulativa no processo produtivo, além de serem tributos indiretos, o que, por não respeitar a capacidade de contribuição dos consumidores, onera mais as classes de baixa renda, as quais têm elevada propensão a consumir. Nas palavras de Gentil (2004):

“(...) houve uma clara deterioração da qualidade da tributação, tornando o sistema mais regressivo. O governo federal recorre a esse tipo de artifício fiscal por, basicamente, três razões. Primeiro, porque os desequilíbrios fiscais foram aumentando ao longo da década de 90 e o governo, apoiado no obsessivo propósito de fazer o ajuste fiscal, adotou sucessivas medidas para compensar o déficit sem qualquer critério sócio-econômico minimamente digno de legitimidade, o que, invariavelmente, piorou a qualidade da tributação e dos serviços prestados. Segundo, porque apesar de serem de baixa qualidade, esses tributos são caracterizados por uma alta produtividade fiscal, principalmente, em contextos inflacionários. Terceiro, porque suas receitas não são partilhadas com os estados e municípios, o que explica em grande medida, a preferência do governo federal”. (Gentil, 2004, p. 28).

Além disso, impostos que, teoricamente, deveriam ter função predominantemente extrafiscal, isto é, voltados para objetivos de política econômica mais gerais, como o Imposto sobre Importações e o IOF, passaram a ser utilizados como importantes instrumentos de geração de receitas pelo governo federal (Vianna, 2007).

A seguir, são apresentados os dados referentes à arrecadação tributária bruta no Brasil, entre os anos de 1994 a 1998. Nesta tabela, fica claro o aumento da arrecadação dos impostos/contribuições supracitados. Enquanto que a CSLL e a Cofins mais que dobraram sua arrecadação entre 1994 e 1998, a CPMF encerrou 1998 com uma arrecadação de R\$ 8.113 milhões. Por outro lado, os impostos sobre

³² Segundo Vianna (2007), o sistema tributário brasileiro tem apresentado, nos últimos dez anos, uma pequena sensibilidade a períodos de baixo crescimento e uma elevada sensibilidade quando a

comércio exterior registraram um aumento de 260,53% de arrecadação no mesmo período.

Tabela 2.13 – Arrecadação tributária no período de 1994 a 1998.

(R\$ milhões)

Arrecadação Tributária	1994	1995	1996	1997	1998
União	70.771	127.553	148.572	171.081	186.562
Orçamento Fiscal	28.845	50.509	55.848	64.752	74.542
IR	13.198	28.397	32.888	38.676	47.724
IPI	7.600	13.435	15.283	16.605	16.097
IOF	2.397	3.206	2.836	3.768	3.521
II e IE	1.804	4.894	4.239	5.108	6.504
ITR	8	99	197	242	206
IPMF	3.692	159	0	0	0
Taxas	146	319	405	353	490
Outros Tributos	0	0	0	0	0
Orçamento Seguridade	35.392	64.050	77.405	87.072	89.395
Contribuição INSS	18.642	35.138	43.686	44.148	46.641
COFINS	8.614	14.669	17.171	18.325	17.664
CPMF	0	0	0	6.910	8.113
CSLL	3.255	5.615	6.206	7.214	6.542
PIS/PASEP	3.774	5.903	7.136	7.264	7.122
CSSS	775	2.101	2.580	2.595	2.483
Outras Contribuições Sociais ¹	332	624	626	616	830
Outras Contribuições	6.534	12.994	15.319	19.257	22.625
FGTS	4.913	9.780	11.672	12.925	16.782
Contribuições Econômicas	391	839	885	916	935
Salário Educação	1.230	2.375	2.762	2.775	2.460
Sistema S ²	0	0	0	2.641	2.448
Estados	27.592	51.161	60.447	68.929	71.142
ICMS	25.742	47.228	55.697	59.575	60.886
IPVA	598	2.458	3.122	3.841	4.451
ITCD	76	178	202	266	318
Taxas ³	0	0	0	1.347	1.398
Previdência Estadual	1.173	1.290	1.419	3.559	3.780
Outros Tributos	3	7	7	341	309
Municípios	3.376	8.688	9.541	12.801	14.049
ISS	1.482	3.321	4.348	5.067	5.521
IPTU	731	2.762	2.554	3.955	4.238
ITBI	295	646	774	820	793
Taxas	610	1.648	1.770	2.547	2.580
Previdência Municipal ³	0	0	0	369	774
Outros Tributos ⁴	258	311	95	43	143
Total	101.739	187.402	218.560	252.811	271.753

Fonte: SRF.

¹ Inclui contribuições sobre a receita de concursos de prognósticos, para custeio de pensões militares, ao FUNDESP, ao FUNPEN e outras.² Inclui contribuições ao SENAR, SENAI, SESI, SENAC, SESC, INCRA, SDR, SEST, SENAT, SEBRAI, fundo aeroviário e ensino profissional marítimo.³ Somente a partir de 1997 por falta de dados confiáveis.⁴ Inclui IVVC e contribuições de melhoria.

Quanto à composição percentual, destaca-se a crescente participação das contribuições sociais, que chegaram a representar mais de 40% do total arrecadado na média do período 1994-1998. No que diz respeito aos impostos, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) destaca-se como o de maior

arrecadação, girando em torno de 24,39% do total arrecadado no período. Em seguida, aparece o Imposto de Renda (IR), cuja arrecadação cresceu 4,59 pontos percentuais no período, representando 17,56% do total arrecadado no ano de 1998.

Apesar do tributo com o maior volume de recursos arrecadado ser o ICMS, imposto estadual, a União detém grande parte da arrecadação tributária, concentrando, aproximadamente, 68,39% do total arrecadado entre 1994 e 1998. Esta concentração se deve, em grande medida, a crescente participação das contribuições, principalmente as sociais, de tributação exclusiva da esfera federal.

No que diz respeito à sua participação no PIB, tem-se que o total de receita tributária arrecadado chegou próximo aos 30% do PIB em 1998, dos quais 20,42% do PIB estão concentrado na arrecadação federal, ante 7,79% do PIB na estadual e apenas 1,54% do PIB na esfera municipal. Na média, as contribuições sociais representaram 11,53% do PIB no período compreendido entre 1994 e 1998, enquanto que o IR teve pequena elevação (1,51 pontos percentuais), passando de 3,71% do PIB em 1994 para 5,22% do PIB em 1998.

Tabela 2.14 – Arrecadação tributária no período de 1994 a 1998.

(% do PIB)

Arrecadação Tributária	1994	1995	1996	1997	1998
União	19,90%	19,38%	19,08%	19,65%	20,42%
Orçamento Fiscal	8,11%	7,67%	7,17%	7,44%	8,16%
IR	3,71%	4,31%	4,22%	4,44%	5,22%
IPI	2,14%	2,04%	1,96%	1,91%	1,76%
IOF	0,67%	0,49%	0,36%	0,43%	0,39%
II e IE	0,51%	0,74%	0,54%	0,59%	0,71%
ITR	0,00%	0,02%	0,03%	0,03%	0,02%
IPMF	1,04%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%
Taxas	0,04%	0,05%	0,05%	0,04%	0,05%
Outros Tributos	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Orçamento Seguridade	9,95%	9,73%	9,94%	10,00%	9,78%
Contribuição INSS	5,24%	5,34%	5,61%	5,07%	5,10%
COFINS	2,42%	2,23%	2,20%	2,10%	1,93%
CPMF	0,00%	0,00%	0,00%	0,79%	0,89%
CSLL	0,92%	0,85%	0,80%	0,83%	0,72%
PIS/PASEP	1,06%	0,90%	0,92%	0,83%	0,78%
CSSS	0,22%	0,32%	0,33%	0,30%	0,27%
Outras Contribuições Sociais ¹	0,09%	0,09%	0,08%	0,07%	0,09%
Outras Contribuições	1,84%	1,97%	1,97%	2,21%	2,48%
FGTS	1,38%	1,49%	1,50%	1,48%	1,84%
Contribuições Econômicas	0,11%	0,13%	0,11%	0,11%	0,10%
Salário Educação	0,35%	0,36%	0,35%	0,32%	0,27%
Sistema S ²	0,00%	0,00%	0,00%	0,30%	0,27%
Estados	7,76%	7,77%	7,76%	7,92%	7,79%
ICMS	7,24%	7,18%	7,15%	6,84%	6,66%
IPVA	0,17%	0,37%	0,40%	0,44%	0,49%
ITCD	0,02%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%
Taxas ³	0,00%	0,00%	0,00%	0,15%	0,15%
Previdência Estadual	0,33%	0,20%	0,18%	0,41%	0,41%
Outros Tributos	0,00%	0,00%	0,00%	0,04%	0,03%
Municípios	0,95%	1,32%	1,23%	1,47%	1,54%
ISS	0,42%	0,50%	0,56%	0,58%	0,60%
IPTU	0,21%	0,42%	0,33%	0,45%	0,46%
ITBI	0,08%	0,10%	0,10%	0,09%	0,09%
Taxas	0,17%	0,25%	0,23%	0,29%	0,28%
Previdência Municipal ³	0,00%	0,00%	0,00%	0,04%	0,08%
Outros Tributos ⁴	0,07%	0,05%	0,01%	0,00%	0,02%
Total	28,61%	28,47%	28,06%	29,03%	29,74%

Fonte: SRF.

¹ Inclui contribuições sobre a receita de concursos de prognósticos, para custeio de pensões militares, ao FUNDESP, ao FUNPEN e outras.² Inclui contribuições ao SENAR, SENAI, SESI, SENAC, SESC, INCRA, SDR, SEST, SENAT, SEBRAI, fundo aeroviário e ensino profissional marítimo.³ Somente a partir de 1997 por falta de dados confiáveis.⁴ Inclui IVVC e contribuições de melhoria.

2.5. Um pouco de aritmética keynesiana: MKS.

Da mesma forma que Macedo e Silva (2004), esta seção se propõe a analisar as contas públicas brasileiras no arcabouço do Modelo Keynesiano Simples (MKS)³³. Como realizado por aquele, o impacto da política fiscal sobre o produto agregado pode ser demonstrado por uma simples fórmula, desenvolvida a partir do MKS.

No modelo keynesiano (mais) simples, o arranjo fiscal é definido, basicamente, pela relação entre tributos e gastos governamentais na aquisição de bens e serviços. Se estes são iguais, o orçamento está equilibrado, e o superávit primário, embora seja zero, tem um impacto líquido positivo sobre a demanda e o produto agregado. No entanto, elevações do superávit primário, acima de um determinado nível, têm um impacto negativo sobre o produto.

A princípio, a coexistência de superávit primário e déficit nominal pode parecer um tanto contraditória, pois se, por um lado, o orçamento é suposto contracionista, por outro, é suposto expansionista; porém, dado que existem transferências governamentais, isto é perfeitamente possível. Macedo e Silva (2004) divide as transferências do governo em dois tipos, a saber: (i) aquelas que correspondem aos juros sobre a dívida pública; e (ii) aquelas que representam um conjunto heterogêneo de compromissos de natureza política, incluindo de itens de associados ao *welfare state* (assistência, previdência etc) até subsídios à produção e ao investimento privado.

Representando a arrecadação tributária bruta por T , o dispêndio governamental em bens e serviços por G , as transferências governamentais decorrentes de juros sobre a dívida pública por J e as outras transferências por TR ,

³³ O Modelo Keynesiano Simples foi apresentado no capítulo 1, pp. **XX-XX**.

e considerando nulo o consumo autônomo, a tradicional função consumo keynesiana assume a forma:

$$(1) \quad C = c.(Y - T + TR + J).$$

Assim, denominando A ao conjunto das decisões autônomas privadas de gasto (reduzidas aqui ao investimento), abstraindo o comércio exterior e supondo o equilíbrio entre oferta e demanda agregadas, determina-se o PIB por:

$$(2) \quad Y = \frac{A + G + c.(TR + J - T)}{(1 - c)}.$$

Por estas duas expressões, é fácil perceber que aumentos em G, TR e/ou J, *ceteris paribus*, implicam em variações positivas tanto no déficit nominal quanto no produto Y.

A partir de (2), Macedo e Silva (2004) define o impacto básico G_Y do arranjo fiscal sobre o produto como sendo:

$$(3) \quad G_Y = G + c.(TR + J) - c.T.$$

Este seria o impacto básico, pois o impacto completo depende, como se sabe, do efeito multiplicador³⁴. Para que o impacto básico seja positivo é necessário apenas que:

$$(4) \quad G + c.(TR + J) > c.T.$$

Esta dedução, entretanto, esconde um problema particularmente sério no caso brasileiro. Este problema consiste na hipótese de que as transferências governamentais (TR e J) afetam o dispêndio privado da mesma forma, o que não é

verdade. Enquanto que o serviço sobre a dívida pública J é majoritariamente recebido por pessoas de renda elevada e que, portanto, apresentam uma baixa propensão a consumir³⁵; as transferências TR , compostas em sua maioria por transferências sociais (como previdência, LOAS, RMV etc), destinam-se a cidadãos relativamente pobres, cuja propensão a consumir é presumivelmente elevada.

Desta forma, a equação (3) deve ser reescrita da seguinte forma:

$$(5) \quad G_Y = G + j.J + tr.TR - c.T,$$

onde: c é a propensão marginal a consumir a partir da renda disponível (extra-transferências e extra-juros); j é a propensão marginal a gastar a partir dos juros; e tr é a propensão marginal a consumir a partir das outras transferências.

Chamando o déficit nominal de δ , tem-se:

$$(6) \quad \delta = G + TR + J - T$$

e, portanto,

$$(7) \quad T = G + TR + J - \delta.$$

Substituindo (7) em (5), resulta:

$$(8) \quad G_Y = G + j.J + tr.TR - c.(G + TR + J - \delta)$$

e

$$(9) \quad G_Y = G.(1 - c) + J.(j - c) + TR.(tr - c) + c.\delta.$$

³⁴ O efeito completo seria, neste caso, $G_Y / (1 - c)$.

³⁵ Não há indícios de que variações em J , muitas vezes significativas, tenham efeitos sobre o consumo privado ou, mesmo, o investimento.

Como não existem, no Brasil, estatísticas precisas para o valor de j e tr , Macedo e Silva (2004) adota as seguintes hipóteses: (i) $j = 0$ e (ii) $c = tr$. A primeira hipótese retrata apenas a idéia de que flutuações nos juros sobre a dívida exercem pouco impacto direto sobre o dispêndio sobre os credores do governo; enquanto que a segunda hipótese sustenta-se sobre o fato de que tanto a arrecadação tributária quanto o destino das “outras transferências” concentram-se fortemente sobre as classes de mais baixa renda.

Com base nessas hipóteses, obtém-se:

$$(10) \quad G_Y = G \cdot (1 - c) + c \cdot J + c \cdot \delta = G - c \cdot (G + J - \delta);$$

$$(11) \quad \frac{A + G \cdot Y}{(1 - c)} = Y; \text{ e}$$

$$(12) \quad \frac{\Delta G \cdot Y}{(1 - c)} = \Delta Y .$$

Isto posto, pode-se, pela fórmula (10), calcular o impacto básico G_Y como forma de se estimar o impacto do arranjo fiscal sobre a renda (o produto) agregada (o) no Brasil. Para tanto, basta se obter os valores das variáveis explicativas (G , c , J e δ). Isto, porém, não é uma tarefa muito fácil no caso brasileiro. Assim, para obter os valores daquelas variáveis, Macedo e Silva (2004) utiliza-se de algumas aproximações, também utilizadas aqui, a saber:

1. Como não há dados disponíveis para o valor total das transferências realizadas pelo setor público brasileiro em todas as duas esferas, será estimado o valor das transferências federais, de modo que TR seja a soma dos benefícios previdenciários, da

despesa do FAT, dos subsídios e subvenções econômicas e LOAS/RMV³⁶.

2. O valor de G será calculado por diferença, sendo igual carga tributária menos os juros nominais menos as transferências TR (estimadas como no item anterior) mais o déficit nominal³⁷;
3. E, por fim, como não há estimativas seguras para o valor de c no caso brasileiro, arbitrar-se-á o valor de 0,75³⁸.

No que se refere ao cálculo das transferências, é possível estimar TR com base em dados divulgados pela STN. Entretanto, estes dados só estão disponíveis a partir do ano de 1997. Desta forma, será calculado, a seguir, o impacto básico do arranjo fiscal sobre o produto agregado nos anos de 1997 e 1998.

³⁶ Na verdade, este valor será subestimado, pois deveria incluir, além destas, outras despesas da esfera federal, bem como despesas das esferas estaduais e municipais.

³⁷ Como as transferências TR serão subestimadas, os gastos G deverão ser superestimados.

³⁸ Macedo e Silva (2004) supõe este valor com base numa fórmula de cálculo kaleckiana. Segundo ele, estima-se que, aproximadamente, 80% da população brasileira, sem acesso ao sistema de crédito, restrinja seu consumo à renda corrente, ou seja, tem uma propensão marginal a consumir igual a um. A questão é que os 80% mais pobres no Brasil apropriam-se de algo em torno de 37% da renda, apenas. Assim sendo, os 20% mais ricos se apropriariam de 63% da renda. Supondo que estes últimos tenham uma propensão marginal a consumir de 0,6, tem-se que $c = (1 \cdot 0,37 + 0,6 \cdot 0,63) = 0,75$ (Macedo e Silva, 2004, p. 6).

Tabela 2.15 – Impacto básico do arranjo fiscal nos anos de 1997 e 1998.

Variáveis	(% do PIB)	
	1997	1998
Carga tributária bruta	29,03%	29,74%
G	24,10%	23,44%
Juros nominais	4,61%	6,98%
Transferências	5,82%	6,29%
Déficit nominal	5,50%	6,97%
G_Y	6,69%	5,85%

Fonte: SRF: carga tributária bruta;
STN: transferências;
Bacen: juros nominais e déficit nominal.

Como se pode perceber o impacto do arranjo fiscal sobre o produto agregado, ou da política fiscal sobre o PIB, apresentou uma queda na comparação 1997-1998. Enquanto que, em 1997, uma expansão dos gastos governamentais implicava num aumento de 6,69% do PIB, em 1998, este aumento seria de apenas 5,85% e, pela fórmula (12), uma redução de G_Y representa um efeito contracionista sobre o PIB.

Na verdade, este já era um resultado esperado, pois, como visto na seção anterior, quando se analisou os gastos públicos federais entre 1994 e 1998, viu-se que os gastos com juros, encargos e amortização da dívida, que se destinam, de maneira geral, a pessoas mais abastadas e, portanto, com baixa propensão a consumir, cresceu continuamente no período. Apenas entre 1997 e 1998, por exemplo, eles cresceram quase dois pontos percentuais do PIB, enquanto que os gastos sociais, que englobam pessoas com uma maior propensão a consumir, mantiveram-se, relativamente, estáveis.

Este perfil dos gastos públicos, em particular, e da política fiscal, em geral, reduz a capacidade da política fiscal de minimizar as desigualdades sociais e de

estimular, ainda mais³⁹, a expansão da demanda agregada e, conseqüentemente, do PIB.

³⁹ Lembrando que, quanto maior a parcela do gasto destinada a classes com maior propensão a consumir, maior o efeito multiplicador.

CAPÍTULO 3 – Diretrizes Macroeconômicas e a Política Fiscal no segundo governo FHC e primeiro governo Lula (1999-2006).

3.1. Introdução.

A âncora cambial, que, no início do Plano Real, foi fundamental ao combate à inflação, sofreu um progressivo desgaste entre 1995 e 1998. Apesar do seu êxito nos quase cinco anos em que vigorou (de outubro de 1994 a janeiro de 1999), a utilização do regime monetário de metas cambiais apresentou problemas que se revelaram crescentemente onerosos. Na verdade, várias das estratégias do Plano Real conduziram o Brasil a uma situação de grande vulnerabilidade externa.

A intensificação do processo de abertura comercial e financeira, associada a uma política de valorização do real, trouxe conseqüências negativas para o balanço de pagamentos, especialmente no que se refere à balança comercial, que passou a registrar déficits crescentes a partir de 1995. Já a balança de serviços, historicamente deficitária, teve seus resultados negativos aprofundados.

Como, a partir de 1995, os déficits em conta corrente foram financiados através de novos endividamentos externos e da entrada de capitais na forma de investimento direto estrangeiro (IDE), os passivos externos se acumularam, implicando em pagamentos crescentes de juros e de lucros e dividendos, o que, conseqüentemente, piorava o saldo da balança de serviços.

Os sucessivos saldos negativos na balança de transações correntes tornavam necessários crescentes superávits na balança de capitais para fechar as contas do balanço de pagamentos. Isto, no entanto, aumentava a dependência em relação ao sistema financeiro internacional, tornando a economia brasileira progressivamente

mais vulnerável aos humores do mercado.

Tabela 3.1 – Balanço de Pagamentos no Brasil: Contas Seleccionadas (1995 a 1998).
(US\$ milhões)

Contas do BP	1995	1996	1997	1998
Transações Correntes (TC)	-18.384	-23.502	-30.452	-33.416
Balança comercial (fob)	-3.466	-5.599	-6.753	-6.575
Exportação de bens	46.506	47.747	52.994	51.140
Importação de bens	49.972	53.346	59.747	57.714
Serviços e rendas (líquido)	-18.541	-20.350	-25.522	-28.299
Serviços (fretes, viagens, etc.)	-7.483	-8.681	-10.646	-10.111
Juros	-7.946	-8.778	-9.483	-11.437
Lucros e dividendos	-2.951	-2.830	-5.443	-6.855
Outras rendas	-160	-60	50	103
Transferências unilaterais	3.622	2.446	1.823	1.458
Conta Capital e Financeira (CCF)	29.095	33.968	25.800	29.702
Investimento Direto	3.309	11.261	17.877	26.002
Outros	25.434	22.253	7.530	3.380
Erros e Omissões	2.207	-1.800	-3.255	-4.256
Resultado do Balanço	12.919	8.666	-7.907	-7.970

Fonte: Banco Central.

Diante dos crescentes déficits na conta corrente, o Banco Central do Brasil viu-se obrigado a praticar altas taxas de juros para atrair capitais externos, que ingressavam no país em busca dos elevados ganhos decorrentes do diferencial entre a taxa de juros interna e externa, garantindo, assim, o financiamento do balanço de pagamentos e a manutenção das reservas internacionais em níveis confortáveis.

No entanto, a política de juros excessivamente elevados usada para atrair capitais internacionais gerou uma significativa despesa financeira. Esta, por sua vez, pressionava as contas públicas e contribuía para piorar a trajetória da relação dívida pública/PIB⁴⁰, além de inibir o crescimento econômico⁴¹.

Deflacionada pelo IPCA, a taxa Selic real ficou, durante todo período entre

⁴⁰ Os dados referentes às contas públicas no período de 1995 a 1998 foram apresentados no capítulo 2, pp. **XX** a **XX**.

1995 e 1998, acima de 10% ao ano, atingindo seu ápice em 1998, quando chegou aos 44% ao ano (Modenesi, 2005).

Como uma parcela significativa da dívida pública interna estava atrelada à Selic, os sucessivos aumentos da taxa básica de juros elevavam o serviço da dívida, ampliando, conseqüentemente, seu estoque. Assim, a já difícil situação fiscal se deteriorava ainda mais.

Segundo Modenesi (2005), os desequilíbrios macroeconômicos, internos e, sobretudo, externos, tornavam a moeda doméstica vulnerável a ataques especulativos. Desta forma, diante da série de ataques especulativos que passaram a ocorrer mundo afora a partir de 1997 e da trajetória fortemente ascendente da dívida líquida do setor público, era de se esperar que a moeda brasileira fosse alvo de uma investida especulativa, tornando imperativo o abandono do regime monetário de metas cambias.

De fato, o crescimento da fragilidade externa, a grande mobilidade de capital e a suspeita de que a valorização do câmbio havia se tornado insustentável tornaram o movimento de capitais para dentro do país bastante instável.

Em 1997, com a crise da Ásia, o Brasil sofreu o primeiro ataque especulativo de impacto. Logo em seguida, em 1998, com a crise da Rússia, houve uma reversão do ciclo de liquidez internacional, que resultou na perda de reservas e em dificuldades de manter o financiamento do balanço de pagamentos.

Para Hermann (2002b), o ataque especulativo de 1997 não teve como

⁴¹ Entre 1995 e 1998, a economia brasileira cresceu, em média, 2,6 ao ano, registrando em 1995, 1996, 1997 e 1998 variações percentuais do PIB de, respectivamente, 4,2; 2,7; 3,3 e 0,1 (IBGE).

motivação principal problemas domésticos, como a deterioração dos fundamentos da economia brasileira, mas estava diretamente relacionado ao efeito contágio de outra crise cambial. Dado o elevado grau de mobilidade de capital que passou a caracterizar o mercado financeiro nacional a partir da política de liberalização financeira, a crise do sudeste asiático (Tailândia, Indonésia, Filipinas, Malásia e Coréia) não só reduziu a entrada de capitais externos, como também provocou a fuga de divisas.

Assim, com a eclosão das crises financeiras nos mercados internacionais no final da década de 1990, iniciada em 1997 com a crise do sudeste asiático, esgotou-se a disposição do resto do mundo em financiar os déficits em conta corrente brasileiros, que, à época, giravam em torno de US\$ 30 bilhões.

Já, no segundo semestre de 1998, a rolagem da dívida interna passou a ser feita a taxas de juros proibitivas e através da troca por títulos atrelados ao câmbio, o que, por sua vez, aumentava a fragilidade da dívida aos humores dos capitais voláteis.

Antes mesmo das eleições presidenciais de 1998, o governo brasileiro começou a negociar com o Fundo Monetário Internacional (FMI) um acordo que lhe permitisse enfrentar a extremamente adversa situação externa. O FMI coordenou, então, esforços de apoio ao Brasil, concedendo-lhe um pacote de ajuda externa no valor de US\$ 42 bilhões. Porém, como contrapartida à ajuda externa, o Brasil deveria promover um importante aperto fiscal, com o superávit primário passando de 0% do PIB em 1998 para 2,6% do PIB em 1999, e 2,8% e 3% do PIB, respectivamente, em 2000 e 2001 (Giambiagi *et al*, 2005).

Por outro lado, como o acordo não contemplava mudanças na política

cambial, esta foi mantida inalterada. No entanto, agravantes internos e externos a tornaram insustentável. Internamente, o resultado fiscal de 1998 apresentou um déficit operacional, resultante tanto do aumento das despesas financeiras quanto da erosão do resultado primário; o déficit em conta corrente e da dívida pública cresciam; a economia se desacelerava; e as eleições se aproximavam. Externamente, havia o agravamento da crise asiática, a possibilidade de o Federal Reserve (FED) aumentar a taxa básica de juros da economia norte-americana, o aprofundamento da recessão e da crise bancária no Japão e a crise financeira da Rússia (Gentil, 2006).

Lançando mão de um forte aumento dos juros, da venda de dólares e da venda de títulos públicos indexados à taxa de câmbio, o governo brasileiro até tentou reverter a situação, mas isso já não era mais possível. Por mais alto que fosse o diferencial de juros oferecido pelos títulos brasileiros, a intensa fuga de dólares da economia brasileira e a forte redução das reservas internacionais levaram ao fracasso da âncora cambial. Em janeiro de 1999, o governo, sem alternativa, desvalorizou o real. Era o fim do regime de câmbio administrado e o início do regime de livre flutuação cambial.

3.2. As novas diretrizes macroeconômicas.

Após a desvalorização cambial de 1999, surgiram novas diretrizes na política macroeconômica da economia brasileira. Ante a incapacidade do Banco Central em sustentar o regime monetário de metas cambias, em janeiro de 1999, o real se

desvalorizou, o regime de câmbio administrado foi abandonado e o sistema de flutuação cambial foi adotado⁴².

Dados o risco de contaminação dos preços pela desvalorização cambial e o histórico de inflação e indexação da economia brasileira, temia-se a ocorrência de um repique inflacionário⁴³. A preocupação com a estabilidade de preços continuava a ser o foco principal da política econômica, considerando-se necessária a adoção de uma nova âncora nominal. Desta forma, associado ao regime de câmbio flutuante, foi adotado o regime de metas de inflação.

Segundo Hermann (2002b), as metas de inflação exercem um duplo papel neste regime monetário, a saber: (i) são o objetivo único da política monetária, subordinando todas as outras variáveis macroeconômicas e eliminando eventuais dilemas associados a conflitos com outros objetivos; e, (ii) idealmente (caso o banco central tenha credibilidade junto ao público), atuam como um guia das expectativas inflacionárias.

Informalmente, o regime monetário de metas de inflação foi adotado em março de 1999, quando Armínio Fraga assumiu a presidência do Banco do Brasil. Dentre as primeiras medidas tomadas por ele, destacam-se: (i) a elevação da taxa básica de juros; e (ii) o abandono da sistemática de bandas de flutuação para a Selic, através da qual o Comitê de Política Monetária (Copom) definia um piso e um

⁴² Mais preocupado com o rigor teórico, Modenesi (2005) afirma que se estabeleceu um sistema de flutuação suja da taxa de câmbio. Neste sistema, a autoridade monetária intervém no mercado de reservas internacionais esporadicamente e de maneira limitada para reduzir a volatilidade cambial.

⁴³ Batista Jr., apud Modenesi (2005), acreditava que a ocorrência de um repique inflacionário em consequência do abandono da âncora cambial era muito pouco provável. Segundo ele, a economia brasileira encontrava-se consideravelmente desaquecida, sendo quase impossível o repasse dos impactos da desvalorização cambial sobre os custos para os preços.

teto para a flutuação desta⁴⁴, que era, no entanto, determinada no mercado interbancário.

Assim, a partir de março de 1999, o Banco Central passou a anunciar uma meta de taxa de juros, que podia ser revista a cada reunião do Copom, juntamente com um viés de curto prazo, o qual servia para indicar em que direção (ascendente, descendente ou neutra) a taxa poderia ser alterada pelo presidente do Banco Central, sem a necessidade de se consultar os demais membros do Copom.

Sob a justificativa de ser o instrumento mais adequado à manutenção da estabilidade de preços em um cenário de liberalização cambial, o regime monetário de metas de inflação foi oficialmente instituído em junho de 1999⁴⁵.

O Conselho Monetário Nacional (CMN) passou a fixar as metas para inflação como uma faixa de flutuação para o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Adicionalmente, o CMN fixava para as metas de inflação um intervalo variável de tolerância para cima e para baixo⁴⁶.

Dotado de alguma independência de instrumentos, cabia ao Banco Central assegurar o cumprimento da meta, referente à taxa de variação do IPCA, fixada pelo

⁴⁴ O piso era dado pela Taxa Básica do Banco Central (TBC), enquanto que o teto era definido pela Taxa de Assistência do Banco Central (Tban).

⁴⁵ De acordo com Modenesi (2005), foram estabelecidos no país os principais elementos que consubstanciam o regime de metas de inflação. São eles: (i) o anúncio de uma meta de médio prazo para a inflação; (ii) o compromisso institucional com a adoção da estabilidade de preços como a principal meta de longo prazo da política monetária, ao qual os demais objetivos se subordinam; (iii) a reduzida importância das metas intermediárias; (iv) a maior transparência na condução da política monetária, consubstanciada em um esforço de aprimoramento dos canais de comunicação entre o Banco Central e os agentes econômicos; e (v) a independência de instrumentos do Banco Central, ou a maior capacidade de execução de suas metas.

CMN. Esse objetivo era alcançado, basicamente, pela definição de uma meta para taxa básica de juros da economia, Selic, compatível com a meta de inflação. A Selic seria calibrada de acordo com a expectativa de inflação, elevando-se (reduzindo-se) conforme a inflação apresentasse uma trajetória superior (inferior) à meta. Na prática, a taxa de juros Selic tornou-se o principal instrumento de política monetária.

A política fiscal, por seu turno, serviu para acomodar a política monetária no período pós 1999, atuando no sentido de compensar os avanços na taxa de juros e os efeitos do câmbio.

A opção do governo foi por uma forte contenção fiscal, baseada, principalmente, pela adoção de metas de superávit primário por um período indeterminado de tempo. Optou-se por concentrar o ajuste nas contas não-financeiras, ou seja, no resultado primário, porque o déficit público envolvia uma parcela significativa de despesas financeiras de difícil compressão no curto prazo.

Ante a exigência do FMI para implementação de um rigoroso programa de ajuste fiscal, capaz de reduzir o déficit nominal a níveis “aceitáveis” (em torno de 3% do PIB), o governo instituiu, em outubro de 1998, o Programa de Estabilização Fiscal (PEF), o qual visava, basicamente, controlar a relação dívida/PIB através da geração de superávits primários. Para tanto, este programa combinava medidas de caráter emergencial, como, por exemplo, corte nos gastos e aumento de impostos e contribuições no orçamento de 1999, com medidas de caráter estrutural, como as reformas administrativa, previdenciária e tributária.

⁴⁶ Inicialmente de 2%, elevado para 2,5% e, novamente, reduzido para 2% em 2006. Tanto as metas quanto os intervalos de tolerância eram fixados pelo CMN com um ano e meio de antecedência (Modenesi, 2005).

As metas de superávit primário, inicialmente definidas nos valores de 2,6% do PIB em 1999, 2,8% em 2000 e 3% em 2001, foram logo revistas pela equipe econômica. O efeito da desvalorização cambial de 1999 sobre a parcela da dívida atrelada ao câmbio resultou no aumento da dívida pública, o qual deveria ser compensado por um aumento das metas de superávit primário. Desta forma, as metas foram alteradas para 3,1% do PIB em 1999, 3,25% em 2000 e 3,35% em 2001. Nas palavras de Lopreato (2003):

“A desvalorização real da taxa de câmbio desloca para cima o saldo da dívida e provoca um choque nos preços dos produtos *tradeables* e nos índices de inflação. O resultado é a adequação da taxa de juros à expectativa de alta dos preços e de desvio em relação aos índices estabelecidos pela política monetária. O aumento do saldo da dívida e dos juros, ao lado da provável redução da taxa de crescimento, afeta a relação dívida/PIB, realimenta o risco de solvência das contas públicas e repercute no risco país, criando um círculo vicioso desestabilizador do quadro macroeconômico. [Dentro do modelo de metas de inflação] A elevação do superávit primário é a alternativa lógica (...) de manter a solvência da dívida e de reduzir o risco país”. (Lopreato, 2003, p. 10).

Porém, apesar das elevadas metas de superávit primário adotadas a partir de 1999, a relação dívida/PIB continuou a crescer, atingindo patamares ainda mais altos. A estreita relação entre a elevação dos juros, a desvalorização cambial, especialmente em momentos de aversão ao risco e queda da liquidez internacional, e o aumento da relação dívida/PIB ficaram evidentes diante da crise internacional de 2001, notadamente a argentina, e das incertezas do processo eleitoral de 2002.

O balanço geral da economia brasileira no período de 1999 a 2002 é ambíguo. Se, por um lado, a economia cresceu muito pouco, a taxa média anual do período foi de apenas 2,1% (inferior aos 2,6% do primeiro governo FHC); por outro, a inflação continuou abaixo dos dois dígitos, apresentando uma taxa média de 8,8% ao ano, e a balança comercial se recuperou, saindo de uma situação deficitária na

média do período de 1995-98 para uma superavitária entre 1999 e 2002, o que se refletiu na melhora do saldo em conta corrente⁴⁷.

Tabela 3.2 - Economia Brasileira: Síntese de Indicadores Macroeconômicos (1999-2002). (médias anuais por período)

Indicadores	1999-2002
Crescimento do PIB (%a.a.)	2,1
Inflação (IPCA dez./dez., %a.a.)	8,8
FBCF (% PIB a preços correntes)	19,0
Tx. de cresc.das exportações de bens (US\$ correntes, % a.a.)	4,2
Tx. de cresc.das importações de bens (US\$ correntes, % a.a.)	-4,9
Balança Comercial (US\$ milhões)	4
Saldo em conta corrente (US\$ milhões)	-20
Dívida externa líquida/Exportação de bens	3,3

Fonte: IBGE, Banco Central. In: Giambiagi *et al* (2005).

Em janeiro de 2003, tinha início o governo Lula. A equipe econômica que integrou o novo governo enfrentou, de imediato, os desafios impostos pela desvalorização cambial, aceleração da inflação e crescimento da dívida pública. Dentre as primeiras decisões do novo governo, destacam-se: (i) a elevação da taxa básica de juros; (ii) o reforço da política antiinflacionária, através da revisão da meta de inflação para 8,5% em 2003 e da fixação de 5,5% para 2004; (iii) o aperto da meta de superávit primário, que passou de 3,75% para 4,25% do PIB em 2003; e (iv) a manutenção, através da colocação na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da mesma meta fiscal para o período de 2004 a 2006⁴⁸.

Desde o início, ficou claro que haveria uma continuidade em relação à política econômica do governo anterior. O ajuste fiscal continuava sendo visto como condição necessária para a estabilidade. A política de juros tornou-se mais rigorosa e os superávits primários se elevaram.

⁴⁷ A síntese dos indicadores macroeconômicos para o período de 1995 a 1998 encontra-se na tabela 2.5, p. **XX**.

⁴⁸ A meta para o ano de 2004 foi, posteriormente, revisada para 4,5% do PIB.

O período compreendido entre 2003 e 2006, referente ao primeiro mandato do governo Lula, não se diferencia, exceto por eventuais diferenças quanto à gestão, daquele relativo ao segundo governo FHC (1999-2002), pois as políticas de ambos os períodos tiveram como fundamento a combinação entre o regime de metas de inflação, o câmbio flutuante e a postura fiscal contracionista (Carneiro, 2006).

Comparando a política econômica do segundo governo FHC (1999-2002) com a do primeiro governo Lula (2003-2006), Amitrano (2006) afirma:

“Quanto ao arranjo macroeconômico, embora não tenha havido mudança no regime, sua operação perdeu flexibilidade. Por um lado, a política monetária tornou-se mais restritiva, sobretudo, ao tratar de forma indistinta acelerações da taxa de inflação decorrentes de choques de demanda e aquelas que resultam de choques de oferta. Por outro lado, a política fiscal tem ganhado contornos adicionalmente restritivos, seja na elevação sistemática do superávit fiscal, seja na costumeira pressão para queda das despesas correntes, ainda que não efetivada, ou mesmo nas tentativas de reestruturação das vinculações orçamentárias”. (Amitrano, 2006, p. 214).

A partir de janeiro de 1999, a política macroeconômica no Brasil, articulada juntamente com o FMI, ancorou-se em três pilares, a saber: (i) taxa de câmbio flutuante com livre mobilidade de capitais, a fim de ajustar as contas externas; (ii) taxa de juros real elevada, como forma de garantir o cumprimento das metas de inflação; e (iii) superávit primário crescente, para conter o endividamento do setor público (Cintra, 2005).

No que se refere à política fiscal, percebe-se que houve uma crescente imobilização. Nas palavras de Lopreato (2006b) e de Carneiro (2006),

“A política fiscal, nessas abordagens teóricas [modelos de metas de inflação], ocupa posição subordinada, embora central, e perde a função de elemento ativo da política macroeconômica. É a política monetária que exerce a função de instrumento responsável pela

estabilidade da economia e manipulação da demanda agregada”. (Lopreato, 2006b, p. 14).

“Tomando-se como referência o formato da política macroeconômica posta em prática pós-1999, constituída pela combinação entre metas de inflação, câmbio flutuante e ajuste fiscal, pode-se estabelecer que é insuficiente para promover a estabilidade macroeconômica. O problema crucial é o da interdependência entre a política monetária e cambial ou entre a taxa de juros e taxa de câmbio. (...) A partir de uma desvalorização decorrente da queda dos fluxos líquidos de capitais estabelece-se uma interdependência elevada entre juros e câmbio. O movimento da taxa de juros passa a ser subordinado ao da taxa de câmbio, buscando evitar a desvalorização exacerbada, através da qual contamina a taxa de inflação e amplia o *currency mismatch*. (...) A interdependência das políticas monetária e cambial, num regime de ampla mobilidade de capitais e com dívidas elevadas, acarreta um custo fiscal expressivo, conduzindo à crescente imobilização da política fiscal”. (Carneiro, 2006, p. 11).

De fato, após 1999, o desequilíbrio fiscal não pode ser mais explicado pelo desequilíbrio externo. No período de 1999 a 2006, o desequilíbrio fiscal esteve diretamente relacionado à política monetária, mais especificamente ao regime de metas de inflação. Ao controlar preços via aumento na taxa de juros, este regime desequilibrava o orçamento fiscal. Segundo Carneiro (2006),

“A política fiscal tem arcado com o ônus maior dos desequilíbrios oriundos da política da estabilidade inflacionária, decorrente do manejo de câmbio e juros. São múltiplas as dimensões das restrições impostas à política fiscal, dentre elas a perda do papel anticíclico e indutor do crescimento e ainda a diminuição do seu caráter distributivo”. (Carneiro, 2006, p. 15).

Em suma, o modelo macroeconômico do pós 1999, apesar de ter se revelado capaz de produzir ciclos econômicos que acompanham os movimentos de expansão e retração da liquidez e do comércio mundiais, não conseguiu recolocar o país no caminho do desenvolvimento econômico e social, entendido como a ampliação consistente dos investimentos, o aumento do emprego e dos salários e a melhoria na distribuição de renda (Cintra, 2005).

3.3. A Política Fiscal entre 1999 e 2006 e os seus impactos sobre as finanças públicas.

Com o passar do tempo e com o endurecimento da ortodoxia da política macroeconômica, a política fiscal tornou-se um fator fundamental para que a estabilidade de preços fosse alcançada. Nos meios acadêmicos e políticos, difundiu-se a idéia de que a solvência fiscal era um importante balizador das expectativas dos agentes, influenciando positivamente as suas decisões. A situação intertemporal das contas públicas, avaliada a partir do conceito de sustentabilidade da dívida pública a médio e longo prazo, ganhava uma grande importância.

De acordo com Lopreato (2003), no final da década de 1990:

“A análise da situação fiscal intertemporal do setor público ganhou destaque nos programas de ajuda financeira do FMI e trouxe implicações em sua linha de atuação. De um lado, a instituição passou a avaliar a situação do setor público de acordo com a idéia de sustentabilidade a médio e longo prazos da dívida pública, deixando em plano secundário a discussão dos efeitos do déficit público sobre a demanda agregada, a inflação e o *crowding out*. Por outro lado, a postura anterior de não interferência na definição da política fiscal tornou-se anacrônica aos olhos dos dirigentes.” (Lopreato, 2003, p. 11).

A relação dívida/PIB tornou-se, então, a principal referência para indicar o comportamento futuro da situação fiscal. Não bastava mais o fato da dívida ser solvante a curto prazo, os agentes precisavam acreditar que, dado o comportamento futuro das variáveis que influenciam a relação dívida/PIB, ela seria sustentável intertemporalmente. Para tanto, era necessário que o governo cumprisse, no presente, uma restrição orçamentária que impedisse a sua explosão. A estratégia

utilizada para influenciar positivamente a relação dívida/PIB concentrou-se, basicamente, na geração de superávits primários⁴⁹.

As despesas financeiras eram incomprimíveis a curto prazo, pois representavam compromissos assumidos anteriormente e, portanto, não poderiam ser descumpridos (caso contrário, abalariam a confiança dos agentes, reduzindo a credibilidade do governo). Assim, não sendo possível reduzir aquelas, o controle da relação dívida/PIB recaiu, quase que inteiramente, sobre as contas públicas não-financeiras, ou seja, primárias.

A primeira medida de política fiscal implementada no período foi o Programa de Estabilização Fiscal (PEF), ainda em 1998. Como visto anteriormente, este programa, cujo objetivo principal era controlar a relação dívida/PIB através da geração de superávit primário, combinou medidas de caráter emergencial e estrutural. Dentre elas, Ramos (2001) destaca:

1. A prorrogação da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), que deveria ser extinta em fevereiro de 1999, até 2001⁵⁰;
2. A extensão da cobrança da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) às instituições financeiras e elevação de alíquota da mesma em um ponto percentual, permitindo a compensação com o IRPJ;

⁴⁹ Segundo Gentil (2006), para que a relação dívida/PIB se estabilizasse em um patamar considerado ideal (ou se reduzisse), a projeção da relação superávit primário/PIB deveria ser equivalente (ou superior) à diferença entre a taxa média esperada de juros incidente sobre a dívida pública e a taxa esperada de crescimento real do PIB.

⁵⁰ Posteriormente, a CPMF foi novamente prorrogada, dessa vez até 2004.

3. A alteração da legislação que trata da Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL), implicando em maior pagamento por parte das instituições financeiras;
4. A ampliação da base de incidência do IOF e a elevação temporária de sua alíquota de 0,20% para 0,38%, durante o período de carência entre a aprovação da nova CPMF e sua entrada em vigor;
5. A incorporação de um conjunto de receitas extraordinárias à arrecadação corrente, como é o caso daquelas oriundas do processo de privatização de algumas empresas públicas (telecomunicações, distribuidoras de energia elétrica), contabilizadas como receitas de concessão;
6. A incorporação de depósitos judiciais à receita tributária corrente;
7. O corte da ordem de 20% na rubrica Outras despesas de Custeio e Capital (OCC) em 1999;
8. Cortes da ordem de R\$ 2,7 bilhões (0,29% do PIB), por ano, no orçamento das empresas estatais federais no período de 1999 a 2001;
9. A adoção de medidas que visavam reduzir o déficit do INSS através da redução das renúncias fiscais e combate à sonegação de contribuições;
10. O encaminhamento da regulamentação das “reformas estruturais” já aprovadas no Congresso (reforma administrativa e da previdência).

Para Biasoto (2003a), a consolidação do superávit primário como principal ação de política fiscal baseou-se em três elementos que significaram uma mudança

estrutural no comportamento do setor público brasileiro. O primeiro deles diz respeito ao compromisso do governo federal em promover a política que fosse necessária para alcançar as metas estabelecidas. Assim sendo, instalou-se na política fiscal um viés fortemente arrecadador, consubstanciado na elevação de alíquotas, como, por exemplo, da CPMF e da Cofins, e no aumento da base tributária.

O segundo elemento está relacionado à esfera dos gastos. Em 1999, quando estava previsto para acabar, o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) foi estendido sob a denominação de Desvinculação das Receitas da União (DRU). A desvinculação das receitas permitiu à administração fiscal liberar recursos que, segundo texto constitucional, teriam uma destinação de gasto específica, notadamente nas áreas de educação e saúde. Desta forma, a União continuava a reter 20% das receitas de impostos e contribuições, porém tendo maior liberdade na condução da política fiscal.

Já o terceiro elemento refere-se diretamente às esferas subnacionais de governo. Medidas como (i) a renegociação das dívidas dos estados; (ii) a restrição do crédito ao setor de saneamento, atingindo empresas estatais e municipais; (iii) a privatização da grande maioria dos bancos estaduais, impedindo, definitivamente, o financiamento dos estados; e (iv) a privatização de diversas empresas estaduais imprimiram um novo padrão de comportamento às finanças estaduais e municipais.

Concomitantemente, a implantação de “reformas estruturais” e a adoção de regras fiscais rígidas que inibissem a ação discricionária das autoridades econômicas e favorecessem o ajuste fiscal provocaram alterações na dimensão estrutural do orçamento público. Dentre elas, Gentil (2006) destaca:

1. A definição, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), de metas de superávit primário e resultado nominal para o ano seguinte e os dois próximos anos, ou seja, para os três anos consecutivos ao da lei. Sendo que, se a estimativa de receita não se concretizar, deverá ocorrer um contingenciamento dos gastos fixados na Lei Orçamentária Anual (LOA) de forma a garantir o cumprimento da meta;
2. A Reforma da Previdência consubstanciada na Lei nº 9.876/99, que aprovou o “fator previdenciário” para o INSS. Conforme essa lei, as novas aposentadorias concedidas aos antigos trabalhadores do setor privado passariam a ser calculadas em função da multiplicação da média dos 80% maiores salários de contribuição a partir de julho de 1994 por um fator previdenciário tanto menor quanto menores fossem o tempo de contribuição e a idade das aposentadorias;
3. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ou Lei Complementar nº 101/2000, que definiu regras fixas e padronizadas de ajuste fiscal para as três esferas de governo (União, estados e municípios). Esta lei limitou as despesas com pessoal⁵¹, dificultou a realização de investimentos públicos e restringiu a geração de novas despesas de custeio da máquina pública. Adicionalmente, impôs a compensação de toda renúncia de receitas e induziu a obtenção de superávit primário para redução da dívida pública;
4. As Resoluções nº 40 e 43 do Senado Federal, que, em 2001, estabeleceram limites para a dívida consolidada líquida dos estados,

Distrito Federal e municípios, criaram restrições a operações financeiras e fixaram tetos para o comprometimento do orçamento com despesas de amortização, juros e encargos da dívida;

5. A renegociação das dívidas estaduais (Lei nº 9.496/97), que, embora tenha sido aprovada em 1997, só gerou efeitos posteriormente, com o estabelecimento de controles rigorosos do endividamento e dos gastos dos estados;
6. A Reforma Tributária, consubstanciada na Emenda Constitucional nº 42/2003, para racionalizar o sistema tributário sem reduzir o montante de receita arrecadado. Dentre as principais medidas aprovadas, destacam-se: (i) a uniformização da legislação do ICMS, contribuindo para reduzir as possibilidades de evasão fiscal; (ii) a prorrogação da DRU; (iii) a renovação da CPMF, que, caso contrário, seria extinta em 2004; e (iv) a transformação da Cofins em uma tributação sobre o valor adicionado, ao invés de uma taxa em cascata.

Durante o primeiro mandato do governo Lula (2003-2006), se, por um lado, foram mantidas todas as restrições ao gasto e ao endividamento, especialmente a Lei de Responsabilidade Fiscal e as restrições à expansão do crédito ao setor público reguladas pelo Banco Central; por outro, a carga tributária se expandiu, confirmando o viés arrecadador do segundo governo FHC.

Associado a elevação da carga tributária, que passa de 24,43% no começo da década de 1990 para 32,82% em 2004, o resultado primário tornou-se

⁵¹ Os gastos com pessoal e encargos não poderiam exceder 60% das receitas dos estados, Distrito Federal e municípios e 50% das receitas da União.

progressivamente superavitário a partir de 1999. A geração de crescentes superávits primários se fazia necessária para compensar as elevadas despesas com juros nominais sobre a dívida. Desta forma, registrou-se, em 1999, um superávit primário de 2,92% do PIB, o qual atingiu o pico de 4,35% em 2005.

Tabela 3.3 – Necessidades de Financiamento do Setor Público (1999-2006).
(% PIB)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total nominal	5,28	3,37	3,29	4,17	4,65	2,43	2,96	3,01
Governo Central	2,47	2,12	1,94	0,68	3,66	1,39	3,41	3,21
Estados e Municípios	2,87	1,94	1,86	3,48	1,59	1,75	0,25	0,71
Empresas estatais *	-0,06	-0,69	-0,52	0,01	-0,60	-0,71	-0,70	-0,91
Déficit primário	-2,92	-3,24	-3,35	-3,55	-3,89	-4,18	-4,35	-3,88
Governo Central	-2,13	-1,73	-1,69	-2,16	-2,28	-2,70	-2,60	-2,21
Estados e Municípios	-0,20	-0,51	-0,80	-0,72	-0,81	-0,90	-0,99	-0,85
Empresas estatais *	-0,59	-0,99	-0,86	-0,67	-0,80	-0,58	-0,77	-0,82
Total juros nominais	8,20	6,61	6,64	7,71	8,54	6,61	7,32	6,89
Governo Central	4,60	3,85	3,63	2,84	5,94	4,09	6,01	5,42
Estados e Municípios	3,07	2,45	2,67	4,20	2,40	2,65	1,24	1,56
Empresas estatais *	0,53	0,30	0,34	0,67	0,20	-0,14	0,06	-0,09
Total juros reais	3,94	4,33	4,32	1,19	6,50	2,90	6,78	5,39
Governo Central	2,94	2,95	2,71	0,05	4,97	2,13	5,70	4,44
Estados e Municípios	0,65	1,15	1,23	0,48	1,34	0,91	1,02	1,03
Empresas estatais *	0,36	0,23	0,37	0,67	0,19	-0,14	0,06	-0,08

Fonte: Bacen. Elaboração: Ipea/Dimac.

(+) Déficit (-) Superávit.

* Engloba as empresas federais, estaduais e municipais.

Porém, apesar do setor público consolidado ter gerado crescentes superávits primários, a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) não diminuiu até 2004.

A desvalorização do câmbio em 1999 e a sua posterior flutuação tiveram um impacto significativo sobre a dívida líquida, que passou de 38,9% do PIB em 1998 para 45,5% em 2000. Esta elevação esteve associada, principalmente, a dois fatores, a saber: (i) o endividamento externo do governo brasileiro junto a instituições multilaterais para evitar a saída de capitais de curto prazo; e (ii) o impacto da desvalorização sobre a dívida pública interna atrelada ao câmbio.

Concomitantemente, a política monetária restritiva do período provocou um aumento no custo de rolagem da dívida e, conseqüentemente, contribuiu para o seu crescimento. Por seu turno, a política de juros altos, associada à excessiva carga tributária e ao baixo nível de investimento público, exercia impactos negativos sobre o nível de produção e renda, tornando o ambiente macroeconômico recessivo. Assim, a redução da relação dívida/PIB não se concretizava. Os superávits primários não eram suficientes para compensar os efeitos dos juros e do câmbio.

Nas palavras de Gentil (2005):

“O ajuste fiscal não será alcançado pela geração de superávit primário, comprimindo despesas e aumentando a carga tributária, uma vez que esse esforço não corrige os problemas financeiros que são desencadeados a partir da política monetária restritiva. (...) o aumento do esforço fiscal (...) não tem nenhuma eficácia, está minando a demanda agregada, provocando severa recessão e é indesejável do ponto de vista político e social”. (Gentil, 2005, pp. 26).

Desta forma, a dívida líquida do setor público atingiu 52,4% do PIB em 2003. No entanto, a partir de 2004, houve uma redução da dívida total motivada por: (i) uma valorização do câmbio, provocada pela grande liquidez no mercado financeiro internacional, que reduziu não só a dívida externa, como também a dívida interna atrelada ao dólar; (ii) amortização de obrigações junto a organismos multilaterais; e (iii) aumento das reservas internacionais mediante os elevados superávits comerciais do período (Gentil, 2006).

A dívida externa declinou de tal forma a fechar 2005 em 2,3% do PIB, enquanto que a dívida interna, apesar da ligeira queda em 2004, voltou a crescer em 2005, devido à elevação dos juros.

Tabela 3.4 – Dívida Líquida do Setor Público (1999-2006).
(% PIB)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dívida Total	44,5	45,5	48,4	50,5	52,4	47,0	46,5	44,9
Gov. Central + Bacen	27,3	28,5	30,2	32,1	33,2	29,5	30,8	31,0
Estados e Municípios	14,7	15,0	16,8	16,8	18,2	17,2	16,2	15,3
Empresas Estatais	2,6	2,0	1,4	1,6	1,0	0,2	-0,6	-1,4
Dívida Externa	9,4	9,0	9,6	13,0	10,7	6,8	2,3	-2,7
Gov. Central + Bacen	7,2	6,9	7,6	11,3	9,2	6,1	2,2	-2,0
Estados e Municípios	0,8	0,9	1,0	1,2	1,1	0,9	0,7	0,6
Empresas Estatais	1,4	1,2	1,1	0,5	0,4	-0,2	-0,5	-1,3
Dívida Interna	35,2	36,5	38,9	37,5	41,7	40,2	44,1	47,6
Gov. Central + Bacen	20,1	21,6	22,6	20,8	24,0	23,4	28,6	32,9
Estados e Municípios	13,9	14,1	15,9	15,6	17,1	16,3	15,5	14,7
Empresas Estatais	1,2	0,8	0,4	1,1	0,6	0,5	0,0	-0,1

Fonte: Bacen. Elaboração: Ipea/Dimac.

Segundo Gentil (2006), as principais causas da piora do resultado fiscal ao longo dos últimos doze anos não estão vinculadas ao suposto tamanho desproporcional do Estado, mas dizem respeito a: (i) despesas com juros, principal fator de pressão sobre o estoque da dívida interna, a qual está em grande parte atrelada à taxa Selic.; e (ii) flutuações cambiais, uma vez que parcela significativa da dívida pública está atrelada ao câmbio.

Por fim, cabe ressaltar que, a partir de 2002, houve uma melhora na gestão da dívida pública. Por um lado, reduziu-se consideravelmente a participação dos títulos indexados ao câmbio. Por outro, cresceu a participação dos títulos pré-fixados. Ambos diminuem a exposição das contas públicas ao risco de mercado, especialmente, ao cambial. Entretanto, os títulos vinculados à Selic ainda constituem a maioria da dívida mobiliária federal, o que contribui para deteriorar as condições financeiras do governo dada a adoção de uma política de juros altos.

Tabela 3.5 – Títulos Públicos Federais: participação percentual por indexador (1999 a 2005).

Indexadores	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Câmbio	24,2	21,7	28,3	22,4	10,8	8,2	2,7	1,3
Selic	61,1	52,4	52,8	60,8	61,4	59,0	51,8	37,8
Pré-fixados	9,2	15,3	7,8	2,2	12,5	16,3	27,9	36,1
Índices de Preços	2,4	5,9	10,8	13,0	13,6	14,6	15,5	22,5
Outros	3,1	4,7	0,3	1,6	1,7	1,9	2,1	2,3

Fonte: Banco Central.

3.4. Uma análise descritiva dos gastos públicos federais e das receitas tributárias.

Se, por um lado, o gasto público, principal elemento da política fiscal keynesiana, é capaz de expandir a demanda agregada ao estimular, diretamente ou através do efeito multiplicador, o consumo e o investimento; por outro, os tributos parecem agir sobre a demanda agregada no sentido oposto. De maneira geral, os tributos, entendidos como um pagamento compulsório do setor privado ao governo, representam um “vazamento” da renda do setor privado que, de outro modo, poderia ser alocada na compra de bens e serviços.

No entanto, eles também podem ser usados no sentido de redistribuir renda e elevar o gasto privado. A cobrança de tributos de forma mais criteriosa pode redirecionar os fluxos de recursos entre as classes sociais, estimulando o gasto das classes de alta propensão marginal a consumir e reduzindo a preferência pela liquidez das classes de renda alta, de maneira a interferir nas decisões de consumo e de investimento de forma expansionista (Gentil, 2004).

Este, entretanto, não parece ser o caso do crescimento da carga tributária brasileira no período recente, pois “o crescimento da arrecadação está inibindo os investimentos privados, onerando as mercadorias e os serviços que são essenciais ao consumo da grande maioria da população e agravando o processo de concentração da renda” (Gentil, 2004, p. 4).

Assim, tendo em vista a importância desempenhada pelos gastos públicos e pelas receitas tributárias sobre a demanda agregada, serão analisados, nesta seção, os gastos públicos federais e as receitas tributárias.

Primeiramente, são apresentados os dados relativos aos gastos públicos federais por função para o período de 2000 a 2006. O cálculo destes valores se deu com base no conceito de despesa liquidada e, para facilitar a comparação, todos os valores foram atualizados pelo IGP-DI de cada ano.

Tabela 3.6 - Gastos públicos federais por função no período de 2000 a 2006.
(em R\$ milhões)

FUNÇÃO	DESPESA LIQUIDADADA (Valor Atualizado ¹)						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Legislativa	3.282,52	3.570,86	3.690,06	3.734,83	3.925,23	3.988,42	4.317,02
Judiciária	12.103,35	11.367,93	12.209,35	10.153,58	11.691,74	11.183,92	13.182,43
Essencial à Justiça	1.269,20	1.454,95	1.556,49	1.647,03	2.360,43	2.442,04	2.728,74
Administração	12.306,73	12.299,53	12.271,69	8.942,28	9.921,60	9.518,89	10.339,01
Defesa Nacional	19.867,20	20.129,63	18.815,29	14.052,75	15.069,47	16.158,26	17.133,42
Segurança Pública	4.088,84	4.408,47	3.284,56	2.921,19	3.072,95	3.162,05	3.552,74
Relações Exteriores	1.398,13	1.567,19	1.980,61	1.413,85	1.456,36	1.601,47	1.383,17
Assistência Social	8.298,01	8.968,76	9.713,20	10.222,25	15.391,42	16.560,25	22.195,39
Previdência Social	174.508,54	182.048,04	183.757,79	176.692,75	183.753,28	197.499,79	218.842,54
Saúde	37.869,62	40.006,76	37.931,23	33.002,13	36.607,43	38.224,01	40.924,10
Trabalho	11.669,82	12.596,13	12.643,08	11.532,15	11.886,93	13.323,68	16.908,18
Educação	19.834,00	19.699,38	19.719,37	17.276,38	16.134,87	16.960,07	17.854,49
Cultura	445,05	470,75	357,21	280,98	359,63	517,67	568,49
Direitos da Cidadania	759,65	989,29	613,33	479,08	611,01	868,20	982,87
Urbanismo	355,75	831,79	725,60	416,42	1.324,18	2.212,16	2.181,05
Habituação	3.002,08	604,55	189,65	148,49	543,35	597,12	1.201,85
Saneamento	300,95	395,12	144,87	71,28	84,99	92,48	57,86
Gestão Ambiental	2.127,91	3.215,09	1.886,34	1.151,11	1.324,99	2.087,05	1.542,70
Ciência e Tecnologia	2.325,71	2.694,56	2.246,99	2.420,88	2.894,46	3.430,70	3.814,17
Agricultura	9.494,98	9.279,05	8.202,87	7.901,64	8.477,43	8.724,99	10.229,49
Organização Agrária	2.042,68	2.251,27	2.058,93	1.736,25	2.906,16	3.754,16	4.314,55
Indústria	602,66	807,04	622,64	533,60	1.719,21	1.566,08	2.078,90
Comércio e Serviços	3.481,68	4.709,54	2.729,90	2.509,96	2.314,19	2.979,24	2.873,20
Comunicações	753,84	772,15	844,66	779,14	551,17	504,18	470,80
Energia	979,06	1.229,60	11.660,98	4.743,50	439,71	493,43	440,39
Transporte	6.144,92	6.706,41	7.669,08	3.702,13	4.054,05	7.043,72	7.113,90
Desporto e Lazer	324,73	504,17	394,72	194,15	301,34	443,26	757,89
Encargos Especiais ²	249.646,52	295.412,99	296.914,35	280.564,31	264.519,95	269.954,32	413.696,57
SUBTOTAL	589.284,13	648.990,99	654.834,84	599.224,08	603.697,52	635.891,60	821.685,91
Encargos Especiais - Refinanciamento	562.271,66	372.487,39	351.699,94	465.294,36	404.587,21	523.705,35	388.097,95
Refinanciamento da Dívida Mobiliária	549.574,86	356.601,74	341.445,07	449.883,16	396.186,26	519.224,98	384.074,32
Refinanciamento da Dívida Contratual	12.696,80	15.885,65	10.254,87	15.411,19	8.400,95	4.480,37	4.023,62
TOTAL	1.151.555,79	1.021.478,38	1.006.534,78	1.064.518,43	1.008.284,74	1.159.596,95	1.209.783,85

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC.

¹ Valor atualizado com base no IGP-DI do ano.

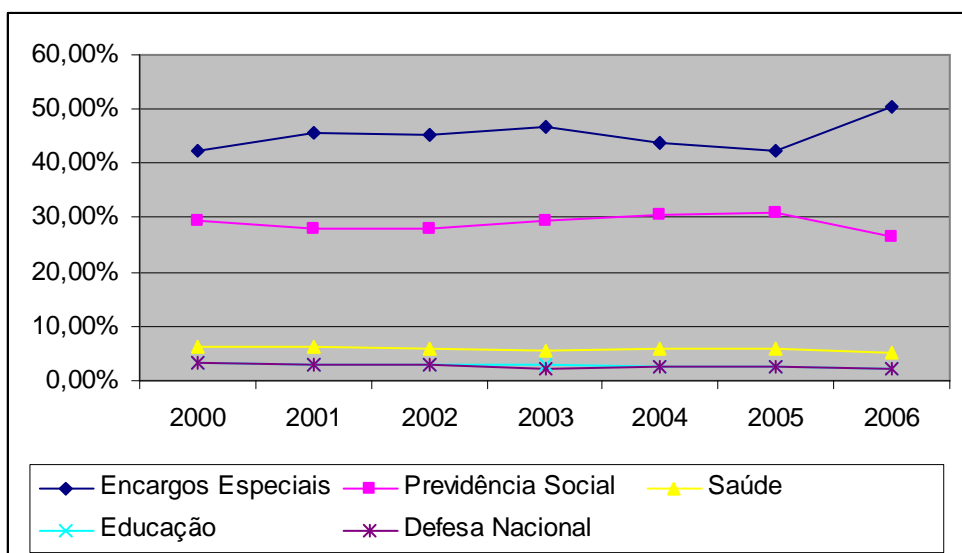
² Os valores referentes ao refinanciamento da dívida pública foram excluídos.

Entre 2000 e 2005, os gastos públicos federais mantiveram-se, em termos absolutos, relativamente estáveis, girando em torno de R\$ 621.987,19 milhões. Porém, em 2006, o gasto público federal saltou para R\$ 821.685,91 milhões, um aumento de 29,22% em relação a 2005. Apesar do aumento de alguns gastos sociais, como, por exemplo, habitação, assistência social, desporto e lazer, que se encontravam bastante reprimidos, tamanha elevação se deve, principalmente, ao

aumento dos gastos com encargos especiais, os quais cresceram 53,25% na comparação 2005-2006.

Os encargos especiais são o item da despesa com maior participação percentual, representando, na média, 45,24% do total da despesa no período compreendido entre 2000 a 2006. Se, em 2000, estes representavam 42,36% do gasto público federal, em 2006 atingiram mais da metade do total dispendido (50,35%). Em seguida, aparece a previdência social, com um patamar médio de 29,05%. Este último item chegou a representar 31,06% em 2005, porém, em 2006, ficou em 26,63%, o menor índice do período. A exceção de saúde, cuja média do período foi de 5,85%, todos os demais gastos sociais representavam uma parcela ínfima do dispêndio total⁵².

Gráfico 3.1 – Composição percentual dos gastos públicos federais, por função, no período de 2000 a 2006 – Os cinco itens mais relevantes.



Fonte: SIAFI. Elaboração própria.

Analisados como percentual do PIB, os encargos especiais, nos quais estão inclusos os encargos da dívida pública, perfizeram, entre 2000 e 2006, quase 14%

⁵² Habitação, assistência social e desporto e lazer, por exemplo, representam, na média do período, apenas 0,14%, 1,98% e 0,06% do gasto total, respectivamente.

do PIB. Apesar de se ter obtido alguma redução nos anos de 2004 e 2005, os gastos com encargos sociais fecharam 2006 representando 17,29% do PIB, um aumento de 52,64% em relação a 2000, quando representava 11,33% do PIB. Já a previdência social, segundo maior item do gasto público federal, apresentou uma trajetória ascendente no período de 2000 a 2006. Em 2000, esta representava 7,92% do PIB, passando para 8,56% em 2003 e fechando 2006 em 9,15% do PIB, um crescimento de 15,51%.

Por outro lado, menos de 3% do PIB foi dispendido em saúde, educação, cultura, habitação e saneamento, que representaram, respectivamente, 1,71%, 0,82%, 0,02%, 0,04% e 0,01% do PIB, em média, no período (2000-2006). Da mesma forma, gastou-se apenas 0,63% do PIB em gastos com infra-estrutura (energia, transporte, comunicações, indústria, comércio e serviços). Excetuando-se o refinanciamento da dívida, os gastos públicos federais ficaram, em média, em 29,36% do PIB, passando de 26,74% do PIB em 2000 para 34,35% do PIB em 2006.

Tabela 3.7 – Gastos públicos federais por função no período de 2000 a 2006.
(% PIB)

FUNÇÃO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Legislativa	0,15%	0,16%	0,17%	0,18%	0,18%	0,18%	0,18%
Judiciária	0,55%	0,52%	0,55%	0,49%	0,54%	0,50%	0,55%
Essencial à Justiça	0,06%	0,07%	0,07%	0,08%	0,11%	0,11%	0,11%
Administração	0,56%	0,56%	0,56%	0,43%	0,46%	0,42%	0,43%
Defesa Nacional	0,90%	0,91%	0,85%	0,68%	0,70%	0,72%	0,72%
Segurança Pública	0,19%	0,20%	0,15%	0,14%	0,14%	0,14%	0,15%
Relações Exteriores	0,06%	0,07%	0,09%	0,07%	0,07%	0,07%	0,06%
Assistência Social	0,38%	0,41%	0,44%	0,50%	0,71%	0,74%	0,93%
Previdência Social	7,92%	8,26%	8,34%	8,56%	8,52%	8,78%	9,15%
Saúde	1,72%	1,82%	1,72%	1,60%	1,70%	1,70%	1,71%
Trabalho	0,53%	0,57%	0,57%	0,56%	0,55%	0,59%	0,71%
Educação	0,90%	0,89%	0,89%	0,84%	0,75%	0,75%	0,75%
Cultura	0,02%	0,02%	0,02%	0,01%	0,02%	0,02%	0,02%
Direitos da Cidadania	0,03%	0,04%	0,03%	0,02%	0,03%	0,04%	0,04%
Urbanismo	0,02%	0,04%	0,03%	0,02%	0,06%	0,10%	0,09%
Habitação	0,14%	0,03%	0,01%	0,01%	0,03%	0,03%	0,05%
Saneamento	0,01%	0,02%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Gestão Ambiental	0,10%	0,15%	0,09%	0,06%	0,06%	0,09%	0,06%
Ciência e Tecnologia	0,11%	0,12%	0,10%	0,12%	0,13%	0,15%	0,16%
Agricultura	0,43%	0,42%	0,37%	0,38%	0,39%	0,39%	0,43%
Organização Agrária	0,09%	0,10%	0,09%	0,08%	0,13%	0,17%	0,18%
Indústria	0,03%	0,04%	0,03%	0,03%	0,08%	0,07%	0,09%
Comércio e Serviços	0,16%	0,21%	0,12%	0,12%	0,11%	0,13%	0,12%
Comunicações	0,03%	0,04%	0,04%	0,04%	0,03%	0,02%	0,02%
Energia	0,04%	0,06%	0,53%	0,23%	0,02%	0,02%	0,02%
Transporte	0,28%	0,30%	0,35%	0,18%	0,19%	0,31%	0,30%
Desporto e Lazer	0,01%	0,02%	0,02%	0,01%	0,01%	0,02%	0,03%
Encargos Especiais	11,33%	13,40%	13,47%	13,59%	12,27%	12,00%	17,29%
SUBTOTAL	26,74%	29,44%	29,71%	29,02%	28,01%	28,26%	34,35%
Encargos Especiais - Refinanciamento	25,52%	16,90%	15,96%	22,54%	18,77%	23,27%	16,22%
Refinanciamento da Dívida Mobiliária	24,94%	16,18%	15,49%	21,79%	18,38%	23,07%	16,05%
Refinanciamento da Dívida Contratual	0,58%	0,72%	0,47%	0,75%	0,39%	0,20%	0,17%
TOTAL	52,26%	46,34%	45,67%	51,56%	46,78%	51,53%	50,57%

Fonte: SIAFI e IBGE. Elaboração própria.

A seguir, são apresentados os dados referentes aos gastos públicos federais por grupo econômico no período de 1999 a 2006.

Tabela 3.8 - Gastos públicos federais por grupo econômico no período de 1999 a 2002.
(R\$ milhões)

GRUPO DE DESPESA	DESPESA LIQUIDADADA (Valor Atualizado ¹)			
	1999	2000	2001	2002
DESPESAS CORRENTES	485.286,21	467.064,08	497.213,15	505.666,46
Pessoal e Encargos Sociais	109.605,03	108.808,02	110.790,99	111.892,42
Juros e Encargos da Dívida	96.395,14	72.553,14	89.406,24	82.411,45
Outras Despesas Correntes	279.286,04	285.702,91	297.015,93	311.362,59
Transferências a Estados, DF e Municípios	89.091,67	96.355,40	101.297,57	109.709,40
Benefícios Previdenciários ²	123.605,79	120.895,16	126.716,56	130.622,44
Demais Despesas Correntes	66.588,58	68.452,35	69.001,80	71.030,75
DESPESAS DE CAPITAL	193.314,51	122.219,88	151.777,84	149.168,39
Investimentos	14.782,35	18.867,62	24.681,34	15.102,36
Inversões Financeiras	120.763,97	21.336,80	34.610,64	31.222,59
Amortização da Dívida ³	57.768,19	82.015,46	92.485,86	102.843,44
SUBTOTAL	678.600,72	589.283,96	648.990,99	654.834,84
Amortização da Dívida - Refinanciamento	572.226,62	562.271,66	372.487,39	351.699,94
Refinanciamento da Dívida Mobiliária	559.822,31	549.574,86	356.601,74	341.445,07
Refinanciamento da Dívida Contratual	12.404,30	12.696,80	15.885,65	10.254,87
TOTAL	1.250.827,33	1.151.555,62	1.021.478,38	1.006.534,78

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC.

¹ Valor atualizado com base no IGP-DI do ano.

² Os benefícios previdenciários referem-se ao pagamento de inativos, pensões, outros benefícios previdenciários.

³ Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da dívida pública.

Tabela 3.9 - Gastos públicos federais por grupo econômico no período de 2003 a 2006.
(R\$ milhões)

GRUPO DE DESPESA	DESPESA LIQUIDADADA (Valor Atualizado ¹)			
	2003	2004	2005	2006
DESPESAS CORRENTES	466.296,94	488.179,41	543.273,33	649.497,78
Pessoal e Encargos Sociais	95.920,40	99.289,46	98.556,80	110.253,52
Juros e Encargos da Dívida	79.805,59	82.571,45	94.126,21	155.670,41
Outras Despesas Correntes	290.570,95	306.318,50	350.590,32	383.573,86
Transferências a Estados, DF e Municípios	97.402,19	102.513,64	123.324,31	130.648,65
Benefícios Previdenciários ²	131.753,59	136.531,66	149.283,92	166.581,88
Demais Despesas Correntes	61.415,17	67.273,20	77.982,08	86.343,33
DESPESAS DE CAPITAL	132.927,14	115.518,12	92.618,28	172.188,13
Investimentos	7.836,57	12.063,72	18.148,60	20.181,61
Inversões Financeiras	28.470,37	23.959,47	22.868,50	27.462,00
Amortização da Dívida ³	96.620,20	79.494,92	51.601,17	124.544,52
SUBTOTAL	599.224,08	603.697,52	635.891,60	821.685,91
Amortização da Dívida - Refinanciamento	460.436,07	404.587,21	523.705,35	388.097,95
Refinanciamento da Dívida Mobiliária	449.883,16	396.186,26	519.224,98	384.074,32
Refinanciamento da Dívida Contratual	10.552,91	8.400,95	4.480,37	4.023,62
TOTAL	1.059.660,15	1.008.284,74	1.159.596,95	1.209.783,85

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC.

¹ Valor atualizado com base no IGP-DI do ano.

² Os benefícios previdenciários referem-se ao pagamento de inativos, pensões, outros benefícios previdenciários.

³ Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da dívida pública.

Tabela 3.10 - Gastos públicos federais por grupo econômico no período de 1999 a 2006.
(% PIB)

GRUPO DE DESPESA	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
DESPESAS CORRENTES	21,44%	21,20%	22,56%	22,94%	22,58%	22,65%	24,14%	27,15%
Pessoal e Encargos Sociais	4,84%	4,94%	5,03%	5,08%	4,65%	4,61%	4,38%	4,61%
Juros e Encargos da Dívida	4,26%	3,29%	4,06%	3,74%	3,87%	3,83%	4,18%	6,51%
Outras Despesas Correntes	12,34%	12,97%	13,47%	14,13%	14,07%	14,21%	15,58%	16,03%
Transferências a Estados, DF e Municípios	3,94%	4,37%	4,60%	4,98%	4,72%	4,76%	5,48%	5,46%
Benefícios Previdenciários	5,46%	5,49%	5,75%	5,93%	6,38%	6,33%	6,63%	6,96%
Demais Despesas Correntes	2,94%	3,11%	3,13%	3,22%	2,97%	3,12%	3,47%	3,61%
DESPESAS DE CAPITAL	8,54%	5,55%	6,89%	6,77%	6,44%	5,36%	4,12%	7,20%
Investimentos	0,65%	0,86%	1,12%	0,69%	0,38%	0,56%	0,81%	0,84%
Inversões Financeiras	5,34%	0,97%	1,57%	1,42%	1,38%	1,11%	1,02%	1,15%
Amortização da Dívida	2,55%	3,72%	4,20%	4,67%	4,68%	3,69%	2,29%	5,21%
SUBTOTAL	29,98%	26,74%	29,44%	29,71%	29,02%	28,01%	28,26%	34,35%
Amortização da Dívida - Refinanciamento	25,28%	25,52%	16,90%	15,96%	22,30%	18,77%	23,27%	16,22%
Refinanciamento da Dívida Mobiliária	24,73%	24,94%	16,18%	15,49%	21,79%	18,38%	23,07%	16,05%
Refinanciamento da Dívida Contratual	0,55%	0,58%	0,72%	0,47%	0,51%	0,39%	0,20%	0,17%
TOTAL	55,26%	52,26%	46,34%	45,67%	51,32%	46,78%	51,53%	50,57%

Fonte: SIAFI e IBGE. Elaboração própria.

Entre 2000 e 2006, as despesas correntes corresponderam, em média, a 23,08% do PIB, enquanto que as despesas de capital situaram-se em 6,36% do PIB. Os benefícios previdenciários equivaleram a 6,12% do PIB na média do período, enquanto que os gastos com pessoal e encargos sociais e transferências a estados, DF e municípios ficaram em torno de 4,77% e 4,79% do PIB, respectivamente. Os investimentos continuaram representando um baixíssimo percentual do PIB, sendo a média no período de 0,74%, inferior a registrada no período de 1994 a 1999.

Apesar do aumento do volume de gastos com benefícios previdenciários, os gastos com juros e encargos da dívida, adicionados aos dispêndios com amortização da dívida, foram os maiores gastos do orçamento federal. A partir de 1999, com o agravamento da fragilidade externa e com a geração de superávits primários mais elevados para amortizar a dívida, eles foram assumindo patamares mais altos, ultrapassando 10% do PIB em 2006.

Por último, cabe destacar que, apesar da ampliação do esforço de geração de superávits primários para pagar os encargos financeiros, o governo, a partir de 2000, passou a gerir um passivo muito mais alto do que aquele do final da década de 1990. Enquanto que, em 1994, o refinanciamento da dívida representava 9,86% do

PIB, em 2006 saltou para 16,22% do PIB, após ter atingido os 25,52% do PIB em 2000.

No que se refere às receitas tributárias, a tabela abaixo apresenta a evolução da carga tributária total da economia brasileira entre os anos de 1991 a 2004, calculada pelo IBGE. Como não existe uma metodologia oficial de cálculo da carga tributária, pode-se encontrar valores distintos aos apresentados caso se recorra a outras fontes, como, por exemplo, a Secretaria da Receita Federal (SRF), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT)⁵³.

Tabela 3.11 – Evolução da Carga Tributária Total (1991 a 2004).

Ano	% PIB	Ano	% PIB	Ano	% PIB	Ano	% PIB
1991	24,43	1995	28,44	1999	31,07	2003	31,90
1992	24,96	1996	28,63	2000	30,36	2004	32,82
1993	25,30	1997	28,58	2001	31,87		
1994	27,90	1998	29,33	2002	32,35		

Fonte: IBGE.

Do começo dos anos 90 até 2004, a carga tributária se elevou em quase 10 pontos percentuais, passando de 24,43% do PIB em 1991 para 32,82% do PIB em 2004 (último dado disponível na série do IBGE). Deste total, merece destaque a proporção dos tributos incidentes sobre a produção e a importação⁵⁴ no PIB, que vem aumentando a cada ano. Enquanto, em 1993, ela representava 13,18% do PIB, em 2002 ela atingiu o patamar de 17,36% do PIB (Gentil, 2006).

⁵³ Para maiores detalhes a respeito das diferentes metodologias de cálculo, ver Gentil (2004).

⁵⁴ Os impostos incidentes sobre a produção e importação levantados pelo IBGE, através do Sistema de Contas Nacionais, são aqueles que incidem diretamente sobre os produtos alterando seus preços, ou seja, são os impostos indiretos, tais como IPI, ICMS, Imposto sobre Importações, IOF, ISS e outros impostos ligados à produção, como os que incidem sobre a folha de pagamentos (Contribuição ao Salário Educação, Contribuição para o SESI, SESC, SENAI, SENAC) e outros como a COFINS, PIS/PASEP, taxa de poder de polícia, taxa de prestação de serviços. Não estão incluídas a CPMF, a CSLL e a Contribuição ao INSS, que também são impostos indiretos, pois são repassadas aos preços como se fossem custos de produção. Assim, o percentual de participação no PIB dos impostos indiretos mostra um valor subestimado em relação à realidade do sistema tributário nacional (Gentil, 2006).

A seguir, são apresentados os dados referentes à arrecadação tributária bruta no Brasil, entre os anos de 1999 a 2006. Com base neles, não é difícil perceber que as contribuições sociais continuaram a apresentar uma trajetória ascendente, correspondendo a 41,19% do total arrecadado em 2006, dos quais 15,54% correspondiam à Contribuição ao INSS e 11,39% à Cofins.

Após o crescimento do período anterior, os impostos sobre o comércio exterior permaneceram praticamente estáveis durante os anos de 1999 a 2006, representando, em média, 1,78% do total arrecadado. O mesmo se pode dizer do Imposto de Renda (IR), cuja arrecadação, apesar de ter crescido em termos absolutos, manteve-se em torno dos 17% da arrecadação total. O ICMS continuou sendo o imposto com a maior arrecadação individual, representando 23,17% do total arrecadado em 2001.

Porém, e apesar disso, a União deteve, aproximadamente, 70% da arrecadação total entre 1999 e 2006, deixando aos estados algo em torno de 25% e aos municípios 5%. Como visto acima, as principais receitas tributárias da União são, em primeiro lugar, as receitas de contribuições, dentre as quais se destacam a Contribuição ao INSS e a Cofins, e, só depois, vêm as receitas de impostos, sendo as maiores arrecadações referentes ao IR e ao IPI.

Tabela 3.12 – Arrecadação tributária no período de 1999 a 2002.
(R\$ milhões)

Arrecadação Tributária	1999	2000	2001	2002
União	215.916	247.277	279.582	338.526
Orçamento Fiscal	84.787	90.448	101.316	122.892
IR	55.215	59.696	68.803	75.549
IPI	16.275	18.689	19.317	18.471
IOF	4.844	3.096	3.559	3.993
II e IE	7.860	8.443	9.104	7.953
ITR	243	231	191	189
IPMF	0	1	0	0
Taxas	350	292	342	1.738
Outros Tributos	0	0	0	14.999
Orçamento Seguridade	106.821	131.743	149.657	176.791
Contribuição INSS	47.425	55.715	61.060	71.755
COFINS	30.875	38.494	45.436	52.266
CPMF	7.949	14.395	17.157	20.267
CSSL	6.767	8.716	8.985	12.374
PIS/PASEP	9.491	9.531	11.148	12.472
CSSS	3.151	3.619	3.813	4.369
Outras Contribuições Sociais ¹	1.163	1.273	2.058	3.288
Outras Contribuições	24.308	25.086	28.609	38.843
FGTS	17.408	18.709	21.074	22.686
Contribuições Econômicas	1.250	939	1.176	9.171
Salário Educação	2.353	2.791	3.123	3.608
Sistema S ²	3.297	2.647	3.236	3.378
Estados	78.516	94.679	109.039	123.027
ICMS	67.885	82.279	94.267	102.951
IPVA	4.481	5.294	6.287	6.944
ITCD	301	329	339	510
Taxas ³	1.353	1.569	1.659	3.051
Previdência Estadual	4.025	4.886	6.112	8.428
Outros Tributos	471	322	375	1.143
Municípios	14.484	16.063	18.245	21.133
ISS	5.401	5.923	6.786	7.886
IPTU	4.514	4.519	5.367	6.501
ITBI	715	950	981	1.422
Taxas	2.748	3.239	3.426	2.394
Previdência Municipal	1.025	1.055	1.253	2.316
Outros Tributos ³	81	377	432	614
Total	308.916	358.019	406.866	482.686

Fonte: SRF.

¹ Inclui contribuições sobre a receita de concursos de prognósticos, para custeio de pensões militares, ao FUNDESP, ao FUNPEN e outras.

² Inclui contribuições ao SENAR, SENAI, SESI, SENAC, SESC, INCRA, SDR, SEST, SENAT, SEBRAI, fundo aeroviário e ensino profissional marítimo.

³ Inclui IVVC e contribuições de melhoria.

Tabela 3.13 – Arrecadação tributária no período de 2003 a 2006.

(R\$ milhões)

Arrecadação Tributária	2003	2004	2005	2006
União	365.604,78	431.739,04	499.401,21	551.619,68
Orçamento Fiscal	123.003,47	138.380,35	165.169,01	182.351,85
IR	91.900,45	101.294,42	124.473,62	136.839,81
IPI	17.923,66	22.051,85	25.199,50	28.223,97
IOF	4.426,71	5.214,16	5.948,64	6.734,25
II e IE	8.153,00	9.189,01	8.936,37	9.934,65
ITR	252,88	258,93	287,59	302,44
IPMF	0,01	0,26	0,00	0,00
Taxas	346,77	371,73	323,30	316,74
Orçamento Seguridade	199.873,60	245.588,24	282.622,83	310.462,20
Contribuição INSS	80.707,41	93.607,88	108.089,06	123.520,20
COFINS	58.220,50	77.637,56	86.840,84	90.585,04
CPMF	23.010,92	26.363,52	29.147,72	32.057,93
CSSL	15.883,95	18.777,73	23.874,43	25.840,51
PIS/PASEP	15.244,33	19.424,66	21.449,97	23.594,50
CSSS	4.453,40	7.178,72	10.433,40	11.996,84
Outras Contribuições Sociais ¹	2.353,09	2.598,18	2.787,40	2.867,17
Outras Contribuições	42.727,70	47.770,44	51.609,36	58.805,62
FGTS	24.956,35	28.269,33	32.247,88	36.505,40
Contribuições Econômicas	9.863,57	9.727,87	9.058,57	9.728,52
Salário Educação	4.005,18	4.831,26	5.906,35	6.965,41
Sistema S ²	3.902,60	4.941,98	4.396,57	5.606,29
Estados	142.856,08	166.878,02	187.678,54	209.424,64
ICMS	120.232,84	138.274,82	154.818,41	171.668,62
IPVA	7.739,85	8.909,79	10.497,08	12.418,74
ITCD	874,23	710,38	794,55	940,74
Taxas ³	2.280,83	2.881,43	3.458,45	3.855,90
Previdência Estadual	10.579,67	13.242,07	14.579,52	16.724,50
Outros Tributos	1.148,66	2.859,54	3.530,53	3.816,15
Municípios	26.286,68	26.962,83	29.892,99	33.966,77
ISS	9.129,84	10.843,61	12.891,93	15.327,17
IPTU	7.723,40	8.601,95	9.248,27	9.943,15
ITBI	1.508,11	1.608,04	1.852,53	2.134,20
Taxas	2.638,46	2.604,41	2.831,95	3.079,38
Previdência Municipal	2.648,42	3.177,72	2.970,28	3.407,28
Outros Tributos ³	2.638,46	127,09	98,02	75,59
Total	534.747,54	625.579,89	716.972,73	795.011,09
Total	308.916	358.019	406.866	482.686

Fonte: SRF.

¹ Inclui contribuições sobre a receita de concursos de prognósticos, para custeio de pensões militares, ao FUNDESP, ao FUNPEN e outras.

² Inclui contribuições ao SENAR, SENAI, SESI, SENAC, SESC, INCRA, SDR, SEST, SENAT, SEBRAI, fundo aeroviário e ensino profissional marítimo.

³ Inclui IVVC e contribuições de melhoria.

Em termos do percentual do PIB, a carga tributária alcançou 34,23% do PIB em 2006 (SRF), dos quais 23,75% do PIB concentravam-se na esfera federal, enquanto estados e municípios detinham, apenas, 9,02% do PIB e 1,46% do PIB, respectivamente.

Tabela 3.14 – Arrecadação tributária no período de 1999 a 2002.

(% do PIB)

Arrecadação Tributária	1999	2000	2001	2002
União	22,47%	22,75%	23,61%	25,15%
Orçamento Fiscal	8,82%	8,32%	8,56%	9,13%
IR	5,75%	5,49%	5,81%	5,61%
IPI	1,69%	1,72%	1,63%	1,37%
IOF	0,50%	0,28%	0,30%	0,30%
II e IE	0,82%	0,78%	0,77%	0,59%
ITR	0,03%	0,02%	0,02%	0,01%
IPMF	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Taxas	0,04%	0,03%	0,03%	0,13%
Outros Tributos	0,00%	0,00%	0,00%	1,11%
Orçamento Seguridade	11,12%	12,12%	12,64%	13,13%
Contribuição INSS	4,94%	5,13%	5,16%	5,33%
COFINS	3,21%	3,54%	3,84%	3,88%
CPMF	0,83%	1,32%	1,45%	1,51%
CSSL	0,70%	0,80%	0,76%	0,92%
PIS/PASEP	0,99%	0,88%	0,94%	0,93%
CSSS	0,33%	0,33%	0,32%	0,32%
Outras Contribuições Sociais	0,12%	0,12%	0,17%	0,24%
Outras Contribuições	2,53%	2,31%	2,42%	2,89%
FGTS	1,81%	1,72%	1,78%	1,69%
Contribuições Econômicas	0,13%	0,09%	0,10%	0,68%
Salário Educação	0,24%	0,26%	0,26%	0,27%
Sistema S	0,34%	0,24%	0,27%	0,25%
Estados	8,17%	8,71%	9,21%	9,14%
ICMS	7,07%	7,57%	7,96%	7,65%
IPVA	0,47%	0,49%	0,53%	0,52%
ITCD	0,03%	0,03%	0,03%	0,04%
Taxas	0,14%	0,14%	0,14%	0,23%
Previdência Estadual	0,42%	0,45%	0,52%	0,63%
Outros Tributos	0,05%	0,03%	0,03%	0,08%
Municípios	1,51%	1,48%	1,54%	1,57%
ISS	0,56%	0,55%	0,57%	0,59%
IPTU	0,47%	0,42%	0,45%	0,48%
ITBI	0,07%	0,09%	0,08%	0,11%
Taxas	0,29%	0,30%	0,29%	0,18%
Previdência Municipal	0,11%	0,10%	0,11%	0,17%
Outros Tributos	0,01%	0,03%	0,04%	0,05%
Total	32,15%	32,95%	34,36%	35,86%

Fonte: SRF.

Tabela 3.15 – Arrecadação tributária no período de 2003 a 2006.
(% do PIB)

Arrecadação Tributária	2003	2004	2005	2006
União	21,51%	22,24%	23,25%	23,75%
Orçamento Fiscal	7,24%	7,13%	7,69%	7,85%
IR	5,41%	5,22%	5,80%	5,89%
IPI	1,05%	1,14%	1,17%	1,22%
IOF	0,26%	0,27%	0,28%	0,29%
II e IE	0,48%	0,47%	0,42%	0,43%
ITR	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
IPMF	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Taxas	0,02%	0,02%	0,02%	0,01%
Orçamento Seguridade	11,76%	12,65%	13,16%	13,37%
Contribuição INSS	4,75%	4,82%	5,03%	5,32%
COFINS	3,42%	4,00%	4,04%	3,90%
CPMF	1,35%	1,36%	1,36%	1,38%
CSSL	0,93%	0,97%	1,11%	1,11%
PIS/PASEP	0,90%	1,00%	1,00%	1,01%
CSSS	0,26%	0,37%	0,49%	0,52%
Outras Contribuições Sociais	0,14%	0,13%	0,13%	0,12%
Outras Contribuições	2,51%	2,46%	2,40%	2,53%
FGTS	1,47%	1,46%	1,50%	1,57%
Contribuições Econômicas	0,58%	0,50%	0,42%	0,42%
Salário Educação	0,24%	0,25%	0,27%	0,30%
Sistema S	0,23%	0,25%	0,20%	0,24%
Estados	8,40%	8,60%	8,74%	9,02%
ICMS	7,07%	7,12%	7,21%	7,39%
IPVA	0,46%	0,46%	0,49%	0,53%
ITCD	0,05%	0,04%	0,04%	0,04%
Taxas	0,13%	0,15%	0,16%	0,17%
Previdência Estadual	0,62%	0,68%	0,68%	0,72%
Outros Tributos	0,07%	0,15%	0,16%	0,16%
Municípios	1,55%	1,39%	1,39%	1,46%
ISS	0,54%	0,56%	0,60%	0,66%
IPTU	0,45%	0,44%	0,43%	0,43%
ITBI	0,09%	0,08%	0,09%	0,09%
Taxas	0,16%	0,13%	0,13%	0,13%
Previdência Municipal	0,16%	0,16%	0,14%	0,15%
Outros Tributos	0,16%	0,01%	0,00%	0,00%
Total	31,46%	32,22%	33,38%	34,23%
Total	308.916	358.019	406.866	482.686

Fonte: SRF.

Como mostram as tabelas, no Brasil, mais de 70% dos recursos arrecadados vêm de tributos indiretos, que incidem sobre o consumo e a produção, e menos de 25% recaem sobre a renda e o patrimônio. Logo, fica patente que o sistema tributário é altamente regressivo e injusto, pois a fonte de sua arrecadação recai basicamente sobre impostos indiretos, os quais não distinguem os consumidores de acordo com a sua capacidade contributiva.

Neste sentido, Carneiro (2006) destaca o caráter concentrador de renda do ajuste fiscal empreendido no Brasil. Em suas palavras:

“Um primeiro aspecto a destacar nesse perfil de ajuste fiscal é o seu caráter concentrador de renda. O aumento das despesas, das quais o maior foi relativo aos juros, ampliou-se o caráter regressivo do gasto público, pois cerca de 15% de seu total converteram-se em pagamento de juros. O fato do aumento desse tipo de gastos ter sido financiado por ampliação de carga tributária num regime reconhecidamente regressivo constitui um fator adicional de concentração de renda. Uma outra questão diz respeito a composição do gasto público resultante desse ajuste fiscal. Dada a maior dificuldade para conter as despesas correntes, grande parte delas sujeitas a vinculações e obrigações de origem constitucional, os cortes terminaram por se concentrar nos investimentos”. (Carneiro, 2006, p. 16).

Por fim, cabe destacar que a estrutura tributária brasileira é marcada pela forte presença de impostos cumulativos (CPMF, COFINS, PIS), tornando o produto nacional caro em relação ao similar importado. Da mesma forma, esse mesmo produto, no mercado externo, enfrenta a disputa comercial com produtos sem essa carga tributária. Sobre a circulação de bens e serviços, por exemplo, há uma multiplicidade de incidências (ICMS, IPI, ISS, COFINS, PIS, entre outras), algumas delas cumulativas⁵⁵ e com alíquotas pesadas (Gentil, 2004).

3.5. Um pouco de aritmética keynesiana: MKS.

Em um artigo publicado como suplemento do Boletim Política Econômica em Foco, da Unicamp, Macedo e Silva (2004) busca avaliar o impacto das contas públicas brasileiras sobre a renda agregada nos termos do Modelo Keynesiano Simples (MKS).

⁵⁵ O ICMS e o IP não são impostos cumulativos.

Como visto no capítulo anterior, partindo do modelo keynesiano mais simples, Macedo e Silva (2004) calcula o impacto básico G_Y do arranjo fiscal sobre o produto, na economia brasileira, pela fórmula:

$$(1) \quad G_Y = G.(1 - c) + c.J + c.\delta = G - c.(G + J - \delta);$$

$$(2) \quad \frac{A + G.Y}{(1 - c)} = Y; \text{ e}$$

$$(3) \quad \frac{\Delta G.Y}{(1 - c)} = \Delta Y;$$

onde: G é o dispêndio governamental em bens e serviços; c é a propensão marginal a consumir a partir da renda disponível (extra-transferências e extra-juros); J são as transferências governamentais decorrentes de juros sobre a dívida pública; e δ é o déficit nominal.

Isto posto, pode-se calcular, pela fórmula (1), o impacto básico G_Y como forma de se estimar o impacto do arranjo fiscal sobre a renda (o produto) agregada (o) no Brasil. Para tanto, basta se obter os valores das variáveis explicativas (G , c , J e δ). Isto, porém, não é uma tarefa muito fácil no caso brasileiro. Assim, para obter os valores daquelas variáveis, Macedo e Silva (2004) utiliza-se de algumas aproximações, também utilizadas aqui, a saber:

4. Como não há dados disponíveis para o valor total das transferências realizadas pelo setor público brasileiro em todas as duas esferas, será estimado o valor das transferências federais, de modo que as outras transferências (TR) seja a soma dos benefícios

previdenciários, da despesa do FAT, dos subsídios e subvenções econômicas e LOAS/RMV⁵⁶.

5. O valor de G será calculado por diferença, sendo igual carga tributária menos os juros nominais menos as transferências TR (estimadas como no item anterior) mais o déficit nominal⁵⁷;
6. E, por fim, como não há estimativas seguras para o valor de c no caso brasileiro, arbitrar-se-á o valor de 0,75⁵⁸.

A seguir, são apresentados as variáveis explicativas e o valor do impacto básico G_Y , na economia brasileira, durante o período compreendido entre 1999 e 2006.

Tabela 3.16 – Impacto básico do arranjo fiscal no período de 1999 a 2006. (% do PIB)

Variáveis	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Carga tributária bruta	32,15%	32,95%	34,36%	35,86%	31,46%	32,22%	33,38%	34,23%
G	22,97%	23,35%	24,37%	25,67%	20,15%	20,38%	20,76%	21,65%
Juros nominais	8,20%	6,61%	6,64%	7,71%	8,54%	6,61%	7,32%	6,89%
Transferências	6,26%	6,35%	6,65%	6,65%	7,42%	7,66%	8,26%	8,70%
Déficit nominal	5,28%	3,37%	3,29%	4,17%	4,65%	2,43%	2,96%	3,01%
G_Y	3,55%	3,41%	3,58%	3,76%	2,12%	1,96%	1,92%	2,50%

Fonte: SRF: carga tributária bruta;

STN: transferências;

Bacen: juros nominais e déficit nominal.

Por esta tabela, nota-se claramente que o impacto básico do arranjo fiscal sobre o produto agregado, ou seja, da política fiscal sobre o PIB, foi decrescente ao

⁵⁶ Na verdade, este valor será subestimado, pois deveria incluir, além destas, outras despesas da esfera federal, bem como despesas das esferas estaduais e municipais.

⁵⁷ Como as transferências TR serão subestimadas, os gastos G deverão ser superestimados.

⁵⁸ Macedo e Silva (2004) supõe este valor com base numa fórmula de cálculo kaleckiana. Segundo ele, estima-se que, aproximadamente, 80% da população brasileira, sem acesso ao sistema de crédito, restrinja seu consumo à renda corrente, ou seja, tem uma propensão marginal a consumir igual a um. A questão é que os 80% mais pobres no Brasil apropriam-se de algo em torno de 37% da renda, apenas. Assim sendo, os 20% mais ricos se apropriariam de 63% da renda. Supondo que estes últimos tenham uma propensão marginal a consumir de 0,6, tem-se que $c = (1 \cdot 0,37 + 0,6 \cdot 0,63) = 0,75$ (Macedo e Silva, 2004, p. 6).

longo do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso e do primeiro mandato do presidente Lula. Enquanto que, em 1998, estimava-se um impacto básico G_Y igual a 5,85% do PIB, em 1999, ele foi de apenas 3,55% do PIB, atingindo 1,92% em 2005.

Como visto pela equação (3), uma variação negativa em G_Y tem um efeito contracionista sobre o PIB. Este efeito é percebido por diversos autores, dentre eles Carneiro (2006), ao afirmar:

“Um aspecto decisivo da política fiscal na sua relação com o crescimento refere-se ao seu caráter contracionista. A realização sistemática de superávits primários em torno de 4,5% do PIB representa uma esterelização de cerca de 15% dos gastos públicos. De um lado, retira-se poder de compra – via carga tributária – de segmentos sociais com alta propensão a consumir, de outro, transfere-se esses recursos, sob a forma de pagamentos de juros, aos detentores da dívida pública, pertencentes a segmentos sociais de menor inclinação ao gasto em consumo que certamente transformarão essa renda recebida em ativos financeiros”. (Carneiro, 2006, p. 16).

Se, por um lado, os juros, as amortizações e os encargos da dívida pública, juntos, continuaram a ser o item com maior participação, não só em percentual do PIB, como também como proporção no total dos gastos⁵⁹; por outro, o sistema tributário mostrou-se, consideravelmente, regressivo, penalizando as classes sociais menos favorecidas através da predominância da tributação indireta e da elevada cumulatividade dos tributos.

⁵⁹ Como bem afirma Sicsu (2007), os recursos comprometidos com o pagamento da dívida pública são improdutivos do ponto de vista da geração de empregos e, conseqüentemente, da expansão da renda. Segundo ele, os gastos sociais, a despeito de seu pequeno aumento, é que contribuíram para geração de emprego e para redução da desigualdade social no período de 1999 a 2006.

Conclusão.

Bibliografia.

Afonso, J.R.R. & Araújo, E.A. (2004). "A (surpreendente) evolução do déficit nominal do setor público entre 2002 e 2004". Disponível em: www.joserobertoafonso.ecn.br. Acesso em: 03/07/2006.

Além, A.C.D. & Giambiagi, F. (2001). "Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil". 2ª Edição. Rio de Janeiro: Campus.

Almeida, M.; Giambiagi, F.; Pessoa, S. (2006). "Expansão e dilemas no controle do gasto público federal". Boletim de Conjuntura. Rio de Janeiro: IPEA.

Amitrano, C.R. (2005). "Crescimento do PIB e investimento: mudança nos rumos ou janela de oportunidade?". Política Econômica em Foco nº 5, suplemento 3. Campinas: IE/Unicamp.

Amitrano, C.R. (2006). "O modelo de crescimento da economia brasileira no período recente: condicionantes, características e limites". Política Econômica em Foco nº 7, seção VII, pp. 206-249. Campinas: IE/Unicamp.

Avellar, A. P. M. (2001). "Dívida mobiliária federal na abertura financeira dos anos 90". Dissertação de mestrado. Campinas: IE/Unicamp.

Bacha, E. L. (1994). "O fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro". Revista de Economia Política, vol. 14, nº 1 (53), pp. 5-17. São Paulo: Brasiliense.

Bacha, E. L. (1998). "O Plano Real: uma avaliação". In: Mercadante (org.). O Brasil pós-real: a política econômica em debate. Campinas: IE/Unicamp.

Biasoto Jr., G. (2003a). "Limites e sustentabilidade da política fiscal". Política Econômica em Foco nº 1, seção IV, pp. 73-92. Campinas: IE/Unicamp.

Biasoto Jr., G. (2003b). "Novo acordo e velhas questões fiscais". Política Econômica em Foco nº 1, suplemento 2. Campinas: IE/Unicamp.

Biasoto Jr., G. (2003c). "As dúvidas da sustentabilidade". Política Econômica em Foco nº 2, seção IV, pp. 54-65. Campinas: IE/Unicamp.

Biasoto Jr., G. (2004a). "Conceitos insólitos, desestruturação do padrão de financiamento e o engodo do superávit anti-cíclico". Política Econômica em Foco nº 2, suplemento 4. Campinas: IE/Unicamp.

Biasoto Jr., G. (2004b). "O Estado acorrentado e obstáculos à retomada". Política Econômica em Foco nº 3, seção V, pp. 73-82. Campinas: IE/Unicamp.

Biasoto Jr., G. (2004c). "Superávit primário: a terceira pata do tripé contracionista". Política Econômica em Foco nº 3, suplemento 6. Campinas: IE/Unicamp.

Biasoto Jr., G. (2004d). "O crescimento como condição da sustentabilidade fiscal".

Política Econômica em Foco nº 4, seção IV, pp. 92-107. Campinas: IE/Unicamp.

Batista Jr., P.N. (2005). "Juro: algóz da dívida pública". *Jornal dos Economistas*, dezembro de 2005. Rio de Janeiro: Corecon-RJ.

Brasil (1988). "Constituição Federal da República Federativa do Brasil". Brasília: Senado Federal.

Brasil (2000). "Lei de Responsabilidade Fiscal". Lei Complementar nº 1001, de 4 de maio de 2000.

Cândido Jr., J.O. (2001). "Os gastos públicos no Brasil são produtivos?". Brasília: IPEA.

Carneiro, R. (2002). "Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX". São Paulo: UNESP, IE/Unicamp.

Carneiro, R. (2006). "A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula". *Política Econômica em Foco* nº 7, introdução, pp. 1-23. Campinas: IE/Unicamp.

Carvalho, C.E. (2004). "Finanças públicas e estabilização no Plano Real: uma reinterpretção". Disponível em: www.ie.ufu.br/ix_enep_mesas/Mesa13-EconomiaBrasileiraContemporanea/. Acesso em: 12/09/2007.

Carvalho, C.E. (2005). "Dívida pública: um debate necessário". In: Sicsú, J.; Paula, L.F.; Michel, R. (orgs.). *Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Fundação Konrad Adenauer. Rio de Janeiro: Manole.

Carvalho, F.J.C. (1999). "Políticas econômicas para economias monetárias". In: Lima, G.T.; Sicsú, J.; Paula, L.F. (org.). *Macroeconomia moderna: Keynes e a economia contemporânea*. Rio de Janeiro: Campus.

Carvalho, F.J.C. (2003). "Os oito mitos do debate em torno da política macroeconômica brasileira". Rio de Janeiro: IE/UFRJ.

Carvalho, J.C.J.; Pinheiro, M.M.S.; Pego Filho, B.; Bizarria, J.H.O. (2003). "Finanças públicas brasileiras: algumas questões e desafios no curto e médio prazos". Texto de discussão nº 977. Brasília: IPEA.

Castro, A.B. (1995). "Estabilizar e crescer: o paradoxo do desajuste na estabilidade". In: Velloso, J.P.R. (coord.). *O Real e o futuro da economia*. Rio de Janeiro: José Olympio.

Castro, J.A. *et al* (2003). "Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal: 1995-2001". Texto de discussão nº 988. Brasília: IPEA.

Cintra, M.A.M. (2005). "Suave fracasso: a política macroeconômica brasileira entre 1999 e 2005". *Novos Estudos* nº 73, pp. 39-56. São Paulo: CEBRAP.

Esteves, A. (2006). "Avanços no gerenciamento da dívida pública: experiência brasileira e internacional". Disponível em: [www. tesouro.fazenda.gov.br/seminario/apresentacao_tesouro_nov_andre_esteves.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/seminario/apresentacao_tesouro_nov_andre_esteves.pdf). Acesso em: 12/04/2007.

Fagnani, E. (2005). "Déficit nominal zero: a proteção social na marca do pênalti". Carta Social e do Trabalho nº 2, pp. 5-18. Campinas: IE/Unicamp.

Filgueiras, L.A. (2005). "Superávit versus redução da dívida". Jornal dos Economistas, dezembro de 2005. Rio de Janeiro: Corecon-RJ.

Filipini, F.; Lins, R.; Ávila, R. (2004). "Superávit primário". Cadernos para discussão. Brasília: FBO.

Franco, G.H.B. (1995). "O Plano Real e outros ensaios". Rio de Janeiro: Francisco Alves.

Freitas, A.L. (2006). "Uma interpretação heterodoxa para as relações de taxa de juros, câmbio e inflação no Brasil". Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: IE/UFRJ.

Garcia, M.G.P. (2005). "Cresce o risco fiscal". Disponível em: www.econ.puc-rio.br/Mgarcia/Atrigos/Artigos%20Valor/050216%20Risco%20Fiscal%20Crescente.pdf. Acesso em: 09/06/2006.

Gentil, D.L. (2004). "Avaliação dos indicadores e da dinâmica da carga tributária no Brasil – 1990-2002". Rio de Janeiro: IE/UFRJ.

Gentil, D.L. (2005). "A política fiscal em Keynes e a política fiscal no Brasil: um confronto entre as idéias e os fatos". Rio de Janeiro: IE/UFRJ.

Gentil, D.L. (2006). "A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira – análise financeira do período 1990-2005". Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: IE/UFRJ.

Giambiagi, F. (2001). "À procura de um consenso fiscal: o que podemos aprender da experiência internacional?". Revista do BNDES, vol. 8, nº 15, pp. 65-102. Rio de Janeiro: BNDES.

Giambiagi, F. (2002). "Do déficit de metas às metas de déficit: a política fiscal do governo Fernando Henrique Cardoso – 1995/2002". Texto de discussão nº 93. Rio de Janeiro: IPEA.

Giambiagi, F. *et al* (2005). "Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)". 1ª Edição. Rio de Janeiro: Elsevier.

Giambiagi, F. (2006a). "A política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica: qual o limite para o aumento do gasto público?". Texto de Discussão nº 1169. Rio de Janeiro: IPEA.

Giambiagi, F. (2006b). "Cenários para a relação dívida pública/ PIB: simulações e perspectivas de redução da carga tributária e da relação gasto corrente/PIB". Texto de discussão nº 1193. Rio de Janeiro: IPEA.

Giambiagi, F. (2007). "A contabilidade fiscal e o superávit primário". Jornal "Valor Econômico", de 3 de janeiro de 2007, Caderno A, pp. A-15. São Paulo.

Hermann, J. (1988). "O processo multiplicador: uma visão alternativa". Anais do XVI Encontro Nacional de Economia. Belo Horizonte: Anpec.

Hermann, J. (2002a). "A macroeconomia da dívida pública: notas sobre o debate teórico e a experiência brasileira recente (1999-2002)". In: Benecke, D.W. e Nascimento, R. (orgs). Dilemas da Dívida. Cadernos Adenauer III, nº 4, pp. 41-70. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

Hermann, J. (2002b). "Liberalização e crises financeiras: o debate teórico e a experiência brasileira nos anos 1990". Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: IE/UFRJ.

Keynes, J.M. (1970). "A teoria geral do emprego, do juro e da moeda". 2ª Edição. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

Kregel, J.A. (1983). "Budget deficits, stabilisation policy and liquidity preference: Keynes's proposal". In: Vicarelli, F. Keynes's relevance today, capítulo 3, pp. 28-50. Londres: Mac Milan.

Lerner, A.P. (1951). "Economics of Employment". Nova Iorque: MacGraw-Hill Company.

Lopes, L.M. & Vasconcellos, M.A.S. (2000). "Manual de Macroeconomia – Básico e Intermediário". 2ª Edição. São Paulo: Atlas.

Lopreato, F. L. C. (2002). "Um olhar sobre a política fiscal recente". Texto para discussão nº 111. Campinas: IE/UNICAMP.

Lopreato, F.L.C. (2003). "Novos tempos". Texto para discussão nº 113. Campinas: IE/Unicamp.

Lopreato, F.L.C. (2005a). "As finanças públicas em questão". Política Econômica em Foco nº 4, suplemento 3. Campinas: IE/Unicamp.

Lopreato, F.L.C. (2005b). "Finanças públicas: a marcha continua". Política Econômica em Foco nº 5, seção IV, pp. 103-117. Campinas: IE/Unicamp.

Lopreato, F.L.C. (2005c). "Rumos da política fiscal". Política Econômica em Foco nº 5, suplemento 2. Campinas: IE/Unicamp.

Lopreato, F.L.C. (2005d). "Política fiscal – um pouco mais do mesmo". Política Econômica em Foco nº 6, seção IV, pp. 100-111. Campinas: IE/Unicamp.

Lopreato, F.L.C. (2006a). "Política fiscal: mudanças e perspectivas". Política Econômica em Foco nº 7, seção VI, pp. 184-205. Campinas: IE/Unicamp.

Lopreato, F.L.C. (2006b). "O papel da política fiscal: um exame da visão convencional". Texto para discussão nº 119. Campinas: IE/Unicamp.

Lopreato, F.L.C. (2007). "A política fiscal brasileira: limites e entraves ao crescimento". Texto para discussão nº 131. Campinas: IE/Unicamp.

Macedo e Silva, A.C. (2005). "O debate sobre o arranjo fiscal brasileiro – um pouco de aritmética keynesiana". Política Econômica em Foco nº 4, suplemento 7. Campinas: IE/Unicamp.

Melin, L.E. & Serrano, F. (2005). "Mitos e Vodou na Política Fiscal". Disponível em: www.desempregozero.org.br. Acesso em: 14/08/2007.

Ministério da Fazenda (2003). "Política Econômica e Reformas Estruturais".

Modenesi, A. (2005). "Regimes monetários: teoria e experiência do real". 1ª Edição. Rio de Janeiro: Manole.

Moreira, M.M. & Giambiagi, F. (1999). "A economia brasileira nos anos 90". Rio de Janeiro: BNDES.

Munhoz, D.G. (2005). "Déficit zero é uma estupidez". Jornal dos Economistas, dezembro de 2005. Rio de Janeiro: Corecon-RJ.

Musgrave, R. & Musgrave, P. (1980). "Finanças Públicas – Teoria e Prática". São Paulo: Edusp.

Nakano, Y. (2005). "Não basta déficit zero para reduzir a taxa de juros". Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Terceiros/05.7.Nakano-NaoBastaDeficitZeroParaReduzirTaxaJuros.pdf>. Acesso em: 06/05/2007.

Pego Filho, B. & Pinheiro, M.M.S. (2004). "Os passivos contingentes e a dívida pública no Brasil: evolução recente (1996-2003) e perspectivas (2004-2006)". Texto de discussão nº 1007. Brasília: IPEA.

Pererira, L.C.B. (1994). "A economia e a política do Plano Real". Revista de Economia Política, vol. 14, nº 4 (56). São Paulo: Brasiliense.

Pinheiro, A.C.; Giambiagi, F.; Moreira, M.M. (2001). "O Brasil na década de 1990: uma transição bem sucedida?". Texto de discussão nº 91. Rio de Janeiro: BNDES.

Pires, M.C.C. (2006). "Uma análise de credibilidade na política fiscal brasileira". Texto de discussão nº 1222. Brasília: IPEA.

Pochmann, M. (2005). "Ajuste fiscal, desajuste social". Carta Social e do Trabalho nº 2, pp. 26-31. Campinas: IE/Unicamp.

Ramos, A.P. (2001). "A política fiscal do Plano Real e o ajuste fiscal para 1999/2001". Revista de Economia Política, vol. 21, nº 4 (84). São Paulo: Brasiliense.

Rezende, F. (2001). "Finanças Públicas". 2ª Edição. São Paulo: Atlas.

Rocha, F. & Giuberti, A.C. (2005). "Composição do gasto público e crescimento econômico: um estudo em painel para os estados brasileiros". Disponível em: www.anpec.org.br/encontro2005/artigos. Acesso em: 09/06/2006.

Rockmann, R. & Lírio, S. (2007). "As travas do crescimento". Revista Carta Capital, Seção Seu País, pp. 22-32. Rio de Janeiro: Confiança.

Rodrigues, L. (2006). "Gastos públicos que travam o crescimento". Jornal "O Globo", de 6 de setembro de 2006, Caderno Economia, pp. 35. Rio de Janeiro.

Santos, G.A.G. (2005). "Uma releitura da teoria das finanças funcionais". Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: IE/UFRJ.

Schwartzman, A. (1999). "A crise cambial e o ajuste fiscal". Revista de Economia Política, vol. 19, nº 1 (73). São Paulo: Brasiliense.

Sicsú, J. (org.) (2007). "Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)". São Paulo: Boitempo.

Silva, A.M.A. & Pires, M.C.C. (2006). "Dívida pública, poupança em conta corrente do governo e superávit primário: uma análise de sustentabilidade". Texto de discussão nº 1196. Brasília: IPEA.

Silva, M.L.F. (2002). "Plano Real e âncora cambial". Revista de Economia Política, vol. 22, nº 3 (87). São Paulo: Brasiliense.

Silva, A.M.A. & Cândido Jr., J.O. (2007). "É o mercado míope em relação à política fiscal brasileira?". Texto de discussão nº 1266. Brasília: IPEA.

Souza, F.E.P. (1999). "A política de câmbio do Plano Real (1994-1998): especificidades da âncora brasileira". Revista de Economia Contemporânea, nº 5.

Ter-Minassian, T. (2006). "Desafios atuais da política fiscal brasileira: agenda para os próximos anos". Disponível em: [www. tesouro.fazenda.gov.br/seminario/Brasil_final_terezinha_ter_minassian.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/seminario/Brasil_final_terezinha_ter_minassian.pdf). Acesso em: 12/04/2007.

Velloso, R. (1998). "A situação das contas públicas após o real". In: Velloso, J.P.R. (coord.). X Fórum Nacional: o Brasil e o mundo no limiar do novo século, pp. 101-135. Rio de Janeiro: José Olympio.

Vianna, S.T.W. (2007). "Desenvolvimento econômico e reformas institucionais no Brasil: considerações sobre a construção interrompida". Tese de doutorado. Rio de Janeiro: IE/UFRJ.

Werneck, R.L.F. (2005). "Além da estabilização: desafios da agenda fiscal". Texto de discussão nº 514. Rio de Janeiro: PUC-Rio.

Fontes de dados:

Banco Central do Brasil. "Economia e Finanças". Boletim Anual - Relatório Anual. Web site: www.bcb.gov.br.

Banco Central do Brasil. "Economia e Finanças". Séries Temporais. Web site: www.bcb.gov.br.

IBGE. "Contas Nacionais". Web site: www.ibge.gov.br.

IPEADATA. "Pesquisa por tema". Web site: www.ipeadata.gov.br.

Ministério do Planejamento. "Orçamento". Web site: www.planejamento.gov.br.

Ministério do Planejamento. "Portal SOF". Web site: www.planejamento.gov.br.

SIAFI. "Execução Orçamentária e Financeira do Governo Federal". Web site: www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi.

Tesouro Nacional. "Estudos Econômicos Tributários". Web site: www.tesouro.fazenda.gov.br.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)