

Análise Recente das Finanças Públicas e da Política Fiscal no Brasil

Roberto de Souza Rodrigues (IM/UFRRJ) e Carlos Pinkusfeld Bastos (UFF)

Resumo

Este artigo analisa o comportamento das finanças públicas brasileiras e o impacto dessas finanças sobre a demanda agregada para o período compreendido entre 1991 a 2008. A novidade se configura em dois pontos, a saber: o estudo das contas de todo o setor público acima da linha (e não de apenas um órgão da federação) e o impacto da política fiscal brasileira sobre a demanda agregada utilizando o princípio da demanda efetiva. No que se refere ao primeiro ponto, foi possível identificar que no quadriênio 1995 a 1998, considerado por alguns autores como período de descontrole dos gastos públicos devido aos resultados primários perto de zero, os gastos públicos e a carga tributária se mantiveram praticamente inalterados, ao passo que o período compreendido entre 1999 a 2002, período considerado como de controle das contas públicas (resultado primário superavitário superior a 2% do PIB), os gastos cresceram, porém a carga tributária bruta cresceu mais significativamente. No que se refere ao impacto da política fiscal sobre a demanda agregada foi possível identificar que a política fiscal brasileira teve características contracionistas no intervalo dos anos de 1994 a 2003 (com exceções para os anos de 1998 e 2000), inclusive para o período em que o resultado primário ficou perto de zero (1995 a 1998). Por outro lado, para o período de 2006 a 2008 a política fiscal brasileira se caracterizou como expansionista, mesmo obtendo resultados primários positivos.

Palavras-chave: Setor público, déficit público, política fiscal.

Abstract

This paper analyzes Brazilian public finances and their impact on aggregate demand between 1991 and 2008. There are two main original contributions: first we study the flows of outlays, and not stocks variations, for three levels of government, secondly we develop a formal analysis based on the principle of effective demand to evaluate the macroeconomic impact of the Brazilian fiscal stance. With respect to the first point we were able to identify that commentators that characterized the fiscal stance from 1995 to 1998 as lax are wrong. Public outlays as a percentage of GDP remained remarkably stable during this period. On the contrary a period characterized by some as much more restrained in terms of fiscal policy presented a persistent increase of outlays which were compensated by an even greater increase of gross tax revenues. With respect to the second point, the macro impact of the fiscal stance the whole period from 1991 to 2008 is divided between a largely contractionist period (with few exceptions for the years of 1998 and 2000) and an expansionist one from 2004 to 2008, specially from 2006 to 2008 in spite of the existence of large primary surplus.

Key words: Public sector, public deficit, fiscal politics

Introdução

Na literatura brasileira sobre o comportamento do setor público pós plano real existe certa visão dominante resultante do trabalho de autores influentes na área, como Giambiagi (2002 e 2007), e até mesmo da visão oficial do governo FHC (Ministério da Fazenda, 1998), bem como da própria

percepção generalizada, não só na academia, a respeito do período recente. Qual seria em linhas gerais esta visão?

O primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso teria se caracterizado como um período de política fiscal frouxa, ou com “déficit de metas”, em parte, resultado das provisões de gasto embutidas na Constituição de 1988 e mascaradas até então pela inflação elevada. Com a estabilização, tais pressões teriam se concretizado entre 1995 e 1998, porém, com a crise cambial do início de 1999, uma grande guinada teria ocorrido. A implementação do regime de metas de inflação e metas fiscais a partir de 1999 passou a buscar uma política de superávit fiscal relativamente elevado cujo objetivo seria de estabilizar, ou se possível, reduzir o estoque de dívida pública. A ligação entre estas variáveis (crise cambial e programa de metas fiscais) se daria através da relação entre estoque de dívida e spread pago pelo Brasil sobre sua dívida soberana.

Tal política fiscal implementada em 1999 e cuja meta quantitativa foi ampliada no primeiro governo Lula e mantida desde então, pelo menos até 1998, seria contracionista, uma vez que não há maiores disputas quanto a baixa propensão a gastar dos detentores da dívida pública, ou seja: o impacto do gasto direto e transferências de pensões e benefícios dificilmente seria igual ao do pagamento de juros para rentistas de alta renda. Complementa esta interpretação, que poderíamos denominar de canônica, a idéia de que o aumento de gastos dada a meta de superávit primário implicou numa elevação da carga tributária com aumento da apropriação de parcela da renda pelo setor público em detrimento do setor privado.

O objetivo deste artigo é contestar tal interpretação. Entretanto, é importante notar que existem dois tipos de equívocos, cada um com natureza própria e que estão fortemente imbricados, mas que precisam ser separados para que se possa levar a cabo tal análise crítica: primeiro o estudo das finanças públicas propriamente ditas, ou seja, da contabilidade correta de fluxos de dispêndio e receitas. Esse tipo de dificuldade envolve certas limitações nas bases de dados disponíveis para os estudos de finanças públicas no Brasil. Procura-se superar tais limitações neste artigo através da adoção de algumas aproximações que tentam compatibilizar as diferentes bases de dados sobre finanças públicas existentes.

O outro tipo de equívoco comum é uma aparente incompreensão do alcance instrumental das contas públicas, mesmo no caso mais favorável, no qual, estas fossem consistentes e completas. Dados contábeis de déficit não são *per se* indicadores de impacto fiscal macroeconômico, ou seja, não revelam se o impacto fiscal é expansionista ou contracionista. Este impacto só é verificável com a utilização de um instrumental macroeconômico que, ainda que implicitamente, reflete algum referencial teórico, ou seja, relações de causalidade particulares entre variáveis macroeconômicas.

Dada a natureza dupla da problemática discutida nesse artigo este se dividirá em duas seções seguidas de uma breve conclusão. Na primeira seção, as finanças públicas foram analisadas de um ponto de vista orçamentário buscando-se um nível tal de desagregação que permita questionar algumas conclusões dominantes sobre as finanças públicas entre 1991 e 1998. Na segunda seção, utilizamos esses dados para mensurar o impacto macroeconômico fiscal sobre a demanda agregada. Nesse exercício, adotou-se como fundamento teórico o princípio da demanda efetiva e o reconhecimento de que gastos, transferências e tributação têm distintos impactos macroeconômicos¹.

I. Finanças Públicas no Brasil de 1991 a 2008: Base de Dados e Periodização

A análise comportamental das finanças públicas no Brasil já foi realizada por outros autores, entretanto, o presente artigo apresenta como novidade a utilização de forma desagregada das contas de

¹ Vale anotar que devido a limitações quanto a base de dados não incluiremos no estudo o ano de 2009. Acreditamos, entretanto, que esta não é uma limitação maior uma vez que neste ano há uma compreensão generalizada, e também a nosso ver correta, que a política contra-cíclica de redução do déficit primário e elevação dos gastos públicos foi eficiente no seu objetivo expansionista.

todo o setor público e não apenas do governo central como na maioria dos artigos da literatura sobre o comportamento das contas públicas (ver, por exemplo, Giambiagi 2002, 2006 e 2007) ou apenas análise dos tributos (ver, por exemplo, Salvador 2007 e Ramos 2001)². Além dessa novidade metodológica, cobrir-se-á um período de dezoito anos da economia brasileira (1991 a 2008).

Contudo, antes de fazer a análise das finanças públicas é preciso verificar a disponibilidade de dados para o período. 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). Apesar de ambos serem órgãos oficiais do governo, estes divulgam, para o mesmo nível de federação, valores que, se cotejados, apresentam distorções.

A principal limitação dos dados fornecidos pelo IBGE é que este interrompeu a divulgação da série no ano de 2003, o que atrapalha o levantamento contínuo dos dados para todo o período estudo. Por outro lado, os valores consolidados fornecidos pela STN são elaborados e divulgados de duas formas: pela Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Fiscais (CESEF), disponibilizado para o período de 1998 a 2007, e pela Gerência de Informações Contábeis (GEINC) da Coordenação-Geral de Contabilidade (CCONT) da STN, que disponibilizam dados a partir de 2000 até 2008. Contudo, estes dados apresentam duas limitações, a saber: primeiro o período de abrangência, de 1998 a 2008; segundo, seus valores são diferentes para contas da mesma rubrica, ou seja, valores disponibilizados pelo mesmo órgão do governo mas de coordenadorias diferentes apresentam valores diferentes para as mesmas contas do setor público.

Diante dessa dificuldade, resolvemos adotar como fonte de dados a seguinte sequência: dados fornecidos pelo IBGE para os anos de 1991 a 2002; dados fornecidos pela STN de 2003 a 2008, sendo que, de 2003 a 2006 são os dados da CESEF e os anos de 2007 e 2008 os dados da CCONT. Esses dados estão disponibilizados na tabela 1 no final do artigo.

Posto isto, o nosso próximo passo será estudar o comportamento das principais contas do orçamento do governo durante as décadas de 1990 e 2000. Este estudo será feito seguindo uma divisão de períodos que respondam por mudanças estruturais e/ou políticas que marcam transformações comportamentais na política fiscal no período, a saber: 1991 a 1994 – ou fase pré Plano Real; de 1995 a 1998 – Primeiro Governo FHC; de 1998 a 2002 – Governo FHC com o acordo com o FMI; de 2003 a 2008 – Período do governo Lula.

I.1 As Contas Públicas com Inflação Alta: Início da Década de 1990

O início da década de 1990 é marcado pelo primeiro governo civil eleito diretamente pelo voto depois de vinte anos de ditadura militar. Em termos de política fiscal o Governo Collor lança, ao se iniciar, programas de demissão voluntária de funcionários públicos e privatização das empresas estatais, com o objetivo conjuntural de reforçar a sua estratégia de estabilização (Plano Collor) e iniciar uma mudança estrutural de encolhimento do Estado desenvolvimentista, na direção de uma redução do papel do estado segundo o paradigma neoliberal. No entanto, Fernando Collor não conseguiu concluir as reformas, pois enfrentou um processo de impeachment dando lugar ao vice-presidente Itamar Franco.

Itamar Franco assume a presidência em 1993 e lança junto com sua equipe econômica o Plano Real. Além da preocupação com o componente inercial da inflação, que seria atacado com a indexação dos preços à URV e posterior reforma monetária, havia, como de hábito, destaque para a questão fiscal, só que com uma “novidade” teórica. Bacha (1994) para explicar a simultaneidade de um déficit público não tão elevado e uma inflação altíssima, ou seja, um equilíbrio inflacionário no lado

² A exceção é o artigo de Afonso e Araújo (2005) que aborda o orçamento de todo setor público, porém para o período de 1995 a 2003.

errado da Curva de Laffer (ou a direita do ponto de máximo de receita do imposto inflacionário) recorre ao seguinte argumento: haveria um déficit potencial muito grande e que não se materializaria em virtude do efeito da inflação alta sobre a redução no gasto público. Seria este um efeito Oliveira-Tanzi às avessas, ou seja, os tributos cobrados pelo governo eram indexados e, com isso, arrecadados em seus valores reais, ao passo que as despesas eram denominadas em valores nominais e, dessa forma, do período de efetivação no orçamento até a sua execução decorria uma desvalorização do valor real, assim o governo teria um suposto ganho. Com isso, o déficit efetivo em um contexto não inflacionário seria “mascarado” pela alta inflação. O fim da inflação, *coeteris paribus*, teria como consequência a elevação automática do déficit público³.

Neste ambiente político e teórico que o período antes da implantação do Plano Real deve ser analisado. Como pode ser visto na tabela 1, o total das principais receitas cresceram mais 3% do PIB se comparado o ano de 1991 e 1994, entretanto, o crescimento se deu com mais vigor a partir de 1993 quando a arrecadação teve um crescimento real de mais de 3% (comparado com o ano de 1992) e, principalmente, em 1994 quando o total arrecadado teve um crescimento real em relação a 1993 de quase 26%. Ou seja, as receitas cresceram no momento de implantação do Plano Real com a criação e aumento de alíquotas dos impostos visando uma política de arrocho fiscal pretendendo conter a suposta pressão de demanda de suas contas após estabilização de preços.

A mesma tabela apresenta as transferências governamentais. Neste item, a conta que teve maior representatividade no total das transferências foi a assistência e previdência, cujos valores representaram mais de 77% do total. Esta conta foi a principal responsável pelo crescimento do total das transferências, saindo de 5,41% do PIB em 1991 para 7,9 em 1994. Este crescimento é, para alguns economistas (ver Giambiagi 2007 e Rezende, Oliveira e Araujo 2008), a principal dificuldade das finanças públicas, visto que, o aumento dessas transferências estaria pressionando o governo a aumentar a carga tributária bruta durante a década de 1990. Entretanto, há uma clara dissociação entre o *timing* do aumento das despesas com transferências e da carga tributária. Enquanto as primeiras cresceram mais significativamente entre 1991 e 1993 já que entre 1993 a 1994 houve uma pequena queda. Por outro lado, o aumento da carga tributária se configurou a partir de 1993 e principalmente em 1994, justamente quando as transferências diminuíram.

Os gastos do governo também aumentaram no período, mas principalmente, entre 1991 e 1993. Daí em diante manteve-se perto do nível de 22% do PIB. Os aumentos ocorreram mormente na compra de bens e serviços que saíram de 5,04% do PIB em 1991 para 6,52% em 1993. Já as despesas com pessoal apresentaram crescimento, porém paulatino para cada ano. Apenas em 1994 vai crescer perto de 0,5% do PIB.

Como explicitado anteriormente, a data de início da análise aqui apresentada é consequência da disponibilidade de estatísticas oficiais minimamente consistentes. Entretanto, os fatos históricos sugerem que, ao se iniciar o estudo em 1991, assume-se certo viés, dado que nesses primeiros anos do governo Collor ocorreu uma redução do gasto público. Apenas como valor ilustrativo desta possível tendência podemos examinar as despesas de custeio e investimento do governo federal que nos dois primeiros anos do Governo Collor recuaram quase 3% do PIB em comparação a média dos cinco anos anteriores. Ou seja, a elevação entre 1991 e 1993 parecem representar apenas uma retomada do valor histórico anterior.

Dessa forma, o crescimento da carga tributária em 1993 e 1994 está diretamente relacionado ao diagnóstico dado pela equipe econômica do governo Itamar Franco sobre as causas da inflação e de sua possível retomada. O programa de estabilização do governo, elaborado com base no argumento de Bacha, foi implantado em três estágios, sendo o primeiro, Programa de Ação Imediata

³ Sem entrar no mérito histórico até que ponto orçamentos realizados num período de altíssima inflação refletiriam efetivamente decisões de gasto realistas ou mais uma peça política que apresentaria ao executivo alguns parâmetros para executar sua política fiscal, é importante anotar que a política fiscal pré Plano Real reflete essa lógica.

(julho de 1993), exatamente um ajuste nas contas públicas na direção de aumentar o superávit primário que seria corroído com o fim da inflação.

I.2 As contas públicas antes da crise externa: 1995 a 1998

O estudo do comportamento das contas do governo para o período pós implantação deveria confirmar, ou não, a existência do suposto efeito Bacha. A estabilização traria dificuldades adicionais para as finanças públicas. A leitura tradicional para o período, como Giambiagi (2002), e mesmo uma publicação oficial, Ministério da Fazenda (1998), apontam nesta direção, qual seja: teria existido um descontrole das finanças públicas pós-implantação do plano de estabilização. Mas será que, de fato, os dados comprovam que teria ocorrido tal descontrole nas finanças públicas? Ou teria na verdade o resultado primário pouco se alterado, cabendo política de diferencial de juros extremamente elevada, necessária para a política cambial do Plano Real, pressionado o déficit agregado? O estudo cuidadoso das contas do governo para este período parece reforçar a segunda interpretação como veremos a seguir.

Dessa forma, para que fique bem claro o que iremos estudar é interessante listar as possibilidades analíticas envolvendo esta discussão anterior: a) a estabilização teria como consequência a elevação o déficit primário a um patamar que corresponderia ao déficit potencial “mascarado pela alta inflação” como afirma Ministério da Fazenda (1998); b) além do efeito imediato da estabilização, os gastos continuariam crescendo nos anos de 1996, 1997 e 1998 em razão de uma política fiscal frouxa durante todo o período.

Os dados mostram que ambas as hipóteses (a e b) não se confirmam pelo lado do gasto público. Como demonstrado na tabela 1, os gastos em proporção do PIB diminuíram no confronto da média 1991/94 contra média 1995/98. Enquanto a primeira foi de 21,14% do PIB os quatro anos seguintes apresentaram valores inferiores a 21%. Se comparado com os anos de 1993 e 1994 a queda é maior, saindo de perto de 22% do PIB para 20,85% do PIB. Somente os gastos com pessoal tiveram crescimento real positivo de 9,51% em 1995 comparado com o ano de 1994, continuando a mesma tendência dos dois anos anteriores, contudo, a partir deste ano se mantém estabilizado neste patamar.

Todavia, se de fato tivessem ocorrido as hipóteses a e/ou b nas contas públicas pós-plano real isto ficaria muito mais visível nas contas que se destinam a manutenção dos órgãos públicos e os investimentos realizados pelo governo, visto que, se inserem melhor na ideia abordada por Bacha da liberação do orçamento em determinado momento e de sua efetivação em momento posterior. As despesas com pessoal atendem uma lógica mais política e, além disso, após abril de 1994, haviam sido indexadas a URV, não tendo, em tese, nenhum efeito da inflação.

Um argumento que poderia ser levantado sobre a aparente inexistência de tal efeito seria do próprio rigor dos gestores de política fiscal pós Plano Real. O efeito Bacha não se materializou porque o governo foi duro a ponto de conter o déficit potencial. Mas se esse for o caso, como compatibilizar tal comportamento com a interpretação de “déficit de metas” ou falta de rigor fiscal no governo FHC I?

O elemento de dispêndio a apresentar elevação no período foram as transferências do governo, mas neste caso o fenômeno não se configura no período como um todo, ocorrendo, basicamente no ano de 1998.

Em síntese, a justificativa para a implantação do Programa de Estabilidade Fiscal pós-crise externa elaborado pelo Ministério da Fazenda se fundamentou no argumento de que a inflação esconderia o verdadeiro gasto do governo e que a eliminação desta teria sido a principal responsável do descontrole das contas públicas. Na nota oficial do ministério sobre o programa consta como sendo o problema “as contas públicas brasileiras apresentarem rápida deterioração ao longo dos nos 90 (Ministério Fazenda 1998, pág. 2)” e como origem

os desequilíbrios estruturais do regime fiscal brasileiro, ..., permaneceram camuflados durante anos de inflação alta. De um lado, como as receitas sempre estiveram melhor indexadas que as

despesas, a inflação elevava as receitas nominais e corroía parcela significativa das despesas em termos reais, gerando falsos resultados de equilíbrio fiscal (Ministério da Fazenda 1998, pág. 2).

Como visto anteriormente essa análise é incorreta.

Em relação as receitas estas se mantiveram praticamente estáveis, crescendo menos de 0,5% do PIB se comparado o ano de 1995 com a média de 1991 a 1994, entretanto, neste anos as receitas totais caíram mais de 1,8% frente a 1994. Entretanto, esta queda foi em boa medida compensada pela queda dos gastos em proporção do PIB. Após uma recuperação das receitas em 1996 estas se mantiveram praticamente estáveis até 1998.

Há finalmente uma questão específica encontrada nas referências, que aqui denominamos de canônicas, e que seria o maior indicador da falta de rigor fiscal no período 1995-1998: a redução do superávit primário em 1995. Antes de tudo vale ressaltar, essa queda seria resultado de uma redução de arrecadação e não crescimento excessivo do gasto. Contudo o que salta aos olhos é o valor de 1994, claramente atípico, quando cotejado com os anos de 1992 e 1993. Provavelmente é fruto de um problema metodológico na apuração abaixo da linha⁴.

Dessa forma, numa primeira leitura, esse resultado apontaria muito mais para a existência de um novo efeito anti Tanzi (uma queda da arrecadação em razão do fim da inflação) e não o efeito suposto por Bacha. O importante é ressaltar que deste valor em diante, ou seja, após 1995, as contas públicas apresentaram grande estabilidade não podendo caracterizar uma política fiscal frouxa.

I.3 As Contas Públicas Pós Crise Externa: o segundo governo FHC (1999-2002)

Na segunda metade de 1998 o Brasil, que apresentava uma situação externa estruturalmente frágil, registrando um déficit em transações correntes em torno de 4% do PIB, sofre os efeitos colaterais da crise na Rússia e perde reservas de divisas externas rapidamente. Com isso, o governo brasileiro iniciou tratativas com o Fundo Monetário Internacional (FMI) que terminou se concretizando em novembro de 1998 com a contratação de um empréstimo no montante de mais de US\$ 41 bilhões distribuídos em parcelas durante os três anos seguintes. A primeira parcela implicou em entrada de mais de US\$ 9 bilhões na forma de operações de regularizações na conta capital e financeira em dezembro de 1998 e as parcelas restantes ficaram condicionadas a realização de metas fiscais. Diante desses fatos, o governo brasileiro lança no final de outubro de 1998 um programa de reestruturação fiscal para cumprir as metas com o fundo, o Programa de Estabilidade Fiscal⁵.

Com base nos argumentos expostos na seção anterior o governo propôs a execução do programa em duas frentes: uma que estaria relacionada à mudança estrutural; e outra de ação imediata, que serviria de ponte entre a situação atual e a situação após a reforma fiscal. No que se refere à ação imediata, foi criado o Plano de Ação 1999-2001 que estabeleceu uma trajetória crescente do superávit primário ao longo dos três anos seguintes ao acordo com o Fundo (2,6% do PIB para 1999, 2,8% para 2000 e 3% para o ano de 2001) objetivando manter a relação dívida/PIB em 44%. Para tanto, adotou medidas de redução das despesas e aumento das receitas. Dessa forma, o segundo governo do

⁴ É importante considerar a queda do resultado primário em 1995 em comparação com a média dos três anos (1992, 1993 e 1994), como propõe Giambiagi 2002, pois o valor de 1994 é um valor atípico. Dessa forma, então, a comparação de 1995 com a média de 1992 a 1994 é de 0,31% com 2,20%, respectivamente. Sendo assim, como pode ser percebido na tabela 1, a deterioração das contas públicas como propõe a nota do ministério da fazenda não tem nada a ver com as despesas do governo, visto que, reduziram mais de 2,7% do PIB. A queda do resultado primário é explicada pelo lado da receita. Inicialmente, tem-se uma queda de 1,67% da arrecadação tributária. Outra redução expressiva está no resultado do Banco Central que entra na contabilização das possíveis receitas do governo central que teve uma queda de 1,47%. Este dado, entretanto, não está incluso na tabela, mas na tabela disponibilizada pelo IBGE é possível obter este valor.

⁵Ver Ministério da Fazenda 1998

presidente FHC foi marcado pela busca do superávit primário (e sua necessidade de ser cumprida relacionada à estabilidade da relação dívida/PIB) que passou a ser a única meta da política fiscal.

Diante disso, vejamos o comportamento das contas do governo para o quadriênio 1999/2002. As receitas do setor público brasileiro tiveram um comportamento bastante peculiar em comparação aos outros dois períodos estudados neste trabalho, pois, a arrecadação do governo subiu muito. Como pode ser percebido na tabela 1, as principais receitas do setor público cresceram mais de 5% do PIB se forem comparadas ao ano de 2002 com a média do quadriênio anterior. Se esta comparação for feita com ano de 1998, o crescimento é ainda maior, pois, o total arrecadado ficou em 26,11% do PIB contra 32,08% do ano de 2002. Se comparada a média dos três quadriênios, o crescimento da carga tributária fica mais perceptível. A média arrecadada saiu de um nível de perto de 26% do PIB nos dois períodos anteriores para atingir um patamar de 30% do PIB. Ademais, o crescimento da média do quadriênio 1991/1994 para o quadriênio 1995/1998 foi de menos de 1% do PIB, ao passo que, o crescimento do total médio arrecadado do quadriênio 1995/1998 para o quadriênio 1995/2002 foi superior a quatro pontos percentuais do PIB, ou seja, o crescimento da carga tributária bruta se deu de forma bastante significativa no quadriênio pós-crise externa e acordo com o FMI.

Como foi visto no tópico anterior, não existiu aumento dos gastos do governo entre 1995-1998, logo explicar o comportamento dos tributos do governo neste período por essa razão não se justifica. Passemos a estudar, então, como se comportaram os gastos do governo no quadriênio seguinte. Percebe-se na tabela 1 que o total dos principais gastos da administração direta do setor público cresceu mais de 2% do PIB se comparado com a média de 1995 a 1998. Sendo que, se comparado com o ano de 1998, o total dos principais gastos do ano de 1999 diminuiu de 21,66% para 20,95% do PIB, ao passo que as receitas, como visto, no mesmo período cresceram de 26,11% do PIB para 28,42%. Isto pode ser explicado pela política de arrocho fiscal adotado pelo governo no final de 1998 de redução de gastos e aumento das receitas. Entretanto, desde 1999 os gastos apresentaram um comportamento crescente com mais de 2% do PIB se comparado o ano de 2002 com o ano de 1999.

Dessa forma, esses dados apresentam um resultado irônico: no período chamado por Giambiagi (2002) de “déficit de metas” (1995 a 1998) o gasto é praticamente constante e no seguinte (1999 a 2002), supostamente mais rígido pelo lado fiscal devido às metas de superávit primário, há uma elevação do gasto de cerca de 2% do PIB. Esse resultado é tanto mais curioso uma vez cotejado com o documento do Ministério da Fazenda (1998) que propunha justamente o contrário.

No que se referem às transferências, estas tiveram crescimento bastante relevante para o período, saindo de um valor médio de 8,92% do PIB no período de 1995/1998 para mais de 10,05% do PIB em 2002, ou seja, um crescimento de 1,13% do PIB. Este crescimento é explicado principalmente pelo aumento das transferências de assistência e previdências sociais que mantiveram a tendência verificada nos dois quadriênios anteriores, cujos valores saíram de 6,91% do PIB no quadriênio 1991/1994 para 7,74% do PIB em 1995/1998 e 8,74% no quadriênio 1999/2002. Contudo, este valor foi inferior ao valor do crescimento das receitas, que foi superior a 5,5% do PIB (comparando 2002 com a média de 1995/1998). Mesmo se fosse considerado o crescimento das transferências durante toda a década, o crescimento das receitas no período 1999/2002 ainda se apresenta superior (o crescimento foi de 2,8% se comparada à média de 1991/1994 com a de 1998/2002), isto é, o crescimento das receitas no quadriênio 1999/2002 comparado ao quadriênio anterior é superior ao crescimento das transferências no quadriênio 1999/2002 comparado com o primeiro quadriênio da década de 1990.

Dessa forma, observa-se que o aumento da carga tributária bruta do ano de 1999 e dos demais anos do quadrimestre não pode ser explicado integralmente pela necessidade de fazer frente ao aumento das transferências e gasto direto. Sendo assim, o aumento da carga tributária bruta do país para este período foi muito mais consequência da adoção da política fiscal de busca de metas do superávit primário do que do aumento dos gastos e transferências do governo.

Entretanto, no período o resultado do superávit primário do setor público cresceu significativamente de 1998 para 1999, saindo de 0,3% do PIB em 1998 para 2,3% em 1999 (resultado primário sem as estatais). Será então que tal crescimento nasceu da necessidade de fazer frente a uma carga de juros maior? O montante de juros reais pagos pelo governo manteve-se elevado durante todo o período, contudo, ele foi decrescente, ou seja, a política de aumento da carga tributária teve como alvo uma redução persistente do déficit agregado quando o próprio alívio dos juros e uma conjuntura de crescimento modesto poderiam sinalizar para uma política distinta. Destarte, fica claro que a perseguição de uma política cuja meta principal era de controle do crescimento da dívida sacrificou em princípio outras metas fiscais ligadas ao desempenho do crescimento do PIB.

Em resumo, as interpretações para as contas públicas no Brasil que afirmam que a carga tributária bruta no país cresceu devido ao governo ter aumentado seus gastos não se confirmam como um todo, pois, o resultado primário do setor público da administração direta aumentou significativamente enquanto o montante de juros pago pelo governo apresentou tendência de queda. Logo, o crescimento da carga tributária bruta neste quadriênio se deu pela busca do governo em resultados nominais deficitários cada vez menores objetivando a redução da relação dívida/PIB. Essa mesma política será seguida pelo primeiro governo Lula.

I.4 Governo Lula: de 2003 a 2008

Antes de começar o estudo comportamental das contas do governo para o período de 2002 a 2006 é importante fazer um comentário a respeito da fonte de dados que será utilizada a partir de agora. Até o tópico anterior foi utilizado como fonte de referência os dados do IBGE. A partir de agora serão adotados os dados disponibilizados pela CESEF/STN para o período de 2003 a 2006 e os dados da CCONT/STN para os anos de 2007 e 2008.

O período compreendido entre 2003 e 2006 foi marcado por um governo de oposição ao governo que comandou as políticas econômicas do Brasil desde 1995. Todavia, já em campanha, todos os candidatos assinaram um documento se comprometendo a cumprir todos os contratos estabelecidos anteriormente. Neste sentido, o novo governo assume, através de sua equipe econômica comandada pelo ministro da fazenda Antonio Palocci, os acordos de metas de inflação e de superávit primário.

Em abril de 2003 o ministério da fazenda, sob o comando do novo ministro, divulgou um documento chamado de “Políticas Econômicas e Reformas Estruturais” que tinha como objetivo apresentar a agenda econômica do Ministério da Fazenda para o primeiro ano do governo Lula. O documento apresentava mais uma vez as contas do governo como o principal responsável pela instabilidade macroeconômica e, por isso, precisaria de mais ajustes fiscais. Seguindo o documento, “os graves desequilíbrios fiscais nas últimas décadas resultaram em inflação elevada ou em aumentos na relação dívida/PIB” (Ministério da Fazenda 2003, pág. 4).

Dessa forma, com estes diagnósticos, mais uma vez a política econômica se voltou para as contas públicas e o governo deu continuidade às políticas adotadas no governo anterior. Uma das primeiras medidas foi aumentar espontaneamente a meta de superávit primário de todo o setor público para 4,25% do PIB. Este aumento tinha como objetivo reduzir a relação dívida/PIB.

Com isso, o superávit primário (sem estatais) saiu de 2,88% do PIB em 2002 para perto de 3,6% do PIB em 2004 e 2005. Sendo assim, o total arrecadado por todo o setor público continuou crescendo no primeiro governo Lula, como pode ser observado na tabela 1. A média do total das principais receitas para o quadriênio 1999/2002 foi de 28,4% (fonte: STN) enquanto este mesmo resultado foi de 32,10% do PIB em 2006. Entretanto, apesar da média da receita tributária ter um aumento de aproximadamente 2,8% (28,4% do PIB em 1999/2002 e 31,26% em 2003/2006), o crescimento do total arrecadado com os principais tributos não foi tão expressivo quanto o aumento do quadriênio 1995/1998 para 1999/2002.

As principais despesas também aumentaram no primeiro governo Lula. Como pode ser visto na tabela 1, a soma das despesas com pessoal mais as demais despesas cresceram acima de 2% do PIB se comparadas 2006 com a média de 1999/1998. Contudo, é importante destacar que as despesas com pessoal mantiveram-se praticamente mesma média do período anterior (13,57% em 2003/2006 comparado com 13,53% em 1999/2002), ao passo que, as demais despesas foram a rubrica que representaram mais proporcionalmente o aumento das despesas totais (de 10,74% do PIB em 1999/2002 para 12,51% em 2006).

No entanto, se verificarmos o comportamento das outras compras de bens e serviços e despesa em capital fixo fornecidos pela CCONT/STN (disponível na mesma tabela), percebe-se que os gastos mantiveram-se praticamente constantes no período, começando a aumentar a partir de 2006 (que será a tendência para os dois próximos anos). O que indica que o crescimento nas despesas totais foi devido às transferências realizadas pelo governo ao setor privado. Como pode ser visto na tabela, as transferências para assistência e previdência social fornecidos pela CESEF/STN, seguiram a mesma tendência dos períodos anteriores, ou seja, continuaram crescendo perto de 1% se comparado o ano de 2006 com a média de 1999/2002. As transferências com subsídio também tiveram crescimento, mas de aproximadamente 0,6% do PIB comparado com a média anterior.

Sendo assim, o crescimento da carga tributária no país para o período do primeiro governo Lula não se configurou devido à pressão dos gastos públicos sobre as receitas, mas sim, e em parte (da mesma forma que no segundo governo FHC), devido ao aumento nas transferências realizadas pelo governo ao setor privado. Contudo, cabe destacar que o aumento da carga tributária bruta é pressionado somente *em parte* pelas transferências realizadas ao setor privado, visto que, o superávit primário foi superior a 3% do PIB, o que significa que o aumento da carga tributária e sua manutenção neste patamar são obtidos para manter uma política fiscal de busca de superávits primários elevados para manter o resultado agregado do setor público condizente com a política de redução da relação dívida/PIB.

Todavia, a partir do ano de 2006 há uma mudança na política de gastos realizada pelo governo. Ademais, com a substituição do ministro da fazenda Antonio Palocci pelo economista Guido Mantega (até então presidente do BNDES), ocorre a elaboração do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em janeiro de 2007. O PAC consistiu em um programa de crescimento econômico orientado pelo Estado brasileiro que visava (dentre outros) à realização de investimentos no prazo de quatro anos (2007 a 2010) e tinha como principais instrumentos (seguindo Ministério da Fazenda 2007, pág. 4) o investimento em infra-estrutura do país, aperfeiçoamento do sistema tributário e medidas fiscais de longo prazo.

No entanto, apesar do anúncio de gastos em investimento e redução dos tributos como medidas fiscais, o governo se compromete a manter as contas do governo equilibradas, isto é, mantendo ainda os objetivos de cumprir as metas de superávits primários. (<http://www.brasil.gov.br/pac/economicas/economicas/consistencia/>. Acesso em: 27 de janeiro de 2010).

Dessa forma, como pode ser visto na tabela 1, o resultado primário continuou elevado, inclusive aumentado nos anos de 2007 e 2008 se comparados com o ano de 2006 (3% do PIB). Por outro lado, o montante de juros reais pago ao setor privado caiu significativamente nestes dois anos, saindo de um patamar de 5,24% do PIB em 2006 para 2,6% e 1,81% do PIB em 2007 e 2008, respectivamente. Com isso, cabe, agora, investigar a evolução das contas públicas acima da linha.

Uma análise das receitas governamentais (ver tabela 1) para os anos de 2007 e 2008 é possível verificar que elas mantiveram a mesma tendência de crescimento apresentada desde 1999, crescendo quase 2% do PIB se comparado com a média de 2003 a 2006. O crescimento se deu principalmente nas receitas tributárias, onde em 2007 comparado com 2006 cresceu em termos reais mais de 10% e de 2007 para 2008 mais de 14%. Este crescimento é muito maior do que o crescimento apresentado no resultado primário do setor público, que, como visto, foi maior do que o ano de 2006 apenas perto de 0,5% do PIB e com valor menor se comparado com 2004 e 2005. Dessa forma,

associado ao aumento das receitas, pode-se concluir que os anos de 2007 e 2008 foram caracterizados como de mudança na postura fiscal do governo, acompanhando a característica do ano de 2006.

De fato, percebe-se pela tabela 1 que os gastos de todo o setor público cresceram nas rubricas de compra de bens e serviços e despesa de capital, ao passo que as despesas de pessoal decresceram em proporção do PIB se comparado com a média do primeiro governo Lula. O crescimento dos gastos em investimento e compra de bens e serviços estão relacionados diretamente com o PAC. Todavia, é importante lembrar que este é um fenômeno que só veio acontecer nestes dois últimos anos de análise e assim mesmo sem prejudicar o resultado primário do governo devido ao aumento da carga tributária.

Dessa forma, as contas públicas para o segundo governo Lula tiveram como característica diferenciada dos outros períodos o crescimento dos gastos com compra de bens e serviços e bens de capital. Visto que, as transferências governamentais ao setor privado apresentaram as mesmas tendências observadas anteriormente.

Com isso, encerramos a análise comportamental das finanças públicas do Brasil para um período de 18 anos (1991 a 1998). Em síntese, o aumento da carga tributária bruta brasileira foi um fenômeno que se verificou a partir do ano de 1999 quando o governo mudou sua estratégia de política fiscal adotando o regime de busca de metas de superávits primários. Ou seja, a meta de superávit foi alcançada sem sacrifício do gasto fiscal. Ademais, vale ressaltar que tais gastos mantiveram uma notável constância desde a primeira metade da década de 1990 não ocorrendo a, temida pela equipe responsável pelo Plano Real, elevação dos gastos reais em consequência do fim da inflação. Além disso, desde 1999 os gastos totais têm crescido menos que as receitas, inclusive nos anos de 2007 e 2008. A diferença nestes dois anos é uma mudança de comportamento com os gastos diretos crescendo em proporção do PIB. Logo, a justificativa de que a carga tributária bruta ter crescido devido ao aumento dos gastos do governo não se verifica para a maioria dos anos.

Finalmente, o estudo feito nesta seção foi apenas um estudo contábil da contas do governo. A partir de agora é preciso verificar se estas políticas de fato atrapalharam o crescimento econômico. Para tanto, será preciso assumir alguns argumentos teóricos. Sendo assim, no próximo tópico faremos um levantamento do instrumental de mensuração do impacto fiscal na economia e a mensuração deste impacto para a economia brasileira.

II – Impacto da Política Fiscal Brasileira: metodologias de mensuração

Para compreender a estrutura analítica da política fiscal é preciso antes compreender a teoria que está balizando esta análise. Neste sentido, expressamos desde o início que o estudo neste presente trabalho se fundamenta a partir do Princípio da Demanda Efetiva. Mais precisamente nos concentramos no argumento de Kalecki no qual a demanda determina a renda simplesmente porque a decisão autônoma dos capitalistas (e de qualquer outro agente da economia) é a de gastar e não a de receber. Neste caso, o componente gastos do governo na análise da política fiscal tem grande importância. Dessa forma, é preciso obter um instrumento de impacto fiscal condizente com este princípio.

O principal instrumento de mensuração do déficit público utilizado no Brasil é a Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP). Existem duas formas de medi-la: calculando diretamente a diferença entre todas as receitas e despesas do governo, medida chamada acima da linha; ou através da variação da riqueza líquida do setor privado referente ao setor público, chamado abaixo da linha.

Os valores da NFSP são usados muitas vezes para explicar a política fiscal do governo, como é o caso de Giambiagi (1997, 2002 e 2007). O autor procura fazer uma análise contábil das contas do governo brasileiro durante as duas décadas (1990 e 2000). Diante disso, afirma-se que déficits públicos nominais são expansionistas e superávits nominais contractionistas. Todavia,

interpretar a política fiscal a partir do resultado da NFSP incorre no problema apontado no modelo de Kalecki.

No caso geral de seu modelo, Kalecki alude apenas a possibilidade de saldos (positivo ou negativo) nas contas externa e do governo para a equação de determinação do lucro. Com isso, caso o governo resolva fazer uma política fiscal expansionista ele terá que realizar gastos deficitários, pois, caso os gastos sejam financiados por aumento de alíquotas dos tributos, haverá uma redução na mesma proporção nos fatores que determinam a renda e, por consequência, na renda total da economia e no emprego.

Haavelmo (1945) contesta a proposição de Kalecki de que somente resultados deficitários são expansionistas da renda, lembrando o impacto distinto de gastos e tributos sobre a renda agregada. Para chegar a esta conclusão Haavelmo diferencia renda bruta, que é “*the sum of individuals’ incomes before taxes*”⁶, de renda líquida; “*the sum of income at the individuals’ disposal after they had paid the taxes*”⁷. Dessa forma, “*while the demand of private people for goods on services depends on net income, their employment depends on gross income*”⁸. Com isso, os gastos do governo, que são autônomos, aumentam diretamente a demanda agregada e determinam a renda bruta (e o emprego), ao passo que os tributos afetam a renda disponível para o consumo de bens e serviços dos indivíduos.

Sendo assim, se o governo adota uma política fiscal com o objetivo de manter o orçamento equilibrado, isto é, gastos do governo ($G + Ig$) igual à receita do governo líquida de transferências (RLG), o impacto da política fiscal na renda bruta será de G , ao passo que o impacto na renda disponível será de zero. Sendo assim, a renda agregada (renda bruta) aumentará exatamente no tamanho dos gastos do governo, mesmo com o orçamento equilibrado⁹.

Ademais, como apontou Serrano (2008), a política fiscal pode ser expansionista inclusive realizando superávits orçamentários, basta que para isto o efeito dos gastos sobre a renda bruta seja superior ao efeito dos tributos sobre o consumo dos indivíduos. Por exemplo, se o governo adota uma política fiscal na qual o resultado orçamentário seja positivo em \$10, de forma que a receita líquida do governo seja \$70 e os gastos totais do governo (gastos correntes e investimento) sejam de \$60, a renda total aumentará em \$60 e reduzirá em $c \times \$10$ (onde c é propensão a gastar da economia). Sendo assim, mesmo que a propensão a gastar seja 1, a política fiscal será expansionista só que menor do que o total dos gastos.

A inadequação da utilização do conceito de NFSP como indicador fiscal já foi criticado por autores como Tanzi (1999) e Ize (1999). Tanzi destaca dentre três limitações a não identificação da característica endógena de algumas receitas e transferências¹⁰. Da mesma forma que ações arbitrárias do governo afetam a demanda agregada, mudanças na renda também provocam variações em algumas

⁶ *Ibidem* pág. 313.

⁷ *Idem*.

⁸ *Idem*.

⁹ O efeito da política fiscal ser expansionista, mesmo com o orçamento equilibrado, independe da propensão a gastar dos agentes e Haavelmo enfatizou isto. Segundo ele, “*expenditure covered by taxes have an employment-generating effect which is independent of the numeral value of the propensity to consume*”. Percebe-se pela fórmula que a propensão a gastar pode assumir qualquer valor que o resultado da política fiscal com orçamento equilibrado será o mesmo. Haavelmo pág. 312 (1945).

¹⁰ As outras duas são: não identificar os diferentes impactos provocados por diferentes categorias de despesas e receitas sobre a demanda agregada (aproxima da crítica de Haavelmo); não identificar o impacto das diferentes fontes de financiamento do déficit. Tanzi (1999, p. 16 e 17). Esta última limitação é concernente ao fato de que as fontes de financiamentos terão impactos diferentes sobre a demanda agregada, ou seja, é uma relação entre variáveis de despesas e renda e as fontes de financiamento, cuja ação do governo de gastar, tributar e transferir afetaria a demanda e oferta por empréstimos. Estes, por sua vez, afetariam o comportamento dos agentes privados de consumo e investimento (efeito ‘crowding-out’ do investimento privado). Entretanto, esta crítica só faz sentido se for considerado um modelo com a abordagem da taxa de juros determinada endogenamente pelo mercado de ativos financeiros. Se considerarmos a hipótese de taxa de juros determinada de forma exógena pelo governo, a crítica do efeito da política fiscal afetando a taxa de juros e, conseqüentemente, o consumo e o investimento deixa de existir.

receitas e em algumas transferências. Assim, o investimento do governo, os gastos correntes e a propensão a tributar são variáveis que o governo determina de forma exógena, ao passo que, o governo não tem controle sobre a renda nacional, porém, esta afeta sua arrecadação. Dessa forma, para identificar as ações discricionárias da política fiscal sobre a demanda agregada e, por conseguinte, a renda, é preciso retirar o efeito endógeno do orçamento público referente às variações da própria renda.

O primeiro instrumento elaborado com este objetivo foi o chamado déficit público de pleno (ou alto) emprego (ou “full employment surplus”). Para chegar ao cálculo do déficit público de pleno emprego é preciso considerar que a RLG como função da renda e substituir esta renda pela renda potencial. Sendo assim, a defesa da utilização do déficit público de pleno emprego se baseia no fato de que esse índice revelaria de fato se o governo está ou não pressionando o produto acima de seu máximo de pleno emprego. Um déficit corrente pode ser um superávit de pleno emprego, logo este não é, a priori, inflacionário. Em resumo estes indicadores servem para examinar o grau de discricionariedade do setor público isolando os componentes que variam com o nível do produto¹¹.

No entanto, como apontam Blinder e Solow (1974) e Blanchard (1990), este instrumento de medida da política fiscal também incorre em problemas para mensurar o impacto fiscal sobre a demanda agregada¹², visto que, da mesma forma que acontece com o modelo de Kalecki considerando o déficit efetivo, a interpretação da política fiscal por meio do resultado de alto emprego (ou ciclicamente ajustado) não leva em conta os impactos distintos das ações arbitrárias do governo, qual seja, variação do gasto e da alíquota tributária.

Outra forma de mensuração do impacto macroeconômico do déficit são os indicadores de impulso fiscal. Estes também utilizam orçamentos ciclicamente ajustados. Por exemplo, para Alesina e Perotti (1995) o impulso fiscal é a mudança discricionária na posição orçamentária do governo, ou seja, o impulso fiscal é representado apenas pelas ações ordinárias do governo. Estes indicadores apresentam as mesmas dificuldades do déficit de alto emprego, mas como são utilizados pelo FMI e pela *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) merecem um estudo mais próximo. Analisaremos em conjunto os indicadores destas duas instituições já que têm as mesmas características analíticas.

A ideia central é excluir o efeito de variações na renda sobre o orçamento, para isso, tanto o modelo adotado pelo FMI quanto o modelo da OECD, utilizam a variação dos gastos, tributos e transferências em seus valores correntes excluindo o efeito cíclico. A diferença entre estas duas metodologias está na referência do produto que será balizador da discricionariedade. A OECD utiliza o produto potencial do período corrente para os gastos e o produto corrente para os tributos e o FMI “assumes as the benchmark year not the previous year, but a reference year where potential output was close to actual output”. Sendo assim, o impulso fiscal na economia é¹³;

$$IF = \Delta G + \Delta Ig - \Delta RLG - \left(t_{t-1} \Delta RN^{PE} - t_{t-1} \Delta RN \right) \quad (1)$$

¹¹ Existe também o orçamento ciclicamente ajustado que segue a mesma ideia do déficit de pleno emprego, contudo, ao invés de considerar a renda de pleno emprego assume-se uma tendência da renda. Para um resumo das metodologias de cálculo do déficit de pleno emprego (ou alto emprego) ver Rodrigues (2004).

¹² Blanchard (1990) faz uma série de críticas a este tipo de instrumento de análise da política fiscal, mas especificamente ao orçamento ciclicamente ajustado. Originalmente, seguindo Blanchard (1990 pág. 5), este instrumento foi cogitado como um instrumento capaz de medir o resultado fiscal do governo interpretando apenas suas ações discricionárias, contudo, passou a ser utilizado de forma genérica e imprecisa: como indicativo da sustentabilidade da política fiscal; indicador do impacto fiscal sobre a demanda agregada e indicador normativo para a economia. O terceiro ponto levantado por Blanchard, indicador normativo a ser seguido pelo o governo, pode ser um instrumento útil desde que pensado na forma proposta por Lerner. Para Lerner (1951), o resultado do governo precisa ser sempre deficitário, pois os agentes privados são incapazes de manter a economia perto do pleno emprego, dada as suas ações pessimistas, pois mesmo com a economia perto do alto emprego o governo precisaria realizar resultados deficitários em seu orçamento calculado no pleno emprego.

¹³ Para um resumo destes impulsos e de outros dois ver Alesine e Perotti (1995).

Estes indicadores, como qualquer outro que considera o resultado ciclicamente ajustado, servem como referência para considerar as ações discricionárias do governo e não, como relatado por Blanchard (1990), como um indicador de impacto fiscal na economia. Infelizmente, aqui no Brasil alguns trabalhos têm utilizado estas metodologias para afirmar a característica da política fiscal adotada (expansionista ou contracionista no que se refere à demanda)¹⁴.

Hansen (1969) apresentou um indicador do impacto fiscal (que também aparece em Blinder e Solow 1974) na linha em que estamos abordando neste artigo, qual seja: o impacto fiscal sobre a demanda agregada. Este impacto representa o efeito discricionário da política fiscal, ou o impacto fiscal discricionário (IFd) do governo, é¹⁵:

$$IFd = \frac{1}{1-c(1-t)} \left(\Delta I_g + \Delta G - cRN\Delta t \right) \quad (2)$$

A expressão entre parênteses na equação 3 é o impacto fiscal da ação direta do governo. O impacto fiscal total (IFt) fica¹⁶:

$$IFt = \frac{1}{1-c} \left(\Delta I_g + \Delta G - c\Delta RLG \right) \quad (3)$$

O efeito da renda sobre o orçamento público (F_{auto}) pode ser obtido pela diferença entre o efeito total e o efeito discricionário, ou seja, $IF_{auto} = IFt - IFd$.

Por fim, é preciso ainda fazer uma consideração no modelo desenvolvido por Hansen. Como já abordamos no início desta seção, na ideia de Haavelmo sobre o efeito da política fiscal na economia (teorema do orçamento equilibrado), ações de gastar, tributar e transferir do governo afetam lados

¹⁴ No Brasil existem alguns trabalhos que concentram esforços para obter a discricionariedade da política fiscal brasileira, dentre eles estão Bevilaqua e Werneck (1997), Mendonça e Pinton (texto do Helder) e Mendonça, Medrano e Sachsida (2009), já para o impacto da política fiscal sobre a demanda agregada encontram-se poucas referências. Uma dessas referências é o trabalho de Macedo e Silva (2004) que faz um exercício numérico do impacto fiscal que ele considera como básico com base no modelo keynesiano simples e apenas para o governo federal no período de 2002 a 2004.

¹⁵ Para chegar ao impacto fiscal da equação 3 é preciso considerar (assumindo uma economia fechada) que demanda agregada (DA) é igual ao consumo (C) mais investimento privado (I) mais investimento público (I_g) mais os gastos do governo (G), ou seja: $DA = C + I + I_g + G$. Assumindo que o consumo depende da renda disponível e não da renda total e que os tributos e as transferências dependem da renda total, isto é, $C = C_0 + f(RLG, c) = C_0 + c(RLG)$ e $RLG = RLG_0 + f(RN, t) = RLG_0 + tRN$

Onde, C_0 = parte autônoma do consumo das famílias; RLG_0 = parte autônoma da receita líquida do governo e t = propensão a tributar da economia.

Dessa forma, substituindo as duas últimas equações na equação da DA e considerando a identidade básica da contabilidade nacional (renda igual à despesa) temos: $RN = C_0 + c(RN - tRN) + I + I_g + G$.

Fazendo a derivada total desta equação (considerando apenas que a propensão a gastar das famílias, c , não muda):

$$\Delta RN = \Delta C_0 + c\Delta RN + \Delta I + \left[\Delta I_g + \Delta G - RN\Delta t - t\Delta RN \right]$$

Neste caso, mudanças na renda nacional dependem de variações nos gastos autônomos do setor privado (consumo autônomo e investimento), variações no consumo devido à própria variação na renda (ΔRN) e a parte referente ao governo (o que está entre colchetes).

Dessa forma, a variação total do efeito da política fiscal do governo depende do tamanho do multiplicador de gastos, isto é, se arruarmos a equação no sentido de isolarmos a ΔRN , temos:

$$\Delta RN = \frac{1}{1-c(1-t)} \left(\Delta C_0 + c\Delta RN + \Delta I \right) + \left[\frac{1}{1-c(1-t)} \left(\Delta I_g + \Delta G - cRN\Delta t \right) \right]. \text{ Desta equação final conseguimos obter o IFd.}$$

¹⁶ Para encontrar o efeito total do orçamento público na renda (incluindo o discricionário mais o automático) basta considerar a variação da renda líquida total, isto é, considerar todo o arrecadado pelo governo como se fosse autônomo, dessa forma, a equação da nota anterior ficaria: $\Delta RN = \Delta C_0 + c\Delta RN + \Delta I + \left[\Delta I_g + \Delta G - c\Delta RLG \right]$ ou

$$\Delta RN = \frac{1}{1-c} \left(\Delta C_0 + c\Delta RN + \Delta I \right) + \left[\frac{1}{1-c} \left(\Delta I_g + \Delta G - c\Delta RLG \right) \right].$$

diferentes das variáveis macroeconômicas. Enquanto os gastos afetam a demanda agregada e, por conseguinte, a renda total (antes de considerar os tributos e as transferências), os tributos e as transferências afetam a renda disponível para depois afetar a renda total. Como a renda disponível é igual à renda total menos a receita líquida do governo, o impacto da política fiscal será dividido em quatro partes:

- i. Efeito dos gastos sobre a demanda agregada e, por conseguinte, sobre a renda total;
- ii. Efeito do aumento da renda total por consequência do aumento dos gastos sobre a renda disponível;
- iii. Efeito da receita líquida do governo sobre a renda disponível e
- iv. O efeito da mudança da renda disponível sobre o consumo;

Logo, considerando a renda nacional, mas sem levar em conta a renda líquida como função da renda e que a parte em que o governo acrescenta a renda total com sua decisão de gastar é o próprio tamanho dos gastos (princípio da demanda efetiva), podemos considerar o impacto da política fiscal (IF) sobre a renda da economia em conformidade com o argumento de Haavelmo como sendo:

$$IF = (\Delta G + \Delta G) + (\Delta G + \Delta G) - (\Delta RLG) \quad (5)$$

Os dois primeiros termos da equação (os termos que estão entre parênteses) são o efeito direto dos gastos autônomos do governo sobre a demanda agregada. A expressão entre colchetes da equação representa o efeito do consumo privado devido ao aumento da renda total provocada pelos gastos do governo. Por fim, a última expressão representa o efeito no consumo privado devido à tributação e às transferências do governo sobre a renda total da economia.

Porém ainda falta considerar o efeito multiplicador nestas equações para chegarmos ao modelo desenvolvido por Hansen. Como pôde ser visto na equação 3 desenvolvida por Hansen, estamos considerando os impactos diferenciados da receita e despesas do governo sobre a renda nacional da forma proposta por Haalvemo (1945). Dessa forma, se for considerado este efeito multiplicador na equação 5 temos:

$$IF = (\Delta G + \Delta G) + (\Delta G + \Delta G) + (\Delta G + \Delta G)^2 + \dots - (\Delta RLG) - c^2(\Delta RLG) - \dots$$

ou

$$IF_{taxadecrescimento} = \frac{1}{1-c} (\Delta G + \Delta G - c\Delta RLG) \quad (5')$$

Ou seja, a mesma equação apresentada por Hansen.

Com esta equação pode-se agora mensurar o impacto da política fiscal da economia brasileira para o período de 1991 a 2008.

O primeiro passo para o exercício aqui realizado é dividir os dispêndios: gastos com compras de bens e serviços e despesas com transferências ao setor privado, mormente, com política de transferência de renda. O primeiro tipo de despesas, gastos com compras de bens e serviços, é subdividida em gastos de consumo e gastos de capital fixo. Os gastos com capital fixo são considerados no impacto fiscal de forma direta. Já os gastos de consumo são divididos em gasto com pessoal e gastos com outras compras de bens e serviços. Sendo assim, o impacto fiscal referente às despesas com pessoal depende da propensão da renda a consumir dos funcionários públicos para afetar a demanda agregada. As despesas com transferências são compostas por transferências correntes e transferências de capital. As transferências correntes incluem os benefícios previdenciários e, por isso, serão contabilizados ponderados pela propensão a gastar da sociedade. No que se referem às transferências de capital, que são transferências de recursos para investimento ou inversões financeiras, a rubrica que pode ser considerada como afetando a demanda agregada são as outras transferências.

As receitas do setor público que afetam a renda disponível para compra de bens e serviços do setor privado são a receita tributária, contribuições previdenciárias e contribuições do servidor público, pois reduzem o poder de compra dos agentes privados.

O segundo passo é definir a propensão a consumir da economia. Para isso será suposto que o consumo depende da renda corrente dos consumidores. Além disso, será assumida uma possibilidade extrema, qual seja¹⁷: assumir a proposição de Kalecki de que o trabalhador consome toda a sua renda e que o consumo dos capitalistas é sempre autônomo. Isto implica que, da renda total da economia, a parte referente ao salário dos trabalhadores será o consumo induzido pela renda, logo, a propensão a consumir da economia será a remuneração dos trabalhadores (W) em proporção do PIB, isto é: $c = W/PIB$. Feita estas ponderações a respeito da mensuração do impacto fiscal, nos concentraremos agora na análise das políticas fiscais adotadas no Brasil durante a década de 1990 até o ano de 2008.

Os indicadores de impacto fiscal da economia brasileira para este período são apresentados na tabela 2. Nesta tabela estão os impactos de cada variável em separado, ou seja, gastos, transferências e receitas ponderadas pela propensão a gastar. Frente aos dados, é possível identificar três grandes momentos da política fiscal brasileira:

- i. Anos de 1992 e 1993 – política fiscal expansionista.
- ii. De 1994 a 2003 – política fiscal contracionista (ou próximo de zero).
- iii. De 2004 a 2008 – política fiscal expansionista.

Os anos de 1992 e 1993 são os anos atípicos da década de 1990 por vários motivos, mas no que se refere à economia trata-se do momento em que o país saiu de uma forte recessão vivenciada nos dois anos anteriores, após a implantação do Plano Collor. Dessa forma, os gastos e transferências do governo cresceram nestes dois anos pressionando a demanda agregada e, com isso, o impacto fiscal no sentido expansionista, principalmente o ano de 1993. Representando 0,75% e 1,62% na taxa de crescimento para os anos de 1992 e 1993, respectivamente.

No que concerne ao segundo período, ele compreende os dois governos FHC e o primeiro ano do primeiro governo Lula. Neste período, a política fiscal foi contracionista nos anos de 1995, 1999 e 2003. Os anos de 1994, 1996, 1997, 2001 e 2002 tiveram impactos expansionistas, mas perto de zero. As exceções foram os anos de 1998 e 2000.

Esses resultados contracionistas (ou próximo de zero) são explicados de formas diferentes conforme o período em que fazemos a análise. Para tanto, pode-se dividir este período em dois subperíodos, a saber: antes da inclusão da política de meta de superávit primário¹ (1994 a 1998) e depois da inclusão da metas de superávits primários (1999 a 2003).

Para o momento antes da crise externa (primeiro subperíodo), as políticas contracionistas (ou próximo de zero) são explicadas muito mais pela contenção dos gastos (aumentando pouco ou até diminuindo em alguns anos) e transferências (como vimos no capítulo 1), do que por aumento da carga tributária. Pois a taxa de crescimento dos gastos foi muito pequena e, dessa forma, mesmo com o efeito multiplicador sobre a renda, não foi suficiente para superar as variações das receitas (que não foram altas se comparadas com o intervalo pós crise externa). O ano de 1995, inclusive, é o maior deste período, com os gastos se contraindo e afetando negativamente a demanda agregada, ajudando a gerar um impacto negativo sobre a demanda agregada de 1,09% do PIB.

Sendo assim, analisar este período a partir do resultado primário do setor público, que apresentaram valores perto de zero pode levar, como fez Giambiagi 2002, a considerar a política fiscal do governo como expansionista. Todavia, o estudo mais cuidadoso deixa claro que a política fiscal para os anos pós-plano real foi contracionista devido, mormente, ao controle das contas públicas.

¹⁷ Existe outra possibilidade extrema: todo o consumo é induzido pela renda corrente, logo, a propensão a consumir (c) é obtida fazendo a razão entre o consumo total (C) e o produto interno da economia (PIB) isto é: $c = \frac{C}{PIB}$. A propensão a consumir da economia estará entre as duas possibilidades extremas. Contudo, devido ao espaço reduzido neste trabalho, só consideramos uma possibilidade de caso extremo para a mensuração do impacto fiscal da economia brasileira.

Já para o subperíodo pós acordo com o FMI (segundo subperíodo), a explicação da política fiscal contracionista se dá principalmente pelo aumento da carga tributária provocando impacto negativo sobre a demanda agregada. Como visto no capítulo 1, o aumento da carga tributária foi bastante significativa a partir de 1999 dando um salto (considerando as principais receitas) de 26,11% do PIB em 1998 para 32,08% do PIB em 2002.

Dessa forma, como os gastos apresentaram comportamento variado a partir de 1999, sendo contracionista em 1999 e 2003 e expansionista nos demais anos, o impacto da política fiscal para este subperíodo foi contracionista em três anos dos cinco anos (1999, 2001 e 2003).

As exceções para este segundo período (1994 a 2003) ocorreram nos anos de 1998 e 2000. Para este primeiro ano a política fiscal expansionista se explica principalmente pelo impacto do aumento dos gastos do governo e das transferências. Pode-se especular que o aumento dos gastos ocorreu devido ao ano de eleições no país, tanto para o governado dos estados como para presidente. Já o aumento das transferências, como relatado no capítulo 1, se deu devido à ameaça de reforma da previdência que levou muitos brasileiros, com idade e tempo para aposentar, solicitarem o benefício a que tinham direito. Estes dois impactos positivos sobre a demanda agregada foram maiores que o impacto negativo das receitas.

A política fiscal expansionista do ano de 2000, por outro lado, é explicada sobretudo pelo crescimento dos gastos após um ano de forte contração fiscal. Em 1999 houve a implantação do plano de ação fiscal que a equipe econômica do governo FHC adotou para aumentar o resultado primário e conseguir atingir a meta fiscal estabelecida frente ao FMI. Isto fica visível se compararmos o montante de gastos realizados em 2000 com o montante de gastos realizados em 1998. O valor total em proporção do PIB para o ano de 2000 ficou próximo do nível de 1998 (21,66% em 1998 e 22,06% em 2000), mesmo com o crescimento comparado com o ano de 1999 e que representou impacto positivo na demanda agregada perto de 1% do PIB. Logo, o impacto do aumento dos gastos foi significativo na demanda agregada de 1999 para 2000 ajudando a levar a economia brasileira a ter um impacto fiscal expansionista de 1,22 % do PIB.

O último período da política fiscal brasileira a ser destacado (2004 a 2008) trata-se de um momento de políticas fiscais expansionistas que abrange parte do primeiro mandato e o segundo mandato do governo Lula. Sendo que este período ainda também pode ser subdividido em mais dois subperíodos. O período em que o ministério da fazenda foi comandado por Antonio Palocci e outro quando o ministro Guido Mantega assume este ministério, visto que, a política fiscal se torna muito mais expansionista a partir de 2006 (ano que Guido Mantega assume o ministério)

A expansão da demanda agregada no ano de 2004 pode ser explicada pelos mesmos argumentos utilizados para a política fiscal expansionista de 2000, qual seja: o ano anterior foi de políticas de restrição de gastos. Dessa forma, o aumento dos gastos em 2004 foi quase uma consequência da redução dos gastos no ano de 2003. Neste mesmo ano (2004) as receitas aumentaram, porém, como já vimos, o impacto dos gastos na demanda agregada tem efeito maior do que o impacto das receitas levando a expansão na economia provocada pela política fiscal.

A partir de 2005 os gastos são de fato expansionistas e, mesmo com as receitas crescendo nos anos seguintes, o impacto fiscal foi também expansionista. Porém, como pode ser visto na tabela, a partir de 2006 estes impactos têm relevâncias maiores, isto acontece devido à mudança de postura da política de gastos do governo Lula, principalmente a partir do seu segundo mandato. Como observado no capítulo 1, nos anos de 2007 e 2008 os gastos com despesa de capital e compras bens e serviços cresceram, fazendo com que a demanda agregada crescesse.

Por fim, podemos encerrar a nossa análise do impacto da política fiscal brasileira reparando na tabela 3 que, a exceção dos anos de 1997 e 2006, as transferências tiveram impactos positivos sobre a demanda agregada e, por conseguinte, a renda e o emprego. Isto significa que, antes de ser ruim, o aumento das transferências têm efeitos positivos sobre a economia e, dessa forma, não são um problema a ser combatido.

Neste sentido, é importante lembrar que foi utilizada como propensão a consumir a menor possibilidade existente. Contudo, os programas de transferências de renda referem-se em sua maioria em pagamentos de benefícios do INSS, onde grande parte dos beneficiários recebe salário mínimo ou perto deste valor. Estes beneficiários têm propensão a consumir da sua renda bem maior do que os 30% proposto na nossa tabela. Poderíamos até supor que estes beneficiários gastam toda a sua renda na compra de bens e serviços. No mais, essas políticas de transferência de renda, além do resultado social, servem como estabilizadores automáticos da economia, visto que, se ocorre uma recessão e a renda agregada diminui as despesas com transferências tendem a aumentar e, por conseguinte, o seu impacto positivo sobre a demanda agregada e a renda agregada.

Ademais, outra crítica feita por Giambiagi é sobre as receitas vinculadas as transferências para estados e municípios, inclusive na análise do governo federal (Giambiagi 2006 e 2007a) o autor coloca estas transferências como despesas do governo, mesmo isto não implicando em nenhuma mudança em todo o setor público, como já comentamos. O argumento do Giambiagi é de que estas vinculações limitam a política fiscal do governo no sentido de aumentar o superávit e, por conseguinte, reduzir a dívida pública. Sendo assim, se de fato, por exemplo, 50% das transferências intergovernamentais do governo federal não tivessem sido realizadas e que o governo tivesse utilizado o recurso para pagar juros e/ou amortizar a dívida pública, os gastos de todo o setor público teriam diminuído e, por consequência, o impacto da política fiscal sobre a demanda agregada. Esse raciocínio se apóia na ideia plausível que toda a transferência do governo federal para estados e municípios seja totalmente utilizada por estas instituições para comprar bens e serviços.

Dessa forma, teríamos uma redução dos gastos, que impactariam diretamente a demanda agregada, e um aumento do pagamento de juros e amortizações, que impactariam indiretamente a demanda agregada. Como os detentores da dívida pública tendem a ter propensão a consumir muito baixa, o impacto da política fiscal sobre a demanda agregada e, por conseguinte, na renda e no emprego, seria bem menor. Sendo assim, teríamos um crescimento menor do produto, ao contrário do que argumenta Giambiagi.

Conclusão

Este artigo pretendeu superar duas graves limitações da literatura de finanças públicas e de política fiscal no Brasil: a primeira é de natureza contábil, ou da qualidade das séries históricas disponíveis. A outra limitação de vários estudos de políticas fiscal é utilizar os dados de déficit como indicadores de impacto macroeconômico, o que é um procedimento inteiramente inadequado do ponto de vista teórico.

Dessa forma, pôde-se concluir que a leitura de um descontrole das contas públicas no primeiro governo FHC não encontra respaldo na experiência histórica real. É interessante notar que a existência de um suposto efeito anti-Tanzi não pode ser também confirmado após o estudo dos dados no período pré e pós Plano Real.

Além disso, no ano seguinte a implantação do Plano Real o resultado orçamentário do setor público em seu conceito primário caiu mais de 2% do PIB, apresentando valores perto de zero. A interpretação precipitada deste valor e com base apenas no resultado abaixo da linha levou alguns autores a concluir que de fato o chamado Efeito Bacha teria ocorrido. No entanto, o estudo das contas do setor público acima da linha realizado neste artigo está longe de confirmar tal hipótese: os gastos do governo caíram comparados com a média do quadriênio 1991/1994. É claro que esse resultado pode ter decorrido de um super esforço fiscal para compensar a elevação do custo unitário do gasto público, mas pelo menos a observação cuidadosa dos dados elimina uma leitura equivocada presente em Giambiagi (2002).

O resultado primário obtido em 1995 manteve-se nos três anos seguintes (1996 a 1998), levando mais uma vez a interpretações (inclusive do próprio ministério da fazenda) de um suposto descontrole das contas públicas ou, como colocou Giambiagi (2002), um período de déficit de metas. Isso também é incorreto. No período as receitas mantiveram-se praticamente no mesmo nível em 1995 e 1996 aumentando um pouco nos anos de 1997 e 1998, porém sem afetar muito a carga tributária bruta. Por outro lado, os gastos do governo caíram comparados com a média do quadriênio 1991/1994. Dessa forma, antes de ter havido um descontrole fiscal para o período 1995 a 1998, houve uma política de controle das contas públicas.

Os anos de 1999 a 2002 são marcados por resultados primários superiores a 2% do PIB. Se comparado com o ano de 1998 este valor é bastante significativo, contudo, para chegar a este resultado, o governo brasileiro elevou a carga tributária bruta em mais de 4,5% do PIB, foi o maior salto da carga tributária em todo o período estudado. Contudo, os gastos neste período também aumentaram. Este aumento foi superior a 2% do PIB, porém menos que o aumento da carga tributária. Concomitante a isto, o montante de juros pagos se reduziram, logo, levando a redução nos déficits orçamentários fiscais no conceito nominal, objetivando, dessa forma, a redução da relação dívida/PIB.

Sendo assim, a conclusão que chegamos para este quadriênio foi de que no período de metas de déficits o governo brasileiro apresentou uma política de gasto público mais frouxa que a do quadriênio anterior. Ademais, concluímos também que o aumento da carga tributária, antes de ser uma pressão do aumento das despesas, foi consequência da opção de política econômica de tentativa de redução da relação dívida/PIB com foco no resultado orçamentário nominal. O mesmo aconteceu para os anos posteriores à eleição do presidente Lula, o resultado primário se manteve alto, mesmo em momentos de queda do montante de juros pago, apresentando inclusive superávit do resultado nominal no ano de 2004.

Uma vez observada uma contabilidade com mais cuidados e consistente, pode-se perguntar, tendo como fundamento teórico o Princípio da Demanda Efetiva, em que subperíodos a política fiscal foi de fato expansionista ou contracionista?

Uma vez observada uma contabilidade com mais cuidados e consistente, pode-se perguntar, tendo como fundamento teórico o Princípio da Demanda Efetiva, em que subperíodos a política fiscal foi de fato expansionista ou contracionista?

Isso implica em ponderar até que ponto, por exemplo, o impacto negativo da arrecadação do governo sobre a demanda agregada tenha sido superior ao impacto positivo dos gastos e transferências. Dessa forma, as conclusões que obtemos da política fiscal brasileira para o período de dezoito anos depende da característica de cada ano do comportamento das finanças públicas, contudo, podemos agrupá-los em alguns períodos que apresentam tendências relativamente claras, a saber:

- i. De 1992 a 1993 – Política fiscal expansionista com crescimento dos gastos.
- ii. De 1994 – Política fiscal contracionista com controle dos gastos públicos e crescimento da carga tributária.
- iii. De 1995 a 1997 – Política fiscal próxima de zero com controle dos gastos públicos e da carga tributária.
- iv. 1998 – Política Fiscal expansionista com crescimento dos gastos públicos.
- v. 1999 – Política fiscal contracionista com crescimento dos gastos públicos e crescimento da carga tributária.
- vi. 2000 – Política fiscal expansionista com crescimento dos gastos públicos e crescimento da carga tributária.
- vii. De 2001 e 2002 – Política fiscal próxima de zero com crescimento dos gastos públicos e crescimento da carga tributária.
- viii. 2003 – Política fiscal contracionista com redução dos gastos públicos e crescimento da carga tributária.

- ix. De 2004 e 2008 – Política fiscal expansionista com crescimento dos gastos e elevação da carga tributária.

Antes de encerrar nossa conclusão é importante destacar a principal dificuldade de realizar o estudo das finanças públicas no Brasil: a disponibilidade de dados. Existem vários órgãos do governo disponibilizando dados sobre o setor público brasileiro, dentre eles o IBGE, a STN e o Banco Central do Brasil. Enquanto o BACEN divulga os resultados abaixo da linha, o IBGE e a STN divulgam valores acima da linha.

Nesta última forma de divulgação de dados, que são mais desagregados e supostamente mais precisos, reside um problema adicional. Dada a diversidade de fontes de referência, o que era para ser uma vantagem se torna a principal dificuldade de qualquer pesquisador que faça um estudo macroeconômico do setor público. Isto porque os dois órgãos do governo divulgam dados para a mesma rubrica, porém apresentando valores diferentes.

Além disso, a própria STN tem pelo menos três coordenadorias (COREM, CESEF e CCONT) que divulgam dados para a mesma rubrica com valores diferentes, sem sequer divulgar a metodologia de apuração de cada uma delas. Isto pode levar a interpretações erradas das contas do setor público acima da linha. Nesta tese fizemos um trabalho de compatibilização dessas fontes que resultou em um apêndice, porém foi um trabalho inicial que ainda pode ser aperfeiçoado.

Assim seria desejável que o próprio governo buscasse centralizar as informações fornecidas por estes órgãos para que a série de dados para as duas décadas se torne mais compatíveis.

Uma vez que esse passo contábil básico seja alcançado, pode-se passar a discussão mais relevante em termos macroeconômicos, qual seja: o impacto do setor público na economia com o abandono de análises baseadas em simples agregados contábeis. A construção de modelos mais completos seguindo bases teóricas distintas daquelas presentes na abordagem *mainstream* poderá contribuir para a formulação de políticas progressivas e que terminem por reforçar a importância da atuação do Estado para o desenvolvimento da economia brasileira.

Bibliografia

- AFONSO, J. R.; ARAÚJO, E. A. **Mais Tributo com Menos Demanda Pública: o (duro) ajuste brasileiro.** In: XVII Seminário de Política Fiscal da CEPAL, Chile, 2005.
- ALESINA, A. e PEROTTI, R. **Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries,** NBER Working Papers series, *working paper* n° 5214, Agosto. 1985.
- BACHA, E. L. **O Fisco e a Inflação: uma interpretação do caso brasileiro.** Revista de Economia Política, vol. 14 n° 1 (53), janeiro-março/1994.
- BACHA, E. L. O Plano Real: Uma Avaliação. In: MERCADANTE, A. **O Brasil Pós-Real: A Política Econômica em Debate.** Campinas: Unicamp, 1997. p. 11-67.
- BEVILAQUA, A. S.; WERNECK, R. L. F.. **Fiscal Impulse in the Brazilian Economy, 1989-1996.** Texto para Discussão n. 379. Departamento de Economia PUC – Rio de Janeiro, out. 1997.
- BLANCHARD, O. J. Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators. **OECD Department of Economics and Statistics.** Working Papers n. 79. Abril 1990.
- BLINDER, A.; SOLOW, M. R. Blinder, A.S. Analytical Foundations of Fiscal Policy. **In: The Economics of Public Finance.** Pág. 3-115. Washington, 1974.
- CHAND, S K. **Mensuração do Impulso Fiscal e seu Impacto.** **In: Como Medir o Déficit Público: Questões Analíticas e Metodológicas.** Org. BLEJER, M. I.; CHEASTY, A.: Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, 1999.

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

GIAMBIAGI, F. **Do Déficit de Metas às Metas de Déficit: A Política Fiscal do Governo Fernando Henrique Cardoso – 1995/2002.** Texto para Discussão n° 93. BNDS – Rio de Janeiro. Março de 2002.

GIAMBIAGI, F. **A Política Fiscal do Governo Lula em Perspectiva Histórica: qual é o limite para o aumento do gasto público?** Texto para Discussão n° 1169. IPEA – Rio de Janeiro. Novembro de 2006.

GIAMBIAGI, F. **Dezessete Anos de Política Fiscal no Brasil: 1991-2007.** Texto para Discussão n° 1309. IPEA – Rio de Janeiro. Novembro de 2007a.

HAAVELMO, T. **Multiplier Effects of a Balanced Budget.** *Econometrica*, 13 October, 1945. pp 341-392.

HANSEN, B. **Fiscal Policy in Seven Countries 1955 – 1965:** Belgium, France, Germany, Italy, Sweden, United Kingdom, United States. OECD. 1969.

IZE, A. Mensuração do Desempenho Fiscal nos Programas Apoiados pelo FMI: Algumas Questões Metodológicas. **In: Como Medir o Déficit Público: Questões Analíticas e Metodológicas.** Org. BLEJER, M. I.; CHEASTY, A.: Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, 1999.

KALECKI, M. **Crescimento e Ciclos das Economias Capitalistas.** Editora Hucitec. São Paulo, 1977.

KALECKI, M. **Teoria da Dinâmica Capitalista: ensaios sobre as mudanças cíclicas e a longo prazo da economia capitalista.** Série os Economistas. Editora Abril Cultural. São Paulo, 1983.

LERNER, Abba P., **Economics of Employment.** Nova York: McGRAW-HILL, 1951.

MENDONÇA, F. H.; PINTON, O. V. F., **Discricionariedade Fiscal e Sustentabilidade da Dívida Pública: Evidências para o Caso Brasileiro.** Disponível em: http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/eventos/forumbnb2008/docs/discricionariedade_fiscal.pdf. Acesso em: 04 de Setembro de 2009.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Política Econômica e Reformas Estruturais.** Ministério da Fazenda. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2003/r030410.doc>. Acesso em: 05 de novembro de 2009.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Programa de Estabilidade Fiscal (Resumo).** Nota Oficial do Ministério da Fazenda. Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/ajuste/respef.asp> . Acesso em: 25 de novembro de 2009.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Perfil e Evolução das Finanças Municipais: 1998 – 2006.** Ministério da Fazenda, 2009. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp . Acesso em: 21 de outubro de 2009.

RAMOS, A. P. **A Política Fiscal do Plano Real e o Ajuste Fiscal para 1999/2001.** Revista de Economia Política, vol. 21 n°41 (84), outubro-dezembro/2001.

REZENDE, F; OLIVEIRA F.; ARAUJO. **O Dilema Fiscal: remendar ou reformar?** FGV Editora. Rio de Janeiro. 2008.

RODRIGUES, R. S. **O Déficit Público de Alto Emprego: uma Aplicação para o Caso Brasileiro.** Dissertação de Mestrado. Niterói: UFF, 2004.

SALVADOR, E. **A Distribuição da Carga Tributária: quem paga a conta?** In: Sicsú, J. Arrecadação e Gastos Públicos: de onde vem? Para onde vai? Editora Boitempo. São Paulo. 2007.

SERRANO, F. L. P. **Los Trabajadores Gastan Lo Que No Ganan: Kalecki y la economía americana en los años 2000**; Circus 3, 2008

TANZI, V. Mensuração do Déficit Público: Questões Básicas. **In: Como Medir o Déficit Público: Questões Analíticas e Metodológicas.** Org. BLEJER, M. I.; CHEASTY, A. Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, 1999.

Tabela 1 - Finanças Públicas do Brasil

Ano	1991	1992	1993	1994	1991/1994	1995	1996	1997	1998	1995/1998
Gasto Total	19,84	20,67	21,98	22,08	21,14	20,85	20,60	20,69	21,66	20,94997
Pessoal	12,06	12,15	12,33	12,81	12,34	13,46	12,96	13,26	13,34	13,25
Outras Gastos Correntes	5,04	5,25	6,52	5,98	5,70	5,15	5,34	5,38	5,69	5,39
Despesa de Capital Fixo	2,74	3,27	3,13	3,30	3,11	2,24	2,30	2,04	2,64	2,31
Transferências	7,97	8,89	9,37	9,26	8,87	9,03	8,92	8,19	9,55	8,92
Previdência e Assistência	5,41	6,30	8,04	7,90	6,91	7,53	7,70	7,08	8,65	7,74
Subsídios e Outras Transferências	2,56	2,59	1,34	1,36	1,96	1,50	1,21	1,11	0,91	1,18
Total da Principais Receitas^{1/}	24,65	24,76	25,24	27,77	25,60	25,95	26,37	26,51	26,11	26,23
Receita tributária	18,43	18,67	18,34	21,83	19,32	20,16	19,40	19,73	20,16	19,86
Contribuição previdenciária (INSS)	6,07	5,97	6,73	5,60	6,09	5,41	6,58	6,37	6,85	6,30
Contribuições do servidor público	0,14	0,12	0,17	0,34	0,19	0,38	0,39	0,40	0,37	0,38
NFSP Primário^{4/}	2,38	1,25	1,44	4,02	2,27	0,31	(0,16)	(0,94)	0,34	(0,11)
NFSP Operacional^{4/}	0,60	(1,15)	(0,75)	0,77	(0,13)	(3,77)	(2,85)	(3,73)	(6,44)	(4,20)
Juros Reais^{4/}	1,78	2,4	2,19	3,25	2,41	4,08	2,69	2,79	6,78	4,09
Ano	1999	2000	2001	2002	1999/2002	1999/2002^{2/}	2003	2004	2005	2006
Gasto Total	20,54	22,06	22,48	23,00	22,02	24,27	22,14	21,59	21,95	22,94
Pessoal	12,95	13,92	14,39	14,57	13,96	13,53	13,80	13,22	13,45	13,83
Demais despesas					-	10,74	10,51	11,38	11,87	12,51
Outras Gastos Correntes*	5,85	6,17	6,05	6,31	6,10		6,85	6,75	6,86	7,23
Despesa de Capital Fixo*	1,74	1,97	2,03	2,11	1,96		1,49	1,61	1,65	1,88
Transferências	9,88	10,02	10,07	10,05	10,00	6,41	6,86	6,86	7,38	7,49
Previdência e Assistência	8,88	8,37	8,54	9,17	8,74	6,07	6,45	6,57	6,90	7,08
Subsídios e Outras Transferências	0,99	1,65	1,53	0,88	1,26	0,34	0,41	0,29	0,49	0,41
Total das Principais Receitas	28,42	29,69	31,05	32,08	30,31	28,40	30,04	31,00	31,92	32,10
Receita tributária	21,29	22,48	22,79	23,90	22,61	22,59	24,39	25,05	25,97	25,73
Contribuição previdenciária (INSS)	6,70	6,29	7,27	7,13	6,85	5,08	4,64	4,78	4,94	5,10
Contribuições do servidor público	0,43	0,92	0,99	1,05	0,85	0,73	1,01	1,16	1,00	1,26
NFSP Primário^{4/}	2,33	2,24	3,22	2,88	2,67	2,67	3,10	3,60	3,59	3,00
NFSP Operacional^{4/}	(3,32)	(1,86)	(1,04)	0,01	(0,72)	(0,90)	(1,41)	1,11	(2,93)	(2,24)
Juros Reais^{4/}	5,65	4,1	4,26	2,87	3,525	3,69	4,51	2,49	6,52	5,24

Elaboração Própria, Fonte: De 1991 a 2002 IBGE; de 2003 a 2006 STN/CESEF (exceto * fonte: STN/CCONT) e 2007 e 2008 STN/CCONT

1/ Não estão inclusos receita patrimonial, receita de venda de bens e serviços, receita de transferências e receita de alienação de bens.

2/ Média do período a partir dos dados da STN/CESEF. 3/ Média do período a partir dos dados da STN/CCONT. 4/ Fonte: Bacen.

Tabela 1 - Finanças Públicas do Brasil (Continuação)

Ano	2003/2006 ^{2/}	2003/2006 ^{3/}	2007	2008
Gasto Total	22,16	21,22	21,95	22,37
Pessoal	13,57	12,63	12,47	12,41
Outras Gastos Correntes	6,93	6,93	7,46	7,54
Despesa de Capital Fixo	1,66	1,66	2,02	2,42
Transferências	7,15	8,25	9,45	9,75
Previdência e Assistência	6,75	7,81	8,93	9,21
Subsídios e Outras Transferências	0,40	0,43	0,52	0,54
Total das Principais Receitas^{1/}	31,26	30,66	31,93	32,54
Receita tributária	25,29	15,91	16,99	18,53
Receita de Contribuições	5,98	14,75	14,94	14,02
NFSP Primário^{4/}	3,32	3,32	3,44	3,52
NFSP Operacional^{4/}	(1,37)	(1,37)	0,84	1,55
Juros Reais^{4/}	4,69	4,69	2,6	1,97

Elaboração Própria, Fonte: De 1991 a 2002 IBGE; de 2003 a 2006 STN/CESEF (exceto * fonte: STN/CCONT) e 2007 e 2008 STN/CCONT

1/ Não estão inclusos receita patrimonial, receita de venda de bens e serviços, receita de transferências e receita de alienação de bens.

2/ Média do período a partir dos dados da STN/CESEF. 3/ Média do período a partir dos dados da STN/CCONT. 4/ Fonte: Bacen.

Tabela 1 - Impacto Fiscal do Setor Público Brasileiro (taxa de crescimento): 1992 a 2008

Ano	Transferê		IF -	
	Gastos	ncias	Receitas	Crescimento
1992	0,43	0,18	(0,00)	0,75
1993	1,10	0,19	0,36	1,62
1994	0,32	0,08	0,82	0,12
1995	(0,78)	0,04	(0,17)	(1,09)
1996	0,23	0,02	0,23	0,24
1997	0,23	(0,10)	0,24	0,17
1998	0,73	0,32	0,21	1,15
1999	(0,62)	0,07	0,26	(1,01)
2000	0,98	0,13	0,59	1,22
2001	0,18	0,04	0,42	0,09
2002	0,54	0,06	0,45	0,60
2003	(0,83)	0,13	0,03	(1,16)
2004	0,76	0,59	0,67	1,06
2005	1,02	0,08	0,52	1,29
2006	1,45	(0,04)	0,48	2,03
2007	1,15	0,30	(1,07)	2,69
2008	1,09	0,23	(0,71)	2,09

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do IBGE (1991 a 2003), CESEF/STN (2004 a 2006) e CCONT/STN (2007 e 2008)