

# ORIGEM E DIMENSÕES DA CRISE FISCAL BRASILEIRA

Raul Wagner dos Reis Velloso

## Resumo

O objetivo básico do trabalho é apresentar as principais estatísticas que retratam a crise fiscal brasileira, identificando os desequilíbrios existentes nas diferentes esferas de governo, analisando suas principais causas e apontando as dificuldades para alterar o statu quo.

## Palavras-chave

crise fiscal, déficit público

## Abstract

The purpose of this paper is to show basic statistics in order to demonstrate the Brazilian fiscal crisis. It identifies current imbalances among different levels of government and examines the major restrictions to changes in the statu quo.

## Key words

fiscal crisis, public deficit

---

*O autor é PhD em Economia pela Universidade de Yale e Consultor Econômico, sediado em Brasília.*

## Introdução

As crises fiscais, a exemplo da que tem marcado a economia brasileira nos últimos anos, caracterizam-se pela ocorrência de saldos negativos nas contas do setor público, durante períodos prolongados.

Os fatores básicos dos desequilíbrios fiscais são igualmente relevantes em todas as esferas e níveis de governo. Contudo, os déficits tendem a ser mais elevados no governo federal pelo seu maior acesso a fontes de financiamento, exercício do monopólio de emissão de moeda e capacidade de impor restrições ao endividamento das empresas estatais, governos estaduais e municipais, mediante os controles exercidos pelo Senado Federal e Banco Central do Brasil.

Além disso, o governo federal, como instância de último recurso, é a esfera de governo para onde convergem as pressões dos demais órgãos e entidades do setor público, decorrentes de demandas regionais e setoriais sem possibilidade de atendimento nas instâncias de origem, quer pela necessidade de elevado volume de recursos, quer pela complexidade das questões em jogo.

Déficits elevados e os problemas deles decorrentes, como a situação de inflação crônica em que o País vive há vários anos, levaram a várias tentativas de correção, sem muito sucesso, a julgar pelos indicadores que serão apresentados adiante.

Em vista dos insucessos dos recentes planos de estabilização, vem criando corpo a tese de que o problema inflacionário só terá solução definitiva após forte e duradouro ajuste das contas públicas. Assim, a persistência de déficits elevados reflete, principalmente, a existência de grandes obstáculos ao seu controle e a ineficácia das diferentes medidas até agora adotadas.

As dificuldades decorrem, sobretudo, das reações defensivas de grupos sociais melhor articulados politicamente que, por meio de pressões bem organizadas junto ao Congresso, conseguem evitar perdas que sofreriam em virtude de cortes de gastos ou da adoção de novas regras tributárias. Dessa forma, as políticas de ajustamento adotadas nos últi-

mos anos foram incompletas e restritas, tendo seu ônus recaído, principalmente, sobre segmentos da sociedade com representação política menos consistente.

O objetivo básico deste trabalho é apresentar, de forma sintética, as principais estatísticas que retratam a crise fiscal brasileira, identificando os desequilíbrios existentes nas diferentes esferas e níveis de governo, analisando seus principais componentes e causas, identificando, paralelamente, os entraves à adoção de políticas consistentes.

Focaliza, inicialmente, aspectos conceituais, seguindo-se informações sobre o endividamento público, que serviram de base às apurações oficiais, a cargo do Banco Central do Brasil, dos déficits primários e operacionais, e dos juros reais, os quais são examinados logo abaixo. São também analisados os mecanismos que explicam a evolução recente do endividamento público e as principais causas da deterioração das contas primárias.

## 1 - Conceitos de Déficit Público

As estatísticas convencionais de déficit operacional, primário, e juros reais, elaboradas pelo Banco Central, são obtidas a partir dos cálculos de déficit nominal, ou seja, da variação da dívida líquida, em termos nominais, entre dois pontos no tempo.

Até 1990, como se verifica na Tabela 1, incluíam-se, nesse cálculo, os principais tipos de dívida: mobiliária, depósitos no Banco Central, dívida externa etc., e deduziam-se, do lado interno, para chegar ao resultado líquido, as dívidas inter (e intra) governamentais relacionadas com o refinanciamento da dívida externa vencida e não honrada pelos governos estaduais e municipais, e pelas empresas estatais (Avisos MF-30).

**TABELA 1**  
**ENDIVIDAMENTO PÚBLICO NO BRASIL**  
**(Saldos em US\$ Milhões de fim de período)<sup>(a)</sup>**

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<b>DÍVIDA INTERNA:</b>									
1 governo federal	18206	6098	13474	17836	10917	25085	19409	38451	130471
1.1 Div. Mobiliária	19393	9654	16677	24643	24043	31969	41673	62214	13009
1.2 Depósitos no BACEN	0	0	0	0	0	5397	853	1865	23562
1.3 Avisos MF-30(b)	-1187	-3557	-3204	-6806	-13126	-12281	-23117	-25627	-23524
2 Gov. Est. e Municipais	10686	9045	9799	11230	13440	14923	17333	23387	14450
2.1 Div. Mobiliária	3958	2744	2670	3174	4110	5562	5068	10532	1748
2.2 Div. Bancária	6728	6199	6878	7531	8320	8021	9042	8733	8352
2.3 Avisos MF-30(b)	0	102	251	524	1011	1340	3223	4121	4350
3 Empr. Estatais	18997	17683	16583	20000	26165	25835	35740	36230	33408
3.1 Div. Bancária	17810	14228	13631	13718	14050	14894	15846	14724	14234
3.2 Avisos MF-30(b)	1187	3455	2952	6282	12115	10941	19894	21506	19174
4 TOTAL	47889	32825	39856	49066	50522	65843	72482	98068	60905
<b>DÍVIDA EXTERNA:</b>									
1 governo federal	15707	27246	25789	25843	37619	49953	48720	54307	55886
2 Gov. Est. e Municipais	3006	3014	3489	4729	5108	4904	4604	4109	4358
3 Empr. Estatais	29380	31731	33826	39342	38685	37096	30943	29298	31098
4 TOTAL	48093	61991	63104	69914	81412	91953	84267	87714	91342
<b>DÍVIDA GLOBAL</b>	<b>95982</b>	<b>94816</b>	<b>102960</b>	<b>118980</b>	<b>131934</b>	<b>157796</b>	<b>156749</b>	<b>185782</b>	<b>152247</b>

Notas: (a) Os dados referentes à dívida interna foram convertidos, em dólares, à taxa de câmbio (venda) do final de dezembro de cada ano.

(b) Referem-se a empréstimos concedidos pelo governo federal às empresas estatais e governos estaduais e municipais, para honrar compromissos externos.

Fonte: Banco Central do Brasil (para os dados originais; elaboração do autor).

O conceito de déficit operacional corresponde à parcela do déficit nominal que exclui, somente para o componente de dívida interna, os fluxos de correção monetária (atualmente medida pela variação do IGP-DI). Assim, no que diz respeito à dívida externa, não há diferença entre os conceitos nominal e operacional.

Já os juros "reais", medidos em valores correntes, resultam, para o caso da dívida interna, do produto de taxas de juros reais (taxas nominais deflacionadas pelo IGP-DI), no período  $t$ , por estoques nominais de dívidas, em  $t-1$ . A parcela de juros relativa à dívida externa é apurada, contrato a contrato, segundo os respectivos cronogramas de vencimento, adotando-se a taxa média oficial de câmbio de cada período, para a conversão dos valores originais.

O déficit primário, nos termos da metodologia adotada pelo Banco Central, é obtido implicitamente, resultando da diferença entre o déficit operacional e os juros reais.<sup>(1)</sup>

Além das estatísticas convencionais de déficits acima referidas, usualmente apresentadas, como proporção do PIB, em resenhas das contas públicas brasileiras,<sup>(2)</sup> esta nota deverá caracterizar e dimensionar os desequilíbrios do setor público, inicialmente, por meio das estatísticas de endividamento público que serviram de base a esses cálculos (Tabela 1).

Na Tabela 1 os estoques de dívidas são apresentados em dólares correntes, tendo os dados de dívida interna sido convertidos às taxas oficiais (venda) do final de cada ano, o que permite guardar uma certa coerência com a metodologia adotada pelo Banco Central em suas apurações de déficits públicos.

Ao final, a análise dos fatores de causação dos saldos primários recentes será feita a partir das estatísticas das Contas das Administrações Públicas, nas Contas Nacionais do IBGE, bem menos divulgadas. Esses dados são apurados "acima da linha", em contraste com a ótica do lado do financiamento adotada pelo Banco Central em suas apurações de déficit público. As fontes básicas do IBGE são os balanços anuais das diferentes esferas de governo.

As estatísticas das Contas Nacionais, como se sabe, não incluem as contas das empresas estatais. Em compensação, o período coberto por esses dados tem início em 1970.

## 2 - Impactos sobre o Endividamento Público

A evolução recente dos estoques de dívida, em dólares, mostrada na Tabela 1, permite destacar os pontos abaixo listados.<sup>(3)</sup>

- 
- (1) Cf. Banco Central do Brasil, "BRASIL-Programa Econômico", Vol. 31, Dezembro de 1991, p. 75/6.
  - (2) Cf., por exemplo, CEPAL, "O Déficit do Setor Público e a Política Fiscal no Brasil, 1980-88", Série Política Fiscal 14, Setembro de 1991, p.25.
  - (3) Na parte referente ao governo federal, são também indicadas, na Tabela 1, informações sobre crédito junto aos governos estaduais e municipais e às empresas estatais, relativos às operações de empréstimo destinadas a refinanciamento da dívida externa por eles não honradas, nos respectivos vencimentos originais. Assim, os totais indicados na Tabela para o governo federal

1. A dívida pública global praticamente dobrou entre 1982 a 1989, passando de US\$ 96 bilhões para US\$ 186 bilhões, tendo o PIB brasileiro aumentado em apenas 26,3% nesse período. Em contraste, ao final de 1991 a dívida havia caído para US\$ 154 bilhões (redução de 17% relativamente a 1989), enquanto o PIB mantinha praticamente inalterado o nível alcançado nos dois anos precedentes.
2. Durante os anos oitenta, o crescimento continuado da dívida pública de origem externa refletiu, principalmente, a expansão ocorrida na esfera federal, que, ao final de 1991, absorvia cerca de 62% do total. A dívida externa dos governos estaduais e municipais e das empresas estatais aumentou, consistentemente, apenas na primeira metade da década.
3. A drástica queda da dívida global ocorrida em 1990 explica-se pela redução do seu componente interno, principalmente na esfera federal, que teve um abatimento de cerca de dois terços de sua dívida. No caso dos governos estaduais e municipais, os dados na Tabela 1 revelam crescimento da dívida interna no mesmo ano.
4. A dívida pública tem se concentrado no âmbito do governo federal, tendo a sua participação no total saltado do nível médio de 36% em 1982-86, para 50% em 1989, declinando posteriormente para 39% (1991). A parcela dos governos estaduais e municipais no total da dívida oscilou levemente em torno de 13,5% entre 1982 e 1989, subindo posteriormente para 18% em 1991. A dívida das empresas estatais atingiu 43% do total em 1991.
5. Em face das dificuldades encontradas pelo governo federal para receber débitos relativos ao refinanciamento de dívidas externas não honradas à época dos vencimentos, é interessante verificar o que ocorreria com a estrutura do endividamento, caso os mesmos fossem excluídos dos ativos e passivos das diferentes esferas e níveis de governo. Em 1989, por exemplo, a exclusão dos créditos relativos aos Avisos MF-30 elevaria a participação do governo federal no endividamento público total para 64% e, em 1991, para 55%.

---

representam estimativas, ainda que provavelmente incompletas, da dívida líquida dessa esfera (ou seja, dívida menos créditos).

O crescente endividamento reflete os déficits elevados registrados no período 1982-89. No ano de 1990, o efeito das medidas de grande impacto, no contexto do Plano Collor I, provocou descontinuidade abrupta nesse processo.

O ponto de partida do processo de deterioração das finanças públicas tem sido associado, em parte, ao acentuado crescimento dos investimentos do setor produtivo estatal, após 1973, financiado, em grande medida, por empréstimos externos, em conjuntura de farta liquidez internacional e juros baixos. Estima-se que a proporção desses investimentos no PIB passou de 2,7%, em 1971-73, para 8,5%, em 1978-79.

¶ Outra relevante fonte de pressão sobre as contas públicas, por volta da segunda metade da década de setenta, teria sido a concessão de subsídios no contexto de forte expansão do crédito oficial ao setor privado, especialmente ao setor agropecuário.<sup>(4)</sup>

Por volta de 1979, a necessidade financiar o Balanço de Pagamentos, em face dos déficits comerciais observados, levou à utilização da capacidade de endividamento das empresas estatais como instrumento de captação de recursos externos. Dessa forma, problemas de pagamentos externos induziram a formação de déficits elevados no setor público.

A subida abrupta dos juros externos, no início dos anos oitenta, em combinação com o crescente endividamento público externo, representou novo elemento de expansão da despesa pública, devido ao impacto gerado pela conta de juros.

A concentração da dívida externa no governo federal resultou de mecanismos, a exemplo da Resolução 432/77 do Banco Central, que permitiam a transferência, para a esfera central, do risco cambial associado ao elevado endividamento externo das empresas privadas então existente.

Paralelamente, em face de inadimplência dos devedores, o Tesouro Nacional acabou assumindo parcela expressiva da dívida externa por ele avalizada, contraída por empresas estatais e governos estaduais e municipais.

---

(4) Cf., por exemplo, CEPAL, "Casos de Êxito na Política Fiscal Brasileira", Série Política Fiscal 15, Outubro de 1991, p.7.

país. Para financiar a parcela efetivamente transferida ao exterior (lembrando que a maior parte ficava, de fato, depositada no Banco Central, por falta de moeda estrangeira), o Banco Central terminava emitindo mais dívida mobiliária interna.

Outra fonte de pressão nas contas do Banco Central, também associada ao endividamento externo, resultou do reempréstimo de recursos ali depositados por devedores internos e não transferidos ao exterior, por razões de escassez de divisas, e por operações de conversão de dívida externa em investimento, à medida que implicavam pagamento antecipado de dívida externa por parte do Banco Central.

Posteriormente, o progressivo esgotamento dos ingressos de capitais externos voluntários no País levou o setor público, na falta de ajustamento das contas primárias, a se apoiar com mais vigor no endividamento interno, com impactos expansionistas sobre as taxas de juros internas e, em seguida, sobre a despesa pública.

A necessidade de gerar saldos comerciais elevados para compensar a falta de financiamento externo para fechar o Balanço de Pagamentos implicou a adoção de agressiva política cambial. O crescimento real da taxa de câmbio teve efeitos desfavoráveis, tanto sobre a despesa de juros externos do setor público, como sobre a receita tributária, nesse último caso pelo aumento da participação das exportações no PIB.

### **3 - Evolução Recente do Déficit Público**

Como se vê na Tabela 2, de 1985 a 1989 houve persistente elevação do déficit operacional global, até alcançar 6,9% nesse último ano, capitaneada pelos desequilíbrios registrados na esfera federal, onde está concentrada a dívida pública.

**TABELA 2**  
**NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO**  
**DO SETOR PÚBLICO**  
**(Em % do PIB)**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
1 DÉFICIT OPERACIONAL <sup>(a)</sup>	4.4	3.6	5.7	4.8	6.9	-1.3
1.1 governo federal	1.1	1.3	3.2	3.4	3.9	-2.3
1.1.1 Gov. Central <sup>(b)</sup>	1.3	1.6	2.9	3.0	3.9	-2.5
1.1.2 Previdência Social	-0.2	-0.3	0.3	0.4	0.0	0.2
1.2 Gov. Est. e Municipais	1.0	0.9	1.6	0.4	0.6	0.4
1.3 Empresas Estatais	2.3	1.4	0.9	1.0	2.4	0.6
2 JUROS REAIS <sup>(c)</sup>	7.0	5.2	4.7	5.7	5.9	3.3
2.1 governo federal	2.7	1.7	1.4	2.4	2.5	0.4
2.1.1 Gov. Central <sup>(b)</sup>	2.7	1.7	1.4	2.4	2.5	0.4
2.1.2 Previdência Social	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2.2 Gov. Est. e Municipais	1.1	0.8	1.0	0.9	0.9	0.6
2.3 Empresas Estatais	3.2	2.7	2.3	2.4	2.5	2.3
3 DÉFICIT PRIMÁRIO(1-2)	-2.6	-1.6	1.0	-0.9	1.0	-4.6
3.1 governo federal	-1.6	-0.4	1.8	1.0	1.4	-2.7
3.1.1 Gov. Central <sup>(b)</sup>	-1.4	-0.1	1.5	0.6	1.4	-2.9
3.1.2 Previdência Social	-0.2	-0.3	0.3	0.4	0.0	0.2
3.2 Gov. Est. e Municipais	-0.1	0.1	0.6	-0.5	-0.3	-0.2
3.3 Empresas Estatais	-0.9	-1.3	-1.4	-1.4	-0.1	-1.7

Notas (a) Corresponde, no caso da dívida interna, à variação da dívida líquida menos os fluxos anuais de correção monetária. No caso da dívida externa, consideram-se as variações mensais dos saldos expressos em dólares, convertidos em cruzeiros pela taxa média de câmbio de cada mês.

(b) Inclusive Banco Central e Agências Descentralizadas.

(c) Em valores correntes, resultando, no caso da dívida interna, do produto de taxas de juros reais do período  $t$  pelos estoques nominais de dívidas em  $t-1$ . Os juros relativos à dívida externa são apurados contrato a contrato, segundo os respectivos cronogramas de vencimentos, adotando-se a taxa média oficial de câmbio de cada período. Os deflatores utilizados para os juros internos foram o IPC( $t$ ) em 1985-88 e o IPC( $t+1$ ) em 1989-90.  
 [RV/TEO1/4.5.92(1)]

Fonte: Banco Central do Brasil, Brasil-Programa Econômico, Vol. 30, Setembro de 1991.

Em 1990, foram produzidos superávits primário e operacional, em função, sobretudo, dos resultados alcançados pelo governo federal. O seu ajustamento ocorreu tanto do lado da dívida (queda de 2,1 pontos de porcentagem do PIB na conta de juros), como nas contas não financeiras (diminuição de 4,1 pontos de porcentagem do PIB no déficit primário).

A política de restrições ao endividamento dos governos estaduais e municipais, e das empresas estatais, posta em prática pelo governo federal nos últimos anos, teve, inegavelmente, algum sucesso. Excluindo-se os anos de 1987 e 1989, a tendência de seus déficits operacionais tem sido declinante.<sup>(5)</sup>

As despesas com juros reais apuradas pelo Banco Central foram significativamente elevadas na segunda metade dos anos oitenta, com exceção de 1990. A análise dos dados da Tabela 2 não revela uma tendência nítida, ao contrário do que se verificou com relação aos estoques de dívidas, o que se deve às oscilações na evolução das taxas de juros reais utilizadas nos cálculos.

Em relação ao déficit primário, as conclusões, em termos qualitativos, são idênticas às obtidas a partir do conceito operacional. Só que, neste caso, superávits primários acima de 2,5% do PIB no início da segunda metade dos anos oitenta transformam-se em déficits ao redor de 1% do PIB em 1987 e 1989.

Em relação a 1991, o Banco Central acaba de divulgar estimativas preliminares de déficits primários e operacionais, incorporando, dessa feita, alterações metodológicas significativas, visando ao "*aperfeiçoamento e maior abrangência das apurações dos resultados fiscais abaixo da linha*"<sup>(6)</sup>

Não sendo possível comparar esses resultados com os apresentados na Tabela 2, por decorrerem de metodologias diferentes, resta apenas destacar, em primeiro lugar, a obtenção de um saldo primário global positivo, estimado em 2,7% do PIB, resultando de superávits em todas as esferas (0,8% no governo central, 0,9% nos governos estaduais e municipais e 1% do PIB nas empresas estatais).

Visto que a nova conta global de juros reais foi estimada em somente 1,3% do PIB (0,6% no governo central, conta nula nos governos estaduais e municipais e 0,7% do PIB nas empresas estatais), segue-se que resultaram também positivos o saldo operacional global (1,4% do PIB), o saldo do

---

(5) Em 1987, com a implementação de um programa de regularização e consolidação de dívidas de Estados e municípios, aprovado em lei, foi contabilizado expressivo aumento de endividamento que, na realidade, havia ocorrido antes. Já em 1989, houve expressiva redução real de receitas com a venda de bens e serviços das empresas estatais federais.

(6) Cf. Banco Central do Brasil, "BRASIL - Programa Econômico", Vol. 32, março de 1992, p.53/4.

governo central (0,2% do PIB), o dos governos estaduais e municipais (0,9% do PIB), e o das empresas estatais (0,3% do PIB).

#### 4 - Queda da Poupança em Conta Corrente e o Ajustamento dos Investimentos

Passando às apurações do IBGE, para o conjunto das Administrações Públicas exclusive empresas estatais (Tabela 3), deve-se, inicialmente, enfatizar o comportamento da Poupança em Conta Corrente, que mede o excedente de receitas sobre despesas correntes. Constata-se, assim, que de 1970 a 1989 houve declínio persistente e acentuado da poupança pública em nosso País, tendo passado de 6,5% do PIB, em média, nos três primeiros anos da década de setenta, para 0,5% do PIB em 1988-89.

**TABELA 3**  
**CONTA CORRENTE DAS ADMINISTRAÇÕES**  
**PÚBLICAS: PRINCIPAIS ITENS**  
**(Médias Anuais)**

	1970-72	1973-78	1979-84	1985-87	1988-89	1990
1 Receita Tributária (% do PIB)	25.8	25.3	24.4	23.7	21.9	27.4
2 Estr. da Rec. Corr. Disponível (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
2.1 Gov. Federal	57.5	62.4	65.7	58.1	56.8	54.1
2.2 Gov. Estaduais	32.6	27.7	24.2	26.7	29.8	30.4
2.3 Gov. Municipais	10.0	9.9	10.1	15.2	13.5	15.6
3 Despesa de Pessoal (% do PIB)	8.2	6.9	6.5	7.3	8.8	10.5
4 Estr. da Desp. de Pessoal (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
4.1 Gov. Federal	41.3	41.8	38.4	34.8	41.4	38.4
4.2 Gov. Estaduais	48.4	46.2	46.4	48.4	41.6	44.5
4.3 Gov. Municipais	10.4	12.0	15.2	16.7	17.0	17.0
5 Form. Bruta de Capital Fixo	4.2	3.7	2.3	2.9	3.0	3.5
6 Saldo Primário (% do PIB)	2.9	2.1	1.8	1.6	-0.1	2.2

Fonte: IBGE/Contas Nacionais (para os dados originais; elaboração do autor).  
[RV/CCAPPI/4.5.92(1)]

Até meados da década de oitenta, realizaram-se contenções sistemáticas nos investimentos públicos, para fazer face à crescente escassez de

poupança. Mais recentemente, a despeito de a poupança continuar caindo em relação ao PIB, as Administrações Públicas terminaram interrompendo essa seqüência de cortes, em virtude dos enormes obstáculos à manutenção desse tipo de política durante períodos muito longos.

Os investimentos globais do setor público, exclusive estatais, situavam-se em cerca de 4,2% do PIB no início da década de setenta. Declinaram, seguidamente, até a primeira metade dos anos oitenta, quando a média anual caiu para 2,3% do PIB. Daquele ponto até o ano de 1990, houve reversão dessa trajetória decrescente, tendo sido de 3,5% do PIB o nível registrado nesse ano.

A parcela investida pelos governos municipais ficou relativamente estável, ao longo das três últimas décadas, entre 0,7 e 0,9% do PIB, por ano. A proporção dos investimentos realizados pelos governos estaduais, na Formação Bruta de Capital Fixo, tem crescido sistematicamente, durante esse mesmo período, e atingiu, em 1990, o valor máximo da série disponível (cerca de 60% do total). Esses resultados demonstram que o ônus do ajustamento ora referido recaiu, fundamentalmente, sobre o governo federal, esfera de governo onde a queda de poupança tinha sido mais intensa.

Uma das piores conseqüências do desequilíbrio das finanças governamentais, na primeira metade da década de oitenta, foram seus efeitos sobre o investimento público. Dadas as dificuldades de reduzir os demais itens de despesa, ou de aumentar a receita fiscal e as tarifas públicas, os dispêndios de investimento (especialmente nos setores desprotegidos pela ausência de receitas vinculadas) lideraram o processo de ajuste.

Os custos sociais desse tipo de ajustamento foram bastante elevados, não só em termos de deterioração do estoque de capital, por ausência de investimentos de reposição - o caso da malha rodoviária é exemplo flagrante -, mas também pelas insuficientes inversões em infra-estrutura básica.

## **5 - Causas da Queda do Saldo Primário**

Excluindo a conta de juros do cômputo das despesas, cabe examinar em que medida as receitas correntes têm sido ao menos suficientes para cobrir as despesas primárias (ou não financeiras). Quando ocorrem saldos

positivos, na apuração primária, segue-se que parte (ou a totalidade) das despesas com juros está sendo coberta por recursos próprios.

Como se vê na Tabela 3, o Saldo Primário das Administrações Públicas tem também declinado de forma persistente, e se tornou negativo no encerramento da última década.

A queda do saldo primário das Administrações públicas entre 1970 e 1989 deveu-se, principalmente, ao declínio da carga tributária bruta, especialmente no período pós 1984, quando houve queda de cerca de três pontos de porcentagem do PIB em relação ao início da década de setenta.

No período entre 1970 e 1984, quando a carga tributária se manteve relativamente estável em relação ao PIB, o governo federal aumentou a sua participação no total, em média, de cerca de 58% para 66%. Isso se deu, basicamente, a expensas dos governos estaduais, que passaram a somente 24% do total em 1979-84, tendo iniciado a década de setenta com cerca de 32%.

No período pós 1985, quando se acelerou o declínio da participação da receita tributária bruta no PIB, ocorreu a quase integral recuperação da parcela relativa dos governos estaduais, ao lado de expressivo aumento da participação dos municípios (neste último caso, cerca de 50% de aumento), à custa, exclusivamente, da perda de participação do governo federal no total.

A participação do governo federal na despesa primária global cresceu até 1984, mas tem declinado, desde então, a taxas mais elevadas do que as verificadas no tocante à sua participação na receita disponível.

O peso relativo dos governos estaduais e municipais nas contas consolidadas das Administrações Públicas e, portanto, de sua influência em nível macroeconômico, aumentou, nos últimos anos, de forma expressiva, passando, assim, a ocupar parte do espaço antes preenchido pela União, na realização de gastos públicos, especialmente no que diz respeito aos dispêndios correntes. Isso foi resultado de longo processo de descentralização de poder político, que culminou com a consolidação do princípio federativo na Carta de 1988.

## 6 - Queda da Carga Tributária e Redistribuição de Receita

A queda da carga tributária tem sido associada a diversos fatores, entre os quais: a aceleração da inflação, provocando perda do valor real dos impostos recolhidos; a estagnação do nível de atividades ao longo da década de oitenta; o aumento da importância de atividades econômicas, tal como as exportações, pouco taxadas ou beneficiadas com isenções e reduções de tributos; o aumento da evasão; e a expansão do segmento informal da economia.

A redistribuição das receitas públicas em favor dos governos subnacionais, em princípio menos comprometidos com a implementação de políticas de ajuste, resultou, inicialmente, de diversas emendas à Constituição de 1967. Esse processo culminou, na Carta de 1988, com a inclusão de extintos impostos federais na base de incidência do ICMS e com a elevação do volume de transferências da União para os Estados e os municípios.

A proporção da arrecadação do Imposto de Renda e do IPI que é transferida para os governos subnacionais (exclusive a destinação de 3% desses impostos para financiamentos a investimentos no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, via bancos regionais de desenvolvimento) passou de 33% em 1987 para 48% em 1988, devendo atingir, conforme dispositivo constitucional, 54% em 1993.

Outra mudança estrutural relevante do lado da receita, com impactos negativos sobre o saldo primário, refere-se ao aumento recente do peso das contribuições sociais na "receita administrada" pelo Departamento da Receita Federal, por força de aumento de alíquotas e instituição de novas contribuições. A participação desses itens na "receita administrada" total passou de 19,1%, em média, no primeiro semestre de 1989, para 30,9% no primeiro semestre de 1991.

## 7 - Aumento da Rigidez da Despesa

A Constituição de 1988 introduziu significativa elevação do grau de vinculação de receitas públicas a despesas específicas, ao aumentar de 13% para 18% o percentual da receita federal, líquida de transferências a Estados e municípios, destinada à "manutenção e desenvolvimento do ensino", e

limitar o uso das contribuições sociais ao financiamento do novo Orçamento da Seguridade Social, excetuando a parcela de 40% do PIS-PASEP, que é destinada ao "financiamento de programas de desenvolvimento econômico", via BNDES.

As receitas do hoje majoritário Orçamento da Seguridade Social incluem, ainda, a Contribuição sobre Folha, que é administrada pelo INSS e cujas alíquotas também aumentaram recentemente. Na proposta orçamentária para 1991, esse suborçamento contava com 57% da receita corrente total, para custear despesas referentes à previdência e assistência social, além da assistência médica e saúde pública.

A Carta de 1988 introduziu, nessa área, aumento significativo de despesas, cabendo destacar, no tocante à Previdência, a determinação de recompor o número de salários mínimos da concessão inicial de aposentadorias e pensões; o estabelecimento do piso de um salário mínimo; e a extensão desses benefícios para os trabalhadores rurais. Além disso, universalizou-se a assistência médica.

Um exame preliminar das Constituições dos três maiores Estados, em termos de arrecadação, ou seja, São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, revelou que o grau de comprometimento da receita tributária com despesas predeterminadas é também elevado na esfera estadual.

Em todos os casos, 25% do principal tributo próprio, o ICMS, devem ser transferidos automaticamente para os municípios. Em São Paulo, no mínimo 30% da Receita Tributária Líquida devem ser alocados em "Manutenção e Desenvolvimento do Ensino", enquanto 1% dessa mesma variável deve ser gasto em "Pesquisa Científica e Tecnológica". Essas proporções são de 33% e 2%, respectivamente, no Rio de Janeiro, e de 25% e 3%, em Minas Gerais.<sup>(7)</sup>

Na esfera federal, de forma mais abrangente, o exame da proposta orçamentária para 1991 revelou que:

- a) o orçamento fiscal puro, ou seja, excluindo a Seguridade Social, continha 46,5% da receita corrente total;

---

(7) Receita Tributária Líquida corresponde à Receita Tributária Bruta mais transferências recebidas de outras esferas menos transferências pagas a outras esferas.

- b) nesse orçamento 54% das receitas estavam destinadas a gastos predefinidos, dos quais, 69% eram relativos a transferências automáticas para Estados e municípios, 19% à educação, 4% a financiamentos a empreendimentos nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por meio de bancos regionais de desenvolvimento, e 8% a diversas outras vinculações;
- c) dos 46% livres de vinculações, correspondentes a 4,1% do PIB, 1,9% do PIB seriam destinados a despesas de pessoal (de um total de cerca de 5% do PIB); 1,9% a outros custeios e capital; e os restantes 0,3% ao serviço da dívida.

Levando em conta o elevado grau de rigidez hoje alcançado pela despesa de pessoal, a área remanescente para cortes indicaria a margem máxima de 1,9% do PIB, na hipótese extrema de zerar todas as despesas de custeio, investimentos e inversões financeiras dos Ministérios da Infra-estrutura, Agricultura, Exército, Marinha, Aeronáutica, Economia, Presidência da República e suas Secretarias, Poderes Judiciário e Legislativo, entre outros.

Sob a Nova Constituição, a contenção das despesas de pessoal ficou, com efeito, mais difícil. Além de novos encargos e hipóteses de isonomia salarial entre classes de servidores públicos, foi estabelecida a estabilidade no emprego para todos servidores celetistas que tivessem no mínimo cinco anos de exercício na data da promulgação. A implantação do Regime Jurídico Único significou a extensão dos benefícios da aposentadoria com vencimentos integrais para todos os servidores públicos.

O elevado grau de rigidez da folha de pagamento do governo federal também decorre do peso elevado dos pagamentos a categorias em que reduções de contingente são difíceis de viabilizar, tais como Inativos e Pensionistas (31,4% da folha de julho de 1991); Responsabilidades da União em Estados, municípios e no Distrito Federal (11,2%); Pessoal Ativo Militar (11,6%); e Poderes Judiciário e Legislativo (10,4%). Nessa folha, os gastos com o Pessoal Ativo Civil, no Executivo, alcançaram apenas 35,4% da despesa total.

Entre 1970 e 1984 decresceu a despesa de pessoal das Administrações Públicas, como porcentagem do PIB (Tabela 3). Essa tendência reverteu-se a partir de 1985, tendo os gastos retornando, já em 1988-89, a níveis superiores aos do início da década. Novo crescimento verificou-se em 1990, alcançando magnitude superior em 28% à média inicial.

Deve ser observado que, excluído o ano atípico de 1990, a evolução dos gastos de pessoal como proporção do PIB apresentou comportamento inverso ao da arrecadação, o que reforça e agrava os problemas causados pela rigidez dessa despesa.

A participação do governo federal, no total, caiu entre 1979 e 1987, mas, em 1988-89, recupera o nível médio do início do período abrangido pelos dados de Contas Nacionais. Em 1990, volta a cair, já por conta do aperto salarial posto em prática pelo atual governo.

A propósito, os dados de folha de pagamento do governo federal em 1991 revelam a continuação do processo de contenção das despesas de pessoal na esfera central. Os levantamentos efetuados pelo Departamento do Tesouro Nacional (os dados, agora, não mais se originam das Contas Nacionais do IBGE) revelam que a despesa de pessoal total como proporção do PIB passou de 5,3% em 1990 para 3,9% em 1991.

A parcela da Receita Tributária Líquida destinada a pessoal vem caindo seguidamente nos últimos dois anos, em função da queda dos salários reais, passando de 72,2% no primeiro semestre de 1990, para cerca de 60% ao final de 1991. No segundo semestre do ano passado, a folha média mensal registrou queda real de 41% em relação ao primeiro semestre de 1990. Tal queda, em tão curto espaço de tempo, não deve ter precedentes nas últimas décadas. A deterioração do serviço público decorrente desse processo torna-se, cada dia, mais flagrante.

No caso dos governos estaduais, a despesa de pessoal como proporção do PIB caiu até 1984, segundo os levantamentos do IBGE, mas recuperou o nível inicial em 1985-87. Diminuiu drasticamente em 1988-89, e recuperou, em 1990, uma parte dessa queda. Situou-se, em 1990, em nível 8% abaixo da média de 1970-72, contrariando suposições de crescimento excessivo nos últimos anos.

Assim, a responsabilidade básica pelo crescimento global das despesas com pessoal deve ser atribuída aos governos municipais, cuja participação no total ascendeu em cerca de 63% em todo o período coberto pelos dados de Contas Nacionais.

---

(Recebido em junho de 1994).