

PONTÍFICE UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL:
ANÁLISE HISTÓRICA

Carlos de Carvalho Macedo Neto

No. de matrícula: 0910408

Orientador: Rogério L. Furquim Werneck

Dezembro 2012

PONTÍFICE UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO


FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL:
ANÁLISE HISTÓRICA

Carlos de Carvalho Macedo Neto
No. de matrícula: 0910408

Orientador: Rogério L. Furquim Werneck

Dezembro 2012

Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor.

X 

Carlos de Carvalho Macedo Neto
Estudante de Economia da PUC-Rio - Graduação
Assinado por: Carlos Macedo

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

Dedico esta monografia, símbolo da conclusão do curso de graduação de economia da PUC-Rio e término de um ciclo de aprendizado, à minha mãe, Heloisa Helena, que tanto lutou para que eu estudasse nas melhores instituições de ensino. Dedico também à minha avó, Emerenciana, carinhosamente chamada de Ana, e ao meu padrasto, Mario, que financiaram meus estudos quando minha mãe tinha dificuldades. Por fim, não poderia esquecer meu falecido avô, José Joaquim, minha referência de seriedade e profissionalismo e minha pequena irmã Alinne, minha mais nova razão de viver.

SUMÁRIO

1. MOTIVAÇÃO	4
2. OBJETIVOS	13
3. ÍNDICE	14
3.1. INTRODUÇÃO	14
3.1.1. FINANÇAS PÚBLICAS DE 1964 A 1980	15
3.1.2. FINANÇAS PÚBLICAS DE 1981 A 1994	17
3.1.3. FINANÇAS PÚBLICAS DE 1995 A 1998	21
3.1.3. FINANÇAS PÚBLICAS DE 1999 A 2002	25
3.2. DESENVOLVIMENTO	29
3.2.1 FINANÇAS PÚBLICAS DE 2002 A 2010	30
3.2.2. FINANÇAS PÚBLICAS DE 2010 A 2012	42
3.2.2 ANEXO I : PRIMÁRIO ESTRUTURAL E IMPULSO	53
3.3. CONCLUSÕES.....	56
4.METODOLOGIA	61
5. BASE DE DADOS	62
7. REFERÊNCIAS	63

1. MOTIVAÇÃO

“Após inúmeras tentativas frustradas, foi possível, com o Plano Real, debelar a hiperinflação e reintroduzir no Brasil uma moeda com todas as suas funções.

A despeito do grande e inegável sucesso alcançado com o lançamento da nova moeda, os anos que se seguiram à introdução do real continuaram sendo desafiadores para o Banco Central. Foram necessárias ações para assegurar a estabilidade do nosso sistema financeiro, entre elas o Programa de estímulo à reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional – o PROER e também o Programa de Incentivo à Redução do Setor Pública Estadual na Atividade Bancária – PROES, que transformaram o Sistema Financeiro Nacional e conferiram maior liberdade à condução da política monetária.

No âmbito da condução da política monetária, destaca-se a instituição do regime de metas para a inflação que, combinado ao câmbio flutuante e à política contínua de resultados primários e redução da dívida pública, propiciou a consolidação da estabilidade macroeconômica ao longo dos últimos anos.”

Alexandre Tombini, presidente do Banco Central do Brasil.

Ao longo dos últimos dez anos, quatro fatores foram os principais responsáveis pelo crescimento do Brasil:

1) Maiores transferências sociais

De 2002 para 2010, o gasto social federal foi de 12,95% do PIB para 15,54% do PIB, um acréscimo de 0,9 pontos percentuais acima do período de 1995 a 2002. Houve um crescimento médio de 8,8 % ao ano no período mais recente contra 4% de 1995 a 2002, sendo que, de 2008 a 2010, o crescimento médio foi de 10,5% ao ano. Em termos per capita, o gasto social federal quase dobrou, alcançando o valor de 3.325 reais por habitante.

TRAJETÓRIA DO GASTO SOCIAL FEDERAL – 1995-2010. AGREGAÇÃO DE RECURSOS DE 4,3 P.P. DO PIB



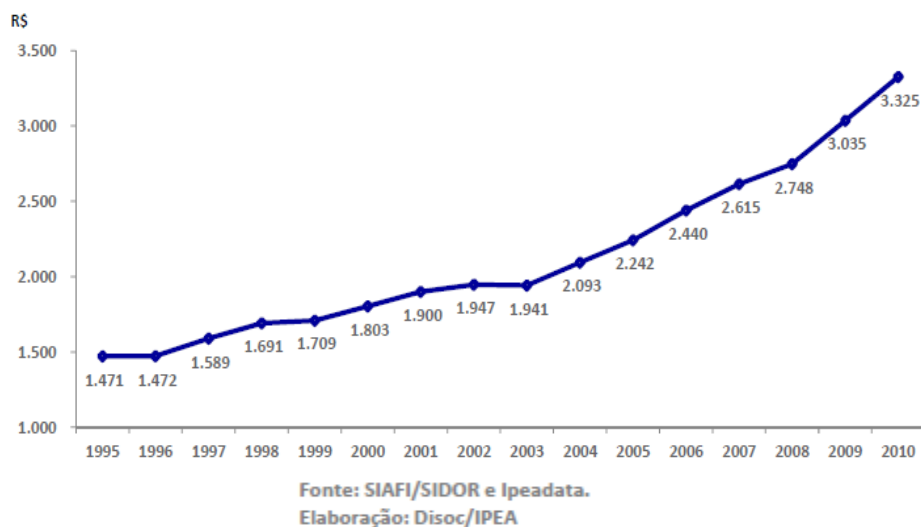
Fonte: SIAFI/SIDOR

Elaboração: Disoc/IPEA

* Valores deflacionados mês a mês para R\$ constantes de dezembro de 2001, pelo IPCA.

TRAJETÓRIA DO GASTO SOCIAL FEDERAL PER CAPITA – 1995-2010

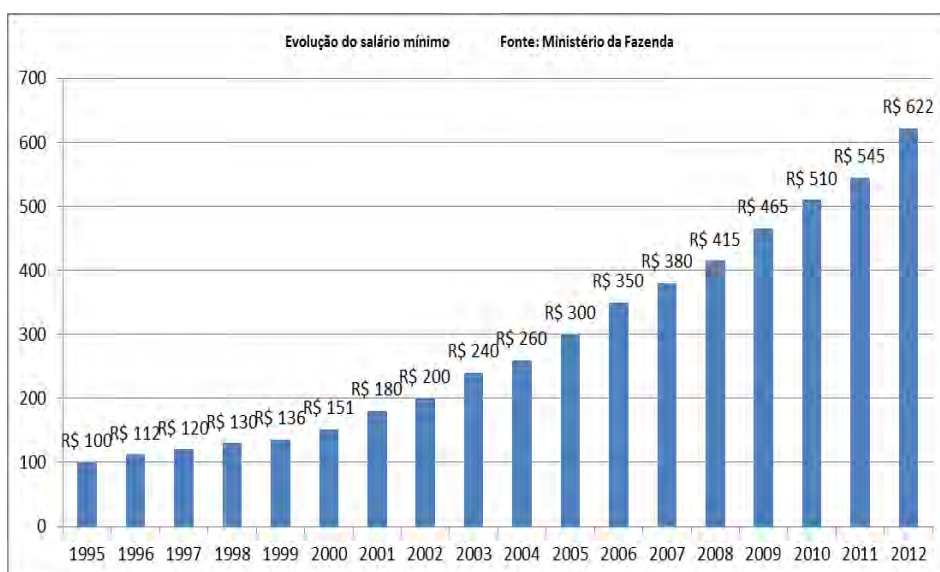
GASTO SOCIAL FEDERAL PER CAPITA MAIS DO QUE DOBROU EM TERMOS REAIS



2) Aumento do salário mínimo

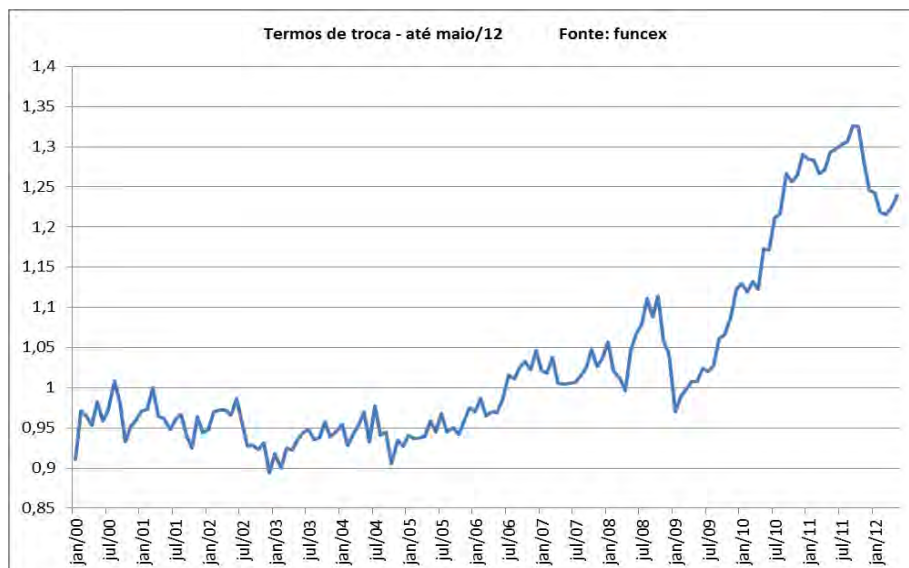
De 2002 a 2012, o salário mínimo foi de 200 reais para 622 reais, um crescimento real de 159 % - descontando o INPC acumulado.

Vale ressaltar a política permanente de valorização do salário mínimo, vigente desde 2007 e válida até 2023, que reajusta o mínimo com a inflação medida pelo INPC do ano anterior mais o crescimento real do PIB de dois anos atrás. Esta foi responsável pelo reajuste real de 7,59 % em 2012.



3) Ganhos com termos de troca

De 2002 ao final de 2011, o preço dos produtos exportados pelo Brasil cresceu cerca de 30 % acima do aumento do preço dos produtos importados, devido, sobretudo, ao aumento do preço internacional das commodities.

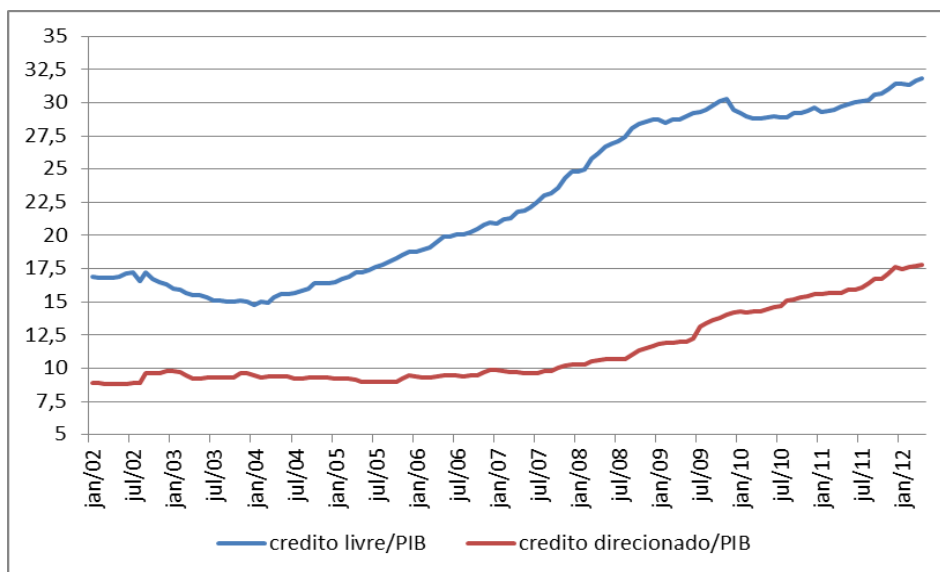


4) Aumento do Crédito

Devido ao crescimento da renda real das famílias e a uma política parafiscal mais expansionista, o crédito total do Sistema Financeiro Nacional sobre o PIB aumentou em 25 pontos percentuais. Deste aumento total, cerca de 60 % ocorreu via expansão de crédito livre.

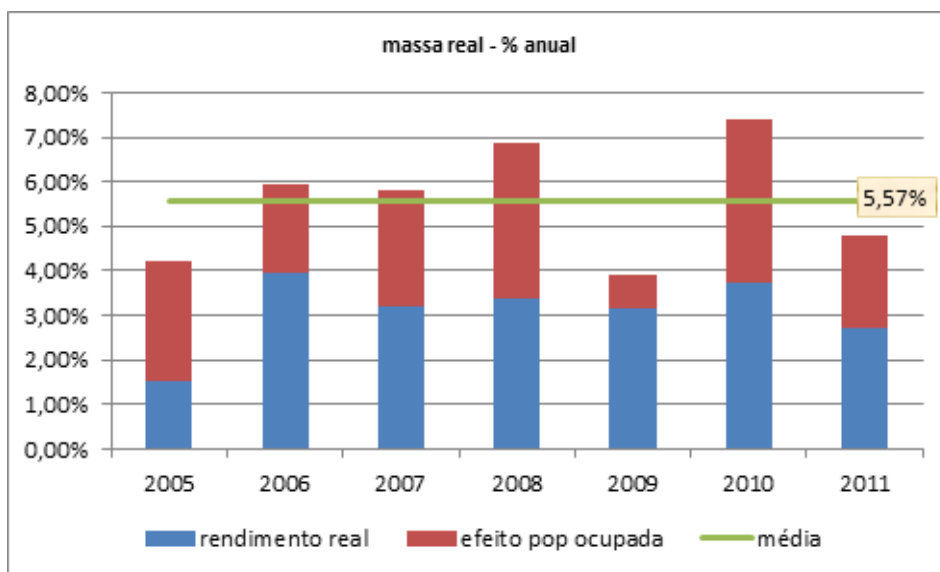


Fonte: Banco Central do Brasil

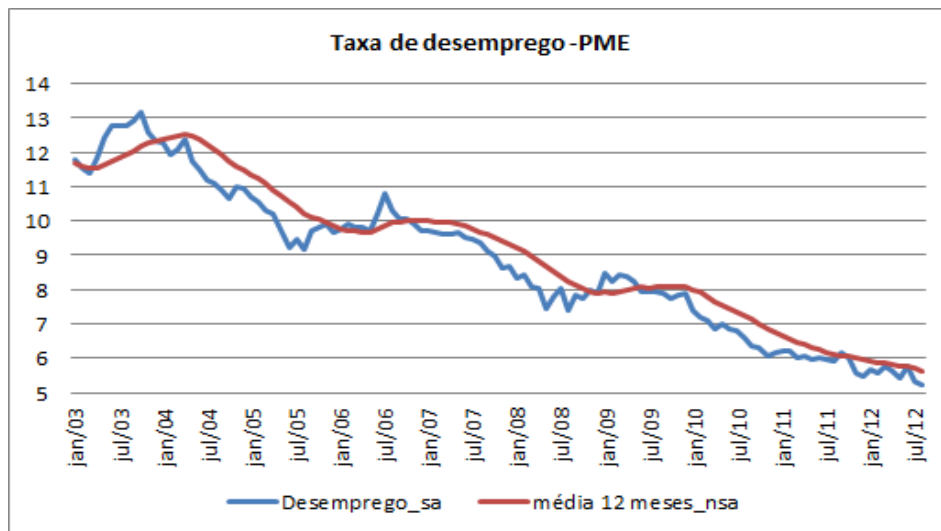


Fonte: Banco Central do Brasil

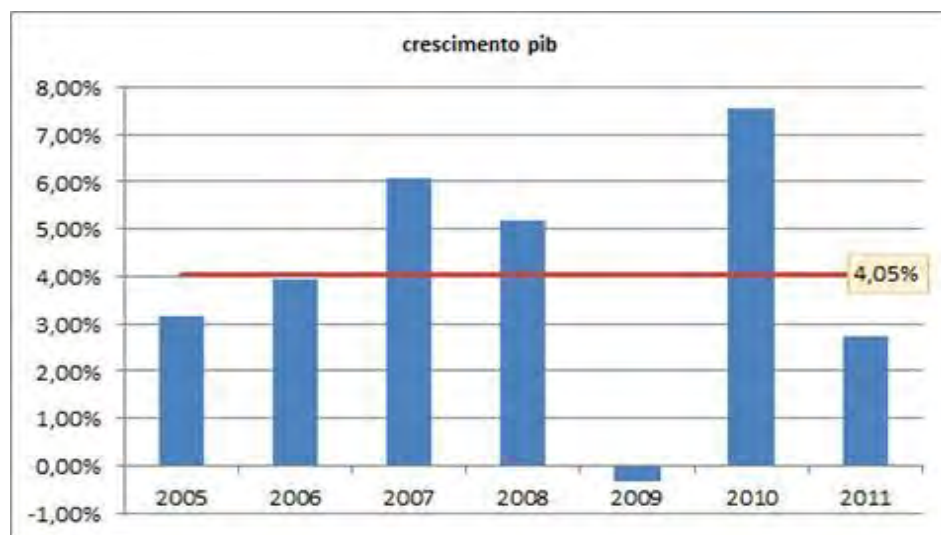
Com isso, se considerarmos o período mais recente de 2005 a 2011, a massa real cresceu na média 5,60% enquanto o PIB apresentou crescimento médio de 4,00%. Logo, para absorver toda a demanda interna foi necessário o vazamento externo, ou seja, o aumento das importações. Este foi beneficiado pela trajetória de valorização do real devido ao ganho com termos de troca, que alterou os preços relativos de comercializáveis e não comercializáveis, resultando em uma inflação predominante em serviços e a um superávit razoável na balança comercial nos últimos anos.



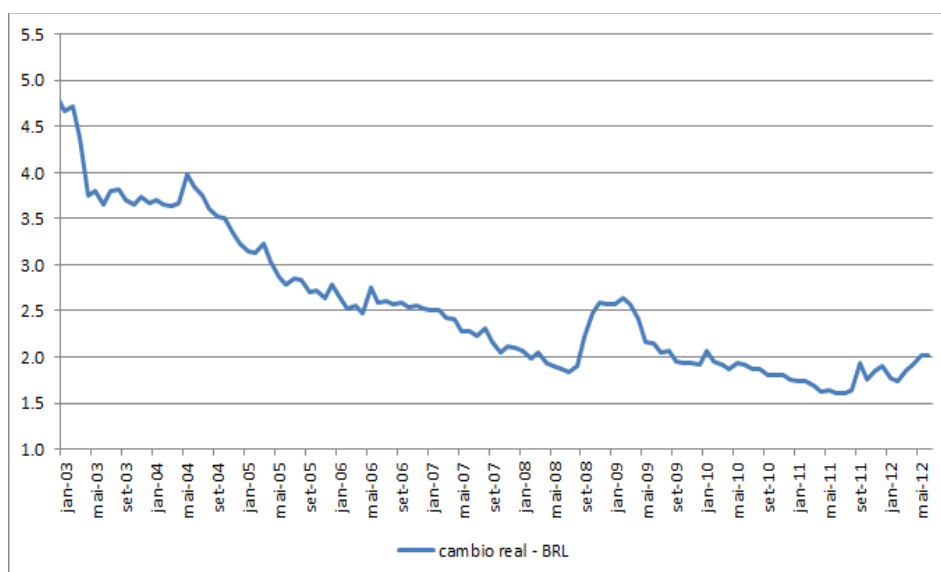
Fonte: IBGE



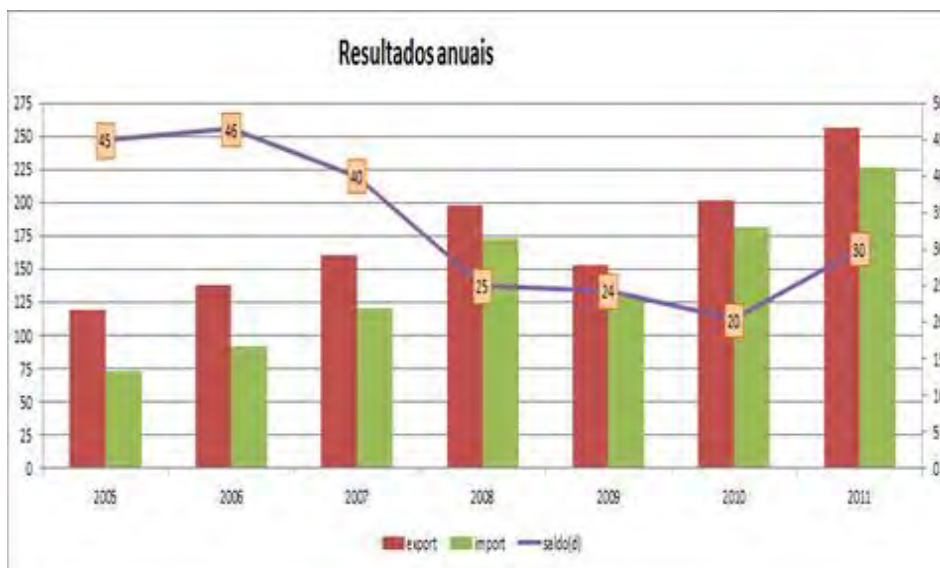
Fonte: IBGE



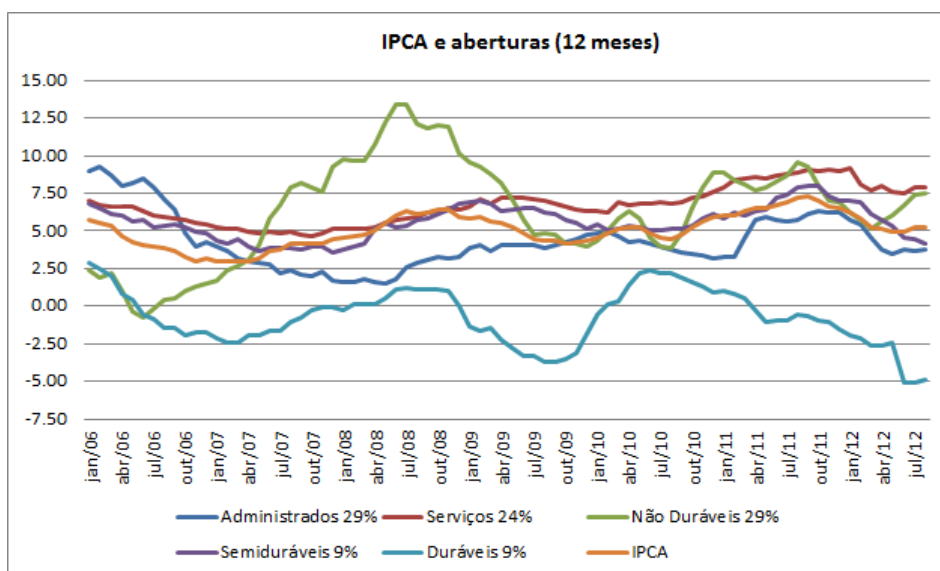
Fonte: IBGE



Fonte: Bloomberg



Fonte: MDIC

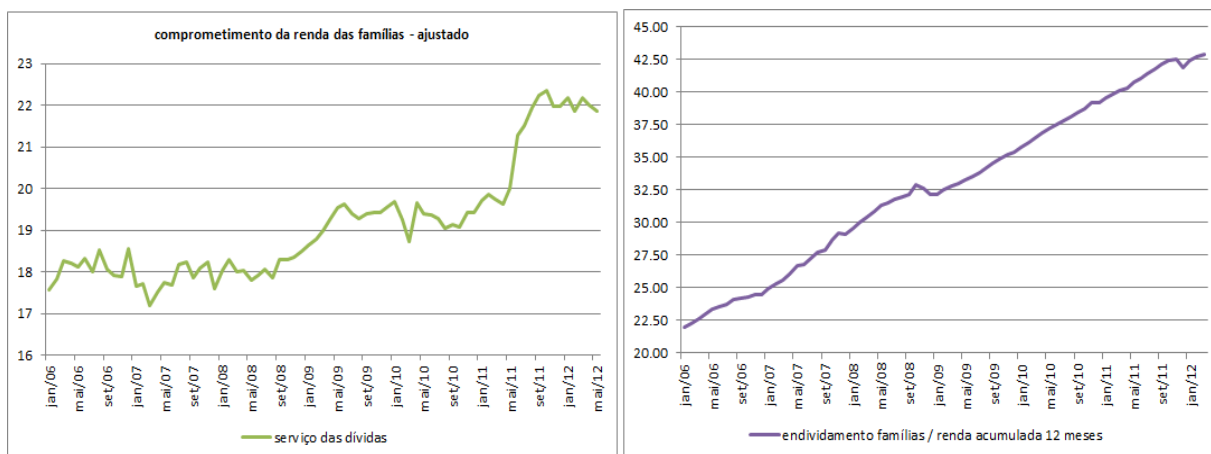


Fonte: IBGE

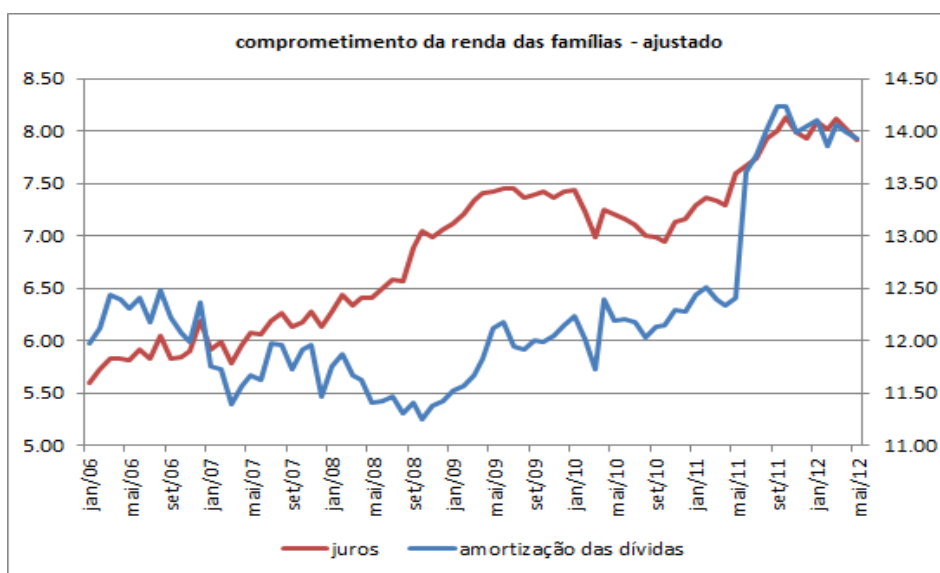
No entanto, parece que esse modelo de crescimento via consumo está se esgotando. Os reajustes reais do salário mínimo serão bem menores nos próximos dois anos - 2,7% em 2013 e cerca de 1,7% em 2014, o que contribuirá para um crescimento menor na margem do rendimento. O crédito apresenta problemas de demanda – dado o endividamento das famílias e baixo nível de confiança das empresas em relação à expectativa de demanda interna e externa futura – e oferta – devido à alta inadimplência e problema de seleção adversa nos bancos privados, o que tornam menos eficientes a queda da SELIC e do spread bancário. Além disso, os ganhos com termos de troca parecem ter atingido seu nível máximo – preço do minério de ferro em patamar mais baixo com um provável choque de demanda negativo vindo da China compensado por uma demanda ainda forte da mesma por soja - o que pode levar a uma piora da balança comercial e ser mais um fator, somado à crise externa e às intervenções cambiais, que colaborará para a desvalorização do câmbio*. Sendo assim, do modelo de

crescimento via consumo, apenas as transferências sociais continuam no mesmo nível dos anos anteriores, já que o crédito e a renda, provavelmente, apresentarão um crescimento relativamente menor se comparado aos anos anteriores.

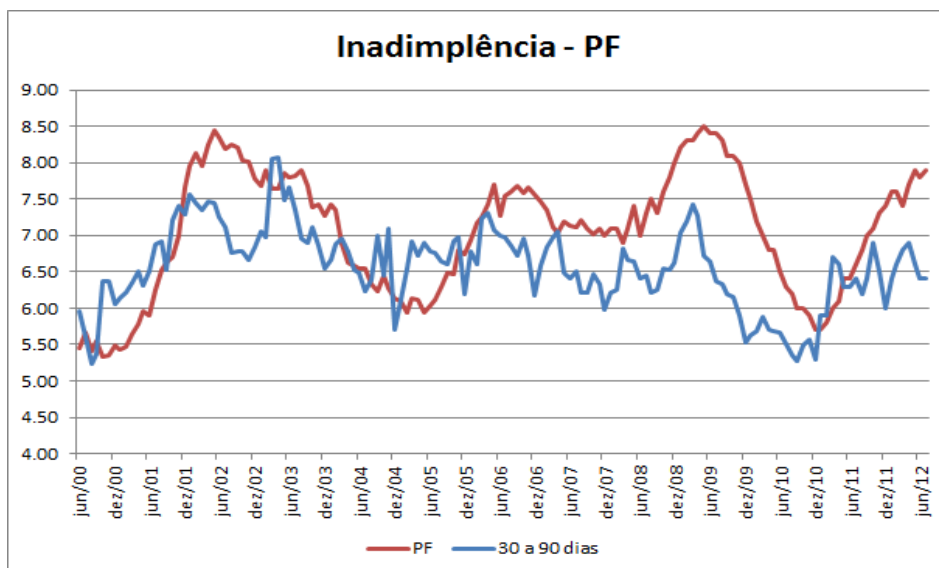
*vale ressaltar que outros fatores como risco-país e passivo externo líquido também são variáveis explicativas para o patamar do câmbio. Sendo assim, estes podem limitar a pressão dos termos de troca na depreciação do câmbio ou até mesmo levar à valorização do câmbio.



Fonte: Banco Central do Brasil



Fonte: Banco Central do Brasil



Fonte: Banco Central do Brasil

Com isso, torna-se necessário uma mudança do modelo atual para um modelo que vise o investimento, possibilitando uma nova fase de crescimento próspero. No entanto, para que isso ocorra de forma efetiva, é necessária a adoção de medidas visando a redução do custo-Brasil, o aumento da competitividade e da produtividade, causando então uma elevação considerável no nível de confiança do setor industrial. Todavia, toda alternância de modelo exige algum tempo para a consolidação, para que os estímulos econômicos repercutam no nível de atividade. Sendo assim, para evitar uma estagnação econômica antes da solidificação do novo modelo de crescimento, é comum a utilização da política fiscal expansionista pelo governo dado os incentivos políticos existentes.

O governo brasileiro, consciente deste cenário, vem adotando algumas medidas via aumento de despesa, investimento e desonerações fiscais, almejando antecipar consumo futuro para evitar mais um crescimento pífio no curto-prazo e estimular o investimento privado no médio prazo:

- a) Aumento de investimento/consumo público: aumento da preferência de produtos nacionais nas compras governamentais; expansão dos subsídios para Minha Casa, Minha Vida ; aumento do limite dos estados para contratar Parcerias Público-Privadas de 3% para 5% da receita bruta ; linha do BNDES de 20 bilhões de reais para os Estados incluído no aumento do limite da PAF para os Estados de 58.3 bilhões em 2012; entre outros.
- b) Redução de sua receita primária: Redução do IPI para linha branca, móveis, automóveis, alguns materiais de construção e bens de capital; Redução do IOF nas concessões de crédito pessoal; desoneração da folha de pagamentos para alguns setores intensivos em mão de obra; isenção de imposto de renda e

PIS/Cofins em PPPs ; depreciação acelerada de 10 para 5 anos na compra de máquinas e equipamentos; entre outros.

- c) Outras medidas: Concessão de rodovias e ferrovias que totalizarão 133 bilhões de reais em 20/25 anos, sendo 78 bilhões nos próximos 5 anos ; redução das tarifas de transporte ferroviário; retirada de impostos sobre a energia elétrica que juntamente com as renovações da concessões de usinas, canais de transmissão e distribuidoras totalizarão uma redução média de 28% para indústria e 16,2% para os consumidores residenciais em 2013 ;

Com isso, recordar a evolução histórica das Finanças Públicas é importante para reconhecer o esforço que houve até a estabilização fiscal nos últimos anos. Já a análise do resultado primário no século XXI é fundamental para melhor compreensão dos desafios atuais e de seus possíveis desdobramentos.

Estamos passando por um período importante, de uma possível transição do modelo de crescimento no qual a política fiscal torna-se um fator importante de sustentação do nível de atividade. No entanto, é preciso muita cautela do governo para que suas escolhas sejam ótimas, eficientes em seus objetivos sem comprometer os fundamentos econômicos. Em outras palavras, a expansão fiscal deve considerar seus efeitos inflacionários e a janela de oportunidade para redução da dívida pública em um ambiente de redução forte de juros.

2. OBJETIVOS

Esta monografia tem como principais objetivos:

- i) Análise sucinta da evolução histórica das finanças públicas a partir da segunda metade do século XX até os dias atuais

- ii) Análise mais detalhada do resultado primário nos últimos anos e superávit primário estrutural

3. ÍNDICE

3.1. INTRODUÇÃO

Na introdução, retrato a evolução do tratamento das finanças públicas da segunda metade do século XX até os dias atuais até introduzir a abordagem do segundo objetivo desta monografia.

A análise sucinta da evolução histórica está separada em cinco períodos, separados, utilizando como referência base o excelente e didático livro Finanças Públicas de Fábio Giambiagi e Ana Cláudia Além:

i) Finanças públicas de 1964 a 1980

Temas chaves: PAEG; correção monetária; Banco Central do Brasil; Conta Movimento; Lei complementar nº 12;

ii) Finanças públicas de 1981 a 1994

Temas chaves: FMI; Déficit operacional; Constituição de 1988; Efeito-Bacha.

iii) Finanças públicas de 1995 a 1998

Temas chaves: Crise dos estados; IPMF ; concessões ; baixa restrição orçamentária.

iv) Finanças públicas de 1999 a 2002

Temas chaves: FMI; metas fiscais; reformas estruturais; LRF

3.1.1. FINANÇAS PÚBLICAS DE 1964 A 1980

Este período foi marcado por um grande descaso em relação à situação fiscal, podendo ser explicado, em parte, pela ausência de um mecanismo de medição da necessidade de financiamento do setor público (NFSP) e de um orçamento transparente com limite de empenho – conceito utilizado era de Caixa do Governo. Prevalencia, até 1964, a lei da usura, que proibia operações financeiras com taxas de juros nominais superiores a 12% ao ano. Além disso, não era permitido que os contratos incorporassem correção monetária. Sendo assim, por muito tempo, o mercado de dívida pública praticamente inexistia e toda expansão fiscal era financiada via expansão dos meios de pagamentos. Por conseguinte, foi um período no qual as pressões inflacionárias começaram a aflorar, exigindo ações proativas do governo.

Em abril de 1964, o então Ministro do Planejamento, Roberto Campos, apresentou ao presidente Castelo Branco um documento titulado “A Crise Brasileira e as Diretrizes de Recuperação Econômica”. Nele estava fundamentado o PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo. Com um diagnóstico “monetarista” ou ortodoxo da inflação, o programa propôs um ajuste fiscal com base em metas de aumento de receita – arrecadação e reajuste de tarifas - e contenção de despesas, visando a redução do déficit público, além de um orçamento monetário, objetivando taxas decrescentes de expansão dos meios de pagamentos. Como resultado, a carga tributária foi de 16% do PIB, em 1963, para 21%, em 1967. Já o déficit público que, em 1963, estava em 4,2% do PIB foi à 1,1% em 1966. Sendo assim, foi possível reduzir o financiamento do déficit através da expansão dos meios de pagamentos para 13,6% em 1966, queda considerável ante os 85,7% em 1963.

Com essa política fiscal contracionista imposta pelo PAEG, foi possível a criação da lei nº 4.357 de 16 de julho de 1964, que introduziu a correção monetária com a criação das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN). Esse fato viabilizou a formação da dívida pública no Brasil, melhorando o financiamento do déficit público. Além disso, a correção monetária reduziu a perda real de receita associada aos débitos em atraso.

Outro fato importante para as finanças públicas nesse período foi a reforma institucional ocorrida com a criação do Banco Central instituída pela lei nº 4.595 de 31 de dezembro de 1964. Este passou a ser responsável pela emissão de moeda – anteriormente designada ao Tesouro Nacional – e tornou-se o executor da política da dívida do Tesouro Nacional. O Banco do Brasil continuou como agente financeiro do Tesouro, responsável pela arrecadação, pagamento de despesas e ainda antecipava receitas via operações de crédito facilitadas pela existência da conta-movimento. Esta conta, criada em 29 de março de 1965, era um mecanismo pelo qual o Banco do Brasil liquidava seu saldo com o recém-criado Banco Central e acabou tornando-se uma fonte de financiamento para os gastos públicos extraorçamentários. Estes foram ainda viabilizados pela Lei Complementar nº12 de 1971.

A Lei Complementar nº12 eliminou os limites para a expansão da dívida pública ao permitir o Banco Central do Brasil emitir títulos públicos sem que tivessem que transitar pelo Orçamento Geral da União, ou seja, este perdeu sua efetividade devido agora aos maiores gastos extraorçamentários registrados apenas no orçamento monetário – contabiliza os recursos e dispêndios do BACEN e do Banco do Brasil. O poder para emissão dos títulos públicos passou do Poder Legislativo para o Poder Executivo, que passou pressão de políticos para liberação de verbas extraorçamentárias.

Em 1979, foi criada a Secretaria de Controle das Empresas Estatais que consolidou os dados das numerosas empresas estatais e elaborou o terceiro orçamento fiscal do Brasil: o orçamento das empresas estatais.

Podemos então dizer que apesar de ter ocorrido reformas importantes como o ajuste fiscal do PAEG e a criação da correção monetária - que possibilitou uma nova fonte de financiamento para o déficit público -, a instituição da conta-movimento, a lei complementar nº12 e a multiplicidade orçamentária existente foram os principais responsáveis pela condução irresponsável da política fiscal no período de 1964 a 1980.

3.1.2. FINANÇAS PÚBLICAS DE 1981 A 1994

O panorama fiscal no Brasil no início deste período se caracterizava por um déficit público muito elevado e impreciso, dado à ausência de estatísticas confiáveis, em meio a um debate econômico sobre a necessidade ou não de sanar as contas públicas em uma conjuntura na qual se destacava a altíssima inflação.

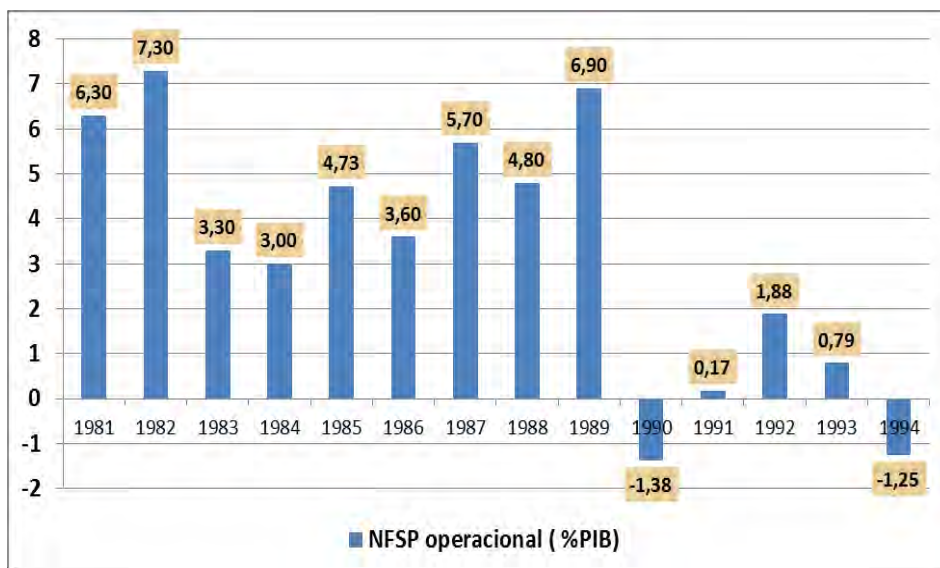
O debate econômico se dava entre economistas ortodoxos e os estruturalistas ou heterodoxos. Aqueles acreditam que a expansão monetária para o financiamento do déficit público era a principal causa da inflação desenfreada. Já os heterodoxos viam como principais causas da inflação a política cambial e/ou um problema de oferta e, com um viés Keynesianista, eram contra qualquer política de contração fiscal pelo seu provável efeito no nível de atividade.

Em 1983, sob uma política econômica ortodoxa, após a crise da dívida externa de 1982, foi implementado o acordo com o FMI. Este ao se deparar com o panorama fiscal brasileiro tratou de criar mecanismos para a avaliação do desempenho fiscal do país. Com isso, o Banco Central foi aparelhado para medir o nível de endividamento público e, para a apuração do déficit público passou a ocorrer a divulgação tanto do resultado nominal quanto do resultado operacional, que exclui a correção monetária, no documento denominado “Brasil- Programa Econômico”. No entanto, este apresentava alguns problemas metodológicos como a defasagem das informações, a irregularidade dos dados e a ausência de precisão das estatísticas, que sofriam fortes revisões. Outro problema que ainda impossibilitava a existência de um bom indicador de desempenho fiscal era a continuidade da inflação mesmo sobre o resultado operacional dado que este era medido a valores correntes. Essa deficiência só foi resolvida com a divulgação, na década de 1990, do conceito das NFSP com base no método dos “fluxos valorizados”, no qual os resultados operacionais de cada mês eram inflacionados para preços da mesma data. Com os indicadores de desempenho fiscal, mesmo não totalmente eficientes, em prática, o FMI iniciou as exigências por maior austeridade fiscal nos dois anos de vigência do acordo – 1983 e 1984 - , reduzindo, momentaneamente, a despesa real com pessoal e levando a NFSP a uma trajetória declinante.

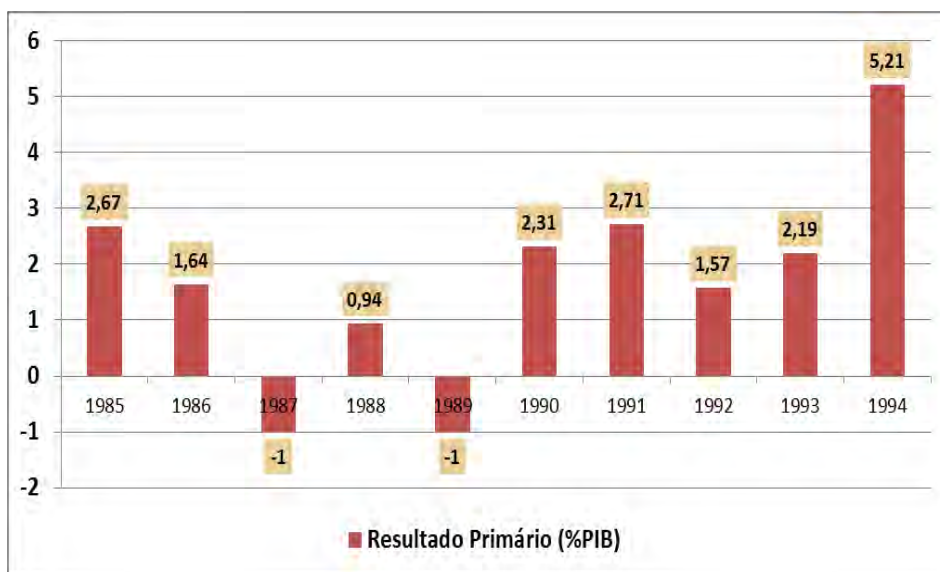
Todavia, como houve aumento da inflação no período do acordo com o FMI, a política heterodoxa passou a predominar na segunda parte da década de 1980, sobretudo durante o Plano Cruzado com o ministro Dilson Funaro. Com isso, passou a ocorrer um combate à inflação via controle de preços e, conseqüentemente, um relaxamento das contas fiscais sustentado por dois argumentos. O primeiro era de que como havia condição de financiamento, não era necessária a expansão monetária para pagar o déficit e o segundo argumento era de que o “déficit corrente”, excluindo os investimentos públicos, era baixo. Somada a essa postura fiscal expansionista, a

Constituição de 1988 trouxe algumas dificuldades para a gestão da política econômica, como a maior vinculação das receitas para despesas sociais, elevação das alíquotas das transferências de receitas para municípios e estados, além de um aumento das despesas previdenciárias. Com isso, a necessidade de financiamento do setor público inverteu a trajetória de queda do período de 1981 a 1984, atingindo 6.90% do PIB em 1989 como pode ser observado no gráfico abaixo. A despesa com pessoal que havia contraído durante o acordo do FMI, passou de 6.3% do PIB, em 1984, para 10.5% em 1989. Entretanto, vale ressaltar algumas importantes mudanças institucionais que vieram no período e com a Constituição de 1988, como a diminuição da multiplicidade orçamentária com a incorporação do orçamento monetário ao Orçamento Geral da União, a extinção da conta-movimento do Banco do Brasil em 1986. Além disso, foram aperfeiçoados os mecanismos de controle, através de uma centralização da gestão do caixa com a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, a exigência de aprovação legislativa prévia para as despesas públicas federais e a transferência da administração da dívida pública para o Ministério da Fazenda, com a submissão ao Congresso Nacional da aprovação dos limites de endividamento, extinguindo a Lei Complementar nº12. Essas medidas permitiram uma maior transparência fiscal, monitoramento e gestão, iniciando um processo de ajuste que permaneceu nos anos seguintes.

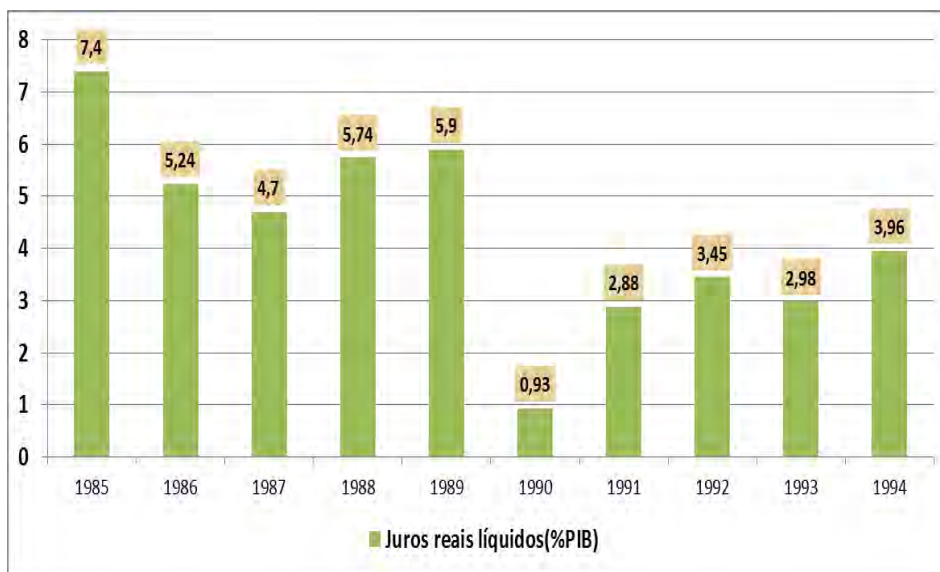
No período seguinte, na primeira metade da década de 1990, diferente dos últimos cinco anos, houve uma preocupação central em “eliminar o déficit público” como um meio de combater a inflação. Para isso, o governo Collor, bloqueou quase todos os títulos públicos e restituiu-os, a partir de 1991, com uma perda real, diminuindo consideravelmente as despesas com juros da dívida pública como pode ser observado no gráfico abaixo. Diante de uma inflação ainda alta, para combater o efeito-Tanzi, fazia-se de tudo para diminuir o tempo de recolhimento. Além disso, havia indexação das receitas, pois os impostos a serem pagos eram expressos em unidades de referência corrigidos pela inflação e, em relação às despesas, havia o efeito-Bacha, ou seja, perda real com a prorrogação do pagamento facilitando o atendimento das demandas sociais. Com isso, além da queda dos juros reais, houve o aumento do resultado primário neste período, contribuindo ainda mais para uma queda artificial da necessidade de financiamento do setor público. Vale, por fim, ressaltar que, no início de 1994, foi aprovado o Fundo Social de Emergência (FSE), que diminuía, por dois anos, os percentuais de transferências vinculadas, o que foi um artifício para a contenção de despesas no período e contribuiu significativamente para o recorde de 5.21% do PIB de superávit primário no mesmo ano.



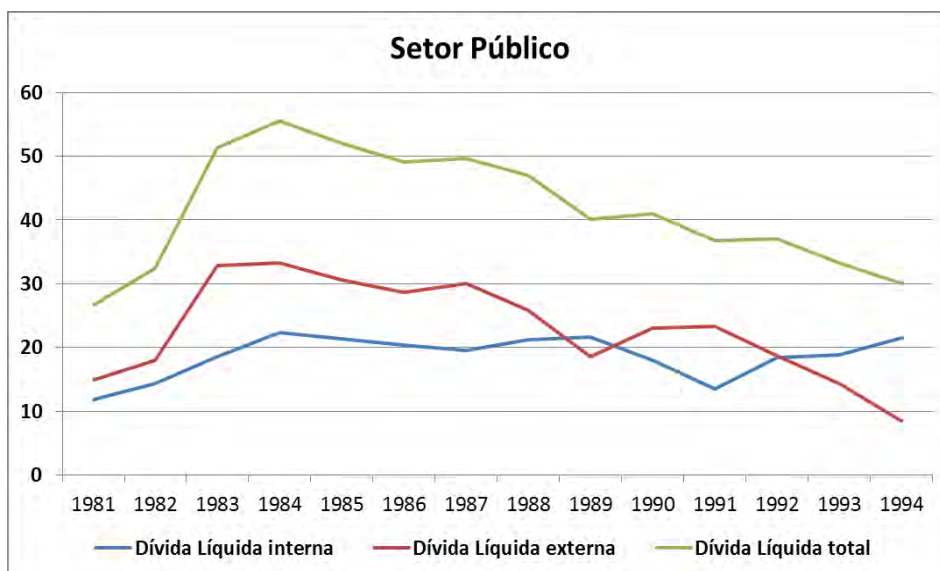
Fonte: Banco Central do Brasil



Fonte: Banco Central do Brasil



Fonte: Banco Central do Brasil

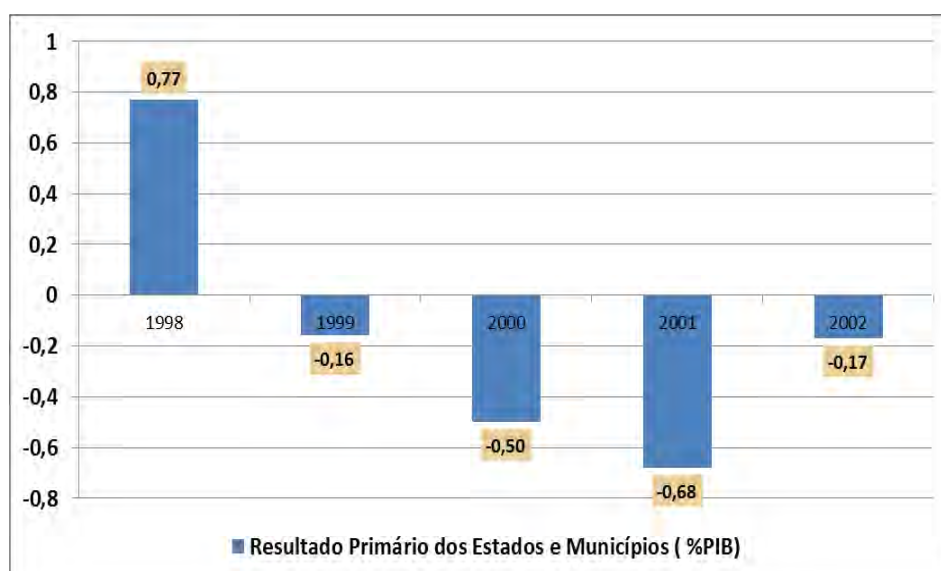


Fonte: Banco Central do Brasil

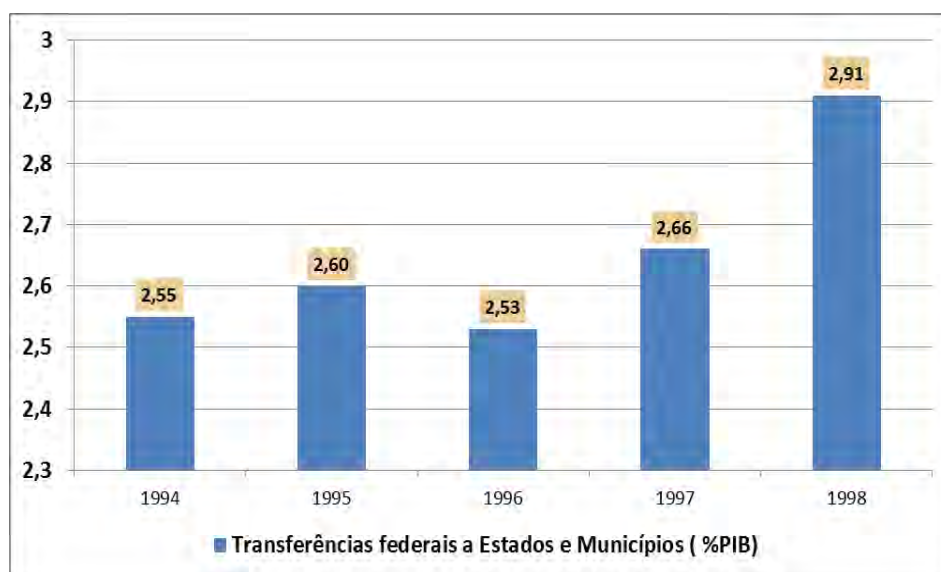
3.1.3. FINANÇAS PÚBLICAS DE 1995 A 1998

Até o Plano Real de 1994, as receitas de senhoriagem até 1989 e o efeito Bacha nas despesas com uma receita indexada no início da década de 90 desempenharam um papel fundamental, evitando que a necessidade de financiamento do Setor Público fosse ainda maior em um ambiente inflacionário e com enormes demandas sociais. Contudo, com o exímio plano econômico implantado neste período, as finanças públicas perderam um grande aliado: o imposto inflacionário. Com isso, era necessário encontrar outro meio de atenuar a tendência crescente da dívida pública sobre o PIB.

Com a introdução do Plano Real, a Unidade de Referência de Valor (URV) e a âncora cambial desempenharam, junto com outros fatores, um papel extremamente importante para a acomodação dos preços relativos e para balizar as expectativas, resultando em uma queda da inflação no período. Com isso, o efeito Bacha perdeu sua relevância e o Fundo Social de Emergência, ainda em vigor, não foi suficiente para evitar a queda do superávit primário do setor público de 5.21% em 1994 para 0.24% em 1995. Além disso, as contas públicas dos estados e municípios passavam por um desequilíbrio.



Fonte: Banco Central.

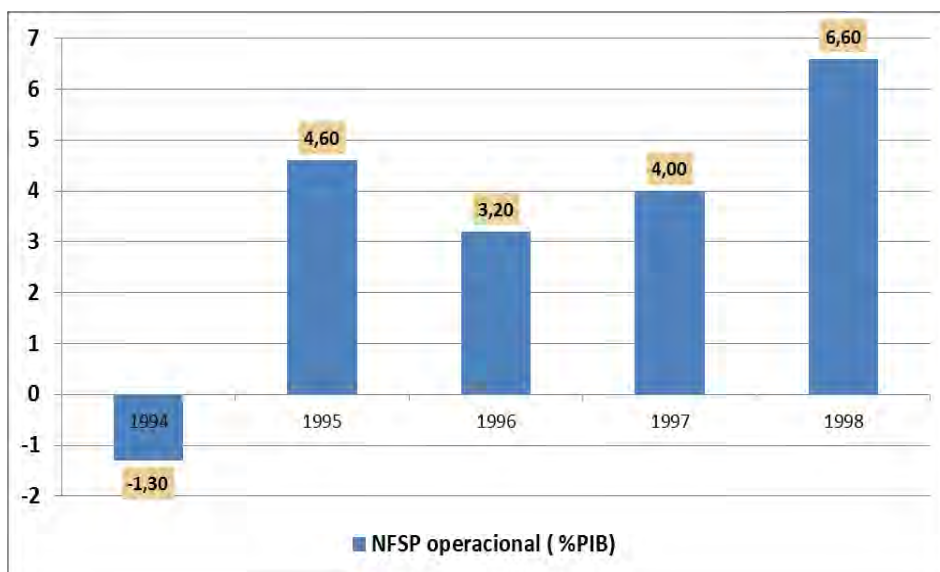


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

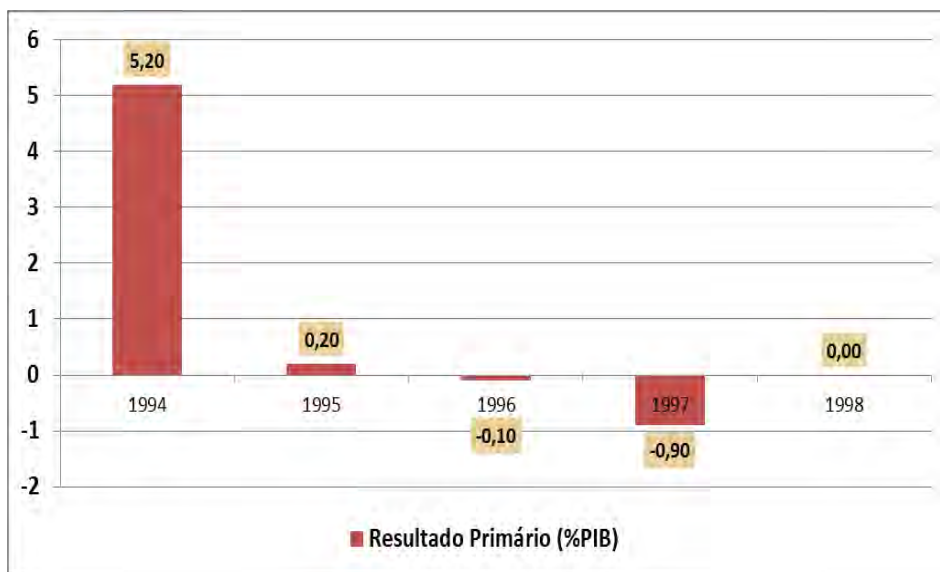
Por mais que os estados e municípios tenham perdido cerca de 1.1 ponto percentual do PIB em queda de arrecadação de ICMS de 1994 a 1998, houve uma compensação parcial com o aumento das transferências federais a estes entes como pode ser observado no gráfico acima. Sendo assim, podemos atribuir à piora fiscal dos estados duas principais causas: o aumento de gasto com o funcionalismo devido à reajustes salariais relevantes e o aumento do gasto com inativos, sobretudo, professores, que foram beneficiados com regras que incentivavam a passagem para a inatividade em idade precoce. Neste cenário, dado a restrição ao endividamento, os estados e municípios utilizavam bancos estaduais para se financiar, privatizavam ativos e ainda antecipavam receitas junto a instituições financeiras. Esse cenário levou o governo federal a aperfeiçoar seus mecanismos de controle coibindo tais práticas desses entes federativos. Além disso, tratou de renegociar as dívidas mobiliárias estaduais utilizando como colateral a receita futura dos estados e municípios e as transferências federais.

Atenuado este problema, o governo federal precisava então encontrar algum substituto para o imposto inflacionário dado que as demandas sociais só cresciam, efeitos da Constituição de 1988 como aumento do gasto com previdência e engessamento das despesas primárias só pioravam e havia escassez de financiamento dado a não disposição da população a ser mais tributada. Além desses fatores “exógenos”, o viés do governo era claramente expansionista se observarmos o crescimento de quase 100% na rubrica “outras despesas de custeio e capital (OCC)” no período analisado, sendo grande parte para o ministério da educação, transporte e agrário. Logo, houve a criação de fontes temporárias de contenção fiscal dentre as quais se destacaram: o imposto provisório sobre movimentações financeiras (IPMF), posteriormente denominado de CPMF, as receitas com concessões e o aumento de 15%

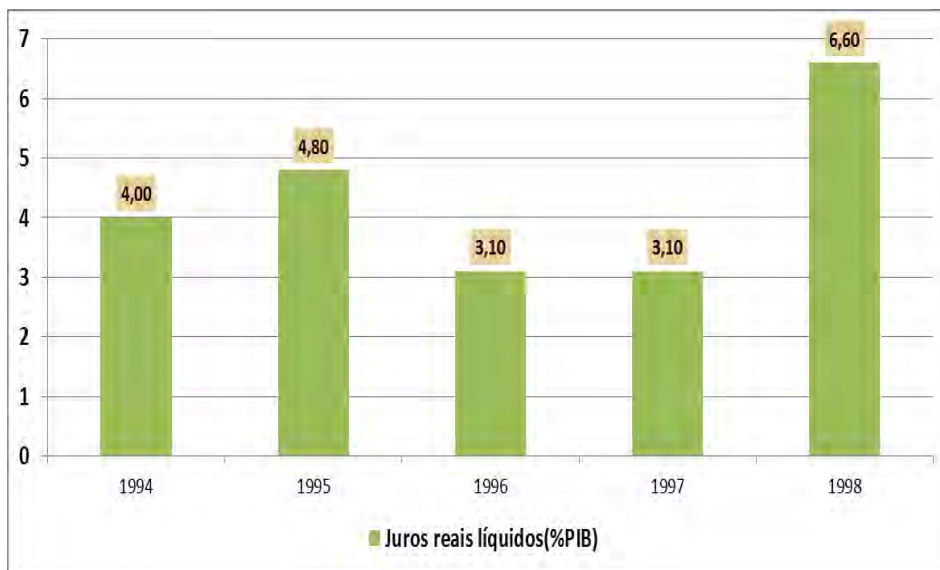
para 20% do imposto de renda retido na fonte sobre aplicações financeiras. Essas fontes foram fundamentais para amenizar o crescimento da razão dívida pública sobre PIB, somando, em 1998, 2.3% do PIB sendo 0.9% com as concessões como da Telebrás e “banda B” de telefonia de celular. No entanto, isso não foi suficiente para evitar uma necessidade de financiamento do setor público de 6.60% do PIB retratando em grande parte o altíssimo patamar dos juros no final do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Conseqüentemente, a dívida total do setor público aumentou de 30.0% para 38.9% do PIB neste período.



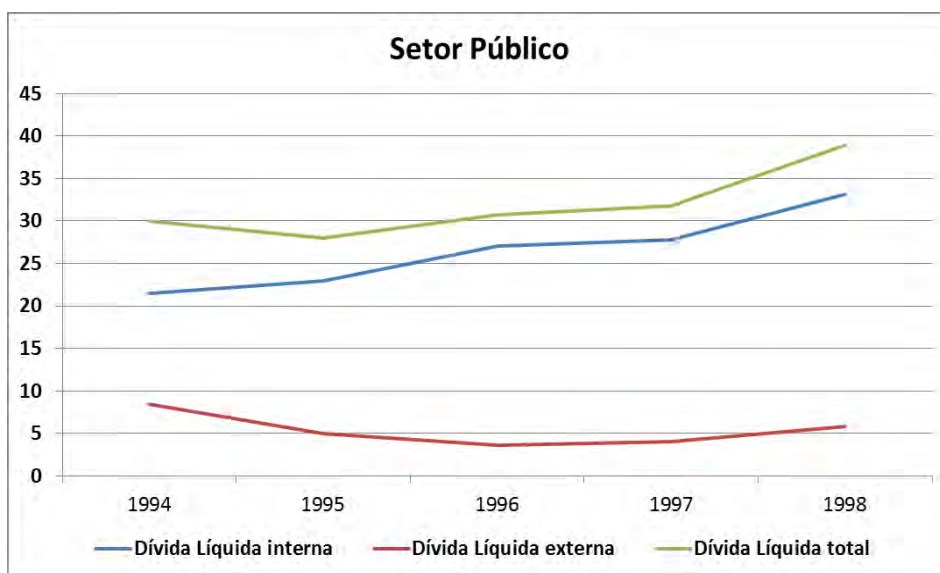
Fonte: Banco Central



Fonte: Banco Central



Fonte: Banco Central



Fonte: Banco Central

3.1.3. FINANÇAS PÚBLICAS DE 1999 A 2002

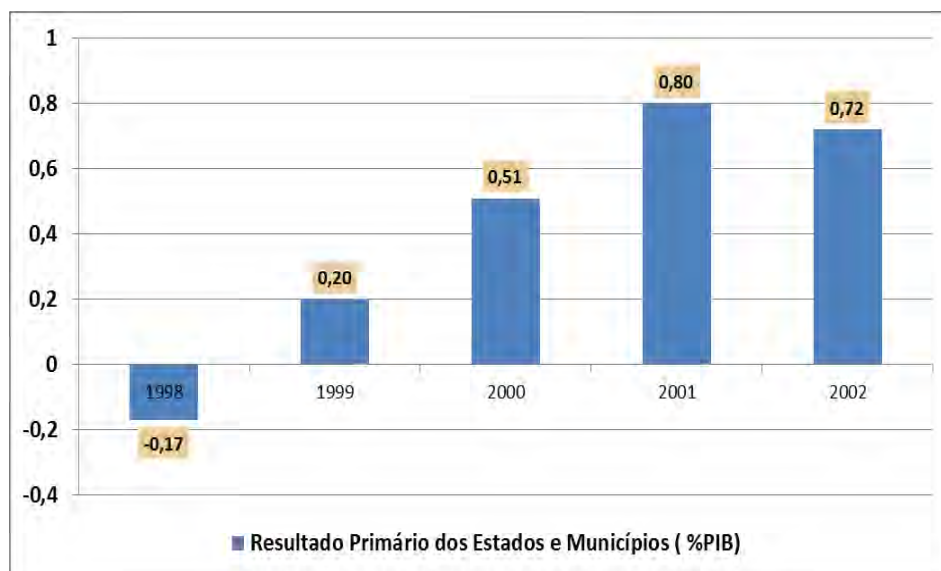
Após a Crise de asiática de 1997 e a moratória da Rússia, houve uma fuga de capital dos países emergentes como o Brasil. Isso levou a uma perda expressiva e rápida das reservas internacionais que detínhamos o que fez o governo brasileiro a negociar um acordo com o FMI para um pacote emergencial. Para isto, o Brasil teve que adotar um programa no qual manteve a política cambial de minidesvalorizações mensais e se comprometeu a fazer um ajuste fiscal objetivando metas primárias de 2.60%, 2.80% e 3.00% do PIB para os anos de 1999, 2000 e 2001. Contudo, a moratória da dívida de Minas Gerais, do governador Itamar Franco, com o governo federal e a relutância do Congresso em aceitar medidas importantes para o ajuste fiscal fez ressurgir a expectativa de nova moratória brasileira ocasionando uma desvalorização de 48% na taxa de câmbio, que resultou em um aumento da dívida externa de 5.8% do PIB, em 1998, para 9.4% do PIB em 1999. Sendo assim, foi necessária a renegociação do acordo com o FMI, que acabou impondo metas fiscais mais austeras, uma restrição orçamentária mais rígida dado que a dívida pública total aumentara: 3.10%, 3.25% e 3.35% do PIB para os anos de 1999, 2000 e 2001. Todavia o critério de desempenho passou a ser o resultado primário no lugar das NFSP do primeiro acordo com o FMI.

Além do ajuste imposto pelo FMI, o período de 1999 a 2002 foi marcado também por reformas estruturais como da previdência, que tornou mais rígidas as regras para aposentadoria do funcionalismo e adotou o fator previdenciário, e a lei de responsabilidade fiscal (LRF) que estabeleceu tetos para despesas com pessoal, limitou o endividamento e impede medidas de “socialização de prejuízos” em dívidas como, por exemplo, dos estados com a União.

LRF	Teto da despesa com pessoal em % receita corrente líquida		
	Governo Central	Governo Estadual	Governo Municipal
Executivo	41,5%	51,0%	54,0%
Legislativo	2,5%	3,0%	6,0%
Judiciário	6,0%	6,0%	-
Total	50,0%	60,0%	60,0%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Os ajustes fiscais para os Estados e Municípios também começaram a surtir efeito neste período:

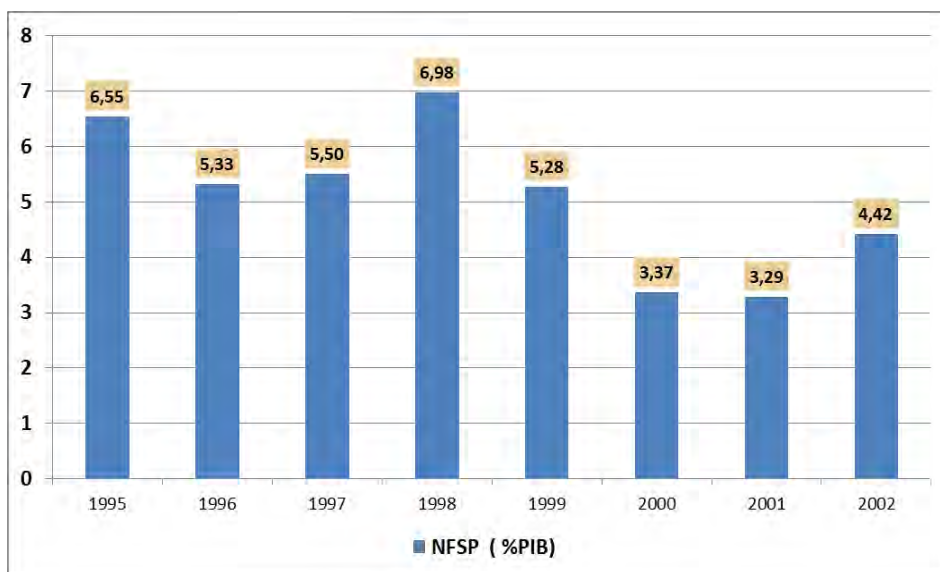


Fonte: Banco Central

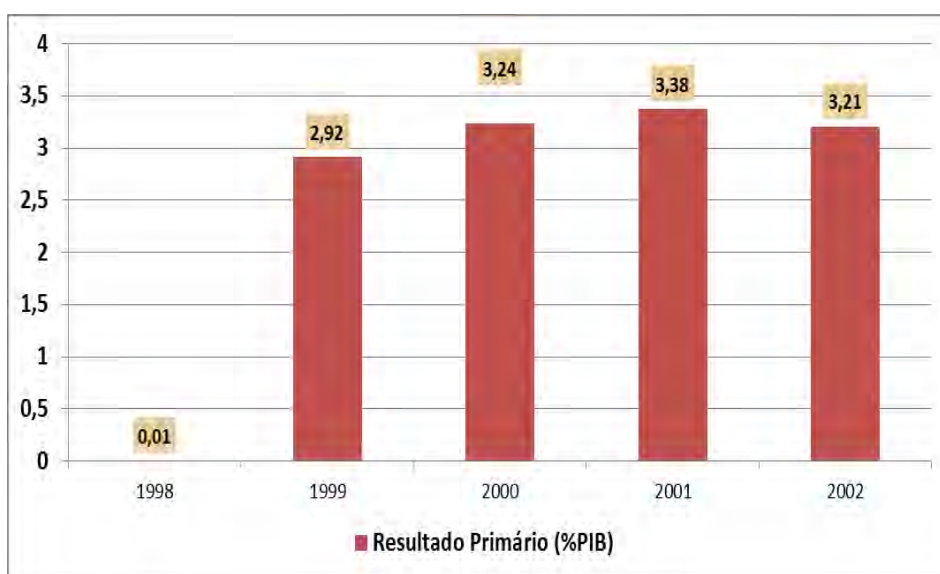
No entanto, apesar dos ajustes, o resultado primário do setor público continuou ainda dependente de receitas extraordinárias como o aumento do CPMF, a permanência em menor abrangência do Fundo de Estabilidade Fiscal sob a denominação de “desvinculação de recursos da União” a partir de 2000, refinanciamento de dívidas tributárias sem cobrança de juros para empresas entre outras.

Com isso, o período de 1999 a 2002 foi marcado por um profundo ajuste fiscal imposto pelo FMI e apoiado pelas autoridades políticas que ainda promoveram reformas estruturais significativas para uma condução fiscal responsável, revertendo a fraca restrição orçamentária do período anterior. No entanto, este ajuste ocorreu via aumento de impostos e diminuição dos investimentos e ainda não impediu a continuidade da trajetória ascendente da dívida pública brasileira que foi de 38.9 % em 1998 para 60.6% do PIB em 2002.

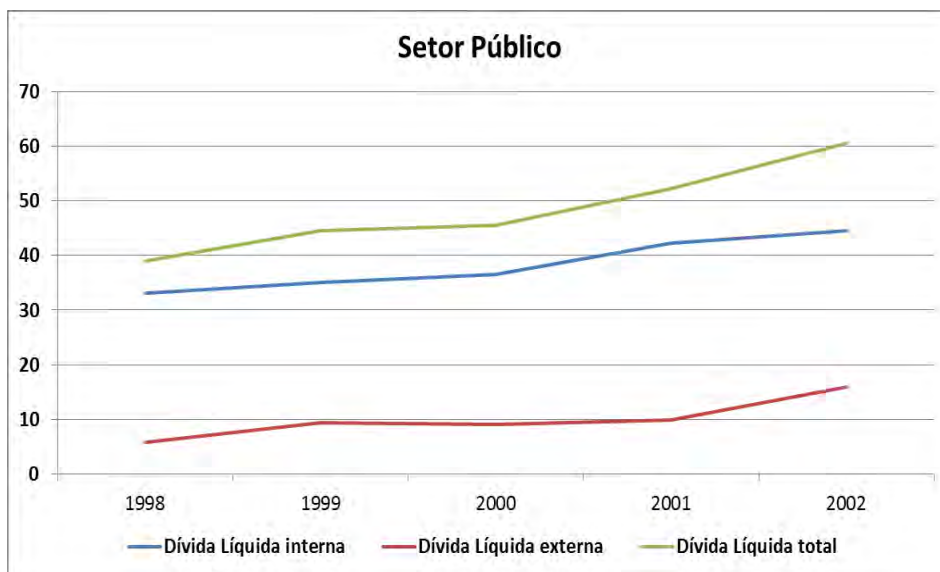
O desafio que ficou para o governo de Lula foi o de manter o cumprimento de metas fiscais com um perfil mais pró-crescimento e sem contar com receitas extraordinárias.



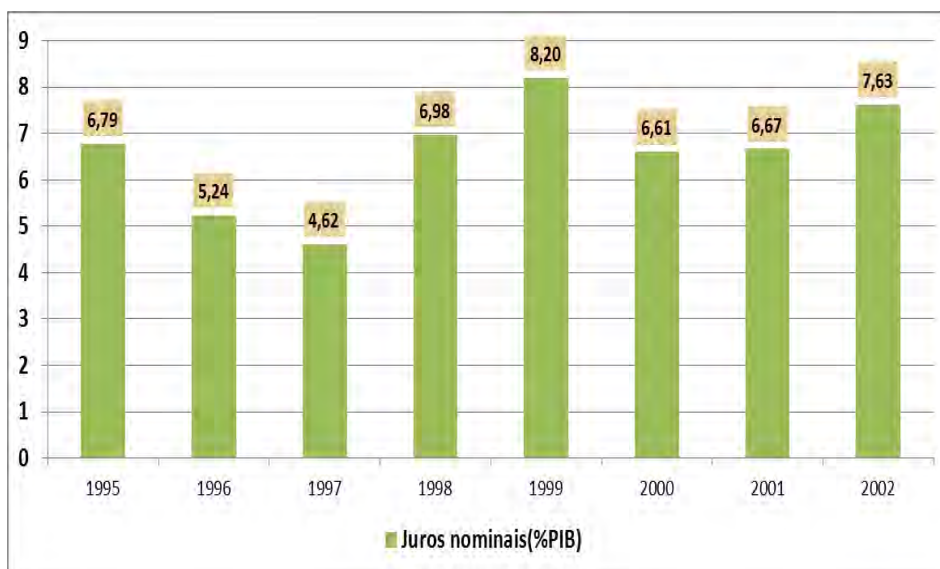
Fonte: Banco Central



Fonte: Banco Central



Fonte: Banco Central



Fonte: Banco Central

3.2. DESENVOLVIMENTO

No desenvolvimento, farei uma análise mais minuciosa das finanças públicas durante os últimos dez anos – governo Lula e Dilma – focando no segundo objetivo da monografia.

O estudo abordará os seguintes temas:

i) Finanças Públicas de 2002 a 2010

Temas chaves: gastos sociais; restos a pagar ; BNDES ; reajustes salariais; capitalização Petrobrás

ii) Finanças Públicas de 2010 a 2012

Temas chaves: pessoal e encargos; MCMV; Estados e Municípios.

iii) Resultado Primário estrutural e impulso

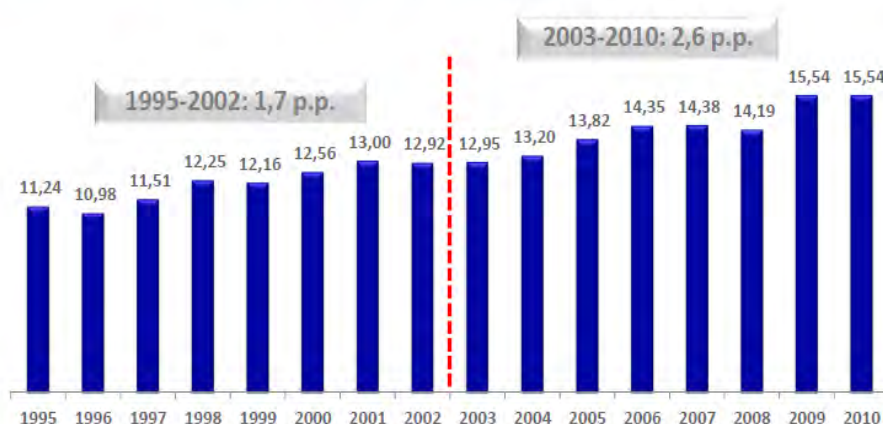
. Nesta parte, haverá um grande número de gráficos para o melhor embasamento do estudo.

3.2.1 FINANÇAS PÚBLICAS DE 2002 A 2010

Este período começou com muita incerteza sobre a predisposição do governo Lula de continuar com os ajustes promovidos pelo governo anterior incerteza uma vez que a inflação era a ascendente, o déficit público ainda elevado e a dívida crescente. Dado seu viés político, havia uma descrença sobre a adoção de políticas ortodoxas e sua capacidade de conseguir apoio no Congresso, governar e aprovar projetos. Sendo assim, logo a sua posse, tratou de acalmar os ânimos dos opositoristas.

Lula, para afastar os temores iniciais acerca de sua inclinação política, anunciou Henrique Meirelles para presidente do Banco Central, que logo anunciou um aumento da taxa de juros para conter a inflação. No âmbito fiscal, anunciou um aumento da meta do superávit fiscal do governo federal de 3,75% para 4,25% e a intenção de realizar duas reformas: a tributária e a previdenciária. No entanto, estas foram bem abaixo do esperado. Na reforma tributária, apenas anunciou a prorrogação da Desvinculação de Receitas da União(DRU) e da CPMF por mais 4 anos. Na reforma previdenciária, aumentou o teto do INSS em 30%, o que aumentou a receita no curto prazo, mas estruturalmente ruim dado que aumentaria os benefícios previdenciários. Estes ainda seriam mais impactados pela política de salário mínimo implantada no governo Lula que levou a um crescimento real de 64%, passando de 200 reais, em 2002, para 510 reais no final do segundo mandato. Além disso, o ex-líder sindical elevou significativamente os gastos sociais, transferências sociais, transformando o Bolsa Escola de FHC em Bolsa Família.

TRAJETÓRIA DO GASTO SOCIAL FEDERAL – 1995-2010. AGREGAÇÃO DE RECURSOS DE 4,3 P.P. DO PIB



Fonte: SIAFI/SIDOR

Elaboração: Disoc/IPEA

* Valores deflacionados mês a mês para R\$ constantes de dezembro de 2001, pelo IPCA.

Antes de vermos as contas públicas em mais detalhes, vale ressaltar um fator extremamente importante para o sucesso das políticas do petista. Lula foi, até a crise de 2008, muito beneficiado por um mundo em plena expansão, crescendo a taxas semelhantes a da década de 60, com abundância de liquidez com o alto diferencial de juros e uma economia chinesa decolando, puxando as commodities e os termos de troca do Brasil. Com isso, o Brasil experimentou, durante alguns anos, taxas de crescimento elevadas, superávit em conta corrente mesmo com uma moeda apreciando.

Crescimento Mundial YoY% - Fonte: Bloomberg



Crescimento Brasileiro YoY% - Fonte: Bloomberg, IBGE

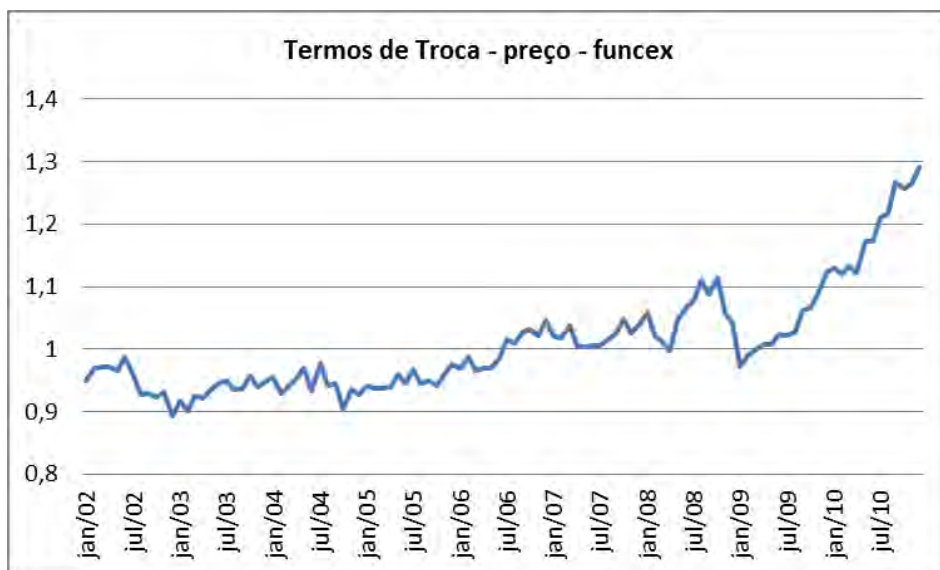


Crescimento Chinês YoY% - Fonte: Bloomberg



Conta Corrente brasileira (%PIB) - Fonte: Bloomberg



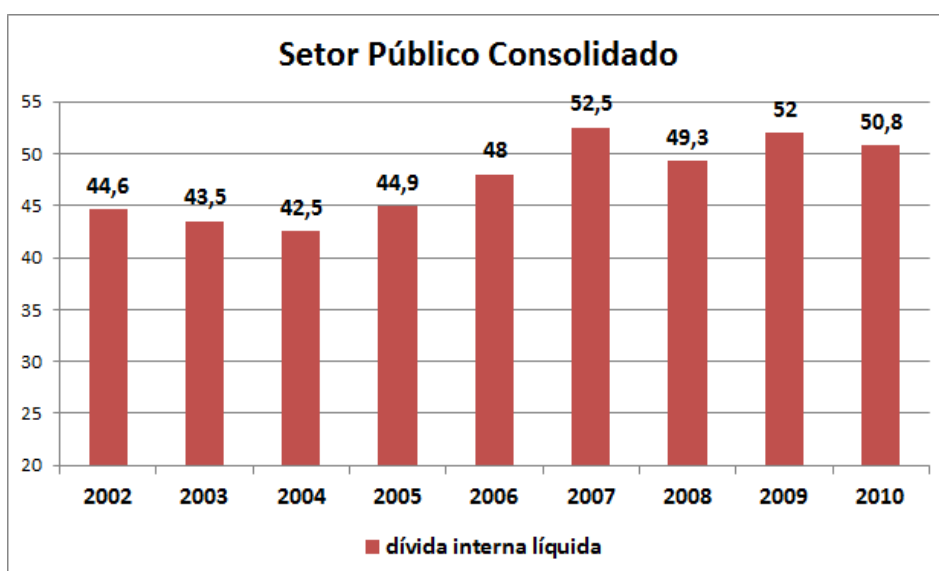


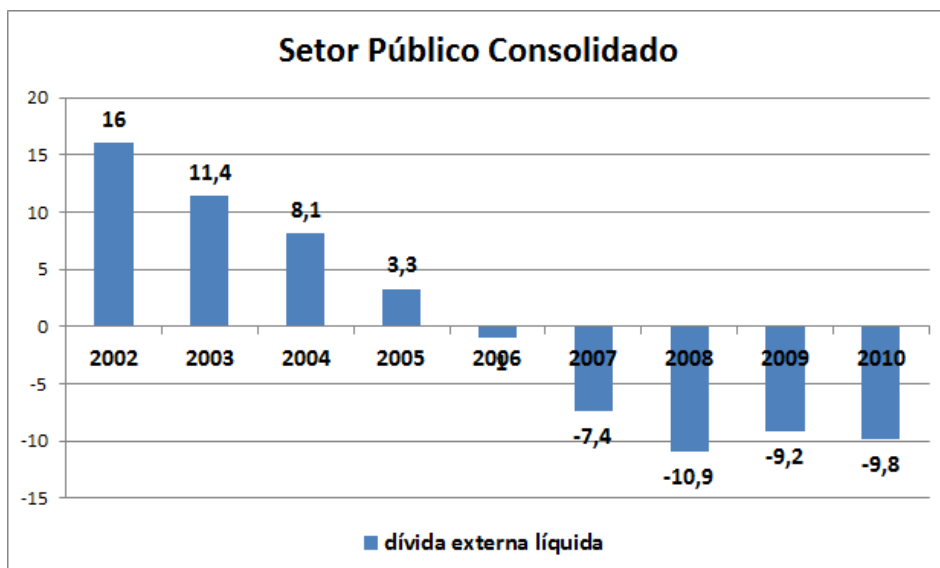
FORNE: FUNCX

Moeda brasileira contra dólar - Fonte: Bloomberg

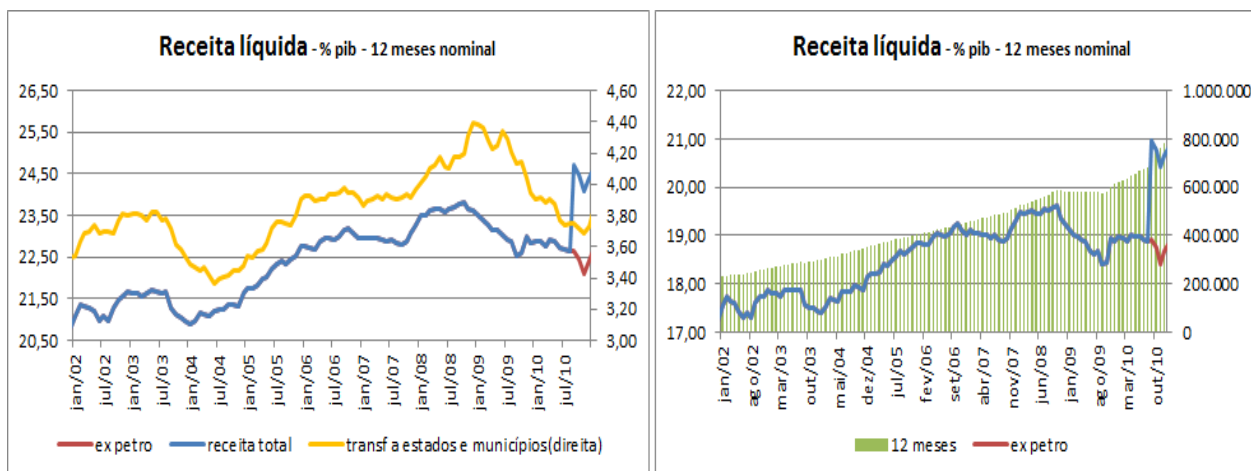


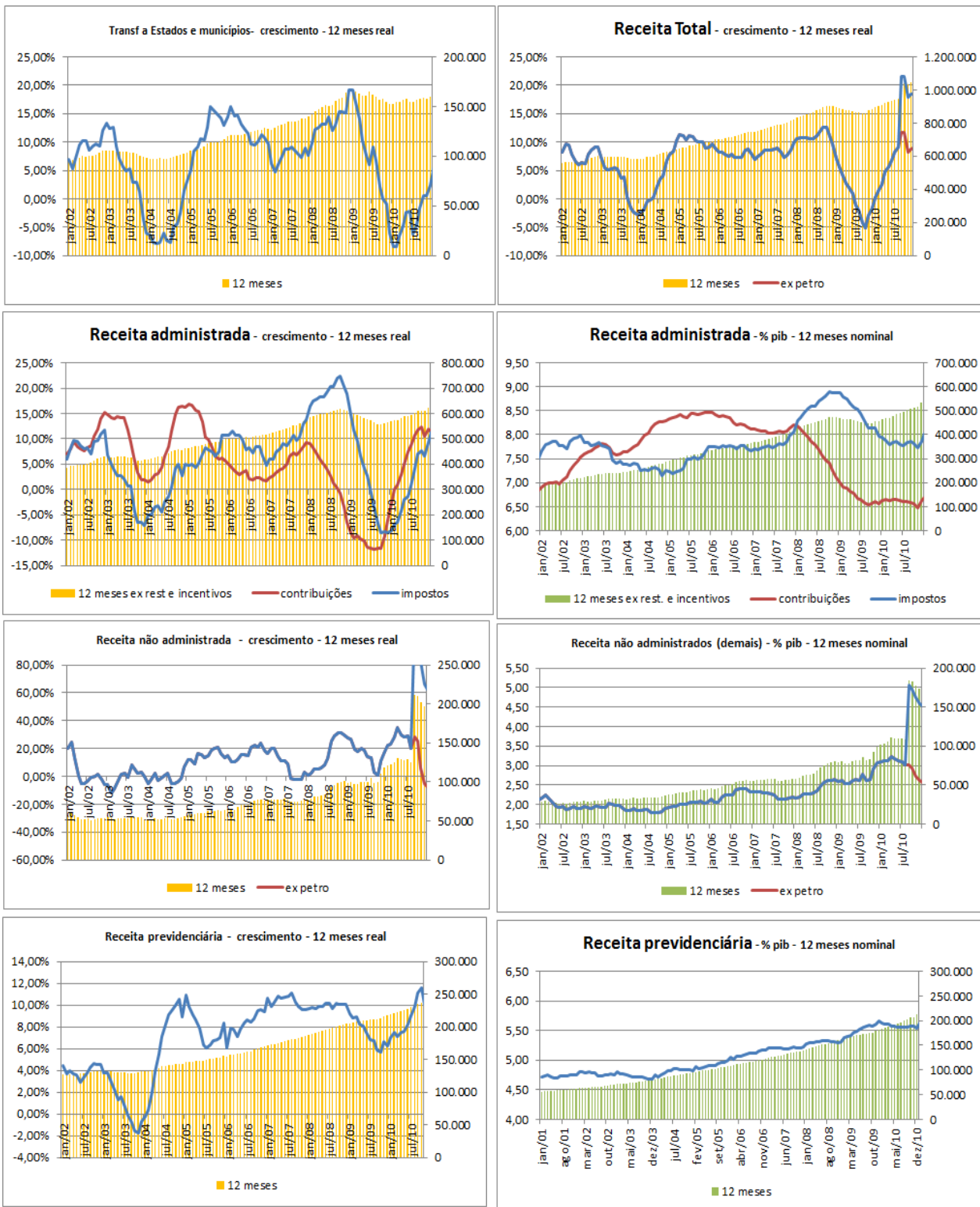
A combinação desses fatores aumentou a confiança da população e permitiu Lula a implementar suas políticas. Além disso, a soma de um grande fluxo de capital, alto crescimento do PIB e valorização do real, além de permitir uma queda consistente da inflação dado os patamares anteriores, possibilitou o Brasil a virar um credor externo, contribuindo significativamente para a mudança da trajetória da dívida líquida do setor público.





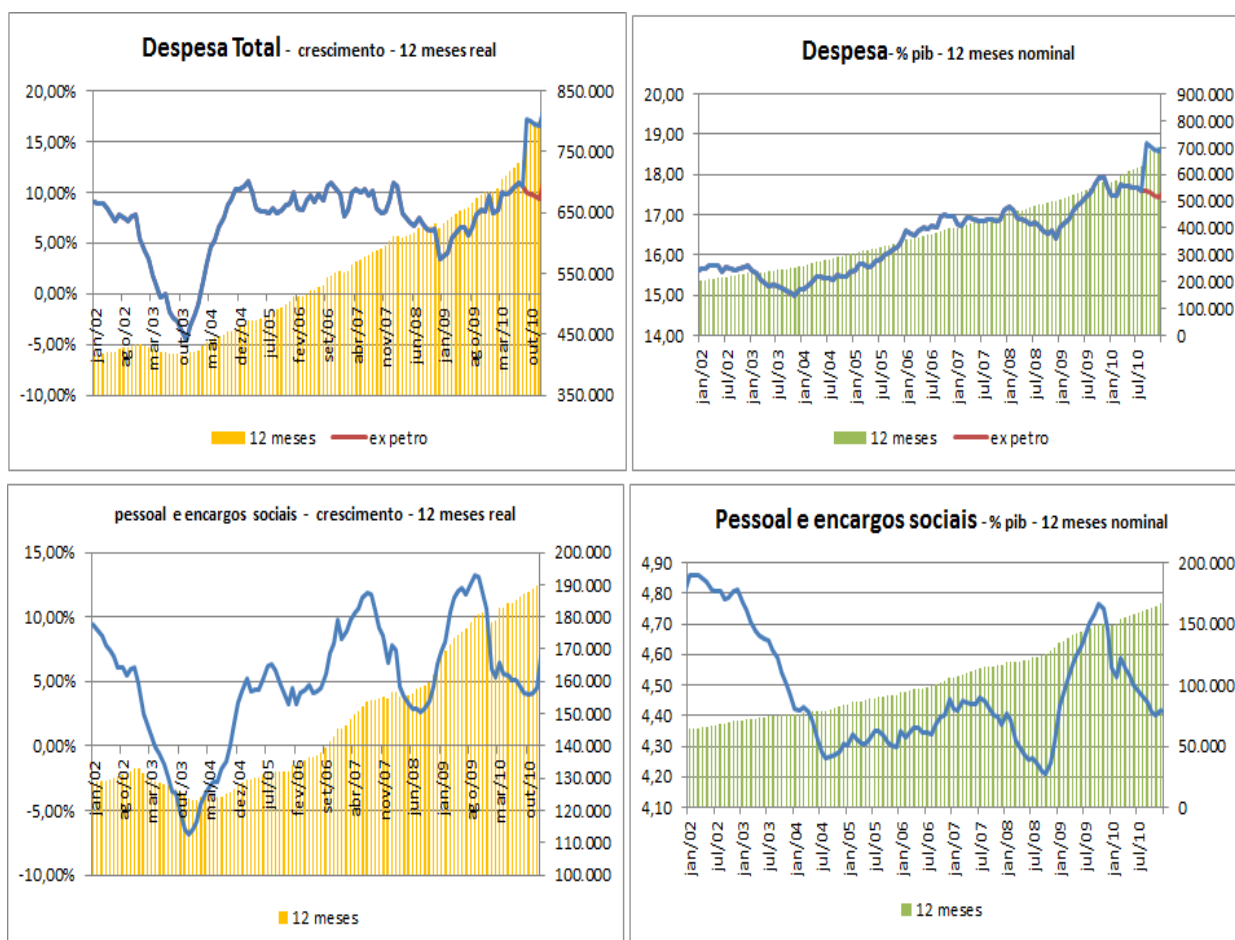
Em relação às receitas primárias durante o duplo mandato do governo Lula, podemos observar uma tendência clara de aumento da carga tributária com a receita primária total crescendo em torno de 10% exceto durante a crise energética e a crise de 2008. Além disso, a manutenção do resultado primário em patamares elevados não era sustentável dado também ao nível de crescimento das despesas primárias como veremos adiante. Uma evidência disso é o crescimento, principalmente a partir de 2004 das receitas não administradas que passaram a crescer cerca de 20% em termos reais, chegando a quase 100% em 2010 com a cessão onerosa de exploração de petróleo para Petrobras, BNDES e Fundo Soberano, conseguindo uma receita 74,8 bilhões de reais em setembro do mesmo ano. Com a política do salário mínimo e o aumento do teto do INSS, a arrecadação previdenciária também teve um crescimento expressivo.



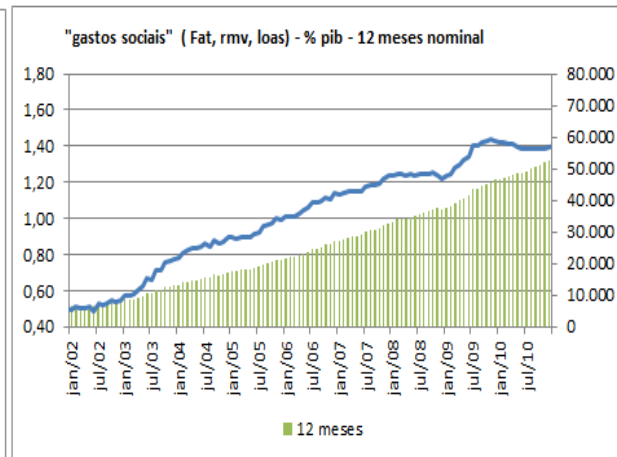
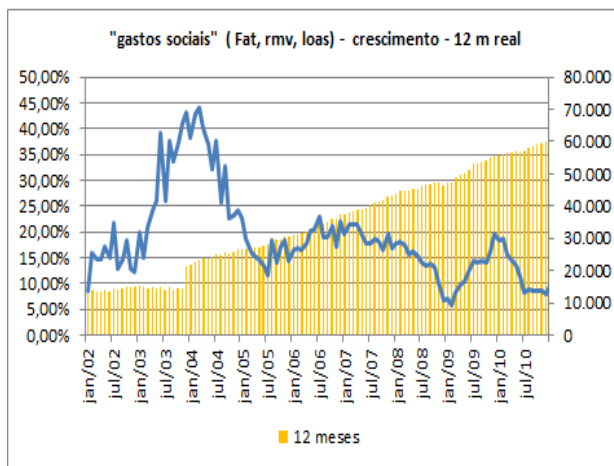
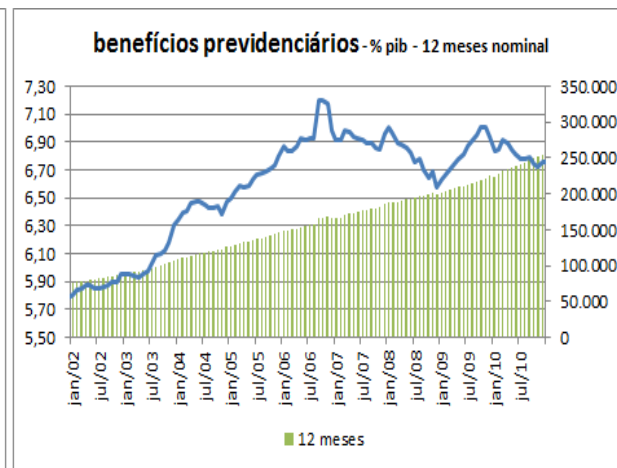
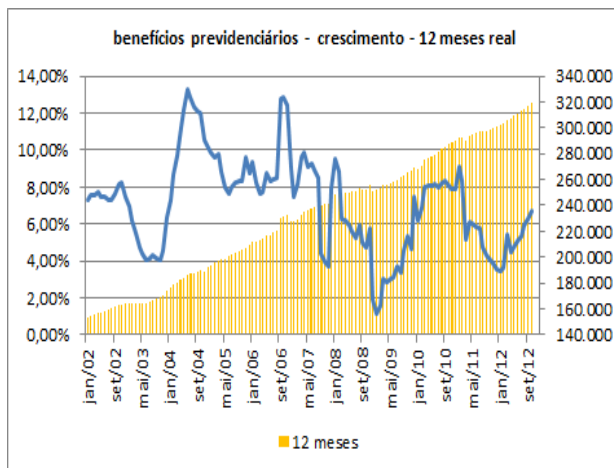


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

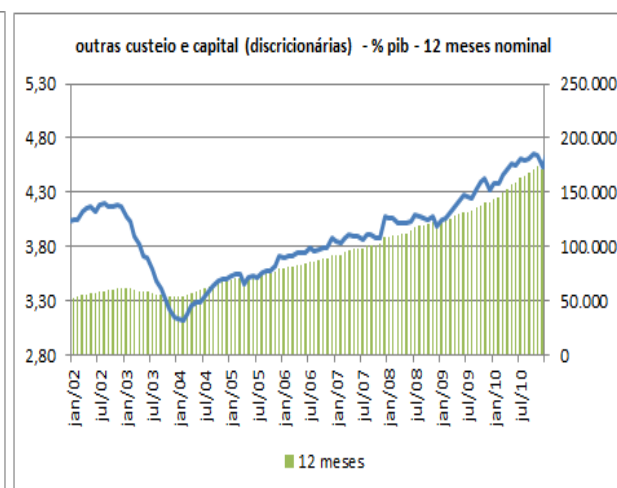
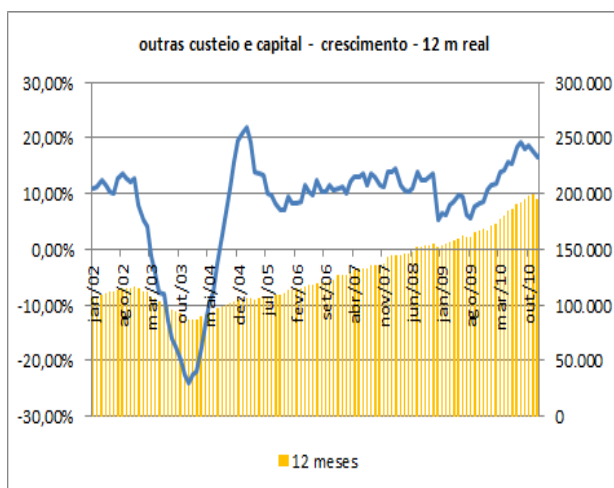
Em relação às despesas, podemos observar o mesmo padrão cíclico das receitas. Observando os gráficos abaixo vemos aumentos significativos dos gastos sociais, da abertura “outras despesas de custeio e capital”, devido às execuções do PAC, e dos benefícios previdenciários, em parte explicados pelo aumento do mínimo e, principalmente, pelos maiores subsídios e programas sociais implantados pelo governo Lula. Além disso, de 2008 a 2010, Lula concedeu elevados reajustes ao funcionalismo o que elevou a conta de pessoal e encargos, como pode ser observado no gráfico abaixo. Vale destacar que, em setembro de 2010, houve uma despesa extraordinária de 42.9 bilhões de reais da capitalização da Petrobrás.



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Com o aumento considerável dos gastos sociais, o governo Lula foi obrigado a adotar alguns mecanismos para cumprir as metas fiscais. Primeiramente, em 2005, o então ministro Antônio Palocci permitiu que a parcela do investimento público fosse descontada da meta do primário. Essa parcela correspondia, inicialmente, a cerca de 3,2 bilhões de reais com o Projeto Piloto de Investimentos (PPI), porém a possibilidade de desconto atingiu a cifra de 22 bilhões de reais com a execução do PAC de 2010. Se não bastasse isso, em 2008, os restos a pagar foram incluídos na parcela sujeita a desconto para meta.

Além dessas possibilidades de desconto, o governo Lula utilizou intensamente os restos a pagar para o cumprimento da meta desde o início de seu mandato. Como pode ser observado na tabela e no gráfico abaixo, o saldo de restos a pagar processados, ou seja, despesas liquidadas não pagas, aumentou consideravelmente. Em 2003, por exemplo, o adiamento do pagamento de certas despesas já liquidadas para 2004 contribuiu em 0.22% do PIB para a meta do superávit fiscal, ou seja, quase 50% do aumento da meta de 3.75% para 4.25% do PIB anunciado por Lula no início de seu mandato. Em 2008, a contribuição chegou ao patamar de 0.66% do PIB, o que contribuiu para um superávit primário do governo central de apenas 1.35% do PIB em 2009.

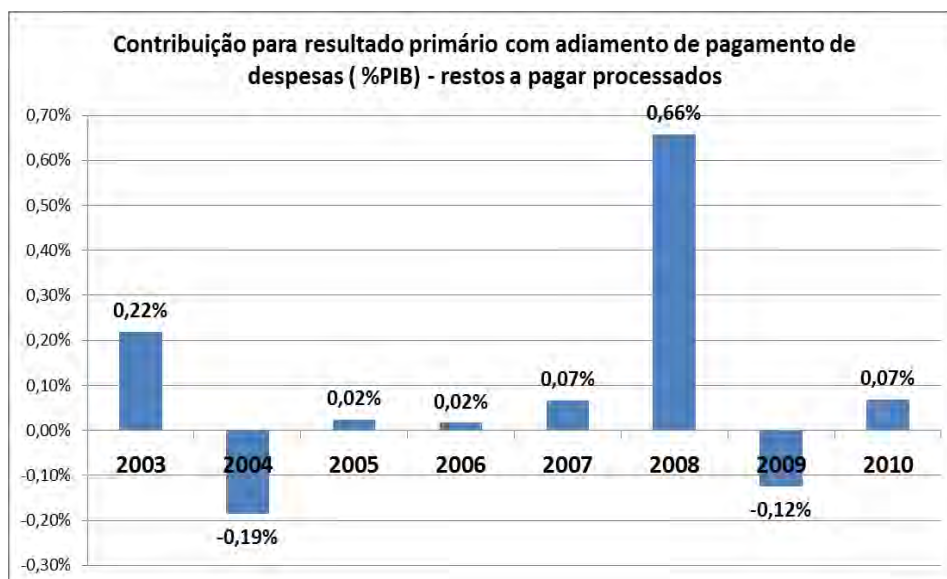
Tabela 1 - Restos a Pagar (RAP) - R\$ Mil

	RAP Processados (a)		RAP Não Processados (b)		RAP (a) + (b)	
	RAP Processados	Variação	RAP Não Processados	Variação	TOTAL	Variação
2002	3.425.578		21.622.183		25.047.761	
2003	4.239.698	814.120	14.514.614	-7.107.569	18.754.312	-6.293.449
2004	7.950.148	3.710.450	23.757.652	9.243.038	31.707.800	12.953.488
2005	4.355.373	-3.594.775	17.322.165	-6.435.487	21.677.538	-10.030.262
2006	4.847.818	492.445	33.947.918	16.625.753	38.795.736	17.118.198
2007	5.243.111	395.293	38.747.781	4.799.863	43.990.892	5.195.156
2008	7.013.799	1.770.688	55.131.136	16.383.355	62.144.935	18.154.043
2009	26.948.347	19.934.548	67.765.127	12.633.991	94.713.474	32.568.539
2010	22.930.481	-4.017.866	92.193.098	24.427.971	115.123.579	20.410.105
2011	25.493.679	2.563.198	103.284.560	11.091.462	128.778.239	13.654.660

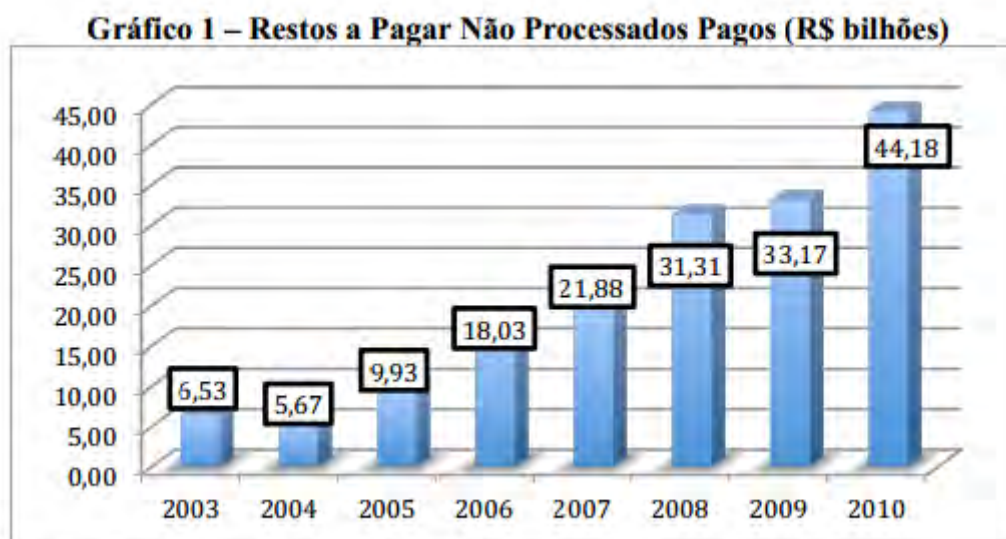
Fonte: Tesouro Nacional, Elaboração: Mansueto Almeida

OBS: 1/ a variação do item restos a pagar é calculada pela diferença do saldo do quanto estava inscrito em um ano em relação ao valor inscrito no ano imediatamente anterior. Isso mostra quanto das despesas de um ano foram transferidas para serem pagas no ano seguinte.

2/ A partir de 2009, a última folha do ano do INSS passou a ser contabilizada como Restos a Pagar Processados. Mas para esse caso específico, essa mudança de metodologia não afetou o cálculo do primário. Assim, a partir de 2009 o saldo do RAP processado passou a ser maior em decorrência dessa mudança metodológica.



Além da utilização dos restos a pagar processados cuja contribuição é mais facilmente mensurável dado que as despesas já foram liquidadas, é notável também o uso de restos a pagar não processados, ou seja, o adiamento da liquidação para o cumprimento da meta. O gráfico abaixo, elaborado por Mansueto Almeida, evidencia um crescimento, a partir de 2006, dos restos a pagar não processados pagos, o que é um claro indício do uso desse recurso.

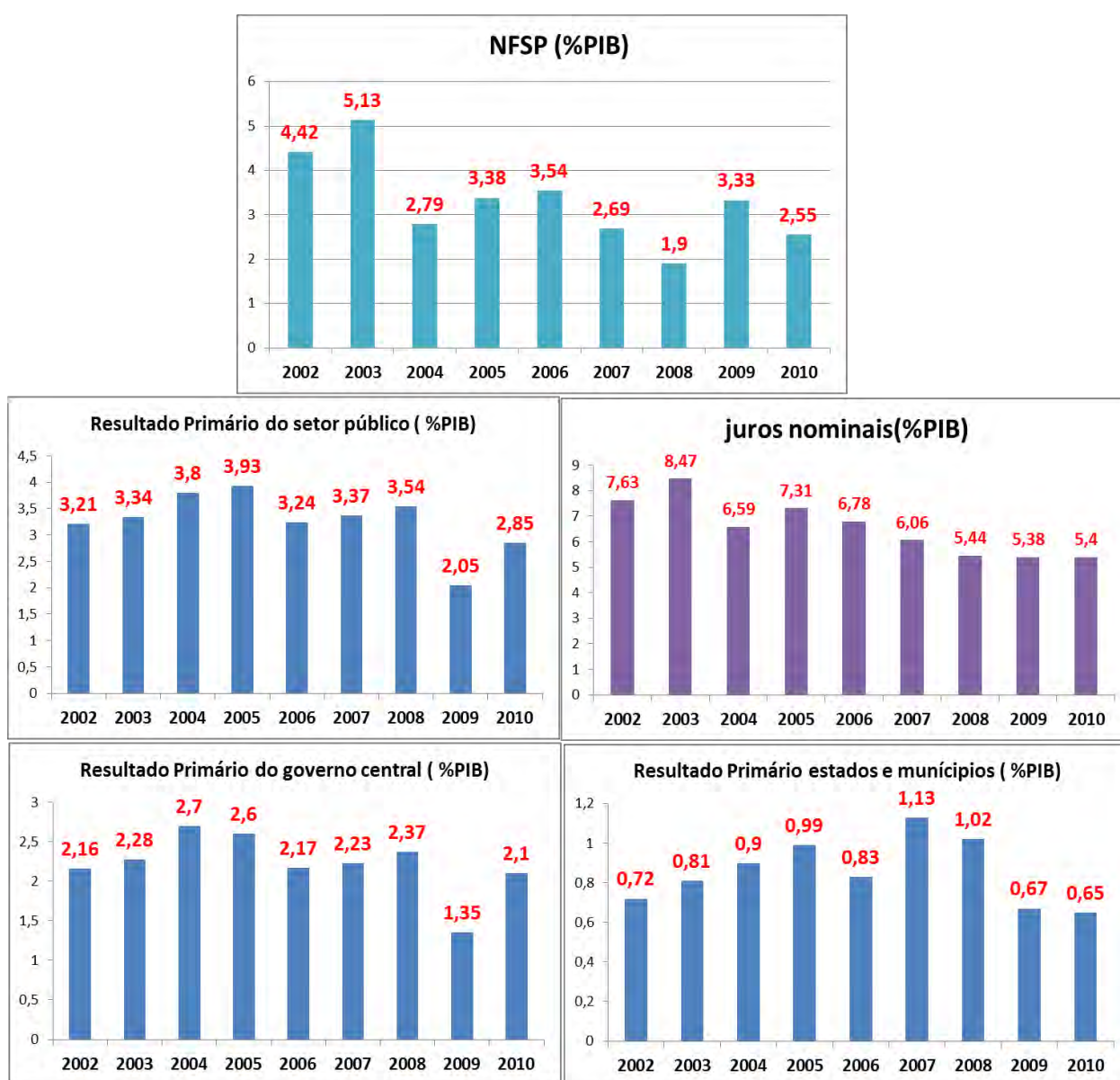


Fonte: Tesouro Nacional

Outros mecanismos adotados durante o governo Lula foram o empréstimo de recursos do Tesouro, em 2009, para o BNDES para que este comprasse créditos que o Tesouro Nacional tinha a receber de estatais, aumentando a receita primária e, em 2010, a operação com a Petrobrás, já mencionado acima, que inflou o superávit primário em 32 bilhões de reais.

Com isso, o governo Lula conseguiu, até 2008, manter o superávit primário em um patamar elevado, não que isto significava um real esforço fiscal uma vez que inúmeros mecanismos foram utilizados. Aliado aos resultados primários suficientemente altos, a situação econômica brasileira, colhendo os frutos do Plano Real, permitiu uma trajetória declinante dos juros nominais, resultando em uma queda da necessidade de financiamento do setor público.

Para o próximo governo, restou uma situação fiscal marginalmente pior com gastos sociais crescentes e um saldo de restos a pagar de 128 bilhões de reais.



3.2.2. FINANÇAS PÚBLICAS DE 2010 A 2012

O Governo Dilma herdou do governo anterior uma economia em plena expansão com o PIB crescendo a 7.5% em 2010 e com um fiscal expansionista de tal forma que foi necessário abater os recursos do PAC da meta fiscal. Sendo assim, era necessário um ajuste visando o cumprimento da meta cheia.

Em relação à receita, podemos observar comportamentos bem distintos nos dois primeiros anos da primeira presidenta do Brasil.

Em 2011, a receita primária total cresceu 10% em termos reais contra 8.8% do ano anterior. Se formos observar as aberturas da receita primária, veremos que este crescimento foi puxado principalmente por impostos, que cresceram 12.7% contra 9.3% de 2010. Estes tiveram um crescimento foi bem disseminado com altos crescimentos no imposto de renda(IR), no imposto sobre produto industrializado(IPI), no imposto sobre operação financeira(IOF) e no imposto sobre importação como pode ser observado na tabela abaixo:

		12 meses % real	
% total		2010	2011
37%	Impostos	9,3%	12,7%
26%	IR	3,4%	12,6%
5%	IPI	23,7%	10,1%
3%	IOF	31,6%	12,1%
3%	II	24,8%	18,7%

Fonte: Receita Federal

Com isso, de 2010 para 2011, os impostos aumentaram em 0.7 pontos percentuais em relação ao PIB , as contribuições em 0.3 , a receita previdenciária em 0.4 enquanto as receitas administradas, retirando a capitalização da Petrobrás, aumentaram somente 0.2 pontos percentuais em relação ao PIB. Este desempenho pode ser explicado por um nível de atividade ainda elevado e também por duas fontes de receitas extraordinárias: o parcelamento de débitos tributários, conhecimento como o “Refis da Crise” e a arrecadação de 5.8 bilhões de reais em contribuição social sobre lucro líquido da Vale referente a exportações feitas em 2011.

Já em 2012, a economia enfraqueceu, dado as medidas restritivas implantadas no primeiro semestre de 2011 e a piora do cenário externo no segundo semestre, desacelerando a arrecadação vinculada à atividade com imposto de renda, contribuição sobre lucro líquido e PIS/Cofins, como pode ser observado nas reavaliações bimestrais. Além disso, houve desonerações que custaram 40.3 bilhões aos cofres públicos como pode ser observado na tabela abaixo:

Desonerações em 2012		Custo Fiscal (R\$ bilhões)
Redução do IPI automóveis		8,5
Redução da apropriação dos créditos PIS/COFINS sobre bens de capital		7,6
Redução da CIDE-combustíveis		6,8
Ampliação do Simples Nacional		5,7
Programa Reintegra(exportações)		4,6
Redução nos impostos sobre folha de pagamento		3
Redução IOF sobre empréstimos bancários		2,8
Outros		1,3
Total		40,3

Fonte: Ministério da Fazenda, Credit Suisse

		12 meses % real	
% total		2011	2012
100%	Receita Total	12,6%	2,3%
37%	Impostos	12,7%	2,3%
30%	Contribuições	15,1%	-1,6%
28%	Previdência	9,0%	7,3%

Fonte: Receita Federal ; IBGE

		12 meses % real	
% total		2011	2012
37%	Impostos	12,7%	2,3%
26%	IR	12,6%	2,7%
5%	IPI	10,1%	-2,7%
3%	IOF	12,1%	-3,3%
3%	II	18,7%	15,0%

Fonte: Receita Federal ; IBGE

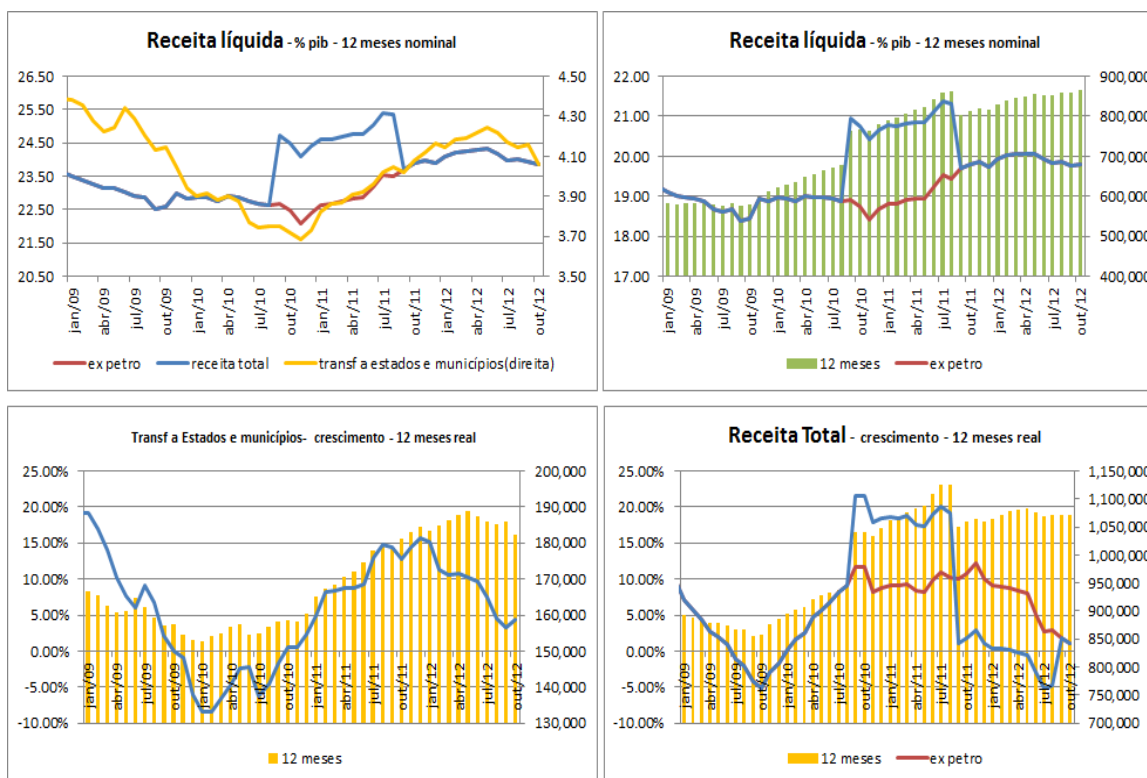
		12 meses % real	
% total		2011	2012
30%	Contribuições	15,1%	-1,6%
16%	Cofins	6,2%	2,1%
6%	CSLL	18,8%	-7,3%
6%	PIS/PASEP	-2,9%	-6,3%

Fonte: Receita Federal ; IBGE

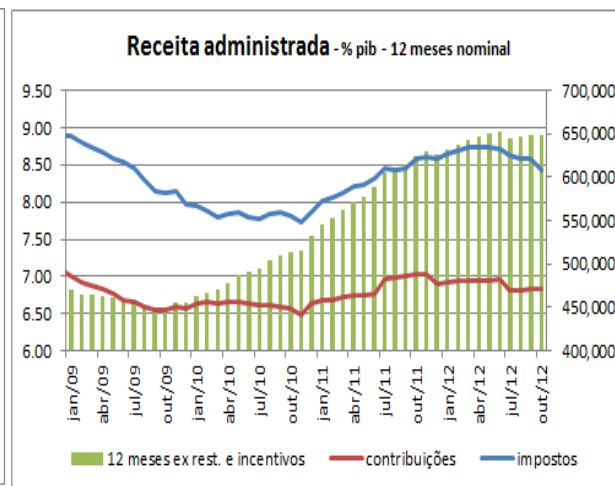
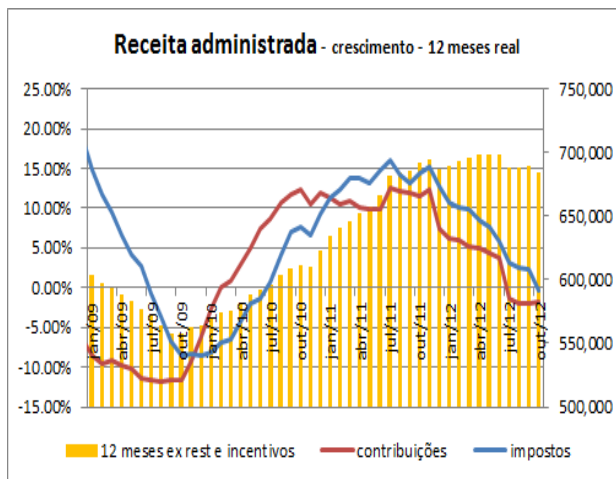
	PLoa 2012	1ª Reavaliação	5ª Reavaliação
Receita total	821609	821614	814880
Administrados	700006	700010	665026
Imposto de Importação	33081	33491	31188
IR/CSLL	325542	327554	248351
Confins/PIS/PASEP	219321	219289	223975
IPI	51005	51002	45029
IOF	35390	35182	31265
CIDE	5286	5293	2875
Outras contribuições	29380	33475	15313
Não administrados	121736	121736	149854
dividendos	19837	19837	29012
cota -parte de compensações financeiras	32563	34963	39263
Previdência	269300	269300	278721
Transferências E&M	182615	182693	170893
Receita Líquida	908294	908221	914418

Fonte: Ministério do Planejamento.

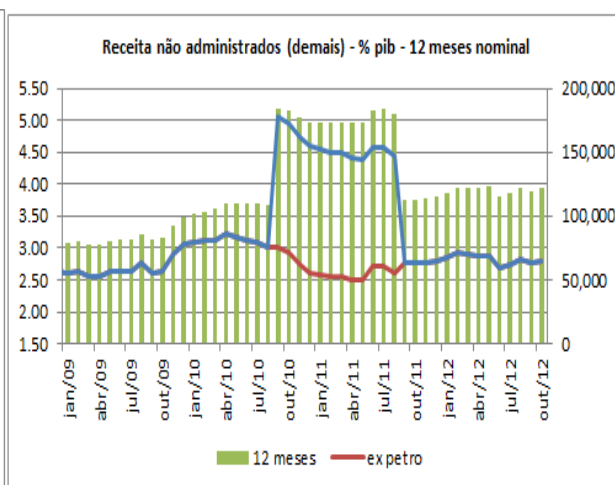
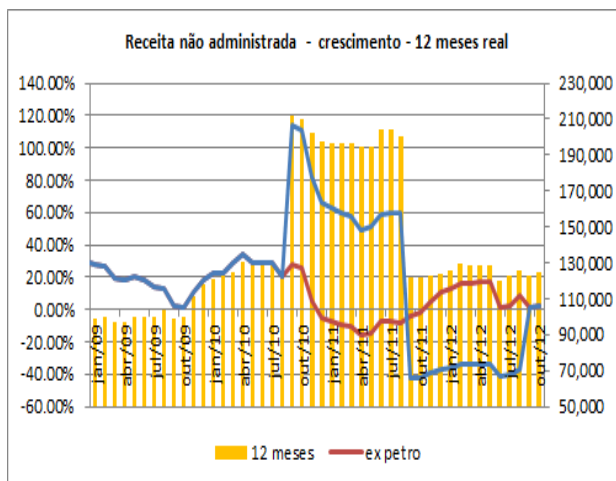
Desta maneira, de 2011 até outubro de 2012, os impostos caíram em 0.2 pontos percentuais em relação ao PIB e as contribuições permaneceram estagnadas. Somente a arrecadação previdenciária, em parte devido ao aumento de 14% do salário mínimo, apresentou um aumento de 0.3 pontos percentuais em relação ao PIB. Mesmo neste cenário de receitas tributárias caindo, o governo Dilma não abusou de receitas administradas dado que estas também permaneceram estagnadas, até outubro, em relação ao PIB.



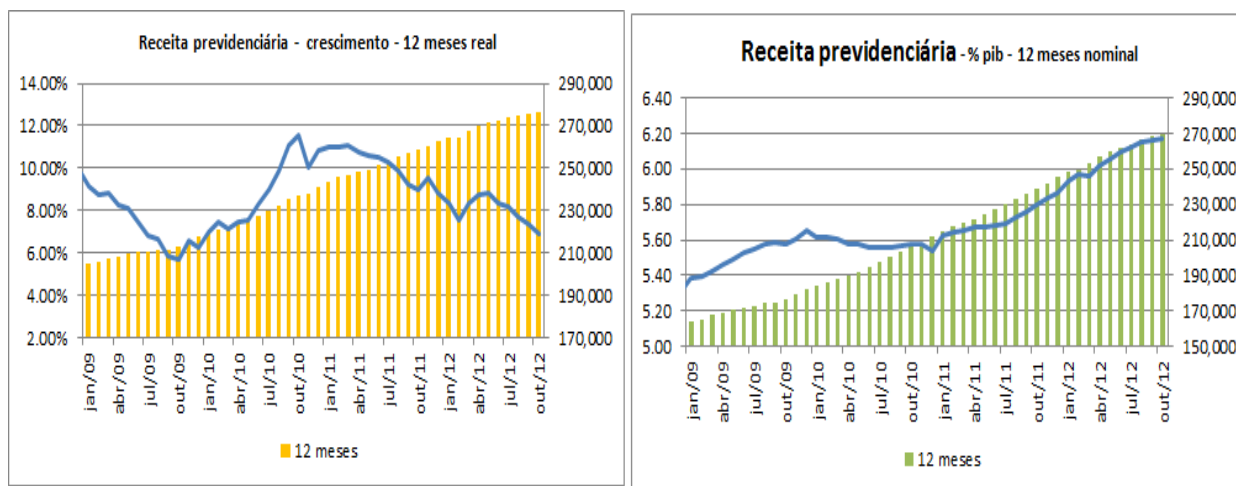
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

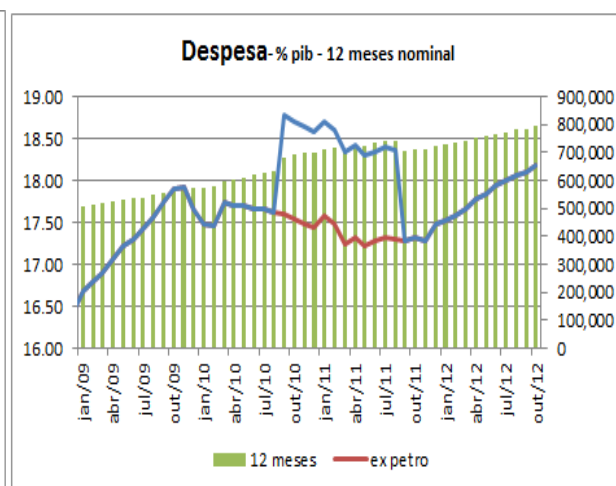
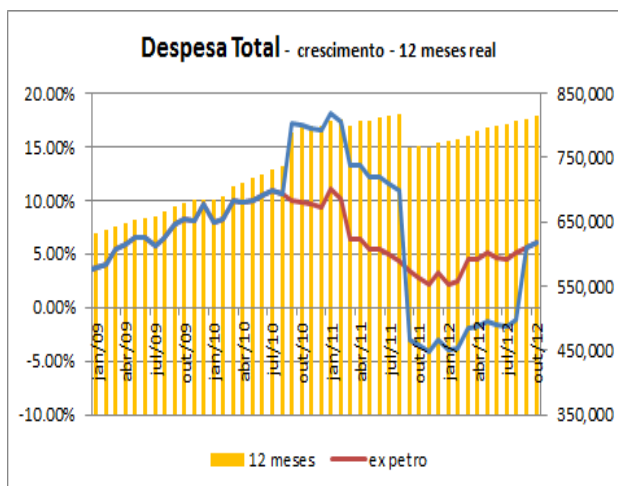
Em relação às despesas primárias, percebemos, assim como nas receitas, comportamentos diferentes nos dois primeiros anos do governo Dilma.

Em relação a 2011, apesar das receitas estarem crescendo em um patamar bem razoável, a despesa total apresentou uma desaceleração, inclusive quando retirado o efeito da capitalização da Petrobrás no ano anterior, para 3.4% de crescimento real contra 9.4% em 2010. Em relação às aberturas, podemos destacar uma contenção em todos os grandes grupos com destaque para “outras despesas de custeio e capital”, grupo que engloba as despesas discricionárias, que cresceu 2.8%, em termos reais, contra 16.50% em 2010, quando houve uma enorme expansão fiscal.

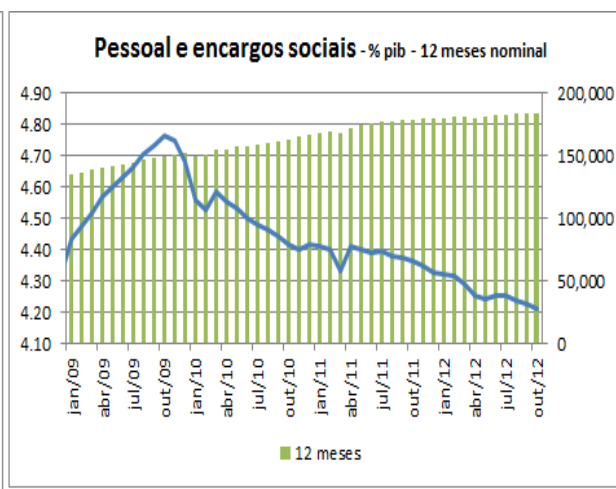
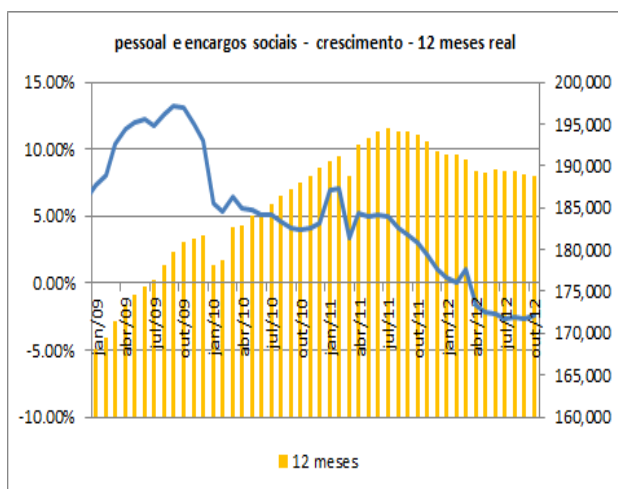
Com isso, praticamente todas as aberturas ficaram estáveis em relação ao PIB frente a 2010 com apenas a despesa de pessoal e encargos recuando 0.10 pontos percentuais.

Em relação a 2012, vale destacar a grande preocupação do governo Dilma em conter os gastos com pessoal e encargos, o que levou o governo a uma briga intensa com o funcionalismo público contra reajustes reais significativos, o que está resultando em uma queda real de -2.4% em doze meses fechado em outubro contra o já fraco crescimento real de 1% em 2011. No entanto, a despesa primária como um todo, diferente de 2011, está apresentando um crescimento real de 6.1% contra os 3.3% em 2010 retirando mais uma vez o efeito da capitalização da Petrobrás. Isso se deve dado a expansão dos benefícios previdenciários, puxados pelo salário mínimo, e por “outras despesas de custeio e capital” no qual se destaca o maior gasto com o programa “Minha casa, minha vida” para o qual foi gasto 7.6 bilhões de reais no primeiro semestre contra 2.9 bilhões de reais no mesmo período de 2011.

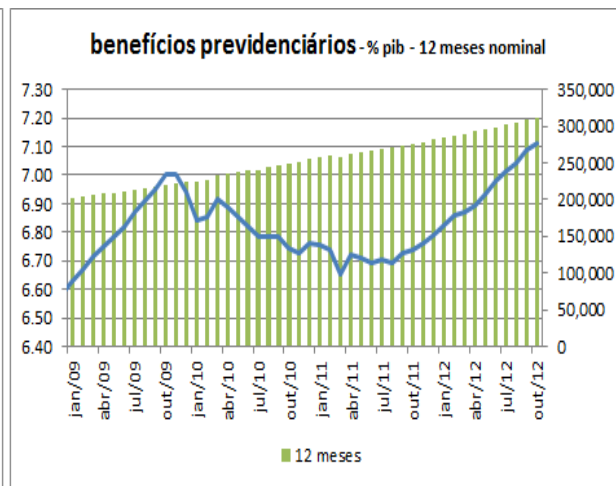
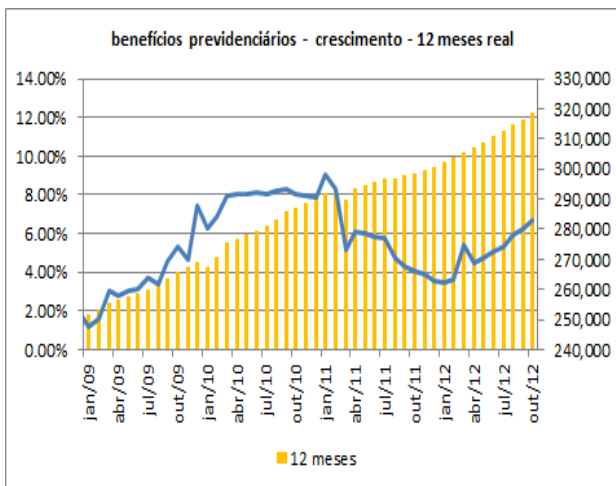
Sendo assim, as despesas primárias aumentaram em 0.70 pontos percentuais em relação ao PIB, sendo que “outras despesas de custeio e capital” subiram em 0.30 pontos percentuais e previdência em 0.30. A despesa com pessoal e encargos continuou caindo 0.10, mas foi compensado por mais 0.10 pontos percentuais em relação ao PIB em gastos sociais como LOAS, RMV e FAT.



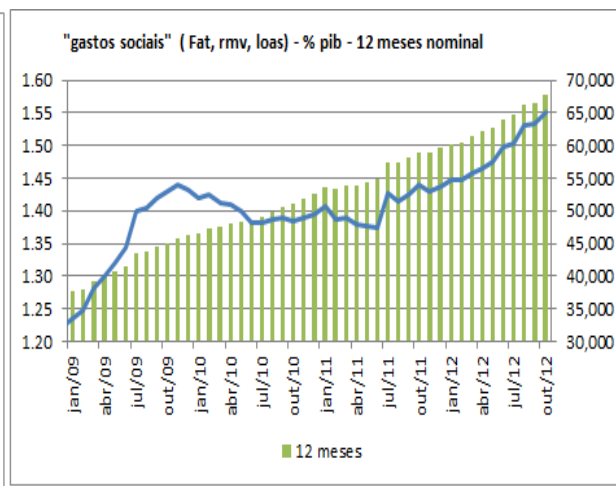
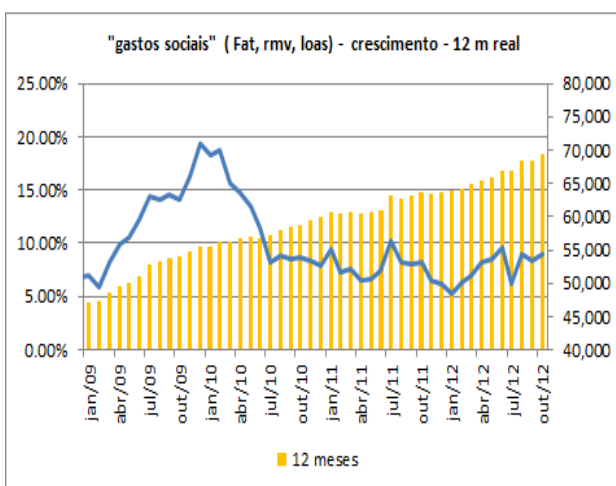
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional



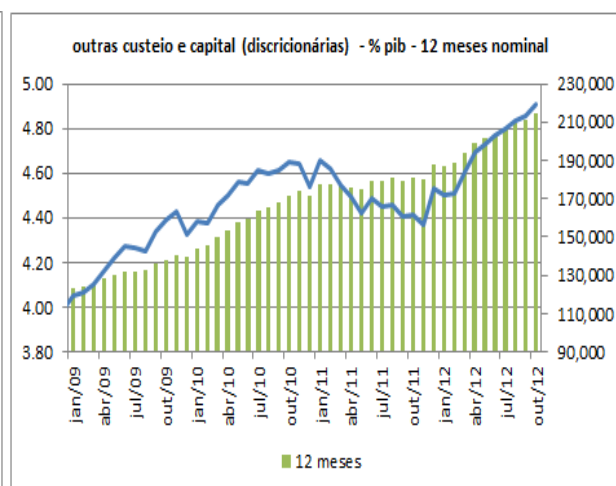
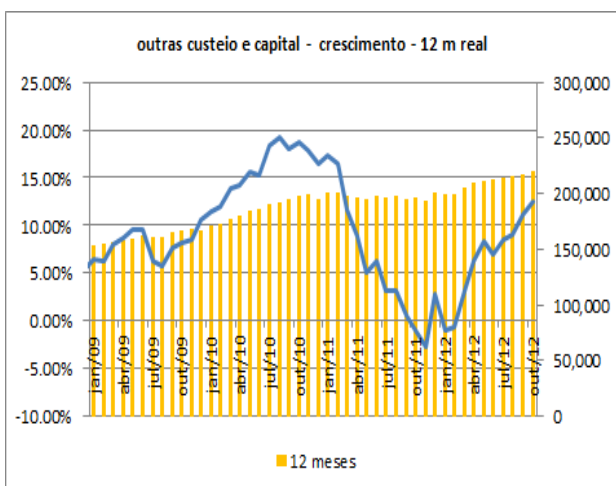
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional



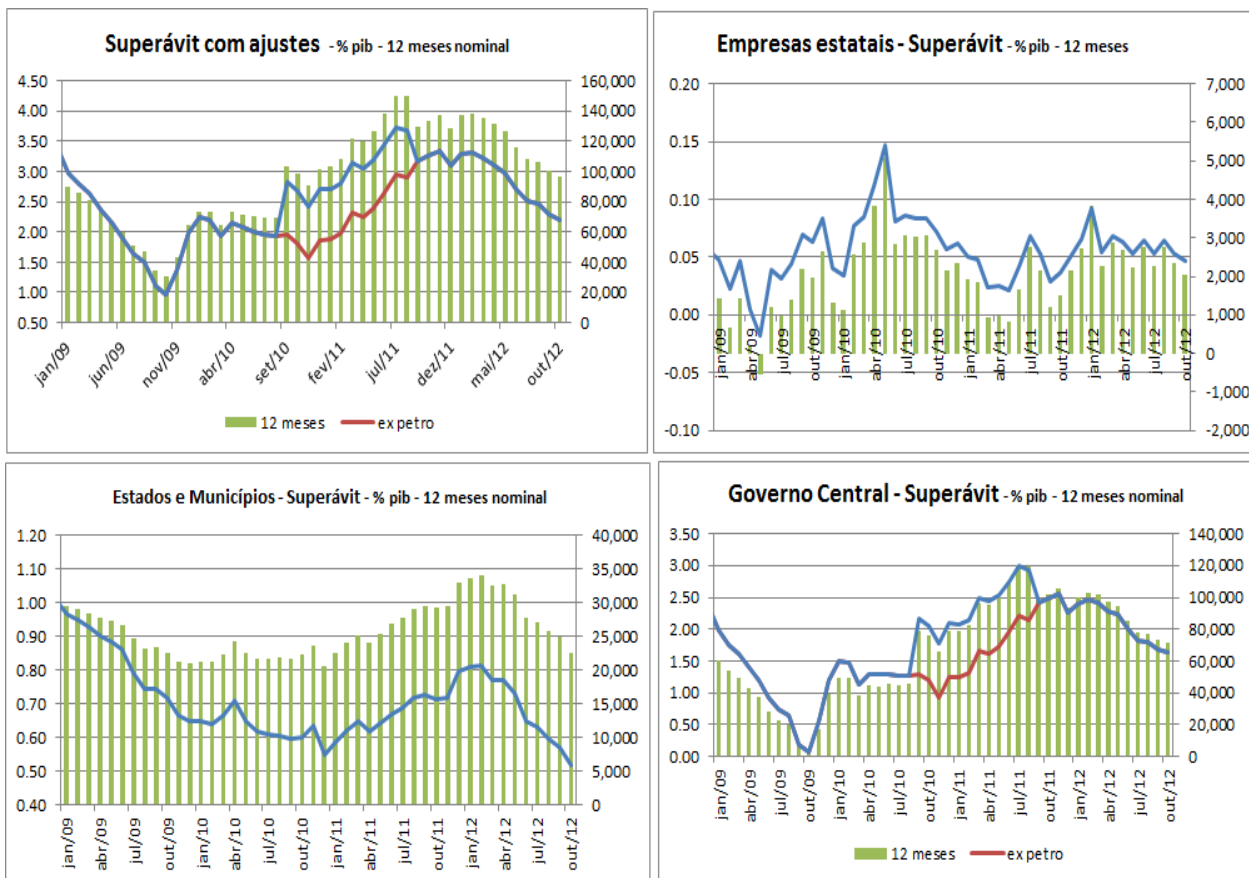
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Com as dinâmicas das receitas e despesas primárias mencionadas, fica evidente que o ano de 2011 foi bem tranquilo para o cumprimento da meta cheia, com o governo anunciando uma poupança ainda maior que a inicialmente planejada. Já o ano de 2012 com uma desaceleração das receitas, devido ao desaquecimento econômico e desonerações fiscais, e uma aceleração das despesas com o aumento dos gastos sociais e com MCMV, o resultado primário do tesouro recuou de 3.13 em 2011 para 2.61% do PIB até setembro de 2012. Além disso, em 2012, ainda houve uma piora do resultado primário da previdência e, sobretudo, dos Estados e Municípios que recuaram de 0.80, no ano anterior, para 0.57% do PIB. Isso ocorreu, em parte, por menores transferências do governo federal, dado que houve redução da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados e imposto de renda, em 0.08 pontos percentuais do PIB. Todavia, esta perda mais que compensada pelo aumento 0.15 pontos percentuais do PIB em ICMS, o que leva a crer que houve uma postura bem expansionista em relação às despesas primárias dos Estados e Municípios.

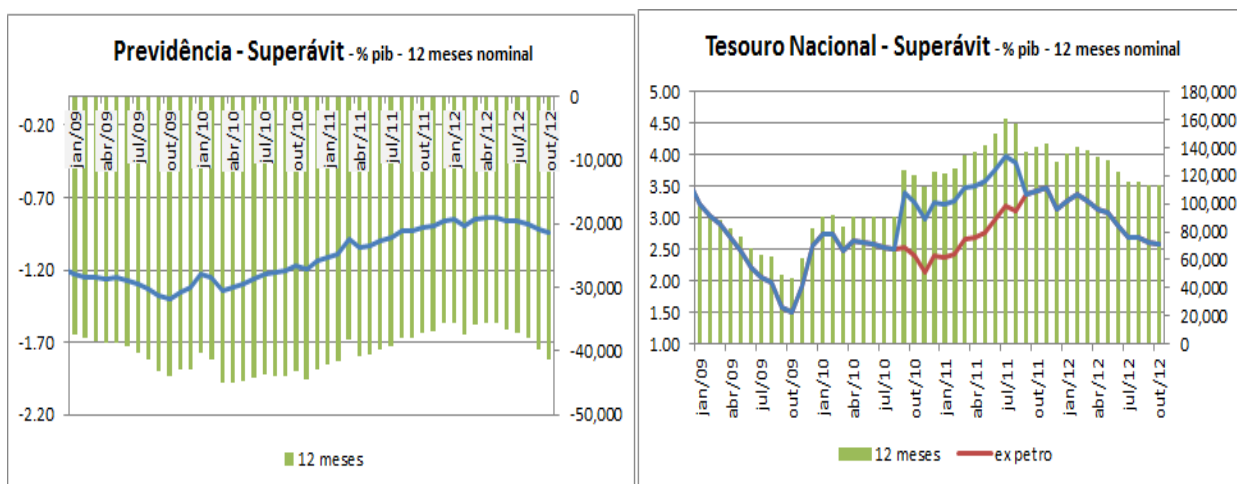
	% pib		
	2010	2011	set/12
Superávit com ajustes	2.70	3.11	2.31
Superávit sem ajustes	2.70	3.12	2.31
Governo Central	1.24	2.26	1.68
Estados e Municípios	0.55	0.80	0.57
Empresas Estatais	0.06	0.07	0.05

	% pib		
	2010	2011	set/12
Governo Central	1.24	2.26	1.68
previdência	-1.14	-0.86	-0.92
tesouro	3.24	3.13	2.61

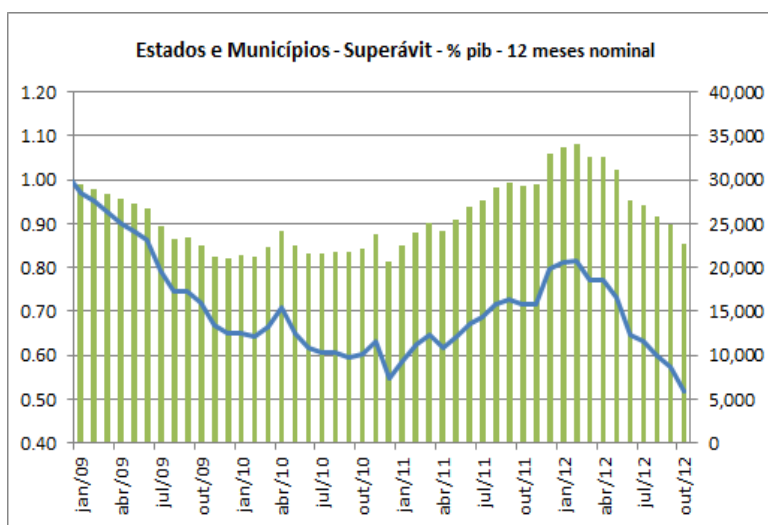
Fonte: Banco Central e Secretaria do Tesouro Nacional



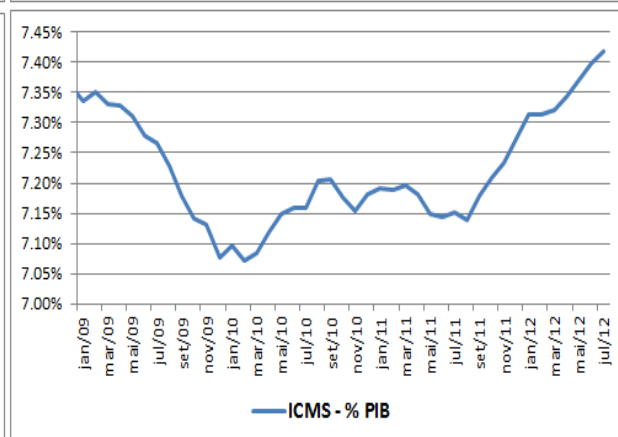
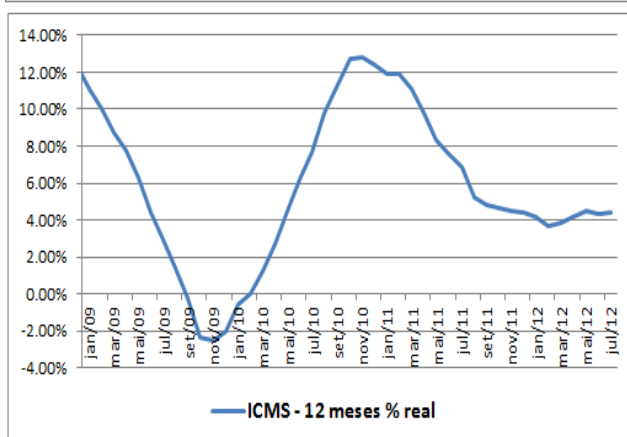
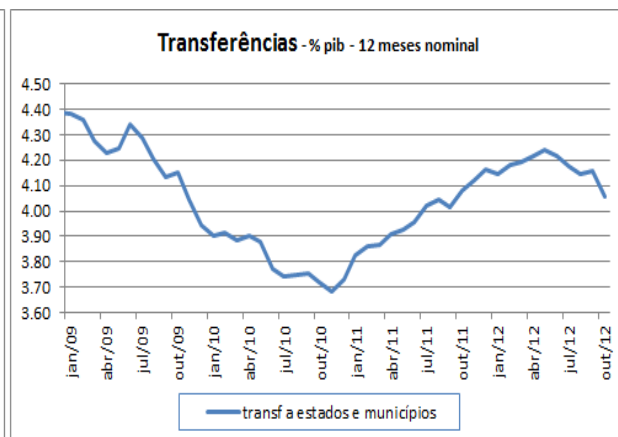
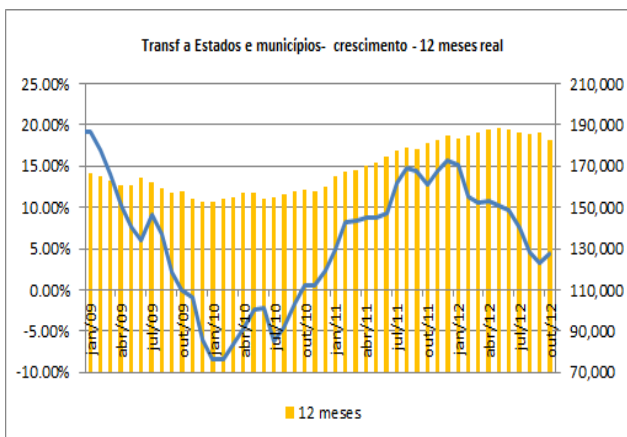
Fonte: Banco Central e Secretaria do Tesouro Nacional



Fonte: Banco Central e Secretaria do Tesouro Nacional



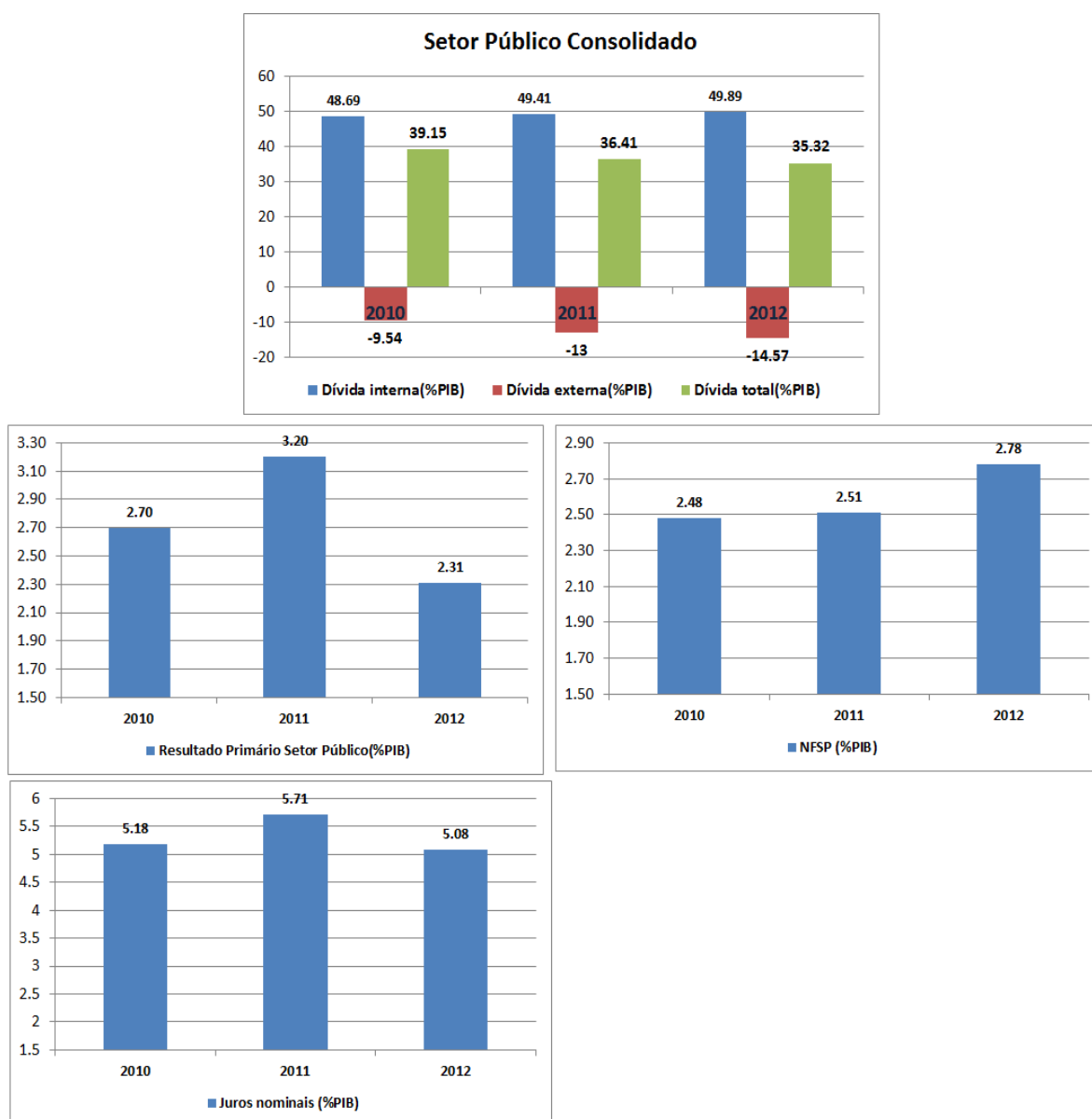
Fonte: Banco Central



Fonte: Confaz e Secretaria do Tesouro Nacional

Em relação à dívida total pública, em 2011, houve uma poupança de cerca de 3.2% do PIB, mas como os juros nominais aumentaram de 5.18 para 5.71% do PIB, a necessidade de financiamento do setor público manteve praticamente constante o que repercutiu em uma aumento de 0.70 pontos percentuais na dívida interna. Como houve um aumento significativo do crédito externo, a dívida pública total caiu 0.75 pontos percentuais em relação ao PIB.

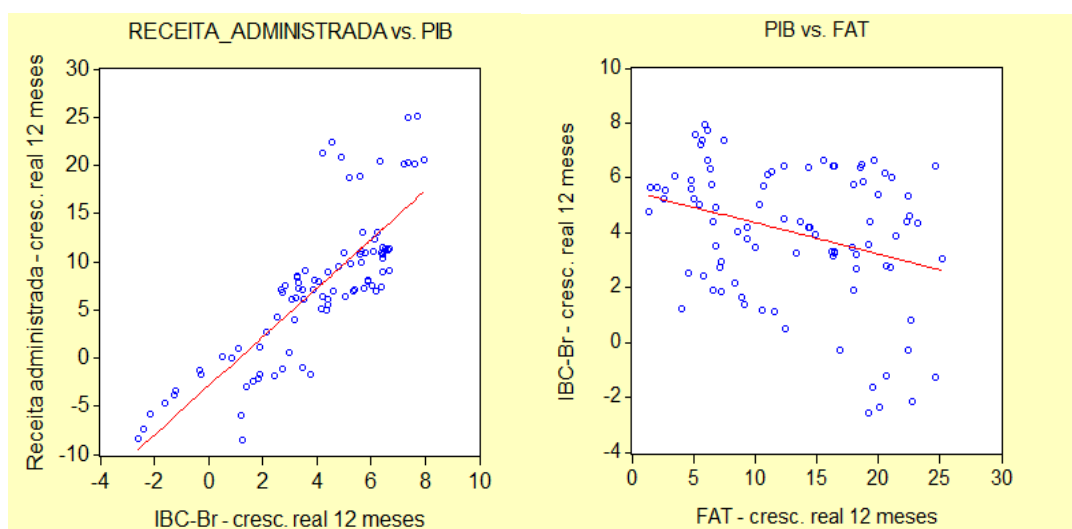
Já em 2012, a necessidade de financiamento do setor público aumentou, até setembro, dado uma poupança bem pior mesmo com o gasto com juros nominais caindo consideravelmente dado que o juro básico da economia recuou ao patamar de um dígito. Com isso, a dívida total pública permaneceu em queda devido ao ainda maior crédito externo.



Fonte: Banco Central

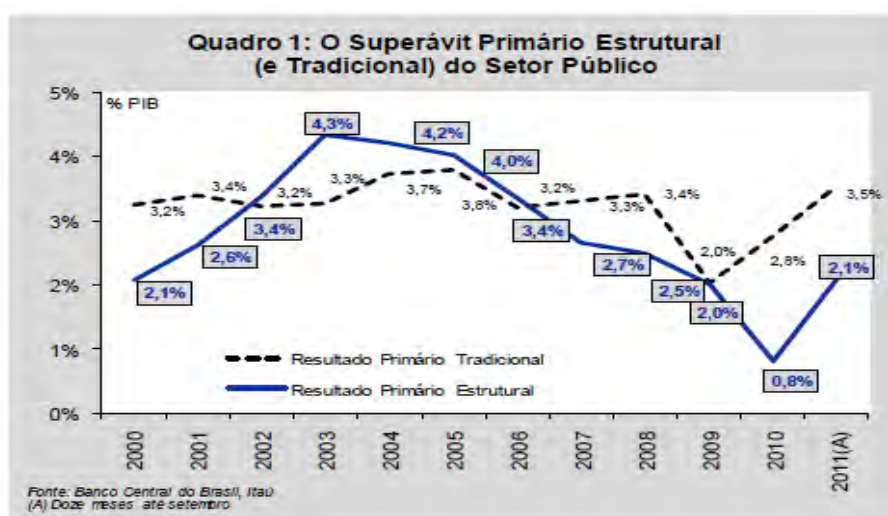
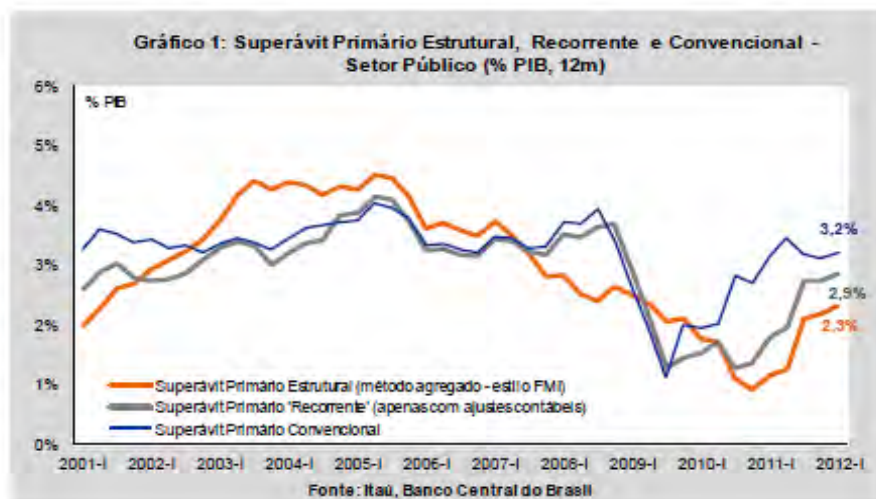
3.2.2 ANEXO I : PRIMÁRIO ESTRUTURAL E IMPULSO

Em períodos de forte expansão econômica, as receitas do governo tendem a crescer rapidamente com a maior base de cálculo para as receitas administradas como IR, CSLL, PIS/Cofins, entre outras. Já as despesas anticíclicas, como as relacionados ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), caem, facilitando muito o cumprimento da meta fiscal. Quando ocorre uma recessão, o contrário ocorre: as receitas tributárias caem e as despesas com o FAT aumentam, limitando o espaço para o governo promover uma política anticíclica e estimulando a obtenção de receitas extraordinárias para o cumprimento do superávit prometido. Nesse caso, o alívio da meta seria recomendável, compensado por maiores poupanças em períodos de receitas fartas e ausência de necessidade de estímulo fiscal. É nesse sentido que a gestão pública ganharia maior eficiência na adoção de metas estruturais. Estas contribuiriam com o aumento da poupança pública e, conseqüentemente, para um crescimento sustentável do país.

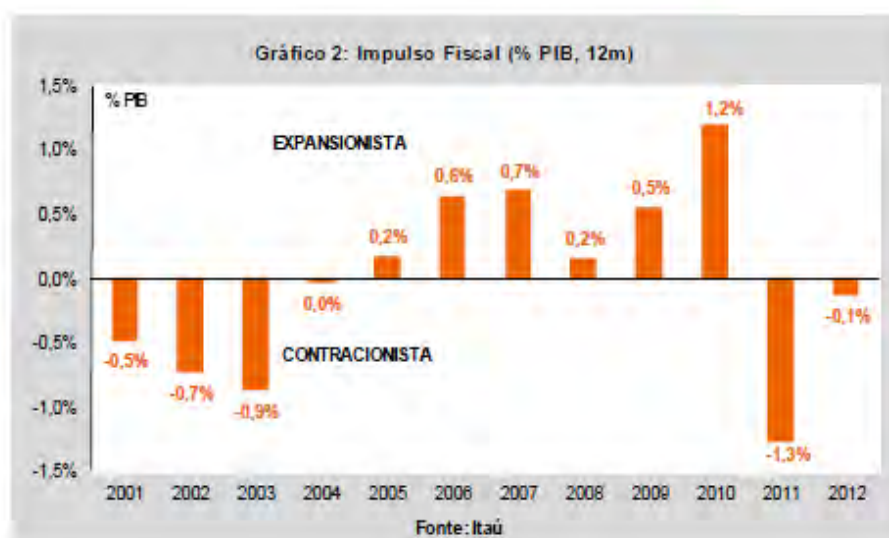


Fonte: Banco Central e Secretaria do Tesouro Nacional

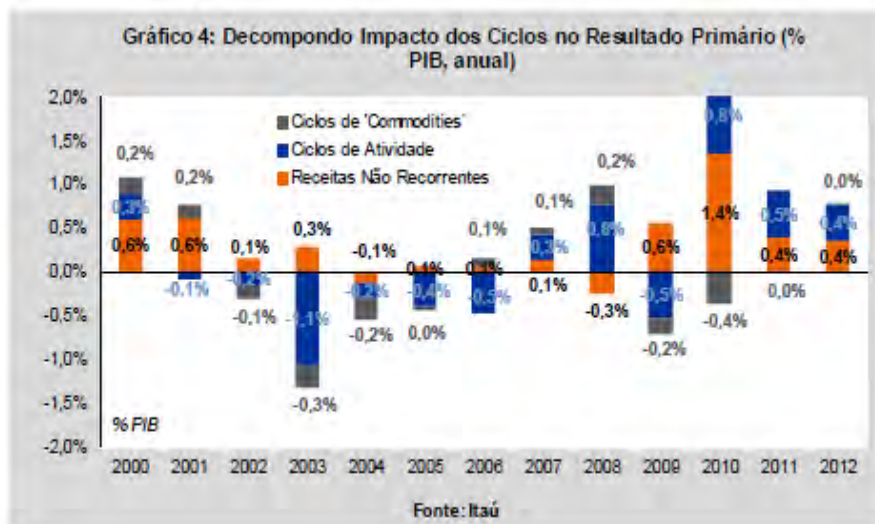
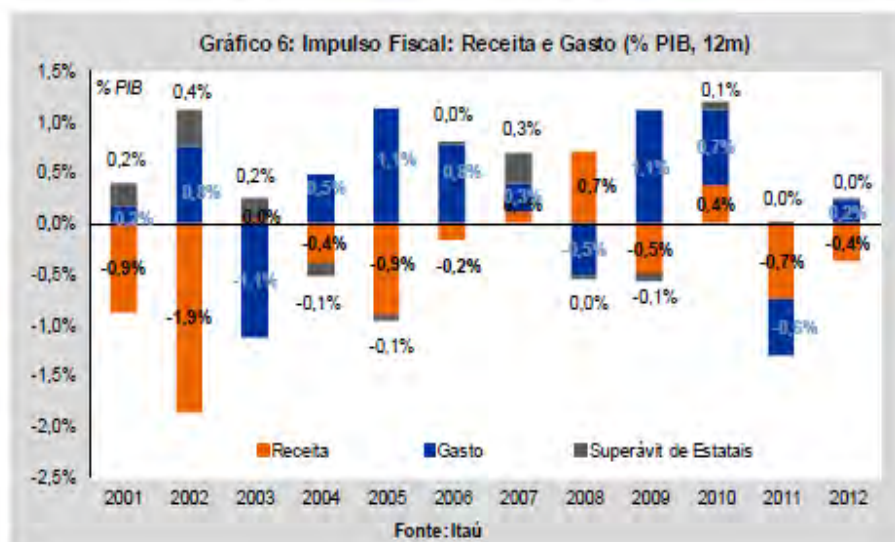
As estimativas do banco Itaú para o superávit primário estrutural, utilizando a metodologia de cálculo do FMI, sugerem que o atual regime fiscal induz a um comportamento pró-cíclico, ou seja, uma postura mais contracionista em períodos de atividade econômica fraca e expansionista nos outros períodos. Isso fica claro ao observar que o superávit primário estrutural calculado sempre está acima do primário corrente em período de expansão econômica e o inverso ocorre em período de desaceleração econômica.



O impulso fiscal, também estimado pelo Itaú, nada mais é que o inverso da variação do superávit estrutural, ou seja, quanto menor o superávit estrutural, maior o impulso da política fiscal, nesse caso, expansionista.



Em 2010, por exemplo, a redução do superávit estrutural foi de 120 pontos percentuais do PIB, sendo que 40 pontos foram da redução de receita e 70 pontos de maiores gastos primários. Com isso, precisou de 1.4% do PIB de receitas não recorrentes para cumprir a meta tradicional, sendo que 0.9% do PIB foi gerado com a operação de capitalização da Petrobrás.



A adoção da meta do superávit estrutural tem tudo para ser a solução para a atual postura pró-cíclica da política fiscal, pois evitaria a busca por receitas não recorrentes em períodos de atividade mais fraca e auxiliaria o Banco Central em sua condução de política monetária.

3.3. CONCLUSÕES

A análise da evolução histórica da política fiscal evidencia que houve um processo bem gradual de ajuste até que houvesse, de fato, um termômetro razoável para as contas públicas, um indicador fiscal que mensurasse com precisão o tamanho da poupança pública e a necessidade de financiamento do setor público.

De 1964 a 1980, o PAEG introduziu um relevante ajuste fiscal e, junto com a criação da ORTN e da correção monetária, diminuiu o financiamento do déficit público via expansão dos meios de pagamento.

De 1981 a 1994, houve o início do processo de criação de um bom indicador de desempenho fiscal com a utilização do resultado operacional após o acordo com o FMI, mas este ainda apresentava alguns problemas metodológicos como a defasagem das informações, a irregularidade dos dados e a ausência de precisão das estatísticas, que sofriam fortes revisões. Além disso, com a Constituição de 1988, houve a diminuição da multiplicidade orçamentária e foram aperfeiçoados mecanismos de controle com criação da Secretaria do Tesouro Nacional, maior submissão das despesas públicas federais ao poder legislativo e a extinção da Lei Complementar nº12. Com isso, esse período foi bem relevante ao permitir maior transparência fiscal, monitoramento e gestão ao orçamento público.

De 1995 a 1998, houve um ajuste das contas públicas dos estados e municípios com o governo coibindo os artifícios utilizados e promovendo uma renegociação das dívidas mobiliárias estaduais.

De 1999 a 2002, medidas muito importantes foram adotadas como a adoção de metas para o resultado primário, após o acordo com o FMI, e a Lei de Responsabilidade Fiscal(LRF) que estabeleceu limites para endividamento e tetos de gastos como o de despesas pessoais. Além disso, houve uma reforma parcial da previdência como regras mais rígidas para aposentadoria do funcionalismo e adoção do fator previdenciário.

De 2003 a 2010, houve certa estagnação nos ajustes fiscais. As reformas previdenciária e tributária anunciadas pelo governo Lula foram decepcionantes e o resultado primário elevado durante grande parte de seu governo foi inflado por mecanismos contábeis.

De 2011 até 2012, Dilma está tentando ajustar os gastos com o funcionalismo, não concedendo grandes reajustes. Além disso, o fato mais relevante foi a aprovação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP), que melhorará o déficit da previdência no longo prazo.

No entanto, todos os ajustes e reformas anunciadas até a data presente sempre visaram dar uma restrição orçamentária mais rígida, maior responsabilidade fiscal limitando o endividamento e a expansão da despesa com algumas legendas como pessoal e encargos. Todavia, não foi suficiente para impedir o crescimento das despesas correntes, de custeio. Essa evidência somada a uma maior vinculação dos gastos e sabendo que as receitas tributárias são cíclicas torna insustentável a realização de metas fiscais em patamares relativamente elevados sem a utilização de manobras contábeis ou receitas extraordinárias. Ao longo da histórica, observamos que inúmeros mecanismos foram usados para melhorar as contas públicas mesmo que artificialmente.

De 1964 a 1980, a receita com senhoriagem advinda da expansão monetária foi o recurso utilizado para conter o déficit público.

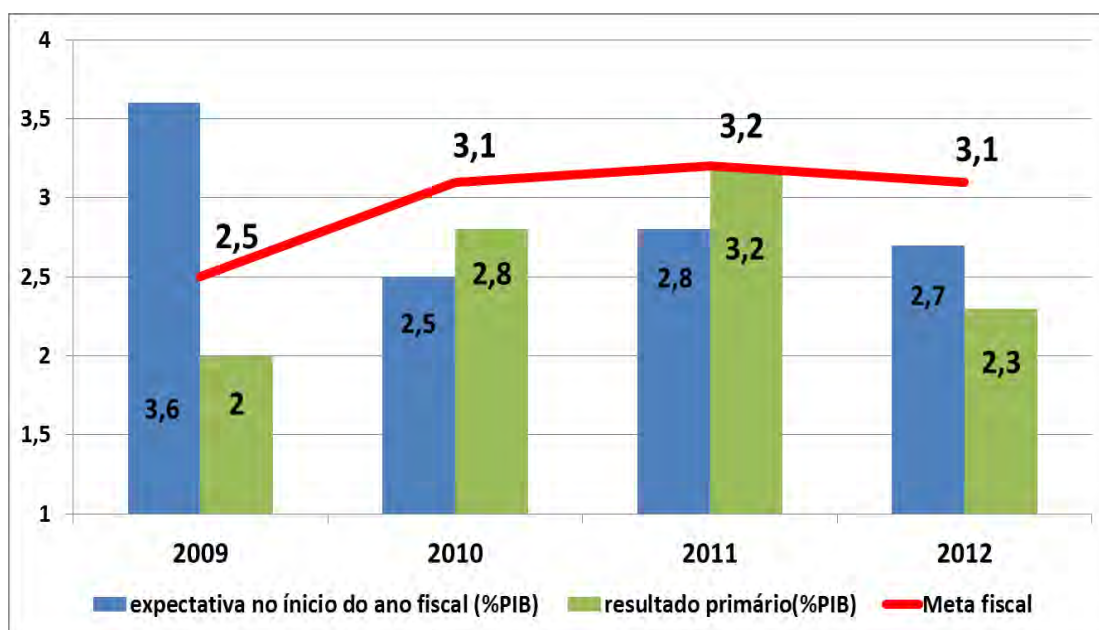
De 1981 a 1994, o imposto inflacionário continuou contribuindo uma vez que as receitas eram indexadas e havia o efeito-Bacha nas despesas primárias, o que, por algum tempo, amenizou as grandes demandas sociais e a maior vinculação dos gastos públicos após a Constituição de 1988. Esta maior vinculação foi ainda atenuada com a criação do Fundo Social de Emergência (FSE).

De 1995 a 1998, a queda da inflação do Plano Real, o imposto inflacionário deixou de existir, sendo então necessária a criação de novas fontes “temporárias” de receita como o imposto provisório sobre movimentações financeiras (IPMF), posteriormente denominado de CPMF, as receitas com concessões e o aumento de 15% para 20% do imposto de renda retido na fonte sobre aplicações financeiras

De 1999 a 2002, o IPMF e o FSE foram prorrogados sob a denominação de CPMF e DRU, respectivamente. Além disso,

De 2003 a 2010, mais uma vez o CPMF – extinto no final de 2007 - e a DRU foram prorrogadas. Além disso, Lula utilizou amplamente o mecanismo do resto a pagar para atingir suas metas fiscais. Estas ainda foram afrouxadas com a possibilidade de desconto do PAC e restos a pagar.

A insustentabilidade da realização das metas pode observada no gráfico abaixo. Desde 2009, com exceção de 2011, a meta cheia, ou seja, sem desconto do PAC, não é cumprida. Em 2012, já houve o anúncio de que a meta fiscal será descontada do PAC executado uma vez que a receita tributária decepcionou com o baixo nível de atividade e houve desonerações que somaram 40.3 bilhões de reais. Além disso, dado a decepção na arrecadação em 2012, a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2013 mostra uma evidente superestimação da receita que se somado a cerca de 38 bilhões em desonerações podem complicar a realização da meta também no próximo ano. Com isso, nota-se que a adoção do resultado primário estrutural além de aumentar a eficiência da política fiscal, daria maior transparência e credibilidade aos resultados primários, viabilizando o cumprimento das metas pré-estabelecidas.



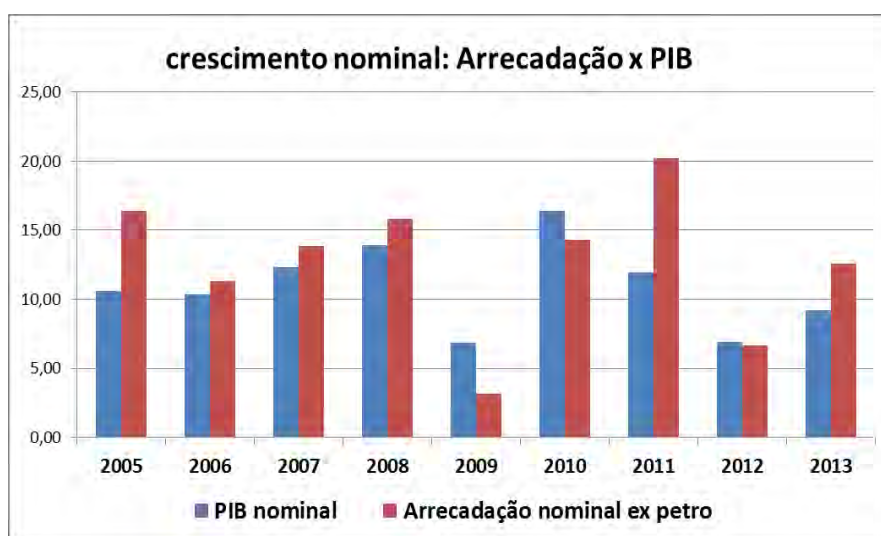
FONTE: Banco Central

Desonerações prováveis em 2013		Custo Fiscal (R\$ bilhões)
Redução nos impostos sobre folha de pagamento		12,8
redução Cide-combustíveis		9,7
cutte dos preços de energia elétrica		5,4
Redução IPI sobre automóveis		3,2
Outras isenções de IOF e IPI		3,9
Depreciação acelerada dos bens de capital		1,4
Demais		1,7
Total		38

FONTE: Ministério da Fazenda, Credit Suisse

Discriminação	5ª Reav. 2012	PLOA 2013	Crescimento %
I. RECEITA TOTAL	1092539	1229600	12,55%
I.1. Receitas do Tesouro	813817	915500	12,49%
- Demais (1)	149853	152600	1,83%
I.2. Receitas da Previdência Social	278721	314100	12,69%
II. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS	170894	203100	18,85%
III. RECEITA LÍQUIDA TOTAL (I-II)	921645	1026500	11,38%
IV. DESPESA TOTAL	828497	918400	10,85%
IV.1. Pessoal e Encargos Sociais (1)	190368	207508	9,00%
IV.2. Benefícios Previdenciários	318600	348300	9,32%
IV.3. Custeio e Capital	319528	362592	13,48%
VI. RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (III - IV - V)	93149	108100	16,05%
VI.1. Tesouro Nacional	133027	142300	6,97%
VI.2. Previdência Social (RGPS) (6)	-39879	-34200	14,24%

Fonte: Ministério do Planejamento



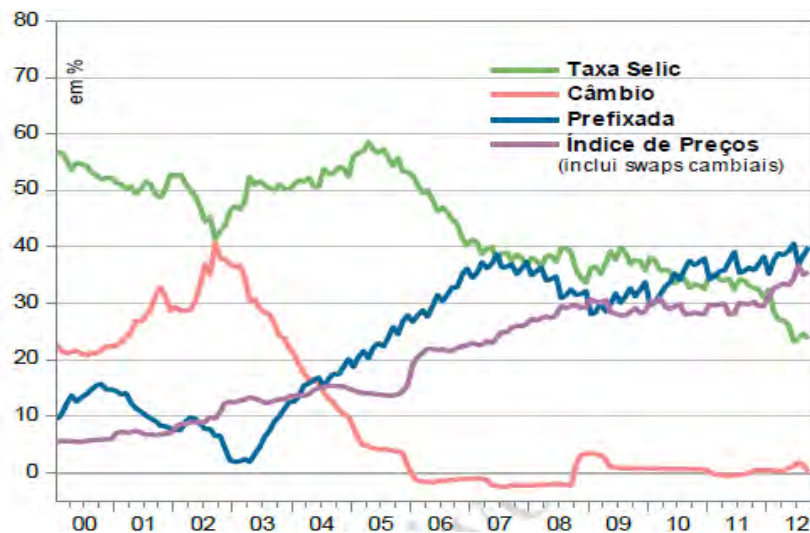
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional ; Banco Central

Um fator que pode contribuir com a manutenção da necessidade de financiamento do setor público nos patamares atuais mesmo que as metas não sejam cumpridas ou sejam reduzidas como vem sendo debatido, é a redução dos juros nominais com a convergência da taxa Selic para o patamar de um dígito.



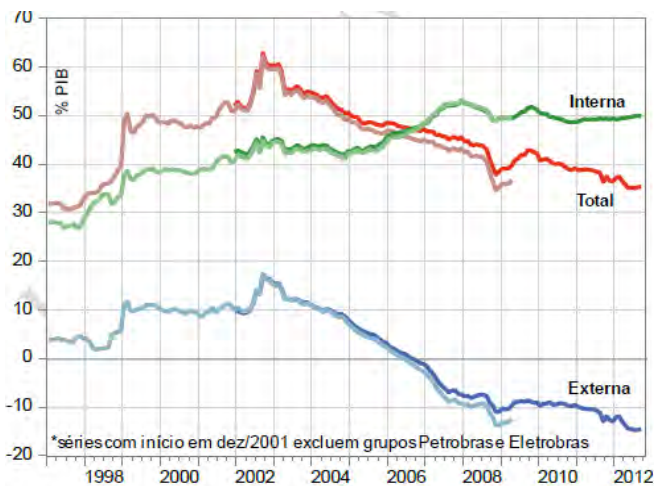
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional ; Banco Central

No entanto, vale observar que a parcela da dívida mobiliária indexada à taxa Selic vem caindo consideravelmente ao longo do tempo, passando de 57%, em meados de 2000, para próximo de 25% do estoque da dívida pública atualmente. Com isso, a queda da taxa de juros implícita pode ser mais gradual, se acentuando na medida em que houver as trocas dos papéis prefixados.



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

No momento atual, vivemos um dilema que envolve a escolha entre reduzir a meta do superávit primário para um patamar que pelo menos mantenha a dívida sobre PIB estável ou tentar manter o mesmo esforço fiscal visando uma redução mais acentuada da dívida pública, o que solidificaria mais o quadro fiscal brasileiro. Parece que caminhamos para uma redução do superávit primário dado as desonerações já citadas e as propostas que ainda circulam pelo ministério da fazenda como simplificação do PIS/Cofins, desoneração do restante da cesta básica, unificação do ICMS interestadual para 4% acabando com a guerra fiscal, entre outras. Reduzir a meta também permitiria mais espaço para aumento dos gastos sociais e para maiores investimentos públicos quando problemas burocráticos como licenciamento ambiental destravarem a execução. No entanto, vale ressaltar que aumentar gastos correntes e promover desonerações não pontuais, de longo prazo, pode custar caro no futuro.



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

4.METODOLOGIA

A metodologia foi de acordo com a base de dados utilizada e o objetivo da exposição. Para a exposição dos resultados primários prevaleceu o critério abaixo da linha, divulgado pelo Banco Central, por ser mais preciso e possuir uma série mais longa.

Em relação às análises gráficas, utilizarei as duas formas mais comuns para comparações em séries temporais:

- i) Em termos relativos: porcentagem do PIB
- ii) Em termos reais: valores deflacionados pelo IPCA

Em relação ao superávit estrutural, preferi ilustrar utilizando os resultados obtidos pelo Itaú BBA, entendendo que esta instituição possui pesquisadores econômicos de grande rigor técnico e conhecimento acadêmico, de tal forma que um esforço de minha parte na tentativa de estimação da variável analisada poderia requerer um esforço que talvez não tivesse um resultado tão satisfatório.

5. BASE DE DADOS

Utilizei duas principais fontes de dados:

- i) Tesouro Nacional – Relatório Mensal da Dívida Pública Federal e do Resultado Primário
- ii) Banco Central - Nota sobre Política Fiscal; Sistema de série temporal.

7. REFERÊNCIAS

Giambiagi, Fabio e Além, Ana Cláudia – Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil. Editora Elsevier, 2011

Além, Ana Claudia – Macroeconomia: Teoria e Prática no Brasil. Editora Elsevier, 2010.

Giambiagi, Fabio , ; André Villela; Lavínia Barros de Castro; Jennifer Hermann – Economia Brasileira Contemporânea. Editora Elsevier, 2011

Rezende, Fernando – Desafios do Federalismo Fiscal. Editora FGV, 2006.

Gobetti, Sergio Wulff; Gouvêa, Raphael Rocha; Schettini, Bernardo Patta; Dezembro 2010, —Resultado Fiscal Estrutural: Um Passo Para a Institucionalização de Políticas Anticíclicas no Brasil, Texto para Discussão No. 1515, IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, <http://www.ipea.gov.br>,

Schettini, Bernardo Patta; Gouvêa, Raphael Rocha; Orair, Rodrigo Otávio; Gobetti, Sergio Wulff; Agosto 2011, —Resultado Estrutural e Impulso Fiscal: Uma Aplicação para as Administrações Públicas no Brasil, 1997-2010, Texto para Discussão No. 1650, IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, <http://www.ipea.gov.br>.

Almeida, Mansueto – Nota técnica: restos a Pagar e Artificios Contábeis. 24 de fevereiro de 2011

Almeida, Mansueto – Superávit Fiscal: Descanse em Paz. 28 de outubro de 2010.

Mansueto, Almeida - <http://mansueto.wordpress.com/>

Afonso Rodrigues, José Roberto - <http://www.joserobertoafonso.com.br/>

Itaú BBA - <http://www.itaubba-pt/pesquisa-economica/analises-economicas/>

IPEA - <http://www.ipea.gov.br/>