

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

O AJUSTE FISCAL NO SEGUNDO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO:
UM ESTUDO DA EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS DA UNIÃO, ESTADOS E
MUNICÍPIOS.

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.

Mario Coelho Joppert _____

No. de matrícula 9715681

Orientador: Rogério Ladeira Furquim Werneck

Dezembro de 2002

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

Agradecimentos

Gostaria de agradecer a Rogério L. F. Werneck e Guilherme Joppert pelo apoio e suporte dado na elaboração deste trabalho.

Índice

<i>1. Introdução</i>	7
<i>2. Crise cambial e o “fim” do gradualismo fiscal</i>	9
2.1 Introdução	9
2.2 Crise e desvalorização	11
2.3 O Fundo e as metas	13
2.4 NFSP 1999 – 2002	16
2.5 Conclusão	21
<i>3. Resultado Primário do Governo Central</i>	22
3.1 Introdução	22
3.2 Despesas não financeiras do Tesouro Nacional	23
3.3 Receitas não financeiras do Tesouro Nacional	30
3.4 Evolução das Finanças do INSS	36
3.5 Conclusão	44
<i>4. Quadro Fiscal dos Estados e Municípios</i>	46
4.1 Introdução	46
4.2 Renegociação das dívidas estaduais	47
4.3 Privatização dos Bancos Estaduais	49
4.4 Lei de Responsabilidade Fiscal	50
4.5 Conclusão	53
<i>5. Conclusões e desafios a serem enfrentados</i>	54
<i>6. Referências Bibliográficas</i>	57

Gráficos e Tabelas

Segundo Capítulo:

Figura 2.1 Resultado Primário do Setor Público: 1994 / 2002

Figura 2.2 Despesas não financeiras do Governo Central: 1994/ 1997

Figura 2.3 Arrecadação Tributária: 1998/ 2002

Figura 2.4 Metas (FMI): 1999/ 2005

Figura 2.5 Dívida Líquida do Setor Público: 1998/ 2002

Figura 2.6 Câmbio e Juros: 1998/ 2002

Figura 2.7 Conta de Capital 2002

Figura 2.8 NFSP: 1998/ 2002

Terceiro Capítulo:

Figura 3.1 Resultado Primário do Governo Central: 1998/ 2002

Figura 3.2 Resultado Estimado para o Tesouro Nacional: 1998/ 2002

Figura 3.3 Resultado Estimado para o Tesouro Nacional (% PIB): 1998/ 2002

Figura 3.4 Despesas do Tesouro Nacional: 1998/ 2002

Figura 3.5 Participação (%) das despesas obrigatórias na conta de OCC

Figura 3.6 Arrecadação Tributária do Tesouro Nacional 1998/ 2002

Figura 3.7 Participação de cada esfera de governo no total arrecadado com os principais impostos federais: comparação antes e depois da Constituição de 1988

Figura 3.8 Resultado do INSS: 1998/ 2002

Figura 3.9 Mix de benefícios previdenciários

Figura 3.10 No. de benefícios mantidos pelo INSS

Figura 3.11 Arrecadação do INSS: 1998/ 2002

Quarto Capítulo:

Figura 4.1 Resultado primário consolidado dos governos regionais: 1994/ 2002

Figura 4.2 Contratos de Renegociação das dívidas estaduais

Figura 4.3 Simulação do pagamento de juros caso as dívidas estaduais não tivessem sido renegociadas.

Figura 4.4 Bancos Estaduais Privatizados

1. Figura 4.5 Dívida líquida e gastos com pessoal de cada estado.

Quinto Capítulo:

Figura 5.1 Valor de mercado de companhias cujo desenvolvimento foi financiado pela indústria de venture capital (USA).

1. Introdução

Apesar de desde a implantação do Plano Real em 1994 já existir o consenso de que somente após se realizar um ajuste na contas governamentais as bases para a estabilidade monetária a longo prazo estariam enfim consolidadas, durante o todo o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso este ajuste foi postergado. Entretanto, a partir das crises financeiras que assolaram os mercados financeiros internacionais, e que acabaram por levar à desvalorização da moeda brasileira em janeiro de 1999, não restou outra alternativa a não ser iniciar o processo de enquadramento fiscal.

Desta forma, a partir de 1999 o setor público (Governo Central, Governos Regionais e Estatais) passou a registrar superávits primários crescentes. A conjuntura econômica, a forma como foi realizado o ajuste fiscal e quais são suas implicações para o país, constituem o objeto de estudo deste trabalho.

Para um melhor entendimento de como a conjuntura internacional influenciou no processo de ajuste fiscal, o segundo capítulo começa realizando uma pequena comparação entre os resultados fiscais (superávit primário) entre o primeiro e segundo mandato FHC, enfatizando que as mudanças ocorridas foram a consequência de ações mais pragmáticas e de curto prazo implementadas a partir de 1999. Com isto, saiu de cena a tática gradualista, em que o ajuste das finanças públicas seria conquistado de forma gradual conforme fossem sendo aprovadas as reformas constitucionais. Também é realizada uma pequena discussão a respeito dos acordos feitos com o Fundo Monetário Internacional, onde se procura mostrar que os constantes ajustes nas metas fiscais se deram em consequência da necessidade do governo reiterar, a cada crise externa, seu comprometimento com a estabilidade e solvência do setor público.

No terceiro capítulo é feito estudo de como o ajuste foi feito no âmbito do Governo Central. Para isto, foi feito em separado, a análise das contas do Tesouro Nacional e do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). No caso do Tesouro, poderá ser observado que o excesso de vinculações constitucionais e despesas cuja execução é obrigatória inviabilizou que o enquadramento fiscal fosse feito pelo “lado da despesa”. Já a respeito do

INSS, demonstra-se que o aumento do número de beneficiários do sistema e os reajustes dos benefícios em linha com o salário mínimo foram os principais responsáveis pela contínua degradação do seu resultado primário.

O quarto capítulo se concentra nas Finanças dos Estados e Municípios enfatizando o papel que os processos de renegociação das dívidas dos estados junto ao governo federal, a privatização dos bancos estaduais e a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal desempenharam na melhora de seus resultados Primários.

No quinto capítulo é feita uma breve dissertação a respeito dos impactos microeconômicos que o brutal aumento dos tributos incidentes em cascata e qual os problemas de médio e longo prazo que isto pode representar em termos de crescimento econômico.

2. Crise cambial e o “fim” do gradualismo fiscal

2.1 Introdução

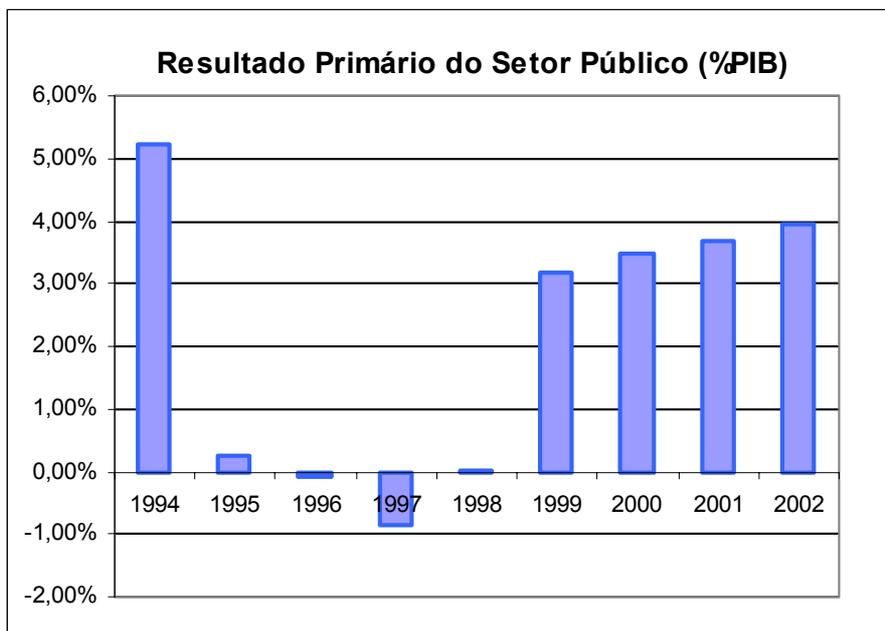
O ano de 1999 inicia um período ímpar na história recente das finanças públicas no país, onde pela primeira vez em vários anos o Estado passou a administrar suas finanças de forma responsável, alcançando superávits primários expressivos e de maneira consistente ano após ano. Aqui cabe um pequeno parêntese: não era incomum a ocorrência de superávits primários antes da implantação do plano real, porém estes não eram frutos da parcimônia do governo em relação as suas finanças, e sim resultado das altas taxas de inflação. Isto ocorria devido ao peculiar funcionamento do estado brasileiro onde as receitas eram mais bem indexadas que as despesas, e ao governo que utilizava artifícios como o “controle na boca do caixa” para reduzir o valor real das despesas¹.

O que mais chama atenção no ajuste fiscal implementado durante o segundo mandato FHC foi a maneira abrupta como foi realizado, quando se passou de um resultado primário de 0,1% do PIB em 1998 para 3,19% em 1999. Isto deve ser entendido dentro de mudanças mais amplas na gestão da política macroeconômica realizadas no início de 1999 e que perduraram até o final do governo FHC. Porém, antes de discutir quais mudanças foram estas, e qual o ambiente que levou à sua implantação, convém realizar uma pequena comparação no desempenho das contas públicas durante o primeiro e o segundo mandato.

Voltando um pouco no tempo até 1994 (governo Itamar), quando foi implementado o Plano Real, e observando o resultado primário do setor público até 1998, pode-se constatar que o superávit inicial de 5,21% do PIB foi seguido de uma gradativa deterioração até 1997, quando registrou-se um déficit de 0,87%, e uma parcial recuperação em 1998, ano em que o resultado primário ficou praticamente “zerado”. Já no segundo governo FHC, após o ajuste inicial de 3,18% do PIB, o resultado primário foi melhorando continuamente, a uma média de 0,25% do PIB ao ano até atingir a marca de 3,96% em 2002.

¹ Para maiores detalhes de como a inflação influenciava as contas públicas no período pré-Real, ver Bacha: “O fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro”, Revista de Economia Política, v. 14, n.1, jan/mar 1994

Figura 2.1



Fonte: Banco Central do Brasil

O que é mais surpreendente no desempenho fiscal entre 95 e 98 é a inconsistência da deterioração do resultado primário com as próprias diretrizes do Plano Real, onde o equilíbrio das contas públicas era entendido como uma condição *sine-qua non* para o alcance da estabilidade no longo prazo.

Na verdade, a piora das contas públicas neste período evidencia o fracasso da estratégia de se alcançar um equilíbrio fiscal de forma gradual, adotando medidas temporárias de ajuste, até que fossem sendo aprovadas as reformas constitucionais, necessárias ao ajuste de longo prazo. Como nas palavras de Franco (1993): “Por outro lado, sabe-se que a correção desses fundamentos, isto é, a solução de nossa crise fiscal, é um processo longo e complexo, que envolve obrigatoriamente iniciativas no Congresso Nacional (...) e, como se sabe, os espaços políticos para o encaminhamento de ações coordenadas neste domínio têm sido muito restritos. Diante disso firmou-se uma nova modalidade de gradualismo revivido, versão 1991-1992, baseando-se na idéia de que seria possível atacar os fundamentos de forma gradual, ou seja, efetuar aos bocadinhos a mudança de regime e políticas e instituições que regulam a execução orçamentária e o processo de criação de moeda”.

O fracasso desta estratégia veio em ambas às frentes, isto é, tanto os ajustes temporários não surtiram os efeitos desejáveis, o que é evidenciado pelo aumento em de 54,7% em termos reais das despesas do governo central (figura 2.2); quanto no que diz respeito às reformas constitucionais, somente a reforma administrativa foi aprovada, e ainda hoje (2003) ainda estão tramitando no legislativo as reformas tributária e previdenciária.

Figura 2.2

Despesas não financeiras do Gov Central (Estimadas)*

	1994	1995	1996	1997
Governo Central	54.120	114.430	133.180	160.208
Em R\$ Constantes **	103.578	137.180	143.719	160.208
Taxa de crescimento anual em termos reais		32,44%	4,77%	11,47%

Fonte : Grossmann (1998)

* Devido as diferenças entre os resultados do Bacen (baixo da linha) e do Tesouro (acima da linha), a autora calculou uma série para despesas a partir da diferença entre as receitas do gov. central pela SRF e do resultado primário do gov central calculado pelo Bacen .

** Preços médios de 1997 com base no IGP-DI

2.2 Crise e desvalorização

No entanto, o resto do mundo não esperou pelo ajuste gradual brasileiro, e depois de uma série de crises cambiais ocorridas em países emergentes, o Brasil virou a “bola da vez” em meados de 1998, quando teve início um ataque especulativo à moeda brasileira, que culminou na desvalorização do real em janeiro de 1999. A esta altura duas perguntas eram feitas em relação ao país:

- 1) Qual a capacidade de solvência do setor público? Isto é, qual a capacidade deste em honrar o pagamento de sua dívida.
- 2) Será que a mudança cambial levará à volta da inflação?

A primeira pergunta era calcada no fato da dívida líquida do setor público ter aumentado 67%² em termos reais entre julho de 1994 e dezembro de 1998. A segunda pergunta era mais que natural, dada importância que a âncora cambial havia desempenhado no controle da inflação e pelo brusco aumento nos índices de inflação em fevereiro de 1999, com o IGPM e o IPCA variando 4,4% e 1,1% respectivamente.

Obviamente, ambas as perguntas passam pela sustentabilidade das contas públicas e poderiam ser refeitas da seguinte maneira:

- 1) Qual a capacidade do governo de implementar um ajuste fiscal a fim de garantir o pagamento futuro da dívida?
- 2) Será que, na ausência da âncora cambial, o governo será capaz de implementar uma “âncora fiscal” a fim de controlar a inflação?

A resposta do governo veio em um pacote contido por basicamente três medidas: ajuste fiscal imediato, sistemas de metas de inflação, e um pacote de US\$ 41 bilhões de ajuda financeira junto ao Fundo Monetário Internacional. O objetivo destas medidas era restaurar a confiança do mercado financeiro internacional em relação ao país através de uma demonstração inequívoca do comprometimento do governo com o equilíbrio fiscal e o controle da inflação.

Neste contexto, o sistema de inflation target substituiu o câmbio como âncora nominal, e com isto, as metas do Bacen para a inflação passaram a ter papel crucial na formação das expectativas dos agentes econômicos. Como dito por Bogdanski, Tombini e Werlang (2000) “ The new floating rate clearly required a new nominal anchor for economic policy. Monetary policy, along with a strengthened fiscal adjustment and a new age policy in the public sector, would be instrumental in preventing the recurrence of an inflationary spiral and ensuring a rapid deceleration of the rate of inflation. Inflation target was the most suited framework to achieve economic stabilization under the flexible exchange regime, with the targets itself playing the role of the nominal anchor.”

² Dívida Líquida deflacionada pelo IGP-DI a preços de julho de 1997.

As metas de inflação para 1999 e os dois anos seguintes foram então estabelecidas com base no IPCA, sendo 8% para 1999, 6% para 2000 e 4% para 2001, podendo em cada ano variar dentro de um intervalo de tolerância de $\pm 2\%$. Para que este sistema realmente funcionasse, era vital que o governo conseguisse conquistar credibilidade em relação às suas finanças, e assim era imprescindível alcançar as metas fiscais acertadas anteriormente com o FMI. Não havia assim mais espaço para um ajuste lento e gradual, era necessário que este fosse realizado em “t0”, ou seja, logo em 1999.

Não que a concepção da necessidade das reformas constitucionais como base de um ajuste fiscal duradouro tenha sido abandonada, simplesmente já não se podia ficar esperando por elas, era necessária a implantação de medidas emergenciais que surtiram efeito no curto prazo.

2.3 O Fundo e as metas

A carta de intenções enviada ao FMI para a obtenção do pacote de ajuda financeira já demonstrava qual a estratégia do governo para alcançar o ajuste nas contas públicas. Na realidade, o pedido de ajuda feito ao fundo foi anterior à desvalorização cambial (carta de intenções de 13 de Novembro de 1998) e o governo brasileiro se comprometeu com as seguintes metas em relação ao resultado primário:

- a) superávit de 2,6% do PIB em 1999,
- b) 2,8% do PIB em 2000, e
- c) 3% do PIB em 2001.

Estes resultados seriam obtidos através de:

- a) aumento das alíquotas de CPMF de 0,2% para 0,3%,
- b) aumento do COFINS de 2% para 3%,
- c) revisão no orçamento para 99, onde as despesas para custeio e investimento seriam reduzidas em 20%, e
- d) de um esforço fiscal da parte dos governos estaduais e municipais que equivaleria a 0,4% do PIB.

Ou seja, uma mistura de aumento de arrecadação, contração de despesas e colaboração das unidades regionais da federação. Como será analisado em detalhes nos próximos capítulos, o ajuste deu-se basicamente pelo “lado da receita”, isto é, aumento de arrecadação, tanto no nível do governo central como nos estados, assim, a carga tributária que em 1998 era da ordem de 30% do PIB passou para quase 36% em 2002.

Figura 2.3

Arrecadação Tributária (% PIB)					
Ano	1998	1999	2000	2001	2002
União	20,41	22,17	22,47	23,35	25,15
Estados	7,78	8,06	8,56	9,01	9,14
Municípios	1,55	1,54	1,45	1,49	1,56
Total	29,74	31,77	32,48	33,85	35,85

Fonte: Receita Federal, Estudos Tributários - Abril 2003, pag. 12

No entanto, as metas iniciais tiveram vida curta, pois a desvalorização do câmbio e o conseqüente aumento da dívida levaram o governo já em março de 1999 a aumentar os três targets para o resultado primário que passaram para 3,1% do PIB em 1999, 3,25% em 2000 e 3,25% em 2001.

Isto foi apenas uma demonstração das recorrentes mudanças que ocorreriam nos anos seguintes na definição das metas fiscais, uma vez que as sucessivas depreciações do câmbio em decorrência das crises externas e a elevação das taxas de juros nestes períodos acarretavam num aumento da relação Dívida / PIB, o que por sua vez levava a necessidade superávits primários maiores. A exceção foi o ano de 2000, que acabou sendo o melhor ano do segundo mandato em relação às variáveis macroeconômicas, com um crescimento real do PIB de 4,36%, inflação (IPCA) de 5,97% e dólar estável na casa de R\$ 1,8. Assim, em novembro deste ano o governo reduziu a metas de superávit primário para 2001 de 3,5% para 3%.

Figura 2.4

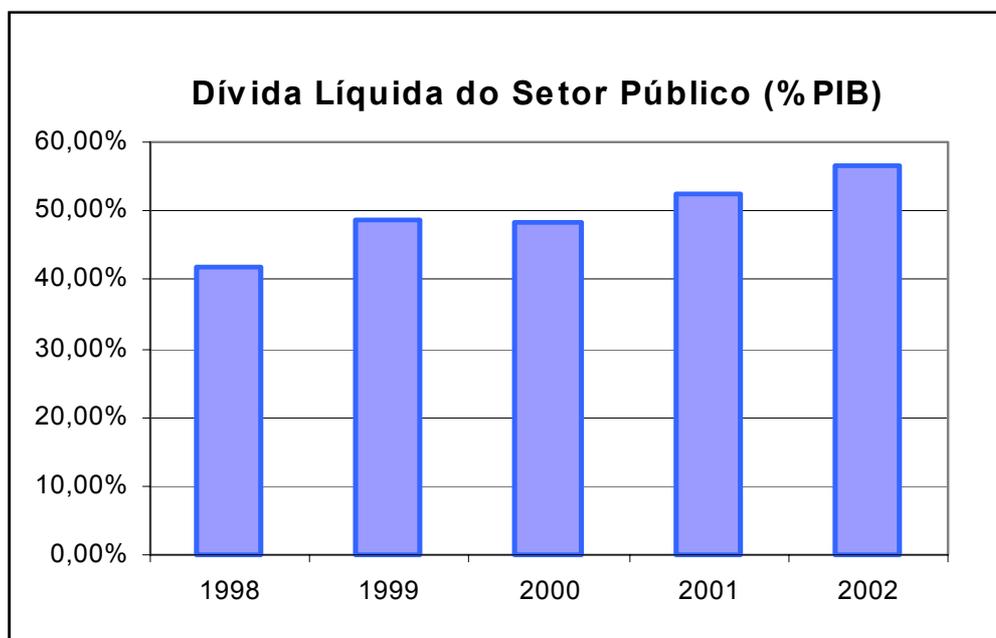
Mudanças nas metas para o superávit primário (% PIB) para os seguintes anos

Data da Carta de Intenções	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
13 de Novembro de 1988	2,60	2,80	3,00				
08 de Março de 1999*	3,10	3,25	3,35				
03 de Novembro de 2000			3,00	2,70			
23 de Agosto de 2001			3,35	3,50	3,50	3,50	
14 de Junho de 2002				3,75	3,75	3,50	
29 de Agosto de 2002				3,90	3,75	3,75	3,75
28 de Fevereiro de 2003					4,25	3,75	3,75

Fonte: Cartas de Intenções do Brasil para o FMI

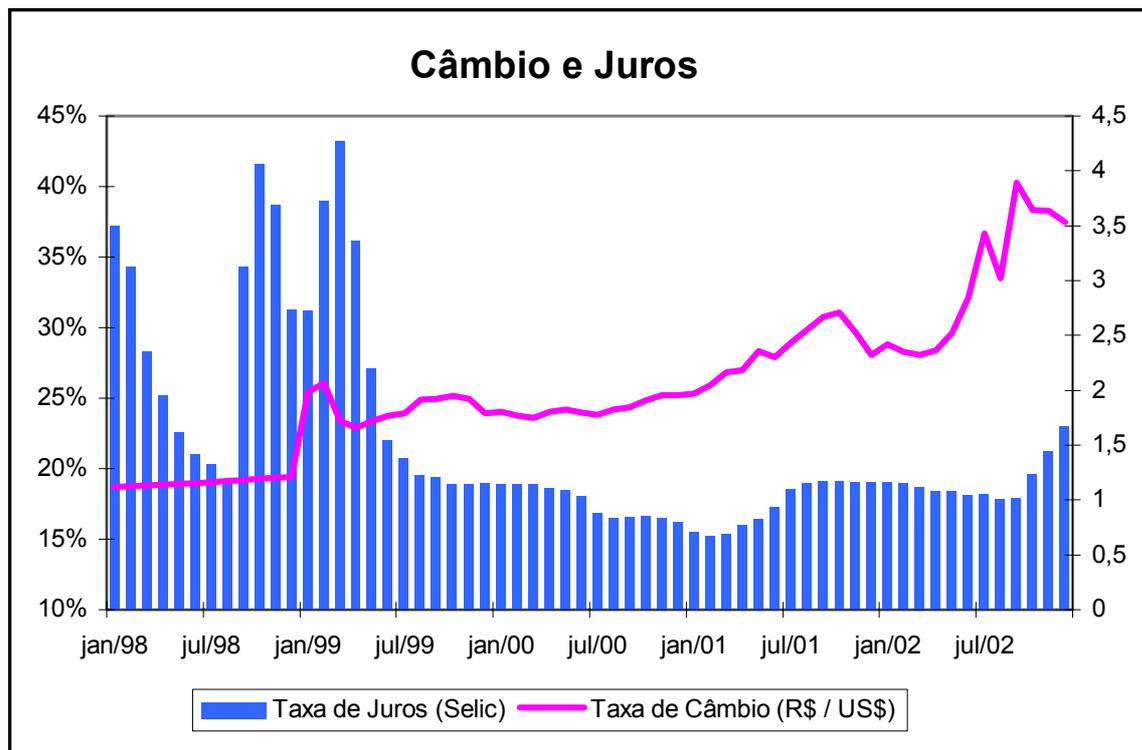
*Brasil Memorandum of Economic Policies 08/03/1999

Figura 2.5



Fonte: Bacen

Figura 2.6



Fonte: Bacen

2.4 NFSP 1999 – 2002

Como a maioria dos trabalhos que se dispõem a estudar a política fiscal em determinados períodos, o foco de análise desta monografia é o superávit primário, por este ser uma medida mais “limpa”, uma vez que ao não incluir as despesas financeiras, não é afetado por políticas passadas e nem pela política monetária adotada.

No entanto, é preciso ter cuidado com este tipo de afirmação, pois pode passar a idéia de que a política fiscal é completamente independente da política monetária, o que de maneira nenhuma é verdade, como mostra o seguinte trecho da carta de intenções do Brasil enviada ao FMI em 29 de agosto de 2002³: “the net debt of public sector is projected to stabilize at about 59 percent of GDP in 2002. Debt dynamics are sensitive to variations in macroeconomic variables, particularly the real exchange rate, the real interest rate, and the rate of real GDP growth. A significant and sustained depreciation of the real exchange rate,

³ Seção “Policies and Prospects for the Remainder of 2002 and 2003”.

the maintenance of high real interest rates, or a much slower-than-project economic recovery may require a higher primary surplus to stabilize the debt to GDP ratio in 2003 and put it on a downward trajectory over the medium term.”

Logo pode-se constatar que o controle da relação Dívida / PIB é feito através do controle das NFSP nominais (pagamento de Juros + Primário), de maneira que um choque que leve a um aumento nas despesas com juros, seja pelo aumento do estoque da dívida ou pelo aumento da taxa de juros (política monetária), deve ser compensado por uma elevação no resultado primário⁴.

Um exercício interessante é desagregar o resultado nominal em resultado primário e pagamento de juros e observar como estas variáveis (sempre como proporção do PIB) interagiram entre 1999 e 2002. Como não houve nenhuma homogeneidade no ambiente macroeconômico durante este período, com cada ano apresentando diversas particularidades, a melhor maneira de se proceder é analisar o resultado nominal ano a ano:

1) 1999

Ano em que o pagamento de juros e as NFSP primárias andaram em direções radicalmente opostas, com o primeiro aumentando de 7,47% para 8,97% de 1998 para 1999, e o segundo caindo (superávit) de -0,01% para -3,19%. Assim houve uma expressiva redução do déficit nominal que caiu de 7,46% para 5,78%.

As causas da deterioração da conta de juros foram o aumento do estoque da dívida devido a sua parcela indexada ao câmbio e as altas taxas praticadas desde meados de 1998, inicialmente para defender o câmbio e depois para controlar o repasse da desvalorização para inflação (*pass-through*). A redução nas NFSP primárias deveu-se ao esforço feito por todas as esferas do setor público, isto é, governo central, governos regionais e estaduais que obtiveram resultados primários de 2,33%; 0,22% e 0,65% respectivamente.

2) 2000

Como mencionado anteriormente, este foi o melhor ano em termos de desempenho econômico entre 1998 e 2002, o que permitiu se praticar taxas de juros bem inferiores aos níveis de 2001. Somando isto ao crescimento de 4,3% do produto, as despesas com juros como proporção do PIB caíram para 7,08%. O superávit primário por sua vez aumentou no montante de 0,27% devido à melhora nos resultados das contas dos governos regionais, cujo superávit primário foi de 0,42%, e ao resultado das estatais, 1,06%. Assim, o déficit nominal caiu para 3,61% do PIB.

Como será estudado em maiores detalhes no próximo capítulo, a melhora do resultado dos governos regionais deveu-se ao aumento das receitas provenientes do ICMS e às negociações da dívida com o governo federal. Já os resultados das estatais retratam a melhora no resultado da Petrobrás devido à alta do petróleo no mercado internacional.

3) 2001

Ano que começou relativamente calmo, com o governo prevendo um crescimento de 4,5 % para o produto⁵, o que levou inclusive a uma redução na meta para o superávit primário (figura 2.4) de 3,35% para 3% do PIB. Porém estas expectativas não se confirmaram e o país sofreu diversos choques ao longo do ano, como o racionamento de energia, a deterioração da situação da Argentina, o desaquecimento da economia mundial e os atentados terroristas de 11 de Setembro.

Tudo isto levou a um crescente aumento na aversão ao risco por parte dos investidores internacionais, o que forçou o governo a rever novamente a meta de superávit fiscal, que voltou para 3,35% do PIB, e a solicitar um novo pacote de US\$ 15,6 bilhões com o Fundo, uma vez que o acordo antigo venceria em dezembro. No final do ano a meta acabou sendo cumprida com uma certa folga, com o resultado primário ficando em 3,47%. Em relação ao pagamento de juros, este apresentou uma leve subida para 7,2% em função

⁴ O inverso também é verdadeiro: uma redução no pagamento de juros abre espaço para redução no superávit primário, sem aumento da dívida como proporção do PIB.

⁵ Carta de intenções ao FMI, 14/03/2001, seção “Policies and Prospects for 2001”.

do aumento nas taxas. Assim, as NFSP nominais como proporção do produto tiveram uma leve redução para 3,57% do PIB.

4) 2002

Ano em que as expectativas em relação à vitória de um governo de oposição nas eleições presidenciais, levaram a um drástico “sudden stop” nas linhas de financiamento externo para o país, o que pode ser visto pela mudança de um superávit de US\$ 20,295 bilhões em 2001 para um déficit de US\$ 2,672 bilhões em 2002 no resultado da conta de capital excluindo as operações com o Fundo.

Isto levou a uma forte desvalorização da taxa de câmbio e a dificuldades na rolagem da dívida pública. Assim, o governo promoveu uma forte elevação nas taxas e juros durante o segundo semestre e aumentou a meta de superávit primário de 3,75% para 3,9%, e acabou atingindo 3,96% no final do ano. Como era de se esperar as despesas com juros aumentaram o equivalente a 1,48% do produto, atingindo assim 8,63% do PIB. Dentro deste quadro de crise, as NFSP nominais aumentaram para 4,66% do PIB.

Figura 2.7

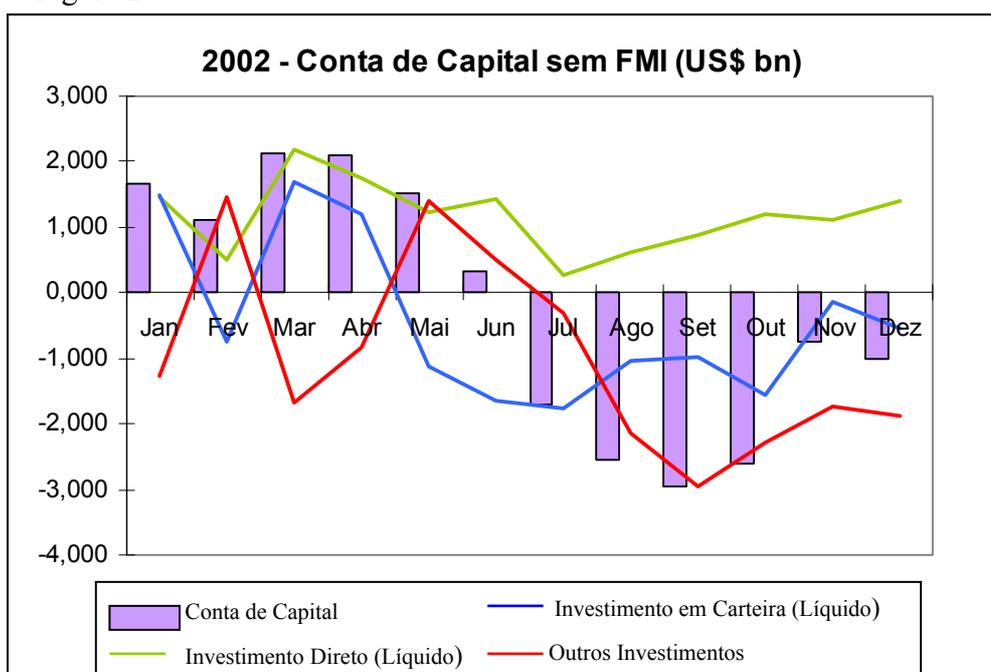


Figura 2.8

NFSP	1998	1999	2000	2001	2002
Nominal	7,46	5,78	3,61	3,57	4,66
Governo central	5,41	2,70	2,27	2,11	0,76
Tesouro	5,89	1,53	1,10	1,17	-0,01
Bacen	-0,73	0,20	0,26	-0,13	-0,52
INSS	0,26	0,97	0,91	1,07	1,29
Governos regionais	1,53	3,14	2,08	2,02	3,90
Governos estaduais	1,31	2,68	1,81	1,92	3,31
Governos municipais	0,22	0,46	0,27	0,10	0,58
Empresas Estatais	0,52	-0,07	-0,74	-0,56	0,01
Juros nominais	7,47	8,97	7,08	7,20	8,63
Governo central	5,48	5,03	4,13	3,94	3,17
Tesouro	6,21	4,91	3,91	4,13	3,75
Bacen	-0,73	0,12	0,21	-0,19	-0,58
Governos regionais	1,83	3,36	2,63	2,89	4,70
Governos estaduais	1,39	2,84	2,23	2,52	3,96
Governos municipais	0,44	0,52	0,40	0,37	0,74
Empresas Estatais	0,16	0,58	0,32	0,37	0,75
Primário	-0,01	-3,19	-3,46	-3,64	-3,96
Governo central	-0,07	-2,33	-1,86	-1,83	-2,42
Tesouro	-0,33	-3,38	-2,81	-2,96	-3,76
Bacen	0,00	0,08	0,04	0,06	0,06
INSS	0,26	0,97	0,91	1,07	1,29
Governos regionais	-0,30	-0,22	-0,55	-0,87	-0,80
Governos estaduais	-0,08	-0,16	-0,42	-0,60	-0,65
Governos municipais	-0,22	-0,05	-0,13	-0,27	-0,16
Empresas Estatais	0,35	-0,65	-1,06	-0,93	-0,74

Fonte: Bacen

2.5 Conclusão

O objetivo deste capítulo era entender qual o porque da implementação do ajuste fiscal durante o segundo mandato FHC, uma vez que, apesar deste ser parte integrante do Plano Real, o que se observou durante o primeiro mandato foi uma gradativa deterioração das finanças do Estado. Como foi visto, o principal motivo para a realização do ajuste foram as constantes crises de confiança em relação ao país a partir de meados de 1998. Estas forçaram o governo, ano após ano, a mostrar seu compromisso com a sustentabilidade das contas públicas.

Isto fica evidente logo em 1999, quando na esteira da desvalorização cambial, realizou-se um esforço fiscal da ordem de três pontos percentuais do produto. Também ficou claro que, para alcançar estes resultados, a antiga idéia de se realizar um ajuste gradual conforme fossem sendo aprovadas as reformas constitucionais deu lugar a uma política mais pragmática, voltada para obtenção de resultados no curto prazo e cujas principais medidas foram na direção do aumento de arrecadação.

3. Resultado Primário do Governo Central

3.1 Introdução

Ao longo do segundo mandato FHC, o resultado das contas não financeiras do Executivo sempre respondeu por mais da metade do superávit primário consolidado do Setor Público. Somando-se a isto a atitude disciplinadora adotada junto aos Estados e Municípios durante os processos de renegociação das dívidas, não é exagero afirmar que foi na esfera do Governo Central que o ajuste fiscal realmente tomou forma. Este capítulo é dedicado à evolução das contas do Executivo entre 1998 e 2002, estudando detalhadamente suas duas principais sub-contas, o Tesouro Nacional e o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

Antes da análise de fato, é necessário tecer algumas considerações em relação aos dados disponíveis. No Brasil existem duas estatísticas para o resultado primário do governo central, uma apurada pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE) e outra pelo Bacen. O resultado da SPE é obtido através da diferença entre receitas e despesas não financeiras da União, método conhecido como “acima da linha”; e o resultado do Bacen é calculado através da variação da dívida pública líquida excluindo-se as despesas financeiras, método conhecido como “abaixo da linha”. Costuma-se assumir o resultado divulgado pelo Bacen como mais confiável, visto que é muito mais simples acompanhar a evolução de uma única variável (dívida líquida) do que agregar as diversas despesas e receitas que passam pela conta do governo central.

Embora a partir de 2000 a diferença entre ambos os resultados tenha sido praticamente desprezível, em 1998 e 1999 esta foi da ordem de 0,25% do PIB, o que é considerável quando comparado com superávits primários consolidados de 0,01% e 3,19% do PIB nestes dois anos. O problema destas discrepâncias é a dificuldade que trazem ao se analisar as receitas e despesas da União de forma desagregada, uma vez que estas só estão disponíveis nas estatísticas fornecidas pela SPE.

Figura 3.1

Resultado do Governo Central (% PIB)

	1998	1999	2000	2001	2002
Abaixo da linha (Bacen) (1)	0,55%	2,33%	1,86%	1,89%	2,42%
Acima da linha (SPE) (2)	0,81%	2,08%	1,92%	1,83%	2,38%
Diferença (1) - (2)	-0,26%	0,25%	-0,07%	0,06%	0,03%

Fonte: Bacen

A fim de solucionar este problema, Grossmann (1998) propôs estimar uma nova série de despesas para o Governo Central a partir da diferença entre as receitas divulgadas pela SPE e o resultado primário divulgado pelo Bacen. Admitindo assim que a diferença entre as estatísticas apuradas pelos métodos acima e abaixo da linha é causada por imprecisões nas despesas da SPE.

Também assumiu que é na série conhecida como “Outras Despesas de Custeio e Capital” (OCC) que estão concentradas as discrepâncias. Embora isto possa parecer um pouco arbitrário, esta simplificação se faz necessária, pois do contrário seria praticamente impossível realizar o estudo de como evoluíram os diferentes tipos de gastos do Executivo.

Este capítulo utiliza a mesma metodologia, com uma pequena diferença; ao invés de se definir as despesas de OCC como “despesas não-financeiras do governo central que não sejam de pessoal e encargos sociais e de benefícios previdenciários” [Grossmann 1998, pág. 138], aqui elas englobam todas as despesas do Tesouro Nacional excluindo as transferências constitucionais, as despesas com pessoal e os subsídios e subvenções.

3.2 Despesas não financeiras do Tesouro Nacional

A construção desta série pode ser feita em duas etapas, inicialmente estimando-se um novo resultado para o Tesouro a partir da subtração dos resultados do INSS e do Bacen, do resultado primário do Governo Central (calculado pelo método abaixo da linha), e depois fazendo a diferença entre este e as receitas divulgadas pela SPE.

Figura 3.2

Resultado do Tesouro Estimado (R\$ M)

	1998	1999	2000	2001	2002
Resultado Primário do Governo Central (abaixo da linha) (1)	5.042	22.672	20.434	22.671	31.919
Resultado do INSS (2)	-7.092	-9.473	-10.069	-12.838	-17.002
Resultado do Banco Central (3)	-152	-742	-477	-690	-779
Resultado do Tesouro <i>abaixo da linha</i> (1)-(2)-(3)	12.286	32.887	30.980	36.199	49.700

Fonte: Bacen

Despesas do Tesouro Estimadas (R\$ M)

	1998	1999	2000	2001	2002
Receitas do Tesouro (1)	138.251	161.838	180.799	209.436	250.828
Resultado do Tesouro <i>abaixo da linha</i> (2)	12.286	32.887	30.980	36.199	49.700
Despesas Estimadas do Tesouro Nacional (1) - (2)	125.965	128.951	149.819	173.237	201.128

Fonte: Bacen

Embora os resultados mostrados na figura 3.2 sejam bastante interessantes e mostrem que em termos nominais tanto as receitas quanto as despesas do Tesouro aumentaram em todos os anos no período 1998-2002, para se ter uma idéia do real desempenho fiscal do Tesouro é necessário observar estes números a preços constantes ou como proporção do PIB. Nestes, pode-se constatar que os cortes de custos ficaram restritos a 1999, com os gastos voltando crescer a uma taxa anual média (a preços constantes) de 3,06% nos três anos seguintes.

Assim, para que as metas crescentes para o superávit primário fossem alcançadas, foi necessário que o ajuste fosse feito pelo “lado das receitas”, que apresentaram um crescimento médio de 3,46% (preços constantes), entre 1998 e 2002.

Figura 3.3

Resultado do Tesouro Nacional

	1998	1999	2000	2001	2002
Como proporção do PIB					
Receitas do Tesouro (1)	15,12%	16,62%	16,42%	17,45%	18,98%
Resultado do Tesouro <i>abaixo da linha</i> (2)	1,34%	3,38%	2,81%	3,02%	3,76%
Despesas Estimadas do Tesouro Nacional (1) - (2)	13,78%	13,24%	13,60%	14,44%	15,22%
Em termos reais*					
Receitas do Tesouro (3)	137.964	145.014	142.399	149.536	158.080
Resultado do Tesouro <i>abaixo da linha</i> (4)	12.264	29.774	24.656	26.176	31.928
Despesas Estimadas do Tesouro Nacional (3) - (4)	125.700	115.241	117.742	123.360	126.151

* Preços de Jan. de 1999, com as séries deflacionadas mensalmente pelo IGP-DI

A argumentação de que politicamente é menos desgastante para o governo aumentar impostos do que reduzir o dispêndio vem se tornado comum na tentativa de se explicar a política fiscal dos últimos quatro anos. A idéia por trás deste argumento está no fato do custo dos impostos ser diluído sobre uma base muito grande de contribuintes enquanto os cortes de despesa (principalmente os que mais de fazem necessários) serem concentrados em determinados grupos da sociedade. Assim, os potenciais prejudicados, ao tomar conhecimento do “perigo”, se articulam rapidamente e iniciam campanhas junto à imprensa e à classe política com o objetivo de mostrar o quão “injustas” são as iniciativas do Executivo. Um exemplo são as dificuldades enfrentadas ao se tentar reduzir as distorções entre os regimes previdenciários público e privado.

No entanto, a assimetria na distribuição de custos e benefícios das políticas governamentais dentro da sociedade ocorre em todos os países democráticos, e isto não tem impedido que muitos implementem reformas importantes. A dificuldade brasileira em realizar um ajuste fiscal pelo lado do dispêndio vem do excesso de despesas vinculadas e de execução obrigatória (muitas delas frutos do lobby de grupos de interesse especial) presentes na Constituição. Logo, na ausência de alterações constitucionais, o poder discricionário do Governo Central na alocação de seus recursos fica muito reduzido.

Para se ter uma real idéia de como isto ocorre, convém discriminar as principais vinculações e gastos obrigatórios. No caso das vinculações sobressaem-se as transferências constitucionais para Estados e Municípios, o financiamento da educação, o orçamento da seguridade social e o Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza:

1. Transferências para Estados e Municípios: Estabelecidas durante o regime militar constituem repasses da receita da União aos governos regionais através dos seguintes fundos:

- Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM): Capitalizados com 21,5% e 22,5% respectivamente do total arrecadado com o IR e o IPI;
- Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO)⁶: Recebem 0,6% (FNO e FCO) e 1,8% (FNE) das receitas provenientes do IR e do IPI;
- Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX): Constituído com 10% das receitas geradas pelo IPI.

2. Financiamento da Educação: Pelo artigo 212 da Constituição, a União deve aplicar pelo menos 18% das suas receitas na manutenção e no desenvolvimento do ensino. Para efeito de calculo, as transferências para os estados e municípios não são consideradas como receita.

3. Orçamento da seguridade social: De acordo com a Constituição de 1988 entende-se por seguridade social “um conjunto integrado de ações de iniciativa do Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. Estão vinculados a esta 80% dos recursos arrecadados através da Cofins e da CSLL, e 42,1% da receita proveniente da CPMF - sendo 21,1% para o Ministério da Saúde e 21% para a previdência.

⁶ Recursos destes fundos não são repassados aos governos regionais, sendo administrados por instituições financeiras do Governo Federal e utilizados no financiamento de atividades produtivas nas respectivas regiões.

4. Fundo de Erradicação e Combate a Pobreza: Criado em dezembro de 2000 dispõe de 0,08% na alíquota da CPMF, 5% na alíquota do IPI incidente sobre produtos supérfluos e de toda a arrecadação do imposto sobre grandes fortunas.

Entre as despesas de execução obrigatória, três se destacam: a) benefícios decorrentes dos regimes de previdência pública e privada; b) benefícios assistenciais em função da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS); e c) desembolsos com a manutenção do sistema de saúde, que segundo a Emenda Constitucional n. 29 (13/ 09/ 2000) devem ser equivalentes a 1,91% do PIB.

A respeito das aposentadorias do Setor Público, é importante ressaltar que estes são contabilizados na rubrica de Pessoal e Encargos Constitucionais, onde representam 45% dos desembolsos. Isto e as dificuldades políticas em se reduzir a folha de empregados são os motivos pelos quais muitos autores consideram os gastos com Pessoal como inflexíveis “para baixo”. Assim, num contexto de ajuste fiscal a única estratégia possível em relação a estas despesas é tentar mantê-las constantes. Pode-se observar na tabela abaixo que os gastos com pessoal como proporção do PIB permaneceram relativamente estáveis entre 1998 e 2002. A tática adotada pela União foi conceder reajustes pontuais vinculados a revisões de planos de carreira, e com isto evitar os antigos reajustes gerais comuns no início do primeiro Governo FHC.

O crescimento contínuo das transferências para Estados e Municípios se explica pela própria natureza pró-cíclica da vinculação, em que o aumento da arrecadação leva automaticamente ao crescimento das despesas. Não havendo assim, nenhuma possibilidade de interferência por parte do Governo Federal. Com isto, costuma-se ignorar a evolução desta conta como indicativo de política fiscal. Logo, o aumento de 1,27% do produto no decorrer do período em análise não deve ser encarado como fruto de uma atitude complacente em relação ao aumento do dispêndio.

Na literatura, as despesas com outros custeios e investimentos (OCC) costumam ser utilizadas como o verdadeiro indicador da disposição em se promover um ajuste nas finanças públicas através de cortes de custos, isto porque “são praticamente as únicas sobre

as quais o Tesouro tem poder discricionário, isto é, não fazem parte da categoria de despesas rígidas” [Grossmann (1998), p. 137].

Figura 3.4

Despesas do Tesouro Nacional

	1998	1999	2000	2001	2002
Em milhões de Reais (R\$ M)					
Despesas Estimadas do Tesouro Nacional	125.965	128.951	149.819	173.237	201.128
Transferências para Estados e Municípios	27.223	34.902	40.283	46.025	56.140
Pessoal	46.092	49.220	55.630	64.194	73.305
Subsídios e subvenções econômicas	2.965	2.586	3.638	4.497	2.923
OCC Estimada	49.686	42.243	50.268	58.521	68.760
Como proporção do PIB					
Despesas Estimadas do Tesouro	13,78%	13,24%	13,60%	14,44%	15,22%
Transferências para Estados e Municípios	2,98%	3,58%	3,66%	3,84%	4,25%
Pessoal	5,04%	5,05%	5,05%	5,35%	5,55%
Subsídios e subvenções econômicas	0,32%	0,27%	0,33%	0,37%	0,22%
OCC Estimada	5,43%	4,34%	4,56%	4,88%	5,20%

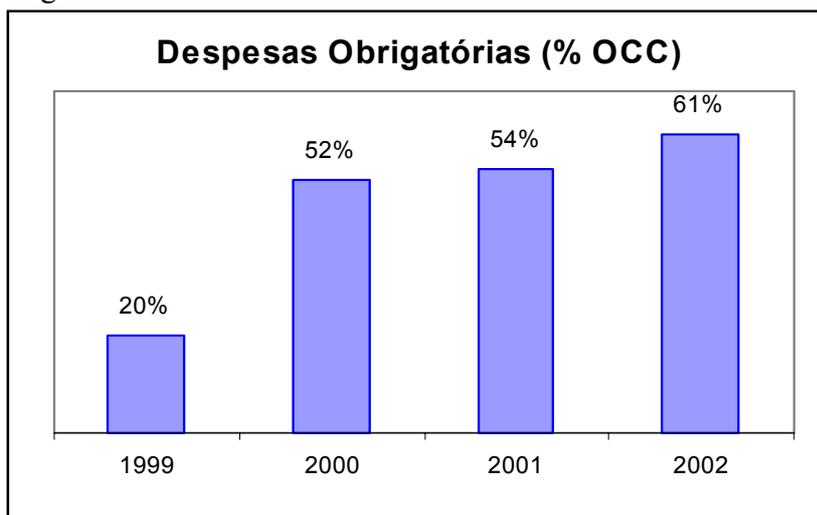
Fonte: Secretaria da Receita Federal

Então, o normal seria que as despesas de OCC apresentassem uma tendência declinante. Contudo, ocorreu justamente o contrário. Na tabela acima, em que a série de OCC foi calculada através da diferença entre as despesas totais do Tesouro estimadas anteriormente e o somatório das contas de Transferências, Pessoal e Subsídios, pode-se verificar após uma redução inicial de 1,09% do PIB em 1999, houve um aumento médio de 0,29% do PIB ao ano até 2002.

A provável explicação foi a contínua perda do poder discricionário que o governo dispunha em relação a esta conta. Segundo Giambiagi (2003), “Cabe chamar atenção para o progressivo “engessamento” das despesas de OCC. Isto porque a forma natural de alguns

setores de assegurar a existência de recursos para certas atividades foi o aumento das vinculações. Portanto a divisão de responsabilidades entre Executivo e Legislativo pelo aumento de OCC é fator de controvérsia”. Entre as novas despesas obrigatórias, destaca-se o gasto com a saúde, estabelecido como proporção do PIB pela Emenda Constitucional nº29 em setembro de 2000⁷.

Figura 3.5



Fonte: Giambiagi, Valor Econômico - 23 / 01 / 2003

Teoricamente, ainda pode-se argumentar que apesar da margem de manobra do Governo ter sido reduzida, ainda “sobravam” aproximadamente 50% do OCC, onde detinha poder discricionário. A falácia deste argumento reside na desproporcionalidade que estes cortes representariam sobre os programas cobertos pelos 50% “livres”. Como exemplificado por Giambiagi⁸, “Em uma estrutura que gasta 20 (...) não há nada de draconiano em ajustar a despesa em torno de 1 – mais ou menos 5% do total.(...) O problema é quando se tem que cortar um sendo que 18 dos 20 são rígidos, pois isto implica

⁷ A medida constitucional é bastante controversa em relação ao nível de gastos, isto porque em sua redação estabelece que o montante mínimo destinado à saúde em 2000 seja “o empenhado em (...) 1999 acrescido de, no mínimo cinco por cento” e para o período 2001-2004 seja “o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação anual do PIB”. Como de 1999 para 2000 a variação nominal do PIB foi de 13%, um aumento de apenas 5% reduziria as despesas com saúde como proporção do PIB. Passariam de 1,91% (1999) para 1,77% (2000), o que segundo o Ministério da Saúde ia de encontro ao espírito da lei. Para maiores detalhes ver “União Destina Menos Recursos para Saúde”, Valor Econômico, 30/ 05/ 2001.

⁸ Valor Econômico, 23 de Janeiro de 2003.

fazer um ajuste de 50% nos outros dois e isso tende a implicar na paralisia dos programas e na piora da qualidade da gestão pública”.

Como visto, numa conjuntura macroeconômica em que era preciso realizar um ajuste nas contas do Setor Público rapidamente, o quase que total engessamento constitucional das principais contas de despesa do Tesouro impediram a utilização da redução dos gastos como forma de se alcançar as metas desejáveis. Portanto a única alternativa viável era o aumento de arrecadação.

3.3 Receitas não financeiras do Tesouro Nacional

A arrecadação do Tesouro é constituída por dois tipos de tributação; os impostos federais e as contribuições. A diferença conceitual, é que os impostos são cobrados sem nenhum fim específico, enquanto as contribuições são destinadas a realização de objetivos pré-determinados. Atualmente, existem seis impostos federais; Imposto de Renda (IR), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Importação, Imposto sobre Exportação, Imposto Territorial Rural (ITR) e Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), e cinco contribuições: Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), Programa de Integração social (PIS/ Pasep), Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas (CSLL) e Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide).

Os impostos federais hoje vigentes têm sua gênese na reforma dos anos 60. Esta representou uma verdadeira revolução na história tributária brasileira, pois pela primeira vez teve-se a preocupação em se moldar um sistema de impostos com o objetivo de se promover o desenvolvimento. Conforme Varsano (1996), “A reforma da década de 60 teve os méritos de ousar eliminar os impostos cumulativos, adotando, em substituição, o imposto sobre valor adicionado (...) e de, pela primeira vez no Brasil, conceber um sistema tributário que era, de fato, um sistema – e não apenas um conjunto de fontes de arrecadação – com objetivos econômicos, ou mais precisamente, que era instrumento da estratégia de crescimento acelerado traçada pelos detentores do poder”. O fim da cumulatividade se deu pela introdução do IPI e do imposto sobre circulação de

mercadorias (este no âmbito estadual) em lugar dos antigos impostos sobre consumo e sobre vendas e consignações.

Outra característica da reforma foi a centralização tributária através da limitação do poder dos estados e municípios em legislar sobre questões tributárias. Isto foi uma consequência do ambiente repressivo instituído pelo novo equilíbrio (ou desequilíbrio) de poder entre os entes federativos, e da idéia de que cabia a União liderar o processo de desenvolvimento econômico. Citando novamente Varsano (1996), “outros atos da reforma (...) demonstram seu caráter centralizador. Seus mentores tinham plena consciência de que estavam reduzindo o grau de autonomia dos estados e municípios, porém julgavam que os benefícios da maior coordenação e da racionalidade econômica do novo sistema compensavam a perda de autonomia”.

Entretanto, o objetivo não era deixar os governos regionais desprovidos dos recursos necessários para suas funções. Assim, os estados ficaram com a arrecadação proveniente do ICM, que posteriormente transformou-se em ICMS, e criaram-se os Fundos de Participação de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM), que inicialmente contavam com 10% (cada um) do total arrecadado com o IPI e o IR.

As contribuições são relativamente recentes, embora a primeira (o PIS) tenha sido introduzida em 1970, foi somente depois da Constituição de 1988 que este tipo de tributo ganhou relevância. Sua principal característica é a incidência em cascata, uma vez que são cobradas sobre as receitas das empresas, caso da Cofins e do PIS / Pasep, ou a cada transação financeira, caso da CPMF. A principal crítica em relação à taxaço em cascata é a distorção na alocação de recursos da economia, favorecendo produtos que passam por menos etapas de produção externas, e conseqüentemente incentivando a verticalização da produção. Para compreender como isto ocorre, suponha que a fabricação de um determinado produto seja realizada em n etapas, cada qual realizada por uma firma diferente. O preço final (V) será o somatório dos valores adicionados (Va) por cada firma durante a produção.

$$V = \sum_{i=1}^n Va_i \quad [1a]$$

Se for cobrado um imposto sobre o valor adicionado (IVA) com alíquota t em cada estágio da produção, teremos uma arrecadação total T igual a:

$$T = tVa_1 + tVa_2 + \dots + tVa_n \quad [1b]$$

Agora, imagine que ocorra uma fusão entre as companhias, de forma que o valor adicionado por esta agora é V . Assim a arrecadação será:

$$T = tV \quad [1c]$$

que é equivalente a

$$T = t \sum_{i=1}^n V_{ai} \quad [1d]$$

que por sua vez é exatamente igual à equação [1b]. Ou seja, a arrecadação tributária é a mesma independente do número de etapas de produção, não ocorrendo assim nenhuma vantagem tributária no caso da verticalização (fusão). Por isto, o imposto sobre valor agregado é considerado um *imposto neutro*.

Suponha agora que se cobre um imposto sobre cada transação e que a estrutura industrial inicial seja a mesma do exemplo anterior. A arrecadação tributária total se dará pela seguinte equação:

$$T = \sum_{i=1}^n t^{n-(i-1)} V_{ai} \quad [2a]$$

Novamente supondo uma fusão onde as etapas de produção passem a ser realizadas internamente, e aplicando a alíquota sobre o valor da venda final, fica-se com a mesma arrecadação da equação [1d], que obviamente é menor que o arrecadado na [2 a]. Ou seja, quanto menor a quantidade de transações na produção de determinado bem, menor a

quantidade total paga sob a forma de tributos. Em outras palavras; a tributação em cascata incentiva a verticalização da produção devido aos ganhos tributários provenientes destas.

Outra crítica em relação aos tributos cumulativos é que estes reduzem a competitividade dos produtos nacionais frente a concorrentes provenientes de países onde a tributação incide sobre o valor agregado. Este problema vem crescendo em sua relevância devido ao gradual processo de abertura da economia brasileira e da cada vez maior necessidade de se reduzir a “vulnerabilidade externa” via aumento de exportações. No último caso, tenta-se compensar os exportadores através do FPEX. Porém, esta medida está longe de ser a solução ideal, uma vez que muito difícil se calcular exatamente o impacto total da cumulatividade em determinado produto.

A figura 3.6 mostra a evolução dos tributos do Tesouro entre 1998 e 2002. Pode-se ver claramente que no esforço de aumento de arrecadação com o objetivo de alcançar as metas de superávit primário, optou-se pela utilização das contribuições sociais, que medidas como proporção do PIB passaram de 4,61% em 1998, para 8,04% em 2002. Dentro destas, a que mais cresceu foi a Cofins, cuja arrecadação passou de 2,05% para 3,96% do PIB. Isto foi resultado da lei 9.718 (27 / 11 /1998), que elevou a alíquota de 2% para 3% e estabeleceu a sua incidência sobre as instituições financeiras.

Outra contribuição que apresentou forte crescimento foi a CPMF, que aumentou de 0,82% para 1,54% do PIB entre 1998 e 2002. Criada através da Emenda Constitucional nº3 (17/3/1993) com o nome de Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), vigorou de Janeiro a Dezembro de 1994 com uma alíquota de 0,25%. Em Janeiro de 1997 foi relançada (EC 12, 15/8/1996), com o título de CPMF, alíquota de 0,2%, prazo de vigência de treze meses e receitas vinculadas aos gastos com saúde. Desde então, a contribuição supostamente provisória vem sendo estendida sistematicamente, sendo que em março de 1999 a Emenda Constitucional 21 restabeleceu sua cobrança durante três anos, a partir de 17/6/1999, com uma alíquota de 0,38% para os primeiros doze meses, e 0,3% para os vinte e quatro meses restantes. Este aumento na alíquota foi o principal responsável pela elevação em sua arrecadação a partir de 2000.

Cabe ressaltar que a incidência de 0,3% vigorou durante apenas nove meses, pois em 14/ 12/ 2000 a Emenda Constitucional 31 criou o Fundo de Combate a Pobreza e estabeleceu que uma de suas fontes de financiamento seria o ganho decorrente da elevação na alíquota em 0,08% a partir de 19/3/2001. Assim, esta retornou ao patamar de 0,38%.

Figura 3.6

Arrecadação Tributária do Tesouro Nacional (% PIB)					
	1998	1999	2000	2001	2002
Impostos Federais	9,96	9,68	9,36	9,37	10,36
Imposto de Renda Total (IR)	5,01	5,29	5,12	5,41	6,49
Pessoa Física	0,33	0,33	0,33	0,34	0,34
Pessoa Jurídica	1,37	1,41	1,60	1,42	2,56
Retido na Fonte	3,31	3,54	3,19	3,66	3,59
IPI Total	1,78	1,69	1,71	1,62	1,50
IPI Fumos	0,28	0,23	0,18	0,17	0,15
IPI Bebidas	0,25	0,20	0,18	0,17	0,14
IPI Automóveis	0,10	0,10	0,22	0,22	0,20
IPI Outros	0,70	0,70	0,70	0,67	0,65
IPI vinculado a Importação	0,46	0,47	0,44	0,40	0,37
Imposto sobre Importações	0,72	0,81	0,77	0,76	0,60
Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	0,39	0,50	0,28	0,30	0,30
Outros Impostos (ITR + Imp. Exportação)	2,06	1,38	1,47	1,28	1,46
Contribuições Sociais	4,61	5,88	6,70	7,03	8,04
Cofins	2,05	3,31	3,62	3,86	3,96
CSLL	0,84	0,75	0,84	0,78	1,01
PIS	0,83	1,01	0,91	0,95	0,97
CPMF	0,89	0,82	1,32	1,43	1,54
Cide	0,00	0,00	0,00	0,00	0,56
Arrecadação Total do Tesouro	14,56	15,56	16,06	16,40	18,40

Fonte: Bacen

Também é importante ressaltar a criação da Cide (EC 33, 11/ 12/ 2001) em 2002, cuja arrecadação foi equivalente a 0,65% do PIB. Seu objetivo era recompor a perda de receita devido a extinção da conta petróleo, que era mantida entre o governo e a Petrobrás. Sua incidência se dá sobre a importação e comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível. A arrecadação está vinculada ao financiamento de três programas: a) subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e derivados de petróleo; b) projetos ambientais relacionados à indústria petrolífera; c) projetos de infra-estrutura e transportes.

No âmbito dos impostos federais a principal alteração ocorreu em 2002, quando as receitas provenientes do IRPJ aumentaram em 1,14% do PIB. Isto foi consequência da Medida Provisória 2.222, que estabeleceu o Regime Especial de Tributação, com o qual passou-se a tributar as receitas financeiras dos fundos de pensão. Segundo dados da Receita Federal o valor arrecadado destas entidades representou cerca de 27% do total do IRPJ de 2002.

A pergunta que fica ao analisar a evolução da receita tributária do Tesouro é por que se utilizou justamente da elevação das contribuições como forma de alcançar os superávits primários desejados, dado que este tipo de tributação é indiscutivelmente de qualidade inferior aos impostos sobre valor agregado? A resposta vem da constante competição entre a União e governos regionais pelo “bolo” tributário arrecadado.

Após a reforma dos anos 60, pode-se distinguir dois momentos em que esta disputa levou a alterações importantes na estrutura tributária nacional. O primeiro ocorreu durante a Constituição de 1988, quando a disparidade entre o poder político dos governadores e prefeitos *vis à vis* o poder político do presidente da república levou a uma forte descentralização dos recursos tributários. Entretanto, esta se deu sem a necessária transferência de encargos e responsabilidades que pesavam sobre a União. Conforme Werneck, (2000) “Drafted without minimum guidelines, that the politically crippled executive branch was unable to press for at moment, the new constitution failed to endow the state with a coherent mechanism to protect the majority population against the multiple interests of an emerging mass democracy. (...) imposing upon the federal budget a

considerable additional burden, exactly when the Union's fiscal resources were being reduced in favor of state and local governments, in the wake of a newly introduced but basically inconsistent fiscal federalism arrangement.”

Figura 3.7

Participação (%) de cada esfera de governo nos principais impostos federais

Impostos	Antes da Contituição de 1988			Depois da Contituição de 1988		
	Federal	Estadual	Municipal	Federal	Estadual	Municipal
IR	67	16	17	53	24,5	22,5
IPI	67	16	17	43	32	25
Imposto de Importação	100	0	0	100	0	0
IOF	100	0	0	100	0	0

Fonte: Finanças Públicas - Teoria e Prática no Brasil, Fabio Giambiagi e Cláudia Além, Ed. Campos 1999

O segundo momento tem início no período pós-constituinte, quando envolto numa crônica crise fiscal, o governo federal inicia uma reação no sentido de recompor os recursos perdidos. Isto foi feito através das contribuições sociais, cuja arrecadação é vinculada à seguridade social, e assim, não precisa ser repartida com os estados e municípios.

Desta forma, o crescimento vertiginoso das contribuições ao longo do segundo mandato FHC, nada mais foi que a continuidade do processo de recuperação fiscal da União. Embora neste caso com uma velocidade muito maior, a fim de atender às “exigências” macroeconômicas necessárias para se enfrentar o ambiente externo hostil em relação ao país.

3.4 Evolução das Finanças do INSS

O aumento da expectativa de vida e as reduções nas taxas de natalidade vêm impondo dificuldades crescentes a todos os países, que como o Brasil, adotam um sistema previdenciário de repartição simples, onde o que é arrecadado dos contribuintes atuais é utilizado para pagar as aposentadorias vigentes. Isto porque conforme a população envelhece, a relação Ativos/ Inativos decai, de forma que para cada contribuinte o número de aposentados aumenta.

Assim, partindo-se de uma hipótese inicial de equilíbrio, para que o sistema continue sendo financeiramente auto-sustentável é necessário que a arrecadação por cada contribuinte aumente e/ou o valor dos benefícios por cada aposentado diminua. Se nenhum destes dois eventos ocorrerem, inevitavelmente o sistema passará a ser deficitário, impondo ao setor público a obrigação de cobrir esta diferença. Este é o caso brasileiro, onde a relação entre Ativos/Inativos do INSS caiu de 4,2 em 1970 para cerca de 1,9 em 2000.

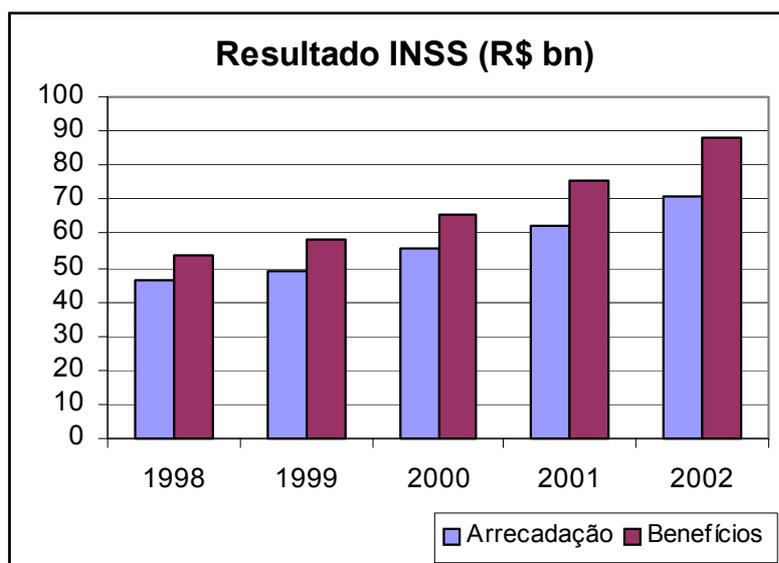
No entanto, além da natural tendência ao déficit inerente a todos os sistemas de repartição, o regime brasileiro apresenta diversas especificidades que vêm contribuindo para que a situação fiscal piore ano após ano. Dentro destas sobressaem-se as aposentadorias por tempo de contribuição, cujo benefício médio é aproximadamente o triplo do benefício médio das aposentadorias por idade; e a alta correlação entre reajustes dos benefícios e o salário mínimo.

Entre 1988 e 2002 o déficit anual do INSS passou a aumentar cerca de 10 bilhões de reais (em valores correntes). Isto foi resultado de uma taxa de crescimento anual de 13,3% com o total gasto no pagamento de benefícios contra uma taxa de crescimento anual de 10,3% para a arrecadação.

Para a análise das despesas será utilizada a mesma metodologia adotada por Giambiagi (2002) em que se assume que as variações na despesa total com benefícios são causadas por três fatores: a) estoque total de benefícios, b) mix dos diferentes tipos de benefícios e c) reajustes no valor dos benefícios.

O número total de benefícios mantidos aumentou 14,9 % entre 1998 e 2002, o que é equivalente a um crescimento anual médio de 3,53% ao ano. Desta forma, este item foi responsável por 27% ($3,53/13,3$) da taxa de crescimento anual da despesa do INSS. A maior parte deste aumento foi causada pelo crescimento das aposentadorias por idade, pensões por morte e amparos sociais.

Figura 3.8



Fonte: Bacen

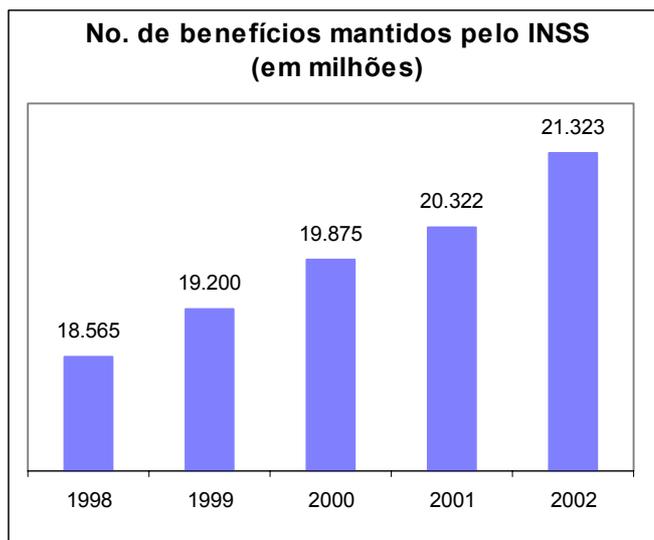
O mix dos benefícios ficou praticamente inalterado, não desempenhando assim praticamente nenhum papel na elevação dos gastos com benefícios. Isto foi radicalmente distinto do que ocorreu durante o primeiro governo FHC quando grande parte da deterioração do resultado da previdência foi causada pelo aumento da participação das aposentadorias por tempo de serviço na composição total dos benefícios [Grossmann 1998].

Figura 3.9
Benefícios Previdenciários

	% de cada tipo no total do número de benefícios					Valor médio de cada tipo de benefício em 2002 (R\$)
	1998	1999	2000	2001	2002	
Previdenciários	86,1	86,0	85,8	85,8	85,6	344
Aposentadoria por idade	29,3	29,5	29,6	29,5	29,2	226
Aposentadoria por tempo de contribuição	16,8	16,8	16,5	16,3	16,0	719
Aposentadoria por invalidez	11,5	11,5	11,4	11,3	11,0	271
Pensões por morte	25,9	25,8	25,7	25,7	25,4	261
Outros	2,7	2,4	2,7	2,9	4,0	448
Acidentários	3,4	3,3	3,3	3,3	3,3	315
Assistenciais	10,5	10,7	10,9	10,9	11,1	202
Total	100	100	100	100	100	

Fonte: Ministério da Previdência Social

Figura 3.10



Fonte: Ministério da Previdência Social

Nota: Inclui benefícios previdenciários, acidentários e assistenciais

A idéia de que os benefícios previdenciários são indexados ao salário mínimo é bastante comum (principalmente na imprensa), embora isto não esteja nem na Constituição nem em nenhuma outra lei. Na realidade, o que a Constituição estabelece é que nenhum benefício pode ter valor inferior ao salário mínimo vigente. Desta forma, quando o salário mínimo aumenta, somente os benefícios cujos valores fiquem abaixo deste, teriam que ser compulsoriamente reajustados. No entanto, se o reajuste não for concedido aos demais beneficiários haverá uma mudança na remuneração relativa, o que politicamente para o governo pode ser desgastante.

É de praxe conceder reajustes para os benefícios no piso no mesmo mês em que o salário mínimo aumenta (normalmente abril ou maio) e estendê-lo aos demais em junho ou julho. De janeiro de 1999 até dezembro de 2002 foram concedidos cinco reajustes no salário mínimo, que passou de 136 reais em maio de 1999 para 200 reais em abril de 2002, o que dá um crescimento médio de 11,37% ao ano. Já o crescimento anual do benefício médio foi da ordem de 8,53% ao ano, passando de R\$ 237,9 em novembro de 1998 para R\$ 358,3 em dezembro de 2002.

Agregando as taxas de crescimento anual do número de total e do valor médio dos benefícios, tem-se uma taxa de crescimento esperada para as despesas do INSS de 12,36% ao ano. Como a taxa real de crescimento foi de 13,3% o resultado parece bastante satisfatório.

A grande maioria dos trabalhos em que se realiza um estudo das finanças do INSS apresenta um desequilíbrio no enfoque dado entre receitas e despesas. É comum encontrar análises minuciosas e extremamente bem feitas em relação às despesas. Entretanto, muito pouco se costuma falar das receitas. Provavelmente, isto é uma decorrência da preocupação que o crescimento exponencial dos gastos do regime desperta nos economistas. No período coberto neste trabalho isto constituiria um erro fatal, pois se estaria negligenciando todo um esforço despendido pela União com o objetivo de se aumentar a arrecadação.

A grosso modo, pode-se dividir em duas as fontes de receita do INSS⁹; a contribuição incidente sobre as folhas de pagamentos, que na maior parte dos casos está entre 28% e 31%; e o programa de recuperação de créditos. Sobre o primeiro item o governo exerce pouca influência direta, uma vez que o desempenho da economia e o grau de formalidade do mercado de trabalho são os principais determinantes no volume arrecadado. Assim, não chega a surpreender o fato de seu crescimento médio ao longo destes quatro anos ter sido de 10,15% quando medido em moeda corrente, ou seja, abaixo da inflação anual média do período, 16,44% de acordo com o IGP-DI.

Figura 3.11

Arrecadação Previdenciária (R\$ bn)

	1998	1999	2000	2001	2002
Receitas Recorrentes*	44,35	46,21	51,77	58,51	65,27
Crescimento anual		4,2%	12,0%	13,0%	11,6%
Recuperação de créditos	1,94	2,92	3,95	3,98	5,76
Crescimento anual		51%	35%	1%	45%
IGP - DI		19,99%	9,80%	10,40%	26,41%

* Descontada as transferências a terceiros e as restituições de arrecadação

Fonte: Ministério da Previdência

Já a arrecadação obtida através da recuperação de créditos é de total responsabilidade do governo. O programa de recuperação de créditos teve início no final de 1998 quando o

⁹ Não estão sendo levados em conta os repasses referentes as contribuições sociais, isto porque estes já foram contabilizados nas despesas do Tesouro Nacional.

governo já estava ciente que de “qualquer tostão” seria muito bem vindo, e como pode ser observado na figura 3.11 respondeu por cerca de 8% da arrecadação total de 2002. Dentre as diversas iniciativas integrantes do programa as que mais se destacaram foram:

1. Depósitos Judiciais: A lei 9703 de 1998 estabeleceu a retenção da parcela do crédito previdenciário de pessoas jurídicas que ingressem com ações contra o INSS. Desde 1999 já foram arrecadados cerca de 3,4 bilhões de reais em depósitos judiciais.
2. Programa de Recuperação Fiscal (Refis): Criado em março de 2000 pela lei 9.964 o Refis tinha como objetivo a regularização dos débitos da pessoas jurídicas para com a Receita e o INSS em razão de fatos geradores até 29/ 02/ 2000. Até dezembro de 2002 o programa arrecadou aproximadamente 1,1 bilhões de reais.
3. Certificados da Dívida Pública (CDP): Outro programa de regularização das dívidas das pessoas jurídicas com o sistema previdenciário. Seu funcionamento se dá da seguinte maneira; os títulos são vendidos pela União aos devedores com um determinado deságio em relação ao valor de face e posteriormente utilizados na quitação das dívidas com o INSS pelo valor de face. Ou seja, o valor de desconto dos títulos é na realidade o valor de desconto das dívidas. A arrecadação total obtida através da venda de CDPs no período 1999-2002 foi em torno de 720 milhões de reais.
4. Retenção: De acordo com a Medida Provisória 1.663-15 de outubro de 1999 as empresas contratantes de serviços executados mediante cessão de mão-de-obra são obrigadas a recolher 11% do valor faturado na nota fiscal junto ao INSS. Posteriormente a empresa prestadora dos serviços realiza um acerto com o INSS de acordo com o que seria devido de acordo com sua folha de pagamentos.

Existem dois argumentos contrários a programas de recuperação de créditos. O primeiro, de caráter ético, afirma que conceder descontos e condições benevolentes de pagamento para devedores é na realidade uma forma de punição a todos que cumpriram com suas obrigações em dia. O segundo, sustenta que ações como estas podem levar a um problema de “moral hazard”, no qual a expectativa por parte das empresas de que este tipo de programa seja reeditado no futuro acabe por levar ao aumento da inadimplência.

No entanto, independentemente destes e de outros julgamentos de valor em relação às medidas implementadas, o que os expressivos resultados demonstram é que iniciativas de natureza administrativa que visem aprimorar a gestão da coisa pública podem desempenhar um papel importante nas finanças do governo e em particular no esforço de ajuste fiscal que vêm sendo implementado no país.

Um último aspecto a ser abordado em relação à previdência foi a aprovação de sua “pseudo-reforma” constitucional em dezembro de 1998. A promulgação da Emenda Constitucional nº 20 foi o desfecho de um complexo e demorado (quase quatro anos) processo de negociação no legislativo. Um exemplo foi a necessidade de ser apreciada duas vezes pela Câmara.

Com isto, a maior parte do que fora inicialmente proposto se perdeu. Segundo Giambiagi e Castro (2003), “Essa Emenda foi concebida, por ocasião da sua apresentação por parte do Executivo, como sendo “a” reforma da Previdência Social. Posteriormente, porém, à medida em que o debate legislativo avançava, tornou-se evidente que o escopo da reforma seria mais modesto do que o previsto inicialmente e que haveria necessidade daquilo que muitos denominaram uma “segunda geração” de reforma da previdência”.

A principal modificação foi a flexibilização das regras de cálculo das aposentadorias, o que permitiu a introdução do fator previdenciário – representado pelo termo entre parênteses na equação abaixo:

$$S_b = M \times \left\{ \left(\frac{TC}{E_s} \times A \right) + \left[1 + (Id + Tc \times A) / 100 \right] \right\}$$

Sendo que:

S_b = salário de benefício

M = salário de referência, equivale a média dos 80% maiores salários de contribuição¹⁰ do segurado, apurados entre julho de 1994 e o momento da aposentadoria, corrigidos monetariamente;

¹⁰ O salário de contribuição é o valor da remuneração até o teto do RGPS sobre o qual incide a alíquota de contribuição.

TC = tempo de contribuição;

A = alíquota de contribuição;

Es = expectativa de sobrevida para o segurado na data da aposentadoria, calculada pelo IBGE;

Id = Idade do segurado na data da aposentadoria.

A introdução da média dos 80% maiores salários de benefício é um avanço na medida em que esta representa melhor o quanto cada segurado efetivamente contribuiu para o sistema previdenciário. Na regra anterior, os benefícios eram calculados com base nas 36 últimas remunerações, o que no caso salário do segurado ter tido uma trajetória ascendente ao longo do tempo, pode levar a benefícios muito superiores a contribuição média. No entendimento do fator previdenciário, convém desagrega-lo em duas partes. O primeiro componente $(TC/E_s \times A)$ tem como objetivo equalizar os tempos de contribuição e usufruto do benefício. O segundo componente $[1 + (Id + Tc \times A) / 100]$ é a tentativa de se estabelecer alguma forma de remuneração individual (como ocorre nos regimes de capitalização) através de um prêmio pago aos segurados que permanecerem em atividade.

Como regra de transição foi estabelecida a aplicação gradual do fator em cinco anos e concedido um desconto no tempo de contribuição das mulheres de cinco anos. Para professoras e professores do ensino infantil, fundamental e médio, o desconto é de dez e cinco anos respectivamente.

Apesar do fator previdenciário ter sido enfatizado pelo governo (na ocasião de sua aprovação) como uma das condições necessárias para se solucionar a questão dos déficits crescentes do regime de seguridade, este somente terá impacto no médio e longo prazo. Desta forma, a introdução do fator muito pouco, ou nada, influenciou os resultados do INSS durante o período abordado neste trabalho.

3.5 Conclusão

Este capítulo procurou mostrar como foi realizado o ajuste fiscal no nível do governo federal. Para isto, foram estimadas novas séries para o resultado para o Tesouro Nacional e para as outras despesas de custeio e capital. O objetivo foi eliminar as diferenças entre os resultados calculados pelos métodos acima e abaixo da linha. Analisando os resultados, ficou claro que no esforço de ajuste das contas públicas a partir do final de 1998 se deu pelo lado da arrecadação.

A principal razão para a não utilização de cortes de custos foi a pouca influência que o governo central tem sobre seus gastos. O excesso de despesas vinculadas e de execução obrigatória, reduziram de tal maneira a margem de manobra do governo na execução do orçamento público, que ficou praticamente inviável cortar gastos. Até a conta de OCC, que constituiu durante muito tempo o último “refúgio” do poder discricionário da União, sofreu um gradual engessamento nos últimos anos com a aprovação do Fundo de Combate à Pobreza e com o estabelecimento do piso dos gastos com a saúde.

Para não ter de repassar volumes maiores para os estados e municípios o governo federal optou por utilizar as contribuições sociais como forma de elevar a arrecadação. Assim, o percentual destas no total arrecadado pelo Tesouro passou de 31% em 1999 para 44% em 2002. Como a maioria das contribuições incide em cascata, isto representou um retrocesso no sistema tributário brasileiro, que havia quase que eliminado este tipo de tributo durante a reforma tributária promovida pelo governo militar.

No estudo das contas do Sistema Nacional de Seguridade Social, observou-se entre 1998 e 2002 o prolongamento da tendência de piora gradual dos resultados, com o déficit primário aumentando de 0,26% do PIB em 1998 para 1,29% em 2002. Isto foi conseqüência do crescimento do número de beneficiários e dos aumentos no valor médio das contribuições em linha com os reajustes do salário mínimo. Para evitar que os resultados fossem ainda piores foi criado em 1998 um programa de recuperação de créditos previdenciários, que ofereceu condições facilitadas de pagamento para os devedores do sistema. Com o intuito de evitar a quebra do regime de previdência no futuro foi encaminhada, ainda durante o primeiro governo FHC, uma Proposta de Emenda

Constitucional com o objetivo de reformar a previdência. Embora os avanços contidos na Emenda Constitucional aprovada sejam tímidos quando a proposta original, abriu-se caminho para a introdução do fator previdenciário além de incentivar a aposentadoria mais tarde através da concessão de uma espécie de prêmio, apresenta um mecanismo de equalização dos tempos de contribuição e de usufruto dos benefícios.

4. Quadro Fiscal dos Estados e Municípios

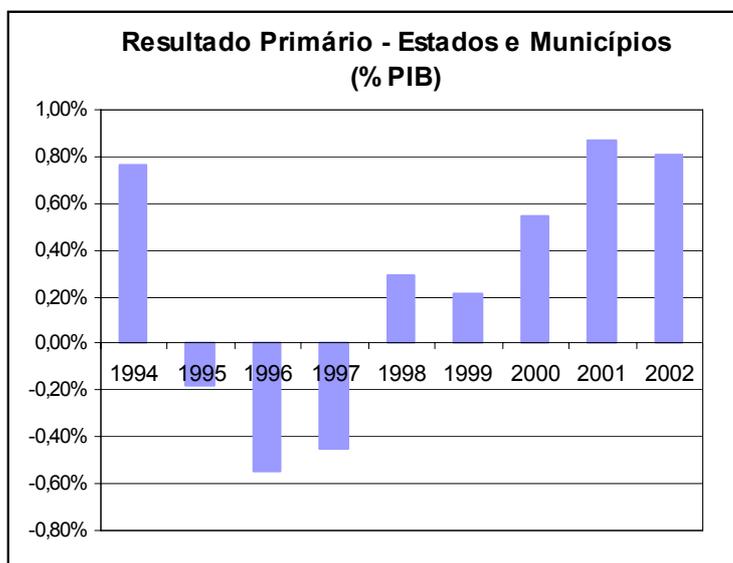
4.1 Introdução

Governos regionais perdulários praticando políticas de endividamento insustentáveis e pacotes de salvamento organizados pelo governo federal constituíram a regra do federalismo fiscal no período pós-constituente. Cientes de que esta situação representava um desafio ao controle fiscal necessário a consolidação da estabilidade monetária, a equipe econômica iniciou, a partir de 1996, um amplo programa com o intuito de reestruturar as finanças dos estados e municípios e garantir que problemas como estes não voltassem a ocorrer no futuro.

Dada a tendência “gastadora” de prefeitos e governadores, para que estes objetivos realmente fossem atingidos, era necessário eliminar as fontes financiamento “alternativas” utilizadas até então como forma de driblar a restrição financeira imposta pelo montante dos recursos arrecadados com impostos e provenientes dos Fundos de Participação.

As três principais iniciativas implementadas foram: a) a renegociação das dívidas dos estados; b) a privatização e extinção da maioria dos bancos estaduais estatais; c) a Lei de Responsabilidade Fiscal. A lógica por trás destas medidas, o modo como foram implementadas e a forma como poderão garantir o equilíbrio fiscal a longo prazo são os pontos que este capítulo procurará explicar.

Figura 4.1



Fonte: Bacen

4.2 Renegociação das dívidas estaduais

Desde a 1988, por duas vezes os passivos dos governos estaduais já haviam sido refinanciados junto a União (1989 e 1993). Em ambos os casos, a falta de exigências de contra-partidas fiscais e colaterais fez com que os Estados voltassem a se endividar de maneira insustentável. Pode-se inclusive afirmar que ocorria um problema de moral hazard, em que os agentes de financiamento proviam crédito para os governos regionais já na expectativa que estes fossem repassados à União.

A fim de evitar que situações como estas voltassem a ocorrer, o “Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados”, iniciado em 1996, funcionou como uma espécie de ajuda condicionada a obtenção de metas fiscais (conditional bailout). Sua regulação se deu através da lei 9.496 (11/09/2002), que estabeleceu que um padrão para os contratos de renegociação. Embora cada contrato tenha sido feito caso a caso, de maneira geral foi estabelecido que o pagamento das dívidas junto a União se daria de duas maneiras: Uma primeira parte (chamada de conta gráfica) de aproximadamente 20% do total teria de ser paga até dezembro de 1998 com receitas provenientes de privatizações de empresas estatais estaduais¹¹. O restante foi financiado em até 360 meses, com juros de 6% aa. corrigidos pelo IGP-DI. Também foi estabelecido que o total pago não deveria exceder 13% das receitas líquidas dos estados.

Como contra-partida ao refinanciamento, os governos estaduais se comprometeram a cumprir metas fiscais relativas as seguintes questões: a) razão dívida líquida / receita líquida, que deveria cair para um valor inferior a 1,0 dentro de prazos que variam de 6 a 19 anos; b) total de despesas com funcionalismo; c) privatização, permissão ou concessão de serviços públicos; d) arrecadação de receitas próprias; e) despesas de investimentos em relação a receita líquida.

Também se instituiu uma punição para o caso das metas não serem alcançadas. Durante o período de descumprimento, o custo da dívida passa para o custo médio de captação da dívida mobiliária federal acrescido de 1%, e os limites de comprometimento da receita aumentam em 4%. Também se exigiu como colateral dos empréstimos as receitas provenientes das transferências do FPE e da arrecadação de ICMS.

¹¹ Para uma análise mais detalhada, ver Bevilaqua, 2000.

Figura 4.2

Temos contratuais das renegociações

Estados	Conta Gráfica	Maturidade	Taxa de Juros*
Acre	-	-	-
Alagoas	-	-	-
Amapá	-	-	-
Amazonas	20%	30	6.0
Bahia	20%	30	6.0
Ceará	20%	15	6.0
Distrito Federal	-	-	-
Espírito Santo	7%	30	6.0
Goiás	20%	30	6.0
Maranhão	20%	30	6.0
Mato Grosso	20%	30	6.0
Mato Grosso do Sul	10%	30	6.0
Minas Gerais	10%	30	7.5
Pará	10%	30	7.5
Paraíba	5%	30	6.0
Paraná	20%	30	6.0
Pernambuco	20%	30	6.0
Piauí	20%	15	6.0
Rio de Janeiro	11%	30	7.5
Rio Grande do Norte	20%	15	6.0
Rio Grande do Sul	15%	30	6.1
Rondônia	20%	30	6.2
Roraima	20%	30	6.3
Santa Catarina	19%	30	6.4
São Paulo	13%	30	6.5
Sergipe	13%	30	6.6
Tocantins	-	-	-

* A esta taxa deve ser acrescentada a variação do IGP-DI

Fonte: Bevilaqua, 2000.

Estes contratos foram de vital importância para que os estados continuassem viáveis financeiramente. Isto fica claro na simulação feita em Varsano e Moura (2001), onde o montante a ser pago de juros caso não tivesse ocorrido o *bailout* do governo federal muitas vezes atingiria níveis maiores que 30% da receita corrente líquida.

Figura 4.3

Simulação dos custos das dívidas dos Estados caso não houvesse o refinanciamento

Região / Estado	Dívida Refinanciada (1)	Dívida caso não ocorresse o Bailout (2)	Pagamentos de Juros em 2000 (3)	Receita Líquida (4)	(3) / (4)
Norte	755	1.000	98	9.759	1%
Nordeste	4.235	6.208	608	16.930	4%
Sudeste	106.226	173.772	17.013	44.852	38%
Minas Gerais	15.726	25.133	2.461	7.766	32%
Rio de Janeiro	20.301	3.953	2.345	6.956	34%
São Paulo	69.628	123.773	12.118	28.069	43%
Sul	15.277	23.691	2.319	12.947	18%
Rio Grande Do Sul	12.523	19.728	1.931	5.637	34%
Centro-Oeste	5.304	8.051	788	6.463	12%
Mato Grosso do Sul	1.643	2.588	253	1.114	23%

Fonte: Varsano e Moura, 2001

4.3 Privatização dos Bancos Estaduais

O fim da hiperinflação a de 1994, foi o golpe fatal nas combalidas finanças dos bancos estatais estaduais. Depois de serem utilizados durante anos como uma das principais fontes de financiamento dos governos estaduais, liberando empréstimos baseados em critérios políticos, o fim das receitas inflacionárias causou uma deterioração tão grande em seus balanços, que nem as conhecidas operações de auxílio junto ao Banco Central puderam evitar uma crise generalizada de iliquidez.

Dentro desta conjuntura, o governo federal iniciou um programa para reduzir a participação do setor público estadual no sistema financeiro nacional (PROES), que foi oficialmente criado em agosto de 1996, quando foi promulgada a Medida Provisória nº 1.514. Esta condicionou o aporte dos recursos necessários ao saneamento das instituições financeiras estaduais ao comprometimento de que estas fossem privatizadas, ou transformadas em instituições não financeiras, ou liquidadas, ou que seu controle fosse repassado para União. Em casos excepcionais nos quais o governo estadual continuasse a ser o controlador, os recursos providos pelo governo central limitar-se-iam a metade do montante necessário para o saneamento, e deveriam ser implantadas medidas que visassem profissionalizar a administração.

Até o final de 2002 foram privatizados 11 bancos estaduais e outros cinco estavam em processo de privatização, sendo que quatro federalizados (BEC, BEM, BEP, Besc) e um ainda de controle do Estado do Espírito Santo (Banestes).

Figura 4.4

Privatização no Sistema Financeiro

Instituição	Data	Preço (R\$ M)	Comprador
Banco do Estado do Amazonas (BEA)	24/ 01/ 2002	193	Bradesco
Banco do Estado de Goiás (BEG)	04/ 12/ 2001	681	Itaú
Banco do Estado da Paraíba (PARAIBAN)	08/ 11/ 2001	79	ABN AMRO
Banco do Estado de São Paulo (BANESPA)	20/ 11/ 2000	7.161	Santander
Banco do Estado do Paraná (BANESTADO)	17/ 10/ 2000	1.799	Itaú
Banco do Estado da Bahia (BANEB)	22/ 06/ 1999	145	Bradesco
Banco do Estado de Pernambuco (BANEPE)	17/ 11/ 1998	183	ABN AMRO
Banco do Estado de Minas Gerais (BENGE)	14/ 09/ 1998	603	Itaú
Banco de Crédito Real de Minas Gerais (CREDIREAL)	07/ 08/ 1997	134	BCN / Bradesco
Banco do Estado do Rio de Janeiro (BANERJ)	26/ 06/ 1997	311	Itaú
Banco Meridional do Brasil	04/ 12/ 1997	311	Bozano Simonsen

Fonte: Bacen

4.4 Lei de Responsabilidade Fiscal

A promulgação da lei complementar nº 101 em maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), representou uma verdadeira revolução no modo como os governantes, e a própria sociedade, encaram a questão do equilíbrio das contas públicas. Regras simples, como vincular a criação de uma despesa obrigatória à criação de uma nova fonte de receita, foram institucionalizadas. Para se ter uma idéia do avanço que a LRF representa, basta lembrar que uma das características da Carta Constitucional de 1988 foi a elaboração de dezenas de novas despesas sem especificar quais seriam as fontes de financiamento.

Dois pontos da lei que merecem destaque são os limites e restrições em relação a certos tipos de gasto e endividamento, e as regras de planejamento e divulgação de informações exigidas dos gestores públicos. Cabe lembrar que a lei abrange todas as esferas do setor público, isto é, Executivo, o Legislativo e o Judiciário nos níveis federal, estadual e municipal. Dentre os principais limites encontram-se os tetos para endividamento, para gastos com pessoal e as restrições a contratação de novos empréstimos:

1. Limites de gastos com pessoal: No âmbito federal, as despesas com o funcionalismo não poderão ultrapassar 50% da receita corrente líquida (RCL) da União, sendo este limite dividido da seguinte maneira: 37,9% para o Executivo, 6% Judiciário, 2,5% legislativo, 3% para custeio das despesas do Distrito Federal e 0,6% para o Ministério Público. No caso dos estados o limite é de 60%, sendo 49% para o Executivo, 3% para o Legislativo, 6% para o Judiciário e 2% para o Ministério Público. Para os municípios o teto também é de 60%, com 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo. Caso 95% do limite seja excedido, fica vedado ao poder ou órgão referido realizar qualquer um dos seguintes itens: a) criar novos cargos ou funções; b) conceder aumentos, vantagens e outros tipos de reajustes, c) alterar estruturas de carreiras que impliquem em aumento de despesa; c) provimento de cargo público ou contratação de pessoal, ressalvado em algumas situações especiais; d) contratação de hora extra, salvo em situações previstas na LDO. Também não são permitidos aumentos de pessoal nos 180 dias anteriores ao final da legislatura ou ao mandato do chefe do poder Executivo (federal, estadual e municipal).

2. Dívida Pública: Segundo os artigos 30, 31 e 32 da LRF e a resolução nº 40 do Senado Federal (2001) a relação dívida líquida/ RCL dos estados e municípios não poderá ser maior que 2. Aos entes federativos, cuja relação excedia este limite, foi dado um prazo de 15 anos para que se adequassem, sendo que o excedente deveria ser reduzido na proporção de (1/15) ao ano. O monitoramento dos resultados é realizado a cada quatro meses, e nos casos em que a dívida líquida ultrapassar o limite previsto, é necessário que esta seja reconduzida até o término do terceiro quadrimestre subsequente. Se isto não ocorrer o infrator ficará impedido de contratar novas operações de crédito e de receber transferências voluntárias da União e dos Estados.
3. Operações de Crédito: Dentre as limitações na obtenção de novas operações de crédito, duas se destacam: a) impossibilidade de novas operações de resgate de governos subnacionais por parte da União; b) o montante de dívida contraído em cada ano deve ser limitado ao total das despesas de capital (Regra de Ouro).

A respeito da divulgação e planejamento financeiro, a LRF estabelece que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) devem conter as seguintes características e informações:

LDO: a) metas anuais (para o exercício atual e para os dois seguintes) para as receitas, despesas, resultados nominal e primário, e dívida consolidada; b) avaliação de cumprimento das metas do ano anterior; c) evolução do patrimônio líquido; d) estimativa e compensação da renúncia fiscal.

LOA: Elaborada de acordo com as metas e diretrizes estabelecidas na LDO, deve conter um demonstrativo da compatibilização do orçamento com as metas da LDO e definir uma reserva de contingência (% RCL) para atender a gastos não previstos na Lei.

A LRF também determina que sejam elaborados mais dois relatórios, um de execução orçamentária e outro de gestão fiscal. O primeiro deve apresentar uma análise detalhada das receitas e despesas, a apuração da RCL, as receitas e despesas previdenciárias e resultados nominal e primário. O Relatório de Gestão Pública deve apresentar uma comparação entre os limites estabelecidos pela LRF e os seguintes montantes: a) despesa

total com pessoal; b) dívida consolidada; c) concessão de garantias; d) operações de crédito. Se algum destes valores estiver acima do limite, é necessário uma descrição das medidas corretivas a serem adotadas.

Figura 4.5

Dívida Líquida e Gastos com Pessoal (% RCL)

Estados	Dívida Líquida			Despesa com Pessoal		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Acre	104	78	85	47	43	39
Alagoas	223	191	228	44	48	47
Amazonas	69	62	67	52	41	40
Amapá	5	5	9	37	38	31
Bahia	164	166	182	39	38	41
Ceará	87	94	117	43	41	39
Distrito Federal	36	34	42	33	33	32
Espírito Santo	98	83	116	45	42	42
Goiás	297	265	ND	49	45	ND
Maranhão	258	226	ND	49	37	ND
Minas Gerais	141	123	263	64	63	62
Mato Grosso do Sul	310	284	310	46	46	46
Mato Grosso	250	235	241	42	36	38
Pará	57	50	67	42	43	43
Paraíba	148	110	142	49	39	48
Pernambuco	86	97	ND	49	48	ND
Piauí	173	183	148	45	51	50
Paraná	133	134	157	53	49	45
Rio de Janeiro	207	191	235	40	35	46
Rio Grande do Norte	63	55	32	57	46	49
Rondônia	111	103	145	45	39	40
Roraima	31	24	ND	39	33	ND
Rio Grande do Sul	266	245	279	62	52	49
Santa Catarina	183	153	ND	52	46	ND
Sergipe	86	76	73	58	47	46
São Paulo	193	196	224	49	48	48
Tocantins	35	23	ND	34	36	ND

ND = Não Disponível

Fontes: Nascimento e Gerardo, 2002; e Relatórios de Gestão Fiscal dos Estados

Na tabela acima estão discriminados os gastos com pessoal do Executivo e a dívida consolidada de cada estado como percentual da receita corrente líquida. Um indicativo de que a LRF já começou a surtir efeito foi a redução do número de estados cujas despesas com pessoal ultrapassavam o teto de 49%. Dos 7 que se encontravam nesta situação em 2001, 5 já haviam se enquadrado até o término de 2002. Sobre as dívidas ainda é muito cedo para se tirar conclusões, dado que o prazo de enquadramento é bastante longo.

4.5 Conclusão

A grave crise financeira enfrentada pelos estados e municípios e instituições financeiras estatais estaduais a partir do fim da hiperinflação fez com que fosse necessária a intervenção da União. Entretanto, ao contrário dos “pacotes de salvamento” feitos no passado, desta vez a ajuda foi condicionada a um conjunto de medidas com o objetivo de reduzir as fontes de financiamento dos governos subnacionais, e assim garantir que estes problemas não voltassem a acontecer. Dentro desta conjuntura iniciaram-se o “Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados”, e o “Programa de Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária”.

O programa de reestruturação das finanças estaduais foi implementado através de contratos bilaterais entre a União e cada Estado. Nestes a União refinanciou a dívidas dos estados em condições extremamente favoráveis – prazo de vinte anos e juro real de 6% aa. Para a obtenção dos acordos, os governos estaduais tiveram de realizar privatizações a fim de obter recursos para amortização inicial de 20% do total a ser refinanciado, e se comprometeram a cumprir certas metas de desempenho fiscal como reduzir o montante gasto com pessoal e adotar medidas que levassem a razão dívida líquida / receita corrente líquida convergir para 1.

O programa de redução da presença do setor público estadual no sistema financeiro nacional condicionou os pacotes de resgates à privatização ou extinção destas instituições. Em algumas ocasiões, como no caso do Banespa, as instituições foram primeiro federalizadas para só então serem vendidas. Desde a primeira privatização (Banerj – 1997) foram vendidas 11 instituições que geraram R\$ 11,6 bilhões para os cofres públicos.

Por fim, foi promulgada em 2002 a Lei de Responsabilidade Fiscal. Esta estendeu para todas as esferas de governo metas semelhantes as dos contratos de renegociação das dívidas dos estados. Também determinou procedimentos de correção de desvios e de divulgação dos resultados alcançados.

Os efeitos destas medidas começaram surtir efeito em 1998 quando os estados e municípios registraram um superávit consolidado de 0,3% do PIB. A partir de então este resultado cresceu até atingir o pico de 0,87% em 2001.

5. Conclusões e desafios a serem enfrentados

Como visto ao longo deste trabalho, somente no segundo governo Fernando Henrique Cardoso realizou-se o ajuste das contas públicas que há muito se sabia ser necessário. Embora tenha sido primordial para que o país conseguisse atravessar praticamente incólume o vendaval financeiro que assolou os mercados financeiros internacionais durante o período¹², o enquadramento fiscal acentuou alguns problemas microeconômicos que se não forem enfrentados inviabilizarão o crescimento do país no médio e longo prazo.

Além das distorções conhecidas que os tributos cumulativos provocam na alocação de recursos dentro da economia e na competitividade dos produtos nacionais frente aos estrangeiros, no Brasil, o crescimento desenfreado deste tipo de tributação vem provocando um fenômeno apelidado de “favelização das indústrias”¹³, em que a sonegação tributária de pequenas empresas inseridas num mercado competitivo acabam por inviabilizar a existência de concorrentes que operem dentro da lei.

A larga utilização de mão-de-obra terceirizada “*Pessoa Jurídica*”, ou cooperativada em certos setores, com o intuito de se economizar as contribuições sociais e demais direitos, como férias e décimo terceiro salário, vem levando à distorções semelhantes. Este e outros tipos de informalidade nas relações trabalhistas provocaram um quadro assombroso, em que apenas 31% dos trabalhadores ocupados estão de acordo com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)¹⁴.

Ocorre, que a informalidade funciona como um freio ao desenvolvimento das empresas e em última instância ao desenvolvimento do próprio país. Como ensina Shumpeter, o processo de crescimento econômico é desencadeado pela ação dos empreendedores que ao criar novas empresas baseadas em inovações desestabilizam o equilíbrio atual e levam a economia para um novo equilíbrio onde o nível de bem estar é mais elevado. Porém, para que novas empresas e projetos realmente “saiam do chão” é necessário que exista agentes dispostos a financiá-los.

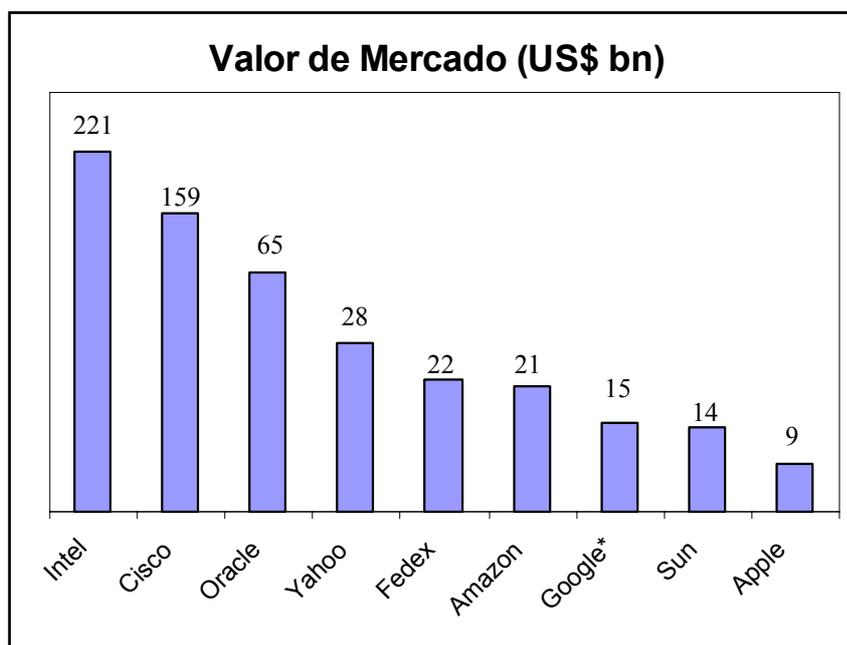
¹² Alguns exemplos: Crise da Ásia (1997), Crise da Rússia (1998), Desvalorização do Real (1999), queda da Nasdaq (2000), escândalos contábeis “efeito Enron” (2002).

¹³ Ver Bodin: “A favelização da Indústria”, *O Estado de São Paulo*, 02/ 05/ 2003.

Entretanto, no caso de empresas que operam ao largo da lei, estes financiadores simplesmente não existem, uma vez que regras mínimas para a segurança de um empréstimo ou investimento como números contábeis confiáveis são, por definição, impossíveis de serem cumpridas. Assim, estas companhias ficam limitadas a própria geração de caixa para financiar seu crescimento, e com isto acabam operando em níveis sub-ótimos de escala de capital.

Para se ter uma idéia do desperdício que esta situação pode representar em termos de desenvolvimento econômico, convém olhar para o papel desempenhado pelo setor de venture capital no desenvolvimento de novas empresas nos Estados Unidos da América. Este subsegmento do mercado financeiro americano financia o crescimento de companhias médias e pequenas através de investimentos em participações acionárias.

Figura 5.1



*Valor estimado para o IPO (oferta pública de ações)

O gráfico acima mostra o valor de mercado de algumas companhias cujo desenvolvimento inicial (*start-up*) foi financiado pela indústria de venture capital. Ao se somar estes valores obtêm-se uma capitalização total de mais de US\$ 550 bilhões de

¹⁴ Ver “A Nova Face do Trabalho”, *Valor Econômico*, 12/09/2003.

dólares, o que é superior ao PIB brasileiro (aproximadamente US\$ 440 bilhões). Obviamente, não se trata de comparar a economia brasileira com a americana. O que estes valores evidenciam são os impactos que um ambiente institucional propício ao desenvolvimento de novos empreendimentos e negócios pode ter sobre a atividade econômica.

Assim, no um momento em que o país está envolto na discussão de uma nova reforma tributária, a questão da substituição dos tributos incidentes em cascata por impostos sobre o valor agregado e outras alterações que reduzam as vantagens da informalidade deve ser tratada como prioridade. Conforme Werneck (2002), “A mobilização tributária que acabou sendo requerida para enfrentar a batalha da estabilização deve dar lugar agora a formas de tributação menos primitivas, compatíveis com a eficiência, a competitividade, a equidade e o crescimento econômico”.

Outro ponto que precisa o quanto antes ser reformado é a questão do excesso de vinculações. Já não é mais possível permitir que este anacronismo constitucional continue a limitar as possibilidades do governo de reduzir o dispêndio público. Isto é particularmente importante quando se tem em mente a necessidade de reduzir a carga tributária nacional a níveis condizentes com de uma economia em processo de desenvolvimento.

6. Referências Bibliográficas

ALÉM, Ana Cláudia, GIAMBIAGI, Fábio. *A despesa previdenciária no Brasil: evolução, diagnóstico e perspectivas*. Departamento de Economia, PUC-Rio, Texto para discussão n. 374, set. 1997.

_____. *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. Editora Campos, 1999.

BACHA, Edmar. *O fisco e a Inflação*. Revista de Economia Política, vol. 14, n.1, janeiro-março / 1993.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Impostos e Contribuições Federais*. Manual de Finanças Públicas.

BEVILAQUA, Afonso S.; *State-Government Bailouts in Brasil*. Departamento de Economia, PUC-Rio, Texto para discussão n. 421, mar. 2000.

BODIN, Pedro. *A favelização da Indústria*. O Estado de São Paulo, 02/ 05/ 2003.

BOGDANSKI, Joel, TOMBINI, Alexandre Antonio, WERLANG, Sérgio R.C.; *Implementing Inflation Target in Brazil*. Banco Central do Brasil, Working Paper n.1, jul. 2000.

FRANCO, Gustavo H.B.; *Alternativas de Estabilização: gradualismo, dolarização e populismo*. Revista de Economia Política, vol. 13, n.2 , abril-junho / 1993.

GIAMBIAGI, Fábio. *Do Déficit de Metas às Metas de Déficit: A Política Fiscal do Governo Fernando Henrique Cardoso – 1995/ 2002*. Texto para discussão BNDES n. 93, abr. 2002.

_____. *Chegou a hora da desvinculação*. Valor Econômico, 23/ 01/ 2003.

GIAMBIAGI, Fábio, DE CASTRO, Lavinia Barros. *Previdência Social: Diagnósticos e Propostas de Reforma*. Revista do BNDES, vol. 10, n. 19, pág. 165-292, jun. 2003.

GROSSMANN, Simone Passini. *Desempenho das Contas Públicas no Real: Uma análise da Política Fiscal no Período 1993-1997*. Dissertação de Mestrado, Departamento de Economia, PUC-Rio, set. 1998.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Brazil- letter of intent*, nov. 1998, mar. 1999, nov. 2000, ago. 2001, jun. 2002, ago. 2002 e fev. 2003.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Informe de Previdência sócia*, diversos números.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. *Boletim Estatístico Pessoal*, n.80, dez. 2002.

MOURA, Mônica, VARSANO, Ricardo. *Fiscal decentralization and subnational fiscal autonomy in Brasil: some facts of the nineties*. Texto para discussão IPEA n. 854, dez. 2001.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo, GERARDO, José Carlos. *Lei Complementar 101/2000: Dois Anos de Responsabilidade Fiscal*. Ministério da Fazenda, 2002.

VARSAÑO, Ricardo. *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas*. Texto para discussão IPEA n. 405, jan. 1996.

RECEITA FEDERAL. *Carga Tributária no Brasil – 2002*. Coordenação-Geral de Política Tributária, Estudos Tributários n. 11, abr. 2002.

REZENDE, Fernando. *Federalismo fiscal no Brasil*. Revista de Economia Política, vol. 15, n.3, julho-setembro/ 1995.

RIGOLON, Francisco, GIAMBIAGI, Fábio. *A renegociação das dívidas e o Regime Fiscal dos Estados*. Texto para discussão BNDES, n.69, jul. 1999.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Resultado do Tesouro Nacional*. diversos números.

WERNECK, Rogério L.F.; *Reforma tributária: urgência, desafios e descaminhos*. Departamento de Economia, PUC-Rio, Texto para discussão n. 467, out. 2002.

_____. *Tax Reform in Brasil: Small Achievements and Great Challenges*. Departamento de Economia, PUC-Rio, Texto para discussão n. 436, nov. 2002.

