

**A política fiscal brasileira:
limites e entraves ao crescimento**

Francisco Luiz C. Lopreato

**Texto para Discussão. IE/UNICAMP
n. 131 ago. 2007.
ISSN 0103-9466**

A política fiscal brasileira: limites e entraves ao crescimento

Francisco Luiz C. Lopreato

Introdução

O objetivo do texto é analisar a política fiscal brasileira recente e as restrições para levar adiante os projetos de investimentos e de infra-estrutura, sem comprometer a situação financeira do setor público. O modelo de política fiscal centrado na geração de superávits primários e na expansão da carga tributária chegou ao limite e precisa ser repensado. O debate das usuais teses de corte dos gastos e de desvinculação de receitas não é suficiente. É preciso rever o espaço da política fiscal, as suas relações com as políticas monetária e cambial, enfrentar os problemas tributários, as relações federativas, bem como controlar os gastos públicos e a dívida. Porém, a análise dessas questões ganham sentido se a agenda fiscal não ficar restrita à política de estabilização e voltar a ser vista como instrumento na estratégia de crescimento.

O texto relembra a construção do novo regime fiscal a partir da implantação do Plano Real realçando o caráter do papel do Estado ou, mais particularmente, da política fiscal na estratégia recente de desenvolvimento. O antigo ideal de construir as bases de atuação e de colocar o Estado como indutor do projeto de desenvolvimento foi abandonado e a política fiscal passou a ser vista como âncora das expectativas dos agentes econômicos, avalista do processo de valorização do capital privado e responsável pela sustentabilidade da dívida.

A credibilidade da política fiscal ganhou ares de ferramenta imprescindível na formação das expectativas dos agentes, na avaliação do risco-país e no comportamento dos juros e do câmbio. Em razão disso, o esforço de reconstrução da institucionalidade fiscal nos 90 buscou assegurar a sustentabilidade intertemporal das contas públicas e não devolver ao Estado o papel ativo de indutor do desenvolvimento. Não se trata aqui de recolocar o velho ideal do desenvolvimentismo, mas de reconhecer que a presença do setor público ainda é necessária, sobretudo, no espaço de uma economia atrelada aos humores do ciclo de liquidez internacional.

A atual perspectiva de atuação da política fiscal desmontou os antigos de sustentação e construiu novo *modus operandis*, baseado na geração de superávits primários, na definição de regras fiscais e no trato das finanças dos governos subnacionais fundamentadas no ideal de *hard budget constrain*.¹ O desenho da política fiscal preocupou-se em apontar o caminho a ser percorrido caso o risco-país e a volatilidade do câmbio e dos juros ameacem a situação prospectiva das contas públicas. As privatizações e o aumento da carga tributária atenuaram as possíveis tensões e viabilizaram a expansão simultânea dos gastos correntes e dos superávits primários, às custas, no entanto, do constrangimento dos investimentos.

A política fiscal, presa à continuidade desse arranjo, viu o seu alcance limitado e os gargalos à ação do setor público se cristalizaram. O impasse no plano federal é notório. Os elevados superávits primários, as crescentes vinculações das receitas e o aumento dos gastos sociais restringiram os graus de liberdade da gestão das contas públicas, deixando o montante dos investimentos refém da conjugação favorável de arrecadação e de queda da taxa de juros. Por outro lado, o esvaziamento do poder de atuação dos governos estaduais, os grandes perdedores na evolução recente da federação brasileira, tornou-se visível. A renegociação das dívidas estaduais retirou espaço de manobra dos governadores e tornou difícil conciliar o serviço da dívida e maior volume de investimentos. Além disso, as articulações entre as esferas de governo, presentes no modelo anterior, deixaram de existir e nada foi colocado no lugar, com as exceções notórias do SUS e do Fundef, deixando um enorme vazio, que as propostas de PPPs não parecem ter potencial para ocupar.

A questão com a qual o governo se defronta atualmente é saber como superar as barreiras à ação do setor público e apoiar a retomada do crescimento, sem colocar em risco a estabilidade das contas públicas. Os analistas concordam em relação a esse ponto, mas não se deduz daí que haja um entendimento comum sobre propostas concretas de como encaminhar o problema. A visão convencional vê as medidas de cortes dos gastos e de desvinculações das receitas como imprescindíveis na definição dos novos rumos da política fiscal, por ampliarem os espaços de manipulação dos gastos e permitirem a queda acelerada da dívida pública. Esta visão pautou grande

(1) Ver, entre outros, Rodden; Eskland; Litvack (2002) sobre a discussão teórica dessa questão e a análise do caso brasileiro em Vargas (2006).

parte das discussões recentes, mas as mudanças não avançaram. Os analistas contrários aos cortes na área social e os críticos da política macroeconômica defendem o debate em torno de uma agenda fiscal mais ampla que não tenha o foco analítico centrado na política de cortes, ao lado da revisão do arranjo macroeconômico e da construção de políticas a favor do crescimento, como caminho para se obter ganhos na situação fiscal.

O objetivo do texto é contribuir no sentido de apontar os entraves da política fiscal e as dificuldades do setor público de contribuir na retomada do crescimento.

1 A estabilidade e as agendas fiscais em conflito

A política fiscal ocupa papel central na avaliação da política econômica recente e várias vozes clamam por ajustes considerados necessários à retomada do crescimento. O debate focado na política fiscal é complexo porque esconde várias agendas de difícil conciliação.² É preciso reconhecer, inicialmente, que a agenda fiscal não é única, variando no tempo segundo o papel que ocupa no regime de política econômica e na estratégia de desenvolvimento. Além disso, as agendas se sobrepõem e são implementadas de forma simultânea, provocando movimentos ambivalentes, decorrentes da obrigação de contemplar objetivos e interesses diferenciados. A dificuldade em superar os conflitos acaba exigindo a definição, a cada momento, de certa combinação das diferentes agendas, alterando a ênfase a ser dada a cada uma delas de acordo com a necessidade da política econômica e dos interesses em disputa.

O Brasil dos anos 90 lidou com agendas fiscais múltiplas, mas a defesa da estabilização monetária e das exigências da nova estratégia de desenvolvimento prevaleceu sobre as demais. A reinserção da economia brasileira no mundo globalizado abriu a possibilidade de controlar a inflação e acirrou o debate em torno do papel da política fiscal. As mudanças definidas na globalização colocaram os países emergentes reféns dos ciclos de liquidez internacional e, conseqüentemente, da gestação das condições necessárias para o País tornar-se atrativo aos capitais. A visão teórica convencional definiu a política fiscal como instrumento central desse processo e colocou a idéia de sustentabilidade da dívida como indicador básico das contas públicas. A

(2) Essa questão é proposta por Werneck (2005).

política fiscal passou a cumprir o papel de espaço de valorização dos capitais privados e de pilar da credibilidade das políticas monetária e cambial (Lopreato, 2006a).

A política fiscal ganhou lugar destacado na condução da política macroeconômica e na estratégia de desenvolvimento. A integração subordinada aos mercados, associada à abertura comercial e financeira e à retirada do Estado como agente condutor do crescimento, exigiram a adaptação do regime fiscal às alterações da estratégia de desenvolvimento e das formas de integração à economia mundial. A revisão mostrou-se ainda mais urgente em função da crise fiscal que se arrastava desde os anos 80, quando a crise da dívida externa colocou a nu os problemas de financiamento público e pôs em xeque a institucionalidade então vigente. A reforma na área fiscal, embora iniciada na década de 80, ganhou outro caráter no Plano Real. A estabilização e a integração ao mercado internacional colocaram questões de natureza diversa e levaram à construção de um novo regime fiscal, marcado, no primeiro momento, pela renegociação das dívidas estaduais, a reforma da previdência e as privatizações.

O processo avançou em decorrência da crise de 1999, quando foi preciso alterar o regime de política econômica com o objetivo de recuperar a confiança arranhada pelo colapso do regime cambial. O enrijecimento da política fiscal teve como meta resgatar as contas públicas e demonstrar o comprometimento com a sustentabilidade da dívida pública.³ A *lógica* de concepção da política fiscal manteve-se a mesma definida no início do Plano Real, mas os sinais de descontinuidade são inequívocos, delineando a especificidade desta nova fase.

A condução da política fiscal atrelou-se a regras e normas rígidas de cumprimento das metas programadas. Tornou-se obrigatório definir na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) a meta de superávit primário do próximo ano e a indicação para os dois anos seguintes. A explicitação do compromisso com a trajetória da dívida pública entronizou na execução orçamentária a prática do contingenciamento dos gastos públicos no montante exigido para que a meta de superávit primário fosse alcançada. O superávit primário ganhou caráter de despesa obrigatória e as despesas discricionárias assumiram o papel de *resíduo*, sempre passível de ser ajustado em nome do cumprimento da meta

(3) Ver Lopreato (2006b); Tavares (2005); Guardia (2004); Goldfajn; Guardia (2003).

fiscal. Além disso, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2001 reforçou o controle das contas de estados e municípios, definindo limites legais de dívida consolidada e de despesas específicas, normas de contratação de operações de crédito e critérios de eliminação de eventual excesso de endividamento.

A concepção do novo regime fiscal deu atenção à defesa da estabilidade e à minimização dos riscos de aplicação em moeda nacional, incutindo no mercado a certeza de que os movimentos inesperados de juros e câmbio seriam compensados com o aumento do superávit primário capaz de garantir o ajuste intertemporal das contas públicas. As outras agendas subordinaram-se a esse objetivo maior e o uso de instrumentos fiscais em defesa de políticas de crescimento foi praticamente abandonado, não dando margem às propostas de apoio a áreas ou setores específicos. Essa prática seguiu a ordem teórica dominante depois da derrocada da visão keynesiana de defesa do pleno emprego e das alterações da dinâmica capitalista na fase da globalização e ganhou corpo a partir da crise da Ásia, quando o programa de ajuste acompanhou as diretrizes impostas pelo FMI.

O enfoque teórico e as diretrizes da política fiscal foram semelhantes em um número elevado de países, mas, em cada um deles, as especificidades se delinearam a partir da realidade concreta. O caso da Coreia é exemplar. O país asiático adotou as diretrizes do FMI e promoveu reformas pró-mercado: privatizou várias empresas, cortou o número de funcionários públicos, ampliou a transparência das contas públicas e reduziu o volume de gastos não convencionais, como os fundos extra-orçamentários e as denominadas *special accounts*. As ações reduziram o peso do setor público, centralizaram a estrutura orçamentária e sustentaram contas públicas superavitárias, mas não retiraram o poder discricionário da política do Estado e o atendimento dos setores prioritários. Os ministérios mantêm a capacidade de manipular livremente os recursos dos fundos em favor de áreas específicas; o volume de incentivos e benefícios fiscais é elevado; os empréstimos governamentais a favor de áreas problemáticas cumpriram papel de destaque na última crise e o número de *special accounts* (23 no orçamento de 2005) é elevado, indicando a permanência dos interesses estratégicos de desenvolvimento, ou seja, a política

fiscal conservou características de defesa do crescimento, apesar dos avanços inegáveis das reformas pró-mercado.⁴

O caso brasileiro revelou ser de outra natureza, com a crise fiscal presente desde os anos 80 favorecendo a adoção de uma postura mais conservadora. A proposta de consolidação fiscal deixou de lado outras demandas e priorizou o corte dos espaços de atuação do setor público e das políticas de defesa da estratégia de desenvolvimento. Essas medidas em nada lembraram a orientação da reforma anterior do setor público sob a égide do PAEG. Aquela proposta, de inspiração conservadora, teve como preocupação conciliar o resgate do equilíbrio das contas públicas e o papel do Estado no projeto de desenvolvimento. O financiamento de áreas específicas, as formas de coordenação intergovernamentais e a ação das empresas estatais deram sustentação ao movimento do setor privado e criaram o ambiente favorável à retomada do crescimento.

A reforma dos anos 90 concentrou-se na restauração das contas públicas e na reestruturação patrimonial do setor público, com o propósito de abrir espaços ao setor privado. A privatização de empresas e bancos públicos, o esvaziamento dos fundos públicos e dos instrumentos de fomento ao capital privado, a restrição de acesso do setor público às operações de crédito e o controle dos gastos usados na formação do superávit primário empobreceram a atuação do Estado. É certo que as transformações do mundo mudaram o que se requer atualmente do Estado. Não obstante, é, no mínimo, duvidoso restringir a ação pública em favor do crescimento à manutenção da sustentabilidade da dívida, como se o sucesso em alcançar esse objetivo, mesmo atendendo os interesses financeiros privados, fosse, por si só, criar o ambiente favorável ao crescimento e desencadear ondas de investimentos. Além disso, é difícil de afirmar que a estratégia adotada se mostrou a mais eficiente em garantir o objetivo desejado de solvência do setor público.

O movimento recente das contas públicas já superou a fase que, seguindo Fernando Holanda Barbosa, pode ser chamada de ajuste fiscal de primeira geração.⁵ As condições de sustentabilidade da dívida são satisfatórias e não há risco previsível de descontrole fiscal. O que resta agora é avançar na busca do que seria o ajuste de segunda geração, que, por sua própria natureza, não pode se restringir à política de corte de gastos, mas dar ênfase a outros

(4) Cf. Kim (2000, 2003); Há (2004); Lee et al (2006); Koh (2005).

(5) Cf. comunicação na Anpec de 2006.

pontos essenciais da agenda fiscal. Não se questiona o fato de que as despesas correntes não podem crescer no mesmo ritmo dos últimos anos, no entanto, o consenso em torno deste ponto não basta para desatar o nó da política fiscal e elevar o peso do setor público no esforço de crescimento. O questionamento da idéia de que a saída do impasse deve ter como foco central o aprofundamento da política de corte dos gastos é essencial ao propósito de recolocar outras questões que, embora integrantes da agenda fiscal, foram deixadas para trás em nome da estabilização, tais como a reforma tributária, o pacto federativo, a recuperação da capacidade de gastos dos estados e municípios e a revisão da dívida pública.

A reforma tributária, que em algum momento no passado recente, era vista como estratégica na política de desenvolvimento, foi deixada de lado e a obrigação de gerar os superávits primários acabou definindo o tratamento dado à política tributária. O compromisso de alterar o sistema tributário ficou esquecido, prevalecendo a tarefa de criar um colchão fiscal, mesmo que às custas do aumento do peso dos impostos e deterioração do sistema e do comprometimento do pacto federativo.

A questão federativa foi, praticamente, abandonada no debate fiscal recente. A crise de estados e municípios atingiu ponto culminante no Plano Real com a elevação da taxa de juros e o fim do processo inflacionário. A aceleração do endividamento, simultaneamente à perda do raio de manobra proporcionado pela inflação, tornou insustentável o esquema anterior de empurrar a crise para frente e de se valer do socorro federal nos momentos em que o cumprimento dos compromissos financeiros era inviável. A solução de renegociar o valor total das dívidas estaduais se impôs diante do risco geral de inadimplência e ingovernabilidade. O programa de ajustamento buscou modificar o arranjo fiscal até então prevalecente e não se restringiu à tentativa de encaminhar os graves desequilíbrios das contas públicas. As medidas propostas foram além do âmbito estritamente fiscal e promoveram alterações profundas, forçando a privatização de empresas e bancos estaduais e a geração de superávits primários a serem usados no abatimento da dívida pública. A conversão do serviço da dívida em despesa obrigatória e a restrição imposta a novas operações de crédito ampliaram a rigidez orçamentária e deixaram os gastos dentro de limites estritos definidos pelo comportamento da base tributária e do serviço da dívida, reduzindo o campo de novos investimentos.

O compromisso quase único com o ajuste fiscal não deixou para se pensar as formas de cooperação intergovernamentais e o pacto federativo. A distribuição dos recursos entre as esferas de governo, as questões de ordem regional e o apoio às áreas de habitação, saneamento, transporte e outras, dependentes de ações conjuntas entre as esferas de governo, estiveram subordinados à agenda fiscal prioritária, calcada na obtenção dos superávits primários, deixando à própria sorte os problemas de ordem federativa.

A agenda fiscal relacionada aos programas sociais recebeu tratamento diferenciado e avançou, apesar de contrariar as propostas de endurecimento da política fiscal. A visão convencional de que os gastos sociais comprometem a manutenção de metas fiscais consistentes, não evitou o atendimento de várias demandas, revelando a força das demandas postas pela má distribuição de renda e elevada heterogeneidade da sociedade brasileira. A ampliação das receitas vinculadas e das despesas obrigatórias ocorreu mesmo durante o segundo mandato de FHC, com o objetivo de atender os gastos sociais e outras pendências, com a criação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE)⁶ em 2001; a determinação da LRF de obrigar o uso das receitas vinculadas no atendimento dos gastos a que se destinam, mesmo que em exercício financeiro posterior à ocorrência da arrecadação; a fixação do gasto mínimo em saúde (EC n. 29/2000); o Bolsa-Escola (Lei 10.219/2001) e o Fundo de Combate a Pobreza (EC n. 31/2001). O conjunto dessas medidas, sem dúvida, elevou o peso das despesas obrigatórias na despesa total e colidiu com a proposta de consolidação fiscal, acirrando o debate sobre o risco do aumento dos gastos sociais comprometer o ajuste fiscal.

A conciliação de agendas conflitantes viabilizou-se com o aumento da carga e a deterioração do sistema tributário, sem se questionar as implicações da política monetária sobre a política fiscal e as possibilidades de avançar discutindo a administração da dívida pública, a adoção de políticas de desenvolvimento e o relacionamento entre as esferas governamentais. O movimento respaldou o foco central da política fiscal e manteve as linhas gerais do regime de política macroeconômica, sem incorporar o desafio de propor metas de crescimento como objetivo de governo. Não se pode perder

(6) A CIDE é destinada ao custeio de programas de infra-estrutura de transporte, além de pagamentos de subsídios aos preços ou transporte de combustíveis e ao financiamento de projetos ambientais relacionados à indústria de petróleo e de gás.

de vista que a defesa do crescimento não é apenas da alçada da política fiscal e depende, em grande medida, da articulação a favor do crescimento de outras políticas, entre elas, juros, câmbio, crédito, dominadas pelo Banco Central, bem como de medidas de cunho setorial. É fundamental nesse esforço conjunto de destravar o crescimento a forma de lidar com as questões fiscais e de conciliar agendas conflituosas, além de mudanças na política macroeconômica.

Os entraves ao crescimento, colocados no plano federal e estadual, devem ser levados ao centro do debate e as dificuldades de realizar reformas fiscais de vulto não podem paralisar as ações. A explicitação das múltiplas agendas escancara as barreiras existentes, os caminhos a serem percorridos e as possíveis brechas capazes de levar à ação mais efetiva da política fiscal. O desafio a ser enfrentado é aproveitar a situação relativamente estável e ampliar o debate da agenda fiscal, incorporando temas que foram deixados de lado durante a fase em que a defesa da estabilidade prevaleceu absoluta.

2 As restrições para avançar: a carga tributária

A análise da carga tributária é central no atual *imbróglio* das contas públicas brasileiras por ser o resultado mais visível da forma como se conduziu o ajuste fiscal no período recente. O crescimento da carga tributária permitiu conciliar o aumento dos superávits primários e dos gastos correntes, mas acentuou o processo de deterioração do sistema tributário presente desde os anos 80.

A carga tributária já havia experimentado o primeiro movimento de alta na implantação do Plano Real, alcançando 29,76% do PIB em 1995, depois de manter a média de 25,6% do PIB no triênio 1991/1993.⁷ A adoção do Programa de Estabilidade Fiscal em 1998, alterando a política fiscal e definindo metas de superávits primários condizentes com a expectativa de solvência da dívida pública, ampliou o esforço de arrecadação tributária. A modernização da administração fazendária e a majoração das alíquotas dos impostos produziram altas constantes da carga tributária, que atingiu 37,37%

(7) Os dados sobre a carga tributária referem-se aos estudos da Secretaria da Receita Federal.

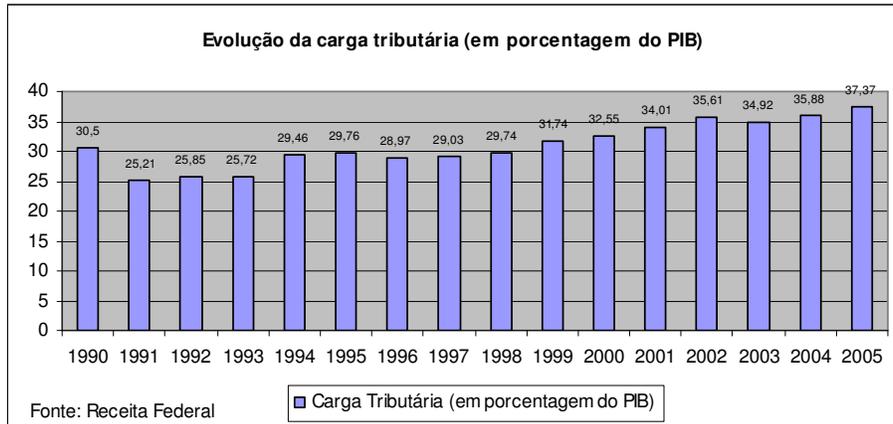
do PIB em 2005 e valor ainda maior em 2006.⁸ O aumento da carga tributária tornou-se peça nuclear do ajuste fiscal e a colocou em patamar superior a de outros países de nível semelhante de desenvolvimento e renda, afetando a competitividade dos produtos nacionais no mercado interno e internacional, além de criar distorções no setor produtivo, nas relações entre as esferas de governo e reforçar os problemas de distribuição de renda pessoal.

O esforço tributário não serviu à melhoria da oferta de serviços públicos e de infra-estrutura e explicitou um impasse de difícil superação: apesar de se reconhecer a necessidade de ampla reforma tributária, pouco se avançou porque não é simples construir o consenso sobre qual o novo arranjo que se quer e há sempre o risco de se mexer no pilar de sustentação do ajuste fiscal não são desprezíveis. O papel da carga tributária no arranjo fiscal não permite o governo abrir mão de arrecadação, mas, ao mesmo tempo, todos concordam que a carga já é elevada e não pode crescer. O pequeno raio de manobra limita o espaço de adoção de uma reforma capaz de enfrentar os problemas acumulados nos últimos anos, uma vez que os entes federativos, mesmo reconhecendo os aspectos negativos do sistema tributário, não estão dispostos a correr os riscos de deterioração das contas públicas. As incertezas que cercam a reforma tributária e o receio de perder arrecadação dificultam o consenso, adiam a solução e alimentam o lado perverso do quadro tributário.

O crescimento desordenado da carga tributária tanto atingiu o sistema produtivo e os contribuintes como provocou distorções nas relações federativas. O movimento contrariou a proposta de descentralização da Constituição de 1988 e reconcentrou a receita na esfera federal. O movimento de expansão oscilou ao longo do tempo, refletindo a disputa por recursos, mas prevaleceu a tendência de ganho da esfera federal no valor da arrecadação própria e na distribuição final da carga tributária. A União avançou entre 2001 e 2005 de 56,35% para 57,89% do total da receita disponível; os governos estaduais perderam participação, caindo de 27,11% para 25,75%, acentuando a tendência de queda que se observa desde os anos 80. Os municípios, por sua vez, ganharam peso a partir dos anos 90, alcançando, em média, 16,29% da receita disponível total nos anos recentes.

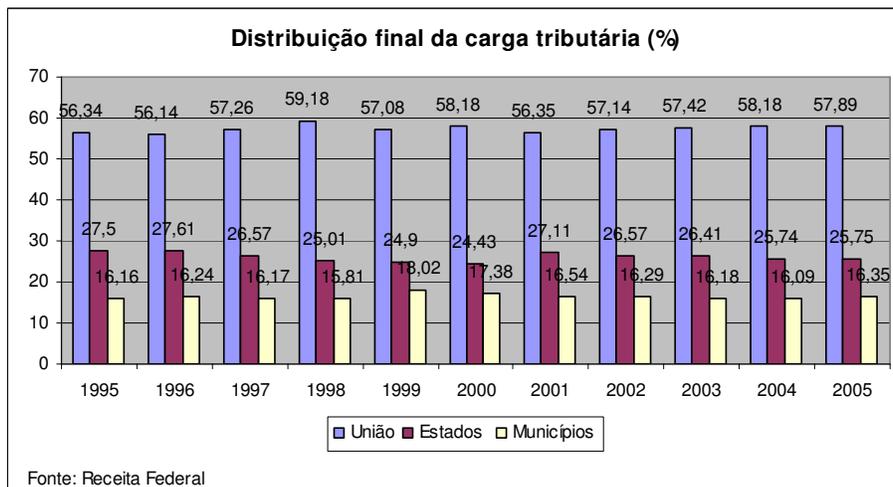
(8) Ver os trabalhos: Afonso (2006) e Afonso e Meirelles (2006) para a discussão de vários aspectos da carga tributária. Esses estudos apresentam valores da carga tributária diferentes daqueles apresentados pela Receita Federal.

Gráfico 1
Evolução da carga tributária



A disputa em torno da repartição dos recursos tributários acirrou o conflito federativo e tornou recorrente o debate sobre as transferências intergovernamentais, com os embates ocorrendo de forma *ad hoc* nos momentos de criação de novas figuras tributárias e de majoração de alíquotas ou mesmo na barganha por apoio em matérias de interesse da esfera federal.

Gráfico 2
Distribuição da carga tributária



A decisão de postergar o debate sobre os critérios de repartição encobre as distorções criadas pelo diferencial existente na distribuição da receita tributária per capita e no potencial de gasto das unidades da federação. Como colocaram Prado (2003) e Prado et al. (2003), os critérios de repartição dos recursos intergovernamentais cumprem apenas em parte os seus objetivos: beneficiam as unidades de menor nível de renda, mas falham por contribuir pouco para evitar a elevada disparidade existente na renda final per capita entre os estados brasileiros e não criar formas de conter as diferenciações de poder de gasto intra-regional e intra-estados.

Além disso, a elevada participação dos estados e municípios na receita do IR e do IPI levou a União a optar por elevar a carga tributária via contribuições sociais, fugindo da obrigação de compartilhar os recursos com as outras esferas de governo. Com isso, as contribuições sociais que representavam 8,34% do PIB no biênio 1991/1992, atingiram 14,50% em 2005 e o peso do orçamento da seguridade social saltou de 31,48% no biênio citado para 38,81% da receita total em 2005. O expediente reforçou o poder tributário federal, mas ampliou as distorções do sistema tributário, definindo a cumulatividade como traço marcante do sistema tributário brasileiro, mesmo considerando a alteração recente da forma de cobrança do Cofins e do PIS para os grandes contribuintes. O problema amplia a perda de competitividade da economia brasileira e dificulta o processo de harmonização com parceiros comerciais, além de criar um viés expansionista do gasto público, uma vez que a arrecadação é vinculada às áreas de assistência social e não pode ser desviada com o objetivo de atender outras demandas, resultando, no futuro, em pressão por novos aumentos da carga tributária.

O valor dos impostos incidentes sobre o mercado interno de bens e serviços é outro problema da incidência tributária. A questão não é nova. A tributação indireta respondeu por 47,28% da carga tributária em 1995 e o montante arrecadado chegou a 14,07% do PIB.⁹ A novidade é que mesmo tendo ampliado pouco a participação na carga tributária, atingindo atualmente 48,5%, os tributos indiretos arrecadam o equivalente a 18,13% do PIB em 2005 e constituem fator decisivo na regressividade do sistema tributário brasileiro. Os mais penalizados são os extratos de renda mais baixos, que gastam parcela preponderante da renda em bens e serviços (Zochun et al.,

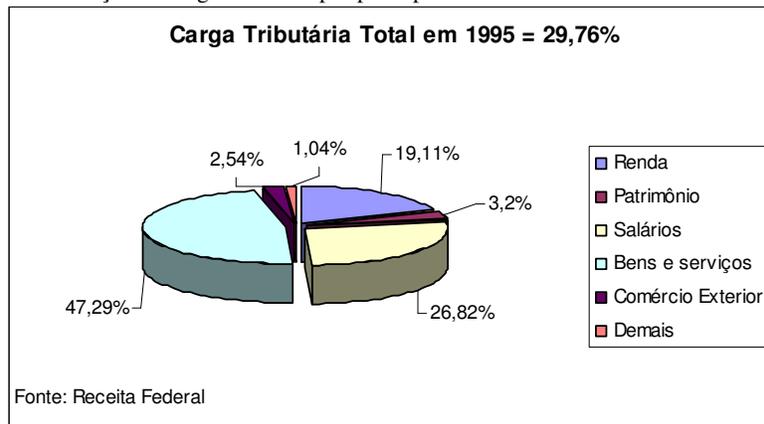
(9) Os valores correspondem à carga tributária apresentada pela SRF englobando: IPI, COFINS, PIS/PASEP, ICMS, ISS, CIDE, IOF, CPMF e as taxas das três esferas de governo.

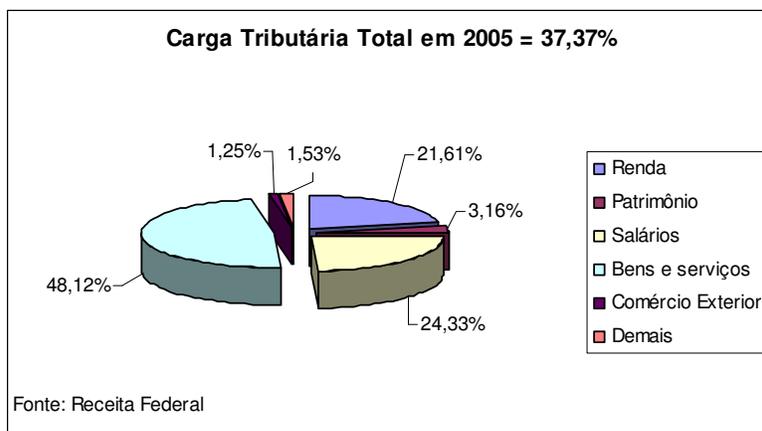
2005). O problema reflete-se ainda na distribuição espacial de renda, uma vez que os moradores de cidades e regiões de menor renda são os mais penalizados porque concentram número maior de pessoas nas faixas de renda mais tributadas, o que acaba por ampliar a já desigual distribuição pessoal e regional de renda existente no País (Magalhães et al., 2001).

O aumento da carga tributária pouco fez no sentido de atenuar o caráter regressivo do sistema tributário brasileiro. A tributação sobre rendas e ganhos e sobre o patrimônio passou de 5,69% em 1995 para 8,08% do PIB em 2005; o que corresponde, em termos de peso relativo, a um pequeno aumento de 19,11% para 21,6% do valor da carga tributária. Os encargos sobre o patrimônio cresceram no período – de 0,95% do PIB em 1995 para 1,17% em 2005 – mas continuam respondendo por pequena parcela (3,2%) da carga tributária. A tributação sobre os salários também cresceu na última década – de 7,99% em 1995 para 9,08% do PIB em 2005 – mas, atualmente, respondem por uma parcela menor (24,29% contra 26,85% em 1995) do total da carga tributária.

Os pequenos ganhos decorrentes da queda dos impostos sobre os salários e aumento da tributação da renda e patrimônio no total da carga tributária não são capazes de compensar o efeito negativo da ampliação da carga tributária sobre o conjunto da sociedade, concentrada fortemente nas camadas de renda mais baixa; assim, o efeito último é agravar a regressividade da distribuição da renda.

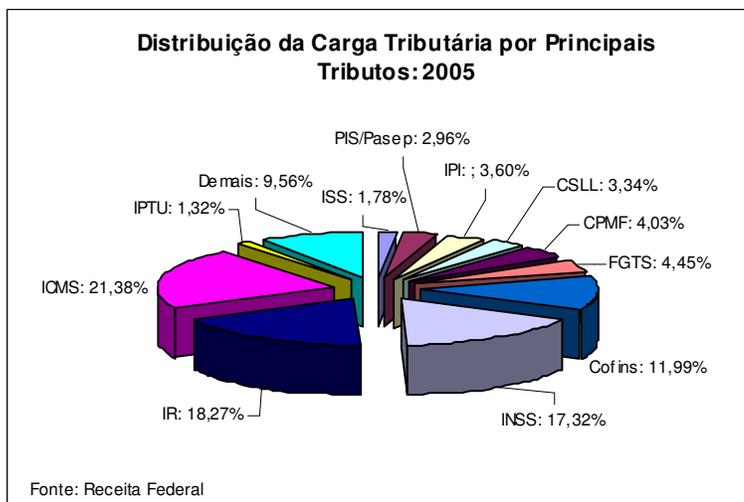
Gráfico 3
Distribuição da carga tributária por principais bases de incidência: 1995 e 2005





Outra forma de observar a carga tributária é a maneira pela qual se distribui entre os principais tributos. Apesar do número elevado de impostos, a arrecadação é concentrada, com o ICMS, IR, Previdência e COFINS respondendo por 24,9% do PIB e por 2/3 do valor da carga tributária total de 2005. O tributo de maior peso individualmente é o ICMS (7,99%) que, por pertencer aos estados, gera outro tipo de efeito negativo no sistema tributário, à medida que as alíquotas e as legislações se diferenciam entre as unidades e ampliam o custo operacional das empresas com operações comerciais em vários estados. Outro fator de deterioração do sistema é o fato do ICMS afastar-se progressivamente do caráter de tributo amplo da cadeia de valor

Gráfico 4



adicionado e concentrar a tributação nos insumos básicos – petróleo, combustíveis e lubrificantes; energia elétrica e comunicações respondem por mais de 40% do valor da arrecadação do ICMS – utilizados em

todas as cadeias produtivas, o que acaba se tornando elemento a mais de perda de competitividade da produção interna.

Além disso, a cobrança do ICMS nas operações interestaduais privilegiando as atividades localizadas nos estados de origem acirrou o conflito federativo. A inadequação dos fóruns de mediação dos conflitos e a falta de políticas de investimento e de desenvolvimento regional, ao lado da precariedade financeira dos estados, levaram à guerra fiscal. A busca de novos investimentos externos e internos fomentou a disputa entre os estados e delineou a crise da federação brasileira, com cada unidade procurando resolver, isoladamente, os problemas decorrentes da perda relativa na distribuição dos recursos tributários e do esvaziamento econômico.

Os problemas realçam o tamanho do desafio a ser enfrentado. A reforma tributária tem de responder a várias frentes: os efeitos da alta carga tributária e da cumulatividade na competitividade do setor produtivo; os conflitos vertical e horizontal da federação brasileira; a definição do critério de cobrança do ICMS; a revisão do sistema de transferências intergovernamentais e a regressividade do sistema tributário. As soluções são urgentes. Porém, a relevância da carga tributária no arranjo fiscal e o baixo crescimento da economia inibem as propostas de maior fôlego. A urgência de desencadear uma reforma tributária de envergadura, apesar de reconhecida como necessária, é vista com temor diante do alto grau de incerteza e de risco, dificultando a tomada de decisão e o consenso em torno dos pontos básicos.

O novo formato tributário teria de contemplar vários interesses envolvidos na disputa e ter forças em responder às demandas que recaem sobre as contas públicas. A dificuldade levou ao imobilismo. A ausência de consenso e o risco inerente de uma ampla reforma deixaram a opção de seguir o caminho de menor resistência via o crescimento da arrecadação e a realização de intervenções pontuais que, apesar de dar algum alento a áreas particulares, reforçam o emaranhado do sistema tributário, porque não se guiam por nenhuma proposta de reforma consistente de longo prazo. A adoção da reforma abrangente, certamente implementada em etapas, é parte crucial da estratégia de revisão geral da política fiscal. A solução da complexa rede de questões envolvendo o imbróglio da política fiscal requer o ataque simultâneo a vários pontos e, nesse sentido, a reforma tributária é central por ser a base sobre a qual repousa a política fiscal.

3 As restrições para avançar: o lado das despesas

O momento atual exige desatar o nó existente na condução da política fiscal e a solução a ser proposta depende da perspectiva analítica e da definição da agenda fiscal prioritária. Na visão convencional, o que se requer da política fiscal no atual regime de política macroeconômica é a capacidade de sustentar as expectativas dos agentes sobre o comportamento futuro das variáveis econômicas através de medidas que defendam a solvência da dívida pública. O espaço de políticas discricionárias nesse contexto é limitado e o aprofundamento do corte dos gastos públicos é visto como caminho inelutável diante da ameaça de que a fragilidade das contas públicas contamine a expectativa dos agentes e gere instabilidade no cenário econômico.

A política econômica do Governo Lula seguiu o receituário convencional e buscou ampliar o esforço fiscal com o objetivo de evitar que os movimentos das taxas de câmbio e de juros do segundo governo Fernando Henrique Cardoso colocassem em risco o resultado das contas públicas. O aumento do superávit primário e o bom comportamento da economia internacional a partir de 2003 ajudaram a conter a taxa de câmbio e os preços internos e afastar os sinais de dominância fiscal. Porém, o avanço obtido mostrou-se aquém do que poderia se esperar. A economia brasileira manteve os sintomas típicos de países emergentes sem moeda conversível e presa aos ciclos de crédito e aos choques de preços internacionais, com o agravante de crescer pouco em relação a esses países. A alta dos preços das *comodities* repercutiu sobre os índices de preços no mercado interno e provocou novo movimento de aceleração das taxas de juros a partir de fins de 2004, afetando as contas públicas em 2005 e 2006 (Tabela 1).

A resposta, mais uma vez, foi ampliar o superávit primário, procurando manter a trajetória de queda da dívida pública e a credibilidade da política econômica. O caminho seguido até agora conseguiu preservar a estabilidade, mas não gerou crescimento apesar do momento altamente favorável da economia mundial. Além disso, a questão fiscal continuou sendo vista como a grande vilã da economia brasileira e são fortes os clamores em favor do aprofundamento do ajuste fiscal. Na análise convencional, o retorno do crescimento depende de uma solução aparentemente simples: o corte dos gastos correntes primários. O sucesso em levar adiante a redução dos gastos públicos, na visão dos adeptos da *contração fiscal expansionista* (Giavazzi;

Pagano, 1990, 1995), abriria espaço à queda da taxa de juros e à expansão dos investimentos privados, permitindo a retomada do crescimento. Essa proposta parte do pressuposto de que é imprescindível reduzir as receitas vinculadas e o peso das despesas obrigatórias, elevando o poder aos condutores da política fiscal de alterar a estrutura de gastos públicos e de cortar gastos em áreas beneficiadas com as receitas vinculadas.

Tabela 1 -Necessidade de Financiamento do Setor Público

Discriminação	1994- 2006 (% do PIB)												
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nominal	26,97	7,27	5,86	6,07	7,47	5,82	3,61	3,57	4,58	5,08	2,67	3,29	3,35
Juros nominais	32,18	7,54	5,77	5,1	7,49	9,05	7,08	7,20	8,47	9,33	7,26	8,13	7,66
Primário	-5,21	-0,27	0,09	0,97	-0,02	-3,23	-3,46	-3,64	-3,89	-4,25	-4,59	-4,84	-4,32

Fonte: Bacen - Nota para a Imprensa sobre Política Fisc

O debate colocado nestes termos dá pouca atenção à interação da política fiscal com as outras áreas da política econômica e desconsidera a multiplicidade da agenda fiscal. A recomposição dos salários de parte dos funcionários públicos; a defesa dos interesses de setores de baixa renda; os compromissos previdenciários; a preservação dos direitos conquistados nas áreas de saúde e educação; a proposta política de recuperar o valor do salário mínimo e o atendimento a setores produtivos específicos com benefícios fiscais, além da expansão dos investimentos, são faces diferentes da agenda fiscal, que, necessariamente, tem que ser compatibilizada com a política de estabilização.

A visão convencional concentra as atenções no ajuste das contas públicas e crê que a multiplicidade de questões poderá ser atendida criando espaços orçamentários através do aprofundamento dos cortes de gastos. Não há dúvida sobre a necessidade de mexer na área fiscal, mas a superação do impasse a que chegou a política fiscal dificilmente se dará tendo esse como único foco de atenção. A estrutura dos gastos e a composição das despesas por função indicam a estreita possibilidade de promover cortes expressivos nas despesas, capazes de destravar o crescimento e de avançar na solução das várias pendências de ordem fiscal. Pelo contrário, o esforço centrado na idéia de corte de gastos reforça o atual impasse e esconde a complexa natureza do problema fiscal, que depende de alterações mais gerais que vão além dessa mera determinação. A contenção dos gastos públicos é uma das peças do

imenso quebra-cabeça em que se transformou o esforço de retomar o crescimento da economia brasileira e constitui apenas parte do problema a ser discutido, cuja solução depende do encaminhamento de outros pontos essenciais na revisão das finanças públicas.

3.1 A estrutura dos gastos públicos

O exame da estrutura e do comportamento dos gastos públicos ajuda a entender a multiplicidade das agendas fiscais e as barreiras em levar adiante a proposta de corte de gastos sem considerar os interesses e os aspectos legais vigentes. A análise da estrutura das despesas da União no período recente, conforme apresentado na Tabela 2, permite uma primeira aproximação ao problema. Não há dúvida que as despesas correntes primárias cresceram acima do PIB nos últimos anos e que esse movimento não é sustentável no tempo, exigindo medidas de controle dos gastos públicos, de modo a torná-lo compatível com a expansão do PIB. Apesar de existir relativo consenso neste ponto, as divergências são grandes em relação ao procedimento a ser adotado. A idéia de proceder a cortes abruptos de gastos públicos ou de atropelar os preceitos legais não encontra eco na sociedade brasileira e não parece promissora, restando a tentativa de qualificar o gasto público e encontrar brechas que tornem possível compatibilizar o seu crescimento com a dinâmica do PIB nos próximos anos.

O comportamento das despesas de pessoal não tem apresentado tendência de expansão no decorrer do tempo, o que contraria o lugar comum, amplamente aceito, de que há inchaço no quadro de funcionários públicos e benevolência na concessão de reajustes. As despesas cresceram em 2001 e 2002, mas, no momento seguinte, o movimento refluíu e voltou a crescer em 2006; sem, no entanto, recuperar o patamar dos anos iniciais da década. A relação entre a despesa de pessoal e a receita corrente líquida aponta uma situação ainda mais confortável. O peso da despesa de pessoal caiu entre 1996 (45,8%) e 2005 (27,3%), indicando que o aumento da arrecadação não serviu à ampliação do gasto com o funcionalismo público (Tabela 1 do Anexo).

Tabela 2 - Despesa da União por Grupo de Natureza % PIB

Grupo de despesa	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
DESPESAS CORRENTES PRIMÁRIAS	18,79	19,17	20,09	21,08	20,45	20,68	22,12
Pessoal e Encargos Sociais	5,3	5,29	5,46	5,57	5,07	5,06	4,85
Outras Despesas Correntes	13,49	13,89	14,64	15,51	15,37	15,62	17,27
Transf. a Estados, DF e Municípios	4,3	4,68	4,99	5,47	5,15	5,23	6,07
Benefícios Previdenciários ²	5,97	5,88	6,24	6,51	6,97	6,96	7,35
Demais Despesas Correntes	3,22	3,33	3,4	3,54	3,25	3,43	3,84
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	4,66	3,53	4,41	4,11	4,22	4,78	4,64
DESPESAS DE CAPITAL	9,34	5,94	7,48	7,43	7,03	5,89	4,56
Investimentos	0,71	0,92	1,22	0,75	0,41	0,62	0,89
Inversões Financeiras	5,83	1,04	1,71	1,56	1,51	1,22	1,13
Amortização da Dívida ³	2,79	3,99	4,56	5,12	5,11	4,05	2,54
SUBTOTAL	32,79	28,64	31,98	32,62	31,7	30,78	31,32
Amortização da Dívida - Refinanciamento	27,65	27,33	18,36	17,52	24,36	20,63	25,8
Refinanciamento da Dívida Mobiliária	27,05	26,71	17,57	17,01	23,8	20,2	25,58
Refinanciamento da Dívida Contratual	0,6	0,62	0,78	0,51	0,56	0,43	0,22
TOTAL	60,43	55,97	50,34	50,14	56,06	51,41	57,12

Fonte: Ministério do Planejamento

O movimento não se distribui de forma igual entre os três poderes. O Executivo perdeu participação no valor anual da despesa de pessoal entre 1996 (83,7%) e 2006 (78,7%), em todos os segmentos da área civil, com exceção do Ministério Público da União; enquanto os militares mantiveram peso relativamente constante. A queda do Executivo foi compensada pela expansão do Legislativo de 3,5% para 4,7% e, sobretudo, do Judiciário de 7,8% para 14,2%. O crescimento dessas despesas em termos reais concentrou-se no Judiciário, com expansão de 148% entre 1996 e 2006, e no Legislativo (81%), enquanto o Executivo apresentou índice bem inferior (23%) graças à queda dos gastos nas empresas públicas e a estabilidade mantida nas autarquias e fundações (Tabelas 2A e 2B do Anexo). O quadro é semelhante quando se olha o número de funcionários públicos (Tabelas 3A e 3B do Anexo). O Executivo apresenta crescimento (5,0%) inferior ao total de servidores da União (5,9%) entre 1998 e 2005, em razão das reduções observadas nas autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista. Por outro lado, o Legislativo (40,2%) e o Judiciário (14%) são as áreas de maior expansão nos últimos anos, isto é, há um comportamento desigual, com o Executivo arcando com o ônus maior do ajuste.

O crescimento dos gastos públicos concentrou-se basicamente no item denominado de *outras despesas correntes*. Elas passaram de 13,49% em 1999 para 17,27% do PIB em 2005, com destaque para a expansão dos *benefícios previdenciários* de 5,97% para 7,35% e das *transferências aos governos*

subnacionais de 4,30% para 6,07% do PIB no período. Já as *demais despesas correntes* apresentou crescimento modesto, de 3,22% para 3,84% do PIB. Um pouco mais de atenção a esses elementos de despesa ajudam a compreender o movimento dos gastos públicos.

A expansão das transferências não deve ser olhada com preocupação porque ocorreu em razão do aumento da carga tributária e da maior participação federal na arrecadação tributária, o que provocou o crescimento, em termos do PIB, do repasse aos estados e municípios. Entretanto, isso não trouxe perda efetiva de controle de recursos por parte do governo federal, ao contrário, cresceu o seu peso no total dos recursos tributários disponíveis e o valor das transferências caiu em relação à arrecadação total, penalizando os governos subnacionais.

A questão das despesas com os benefícios previdenciários é de outra natureza. Não se duvida que os gastos previdenciários devem adaptar-se às alterações na dinâmica demográfica e na expectativa de vida da população. Além disso, sabe-se que o problema da Previdência Social é parte fundamental do arranjo das contas públicas. Porém, a dificuldade está em como lidar com as múltiplas faces do problema e encaminhar propostas viáveis capazes de atender os anseios da sociedade. As propostas existentes são variadas indo desde posições favoráveis à forte redução da previdência pública até idéias que não vêem problemas maiores e não aceitam a existência de déficit. A discussão em torno da existência ou não do déficit na previdência social remonta às deliberações da Constituição de 1988. Os constituintes defenderam, politicamente, a maior inclusão social e estavam conscientes da inviabilidade de sustentar o conceito idealizado de seguridade social apoiado apenas na tributação da folha de pagamento. A solução encontrada foi criar o Orçamento da Seguridade Social (OSS), com fontes de financiamento múltiplas, baseada na arrecadação sobre a folha salarial e nos recursos das contribuições sociais sobre o faturamento (COFINS) e sobre o lucro líquido (CSLL), sendo aprovada posteriormente (1993) nova fonte de financiamento com a criação da atual CPMF. O OSS deveria garantir o financiamento da saúde, assistência e previdência, componentes da seguridade, estabelecendo, desse modo, a ênfase na questão social e o resgate parcial da dívida social contraída durante a fase de crescimento acelerado da economia brasileira.

A idéia original não foi implementada na sua totalidade e, desde então, tem sido objeto de intensa controvérsia. A indicação aceita, mas não unânime,

é que o OSS é superavitário se for acatado o previsto na Constituição de 1988, mesmo quando se consideram as desvinculações da DRU (Tabela 4 do Anexo). A posição de que as contas da seguridade social são superavitárias, apesar de presente no debate, perdeu espaço e o foco da análise deslocou-se do ideal proposto na Constituição de 1988 para o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) – ou o próprio INSS – e o Regime dos Servidores Públicos. A colocação do problema nesses termos realçou o valor do déficit, contabilizando, em cada um dos regimes, as contribuições líquidas e o montante dos benefícios pagos, sem levar em conta as especificidades das contas aí existentes (Tabela 3).

O enorme déficit que aparece a partir dessa perspectiva de análise deu força ao argumento daqueles favoráveis à ampla reforma da previdência como caminho de reestruturação das contas públicas (Tabela 5, Gráficos 1 e 2 do Anexo). O deslocamento do foco do debate da questão da existência ou não do déficit para o valor dos gastos e do seu peso em relação ao PIB teve o mérito de chamar a atenção sobre pontos que merecem maior reflexão.

A concordância em relação ao fato de que o descompasso entre a expansão dos gastos correntes e do PIB não é sustentável é quase tão grande quanto às divergências sobre as soluções a serem propostas. A posição convencional centra a atenção na revisão dos preceitos legais estabelecidos na Constituição de 1988 e na contenção das despesas sociais (Almeida, M. et al., 2006; Velloso, R., 2006). A perspectiva contrária aceita discutir o problema do gasto preservando os preceitos constitucionais e a agenda social, ou seja, o desafio a que se propõe é pensar a questão do gasto público sem ferir o princípio básico de manutenção da política social, olhando a política fiscal como parte de um todo, em que as agendas são múltiplas e as escolhas devem respeitar os interesses e a correlação de forças presentes na sociedade.

As propostas recentes de reforma da previdência estão pouco comprometidas com esse princípio e contestam elementos importantes do núcleo da ação social. A desvinculação dos benefícios do salário mínimo; a revisão do atendimento aos trabalhadores rurais; a privatização do regime previdenciário e o corte de gastos sociais, como o LOAS, a RMV e a Bolsa Família são medidas vistas como necessárias à redução dos gastos correntes e ampliação dos investimentos.¹⁰ Essas idéias são contestadas por analistas

(10) Cf. Giambiagi et al. (2004); Giambiagi (2007).

defensores da política social e dos benefícios consagrados ao extrato mais baixo da população, mas isso não impede que se busque olhar com atenção o valor dos benefícios do RGPS e assistenciais, buscando caminhos de contenção desses gastos sem que a política social seja comprometida. Em outras palavras, é possível ter um olhar crítico sobre a evolução dos gastos sociais e buscar meios de ampliar o controle, preservando a essência do princípio que rege a política social.¹¹

DISCRIMINAÇÃO	2003	2004	2005
1. Saldo Inicial	4.456.488	3.324.492	5.354.274
2. Recebimento Total	122.229.227	160.000.554	172.719.638
Arrecadação Líquida ⁽²⁾	80.730.150	93.765.384	108.434.097
Demais Receitas	41.499.077	66.235.170	64.285.542
3. Pagamento Total	123.361.223	151.741.571	171.798.592
Benefícios do Regime Geral de Previdência Social - RGPS	107.134.805	125.750.764	146.010.130
EPU	614.781	665.920	746.395
LOAS e RMV	4.448.103	7.501.987	9.253.067
Transferências a Terceiros	5.857.075	7.360.458	7.521.471
Demais Pagamentos	5.306.458	10.462.442	8.267.530
4. Saldo Previdenciário (Arrec. Líquida - Benefícios do RGPS)	-26.404.655	-31.985.381	-37.576.033
5. Saldo Arrecadação Líquida - Total de Benefícios pagos	-31.467.540	-40.153.288	-47.575.495
6. Saldo Operacional (Recebimento Total - Pagamento Total)	-1.131.996	8.258.983	921.046
7. Saldo Final	3.324.492	11.583.478	6.275.320

Fonte: MPAS- Anuário Estatístico do INSS

A pensão por morte é um dos elementos a serem considerados porque representa importante fonte de dispêndio previdenciário (média de 24,3% do total dos benefícios do RGPS emitidos no período 2003-2005) e se situa em patamar superior ao que se observa em outras experiências, sugerindo que a legislação brasileira é benevolente e permite ao segurado receber a pensão não como recurso necessário ao seu sustento, mas como meio de complementar a renda, uma vez que a legislação não considera a situação do cônjuge e dos filhos no momento de conceder o benefício, permitindo a pessoas de baixa idade, com renda e capacidade de trabalho, receber a pensão (Tabela 4). Um outro elemento que merece atenção é a permissão dada aos inativos de continuar trabalhando e acumular dois rendimentos. É discutível ainda a concessão de aposentadorias por tempo de contribuição para pessoas com

(11) O texto se beneficiou aqui das colocações: Matijascic (s.d.); Delgado e Castro (2003) e Delgado (2006).

idade baixa e pleno vigor intelectual e físico. A implementação de idade mínima de aposentadoria para aqueles com tempo de contribuição é controversa, mas, diante da atual expectativa de vida dos brasileiros, este ponto precisa ser analisado e, provavelmente, alterado, aproximando o regime nacional da realidade internacional e da situação vigente dos servidores públicos. O patamar dos gastos com aposentadorias por invalidez (11,5% em 2005) e auxílio-doença (9,4%) é outro ponto a ser olhado com atenção, uma vez que é expressivo em relação ao tamanho da população contribuinte, indicando a possibilidade de fraude ou problemas de gestão.

Tabela 4 - Valor dos benefícios emitidos do INSS

Valor de benefícios emitidos, por clientela, segundo os grupos de espécie, acumulado ano						
Grupos de espécies	valor de benefícios emitidos (R\$mil)					
	2003	%	2004	%	2005	%
BENEFÍCIOS DO RGPS	102.360.739	100,0%	119.057.516	100,0%	132.997.640	100,0%
Aposentadorias	68.704.277	67,1%	78.844.608	66,2%	87.187.192	65,6%
Tempo de Contribuição	36.518.265	35,7%	41.343.205	34,7%	44.051.040	33,1%
Idade	21.025.573	20,5%	24.296.314	20,4%	27.889.682	21,0%
Invalidez	11.160.439	10,9%	13.205.089	11,1%	15.246.470	11,5%
Pensão por Morte	25.054.226	24,5%	28.862.905	24,2%	31.861.926	24,0%
Auxílios Doença	7.022.602	6,9%	10.096.563	8,5%	12.548.851	9,4%
Salário-Maternidade	598.352	0,6%	135.935	0,1%	149.157	0,1%
Outros	981.284	1,0%	1.117.505	0,9%	1.250.514	0,9%

Fonte: Aeaps 2005

Além disso, é preciso considerar a convivência no RGPS de duas realidades distintas: os segurados urbanos baseados no valor da contribuição e os segurados rurais fortemente dependentes dos princípios da seguridade social. O problema de financiamento deste sub-segmento não é de ordem previdenciária, já que os trabalhadores rurais têm direitos assegurados independentemente da contribuição, mascarando a real dimensão das contas do RGPS. A clientela rural é responsável por parcela considerável do saldo negativo do RGPS (em média por 64,8% no período 2003-2005), mas se atribui o problema a todo o sistema, cobrando-se reformas gerais, sem se ater à realidade de cada segmento (Tabela 6 e Gráfico 3 do Anexo). A aceitação do princípio constitucional de que cabe à sociedade bancar o ônus do atendimento ao trabalhador rural coloca em debate essa questão específica, desvinculada dos direitos da clientela urbana, permitindo melhor entendimento sobre a medida dos benefícios aos trabalhadores rurais e das formas de financiamento vigentes.

A preocupação de aprimorar o entendimento contábil da Previdência Social norteou o debate proposto pelo Ministro Nelson Machado de separar as despesas e receitas previdenciárias daquelas consideradas como subsídios ou transferências unilaterais. As aposentadorias rurais e os programas de atendimento aos idosos cabem no conceito de assistência social e não de previdência, o mesmo ocorre na concessão de subsídios às entidades ligadas à saúde, educação e pequenas e médias empresas definidos com base em políticas de Estado não subordinadas a critérios atuariais previdenciários. A separação adequada da classificação contábil, apesar de não alterar o resultado das contas públicas, ajuda a clarear o problema e a busca de soluções adequadas, diferenciando o que é previdência daquilo que é política social e, como tal, credora de outra forma de financiamento. Isto evitaria grande parte do atual emaranhado de conceitos e contas, responsáveis pela dificuldade de entender e definir os rumos da previdência pública brasileira.

O resultado a ser tirado da avaliação desses pontos é simples, a reforma constitucional não é o único caminho e, provavelmente, não o melhor na solução dos problemas previdenciários. A revisão da política de alguns gastos e a explicitação das contas são caminhos promissores, cabíveis de serem realizados com alterações de cunho administrativo e medidas infra-constitucionais, podendo trazer avanços significativos, enquanto se busca soluções para o baixo crescimento da economia, a elevada taxa de desemprego, a queda da renda média dos assalariados e a precarização do emprego, questões que estão na base das dificuldades da Previdência Social.

Finalmente, o valor do item denominado *demais despesas correntes* (ver Tabela 2) complementam as despesas correntes primárias da União. Esses gastos podem ser visualizados a partir das despesas do Tesouro Nacional divulgadas pela STN, que incorporam: as despesas dos ministérios; FAT; subsídios e subvenções econômicas e benefícios assistenciais, equivalentes a 3,22% em 1998 e 3,84% do PIB em 2005 (Tabelas 2 e 5 e Tabela 7 do Anexo). Os dados da STN mostram que, descontados os benefícios assistenciais (0,48% do PIB), os gastos correntes dos ministérios, fora os salários, alcançaram, apenas, cerca de 3,36% do PIB em 2005, ou 2,22%, se forem deduzidos também os desembolsos do FAT (0,61%) e os subsídios e subvenções (0,53%).

Tabela 5 - Despesas do Tesouro Nacional

BRASIL, JAN-DEZ (% do PIB)				
DISCRIMINAÇÃO	2003	2004	2005	2006
Pessoal e Encargos	5,02%	4,74%	4,76%	5,03%
Custeio e Capital	4,66%	5,16%	5,74%	6,11%
Despesas do FAT	0,55%	0,56%	0,61%	0,73%
Subsídios e Subvenções	0,39%	0,31%	0,53%	0,46%
LOAS/RMV	0,29%	0,42%	0,48%	0,56%
Outras	3,43%	3,86%	4,11%	4,36%
Transferência ao Bacen	0,03%	0,04%	0,03%	0,03%

Fonte: STN - Resultado do Tesouro Nacional

O exame da estrutura de gastos da União realça a forte restrição em cortar os gastos primários correntes. A dificuldade de realizar cortes significativos no custeio levou o governo a limitar o valor dos investimentos, que, como mostra a Tabela 2, se mantém baixo durante toda a década. A dificuldade de realizar cortes pode ser mais bem visualizada examinando o valor (2005) das despesas discricionárias por órgão (Tabela 8 do Anexo). A baixa parcela destinada aos investimentos (0,59%) não dá espaço há restrições; o valor do custeio, por sua vez, alcançou 3,22% do PIB, concentrados em saúde (1,60%), educação (0,34%) e desenvolvimento social e combate à fome (0,32%), enquanto que a participação das outras áreas no valor da despesa total é pequena, não dando margem à adoção de medidas contundentes de cortes de gastos.

A colocação do problema nesses termos dá força ao argumento daqueles que creditam ao elevado valor das despesas obrigatórias (Gráfico 4 do Anexo) o entrave maior no controle dos gastos correntes e defendem que, diante da atual dinâmica das despesas públicas, não há como escapar do corte dos gastos sociais. Acreditam que a contínua expansão das despesas primárias só será revertida com a desvinculação das receitas e com alterações na política de gastos sociais, através de ampla reforma da previdência e com medidas de controle nos benefícios assistenciais, que *só pode ser feito por mudanças na legislação, no sentido de reduzir o número de pessoas que têm o direito ao benefício (por exemplo, aumento da idade mínima) ou reduzindo o seu valor* (Velloso, 2006, p. 230), desconsiderando que benefício atende a clientela

limitada¹² e não pode ser visto como tendência porque, em boa medida, é explicado por mudanças recentes na legislação.¹³

A proposta focada na política de cortes dos gastos públicos não deixa alternativa, a não ser rever a política social e romper preceitos constitucionais, isto é, desconsidera as forças políticas contrárias às mudanças e os interesses que elegeram o atual Presidente da República. A idéia de repensar a política macroeconômica e de questionar o alto peso dos juros na estrutura de gastos da União é descartada a priori, não se colocando como objeto de discussão (Tabela 2). A política monetária virou dogma e não cabe contestar, porque, deste ponto de vista, o governo não pode adotar medidas monetárias vistas como *artificiais* pelo mercado, restando acatar o patamar de taxa de juros e o valor das despesas financeiras como consequência inescapável e defender a posição de que o contraponto entre despesa financeira *versus* outras despesas é uma falsa analogia (Giambiagi, 2006, p. 44) Assim, o raio de manobra se reduz a muito pouco: perseverar na política de corte de gastos públicos e nos ditames da política monetária, pois, lá adiante (quando?) o mercado, frente às condições saudáveis das contas públicas, irá aceitar taxa de juros mais baixas e viabilizar a redução das despesas financeiras.

Tabela 6 - Gastos do Governo Central R\$ milhão

Anos	Juros Nominais	% PIB	LOAS/RMV	% PIB	Bolsa Família	% PIB	Gastos por Função*	% PIB
2003	100.896	6,59	6.403	0,41%	3.269	0,21%	25.855	1,66%
2004	79.419	4,50	7.684	0,43%	5.289	0,30%	29.215	1,65%
2005	129.025	6,66	9.253	0,48%	6.537	0,34%	38.253	1,97%
2006	125.827	6,03	11.639	0,56%	8.231	0,38%	42.300	1,98%

Fonte: Notas para a Imprensa-Política Fiscal e STN-Execução Orçamentária Resumida

* Corresponde ao gasto agregado com as funções: cultura, direitos da cidadania, urbanismo, habitação, saneamento, desporto e lazer, gestão ambiental; ciência e tecnologia, comunicações, energia, transporte, segurança pública, relações exteriores, agricultura, organização agrária, indústria, comércio e serviço

A insistência em contestar a política monetária e o valor da taxa de juros ganha sentido ao se comparar a situação do Brasil e de outros países emergentes. A explicação do porquê o patamar de taxa de juros mantém-se tão elevado no país, particularmente durante todo o primeiro mandato do Governo Lula, não é trivial. O custo da política monetária é expressivo e, mesmo

(12) O benefício do LOAS atende a uma clientela constituída de deficientes e idosos, com idade igual ou superior a 65 anos e renda familiar per capita inferior a ¼ do salário mínimo

(13) A Loas foi regulamentada na Constituição de 1988 em favor de pessoas com mais de 70 anos. A lei foi alterada em 1998, com a redução da idade mínima para 67. Em 2003, o Estatuto do Idoso reduziu a idade mínima para 65 anos.

reconhecendo a imprecisão em comparar gastos de caráter distintos, é ilustrativo observar a disparidade das despesas financeiras e o de outras rubricas (Tabela 6). A apresentação desses dados tem o objetivo simples de mostrar como a queda dos juros e dos gastos financeiros abre espaço ao aumento das aplicações em outras rubricas sem comprometer o superávit primário. Não se pode esquecer que, ao contrário de outros momentos quando ocorria a rolagem dos encargos financeiros, a mudança da política fiscal do final de 1998 e a definição de metas específicas de superávits primários tornaram esses gastos efetivos, restringindo o montante de outras despesas e atuando como fator de (des)ajuste das contas públicas. Entretanto, essas questões são desconsideradas e o debate sobre a política fiscal se mantém circunscrito à política de cortes de gastos, como se os pequenos ganhos nessa área fossem capazes de solucionar os problemas fiscais e, mais do que isso, seriam aplicados em investimentos e iriam alavancar a taxa de crescimento do País.

3.2 As despesas por função

A distribuição das despesas da União por função oferece outro ângulo de análise do impasse presente no debate recente da política fiscal. Não há dúvida a respeito da possibilidade de ganhos de eficiência no gasto público (Marcos, 2006), mas, como esses ganhos são pouco significativos, a proposta convencional não tem alternativa senão focar no corte dos gastos obrigatórios, o que recoloca o desafio de se buscar outro caminho além daquele focado no corte das despesas.

Os gastos da União por função estão fortemente concentrados nos encargos especiais (sobretudo dívida) e na área social. As outras áreas aparecem com dotações de recursos bem inferiores, em particular aquelas ligadas à infra-estrutura e produção, fundamentais no esforço de ampliar o crescimento. Os gastos atrelados à Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Trabalho e Educação concentram, sem considerar os encargos especiais, 77,2% do total das despesas de 2005. E, se for somado os gastos com as funções Legislativa, Judiciária e Defesa Nacional, o volume de despesas alcança o equivalente a 82,1% do total. Além disso, a parte referente aos encargos especiais, que englobam principalmente os gastos financeiros, respondem por parcela expressiva (42,5% em 2005) da despesa total (Tabela 7).

A concentração dos gastos nessas áreas não deixa espaço às propostas de ampliar o corte dos gastos primários correntes. O esforço de contenção das despesas com o objetivo de atender as metas programadas de política fiscal ocorre no conjunto das outras funções não sujeitas às restrições legais, com baixa participação no valor da despesa total. A prática de contingenciar as despesas até o momento em que a arrecadação dê certeza de que a meta de superávit primário será alcançada, introduziu elementos de instabilidade nos programas dos ministérios e dificuldades de gestão, em razão de a verba só ser liberada para empenho às vésperas do encerramento do ano fiscal.

Tabela 7 - Gastos da União por Função: Participação Relativa das Áreas na Despesa Total

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Área Social	43,67%	41,16%	40,65%	41,77%	44,23%	45,18%	38,18%
Assistência Social	1,41%	1,38%	1,48%	1,71%	2,55%	2,60%	2,52%
Previdência Social	29,61%	28,05%	28,06%	29,49%	30,44%	31,06%	26,75%
Saúde	6,43%	6,16%	5,79%	5,51%	6,06%	6,01%	4,67%
Trabalho	1,98%	1,94%	1,93%	1,92%	1,97%	2,10%	2,05%
Educação	3,37%	3,04%	3,01%	2,88%	2,67%	2,67%	1,97%
Cultura	0,08%	0,07%	0,05%	0,05%	0,06%	0,08%	0,04%
Direitos da Cidadania	0,13%	0,15%	0,09%	0,08%	0,10%	0,14%	0,08%
Urbanismo	0,06%	0,13%	0,11%	0,07%	0,22%	0,35%	0,07%
Habitação	0,51%	0,09%	0,03%	0,02%	0,09%	0,09%	0,00%
Saneamento	0,05%	0,06%	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%
Desportos e Lazer	0,06%	0,08%	0,06%	0,03%	0,05%	0,07%	0,02%
Outros*	0,88%	0,58%	0,37%	0,27%	0,53%	0,74%	0,22%
Infra-estrutura	2,09%	2,25%	3,71%	2,14%	1,53%	2,13%	0,80%
Gestão Ambiental	0,36%	0,50%	0,29%	0,19%	0,22%	0,33%	0,12%
Ciência e Tecnologia	0,39%	0,42%	0,34%	0,40%	0,48%	0,54%	0,30%
Comunicações	0,13%	0,12%	0,13%	0,13%	0,09%	0,08%	0,04%
Energia	0,17%	0,19%	1,78%	0,79%	0,07%	0,08%	0,04%
Transporte	1,04%	1,03%	1,17%	0,62%	0,67%	1,11%	0,30%
Administração	9,22%	8,44%	8,22%	7,15%	7,87%	7,56%	5,84%
Legislativa	0,56%	0,55%	0,56%	0,62%	0,65%	0,63%	0,53%
Judiciária	2,05%	1,75%	1,86%	1,69%	1,94%	1,76%	1,58%
Essencial à Justiça	0,22%	0,22%	0,24%	0,27%	0,39%	0,38%	0,33%
Administração	2,09%	1,90%	1,87%	1,49%	1,64%	1,50%	1,14%
Defesa Nacional	3,37%	3,10%	2,87%	2,35%	2,50%	2,54%	1,73%
Segurança Pública	0,69%	0,68%	0,50%	0,49%	0,51%	0,50%	0,38%
Relações Exteriores	0,24%	0,24%	0,30%	0,24%	0,24%	0,25%	0,14%
Produção	2,65%	2,63%	2,08%	2,12%	2,55%	2,68%	1,41%
Agricultura	1,61%	1,43%	1,25%	1,32%	1,40%	1,37%	0,90%
Organização Agrária	0,35%	0,35%	0,31%	0,29%	0,48%	0,59%	0,23%
Indústria	0,10%	0,12%	0,10%	0,09%	0,28%	0,25%	0,10%
Comércio e Serviços	0,59%	0,73%	0,42%	0,42%	0,38%	0,47%	0,19%
Encargos Especiais	42,36%	45,52%	45,34%	46,82%	43,82%	42,45%	53,77%

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

O compromisso com os superávits primários se refletiu no baixo crescimento real dos gastos da maioria das funções (Tabela 9 do Anexo). As

áreas com índices mais expressivos de expansão foram: assistência social, previdência social e trabalho; enquanto que a função saúde manteve-se relativamente constante e o gasto com educação caiu em termos reais e como participação no PIB. O mesmo ocorreu em outros segmentos da área social, como habitação e saneamento. As áreas de produção e infra-estrutura mostraram fraco desempenho no agregado, oscilando no período ao sabor da conjuntura, com alguns segmentos (ciência e tecnologia, organização agrária e indústria) mantendo tendência de expansão favorável, mas o montante de gasto é baixo, refletindo a incapacidade de atender áreas prioritárias na retomada do crescimento.

O exame das despesas por função reflete a rigidez presente na peça orçamentária. As áreas de infra-estrutura e produção convivem com recursos de pouca monta e oscilante no tempo. As funções da área social - assistência social e previdência social – cresceram em relação ao PIB e ampliaram o peso no valor total das despesas por função, refletindo a própria dinâmica da arrecadação tributária. A concentração da expansão da carga tributária nas contribuições sociais direcionou a essas áreas, por disposição legal, parcela expressiva dos recursos arrecadados, reforçando a rigidez orçamentária que o aumento da arrecadação tinha por objetivo combater. Este mecanismo, no entanto, não sustentou a ampliação dos gastos em outras funções da área social, como educação e, principalmente, habitação e saneamento, que perderam recursos em termos reais e como participação no PIB.

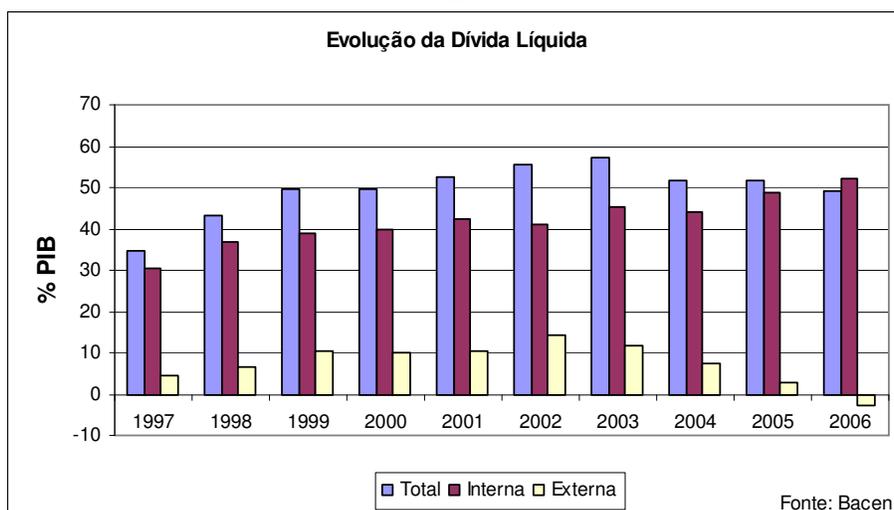
4 O problema colocado com a dívida pública

Além das restrições do sistema tributário e da estrutura de gastos do setor público, a dívida líquida é outra questão a ser olhada com atenção no ajuste do setor público (Gráfico 5). A mudança da política fiscal no final de 1998 não evitou o crescimento da dívida líquida do setor público (DLSP) até 2003, como consequência das despesas financeiras e dos efeitos da turbulência internacional sobre a taxa de câmbio (Tabela 10 do Anexo). A volta do ciclo de liquidez internacional e a valorização do real a partir de 2004 conseguiram reverter essa tendência, mas o valor da dívida permaneceu elevado e o ritmo de queda nos últimos dois anos é lento, apesar do atual nível de superávit primário e das condições altamente favoráveis da economia mundial.

A DLSP continua a inspirar cuidado e ainda está sujeita a impactos significativos diante de alterações econômicas cujos reflexos atinjam,

sobretudo, a taxa de juros. A dívida pública mobiliária é o símbolo da crônica instabilidade da economia brasileira e cumpriu papel fundamental nos anos 80. A garantia de valorização da riqueza financeira, através da plena indexação e da rolagem diária do total dos títulos públicos, evitou a caracterização da crise como de hiperinflação aberta, resguardando a economia e permitindo a travessia sem queima expressiva de capital.

Gráfico 5



A estabilização trouxe ganhos no trato da dívida pública, o índice de indexação à taxa de juros diária é bem mais baixo e não há a obrigação de rolagem integral no *overnight*. Porém, os problemas persistem e a dívida pública ainda se coloca como entrave na busca de condições fiscais mais favoráveis e menores taxas de juros. A economia brasileira já percorreu longo caminho e está na hora de abrir a discussão sobre como é possível avançar na administração da dívida, reduzindo os juros e eliminando os sinais de indexação característicos da época de alta inflação. Não houve até agora a separação nítida entre o mercado monetário e o mercado de títulos, de tal modo que mudanças na política monetária de curto prazo podem anular o esforço fiscal já realizado, através do impacto da taxa de juros de mercado em parte expressiva do estoque da dívida pública indexada à Selic e da capacidade dos investidores de alterar a composição e o perfil da dívida pública.

A evolução recente aponta os impasses e as dificuldades de reduzir com rapidez o estoque da dívida pública. A queda da DLSP a partir de 2004 é explicada pela perda de participação da dívida externa no total da dívida pública, com a valorização da taxa de câmbio ocorrida no governo Lula e a liquidação e reestruturação de parte da dívida (Tabela 11 do Anexo). A expansão da economia internacional e a abundância de liquidez facilitaram as operações de troca de títulos e de antecipação dos pagamentos, permitindo ao país reduzir a exposição cambial e melhorar as condições de enfrentar a instabilidade externa, que, em vários momentos, marcaram a dinâmica da dívida pública.

A dívida externa deixou de ser crucial no trato da situação fiscal. O aumento das reservas internacionais e os resultados da estratégia de financiamento (STN, 2006) fizeram com que a dívida externa líquida se tornasse negativa e o montante a vencer nos próximos dois anos baixo, o que permite ao setor público não sofrer sobressaltos no financiamento externo, mesmo se o atual patamar de liquidez internacional não for mantido (quadro 1 e Tabela 8). Além disso, a menor necessidade de financiamento externo e as boas condições de liquidez permitem a continuidade do programa de resgate antecipado dos títulos e a manutenção das emissões internacionais, mas, agora, com o objetivo primordial de construir pontos de referência (*benchmark*) nos principais mercados emergentes e consolidar a curva de juros externa (STN, 2007).

Quadro 1
Principais Eventos em Relação à Dívida Externa

<ul style="list-style-type: none">• Julho/05: Pagamento antecipado da Dívida com o FMI (USD 4,9 bi);• Agosto/05: Troca do C-Bond pelo A-Bond (USD 4,5 bi);• Setembro/05: Emissão em Reais -BRL 2016 (USD 1,5 bi);• Outubro/05: Exercício da opção de <i>call</i> dos C-Bonds (USD 1,1 bi);• Dezembro/05: Pagamento antecipado da Dívida com o FMI (USD 15,5 bi);• Janeiro/06: Anúncio do pagamento antecipado do Clube de Paris (USD 1,7 bi);• Janeiro/06: Início do Programa de Resgate Antecipado de títulos da DPMFe com vencimentos até 2010 e bônus <i>Bradies</i> (USD 5,1 bi até 16 de agosto de 2006);• Abril/06: O Tesouro exerceu seu direito de resgate antecipado (<i>call</i>), ao par, dos bônus <i>Bradies</i> em mercado (USD 6,5 bi);• Junho/06: Leilão de recompra de títulos da dívida externa -<i>Tender Offer</i>, resgatando USD 1,3 bi (valor de face);• Julho/06: Operação de troca (<i>Exchange Offer</i>) dos Globais 2020, 2024, 2024B, 2027 e 2030 pelo Global 2037, no valor aproximado de USD 500 milhões.

Fonte: STN – Estratégia de Administração da Dívida Externa, Brasília (2006).

A dívida interna, por outro lado, apesar de não ter risco de *default*, manteve a tendência de crescimento em relação ao PIB em razão do alto custo de rolagem dos títulos provocado pelo endurecimento da política monetária, colocando os juros nominais como o principal fator determinante de expansão da dívida e dando força à conexão das políticas monetária e fiscal (Tabela 12 do Anexo). Este aspecto é central no trato da situação fiscal e merece ser questionado. Não há como desconsiderar nessa discussão as particularidades do mercado de títulos públicos que, apesar do sucesso da estabilização, mantém características do tempo de alta inflação: curto prazo de vencimento da dívida e elevado montante de títulos atrelados à Selic.

O curto prazo no vencimento dos títulos dá aos investidores a oportunidade de reverem a composição de suas carteiras e escolherem o arranjo de maior rentabilidade.¹⁴ Os momentos de (des)valorização cambial provocam mudanças na composição da DMFi com a compra (fuga) de posições indexados ao dólar. O mesmo ocorre nas alterações da política monetária, com o crescimento da opção por títulos prefixados nos períodos de queda da taxa de juros ou no caso dos juros oferecidos serem altamente compensadores diante da expectativa de evolução da Selic, criando alterações rápidas na composição da dívida mobiliária ao sabor da conjuntura (Tabela 13 do Anexo).

Além disso, a falta de separação entre o mercado de títulos públicos e o mercado monetário faz com que as decisões do Banco Central no manejo da política monetária interfiram diretamente no custo da dívida. O peso das LFTs no mercado de títulos traz constrangimentos porque alterações na taxa Selic repercutem, de imediato, no custo da dívida provocando estreita vinculação entre os movimentos de curto prazo da política monetária e a evolução da política fiscal.

(14) O informe da dívida pública mostra que a estrutura de vencimento da DMFi continua altamente concentrada: em dezembro de 1999 78,2% venciam até 2 anos e em dezembro de 2006 esse valor ainda se mantém em 61,1%.

Tabela 8. Dívida Pública Externa - Necessidade de Financiamento até 2008

Quadro Final Consolidado - US\$ milhões (em 16/08/2006)				
	2006*	2007	2008	Total
a) Dívida Mobiliária	2.230,16	8.371,44	6.270,27	16.871,87
1.Principal	828,89	3.760,82	2.041,32	6.631,03
2.Juros	1.401,27	4.610,62	4.228,95	10.240,84
b) Organismos Internacionais	574,47	2.755,06	2.751,86	6.081,38
1.Principal União	329,95	718,22	728,67	1.776,83
2.Juros União	244,52	585,93	596,87	1.427,32
3. Principal Estados e Municípios	0	916,76	925,76	1.842,52
4.Juros Estados e Municípios	0	534,16	500,56	1.034,71
c) Credores Privados	158,34	791,65	469,22	1.419,21
1.Principal	127,98	639,73	345,08	1.112,79
2.Juros	30,36	151,91	124,14	306,42
d) Compra Antecipada de Moedas **	2.962,97 -	-	-	2.962,97
e) Necessidade Bruta de Moedas (a + b + c - d)		11.918,15	9.491,35	21.409,49
f) Previsão de Entrada de Rec.Organismos (BID e BIR)	2.068,43	2.987,47	2.159,89	7.215,79
Projetos em Execução - União	622,11	909,08	90,09	1.621,28
Projetos em Execução - E&M e outros	590,78	819,81	511,66	1.922,24
Projetos a Contratar - CAS União	749,45	1.095,40	1.289,00	3.133,85
Projetos a Contratar - CAS (E&M) e outros	106,09	163,18	269,15	538,42
g) Necessidade Líquida de Moeda (e - f)	(2.068,43)	8.930,68	7.331,45	14.193,70

Fonte: STN- Estratégia de Administração da Dívida Externa Brasileira - Agosto 2006

* Valores de 2006 correspondentes ao período de agosto a dezembro.

** Não inclui os dólares já comprados referentes aos vencimentos de 2007.

A maior maturidade desses títulos não interfere nas regras básicas do mercado, porque o tempo necessário (*duration*) entre a mudança da política monetária e o efeito no custo da dívida manteve-se em zero e as LFTs ainda cumprem o papel de seguro contra os riscos assumidos pelos carregadores da dívida pública: nos momentos de alta dos juros, não há perda no valor do estoque da dívida e, nas fases de reversão da tendência, os investidores recorrem aos prefixados, menosprezando os riscos assumidos, certos de que eventuais problemas levarão o Tesouro a trocar os títulos diante da ameaça de turbulências no financiamento da dívida pública. Assim, esses títulos garantem o piso mínimo de juros, atrelado à paridade descoberta, sem estabelecer o teto para os ganhos. Essa prática foi um instrumento decisivo na superação da aguda instabilidade presente na segunda metade dos anos 80 e é seguida atualmente porque favorece a condução da política monetária. Entretanto, os riscos de não rolagem da dívida hoje não se comparam com os existentes naquela época, deixando dúvida se ainda é razoável sustentar a elevada parcela da dívida em LFTs e bancar o risco dos investidores ou se não está na hora de

alterar as regras do jogo e eliminar esse resquício do período de alta inflação (Carneiro, 2006).

A imbricação entre o mercado monetário e o mercado de dívida pública deixou a administração da dívida pública a reboque do mercado, com os investidores definindo a composição e o perfil da dívida pública. A existência de carteiras com elevado peso desses títulos de duração zero e sem risco, dificulta o alongamento da dívida e interfere na determinação dos juros de mercado, contribuindo na manutenção do elevado patamar existente e criando empecilhos à retomada do crescimento. Essas questões pouco são abordadas no debate da situação do setor público, mas, não há dúvida, de que são entraves no trato da situação fiscal e precisam ser enfrentadas no bojo de uma ampla reforma.

5 A questão dos governos estaduais

A situação dos estados e do pacto federativo é um ponto sensível na discussão da agenda fiscal voltada ao crescimento e não pode ficar de fora do debate. A proposta centrada na sustentabilidade da dívida pública deu atenção ao controle das contas públicas e deixou em segundo plano outros pontos na construção do projeto de crescimento. A estabilização pós Plano Real inviabilizou a política seguida há mais de uma década de fugir para frente e amplificou a crise dos estados, tornando inevitável a renegociação das dívidas no esforço de evitar o caos financeiro e enquadrar as finanças estaduais na lógica do modelo de desenvolvimento desenhado no governo FHC. Não eram aceitáveis os parâmetros anteriores de atuação e se impunha a definição de outros condizentes com o momento de estabilização e integração ao mundo globalizado, o que pressupunha alterações no padrão de intervenção do Estado e o enquadramento dos governos estaduais nos ditames do regime de política econômica criado para tornar o país atraente ao capital externo e lugar seguro de investimentos.

Os estados teriam de fazer a sua parte e se adaptarem à lógica da política fiscal de fiadora do espaço de valorização do capital. O processo de renegociação da dívida atendeu a esse desiderato, exigindo dos estados o cumprimento de parâmetros de atuação compatíveis com a obrigatoriedade de pagar os encargos da dívida e a privatização de empresas e bancos estaduais. A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) avançou no processo de consolidação fiscal e institucionalizou as regras de comportamento

orçamentário, obrigando a geração de superávits primários, o comprometimento com os compromissos financeiros, restringindo o acesso a novos créditos e estabelecendo limites de endividamento. Os estados, sem raio de manobra, não tiveram como deixar de se submeter à lógica da política fiscal e de adotar as medidas de restrição de gastos.

O ajuste fiscal, embora necessário, não se mostrou capaz até agora de devolver aos governos estaduais poder de cumprir os compromissos financeiros e de responder as demandas das diferentes áreas. O baixo crescimento do PIB, as restrições impostas na LRF, a menor participação na distribuição dos recursos tributários, o comprometimento das formas de cooperação entre as esferas de governo e o fim da articulação financeira antes existente no interior das próprias unidades são elementos constitutivos do processo de esvaziamento do poder estadual como ente federativo em curso.

A questão ganha expressão quando se recorda que a volta da democracia fortaleceu os governos estaduais e descentralizou os encargos, retirando da esfera federal capacidade de gasto e poder de atuação em áreas importantes em favor dos estados e dos municípios, colocando-os como responsáveis por parcela expressiva do total dos gastos públicos e interlocutores decisivos de qualquer projeto de retomada do crescimento. A União perdeu as condições do passado de determinar o ritmo dos investimentos estaduais através das transferências negociadas e do peso das estatais, de modo que o enfraquecimento dos estados esvazia o poder de articulação dos programas de investimentos e debilita a federação. O redesenho do projeto de desenvolvimento tem de colocar na ordem do dia a discussão do pacto federativo e das formas de cooperação entre as esferas de governo. Porém, esse debate não tem espaço se a agenda continuar centrada na idéia do ajuste fiscal e estabilização. É preciso canalizar esforços no sentido de buscar alguma forma de coalizão em favor da discussão do pacto federativo, que seja capaz de conter o antagonismo atual e de ampliar a cooperação em favor de mudanças da agenda fiscal, devolvendo aos estados o espaço para investir.

Os indicadores fiscais da STN permitem avaliar os avanços e as restrições impostas aos governos estaduais, passados os momentos iniciais do programa de ajuste fiscal implementado em 1997 com a renegociação da dívida pública. O objetivo do programa de conter os gastos públicos e a expansão das necessidades de financiamento certamente foi atingido, mas, até

agora, depois de uma década da assinatura dos acordos, os estados, principalmente os de maior peso econômico, ainda convivem com dificuldades significativas de financiamento e não se consegue mapear com segurança a capacidade das unidades de pagarem o valor das dívidas negociadas no prazo estipulado nos contratos (Giambiagi; Mora, 2005).

A novidade que o programa de ajuste trouxe, além da reforma patrimonial, foi a obrigatoriedade de gerar superávits primários e de comprometer parte da receita com o pagamento efetivo dos encargos da dívida, deixando de existir o procedimento usual de rolagem integral da dívida de anos anteriores. Isto forçou o ajuste das despesas primárias, que, em alguns momentos, foi amenizado pelos recursos da privatização, mas não foi possível evitar a revisão da política de gastos e a decisão prioritária de gerar superávits primários.

Um dos caminhos utilizados no controle dos gastos correntes foi conter as despesas de pessoal e cumprir os tetos estabelecidos nos programas de ajuste fiscal, o que levou à tendência de queda da relação despesa de pessoal/receita corrente líquida (RCL) no período analisado. O indicador de despesa de pessoal do poder executivo divulgado na STN (Tabela 14 do Anexo) mostra que as unidades respeitam o limite (49%) estabelecido na LRF. Porém, as informações do balanço orçamentário, divulgados no mesmo *site*, indicam que, em 5 unidades (RS, AL, BA, CE e PE), a despesa total de pessoal e encargos ultrapassa o limite de 60% da RCL (Tabela 15 do Anexo). Outras unidades estão bem próximas desse valor, mas não há certeza de que o valor total das despesas com inativos está corretamente designado nessa rubrica, o que levanta dúvidas em relação ao alcance efetivo do ajuste.

O avanço dos superávits primários é o sinal mais visível do programa de ajuste e do compromisso de pagamento dos encargos da dívida, indicando a obediência ao cumprimento das determinações básicas, até porque, se não o fizessem, as verbas do FPE seriam utilizadas como forma de pagamento. Em 2002, apenas três estados apresentaram déficit primário (PE, SC e RS) e, no ano seguinte, a situação voltou a se repetir só no Rio Grande do Sul, com todos os demais apresentando valores positivos e, muitos deles, ganhos significativos. A posição superavitária manteve-se em 2004 e 2005 e, apesar de ser ano eleitoral, nada indica a reversão desse quadro em 2006, mostrando como as regras são cumpridas e compõem a atual realidade fiscal dos governos estaduais. É interessante observar, no entanto, o elevado nível dos restos a

pagar de alguns estados (MG, RJ, RS, PR, GO, MS e PB), o que pode indicar a maquiagem dos dados caso não haja saldo de caixa de valor correspondente.

O indicador dívida consolidada líquida/RCL também apresentou evolução positiva nos últimos anos, depois de superado o impacto do aumento do índice de indexação da dívida estadual (IGP/DI) entre 1999 e 2002, decorrente da desvalorização cambial. Em 2005, apenas Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Alagoas superaram o valor determinado na LRF (2,0). A tendência de redução do índice manteve-se em 2006, com o enquadramento de Minas Gerais na meta estabelecida e melhor situação da maioria das demais unidades. Os baixos índices dos estados do norte e nordeste, com exceção de Alagoas, chamam a atenção. Isto se explica, em parte, pelo fato desses estados terem negociado parcela expressiva de suas dívidas antes da implantação do Plano Real (Lei 8727/93), enquanto as unidades de maior nível de renda, donas de elevado estoque de dívida mobiliária, foram duramente afetadas pelas altas taxas de juros utilizadas na rolagem da dívida até a concretização do acordo de 1997 (Tabela 15 do Anexo).

Os indicadores citados mostram que o programa de ajuste fiscal alcançou parte dos objetivos e obteve o controle das despesas de pessoal, a geração de superávits primários e o declínio do peso da dívida pública. Porém, a boa performance não permitiu o relaxamento da política de restrição fiscal seguida na última década. O elevado patamar dos encargos da dívida pública consome parte significativa da receita corrente líquida na maioria das unidades e demanda a continuidade do processo de ajuste fiscal. É preciso lembrar ainda que os dados de balanço indicam apenas os encargos efetivamente pagos e não os devidos, ou seja, parte dos juros e amortizações, quando ultrapassam o limite máximo de comprometimento da receita definido no acordo de renegociação, são agregados ao estoque da dívida, comprometendo o cronograma de pagamento e o equacionamento final da situação fiscal dos governos estaduais.

O atual constrangimento financeiro estadual expressa-se melhor no resultado obtido depois de descontados do superávit primário os juros e as amortizações pagas (Tabela 16 do Anexo). Os estados do norte, nordeste e centro-oeste conseguem, em geral, honrar os pagamentos dos juros usando o superávit primário, isto é, não têm o que está sendo chamado de necessidade de financiamento líquida (NFL = superávit primário – juros). Entretanto, a situação é mais problemática ao se olhar o valor da necessidade de

financiamento bruta (NFB = NFL – amortização), pois se torna comum a presença de déficits em mais de um ano ou mesmo em todos os anos, como ocorre nos casos de Pernambuco, Bahia e Alagoas.

A restrição financeira nos estados do sul e sudeste é maior. O Espírito Santo e o Paraná são os únicos capazes de pagar os juros com o superávit primário, já os demais incorrem em déficit em pelo menos um dos anos. São Paulo e Rio Grande do Sul estão em pior situação porque têm NFL em todos os anos, exceto o RS em 2005. O constrangimento fiscal torna-se mais evidente ao se examinar a NFB. Os estados de maior poder econômico (MG, RJ, SP e RS) apresentam déficits significativos em todos os anos, impondo a obrigatoriedade de severo controle das despesas primárias e, particularmente, dos programas de investimentos com o objetivo de atender os compromissos financeiros.

O fato de vários governos estaduais incorrerem em NFB é relevante, sobretudo, quando se leva em conta que os problemas mais graves de financiamento ocorrem nos estados de maior poder econômico, de todas as regiões do País. A forma usual de obter os recursos exigidos na cobertura desses déficits é através das operações de crédito, da alienação de bens e de outras receitas de capital (por ex. transferências de capital da esfera federal, ganhos com aplicações financeiras e amortizações de empréstimos). Os estados usaram esses expedientes, porém é visível a dificuldade de alcançarem o valor total do financiamento necessário. O entrave imposto às operações de crédito e o esgotamento das privatizações deixaram poucas opções de financiamento, provocando, então, constantes atrasos ou deficiências financeiras em número elevado de unidades. Merecem destaque: São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, com problemas em todos os anos, além de Bahia, Pernambuco e Santa Catarina que viveram situação semelhante em pelo menos dois anos do período analisado.

A presença recorrente de atrasos ou deficiências financeiras dá a dimensão das dificuldades financeiras dos governos estaduais. A restrição em recorrer às operações de crédito força a convivência com condições instáveis de financiamento, levando, em várias situações, a apelar a expedientes *ad hoc*, como o atraso nos pagamentos ou o cancelamento de restos a pagar, no esforço de *fechar* as contas e não se tornar sujeito às punições previstas na legislação vigente. O uso desses mecanismos, por terem alcance limitado, expõe a precariedade do atual processo de financiamento estadual e tornam perene a

política de controle fiscal, exigindo cortes em várias áreas, principalmente dos investimentos, porque, como ocorre na esfera federal, os gastos obrigatórios são elevados e limitam o espaço de arbitragem dos administradores públicos. No caso de frustração das expectativas de arrecadação, o quadro torna-se mais penoso e requer o aprofundamento dos cortes para não descumprir as metas fiscais, travando a atuação dos estados. O saldo é frustrante, os governadores convivem com a política do corte, afrouxando o laço em momentos favoráveis, mas presos ao curto prazo e com pouca capacidade de pensar projetos de maior envergadura.

A ausência de um debate profundo sobre o pacto federativo, capaz de dar maior fôlego financeiro aos governos estaduais, faz com que os governadores se voltem contra o elemento mais visível, a vinculação de recursos, esquecendo que a liberdade no uso das verbas não amplia o seu montante, irá apenas permitir a alocação das verbas, retirando de áreas carentes para outras em situação ainda pior. Além disso, é recorrente a disposição dos governadores de usarem momentos cruciais da política de alianças ou de negociações com o governo federal para recolocarem o problema do pacto federativo e cobrarem maior participação na distribuição de recursos tributários. O esforço, até agora, surtiu pouco efeito prático, porque o foco no ajuste fiscal sufocou os temas abrangentes e adiou o debate das questões de maior fôlego.

A política do controle fiscal certamente está estabelecida, mas a situação atual requer a discussão de formas capazes de devolver a capacidade de investimento, porque, só assim, os governos estaduais irão cooperar nas políticas de retomada do crescimento. Isto exige discutir temas como: o acesso a operações de crédito atreladas ao aumento dos investimentos; regras de cooperação entre as esferas de governo; apoio a políticas regionais; distribuição de recursos tributários e até mesmo a revisão, em condições particulares, das normas estabelecidas na renegociação da dívida pública e na LRF. A amplitude destes pontos deixa evidente a ineficácia de medidas meramente pontuais e indicam a urgência de recolocar na arena a revisão do pacto federativo, como parte da reforma de todo o setor público.

Considerações finais

A discussão da política fiscal ocupou parte substancial do debate sobre os rumos da política macroeconômica recente. A política fiscal é vista como

peça nuclear na busca de credibilidade da política econômica e na criação do ambiente favorável à manutenção dos investimentos em moeda nacional. A montagem do novo regime fiscal, sobretudo a partir do Programa de Estabilidade Fiscal acertado com o FMI em 1998, consolidou as bases institucionais necessárias ao uso da política fiscal como pilar das políticas monetária e cambial. A definição do valor do superávit primário atrelado ao movimento da dívida pública, o uso do contingenciamento de gastos como meio de assegurar a realização das metas fiscais e o controle das finanças dos governos subnacionais por meio da LRF criaram as condições objetivas de sustentação do ajuste intertemporal das contas públicas e estabeleceram as bases a partir das quais se pautou a condução da política fiscal recente.

A política fiscal concentrou o foco de atuação na busca da estabilidade e na construção de regras fiscais capazes de indicar ao mercado o comprometimento com as metas anunciadas e a sustentabilidade intertemporal das contas públicas. O relativo sucesso em alcançar o objetivo principal, no entanto, não encobriu a lógica perversa do ajuste fiscal. A preocupação de recuperar a capacidade do Estado de controlar o fluxo de recursos públicos e de conter a expansão da dívida pública não deixou espaço à discussão das diretrizes gerais de reforma do setor público e de reconstrução da capacidade de financiamento dos investimentos, fazendo com que as autoridades se tornassem prisioneiras das proposições de curto prazo.

A agenda fiscal implementada passou ao largo desses pontos e o resultado palpável do formato do ajuste fiscal foi a queda dos investimentos do setor público e o reconhecimento de que as condições do Estado recuperar o poder de investir não estão dadas até agora, passados mais de uma década do controle inflacionário. Não se trata apenas de remoer as perdas decorrentes do processo de privatização, mas de lembrar que a idéia de reconstruir as bases de financiamento do setor público não norteou a condução da política de ajuste fiscal e pouco se caminhou na definição de como será a estratégia de financiamento de áreas onde o investimento público é importante. O controle fiscal procurou conter a expansão dos gastos e evitar que o efeito da rígida política monetária comprometesse o movimento da dívida pública e colocasse em risco o ajuste fiscal, o que levou à fixação de elevados superávits primários e à taxas medíocres de investimentos públicos. Os investimentos da administração direta tiveram desempenho muito baixo durante toda a década, devido à dependência em relação aos recursos fiscais e à restrição orçamentária. Além disso, o peso relevante do resultado das empresas e

bancos públicos na composição dos superávits primários deve ter se refletido na atuação dessas entidades e influenciado as decisões de gastos, em resposta às exigências colocadas pelo Tesouro cumprimento das metas previstas de superávit primário.

A questão de se saber até que ponto a obrigação de contribuir para o superávit primário afetou a atuação das empresas e bancos públicos, apesar de controversa, é pertinente, sobretudo, no caso das empresas estatais. As suas decisões de gastos reduzem o montante de recursos que irão compor o superávit primário. A norma de incorporar as empresas estatais, mesmo com vida financeira própria, no corpo orçamentário – com exceção da Petrobrás – é um fator impeditivo da expansão dos investimentos, uma vez que, mesmo sem depender de transferências do Tesouro, o aumento das NFSP pode comprometer as metas fiscais programadas e exigir mudanças nas decisões de gastos de outras áreas. Essa prática, justificável em certo momento de descontrole das contas públicas, não se sustenta mais atualmente e representa forte restrição no atendimento das carências existentes em infra-estrutura. Mas, até o momento, mesmo depois do término do acordo com o FMI, não se decidiu por alterar esse mecanismo, dando maior liberdade de atuação às empresas estatais.

Além disso, a lógica do ajustamento fiscal centrada no controle das necessidades de financiamento sepultou de vez o modelo de financiamento público criado nas Reformas do PAEG. O controle fiscal, apesar de necessário, não veio acompanhado de mudanças capazes de recriar as formas de investimento em áreas fundamentais de infra-estrutura, que, em outros momentos, contavam com aportes de recursos fiscais e financeiros, decorrentes da cooperação entre diferentes esferas de governo e do acesso de entidades ligadas a estados e municípios a linhas de crédito. Na revisão do modelo de política fiscal, o abandono das formas de financiamento anteriores não resultou na criação de alternativa a ser colocada no lugar, deixando várias áreas na dependência de fontes orçamentárias tradicionais que, como se viu, ficaram estranguladas e sem condições de responder às necessidades de gastos. A situação dos governos estaduais é ilustrativa: obrigados a cumprirem as metas de geração de resultados primários para atender os compromissos da renegociação da dívida, limitados no acesso a novos créditos e desprovidos das condições pretéritas de cooperação com a esfera federal, debatem-se com as restrições impostas pela LRF e contribuem pouco no esforço de atender áreas prioritárias de investimentos.

A expansão dos gastos correntes primários é parte do *imbróglio* que tem como resultado o baixo volume dos investimentos públicos, mas está longe de ser a questão única e mesmo a mais importante. Assim, o tom quase monocórdio do atual debate sobre a política fiscal, preso à defesa do aprofundamento do corte dos gastos públicos e à redução do montante das despesas obrigatórias, com a revisão das receitas tributárias vinculadas e das normas constitucionais em favor da política social, é preocupante porque as medidas, mesmo se implementadas, não resolvem a complexidade dos problemas fiscais nem abrem perspectivas favoráveis de retomada dos gastos nas áreas carentes de infra-estrutura.

A incorporação na agenda fiscal de outros temas, deixados de lado durante o tempo em que a estabilidade e o movimento de expansão da dívida pública atraíram todas as atenções, é um passo crucial. O texto defende a idéia de que é preciso fugir das amarras criadas pelo debate atual, incorporando outros pontos da agenda fiscal e questionando a hipótese implícita de que a ampliação da política de corte dos gastos públicos tem o poder de manter a sustentabilidade das contas públicas e destravar as condições de crescimento.

O passo inicial é a revisão do regime de política macroeconômica e, particularmente, da rigidez no trato da política de metas de inflação responsável por colocar em risco o ajuste fiscal e a estrutura de gastos do setor público. A alteração da política econômica oferece o pano de fundo necessário às mudanças no campo específico das finanças públicas. A reforma tributária e a revisão do pacto federativo são alvos a serem atacados, pois, só assim, é possível criar condições de enfrentar a deterioração do sistema tributário e o esgarçamento do quadro federativo. Alguns temas na área tributária se impõem: o valor e a composição da carga tributária; a distribuição da receita tributária e a redução do diferencial de gasto per capita entre as unidades da federação; o sistema de transferências constitucionais; a construção de um arranjo tributário favorável à competitividade industrial e à melhoria da distribuição pessoal de renda. Por outro lado, é preciso recuperar o papel dos governos estaduais na federação, recriando as formas de cooperação entre as esferas de governo e a capacidade de acesso a novos créditos que permitam a articulação de projetos de desenvolvimento em áreas de infra-estrutura, de modo a relançar a força de gasto dos estados e municípios. Para isso, é necessário revisitar as restrições impostas pela LRF, sem abandoná-la, buscando espaços que permitam viabilizar o financiamento de áreas fundamentais ao crescimento.

O passo seguinte é pensar na imbricação entre o mercado monetário e o de títulos públicos, com o objetivo de desmontar o mecanismo de ganho financeiro fácil e sem risco presente no Brasil, complementando a trajetória de estabilização monetária da economia brasileira. A manutenção das características do mercado de títulos públicos típicas do período de alta inflação, com forte presença dos títulos indexados à Selic, deve sofrer alterações como parte do esforço de reduzir o atual patamar de taxa de juros e de ampliar as expectativas de investimento produtivo. Além disso, o encaminhamento dos problemas fiscais também depende de medidas de contenção dos gastos correntes primários. A análise cuidadosa dos gastos da Previdência Social e dos benefícios sociais, através da melhoria da gestão e de novas condições na concessão de alguns benefícios, sem, com isso, alterar o princípio básico da política social, é necessária na revisão dos problemas envolvendo o setor público.

A ampliação do espectro de discussão deixa evidente a complexidade das questões a serem enfrentadas e o fôlego curto da política de corte de gastos como solução dos problemas de ordem fiscal. Este é um dos pontos a serem pensados no bojo de reformas mais amplas, mas está longe de esgotar a pauta de discussão e de promover a retomada do investimento. O atual momento de calma é propício à ampliação do debate e à busca de reformas de segunda geração capazes de destravar o crescimento. Não é possível continuar adiando o enfrentamento dos grandes temas, deixados de lado pelo enfoque centrado no curto prazo. A tarefa é, certamente, complexa, mas tem de ser alçada à posição de destaque na agenda fiscal, pois só assim será viável atender à ampla demanda de gastos públicos em áreas de infra-estrutura, gerando um ambiente favorável e de estímulo ao investimento privado.

Referências bibliográficas

AFONSO, J. R. *Universalização do gasto e diversificação das fontes de financiamento – o caso da seguridade social no Brasil*. In: SEMINARIO INTERNACIONAL COHESION SOCIAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE. CEPAL, 2006.

AFONSO, J. R.; MEIRELLES, B. *Carga tributária global no Brasil 2000/2005*. Campinas: NEPP – Unicamp, 2006. (Caderno de Pesquisa, n. 61).

ALMEIDA, M. et al. *Expansão e dilemas do controle do gasto público no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, jun. 2006. (Nota Técnica – Boletim de Conjuntura, n. 73).

- CARNEIRO, D. LFTs e normalidade financeira: haverá um 'peso problemi'? In: BACHA, E. L.; OLIVEIRA FILHO, L. C. (Org.). *Mercado de capitais e dívida pública: tributação, indexação e alongamento*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2006.
- DELGADO, G.; CASTRO, J. A. *Financiamento da Previdência Rural: situação atual e mudanças*. Rio de Janeiro: Ipea, 2003. (Texto para Discussão, n. 992).
- DELGADO, G. C. Previdência Social e reformas. In: PELIANO, Ana Maria (Org.). *Desafios e perspectivas da política social*. Rio de Janeiro: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1248).
- GIAMBIAGI, F. *Reforma da Previdência: o encontro marcado*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- GIAMBIAGI, F. et al. *Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?* Rio de Janeiro: Ipea, 2004. (Texto para Discussão, n. 1050).
- GIAMBIAGI, F.; MORA, M. *Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal*. Rio de Janeiro: Ipea, 2005. (Texto para Discussão, n. 1142).
- GIAVAZZI, F.; PAGANO, M. Can severe fiscal contraction be expansionary? In: BLANCHARD, O.; FISCHER, S. (Ed.). *NBER Macroeconomics Annual 1990*.
- GIAVAZZI, F.; PAGANO, M. *Non-Keynesian effects of fiscal policy changes: international evidence and the Swedish experience*. 1995. (NBER Working Paper, n. 5332). Disponível em: www.nber.org
- GOLDFAJN, I.; GUARDIA, E. R. Regras fiscais e sustentabilidade da dívida no Brasil. *Notas Técnicas do Banco Central do Brasil*, n. 39, 2003.
- GUARDIA, E. R. As razões do ajuste fiscal. In: GIAMBIAGI, F.; REIS, F.; URANI, R. *Reformas no Brasil: balanço e agenda*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2004.
- HÁ, Y-S. Budgetary and financial management reforms in Korea: financial crisis, new public management, and fiscal administration. *International Review of Administrative Sciences*, v. 70, n. 3, p. 511-525, 2004.
- KIM, P.S. Management innovation of quasi-governmental agencies in Korea. *International Review of Administrative Sciences*, v. 69, p. 535-552, 2003.
- KIM, P. S. Administrative reform of in the Korean central government: a case study of Dae Jung administration. *Public Performance & Management Review*, v. 24, n. 2, p. 145-160, 2000.
- KOH, Y-S. *Reforming the fiscal management system in Korea*. Korea Development Institute, 2005. Disponível em: www.kdi.re.kr/kdi_eng
- LEE, Y et al. Fiscal policy in Korea: before and after the financial crisis. *International Tax Public Finance*, v. 13, p. 509-531, 2006.

- LOPREATO, F. L. *O papel da política fiscal: um exame da visão convencional*. Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 2006a. (Texto para Discussão, n. 119).
- LOPREATO F. L. Política fiscal: mudanças e perspectivas. In: A SUPREMACIA dos mercados e a política econômica do Governo Lula. São Paulo: Editora Unesp, 2006b.
- MAGALHÃES, L. C. G. et al. *Tributação, distribuição de renda e pobreza: uma análise dos impactos da carga tributária sobre alimentação nas grandes regiões urbanas brasileiras*. Rio de Janeiro: Ipea, 2001. (Texto para Discussão, n. 804).
- MARCOS, M. (Org.). *Gasto público eficiente: propostas para o desenvolvimento do Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Braudel, Topobooks, 2006.
- MATIJASCIC, M. *Seguridade e comunicação social: investigar e debater*. [s.n.t.]. Mimeografado.
- PRADO, S. Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (Org.). *Descentralização e federalismo no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2003.
- PRADO, S. et al. *Partilha de recursos na federação brasileira*. São Paulo: Fapesp; Fundap; Brasília: Ipea, 2003.
- RODDEN, J. A.; ESKLAND, G. S.; LITVACK, J. (Ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budgeted constraints*. 2002.
- STN – *Estratégia de administração da dívida externa*. Brasília, 2006. Disponível em: www.stn.fazenda.governo.br
- STN – *Plano Anual de Financiamento da Dívida Pública*. 2007. Disponível em: www.stn.fazenda.governo.br
- TAVARES, M. Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista de Economia & Relações Internacionais*, v. 4, n. 7, jul. 2005.
- VARGAS, N. C. *Estados no Brasil e o controle fiscal pela União no pós-Real*. Tese (Doutoramento)–Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2006.
- VELLOSO, R. Escancarando o problema fiscal: é preciso controlar o gasto não-financeiro obrigatório da União. In: VELLOSO, J. P. R. (Coord.). *Por que o Brasil não é um país de alto crescimento?* Fórum Nacional, José Olímpio Editora, 2006.
- WERNECK, R. L. F. Além da estabilização: desafios da agenda fiscal. *Economia*, ANPEC, v. 6, n. 3 dez. 2005.
- ZOCKUN, M. H. et al. *Simplificando o Brasil: propostas de reforma da relação econômica do Governo com o setor privado*. São Paulo: Fecomércio, 2005.

Anexo

Tabela 1. Relação entre Despesa com Pessoal ¹ e Receita Corrente Líquida da União

	Despesa de		Receita		R\$ milhões correntes	
	Pessoal	Corrente Líquida	% de Desp. Pes. / Rec. Cor. Líq.	Corrente da União	% de Desp. Pes. / Rec. Cor. União	
Acumulado em 1995	37.825,5	67.298,1	56,2	127.093,6	29,8	
Acumulado em 1996	40.900,9	89.352,7	45,8	152.515,0	26,8	
Acumulado em 1997	44.529,7	97.040,6	45,9	175.271,1	25,4	
Acumulado em 1998	47.944,8	104.491,4	45,9	200.358,9	23,9	
Acumulado em 1999	51.571,0	129.854,4	39,7	218.022,1	23,7	
Acumulado em 2000	56.093,3	148.201,5	37,8	252.517,5	22,2	
Acumulado em 2001	59.212,2	167.650,5	35,3	289.410,9	20,5	
Acumulado em 2002	64.415,9	200.697,8	32,1	343.075,0	18,8	
Acumulado em 2003	70.213,9	224.920,2	31,2	384.447,0	18,3	
Acumulado em 2004	79.959,9	265.798,0	30,1	450.590,0	17,7	
Acumulado em 2005	82.761,6	303.015,8	27,3%	527.324,6	15,2%	

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal vol 11 n. 125 set/2006

1- Inclui administração direta (executivo civil e militar, legislativo e judiciário) e administração indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista).

Tabela 2b. Participação Percentual da Despesa Anual de Pessoal da União por Poder, segundo a situação de vínculo - SIAFI

Poderes da União	Índice da Despesa Anual de Pessoal da União por Poder (ano base 1996 = 100)										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
EXECUTIVO	100	100	102	105	110	115	121	115	121	120	123
CIVIS ¹	100	99	95	103	106	104	110	108	118	115	117
Administração Direta	100	97	90	99	106	106	112	117	133	131	125
Autarquias	100	100	101	107	107	103	107	97	104	101	109
Fundações	100	102	96	108	107	101	105	95	102	94	103
Banco Central do Brasil	100	129	108	109	105	108	110	97	110	124	129
Ministério Público da União	100	122	145	122	164	186	209	240	236	233	261
Empresas Públicas	100	91	88	85	83	89	88	81	66	66	68
Soc. de Economia Mista	100	97	102	97	95	103	104	161	148	147	149
MILITARES	100	101	119	110	121	144	154	135	130	133	139
LEGISLATIVO	100	111	116	118	113	127	139	147	157	163	181
JUDICIÁRIO	100	125	159	161	177	200	201	195	222	215	248
Transf. Intergovernamentais ²	100	94	95	95	102	103	117	14	10	-	-
Fundo Constitucional do D.F.	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Repasses Previdenciários ³	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	100	102	106	109	115	121	128	117	125	131	135

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal vol 11 n. 125 set/2006 - Os dados foram apurados pelo critério de competência.

1- Empresas Públicas e Sociedade de Economia Mista que recebem recursos do Tesouro, EPU - encargos previdenciários da união e servidores do MRE lotados no exterior.

2- Transf. Intergovernamentais referem-se ao repasse de recursos federais a Estados e DF para pagamento de pessoal, sendo que o repasse de recursos federais ao DF foi transferido para o Fundo Constitucional do Distrito Federal.

3- Acumulado de Setembro/2005 a Agosto/2006.

4- Inclui ativos, aposentados e instituidores de pensão (Civis, Militares e contratos temporário).

A partir de 2006, o FCDF não está incluído no Executivo, sendo totalizado separado.

* No exercício de 2005, não foi incluído o valor total dos repasses das contribuições patronais para o RPPS (Regime Próprio da Previdência Social) nos três níveis de governo, sendo totalizado separado.

A política fiscal brasileira: limites e entraves ao crescimento

Tabela 2a. Participação Percentual da Despesa Anual de Pessoal da União por Poder, segundo a situação de vínculo - SIAFI

Poderes da União	Participação percentual da despesa anual de pessoal da União										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
EXECUTIVO	83,7	82,0	80,1	80,3	80,1	79,2	79,3	82,0	81,3	81,7	75,8
CIVIS ¹	61,5	60,0	55,4	58,0	56,7	53,0	52,7	56,6	58,2	57,7	53,0
Administração Direta	28,5	27,1	24,3	26,0	26,2	24,9	25,0	28,5	30,5	30,4	26,3
Ativos	14,1	13,7	10,1	12,0	12,8	12,4	12,0	13,1	15,4	15,3	13,2
Aposentados	9,6	9,0	9,3	9,0	8,5	7,9	8,4	10,0	9,9	9,6	7,9
Instituidor de Pensão	4,8	4,5	4,8	5,0	5,0	4,5	4,7	5,4	5,2	5,6	5,2
Autarquias	20,8	20,5	19,7	20,4	19,3	17,6	17,3	17,2	17,3	17,1	16,8
Ativos	11,1	10,8	10,2	10,6	10,4	9,6	10,1	9,2	9,5	9,3	9,6
Aposentados	7,6	7,6	7,5	7,6	6,8	6,0	5,6	6,2	6,0	5,9	5,4
Instituidor de Pensão	2,0	2,1	2,1	2,2	2,1	1,9	1,7	1,8	1,8	1,9	1,7
Fundações	6,9	6,9	6,2	6,8	6,4	5,7	5,7	5,6	5,7	5,3	5,2
Ativos	5,3	5,3	4,5	5,0	4,6	4,1	4,1	3,8	3,9	3,6	3,7
Aposentados	1,3	1,3	1,4	1,5	1,5	1,3	1,3	1,4	1,4	1,3	1,2
Instituidor de Pensão	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3
Banco Central do Brasil	1,1	1,4	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	0,9	1,0	1,1	1,1
Ativos	1,0	0,9	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6	0,7	0,7
Aposentados	0,1	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Instituidor de Pensão	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ministério Público da União	0,8	0,9	1,1	0,9	1,1	1,2	1,3	1,6	1,5	1,5	1,5
Ativos	0,6	0,7	0,8	0,7	0,9	0,9	1,0	1,2	1,1	1,2	1,2
Aposentados	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
Instituidor de Pensão	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Empresas Públicas	2,9	2,6	2,4	2,2	2,1	2,1	2,0	2,0	1,5	1,5	1,4
Sociedades de Economia Mista	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,9	0,7	0,8	0,7
MILITARES	22,1	22,0	24,7	22,4	23,4	26,3	26,6	25,4	23,1	24,0	22,7
Ativos	10,0	9,5	10,9	8,0	9,9	9,7	11,1	10,0	8,6	8,8	8,4
Aposentados	7,1	6,9	7,7	8,0	7,5	9,8	8,8	9,0	8,3	8,5	8,2
Instituidor de Pensão	5,0	5,6	6,1	6,4	6,0	6,8	6,7	6,4	6,1	6,7	6,2
LEGISLATIVO	3,5	3,8	3,9	3,8	3,5	3,7	3,9	4,4	4,5	4,7	4,7
Ativos	2,6	2,8	2,7	2,6	2,4	2,6	2,5	2,9	3,0	3,1	3,2
Aposentados	0,8	0,9	1,0	1,0	0,9	0,9	1,1	1,2	1,2	1,2	1,1
Instituidor de Pensão	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
JUDICIÁRIO	7,8	9,6	11,6	11,5	12,0	12,8	12,2	12,9	13,8	13,6	14,2
Ativos	6,0	7,4	9,1	8,9	9,4	10,3	9,5	9,9	10,7	10,7	11,5
Aposentados	1,5	1,8	2,1	2,2	2,2	2,1	2,3	2,5	2,5	2,4	2,2
Instituidor de Pensão	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,5
Transf. Intergovernamentais ²	5,0	4,6	4,5	4,4	4,5	4,3	4,6	0,6	0,4	-	-
Fundo Constitucional do D.F. ³	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,9
Repasses Previdenciários ⁴	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6,6	2,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal vol 11 n. 125 set/2006 - Os dados foram apurados pelo critério de competência.

1- Empresas Públicas e Sociedade de Economia Mista que recebem recursos do Tesouro, EPU - encargos previdenciários da união e servidores do MRE lotados no exterior.

2- Transf. Intergovernamentais referem-se ao repasse de recursos federais a Estados e DF para pagamento de pessoal, sendo que o repasse de recursos federais ao DF foi transferido para o Fundo Constitucional do Distrito Federal.

3- Inclui ativos, aposentados e instituidores de pensão (Civis, Militares e contratos temporário).

4- A partir de 2006, o FCDF não está incluído no Executivo, sendo totalizado separado.

Francisco Luiz C. Lopreato

Tabela 3a. Quantitativo de Servidores Federais da União, por Poder, de 1991 a 2005, segundo a situação de vínculo

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
EXECUTIVO	1.727.393	1.760.221	1.764.702	1.763.389	1.722.310	1.785.186	1.829.530	1.813.300
Civis								
Administração Direta	592.659	581.984	580.083	580.676	606.635	608.714	622.958	615.840
Autarquias	374.208	373.101	374.614	371.187	343.686	347.510	354.537	358.523
Fundações	138.960	137.467	130.726	134.184	139.100	145.490	148.219	149.851
Banco Central do Brasil	8.695	7.632	7.906	7.857	8.034	8.321	8.285	8.263
Min. Público da União	9.027	9.220	9.527	7.523	7.391	9.796	10.207	10.207
Empresas Públicas	30.955	28.953	29.935	28.229	27.379	28.888	19.057	19.277
Soc. de Economia Mista	7.974	7.748	7.497	7.315	7.008	7.086	7.192	7.280
Militares	564.915	614.116	624.414	626.418	583.077	629.381	659.075	644.059
LEGISLATIVO	25.924	33.804	30.367	30.298	30.847	33.747	34.249	36.348
JUDICIÁRIO	96.207	100.082	101.637	101.773	102.809	103.832	105.395	109.712
TOTAL GERAL	1.849.524	1.894.107	1.896.706	1.895.460	1.855.966	1.922.765	1.969.174	1.959.360
Transferências	158.668	160.202	172.645	175.712	180.808	179.805	181.648	191.959

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal vol II n. 125 set/2006

Tabela 3b. Quantitativo de Servidores Federais da União, por Poder, de 1991 a 2005, segundo a situação de vínculo

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
EXECUTIVO	100,0%	101,9%	102,2%	102,1%	99,7%	103,3%	105,9%	105,0%
Civis								
Administração Direta	100,0%	98,2%	97,9%	98,0%	102,4%	102,7%	105,1%	103,9%
Autarquias	100,0%	99,7%	100,1%	99,2%	91,8%	92,9%	94,7%	95,8%
Fundações	100,0%	98,9%	94,1%	96,6%	100,1%	104,7%	106,7%	107,8%
Banco Central do Brasil	100,0%	87,8%	90,9%	90,4%	92,4%	95,7%	95,3%	95,0%
Min. Público da União	100,0%	102,1%	105,5%	83,3%	81,9%	108,5%	113,1%	113,1%
Empresas Públicas	100,0%	93,5%	96,7%	91,2%	88,4%	93,3%	61,6%	62,3%
Soc. de Economia Mista	100,0%	97,2%	94,0%	91,7%	87,9%	88,9%	90,2%	91,3%
Militares	100,0%	108,7%	110,5%	110,9%	103,2%	111,4%	116,7%	114,0%
LEGISLATIVO	100,0%	130,4%	117,1%	116,9%	119,0%	130,2%	132,1%	140,2%
JUDICIÁRIO	100,0%	104,0%	105,6%	105,8%	106,9%	107,9%	109,6%	114,0%
TOTAL GERAL	100,0%	102,4%	102,6%	102,5%	100,3%	104,0%	106,5%	105,9%
Transferências	100,0%	101,0%	108,8%	110,7%	114,0%	113,3%	114,5%	121,0%

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal vol II n. 125 set/2006- Elaboração própria

Tabela 4. Receitas e despesas da Seguridade Social em 2005

R\$ milhões

Receitas realizadas	
1 - Receitas de Contribuições Sociais	275.170,0
<i>Receita Previdenciária Líquida</i>	<i>108.434,0</i>
<i>COFINS</i>	<i>86.855,4</i>
<i>CPMF</i>	<i>29.001,2</i>
<i>CSLL</i>	<i>25.048,5</i>
<i>PIS/PASEP</i>	<i>21.382,5</i>
<i>Concursos de Prognósticos</i>	<i>1.564,3</i>
<i>Contribuições para correção FGTS</i>	<i>2.884,1</i>
2 - Recursos Próprios dos Órgãos da Seguridade	1.882,4
<i>Ministério da Previdência Social</i>	<i>797,6</i>
<i>Ministério da Saúde</i>	<i>987,4</i>
<i>Ministério do Desenvolvimento Social</i>	<i>97,4</i>
3 - Contrapartida devida do Orçamento Fiscal para EPU - Benefícios de Legislação Especial	1.052,0
Receita Total (1+2+3)	278.104,4
Despesas liquidadas	
1 - Benefícios Previdenciários	146.839,7
<i>Benefícios previdenciários urbanos</i>	<i>119.649,9</i>
<i>Benefícios previdenciários rurais</i>	<i>27.189,8</i>
2 - Benefícios Assistenciais	9.335,1
<i>Benefícios assistenciais - LOAS</i>	<i>7.540,0</i>
<i>Benefícios assistenciais - RMV</i>	<i>1.795,1</i>
3 - Ações e serviços de Saúde e demais despesas do MS	34.517,4
4 - Ações de assistência social e demais despesas do MDS	1.715,8
5 - Benefícios de transferência de renda	6.768,9
6 - Custeio e Pessoal ativo do MPS e INSS	3.404,1
7 - Outras ações (executadas na Educação, Justiça, Agricultura, Integração, Defesa e outros órgãos)	2.489,4
8 - Benefícios e outras ações do FAT	11.921,6
9 - Complementação FGTS	3.178,0
10 - EPU - Benefícios de Legislação Especial	1.052,0
Despesa Total (1+2+3+4+5+6+7+8+9+10)	221.222,0
Resultado (Receita Total - Despesa Total)	56.882,4

Fonte: SIAFI e MPS. Elaboração: ANFIP- Assoc.Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social (2006) Análise da Seguridade Social em 2006

Tabela 5. Relação entre a Arrecadação Líquida e a Despesa com Benefícios

Período	Arrecadação	Transferências a	Arrecadação	Benefícios	Relação %	Saldo
	Bruta	Terceiros	Líquida	Previdenciários		
	(A)	(B)	C = (A - B)	(D)	E=(D/C)	F= (C - D)
Valores referentes ao acumulado até o mês de Dezembro, a preços de Dez/2005 INPC - R\$ milhões						
1995	78.430	6.647	71.783	72.356	100,8	-573
1996	84.676	6.424	78.252	78.752	100,6	-500
1997	87.944	7.000	80.943	86.569	107,0	-5.626
1998	88.629	6.184	82.445	94.998	115,2	-12.553
1999	88.199	5.561	82.638	98.428	119,1	-15.791
2000	94.463	6.177	88.286	104.178	118,0	-15.892
2001	98.728	6.671	92.057	110.816	120,4	-18.759
2002	101.481	6.775	94.706	117.231	123,8	-22.525
2003	98.981	6.721	92.260	122.356	132,6	-30.096
2004	108.822	7.935	100.887	135.241	134,1	-34.354
2005	118.044	7.670	110.375	148.604	134,6	-38.229

Fonte: CGE/INSS - Informe da Previdência Social - janeiro de 2006 - vol. 18 n.1

Tabela 6. Evolução da Arrecadação Líquida, Despesa com Benefícios Previdenciários e Resultado Previdenciário, segundo a Clientela Urbana e Rural - Acumulado de Jan. a Dez. - Em R\$ Milhões de Dez./2005 - INPC

Ano	Clientela	Arrecadação	Benefícios	Resultado (a - b)	
		Líquida (a)	Previdenciários (b)		
2003	TOTAL	92260	122356	(30.096)	100,0%
	Urbano	88.952	98.829	(9.877)	32,8%
	Rural	3.308	23.527	(20.219)	67,2%
2004	TOTAL	100887	135241	(34.354)	100,0%
	Urbano	97.485	110.158	(12.673)	36,9%
	Rural	3.402	25.083	(21.681)	63,1%
2005	TOTAL	110.375	148.604	(38.229)	100,0%
	Urbano	106.966	120.738	(13.772)	36,0%
	Rural	3.408	27.865	(24.457)	64,0%

Fonte: Informe da Previdência Social -jan 2006 vol.18 n.1

Tabela 7. Valor de benefícios emitidos, por clientela, segundo os grupos de espécie, acumulado no ano 2003-2005

Grupos de espécies	Valor de benefícios emitidos (R\$mil)					
	2003	% PIB	2004	% PIB	2005	% PIB
BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS	6.403.287	0,41%	7.684.447	0,43%	9.441.256	0,49%
LOAS-Amparos Assistenciais	4.533.222	0,29%	5.814.283	0,33%	7.523.861	0,39%
Portador de Deficiência .	2.790.382	0,18%	3.300.027	0,19%	4.054.095	0,21%
Idoso	1.742.840	0,11%	2.514.256	0,14%	3.469.767	0,18%
Pensão Mensal Vitalícia	100.673	0,01%	108.747	0,01%	116.921	0,01%
Rendas Mensais Vitalicias	1.769.393	0,11%	1.761.417	0,10%	1.800.474	0,09%
Invalidez	1.157.007	0,07%	1.172.537	0,07%	1.220.034	0,06%
Idade	612.386	0,04%	588.880	0,03%	580.439	0,03%

Fonte: Aeps 2005

A política fiscal brasileira: limites e entraves ao crescimento

Tabela 8. Despesas Discricionárias - 2005

ÓRGÃO (*)	Execução Financeira - Despesa Paga - R\$ milhões					
	Custeio	% PIB	Investimento	% PIB	Custeio + Investimento	% PIB
Presidência	738,30	0,04%	87,30	0,00%	825,50	0,04%
Vice-Presidência	2,00	0,00%	0,00	0,00%	2,00	0,00%
Agu	72,10	0,00%	12,90	0,00%	85,00	0,00%
Agricultura	650,20	0,03%	141,90	0,01%	792,20	0,04%
Ciência e Tecnologia	2.144,30	0,11%	292,40	0,02%	2.436,70	0,13%
Fazenda	2.033,40	0,10%	221,70	0,01%	2.255,10	0,12%
Educação	6.648,20	0,34%	507,30	0,03%	7.155,50	0,37%
Des. Ind. Com. Exterior	469,60	0,02%	95,30	0,00%	564,80	0,03%
Justiça	859,50	0,04%	491,80	0,03%	1.351,30	0,07%
Minas e Energia	471,40	0,02%	20,50	0,00%	491,90	0,03%
Previdência Social	1.252,80	0,06%	29,90	0,00%	1.282,70	0,07%
Relações Exteriores	968,40	0,05%	64,00	0,00%	1.032,40	0,05%
Saúde	31.035,60	1,60%	1.064,40	0,05%	32.100,00	1,66%
Trabalho	704,40	0,04%	25,20	0,00%	729,60	0,04%
Transportes	505,60	0,03%	3.102,50	0,16%	3.608,10	0,19%
Comunicações	328,40	0,02%	25,30	0,00%	353,70	0,02%
Cultura	272,50	0,01%	63,40	0,00%	335,90	0,02%
Meio Ambiente	453,70	0,02%	48,10	0,00%	501,80	0,03%
Planejamento	349,40	0,02%	18,20	0,00%	367,60	0,02%
Des. Agrário	556,80	0,03%	1.761,50	0,09%	2.318,30	0,12%
Esportes	100,90	0,01%	89,80	0,00%	190,60	0,01%
Defesa	4.184,50	0,22%	1.779,90	0,09%	5.964,40	0,31%
Integração Nacional	280,60	0,01%	669,70	0,03%	950,30	0,05%
Turismo	258,90	0,01%	153,10	0,01%	411,90	0,02%
Des. Social e Combate à Fome	6.258,30	0,32%	107,80	0,01%	6.366,10	0,33%
Cidades	300,80	0,02%	602,40	0,03%	903,20	0,05%
Encargos Fin. da União	295,30	0,02%	0,00	0,00%	295,30	0,02%
Transferências Superv. MF	155,00	0,01%	0,00	0,00%	155,00	0,01%
Op. Oficiais de Crédito	120,90	0,01%	0,00	0,00%	120,90	0,01%
Total	62.471,60	3,22%	11.476,30	0,59%	73.947,80	3,82%

(*) Não inclui dívida, pessoal, benefícios da previdência, abono e seguro desemprego, transferências constitucionais, LOAS, subsídios e subvenções. Inclui os créditos adicionais abertos neste exercício. Inclui PPI

Fonte: Ministério do Planejamento

Tabela 9. Gastos por Função: % do PIB e índice de crescimento real

	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006*	
	% PIB	Índice												
Área Social	12,51%	100	13,16%	104	13,26%	103	13,24%	97	13,61%	104	14,15%	112	15,63%	127
Assistência Social	0,40%	100	0,44%	108	0,48%	117	0,54%	123	0,78%	185	0,82%	200	1,06%	268
Previdência Social	8,48%	100	8,97%	104	9,15%	105	9,35%	101	9,37%	105	9,73%	113	10,30%	126
Saúde	1,84%	100	1,97%	106	1,89%	100	1,75%	87	1,87%	97	1,88%	101	2,00%	110
Trabalho	0,57%	100	0,62%	108	0,63%	108	0,61%	99	0,61%	102	0,66%	114	0,82%	146
Educação	0,96%	100	0,97%	99	0,98%	99	0,91%	87	0,82%	81	0,84%	86	0,97%	102
Cultura	0,02%	100	0,02%	106	0,02%	80	0,01%	63	0,02%	81	0,03%	116	0,03%	134
Direitos da Cidadania	0,04%	100	0,05%	130	0,03%	81	0,03%	63	0,03%	80	0,04%	114	0,05%	133
Urbanismo	0,02%	100	0,04%	234	0,04%	204	0,02%	117	0,07%	372	0,11%	622	0,11%	623
Habituação	0,15%	100	0,03%	20	0,01%	6	0,01%	5	0,03%	18	0,03%	20	0,06%	40
Saneamento	0,01%	100	0,02%	131	0,01%	48	0,00%	24	0,00%	28	0,00%	31	0,04%	19
Desportos e Lazer	0,02%	100	0,02%	155	0,02%	122	0,01%	60	0,02%	93	0,02%	136	0,04%	234
Infra-estrutura	0,60%	100	0,72%	119	1,21%	197	0,68%	104	0,47%	75	0,67%	110	0,66%	111
Gestão Ambiental	0,10%	100	0,16%	151	0,09%	89	0,06%	54	0,07%	62	0,10%	98	0,08%	78
Ciência e Tecnologia	0,11%	100	0,13%	116	0,11%	97	0,13%	104	0,15%	124	0,17%	148	0,19%	169
Comunicações	0,04%	100	0,04%	102	0,04%	112	0,04%	103	0,03%	73	0,02%	67	0,02%	65
Energia	0,05%	100	0,06%	126	0,58%	1191	0,25%	484	0,02%	45	0,02%	50	0,02%	47
Transporte	0,30%	100	0,33%	109	0,38%	125	0,20%	60	0,21%	66	0,35%	115	0,34%	117
Administração	2,64%	100	2,70%	101	2,68%	99	2,27%	79	2,42%	87	2,37%	88	2,74%	105
Legislativa	0,16%	100	0,18%	109	0,18%	112	0,20%	114	0,20%	120	0,20%	122	0,23%	149
Judiciária	0,59%	100	0,56%	94	0,61%	101	0,54%	84	0,60%	97	0,55%	92	0,72%	124
Essencial à Justiça	0,06%	100	0,07%	115	0,08%	123	0,09%	130	0,12%	186	0,12%	192	0,15%	249
Administração	0,60%	100	0,61%	100	0,61%	100	0,47%	73	0,51%	81	0,47%	77	0,55%	93
Defesa Nacional	0,97%	100	0,99%	101	0,94%	95	0,74%	71	0,77%	76	0,80%	81	0,83%	87
Segurança Pública	0,20%	100	0,22%	108	0,16%	80	0,15%	71	0,16%	75	0,16%	77	0,19%	99
Relações Exteriores	0,07%	100	0,08%	112	0,10%	142	0,07%	101	0,07%	104	0,08%	115	0,07%	103
Produção	0,76%	100	0,84%	109	0,68%	87	0,67%	81	0,79%	99	0,84%	109	0,95%	127
Agricultura	0,46%	100	0,46%	98	0,41%	86	0,42%	83	0,43%	89	0,43%	92	0,50%	110
Organização Agrária	0,10%	100	0,11%	110	0,10%	101	0,09%	85	0,15%	142	0,18%	184	0,21%	214
Indústria	0,03%	100	0,04%	134	0,03%	103	0,03%	89	0,09%	285	0,08%	260	0,10%	353
Comércio e Serviços	0,17%	100	0,23%	135	0,14%	78	0,13%	72	0,12%	66	0,15%	86	0,14%	83
Encargos Especiais	12,13%	100	14,56%	118	14,79%	119	14,84%	112	13,49%	106	13,30%	108	19,81%	166

Fonte: SIAFI - SIN/CCON/GEINC

* valores provisórios

Tabela 10. Dívida Líquida do setor público % PIB

Anos	Total	Interna	Externa
1997	34,6	30,3	4,3
1998	43,3	36,9	6,4
1999	49,4	39,0	10,4
2000	49,5	39,7	9,8
2001	52,6	42,2	10,4
2002	55,5	41,2	14,3
2003	57,2	45,5	11,7
2004	51,7	44,2	7,5
2005	51,5	48,9	2,6
2006	49,3	51,9	-2,6

Fonte: Bacen - Notas para a Imprensa - Política Fiscal

Tabela 11. Dívida Pública Externa

Operações que impactaram o Estoque da Dívida Externa do Governo Federal		(US\$ bi)
Operações	Valor de Face	
Dívida Mobiliária	14,0	
Call do C-Bond (Out-05)	1,1	
Programa de Resgate Antecipado (Jan a Ago-06)	5,1	
Call dos Brady Bonds (Abr-06)	6,5	
Tender Offer (Jun-06)	1,3	
Dívida Contratual	22,1	
Pagamento FMI I (Jul-05)	4,9	
Pagamento FMI II (Dez-05)	15,5	
Pagamento Clube de Paris (Jan-063)	1,7	
Total	36,1	

Fonte: STN - Estratégia de Financiamento da Dívida Externa - Agosto 2006

Tabela 12. Evolução da Dívida Líquida - Fatores Condicionantes

	Fluxos acumulados no ano - % PIB			
	2002	2003	2004	2005
Dívida líquida total - saldo	55,5	57,2	51,7	51,6
Dívida líquida - var. ac. ano	2,9	1,7	-5,5	-0,1
Fatores condicionantes: ^{1/}	13,9	2,0	2,4	2,3
NFSP	3,9	4,9	2,5	3,3
Primário	-3,3	-4,1	-4,4	-4,8
Juros nominais	7,2	9,1	6,9	8,1
Ajuste cambial ^{2/}	9,3	-4,0	-0,9	-0,9
Dívida mobiliária interna indexada ao câr	4,8	-1,4	-0,2	-0,2
Dívida externa - metodológico	4,4	-2,6	-0,7	-0,7
Dívida externa - outros ajustes ^{3/}	0,0	1,0	0,4	-0,1
Reconhecimento de dívidas	0,9	0,0	0,4	0,2
Privatizações	-0,2	0,0	0,0	0,0
Efeito crescimento PIB - dívida ^{4/}	-11,0	-0,3	-7,9	-2,4

Fonte: Bacen- Nota para a Imprensa - Política Fiscal

Tabela 13. Composição da DPMFi em poder do público por tipo de rentabilidade - após swap

Mês	Em R\$ bilhões											
	Prefixados		Taxa Selic		Índice de preços		Câmbio		Outros		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Dezembro/99	39,75	9,00%	251,68	57,02%	24,63	5,58%	100,71	22,82%	24,64	5,58%	441,41	100,00%
Junho/00	65,44	13,31%	268,90	54,68%	26,72	5,43%	103,65	21,08%	27,10	5,51%	491,81	100,00%
Dezembro/00	75,40	14,76%	266,81	52,24%	30,32	5,94%	113,74	22,27%	24,43	4,78%	510,70	100,00%
Junho/01	62,90	10,83%	291,79	50,24%	41,54	7,15%	155,66	26,80%	28,94	4,98%	580,83	100,00%
Dezembro/01	48,79	7,82%	329,46	52,79%	43,63	6,99%	178,58	28,61%	23,62	3,79%	624,08	100,00%
Junho/02	56,19	8,60%	307,72	47,07%	58,24	8,91%	216,74	33,15%	14,85	2,27%	653,75	100,00%
Dezembro/02	13,66	2,19%	287,97	46,21%	78,17	12,54%	230,57	37,00%	12,83	2,06%	623,19	100,00%
Junho/03	29,99	4,48%	345,59	51,63%	85,87	12,83%	194,49	29,05%	13,48	2,01%	669,42	100,00%
Dezembro/03	91,53	12,51%	366,31	50,08%	99,07	13,55%	161,39	22,06%	13,12	1,79%	731,43	100,00%
Junho/04	127,55	16,82%	383,81	50,62%	113,29	14,94%	119,70	15,79%	13,84	1,83%	758,19	100,00%
Dezembro/04	162,76	20,09%	424,68	52,41%	120,71	14,90%	80,05	9,88%	22,06	2,72%	810,26	100,00%
Março/05	188,02	21,52%	497,81	56,98%	122,23	13,99%	43,12	4,94%	22,44	2,57%	873,61	100,00%
Junho/05	207,82	22,95%	512,17	56,56%	125,72	13,88%	37,28	4,12%	22,53	2,49%	905,51	100,00%
Setembro/05	240,39	25,76%	507,06	54,33%	127,24	13,63%	35,61	3,82%	22,92	2,46%	933,22	100,00%
Dezembro/05	272,90	27,86%	522,16	53,30%	152,19	15,53%	11,40	1,16%	21,01	2,14%	979,66	100,00%
Março/06	293,56	28,75%	506,06	49,55%	216,83	21,23%	(16,22)	-1,59%	21,00	2,06%	1.021,22	100,00%
Junho/06	319,59	31,45%	469,98	46,25%	220,81	21,73%	(14,64)	-1,44%	20,36	2,00%	1.016,10	100,00%
Setembro/06	348,62	32,83%	475,58	44,79%	228,40	21,51%	(14,21)	-1,34%	23,47	2,21%	1.061,86	100,00%
Dezembro/06	395,04	36,13%	439,88	40,23%	246,43	22,54%	(12,05)	-1,10%	24,19	2,21%	1.093,50	100,00%

Fonte: Nota para a Imprensa - Dívida Pública mobiliária

Tabela 14. Relação Dívida Líquida de Pessoal / Receita Corrente Líquida (%)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
AC	47,32	47,22	45,06	48,99	48,58	44,35
AL	44,29	44,49	46,87	48,29	48,28	43,77
AM	44,76	40,73	39,87	40,74	40,89	40,95
AP	36,86	37,91	31,14	37,17	39,39	34,16
BA	35,89	38,41	41,63	44,21	41,29	40,28
CE	42,59	41,44	39,39	41,81	40,09	42,59
DF	32,89	34,09	32,41	33,59	30,51	34,94
ES	44,90	40,11	41,52	36,70	33,09	32,50
GO	49,17	45,96	43,81	45,18	43,04	39,35
MA	48,54	46,84	40,75	46,96	42,13	40,32
MG	63,86	62,83	61,67	n.d.	48,33	43,49
MS	45,68	48,07	34,97	37,45	37,22	37,89
MT	42,66	39,28	36,65	37,40	35,26	37,89
PA	42,26	42,66	43,12	44,98	43,30	41,40
PB	42,10	39,36	48,17	52,63	50,98	44,26
PE	49,22	48,17	46,97	46,53	44,55	43,47
PI	45,22	47,11	48,55	52,49	48,73	46,78
PR	45,58	49,05	44,53	46,18	46,74	45,82
RJ	39,90	35,14	37,55	39,27	31,25	30,99
RN	41,15	45,76	49,02	48,15	46,57	48,81
RO	45,03	39,33	31,18	38,00	37,90	36,99
RR	38,68	32,95	31,16	24,99	29,86	25,16
RS	61,68	51,84	48,77	48,69	43,28	40,03
SC	52,03	46,01	49,44	44,14	44,26	42,36
SE	57,88	47,39	46,07	47,50	42,95	37,34
SP	49,27	47,93	47,99	46,68	44,53	42,36
TO	34,15	35,93	35,70	36,67	39,64	34,53
TOTAL	47,85	45,97	45,49	44,12	41,93	40,26

FONTE: STN - Indicadores Fiscais de Estados e Municípios

A política fiscal brasileira: limites e entraves ao crescimento

Tabela 15. Indicadores das finanças dos governos estaduais

	Investimentos / RCL				Inv + Outras Desp. Capital / RCL				Juros e Amortização / RCL			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
REGIÃO SUDESTE												
Espírito Santo	6,78%	3,30%	4,66%	8,22%	27,09%	23,86%	26,34%	26,71%	8,74%	11,48%	8,06%	6,38%
Minas Gerais	6,18%	4,20%	6,65%	10,36%	11,34%	7,23%	9,15%	13,99%	12,03%	11,32%	10,81%	10,51%
Rio de Janeiro	10,40%	4,01%	5,73%	5,97%	10,49%	4,07%	5,79%	6,10%	13,24%	11,88%	12,01%	11,74%
São Paulo	4,67%	4,92%	4,97%	6,60%	9,40%	6,62%	9,22%	12,20%	10,71%	12,13%	10,71%	10,68%
REGIÃO SUL												
Paraná	11,17%	9,13%	8,49%	9,92%	11,48%	9,19%	9,37%	10,50%	13,80%	14,21%	12,68%	11,88%
Rio Grande do Sul	4,05%	5,81%	5,31%	4,39%	5,29%	7,83%	6,13%	4,98%	14,49%	14,44%	13,59%	13,88%
Santa Catarina	19,13%	14,89%	8,85%	10,35%	42,00%	24,86%	9,45%	10,97%	15,20%	12,33%	12,49%	11,70%
REGIÃO CENTRO-OESTE												
Goiás	8,92%	9,69%	11,87%	10,36%	8,93%	9,91%	11,96%	10,44%	11,02%	11,55%	11,53%	11,31%
Mato Grosso	9,94%	9,91%	12,51%	14,09%	10,30%	10,03%	12,91%	14,42%	14,40%	15,62%	14,77%	16,11%
Mato Grosso do Sul	13,05%	15,26%	14,93%	11,02%	13,33%	15,40%	15,02%	11,03%	17,07%	11,60%	11,80%	11,85%
Distrito Federal	12,97%	8,02%	10,14%	10,63%	13,13%	10,12%	12,64%	12,91%	4,90%	3,91%	3,38%	2,89%
REGIÃO NORDESTE												
Alagoas	15,55%	12,96%	10,67%	15,72%	15,55%	13,06%	10,79%	15,75%	25,53%	15,16%	14,19%	15,39%
Bahia	14,09%	11,51%	9,49%	9,73%	17,82%	15,26%	11,41%	10,68%	15,35%	18,01%	15,13%	14,11%
Ceará	19,50%	14,90%	14,32%	10,03%	29,27%	22,61%	16,28%	11,81%	17,17%	16,34%	14,23%	12,78%
Maranhão	24,72%	13,08%	3,69%	5,13%	25,10%	13,27%	3,82%	5,18%	16,65%	16,41%	15,01%	13,28%
Paraíba	20,57%	5,54%	7,62%	7,70%	24,02%	7,32%	7,95%	8,46%	14,04%	13,14%	12,62%	11,27%
Pernambuco	20,55%	9,10%	7,70%	7,36%	22,26%	9,54%	8,29%	8,31%	13,12%	13,00%	11,63%	10,89%
Piauí	5,86%	3,12%	5,61%	7,83%	6,19%	3,43%	5,97%	8,89%	16,35%	12,61%	13,89%	9,55%
Rio Grande do Norte	7,77%	4,25%	7,49%	9,07%	10,89%	8,08%	10,95%	12,68%	7,82%	7,89%	6,78%	5,76%
Sergipe	9,65%	4,72%	5,43%	7,49%	14,06%	9,46%	12,43%	11,38%	8,41%	8,43%	7,84%	7,51%
REGIÃO NORTE												
Acre	22,93%	13,63%	15,86%	21,23%	22,95%	13,64%	15,88%	21,24%	11,56%	11,58%	7,21%	6,47%
Amapá	18,85%	9,88%	12,39%	n.d.	21,97%	12,10%	13,48%	n.d.	1,23%	0,97%	3,02%	n.d.
Amazonas	19,70%	12,62%	13,99%	15,96%	20,78%	13,57%	14,82%	16,61%	7,64%	7,64%	6,64%	5,69%
Pará	17,55%	11,18%	13,27%	14,22%	19,28%	12,94%	15,95%	16,39%	5,74%	6,01%	5,90%	4,86%
Rorônia	20,25%	8,39%	9,74%	n.d.	20,27%	8,77%	9,77%	n.d.	12,53%	12,05%	10,72%	n.d.
Roraima	9,97%	9,67%	3,98%	9,78%	9,98%	15,44%	9,33%	15,16%	2,45%	6,18%	5,47%	5,07%
Tocantins	54,72%	45,45%	39,33%	30,74%	56,06%	46,11%	40,11%	31,69%	6,10%	6,59%	8,26%	5,55%

Fonte: STN - Indicadores Fiscais - Elaboração própria

Tabela 15. Indicadores das finanças dos governos estaduais

	Op. Crédito / Investimentos				Dívida Consolidada Líquida / RCL				Resultado Primário / RCL			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
REGIÃO SUDESTE												
Espírito Santo	30,15%	37,99%	2,33%	2,39%	1,16	1,02	0,73	0,44	24,44%	26,85%	27,55%	25,23%
Minas Gerais	9,04%	3,05%	0,95%	3,14%	2,63	2,43	2,24	2,03	3,58%	8,66%	9,12%	9,86%
Rio de Janeiro	26,81%	24,63%	21,68%	20,36%	2,35	2,01	2,04	1,90	1,69%	9,71%	10,49%	8,54%
São Paulo	26,37%	26,63%	22,27%	10,03%	2,27	2,24	2,23	1,98	7,59%	8,12%	7,49%	5,95%
REGIÃO SUL												
Paraná	28,72%	21,20%	25,77%	17,02%	1,24	1,05	1,08	1,29	10,09%	15,58%	13,64%	24,77%
Rio Grande do Sul	40,56%	49,32%	40,36%	23,48%	2,79	2,80	2,83	2,58	-0,77%	-1,01%	0,34%	4,63%
Santa Catarina	123,60%	14,67%	18,06%	12,65%	1,95	1,67	1,64	1,19	-19,56%	12,55%	7,74%	7,78%
REGIÃO CENTRO-OESTE												
Goiás	9,28%	7,22%	7,62%	4,91%	2,77	2,40	2,21	1,85	5,61%	22,91%	10,13%	9,33%
Mato Grosso	1,42%	1,72%	1,33%	0,00%	1,59	1,76	1,30	1,11	16,27%	17,41%	14,30%	14,12%
Mato Grosso do Sul	9,58%	15,12%	7,46%	0,88%	3,10	2,67	2,33	2,00	23,45%	18,12%	19,50%	6,64%
Distrito Federal	25,81%	14,17%	9,76%	6,44%	0,40	0,36	0,28	0,35	3,72%	3,89%	4,37%	3,24%
REGIÃO NORDESTE												
Alagoas	52,30%	5,73%	4,86%	0,25%	2,36	2,77	2,64	2,24	25,35%	14,49%	11,07%	8,63%
Bahia	47,16%	48,68%	36,48%	25,25%	1,82	1,63	1,42	1,17	9,59%	9,58%	10,81%	8,68%
Ceará	28,91%	43,58%	36,74%	50,30%	1,18	1,06	0,92	0,73	11,23%	13,71%	12,62%	14,85%
Maranhão	5,73%	15,84%	10,88%	2,67%	2,73	2,22	1,74	1,18	17,42%	29,44%	35,42%	39,79%
Paraíba	9,03%	7,75%	26,45%	31,16%	1,42	1,17	1,08	0,89	14,16%	15,94%	12,36%	22,92%
Pernambuco	3,41%	7,30%	17,30%	13,91%	1,25	1,17	1,04	0,83	-5,43%	6,33%	7,75%	6,43%
Piauí	19,44%	24,74%	29,85%	16,12%	1,64	1,52	1,42	1,09	16,33%	16,53%	13,25%	28,30%
Rio Grande do Norte	9,12%	4,62%	10,72%	32,83%	0,65	0,53	0,38	0,32	2,60%	6,88%	7,18%	6,79%
Sergipe	16,26%	16,44%	98,78%	14,55%	0,73	0,68	0,65	0,45	8,87%	5,45%	1,30%	10,38%
REGIÃO NORTE												
Acre	18,62%	6,00%	4,54%	38,60%	0,73	0,68	0,62	0,45	9,00%	13,22%	8,84%	8,47%
Amapá	1,36%	1,34%	1,01%	n.d.	0,28	0,28	0,23	0,08	19,40%	19,63%	19,58%	26,33%
Amazonas	2,67%	2,11%	0,32%	1,74%	0,67	0,56	0,45	0,36	11,05%	11,97%	5,74%	3,47%
Pará	3,60%	8,97%	3,83%	3,49%	0,67	0,61	0,60	0,46	4,20%	6,13%	4,33%	5,48%
Rorônia	29,09%	34,54%	8,48%	n.d.	1,45	1,21	1,03	0,85	3,09%	9,63%	7,15%	9,71%
Roraima	23,27%	1,87%	3,42%	0,97%	0,35	0,43	0,04	0,15	30,39%	48,43%	39,60%	33,13%
Tocantins	16,22%	22,61%	18,08%	1,94%	0,37	0,26	0,35	0,14	6,16%	6,90%	2,56%	8,33%

Fonte: STN - Indicadores Fiscais - Elaboração própria

Tabela 15. Indicadores das finanças dos governos estaduais

	Restos a pagar / RCL				Nec. Financiamento Bruta / RCL *				Pessoal e Encargos / RCL			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
REGIÃO SUDESTE												
Espírito Santo	39,93%	16,35%	13,66%	10,87%	15,70%	15,37%	19,49%	18,85%	66,57%	63,32%	61,83%	42,21%
Minas Gerais	28,39%	23,99%	24,00%	25,27%	-8,45%	-2,66%	-1,68%	-0,65%	72,68%	70,43%	62,53%	57,99%
Rio de Janeiro	14,29%	19,22%	15,34%	14,98%	-11,54%	-2,17%	-1,52%	-3,20%	62,04%	57,47%	53,71%	31,74%
São Paulo	7,39%	8,58%	9,22%	10,09%	-3,12%	-4,01%	-3,22%	-4,73%	60,27%	59,97%	57,16%	55,42%
REGIÃO SUL												
Paraná	42,28%	42,14%	36,50%	33,28%	-3,71%	1,36%	0,96%	12,89%	55,10%	57,86%	58,67%	57,16%
Rio Grande do Sul	22,38%	22,41%	23,64%	23,58%	-15,25%	-15,45%	-13,25%	-9,25%	79,02%	76,03%	72,94%	69,17%
Santa Catarina	9,97%	11,11%	6,05%	4,43%	-34,76%	0,22%	-4,75%	-3,92%	60,77%	59,62%	59,41%	58,34%
REGIÃO CENTRO-OESTE												
Goiás	31,06%	27,60%	17,17%	13,53%	-5,42%	11,36%	-1,41%	-1,97%	63,71%	55,19%	61,01%	55,52%
Mato Grosso	1,14%	4,61%	7,33%	6,83%	1,87%	1,79%	-0,46%	-1,99%	50,97%	53,91%	47,48%	50,59%
Mato Grosso do Sul	22,89%	21,18%	16,63%	17,01%	6,38%	6,52%	7,71%	-5,21%	59,89%	65,04%	63,48%	44,97%
Distrito Federal	0,57%	1,54%	1,36%	1,30%	-1,18%	-0,02%	0,98%	0,34%	115,41%	50,51%	42,79%	48,65%
REGIÃO NORDESTE												
Alagoas	10,17%	7,62%	5,75%	11,74%	-0,18%	-0,67%	-3,12%	-6,71%	63,95%	69,80%	62,08%	60,92%
Bahia	2,70%	4,63%	4,25%	4,06%	-5,76%	-8,43%	-4,32%	-5,44%	61,32%	65,11%	62,18%	60,92%
Ceará	7,31%	10,77%	13,82%	7,11%	-5,94%	-2,63%	-1,61%	2,08%	62,43%	65,01%	64,64%	61,80%
Maranhão	10,74%	9,23%	5,71%	9,65%	0,77%	13,03%	20,40%	26,51%	65,40%	65,19%	63,69%	52,41%
Paraíba	7,97%	12,38%	18,44%	12,12%	0,13%	2,80%	-0,26%	11,65%	59,81%	70,24%	70,42%	55,15%
Pernambuco	10,14%	9,12%	9,81%	8,67%	-18,55%	-6,67%	-3,88%	-4,46%	79,33%	79,57%	79,53%	77,10%
Piauí	3,94%	6,90%	4,31%	5,07%	-0,02%	3,92%	-0,63%	18,74%	58,77%	65,67%	64,69%	52,27%
Rio Grande do Norte	1,49%	6,86%	6,68%	5,67%	-5,22%	-1,01%	0,41%	1,03%	66,74%	69,39%	65,64%	57,44%
Sergipe	0,37%	1,68%	3,07%	0,76%	0,46%	-2,97%	-6,54%	2,86%	57,44%	60,69%	61,88%	58,93%
REGIÃO NORTE												
Acre	2,75%	2,20%	2,86%	1,48%	-2,56%	1,64%	1,63%	2,00%	58,20%	62,77%	62,27%	57,04%
Amapá	6,91%	12,24%	20,75%	0,00%	18,17%	18,66%	16,56%	n.d.	50,93%	49,76%	50,64%	n.d.
Amazonas	6,07%	8,35%	6,70%	7,26%	3,41%	4,33%	-0,90%	-2,22%	56,98%	53,34%	49,25%	49,20%
Pará	3,90%	4,65%	3,91%	4,81%	-1,54%	0,11%	-1,57%	0,62%	60,00%	63,90%	61,63%	47,42%
Rondônia	10,74%	20,92%	22,92%	0,00%	-9,44%	-2,42%	-3,57%	n.d.	58,32%	57,29%	55,36%	n.d.
Roraima	6,94%	17,52%	14,04%	15,36%	27,94%	42,25%	34,13%	28,07%	40,63%	55,38%	41,49%	40,09%
Tocantins	0,43%	3,11%	3,21%	5,21%	0,05%	0,31%	-5,70%	2,78%	42,41%	43,52%	45,83%	39,46%

Fonte: STN - Indicadores Fiscais - Elaboração própria * (-) indica que ocorreu a necessidade de financiamento

Tabela 16. Condições de Financiamento dos Governos Estaduais - Região Sudeste

valores em R\$mil

	Espírito Santo				Minas Gerais			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
I - Receita Correntes	3.555.312	4.546.892	5.713.443	7.125.304	14.697.286	18.031.601	21.196.766	24.842.157
FPE	267.294	276.866	305.183	381.953	790.345	967.292	906.293	1.134.272
Outras transferências	291.076	117.702	425.952	(134.833)	1.527.858	1.625.937	3.142.742	1.773.537
Receitas Próprias	2.810.303	4.152.325	4.982.308	6.743.144	12.377.320	15.438.372	17.147.732	21.926.970
ICMS	2.168.515	2.897.949	3.371.571	4.148.106	8.340.547	10.835.788	11.424.751	13.418.384
II - Receita Corrente Líquida	2.560.765	3.331.517	4.122.214	5.143.638	12.542.039	14.305.976	16.695.979	19.550.334
III - Despesas não financeiras	3.486.355	4.190.525	5.329.550	6.549.032	16.959.935	17.429.912	19.922.269	23.237.028
Pessoal e encargos	1.704.603	2.109.577	2.548.756	2.171.118	9.116.048	10.075.187	10.439.284	11.336.497
OCC (não financeiro)	1.781.751	2.080.948	2.780.794	4.377.914	7.843.888	7.354.725	9.482.985	11.900.531
Investimentos	173.656	109.919	192.280	422.590	775.437	600.800	1.109.663	2.024.570
Outras despesas capital	520.095	684.991	893.386	951.430	646.834	433.524	417.583	709.845
Outras despesas correntes	1.088.000	1.286.038	1.695.128	3.003.894	6.421.617	6.320.401	7.955.738	9.166.116
IV - Resultado Primário	625.954	894.388	1.135.802	1.297.886	448.874	1.238.375	1.523.275	1.928.250
V - Juros da dívida	103.349	130.171	191.754	147.983	1.077.532	1.192.787	1.371.951	1.643.595
VI = (IV - V) - Nec. Financiamento Líquida	522.605	764.217	944.048	1.149.903	(628.658)	45.588	151.324	284.655
VII - Amortizações	120.576	252.220	140.668	180.387	431.697	426.025	432.388	411.446
VIII = (VI + VII) = Nec. Financ. Bruta	402.029	511.997	803.380	969.516	(1.060.355)	(380.437)	(281.064)	(126.791)
Alienação de bens + outras rec.capital	103.145	341.269	207.461	191.869	1.545.837	770.928	609.950	607.912
Operações de crédito	52.363	41.757	4.488	10.114	70.104	18.322	10.543	63.656
IX - Atrasos / deficiência financeira	557.537	895.023	1.015.329	1.171.499	555.586	408.813	339.428	544.776

Fonte: STN - Indicadores Fiscais e de Endividamento

A política fiscal brasileira: limites e entraves ao crescimento

Tabela 16. Condições de Financiamento dos Governos Estaduais - Região Sudeste valores em R\$mil

	Rio de Janeiro				São Paulo			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
I - Receitas Correntes	18.704.157	24.186.940	27.353.680	29.536.296	51.892.479	56.827.295	64.789.056	73.870.648
FPE	271.054	331.739	365.669	457.654	207.104	218.449	244.465	299.571
Outras transferências	1.260.837	1.373.984	5.013.281	6.245.924	4.859.854	5.642.872	6.464.453	6.937.956
Receitas Próprias	14.715.016	22.481.218	21.974.729	22.755.574	45.812.354	50.965.974	58.080.139	66.044.832
ICMS	9.114.770	12.036.014	14.259.396	14.648.235	36.453.327	39.394.704	45.223.079	49.988.622
II - Receita Corrente Líquida	15.100.326	19.168.781	21.009.274	23.094.089	39.675.808	43.699.168	49.479.722	56.769.259
III - Despesas não financeiras	18.398.047	22.089.596	24.979.254	27.499.735	48.171.426	52.256.545	60.427.056	69.883.454
Pessoal e encargos	9.367.944	11.015.994	11.284.937	7.329.038	23.913.323	26.204.839	28.284.759	31.462.699
OCC (não financeiro)	9.030.103	11.073.602	13.694.317	20.170.698	24.258.103	26.051.706	32.142.297	38.420.755
Investimentos	1.569.681	768.658	1.203.549	1.379.001	1.854.436	2.147.919	2.460.800	3.747.032
Outras despesas capital	13.723	10.812	13.928	30.318	1.874.684	743.051	2.103.070	3.176.642
Outras despesas correntes	7.446.699	10.294.132	12.476.840	18.761.379	20.528.984	23.160.736	27.578.427	31.497.081
IV - Resultado Primário	255.808	1.860.623	2.204.018	1.971.290	3.011.269	3.549.842	3.704.348	3.377.078
V - Juros da dívida	1.489.941	1.767.284	1.673.602	1.997.551	3.411.744	4.012.745	4.126.911	4.966.355
VI = (IV - V) - Nec. Financiamento Líquida	(1.234.133)	93.339	530.416	(26.261)	(400.475)	(462.903)	(422.563)	(1.589.277)
VII - Amortizações	508.943	509.584	849.983	712.696	837.499	1.289.802	1.170.865	1.097.091
VIII = (VI + VII) = Nec.Financ. Bruta	(1.743.077)	(416.245)	(319.567)	(738.958)	(1.237.974)	(1.752.706)	(1.593.429)	(2.686.368)
Alienação de bens + outras rec.capital	79.906	16.550	33.421	457.318	657.413	567.067	435.717	1.863.507
Operações de crédito	420.814	189.331	260.894	280.750	489.105	571.955	548.143	375.856
IX - Atrasos / deficiência financeira	(1.242.357)	(210.364)	(25.252)	(890)	(91.456)	(613.684)	(609.569)	(447.005)

Fonte: STN - Indicadores Fiscais e de Endividamento

Tabela 16. Condições de Financiamento dos Governos Estaduais - Região Sul valores em R\$mil

	Paraná				Rio Grande do Sul			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
I - Receitas Correntes	9.324.709	10.454	11.708.098	13.238.548	11.867.895	13.413.185	14.034.288	16.462.929
FPE	511.555	532.173	586.603	734.164	491.533	434.642	479.097	599.615
Outras transferências	1.624.405	895.820	1.968.448	1.083.806	1.539.286	438.209	2.231.074	1.242.630
Receitas Próprias	6.473.125	9.026.279	9.153.047	11.265.458	9.333.916	12.540.335	11.324.117	14.620.685
ICMS	4.940.785	6.679.675	6.873.751	7.711.702	7.213.311	8.595.599	7.915.534	9.622.244
II - Receita Corrente Líquida	7.490.807	8.367.454	9.245.030	10.453.929	8.414.927	9.859.597	10.736.730	12.349.352
III - Despesas não financeiras	8.795.683	9.614.044	10.713.424	12.306.898	11.400.681	12.803.636	13.932.157	15.860.553
Pessoal e encargos	4.127.552	4.841.164	5.423.926	5.975.496	6.649.727	7.496.237	7.831.123	8.541.619
OCC (não financeiro)	4.668.131	4.772.880	5.289.498	6.331.402	4.750.954	5.307.399	6.101.034	7.318.934
Investimentos	836.536	763.937	784.863	1.037.084	340.679	572.644	570.105	542.308
Outras despesas capital	23.279	4.964	81.315	60.700	104.666	199.550	88.122	73.059
Outras despesas correntes	3.808.316	4.003.978	4.423.319	5.233.618	4.305.610	4.535.205	5.442.808	6.703.567
IV - Resultado Primário	755.537	1.303.444	1.261.011	2.589.356	(64.528)	(99.580)	35.979	572.131
V - Juros da dívida	538.949	644.408	635.782	678.955	274.464	270.097	280.666	293.903
VI = (IV - V) - Nec. Financiamento Líquida	216.588	659.036	625.229	1.910.401	(338.992)	(369.677)	(244.687)	278.228
VII - Amortizações	494.534	544.910	536.117	562.855	944.493	1.153.665	1.178.341	1.420.401
VIII = (VI + VII) = Nec.Financ. Bruta	(277.946)	114.127	89.112	1.347.546	(1.283.486)	(1.523.342)	(1.423.028)	(1.142.173)
Alienação de bens + outras rec.capital	377.126	189.132	315.963	286.348	233.577	149.392	207.121	59.416
Operações de crédito	240.264	161.925	202.272	176.530	138.182	282.421	230.075	127.324
IX - Atrasos / deficiência financeira	339.444	465.183	607.347	1.810.424	(911.727)	(1.091.529)	(985.832)	(955.433)

Fonte: STN - Indicadores Fiscais e de Endividamento

Tabela 16. Condições de Financiamento dos Governos Estaduais - Região Sul valores em R\$ mil

	Santa Catarina			
	2002	2003	2004	2005
I - Receitas Correntes	5.664.500	6.099.048	7.426.176	8.820.088
FPE	227.070	194.536	260.382	325.882
Outras transferências	824.025	1.081.179	1.245.295	731.049
Receitas Próprias	4.340.977	5.365.179	5.920.498	7.759.944
ICMS	3.368.629	4.094.442	4.580.369	5.117.471
II - Receita Corrente Líquida	4.373.551	5.129.578	5.669.194	6.718.512
III - Despesas não financeiras	6.526.096	6.431.469	6.963.033	8.172.089
Pessoal e encargos	2.657.769	3.058.338	3.367.934	3.919.786
OCC (não financeiro)	4.668.131	4.772.880	3.595.099	4.252.302
Investimentos	836.536	763.937	501.538	695.505
Outras despesas capital	1.000.146	511.120	34.243	41.471
Outras despesas correntes	2.413.820	2.810.309	3.059.318	3.515.326
IV - Resultado Primário	(855.391)	643.742	439.017	522.516
V - Juros da dívida	284.616	404.265	466.376	511.038
VI = (IV - V) - Nec. Financiamento Líquida	(1.140.007)	239.477	(27.359)	11.478
VII - Amortizações	380.128	228.132	241.694	274.768
VIII = (VI + VII) = Nec.Financ. Bruta	(1.520.135)	11.345	(269.053)	(263.290)
Alienação de bens + outras rec.capital	377.126	189.132	58.754	33.869
Operações de crédito	1.033.920	112.055	90.591	87.980
IX - Atrasos / deficiência financeira	(109.089)	312.532	(119.708)	(141.441)

Fonte: STN - Indicadores Fiscais e de Endividamento

Tabela 16. Condições de Financiamento dos Governos Estaduais - Região Centro -Oeste valores em R\$mil

	Goias				Mato Grosso			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
I - Receitas correntes	4.638.505	5.885.824	6.815.639	7.483.241	2.856.726	3.962.295	4.756.075	5.328.593
FPE	504.440	524.771	578.444	723.953	409.482	501.159	469.555	587.672
Outras transferências	671.681	267.511	872.281	788.117	242.797	259.140	666.862	428.690
Receitas Próprias	3.389.431	5.093.542	5.364.913	5.968.348	2.131.223	3.201.996	3.621.800	4.310.168
ICMS	2.578.173	3.608.729	3.395.351	3.602.225	1.634.544	2.372.078	2.604.518	2.738.688
II - Receita Corrente Líquida	3.829.074	4.553.742	5.304.978	6.153.147	2.512.858	3.136.452	3.872.936	4.296.180
III - Despesas não financeiras	4.721.009	5.509.908	6.670.572	7.052.480	2.773.017	3.531.006	4.186.358	4.684.568
Pessoal e encargos	2.439.374	2.513.314	3.236.490	3.416.404	1.280.883	1.690.961	1.838.879	2.173.551
OCC (não financeiro)	2.281.636	2.996.594	3.434.081	3.636.076	1.492.134	1.840.045	2.347.478	2.511.017
Investimentos	341.611	441.140	629.606	637.658	249.879	310.964	484.435	605.189
Outras despesas capital	441	10.309	4.620	5.002	8.821	3.719	15.739	14.487
Outras despesas correntes	1.939.584	2.545.146	2.799.856	2.993.417	1.233.435	1.525.362	1.847.305	1.891.342
IV - Resultado Primário	214.790	1.043.253	537.178	574.152	408.808	546.098	553.901	606.455
V - Juros da dívida	250.255	255.092	255.223	308.513	249.782	247.858	243.637	318.409
VI = (IV - V) - Nec. Financiamento Líquida	(35.465)	788.161	281.955	265.639	159.026	298.240	310.264	288.046
VII - Amortizações	171.888	270.665	356.542	387.123	112.037	242.148	328.207	373.694
VIII = (VI + VII) = Nec.Financ. Bruta	(207.352)	517.495	(74.587)	(121.484)	46.989	56.092	(17.943)	(85.648)
Alienação de bens + outras rec.capital	413.352	241.416	205.399	167.019	39.960	17.321	33.928	28.331
Operações de crédito	31.704	31.872	47.969	31.335	3.543	5.344	6.451	0
IX - Atrasos / deficiência financeira	237.703	790.784	178.781	76.870	90.492	78.758	22.436	(57.317)

Fonte: STN - Indicadores Fiscais e de Endividamento

A política fiscal brasileira: limites e entraves ao crescimento

Tabela 16. Condições de Financiamento dos Governos Estaduais - Região Centro-Oeste valores em R\$mil

	Mato Grosso do Sul				Distrito Federal			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
I - Receitas Correntes	2.363.112	2.910.264	3.584.910	3.798.466	7.040.228	5.084.207	5.795.356	6.745.777
FPE	236.296	245.882	271.023	339.194	143.700	149.877	138.925	175.749
Outras transferências	429.330	152.943	411.864	193.666	3.225.396	634.629	855.639	536.906
Receitas Próprias	1.691.490	2.511.438	2.902.023	3.265.495	3.368.420	4.299.702	4.808.629	6.033.122
ICMS	1.190.444	1.683.460	1.877.533	2.142.988	2.149.173	2.219.996	2.235.773	2.395.219
II - Receita Corrente Líquida	1.756.433	2.123.550	2.579.044	3.041.883	3.987.827	4.467.483	5.309.061	6.149.618
III - Despesas não financeiras	2.289.171	3.016.948	3.614.798	3.787.391	7.130.706	5.180.696	5.902.043	6.852.497
Pessoal e encargos	1.051.920	1.381.253	1.637.159	1.367.855	4.602.490	2.256.548	2.271.854	2.991.820
OCC (não financeiro)	1.237.251	1.635.695	1.977.639	2.419.536	2.332.732	2.749.560	3.450.504	3.682.774
Investimentos	229.282	324.136	384.976	335.285	517.254	358.486	538.246	653.842
Outras despesas capital	4.904	2.940	2.481	212	6.353	93.588	133.017	140.141
Outras despesas correntes	1.003.065	1.308.619	1.590.182	2.084.039	1.809.125	2.297.485	2.779.241	2.888.791
IV - Resultado Primário	411.944	384.727	502.946	201.919	148.399	173.900	231.868	199.079
V - Juros da dívida	139.355	132.265	162.570	169.408	102.474	116.451	112.123	108.287
VI = (IV - V) - Nec. Financiamento Líquida	272.589	252.462	340.376	32.511	45.925	57.449	119.745	90.792
VII - Amortizações	160.514	114.061	141.638	190.920	93.010	58.137	67.563	69.617
VIII = (VI + VII) = Nec.Financ. Bruta	112.075	138.401	198.738	(158.409)	(47.085)	(688)	52.183	21.175
Alienação de bens + outras rec.capital	180.469	197.751	240.055	158.921	58.664	55.984	66.952	74.718
Operações de crédito	21.958	49.005	28.720	2.952	133.514	50.802	52.513	42.136
IX - Atrasos / deficiência financeira	314.502	385.157	467.513	3.464	145.093	106.098	171.648	138.029

Fonte: STN - Indicadores Fiscais e de Endividamento

Tabela 16. Condições de Financiamento dos Governos Estaduais - Região Nordeste valores em R\$mil

	Alagoas				Bahia			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
I - Receitas Correntes	1.926.165	2.136.606	2.516.923	2.827.146	9.113.920	10.385.147	12.522.784	13.918.446
FPE	871.579	903.364	995.759	1.058.236	1.667.132	1.736.291	1.911.709	2.392.602
Outras transferências	118.703	57.710	224.831	273.324	983.210	375.762	1.072.015	1.186.577
Receitas Próprias	914.657	1.175.533	1.296.333	1.455.795	6.337.548	8.273.094	9.539.060	10.339.260
ICMS	665.567	787.087	949.554	985.565	4.399.332	5.712.367	5.890.445	6.112.767
II - Receita Corrente Líquida	1.477.875	1.619.021	1.918.255	2.450.847	6.693.304	7.506.520	9.075.419	10.329.111
III - Despesas não financeiras	1.911.375	2.124.659	2.375.584	2.744.290	8.605.020	9.826.834	11.588.801	12.890.572
Pessoal e encargos	945.126	1.130.131	1.190.887	1.493.096	4.104.101	4.887.667	5.643.223	6.292.211
OCC (não financeiro)	966.249	994.528	1.184.698	1.251.194	4.500.919	4.939.167	5.945.578	6.598.361
Investimentos	229.798	209.859	204.646	384.124	943.406	863.730	861.057	1.005.243
Outras despesas capital	0	1.572	2.299	640	249.579	281.557	174.852	98.419
Outras despesas correntes	736.451	783.098	977.752	866.431	3.307.935	3.793.880	4.909.669	5.494.698
IV - Resultado Primário	374.707	234.552	212.303	211.582	642.037	719.094	981.233	896.168
V - Juros da dívida	170.639	132.874	151.522	163.767	475.998	624.281	568.712	598.150
VI = (IV - V) - Nec. Financiamento Líquida	204.068	101.678	60.781	47.815	166.039	94.813	412.521	298.018
VII - Amortizações	206.712	112.497	120.591	212.292	551.669	727.822	804.374	859.421
VIII = (VI + VII) = Nec.Financ. Bruta	(2.644)	(10.819)	(59.810)	(164.478)	(385.630)	(633.009)	(391.852)	(561.403)
Alienação de bens + outras rec.capital	368.685	155.816	80.856	141.840	309.938	108.341	211.725	274.703
Operações de crédito	120.179	12.024	9.953	947	444.944	420.429	314.140	253.845
IX - Atrasos / deficiência financeira	486.220	157.022	30.998	(21.691)	369.252	(104.239)	134.013	(32.855)

Fonte: STN - Indicadores Fiscais e de Endividamento

Francisco Luiz C. Lopreato

Tabela 16. Condições de Financiamento dos Governos Estaduais - Região Nordeste valores em R\$mil

	Ceará				Maranhão			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
I - Receitas Correntes	5.364.991	5.886.071	6.461.090	7.345.057	3.265.104	3.355.229	3.516.314	4.362.097
FPE	1.531.480	1.593.204	1.756.156	2.197.920	1.506.703	1.567.429	1.468.583	1.838.006
Outras transferências	564.455	530.913	593.513	723.641	393.968	338.377	492.854	429.050
Receitas Próprias	3.087.310	3.761.953	4.111.421	4.423.408	1.356.100	1.449.423	1.554.877	2.095.041
ICMS	2.368.020	2.585.224	2.930.038	3.097.417	897.073	965.389	1.050.597	1.291.360
II - Receita Corrente Líquida	3.866.405	4.209.618	4.636.442	5.304.380	2.121.935	2.454.001	2.950.836	3.700.427
III - Despesas não financeiras	5.563.425	5.882.305	6.322.878	6.811.285	3.110.936	3.290.108	2.878.897	3.288.834
Pessoal e encargos	2.413.765	2.736.602	2.997.200	3.278.111	1.387.844	1.599.658	1.879.332	1.939.538
OCC (não financeiro)	3.149.660	3.145.703	3.325.678	3.533.174	1.723.092	1.690.450	999.566	1.349.296
Investimentos	753.823	627.152	663.770	532.027	524.465	321.090	108.939	189.902
Outras despesas capital	378.035	324.727	91.192	94.335	8.138	4.545	3.725	1.927
Outras despesas correntes	2.017.801	2.193.824	2.570.716	2.906.812	1.190.489	1.364.815	886.902	1.157.467
IV - Resultado Primário	434.040	577.008	585.152	787.927	369.591	722.474	1.045.058	1.472.428
V - Juros da dívida	295.313	305.443	280.224	257.697	129.878	141.071	198.210	220.099
VI = (IV - V) - Nec. Financiamento Líquida	138.727	271.565	304.928	530.230	239.713	581.403	846.848	1.252.329
VII - Amortizações	368.504	382.405	379.576	420.074	223.425	261.638	244.854	271.419
VIII = (VI + VII) = Nec.Financ. Bruta	(229.777)	(110.840)	(74.648)	110.156	16.289	319.765	601.994	980.909
Alienação de bens + outras rec.capital	306.233	258.783	229.784	174.711	102.528	46.595	18.130	16.213
Operações de crédito	217.926	273.337	243.846	267.614	30.035	50.864	11.851	5.066
IX - Atrasos / deficiência financeira	294.381	421.280	398.981	552.482	148.852	417.224	631.976	1.002.189

Fonte: STN - Indicadores Fiscais e de Endividamento

Tabela 16. Condições de Financiamento dos Governos Estaduais - Região Nordeste valores em R\$mil

	Paraíba				Pernambuco			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
I - Receitas Correntes	2.255.131	2.592.347	2.818.246	3.628.938	6.079.991	6.493.873	7.679.487	9.265.230
FPE	849.676	883.921	974.328	1.219.422	1.224.276	1.273.619	1.403.884	1.757.033
Outras transferências	332.942	130.488	338.129	311.163	622.802	284.493	975.177	814.602
Receitas Próprias	1.008.957	1.577.938	1.505.790	2.098.353	4.211.182	4.935.762	5.300.426	6.693.518
ICMS	811.763	1.007.196	1.011.494	1.164.823	2.505.621	3.135.394	3.219.027	3.797.616
II - Receita Corrente Líquida	1.944.563	2.234.882	2.429.331	3.012.291	4.383.769	4.629.449	5.295.561	6.281.379
III - Despesas não financeiras	2.258.198	2.525.642	2.819.284	3.287.124	6.524.264	6.376.041	7.355.512	8.649.482
Pessoal e encargos	1.163.107	1.569.877	1.710.642	1.661.393	3.477.581	3.683.572	4.211.751	4.843.036
OCC (não financeiro)	1.095.091	955.765	1.108.642	1.625.731	3.046.683	2.692.470	3.143.762	3.806.446
Investimentos	400.009	123.915	185.057	231.956	900.725	421.087	407.648	462.051
Outras despesas capital	67.023	39.699	7.972	22.997	75.013	20.527	31.295	60.000
Outras despesas correntes	628.059	792.152	915.613	1.370.778	2.070.945	2.250.856	2.704.819	3.284.396
IV - Resultado Primário	275.440	356.294	300.370	690.468	(238.033)	293.126	410.291	404.005
V - Juros da dívida	144.585	139.775	128.115	135.003	262.920	283.306	263.793	278.368
VI = (IV - V) - Nec. Financiamento Líquida	130.855	216.519	172.255	555.465	(500.953)	9.820	146.498	125.637
VII - Amortizações	128.410	153.921	178.569	204.514	312.363	318.494	351.855	405.776
VIII = (VI + VII) = Nec.Financ. Bruta	2.445	62.598	(6.315)	350.951	(813.316)	(308.673)	(205.356)	(280.139)
Alienação de bens + outras rec.capital	0	20.633	15.183	1.743	383.538	204.734	164.162	150.484
Operações de crédito	36.133	9.599	48.943	72.287	30.683	30.739	70.537	64.254
IX - Atrasos / deficiência financeira	38.578	92.831	57.812	424.981	(399.095)	(73.200)	29.342	(65.400)

Fonte: STN - Indicadores Fiscais e de Endividamento

A política fiscal brasileira: limites e entraves ao crescimento

Tabela 16. Condições de Financiamento dos Governos Estaduais - Região Nordeste valores em R\$mil

	Piauí				Rio Grande do Norte			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
I - Receitas Correntes	1.636.378	1.593.095	2.123.544	2.687.391	2.383.207	2.626.081	3.147.355	3.814.458
FPE	766.730	846.080	879.213	1.100.380	740.817	771.143	850.017	1.063.840
Outras transferências	167.878	59.019	135.665	367.870	315.412	138.508	421.285	554.164
Receitas Próprias	587.281	687.996	1.108.666	1.218.894	1.259.525	1.716.430	1.876.053	2.196.454
ICMS	479.958	458.021	674.805	799.433	897.456	1.184.697	1.240.710	1.435.123
II - Receita Corrente Líquida	1.586.525	1.689.464	1.940.461	2.357.829	1.999.524	2.166.858	2.618.951	3.144.162
III - Despesas não financeiras	1.627.670	1.819.698	2.143.780	2.364.254	2.308.709	2.523.618	3.058.788	3.622.819
Pessoal e encargos	932.409	1.109.474	1.255.259	1.232.467	1.334.418	1.503.645	1.719.026	1.806.009
OCC (não financeiro)	695.262	710.224	888.521	1.131.787	974.291	1.019.973	1.339.762	1.816.810
Investimentos	92.932	52.726	108.797	184.522	155.400	92.035	196.180	285.218
Outras despesas capital	5.261	5.283	7.099	25.037	62.271	83.033	90.711	113.378
Outras despesas correntes	597.069	652.215	772.626	922.229	756.620	844.905	1.052.872	1.418.214
IV - Resultado Primário	259.079	279.283	257.166	667.182	52.032	149.045	188.105	213.386
V - Juros da dívida	81.276	97.806	145.255	112.865	66.161	67.363	61.417	60.389
VI = (IV - V) - Nec. Financiamento Líquida	177.803	181.477	111.911	554.317	(14.129)	81.682	126.688	152.997
VII - Amortizações	178.049	115.174	124.183	112.409	90.285	103.516	116.053	120.613
VIII = (VI + VII) = Nec.Financ. Bruta	(246)	66.303	(12.272)	441.907	(104.413)	(21.835)	10.635	32.383
Alienação de bens + outras rec.capital	57.210	22.063	55.430	41.415	11.652	30.865	6.298	38.087
Operações de crédito	18.066	13.046	32.474	29.741	14.174	4.253	21.033	93.647
IX - Atrasos / deficiência financeira	75.030	101.412	75.632	513.063	(78.587)	13.284	37.966	164.117

Fonte: STN - Indicadores Fiscais e de Endividamento

Tabela 16. Condições de Financiamento dos Governos Estaduais - Região Nordeste valores em R\$mil

	Acre				Amapá			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
I - Receitas Correntes	1.055.268	1.118.783	1.269.906	1.608.233	916.547	992.425	1.268.685	n.d
FPE	606.975	631.438	696.021	871.106	676.599	629.777	694.190	n.d
Outras transferências	166.292	118.339	166.617	228.605	58.891	135.509	274.790	n.d
Receitas Próprias	283.001	369.006	407.268	508.521	174.372	227.138	299.704	n.d
ICMS	150.394	208.226	227.958	292.462	138.256	148.025	163.651	n.d
II - Receita Corrente Líquida	970.673	1.023.480	1.156.660	1.466.890	810.519	940.819	1.210.060	1.444.006
III - Despesas não financeiras	1.050.240	1.075.893	1.265.717	1.575.402	949.507	975.731	1.219.339	n.d
Pessoal e encargos	564.914	642.421	720.265	836.730	412.775	468.163	612.833	n.d
OCC (não financeiro)	485.326	433.472	545.452	738.672	536.732	507.567	606.506	n.d
Investimentos	222.585	139.502	183.414	311.350	152.817	92.989	149.912	n.d
Outras despesas capital	207	79	281	160	25.232	20.842	13.234	n.d
Outras despesas correntes	262.534	293.891	361.757	427.162	358.683	393.735	443.361	n.d
IV - Resultado Primário	87.381	135.307	102.225	124.235	157.211	184.697	236.990	380.183
V - Juros da dívida	35.691	59.716	35.343	37.282	4.862	2.689	10.302	n.d
VI = (IV - V) - Nec. Financiamento Líquida	51.690	75.591	66.882	86.953	152.349	182.008	226.688	n.d
VII - Amortizações	76.542	58.773	47.995	57.602	5.074	6.445	26.276	n.d
VIII = (VI + VII) = Nec.Financ. Bruta	(24.852)	16.818	18.887	29.350	147.275	175.563	200.413	n.d
Alienação de bens + outras rec.capital	63.421	61.267	85.680	112.960	45.232	6.454	12.698	n.d
Operações de crédito	41.436	8.370	8.321	120.178	2.085	1.243	1.511	n.d
IX - Atrasos / deficiência financeira	80.005	86.455	112.889	262.489	194.592	183.260	214.621	n.d

Fonte: STN - Indicadores Fiscais e de Endividamento

Tabela 16. Condições de Financiamento dos Governos Estaduais - Região Nordeste R\$mil

	Sergipe			
	2002	2003	2004	2005
I - Receitas Correntes	1.927.495	2.073.792	2.382.128	2.971.013
FPE	737.259	766.973	845.419	1.058.085
Outras transferências	271.007	89.326	210.722	244.403
Receitas Próprias	860.371	1.217.493	1.325.987	1.668.403
ICMS	586.643	761.312	781.312	907.401
II - Receita Corrente Líquida	1.674.710	1.805.467	2.043.107	2.536.658
III - Despesas não financeiras	1.847.917	1.972.422	2.371.841	2.694.837
Pessoal e encargos	961.936	1.095.799	1.264.328	1.494.812
OCC (não financeiro)	885.981	876.623	1.107.513	1.200.025
Investimentos	161.603	85.215	110.991	189.990
Outras despesas capital	73.919	85.655	143.016	98.602
Outras despesas correntes	650.459	705.753	853.506	911.433
IV - Resultado Primário	148.614	98.488	26.534	263.231
V - Juros da dívida	76.791	82.620	82.887	98.363
VI = (IV - V) - Nec. Financiamento Líquida	71.823	15.868	(56.353)	164.868
VII - Amortizações	64.060	69.531	77.301	92.240
VIII = (VI + VII) = Nec.Financ. Bruta	7.763	(53.663)	(133.654)	72.628
Alienação de bens + outras rec.capital	91.073	11.726	40.285	17.996
Operações de crédito	26.279	14.009	109.642	27.644
IX - Atrasos / deficiência financeira	125.114	(27.929)	16.273	118.268

Fonte: STN - Indicadores Fiscais e de Endividamento

Tabela 16. Condições de Financiamento dos Governos Estaduais - Região Norte

valores em R\$mil

	Amazonas				Pará			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
I - Receitas Correntes	3.492.129	3.704.174	4.480.072	5.133.763	3.845.861	4.304.983	5.002.238	5.762.727
FPE	495.090	515.044	567.722	710.534	1.084.429	1.128.135	1.256.189	1.556.329
Outras transferências	437.762	168.304	634.052	354.352	662.916	332.739	807.250	588.702
Receitas Próprias	2.356.517	3.020.826	3.278.297	4.043.762	2.047.641	2.844.109	2.938.800	3.617.696
ICMS	1.718.744	2.187.808	2.293.703	2.649.943	1.509.532	2.034.436	2.099.842	2.480.632
II - Receita Corrente Líquida	2.767.751	3.054.642	3.751.410	4.294.390	3.204.737	3.503.004	4.068.167	4.847.313
III - Despesas não financeiras	3.494.131	3.507.442	4.251.538	5.014.028	3.767.351	4.151.758	4.849.495	5.458.417
Pessoal e encargos	1.577.136	1.629.464	1.847.383	2.112.950	1.922.808	2.238.328	2.507.235	2.298.700
OCC (não financeiro)	1.916.995	1.877.978	2.404.155	2.901.078	1.844.543	1.913.430	2.342.260	3.159.717
Investimentos	545.148	385.462	524.009	685.586	562.311	391.727	539.853	689.422
Outras despesas capital	29.885	29.104	31.772	27.633	55.502	61.695	108.892	104.825
Outras despesas correntes	1.341.961	1.463.412	1.848.375	2.187.859	1.226.730	1.460.008	1.693.514	2.365.470
IV - Resultado Primário	305.789	365.567	215.373	148.872	134.631	214.679	176.106	265.628
V - Juros da dívida	122.810	136.306	120.815	120.402	110.699	124.728	120.144	115.363
VI = (IV - V) - Nec. Financiamento Líquida	182.979	229.261	94.558	28.470	23.932	89.951	55.962	150.265
VII - Amortizações	88.723	96.996	128.197	123.941	73.338	85.928	119.983	120.003
VIII = (VI + VII) = Nec.Financ. Bruta	94.256	132.266	(33.639)	(95.471)	(49.406)	4.023	(64.021)	30.262
Alienação de bens + outras rec.capital	152.561	44.984	33.635	95.921	111.101	32.554	67.179	48.136
Operações de crédito	14.548	8.134	1.665	11.950	20.226	35.150	20.669	24.092
IX - Atrasos / deficiência financeira	261.366	185.384	1.660	12.400	81.921	71.727	23.827	102.490

Fonte: STN - Indicadores Fiscais e de Endividamento

A política fiscal brasileira: limites e entraves ao crescimento

Tabela 16. Condições de Financiamento dos Governos Estaduais - Região Norte

valores em R\$mil

	Roraima				Roraima			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
I - Receitas Correntes	1.452.953	1.738.484	2.083.740	n.d.	764.828	757.386	847.047	1.118.003
FPE	587.719	519.695	572.849	n.d.	440.141	457.880	504.712	631.673
Outras transferências	70.169	106.960	268.621	n.d.	173.116	120.770	157.148	174.912
Receitas Próprias	796.370	1.111.829	1.242.270	n.d.	133.350	178.736	185.187	311.418
ICMS	639.160	866.783	930.373	n.d.	101.495	137.625	127.461	162.675
II - Receita Corrente Líquida	1.204.801	1.467.002	1.757.061	2.094.079	732.306	668.297	776.946	1.038.551
III - Despesas não financeiras	1.450.307	1.573.860	1.949.766	n.d.	621.603	797.478	668.501	984.259
Pessoal e encargos	702.601	840.455	972.641	n.d.	297.548	370.077	322.365	416.320
OCC (não financeiro)	747.705	733.404	977.124	n.d.	324.055	427.401	346.136	567.939
Investimentos	243.948	123.043	171.118	n.d.	73.027	64.639	30.925	101.551
Outras despesas capital	312	5.682	532	n.d.	50	38.516	41.540	55.928
Outras despesas correntes	503.446	604.679	805.474	n.d.	250.978	324.247	273.671	410.461
IV - Resultado Primário	37.176	141.326	125.620	203.398	222.550	323.672	307.695	344.098
V - Juros da dívida	75.192	97.412	102.463	n.d.	10.135	6.385	6.614	8.759
VI = (IV - V) - Nec. Financiamento Líquida	(38.016)	43.914	23.157	n.d.	212.415	317.287	301.081	335.339
Alienação de bens + outras rec.capital	42.769	16.917	43.914	n.d.	10.603	359	7.905	1.427
Operações de crédito	70.969	42.493	14.513	n.d.	16.997	1.211	1.058	983
IX - Atrasos / deficiência financeira	(70.890)	(18.512)	(18.760)		215.260	282.716	273.072	292.905

Fonte: STN - Indicadores Fiscais e de Endividamento

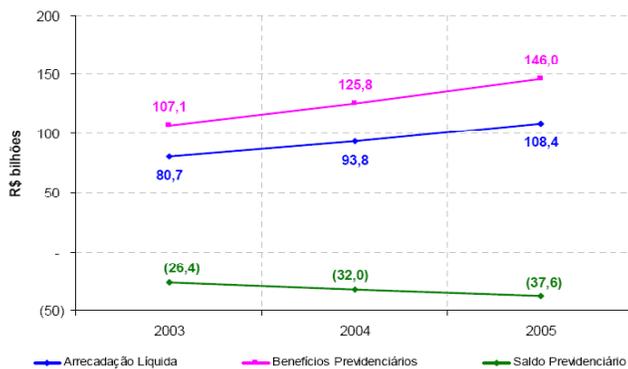
Tabela 16. Condições de Financiamento dos Governos Estaduais - Região Norte

R\$mil

	Tocantins			
	2002	2003	2004	2005
I - Receitas Correntes	1.547.811	1.730.157	1.946.640	2.511.651
FPE	770.030	801.065	882.997	1.173.119
Outras transferências	198.336	130.387	236.331	325.477
Receitas Próprias	544.956	798.705	827.312	1.013.054
ICMS	356.219	537.240	522.386	583.365
II - Receita Corrente Líquida	1.391.422	1.537.933	1.743.111	2.268.410
III - Despesas não financeiras	1.756.167	1.868.574	2.029.762	2.380.049
Pessoal e encargos	590.057	669.310	798.928	895.040
OCC (não financeiro)	1.166.110	1.199.264	1.230.834	1.485.008
Investimentos	761.378	698.977	685.532	697.354
Outras despesas capital	18.666	10.160	13.554	21.582
Outras despesas correntes	386.066	490.127	531.748	766.072
IV - Resultado Primário	85.646	106.083	44.642	188.984
V - Juros da dívida	29.086	36.512	34.892	31.916
VI = (IV - V) - Nec. Financiamento Líquida	56.560	69.571	9.750	157.068
VII - Amortizações	55.821	64.824	109.128	93.911
VIII = (VI + VII) = Nec.Financ. Bruta	739	4.747	(99.378)	63.157
Alienação de bens + outras rec.capital	219.962	183.275	226.804	204.830
Operações de crédito	123.468	158.038	123.918	13.546
IX - Atrasos / deficiência financeira	344.169	346.060	251.345	281.533

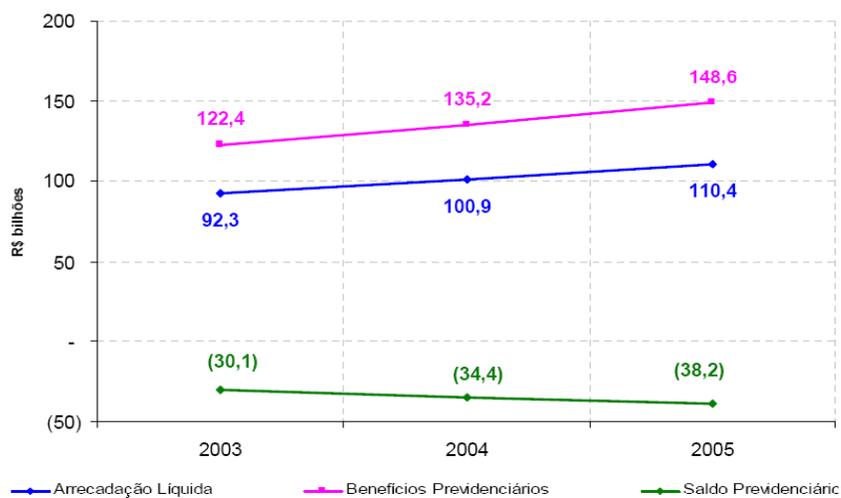
Fonte: STN - Indicadores Fiscais e de Endividamento

GRÁFICO 1
Arrecadação Líquida, Despesa com Benefícios Previdenciários e Resultado Previdenciário do Regime Geral de Previdência Social (2003 a 2005)
 - Em R\$ Bilhões Correntes -



Fonte: Fluxo de Caixa do INSS

GRÁFICO 2
Arrecadação Líquida, Despesa com Benefícios Previdenciários e Resultado Previdenciário do Regime de Previdência Social (2003 a 2005)
 - Em R\$ Bilhões de Dez/2005 (INPC) -

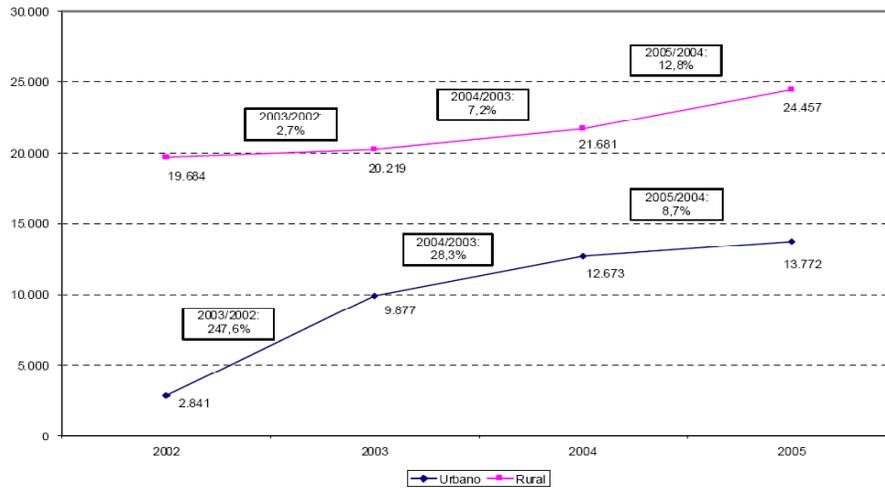


Fonte: Fluxo de Caixa do INSS
 Elaboração: SPS/MPS.

A política fiscal brasileira: limites e entraves ao crescimento

GRÁFICO 3

Necessidade de Financiamento do RGPS, segundo a Clientela Urbana e Rural (2002 a 2005) – Acumulado até Dezembro – Em R\$ Milhões de Dezembro/2005 - INPC



Fonte: Fluxo de Caixa do INSS, ajustado pelo sistema INFORMAR
Elaboração: SPS/MPS.

GRÁFICO 4

Despesas Obrigatórias e Discricionárias (% PIB)



*4ª Avaliação Bimestral

** PLOA 2007

Fonte: MPOG/SOF