

A crônica do setor público que gasta mais do que arrecada e a baixa poupança doméstica*

Liderau dos Santos Marques Junior**

Doutor em Economia pela UFRGS e pesquisador da FEE

Resumo

O artigo analisa a política fiscal brasileira no período de janeiro a maio de 2012. Além da evolução das contas do setor público brasileiro, analisa-se a trajetória da dívida do setor público. O que se verifica é a continuidade da trajetória de um setor público que gasta mais do que arrecada, o que contribuiu para a baixa poupança doméstica.

Palavras-chave: política fiscal; déficit público; dívida pública; Brasil.

Abstract

The article analyses the Brazilian fiscal policy in the period between January and May of 2012. Besides the evolution of Brazilian public sector accounts, it is analyzed the path of public sector's debt. It is observed the continuity of a trajectory of a public sector that spends more than collects taxes what contributes to the low domestic saving.

Key words: fiscal policy; public deficit; public debt; Brazil.

1 Introdução

A baixa poupança doméstica é um problema macroeconômico brasileiro de difícil solução no curto prazo. Considerando a equação correspondente ao equilíbrio macroeconômico, a poupança doméstica é dada pela poupança do setor público mais a poupança do setor privado. No caso brasileiro, não só a poupança privada é relativamente baixa como o setor público é um agente que despoupa continuamente (ou seja, os gastos do setor público são superiores à arrecadação de tributos), desde meados da década de 90 do século passado.

Deixando de lado as razões que levam o setor privado a poupar pouco, por que há despoupança no

setor público? A Constituição Federal de 1988 e um conjunto de leis infraconstitucionais estabelecem obrigações para o estado brasileiro em diversas áreas, como a de educação, saúde, segurança pública, transferências de renda e seguridade social. Tais obrigações explicam, em parte, a trajetória de aumento dos gastos correntes nos últimos 20 anos e, por conseguinte, a despoupança do setor público brasileiro. A Carta do Instituto Brasileiro de Economia (Ibre) de agosto de 2011 (BAIXA..., 2011) aponta outros fatores geradores da despoupança no setor público: aumentos de salários do funcionalismo, privilégios concedidos a aposentadorias de servidores públicos e incentivos fornecidos ao setor privado. Outro fator que impacta o gasto público é a política de aumento real do salário mínimo. Poder-se-ia acrescentar os fenômenos da corrupção e do desperdício de recursos públicos para explicar a despoupança governamental.

A despoupança no setor público não é maior porque a carga tributária apresenta elevação contínua

* Artigo recebido em 16 jul. 2012.

Revisor de Língua Portuguesa: Breno Camargo Serafini.

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

nos últimos 20 anos. Até o início da década de 90, a carga tributária flutuava em torno de 25% do Produto Interno Bruto (PIB). De lá para cá, a carga apresenta trajetória crescente, chegando a um patamar em torno de 35% do PIB, em 2011. A poupança doméstica poder-se-ia elevar, caso o setor público se tornasse um agente poupador, eliminando despesas e o desperdício de recursos, bem como adotando medidas que elevassem a produtividade do setor público.

O artigo propõe as seguintes questões: como evoluíram as contas públicas brasileiras no período de janeiro a maio de 2012? Como se comportou a despesa do setor público no período referido? O setor público brasileiro tem se mantido solvente e com posição credora no curto prazo? As perguntas serão respondidas analisando-se a política fiscal brasileira com os dados e informações disponíveis até o primeiro semestre de 2012.

O artigo está assim dividido: além desta **Introdução**, analisam-se a **Evolução das contas do setor público**, a **Trajectoria da dívida pública** e, por último, tecem-se as **Considerações finais**.

2 Evolução das contas do setor público

Examinando as informações do Banco Central (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2012a) sobre o setor público, verificou-se que, no acumulado de 2012, de janeiro a maio (Tabela 1), o superávit primário do setor público consolidado totalizou R\$ 62,8 bilhões (3,55% do PIB). A meta de superávit primário para 2012 está fixada em R\$ 139,8 bilhões (3,10% do PIB), cerca de R\$ 11,1 bilhões acima do superávit verificado em 2010.

Comparando-se esse acumulado com o mesmo período do ano anterior, houve uma redução do superávit primário do setor público consolidado no montante de R\$ 2 bilhões. O superávit primário do Governo Central (que inclui Tesouro Nacional, Previdência Social e Banco Central) teve elevação de R\$ 357 milhões, saltando de R\$ 45,6 bilhões em 2011 para R\$ 46 bilhões em 2012. O resultado primário dos governos regionais diminuiu R\$ 1,8 bilhão, apresentando um superávit de R\$ 17,2 bilhões em 2012, frente aos R\$ 19 bilhões registrados em 2011. As empresas estatais deram sua contribuição para o superávit primário do setor público consolidado, pois o superávit se elevou de R\$ 88 milhões em 2011 para R\$ 379 milhões em 2012.

No acumulado do ano, os juros nominais pagos pelo setor público totalizaram R\$ 94,9 bilhões (5,36% do PIB), o que representa queda de R\$ 5,8 bilhões em relação ao resultado de 2011, quanto totalizou R\$ 100,7 bilhões (6,11% do PIB). Cabe ressaltar que essa queda é decorrência direta da redução dos juros nominais pagos pelos governos regionais, que caíram de R\$ 26,6 bilhões em 2011 para R\$ 20,6 bilhões em 2012.

Como o superávit primário, que representa o esforço fiscal do setor público brasileiro, foi menor que os juros nominais, o resultado nominal, no acumulado até maio, registrou déficit de R\$ 32 bilhões (1,81% do PIB), o que representa uma redução de R\$ 3,8 bilhões em relação a igual período do anterior, quando atingiu R\$ 35,9 bilhões (2,18% do PIB).

Considerando os dados da Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2012a), no acumulado de janeiro a maio de 2012 o resultado primário do Governo Central teve elevação (Tabela 2) de R\$ 1,3 bilhão (ou variação de 3,1%) em relação ao mesmo período do ano anterior.¹ O superávit primário não foi maior porque a receita líquida total aumentou 11,5%, enquanto a elevação da despesa total foi de 12,9%. Nenhum componente da despesa total apresentou redução. As despesas de custeio elevaram-se em 19,3% na comparação com o mesmo período de 2011. Contudo o item investimentos teve o maior acréscimo, saltando de R\$ 20,2 bilhões para R\$ 26,2 bilhões (alta de 29,3%). Assim, a relação superávit primário/PIB manteve-se praticamente estável, diminuindo 0,1 p.p. na comparação entre os períodos.

Analisando-se a arrecadação dos tributos federais, o que se observa é a elevação, em termos reais, do total arrecadado, que subiu de R\$ 407,4 bilhões para R\$ 431,1 bilhões (Tabela 3). Dos itens que compõem o total da arrecadação federal, as maiores altas, em termos percentuais, foram as seguintes: IPI-bebidas, 23,64%; demais IPI, 24,75%; IRPJ, 6,28%; receita previdenciária, 8,62%; e receitas administradas por outros órgãos federais (excluindo a Receita Federal), 24,32%. Os itens que declinaram foram apenas três: IPI-auto, 20,69%; IPI-outros, 7,47%; e a CIDE, 47,24%. A diminuição da arrecadação do IPI-auto está associada à queda das vendas dos carros no período em análise². A redução do IPI-outros

¹ A discrepância entre os dados referentes ao resultado primário do Governo Central, nas Tabelas 1 e 2, decorre de erros e omissões.

² A queda das vendas foi tão acentuada que, no dia 21 de maio, o Governo anunciou novos cortes de alíquotas do IPI sobre automóveis, com vigência até 31 de agosto.

decorre da medida do Governo Federal de desonerar do tributo os seguintes produtos: geladeira, *freezer*, fogão, máquina de lavar, móveis, laminados PET, papel de parede, luminárias e lustres. E o decréscimo

da CIDE-combustíveis deve-se à medida do Governo de reduzir as alíquotas do tributo incidente sobre os combustíveis, visando evitar pressões inflacionárias.

Tabela 1

Necessidades de financiamento do setor público no Brasil — 2011-maio/12

DISCRIMINAÇÃO	JAN-MAIO/11		2011		JAN-MAIO/12	
	Valor (R\$ milhões)	% PIB	Valor (R\$ milhões)	% PIB	Valor (R\$ milhões)	% PIB
1 - Total nominal	35.940	2,18	107.963	2,61	32.043	1,81
1 1 - Governo Central	27.006	1,64	87.518	2,11	27.009	1,52
1 2 - Governos regionais	7.649	0,46	19.967	0,48	3.410	0,19
1 3 - Empresas estatais	1.285	0,08	478	0,01	1.623	0,09
2 - Juros nominais	100.760	6,11	236.673	5,71	94.908	5,36
2 1 - Governo Central	72.692	4,41	180.553	4,36	73.052	4,12
2 2 - Governos regionais	26.696	1,62	52.930	1,28	20.612	1,16
2 3 - Empresas estatais	1.373	0,08	3.190	0,08	1.243	0,07
3 - Primário	-64.820	-3,93	-128.710	-3,11	-62.864	-3,55
3 1 - Governo Central	-45.685	-2,77	-93.035	-2,25	-46.042	-2,60
3 2 - Governos regionais	-19.046	-1,16	-32.963	-0,80	-17.201	-0,97
3 3 - Empresas estatais	-88	-0,01	-2.712	-0,07	-379	0,02

FONTES: Banco Central do Brasil (2012a).

NOTA: 1. Em valores correntes.

2. O sinal (+) significa déficit; e o sinal (-), superávit.

Tabela 2

Resultado primário do Governo Central do Brasil — jan.-maio 2011-12

DISCRIMINAÇÃO	JAN-MAIO/11 (R\$ milhões)	JAN-MAIO/12 (R\$ milhões)	VARIAÇÃO PERCENTUAL
A - Receita total	396.346	441.721	11,4
B - Transferências a estados e municípios	72.559	80.718	11,2
C - Receita líquida total (A - B)	323.787	361.003	11,5
D - Despesa total	278.373	314.191	12,9
Pessoal e encargos sociais	73.269	74.759	2,0
Benefícios previdenciários	108.122	122.010	12,8
Outras despesas de custeio	74.550	88.930	19,3
Investimentos	20.294	26.246	29,3
Demais despesas	2.138	2.246	5,1
E - Resultado primário Governo Central (C - D)	45.414	46.812	3,1
F - Resultado primário/PIB (%)	2,8	2,7	

FONTES: Brasil (2012a).

NOTA: Em valores correntes.

Tabela 3

Arrecadação das receitas federais no Brasil — jan.-maio 2011-12

RECEITAS	JAN-MAIO/11 (R\$ milhões)	JAN-MAIO/12 (R\$ milhões)	VARIAÇÃO PERCENTUAL
Imposto sobre Produtos Industrializados	19.608	20.352	3,79
IPI-auto	3.142	2.492	-20,69
IPI-bebidas	1.159	1.433	23,64
IPI-outros	8.281	7.662	-7,47
Demais IPIs	7.026	8.765	24,75
Imposto sobre a Renda Total	113.124	118.197	4,48
IRPF	10.703	11.207	4,71
IRPJ	50.889	54.086	6,28
Demais IRs	51.532	52.904	2,66
Cofins	67.028	68.493	2,19
CIDE-combustíveis	3.980	2.100	-47,24
Contribuição PIS/Pasep	17.970	18.537	3,16
Demais receitas	63.502	68.567	7,98
Subtotal (A)	285.212	296.246	3,87
Receita Previdenciária (B)	108.359	117.701	8,62
Receitas administradas por outros órgãos (C)	13.872	17.246	24,32
TOTAL (D = A + B + C)	407.443	431.193	5,83

FONTE: Brasil (2012b).

NOTA: Valores inflacionados pelo IPCA a preços de maio/12.

3 Trajetória da dívida pública

O saldo da dívida líquida total do setor público em maio de 2012 foi de R\$ 1,49 trilhão, 35% do PIB (Tabela 4), o que representa uma redução de R\$ 39,3 bilhões em relação a maio de 2011.

A dívida líquida total é formada pela soma das dívidas interna e externa. Considerando-se os períodos selecionados, a dívida interna líquida apresenta uma trajetória de crescimento tanto em termos de saldo como na relação com o PIB. Nesta última, houve elevação do percentual de 48,7% em dezembro de 2010 para 49,5% do PIB em maio de 2012.

O saldo da dívida externa líquida é crescentemente negativo, em razão da estratégia do Banco Central de acumular reservas internacionais. O saldo das reservas, no conceito de liquidez, em maio de 2012 totalizou US\$ 372,4 bilhões, o que representa uma elevação de US\$ 39,3 bilhões na comparação com o saldo de US\$ 333 bilhões em maio de 2011. A relação dívida externa líquida/PIB elevou-se de -13% em dezembro de 2011 para -14,5% em maio do presente ano, indicando que a posição credora do setor público brasileiro se ampliou no período. A dívida

externa líquida do Governo Federal cresceu em maio de 2012, em relação a maio de 2011, saltando de R\$ 77,5 bilhões para R\$ 86 bilhões. Tal crescimento está associado à desvalorização do real frente ao dólar no período. Na comparação com maio de 2011, o real se desvalorizou 18,9% em termos reais (IPCA, jun./94 = 100).

Na Tabela 5, têm-se os dados da dívida bruta do Governo Geral (abrangendo Governo Federal, governos estaduais e municipais, excluindo-se Banco Central e empresas estatais) e da dívida mobiliária federal.

O estoque da dívida bruta do Governo Geral mantém sua trajetória de crescimento por conta dos sucessivos déficits nominais observados no período em análise, atingindo R\$ 2,8 trilhões (65,8% do PIB) em maio de 2012, alta de R\$ 320,4 bilhões em relação a maio de 2011. Na comparação com dezembro do ano anterior, o acréscimo foi de R\$ 152,4 bilhões. E em relação a dezembro de 2002, o incremento foi de R\$ 1,7 trilhão.

A dívida mobiliária total em poder do mercado totalizou R\$ 2,2 trilhões em maio (53,5% do PIB), registrando acréscimo de R\$ 160,9 bilhões na comparação com dezembro de 2011 e elevação de R\$ 240,2 bilhões em relação a maio de 2011.

A dívida mobiliária federal, fora do Banco Central, somou R\$ 1,8 trilhão (43,0% do PIB) em maio, o que

representa um acréscimo de R\$ 167,9 bilhões em relação a maio de 2011 e de R\$ 50 bilhões na comparação com dezembro do ano anterior. A participação por indexador na dívida mobiliária federal, no mês de maio, registrou a seguinte composição: a participação dos títulos atrelados ao câmbio ficou em 0,6%; a de títulos vinculados à Selic foi de 26,3%; a de títulos prefixados, 39,2%; e o percentual de títulos vinculados a índices de preços foi de 33,2%. Os dados indicam

que a participação de títulos pós-fixados ainda permanece relativamente elevada.

Ao final de maio de 2011, a estrutura de vencimento da dívida mobiliária em mercado era a seguinte: R\$ 207,7 bilhões, 11,3% do total, com vencimento em 2012; R\$ 413,7 bilhões, 22,6% do total, com vencimento em 2013; e R\$ 1,21 trilhão, 66,1% do total, vencendo a partir de janeiro de 2014.

Tabela 4

Dívida líquida do setor público no Brasil — 2010-12

DISCRIMINAÇÃO	2010		2011				2012	
	Dezembro		Maio		Dezembro		Maio	
	Saldos (R\$ milhões)	% PIB	Saldos (R\$ milhões)	% PIB	Saldos (R\$ milhões)	% PIB	Saldos (R\$ milhões)	% PIB
A - Dívida interna líquida	1.835.512	48,7	1.946.551	49,3	2.047.015	49,4	2.111.658	49,5
Governo Federal	961.033	25,2	1.020.582	25,8	982.292	23,7	949.793	22,3
Banco Central do Brasil	430.187	11,4	469.305	11,9	599.046	14,5	693.980	16,3
Governos estaduais	368.599	9,8	372.766	9,4	380.897	9,2	380.614	8,9
Governos municipais	60.274	1,6	63.238	1,6	65.123	1,6	67.398	1,6
Empresas estatais	19.131	0,5	20.659	0,5	19.656	0,5	19.873	0,5
B - Dívida externa líquida	-359.692	-9,5	-414.951	-10,5	-538.468	-13,0	-619.444	-14,5
Governo Federal	87.196	2,3	77.597	2,0	79.516	1,9	86.057	2,0
Banco Central do Brasil	-473.588	-12,6	-518.458	-13,1	-651.663	-15,7	-743.969	-17,4
Governos estaduais	18.904	0,5	18.624	0,5	23.724	0,6	27.699	0,6
Governos municipais	2.989	0,1	2.877	0,1	4.601	0,1	5.081	0,1
Empresas estatais	4.806	0,1	4.409	0,1	5.353	0,1	5.689	0,1
C - Dívida líquida total (A + B)	1.475.820	39,1	1.531.600	39,8	1.508.547	36,4	1.492.214	35,0

FONTE: Banco Central do Brasil (2012a).

NOTA: Em valores correntes.

Tabela 5

Dívida bruta do Governo Geral e dívida mobiliária do Governo Federal no Brasil — 2002-2012

DISCRIMINAÇÃO	2002		2010		2011		MAIO/2011		MAIO/2012	
	Saldos (R\$ milhões)	% PIB	Saldos (R\$ milhões)	% PIB	Saldos (R\$ milhões)	% PIB	Saldos (R\$ milhões)	% PIB	Saldos (R\$ milhões)	% PIB
Dívida bruta do Governo Geral (1)	1.132.894	76,7	2.426.058	64,4	2.653.562	64,0	2.485.612	62,9	2.806.031	65,8
Dívida mobiliária total em mercado	636.014	43,0	1.890.749	50,2	2.121.289	51,2	2.041.970	51,7	2.282.212	53,5
Dívida mobiliária federal fora do Bacen	556.066	37,6	1.603.940	43,7	1.665.212	43,0	1.783.061	43,0	1.833.120	43,0

FONTE: Banco Central do Brasil (2012b).

NOTA: Em valores correntes.

(1) Os dados da dívida bruta são os divulgados pelo Banco Central conforme metodologia utilizada até 2007. Optou-se por essa série porque, conforme Gobetti e Schettini (2010), segue os padrões internacionais.

4 Considerações finais

Os dados até maio do presente ano indicam certa contenção do déficit nominal do setor público, mantendo-se em torno de 2% do PIB. Dado que o setor

público brasileiro carece de instrumentos para interromper o crescimento das despesas correntes, a relativa melhora da despoupança pública é fruto, basicamente, dos baixos investimentos públicos e da elevação da receita tributária do setor público.

Embora o setor público continue despoupando, o que contribui para a baixa poupança doméstica, os dados de curto prazo da dívida pública indicam que o setor público brasileiro tem se mantido solvente e com posição credora no exterior. A relação dívida bruta/PIB se reduziu de 76,7% em dezembro de 2002 para 65,8% em maio de 2012. E a posição credora tem se ampliado por conta da elevação de -9,5% em dezembro de 2010 para -14,5% em maio de 2012 da relação dívida externa líquida/PIB. Esse cenário deve se manter até o final de 2012 e nos próximos dois anos, se as atuais metas para o superávit primário não forem abandonadas.

Contudo, numa perspectiva de médio e longo prazos, há que se enfrentar o entrave da poupança doméstica, a fim de se elevar o PIB potencial e a taxa de crescimento do produto potencial. Para tanto, o setor público pode contribuir, zerando o déficit nominal através da geração de superávits primários suficientes para cobrir as despesas com o serviço da dívida pública e eventuais passivos. Evidentemente, a regra de déficit nominal zero não deve ser rígida. Considerando as oscilações cíclicas da economia, o déficit nominal se reduziria ou desapareceria em períodos de aceleração do crescimento e surgiria em períodos de queda do crescimento.

Ademais, como propõe Pastore (2012), há que se alterar radicalmente o padrão de gastos públicos, elevando-se os investimentos em infraestrutura em detrimento dos gastos correntes. Outra medida, proposta por Pastore (2012), é atrair maior participação do setor privado nos investimentos em infraestrutura, removendo riscos regulatórios e voltando ao modelo de agências reguladoras.

Referências

BAIXA poupança: o que fazer no curto e no longo prazo. **Conjuntura econômica**, Rio de Janeiro, v. 65, n. 8, ago. 2011. Disponível em: <<http://www.fgv.br/mailling/ibre/carta/agosto.2011/08Ce2011%20CIBRE.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2012.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Indicadores Econômicos**. 2012a. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?INDECO>>. Acesso em 04 jul. 2012.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Sistema Gerenciador de Séries Temporais**. 2012b. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/pec/series/port/aviso.asp>>. Acesso em: 5 jul. 2012.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Resultado Primário do Governo Central**. 2012a. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_resultado.asp>. Acesso em: 4 jul. 2012.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Arrecadação Federal**. 2012b. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Arrecadacao/default.htm>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

GOBETTI, S. W.; SCHETTINI, B. P. **Dívida líquida e dívida bruta: uma abordagem integrada para analisar a trajetória e o custo de endividamento brasileiro**. Brasília, DF: IPEA, 2010. (Texto para Discussão, n. 1514).

PASTORE, A. C. A perda de dinamismo. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 3 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,a-perda-de-dinamismo-,881681,0.htm>>. Acesso em: 10 jul. 2012.