

O AJUSTE FISCAL DO GOVERNO FEDERAL ENTRE 1999 e 2001

José Lúcio Alves Silveira

Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

O AJUSTE FISCAL DO GOVERNO FEDERAL ENTRE 1999 e 2001

Resumo: Este trabalho demonstra que a despesa não-financeira do Governo Federal não era excessiva no final dos anos 1990. Adicionalmente, destaca o crescimento do pagamento de juros reais, que se constituiu na principal variável dos déficits operacionais entre 1999 e 2001.

Palavras-chave: Pagamentos de juros, ajuste fiscal. Governo Federal.

THE FEDERAL GOVERNMENT'S FISCAL ADJUSTMENT

Abstract: This study demonstrates that the non-financial expenditure of the federal government wasn't excessive in the late 1990s. Additionally, we highlight the growth of real interest payments, which became the main variable of the operational deficits between 1999 and 2001.

Keywords: Interest payments, fiscal adjustment, Federal Government.

Recebido em: 05.11.2009 Aprovado: 20.04.2010

1 INTRODUÇÃO

Após a crise cambial ocorrida no final de 1998, que reduziu o estoque de reservas internacionais em US\$ 32,3 bilhões entre abril e outubro daquele ano, o País realizou um acordo de socorro financeiro internacional coordenado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), cujo montante foi de US\$ 42,0 bilhões. Em contrapartida, com o objetivo de reduzir o estoque da dívida pública como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), o setor público consolidado (Governo Federal + Estados e Municípios + Empresas Estatais) deveria elevar o superávit primário entre 1999 e 2001. O País não só cumpriu o acordo como ultrapassou as metas fiscais exigidas pelo FMI para cada ano. Assim, a meta do superávit primário em 1999 era de 3,1% do PIB e se alcançou 3,2% do PIB. Em 2000, o acordo previa 3,25% do PIB e obteve-se 3,5% do PIB. Já em 2001, o acerto original era de 3% do PIB, foi revisto em julho de 2001 para 3,35% do PIB e, mesmo assim, o setor público registrou um superávit primário de 3,7% do PIB¹.

A magnitude desse ajuste fiscal realizado pelo Estado brasileiro é defendida por Castro (2002), Giambiagi (2002 e 2003), Langoni (2002) e Velloso (2002). Para estes autores, o gasto público não-financeiro, após a primeira metade da década de 1990, se tornou elevado, e, portanto, tornava-se necessário reduzi-lo para permitir a mudança na trajetória da dívida do setor público consolidado, que havia crescido de 26,6% do PIB em 1994 para 38,3% do PIB em 1998.

Este trabalho, diferente da visão apresentada anteriormente, demonstra que, no âmbito federal, o gasto não-financeiro não se tornou excessivo após a primeira metade dos anos noventa. Ao contrário, mostra-se que despesas geradoras de externalidades positivas para o sistema econômico foram reduzidas, comprometendo as taxas de crescimento e a expansão futura da economia. Ademais, destaca-se a ocorrência de um elevado crescimento das despesas financeiras (pagamentos de juros da dívida pública), que se constituíram na principal variável para a presença dos repetidos déficits operacionais (resultado primário + despesas de juros reais) da União, contribuindo, assim, para o crescimento da dívida pública federal.

Em relação à estrutura, este artigo está dividido em três seções, além desta introdução. Na segunda seção é feita uma análise sobre a evolução da receita e a despesa federal não-financeira e constata-se que esta não apresentou um crescimento excessivo entre 1995 e 2001. Por outro lado, considerando o mesmo período, a terceira seção evidencia que o crescimento das despesas financeiras foi importante para a presença de recorrentes déficits operacionais da União. Na quarta seção, são feitas as considerações finais.

2 A MELHORA DOS RESULTADOS PRIMÁRIOS DA UNIÃO APÓS 1999

2.1 A evolução da receita

O acordo firmado com o FMI, após a crise cambial de 1998, estabelecia que o setor público consolidado deveria gerar recorrentes superávits primários no período 1999/2001, como forma de evitar o aumento do estoque de sua dívida. O País, conforme destacado anteriormente, não só cumpriu o acordo, como ultrapassou as metas fiscais exigidas pelo FMI para cada ano. Além disso, cabe destacar que foi sobre o Governo Federal onde se concentrou o maior peso do ajuste fiscal.

Nesse sentido, a magnitude do superávit primário médio do Governo Federal passou de 0,3% do PIB de 1995/1998 para 2,1% do PIB em 1999/2001, sendo que essa melhora fiscal decorreu mais do incremento das receitas correntes do que pelo corte nas despesas (Tabela 1), não obstante o desempenho medíocre da economia, cujo crescimento médio nesse período foi de apenas 1,94% ao ano.

Os tributos que se destacaram para o crescimento das receitas correntes entre 1999 e 2001 foram a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) bem como a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), que não são compartilhadas com entidades federativas, e o imposto de renda. Sobre esse último tributo, um importante fator para o aumento de sua arrecadação, cuja média passou de 4,1% do PIB em 1995/1998 para 4,6% do PIB de 1999/2001, residiu no congelamento da tabela do Imposto de Renda (Tabela 2).

Quanto à COFINS, sua arrecadação média se elevou de 2,2% do PIB em 1995/1998 para 3,5% do PIB de 1999/2001. E duas medidas foram importantes para esse crescimento. Primeiro: a partir de março de 1999 ocorreu a elevação na alíquota que passou de 2% para 3% e tornou-se obrigatório o pagamento dessa contribuição pelas instituições financeiras. Segundo: registrou-se em 2001 uma mudança na forma de tributação do setor de combustíveis e pagamento por substituição pelo setor automotivo, como forma de evitar a elisão fiscal e a evasão no pagamento desse tributo.

Tabela 1 - Indicadores Fiscais da União em % do PIB: 1995-2001

| Déficit público | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 1985-1989 (média) | 1990-1994 (média) | 1995-1998 (média) | 1999-2001 (média) |
|--|------|------|------|------|------|------|------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 1. Receitas correntes | 17,6 | 17,9 | 18,6 | 19,9 | 20,9 | 21,2 | 22,4 | 15,2 | 16,9 | 18,5 | 21,5 |
| 2. Transferências intergovernamentais | 3,3 | 3,6 | 3,7 | 4,3 | 4,5 | 4,9 | 5,2 | 3,7 | 3,5 | 3,7 | 4,8 |
| 3. Consumo | 5,1 | 4,8 | 4,8 | 4,4 | 4,5 | 4,6 | 4,7 | 4,7 | 4,6 | 4,8 | 4,6 |
| 3.1 Salários | 3,2 | 2,9 | 2,8 | 2,7 | 2,7 | 2,8 | 2,9 | 2,6 | 2,7 | 2,9 | 2,8 |
| 3.2 Compra de bens e serviços | 1,9 | 1,9 | 2,0 | 1,7 | 1,8 | 1,8 | 1,8 | 2,1 | 1,9 | 1,9 | 1,8 |
| 4. Transferências | 8,2 | 8,2 | 8,6 | 9,2 | 9,2 | 9,1 | 9,6 | 5,2 | 6,7 | 8,6 | 9,4 |
| 4.1 Assistência e previdência | 7,8 | 7,9 | 8,2 | 8,9 | 9,0 | 8,8 | 9,3 | 3,7 | 5,9 | 8,2 | 9,1 |
| 4.1.1 Benefícios da previdência | 5,0 | 5,3 | 5,5 | 6,1 | 6,1 | 6,0 | 6,4 | 2,9 | 4,2 | 5,5 | 6,2 |
| 4.1.2 Inativos e pensionistas da união | 2,3 | 2,1 | 2,1 | 2,3 | 2,4 | 2,2 | 2,3 | 0,8 | 1,3 | 2,2 | 2,3 |
| 4.1.3 Despesas do FAT | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,6 | ... | 0,4 | 0,5 | 0,6 |
| 4.2 Subsídios | 0,4 | 0,3 | 0,4 | 0,3 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 1,5 | 0,9 | 0,4 | 0,3 |
| 5. Formação bruta de capital fixo | 0,6 | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,9 | 0,6 | 0,6 | 0,5 |
| 6. Discrepância estatística ¹ | -0,1 | 0,4 | 1,2 | 0,8 | -0,1 | 0,2 | 0,5 | 1,2 | -0,3 | 0,5 | 0,2 |
| 7. Déficit primário (2+3+4+5-1) | -0,5 | -0,4 | 0,3 | -0,6 | -2,4 | -1,9 | -1,9 | 0,5 | -1,5 | -0,3 | -2,1 |
| 8. Pagamento de juros reais | 2,2 | 2,0 | 1,5 | 5,8 | 5,6 | 3,2 | 3,3 | 2,1 | 1,0 | 2,9 | 4,0 |
| 9. Déficit operacional (7+8) | 1,7 | 1,6 | 1,8 | 5,2 | 3,2 | 1,3 | 1,4 | 2,6 | -0,5 | 2,6 | 1,9 |
| Despesas por função | | | | | | | | | | | |
| 1. Educação | 1,4 | 1,2 | 1,2 | 1,6 | 1,6 | 1,0 | 1,0 | 1,2 | 1,1 | 1,4 | 1,2 |
| 2. Saúde | 2,3 | 1,8 | 2,0 | 1,8 | 2,0 | 1,8 | 2,0 | 2,0 | 1,9 | 2,0 | 1,9 |
| 3. Serviços Econômicos ² | 1,8 | 1,4 | 1,7 | 1,5 | 1,5 | 1,0 | 1,2 | 2,8 | 1,7 | 1,6 | 1,2 |
| 4. Defesa | 1,2 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,1 | 1,0 | 1,0 | 1,1 | 1,0 | 1,1 | 1,0 |

Fonte: Ministério da Fazenda (Brasil) e Boletim do Banco Central do Brasil, vários números. Elaboração do autor.

Obs.: 1. Diferença entre o resultado acima da linha e do Banco Central. Um resultado positivo (negativo) indica aumento (redução) do déficit.

2. Inclui: transportes; comunicações; combustíveis; energia; mineração; indústria; agricultura; silvicultura; pesca; armazenagem.

Convenção estatística: (...) dados não disponíveis.

Tabela 2 - Carga tributária da União em % do PIB: 1992-2001

| Discriminação | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 1992-1994 (média) | 1995-1998 (média) | 1999-2001 (média) |
|---|------|------|------|------|------|------|------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 1. Receita de impostos | 7,4 | 6,9 | 6,7 | 7,4 | 7,7 | 7,1 | 7,6 | 7,1 | 7,1 | 7,5 |
| Imposto de importação | 0,8 | 0,5 | 0,6 | 0,7 | 0,8 | 0,7 | 0,7 | 0,4 | 0,6 | 0,7 |
| Imposto de renda | 4,0 | 4,0 | 3,8 | 4,5 | 4,6 | 4,4 | 4,9 | 3,5 | 4,1 | 4,6 |
| IPI | 2,0 | 1,9 | 1,9 | 1,7 | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 2,2 | 1,9 | 1,6 |
| IOF | 0,5 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,5 | 0,3 | 0,3 | 0,7 | 0,4 | 0,4 |
| Outros ¹ | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,3 | 0,1 | 0,1 |
| 2. Receitas de contribuições | 8,9 | 10,2 | 10,7 | 10,3 | 11,7 | 12,7 | 13,4 | 8,3 | 10,0 | 12,6 |
| COFINS | 2,4 | 2,2 | 2,1 | 2,0 | 3,2 | 3,5 | 3,8 | 1,6 | 2,2 | 3,5 |
| Contribuição seguridade do servidor | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,1 | 0,3 | 0,3 |
| PIS/PASEP | 0,9 | 0,9 | 0,8 | 0,8 | 1,0 | 0,9 | 0,9 | 1,0 | 0,9 | 0,9 |
| Contribuição sobre o lucro líquido | 0,9 | 0,8 | 0,8 | 0,7 | 0,7 | 0,8 | 0,7 | 0,7 | 0,8 | 0,7 |
| CPMF | 0,0 | 0,0 | 0,8 | 0,9 | 0,8 | 1,3 | 1,4 | 0,0 | 0,4 | 1,2 |
| Outras contribuições | 4,4 | 6,0 | 5,9 | 5,6 | 5,7 | 5,9 | 6,3 | 4,9 | 5,4 | 6,0 |
| 3. Demais receitas correntes ² | 1,3 | 0,8 | 1,2 | 2,2 | 1,5 | 1,4 | 1,4 | 1,2 | 1,4 | 1,4 |
| 4. Total (1+2+3) | 17,6 | 17,9 | 18,6 | 19,9 | 20,9 | 21,2 | 22,4 | 16,6 | 18,5 | 21,5 |

Fonte: Ministério da Fazenda (Brasil). Elaboração do autor.

Obs.: 1. Somatório de Imposto sobre exportação + Imposto s/ propriedade rural + Imposto Provisório s/ Movimentação Financeira (IPMF) em 1994.

2. Inclui as seguintes receitas: patrimonial, serviços e outras receitas correntes.

No caso da CPMF, a Emenda Constitucional nº 21, de 18 de março de 1999, que prorrogou por três anos e alterou a alíquota dessa contribuição, permitiu um aumento expressivo no valor arrecadado. Assim, sua alíquota foi majorada de 0,2% para 0,38% entre julho de 1999 e junho de 2000. Nos meses subsequentes, a alíquota foi fixada em 0,3% sobre as transações financeiras, de modo que o valor arrecadado saltou de 0,8%

do PIB em 1998 para 1,4% do PIB em 2001. Outra importante mudança ocorrida no âmbito da CPMF residiu na alocação de seus recursos: permaneceu o financiamento das ações e serviços de saúde, no entanto, o resultado do aumento da arrecadação decorrente da alteração da alíquota foi destinado ao custeio da previdência social.

Além disso, deve-se destacar a seguinte distorção no âmbito da CPMF: embora tenha ocorrido uma aplicação média de 0,6% do PIB em saúde de 1999/2001 com recursos dessa contribuição, a despesa total da União em saúde não aumentou. Pelo contrário, o gasto médio nessa área passou de 2,0% do PIB em 1995/1998 para 1,9% do PIB de 1999/2001 (Tabela 1). Desta forma, a União utilizou, de um lado, os recursos arrecadados pela CPMF em ações e serviços de saúde, mas cortou, por outro lado, verbas que antes eram empregadas nesse setor. Por conseguinte, sua prorrogação não implicou em crescimento dos gastos em saúde a nível federal. O que realmente aumentou foram os recursos fiscais disponíveis para a União.

Em resumo, o aumento dos tributos descrito acima, foi fundamental para o ajuste nas contas primárias do Governo Federal entre 1999 e 2001. Portanto, as receitas correntes, que passaram de uma média 18,5% do PIB de 1995/1998 para 21,5% do PIB em 1999/2001, contribuíram sobremaneira para a União apresentar recorrentes superávits primários a partir de 1999 (Tabela 1).

2.2 O comportamento do gasto primário

O gasto primário total ou despesa não-financeira, representado pela soma das transferências intergovernamentais + consumo + assistência e previdência + subsídios + formação bruta de capital fixo, registrou, em média, um crescimento entre 1999 e 2001 (Tabela 1). Entretanto, devem-se destacar duas importantes ressalvas. Primeiro: essa elevação não impediu a ocorrência de expressivos superávits primários no período, uma média de 2,1% do PIB. Segundo: não ocorreram aumentos generalizados de despesas em âmbito federal. Pelo contrário, importantes rubricas registraram cortes em seus gastos, como será verificado a seguir.

Analisando inicialmente as transferências intergovernamentais (obrigatórias e negociadas), verificou-se que essas passaram, em média, de 3,7% do PIB de 1995/1998 para 4,8% do PIB em 1999/2001. O crescimento da receita tributária bem como a extinção do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) em 1999, que retinha recursos dos Estados e Municípios, contribuíram para elevar as transferências obrigatórias da União. Nesse sentido, também foram importantes as compensações da Lei Complementar nº 87/1996, referente à desoneração do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), das exportações de produtos primários e semimanufaturados, das compras de bens de capital, do consumo de energia elétrica e da aquisição de bens de uso e consumo das empresas. Quanto ao crescimento das transferências negociadas, de acordo com Rezende e Cunha (2002), destacaram-se os desembolsos federais com o Sistema Único de Saúde (SUS).

Já a despesa com consumo apresentou um decréscimo. O consumo médio passou de 4,8% do PIB em 1995/1998 para 4,6% do PIB de 1999/2001, em decorrência da queda na compra de bens e serviços, bem como na despesa com salários (Tabela 1). Outro ponto a ser destacado refere-se à ampliação do Poder Judiciário na despesa com salários da União entre 1999 e 2001. Nesse período, o crescimento no número de servidores e o aumento salarial no âmbito do Poder Judiciário contribuíram para elevar seus gastos com pessoal da ativa. Por isso, sua participação relativa na despesa total da União com salários se elevou de 17,4% em 1999 para 19,5% em 2001. Por outro lado, para o mesmo período, os Poderes Executivo e Legislativo perderam espaço nos gastos com essa rubrica a nível federal.

Quanto às despesas com benefícios da previdência social e inativos do Governo Federal, estas apresentaram uma importante mudança em 1999/2001. Nesse período, embora tenha ocorrido uma elevação nessas despesas, sua taxa de crescimento apresentou um grande declínio quando comparada com os anos compreendidos entre 1995 e 1998. As medidas introduzidas pela reforma da previdência social – através da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998 – cujo objetivo era deter a crescente deterioração fiscal nessa área, foram decisivas para a ocorrência desse novo cenário².

Quanto às demais rubricas do resultado primário, tem-se o seguinte resultado: a despesa do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) teve um aumento marginal e, em média, passou de 0,5% do PIB de 1995/1998 para 0,6% do PIB em 1999/2001. Por outro lado, as despesas com subsídios e formação bruta de capital fixo declinaram. No primeiro caso, o gasto médio que era de 0,4% do PIB em 1995/1998 diminuiu para 0,3% do PIB de 1999/2001. Já os investimentos, para os mesmos períodos, passaram de 0,6% do PIB para 0,5% do PIB, com implicações negativas para a infraestrutura do País (Tabela 1).

Além disso, os cortes realizados em diversas rubricas a nível federal podem também ser observados quando se examinam as despesas por função (Tabela 1). A defesa, por exemplo, teve seu gasto médio diminuído de 1,1% do PIB de 1995/1998 para 1% do PIB em 1999/2001. Já as despesas com serviços econômicos³ mantiveram a tendência de queda ao longo dos anos noventa e declinaram de 1,6% do PIB em 1995/1998 para apenas 1,2% do PIB de 1999/2001, com implicações negativas para as taxas de crescimento e a expansão futura da economia. Em relação à saúde, para os mesmos períodos, a passagem foi de 2,0% do PIB para 1,9% do PIB. Quanto à educação, sua despesa média caiu de 1,4% do PIB em 1995/1998 para 1,2% do PIB de

1999/2001. No caso específico da educação, sua situação não foi mais dramática devido à despesa realizada em 1999 que foi de 1,6% do PIB, que elevou a média. Porém, considerando o biênio 2000/2001 em relação ao período 1998/1999, verifica-se uma queda de 37,5% nas despesas com essa rubrica. Finalmente, considerando o somatório do gasto em saúde, educação e serviços econômicos, despesas que efetivamente geram externalidades positivas para o resto do sistema econômico, sua média se reduziu de 4,9% do PIB de 1995/1998 para 4,3% do PIB em 1999/2001.

Em suma, o crescimento do gasto primário total do Governo Federal entre 1995/1998 e 1999/2001 não decorreu de aumentos generalizados em todas suas rubricas. Este se concentrou nas despesas com transferências intergovernamentais, benefícios do INSS e inativos da União, como analisado anteriormente. Já as despesas em consumo, subsídios e formação bruta de capital fixo, bem como os gastos em saúde, educação e serviços econômicos apresentaram declínio, fato omitido nas análises de Castro (2002), Giambiagi (2002 e 2003), Langoni (2002) e Velloso (2002). Portanto, a tese defendida pelos referidos autores de que todos os grandes itens do gasto primário da União tiveram um crescimento maior que o PIB após 1994 e que o ajuste fiscal de 1999/2001 foi obtido integralmente por aumento da carga tributária não encontra respaldo na realidade.

3 AS DESPESAS FINANCEIRAS E OS RECORRENTES DÉFICITS OPERACIONAIS DA UNIÃO ENTRE 1999 E 2001

As despesas financeiras se constituíram no principal elemento para a deterioração fiscal da União no final dos anos 1990. Nesse sentido, os gastos com juros reais, em média, passaram de 2,9% do PIB de 1995/1998 para 4,0% do PIB em 1999/2001. Um incremento de 37,9%, fato que contribuiu sobremaneira para os recorrentes déficits operacionais da União (resultado primário + despesas com juros reais), não obstante os elevados superávits primários obtidos entre 1999 e 2001 (Tabela 1).

Dentre os fatores que contribuíram para elevar o gasto com juros, destacaram-se: as elevadas taxas de juros reais e desvalorização cambial combinada com a mudança na composição da dívida pública. No caso das taxas de juros, apesar de seu declínio ocorrido no período, uma média de 11,3% em 1999/2001 contra 22,9% de 1995/1998 (Tabela 3), estas ainda se mantiveram bastante elevadas quando comparadas com outros países⁴. E um importante fator para essa mudança das taxas de juros decorreu do novo regime cambial: com a flutuação do câmbio a partir de janeiro de 1999, concedeu-se um maior grau de independência à política monetária doméstica. Desta forma, as inusitadas taxas de juros⁵ deixaram de ser utilizadas pelo Banco Central do Brasil (Bacen) como instrumento para defender uma taxa de câmbio sobrevalorizada. No entanto, o governo, alegando naquele momento, a necessidade de manter a inflação em índices reduzidos e de equacionar a deterioração do balanço de pagamentos, resolveu fixar as taxas de juros reais em níveis elevados para os padrões internacionais, com enormes prejuízos para as contas públicas bem como para o crescimento econômico do País.

Tabela 3 - Taxa de juros reais em % 1994/1998

| Período | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|
| Janeiro | 0,40 | 2,00 | 0,78 | 0,14 | 1,77 | 1,53 | 0,44 | 0,62 |
| Fevereiro | -0,30 | 2,10 | 1,58 | 1,24 | 2,10 | 0,95 | 1,39 | 0,61 |
| Março | 1,10 | 2,40 | 2,00 | 0,47 | 1,97 | 2,32 | 0,93 | 0,69 |
| Abril | 2,80 | 1,90 | 1,36 | 1,06 | 1,84 | 1,82 | 1,04 | 0,32 |
| Maio | 5,00 | 3,80 | 0,32 | 1,28 | 1,40 | 1,91 | 1,08 | 0,92 |
| Junho | 2,80 | 1,40 | 0,75 | 0,90 | 1,32 | 1,01 | 1,40 | 0,74 |
| Julho | 1,30 | 1,70 | 0,83 | 1,50 | 2,09 | 0,45 | -0,58 | 0,14 |
| Agosto | 0,80 | 2,50 | 1,97 | 1,63 | 1,65 | 1,08 | 0,54 | 1,05 |
| Setembro | 2,20 | 4,40 | 1,76 | 0,99 | 2,51 | 1,29 | 1,17 | 1,19 |
| Outubro | 1,00 | 2,90 | 1,64 | 1,32 | 2,97 | 0,45 | 1,26 | 0,81 |
| Novembro | 1,60 | 1,50 | 1,51 | 2,19 | 2,82 | 0,26 | 0,87 | 0,53 |
| Dezembro | 3,20 | 2,50 | 0,91 | 2,26 | 1,40 | 0,9 | 0,57 | 0,68 |
| Acumulado no ano | 24,10 | 33,30 | 16,50 | 16,00 | 26,60 | 14,97 | 10,48 | 8,61 |

Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil, vários números. Elaboração do autor.

Obs.: 1. Taxa Over-Selic deflacionada pelo IGP-DI (FGV) de 1994/1998 e pelo IPC (FGV) de 1999/2001.

Quanto ao câmbio, este apresentou uma grande variação entre dezembro de 1998 e dezembro de 2001. Ao longo de 1999, 2000 e 2001, a desvalorização real da taxa de câmbio⁶ foi respectivamente: 40%, 0,3% e 11,5%. Em relação à mudança na composição da Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi), temos a seguinte trajetória: em dezembro de 1994, apenas 8,3% da DIMIF (R\$ 5,1 bilhões ou 1,5% do PIB) estavam indexados ao câmbio, porém com o aumento da vulnerabilidade externa da economia brasileira, esta proporção chegou a dezembro de 1998 correspondendo 21,0% da DPMFi (R\$ 68,0 bilhões ou 7,4% do PIB). Assim, a combinação de desvalorização cambial com aumento da DPMFi indexada ao dólar, ocorrida no final dos anos 1990, contribuiu também para elevar as despesas financeiras da União, notadamente em 1999, cujo pagamento de juros reais chegou a 5,6% do PIB (Tabela 1). E para ilustrar os efeitos negativos da desvalorização cambial sobre as contas públicas, ocorrida no final dos anos 1990, Saad Filho e Morais (2002, p.17 e 18) colocam:

A desvalorização do real foi diferente das outras crises cambiais nos anos noventa. Estas surpreenderam maioria dos agentes e desvalorizaram grandes capitais, especialmente no sudeste da Ásia. No Brasil, a iminência do colapso cambial era evidente, e trouxe ganhos aos grandes capitais, especialmente financeiros. O impacto da desvalorização sobre a dívida líquida do setor público entre dezembro de 1998 e junho de 1999 foi de R\$ 43,6 bilhões; além disso, o Banco Central perdeu cerca de R\$ 7,8 bilhões no mercado futuro de dólares, elevando o impacto fiscal da desvalorização cambial para 5,6% do PIB. Em contrapartida, algumas instituições financeiras lucraram, apenas em janeiro, duas vezes mais que em todo o ano anterior. A crise cambial demonstrou que o Brasil tem um Estado providenciário às avessas, que protege com eficiência os ganhos de capital (especialmente financeiros) à custa dos trabalhadores e, secundariamente, do capital produtivo (grifo nosso).

Este crescimento das despesas financeiras evidencia que a forma pela qual a dívida pública foi administrada implicou um pesado ônus para o setor público⁷. Mas haveria, na época, outra alternativa para minimizar os efeitos negativos da desvalorização cambial e da elevação da taxa de juros interna sobre as contas públicas? A resposta é sim. Os efeitos negativos teriam sido menores se os títulos da DPMFi não pudessem ser indexados ao dólar e se a maioria da dívida pública fosse composta por títulos com taxa de juros pré-fixada. Assim, eventuais dificuldades conjunturais, que obrigam o governo a desvalorizar sua moeda e/

ou elevar as taxas de juros, não teriam produzido impactos tão nocivos sobre o orçamento público. Afinal, como destacam Cardoso (2002) e Barbosa (2003), os países desenvolvidos, que apresentam dívida pública mais elevada do que o Brasil, adotam esse tipo de estratégia na administração de suas dívidas públicas.

4 CONCLUSÃO

O ajuste fiscal implementado no período 1999/2001 permitiu que o setor público cumprisse todas as metas fiscais firmadas com o FMI. No âmbito da União, os superávits primários triplicaram de valor, passando de uma média de 0,3% do PIB em 1995/1998 para 2,1% do PIB em 1999/2001. A magnitude desse ajuste fiscal é justificada por Castro (2002), Giambiagi (2002 e 2003), Langoni (2002) e Velloso (2002), porque afirmam que os gastos públicos não-financeiros, após a primeira metade dos anos 1990, tinham se tornado elevados, e deveriam, por conseguinte, ser reduzidos para permitir o declínio da dívida pública.

Por outro lado, este trabalho, diferentemente da afirmação exposta pelos autores destacados acima, evidenciou que não ocorreu um aumento generalizado(s) do gasto público não-financeiro da União após 1995. Constata-se que o aumento se concentrou nas despesas com transferências intergovernamentais, benefícios do INSS e inativos da União. Já os gastos em consumo, formação bruta de capital fixo e subsídios apresentaram uma redução, como também nas despesas em saúde, educação e serviços econômicos, com impactos negativos para o bem-estar da sociedade. E como agravante dessa situação, as elevadas taxas de juros reais e a desvalorização cambial, ocorridas no final dos anos 1990, impactaram negativamente sobre o orçamento da União, cujas despesas com pagamentos de juros reais se elevaram de uma média de 2,9% do PIB em 1995/1998 para 4,0% do PIB em 1999/2001.

Em resumo, a afirmação de que as despesas não-financeiras da União após 1995 apresentaram um crescimento generalizado, não encontra respaldo na realidade. Por outro lado, o crescimento das despesas financeiras superou os elevados superávits primários obtidos após 1999 e contribuiu para o crescimento da dívida da União, cujo estoque passou de 21,0% do PIB em 1998 para 29,0% do PIB em 2001. Portanto, estes fatos demonstram a dificuldade ou a impossibilidade para o setor governamental obter um equilíbrio fiscal, definido como a capacidade de estabilizar ou reduzir a relação dívida pública/PIB ao longo do tempo, quando se tem uma dívida pública indexada a elevadas taxas de juros reais.

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL. **Boletim do Banco Central do Brasil**.

BARBOSA, Fernando de Holanda. E depois do real ? **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 54, n.6, p. 24-27, jun 2000.

_____. A estabilização inacabada. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 57, n.1, p. 14-16, jan 2003.

BRASIL. **Ministério da Fazenda**. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 10 set 2009.

BRASIL. **Ministério da Previdência e Assistência Social**. Anuário Estatístico da Previdência Social, 1999 e 2001.

CARDOSO, Eliana. A gerência da dívida pública. **Valor Econômico**, São Paulo, 2 de maio de 2001. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br>>. Acesso em: 10 jul 2009.

CASTRO, Paulo Rabelo de. Eleições 2002 (1): despesa pública, inimigo oculto. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 21 de agosto de 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2108200205.htm>>. Acesso em: 15 set 2009.

GIAMBIAGI, Fábio. Superando as metas fiscais. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 56, n.1, p. 22-25, jan 2002.

_____. Balanço e perspectivas. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 57, n.3, p. 14-17, mar 2003.

LANGONI, Carlos Geraldo. Uma economia em transformação: obstáculos internos e externos. In: LEITE, Antônio Dias; VELLOSO; João Paulo dos Reis (Coords.). **O novo governo e os desafios do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2002. p. 133-148.

PAÍS tem o maior juro real do planeta. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 24 de outubro de 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2410200235.htm>> Acesso em: 05 de jul 2009.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. **Contribuintes e cidadãos**: compreendendo o orçamento federal. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Lecio. Neomonetarismo tropical: a experiência brasileira nos anos noventa. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 22, n. 1 (85), p. 3-22, jan/mar 2002.

VELLOSO, Raul. Sem corte de gastos, não haverá crescimento. In: LEITE, Antônio Dias; VELLOSO; João Paulo dos Reis (C oords.). **O novo governo e os desafios do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2002. p. 505-526.

NOTA

- 1 O ano de 1999 representa um ponto de inflexão na condução da política fiscal no Brasil. Após esta data, o setor público tem apresentado elevados superávits primários, que entre 1999 e 2008 obtiveram uma média de 4,0% do PIB. Portanto, um valor duas vezes e meia (2,5) maior do que o verificado no período 1983/1998, cuja média havia sido de 1,6% do PIB.

José Lúcio Alves Silveira

Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Maranhão – UFMA
Doutor em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE
e-mail: jlucioas@uol.com.br

Universidade Federal do Maranhão – UFMA

Av. dos Portugueses, s/n Campus do Bacanga.
CEP: 65.085-580. São Luís - MA