

# Política Econômica

e m f o c o

Suplemento 3 do Boletim semestral do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica – n. 4 – maio/out. 2004.  
1 de março de 2005.

## AS FINANÇAS PÚBLICAS EM QUESTÃO

Francisco Luiz C. Lopreato<sup>1</sup>

INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP

**Diretor**

*Prof. Dr. Marcio Percival Alves Pinto*

**Diretor Associado**

*Prof. Dr. Jorge Ruben Biton Tapia*

**Diretor Executivo do CECON**

*Prof. Dr. Ricardo de Medeiros Carneiro*

**Diretora Adjunta do CECON**

*Profa. Dra. Daniela Magalhães Prates*

**ÁREAS DE CONCENTRAÇÃO**

**Política Econômica**

*Prof. Dr. Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo*

*Prof. Dr. Ricardo de Medeiros Carneiro*

**Economia Internacional**

*Prof. Dr. Antonio Carlos Macedo e Silva*

*André Martins Biancarelli (Doutorando do IE)*

**Balanco de Pagamentos**

*Profa. Dra. Daniela Magalhães Prates*

**Moeda e Finanças Privadas**

*Profa. Dra. Maryse Farhi*

**Finanças Públicas**

*Prof. Dr. Francisco Luiz C. Lopreato*

**Produção, Emprego e Renda**

*Cláudio Roberto Amitrano (Doutorando do IE)*

**Métodos Quantitativos**

*Dr. Emerson Fernandes Marçal*

**Gerência de Informações**

*Eliana Ribeiro da Silva*

**Bolsistas de Iniciação Científica**

*Ana Carolina de Carvalho Silva*

*Augusta Rodrigues de Oliveira*

*Bruno Martarello de Conti*

*Camila Cristina Belotti*

*Eduardo Roberto Zana*

*Flávia Akemi Koyama*

*Flávio Arantes dos Santos*

*Guilherme Alexandre de Thomaz*

*Isis de Cássia V. de Oliveira*

*João Henrique de Melo*

*Rafael Fagundes Cagnin*

*Raphaela Sayuri Yamamoto*

*Silas Thomaz da Silva*

**Secretaria do CECON**

*Mário Aparecido de Gobbi*

**Projeto visual/Normalização/**

**Editoração eletrônica**

*Célia Maria Passarelli*

### Introdução

O debate sobre a política econômica de 2004 revelou o descontentamento geral, por distintas razões, a respeito da condução da política fiscal. Alguns analistas, mais ligados ao *mainstream*, criticaram a *gastança* do final do ano e o caráter expansionista da política fiscal, que estaria na *contra mão* da política monetária. Enquanto que outros, críticos da política econômica, questionam a obrigação de manter elevados superávits primários e olham a política fiscal como entrave ao crescimento.

Este quadro, insólito, aponta a necessidade de avançar na compreensão do caráter da política fiscal e das especificidades que marcaram 2004. É preciso lembrar que a lógica de condução da política fiscal é a mesma desde a assinatura do acordo de 1998 com o FMI. O objetivo principal é garantir a sustentabilidade da dívida, através da geração de superávits primários capazes de manter a tendência de queda da relação dívida/PIB, independentemente dos valores de juros e de câmbio. Nesse sentido, pode-se afirmar que o superávit primário de 4,5% do PIB constituiu-se na meta-síntese da política fiscal de 2004.

A condução da política fiscal, ao longo do ano, não perdeu de vista a meta proposta e usou o processo de execução orçamentária como um dos pilares da ação oficial. A meta de superávit primário foi definida *a priori* e a liberação das verbas previstas no orçamento – sobretudo custeio e capital – ocorreu de acordo com a disponibilidade de recursos, sem comprometer o valor, fixado previamente, do superávit primário.

<sup>1</sup> Com os agradecimentos aos bolsistas de iniciação científica Camila Cristina Belotti e Flávio Arantes dos Santos.

Desse modo, o ajuste das contas públicas tomou o superávit como parâmetro e *adequou* os gastos de pessoal e de custeio e capital (conhecidos como OCC) ao montante dos recursos disponíveis, promovendo os cortes, quando necessários, principalmente, no valor dos investimentos.

### **A situação fiscal em 2004**

Na análise da situação fiscal, o primeiro ponto a merecer destaque é o sucesso em obter a meta-síntese de 2004. O superávit primário do setor público consolidado alcançou 4,61% do PIB e superou os valores obtidos nos dois anos anteriores, bem como a meta prevista pelo próprio governo. O valor do superávit primário cresceu 0,36% do PIB em relação ao último ano e o Governo Central foi o que mais contribuiu para se chegar a esse resultado. Além disso, o déficit nominal apresentou queda expressiva em relação aos anos anteriores e apontou o sentido contracionista da política fiscal de 2004.

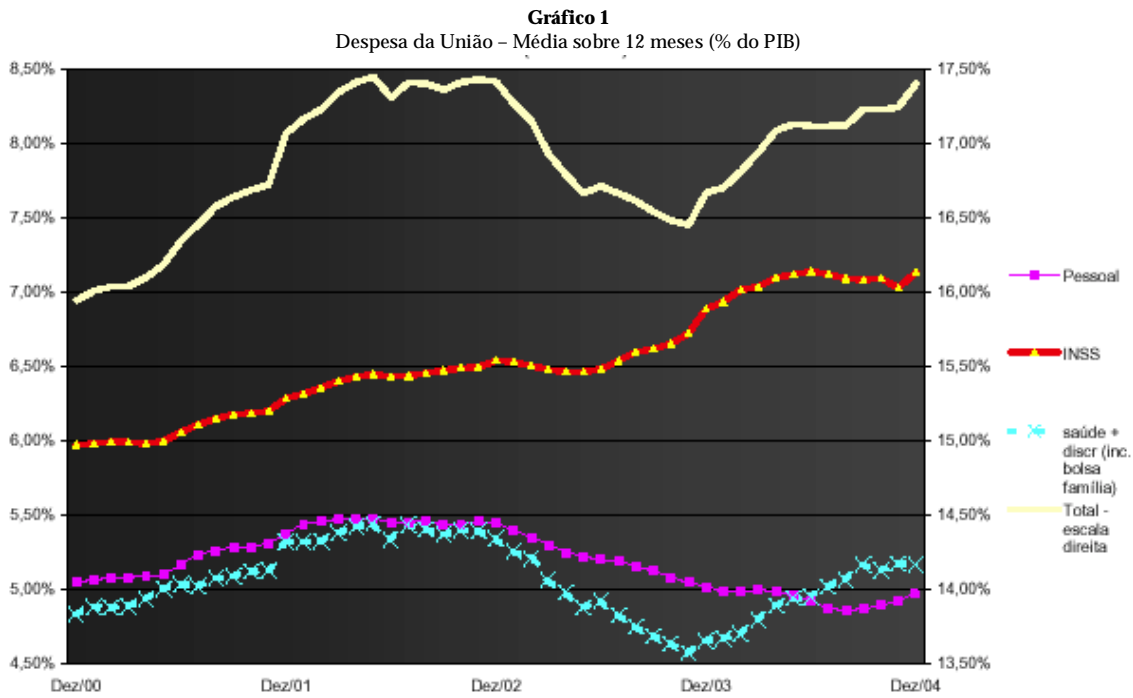
Outro resultado importante foi o bom comportamento da dívida líquida do setor público que chegou a 51,8% do PIB em 2004 depois de ter alcançado 57,2% no ano anterior, graças à conjugação de alguns fatores. O valor do superávit primário, a valorização cambial e a queda em termos absolutos da dívida externa explicam parte do movimento da dívida. Mas, o menor gasto com juros e, sobretudo, o crescimento do PIB tiveram papel decisivo e foram determinantes na queda da relação dívida/PIB.

Os resultados apresentados no *front* fiscal, no entanto, não foram suficientes para acalmar alguns analistas. Apesar do superávit primário de 4,61% do PIB, eles consideraram a política fiscal expansionista e vociferaram contra o abandono da prioridade de cortar gasto. Na opinião deles, as maiores despesas de custeio na área social elevam os riscos

fiscais e pressionam a demanda agregada, ameaçando a estabilidade inflacionária. O caminho, de acordo com essa visão, é aprofundar o ajuste fiscal, pois, só assim, estariam dadas as condições de controle da inflação e de redução dos juros.

É interessante observar que o clamor contra a política fiscal ocorre no momento em que se obteve o maior superávit primário já registrado na economia brasileira, o que, em princípio, desqualifica a tese do seu caráter expansionista. É preciso compreender melhor as especificidades do movimento da política fiscal. O aumento da receita tributária é o elemento central. As alterações na legislação tributária e, sobretudo, o crescimento do PIB elevaram a arrecadação e deram espaço à ampliação dos gastos da União sem, no entanto, comprometer a meta-síntese da política fiscal. O quadro favorável da arrecadação permitiu ao Governo Central ampliar o valor nominal da despesa total em 18,3% em relação a 2003 e elevar a participação das despesas no PIB de 16,67% para 17,40% em 2004. De fato, houve aumento das despesas, mas, é importante frisar, a comparação é feita com 2003 que, como se sabe, foi um momento de rígido controle das contas públicas. O que se viu em 2004 foi, como mostra o Gráfico 1, o retorno dos gastos ao patamar existente no final do governo anterior.

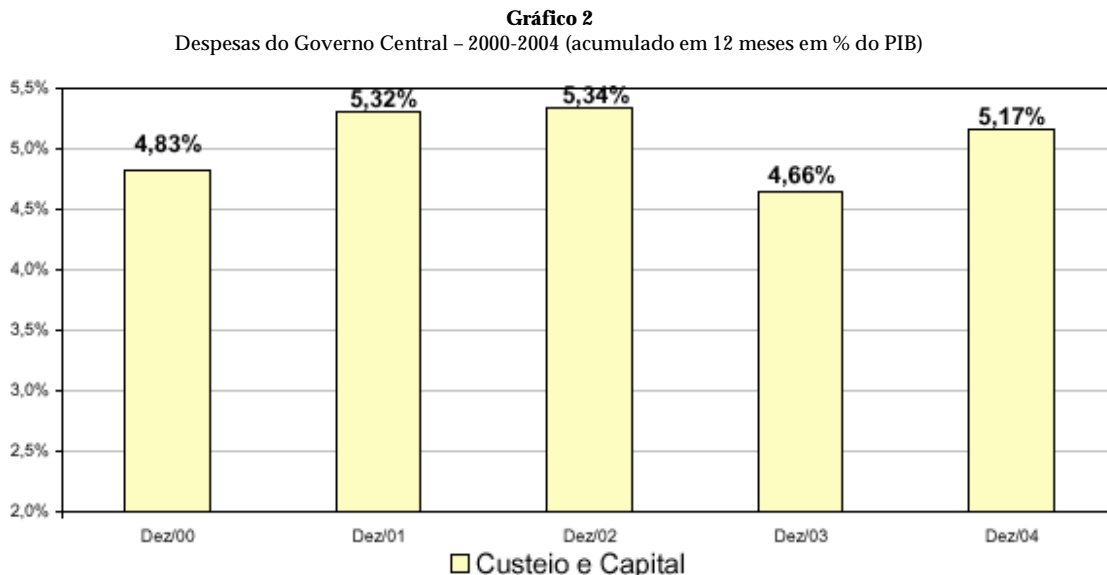
O exame da composição das despesas do Governo Central indica algumas características da política de gasto. Em relação à despesa de pessoal, houve crescimento nominal em 2004 (12,4%), mas o valor não acompanhou a elevação da receita e, como proporção do PIB, ocorreu uma pequena queda: de 5,02% em 2003 contra 4,98% em 2004, apesar dos reajustes concedidos a algumas categorias. Além disso, a despesa da União com pessoal (Gráfico 1) foi inferior à dos dois últimos anos do mandato de FHC.



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

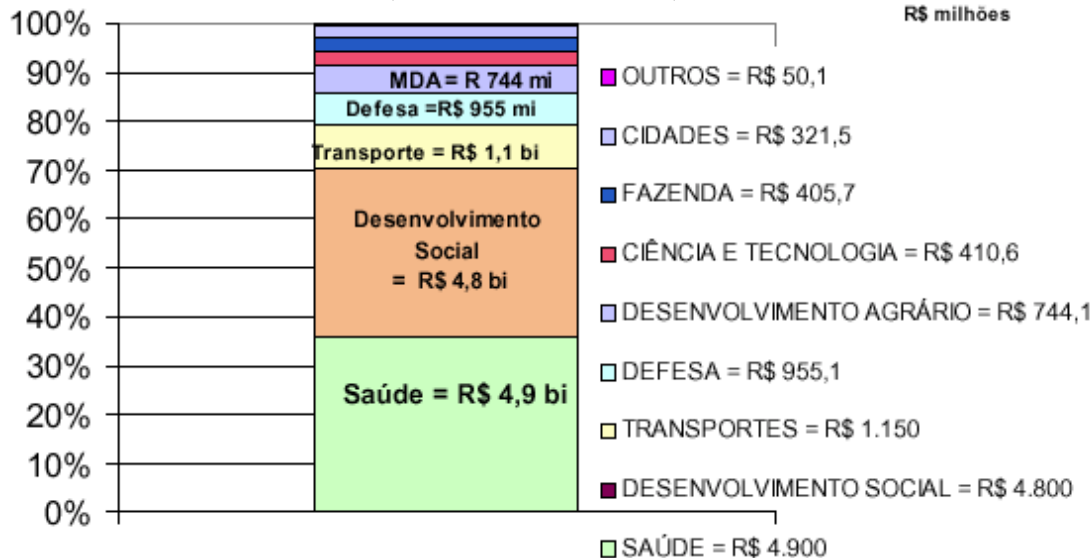
As contas da Previdência Social continuam apresentando déficits, reafirmando tendência já antiga. O bom comportamento da receita não foi suficiente para acomodar o aumento de 0,25 p.p. nas despesas com benefícios,

decorrente da expansão de 11,1% no valor médio e de 1,03 na quantidade média mensal dos benefícios pagos, explicando, assim, o déficit primário do RGPS em 2004 de R\$ 32 bilhões, equivalente a 1,81% do PIB.



Fonte: Ministério da Fazenda – Siafi Gerencial.

**Gráfico 3**  
Contribuição para o crescimento das despesas em custeio e investimento  
(Poder Executivo – Brasil, 2004)



Fonte: Ministério da Fazenda – Siasi Gerencial.

Os gastos de custeio e capital (OCC), por outro lado, cresceram 25,7% em termos nominais e ampliaram a participação no PIB em 0,51 p.p em relação ao volume de gastos de 2003. Entretanto, os maiores gastos de OCC em 2004 não foram suficientes para recuperar o patamar dessas despesas em 2001 e 2002 (Gráfico 2). Um ponto importante a destacar é que cerca de 2/3 das despesas ocorreram no *custeio*, com forte concentração no Ministério da Saúde e no Ministério do Desenvolvimento Social, responsável pela implementação da Bolsa Família (Gráfico 3). O privilégio aos gastos de custeio, com o objetivo de atender prioridades políticas do governo, implicou no controle orçamentário mais estreito sobre os investimentos, uma vez que não se abandonou a meta de superávit primário. Assim, os investimentos, apesar de crescerem em relação a 2003, mantiveram níveis pouco expressivos.

### Os limites da política fiscal

O problema dos investimentos é, sem dúvida, uma questão delicada. O baixo volume de investimentos públicos é uma marca do período recente e compromete o poder de intervenção do setor público nas condições de crescimento da economia. Neste ponto, os analistas são unânimes em criticar a baixa capacidade de resposta do Estado na oferta de infra-estrutura e na superação dos gargalos da economia. Entretanto, os caminhos propostos para se ganhar algum espaço de investimento variam. Os críticos da *gastança* definem como ponto central o corte dos gastos de custeio e dos benefícios como meio de alcançar as brechas para ampliar os investimentos. A posição alternativa, mesmo sem negar o cuidado necessário com a previdência e eventuais problemas no custeio, centra a atenção na relação entre a política fiscal e a monetária, questionando a política do Banco Central. A manutenção de elevadas

taxas de juros é vista como fator que inviabiliza a política fiscal e não dá espaço à elevação dos gastos públicos – fora os juros – pois há o comprometimento com o FMI a respeito do superávit primário.

O foco da crítica, deste ponto de vista, é o conservadorismo da política monetária e o compromisso com os elevados superávits primários exigidos na cobertura dos gastos financeiros, que acabam determinando o caráter contracionista da política fiscal. O alto gasto com juros, sempre superior a 7% do PIB desde 1998, não dá margem para que se sustente uma política de gastos públicos consistente com as demandas sociais e de infra-estrutura.

A crítica, diante desse quadro, ao descontrole dos gastos primários e ao caráter expansionista da política fiscal soa, no mínimo, estranho, e, a bem da verdade, os dados não respaldam essa posição. O que parece fundamental é perceber os limites da atual política fiscal. A lógica de garantir os superávits primários necessários para atender a *expectativa* de solvência da dívida e a sustentação da política de juros do Banco Central, aliada ao movimento aos outros fatores que interferem no comportamento da relação dívida/PIB, dão pequena margem de manobra à política fiscal. O espaço de crescimento dos gastos ocorre, fundamentalmente, quando caem os gastos com juros e há crescimento significativo do PIB. Atualmente, o aumento da SELIC e a expectativa de menor expansão do PIB apontam no sentido da ampliação da política de cortes orçamentários, com o objetivo de adequar o valor dos gastos ao volume dos recursos disponíveis, mantendo inalterado o superávit

primário. Isto, se não ocorrer mudanças bruscas no mercado internacional que interfiram com as expectativas de risco dos agentes. Nesse caso, os pedidos de revisão no valor do superávit primário só poderiam ser contemplados com o aprofundamento dos cortes orçamentários.