

Autores: Carlos Pinkusfeld Bastos (UFF)
Roberto de Souza Rodrigues (DHE-IM/UFRRJ)

Área: História Econômica e Economia Brasileira
Subárea: Economia Brasileira Contemporânea.

Análise da Política Fiscal Brasileira Recente

A crise econômica internacional que teve como epicentro os Estados Unidos ganhou dimensão internacional dramática a partir do último trimestre de 2008. O PIB mundial que vinha crescendo a taxas robustas em torno de 5% sofrerá uma reversão dramática em 2009 com vários organismos mundiais prevendo mesmo uma retração a nível mundial com impactos profundos no comércio exterior e emprego.

A resposta da maioria dos países, com destaque para Estados Unidos, China e Japão, tem sido a aplicação de políticas fiscais expansionistas de corte keynesiano. Aliás, a inflexão, ao menos conjuntural, na direção de políticas mais intervencionistas e expansionistas não só pelo lado fiscal como também, monetário-financeiro, têm sido um dos desenvolvimentos mais marcantes da crise econômica iniciada em 2008.

Curiosamente, tal reação relativamente generalizada, não é observada no Brasil. Os primeiros debates sobre como reagir à crise, num momento em que esta já ganhava contornos mais concretos e profundos, foram no sentido da contenção fiscal, com cortes nos gastos públicos¹. Dentro do próprio governo durante a discussão sobre o orçamento que se desenrolou por todo mês de março de 2009 parece haver acordo que uma estratégia fiscal cautelosa deve ser adotada, com redução do superávit primário, também reflexo da esperada queda nos juros básicos, mas ao mesmo tempo contenção de gastos com pessoal.

Essa reação parece, em grande medida, refletir uma inércia intelectual, ou seja, reflete uma avaliação que se consolidou em meios acadêmicos, políticos e de vários setores da sociedade civil, incluindo aí a grande imprensa, que identificava como um dos, ou o, “problema” (sic) principal da economia brasileira o excessivo montante de gastos públicos². A contrapartida dessa suposta elevação do gasto, dadas as metas de superávit primário que

¹ Na Revista da Indústria, editada pela FIES, Paulo Rabello de Castro afirmava em outubro de 2008 que para o enfrentamento da crise se fazia necessário ampliar a prudência fiscal “reduzindo o crescimento dos gastos”. Essa medida seria “especialmente prudente” num momento de grave crise econômica.

² Giambiagi (2007).

são um dos pilares da política macroeconômica recente, é uma elevação persistente da carga tributária bruta.

Essa leitura que chamaríamos de convencional, ou canônica, da política fiscal do período recente que, como salientamos, tem impactos relevantes sobre a resposta às condições econômicas mundiais a partir de 2008, tem vários aspectos que merecem uma análise mais detida. Aspectos que vão desde a simples análise da consistência e adequação dos dados utilizados, passando pela correta distinção entre gastos x transferências e, conseqüentemente, carga tributária bruta e líquida e, finalmente, sobre o próprio impacto do gasto público na economia brasileira.

O presente artigo pretende tratar destas três questões, cada uma apresentando, por si só, razoável grau de complexidade, de forma exploratória apontando para limitações e inconsistências da leitura crítica convencional sobre a política fiscal recente. Na primeira seção serão abordados aspectos gerais do gasto e do emprego público com destaque para a compreensão da diferença entre gasto e transferências e, conseqüentemente, carga tributária bruta e líquida. Na segunda seção busca-se uma compatibilização entre dados das contas nacionais do IBGE e os valores usualmente apresentados para descrever a política fiscal da STN. Na terceira seção é analisado um tipo de indicador de impacto fiscal seguido de alguns comentários gerais.

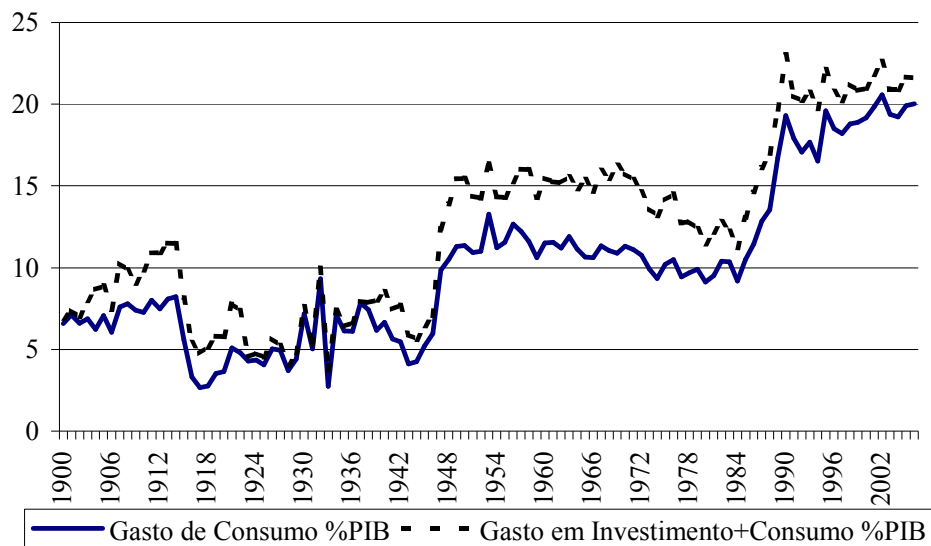
1) Alguns Indicadores de Evolução Histórica do Gasto Público

O Brasil tem um padrão peculiar na evolução de seu gasto público no decorrer do século passado até nossos dias. Como pode-se observar no gráfico 1, não existe uma evolução linear e sim um padrão descontínuo onde dois grandes saltos no gasto público ocorrem justamente em períodos de reconstrução democrática³. A dinâmica de longo prazo sugere uma interessante economia política do gasto público já que após os saltos do início das décadas de 1950 e 1990 há certa tendência à estabilidade ou flutuação em torno de uma média de cerca de 14,5% entre 1948 e 1988 e de 21% entre 1989 e 2006. Dentro desta

³ Os dados do gráfico são das contas nacionais do IBGE o que nos sugere uma maior consistência intertemporal, ainda que mudanças nas metodologias das estatísticas coletadas pelo governo possam ter alguma influência sobre o sistema de coleta do IBGE. De qualquer forma, até mesmo por uma questão de comparação internacional e consistência são os dados das contas nacionais do IBGE que devem ser o ponto de partida em qualquer investigação sobre qualquer setor da economia. Na seção dois deste trabalho são discutidos alguns aspectos da compatibilização entre contas nacionais e estatísticas da Secretaria do Tesouro.

perspectiva de longo prazo há uma forte indicação de que uma perceptível elevação de gastos entre 1994 e 2002 se caracterize mais como um fato conjuntural específico, consistente com uma tendência estrutural de estabelecimento de um patamar em torno dos 20% do PIB.

Gráfico 1 - Gasto do Governo em % PIB – 1900-2006



Fonte: IBGE – Estatísticas do Século XX até 2000, 2001-2006 Contas Econômicas Integradas, 2004 SIAFI/STN – Elaboração Própria

A circunstância específica é que no início dos anos 1990 devido à combinação de aceleração inflacionária e da ascensão de governos identificados com políticas fiscais contracionistas deprimiu-se o gasto público a valores muito reduzidos *vis-à-vis* o padrão estrutural subjacente. Este fato combinado com mudanças institucionais relevantes (a melhoria na qualidade de compilação e divulgação das contas públicas, ver Giambiagi (2007) para um resumo) acabou por estabelecer uma base de comparação para análise do gasto público muito deprimida. Assim, duas datas podem ser sugeridas para que seja feita a análise das contas públicas sem os efeitos distorcivos registrados no início dos anos 1990. Pode-se optar por se iniciar a análise em 1995 ou 1999. A primeira data por ser o primeiro ano pós estabilização e o segundo por marcar a mudança de política macroeconômica, com a introdução da combinação de política de metas de inflação com substanciais superávits primários, vigente desde então. Adotaremos aqui a primeira opção por duas razões: a escolha de um prazo mais ampliado permite uma comparação mais estrutural envolvendo um número maior de observações e também porque, como será discutido na seção seguinte,

os dados mais desagregados do IBGE só vão até 2003. Desta forma, a opção de se iniciar a análise em 1999 renderia uma série muito curta.

O indicador mais geral e abrangente do gasto público na economia é dado pelo gasto do Governo nas contas nacionais (apresentados numa série longa no gráfico 1). Para o período de 1995 a 2006 temos os seguintes valores em termos de participação no PIB.

Tabela 1 – Gasto Total do Governo %PIB

Ano	Gasto Público %PIB
1995	22,1
1996	20,8
1997	20,2
1998	21,2
1999	20,8
2000	21,0
2001	21,8
2002	22,6
2003	20,9
2004	20,9
2005	21,7
2006	21,6

Fonte: IBGE – Estatísticas do Século XX até 2000, 2001-2006 Contas Econômicas Integradas, 2004 SIAFI/STN – Elaboração Própria

Observa-se que o gasto total oscila de forma moderada em torno de uma média de 21,3%, registrando-se apenas em 1997 e 2002 variações acima de 1% do PIB. Não há, pois, uma tendência clara de elevação nos últimos 12 anos. Os dados anteriores ao englobarem investimento público e gasto corrente representam o impacto macroeconômico do setor público sobre a demanda agregada. Recentemente, entretanto, a idéia que o gasto em investimento público é de alguma forma “melhor” que o gasto corrente vem ganhando espaço político e na sociedade em geral. Obviamente, tal argumento possui uma limitação lógica importante: o gasto de investimento de hoje resulta na elevação do gasto corrente de amanhã. Certamente esse impacto é diferenciado sendo maior no caso do investimento em educação, saúde e segurança pública do que na ampliação de infra-estrutura física como estradas e portos, mas seu resultado líquido, e na média, é de elevação do gasto corrente no médio prazo. Mesmo relevando esse problema lógico é correto afirmar que o gasto público

corrente, e supostamente menos desejável, cresceu muito recentemente? Mais uma vez os dados das contas nacionais do IBGE⁴ revelam outra figura.

Tabela 2 – Gasto de Consumo do Governo % PIB

Ano	Consumo do Governo em % do PIB
1995	21,0
1996	20,1
1997	19,9
1998	20,6
1999	20,3
2000	19,2
2001	19,8
2002	20,6
2003	19,4
2004	19,2
2005	19,9
2006	20,0
2007	19,9
2008	20,2

Fonte: IBGE – Sistema de Contas Nacionais – Elaboração Própria

Na tabela 2 constata-se que assim como no caso do gasto total, os valores anuais oscilam em torno de uma média de 20% sem que uma tendência clara de elevação se registre. Os valores apresentados são, também relativamente estáveis com oscilações por volta de 0,5% do PIB na maioria dos casos.

Em resumo, tomando-se como referência o sistema básico de análise macroeconômica no país, as contas nacionais do IBGE, não há base empírica para se afirmar que esteja ocorrendo uma elevação sistemática e relevante do gasto público como proporção do produto. A partir dessa análise geral, vamos buscar analisar os dados com um grau maior de desagregação.

A crítica ao gasto corrente excessivo centra seu foco no gasto com pessoal por duas razões básicas. Em primeiro lugar devido ao fato da folha salarial ter participação percentual majoritária no total dos gastos correntes e, em segundo lugar, em razão de certa

⁴ A fim de ampliar o período de análise com a inclusão dos anos mais recentes optamos pela escolha dos dados contidos no PIB do Sistema de Contas Nacionais. Nesses dados não se tem todo o impacto do gasto do governo que incluem também os investimentos públicos. Tais valores são obtidos das Contas Econômicas Integradas que infelizmente, não se encontram, disponíveis para 2007 e 2008 (além de não terem sido calculadas em 2004, o que nos forçou a fazer um cálculo aproximado para esse ano, como citado no gráfico 1). Existe uma pequena diferença entre os valores de consumo final do governo do PIB e das Contas Econômicas Integradas, que, entretanto, não altera a análise qualitativa aqui desenvolvida.

inflexibilidade natural do gasto com funcionalismo público. Outros gastos correntes de custeio apresentam alguma margem para contração, ainda que à custa de deterioração do serviço público, enquanto a redução da folha salarial numa economia cuja estabilidade econômica é o objetivo central de política econômica é de mais difícil execução.

A hipótese de crescimento excessivo do emprego público requer, para sua comprovação, a análise de indicadores que sejam equivalentes aos apresentados até aqui sobre a participação do governo no produto. Na tabela 3 podemos ver a participação do emprego público no emprego total formal da economia.

Tabela 3 – Participação do Emprego Público no Emprego Formal

Participação do Emprego Público	
Ano	sobre o Emprego Formal Total
1995	32,71
1996	31,59
1997	28,41
1998	28,74
1999	27,73
2000	26,62
2001	26,72
2002	27,17
2003	27,07
2004	25,90
2005	25,90
2006	25,62
2007	25,26

Fonte: RAIS – Elaboração própria

Pode-se observar que há uma queda persistente da participação do emprego público no emprego total formal. Esse fato se mostra ainda mais surpreendente na segunda metade dos anos 1990 quando o crescimento do emprego formal não foi muito vigoroso. Embora tenha havido alguma recuperação nos anos de 2002 e 2003, e que, sem dúvida, o crescimento do emprego formal a partir de 2004 tenha tido uma influência sobre os dados apresentadas na tabela 3, o que se tem, como tendência, é uma queda em 12 anos de cerca de 7% do emprego público no total do emprego formal. Esta tendência, de resto, vai contra a experiência histórica na qual países que elevam suas rendas per capita e ao mesmo tempo procuram estabelecer uma rede eficiente de proteção social, ampliam a participação do emprego público no total do emprego na economia. Segundo Mattos (2001) entre 1960 e

1980 a Alemanha elevou este número em 6,5%. Mesmo os Estados Unidos, nação que reconhecidamente mantém um aparato de proteção social menos abrangente que os países Europeus aumentaram no mesmo período a participação do emprego público sobre o total, segundo Mattos (2001), em 3,7%. Esses dados parecem apontar para que a pauta de debate brasileira sobre intervenção do setor público na economia deve levar em conta esta realidade, ou seja, que nos últimos doze anos apresentamos um comportamento do emprego público que se choca com uma tendência histórica internacional e que, logo, a reversão de tal tendência não seria um fato excepcional.

Ao examinarmos o impacto do governo através do gasto deve-se ser consistente em termos macroeconômicos. Como componentes de demanda agregada final devem apenas constar os gastos diretos, ou a aquisição de bens e serviços finais⁵. Entretanto, na forma de apresentação de gasto corrente da Secretaria do Tesouro (ver seção 2) as transferências são consideradas como gasto. Aliás, não deixa de ser curioso que um tipo especial de transferência ao setor privado, os juros, sejam contabilizados em separado. Certamente a razão para tal não passa pela consideração de que a propensão a gastar dos rentistas possivelmente é maior que dos beneficiários da previdência social, e sim um aspecto contábil de se buscar ajustar a parcela das finanças públicas sujeitas à intervenção do executivo às obrigações contratuais com a dívida pública e a política monetária do Banco Central.

Esse tipo de procedimento não pode ser encarado como apenas uma técnica já que está associado a uma discussão muito importante e muitas vezes marginal no debate público⁶: a diferença entre Carga Tributária Bruta e Líquida.

A carga tributária líquida é o resultado da subtração da carga tributária bruta, ou seja, tudo que é recolhido na forma de impostos e contribuições pelo governo menos tudo que retorna ao setor privado em forma de transferências. Segue-se desta definição que está é a real medida de quanto o setor público, de fato, retira de poder de compra da economia. Do ponto de vista macroeconômico, se toda a arrecadação tributária é gasta em demanda final pelo governo deve haver um impacto de renda expansivo, já que estão sendo taxados

⁵ Neste sentido não é tecnicamente absolutamente correto inserir os salários públicos já que estes não são, necessariamente, gastos em sua totalidade pelos funcionários públicos. Em outras palavras nada garante que a propensão a gastar do conjunto do funcionalismo público seja 1.

⁶ Recentemente.

indivíduos com propensão a gastar menor que um e o dinheiro arrecadado está se transformando em demanda final. O Teorema de Haavelmo (1945), do orçamento equilibrado (ver seção três deste artigo) trata exatamente desta questão, ou seja: como pode-se aumentar o gasto e a tributação com elevação do produto agregado. Vale ressaltar que microeconomicamente, partindo-se de uma hipótese a priori de ineficiência do gasto público *vis-à-vis* o privado, um esquema de elevação de gasto e tributação com o descrito anteriormente por trazer alguma perda de bem estar para o conjunto da economia.

Entretanto, se parte dos impostos e contribuições são transferidos de volta à população, tal efeito fica bem menos evidente. Neste caso, não se está retirando recursos do setor privado para serem gastos pelo governo. O que está se fazendo é transferir recursos de um grupo do setor privado, ou de indivíduos do setor privado para outros⁷.

Um exemplo extremo ilustra esse aspecto, muitas vezes subestimado, das finanças públicas: suponhamos que há uma carga tributária bruta de 100% do PIB, ao contrário da nossa ao redor de 35%. Mas, suponha que o governo não gasta muito e tem um enorme programa de transferências de renda, de, digamos, 85% do PIB. Nesse caso, apesar da irreal carga tributária bruta do exemplo, o impacto do setor público sobre o produto seria mais ou menos semelhante ao que ocorre hoje no Brasil, dependendo, é claro, de quem seria tributado e beneficiado com tais transferências. Caso o governo transferisse recursos entre parcelas da sociedade com características semelhantes, o impacto macroeconômico dessas elevadíssimas tributação e transferências seria praticamente nulo.

Assim, pode-se achar ineficiente, por exemplo, a transferência de renda para beneficiários de aposentadorias e pensões, mas toda a arrecadação que por acaso tenha se elevado para cobrir tal dispêndio representa apenas um rearranjo de renda intra-setor privado. O mesmo vale para os juros sobre a dívida pública: pode-se achar desproporcional as transferências de juros no Brasil, mas esse julgamento não depende, nem altera, o fato de que um eventual aumento de tributação para cobrir essa carga represente apenas uma redistribuição, regressiva é verdade, de renda dentro da sociedade. A combinação de uma

⁷ Essas transferências podem certamente ter efeitos distributivos e também impactos macroeconômicos relevantes. A tributação de um grupo com maior propensão a poupar e transferência desses recursos para indivíduos com maior propensão a gastar pode modificar o valor do multiplicador na economia. Um exemplo importante de um suposto impacto de transferências na economia é a famosa suposição de que um regime de previdência de contribuições tenderia a reduzir o potencial de crescimento da economia. Para uma revisão crítica dessa hipótese ver Cesaratto (2005).

estrutura tributária regressiva com uma de transferência idem pode resultar, como parece ser o caso brasileiro, numa carga tributária líquida extremamente regressiva, mas esse é um fenômeno inteiramente distinto do usualmente tão criticado aumento do gasto público em detrimento do gasto privado.

Uma vez feita a distinção entre carga tributária bruta e líquida é interessante examinar o comportamento desta última na economia brasileira recente. Como pode-se ver na tabela 4, de fato a carga tributária líquida mudou de patamar a partir de 2004 mas desde então encontra-se estabilizada⁸.

Tabela 4 – Carga Tributária Líquida em % do PIB

	2000	2001	2002	2003	2004*	2005
Carga Tributária Bruta (Impostos+Contribuições)	30,4	31,9	32,3	31,9	32,8	33,8
Carga Tributária Líquida	11,6	12,2	11,7	10,6	13,5	13,9

Fonte: SCN 2000 – Elaboração Própria

Esse quadro é distinto do que se observa em relação à carga tributária bruta que teve uma elevação bem mais pronunciada, quase 3,7% do PIB contra 1,6% da carga líquida, e sistemática após 2003. A conclusão direta desta observação é que uma parcela maior de recursos que vem sendo retirada do setor privado retorna a este em forma de transferências, não sendo alvo de apropriação e gasto por parte do Estado.

Finalmente, uma última questão recorrente no debate nacional sobre o problema fiscal diz respeito a comparação da carga tributária nacional *vis-à-vis* economias semelhantes, ou com grande desenvolvimento econômico e social relativamente próximo. Como é usual ao se fazer esse tipo de comparação alguns alertas são necessários: essas são tabulações próprias, para períodos de tempo heterogêneos e dependem de variáveis que podem ser definidas de formas distintas para diferentes países e não fruto de uma estatística padronizada para vários países como as contas nacionais.

De qualquer forma como se vê na tabela 5, ainda que representem estimativas preliminares, suas ordens de grandeza parecem refletir um fato interessante: a carga tributária líquida brasileira é relativamente baixa, ou seja, os exercícios de retórica onde é

⁸ Para chegarmos a este valor retiramos do valor calculado pelo IBGE da Carga Tributária Líquida os juros pagos ao setor privado, que são obtidos das Contas Econômicas Integradas. Novamente na falta dessas contas para 2004 fomos obrigados a fazer algumas aproximações usando dados do tesouro Nacional. Preferiu-se limitar a série apresentada para fornecer dados consistentes com a nova metodologia das contas nacionais.

calculado o excessivo “sacrifício” do contribuinte brasileiro frente ao de outros países, de alguma forma, “semelhantes”, estão equivocados porque apenas consideram a extração de tributo e não as rendas recebidas a títulos de transferências. Certamente, a questão relevante, como salientado anteriormente diz respeito à distribuição da carga tributária e das transferências segundo as distintas classes sociais. Se por um lado o sistema previdenciário brasileiro com cobertura relativamente generalizada tem caráter positivo sobre a redistribuição da renda a elevada carga de juros sobre a dívida pública tem efeito inverso. Sabendo que a carga tributária bruta é bastante regressiva, os dados das transferências apenas reforçam a hipótese de que a carga tributária líquida é ainda mais regressiva que a bruta⁹.

Tabela 5 Carga Tributária Líquida – Países Selecionados

	Carga Tributária Bruta (média)	Carga Tributária Líquida (média)
México (2001-2004)	21,1	14,3
Espanha (2001-2006)	38,8	21,3
Irlanda (2001-2004)	34,2	19,7
Polônia (2001-2006)	38,6	15,5
Índia (1992-2001)	19,4	11,5

Fonte OECD – Elaboração Própria

A análise feita até aqui leva em consideração os dados do IBGE, entretanto, a maior parte dos estudos no país consideram como fonte de dados primária as estatísticas da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Idealmente, esperar-se-ia que houvesse uma perfeita compatibilidade entre STN e o IBGE, o que na prática não ocorre. Assim, para que sejam realizados estudos macroeconômicos consistentes do impacto do governo na economia é necessário que se faça tal compatibilidade. Na próxima seção será feito levantamento das discrepâncias das duas bases de dados, sem que seja possível ainda fornecer uma metodologia que compatibilize ambas as fontes.

⁹ Apenas a título de ilustração: como calculam Vianna et alli (2000) a carga tributária bruta somando impostos diretos e indiretos das famílias com renda até 2 salários mínimos é de cerca de 28% enquanto para as de renda superior a 30 salários mínimos é de menos de 17%. Sabendo que a carga de juros sobre a dívida pública não tem sido, desde a estabilização do real, inferior a 5% pode-se ter uma estimativa da reduzida carga tributária líquida das classes de renda superior no Brasil, que são exatamente aquelas que possuem saldos financeiros aplicados em ativos com carteiras compostas de dívida pública.

2) Fonte dos Dados: IBGE versus STN

O caminho necessário para o estudo empírico das finanças públicas do Brasil é a existência de dados disponíveis para estas contas. Uma tarefa que, em princípio, parece fácil se apresenta como uma das principais dificuldades deste trabalho, visto que, os órgãos responsáveis pela divulgação das estatísticas do país apresentam valores divergentes (inclusive para dados divulgados por um mesmo órgão). As duas principais fontes de captação e apuração destes dados são o Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE) e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

O IBGE divulga seus resultados a partir da pesquisa Regionalização do Setor Público no qual são apresentados dados para administração pública do Governo Central, Distrito Federal, Estados e Municípios. Esses dados estão disponibilizados no site do IBGE (www.ibge.gov.br) para uma série compreendida entre os anos de 1991 a 2003 para todos os entes da federação. Eles também foram divulgados e analisados em alguns relatórios elaborados pelo próprio instituto¹⁰. Além dos dados disponíveis para cada ente da federação do IBGE também divulga o resultado consolidado para toda administração pública e também por grandes regiões do país.

Os dados fornecidos pelo IBGE se caracterizam por estarem em conformidade com as contas nacionais do país, considerando, inclusive, as mudanças conceituais ocorridas no manual das contas nacionais das Nações Unidas – *System of National Accounts* – de 1993 e utilizam as seguintes fontes: para o governo central, o Balanço Geral da União e o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI); para os Estados e Distrito Federal e alguns municípios das regiões metropolitanas e das capitais são obtidos a partir de pesquisa do próprio IBGE, tendo como fonte as informações dos balanços dessas administrações. Para os municípios em geral, devido ao universo muito grande e a dificuldade de captação, são feitas extrapolações a partir de um coeficiente de ponderação obtido da administração central municipal das regiões metropolitanas. Essa estimativa toma como base os dados do Sistema de Acompanhamento Financeiro de Estados e Municípios (SAFEM) da Secretaria do Tesouro Nacional¹¹. Sendo assim, estimando valores para todo o universo da administração pública do país.

¹⁰ Ver IBGE 2006, IBGE 2004 e IBGE (2003). Esta última publicação ainda disponibiliza um CD-ROM com dados para o período 1991 – 2000.

¹¹ Ver IBGE 2000.

A Secretaria do Tesouro Nacional é o órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal e do Sistema de Contabilidade Federal e é responsável pela coleta de dados dos Estados e Municípios¹² e pela consolidação das contas públicas das três esferas de governo¹³. Dessa forma, a STN é responsável pela orientação das finanças do governo central e também da captação e divulgação dos dados dos outros entes da federação. Diferentemente do IBGE, a secretaria divulga vários tipos de resultados para o setor público, sendo esses resultados separados por nível de governo. Além disso, ela faz uma consolidação desses resultados para todo o setor público¹⁴. Os valores consolidados são elaborados pela Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Fiscais (CESEF) e disponibilizado para o período de 1998 a 2007. A CESEF tem como um de seus objetivos disponibilizar essas informações ao Grupo de Monitoramento Macroeconômico do Mercosul e ao Fundo Monetário Internacional.

Posto as fontes de referência e a necessidade deste trabalho de realizar um estudo dos dados consolidados do setor público, pode-se agora fazer uma comparação dos valores divulgados por essas fontes. Esta comparação será feita para os anos de 1998 a 2003, anos em que as duas entidades coincidem a divulgação dos dados, e para todos os níveis de governo: municipal, estadual e federal.

O IBGE divulga seus valores para despesas e receitas em tabelas separadas. As receitas se dividem em receita tributária, que inclui os impostos ligados à produção e à importação, os impostos sobre a renda e a propriedade e as contribuições previdenciárias (INSS e do servidor público), receita patrimonial (juros e aluguéis), receita de bens e serviços, receita de transferências¹⁵ e receitas de alienação de bens e de amortização dos

¹² Responsabilidade criada a partir da promulgação da lei complementar 101 de 04 de março de 2000 (conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal).

¹³ Ver Secretaria do Tesouro nacional 2004.

¹⁴ Os dados consolidados são obtidos na página da STN (www.tesouro.fazenda.gov.br) no link estatística, selecionando, em seguida, a opção governo geral. Nesta opção existe um arquivo com dados das três esferas de governo mais uma coluna considerando os dados consolidados. Na mesma página e link do Tesouro Nacional encontram-se as estatísticas separadas para Estados e Municípios, basta, na opção das estatísticas, acessar Estados e Municípios e não Governo Geral.

¹⁵ Neste caso inclui também as transferências entre governos, do governo federal para estados e municípios e dos estados para o município. Dessa forma, as transferências realizadas pelas federações acabam entrando como despesas de outras federações, logo no resultado consolidado as transferências intergovernamentais se anulam.

empréstimos concedidos pelo governo¹⁶. As despesas são divididas em despesa de consumo (pessoal e compras de bens e serviços), despesa de capital fixo, despesa da dívida pública (juros e amortizações), despesas com transferências¹⁷, despesas com subsídios e despesas com inversões financeiras.

A STN divulga o resultado agregado das contas públicas com o objetivo de apresentar a necessidade de financiamento do setor público tanto no conceito primário quanto no conceito nominal. A tabela de valores disponibilizada pela secretaria divide-se em receitas e despesas. As receitas são compostas por receita tributária, que incluem os impostos ligados a produção e a importação, os impostos sobre a renda e a propriedade, receita previdenciária (INSS e contribuições do servidor público) e demais receitas. As despesas são separadas por: despesas de pessoal, transferências intergovernamentais, despesas de transferências de assistência e previdência, despesas com subsídios e demais despesas. Percebe-se, dessa forma, que algumas rubricas das contas da STN se assemelham as do IBGE, resta-nos agora cotejá-las para o período 1998 a 2003. Isto será feito considerando as principais contas e por cada ente da federação. Vejamos primeiro as receitas.

As tabelas 6 e 7 a seguir apresentam os valores tanto do IBGE quanto da STN para os governos federal, estadual e municipal. Para o governo federal percebe-se que as contas são bastante parecidas no que se referem às receitas tributárias. As receitas ligadas à produção e as importações são semelhantes em quatro anos, dos seis cotejados. O mesmo acontece com os impostos ligados à renda e à propriedade, em todos os anos os valores divulgados pelos dois órgãos foram semelhantes. As dificuldades aparecem quando consideramos a contribuição previdenciária do INSS. Esses valores apresentam uma discrepância bastante significativa. No que concerne à contribuição do INSS, os valores chegam a ser mais de 50% de diferença para os anos de 2001 e 2003.

Entretanto, para o INSS, o Ministério da Previdência Social divulga em sua página na Internet (www.previdenciasocial.gov.br) o anuário estatístico da previdência social para todos os anos contemplados neste trabalho (1991 a 2007). Neste anuário são

¹⁶ Nestes dados ainda entram o resultado do Banco Central do Brasil e recursos vindo de operações de créditos.

¹⁷ Inclui as transferências intergovernamentais (ver nota anterior) e transferências de assistência e previdência social.

divulgados os valores das receitas e despesas do Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS). As receitas de contribuição divulgadas pelo ministério estão em conformidade com os dados divulgados pela STN¹⁸.

Tabela 6 - Receita do Governo Federal - IBGE e STN

Em R\$ mil

		Receita Tributária e Previdenciária (A+B+C+D+E)	Produtos e importações (A) ^{1/}	Outros Ligados a Produção (B)	Renda e Propriedade (C) ^{2/}	Contribuição do INSS (D)	Contribuição do Servidor Público(E)
Ano							
1998	STN	161.581.995	53.041.085	3.600.336	56.334.295	45.977.296	2.628.983
	IBGE	181.827.553	53.041.085	6.328.474	56.334.295	63.494.697	2.629.002
1999	STN	184.905.165	71.102.631	3.864.129	60.419.122	49.519.283	3.277.217
	IBGE	208.259.184	71.102.631	6.532.719	60.419.122	66.927.495	3.277.217
2000	STN	84.135.169	79.883.193	4.251.976	71.958.148	55.481.624	3.517.301
	IBGE	87.068.670	79.932.460	7.136.210	71.991.616	74.190.155	3.517.301
2001	STN	182.081.852	91.393.600	5.701.969	84.986.283	62.038.770	4.126.429
	IBGE	273.036.212	80.207.599	9.077.826	84.986.283	94.638.075	4.126.429
2002	STN	288.239.279	84.844.408	13.206.561	108.878.501	81.309.809	5.366.233
	IBGE	320.554.994	84.844.408	16.111.158	108.878.501	105.354.694	5.366.233
2003	STN	329.161.885	108.463.359	14.795.540	121.505.855	78.928.854	5.468.277
	IBGE	359.767.451	91.956.697	18.494.941	121.505.855	122.341.681	5.468.277

Fonte: IBGE e STN Elaboração própria

1/IPI, Imposto sobre importação, IOF Contribuição do Salário Educação, COFINS e PIS/PASEP

2/IPRF, IRPJ, IRRF, CSLPJ e Outros Impostos sobre a renda e a Propriedade

Para os dados dos Estados, a semelhança é mais significativa ainda. Como pode ser visto na tabela 7, as receitas totais (tributária e previdenciária) só diferem para os anos de 1999 e 2000 e uma diferença de menos de 0,5%, o que não prejudica a análise dos dados. Dessa forma, tanto faz utilizar uma ou a outra fonte de dados. Da mesma forma os municípios. Como pode ser visto na mesma tabela, apesar de apenas dois anos apresentarem valores iguais (1998 e 2001), a diferença para os outros anos é inferior 0,5%. A exceção se dá no ano de 2000, cujo diferencial é superior a 11%, sendo os dados do IBGE maiores que os dados da secretaria. Dessa forma, com a exceção do ano 2000, nos demais anos podem ser utilizados tanto uma como a outra fonte de referência.

¹⁸ A exceção ocorre no ano de 2002, cujo valor da STN é maior que o do FPAS.

Tabela 7 - Receita do Governo Estadual e Municipal - IBGE e STN

Valores em R\$ mil

Estados				Municípios			
Ano		Total das Receitas Tributárias e Previdenciária	ICMS	IPVA	Total das Receitas Tributárias e Previdenciária	ISS	IPTU
1998	STN	72.069.821	60.503.322	4.403.684	14.219.209	5.304.854	4.161.555
	IBGE	72.069.821	60.503.322	4.403.684	14.219.209	5.304.854	4.161.555
1999	STN	79.154.366	67.037.626	4.368.359	15.095.893	5.881.028	4.171.260
	IBGE	79.230.905	67.141.158	4.430.912	15.134.626	5.553.623	4.678.635
2000	STN	95.537.068	82.274.924	5.296.891	15.674.497	5.739.452	4.365.723
	IBGE	95.946.352	81.428.236	5.219.438	17.499.367	6.744.653	5.890.386
2001	STN	110.604.838	93.109.702	6.220.409	20.617.244	7.499.516	6.576.114
	IBGE	110.604.838	93.109.702	6.220.409	20.617.244	7.499.516	6.576.114
2002	STN	128.017.285	103.998.940	6.951.499	25.580.754	8.376.274	7.059.889
	IBGE	128.017.299	103.998.940	6.951.499	25.508.517	8.361.663	7.237.425
2003	STN	149.646.925	118.784.635	7.670.082	31.855.605	9.685.362	8.877.279
	IBGE	149.646.925	118.784.635	7.670.082	31.861.034	9.685.246	8.876.846

Fonte: IBGE e STN Elaboração própria

A divergência nos resultados aparece de forma muito mais relevante quando comparamos as despesas do governo fornecidas por cada órgão. No que se referem às despesas do governo federal, foi necessário fazer algumas adaptações para os resultados ficarem mais próximos. O primeiro passo foi somar algumas rubricas das contas do IBGE, as despesas com pessoal foram somadas as despesas com transferências de assistência aos servidores, com isso a conta despesa com pessoal do instituto se aproxima do resultado da STN, como pode ser visto na tabela 8 (próximo de 5 % em média). O restante das contas apresenta valores bastante discrepantes, como pode ser visto para as transferências com assistência e previdência e demais despesas. A transferência de assistência e previdência fornecida pelo IBGE está sempre superior aos valores fornecidos pela STN, entretanto, nos valores das demais despesas, a STN apresenta resultados superiores ao do IBGE. Dessa forma, apesar da diferença ser considerável nessas duas contas, os totais das despesas dos dois órgãos apresentam valores menos discrepantes (a média para o período é de aproximadamente 6%).

Tabela 8 - Despesas do Governo Federal - IBGE e STN

Em R\$ mil

		Transferência de				
		Assistência e			Demais	
Ano		Despesa Total	Pessoal	Previdência	Subsídios	Despesas
1998	STN	148.466.225	45.881.271	53.375.650	2.951.542	46.257.762
	IBGE	156.105.546	49.678.673	80.828.169	2.265.435	23.333.269
1999	STN	155.002.125	49.220.076	58.540.023	2.585.851	44.656.175
	IBGE	167.422.638	51.377.969	88.988.998	2.540.674	24.514.997
2000	STN	174.619.747	55.629.820	65.787.080	3.654.947	49.547.900
	IBGE	188.463.366	58.649.431	97.052.279	2.413.514	30.348.142
2001	STN	201.586.941	62.494.218	75.328.106	4.616.687	59.147.930
	IBGE	98.991.484	66.314.015	10.881.563	3.226.522	32.677.469
2002	STN	230.999.430	71.091.425	88.026.659	2.343.204	69.538.142
	IBGE	242.765.388	73.637.553	133.198.144	2.080.633	33.849.058
2003	STN	255.953.429	75.842.060	107.134.805	6.045.305	66.931.259
	IBGE	276.860.346	80.070.705	162.004.795	2.572.750	32.212.096

Fonte: IBGE e STN Elaboração própria

Transferência de Assistência e Previdência do IBGE: não inclui os benefícios de servidores.

Demais despesas do IBGE: Outras compras de bens e serviços + Despesa de capital fixo +
Diversas transferências (corrente e capital) + impostos sobre atividade

Despesa de Pessoal do IBGE: Pessoal (incluindo obrigações patronais) + Benefícios de servidores

Da mesma forma acontece com as contas dos estados e municípios, que apresentam valores mais discrepantes para as demais despesas. Entretanto, para as despesas com pessoal os valores se aproximam bastante, apresentando inclusive valores semelhantes para o ano de 2001. A exceção fica com o ano de 2000 que tem uma divergência de mais de 15% para as despesas dos municípios. Dessa forma, a diferença entre os valores do IBGE e da STN para o resultado total fica significativa em alguns anos (ano de 2002 com mais de 6% para o Estado e o ano de 2000 com mais de 12% para os municípios), ao passo que em outros a diferença é perto de 2% (ano de 1999 e 2000 para os estados e ano de 2003 para os municípios).

Tabela 9 - Despesas do Governo Estadual e Municipal - IBGE e STN

Em R\$ Mil						
Ano	Despesa Total	Pessoal	Demais Despesas	Despesa Total	Pessoal	Demais Despesas
1998 STN	117.008.219	56.736.538	36.393.999	59.494.585	26.866.077	31.358.951
	IBGE	113.511.684	54.991.241	34.642.761	57.609.769	25.941.971
1999 STN	117.349.544	58.799.204	31.371.324	60.875.061	28.310.439	31.037.983
	IBGE	115.339.603	58.696.419	29.865.146	64.713.898	27.832.423
2000 STN	135.012.822	65.910.857	35.531.185	70.172.449	29.870.230	38.178.255
	IBGE	137.123.973	70.037.713	39.028.715	80.413.792	35.543.786
2001 STN	126.279.309	77.551.902	46.435.187	79.999.621	43.549.709	35.418.460
	IBGE	122.251.133	77.551.902	44.699.231	88.307.789	43.549.709
2002 STN	148.663.008	91.859.046	54.376.589	98.356.401	49.629.501	47.762.697
	IBGE	139.506.251	91.993.605	45.219.832	106.737.520	49.682.914
2003 STN	152.944.858	100.553.341	49.928.064	120.932.420	58.123.410	61.878.011
	IBGE	146.575.294	99.090.077	45.156.990	117.997.837	57.021.798

Fonte: IBGE e STN Elaboração própria

Demais despesas do IBGE: Outras compras de bens e serviços + Despesa de capital fixo +
Diversas transferências (corrente e capital) + impostos sobre atividade

Despesa de Pessoal do IBGE: Pessoal (incluindo obrigações patronais) + Benefícios de servidores

Despesa total: Para os anos de 2001, 2002 e 2003 não inclui as transferências governamentais

Neste sentido, então, é importante destacar a existência de inconsistências dos dados fornecidos por dois órgãos do governo que disponibilizam informações a respeito do setor público. Ademais, existe incompatibilidade inclusive com os dados fornecidos pelo mesmo órgão do governo, como é o caso da STN que, ao disponibilizar os resultados captados separadamente para estados e municípios, apresenta valores diferentes destes apresentados nestas tabelas. Com isso, qualquer análise a respeito da mensuração do setor público e suas possíveis consequências teóricas devem ser feita com cautela e considerando as duas possibilidades de fonte de referência. Logo, para chegar ao objetivo do tópico seguinte (estimar o impacto fiscal sobre a demanda agregada) será levado em conta as duas fontes de referências.

3) Impacto Fiscal Básico

Desde os trabalhos de Keynes e Kalecki várias vertentes de modelos – partindo do pressuposto do princípio da demanda efetiva – vêm sendo elaboradas para identificar a atuação do governo na economia (por meio da política fiscal) no que concerne à determinação da renda. No entanto, apesar desta diversidade, as explicações da política

fiscal no Brasil se resumem ao estudo da necessidade de financiamento do setor público tanto acima da linha quanto abaixo da linha. Nesta vertente existe o trabalho de Fábio Giambiagi que faz a interpretação da política fiscal adotada no país durante a década de 1990 e início desta década. Em seus textos (Giambiagi (1997, 2002 e 2007)), o autor procura fazer uma análise contábil das contas do governo brasileiro durante as duas décadas. Diante disso, afirma-se que déficits públicos são expansionistas e superávits contracionistas.

Um exemplo desta abordagem pode ser visto na interpretação do período correspondente a política fiscal do governo Fernando Henrique Cardoso. Nesta interpretação Giambiagi afirma no resumo de seu trabalho que “elevado déficit do primeiro período (1995/1998) é interpretado como o resultado de uma política fiscal expansionista, enquanto o ajuste de 1999 é visto como prova de comprometimento com o rigor fiscal e a necessidade de que o gasto público seja financiado de forma adequada” (Giambiagi 2002. p. 5).

Esta afirmação, entretanto, é feita sem nenhuma preocupação em realizar um estudo das contas de todo o setor público e dos seus respectivos impactos na demanda agregada, implicando, dessa forma, em alguns problemas analíticos. Primeiro, como foi visto no tópico anterior, existem algumas discrepâncias dos valores estatísticos divulgados por órgãos oficiais do governo, o que prejudica de imediato a afirmativa do autor. Segundo, fazer uma interpretação de política fiscal apenas com os seus valores brutos sem considerar possíveis impactos diferenciados dos gastos, dos tributos e das transferências sobre a demanda agregada é outro grande problema que deve ser considerado no estudo da política fiscal do país. Dessa forma, apesar desses temas serem de grande relevância para entender a economia brasileira recente, ainda existe uma lacuna de interpretação da política fiscal no que concerne ao efeito desta sobre a demanda agregada da forma proposta por Haavelmo (1945).

Trygve Haavelmo (1945) desenvolveu um modelo no qual uma medida de política fiscal afeta a renda agregada, porém em seus argumentos ele conclui que mesmo que orçamento do governo mantenha-se equilibrado ou até mesmo superavitário o governo pode ser expansionista com sua política fiscal. Em seu modelo matemático, Haavelmo considerou os tributos e as transferências afetando a renda disponível dos indivíduos, ao

passo que os gastos do governo afetam a demanda agregada diretamente. Sendo assim, o impacto da política fiscal sobre a demanda agregada depende do quanto o governo decide gastar e também da sua ação sobre a renda disponível das famílias (renda líquida de tributos e transferências). Logo, o impacto fiscal básico (IFB)¹⁹ da política fiscal do governo pode ser representado da seguinte forma²⁰:

$$IFB = G - cT + cTr + cjJ \quad (1)$$

Onde, G são os gastos do governo (custeio e investimento), T os tributos arrecadados, Tr as transferências realizadas ao setor privado, J o montante de juros pago aos detentores de dívida do governo, c a propensão a gastar das famílias e cj a propensão a gastar dos credores privados do governo. Sendo assim, um aumento dos gastos do governo implicará em aumento na demanda agregada diretamente, ao passo que mudanças nas transferências, no montante de juros e nos tributos afetam a renda disponível que os agentes privados têm para comprar bens e serviços.

Dessa forma, para obter o impacto fiscal básico é preciso antes saber quais são as propensões a gastar. Vamos assumir, por suposição (da mesma forma que fez Macedo e Silva 2005), que a propensão a gastar dos detentores de dívida do governo é zero. A outra suposição que será feita é que os pagadores de tributos e os recebedores das transferências do governo têm a mesma propensão. O processo para se obter esta propensão é complicado e, no caso deste trabalho, foram assumidas duas hipóteses extremas. Primeiro, que o trabalhador consome toda a renda e que o capitalista poupa toda a sua renda, logo, o resultado da propensão é a proporção da remuneração do trabalhador sobre o produto. Segundo, que todo o consumo das famílias em bens e serviços finais é induzido pela renda, assim, a propensão é a razão entre o consumo final das famílias e o produto²¹. A verdadeira

¹⁹ O nome impacto fiscal básico do governo fiscal é inspirado no texto do Macedo e Silva (2005), que considerou o impacto básico do arranjo fiscal. No nosso trabalho, estamos assumindo este adjetivo (básico) ao impulso fiscal pois existe uma parte da ação do governo que é endógena, o que nos leva a concluir que, para obter o impacto fiscal total, é preciso fazer um estudo considerando também esta característica. Porém, para uma interpretação inicial da política fiscal do Brasil o impulso fiscal da forma desenvolvida por Haavelmo pode ser um primeiro passo. Logo, estamos considerando este impulso como um impulso básico.

²⁰ Existem no Brasil dois trabalhos abordando este tema e nesta linha teórica, porém incompletos no que concerne à sua abrangência; Macedo e Silva (2005), que faz uma análise da política fiscal apenas para os anos de 2002, 2003 e 2004 e utiliza somente os dados do governo federal, e Ribeiro (2007), que faz um estudo para um período mais abrangente – 1995 a 2006 – mas considerando também apenas o governo federal.

²¹ Para os dois casos foram considerados os valores disponibilizados pelo IBGE para as contas nacionais, tabela de usos e recursos. No primeiro caso, a conta remunerações dos empregados foi dividida pelo PIB. Para o segundo caso, a conta consumo final das famílias foi dividida pelo PIB.

propensão estaria entre estes dois extremos. Dessa forma, na tabela 10 é apresentado o resultado do impacto fiscal básico considerando as duas possibilidades de propensão a gastar²².

Tabela 10 - Impacto Fiscal Básico (IFB)^{1/} - em % PIB

Tabela 10.1

Ano	IFB do IBGE	
1995	5,42	4,57
1996	5,21	4,02
1997	4,97	3,65
1998	6,15	5,06
1999	4,95	3,52
2000	5,33	3,78
2001	4,92	3,23
2002	5,03	3,29
2003	4,09	2,31

Fonte: IBGE Elaboração Própria

Tabela 10.2

Ano	IFB da STN	
1998	6,64	4,15
1999	4,92	2,16
2000	5,15	2,20
2001	5,41	2,52
2002	6,08	3,23
2003	5,03	2,10
2004	5,41	2,50
2005	5,54	2,57
2006	6,13	3,10
2007	6,61	3,36

Fonte: STN Elaboração Própria

1/ Primeira coluna: propensão a gastar = Remuneração dos empregados/PIB.

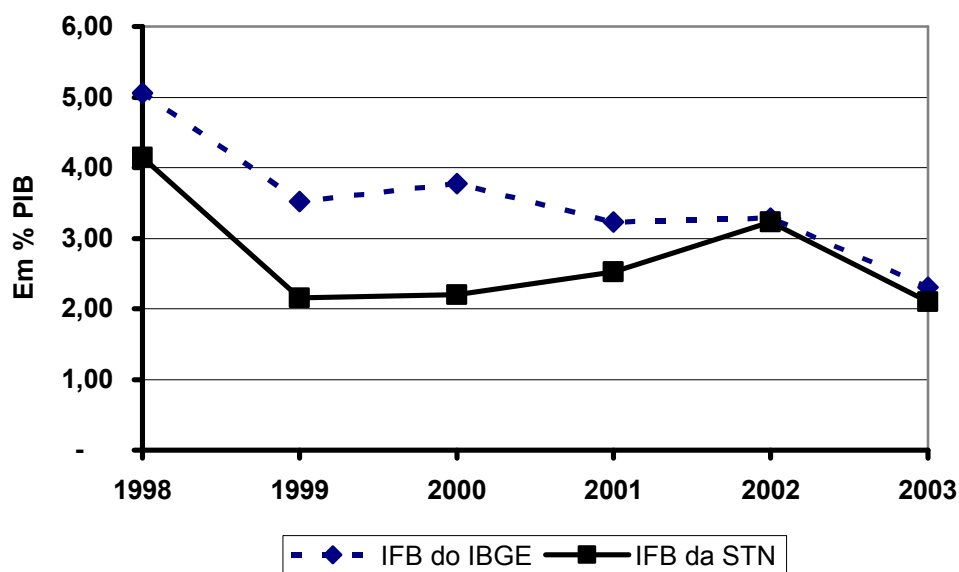
Segunda coluna: propensão a gastar = consumo privado/PIB.

Algumas observações podem ser obtidas destes resultados. Primeiro, o comportamento semelhante em termos de tendência dos resultados fornecidos pelos dois órgãos do governo. Como é observado no gráfico 2, que compara no mesmo plano os dois IFB (a partir da propensão obtida pela remuneração dos empregados) para os anos de 1998 a 2003, em 1999 houve uma queda do impacto fiscal que se manteve em determinado nível até 2003 quando houve uma nova queda de patamar, ou seja, apesar de valores diferentes, os resultados apresentam tendências bastante parecidas²³. Isso dá liberdade para fazer uma análise comportamental para todo o período abordado neste trabalho (1995 a 2007).

²² Os valores apresentados na tabela referem-se ao resultado consolidado da administração pública. Apesar de ter sido feita a comparação para cada ente da federação no tópico anterior, os dois órgãos também divulgam o resultado consolidado.

²³ A mesma tendência é observada para os valores obtidos do IFB calculados com a propensão a partir do consumo das famílias.

Gráfico 2 - Impacto Fiscal Básico – IBGE x STN



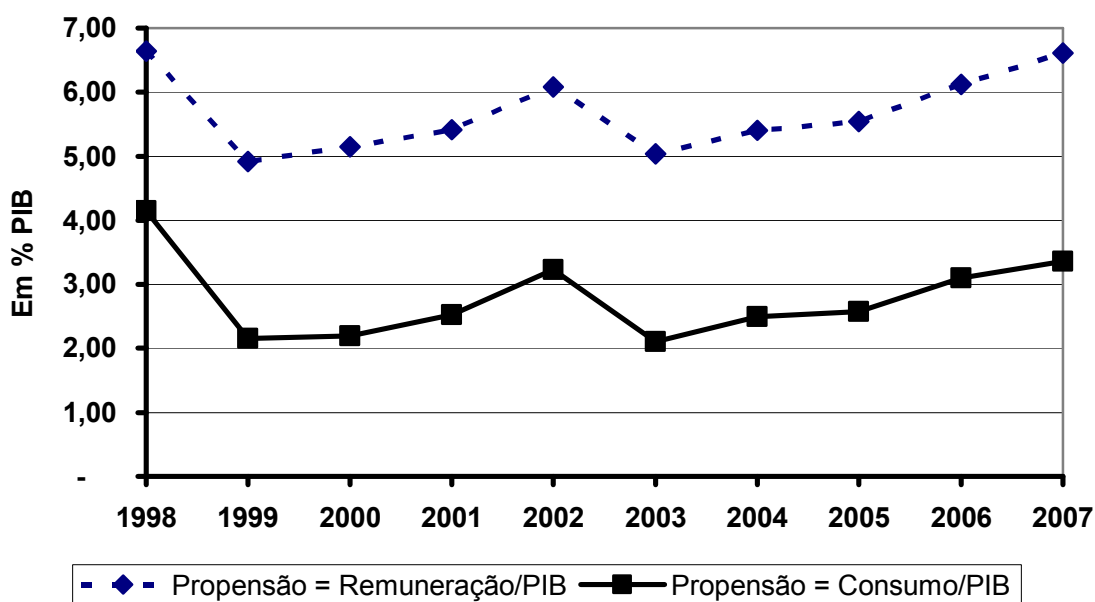
A segunda observação que pode ser tirada da tabela é que, em todos os anos estudados, o governo foi expansionista com sua política fiscal (pelo menos em seu impacto básico) independente da fonte de referência e da propensão utilizada. Dessa forma, mesmo em períodos de maior arrocho fiscal, a política adota teve resultados expansionistas no que se refere à demanda agregada.

Por fim, podemos observar o comportamento do impacto fiscal básico para todos os anos estudados. Para tanto, será feita uma divisão em três períodos: de 1995 a 1998, de 1999 a 2005 e 2006 a 2007. O primeiro período se encerra no ano em que o Brasil se defrontou com a crise em seu balanço de pagamentos. Até 1998 o impacto fiscal básico apresentou um comportamento mais expansionista do que o período seguinte, como pode ser visto na tabela 5 com os dados do IBGE (em média 4,32% do PIB para o primeiro período contra 3,15% do PIB para o segundo período²⁴), isto se explica pela mudança de política econômica adotada em 1999 após acordo com o FMI. Dentre estas medidas estava a inclusão da meta de superávit primário, que fez com que o segundo governo Fernando Henrique adotasse medidas de cortes de gastos e aumento da arrecadação. O gráfico 3

²⁴ Esta média é dos resultados considerando a propensão a partir do consumo das famílias. Além disso, como são os dados fornecidos pelo IBGE, a média para o segundo período abrange 1999 a 2003.

mostra este comportamento que se estende no primeiro governo Lula, a única exceção acontece no ano de 2002 em que o impacto básico tem um aumento significativo. Entretanto, com a entrada do governo Lula e de sua equipe econômica, disposta a ampliar a meta de superávit primário, ocorre uma queda acentuada do impacto em 2003. Em 2006, com a substituição do Ministro da Fazenda, Antonio Palocci, por Guido Mantega, há uma nova mudança de comportamento que se intensifica em 2007. O impacto fiscal básico muda novamente de patamar, como pode ser visto no gráfico. Dessa forma, então, é possível fazer uma análise comportamental da política fiscal do país utilizando o impacto fiscal básico conseguindo captar as mudanças de posicionamento da política econômica. Fato em que não pode ser percebido se fizermos um estudo apenas dos resultados da necessidade de financiamento do setor público.

Gráfico 3 - Impacto Fiscal Básico da STN



4) Considerações Finais

O debate a respeito da política fiscal brasileira, e as próprias implementações governamentais de tais políticas a partir dos anos 1990, apresenta um claro objetivo central que é a busca de orçamento público agregado equilibrado. Após a introdução do sistema de metas de inflação em 1999 o foco da política econômica passou a recair, quase

exclusivamente, sobre a necessidade de manter-se a inflação baixa à custa de uma política de taxas juros extremamente elevadas. Nesse desenho institucional sacrificou-se não só o crescimento econômico como deixou a política fiscal relativa ao superávit primário, em boa medida, refém do montante elevado pago de juros sobre a dívida pública. Assim, os superávits fiscais primários são reflexos, principalmente, da necessidade de cobrir tal carga de juros. Essa política, e certo consenso conservador que em muito refletia o ideário neoliberal dominante nos anos 1990, acabou por gerar uma agenda de debate que sublinhava os impactos negativos dos, supostamente, elevados gasto público e tributação. Haveria uma necessidade de cortes de gastos e de redução da carga tributária para assim “liberar” o crescimento da economia baseado na pujança do setor privado.

Esse ideário sofreu, a nível internacional, forte abalo após a crise, primeiro Americana e depois mundial, de 2008. A intervenção estatal e, especificamente, o gasto público foi chamado de volta ao centro do palco político. Parece quase consensual que as economias mundiais só contam com esses elementos, antes tão depreciados, para evitar uma depressão de proporções muito graves. Certamente este debate, mais cedo ou mais tarde terá reflexo na política econômica brasileira, e o primeiro passo para que se faça em bases menos ortodoxas é revisitar alguns dos mitos e limitações que se verificam no presente.

Este trabalho procurou tocar de maneira exploratória vários desses elementos. Inicialmente reviu criticamente, com base em dados do IBGE, afirmações sobre o crescimento excessivo do gasto público, do emprego público e da carga tributária. Em relação à última variável, chamou-se a atenção para a distinção entre carga tributária líquida e bruta e mostrou-se como em relação à segunda é falsa a afirmação de que o Brasil teria uma carga tributária muito elevada. Como agenda de pesquisa sugere-se a importância de calcular tal carga líquida por classe de renda, o que provavelmente mostrará um quadro tributário ainda mais regressivo. Outro aspecto muito importante que deve informar o debate diz respeito à consistência entre dados de fontes distintas, a saber: IBGE e STN. Como a fonte básica de estudos macroeconômicos são os dados agregados das contas nacionais, é muito importante que tal compatibilidade seja alcançada a fim de se obter resultados quantitativos consistentes. Por fim mostrou-se a limitação de se examinar o impacto fiscal simplesmente pela descrição de déficits e superávits públicos, visto que, estes não

consideram os efeitos diferenciados dos gastos, tributos e transferências. A mensuração do impacto fiscal a partir das idéias do orçamento equilibrado de Haalvemo nos deu uma percepção mais rigorosa das contas do governo na demanda agregada. Mesmo considerando as dificuldades de disponibilização dos dados, foi possível perceber a importância do setor público na determinação da renda, inclusive nos períodos de buscas mais drásticas do arrocho fiscal. Entretanto, este trabalho não tem a pretensão de encerrar assunto, pois, dada a complexidade do tema, a mensuração do impacto fiscal requer uma agenda de pesquisa mais abrangente no país.

Referência Bibliográfica

CESARATTO, Sergio. **Pension Reform and Economic Policy: a non Orthodox Analysis**, Cheltenham UK, Northampton US: Edgard Elgar, 2005.

GIAMBIAGI, F. **Necessidades de Financiamento do Setor Público: Bases para a Discussão do ajuste Fiscal no Brasil – 1991/1996**. Texto para Discussão nº 53. BNDS – Rio de Janeiro. Março de 1997.

_____. **Do Déficit de Metas às Metas de Déficit: A Política Fiscal do Governo Fernando Henrique Cardoso – 1995/2002**. Texto para Discussão nº 93. BNDS – Rio de Janeiro. Março de 2002.

_____. **F. Dezessete Anos de Política Fiscal no Brasil: 1991-2007**. Texto para Discussão nº 1309. IPEA – Rio de Janeiro. Novembro de 2007.

HAAVELMO, T. **Multiplier Effects of a Balanced Budget**. *Econometrica*. 1945, p. 311 – 318.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Regionalização das Transações do Setor Público: Série Relatórios Metodológicos**. Volume 20. IBGE. Rio de Janeiro, 2000.

_____. **Regionalização das Transações do Setor Público 2000: Atividade de Administração Pública**. IBGE. Rio de Janeiro, 2003.

_____. **Finanças Públicas do Brasil: 2001 – 2002**. IBGE. Rio de Janeiro, 2004.

_____. **Finanças Públicas do Brasil: 2002 – 2003**. IBGE. Rio de Janeiro, 2006.

MACEDO E SILVA, A.C. (2005). **O debate sobre o arranjo fiscal brasileiro – um pouco de aritmética keynesiana**. *Política Econômica em Foco* nº 4, suplemento 7. Campinas: IE/Unicamp.

MATTOS, F A M (2001). **Transformações nos Mercados de Trabalho dos Países Capitalistas Desenvolvidos a Partir da Retomada da Hegemonia Americana**. Tese de Doutorado. Instituto de Economia (IE) da UNICAMP. Campinas, 2001.

RIBEIRO, RENATA E. **Política Fiscal No Brasil: Algumas Lições Do Período Recente (1995-2006)**. Dissertação de Mestrado. IE/UFRRJ. Rio de Janeiro, 2007.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Perfil e Evolução das Finanças Municipais: 1998 – 2003.** Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>. Acesso em: 20 de Março de 2008.

VIANNA, S. W. et alli. **Carga Tributária Direta e Indireta sobre as Unidades Familiares no Brasil: Avaliação de sua Incidência nas Grandes Regiões Urbanas em 1996.** Texto para discussão nº 757. IPEA. Rio de Janeiro, 2000.