

Políticas públicas

O impacto da crise mundial nas contas públicas federais

Maria Luíza Borsatto*

Economista da FEE

Isabel Noemia Rückert**

Economista da FEE e Professora da PUCRS

1 Introdução

Após anos de recordes de arrecadação com superávits primários elevados, o Governo Central registrou queda nas suas receitas, nos primeiros cinco meses de 2009, em grande parte devido às desonerações fiscais para estimular a economia, enquanto as despesas, principalmente com pessoal, continuaram a subir. Diante desse cenário, a meta de superávit primário deste ano foi reduzida de 3,8% do Produto Interno Bruto (PIB) para 2,5% do PIB. Deve-se levar em conta que esse resultado mais desfavorável decorreu também do impacto da crise global, que se refletiu na queda do PIB em 0,8% no primeiro trimestre deste ano em comparação com o último trimestre do ano anterior. A meta da equipe econômica do Governo para este ano é de um crescimento do PIB em torno de 1%.

No que se refere à taxa de juros básica (Selic), depois de apresentar aumentos em 2008, atingindo o patamar de 13,75% ao ano no último mês desse ano, a partir de janeiro de 2009 a situação reverteu-se, reduzindo os percentuais dessa taxa a cada reunião do Comitê de Política Monetária (Copom), alcançando, no mês de junho, 9,25% ao ano, o que representou o menor percentual desde a criação desse comitê em 1996. A intenção é manter as taxas baixas para incentivar o consumo, atenuando os efeitos da crise internacional; além do que, irá diminuir o custo da dívida pública interna, que tem a maior parcela dos títulos indexados a essa taxa. Já o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), que mede a taxa de inflação oficial no acumulado do primeiro se-

mestre, chegou a 2,57%, alcançando, nos últimos 12 meses, 4,80%, ficando levemente acima do centro da meta de inflação para 2009, que é de 4,5%.

O objetivo neste texto é examinar a política fiscal do País no primeiro semestre de 2009. Para isso, o artigo foi dividido em quatro seções. Além desta introdução, na segunda seção expõem-se os resultados das contas públicas consolidadas, do Governo Central e da arrecadação tributária; na terceira seção, faz-se uma análise do comportamento da dívida líquida do setor público. Por último, são tecidas algumas considerações finais.

2 A evolução das contas do setor público

Considerando-se as contas consolidadas do setor público¹ do País, o resultado foi um superávit primário (receitas menos despesas, excluindo-se os juros nominais) de R\$ 31,88 bilhões (2,69% do PIB) de janeiro a maio de 2009. Esse valor foi muito inferior ao alcançado no mesmo período do ano anterior, quando chegou a R\$ 71,39 bilhões (6,26% do PIB), o que significou não somente uma redução nas receitas, mas também uma elevação de gastos nesse período. Deve-se considerar que o Governo diminuiu a meta de superávit primário para 2,5% do PIB para este ano, além de ter excluído desse cálculo o Grupo Petrobras, o que representou uma redução contábil de 0,5% do PIB e um menor esforço fiscal.

O peso maior para o resultado atingido nos primeiros cinco meses do ano deveu-se ao Governo Central

* E-mail: borsatto@fee.tche.br

** E-mail: isabel@fee.tche.br

As autoras agradecem aos colegas Roberto Winckler e Ilaine Zimmermann pelos comentários e sugestões e ao estagiário Rodolfo pela elaboração das tabelas.

¹ O setor público consolidado inclui o Governo Central, os governos estaduais, os governos municipais e as empresas estatais, excluídas as do Grupo Petrobrás.

(que inclui Tesouro Nacional, Previdência Social e Banco Central), que apresentou um superávit de R\$ 22,09 bilhões, o equivalente a 1,87% do PIB diante de R\$ 53,61 bilhões (4,70% do PIB) no mesmo intervalo de 2008, significando uma queda de 2.73 pontos percentuais.

Com relação aos governos regionais (estados e municípios), houve um superávit primário de R\$ 12,80 bilhões (1,08% do PIB) nos primeiros cinco meses de 2009 ante R\$ 16,12 bilhões (1,41% do PIB) no mesmo período do ano anterior. Quanto às empresas estatais (federais, estaduais e municipais, excluído o Grupo Petrobras), estas registraram um superávit de R\$ 12,31 bilhões (1,04% do PIB) no período.

Os juros nominais pagos pelo setor público atingiram R\$ 65,43 bilhões (5,53% do PIB) de janeiro a maio de 2009, o que significou um montante menor do que o pago no mesmo período do ano anterior, quando alcançou R\$ 71,77 bilhões (6,29% do PIB). Esse decréscimo já é reflexo da queda da taxa básica de juros (Selic) neste ano. Todavia, como o superávit primário, que representa o esforço fiscal do Governo para o pagamento de juros, foi muito menor neste ano, o resultado nominal, que inclui o gasto com os juros, totalizou um déficit de R\$ 33,55 bilhões, o equivalente a 2,84% do PIB, contra um pequeno déficit de R\$ 375 milhões (0,03% do PIB) alcançado em idêntico período de 2008.

O resultado primário do Governo Central apresentou, nos cinco primeiros meses de 2009 em relação aos de 2008, uma queda na sua receita total de R\$ 21,9 bilhões, ou seja, 7,11% menor do que o do ano anterior. Esse decréscimo foi reflexo da crise mundial ocorrida no final do ano passado, levando a uma desaceleração da atividade econômica brasileira; a fim de incentivar a produção industrial, estimular o consumo e assegurar a manutenção dos empregos, o Governo Federal tomou algumas medidas fiscais para desonerar a produção de determinados setores, reduzindo ou zerando alíquotas de impostos, diretamente ligados aos mesmos (Tabela 2).

Como consequência disso, a carga tributária, que em 2008 atingiu o patamar de 35,80% do PIB, tem, para este ano, perspectiva de redução nesse percentual, pois a arrecadação tributária do Governo apresentou uma queda significativa, em comparação ao período anterior, em seus principais impostos e contribuições. O Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI-total) mostrou um decréscimo de 29,71%, refletindo as consequências das medidas de desoneração fiscal em seus principais segmentos, como é o caso do IPI-auto (81,86%), do

IPI-outros² (27,15%) e do IPI-bebidas (15,29%). No Imposto de Renda (IR-total), a perda foi em torno de 5,55% devido à redução na arrecadação do IR-pessoa jurídica (11,26%), do IR-pessoa física (8,50%) em função da menor lucratividade das empresas e de ganhos de capital. No que se refere às contribuições, destacaram-se a Cofins (14,03%) e o PIS/PASEP (9,66%), que perderam recursos pela redução no volume das vendas em geral e pela desoneração legal incidente nos setores produtivos aos quais elas estão vinculadas; no caso da CIDE-combustíveis, o decréscimo de 76,54% está ligado à redução da alíquota específica no ano anterior refletido em 2009.

Da mesma forma, o declínio da arrecadação teve impacto direto na receita líquida total, que foi reduzida em 6,48%, fazendo com que os recursos das transferências institucionais diminuíssem em R\$ 5,7 bilhões (-9,86%), prejudicando os Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM), afetando diretamente os estados e os municípios, uma vez que os mesmos também foram atingidos pela desaceleração da economia do País.

A despesa total do Governo Federal aumentou em quase todos os seus itens, atingindo R\$ 214,81 bilhões, superando em 11,11% as despesas realizadas no mesmo período do ano passado; destaca-se o acréscimo das despesas com pessoal e encargos sociais com 14,80%; com o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), com 29,80%; com a da Lei Orgânica de Assistência Social/Renda Mensal Vitalícia (LOAS/RMV), com 13,20%, representando 7,60% dos gastos totais nos cinco meses de 2009, mostrando que o Governo continua investindo em benefícios de seus projetos sociais, principalmente os ligados aos trabalhadores e à população mais carente, mas também elevando a folha de pagamento de seus servidores civis e militares, em função da reestruturação de suas carreiras.

Os gastos com investimentos do Orçamento da União com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), nos cinco meses de 2009, atingiram R\$ 7,7 bilhões, valor maior que o realizado em 2008, ano em que ocorreu uma certa paralisação no programa (Ministério da Fazenda, Balanço do PAC, 2009). Nos 12 meses até maio, foram empenhados R\$ 40,7 bilhões, os gastos acumulados realmente pagos até este último mês foram de

² Estes incluem as desonerações do IPI incidentes sobre caminhões, materiais de construção e eletrodomésticos.

R\$ 22,5 bilhões, o que não significa muito, comparando-se com os gastos previstos no programa desse porte. O Governo, em 2009, elevou os recursos previstos para o PAC entre 2007 e 2010, passando de R\$ 504 bilhões para R\$ 646 bilhões; também foi lançado, para integrar o

PAC, o programa Minha Casa, Minha Vida, prevendo a construção de 1 milhão de moradias, em parceria pública e privada, com custo estimado de R\$ 60 bilhões, visando à melhoria do sistema habitacional para a população de baixa e de média renda.

Tabela 1

Necessidade de financiamento do setor público no Brasil — 2008/09

DISCRIMINAÇÃO	JAN-MAIO/08		2008		JAN-MAIO/09	
	Valor (1) (R\$ milhões)	Percentual do PIB	Valor (1) (R\$ milhões)	Percentual do PIB	Valor (1) (R\$ milhões)	Percentual do PIB
A - Total nominal	375	0,03	57 240	1,98	33 552	2,84
A.1 - Governo Central.....	-8 069	-0,71	24 891	0,86	38 442	3,25
A.2 - Governos regionais.....	10 260	0,90	35 209	1,22	-7 368	-0,62
A.2.1 - Governo estadual	7 625	0,67	29 715	1,03	-8 352	-0,71
A.2.2 - Governo municipal.....	2 635	0,23	5 494	0,19	984	0,08
A.3 - Empresas estatais	-1 816	-0,16	-2 860	-0,10	2 478	0,21
B - Juros nominais	71 766	6,29	163 660	5,66	65 431	5,53
B.1 - Governo Central	45 541	3,99	96 199	3,33	60 527	5,12
B.2 - Governos regionais	26 380	2,31	65 784	2,28	5 429	0,46
B.2.1 - Governo estadual	22 332	1,96	55 646	1,93	3 964	0,34
B.2.2 - Governo municipal	4 048	0,35	10 138	0,35	1 465	0,12
B.3 - Empresas estatais	-156	-0,01	1 678	0,06	-525	-0,04
C - Primário	-71 391	-6,26	-106 420	-3,68	-31 879	-2,69
C.1 - Governo Central	-53 610	-4,70	-71 308	-2,47	-22 086	-1,87
C.2 - Governos regionais	-16 120	-1,41	-30 575	-1,06	-12 797	-1,08
C.2.1 - Governo estadual	-14 708	-1,29	-25 931	-0,90	-12 316	-1,04
C.2.2 - Governo municipal	-1 413	-0,12	-4 644	-0,16	-481	-0,04
C.3 - Empresas estatais	-1 661	-0,15	-4 538	-0,16	3 004	0,25

FONTE: BANCO CENTRAL DO BRASIL. Informações Econômicas: política fiscal. Nota para imprensa, Brasília, Bacen, 29 jun. 2009. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em 29 jun. 2009.

NOTA: O Bacen mudou a metodologia do cálculo da necessidade de financiamentos das empresas estatais, excluindo os valores referentes à Petrobrás S/A, que, até o mês de abril de 2009, eram inclusas no cálculo.

(1) Em valores correntes. (2) O sinal (+) significa déficit; e o sinal (-), superávit.

Tabela 2

Resultado primário do Governo Central — 2008/09

DISCRIMINAÇÃO	JAN- -MAIO/08 (R\$ milhões)	Δ%	JAN- -MAIO/09 (R\$ milhões)	Δ%	JAN-MAIO/09 JAN-MAIO/08
A - Receita total	307 612		285 736		-7,11
B - Transferências a estados e municípios	57 288		51 638		-9,86
C - Receita total líquida (A - B)	250 324		234 098		-6,48
D - Despesa total	193 321		214 807		11,11
Pessoal e encargos sociais	52 843		60 640		14,80
Custeio e capital.....	58 471		67 094		14,70
Despesas do FAT.....	6 710		8 708		29,80
LOAS/RMV (1)	6 739		7 625		13,20
Outras	45 022		50 761		12,80
Demais despesas	82 006		87 073		6,18
E - Resultado primário do Governo Central (C - D) ...	57 003		19 291		-66,16
F - Resultado primário/PIB (%)		1,63		4,68	

FONTE: BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Resultado do Tesouro Nacional. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 25 jun. 2009.

NOTA: Valores inflacionados mensalmente pelo IPCA do IBGE a preços de maio/09.

(1) Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e Renda Mensal Vitalícia (RMV) são benefícios assistenciais pagos pelo Governo Central. Até 2003, a RMV estava sendo considerada como benefício previdenciário, integrando o resultado da Previdência Social. A partir de janeiro deste ano, passou a ser computada com o LOAS.

Tabela 3

Arrecadação das receitas federais — 2008/09

RECEITAS	JAN-MAIO/08 (R\$ milhões)	JAN-MAIO/09 (R\$ milhões)	Δ% 2009 2008
Imposto sobre Produtos Industrializados	16 355	11 496	-29,71
IPI-auto	2 685	487	-81,86
IPI-bebidas	1 135	962	-15,29
IPI-outros	7 300	5 317	-27,16
Demais IPI	5 235	4 730	-9,64
Imposto sobre a Renda Total	84 549	79 857	-5,55
IRPJ	40 795	36 201	-11,26
IRPF.....	7 200	6 588	-8,50
Demais IR	36 552	37 068	1,41
Cofins	50 546	43 453	-14,03
CIDE-combustíveis	3 490	819	-76,54
Contribuição PIS/PASEP.....	13 294	12 009	-9,66
Subtotal	168 233	147 634	-12,24
Outras receitas	121 508	122 057	0,45
TOTAL	289 741	269 691	-6,92

FONTE: BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. **Análise da arrecadação das receitas federais.** Brasília: Secretaria da Receita Federal, 2009. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 17 jun. 2009.

NOTA: Valores inflacionados mensalmente pelo IPCA do IBGE a preços de maio/09.

3 A trajetória da dívida pública

A dívida líquida total do setor público alcançou o equivalente a 42,48% do PIB em maio de 2009, representando um aumento de 3,65 ponto percentual em relação ao mês de dezembro de 2008, quando atingiu 38,83% do PIB (Tabela 4).

A dívida líquida do setor público é formada pelas dívidas interna e externa. A maior participação refere-se à dívida pública interna, com destaque para a dívida mobiliária federal, que registrou um pequeno crescimento, passando de R\$ 1,26 trilhão em dezembro de 2008 para R\$ 1,27 trilhão em maio de 2009 (Banco Central, 2009). A maior parcela dessa dívida está atrelada à taxa Selic: 39,3% neste último mês (Gráfico 1).

Por sua vez os títulos prefixados — Letras do Tesouro Nacional (LTN) e Notas de Tesouro Nacional (NTN) —, cujo rendimento é definido no momento de sua emissão, vêm reduzindo sua participação de 34,3% do total em maio de 2008 para 29,8% em maio de 2009. O Tesouro Nacional também possui títulos públicos atrelados aos índices de preços, e estes registraram um aumento de participação de 27,4% para 28,4% no período.

Os títulos públicos federais vinculados ao câmbio apresentaram uma pequena participação, de 0,9%, em maio de 2009.

Quanto ao prazo médio para resgate da dívida mobiliária federal, ocorreu uma elevação de 36 meses em dezembro de 2008 para 38 meses em maio de 2009.

No que diz respeito à dívida externa líquida (dívida menos reservas internacionais), o setor público é credor líquido (créditos maiores que débitos) de R\$ 271,95 bilhões em maio de 2009 ante R\$ 328,56 bilhões em dezembro de 2008. Houve uma queda da dívida externa do Governo Federal, em vista da valorização do real frente ao dólar, que, no período, foi de cerca de 16%. De outro lado, ocorreu uma redução dos créditos líquidos do Banco Central, apesar de as reservas internacionais terem atingido US\$ 205,57 bilhões no mês de maio de 2009 diante de um estoque de US\$ 201,3 bilhões em abril deste ano, o que representou um crescimento de 2,12% (Banco Central, 2009). As reservas internacionais têm aumentado em razão de o Banco Central ter feito leilões de compra de dólares no mercado. Como esses recursos têm o saldo convertido para reais para ser incluído no cálculo da dívida, quando ocorre valorização as reservas internacionais se reduzem.

Tabela 4

Dívida líquida do setor público do Brasil — dez./07, dez./08 e maio/09

DISCRIMINAÇÃO	DEZ/07		DEZ/08		MAIO/09	
	Saldos (1) (R\$ milhões)	Percentual do PIB	Saldos (1) (R\$ milhões)	Percentual do PIB	Saldos (1) (R\$ milhões)	Percentual do PIB
A - Dívida interna líquida	1 397 392	51,06	1 482 193	49,89	1 516 981	51,75
Governo Federal	703 662	25,71	633 793	21,33	740 860	25,28
Banco Central	327 801	11,98	451 188	15,19	384 664	13,12
Governos estaduais	313 466	11,45	343 521	11,56	334 330	11,41
Governos municipais	47 525	1,74	52 879	1,78	53 868	1,84
Empresas estatais	4 938	0,18	813	0,03	3 260	0,11
B - Dívida externa líquida	-196 594	-7,18	-328 561	-11,06	-271 955	-9,30
Governo Federal	104 433	3,82	126 456	4,26	110 280	3,80
Banco Central (2)	-319 216	-11,66	-483 110	-16,26	-406 323	-13,9
Governos estaduais	10 641	0,39	16 054	0,54	13 821	0,50
Governos municipais	1 691	0,06	2 500	0,08	2 148	0,10
Empresas estatais	5 857	0,21	9 538	0,32	8 120	0,30
C - Dívida líquida total (A + B)	1 200 798	43,88	1 153 631	38,83	1 134 354	42,48

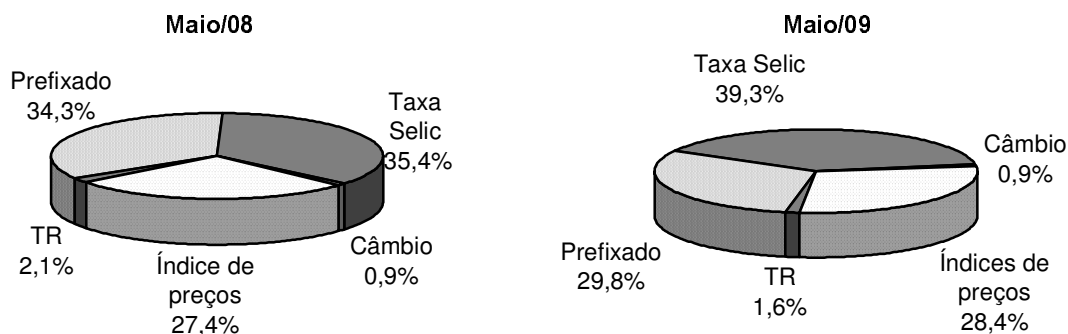
FONTE: BANCO CENTRAL DO BRASIL. Informações Econômicas: política fiscal. **Nota para a imprensa**, Brasília, Bacen, 29 jun. 2009. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: 29 jun. 2009.

NOTA: O Bacen mudou a metodologia do cálculo da necessidade de financiamento das empresas estatais, excluindo os valores referentes à Petrobrás S/A, que, até o mês de abril de 2009, eram inclusas no cálculo.

(1) Em valores correntes. (2) Líquida de reservas internacionais.

Gráfico 1

Participação percentual, por indexador, dos títulos públicos federais no Brasil — maio/08 e maio/09



FONTE: BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório da Dívida Pública Federal**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009.

Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 23 jun. 2009.

NOTA: Não inclui dívida agrícola.

4 Considerações finais

O Governo vinha, até 2008, adotando uma política fiscal com forte ajuste, principalmente com a utilização de aumento das receitas, possibilitando superávits primários crescentes. No entanto, no primeiro semestre de 2009 houve queda de tributos e, principalmente, crescimento das despesas públicas. Destaca-se que algumas despesas subiram com a crise econômica e a queda do PIB, como é o caso do auxílio-desemprego. Além disso, o Governo vem aumentando os seus gastos com benefícios sociais — Bolsa-Família e Benefício de Prestação Continuada (BPC) —, o que tem contribuído para o aumento da renda das camadas mais pobres da população e com a redução das desigualdades de renda no País.

A desaceleração da economia brasileira em 2009, em função da crise mundial, fez com que o Governo Federal adotasse medidas fiscais, desonerando o setor industrial para estimular o aumento da produção, do consumo, buscando não só manter o nível de emprego, como também elevar a geração do mesmo. Embora tenha ocorrido redução significativa nos superávits primários, nos cinco meses de 2009 em relação aos de 2008, pode-se

dizer que essas medidas são temporárias, cabendo ao Governo decidir a retomada da tributação nos setores ora beneficiados, buscando elevar seus superávits. Observou-se também que, mesmo com queda de receita, os gastos com investimentos continuaram crescendo, principalmente em programas do Governo como é o caso do PAC e, mais recentemente, dos novos programas habitacionais em parceria pública e privada, lançados pelo Governo.

No que diz respeito à razão dívida líquida total/PIB, houve um aumento, devido ao crescimento da dívida interna líquida, pois a externa líquida registrou uma posição credora, decorrente do acúmulo de reservas internacionais. Todavia, com a queda da taxa de juros, os títulos públicos federais indexados à taxa Selic, que representam a maior parcela desses papéis, deverão ter o custo dos seus serviços diminuídos e, consequentemente, o estoque dessa dívida.

Referências

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Informações Econômicas: política fiscal. **Nota para a imprensa**. Brasília: Bacen, jun. 2009. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: 29 jun. 2009.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Informações Econômicas: setor externo. **Nota para a imprensa**. Brasília: Bacen, 5 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de inflação**. Brasília: Bacen, 2009. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: 04 jul. 2009.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Programa de Aceleração do Crescimento**: balanço do PAC. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/>>. Acesso em: 03 jul. 2009.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. **Análise da arrecadação das receitas federais**. Brasília: Secretaria da Receita Federal, 2009. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 17 jun. 2009.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Resultado do Tesouro Nacional**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 25 jun. 2009.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório Mensal da Dívida Pública Federal**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 23 jun. 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Avaliação do 2º bimestre do Orçamento 2009**. Brasília. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 3 jul. 2009.

BRASIL. Agência Câmara. **Congresso aprova a LDO de 2010 com reforço para o PAC — LDO 2010**. Disponível em: <<http://camara.gov.br>>. Acesso em: 15 jul. 2009.

