



LC/BRS/R.169
Dezembro de 2005
Original: português

CEPAL
COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE
Escritório no Brasil

**RESULTADOS DA APLICAÇÃO DAS REGRAS FISCAIS DO BRASIL
NO PERÍODO 1998-2004**

José Carlos de Oliveira

1. INTRODUÇÃO

Este estudo, realizado para a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL contém uma análise dos resultados fiscais obtidos pela União, Estados e Municípios elaborada com base nas regras fiscais adotadas no País desde meados dos anos 90. Ele complementa trabalho anterior, também realizado para a CEPAL, sob o título *Regras Fiscais do Brasil: da Secretaria do Tesouro Nacional à Lei de Responsabilidade Fiscal*, contendo uma resenha das principais normas que regem o gasto público no Brasil, tendo em vista promover a organização e o controle da despesa, a redução do déficit, o controle do endividamento e a transparência da gestão fiscal nas três esferas de governo¹.

Essas regras foram definidas por diversas normas, inscritas na seguinte legislação:

- Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, que autorizou a União a assumir a dívida pública mobiliária dos Estados e do Distrito Federal — além de outras autorizadas pelo Senado Federal, inclusive aquelas objeto do Voto nº 162/95 do Conselho Monetário Nacional - CMN —, incorporando e aperfeiçoando as medidas previstas no Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados, adotado quando do refinanciamento de dívidas estaduais ao amparo desse Voto²;

- Medida Provisória - MPV nº 1.811, de 25 de fevereiro de 1999 — atualmente MPV nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001 —, que autorizou a União a assumir a dívida pública mobiliária e outras dívidas dos Municípios e nomeou o Banco do Brasil agente financeiro do Tesouro Nacional para essas operações;

- Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, o que pressupõe o planejamento das ações de governo e a gestão transparente da política fiscal, mediante:

- i. o cumprimento de metas de resultado fiscal;
- ii. a observância de limites e condições para: renúncia de receitas; despesas de pessoal, seguridade social e outras; dívidas consolidada e mobiliária; operações de crédito, inclusive na modalidade ARO; concessão de garantias pela União; e inscrição de despesas em Restos a Pagar.

- Resolução do Senado Federal – RSF nº 40, de 2001, publicada em 21 de dezembro de 2001³, estabelecendo limites para a dívida consolidada dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios⁴;

¹ FONTENELE E SILVA, P. – *Regras fiscais do Brasil: da Secretaria do Tesouro Nacional à Lei de Responsabilidade Fiscal*, Brasília, 2005, mimeo, 48 p.

² O Voto CMN nº 162/95 autorizou o refinanciamento de dívidas referentes a: a) compromissos com o Tesouro Nacional, em atraso em 30 de novembro de 1985 (Linha de Crédito I); b) financiamento de programas de ajuste do quadro de pessoal, inclusive PDVs (Linha de Crédito II); c) transformação de empréstimos na modalidade de Antecipação de Receita Orçamentária – ARO em dívida fundada (Linha de Crédito III).

³ A RSF nº 40, de 2001, foi republicada no dia 10 de abril de 2002, incorporando as alterações da RSF nº 5, de 3 de abril de 2002. A RSF nº 40, de 2001, foi alterada pela RSF nº 20, de 7 de novembro de 2003.

• RSF nº 43/2001, publicada no DOU em 26 de dezembro de 2001⁵, fixando os limites globais das operações de crédito dos Estados e Municípios, nos quais inclui a concessão de garantias.

A avaliação do desempenho fiscal da União, Estados e Municípios é feita com base nos seguintes indicadores: a) despesa de pessoal e relação despesa de pessoal/receita corrente líquida; b) dívida líquida e relação dívida líquida/receita corrente líquida; e c) resultados primário e nominal.

Além disso, examina-se a evolução da carga tributária bem como da despesa de cada uma das esferas de governo, segundo *funções orçamentárias* selecionadas. A análise da evolução da carga tributária tem por objetivo investigar em que medida os bons resultados fiscais obtidos pela União, Estados e Municípios, ao longo dos últimos anos, se devem às regras fiscais ou ao aumento da arrecadação de impostos e contribuições e, conseqüentemente, das transferências da União para Estados e Municípios e dos Estados para os Municípios. O exame da evolução da despesa, segundo *funções orçamentárias* selecionadas, tem por finalidade averiguar em que medida a obtenção dos resultados fiscais implicou o sacrifício de determinados setores de atuação governamental, especialmente as áreas social e de infra-estrutura, de responsabilidade das administrações diretas e das autarquias e fundações públicas, em cada esfera de governo.

A análise está, obviamente, condicionada à disponibilidade de dados publicados pelos órgãos e entidades responsáveis por informações fiscais, principalmente a Secretaria do Tesouro Nacional - STN, o Banco Central, a Secretaria da Receita Federal - SRF e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Como a maioria dos limites e indicadores de desempenho foi estabelecida na LRF, a maior parte dos dados passou a ser gerada em bases regulares a partir de 2000. Além disso, como a STN foi melhorando progressivamente o detalhamento dos indicadores ainda não existe uma série temporal extensa e homogênea, que permita uma análise mais pormenorizada de alguns dos indicadores de desempenho fiscal.

2. CARGA TRIBUTÁRIA

2.1 Evolução da Carga Tributária

A carga tributária bruta global do Brasil apresenta uma tendência crescente desde 1947, quando se iniciou a apuração sistemática das contas nacionais do país. Partindo de 13,8% do PIB, naquele ano, a carga tributária bruta global alcançou 35,9% do PIB, em 2004. Essa evolução não se deu, porém, de forma linear, mas segundo patamares, refletindo o progressivo aumento das bases tributárias e a elevação de alíquotas de impostos e contribuições para financiar as também crescentes despesas do setor público.

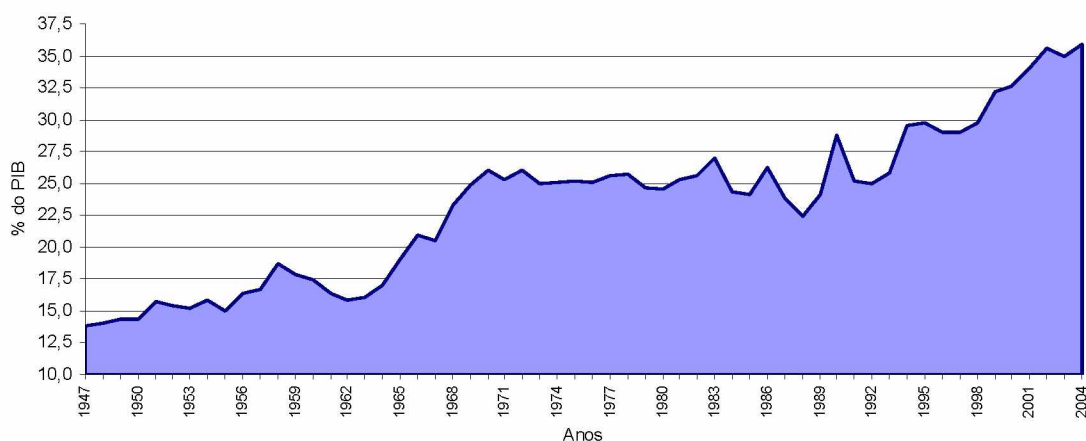
⁴ As regras fiscais definidas para os Estados aplicam-se, também ao Distrito Federal. Por essa razão, salvo indicação em contrário, as referências aos Estados incluem o Distrito Federal.

⁵ A RSF nº 43, de 2001, foi republicada em 9 de abril de 2002, com as alterações da RSF nº 3, de 2 de abril de 2002.

No período 1947-63, a carga tributária anual média, expressa como percentual do PIB, cresceu lentamente, passando de 14,2% no período 1947-50, para 15,4%, entre 1951-55, e para 16,9%, entre 1956-63. Com o início dos governos militares, ela subiu para 19,4%, entre 1964-67, atingindo um novo patamar de 25,2%, a partir da reforma tributária de 1967, nele permanecendo por 25 anos, até 1993. Com o advento do Plano Real, observaram-se novas elevações de patamar: 29,4%, entre 1994-98; 32,4%, no biênio 1999-2000; finalmente, 35,1% do PIB, entre 2001-2004 (Gráfico 1)⁶.

Gráfico 1

BRASIL
Evolução da Carga Tributária Bruta (% do PIB)
1947-2004



A Tabela A-1 do Anexo contém dados da carga tributária bruta, segundo esfera de governo, para o período 1991-2004, publicados pela Secretaria da Receita Federal – SRF. Analisando-se esses dados, verifica-se que o maior esforço arrecadador foi realizado pela União. Com efeito, sua carga tributária bruta, em percentual do PIB, passou de 16,7% , em 1991, para 25,0%, em 2004, um acréscimo de quase 50%. Esse resultado é explicado, principalmente, pelo crescimento da arrecadação das contribuições sociais vinculadas ao orçamento da seguridade social, que passaram de 7,9% do PIB, em 1991, para 14,0% do PIB, em 2004, com expansão de 77%⁷.

No mesmo período, a carga tributária bruta dos Estados e Municípios cresceu incomparavelmente menos. A dos Estados passou de 7,3% do PIB, em 1991, para 9,4%, em 2004 (+ 28,4%), e a dos Municípios passou de 1,2% do PIB, em 1991, para 1,5% do PIB, em 2004 (+ 25,6%).

⁶ São as seguintes as fontes dos dados primários: período 1947-93, BNDES - *Informe-se* n.ºs 29, de julho de 2001, e 54, de abril de 2003; período 1994-2004, SRF.

⁷ Além da criação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira – IPMF, posteriormente transformado em Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CPMF, aumentou significativamente a arrecadação da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas – CSLL, da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS e a das Contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/PASEP.

A Tabela 1, a seguir, apresenta a distribuição da carga tributária bruta e da receita disponível, segundo esfera de governo, também expressas em percentuais do PIB, apuradas pelo IBGE para o período 1995-2003⁸. A carga tributária bruta concentra-se principalmente na União, que arrecadou mais de 2/3 dos impostos, taxas e contribuições. Os Estados arrecadaram, em média, 27,6% do total e os Municípios apenas 4,9% do total.

Embora a União realize o maior esforço de arrecadação do País, o sistema de transferências intergovernamentais estabelecido na Constituição faz com que a distribuição da receita disponível seja francamente favorável aos Municípios. Na média do período 1995-2003, de cada R\$ 1,00 arrecadado pela União, restou-lhe como receita disponível R\$ 0,77. No caso dos Municípios, para cada R\$ 1,00 arrecadado eles receberam R\$ 2,93 de transferências da União e dos Estados, apropriando-se de R\$ 3,93, no total. Os Estados, por seu turno, apropriaram-se de R\$ 1,05 para cada R\$ 1,00 arrecadado, ou seja, as transferências recebidas da União foram ligeiramente superiores às transferências por eles efetuadas para os Municípios.

TABELA 1
BRASIL
CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA E RECEITA DISPONÍVEL, SEGUNDO ESFERA DE GOVERNO: % DO PIB
1995-2003

Discriminação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Média 1995-2003
CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA	28,5	28,6	28,6	29,3	31,1	31,6	33,4	34,9	34,0	31,1
União	18,5	18,9	19,2	19,9	21,4	21,5	22,7	24,0	23,1	21,0
Estados	8,5	8,3	7,9	7,9	8,1	8,7	9,2	9,3	9,2	8,6
Municípios	1,4	1,4	1,5	1,5	1,6	1,5	1,5	1,6	1,7	1,5
RECEITA DISPONÍVEL	28,5	28,6	28,6	29,3	31,1	31,6	33,4	34,9	34,0	31,1
União	14,6	15,0	15,1	15,2	16,5	16,2	16,9	18,1	17,7	16,1
Estados	8,7	8,4	8,2	8,3	8,4	9,3	9,9	10,5	9,7	9,0
Municípios	5,2	5,2	5,3	5,8	6,2	6,1	6,7	6,3	6,6	5,9

Fonte: IBGE

2.2 Regras Fiscais e Arrecadação Tributária

Para os fins deste estudo, cabe investigar em que medida as regras fiscais adotadas no Brasil impactaram a arrecadação dos entes da Federação.

No caso da União, essas regras não contêm, propriamente, dispositivos voltados para o aumento da arrecadação. Apenas, o art. 14 da LRF exige medidas compensatórias de

⁸ Os dados do IBGE são ligeiramente diferentes daqueles apurados pela SRF, em virtude das distintas metodologias adotadas por essas instituições.

aumento de receita como pré-condição para concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária que implique renúncia de receita.

Existiram, sim, compromissos e metas de resultado primário no âmbito dos acordos celebrados entre a União e o Fundo Monetário Internacional – FMI em 1998 e 1999. É verdade, também, que para cumprir esses compromissos a União optou pela elevação da carga tributária, ao invés de reduzir o gasto público. De acordo com os dados da SRF (Tabela A-1, no Anexo), a carga tributária bruta da União eleva-se da média de 19,1% do PIB, entre 1991-98, para 23,8% do PIB, entre 1999-2004, um ganho de 4,7 pontos percentuais do PIB.

Quanto aos Estados, a referência mais relevante em matéria de regras fiscais, é a Lei nº 9.496/1997, que autorizou o refinanciamento, pela União, de dívidas estaduais. Essa Lei estabeleceu como condição para esse refinanciamento a adoção de Programas de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal - PAF, que previam, entre outras medidas, o aumento da receita, com incremento da arrecadação tributária própria.

Analisando-se o comportamento da carga tributária bruta dos Estados, a partir de 1999, quando já estavam em vigor os contratos de refinanciamento, pela União, das dívidas estaduais, com fundamento na Lei nº 9.496/1997, verifica-se que, a despeito dos compromissos firmados nos PAF e das medidas de modernização e melhoria dos sistemas de arrecadação estaduais implantadas pelo Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros – PNAFE⁹, foi pequeno o impacto dessas regras na carga tributária do conjunto dos Estados. Com efeito, referenciada como porcentagem do PIB, a carga tributária bruta dos Estados passou da média anual de 7,7%, entre 1991-98, para 8,9%, entre 1999-2004.

Finalmente, no que concerne aos Municípios, a referência relevante quanto a regras fiscais é a LRF. A esse respeito, a LRF caracteriza como requisito essencial da responsabilidade fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de sua competência constitucional.

Os dados das Contas Nacionais atualmente disponíveis revelam, porém, que o impacto dessa regra — criada para os Municípios — foi desprezível. Com efeito, analisando-se a carga tributária bruta municipal, verifica-se que desde 1995 ela está estagnada no patamar médio de 1,5% do PIB. Além disso, praticamente não existe diferença entre a carga tributária bruta municipal antes e depois da LRF, uma vez que a média anual do período 2001-2003 foi de 1,6% do PIB, contra 1,5% do PIB no período 1995-2000.

Ao que tudo indica, o expressivo volume de transferências recebidas da União e dos Estados desestimula os Municípios a realizar uma mais intensa exploração das suas competências tributárias.

⁹ Para auxiliar os Estados e o DF nos seus esforços de modernização e melhoria dos sistemas de arrecadação e geração de informações fiscais, o governo federal contratou com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, em 11 de dezembro de 1996, um empréstimo de U\$ 500 milhões, para o financiamento do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros – PNAFE.

3. DESPESA DE PESSOAL

O controle da despesa de pessoal constituiu, desde meados dos anos 90, uma das principais preocupações das autoridades incumbidas de controlar o déficit público. Com esse propósito foi aprovada Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995, a chamada Lei Camata I, estabelecendo limites para essa despesa, nas três esferas de governo, em função da Receita Corrente Líquida - RCL de cada um dos entes da Federação. Essa Lei foi substituída pela Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999, a chamada Lei Camata II. Essa Lei manteve, em 60% da RCL, o limite dos gastos com pessoal dos Estados e Municípios e reduziu, de 60% para 50% da RCL, o limite da despesa de pessoal da União. Além disso, essa Lei detalha as providências que deveriam ser adotadas pelos entes da Federação, na hipótese de descumprimento desses limites, bem assim as penalidades aplicáveis em cada caso. As disposições da Lei Camata II foram incorporadas na LRF, que a revogou.

Nenhuma outra categoria da despesa pública mereceu tratamento mais pormenorizado da LRF do que ela. A LRF avança com relação à Lei Camata II, ao detalhar a distribuição desses limites em cada esfera de governo, segundo os Poderes de Estado e o Ministério Público, conforme o quadro a seguir:

QUADRO 1

DISTRIBUIÇÃO DOS LIMITES DE DESPESA DE PESSOAL
SEGUNDO ESFERA DE GOVERNO E PODERES DE ESTADO
Despesa de Pessoal/Receita Corrente Líquida (%)

Poderes de Estado	União	Estados	Municípios
Executivo	40,9 ¹⁰	49,0	54,0
Judiciário	6,0	6,0	-
Legislativo*	2,5	3,0	6,0
Ministério Público	0,6	2,0	-
TOTAL	50,0	60,0	60,0

Fonte: LRF, art. 20.

* Inclui os respectivos Tribunais de Contas

Além de fixar limites para a despesa de pessoal, a LRF também criou sublimites para essa despesa, os chamados *limites prudenciais*, correspondentes a 95% dos respectivos limites de comprometimento da RCL com essa despesa.

Dados publicados pela União, Estados e Municípios, em cumprimento às determinações da LRF, revelam que não mais existe comprometimento excessivo da RCL com a despesa de pessoal, o que no passado constituiu um grave problema para muitos Estados e Municípios.

¹⁰ Inclui três pontos percentuais destinados às despesas de pessoal do Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública do Distrito Federal e Territórios (art. 21, XIII da Constituição) e das policias civil e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal (art. 21, XIV da Constituição) e os servidores dos ex-territórios federais de Amapá e Roraima.

3.1 Despesa de Pessoal da União

No caso da União, os dados divulgados pela STN, cobrindo todos os Poderes e o Ministério Público, abrangem o triênio 2002-2004 (Tabela 2)¹¹. A despesa de pessoal, segunda maior categoria de despesa primária da União — depois dos gastos da previdência social —, vem se mantendo em torno de 5% do PIB.

TABELA 2
DESPESA DE PESSOAL E RECEITA CORRENTE LÍQUIDA DA UNIÃO
2002-04

Discriminação	R\$ milhões		
	2002	2003	2004
1. DESPESA COM PESSOAL	64.284	70.153	79.944
1.1 Pessoal Ativo	44.516	45.362	51.985
1.2 Inativos e Pensionistas	30.417	33.552	37.431
1.3 Deduções (LRF art. 19, § 1.º)	(10.649)	(8.761)	(9.472)
2. DESPESA COM PESSOAL: CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO	96	61	15
3. DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL - DLP (1+2)	64.380	70.214	79.959
4. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL	201.927	224.920	264.353
5. RELAÇÃO DLP/RCL - % (3/4)	31,9%	31,2%	30,2%
6. LIMITES LRF PARA A DLP			
6.1 Limite Legal: 50% da RCL	100.964	112.460	132.177
6.2 Limite Prudencial: 47,5% da RCL	95.915	106.837	125.568

Fonte: STN, *Pessoal e encargos sociais: evolução das despesas no período recente, maio, 2005*

Constata-se não só que a relação despesa de pessoal/ RCL está muito abaixo dos limites legal e prudencial definidos na LRF, como também que essa relação vem diminuindo: 31,9%, em 2002; 31,2%, em 2003; e 30,2%, em 2004. Esse resultado não significa, porém, que houve redução na despesa de pessoal da União. Em valores reais, essa despesa manteve-se praticamente estável entre 2002 e 2004. Embora tenha havido uma redução de 4,9% na despesa de pessoal da União em 2003, comparativamente a 2002, ela cresceu 6,8% em 2004, com relação ao ano anterior, de que resulta crescimento real acumulado de 1,6%, no biênio 2003-04¹². O que explica a diminuição da relação despesa de pessoal/ RCL foi o crescimento da carga tributária e conseqüentemente da RCL real, que nesses dois anos acumulou 7,1%.

Cabe uma observação sobre a despesa com inativos e pensionistas que, segundo a LRF, deve observar limite estabelecido em lei. O art. 2.º, § 1.º, da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998 — que dispõe sobre os regimes próprios de previdência social dos

¹¹ Para 2001, o primeiro ano para o qual a LRF exige a publicação dos dados de despesa de pessoal, a STN divulgou, no Relatório de Gestão Fiscal relativo ao período janeiro-dezembro de 2001, as despesas do Poder Executivo, que absorveram 27,8% da RCL, muito abaixo do limite legal de 40,9% da RCL e do limite prudencial de 38,9% da RCL.

¹² Valores deflacionados pelo IPCA, índice oficial de inflação.

servidores públicos —, limita a *despesa líquida* com pessoal inativo e pensionistas em 12% da RCL.

Os dados divulgados pela STN indicam que a *despesa bruta* com inativos e pensionistas alcançou os seguintes valores: R\$ 30,4 bilhões, em 2002; R\$ 33,6 bilhões, em 2003; e R\$ 37,4 bilhões, em 2004. Devem ser deduzidos desses valores (art. 19, § 1.º, da LRF) os dispêndios: a) com inativos e pensionistas, à conta de recursos vinculados (R\$ 3,3 bilhões, em 2002; R\$ 1,7 bilhão, em 2003; e R\$ 1,9 bilhão, em 2004); b) decorrentes de decisões judiciais; c) referentes a exercícios anteriores.

Deduzindo-se, portanto, da *despesa bruta* com inativos e pensionistas as parcelas financiadas com recursos vinculados, chega-se aos valores de 13,4% da RCL, em 2002, 14,2% da RCL, em 2003, e 13,4% da RCL, em 2004. Como os relatórios de gestão fiscal da STN não discriminam as parcelas das despesas com inativos e pensionistas decorrentes de decisões judiciais nem as referentes a exercícios anteriores, é provável que esteja sendo cumprido o limite de 12% da RCL estabelecido na Lei nº 9.717/1998 para tais despesas.

Mencione-se, finalmente, que os relatórios de gestão fiscal publicados pela STN apresentam de forma agregada os dados sobre a despesa de pessoal da União, não discriminando os percentuais de comprometimento da RCL com o pagamento de pessoal no âmbito de cada Poder e no Ministério Público. O exame de relatórios de gestão fiscal dos órgãos do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público, selecionados aleatoriamente, indica que vêm sendo cumpridos os limites legal e prudencial previstos na LRF.

3.2 Despesa de Pessoal dos Estados e do Distrito Federal

A STN publicou os dados da despesa de pessoal do Poder Executivo e da RCL de cada Estado e do Distrito Federal, para o período 2000-04 (Tabela 3).

A relação despesa de pessoal do Poder Executivo/RCL do conjunto dos Estados e do Distrito Federal não só esteve ligeiramente abaixo dos limites legal (49% da RCL) e prudencial (46,6% da RCL), estabelecidos pela LRF, como apresentou tendência decrescente.

A exemplo de quase todos os indicadores demográficos e econômicos, também a RCL e a despesa de pessoal estão fortemente concentradas em um pequeno número de Estados. Na média do período 2000-04, nove Estados — São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Paraná, Bahia, Santa Catarina, Pernambuco e Goiás —, que arrecadaram 76,1% da RCL do conjunto dos Estados, foram responsáveis por 73,7% da despesa total de pessoal do Poder Executivo.

TABELA 3
BRASIL: ESTADOS E DISTRITO FEDERAL
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO - DLP, RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL E RELAÇÃO DLP/RCL
2001-04

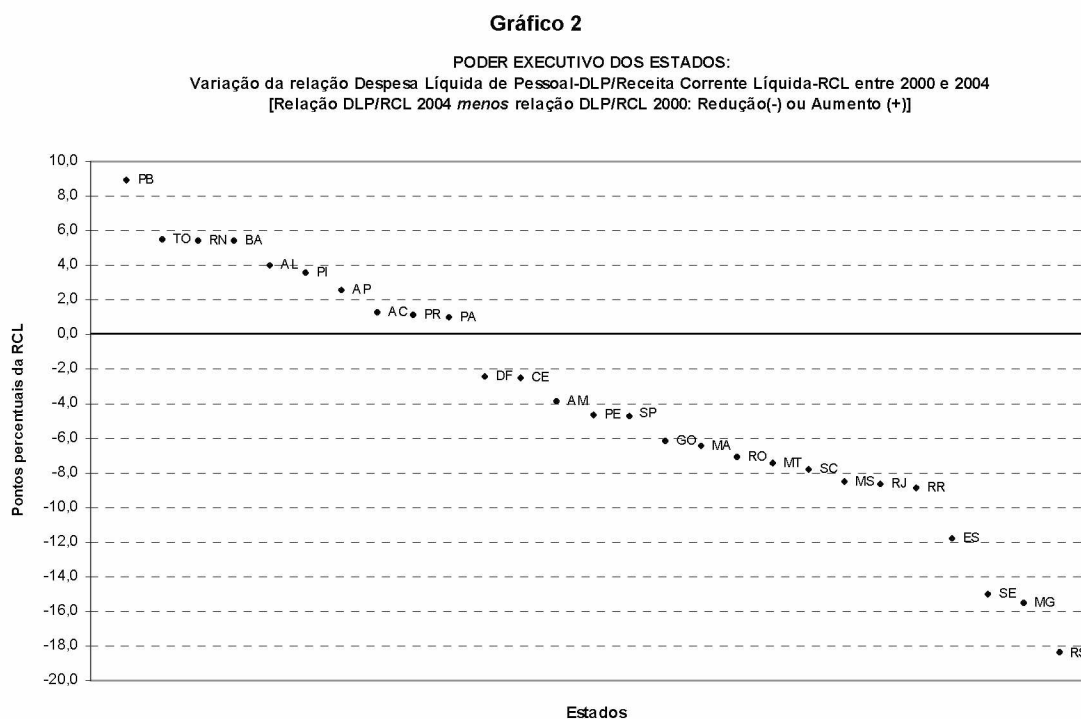
Unidade da Federação	Despesa Líquida Pessoal - DLP (R\$ milhões) (Poder Executivo)					Receita Corrente Líquida - RCL (R\$ milhões)					Relação DLP/RCL (%)					Limite LRF ^{1/} (%)
	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004	
Acre	320	371	440	501	562	677	785	976	1.023	1.157	47,3	47,3	45,1	49,0	48,6	49,0
Alagoas	530	612	693	790	926	1.196	1.375	1.478	1.635	1.918	44,3	44,5	46,9	48,3	48,3	49,0
Amazonas	862	932	1.103	1.245	1.534	1.925	2.289	2.768	3.054	3.751	44,8	40,7	39,8	40,8	40,9	49,0
Amapá	250	266	247	350	477	678	701	795	941	1.210	36,9	37,9	31,1	37,2	39,4	49,0
Bahia	1.971	2.195	2.787	3.319	3.747	5.493	5.715	6.693	7.506	9.075	35,9	38,4	41,6	44,2	41,3	49,0
Ceará	1.322	1.504	1.522	1.706	1.859	3.103	3.628	3.864	4.080	4.636	42,6	41,5	39,4	41,8	40,1	49,0
Distrito Federal	1.056	1.166	1.293	1.501	1.620	3.209	3.420	3.990	4.467	5.309	32,9	34,1	32,4	33,6	30,5	49,0
Espírito Santo	977	1.029	1.063	1.223	1.364	2.176	2.565	2.561	3.332	4.122	44,9	40,1	41,5	36,7	33,1	49,0
Goiás	1.314	1.475	1.678	2.058	2.284	2.672	3.208	3.829	4.554	5.305	49,2	46,0	43,8	45,2	43,1	49,0
Maranhão	871	994	986	1.149	1.243	1.794	2.122	2.419	2.447	2.951	48,6	46,8	40,8	47,0	42,1	49,0
Minas Gerais	6.150	7.170	7.735	8.003	8.069	9.630	11.413	12.542	13.865	16.696	63,9	62,8	61,7	57,7	48,3	49,0
Mato Grosso do Sul	610	736	614	795	960	1.335	1.532	1.756	2.124	2.579	45,7	48,0	35,0	37,4	37,2	49,0
Mato Grosso	746	819	921	1.167	1.365	1.749	2.086	2.513	3.120	3.873	42,7	39,3	36,6	37,4	35,2	49,0
Pará	978	1.154	1.382	1.576	1.761	2.314	2.706	3.205	3.503	4.068	42,3	42,6	43,1	45,0	43,3	49,0
Paraíba	673	709	937	1.176	1.191	1.599	1.801	1.945	2.235	2.336	42,1	39,4	48,2	52,6	51,0	49,0
Pernambuco	1.702	1.832	2.048	2.152	2.359	3.459	3.803	4.361	4.626	5.296	49,2	48,2	47,0	46,5	44,5	49,0
Piauí	522	608	770	837	946	1.155	1.291	1.586	1.595	1.941	45,2	47,1	48,5	52,5	48,7	49,0
Paraná	2.602	3.071	3.336	3.864	4.321	5.710	6.261	7.491	8.367	9.245	45,6	49,0	44,5	46,2	46,7	49,0
Rio de Janeiro	4.600	4.782	5.670	7.528	6.566	11.530	13.609	15.100	19.169	21.009	39,9	35,1	37,5	39,3	31,3	49,0
Rio Grande do Norte	667	817	980	1.043	1.220	1.620	1.785	1.999	2.167	2.619	41,2	45,8	49,0	48,1	46,6	49,0
Rondônia	406	402	375	557	666	903	1.022	1.201	1.467	1.757	45,0	39,3	31,2	38,0	37,9	49,0
Roraima	200	199	228	165	232	517	605	731	661	777	38,7	32,9	31,2	25,0	29,9	49,0
Rio Grande do Sul	4.106	3.825	4.104	4.704	4.647	6.658	7.379	8.415	9.660	10.737	61,7	51,8	48,8	48,7	43,3	49,0
Santa Catarina	1.711	1.796	2.162	2.264	2.509	3.288	3.904	4.374	5.130	5.669	52,0	46,0	49,4	44,1	44,3	49,0
Sergipe	700	662	771	858	877	1.209	1.396	1.675	1.806	2.043	57,9	47,4	46,0	47,5	42,9	49,0
São Paulo	15.914	17.103	19.040	20.479	22.031	32.299	35.684	39.676	43.875	49.480	49,3	47,9	48,0	46,7	44,5	49,0
Tocantins	315	390	497	564	691	922	1.085	1.391	1.538	1.743	34,2	35,9	35,7	36,7	39,6	49,0
TOTAL	52.075	56.619	63.382	71.574	76.027	108.820	123.170	139.334	157.947	181.302	47,9	46,0	45,5	45,3	41,9	49,0
BA+GO+MG+PE+PR+ +RJ+RS+SC+SP	40.070	43.249	48.560	54.371	56.533	80.739	90.976	102.481	116.752	132.512	49,6	47,5	47,4	46,6	42,7	49,0
Participação dessas UF	76,9	76,4	76,6	76,0	74,4	74,2	73,9	73,6	73,9	73,1						

Fonte: STN

Nota: 1/ LRF art. 20, II, "c".

Analisando-se a situação de cada Estado isoladamente constata-se uma melhoria desse indicador em todos eles, ao longo do período 2000-2004. No ano 2000, embora a Lei Camata II não especificasse um limite para a despesa de pessoal do Poder Executivo, que somente foi estabelecido pela LRF, sete Estados gastavam com essa despesa mais de 49% da RCL: Goiás, Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe e São Paulo. Em 2001, primeiro ano de vigência da LRF, apenas Minas Gerais e Rio Grande do Sul ultrapassaram o limite legal. Em 2002, apenas Minas Gerais e Santa Catarina descumpriram o limite legal. Em 2003, Minas Gerais, Paraíba e Piauí não atenderam esse limite. Em 2004, somente a Paraíba não se enquadrava no limite legal.

Uma medida do esforço de redução da despesa de pessoal pode ser obtida subtraindo-se o valor da relação DLP/RCL em 2004 do valor dessa relação no ano de 2000, como se vê no Gráfico 2.



Quatro estados destacaram-se pelo esforço de redução do comprometimento da RCL com a despesa de pessoal do Poder Executivo, expresso em pontos percentuais da RCL: Rio Grande do Sul, -18,4; Minas Gerais, -15,5; Sergipe, -15,0; e Espírito Santo, -11,8.

Por outro lado, entre 2000 e 2004, em dez estados verificou-se o aumento da relação DLP/RCL do Poder Executivo, também em pontos percentuais da RCL: Paraíba, +8,9; Tocantins, +5,5; Rio Grande do Norte e Bahia, +5,4; Alagoas, +4,0; Piauí, +3,5; Amapá, +2,5; Acre, +1,3; Paraná, 1,2; e Pará, 1,0. Não obstante, conforme mencionado, em 2004, apenas o Estado da Paraíba ultrapassou o limite de 49% da RCL, previsto na LRF.

Os dados publicados pela STN não permitem identificar a *despesa líquida* com inativos e pensionistas de cada Estado. Conseqüentemente, não é possível avaliar a

observância do limite estabelecido para essa despesa pela Lei nº 9.717/1998, correspondente a 12% da RCL.

3.3 Despesa de Pessoal dos Municípios

Com base em dados apurados para 3.215 Municípios, a STN estimou, entre outros indicadores fiscais, a despesa de pessoal e a RCL para 5.380 Municípios brasileiros, para o período 2000-2003, publicadas na mídia eletrônica *Gestão de finanças municipais: legislação, orientações e informações fiscais*, Versão 1. Nessa mídia, essas informações são apresentadas para cinco grupos de Municípios, definidos em função do tamanho da população, a saber:

- Grupo A, formado por 12 Municípios com população superior a 1.000.000 de habitantes, com 19,4% da população do País, em 2000;
- Grupo B, constituído por 48 Municípios com população entre 300.001 e 1.000.000 de habitantes, com 14,9% da população do País, em 2000;
- Grupo C, reunindo os 433 Municípios com população entre 50.001 e 300.000 habitantes, com 28,3% da população do País, em 2000;
- Grupo D, formado por 2.232 Municípios com população entre 10.001 e 50.000 habitantes, com 28,8% da população do País, em 2000;
- Grupo E, constituído por 2.655 Municípios com até 10.000 habitantes, com 8,6% da população do País, em 2000.

A exemplo do que ocorreu com a União e os Estados, a RCL dos 5.380 Municípios, em termos reais, também cresceu entre 2000 e 2003. Diversamente, porém, do que se passou com a União e os Estados, sua despesa de pessoal, em termos reais, cresceu ainda mais no período de vigência da LRF, provocando a elevação da relação despesa de pessoal/RCL, que passou de 43,4%, em 2001, para 45,2%, em 2002, e 47,1%, em 2003. Apesar desse crescimento, essa relação permanece muito abaixo do limite de 60% fixado na LRF (Tabela 4).

TABELA 4
BRASIL: MUNICÍPIOS
DESPESA COM PESSOAL, RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL E RELAÇÃO DESPESA DE PESSOAL/RCL,
SEGUNDO CLASSE POPULACIONAL^{1/}
2000-03

Classe Populacional (N.º de Habitantes)	N.º de Muni- cípios	Popu- lação (milhões hab.) ^{2/}	Despesa com Pessoal (R\$ milhões)				Receita Corrente Líquida - RCL (R\$ milhões)				Relação Despesa Pessoal/RCL (%)				Limite LRF ^{3/} (%)
			2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	
A - Mais de 1.000.000	12	31,3	8.356	9.703	11.619	13.530	20.943	23.661	25.680	28.341	39,9	41,0	45,2	47,7	60,0
B - De 300.001 a 1.000.000	48	24,0	5.227	5.841	6.604	7.511	11.440	12.789	13.821	15.384	45,7	45,7	47,8	48,8	60,0
C - De 50.001 a 300.000	433	45,6	9.378	10.461	12.370	16.140	20.261	23.438	26.713	33.746	46,3	44,6	46,3	47,8	60,0
D - De 10.001 a 50.000	2.232	46,4	9.289	9.218	10.582	12.116	19.973	20.752	23.948	26.520	46,5	44,4	44,2	45,7	60,0
E - Até 10.000	2.655	13,8	3.146	3.660	4.180	4.783	7.526	8.936	10.168	10.854	41,8	41,0	41,1	44,1	60,0
TOTAL	5.380	161,1	35.396	38.883	45.355	54.080	80.143	89.576	100.330	114.845	44,2	43,4	45,2	47,1	60,0

Fonte: Dados primários - STN *Gestão de finanças municipais: legislação, orientações e informações fiscais, Versão 1 (mídia eletrônica)*

Notas: 1/ Dados estimados pela STN para 5.380 municípios.

2/ IBGE - Censo demográfico de 2000

3/ LRF art. 20, III.

Comenta-se, a seguir, a distribuição da população e o comportamento da despesa de pessoal, da RCL e da relação despesa de pessoal/RCL, em cada grupo de municípios.

Em 2000, mais da metade da população brasileira vivia nos municípios de médio porte, assim entendidos aqueles compreendidos nos Grupos C e D. Nos 12 Municípios mais populosos do País, integrantes do Grupo A viviam quase 20% da população total. Nos 48 Municípios do Grupo B moravam quase 15% da população total. Finalmente, nos Municípios de pequeno porte (Grupo E) residiam 8,6% da população total.

Observa-se uma grande concentração de população, despesa de pessoal e RCL em um pequeno número de Municípios. Os três Grupos de Municípios mais populosos (A, B e C), que correspondem a menos de 10% do número total de municípios do estudo, respondem por cerca de 2/3 da população, da despesa de pessoal e da RCL.

A distribuição tanto da despesa de pessoal quanto da RCL, entre os cinco grupos, segue a mesma ordem da população. Os Municípios dos Grupos C e D respondem, em conjunto, nas médias do período 2000-03, por 51% da despesa de pessoal e da RCL totais. Como seria de esperar, os percentuais de participação dos 12 Municípios mais populosos (Grupo A) na despesa de pessoal e na RCL são maiores do que sua participação na população total: média de 24,8% na despesa de pessoal (2000-2003) e média de 25,7% na RCL (2000-2003), contra 19,4% na população (2000). Os Municípios do Grupo B respondem por 14,6% da despesa de pessoal e por 14,0% da RCL. Os Municípios do Grupo E são responsáveis por 9,1% da despesa de pessoal e 9,8% da RCL.

Examinando-se a relação despesa de pessoal/RCL, em cada um dos grupos de Municípios, no período 2000-03, verifica-se seu crescimento nos Grupos A, B, C e E. O maior aumento aconteceu nos Municípios mais populosos (Grupo A), em virtude do forte aumento da despesa de pessoal (22% em termos reais), contra uma pequena expansão de menos de 2% na RCL. Nos Grupo B e E essa relação também piorou, embora com menor intensidade, uma vez o aumento real da despesa de pessoal — 8% e 14%, respectivamente — foi parcialmente compensado pelo incremento da RCL — 1% e 8%, respectivamente. No Grupo C essa relação deteriorou-se muito pouco, pois embora tenha sido observado o maior incremento proporcional da RCL (25,3%) a despesa de pessoal cresceu ainda mais (29,5%). No Grupo D essa relação experimentou uma pequeníssima melhora, permanecendo praticamente estável ao longo do período.

Os dados publicados pela STN discriminam o valor da despesa com inativos e pensionistas, também segundo grupos de Municípios, permitindo avaliar o cumprimento do limite estabelecido na Lei nº 9.717/1998. De acordo com a Tabela 5, a seguir, essa despesa, em cada um dos grupos ficou abaixo do limite de 12% da RCL.

TABELA 5
BRASIL: MUNICÍPIOS
DESPESA COM PESSOAL INATIVO E PENSIONISTAS - PIP E RELAÇÃO PIP/RCL
SEGUNDO CLASSE POPULACIONAL^{1/}
2000-03

Classe Populacional (N.º de Habitantes)	Despesa com Pessoal Inativo e Pensionistas - PIP (R\$ milhões)				Relação Despesa PIP/RCL (%)				Limite LRF ^{3/} (%)
	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	
A - Mais de 1.000.000	2.236	2.633	2.948	3.368	10,7	11,1	11,5	11,9	12,0
B - De 300.001 a 1.000.000	705	814	925	1.063	6,2	6,4	6,7	6,9	12,0
C - De 50.001 a 300.000	655	675	790	984	3,2	2,9	3,0	2,9	12,0
D - De 10.001 a 50.000	411	332	386	438	2,1	1,6	1,6	1,7	12,0
E - Até 10.000	81	90	103	119	1,1	1,0	1,0	1,1	12,0
TOTAL	4.088	4.544	5.152	5.972	5,1	5,1	5,1	5,2	12,0

Fonte: Dados primários - STN *Gestão de finanças municipais: legislação, orientações e informações fiscais*, Versão 1 (mídia eletrônica)

Notas: 1/ Dados estimados pela STN para 5.380 municípios.

2/ IBGE - Censo demográfico de 2000

3/ LRF art. 21, II combinado com a Lei n.º 9.717, de 27/11/98, art. 2.º, § 1.º.

Além disso, para o conjunto dos 5.380 Municípios, a relação Despesa PIP/RCL manteve-se estável ao longo do período 2000-2003, na média de apenas 5,1% da RCL. Examinando-se essa relação em cada grupo verifica-se, como seria de esperar, que ela diminui sensivelmente na medida em que se reduz a classe populacional do respectivo grupo. Isso decorre do fato de que apenas os Municípios maiores mantêm regimes próprios de previdência social para seus servidores. Cabe observar, no caso dos 12 Municípios do Grupo A (população maior de 1.000.000 de habitantes), que essa relação cresceu 11,2%, no período em exame, praticamente atingindo o limite de 12% da RCL em 2003. A relação Despesa PIP/RCL também cresceu na mesma proporção no conjunto dos Municípios do Grupo B, embora ela ainda se situe pouco acima de metade do limite legal.

4. DÍVIDA PÚBLICA

A LRF prevê o estabelecimento de limites globais para a dívida consolidada do setor público, a serem fixados pelo Senado Federal, em função da Receita Corrente Líquida - RCL de cada ente da Federação. Em 3 de agosto de 2000, o Presidente da República encaminhou ao Senado Federal proposta de limites de endividamento da União, Estados e Municípios, na forma da Mensagem n.º 1.069, que no Senado recebeu a numeração 154/2000.

Essa Mensagem foi desdobrada em duas partes. A primeira, tratando dos limites aplicáveis à União, ainda não foi objeto de deliberação¹³. A segunda, relativa aos Estados, Distrito Federal e Municípios, foi aprovada pelo Senado na forma da Resolução - RSF nº 40/2001, de 20 de dezembro de 2001¹⁴, estabelecendo que, ao final de 2016¹⁵, a dívida consolidada dos Estados e do Distrito Federal, não poderá ultrapassar duas vezes a RCL, e a dos Municípios 1,2 vez a RCL.

4.1 Dívida Líquida da União

Uma vez que, até o momento, ainda não foram fixados pelo Senado Federal os limites para a dívida da União, não há uma referência à luz da qual possa ser avaliado o comportamento do governo central em matéria de endividamento. Não obstante, apresentam-se, a seguir, dados e comentários sobre a evolução recente da dívida líquida de responsabilidade da União.

A Tabela 6, a seguir, apresenta dados sobre essa dívida, discriminando as dívidas interna e externa e, em cada uma delas, as parcelas referentes ao governo central, juntamente com o Banco Central, e às empresas estatais federais, para o período 1998-2004.

¹³ De acordo com informações do Senado Federal, publicadas no portal www.senado.gov.br/sicon, desde 24 de fevereiro de 2003, a matéria encontra-se com o relator, Senador Aloísio Mercadante.

¹⁴ A RSF nº 40/2001, foi republicada em 10 de abril de 2002, incorporando as alterações da RSF nº 5, de 3 de abril de 2002. Posteriormente, a RSF nº 20, de 7 de novembro de 2003, ampliou em quatro quadrimestres o prazo para cumprimento dos limites de endividamento fixados no art. 31 da LRF.

¹⁵ O ano de 2016 corresponde ao 15.º exercício financeiro contado a partir do encerramento de 2001, ano de publicação da RSF nº 40/2001 (DOU de 21/12/2001). Embora este seja o entendimento do Ministério da Fazenda, alguns Estados argumentam que deveria ser considerado o final do ano de 2017 como prazo para cumprimento dos limites de endividamento, tendo em vista a republicação da RSF nº 40/2001 no DOU de 10/04/2002.

TABELA 6
BRASIL
DÍVIDA LÍQUIDA DA UNIÃO
1998-2003

Discriminação	1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004	
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB
A - DÍVIDA INTERNA	189,3	20,5	228,4	21,5	255,1	22,1	285,3	22,7	351,1	22,5	399,0	25,0	455,8	24,7
Gov. Federal + Bco. Central	192,5	20,8	233,1	22,0	267,6	23,2	308,5	24,6	363,2	23,3	418,5	26,2	476,4	25,8
Empresas Estatais	(3,2)	(0,3)	(4,7)	(0,4)	(12,5)	(1,1)	(23,2)	(1,8)	(12,1)	(0,8)	(19,5)	(1,2)	(20,6)	(1,1)
B - DÍVIDA EXTERNA	46,6	5,0	92,3	8,7	93,7	8,1	110,9	8,8	195,7	12,6	159,5	10,0	113,6	6,1
Gov. Federal + Bco. Central	38,8	4,2	83,1	7,8	85,4	7,4	103,3	8,2	197,6	12,7	160,2	10,0	125,1	6,8
Empresas Estatais	7,8	0,8	9,2	0,9	8,3	0,7	7,6	0,6	(1,9)	(0,1)	(0,7)	(0,0)	(11,5)	(0,6)
C - TOTAL (A+B)	235,9	25,5	320,7	30,2	348,8	30,2	396,2	31,6	546,8	35,1	558,5	35,0	569,4	30,8
Gov. Federal + Bco. Central	231,3	25,0	316,2	29,8	353,0	30,6	411,8	32,8	560,8	36,0	578,7	36,2	601,5	32,6
Empresas Estatais	4,6	0,5	4,5	0,4	(4,2)	(0,4)	(15,6)	(1,2)	(14,0)	(0,9)	(20,2)	(1,3)	(32,1)	(1,7)
D - PIB¹	925,1		1.061,1		1.154,6		1.255,7		1.558,7		1.596,8		1.847,9	

Fonte: Dados primários: Banco Central do Brasil.

Notas: 1/ PIB do ano, a preços de dezembro de cada ano - Inflator IGP-DI/FGV centrado.

2/ Valores dos PIB extraídos dos seguintes Relatórios Anuais do Banco Central: 1998, Rel. 2001; 1999, Rel. 2002; 2000, Rel. 2003; período 2001-2004, Rel. 2004.

3/ Valores da dívida líquida extraídos dos seguintes Boletins Mensais do Banco Central: março 1999, maio 2001, agosto 2002, junho 2004 e julho 2005

4/ Os valores negativos na dívida das empresas estatais indicam que seus créditos e aplicações financeiras superam o seu passivo.

A dívida líquida total da União apresentou tendência de crescimento ao longo do período 1998-2002. Partindo de um patamar da ordem de 25% do PIB, em 1998, ela passou para o patamar de 35% do PIB, no biênio 2002-2003. Em 2004, ela diminuiu para cerca de 31% do PIB, registrando uma queda significativa de mais de 4 pontos percentuais.

Essa dívida é formada, na maior parte, pela dívida interna, que em 1998 correspondia a 80% do total. Entre 1999 e 2002, essa espécie de dívida, embora crescendo em valores absolutos e como proporção do PIB, reduziu sua participação relativa na dívida da União, atingindo 64,2% do total, no final do período. No biênio 2003-2004, a conjugação do crescimento da dívida interna (cerca de 3 pontos percentuais do PIB) com a diminuição da dívida externa (cerca de 6 pontos percentuais do PIB) fez com que a dívida interna voltasse a responder por 80% da dívida total no ano de 2004.

Diversos fatores contribuíram para o crescimento da dívida líquida da União, cabendo destacar:

- a) a emissão de títulos públicos para pagamento de juros, em virtude da insuficiência do superávit primário, haja vista as elevadas taxas de juros¹⁶ e o grande volume de endividamento;
- b) os efeitos das desvalorizações cambiais, especialmente, em 1999 e 2002, sobre a dívida externa e a dívida mobiliária interna indexada pela taxa de câmbio;
- c) ajustes metodológicos nos valores da dívida externa e da parcela da dívida interna indexada pela taxa de câmbio, especialmente nos anos de 1999 e 2000;
- d) o reconhecimento, pela União, de passivos pré-existentes, os chamados “esqueletos”, principalmente em 2001.

No ano de 2004, a redução da dívida, como percentual do PIB, é explicada pela apreciação da taxa de câmbio, pelo maior crescimento do PIB — comparativamente aos anos anteriores —, pela significativa redução da dívida externa e da dívida mobiliária formada por títulos cambiais¹⁷ e pela continuação do esforço fiscal, medido em termos de superávit primário.

Cabe destacar a progressiva redução da dívida das empresas estatais federais, até sua completa eliminação, a partir de 2000. A dívida líquida total das empresas estatais da União, Estados e Municípios, que na média do período 1981-89 chegou a corresponder a

¹⁶ A taxa Selic média anual alcançou os seguintes níveis: 29,5%, em 1998; 26,3%, em 1999; 17,6%, em 2000; 17,4%, em 2001; 23,3%, em 2003; e 16,2%, em 2004. Por outro, a inflação, medida pelo IPCA comportou-se da seguinte forma: 1,7%, em 1998; 8,9%, em 1999; 6,0%, em 2000; 7,7%, em 2001; 12,5%, em 2002; 9,3%, em 2003; e 7,6%, em 2004.

¹⁷ Em virtude do resgate de títulos públicos indexados pela variação cambial, a participação dessa espécie de dívida na dívida mobiliária total passou de 20%, em dezembro de 2003, para 9%, em dezembro de 2004. Ver Relatório Anual do Banco Central do Brasil de 2004, p.87.

cerca 22% do PIB¹⁸, representava em 2004 apenas 0,2% do PIB¹⁹. Esse resultado é decorrente do saneamento financeiro das empresas estatais levado a efeito nos anos 90 e da privatização da maior parte dessas empresas, nas três esferas de governo.

4.2 Dívida Líquida dos Estados e do Distrito Federal

Como já mencionado, a RSF nº 40/2001 determinou que a dívida consolidada de cada Estado e do Distrito Federal, no final de 2016, não poderá ultrapassar duas vezes a respectiva RCL. Além disso, essa Resolução prevê que a parcela da dívida que, em 31 de dezembro de 2001, excedesse esse limite, deveria ser reduzida, no mínimo, à proporção de 1/15 a cada exercício financeiro, até o final de 2016.

Essa Resolução foi alterada pela RSF nº 20, de 7 de novembro de 2003, que determinou a ampliação, em quatro quadrimestres, do prazo para o cumprimento dos limites estabelecidos por aquela Resolução. Em consequência, somente a partir de maio de 2005 é que se aplicará a norma de redução da parcela da dívida que exceder a duas vezes a RCL do respectivo Estado, na proporção de 1/15 a cada exercício financeiro. Isso significa que até abril de 2005 não existe limite para o endividamento dos Estados.

A Tabela 7 apresenta a dívida líquida, a RCL e a relação dívida líquida/RCL, segundo os Estados da Federação e o Distrito Federal, para o período 2000-2004²⁰.

¹⁸ Cf. GIAMBIAGI, F. e ALÉM, A. – *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*, Rio de Janeiro, Campus, 2.^a ed., 2001, p. 217.

¹⁹ Cf. Banco Central do Brasil, Boletim Mensal, julho de 2005, Tabela IV-14.

²⁰ Essa série somente passou a existir a partir do ano 2000, por determinação da LRF.

TABELA 7

BRASIL: ESTADOS E DISTRITO FEDERAL
DÍVIDA LÍQUIDA, RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL E RELAÇÃO DÍVIDA LÍQUIDA/RCL, SEGUNDO ESTADOS E DISTRITO FEDERAL
2001-04

Unidade da Federação	Dívida Líquida em R\$ milhões					Receita Corrente Líquida em R\$ milhões					Relação Dívida Líquida/Receita Corrente Líquida					Limite LRF ^{1/} em
	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004	31/12/2016
Acre	706	654	704	694	718	677	785	971	1.023	1.157	1,04	0,83	0,73	0,68	0,62	2,00
Alagoas	2.671	2.451	3.492	4.482	5.073	1.196	1.375	1.478	1.619	1.918	2,23	1,78	2,36	2,77	2,64	2,00
Amazonas	1.926	1.568	1.850	1.697	1.682	1.925	2.289	2.768	3.055	3.751	1,00	0,69	0,67	0,56	0,45	2,00
Amapá	31	35	227	261	274	678	701	810	941	1.210	0,05	0,05	0,28	0,28	0,23	2,00
Bahia	8.362	9.759	12.157	12.246	12.878	5.105	5.715	6.693	7.506	9.075	1,64	1,71	1,82	1,63	1,42	2,00
Ceará	2.712	3.402	4.543	4.449	4.276	3.103	3.628	3.866	4.210	4.636	0,87	0,94	1,18	1,06	0,92	2,00
Distrito Federal	1.154	1.200	1.587	1.599	1.467	3.209	3.420	3.988	4.467	5.309	0,36	0,35	0,40	0,36	0,28	2,00
Espírito Santo	2.129	2.123	2.964	3.386	3.011	2.176	2.565	2.561	3.332	4.122	0,98	0,83	1,16	1,02	0,73	2,00
Goiás	8.370	9.030	10.611	10.949	11.744	2.672	3.208	3.829	4.554	5.305	3,13	2,81	2,77	2,40	2,21	2,00
Maranhão	4.624	4.452	5.785	5.449	5.142	1.794	2.122	2.122	2.454	2.951	2,58	2,10	2,73	2,22	1,74	2,00
Minas Gerais	13.615	26.758	32.942	34.735	37.465	9.630	11.413	12.542	14.306	16.696	1,41	2,34	2,63	2,43	2,24	2,00
Mato Grosso do Sul	4.134	4.507	5.451	5.662	6.001	1.335	1.532	1.756	2.124	2.579	3,10	2,94	3,10	2,67	2,33	2,00
Mato Grosso	4.379	4.107	3.996	5.506	5.038	1.749	2.086	2.513	3.136	3.873	2,50	1,97	1,59	1,76	1,30	2,00
Pará	1.314	1.714	2.138	2.121	2.459	2.314	2.706	3.205	3.503	4.068	0,57	0,63	0,67	0,61	0,60	2,00
Paraíba	2.439	1.978	2.770	2.618	2.514	1.599	1.801	1.945	2.235	2.336	1,53	1,00	1,42	1,17	1,08	2,00
Pernambuco	2.961	4.254	5.495	5.429	5.495	3.459	3.803	4.384	4.629	5.296	0,86	1,12	1,25	1,17	1,04	2,00
Piauí	2.002	2.242	2.603	2.561	2.751	1.155	1.291	1.586	1.689	1.941	1,73	1,74	1,64	1,52	1,42	2,00
Paraná	7.354	8.396	9.269	8.756	9.951	5.710	6.261	7.491	8.367	9.245	1,29	1,34	1,24	1,05	1,08	2,00
Rio de Janeiro	23.870	25.841	35.450	38.572	42.929	11.530	13.609	15.100	19.169	21.009	2,07	1,90	2,35	2,01	2,04	2,00
Rio Grande do Norte	1.149	964	1.292	1.157	993	1.620	1.785	1.999	2.167	2.619	0,71	0,54	0,65	0,53	0,38	2,00
Rondônia	1.003	1.076	1.745	1.782	1.808	903	1.022	1.205	1.467	1.757	1,11	1,05	1,45	1,21	1,01	2,00
Roraima	160	171	257	289	33	517	605	732	668	777	0,31	0,28	0,35	0,43	0,04	2,00
Rio Grande do Sul	17.740	18.536	23.497	27.607	30.353	6.658	7.379	8.415	9.860	10.737	2,66	2,51	2,79	2,80	2,83	2,00
Santa Catarina	6.018	5.681	8.511	8.555	9.325	3.288	3.904	4.374	5.130	5.669	1,83	1,45	1,95	1,67	1,64	2,00
Sergipe	1.064	1.087	1.215	1.237	1.322	1.209	1.396	1.675	1.806	2.043	0,88	0,78	0,73	0,68	0,65	2,00
São Paulo	62.348	70.307	90.210	97.877	110.331	32.299	35.684	39.676	43.699	49.480	1,93	1,97	2,27	2,24	2,23	2,00
Tocantins	323	291	515	403	607	922	1.085	1.391	1.538	1.743	0,35	0,27	0,37	0,26	0,35	2,00
TOTAL	184.556	212.584	271.276	290.079	315.640	108.432	123.170	139.075	158.654	181.302	1,70	1,73	1,95	1,83	1,74	2,00
GO+MG+MS+RJ+RS+SP	130.077	154.979	198.161	215.402	238.823	64.124	72.825	81.318	93.712	105.806	2,03	2,13	2,44	2,30	2,26	2,00
Participação dessas UF	70,5%	72,9%	73,0%	74,3%	75,7%	59,1%	59,1%	58,5%	59,1%	58,4%						

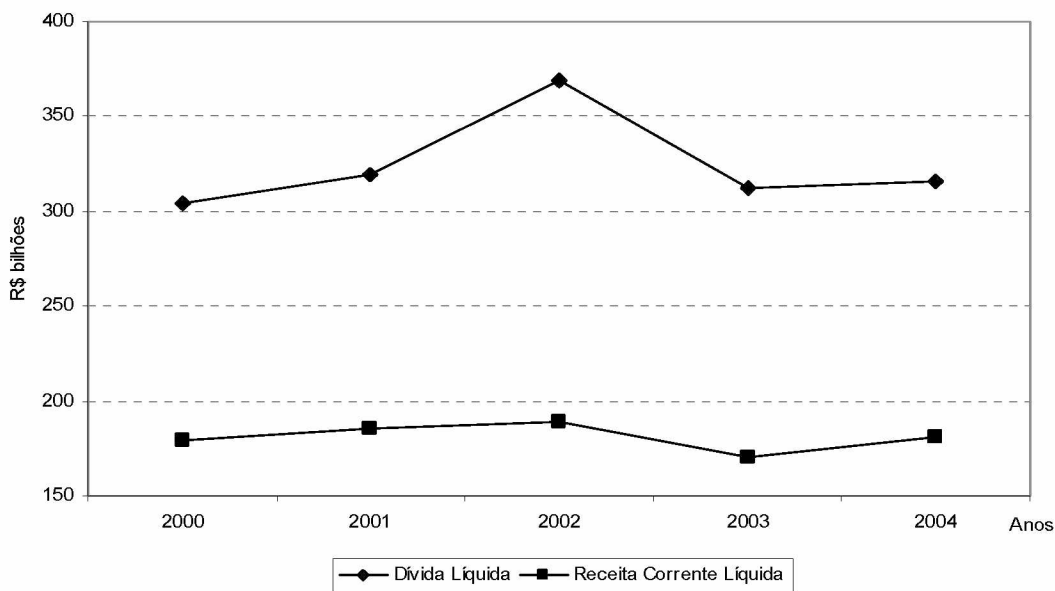
Fonte: STN

Nota: 1/ Limite fixado pela RSF n.º 40, de 2001, art. 3.º.

Nesse período, em valores reais, (preços de 2004 – IGP-DI), a dívida líquida do conjunto dos Estados e do Distrito Federal cresceu ligeiramente, passando de R\$ 304,5 bilhões em 2000, para R\$ 315,6 bilhões em 2004. Como proporção do PIB, essa dívida passou de 16,8%, em 2000, para 17,9%, em 2004.

Em 2002, ocorreu um pico transitório no saldo total das dívidas estaduais, que alcançou R\$ 370 bilhões. Essa elevação é explicada pelo crescimento explosivo de 26,4% do IGP-DI naquele ano, indexador utilizado para corrigir os saldos das dívidas dos Estados nos contratos de refinanciamento das dívidas estaduais pela União, com base na Lei nº 9.496/97. Como essa Lei prevê um limite de comprometimento das receitas estaduais com o pagamento do serviço da dívida dos Estados e o crescimento nominal da RCL do conjunto dos Estados foi de apenas 12,9%, a consequência só poderia ser a elevação do saldo da dívida nesse ano, conforme ilustra o gráfico a seguir.

Gráfico 3
ESTADOS E DISTRITO FEDERAL
Evolução da Dívida Líquida e da Receita Corrente Líquida - RCL
(Em valores de 2004 - IGP-DI)



A relação dívida líquida/RCL do conjunto dos Estados esteve abaixo do limite de duas vezes a RCL, em todos os anos do período: 1,7, em 2000, 2001 e 2004; 1,9, em 2002; e 1,8, em 2003.

A dívida estadual está concentrada em apenas seis Estados. Na média do período 2000-04 foi a seguinte a participação desses Estados no total da dívida estadual: São Paulo, 33,8%, Rio de Janeiro, 13,0%; Minas Gerais, 11,2% ; Rio Grande do Sul, 9,2%; Bahia, 4,4%; e Goiás, 4%. No conjunto, esses Estados respondem por $\frac{3}{4}$ da dívida estadual.

Embora a RCL também esteja concentrada nesses Estados, sua proporção é menor do que aquela observada na dívida. Na média do período 2000-04 foi a seguinte a

participação desses Estados no total da RCL: São Paulo, 28,4%; Rio de Janeiro, 11,2%; Minas Gerais, 9,1%; Rio Grande do Sul, 6,1%; Bahia, 4,8%; e Goiás, 2,7.

Quanto à relação dívida líquida/RCL, calculando-se as médias do período 2000-04 de cada Estado, identificam-se três grupos distintos:

- o primeiro, formado pelos Estados com reduzido endividamento, onde essa relação é inferior à unidade, inclui: Amapá, Roraima, Tocantins, Distrito Federal, Rio Grande do Norte, Pará, Amazonas, Sergipe, Acre, Espírito Santo e Ceará;
- o segundo, formado pelos Estados com grau de endividamento intermediário, nos quais essa relação varia entre 1,0 e 1,8, compreende: Pernambuco, Rondônia, Paraná, Paraíba, Piauí, Bahia, Santa Catarina e Mato Grosso;
- o terceiro grupo é formado pelos Estados com grande endividamento, onde essa relação é maior do que dois, e que, portanto, precisam realizar um esforço de ajuste, abrangendo: Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Maranhão, Alagoas, Goiás, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul.

Nesse último grupo, São Paulo, Rio Grande do Sul e Alagoas vêm apresentando, desde 2001, tendência de crescimento: São Paulo, 2,23 em 2004, contra 1,97 em 2001; Rio Grande do Sul, 2,83 em 2004, contra 2,51 em 2001; e Alagoas, 2,64 em 2004, contra 1,78 em 2001. Por outro lado, Minas Gerais, Maranhão, Goiás e Mato Grosso do Sul, conquanto apresentem relação dívida líquida/RCL maior do que dois, vêm conseguindo reduzi-la progressivamente ao longo do período. O Rio de Janeiro revela estabilidade dessa relação, com exceção do resultado verificado em 2002.

4.3 Dívida Líquida dos Municípios

A RSF nº 40/2001 determinou que a dívida consolidada dos Municípios, no final de 2016, não poderá ultrapassar 1,2 vezes a respectiva RCL. Como no caso dos Estados, essa Resolução prevê que a parcela das dívidas municipais que, em 31 de dezembro de 2001, excedesse esse limite, deveria ser reduzida, no mínimo, à proporção de 1/15 a cada exercício financeiro, até o final de 2016.

Como a RSF nº 20/2003 determinou a ampliação, em quatro quadrimestres, do prazo para o cumprimento dos limites estabelecidos por aquela Resolução, somente a partir de maio de 2005 é que se aplicará a norma de redução da parcela da dívida que exceder a 1,2 vezes a RCL do respectivo Município, na proporção de 1/15 a cada exercício financeiro. Portanto, até abril de 2005 também não existe limite para o endividamento dos Municípios.

A Tabela 8, a seguir, apresenta dados, para o período 2000-03, sobre a dívida líquida, RCL e relação dívida líquida/RCL, estimados pela STN para 5.380 municípios, segundo os cinco grupos definidos em função do tamanho da população, conforme já mencionado.

A dívida líquida do conjunto dos municípios brasileiros é pouco expressiva. A dívida líquida estimada pela STN para 5.380 municípios diminuiu ligeiramente, passando de 1,97% do PIB, em 2000, para 1,91% , em 2003. A exemplo do que aconteceu com os Estados, a única exceção é o ano de 2002, em virtude do pico inflacionário já mencionado, que elevou o total das dívidas municipais para R\$ 35,9 bilhões, praticamente o mesmo valor registrado em 2000.

Quanto à distribuição da dívida líquida entre os grupos, verifica-se que ela está localizada nos Grupos A e B, uma vez que cada um dos Grupos C, D e E — municípios com população inferior a 300.000 habitantes — apresenta dívida líquida negativa, indicando que a soma de suas disponibilidades e seus ativos financeiros superam sua dívida.

TABELA 8
BRASIL: MUNICÍPIOS
DÍVIDA LÍQUIDA, RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL E RELAÇÃO DÍVIDA LÍQUIDA/RCL,
SEGUNDO CLASSE POPULACIONAL^{1/}
2000-03

Classe Populacional (N.º de Habitantes)	Dívida Líquida (R\$ milhões)				Receita Corrente Líquida - RCL (R\$ milhões)				Relação Dívida Líquida/RCL ^{2/} (%)				
	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	Média
A - Mais de 1.000.000	19.666	20.048	27.957	31.349	20.943	23.661	25.680	28.341	0,94	0,85	1,09	1,11	1,00
<i>São Paulo e Rio de Janeiro</i>	<i>17.851</i>	<i>17.870</i>	<i>25.299</i>	<i>28.744</i>	<i>12.136</i>	<i>13.983</i>	<i>14.923</i>	<i>16.523</i>	<i>1,47</i>	<i>1,28</i>	<i>1,70</i>	<i>1,74</i>	<i>1,55</i>
<i>Demais municípios</i>	<i>1.815</i>	<i>2.178</i>	<i>2.659</i>	<i>2.605</i>	<i>8.807</i>	<i>9.678</i>	<i>10.757</i>	<i>11.818</i>	<i>0,21</i>	<i>0,23</i>	<i>0,25</i>	<i>0,22</i>	<i>0,22</i>
B - De 300.001 a 1.000.000	1.570	1.208	1.992	1.561	11.440	12.789	13.821	15.384	0,14	0,09	0,14	0,10	0,12
C - De 50.001 a 300.000	946	136	(734)	(380)	20.261	23.438	26.713	33.746	0,05	0,01	-0,03	-0,01	0,00
D - De 10.001 a 50.000	(333)	(1.216)	(2.008)	(2.007)	19.973	20.752	23.948	26.520	-0,02	-0,06	-0,08	-0,08	-0,06
E - Menos de 10.000	(160)	(449)	(808)	(747)	7.526	8.936	10.168	10.854	-0,02	-0,05	-0,06	-0,07	-0,05
TOTAL	21.689	19.727	26.400	29.776	80.143	89.576	100.330	114.845	0,27	0,22	0,26	0,26	0,25

Fonte: Dados primários - STN *Gestão de finanças municipais: legislação, orientações e informações fiscais, Versão 1 (mídia eletrônica)*

Notas: 1/ Dados estimados pela STN para 5.380 municípios.

2/ O limite fixado pela RSF n.º 40, de 2001, art. 3.º, é de 1,2 vezes a RCL em 31/12/2016.

Além de divulgar esses dados segundo os cinco grupos de municípios, a STN também estima os valores da dívida líquida e receita corrente líquida para os Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro, conjuntamente²¹. Combinando essa informação com os dados publicados no *site* da STN sobre a relação dívida líquida/RCL de cada município, no período 2001-04²², constata-se que o único problema de dívida nessa esfera de governo localiza-se no Município de São Paulo.

Com efeito, embora os dados da Tabela 8 indiquem que, na média do período 2000-2003, os Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro respondem por 84% da dívida líquida e 15% da RCL — de que resulta a relação dívida líquida/RCL média de 1,55 —, o exame dessa relação em cada um deles, no endereço eletrônico mencionado na nota de rodapé n.º 23, revela no caso de São Paulo a média de 2,27, enquanto no Rio de Janeiro essa média é de 0,75, ou seja, a terça parte daquela verificada no Município de São Paulo. Além disso,

²¹ Cf. STN - *Gestão de finanças municipais: legislação, orientações e informações fiscais, Versão 1 (mídia eletrônica)*, Brasília, abril de 2005.

²² Cf. http://www.stn.fazenda.gov.br/lrf/downloads/divida_consolidada_liquida_municipios.pdf.

no caso de São Paulo essa relação exibe tendência crescente ao longo do período 2001-04: 1,84, em 2001; 2,36, em 2002; 2,45, em 2003; e 2,44, em 2004.

Examinando-se os dados publicados pela STN sobre a relação dívida líquida/RCL de todos os municípios das capitais e demais municípios com população superior a 300.000 habitantes (Grupos A e B), verifica-se mais uma vez, conforme demonstrado na Tabela A-2, do Anexo, que São Paulo é o único município onde essa relação é maior do 1,2, na média do período 2001-2004.

5. NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO: RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL

5.1 Introdução

As Necessidades de Financiamento do Setor Público – NFSP são o indicador por excelência do déficit público²³. No Brasil, a apuração das NFSP abrange as contas do chamado governo central – governo federal, Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e do próprio Banco Central –, dos Estados, dos Municípios e das empresas estatais das três esferas de governo²⁴.

As NFSP podem ser apuradas segundo duas metodologias distintas, denominadas “acima da linha” e “abaixo da linha”. No caso da União, a medida “acima da linha” corresponde à apuração das receitas e despesas do governo federal com base nos dados levantados pelos órgãos responsáveis pela arrecadação das receitas (SRF e INSS) e pela execução da despesa (STN e INSS), além do Banco Central e do Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais – DEST. No caso dos Estados e Municípios essa apuração é feita no âmbito das respectivas Secretarias de Fazenda ou órgãos assemelhados.

Para a apuração das NFSP “acima da linha” os dados são extraídos da contabilidade e refletem a execução financeira do exercício, no regime de caixa, com exceção dos juros que são computados pelo regime de competência contábil²⁵.

“Abaixo da linha”, as NFSP correspondem à variação da dívida líquida do setor público, refletindo a necessidade de endividamento decorrente da insuficiência da receita fiscal para o pagamento das despesas públicas, exclusive amortização da dívida. Para determinar o valor da dívida líquida subtraem-se da dívida bruta os ativos financeiros em

²³ Sobre os vários conceitos de déficit público ver BLEJER, M.I. e CHEASTY, A. (organizadores) – *Como medir o déficit público: questões analíticas e metodológicas*, Brasília, STN, 1999.

²⁴ Quanto ao conceito e particularidades de cálculo do déficit público no Brasil, ver, entre outros: JALORETO, C. – “Déficit público e contas nacionais”, Nota Técnica DEPEC-97/07, Resenha Econômica, Departamento Econômico, Banco Central, junho 1997; OLIVEIRA, J.C. - “Déficits dos orçamentos públicos no Brasil: conceitos e problemas de mensuração” *Anais do XIII Encontro Nacional de Economia – ANPEC*, Vitória, dez. 1985; e GIAMBIAGI, F. e ALÉM, A.C., *op. cit.* [2000], cap. 3.

²⁵ No conceito de caixa, as despesas são consideradas como ocorridas no momento ou período em que são pagas, enquanto no conceito de competência, as despesas são registradas no momento ou período em que são geradas, ainda que não tenham sido pagas.

poder do setor público, compreendendo os créditos contra o setor privado nacional, outras esferas de governo²⁶ e o valor das reservas internacionais do País. A base monetária, integrante do passivo do Banco Central, obviamente integra a dívida líquida do setor público²⁷.

As NFSP “abaixo da linha” são apuradas pelo Banco Central, com base em dados fornecidos pelas instituições financeiras e pela STN, no que concerne à dívida mobiliária federal e aos haveres da União contra Estados e Municípios.

Teoricamente, as NFSP “acima da linha” deveriam ser idênticas às apuradas “abaixo da linha”. Todavia, o grau de dificuldade de apuração das NFSP “acima da linha” é incomparavelmente maior do que sua apuração “abaixo da linha”, em virtude do grande número de categorias de receitas e, principalmente, das despesas, além da diversidade e multiplicidade dos órgãos e entidades que realizam despesas, ensejando o surgimento de erros na apropriação de algumas despesas. Conseqüentemente, na prática, existem algumas diferenças entre os resultados “acima da linha” e “abaixo da linha”, expressas como “discrepâncias estatísticas”, na apuração “acima da linha”.

Além disso, torna-se impraticável obter, ao mesmo tempo, os resultados “acima da linha” de todos os Estados e Municípios, razão pela qual se utiliza na apuração dos resultados consolidados do setor público a metodologia “abaixo da linha”.

As NFSP são medidas, tradicionalmente, segundo dois conceitos: o resultado nominal e o resultado primário. O resultado nominal “acima da linha” é medido pela diferença entre as receitas não-financeiras — receitas fiscais genuínas — e a despesa total do governo, exclusive amortização da dívida. O resultado nominal “abaixo da linha” é medido pela variação dos saldos devedores da dívida líquida do setor público. Obviamente, os juros devidos e não pagos têm que ser apropriados no saldo da dívida, haja vista o regime de competência adotado para tais despesas.

Por sua vez, o resultado primário “acima da linha” é definido como a diferença entre as receitas não-financeiras e as despesas não-financeiras do setor público. As despesas não-financeiras constituem os gastos com as ações de governo, propriamente ditas, ou seja, o somatório das despesas de custeio, investimento e inversões financeiras, exclusive o pagamento de juros nominais. O resultado primário “abaixo da linha” é a diferença entre a variação dos saldos devedores da dívida líquida e os juros nominais devidos. Por outras palavras, deduzindo-se do resultado nominal o valor dos juros nominais devidos — ainda que não pagos —, obtém-se o resultado primário.

²⁶ Obviamente na consolidação da dívida líquida do setor público os créditos e débitos intergovernamentais anulam-se reciprocamente.

²⁷ Adicionando-se à dívida líquida do setor público o reconhecimento de dívidas pré-existentes (os chamados “esqueletos”), as variações patrimoniais decorrentes de mudanças no valor de um dado saldo da dívida (como as decorrentes de desvalorizações cambiais), as receitas das privatizações, e ajustes metodológicos obtém-se a *dívida fiscal líquida do setor público*. A dívida fiscal líquida do setor público incorpora, portanto, os efeitos das variações patrimoniais que independem da eficiência da gestão fiscal. Neste estudo utiliza-se, como de praxe, a dívida líquida do setor público.

O resultado primário permite determinar o montante de recursos disponíveis para o pagamento dos juros incidentes sobre a dívida, após o pagamento de todas as despesas não-financeiras. Ele é, portanto, um bom indicador da situação fiscal presente, sem levar em conta os déficits do passado que deram origem à dívida pública. Além disso, ele reflete a eficiência e a responsabilidade na gestão das receitas e despesas de natureza fiscal, variáveis que dependem exclusivamente da competência e da vontade dos administradores públicos.

Além da apuração das NFSP nos conceitos nominal e primário, no período 1982 e 1995 — marcado por grande inflação no Brasil e durante o qual existia o instituto da correção monetária —, considerou-se necessário calcular, também, o resultado operacional. Para a apuração do resultado operacional, desdobravam-se os juros nominais em duas parcelas: uma correspondente ao componente dos juros associada à correção monetária do saldo da dívida interna e outra equivalente aos juros reais. Subtraindo-se do resultado nominal o componente dos juros associada à correção monetária do saldo da dívida obtém-se o resultado operacional. Com a drástica redução da inflação a partir do Plano Real, o valor do resultado operacional aproximou-se do valor do resultado nominal, levando o Banco Central a deixar de divulgar o resultado operacional a partir de 2001.

5.2 Resultados Fiscais do Setor Público no Brasil

O Brasil vem apresentando, desde 1999, uma melhoria substancial nos resultados fiscais do setor público, conforme revelam os dados da Tabela 9, a seguir, apurados pelo Banco Central de acordo com a metodologia “abaixo da linha”. Essa melhoria não ocorreu de forma homogênea nas três esferas de governo. Enquanto o Governo Central e os Estados realizaram um indiscutível ajuste fiscal, o mesmo não ocorreu nos Municípios.

TABELA 9

**NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO - NFSP
GOVERNO CENTRAL, ESTADOS E MUNICÍPIOS E EMPRESAS ESTATAIS
1998-2003**

	Em % do PIB						
Discriminação	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
GOVERNO CENTRAL							
Resultado Primário	0,18	(2,99)	(2,78)	(2,47)	(2,84)	(3,11)	(3,47)
<i>Governo federal</i>	(0,33)	(3,38)	(2,81)	(2,96)	(3,69)	(4,20)	(4,76)
<i>Bacen</i>	0,00	0,08	0,04	0,06	0,06	0,01	0,02
<i>INSS</i>	0,26	0,97	0,91	1,07	1,26	1,70	1,77
<i>Empresas estatais</i>	0,25	(0,66)	(0,92)	(0,63)	(0,47)	(0,62)	(0,51)
Resultado Nominal	5,64	2,32	1,43	1,44	0,45	3,49	0,70
<i>Governo federal e INSS</i>	6,14	2,50	2,01	2,24	1,26	4,76	1,87
<i>Bacen</i>	(0,73)	0,20	0,26	(0,13)	(0,51)	(0,77)	(0,34)
<i>Empresas estatais</i>	0,22	(0,39)	(0,84)	(0,66)	(0,30)	(0,50)	(0,83)
ESTADOS							
Resultado Primário	(0,01)	(0,17)	(0,55)	(0,89)	(0,90)	(1,01)	(1,04)
<i>Governos estaduais</i>	(0,08)	(0,16)	(0,42)	(0,60)	(0,64)	(0,77)	(0,91)
<i>Empresas estatais</i>	0,06	(0,01)	(0,13)	(0,29)	(0,26)	(0,24)	(0,13)
Resultado Nominal	1,55	2,96	1,90	2,02	3,54	1,33	1,59
<i>Governos estaduais</i>	1,31	2,68	1,81	1,93	3,25	1,47	1,56
<i>Empresas estatais</i>	0,24	0,28	0,09	0,10	0,29	(0,15)	0,04
MUNICÍPIOS							
Resultado Primário	(0,18)	(0,03)	(0,13)	(0,28)	(0,15)	(0,13)	(0,08)
<i>Governos municipais</i>	(0,22)	(0,05)	(0,13)	(0,27)	(0,15)	(0,12)	(0,08)
<i>Empresas estatais</i>	0,04	0,02	0,00	(0,01)	0,00	(0,01)	(0,00)
Resultado Nominal	0,27	0,50	0,28	0,10	0,59	0,26	0,37
<i>Governos municipais</i>	0,22	0,46	0,27	0,10	0,57	0,26	0,37
<i>Empresas estatais</i>	0,05	0,04	0,01	0,01	0,02	0,00	0,01
TOTAL DO SETOR PÚBLICO							
Resultado Primário	(0,01)	(3,19)	(3,46)	(3,64)	(3,89)	(4,25)	(4,59)
Resultado Nominal	7,46	5,78	3,61	3,57	4,58	5,08	2,67

Fonte: Dados primários: Banco Central do Brasil (<http://bcbr.gov.br/?SERIEFINANPUB>) - Dados obtidos em 13/12/2005

Notas: 1/ Fluxo acumulado no ano, em % do PIB, em valores correntes.

2/ Superávit (-) e Déficit (+)

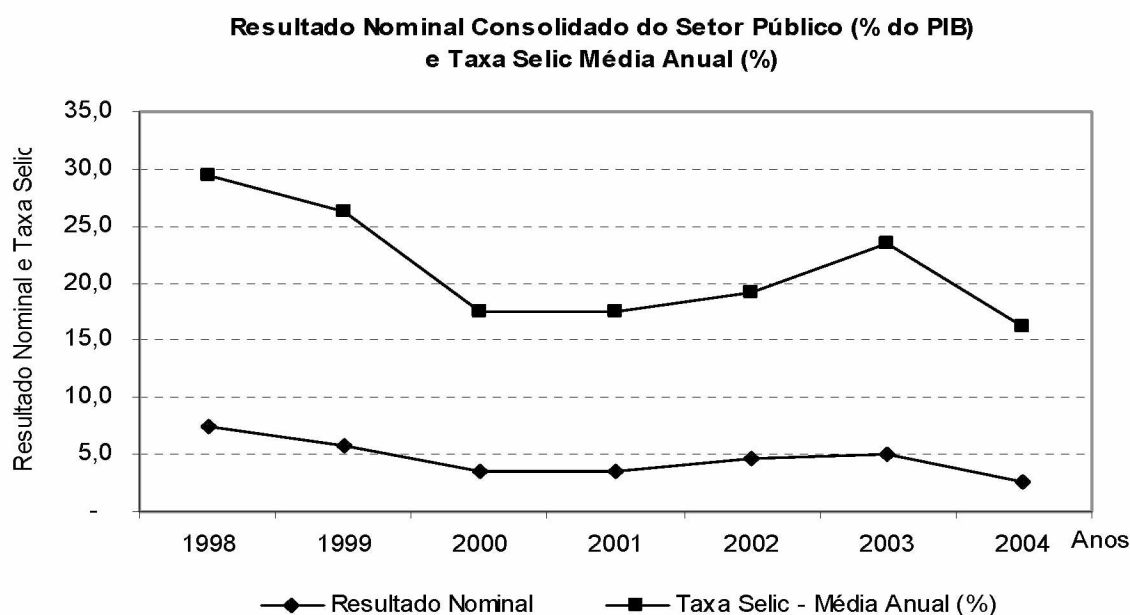
As NFSP do conjunto do setor público, como proporção do PIB, no conceito primário, que eram, praticamente zero, em 1998, passaram para a média de -3,6%, entre 1999-2002, alcançando depois a média de -4,4%, no biênio 2003-2004, resultados expressivamente superavitários²⁸. No conceito nominal, continuaram a ocorrer déficits, embora com tendência decrescente. De 7,5%, em 1998, o déficit nominal diminuiu progressivamente até atingir 2,7%, em 2004. Os déficits observados em 2002 (4,6%) e 2003 (5,1%) fogem dessa tendência em virtude do impacto de dois fatores: a elevação da

²⁸ No conceito de NFSP, resultado negativo indica superávit e resultado positivo indica déficit.

taxa Selic, de 18% ao ano em outubro de 2002 para 26,5% em março de 2003, patamar em que permaneceu por cinco meses; e o recrudescimento da inflação medida pelo IGP-DI, índice utilizado para a correção das dívidas renegociadas pelos governos estaduais e municipais junto à União.

Os déficits nominais refletem a conjugação perversa de dois fatores: o tamanho da dívida pública e a elevada taxa de juros Selic no período, como já mencionado no capítulo que trata da dívida. Considerando, ademais, o aumento progressivo da proporção da dívida referenciada na taxa Selic — tanto pelo aumento da participação da dívida mobiliária na dívida total como pela crescente utilização da taxa Selic como indexador dos demais componentes da dívida interna —, verifica-se forte correlação (coeficiente de 0,97) entre os resultados nominais do período e essa taxa, conforme se observa no Gráfico 4.

Gráfico 4



5.2.1 Resultados Fiscais da União

Entre todas as esferas de governo, os resultados fiscais mais expressivos foram aqueles obtidos pela União — aqui denominada Governo Central — que, partindo de um déficit primário de 0,2% do PIB, em 1998, manteve superávits elevados ao longo do período 1999-2004 e com tendência crescente a partir de 2001, até alcançar 3,5% do PIB, em 2004.

Os resultados fiscais do Governo Central são apresentados segundo quatro categorias: Governo Federal; Banco Central; Instituto Nacional do Seguro Social – INSS; e Empresas Estatais (Tabela 9).

O componente que mais contribuiu para esse resultado foi o Governo Federal, no qual o superávit primário, que era de 0,3% do PIB em 1998, cresceu de forma vigorosa e

continua entre 2000 e 2004, ano em que atingiu 4,8% do PIB. Esses resultados foram obtidos no âmbito do orçamento fiscal da União²⁹, uma vez que as contas do INSS, integrantes do orçamento da seguridade social da União, foram se deteriorando cada vez mais, como se comentará mais adiante.

Quanto às empresas estatais, os resultados fiscais refletem o processo de reestruturação do setor, iniciado no final dos anos 80. No primeiro momento, realizou-se o saneamento financeiro dessas empresas, com a transferência da maior parte de suas dívidas para o Tesouro Nacional. Em seguida, teve início o Programa Nacional de Desestatização – PND que promoveu, não só, a privatização de importantes grupos – Siderbrás, Petroquisa, Petrofértil, RFFSA, Vale do Rio Doce e Telebrás –, como também, a extinção de empresas e grupos, a exemplo da Portobrás e da CBTU.

Examinando-se o comportamento das empresas estatais remanescentes, verifica-se que, no seu conjunto, saindo de uma situação deficitária em 1998, elas passaram a apresentar superávits primário e nominal ao longo do período 1999-2004. Eliminou-se, assim, um dos principais focos de déficit no governo central.

Contrariamente ao excelente desempenho fiscal verificado no componente Governo Federal e, em menor escala, também nas Empresas Estatais, as contas do INSS apresentaram déficits crescentes ao longo do período 1998-2004. Esse déficit que, em 1998, representava 0,3% do PIB, três anos depois alcançava 1,1% do PIB e, em 2004, nada menos do que 1,8% do PIB. Ou seja, no espaço de seis anos, o déficit do INSS, como percentual do PIB, aumentou seis vezes.

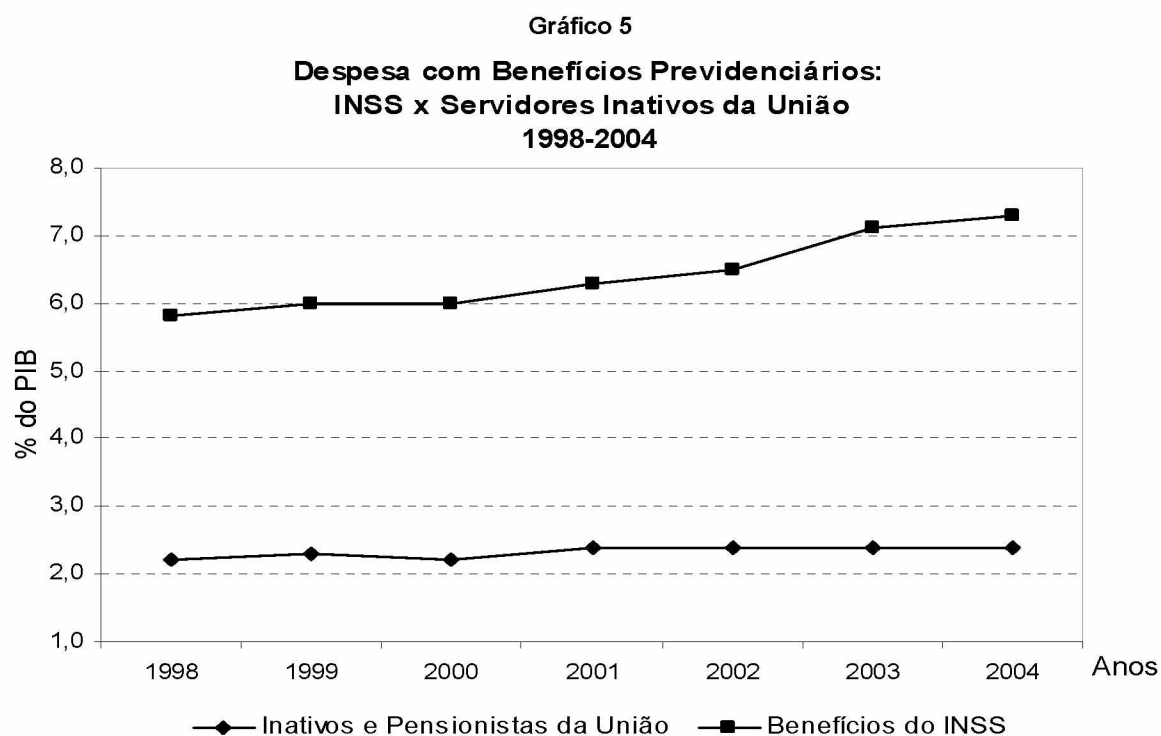
O crescimento do déficit do INSS é explicado, principalmente, pelo aumento das despesas com o pagamento de benefícios, que passaram de 5,8% do PIB, em 1998, para 7,3% do PIB, em 2004. Esse resultado decorre da benevolência das regras de aposentadoria e do aumento do valor real do salário-mínimo, que nos últimos sete anos cresceu à média anual de 3,8%, acumulando ganho real de 29,8%³⁰. Para que se tenha uma idéia do impacto do salário-mínimo nos benefícios do INSS, mencione-se que, em dezembro de 2003, 61% da quantidade de aposentadorias e 31% do valor total de benefícios pagos correspondiam exatamente a um salário-mínimo. Por outro lado, a receita do INSS, como fração do PIB, cresceu muito lentamente no período, passando de 5,1%, em 1998, para 5,6%, em 2004³¹.

²⁹ De acordo com o art. 165, § 5.º, da Constituição, o orçamento da União é composto de três orçamentos distintos: o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social – incluindo as receitas e despesas dos setores da saúde, previdência social e assistência social – e o orçamento de investimento das empresas estatais. Os dois primeiros são financiados com recursos de impostos, taxas e contribuições, além de operações de crédito de responsabilidade do Tesouro Nacional. O orçamento de investimento das empresas estatais é financiado, na sua quase totalidade, por recursos gerados pelas próprias empresas e operações de crédito por elas contratados. Para fins de apuração dos resultados fiscais do governo central, as contas públicas são segregadas em quatro categorias, conforme apresentado na Tabela 8, a saber: a) Governo Federal, incluindo os orçamentos fiscal e da seguridade social, exclusive INSS; b) Banco Central; c) INSS; d) Empresas Estatais.

³⁰ Valores anuais do salário-mínimo deflacionados pela variação do IPCA/IBGE.

³¹ Dados extraídos de GIAMBIAGI, F. *et alii* – *Diagnóstico da previdência social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?*, Rio de Janeiro, IPEA, Texto para Discussão nº 1.050, outubro de 2004.

Comparando-se a evolução, entre 1998 e 2004, das despesas com benefícios previdenciários do regime geral da previdência social — a cargo do INSS — com as despesas das aposentadorias e pensões dos servidores públicos da União, verifica-se que, enquanto as primeiras apresentaram forte tendência de crescimento, da ordem de 2,5 pontos percentuais do PIB, as últimas foram estabilizadas em torno de 2,4% do PIB, a partir de 2001, graças às reformas adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 20, de 1998, e nº 41, de 2003, como se vê no Gráfico 5.



Cabe observar que a mais recente reforma da previdência social, proposta pelo Governo Lula, objeto da Emenda Constitucional nº 41/2003, ao mesmo tempo em que tornou mais severas as condições para a aposentadoria dos servidores públicos das três esferas de governo, concedeu uma benesse aos trabalhadores de baixa renda. Na contramão de todas as medidas de austeridade adotadas ao longo dos últimos dez anos com vistas à redução do déficit do INSS, foi assegurada a esses trabalhadores, independentemente de contribuição previdenciária, aposentadoria no valor equivalente a um salário-mínimo mensal, o que agravará o déficit do regime geral de previdência social.

O desempenho fiscal do Banco Central entre 1998 e 2004 apresentou déficits primários de pouca significação, da ordem de 0,05% do PIB, na média do período.

O resultado nominal do Governo Central também melhorou consideravelmente, no período 1998-2004, apesar das elevadas taxas de juros praticadas no País. Partindo de um déficit de 5,6% do PIB, em 1998, esse resultado revelou uma clara tendência de redução ao longo do período, com exceção de 2003, até alcançar 0,7% do PIB, em 2004.

A substancial piora do resultado nominal em 2003 é atípica desse período, sendo explicada pela elevação da taxa de juros Selic, que passou da média anual de 19,2%, em 2002, para 23,3%, em 2003, e do valor dos juros nominais (sem desvalorização cambial), que passaram de 3,1% do PIB, no ano anterior, para 6,5% do PIB, em 2003³². Além disso, houve uma redução na arrecadação federal no exercício, de 0,3% do PIB, decorrente da desaceleração da atividade econômica no primeiro semestre, da redução de alíquotas do Imposto sobre a Importação e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, de decisões judiciais que provocaram perda de receita da CIDE-Combustíveis e do IPI, além da acentuada redução nos recolhimentos de receitas extraordinárias, a exemplo da conversão de depósitos judiciais e administrativos em receitas do Tesouro e do pagamento de débitos em atraso.

5.2.2 Resultados Fiscais dos Estados e do Distrito Federal

Ao longo do período 1998-2004, o resultado primário dos Estados melhorou de forma contínua, embora com menor intensidade do que o do Governo Central. De acordo com dados do Banco Central, o resultado primário do conjunto desses entes da Federação, no conceito de NFSP (“abaixo da linha”), que era praticamente zero, em 1998, tornou-se progressivamente superavitário, em todos os anos do período, até alcançar -1,04% do PIB em 2004 (Tabela 9).

O componente Governos Estaduais — análogo ao componente Governo Federal, no caso da União — que ao longo do período representou, em média, 78% do resultado primário total desses entes, seguiu uma trajetória paralela à do conjunto dos Estados, passando de -0,08% do PIB, em 1998, para -0,91% do PIB, em 2004.

As empresas estatais estaduais exibiram uma trajetória errática, embora superavitária a partir de 1999. Desde 2001 nota-se uma tendência de redução do superávit primário dessas empresas, refletindo o fato de que as mais lucrativas, principalmente as distribuidoras de energia elétrica, foram privatizadas, enquanto as empresas com menor potencial de geração de lucro, — como as de saneamento, agricultura e transporte público — permaneceram sob controle estatal.

Uma visão alternativa da evolução do resultado primário dos Estados, no conceito “acima da linha”, é propiciada pela Tabela 10, a seguir.

³² Ver Banco Central: <http://www4.bcb.gov.br/pec/series/port/>

TABELA 10

BRASIL: ESTADOS
RESULTADO PRIMÁRIO "ACIMA DA LINHA" - RP, PRODUTO INTERNO BRUTO - PIB E RELAÇÃO RP/PIB, SEGUNDO ESTADOS
1998-2004

R\$ milhões correntes

UF	1998			1999			2000			2001			2002			2003			2004
	Result. Prim - RP	PIB	RP/ PIB	Result. Prim - RP	PIB	RP/ PIB	Result. Prim - RP	PIB	RP/ PIB	Result. Prim - RP	PIB	RP/ PIB	Result. Prim - RP	PIB	RP/ PIB	Result. Prim - RP	PIB	RP/ PIB	Result. Prim - RP
AC	(29,8)	1.454	-2,0	(57,1)	1.557	-3,7	75,9	1.703	4,5	74,8	1.921	3,9	63,4	2.259	2,8	87,9	2.716	3,2	73,3
AL	178,7	6.141	2,9	(4,7)	6.429	-0,1	35,7	7.023	0,5	250,6	7.569	3,3	375,0	8.767	4,3	140,7	10.326	1,4	210,7
AM	(90,4)	15.107	-0,6	118,7	15.555	0,8	249,5	18.873	1,3	(197,3)	20.736	-1,0	132,7	25.030	0,5	179,9	28.063	0,6	213,8
AP	25,0	1.501	1,7	34,1	1.584	2,2	96,6	1.968	4,9	50,9	2.253	2,3	5,2	2.652	0,2	11,7	3.083	0,4	22,8
BA	(2.511,0)	38.759	-6,5	(161,8)	42.040	-0,4	366,8	48.197	0,8	166,8	52.249	0,3	639,8	62.103	1,0	477,5	73.166	0,7	978,4
CE	(493,4)	18.836	-2,6	(898,3)	19.511	-4,6	(60,6)	20.800	-0,3	(65,6)	21.581	-0,3	37,9	24.204	0,2	221,5	28.425	0,8	337,9
DF	(58,1)	25.119	-0,2	97,5	22.256	0,4	86,5	29.587	0,3	193,9	33.051	0,6	144,1	35.672	0,4	101,8	37.753	0,3	111,3
ES	(587,8)	17.369	-3,4	(195,8)	18.772	-1,0	110,7	21.530	0,5	256,9	22.538	1,1	158,9	24.723	0,6	378,8	28.980	1,3	431,1
GO	(752,8)	17.428	-4,3	(511,3)	17.920	-2,9	210,1	21.665	1,0	(593,9)	25.048	-2,4	298,6	31.299	1,0	552,2	36.835	1,5	324,1
MA	268,9	7.224	3,7	(180,4)	7.918	-2,3	391,3	9.207	4,3	78,5	10.293	0,8	190,1	11.420	1,7	42,1	13.984	0,3	623,1
MG	(3.841,3)	89.490	-4,3	1.061,5	93.748	1,1	253,6	106.169	0,2	(43,0)	113.530	0,0	(1.004,7)	125.389	-0,8	1.129,0	144.545	0,8	1.598,3
MS	(216,3)	10.050	-2,2	103,9	10.901	1,0	11,5	11.861	0,1	129,5	13.736	0,9	166,3	15.343	1,1	43,7	18.970	0,2	137,5
MT	(324,6)	9.901	-3,3	227,2	11.701	1,9	139,7	13.428	1,0	333,9	14.453	2,3	116,2	17.888	0,6	412,1	22.615	1,8	562,1
PA	(305,9)	15.572	-2,0	(136,1)	16.674	-0,8	147,0	18.914	0,8	156,8	21.748	0,7	131,6	25.530	0,5	113,0	29.215	0,4	165,3
PB	(8,2)	7.262	-0,1	14,9	7.937	0,2	108,3	9.238	1,2	(77,1)	10.272	-0,8	(39,0)	11.634	-0,3	61,4	13.711	0,4	3,0
PE	(1.433,4)	24.810	-5,8	(58,4)	26.021	-0,2	(338,2)	29.127	-1,2	(174,7)	31.725	-0,6	(76,9)	36.510	-0,2	308,4	42.261	0,7	402,7
PI	43,6	4.413	1,0	71,2	4.734	1,5	174,8	5.330	3,3	152,6	5.575	2,7	50,4	6.166	0,8	(220,4)	7.325	-3,0	25,8
PR	(3.038,8)	56.798	-5,4	(5.384,1)	61.724	-8,7	(908,8)	65.969	-1,4	420,7	72.770	0,6	559,3	81.449	0,7	752,6	99.000	0,8	886,6
RJ	(2.671,5)	100.651	-2,7	(1.401,5)	114.419	-1,2	91,3	137.877	0,1	(569,6)	148.033	-0,4	246,1	170.114	0,1	1.847,9	190.384	1,0	2.113,3
RN	(556,5)	6.844	-8,1	(4,0)	7.648	-0,1	65,6	9.293	0,7	59,3	9.834	0,6	53,3	11.633	0,5	70,4	13.696	0,5	66,7
RO	(587,2)	4.611	-12,7	25,4	5.023	0,5	76,3	5.625	1,4	98,0	6.083	1,6	37,2	7.284	0,5	147,8	8.492	1,7	145,8
RR	12,4	746	1,7	17,2	817	2,1	(25,8)	1.117	-2,3	(32,3)	1.219	-2,7	139,3	1.488	9,4	(47,0)	1.677	-2,8	175,5
RS	(3.793,2)	70.542	-5,4	(384,8)	75.450	-0,5	(591,1)	85.138	-0,7	(224,4)	94.084	-0,2	378,3	104.451	0,4	504,9	128.040	0,4	58,9
SC	(144,5)	32.434	-0,4	19,6	35.682	0,1	(442,0)	42.428	-1,0	461,9	46.535	1,0	(834,7)	51.828	-1,6	(408,0)	62.214	-0,7	438,6
SE	(353,3)	5.031	-7,0	(68,9)	5.434	-1,3	93,0	5.921	1,6	117,1	8.204	1,4	148,9	9.496	1,6	81,6	11.704	0,7	26,5
SP	499,1	324.152	0,2	577,5	340.281	0,2	1.707,5	370.819	0,5	2.949,7	400.629	0,7	2.490,3	438.148	0,6	3.251,5	494.814	0,7	3.129,6
TO	8,3	1.941	0,4	64,1	2.106	3,0	135,1	2.450	5,5	162,7	3.067	5,3	(50,4)	3.545	-1,4	(68,8)	4.190	-1,6	79,1
Soma	(20.762,0)	914.187	-2,3	(7.014,3)	973.845	-0,7	2.260,3	1.101.255	0,2	4.136,7	1.198.736	0,3	4.557,2	1.346.028	0,3	10.174,4	1.556.182	0,7	13.341,9

Fontes: Dados primários - STN/COREM para o Resultado Primário e IBGE para o PIB. O último ano para o qual existem estimativas dos PIB estaduais é 2003.

Notas: 1/ Os dados da administração indireta podem estar incluídos ou não. Examinar outras informações no site da STN(<http://stn.fazenda.gov.br>)

2/ Resultado Primário = Receita Total (excluídas Receitas Financeiras, Operações de Crédito e Alienações de Bens) menos Despesa Total (exclusive Juros e Amortizações)

3/ Em 2002 e 2003, consideram-se como Receitas Financeiras: Juros de Títulos de Renda; Fundos de Investimentos; Remuneração de Depósitos Bancários e de Depósitos Especiais, Remun. de Saldos de Recursos Não Desembolsados; e Outras Receitas Patrimoniais Especiais. Em 2004 as Receitas Financeiras não incluem a Remun. de Depósitos Especiais.

4/ Metodologia de apuração do Resultado Primário "acima da linha": superávit (+) e déficit (-)

Essa Tabela contém os resultados primários de cada Estado e do Distrito Federal, apurados pela STN para o período 1998-2004, com base em dados extraídos dos balanços estaduais, e os PIB estaduais estimados pelo IBGE para o período 1998-2003.

Pelas razões já expostas no início deste capítulo, os resultados “acima da linha” apresentam diferenças com relação àqueles “abaixo da linha”, apurados pelo Banco Central. Além disso, como adverte a STN na primeira das notas dessa tabela, os resultados não são homogêneos para todos os Estados, uma vez que em alguns deles estão incluídas as receitas e despesas de suas entidades da administração indireta e em outros não. Apesar dessas limitações, os dados da Tabela 10 são a única alternativa para investigar o desempenho fiscal de cada Estado isoladamente.

Os dados da Tabela 10 confirmam a expressiva melhoria do resultado primário dos Estados, já detectada na apuração das NFSP pelo Banco Central. A soma dos resultados primários de todos os Estados, que apresentava déficit em 1998 e 1999, passou a registrar superávits crescentes a partir de 2000. A exemplo do verificado na análise da dívida, esses déficits se concentravam em apenas seis Estados que, na média do biênio 1998-99, respondiam conjuntamente por cerca de 85% do déficit primário total dessa esfera de governo. São eles: Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, Bahia e Pernambuco.

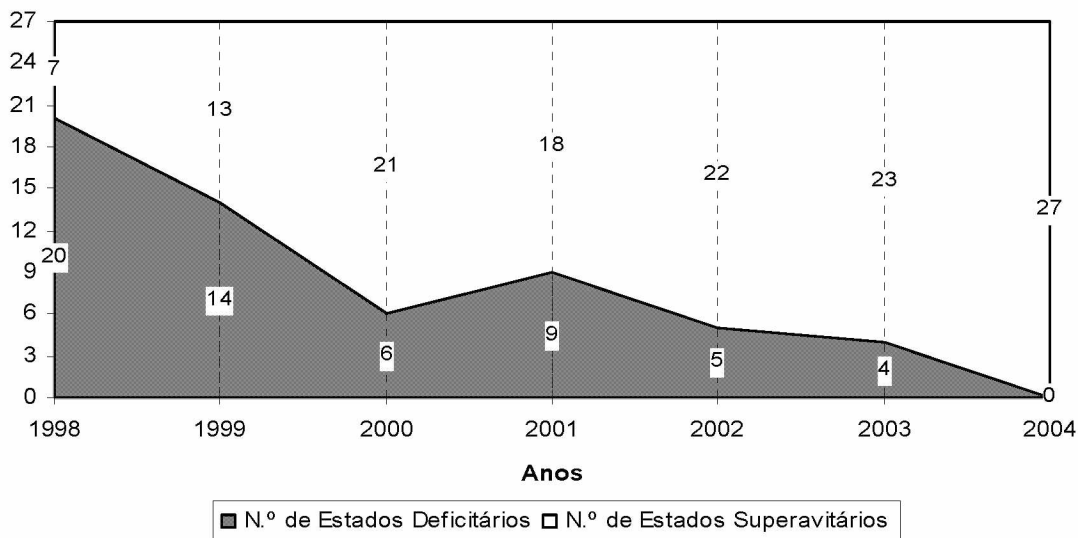
A melhoria da situação fiscal pode também ser constatada por um outro ângulo, quando se examina o número de Estados com déficit primário em cada um dos anos do período. Como ilustra o Gráfico 6, a seguir, em 1998, nada menos que 20, dos 27 Estados (inclusive o Distrito Federal) eram deficitários. A partir de 1999, esse número foi se reduzindo, até que em 2004 nenhum estado apresentava déficit primário.

Uma medida do esforço de ajuste fiscal dos Estados pode ser obtida com base nos dados da Tabela 10. Comparando-se as relações Resultado Primário/PIB em 1998 e em 2003 — último ano para o qual existem dados dos PIB estaduais —, verifica-se que na média dos 27 Estados (inclusive DF), esse esforço foi equivalente a 2,5% do PIB.

Como se vê no Gráfico 7, treze Estados fizeram um esforço fiscal acima dessa média, com destaque para Rio Grande do Norte, Sergipe, Bahia, Pernambuco, Paraná, Rio Grande do Sul, Goiás, Acre, Mato Grosso e Minas Gerais, cujo esforço foi superior a 5% dos respectivos PIB.

Gráfico 6

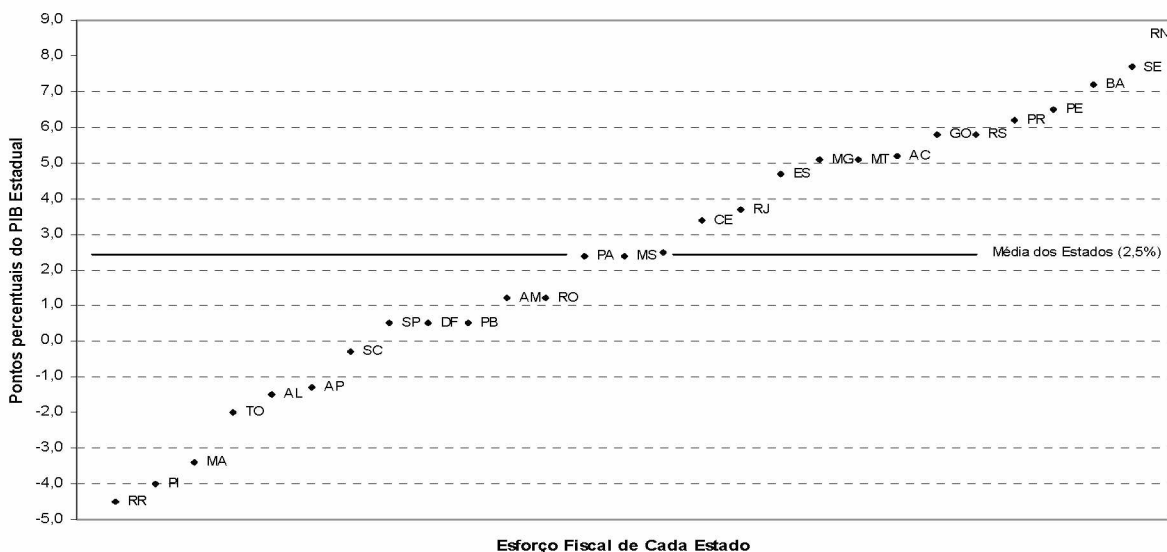
BRASIL
N.º de Estados com Superávit Primário e com Déficit Primário
1998-2004



Sete estados apresentavam, em 2003, resultados fiscais piores do que aqueles de 1998, configurando, de acordo com o conceito aqui adotado, um esforço fiscal negativo. Em percentual do PIB, os resultados foram os seguintes: Roraima, -4,5%; Piauí, -4%; Maranhão, -3,4%; Tocantins, -2,0; Alagoas, -1,5%; Amapá, -1,3%; e Santa Catarina, -0,3%.

Gráfico 7

ESFORÇO DE AJUSTE FISCAL DOS ESTADOS ENTRE 1998 E 2003
(Relação Resultado Primário/PIB de 2003 menos Relação Resultado Primário/PIB de 1998)



Entre os cinco Estados com maior participação no PIB nacional — São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná —, que no conjunto geram cerca de 70% do PIB nacional, São Paulo foi o único que se manteve superavitário em todos os anos do período, embora com um esforço fiscal de 0,5% do respectivo PIB, inferior ao dos demais Estados deste conjunto.

Diversamente da tendência declinante verificada no Governo Central, os dados das NFSP apuradas pelo Banco Central (Tabela 9) indicam que os resultados nominais dos Estados apresentaram comportamento errático ao longo do período 1998-2004, embora sempre deficitário. Como proporção do PIB, esses déficits variaram entre um mínimo de 1,3%, em 2003, e um máximo de 3,4%, em 2002.

Finalmente, em consequência da privatização de um grande número de importantes empresas estatais estaduais, nota-se a diminuição progressiva da participação de tais empresas no resultado nominal dos Estados, que em 2004 representava menos de 3% do déficit nominal total desses entes da Federação, apenas 0,04% do PIB.

5.2.3 Resultados Fiscais dos Municípios

Diversamente do que ocorreu com o Governo Central e os Estados, os dados das NFSP apuradas pelo Banco Central indicam que os Municípios, em seu conjunto, apresentaram superávits primários de pequena expressão no período 1998-2004 — média de -0,14% do PIB —, com ligeira tendência de piora. Em 2004, esse superávit foi de apenas -0,08% do PIB. Esses resultados foram obtidos, na sua quase totalidade, no componente Governos Municipais, uma vez que a participação das Empresas Estatais vem sendo praticamente nula desde 2000.

Ainda sob a ótica das NFSP, os resultados nominais foram deficitários em todos os anos do período, na média de 0,34% do PIB, também com uma leve tendência de piora. Da mesma forma que no resultado primário, a participação do componente Empresas Estatais é inexpressiva.

A exemplo do procedimento adotado com relação aos Estados é oferecida na Tabela 11, a seguir, uma visão alternativa da evolução do resultado primário dos Municípios, no conceito “acima da linha”, referente ao período 2000-03, de acordo com a estimativa realizada pela STN para 5.380 Municípios, a partir de dados coletados em uma amostra de 3.215 Municípios.

Conforme já salientado, os resultados “acima da linha” são diferentes daqueles “abaixo da linha” apurados pelo Banco Central. A despeito dessas diferenças, os dados da Tabela 11 são a única alternativa para investigar o desempenho fiscal dos diferentes grupos de Municípios, nesse período, oferecendo uma medida aproximada do resultado primário desses entes da Federação.

Os dados da Tabela 11 confirmam a tendência de deterioração dos resultados primários em todos os grupos. Contudo, os Municípios integrantes dos Grupos B e D

apresentaram superávits em todos os anos do período 2000-03. Já os Municípios que formam os Grupos A, C e E registraram déficit no último ano.

TABELA 11
BRASIL: MUNICÍPIOS
RESULTADO PRIMÁRIO, SEGUNDO CLASSE POPULACIONAL^{1/}
2000-03

Classe Populacional (N.º de Habitantes)	N.º de Muni- cípios	Resultado Primário ^{2/} (% do PIB)			
		2000	2001	2002	2003
A - Mais de 1.000.000	12	0,18	0,18	0,03	(0,05)
<i>São Paulo e Rio de Janeiro</i>	2	0,17	0,17	0,01	(0,04)
<i>Demais municípios</i>	10	0,01	0,01	0,02	(0,01)
B - De 300.001 a 1.000.000	48	0,04	0,04	0,02	-
C - De 50.001 a 300.000	433	0,05	0,10	0,06	(0,02)
D - De 10.001 a 50.000	2.232	0,04	0,06	0,05	0,01
E - Menos de 10.000	2.655	0,01	0,03	0,02	(0,01)
TOTAL	5.392	0,32	0,42	0,18	(0,07)

Fonte: Dados primários - STN *Gestão de finanças municipais: legislação, orientações e informações fiscais*, Versão 1 (mídia eletrônica)

Notas: 1/ Dados estimados pela STN para 5.380 municípios.

2/ Metodologia de apuração "acima da linha": superávit (+) e déficit (-)

A STN publica também dados sobre a situação fiscal dos dois maiores Municípios brasileiros, São Paulo e Rio de Janeiro, apresentados de maneira conjunta. É justamente nesses Municípios que ocorreu a maior deterioração do resultado primário, que passou de um superávit de 0,17% do PIB, em 2000, para um déficit de 0,04% do PIB, em 2003.

Embora essa forma de apresentação não permita distinguir qual dos dois Municípios está em pior situação, tudo indica que os maiores desequilíbrios ocorreram em São Paulo, uma vez que a relação dívida líquida/RCL deste Município, na média do período, foi três vezes superior à do Rio de Janeiro, conforme mostrado na Tabela A-2, do Anexo. Além disso, enquanto em São Paulo essa relação exibe uma ligeira tendência de crescimento, no Rio de Janeiro ela revela tendência de redução nos últimos três anos. Finalmente, ainda segundo os dados da Tabela A-2, entre todos os Municípios com população superior a 300.000 habitantes, São Paulo é o único que está além do limite de endividamento estabelecido pela RSF nº 40/2001.

A segunda maior perda de resultado primário ocorreu nos Municípios do Grupo C, que partindo de um superávit de 0,05% do PIB, em 2000, registraram déficit de 0,02% do PIB, em 2003. Nos Grupos B, D e E e nos demais Municípios do Grupo A — exclusive São

Paulo e Rio de Janeiro — as diminuições nos resultados primários foram de menor expressão.

Para compreender as razões desses resultados, examina-se o comportamento das receitas e das despesas desses entes da Federação com o auxílio da Tabela 12, a seguir. Essa tabela contém dados sobre as principais receitas não-financeiras e despesas não-financeiras dos Municípios, como proporção do PIB, segundo quatro grupos populacionais, para o período 2000-2003. Os três primeiros grupos, A, B e C, são aqueles já especificados anteriormente. O último grupo, denominado Grupo F, abrange todos os Municípios com população inferior a 50.000 habitantes, agregando, portanto, os Municípios dos Grupos D e E, anteriormente referidos³³.

Analisando-se os dados da Tabela 12, verifica-se que a deterioração dos resultados primários dos Municípios, no seu conjunto, é explicada pelo crescimento das despesas não-financeiras em ritmo superior ao das receitas não-financeiras, particularmente as despesas com pessoal, que tiveram expansão de 12% no período 2000-2003, contra 8% de crescimento nas demais despesas correntes e nas despesas de capital.

Entre 2000 e 2003, as receitas não-financeiras do conjunto dos municípios aumentaram somente 4%, passando de 7,6% do PIB, em 2000, para 7,9% do PIB e as receitas diretamente arrecadadas cresceram de 2,2% do PIB para 2,5% do PIB.

³³ Essa nova distribuição dos Municípios decorre da forma de apresentação dos dados da STN.

TABELA 12
BRASIL: MUNICÍPIOS
RECEITAS E DESPESAS SELECIONADAS, SEGUNDO CLASSE POPULACIONAL^{1/}
2000-03

Discriminação	% do PIB					Índice: 2000=100		
	2000	2001	2002	2003	Média	2001	2002	2003
1. RECEITAS NÃO-FINANCEIRAS	7,57	7,65	7,89	7,88	7,75	101	104	104
A - Mais de 1.000.000	1,95	1,95	1,94	1,91	1,94	100	99	98
<i>São Paulo e Rio de Janeiro</i>	<i>1,11</i>	<i>1,12</i>	<i>1,07</i>	<i>1,09</i>	<i>1,10</i>	<i>101</i>	<i>96</i>	<i>98</i>
<i>Demais municípios</i>	<i>0,84</i>	<i>0,83</i>	<i>0,87</i>	<i>0,82</i>	<i>0,84</i>	<i>99</i>	<i>104</i>	<i>98</i>
B - De 300.001 a 1.000.000	1,08	1,11	1,09	1,07	1,09	103	101	99
C - De 50.001 a 300.000	1,91	2,01	2,10	2,33	2,09	105	110	122
F - Menos de 50.000	2,63	2,58	2,76	2,57	2,64	98	105	98
1.1 Arrecadação Própria	2,23	2,23	2,39	2,48	2,33	100	107	111
A - Mais de 1.000.000	0,98	0,98	0,99	0,99	0,99	100	101	101
<i>São Paulo e Rio de Janeiro</i>	<i>0,62</i>	<i>0,62</i>	<i>0,59</i>	<i>0,60</i>	<i>0,61</i>	<i>100</i>	<i>95</i>	<i>97</i>
<i>Demais municípios</i>	<i>0,36</i>	<i>0,36</i>	<i>0,40</i>	<i>0,39</i>	<i>0,38</i>	<i>100</i>	<i>111</i>	<i>108</i>
B - De 300.001 a 1.000.000	0,40	0,40	0,43	0,42	0,41	100	108	105
C - De 50.001 a 300.000	0,52	0,54	0,61	0,69	0,59	104	117	133
F - Menos de 50.000	0,33	0,31	0,36	0,38	0,35	94	109	115
1.2 Transferências	5,34	5,42	5,50	5,40	5,42	101	103	101
A - Mais de 1.000.000	0,97	0,97	0,95	0,92	0,95	100	98	95
<i>São Paulo e Rio de Janeiro</i>	<i>0,49</i>	<i>0,50</i>	<i>0,48</i>	<i>0,49</i>	<i>0,49</i>	<i>102</i>	<i>98</i>	<i>100</i>
<i>Demais municípios</i>	<i>0,48</i>	<i>0,47</i>	<i>0,47</i>	<i>0,43</i>	<i>0,46</i>	<i>98</i>	<i>98</i>	<i>90</i>
B - De 300.001 a 1.000.000	0,68	0,71	0,66	0,65	0,68	104	97	96
C - De 50.001 a 300.000	1,39	1,47	1,49	1,64	1,50	106	107	118
F - Menos de 50.000	2,30	2,27	2,40	2,19	2,29	99	104	95
2. DESPESAS NÃO-FINANCEIRAS	7,25	7,23	7,71	7,95	7,54	100	106	110
A - Mais de 1.000.000	1,76	1,77	1,91	1,95	1,85	101	109	111
<i>São Paulo e Rio de Janeiro</i>	<i>0,93</i>	<i>0,95</i>	<i>1,06</i>	<i>1,12</i>	<i>1,02</i>	<i>102</i>	<i>114</i>	<i>120</i>
<i>Demais municípios</i>	<i>0,83</i>	<i>0,82</i>	<i>0,85</i>	<i>0,83</i>	<i>0,83</i>	<i>99</i>	<i>102</i>	<i>100</i>
B - De 300.001 a 1.000.000	1,04	1,07	1,07	1,07	1,06	103	103	103
C - De 50.001 a 300.000	1,86	1,91	2,05	2,35	2,04	103	110	126
F - Menos de 50.000	2,59	2,48	2,68	2,58	2,58	96	103	100
2.1 Despesas com Pessoal	3,21	3,24	3,37	3,58	3,35	101	105	112
A - Mais de 1.000.000	0,76	0,81	0,86	0,89	0,83	107	113	117
<i>São Paulo e Rio de Janeiro</i>	<i>0,46</i>	<i>0,48</i>	<i>0,50</i>	<i>0,53</i>	<i>0,49</i>	<i>104</i>	<i>109</i>	<i>115</i>
<i>Demais municípios</i>	<i>0,30</i>	<i>0,33</i>	<i>0,36</i>	<i>0,36</i>	<i>0,34</i>	<i>110</i>	<i>120</i>	<i>120</i>
B - De 300.001 a 1.000.000	0,47	0,49	0,49	0,50	0,49	104	104	106
C - De 50.001 a 300.000	0,85	0,87	0,92	1,07	0,93	102	108	126
F - Menos de 50.000	1,13	1,07	1,10	1,12	1,11	95	97	99
2.2 Outras Desp. Correntes e de Capital	4,04	3,99	4,34	4,37	4,19	99	107	108
A - Mais de 1.000.000	1,00	0,96	1,05	1,06	1,02	96	105	106
<i>São Paulo e Rio de Janeiro</i>	<i>0,47</i>	<i>0,47</i>	<i>0,56</i>	<i>0,59</i>	<i>0,52</i>	<i>100</i>	<i>119</i>	<i>126</i>
<i>Demais municípios</i>	<i>0,53</i>	<i>0,49</i>	<i>0,49</i>	<i>0,47</i>	<i>0,50</i>	<i>92</i>	<i>92</i>	<i>89</i>
B - De 300.001 a 1.000.000	0,57	0,58	0,58	0,57	0,58	102	102	100
C - De 50.001 a 300.000	1,01	1,04	1,13	1,28	1,12	103	112	127
F - Menos de 50.000	1,46	1,41	1,58	1,46	1,48	97	108	100
2.2.1 Investimentos	0,79	0,67	1,03	0,86	0,84	85	130	109
A - Mais de 1.000.000	0,17	0,12	0,19	0,20	0,17	71	112	118
<i>São Paulo e Rio de Janeiro</i>	<i>0,08</i>	<i>0,06</i>	<i>0,11</i>	<i>0,13</i>	<i>0,10</i>	<i>75</i>	<i>138</i>	<i>163</i>
<i>Demais municípios</i>	<i>0,09</i>	<i>0,06</i>	<i>0,08</i>	<i>0,07</i>	<i>0,08</i>	<i>67</i>	<i>89</i>	<i>78</i>
B - De 300.001 a 1.000.000	0,10	0,10	0,12	0,10	0,11	100	120	100
C - De 50.001 a 300.000	0,22	0,19	0,29	0,28	0,25	86	132	127
F - Menos de 50.000	0,30	0,26	0,43	0,28	0,32	87	143	93

Fonte: Dados primários - STN *Gestão de finanças municipais: legislação, orientações e informações fiscais*, Versão 1(mídia eletrônica)

Notas: 1/ Dados estimados pela STN para 5.380 municípios.

2/ Metodologia de apuração "acima da linha": superávit (+) e déficit (-)

6. IMPACTOS DAS REGRAS FISCAIS SOBRE O GASTO PÚBLICO

Este capítulo examina o impacto das medidas de ajuste fiscal sobre o gasto público. A análise baseia-se nos dados das consolidações, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação, relativas ao período 2001-04, publicadas pela STN, conforme determina o art. 51 da LRF³⁴. Essas publicações contêm dois conjuntos de informações: o primeiro, é o *Demonstrativo das Receitas e Despesas Realizadas*³⁵, segundo esfera de governo; o segundo, é o *Demonstrativo da Despesa por Função Orçamentária*, também segundo esfera de governo. As *funções orçamentárias* são aquelas definidas pela Secretaria de Orçamento Federal – SOF³⁶.

Cabe inicialmente advertir que, a despeito do notável trabalho realizado pela STN, os dados da série não são homogêneos, razão pela qual as comparações intertemporais devem ser interpretadas com reserva. No caso dos Estados, em 2002 o número de unidades é menor do que nos demais anos, e não há informação sobre o Estado que falta. No caso dos Municípios, as comparações tornam-se ainda mais precárias, uma vez que o percentual dos Municípios incluídos em cada ano, em relação ao total dos Municípios brasileiros, varia consideravelmente: 78,6%, em 2001; 61,7%, em 2002; 84,8%, em 2003; e 65,2%, em 2004. Além disso, não se dispõe de informação sobre quais Municípios integram a consolidação, o que pode afetar o grau de representatividade dos dados.

Para fins de análise, optou-se por segregar a despesa em dois conjuntos distintos: Refinanciamento da Dívida (integrante da função orçamentária Encargos Especiais) e demais Funções Orçamentárias. Esse procedimento justifica-se pelo fato de que essa operação de refinanciamento consiste na mera troca de títulos nas respectivas datas de vencimento, sem o desembolso de recursos fiscais. Na média do período 2001-04, o refinanciamento das dívidas da União, Estados e Municípios correspondeu a 22% do PIB.

As demais *funções orçamentárias* foram agrupadas em quatro categorias, assim definidas:

- *Funções Sociais*, abrangendo as funções Assistência e Previdência Social, Educação e Cultura, Saúde e Saneamento e Trabalho;
- *Infra-Estrutura*, compreendendo as funções Transportes e Habitação e Urbanismo;

³⁴ Portarias STN: nº 301, de 27/06/02; nº 346, de 27/06/03; nº 307, de 27/06/04; e nº 458, de 29/06/05.

³⁵ De acordo com a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a despesa pública obedece a quatro fases: a) orçamento; b) empenho; c) liquidação; d) pagamento. O *empenho* da despesa é o ato emanado da autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento, pendente ou não de implemento de condição (art. 58). A *liquidação* da despesa consiste no reconhecimento, com base no *empenho*, de um direito creditício contra o Estado, em virtude do fornecimento de bens ou prestação de serviços (art. 63). Finalmente, o *pagamento* é a entrega, ao titular do direito creditício reconhecido pela *liquidação* da despesa, dos recursos financeiros correspondentes, mediante depósito em conta corrente, cheque ou, excepcionalmente, dinheiro. Os dados dos Demonstrativos da STN referem-se a despesas *liquidadas*.

³⁶ Ver Manual Técnico de Orçamento nº 2 – MTO-02, publicado anualmente pela Secretaria de Orçamento Federal – SOF.

- *Encargos Especiais*, exclusive o refinanciamento da dívida pública, discriminando três categorias: juros e encargos da dívida; amortização; e demais subfunções (transferências intergovernamentais e outros encargos especiais);

- *Demais Funções*.

A função nº 28 - Encargos Especiais engloba, de acordo com a definição da SOF, as despesas em relação às quais não se pode associar um bem ou serviço a ser gerado no exercício financeiro, incluindo as seguintes subfunções orçamentárias: 841- Refinanciamento da Dívida Interna; 842- Refinanciamento da Dívida Externa; 843- Serviço da Dívida Interna; 844 – Serviço da Dívida Externa; 845 – Transferências; 846 – Outros Encargos Especiais.

No *Demonstrativo da Despesa por Função Orçamentária*, as subfunções 841, 842, 843 e 844 — relativas ao refinanciamento e ao serviço da dívida — somente estão discriminadas, na função Encargos Especiais, em 2004. Por essa razão, foram utilizados, como *proxy* dessas despesas, os valores de refinanciamento, juros e encargos da dívida e suas amortizações que constam do *Demonstrativo das Receitas e Despesas Realizadas*.

A função Encargos Especiais é importante, apenas, no caso da União e dos Estados, entes da Federação que têm grandes despesas com o serviço da dívida e com transferências intergovernamentais. Na União, o refinanciamento da dívida, na média do período 2001-04, foi equivalente a quase 40% da despesa total. No caso dos Municípios, essa função não é relevante, tanto porque tais entes têm baixo endividamento — com exceção do Município de São Paulo —, como também porque suas transferências para as demais esferas de governo são desprezíveis.

6.1 Evolução da Despesa Consolidada da União, Estados e Municípios, Segundo Funções Orçamentárias

A Tabela 13, a seguir, apresenta os dados da consolidação das despesas realizadas conjuntamente pela União, Estados e Municípios, no período 2001-04, segundo os grupos de funções orçamentárias acima mencionados. A Tabela contém os valores da despesa, a preços correntes, sua proporção no PIB nacional de cada ano e os respectivos índices de variação, com base no ano de 2001.

6.1.1 Funções Sociais

Os gastos com as ações de governo, propriamente ditas, estão concentrados nas **Funções Sociais** — assistência e previdência social, educação e cultura, saúde e saneamento e trabalho — que, na média do período 2001-04, responderam por nada menos do que 42,8% da despesa total realizada nas três esferas de governo, equivalentes a 22,3% do PIB do País. Essas despesas apresentaram expressivo crescimento real de 15,6% no período, elevando ligeiramente sua participação no PIB: 21,8%, em 2001, contra 22,6%, em 2004³⁷.

³⁷ Note-se, mais uma vez, que nos dados da STN a proporção dos Municípios representados, no total de Municípios do País é de 78,6%, em 2000, contra 65,2%, em 2004.

Nesse grupo predominam as despesas com **assistência e previdência social**, que representam mais da metade dos gastos com as funções sociais e quase um quarto da despesa total. Tais despesas cresceram 20,2%, em termos reais, entre 2001 e 2004 (ver Tabela A-3, do Anexo), elevando progressivamente sua proporção no PIB, de 11,3% para 12,1%.

Examinando-se os dados das Portarias da STN que divulgam as consolidações anuais das contas dos entes da Federação, verifica-se que as despesas com **previdência social** representaram, na média do período 2002-04, 91,8% do total dos gastos com assistência e previdência social.

Embora as despesas com **assistência social**, entre 2002 e 2004, tenham correspondido a somente 8,2% desse total, elas cresceram, em termos reais, mais rapidamente (24,5%) do que as da previdência social (14,2%)³⁸.

Entre as despesas com funções sociais, o maior crescimento foi observado no segmento **saúde e saneamento**, que se expandiu 23,2% em termos reais, passando de 4,6% do PIB, em 2001, para 5,1% do PIB, em 2004, graças à forte expansão dos gastos com saúde. Entre 2002 e 2004, as despesas com **saúde**, que representaram mais de 90% deste segmento, cresceram em termos reais 30,3%, passando de 4,1% do PIB, em 2002, para 4,8% do PIB, em 2004.

As despesas com **educação e cultura** realizadas conjuntamente pela União, Estados e Municípios, no período 2001-04, oscilaram em torno de 4,9% do PIB e 9,5% da despesa total do setor público com as funções orçamentárias, propriamente ditas. Analisando-se sua evolução, verifica-se nos anos de 2002 e 2004 uma redução na despesa, tanto em proporção do PIB como até mesmo em valores correntes. Em 2004, esses gastos, como percentual do PIB e em valores constantes, teriam sido inferiores àqueles de 2001, sinalizando uma tendência de queda.

Esses resultados devem, porém, ser interpretados com cautela. Como os Estados e Municípios realizam mais de 80% das despesas totais com **educação e cultura**, a aparente redução dos gastos em 2002 e 2004 provavelmente decorre do fato de que no primeiro ano estão representados apenas 61,7% do total de municípios do País (contra 78,6% em 2001), e, em 2004, 65,2% (contra 84,8% no ano anterior). Da mesma forma, em 2002 não estão disponíveis os dados de um dos Estados.

Os gastos com ações do setor **trabalho**, embora tenham registrado grande crescimento real — 18,4% nos últimos três anos —, são pouco expressivos nas despesas totais do País, representando na média do período 2001-04 apenas 1,7% do total e menos de 1% do PIB.

³⁸ Não foram considerados os dados da consolidação das contas da União, Estados e Municípios referentes a 2001, primeiro ano da série, uma vez que no caso dos Estados e Municípios as despesas com assistência e previdência social não são apresentadas separadamente.

Do aqui exposto, conclui-se que a melhoria dos resultados fiscais do País no período 2001-04 não se deu à custa da contenção das despesas de natureza social.

6.1.2 Gastos com Infra-Estrutura

As despesas com as funções reunidas no grupo de **infra-estrutura** — transportes, e habitação e urbanismo —, que na média do período 2001-2004 representaram apenas 4,6% do total, ficaram estagnadas no patamar de 2,4% do PIB. Esse desempenho medíocre só não foi pior graças aos gastos com **habitação e urbanismo**, que embora pouco expressivos no conjunto das funções orçamentárias (menos de 2% do total), cresceram vigorosamente, a ponto de ultrapassarem as despesas do setor transportes.

O pior desempenho foi o do setor **transportes**, cujas despesas representaram, na média do período 2001-2004, somente 2,6% do total e, além disso, decresceram 12,7%, em valores reais. Registrou-se um pico isolado e transitório de gastos em 2002 (+ 66%), em virtude do aumento das obras motivado pelas eleições dos governadores estaduais. Como proporção do PIB, as despesas do setor caíram de 1,3%, em 2001, para 1,0%, em 2004, diminuição da ordem de 22%.

Verifica-se assim que, dentre todas as funções, foi a de **transportes** que sofreu as piores conseqüências do ajuste fiscal, com a visível deterioração de sua infra-estrutura, principalmente nas rodovias federais.

6.1.3 Despesas com a Dívida Pública e Transferências Intergovernamentais

O terceiro grupo, formado pela função Encargos Especiais — exclusive refinanciamento da dívida —, é bastante expressivo, representando pouco mais de um terço da despesa total e 18,4% do PIB, na média do período 2001-04. Conforme mencionado, essa função aqui compreende o pagamento de juros e encargos da dívida, amortizações e as demais subfunções que a compõem, onde se destacam as transferências intergovernamentais.

Embora as despesas com Encargos Especiais tenham registrado o maior crescimento, em valores reais, dentre todas as funções (28,6%, entre 2001 e 2004), ele foi motivado, principalmente, pelo aumento das **transferências intergovernamentais**, e não pela despesa com **juros** nominais, conforme supõe o senso comum. Com efeito, enquanto as **transferências intergovernamentais** cresceram 76,8%, em valores reais, aumentando sua participação no PIB de 5,6%, em 2001, para 8,9%, em 2004, a despesa com **juros** aumentou apenas 5,7%, em termos reais, reduzindo conseqüentemente sua participação no PIB de 5,3% em 2001 para 5,0% em 2004. Convém observar, conforme alertado na Nota nº 5 da Tabela 13, que essas comparações precisam ser encaradas com reserva, uma vez que na Portaria STN nº 301/2002, que apresenta a consolidação das contas dos entes da Federação em 2001, as despesas com transferências intergovernamentais e outros encargos especiais, de responsabilidade dos Estados e Municípios, não constam da função Encargos Especiais, estando incluídas na categoria das Demais Funções Orçamentárias.

TABELA 13

**DESPESA CONSOLIDADA DA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS, SEGUNDO FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA E % DO PIB
2001-2004**

Discriminação	Valores em R\$ bilhões				% do PIB ^{2/}							
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004	Índices: 2001 = 100			
									2002	2003	2004	
1. REFINANC. DÍVIDA (Encargos Especiais)^{1/}	220,0	236,1	384,6	366,3								
2. FUNÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	623,4	712,5	816,5	898,6	52,0	52,9	52,5	50,9	102	101	98	
2.1 FUNÇÕES SOCIAIS	260,8	298,8	352,9	398,9	21,8	22,2	22,7	22,6	102	104	104	
Assist. e Previd. Social	134,9	158,6	183,0	214,6	11,3	11,8	11,8	12,1	105	104	108	
Educação e Cultura	63,4	58,6	83,0	82,9	5,3	4,4	5,3	4,7	82	101	89	
Saúde e Saneamento	55,1	60,7	76,5	89,8	4,6	4,5	4,9	5,1	98	107	111	
Trabalho	7,4	20,9	10,4	11,6	0,6	1,6	0,7	0,7	252	108	106	
2.2 INFRA-ESTRUTURA	26,0	42,5	30,7	37,3	2,2	3,2	2,0	2,1	146	91	97	
Transportes	15,4	28,7	14,4	17,8	1,3	2,1	0,9	1,0	166	72	78	
Habitação e Urbanismo	10,6	13,8	16,3	19,5	0,9	1,0	1,0	1,1	116	118	125	
2.3 ENCARGOS ESPECIAIS (Excl. Refinanc)	191,6	254,4	311,1	326,1	16,0	18,9	20,0	18,5	118	125	115	
Juros e Encargos da Dívida ^{1/}	63,3	67,0	79,4	88,6	5,3	5,0	5,1	5,0	94	97	95	
Amortizações da Dívida ^{1/}	61,1	76,8	85,9	80,3	5,1	5,7	5,5	4,5	112	108	89	
Transf. Intergovern. e Outros Enc. Especiais	67,2	110,6	145,8	157,2	5,6	8,2	9,4	8,9	147	167	159	
2.4 DEMAIS FUNÇÕES	145,0	116,8	121,8	136,3	12,1	8,7	7,8	7,7	72	65	64	
TOTAL SETOR PÚBLICO	843,4	948,6	1.201,1	1.264,9								

Fonte: Dados primários - Portarias STN n.º 301/2002, 346/2003, 307/2004 e 458/2005 - Dados extraídos dos Demonstrativos da Despesa por Função

Notas: 1/ Valores extraídos da consolidação dos Demonstrativos das Receitas e Despesas Realizadas.

2/ PIB a preços de mercado em R\$ bilhões: 2001 = 1.198,7; 2002 = 1.346,0; 2003 = 1.556,2; 2004 = 1.766,6. (Boletim Bacen - JUN-2005)

3/ Estados - 2001, 2003 e 2004: 26 Estados + DF; 2002: 25 Estados + DF.

4/ Municípios: 2001, 78,6% do total; 2002, 61,7% do total; 2003, 84,8% do total e 2004, 65,2% do total.

5/ A função Encargos Especiais compreende, principalmente: refinanciamento, juros, outros encargos e amortização da dívida; transferências intergovernamentais; e Outros Encargos Especiais. Em 2001, nos Estados e Municípios essas despesas estão incluídas nas Demais Funções.

Cabe ter presente que essas despesas com **juros** são aquelas publicadas pela STN nas Portarias que divulgam a consolidação das contas dos entes da Federação. Estes valores referem-se à despesa *liquidada*, extraídos das contabilidades da União, Estados e Municípios, apurados de acordo com a metodologia “acima da linha”.

Os resultados assim obtidos diferem significativamente dos dados dos **juros** nominais divulgados pelo Banco Central³⁹. Em virtude da mudança no regime cambial do País, no início de 1999, com grande desvalorização da moeda nacional frente ao dólar americano, o Banco Central passou a apurar os juros nominais segundo duas metodologias distintas: com os efeitos da desvalorização cambial e sem os efeitos da desvalorização cambial.

A Tabela 14 apresenta, para o período 2001-04, os juros nominais, em valores correntes e em percentual do PIB, segundo esfera de governo, conforme publicados nas Portarias STN de consolidação da despesa realizada e no *site* do Banco Central. Os dados do Banco Central são apresentados de duas formas: com desvalorização cambial e sem desvalorização cambial.

Os valores dos **juros** nominais nas Portarias da STN são sistematicamente inferiores àqueles publicados pelo Banco Central, com exceção dos anos de 2001 e 2002, no caso dos juros nominais sem desvalorização cambial do Governo Federal. Para o conjunto do setor público, exclusive empresas estatais, na média do período 2001-04, os **juros** nominais nas Portarias da STN, comparativamente aos publicados pelo Banco Central correspondem a 59% dos juros nominais com desvalorização cambial e a 66% dos juros nominais sem desvalorização cambial.

No Governo Federal, os **juros** nominais nas Portarias da STN correspondem a 77% dos juros nominais do Banco Central com desvalorização cambial. Já no caso dos juros nominais sem desvalorização cambial, observa-se que os valores do Banco Central foram inferiores aos da STN em 2001 e 2002 e superiores aos da STN em 2003 e 2004.

Nos Estados, os **juros** nominais nas Portarias da STN são sempre muito menores do que aqueles do Banco Central, correspondendo a 24% dos juros nominais, tanto com desvalorização cambial como sem desvalorização cambial.

Nos Municípios, os **juros** nominais nas Portarias da STN são, também, sempre muito menores do que aqueles do Banco Central, equivalendo a 30% dos juros nominais, tanto com desvalorização cambial como sem desvalorização cambial.

As diferenças nos valores dos juros nominais segundo o Banco Central e as Portarias da STN são explicadas pelos distintos critérios de apuração de juros adotados na contabilidade pública e no Banco Central.

A primeira divergência surge no tratamento dispensado aos juros decorrentes da dívida indexada. Enquanto o Banco Central apropria os juros pelo seu valor total (juros reais + correção) o Tesouro registra o pagamento de juros como o equivalente ao juro real, enquanto a parcela de

³⁹ Ver <http://www.bcb.gov.br/pec/series/port/>

correção monetária ou cambial é registrada como amortização, por ser considerada uma devolução do valor do principal, em termos reais.

A segunda diferença decorre do critério de apropriação temporal dos juros. O Banco Central lança, no último dia de cada mês, os valores dos juros incidentes sobre a dívida pública (juros reais + variação do respectivo indexador no mês de referência), independentemente das datas em que os pagamentos desses juros são devidos. Os valores assim determinados são considerados “juros nominais” e são incorporados ao saldo da dívida pública no último dia do mês. Por outro lado, na STN, as datas de registro dos juros devidos são aquelas nas quais ocorreram as *liquidações* dessa despesa⁴⁰.

A terceira diferença é consequência do tratamento dispensado às receitas e às despesas com juros. A exemplo do procedimento adotado com relação à despesa de juros, o Banco Central também apropria, mensalmente, a receita de juros incidentes sobre os haveres do Tesouro (juros reais + variação do respectivo indexador no mês de referência), independentemente das datas em que os pagamentos desses juros são devidos⁴¹. O valor da despesa com juros nominais que aparece nos registros do Banco Central é o chamado valor líquido, que resulta da diferença entre a despesa de juros devida e a receita de juros devida. O Tesouro, por seu turno, segrega as receitas e as despesas de juros. As primeiras integram as Receitas de Serviços enquanto as segundas constituem Despesas Correntes, registradas na rubrica Juros e Encargos da Dívida. Na contabilidade do Tesouro (Portarias da STN), na ótica da despesa, consideram-se apenas os juros *liquidados*, sem levar em conta as receitas de juros.

No caso da dívida indexada ao câmbio, a divergência entre os dados do Banco Central e do Tesouro é explicada pelas diferenças na forma de apropriação dos juros. No Banco Central, os juros, apurados na moeda original da dívida, são convertidos na moeda nacional (R\$) pela taxa de câmbio média do mês. No Tesouro o valor dos juros é lançado na data da *liquidação*, considerando a taxa cambial desse dia. Na hipótese de variação expressiva da taxa de câmbio ao longo do mês, esses valores podem ser bastante diferentes.

Nos Estados e Municípios, as diferenças ocorrem também em virtude dos limites de comprometimento da RCL com pagamento do serviço da dívida renegociada pela União: até 15%, no caso dos Estados, e até 13%, no caso dos Municípios. Enquanto as contabilidades dos Estados e Municípios registram as despesas com juros observando os limites de comprometimento das respectivas RCL, o Banco Central apropria o valor total dos juros devidos, mesmo quando extrapolem aqueles limites.

Finalmente, não há homogeneidade, por parte de todos os Estados e Municípios, quanto ao critério de apropriação das despesas com correção monetária ou cambial associadas com o pagamento do serviço da dívida. Enquanto alguns entes incorporam tais despesas aos valores dos juros, outros as apropriam nas amortizações.

⁴⁰ *Liquidação* da despesa no conceito adotado na Lei nº 4.320/64, art. 63. Ver Nota nº 35 deste estudo.

⁴¹ Esse é caso dos juros sobre os haveres do Tesouro contra Estados e Municípios, e sobre as aplicações de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT.

TABELA 14

JUROS NOMINAIS
DADOS DAS PORTARIAS STN DE CONSOLIDAÇÃO DAS DESPESAS REALIZADAS PELOS ENTES DA FEDERAÇÃO VERSUS DADOS DO BANCO CENTRAL
2001-2004

Discriminação	Valores em R\$ milhões				% do PIB			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
1. GOVERNO FEDERAL								
Portarias da STN	52.816,4	55.260,7	65.706,8	74.373,4	4,41	4,11	4,22	4,21
Dados do B.Central Com desv.cambial = Relatórios STN	66.434,5	118.610,2	78.179,5	76.083,5	5,54	8,81	5,02	4,31
Dados do B.Central Sem desv.cambial = Rel. Anual BACEN	47.252,9	41.948,5	100.901,1	79.411,9	3,94	3,12	6,48	4,50
2. GOVERNOS ESTADUAIS								
Portarias da STN	8.981,4	9.873,1	11.511,7	11.831,3	0,75	0,73	0,74	0,67
Dados do B.Central Com desv.cambial = Relatórios STN	30.290,7	52.356,2	34.851,3	43.557,5	2,53	3,89	2,24	2,47
Dados do B.Central Sem desv.cambial = Rel. Anual BACEN	30.290,7	52.356,2	34.851,3	43.557,5	2,53	3,89	2,24	2,47
3. GOVERNOS MUNICIPAIS								
Portarias da STN	1.522,6	1.790,3	2.169,5	2.388,9	0,13	0,13	0,14	0,14
Dados do B.Central Com desv.cambial = Relatórios STN	4.437,3	9.769,9	5.973,2	7.906,3	0,37	0,73	0,38	0,45
Dados do B.Central Sem desv.cambial = Rel. Anual BACEN	4.437,3	9.769,9	5.973,2	7.906,3	0,37	0,73	0,38	0,45
4. TOTAL DO SETOR PÚBLICO EXCLUSIVE EMP. ESTATAIS								
Portarias da STN	63.320,4	66.924,1	79.388,0	88.593,6	5,28	4,97	5,10	5,01
Dados do B.Central Com desv.cambial	101.162,5	180.736,3	119.004,0	127.547,3	8,44	13,43	7,65	7,22
Dados do B.Central Sem desv.cambial	81.980,9	104.074,6	141.725,6	130.875,7	6,84	7,73	9,11	7,41
5. EMPRESAS ESTATAIS								
5.1 FEDERAIS								
Dados do B.Central Com desv.cambial	(400,5)	2.295,8	1.764,9	(5.708,0)	(0,03)	0,17	0,11	(0,32)
Dados do B.Central Sem desv.cambial	(400,5)	2.295,8	1.764,9	(5.708,0)	(0,03)	0,17	0,11	(0,32)
5.2 ESTADUAIS								
Dados do B.Central Com desv.cambial	4.653,2	7.360,8	1.480,4	2.887,1	0,39	0,55	0,10	0,16
Dados do B.Central Sem desv.cambial	4.653,2	7.360,8	1.480,4	2.887,1	0,39	0,55	0,10	0,16
5.3 MUNICIPAIS								
Dados do B.Central Com desv.cambial	210,7	272,8	238,7	194,0	0,02	0,02	0,02	0,01
Dados do B.Central Sem desv.cambial	210,7	272,8	238,7	194,0	0,02	0,02	0,02	0,01

Fontes: Portarias STN n.º 301, de 27/06/02, 346, de 27/06/03, 307, de 29/06/04 e 458, de 29/06/05

Banco Central dados extraídos do site <http://www4.bcb.gov.br/pec/series/port/>

Notas: 1/ Relatórios STN = Relatórios de Resultado do Tesouro Nacional

2/ PIB a preços de mercado em R\$ bilhões: 2001, R\$ 1.198,7; 2001, R\$ 1.346,0; 2003, R\$ 1.556,2; 2004, R\$ 1.766,6. Boletim Bacen JUN/2005.

Feitas essas considerações, resta examinar como evoluíram as despesas com os juros nominais, conforme apurados pelo Banco Central. A análise será feita com base na série de juros sem desvalorização cambial, utilizada pelo Banco Central, em seus relatórios anuais, para analisar o desempenho das finanças públicas do País.

Em valores constantes, os juros nominais divulgados pelo Banco Central tiveram crescimento real de 6,2% entre 2001 e 2004, passando de 6,8% do PIB, em 2001, para 7,4% em 2004. Note-se que, a despeito da diferença dos valores absolutos dos juros nas Portarias da STN e no Banco Central, o crescimento real dos juros nominais, nesse período, é muito próximo nas duas estimativas: 5,7%, nos dados da STN, contra 6,2%, nos dados do Banco Central.

Mesmo utilizando os dados do Banco Central, verifica-se que os juros nominais cresceram, em valores reais, bem menos do que as despesas com as funções de saúde e saneamento, assistência e previdência, habitação e urbanismo, trabalho e transferências intergovernamentais. Em proporção do PIB, os juros nominais também cresceram em ritmo bem inferior ao das despesas com as funções de saúde e saneamento, habitação e urbanismo e as transferências intergovernamentais e em ritmo quase igual ao da função de previdência e assistência social.

Contrariamente ao que supõem vários setores da sociedade e representantes de todas as esferas de governo, esses dados confirmam o fato de que a melhoria dos resultados fiscais do País não se deu à custa da contenção dos gastos sociais.

6.1.4 Despesas com as Demais Funções Orçamentárias

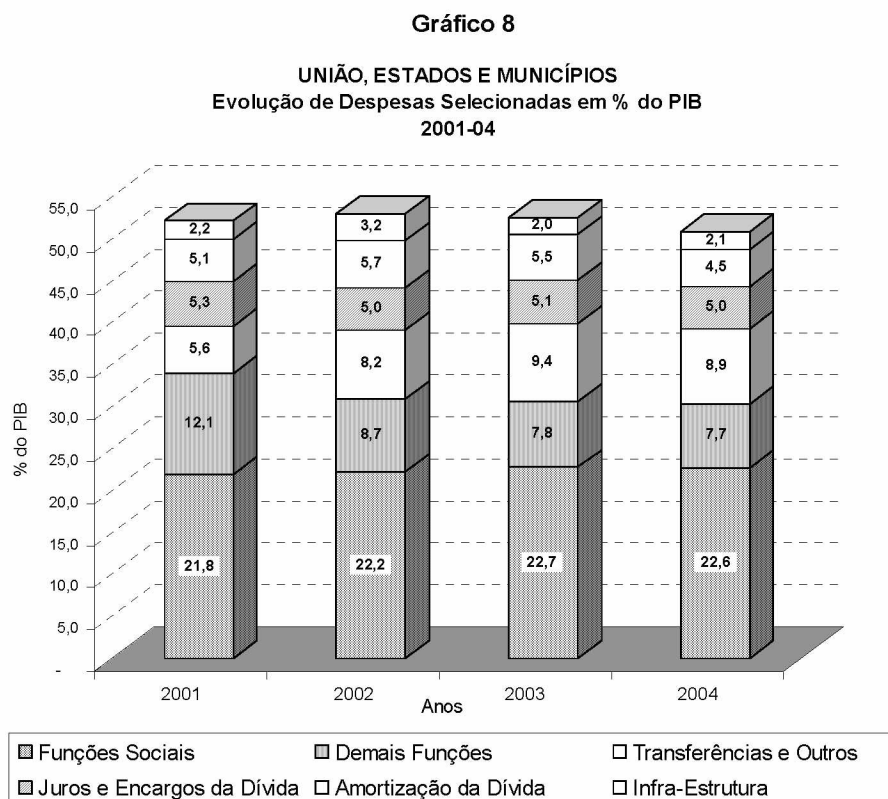
É difícil discernir a evolução do conjunto das dezessete funções orçamentárias restantes no período 2001-04⁴². Conforme já mencionado, em 2001, as despesas com transferências intergovernamentais e outros encargos especiais, de responsabilidade dos Estados e Municípios, que deveriam integrar a função Encargos Especiais, foram incluídas na categoria das Demais Funções Orçamentárias, inflando artificialmente o valor do ano inicial da série 2001-04.

Desconsiderando-se o ano de 2001, as despesas com tais funções, que na média do período 2002-04 representaram 15,5% da despesa total, teriam reduzido sua proporção no PIB de 8,7%, em 2002, para 7,7%, em 2004.

Essa redução não afetou, porém, todas as funções, uma vez que algumas delas, embora com pequena participação na despesa total, se beneficiaram com crescimento real de despesa, no período 2001-04, a exemplo das funções: Essencial à Justiça - Ministério Público (+ 409%); Direitos da Cidadania (+ 257%); Legislativa (+ 17%); e Judiciária (+ 7%).

⁴² São elas: Administração; Agricultura; Comércio e Serviços; Comunicações; Ciência e Tecnologia, Defesa Nacional; Desporto e Lazer; Direitos da Cidadania; Energia; Essencial à Justiça (Ministério Público); Gestão Ambiental; Indústria; Judiciária; Legislativa; Organização Agrária; Relações Exteriores; e Segurança Pública.

Uma imagem da análise aqui apresentada pode ser visualizada com o auxílio do Gráfico 8, que apresenta a evolução do conjunto das despesas da União, dos Estados e Municípios, no período 2001-04, segundo as funções orçamentárias acima comentadas, expressas como percentual do PIB.



6.2 Evolução da Despesa, Segundo Esfera de Governo e Funções Orçamentárias

A Tabela 15, a seguir, apresenta as despesas, a preços de 2004⁴³, segundo funções orçamentárias, realizadas separadamente pela União, Estados e Municípios, no período 2001-2004, observadas as mesmas categorias da seção anterior. Da mesma forma adotada na Tabela 13, as despesas são discriminadas em dois grupos distintos: Refinanciamento da Dívida e Funções Orçamentárias.

Apenas para o ano de 2004 estão disponíveis informações no nível de subfunção, razão pela qual só é possível uma análise mais pormenorizada para as despesas desse ano.

⁴³ Inflator IPCA/IBGE.

TABELA 15

DESPESA REALIZADA PELA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS,
SEGUNDO ESFERA DE GOVERNO E FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA
2001-2004

Discriminação	R\$ bilhões de 2004 ^{1/}				Composição %				Índices: 2001=100		
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004	2002	2003	2004
UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS (1 + 2)	1.116,2	1.115,6	1.292,4	1.264,9	100,0	100,0	100,0	100,0	-	-	-
<i>União</i>	798,5	793,7	943,1	908,2	71,5	71,1	73,0	71,8	99	118	114
<i>Estados</i>	226,4	223,5	227,5	239,8	20,3	20,0	17,6	19,0	99	100	106
<i>Municípios</i>	91,2	98,4	121,8	116,9	8,2	8,8	9,4	9,2	108	134	128
1. REFINANC. DÍVIDA(Encarg. Especiais)^{2/}	291,1	277,7	413,8	366,3	100,0	100,0	100,0	100,0	95	142	126
<i>União</i>	291,1	277,3	412,2	364,4	100,0	99,9	99,6	99,5	95	142	125
<i>Estados</i>	-	0,4	1,6	1,7	-	0,1	0,4	0,5	-	-	-
<i>Municípios</i>	-	-	-	0,2	-	-	-	0,1	-	-	-
2. FUNÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	825,0	838,0	878,6	898,6	100,0	100,0	100,0	100,0	102	106	109
<i>União</i>	507,4	516,4	530,9	543,8	61,5	61,6	60,4	60,5	102	105	107
<i>Estados</i>	226,4	223,1	225,9	238,1	27,4	26,6	25,7	26,5	99	100	105
<i>Municípios</i>	91,2	98,4	121,8	116,7	11,1	11,7	13,9	13,0	108	134	128
2.1 FUNÇÕES SOCIAIS	345,1	351,4	379,7	398,9	100,0	100,0	100,0	100,0	-	-	-
<i>União</i>	206,5	208,3	220,6	238,0	59,8	59,3	58,1	59,7	101	107	115
<i>Estados</i>	85,2	87,0	88,9	94,0	24,7	24,8	23,4	23,6	102	104	110
<i>Municípios</i>	53,3	56,1	70,3	66,9	15,5	16,0	18,5	16,8	105	132	125
2.1.2 Assistência e Previdência Social	178,5	186,5	196,9	214,6	100,0	100,0	100,0	100,0	-	-	-
<i>União</i>	149,4	152,5	165,6	179,4	83,7	81,8	84,1	83,6	102	111	120
<i>Estados</i>	20,2	26,0	21,8	25,2	11,3	13,9	11,1	11,7	128	108	124
<i>Municípios</i>	8,9	8,0	9,5	10,0	5,0	4,3	4,8	4,7	90	107	113
2.1.3 Educação e Cultura	83,9	68,9	89,3	82,9	100,0	100,0	100,0	100,0	-	-	-
<i>União</i>	15,7	15,8	15,5	14,8	18,8	22,9	17,3	17,9	100	98	94
<i>Estados</i>	43,1	28,8	42,7	39,8	51,4	41,8	47,8	48,0	67	99	92
<i>Municípios</i>	25,0	24,3	31,1	28,3	29,8	35,3	34,8	34,1	97	124	113
2.1.4 Saúde e Saneamento	72,9	71,4	82,3	89,8	100,0	100,0	100,0	100,0	-	-	-
<i>União</i>	31,6	30,0	29,3	33,1	43,4	42,0	35,6	36,9	95	93	105
<i>Estados</i>	21,8	18,1	23,8	28,5	30,0	25,4	28,9	31,7	83	109	131
<i>Municípios</i>	19,5	23,3	29,3	28,2	26,7	32,6	35,6	31,4	120	150	145
2.1.5 Trabalho	9,8	24,6	11,2	11,6	100,0	100,0	100,0	100,0	-	-	-
<i>União</i>	9,8	10,0	10,2	10,7	100,0	40,7	91,3	92,2	102	104	109
<i>Estados</i>	-	14,1	0,5	0,5	-	57,4	4,8	4,3	-	-	-
<i>Municípios</i>	-	0,5	0,4	0,4	-	1,9	3,8	3,4	-	-	-

continua

continuação

Discriminação	R\$ bilhões de 2004 ^{1/}				Composição %				Índices: 2001=100		
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004	2002	2003	2004
2.2 INFRA-ESTRUTURA	34,4	50,0	33,0	37,3	100,0	100,0	100,0	100,0	-	-	-
<i>União</i>	6,5	6,7	3,8	5,4	18,8	13,4	11,4	14,5	103	58	83
<i>Estados</i>	13,1	27,1	10,4	12,7	38,1	54,1	31,6	34,0	206	80	97
<i>Municípios</i>	14,8	16,2	18,8	19,2	43,1	32,5	57,0	51,5	110	127	130
2.2.1 Transporte	20,4	33,8	15,5	17,8	100,0	100,0	100,0	100,0	-	-	-
<i>União</i>	5,3	6,0	3,3	3,7	26,0	17,8	21,5	20,8	113	63	70
<i>Estados</i>	10,3	24,5	8,3	10,1	50,6	72,5	53,5	56,7	237	80	98
<i>Municípios</i>	4,8	3,3	3,9	4,0	23,4	9,8	25,0	22,5	69	81	84
2.2.2 Habitação e Urbanismo	14,0	16,2	17,5	19,5	100,0	100,0	100,0	100,0	-	-	-
<i>União</i>	1,2	0,7	0,4	1,7	8,5	4,3	2,5	8,7	59	36	143
<i>Estados</i>	2,8	2,6	2,2	2,6	19,8	15,9	12,3	13,3	93	77	94
<i>Municípios</i>	10,1	12,9	15,0	15,2	71,7	79,7	85,3	77,9	129	149	151
2.3 ENCARGOS ESPECIAIS(Excl. Refin.)	253,6	299,2	334,7	326,1	100,0	100,0	100,0	100,0	-	-	-
<i>União</i>	231,1	234,2	248,6	238,3	91,1	78,3	74,3	73,1	101	108	103
<i>Estados</i>	18,9	60,3	80,5	82,3	7,5	20,2	24,0	25,2	319	425	435
<i>Municípios</i>	3,6	4,7	5,7	5,5	1,4	1,6	1,7	1,7	132	160	154
2.3.1 Juros e Encargos da Dívida ^{4/}	83,8	78,8	85,4	88,6	100,0	100,0	100,0	100,0	-	-	-
<i>União</i>	69,9	65,0	70,7	74,4	83,4	82,5	82,7	84,0	93	101	106
<i>Estados</i>	11,9	11,6	12,4	11,8	14,2	14,8	14,5	13,3	98	104	99
<i>Municípios</i>	2,0	2,1	2,4	2,4	2,4	2,7	2,8	2,7	107	119	121
2.3.2 Amortização da Dívida ^{4/}	80,9	90,3	92,4	80,3	100,0	100,0	100,0	100,0	-	-	-
<i>União</i>	72,3	81,2	85,6	71,6	89,4	89,8	92,7	89,2	112	119	99
<i>Estados</i>	7,0	7,4	6,8	6,7	8,7	8,2	7,3	8,3	106	97	96
<i>Municípios</i>	1,6	1,8	-	2,0	2,0	2,0	-	2,5	111	0	126
2.3.3 Transf. Intergovern. e Outros	88,9	130,1	156,9	157,2	100,0	100,0	100,0	100,0	-	-	-
<i>União</i>	88,9	88,0	92,2	92,3	100,0	67,6	58,8	58,7	99	104	104
<i>Estados</i>	-	41,3	61,3	63,8	-	31,7	39,1	40,6	-	-	-
<i>Municípios</i>	-	0,8	3,3	1,1	-	0,6	2,1	0,7	-	-	-
2.4 DEMAIS FUNÇÕES	191,9	137,4	131,1	136,3	100,0	100,0	100,0	100,0	-	-	-
<i>União</i>	63,3	67,3	58,0	62,1	33,0	49,0	44,3	45,6	106	92	98
<i>Estados</i>	109,2	48,7	46,1	49,1	56,9	35,4	35,1	36,0	45	42	45
<i>Municípios</i>	19,5	21,4	27,0	25,1	10,1	15,6	20,6	18,4	110	139	129

Fonte: Dados primários - Portarias STN n.º 301/2002, 346/2003, 307/2004 e 458/2005 - Demonstrativos da Despesa por Função

Notas: 1/ Inflator IPCA/IBGE

2/ Dados extraídos dos Demonstrativos das Despesas e Receitas Realizadas

3/ Estados - 2001, 2003 e 2004: 26 Estados + DF; 2002: 25 Estados + DF.

4/ Municípios: 2001, 78,6% do total; 2002, 61,7% do total; 2003, 84,8% do total e 2004, 65,2% do total.

5/ A função Encargos Especiais compreende: refinanciamento, juros, outros encargos e amortização da dívida; transferências inter-governamentais; e Outros Encargos Especiais. Em 2001, nos Estados e Municípios essas despesas estão incluídas nas Demais Funções.

6.2.1 Refinanciamento da Dívida

O refinanciamento da dívida concentra-se na União que, praticamente, responde pela totalidade dessa despesa. Refletindo o aumento da dívida mobiliária federal entre 2001 e 2004, as despesas com o refinanciamento da dívida cresceram 25% nesse período, em termos reais.

6.2.2 Funções Sociais

O conjunto das funções de natureza social — assistência e previdência social, educação e cultura, saúde e saneamento, e trabalho — teve maior importância, primeiro na União (média anual de R\$ 218,3 bilhões e 59,2% do total), depois nos Estados (média anual de R\$ 88,8 bilhões e 24,1% total) e por último nos Municípios (média de R\$ 61,6 bilhões e 16,7% do total). Como se verá, isso é reflexo do peso dos gastos a previdência social.

As despesas com **assistência e previdência social** concentram-se **na União**, que na média do período realizou 83,3% do total. Essas despesas cresceram 20,1%, em termos reais entre 2001 e 2004. A predominância de tais gastos nesta esfera de governo é explicada, principalmente, pelas com o pagamento de benefícios do regime geral de previdência social administrado pelo INSS, entidade da administração federal. Além disso, foram também importantes os gastos com os regimes próprios de previdência dos servidores públicos federais, civis e militares. De acordo com os dados publicados na Portaria STN nº 458/2005, em 2004, de um total de gastos com assistência e previdência social na União, no valor de R\$ 179,4 bilhões, as despesas com a chamada previdência básica (INSS) corresponderam a 61% desse valor (R\$ 110,2 bilhões) e as despesas previdenciárias com os servidores públicos federais 21% (R\$ 38,5 bilhões).

Na média do período, os **Estados** foram responsáveis por 12% das despesas com **assistência e previdência**, que cresceram 24,8% em termos reais no período 2001-2004. Em 2004, dos R\$ 25,2 bilhões referentes a tais despesas, 83% correspondiam ao pagamento de aposentadorias e pensões dos servidores públicos estaduais.

Finalmente, os gastos de **assistência e previdência social dos Municípios** corresponderam, na média do período, a 4,7% do total do País (R\$ 9,1 bilhões). Tais despesas cresceram 12,4%, em termos reais, entre 2001 e 2004. Como pouquíssimos Municípios têm regime próprio de previdência para seus servidores, em 2004 estes gastos (R\$ 5,3 bilhões) corresponderam a 58,2% do total despendido com assistência e previdência social.

Diferentemente do que ocorreu na assistência e previdência social, os gastos com **educação e cultura** foram mais importantes nos Estados (média de 47,3%), seguidos dos Municípios (média de 33,5%), tocando à União a menor parcela (média de 19,2%). Essa composição de gastos é decorrência do fato de os Estados atuarem prioritariamente nos ensinos fundamental e médio, que congregam o maior número de estudantes, e de os Municípios atuarem prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

Os Municípios foram a única esfera de governo na qual se verificou crescimento real nos gastos com **educação e cultura**, da ordem 13% no período. Nas demais esferas, esses dispêndios ficaram quase estagnados, registrando na verdade, entre 2001 e 2004, uma ligeira redução: 6%, na União e 8% nos Estados.

Os gastos com **saúde e saneamento**, embora predominantemente realizados pela União (39,4% na média), tiveram uma distribuição menos concentrada, uma vez que na média do período os Municípios participaram com 31,6% e os Estados com 29,0%.

Na **União**, tais despesas tiveram crescimento real modesto entre 2001-04 (+4,6%), de que resultou sua diminuição na participação relativa no total dos gastos com **saúde e saneamento**, de 43,4%, em 2001, para 36,9%, em 2004. Nos **Municípios**, este é o segmento que apresentou, de forma continuada, o maior crescimento real da despesa (+ 44,6%), refletindo o aprofundamento do processo de municipalização das ações de saúde, previsto na Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que institui o Sistema Único de Saúde – SUS. Os **Estados** também elevaram de forma expressiva os seus gastos nesse segmento (+ 30,7%). Em 2004, predominaram nos Estados as despesas com assistência hospitalar e ambulatorial e nos Municípios, quase em partes iguais, os gastos com assistência hospitalar e ambulatorial e com atenção básica em saúde.

Na função **trabalho**, na média do período, mais de 80% das despesas foram realizadas pela **União**, haja vista que os principais programas integrantes da função são o seguro-desemprego e a capacitação de trabalhadores, programas financiados com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, de responsabilidade do governo federal. As despesas com essa função cresceram em, em termos reais, em todos os anos do período, acumulando 9,2% entre 2001 e 2004.

6.2.3 Infra-Estrutura Econômica

Na média do período, os gastos com a função **transporte** concentraram-se nos Estados (58,3%), seguidos da União e dos Municípios em partes praticamente iguais: 21,5% e 20,2%, respectivamente. Nos **Estados**, essa despesa apresentou estabilidade, com exceção do ano de 2002, em que mais do que duplicou, com relação ao ano anterior, em virtude da eleição para governadores. Na **União** manifestou-se acentuada redução na despesa de transporte, entre 2001 e 2004, da ordem de 30% em termos reais. Involução semelhante ocorreu nos **Municípios**, embora com menor intensidade, e com ligeira recuperação a partir de 2002.

Os dispêndios com **habitação e urbanismo** concentraram-se nos **Municípios** (participação média de 79%), com forte crescimento real: 51%, entre 2001-04. Dados de 2004 indicam que essas despesas foram realizadas em ações de infra-estrutura urbana e serviços urbanos, que absorveram 80% dos recursos alocados no segmento. Os **Estados** (média de 15,3% do total do segmento) e, principalmente, a **União** (média de 6,0% do total) têm pequena participação nessas ações.

Em resumo, as ações de infra-estrutura econômica — transporte, habitação e urbanismo — foram realizadas principalmente pelos Municípios (46%, na média do

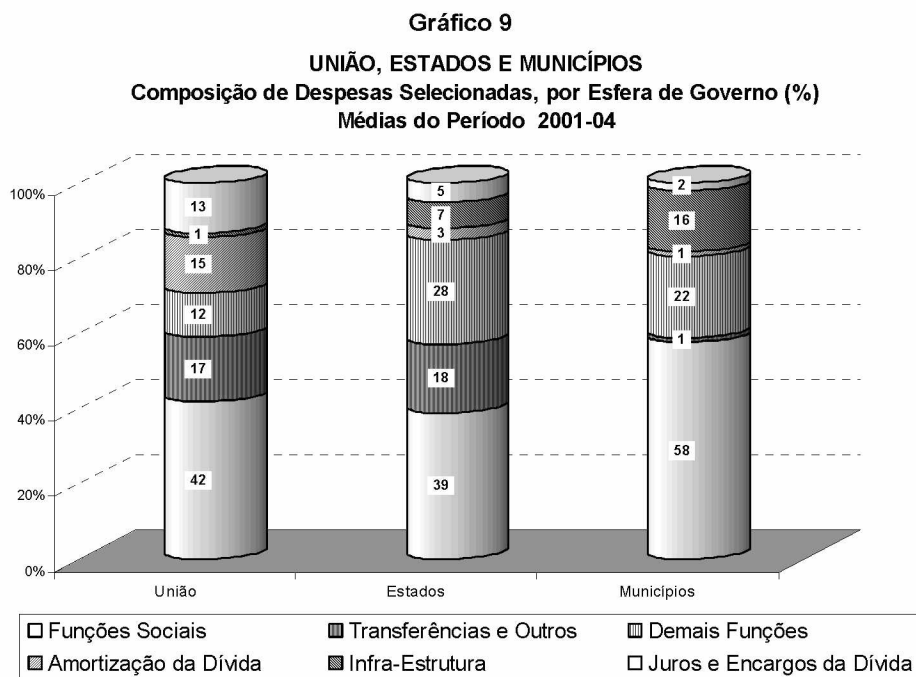
período), secundados pelos Estados (40% na média do período). A diminuição dos investimentos em transporte, pela União, em cerca de 30%, terminou por reduzir sua participação relativa nos dispêndios em infra-estrutura, que passaram de 19%, em 2001, para 14%, em 2004.

6.2.4 Encargos Especiais

As despesas com **juros e encargos** da dívida predominaram na União que realizou, na média do período, nada menos de 83% da despesa total. Os Estados, por seu turno, foram responsáveis por apenas 14% dos dispêndios desse segmento, até porque os contratos de refinanciamento das dívidas estaduais pela União, com fundamento na Lei nº 9.496/1997, prevêm o comprometimento máximo de 15% da RCL estadual com o pagamento do serviço da dívida refinanciada. Nos Municípios, essas despesas foram inexpressivas, da ordem de 3% do total, uma vez que a imensa maioria desses entes não tem endividamento, conforme já comentado.

De igual modo, a amortização da dívida concentrou-se na União, que realizou 90% dessa despesa no período. Os Estados, duplamente beneficiados com o prazo de trinta anos para pagamento de sua dívida refinanciada pela União e o limite de 15% de comprometimento da RCL com o serviço da dívida resultante desse refinanciamento, tiveram uma participação pequena nesse segmento (8%, na média). Finalmente, a participação dos Municípios foi da ordem de 2% do total.

Uma imagem da análise aqui apresentada pode ser visualizada por meio do Gráfico 9.



6.2.5 Observações Finais: a Questão dos Investimentos

Os dados das STN confirmam a percepção geral de que as despesas com os investimentos do setor público têm sido a principal variável de ajuste fiscal no País. No conjunto das despesas realizadas pela União, Estados e Municípios, os investimentos representaram, na média do período 2001-04, 4,5% da despesa total e 2,3% do PIB, com tendência decrescente.

A redução dos investimentos foi particularmente acentuada na União, onde essas despesas reduziram-se praticamente à metade nesse período, passando de 3,8% da despesa total e 1,2% do PIB, em 2001, para 2,0% da despesa total e 0,6% do PIB, em 2004.

Também nos Estados registrou-se a mesma tendência, embora com menor intensidade: 7,4% da despesa estadual e 1,0% do PIB, em 2001, contra 5,9% da despesa estadual e 0,8% do PIB, em 2004, isto é uma redução da ordem de 20%.

Diversamente do que ocorreu na União e nos Estados, a despeito de os dados da Portaria STN nº 458/2005, referentes a 2004, abrangerem apenas 65,2% do total de Municípios do País, contra 78,6% desse total em 2001, observou-se tendência de crescimento nos investimentos municipais. Enquanto em 2001 essas despesas representavam 8,9% da despesa municipal e 0,5% do PIB, em 2004 essas proporções foram de 11,2% e 0,7%, respectivamente.

7. RESUMO E CONCLUSÕES

Este estudo teve por finalidade analisar o desempenho fiscal da União, Estados e Municípios à luz das regras fiscais adotadas no País, com base nos principais indicadores previstos na LRF, a saber:

- NFSP nos conceitos primário e nominal, de acordo com as metodologias de apuração “abaixo da linha” e “acima da linha”;
- despesa de pessoal e sua relação com a RCL;
- dívida líquida e sua relação com a RCL.

Para enriquecer essa análise, foi também examinada a evolução da carga tributária em cada esfera de governo.

O estudo também investigou o impacto da aplicação dessas regras sobre a despesa pública, por meio da análise de sua evolução, segundo funções orçamentárias selecionadas. Essa análise teve por finalidade averiguar em que medida a obtenção dos resultados fiscais implicou o sacrifício de determinados setores de atuação governamental, especialmente as áreas social e de infra-estrutura.

7.1 Resultados Fiscais: Primário e Nominal

A primeira conclusão é a de que os resultados fiscais do País melhoraram substancialmente ao longo do período 1998-2004. As NFSP do conjunto do setor público, como proporção do PIB, no conceito primário, que eram praticamente zero, em 1998, registraram um superávit de 3,5% no biênio 1999-2000, que aumentou para a média de 4,3% no triênio 2002-2004.

Entre todas as esferas de governo, os resultados fiscais mais expressivos foram aqueles obtidos pelo Governo Central — incluindo o Governo Federal, INSS, Banco Central e Empresas Estatais Federais — que, partindo de um déficit primário de 0,2% do PIB, em 1998, manteve superávits elevados ao longo do período 1999-2004, com tendência crescente a partir de 2001, até alcançar 3,5% do PIB em 2004.

O componente que mais contribuiu para esse resultado foi o Governo Federal, no qual o superávit primário, que era de 0,3% do PIB em 1998, cresceu de forma vigorosa e contínua entre 2000 e 2004, ano em que atingiu 4,8% do PIB. Esses resultados foram obtidos no âmbito do orçamento fiscal da União, uma vez que as contas do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS apresentaram déficits crescentes ao longo do período 1998-2004. Esse déficit que, em 1998, representava 0,2% do PIB, três anos depois alcançava 1,1% do PIB e, em 2004, nada menos do que 1,8% do PIB. Ou seja, nos seis anos do período 1998 e 2004, o déficit do INSS, como percentual do PIB, cresceu nove vezes.

Examinando-se o comportamento das empresas estatais remanescentes verifica-se que, no seu conjunto, elas passaram a apresentar superávits primário e nominal, a partir de 1999, alcançando 0,5% do PIB e 0,8% do PIB, em 2004, respectivamente. Eliminou-se, assim, uma dos principais focos de déficit no governo central.

O Banco Central, por sua vez, apresentou entre 1999 e 2004 déficits primários de pouca significação, da ordem de 0,05% do PIB, na média do período.

Apesar das elevadas taxas de juros praticadas no País, o resultado nominal do Governo Central também melhorou consideravelmente no período 1998-2004. Partindo de um déficit de 5,6% do PIB, em 1998, esse resultado revelou uma clara tendência de redução ao longo do período, alcançando 0,7% do PIB, em 2004. Ou seja, como fração do PIB, o déficit nominal de 2004 representava apenas 12,5% do déficit de 1998.

O resultado primário dos Estados também melhorou de forma contínua ao longo do período 1998-2004, embora com menor intensidade do que o do Governo Central. O resultado primário do conjunto desses entes da Federação, no conceito de NFSP (“abaixo da linha”), que era praticamente zero, em 1998, tornou-se progressivamente superavitário, em todos os anos do período, até alcançar -1,05% do PIB em 2004.

O componente Governos Estaduais — análogo ao componente Governo Federal, no caso da União — que ao longo do período representou, em média, 78% do resultado primário total desses entes, seguiu uma trajetória paralela à do conjunto dos Estados, passando de -0,08% do PIB, em 1998, para -0,92% do PIB, em 2004.

As empresas estatais estaduais exibiram uma trajetória errática, porém superavitária a partir de 1999. Desde 2001 nota-se uma tendência de redução do superávit primário dessas empresas, refletindo o fato de que as mais lucrativas, principalmente as empresas distribuidoras de energia elétrica foram privatizadas, enquanto permaneceram sob controle dos Estados aquelas com menor potencial de geração de lucro, como as dos setores de saneamento, agricultura e transporte público.

Dados dos balanços estaduais confirmam que, também no conceito “acima da linha”, houve expressiva melhoria do resultado primário dos Estados, já detectada na apuração das NFSP. O conjunto dos Estados, que apresentava déficits em 1998 e 1999, passou a registrar superávits crescentes a partir de 2000. Esses déficits concentravam-se em apenas seis Estados que, na média do biênio 1998-99, respondiam conjuntamente por cerca de 85% do déficit primário total dessa esfera de governo: Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, Bahia e Pernambuco.

A melhoria da situação fiscal pode também ser constatada por um outro ângulo quando se examina o número de Estados com déficit primário em cada um dos anos do período: em 1998, nada menos que 20, dos 27 Estados (inclusive o Distrito Federal) eram deficitários; em 1999, esse número se reduz para 14; no ano seguinte cai para apenas 6 e, finalmente, em 2004, não havia nenhum Estado com déficit primário.

Para avaliar o esforço de ajuste fiscal realizado pelos Estados foram calculadas as diferenças entre as relações Resultado Primário/PIB em 1998 e 2003, o mais recente ano para o qual existem dados dos PIB estaduais. Na média dos 27 Estados (inclusive DF), esse esforço foi equivalente a 2,5% do PIB.

Treze estados fizeram um esforço fiscal acima dessa média, com destaque para Rio Grande do Norte, Sergipe, Bahia, Pernambuco, Paraná, Rio Grande do Sul, Goiás, Acre, Mato Grosso e Minas Gerais, cujo esforço foi superior a 5% dos respectivos PIB.

Sete estados apresentaram, em 2003, resultados fiscais piores do que aqueles de 1998, configurando, de acordo com o conceito aqui adotado, um esforço fiscal negativo. Em percentual do PIB, os resultados foram os seguintes: Roraima, -4,5%; Piauí, -4%; Maranhão, -3,4%; Tocantins, -2,0; Alagoas, -1,5%; Amapá, -1,3%; e Santa Catarina, -0,3%.

Entre os cinco Estados com maior participação no PIB nacional — São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná —, que no conjunto geram cerca de 70% do PIB nacional, São Paulo foi o único que se manteve superavitário em todos os anos do período, embora com um esforço fiscal de 0,5% do respectivo PIB, inferior ao dos demais Estados deste conjunto.

Quanto ao resultado nominal no conceito de NFSP, apurado pelo Banco Central, diversamente da tendência declinante verificada no Governo Central, os Estados apresentam comportamento errático ao longo do período 1998-2004, embora sempre deficitário, variando entre um mínimo de 1,3% do PIB, em 2003, e um máximo de 3,4% do PIB, em 2002.

Finalmente, em consequência da privatização de um grande número de importantes empresas estatais estaduais, nota-se a diminuição progressiva da participação de tais empresas no resultado nominal dos Estados, que em 2004 representava menos de 2% do total desses entes da Federação.

Diversamente do que ocorreu com o Governo Central e os Estados, os dados das NFSP (“abaixo da linha”) indicam que os Municípios, em seu conjunto, apresentaram superávits primários de pequena expressão no período 1998-2004 (média de -0,15% do PIB), com ligeira tendência de piora. Em 2004, esse superávit foi de apenas -0,08% do PIB. Esses resultados foram obtidos, na sua quase totalidade, no componente Governos Municipais, uma vez que a participação do componente Empresas Estatais, desde 2000, vem sendo praticamente nula.

Ainda sob a ótica das NFSP, os resultados nominais foram deficitários em todos os anos do período, na média de 0,33% do PIB, também com uma leve tendência de piora. Da mesma forma que no resultado primário, a participação do componente Empresas Estatais é inexpressiva.

Uma visão alternativa da evolução do resultado primário dos Municípios, no conceito “acima da linha”, referente ao período 2000-03, foi obtida a partir da estimativa realizada pela STN para 5.380 Municípios, com base em dados coletados em uma amostra de 3.215 Municípios.

Com esse propósito a STN classificou os Municípios em cinco grupos definidos em função do tamanho da população: Grupo A (mais de 1.000.000 de habitantes); Grupo B (300.001 e 1.000.000 habitantes); Grupo C (50.001 e 300.000 habitantes); Grupo D (10.000 a 50.000 habitantes); e Grupo E (até 10.000 habitantes).

Esses dados confirmam a tendência de deterioração dos resultados primários em todos os grupos. Contudo, os Municípios integrantes dos Grupos B e D apresentaram superávits em todos os anos do período 2000-03. Já os Municípios que formam os Grupos A, C e E registraram déficit no último ano.

De acordo com os dados publicados pela STN, a maior deterioração do resultado primário ocorreu nos dois maiores Municípios brasileiros, São Paulo e Rio de Janeiro, que, conjuntamente, passaram de um superávit de 0,17% do PIB, em 2000, para um déficit de 0,04% do PIB, em 2003.

Embora essa forma de apresentação não permita distinguir qual dos dois Municípios está em pior situação, tudo indica que os maiores desequilíbrios ocorreram em São Paulo, uma vez que a relação dívida líquida/RCL deste Município, na média do período, foi três vezes superior à do Rio de Janeiro. Além disso, enquanto em São Paulo essa relação exhibe uma ligeira tendência de crescimento, no Rio de Janeiro ela revela tendência de redução nos últimos três anos. Finalmente, entre todos os Municípios com população superior a 300.000 habitantes, São Paulo é o único que está além do limite de endividamento estabelecido pela RSF nº 40/2001.

A segunda maior perda de resultado primário ocorreu nos Municípios do Grupo C que, partindo de um superávit de 0,05% do PIB em 2000, registraram déficit de 0,02% do PIB, em 2003. Nos Grupos B, D e E e nos demais Municípios do Grupo A — exclusive São Paulo e Rio de Janeiro — as diminuições nos resultados primários foram de menor expressão.

A deterioração dos resultados primários dos Municípios, no seu conjunto, é explicada pelo crescimento das despesas não-financeiras em ritmo superior ao das receitas não-financeiras, particularmente as despesas com pessoal, que tiveram expansão de 12% no período 2000-2003, contra 8% de crescimento nas demais despesas correntes e nas despesas de capital.

7.2 Despesa de Pessoal

Os dados publicados pela União, Estados e Municípios revelam que a despesa de pessoal, que no passado constituiu um grave problema para muitos Estados e Municípios, está dentro dos limites fixados pela LRF.

No caso da União, os dados divulgados pela STN, cobrindo todos os Poderes e o Ministério Público, indicam que a despesa de pessoal, segunda maior categoria de despesa primária da União — depois dos gastos da previdência social —, vem se mantendo em torno de 5% do PIB, nos dois últimos anos.

Constata-se, não só, que a relação despesa de pessoal/ RCL está muito abaixo dos limites legal e prudencial definidos na LRF, como também que vem diminuindo: 31,9%, em 2002; 31,2%, em 2003; e 30,2%, em 2004. Esse resultado não significa, porém, que houve redução na despesa de pessoal da União. Em valores reais, essa despesa manteve-se praticamente estável entre 2002 e 2004. Embora tenha havido uma redução de 4,9% na despesa de pessoal da União em 2003, comparativamente a 2002, ela aumentou 6,8% em 2004, com relação ao ano anterior, acumulando crescimento real de 1,6%, no biênio 2003-04. O que explica a diminuição da relação despesa de pessoal/ RCL é o crescimento da carga tributária e, conseqüentemente, da RCL real, que nesses dois anos acumulou 7,1%.

A relação despesa de pessoal do Poder Executivo/RCL do conjunto dos Estados e do Distrito Federal não só esteve ligeiramente abaixo dos limites legal (49% da RCL) e prudencial (46,6% da RCL), estabelecidos pela LRF, como apresentou tendência decrescente.

A exemplo de quase todos os indicadores demográficos e econômicos, também a RCL e a despesa de pessoal estão fortemente concentradas em um pequeno número de Estados. Na média do período 2000-04, nove Estados — São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Paraná, Bahia, Santa Catarina, Pernambuco e Goiás —, que arrecadaram 76,1% da RCL do conjunto dos Estados, foram responsáveis por 73,7% da despesa total de pessoal do Poder Executivo.

Analisando-se a situação de cada Estado isoladamente constata-se uma melhoria desse indicador em todos eles, ao longo do período 2000-2004. No ano 2000, embora a Lei

Camata II não especificasse um limite para a despesa de pessoal do Poder Executivo, que somente foi estabelecido pela LRF, sete estados gastavam com essa despesa mais de 49% da RCL: Goiás, Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe e São Paulo. Em 2001, primeiro ano de vigência da LRF, apenas Minas Gerais e Rio Grande do Sul ultrapassaram o limite legal. Em 2004, somente a Paraíba não se enquadrava no limite legal.

Quatro Estados destacaram-se pelo esforço de redução do comprometimento da RCL com a despesa de pessoal do Poder Executivo, expresso em pontos percentuais da RCL: Rio Grande do Sul, -18,4; Minas Gerais, -15,5; Sergipe, -15,0; e Espírito Santo, -11,8.

Por outro lado, entre 2000 e 2004, em dez Estados verificou-se o aumento da relação DLP/RCL do Poder Executivo, também em pontos percentuais da RCL: Paraíba, +8,9; Tocantins, +5,5; Rio Grande do Norte e Bahia, +5,4; Alagoas, +4,0; Piauí, +3,5; Amapá, +2,5; Acre, +1,3; Paraná, 1,2; e Pará, 1,0. Não obstante, conforme mencionado, em 2004, apenas o Estado da Paraíba ultrapassou o limite de 49% da RCL, previsto na LRF.

Diversamente do que se passou com a União e os Estados, a despesa de pessoal dos Municípios, em termos reais, cresceu ainda mais no período de vigência da LRF, provocando a elevação da relação despesa de pessoal/RCL, que passou de 43,4%, em 2001, para 47,1%, em 2003. Apesar desse crescimento, essa relação permanece muito abaixo do limite de 60% fixado na LRF.

Observa-se uma grande concentração de população, despesa de pessoal e RCL em um pequeno número de Municípios. Os três Grupos de Municípios mais populosos (A, B e C), que correspondem a menos de 10% do número total de municípios do estudo, respondem por cerca de 2/3 da população, da despesa de pessoal e da RCL.

Examinando-se a relação despesa de pessoal/RCL, em cada um dos grupos de Municípios, no período 2000-03, verifica-se seu crescimento nos Grupos A, B, C e E. O maior aumento aconteceu nos Municípios mais populosos (Grupo A), em virtude do forte aumento da despesa de pessoal (22% em termos reais), contra uma pequena expansão de menos de 2% na RCL. Nos Grupos B e E essa relação também piorou, embora com menor intensidade, uma vez que o aumento real da despesa de pessoal — 8% e 14%, respectivamente — foi parcialmente compensado pelo incremento da RCL — 1% e 8%, respectivamente. No Grupo C essa relação deteriorou-se muito pouco pois, embora tenha sido observado o maior incremento proporcional da RCL (25,3%), a despesa de pessoal cresceu ainda mais (29,5%). No Grupo D essa relação experimentou uma pequeníssima melhora, permanecendo praticamente estável ao longo do período.

7.3 Dívida Pública

Uma vez que, até o momento, ainda não foram fixados pelo Senado Federal os limites para a dívida da União, não há uma referência à luz da qual possa ser avaliado o comportamento do governo central em matéria de endividamento.

A dívida líquida total da União apresentou tendência de crescimento ao longo do período 1998-2002. Partindo de um patamar da ordem de 25% do PIB, em 1998, ela passou para o patamar de 35% do PIB, no biênio 2002-2003. Em 2004, ela diminuiu para cerca de 31% do PIB, registrando uma queda significativa de mais de 4 pontos percentuais.

Essa dívida é formada, na maior parte, pela dívida interna, que em 1998 correspondia a 80% do total. Entre 1999 e 2002, essa espécie de dívida, embora crescendo em valores absolutos e como proporção do PIB, reduziu sua participação relativa na dívida da União, atingindo 64,2% do total, no final do período. No biênio 2003-2004, a conjugação do crescimento da dívida interna (cerca de 3 pontos percentuais do PIB) com a diminuição da dívida externa (cerca de 6 pontos percentuais do PIB) fez com que a dívida interna voltasse a responder por 80% da dívida total no ano de 2004.

Cabe destacar a progressiva redução da dívida das empresas estatais federais, até sua completa eliminação, a partir de 2000. A dívida líquida total das empresas da União, Estados e Municípios, que na média do período 1981-89 chegou a corresponder a cerca 22% do PIB, representava em 2004 apenas 0,2% do PIB. Esse resultado é decorrente do saneamento financeiro dessas empresas levado a efeito nos anos 90 e da privatização da maior parte delas, nas três esferas de governo.

O Senado Federal deliberou que, somente a partir de maio de 2005, se aplicarão os limites estabelecidos pela RSF nº 40/2001 para o endividamento dos Estados e dos Municípios, equivalentes a duas vezes a RCL e a 1,2 vezes a RCL, respectivamente.

Segundo os dados divulgados pela STN, a relação dívida líquida/RCL do conjunto dos Estados esteve abaixo do limite de duas vezes a RCL, em todos os anos do período 2000-04. Como proporção do PIB, a dívida do conjunto dos Estados e do Distrito Federal cresceu ligeiramente, passando de 16,8%, em 2000, para 17,9%, em 2004.

Na média do período 2000-04 a dívida estadual esteve concentrada em apenas seis Estados, que respondiam por 75% do total: São Paulo, 33,8%, Rio de Janeiro, 13,0%; Minas Gerais, 11,2%; Rio Grande do Sul, 9,2%; Bahia, 4,4%; e Goiás, 4%.

Calculando-se as médias da relação dívida líquida/RCL de cada Estado, no período 2000-04, identificam-se três grupos distintos:

- o primeiro, formado pelos Estados com reduzido endividamento, onde essa relação é inferior à unidade, inclui: Amapá, Roraima, Tocantins, Distrito Federal, Rio Grande do Norte, Pará, Amazonas, Sergipe, Acre, Espírito Santo e Ceará;
- o segundo, formado pelos Estados com grau de endividamento intermediário, nos quais essa relação varia entre 1,0 e 1,8, compreende: Pernambuco, Rondônia, Paraná, Paraíba, Piauí, Bahia, Santa Catarina e Mato Grosso;
- o terceiro grupo, formado pelos Estados com grande endividamento, onde essa relação é maior do que dois, e que, portanto, necessitam realizar um esforço de ajuste, abrange: Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Maranhão, Alagoas, Goiás, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul.

Nesse último grupo, São Paulo, Rio Grande do Sul e Alagoas vêm apresentando, desde 2001, tendência de crescimento da relação dívida líquida/RCL: São Paulo, 2,23 em 2004, contra 1,97 em 2001; Rio Grande do Sul, 2,83 em 2004, contra 2,51 em 2001; e Alagoas, 2,64 em 2004, contra 1,78 em 2001. Por outro lado, Minas Gerais, Maranhão, Goiás e Mato Grosso do Sul, conquanto apresentem relação dívida líquida/RCL maior do que dois, vêm conseguindo reduzi-la progressivamente ao longo do período. O Rio de Janeiro revela estabilidade dessa relação, com exceção do resultado verificado em 2002.

A dívida líquida do conjunto dos municípios brasileiros é pouco expressiva. A dívida líquida estimada pela STN para 5.380 municípios diminuiu ligeiramente, passando de 1,97% do PIB, em 2000, para 1,91% , em 2003.

Analisando-se os dados da STN constata-se que o único problema de dívida nessa esfera de governo localiza-se no Município de São Paulo, cuja relação dívida líquida/RCL média, no período 2000-03, é de 2,27, e que exhibe tendência crescente ao longo do período 2001-04: 1,84, em 2001, contra 2,44, em 2004.

7.4 Impacto das Regras Fiscais sobre o Gasto Público

A análise do impacto das regras fiscais sobre o gasto público baseia-se nos dados das consolidações, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação, relativas ao período 2001-04, publicadas pela STN.

A despeito do notável trabalho realizado pela STN, os dados da série não são homogêneos, razão pela qual as comparações intertemporais devem ser interpretadas com reserva. No caso dos Estados, em 2002 o número de unidades é menor do que nos demais anos e não há informação sobre o Estado que falta. No caso dos Municípios, as comparações tornam-se ainda mais precárias, uma vez que o percentual dos Municípios incluídos em cada ano, em relação ao total dos Municípios brasileiros varia consideravelmente: 78,6%, em 2001; 61,7%, em 2002; 84,8%, em 2003; e 65,2%, em 2004. Além disso, não se dispõe de informação sobre os Municípios que integram a consolidação, o que pode afetar o grau de representatividade dos dados.

A despesa foi segregada em dois conjuntos distintos: Refinanciamento da Dívida e Funções Orçamentárias, propriamente ditas. As Funções Orçamentárias foram agrupadas em quatro categorias: funções sociais; infra-estrutura; encargos especiais; e demais funções.

A análise da despesa foi realizada segundo duas óticas: a primeira, trata da evolução do gasto consolidado da União, Estados e Municípios, segundo funções orçamentárias; a segunda, examina a despesa de cada uma dessas categorias de função orçamentária, segundo esfera de governo.

7.4.1 Evolução da Despesa Consolidada, Segundo Funções Orçamentárias

Os gastos com as ações de governo, propriamente ditas, realizadas conjuntamente pela União, Estados e Municípios, estão concentrados nas **Funções Sociais** — assistência e previdência social, educação e cultura, saúde e saneamento e trabalho — que, na média do

período 2001-04, responderam por nada menos do que 42,8% da despesa total realizada nas três esferas de governo, equivalentes a 22,3% do PIB do País. Essas despesas apresentaram expressivo crescimento real de 15,6% no período, elevando ligeiramente sua participação no PIB: 21,8%, em 2001, contra 22,6%, em 2004.

Nesse grupo predominam as despesas com **assistência e previdência social**, que representam mais da metade dos gastos com as funções sociais e quase um quarto da despesa total. Tais despesas cresceram 20,2%, em termos reais, entre 2001 e 2004, elevando progressivamente sua proporção no PIB, de 11,3% para 12,1%. Na média do período 2002-04, as despesas com **previdência social** representaram 91,8% do total dos gastos com assistência e previdência social e cresceram, em termos reais, 14,2%. As despesas com **assistência social**, embora muito menores, cresceram entre 2002 e 2004, em termos reais, ainda mais rapidamente (24,5%).

Entre as despesas com funções sociais, o maior crescimento foi observado no segmento **saúde e saneamento**, que se expandiu 23,2% em termos reais, passando de 4,6% do PIB, em 2001, para 5,1% do PIB, em 2004, graças à forte expansão dos gastos com saúde. Entre 2002 e 2004, as despesas com **saúde**, que representaram mais de 90% deste segmento, cresceram em termos reais 30,3%, passando de 4,1% do PIB, em 2002, para 4,8% do PIB, em 2004.

As despesas com **educação e cultura** oscilaram em torno de 4,9% do PIB e 9,5% da despesa total do setor público com as funções orçamentárias, propriamente ditas.

Os dados da STN indicam redução nessas despesas, em 2002 e 2004, tanto em proporção do PIB como até mesmo em valores correntes. Em 2004, esses gastos, como percentual do PIB e em valores constantes, teriam sido inferiores àqueles de 2001, sinalizando uma tendência de queda. Esses resultados devem, porém, ser interpretados com cautela. Como os Estados e Municípios realizam mais de 80% das despesas totais com **educação e cultura**, a aparente redução dos gastos em 2002 e 2004 provavelmente decorre do fato de que no primeiro ano estão representados apenas 61,7% do total de municípios do País (contra 78,6% em 2001), e, em 2004, 65,2% (contra 84,8% no ano anterior). Da mesma forma, em 2002 não estão disponíveis os dados de um dos Estados.

Os gastos com ações do setor **trabalho**, embora tenham registrado grande crescimento real — 18,4% nos últimos três anos —, são pouco expressivos nas despesas totais do País, representando na média do período 2001-04 apenas 1,7% do total e menos de 1% do PIB.

As despesas com as funções reunidas no grupo de **infra-estrutura** — transportes, e habitação e urbanismo —, que na média do período 2001-2004 representaram apenas 4,6% do total, ficaram estagnadas no patamar de 2,4% do PIB. Esse desempenho medíocre só não foi pior graças aos gastos com **habitação e urbanismo**, que embora pouco expressivos no conjunto das funções orçamentárias (menos de 2% do total), cresceram vigorosamente, a ponto de ultrapassarem as despesas do setor transportes.

O pior desempenho foi o do setor **transportes**, cujas despesas representaram, na média do período 2001-2004, somente 2,6% do total e, além disso, decresceram 12,7%, em valores reais. Como proporção do PIB, as despesas do setor caíram de 1,3%, em 2001, para 1,0%, em 2004, diminuição da ordem de 22%.

Dentre todas as funções, foi a de **transportes** que sofreu as piores conseqüências do ajuste fiscal, com a visível deterioração de sua infra-estrutura, principalmente nas rodovias federais.

Embora as despesas com Encargos Especiais tenham registrado o maior crescimento, em valores reais, dentre todas as funções (28,6%, entre 2001 e 2004), ele foi motivado, principalmente, pelo aumento das **transferências intergovernamentais**, e não pela despesa com **juros** nominais, conforme supõe o senso comum.

De acordo com os dados das Portarias de consolidação da despesa realizada pelos entes da Federação, enquanto as **transferências intergovernamentais** cresceram 76,8%, em valores reais, aumentando sua participação no PIB de 5,6%, em 2001, para 8,9%, em 2004, a despesa com **juros** aumentou apenas 5,7%, em termos reais, reduzindo conseqüentemente sua participação no PIB de 5,3% em 2001 para 5,0% em 2004.

Os valores dos juros nominais nessas Portarias diferem consideravelmente daqueles divulgados pelo Banco Central. Essas diferenças decorrem do tratamento dispensado aos juros decorrentes da dívida indexada, do critério temporal de apropriação dos juros e da taxa de câmbio e da forma de tratar as receitas e as despesas com juros. Nos Estados e Municípios, as diferenças ocorrem, também, em virtude dos limites de comprometimento da RCL com pagamento do serviço da dívida renegociada pela União e da falta de homogeneidade quanto aos critérios de apropriação das despesas com correção monetária ou cambial associadas com o pagamento do serviço da dívida.

A despeito da diferença dos valores absolutos dos juros nas Portarias da STN e no Banco Central, o crescimento real dos juros nominais, nesse período, é muito próximo nas duas estimativas: 5,7%, nos dados da STN, contra 6,2%, nos dados do Banco Central.

Ainda que se utilizem os dados do Banco Central, constata-se que os juros nominais cresceram, em valores reais, bem menos do que as despesas com as funções de saúde e saneamento, assistência e previdência, habitação e urbanismo, trabalho e transferências intergovernamentais. Em proporção do PIB, os juros nominais também cresceram em ritmo bem inferior ao das despesas com as funções de saúde e saneamento, habitação e urbanismo e as transferências intergovernamentais e em ritmo quase igual ao da função de previdência e assistência social.

Contrariamente ao que supõem vários setores da sociedade e representantes de todas as esferas de governo, esses dados confirmam o fato de que a melhoria dos resultados fiscais do País não se deu à custa da contenção dos gastos sociais.

É difícil discernir a evolução do conjunto das dezessete funções orçamentárias restantes: Administração; Agricultura; Comércio e Serviços; Comunicações; Ciência e

Tecnologia, Defesa Nacional; Desporto e Lazer; Direitos da Cidadania; Energia; Essencial à Justiça (Ministério Público); Gestão Ambiental; Indústria; Judiciária; Legislativa; Organização Agrária; Relações Exteriores; e Segurança Pública.

Na média do período 2002-04, tais funções, que representaram 15,5% da despesa total, teriam reduzido sua proporção no PIB de 8,7%, em 2002, para 7,7%, em 2004. Essa redução não afetou, porém, todas as funções, uma vez que algumas delas, embora com pequena participação na despesa total, se beneficiaram com crescimento real de despesa, no período 2001-04, a exemplo das funções: Essencial à Justiça - Ministério Público (+ 409%); Direitos da Cidadania (+ 257%); Legislativa (+ 17%); e Judiciária (+ 7%).

7.4.2 Evolução da Despesa, Segundo Esfera de Governo e Funções Orçamentárias

O refinanciamento da dívida concentra-se na União que, praticamente, responde pela totalidade dessa despesa. Refletindo o aumento da dívida mobiliária federal entre 2001 e 2004, as despesas com o refinanciamento da dívida cresceram 25% nesse período, em termos reais.

O conjunto das funções de natureza social — assistência e previdência social, educação e cultura, saúde e saneamento, e trabalho — teve maior importância, primeiro na União (média anual de R\$ 218,3 bilhões e 59,2% do total), depois nos Estados (média anual de R\$ 88,8 bilhões e 24,1% total) e por último nos Municípios (média de R\$ 61,6 bilhões e 16,7% do total)

As despesas com **assistência e previdência social** concentram-se na **União**, que na média do período realizou 83,3% do total. Essas despesas cresceram 20,1%, em termos reais entre 2001 e 2004. Em 2004, de um total de gastos com assistência e previdência social na União, no valor de R\$ 179,4 bilhões, as despesas com a chamada previdência básica (INSS) corresponderam a 61% desse valor (R\$ 110,2 bilhões) e as despesas previdenciárias com os servidores públicos federais 21% (R\$ 38,5 bilhões).

Na média do período, os **Estados** foram responsáveis por 12% das despesas com **assistência e previdência**, que cresceram 24,8% em termos reais no período 2001-2004. Em 2004, dos R\$ 25,2 bilhões referentes a tais despesas, 83% correspondiam ao pagamento de aposentadorias e pensões dos servidores públicos estaduais.

Os gastos de **assistência e previdência social dos Municípios** corresponderam, na média do período, a 4,7% do total do País (R\$ 9,1 bilhões). Tais despesas cresceram 12,4%, em termos reais, entre 2001 e 2004. Como pouquíssimos Municípios têm regime próprio de previdência para seus servidores, em 2004 estes gastos (R\$ 5,3 bilhões) corresponderam a 58,2% do total despendido com assistência e previdência social.

As despesas com **educação e cultura** foram mais importantes nos Estados (média de 47,3%), seguidos dos Municípios (média de 33,5%), tocando à União a menor parcela (média de 19,2%). Essa composição de gastos é decorrência do fato de os Estados atuarem prioritariamente nos ensinos fundamental e médio, que congregam o maior número de

estudantes, e de os Municípios atuarem prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

Os Municípios foram a única esfera de governo na qual se verificou crescimento real nos gastos com **educação e cultura**, da ordem 13% no período. Nas demais esferas, esses dispêndios ficaram quase estagnados, registrando na verdade, entre 2001 e 2004, uma ligeira redução: 6%, na União e 8% nos Estados.

Os gastos com **saúde e saneamento**, embora predominantemente realizados pela União (39,4% na média), tiveram uma distribuição menos concentrada, uma vez que na média do período os Municípios participaram com 31,6% e os Estados com 29,0%.

Na **União**, tais despesas tiveram crescimento real modesto entre 2001-04 (+4,6%), de que resultou sua diminuição na participação relativa no total dos gastos com **saúde e saneamento**, de 43,4%, em 2001, para 36,9%, em 2004. Nos **Municípios**, este é o segmento que apresentou, de forma continuada, o maior crescimento real da despesa (+ 44,6%), refletindo o aprofundamento do processo de municipalização das ações de saúde, previsto na Lei que institui o Sistema Único de Saúde – SUS. Os **Estados** também elevaram de forma expressiva os seus gastos nesse segmento (+ 30,7%). Em 2004, predominaram nos Estados as despesas com assistência hospitalar e ambulatorial e nos Municípios, quase em partes iguais, os gastos com assistência hospitalar e ambulatorial e com atenção básica em saúde.

Na função **trabalho**, na média do período, mais de 80% das despesas foram realizadas pela **União**, haja vista que os principais programas integrantes da função são o seguro-desemprego e a capacitação de trabalhadores, programas financiados com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, de responsabilidade do governo federal. As despesas com essa função cresceram em, em termos reais, em todos os anos do período, acumulando 9,2% entre 2001 e 2004.

Na média do período, os gastos com a função **transporte** concentraram-se nos Estados (58,3%), seguidos da União e dos Municípios em partes praticamente iguais: 21,5% e 20,2%, respectivamente. Nos **Estados**, essa despesa apresentou estabilidade, com exceção do ano de 2002, em que mais do que duplicou, com relação ao ano anterior, em virtude da eleição para governadores. Na **União** manifestou-se acentuada redução na despesa de transporte, entre 2001 e 2004, da ordem de 30% em termos reais. Involução semelhante ocorreu nos **Municípios**, embora com menor intensidade, e com ligeira recuperação a partir de 2002.

Os dispêndios com **habitação e urbanismo** concentraram-se nos **Municípios** (participação média de 79%), com forte crescimento real: 51%, entre 2001-04. Dados de 2004 indicam que essas despesas foram realizadas em ações de infra-estrutura urbana e serviços urbanos, que absorveram 80% dos recursos alocados no segmento. Os **Estados** (média de 15,3% do total do segmento) e, principalmente, a **União** (média de 6,0% do total) têm pequena participação nessas ações.

Em resumo, as ações de infra-estrutura econômica — transporte, habitação e urbanismo — foram realizadas principalmente pelos Municípios (46%, na média do período), secundados pelos Estados (40% na média do período). A diminuição dos investimentos em transporte, pela União, em cerca de 30%, terminou por reduzir sua participação relativa nos dispêndios em infra-estrutura, que passaram de 19%, em 2001, para 14%, em 2004.

As despesas com **juros e encargos** da dívida predominaram na União que realizou, na média do período, nada menos de 83% da despesa total. Os Estados, por seu turno, foram responsáveis por apenas 14% dos dispêndios desse segmento, até porque os contratos de refinanciamento das dívidas estaduais pela União prevêm o comprometimento máximo de 15% da RCL estadual com o pagamento do serviço da dívida refinanciada. Nos Municípios, essas despesas foram inexpressivas, da ordem de 3% do total, uma vez que a imensa maioria desses entes não tem endividamento.

De igual modo, a amortização da dívida concentrou-se na União, que realizou 90% dessa despesa no período. Os Estados, duplamente beneficiados com o prazo de trinta anos para pagamento de sua dívida refinanciada pela União e o limite de 15% de comprometimento da RCL com o serviço da dívida resultante desse refinanciamento, tiveram uma participação pequena nesse segmento (8%, na média). Finalmente, a participação dos Municípios foi da ordem de 2% do total.

Cabe uma observação final quanto ao comportamento dos investimentos do setor público no período 2001-04. Os dados das STN confirmam a percepção geral de que essas despesas têm sido a principal variável de ajuste fiscal no País. No conjunto das despesas realizadas pela União, Estados e Municípios, os investimentos representaram, na média do período 2001-04, 4,5% da despesa total e 2,3% do PIB, com tendência decrescente.

Essa redução dos investimentos foi particularmente acentuada na União, onde essas despesas reduziram-se praticamente à metade nesse período, passando de 3,8% da despesa total e 1,2% do PIB, em 2001, para 2,0% da despesa total e 0,6% do PIB, em 2004.

Também nos Estados registrou-se a mesma tendência, embora com menor intensidade: 7,4% da despesa estadual e 1,0% do PIB, em 2001, contra 5,9% da despesa estadual e 0,8% do PIB, em 2004, isto é uma redução da ordem de 20%.

Diversamente do que ocorreu na União e nos Estados, observou-se tendência de crescimento dos investimentos nos Municípios. Enquanto em 2001 essas despesas representavam 8,9% da despesa municipal e 0,5% do PIB, em 2004 essas proporções foram de 11,2% e 0,7%, respectivamente.

7.5 Considerações Finais

O Brasil desenvolveu um notável esforço de ajuste das finanças públicas, ao longo dos últimos seis anos, com a obtenção de resultados fiscais expressivos, inimagináveis até 1998.

Esses resultados foram obtidos muito mais graças ao aumento da carga tributária do que em decorrência da redução de despesas, muitas das quais continuaram a se expandir fortemente, a exemplo dos gastos de natureza social, principalmente nos setores de saúde, assistência social e previdência social.

Em função desse desempenho, duas questões se colocam: em que medida eles foram consequência da LRF? Qual o grau de sustentabilidade desses resultados fiscais nos próximos anos?

A despeito da importância da LRF como elemento de consolidação e coroamento de várias regras fiscais criadas no Brasil desde meados dos anos 90, não se devem a ela os bons resultados alcançados desde 1999. Senão vejamos. No caso da União, foi a mudança no padrão de comportamento político adotado a partir de 1999, que permitiu a manutenção do compromisso de governo com a obtenção de superávits primários. Além de incluir nas LDO metas anuais de resultados fiscais, o governo passou a cumpri-las rigorosamente. Dos limites previstos na LRF para a União, apenas está em vigor o limite de despesa de pessoal, que de resto não foi criado pela LRF, mas pela Lei Camata II.

No caso dos Estados, o principal fator de ajuste foi a Lei nº 9.496/97, que autorizou o refinanciamento pela União das dívidas estaduais, mediante oferecimento pelos Estados de garantias executáveis pela União, e estabeleceu penalidades claras, especialmente de natureza financeira, na hipótese de descumprimento das cláusulas contratuais.

Quanto aos Municípios, alvos por excelência da função disciplinadora da LRF, verifica-se que, apesar de não se defrontarem, com exceção do Município de São Paulo, com os graves problemas de endividamento que afetam a União e os Estados, registraram o mais fraco desempenho fiscal dentre todas as esferas de governo.

As inúmeras regras de exceção incluídas na LRF, não apenas dificultam sua aplicação, como abrem alternativas de fuga ao seu cumprimento. A título de exemplo, mencione-se que, transcorrido praticamente um ano desde a denúncia pelo Ministro da Fazenda da contratação irregular de uma operação de crédito pela ex-prefeita de São Paulo, ainda não se procedeu à aplicação da penalidade prevista na LRF. O único caso conhecido de aplicação de penalidade com base na LRF foi o contingenciamento, em 2002, de recursos destinados ao Estado de Minas Gerais.

Quanto à manutenção de resultados fiscais importantes nos próximos anos, a experiência recente parece abrir a perspectiva de que a obtenção de superávits primários possa ser tratada, cada vez mais, como uma questão técnica ligada à necessidade de redução da relação dívida/PIB, do que como uma preferência político-partidária.

Dada a crescente restrição para aumentar a já grande carga tributária brasileira, a alternativa que resta é a redução do gasto público, especialmente nos setores com grande peso no orçamento público — a exemplo da previdência social —, e de alguns setores que registraram crescimento real explosivo no período 2001-04, a exemplo das funções Essencial à Justiça – Ministério Público (+ 409%), Direitos da Cidadania (+ 257%), Assistência Social (+ 24,5%) e Legislativa (+ 17%).

Por outro lado, é preciso recuperar os investimentos em infra-estrutura, especialmente no setor de transportes, abandonado nos últimos anos, a despeito da criação de recursos vinculados, como a CIDE.

Finalmente, é preciso aumentar eficiência do gasto público, mediante a criação de indicadores de desempenho e de custo-benefício, assunto até aqui nunca suficientemente considerado.

A N E X O S

TABELA A-1
BRASIL
CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA SEGUNDO ESFERA DE GOVERNO - % DO PIB
1991-2004

Discriminação	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Médias	
															1991-98	1999-04
UNIÃO	16,7	17,5	18,5	20,5	20,0	19,4	19,7	20,4	22,5	22,5	23,4	24,9	24,2	25,0	19,1	23,8
<i>Orçamento Fiscal</i>	7,0	7,4	7,8	8,6	8,2	7,6	7,4	8,2	8,8	8,3	8,5	9,2	8,5	8,4	7,8	8,6
<i>Orçamento Segurid. Social</i>	7,9	8,2	8,9	9,8	9,5	9,5	10,0	9,8	11,1	12,0	12,5	12,9	13,0	14,0	9,2	12,6
<i>Demais</i>	1,8	1,9	1,8	2,2	2,3	2,2	2,2	2,5	2,5	2,3	2,4	2,8	2,8	2,7	2,1	2,6
ESTADOS	7,3	7,4	6,5	8,0	8,3	8,2	7,9	7,8	8,2	8,6	9,0	9,2	9,1	9,4	7,7	8,9
MUNICÍPIOS	1,2	1,0	0,8	1,0	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,2	1,5
TOTAL	25,2	25,9	25,7	29,5	29,8	29,0	29,0	29,8	32,2	32,6	34,0	35,6	34,9	35,9	28,0	34,2

Fonte: Secretaria da Receita Federal

TABELA A-2
BRASIL: MUNICÍPIOS SELECIONADOS
RELAÇÃO DÍVIDA LÍQUIDA/RECEITA CORRENTE LÍQUIDA
2001-04

UF	Município	2001	2002	2003	2004	Limite LRF ^{1/} em 31/12/2016
1 AC	RIO BRANCO	nd	0,09	0,14	0,22	1,20
2 AL	MACEIÓ	1,37	0,89	0,71	0,86	1,20
3 AM	MANAUS	0,08	0,08	0,05	0,06	1,20
4 AP	MACAPÁ	-0,16	-0,15	0,34	nd	1,20
5 BA	SALVADOR	nd	nd	nd	nd	1,20
6	Feira de Santana	0,45	0,47	0,42	nd	1,20
7 CE	FORTALEZA	0,33	0,07	0,08	0,06	1,20
8	Caucaia	nd	nd	nd	nd	1,20
9 ES	VITÓRIA	-0,09	0,01	0,17	nd	1,20
10	Serra	0,31	1,00	0,89	0,78	1,20
11	Cariacica	0,33	0,45	0,37	nd	1,20
12	Vila Velha	0,05	0,28	0,27	0,33	1,20
13 GO	GOIÂNIA	0,42	0,42	0,41	0,34	1,20
14	Aparecida de Goiânia	-0,61	0,42	-0,07	0,07	1,20
15	Anápolis	0,00	0,72	0,48	-0,03	1,20
16 MA	SÃO LUÍS	0,23	0,29	0,12	0,07	1,20
17 MG	BELO HORIZONTE	0,29	0,38	0,34	0,21	1,20
18	Contagem	nd	1,35	0,87	nd	1,20
19	Uberlândia	0,09	0,09	0,10	0,08	1,20
20	Juiz de Fora	0,02	0,12	0,16	0,19	1,20
21	Betim	0,23	0,17	0,18	nd	1,20
22	Montes Claros	nd	nd	nd	nd	1,20
23	Ribeirão das Neves	-0,06	0,13	0,15	0,17	1,20
24 MS	CAMPO GRANDE	0,02	0,03	0,09	0,15	1,20
25 MT	CUIABÁ	0,58	0,60	0,76	0,84	1,20
26 PA	BELÉM	nd	0,06	0,02	nd	1,20
27	Ananindeua	nd	nd	nd	nd	1,20
28 PB	JOÃO PESSOA	0,07	nd	0,12	nd	1,20
29	Campina Grande	0,00	0,36	0,00	nd	1,20
30 PE	RECIFE	0,65	0,16	0,18	0,29	1,20
31	Jaboatão dos Guararapes	0,27	0,06	1,59	nd	1,20
32	Olinda	nd	nd	nd	nd	1,20
33 PI	TERESINA	0,11	0,15	nd	nd	1,20
34 PR	CURITIBA	0,17	0,28	0,27	0,21	1,20
35	Londrina	0,82	0,19	0,14	nd	1,20
36	Maringá	0,60	0,54	0,53	0,51	1,20
37	Foz do Iguaçu	0,36	0,35	0,24	nd	1,20
38	Ponta Grossa	0,50	0,53	0,57	nd	1,20
39 RJ	RIO DE JANEIRO	0,61	0,85	0,77	0,76	1,20
40	São Gonçalo	-0,13	0,02	0,10	0,11	1,20
41	Duque de Caxias	nd	-0,01	0,00	nd	1,20
42	Nova Iguaçu	1,58	1,12	0,94	1,00	1,20
43	Belfort Roxo	0,00	0,00	0,00	0,00	1,20
44	Niterói	-0,04	0,13	0,09	0,09	1,20
45	São João de Meriti	-0,31	-0,16	-0,06	nd	1,20
46	Campos dos Goytacazes	nd	nd	nd	nd	1,20
47	Petrópolis	nd	nd	0,09	nd	1,20
48 RN	NATAL	0,18	0,22	0,19	0,15	1,20
49 RO	PORTO VELHO	-0,05	nd	-0,05	-0,04	1,20

continua

continuação

UF	Município	2001	2002	2003	2004	Limite LRF ^{1/} em 31/12/2016
50 RR	BOA VISTA	nd	nd	nd	nd	1,20
51 RS	PORTO ALEGRE	0,11	0,31	0,28	0,32	1,20
52	Caxias do Sul	-0,13	-0,24	-0,16	-0,13	1,20
53	Pelotas	0,65	0,69	0,66	0,94	1,20
54	Canoas	-0,41	-0,46	-0,27	nd	1,20
55 SC	FLORIANÓPOLIS	0,00	0,10	0,35	0,33	1,20
56	Joinville	-0,07	-0,10	0,18	0,30	1,20
57 SE	ARACAJU	nd	0,20	0,12	0,10	1,20
58 SP	SÃO PAULO	1,84	2,36	2,45	2,44	1,20
59	Guarulhos	0,60	0,60	0,65	0,66	1,20
60	Campinas	1,26	1,15	1,08	nd	1,20
61	São Bernardo do Campo	0,15	0,17	0,05	0,13	1,20
62	Osasco	1,17	1,23	1,17	nd	1,20
63	Santo André	0,67	0,22	0,37	0,38	1,20
64	São José dos Campos	nd	0,15	0,10	nd	1,20
65	Sorocaba	nd	0,16	0,19	0,22	1,20
66	Ribeirão Preto	-0,12	0,03	0,06	0,18	1,20
67	Santos	nd	0,10	0,34	0,21	1,20
68	São José do Rio Preto	0,07	0,07	0,07	0,07	1,20
69	Mauá	1,19	0,84	0,93	0,84	1,20
70	Diadema	0,60	0,00	0,87	1,03	1,20
71	Carapicuíba	0,00	0,85	0,94	nd	1,20
72	Mogi das Cruzes	0,09	0,03	0,04	nd	1,20
73	Piracicaba	0,18	0,25	0,40	0,31	1,20
74	Bauru	0,20	0,37	nd	nd	1,20
75	Jundiaí	0,53	0,57	0,52	nd	1,20
76	Itaquaquecetuba	-0,17	-0,06	0,02	nd	1,20
77	São Vicente	nd	0,25	0,26	0,23	1,20
78	Franca	0,14	0,29	0,47	0,48	1,20
79 TO	PALMAS	0,01	0,03	-0,01	-0,03	1,20

Fonte: STN - http://www.stn.fazenda.gov.br/lrf/downloads/divida_consolidada_liquida_municipios.pdf

Notas: 1/ Limite fixado pela RSF n.º 40, de 2001, art. 3.º.

nd = dado não disponível.

TABELA A-3

**CONSOLIDAÇÃO DAS DESPESAS REALIZADAS PELA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS,
SEGUNDO GRUPOS DE FUNÇÕES ORÇAMENTÁRIAS
2001-2004**

Discriminação	R\$ bilhões de 2004 ^{1/}				Composição %				Índices: 2001 = 100		
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004	2002	2003	2004
1. REFINANC. DÍVIDA (Encargos Especiais)^{2/}	291,1	277,7	413,8	366,3							
2. FUNÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	825,0	838,0	878,6	898,6	100,0	100,0	100,0	100,0	102	106	109
2.1 FUNÇÕES SOCIAIS	345,1	351,4	379,7	398,9	41,8	41,9	43,2	44,4	102	110	116
<i>Assistência e Previdência Social</i>	178,5	186,5	196,9	214,6	21,6	22,3	22,4	23,9	104	110	120
<i>Educação e Cultura</i>	83,9	68,9	89,3	82,9	10,2	8,2	10,2	9,2	82	106	99
<i>Saúde e Saneamento</i>	72,9	71,4	82,3	89,8	8,8	8,5	9,4	10,0	98	113	123
<i>Trabalho</i>	9,8	24,6	11,2	11,6	1,2	2,9	1,3	1,3	251	114	118
2.2 INFRA-ESTRUTURA	34,4	50,0	33,0	37,3	4,2	6,0	3,8	4,2	145	96	108
<i>Transporte</i>	20,4	33,8	15,5	17,8	2,5	4,0	1,8	2,0	166	76	87
<i>Habitação e Urbanismo</i>	14,0	16,2	17,5	19,5	1,7	1,9	2,0	2,2	116	125	139
2.3 ENCARGOS ESPECIAIS(Excl. Refinanc)	253,6	299,2	334,7	326,1	30,7	35,7	38,1	36,3	118	132	129
<i>Juros e Encargos da Dívida^{2/}</i>	83,8	78,8	85,4	88,6	10,2	9,4	9,7	9,9	94	102	106
<i>Amortização da Dívida^{2/}</i>	80,9	90,3	92,4	80,3	9,8	10,8	10,5	8,9	112	114	99
<i>Transf. Intergovernamentais e Outros</i>											
<i>Encargos Especiais</i>	88,9	130,1	156,9	157,2	10,8	15,5	17,9	17,5	146	176	177
2.4 DEMAIS FUNÇÕES	191,9	137,4	131,1	136,3	23,3	16,4	14,9	15,2	72	68	71
TOTAL DO SETOR PÚBLICO	1.116,2	1.115,6	1.292,4	1.264,9	-	-	-	-	100	116	113

Fonte: Dados primários - Portarias STN n.º 301/2002, 346/2003, 307/2004 e 458/2005 - Dados extraídos dos Demonstrativos da Despesa por Função

Notas: 1/ Inflator IPCA/IBGE

2/ Dados extraídos dos Demonstrativos das Receitas e Despesas Realizadas

3/ Estados - 2001, 2003 e 2004: 26 Estados + DF; 2002: 25 Estados + DF.

4/ Municípios: 2001, 78,6% do total; 2002, 61,7% do total; 2003, 84,8% do total e 2004, 65,2% do total.

5/ A função Encargos Especiais compreende, principalmente: refinanciamento, juros, outros encargos e amortização da dívida; transferências intergovernamentais; e Outros Encargos Especiais. Em 2001, nos Estados e Municípios essas despesas estão incluídas nas Demais Funções.

BIBLIOGRAFIA

1. TEXTOS

BANCO CENTRAL DO BRASIL – Boletins mensais, vários números.

_____ – Relatórios anuais, vários números.

BLEJER, M.I. e CHEASTY, A. (org.) – *Como medir o deficit público: questões analíticas e metodológicas*, Brasília, STN, 1999.

BNDES – *Informe-se nº 29*, Rio de Janeiro, julho de 2001.

_____ – *Informe-se nº 54*, Rio de Janeiro, abril de 2003.

FONTENELE E SILVA, P – *Regras fiscais do Brasil: da Secretaria do Tesouro Nacional à Lei de Responsabilidade Fiscal*, Brasília, agosto de 2005, mimeo, 48 p.

GIAMBIAGI, F. e ALÉM, A. – *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*, Rio de Janeiro, Campus, 2.^a ed., 2000.

GIAMBIAGI, F. et alii – “*Diagnóstico da previdência social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?*”, Rio de Janeiro, IPEA, Texto para Discussão nº 1.050, outubro de 2004.

JALORETTO, C. – “*Deficit público e contas nacionais*”, in *Resenha Econômica*, Brasília, Banco Central do Brasil, Departamento Econômico, junho de 1997.

OLIVEIRA, J.C. – “*Déficit dos orçamentos públicos no Brasil: conceitos e problemas de mensuração*”, in *Anais do XIII Encontro Nacional de Economia*, ANPEC, Vitória, 1985.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL – *Manual técnico de orçamento nº 2 – MTO-02*, Brasília, SOF, publicação anual.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL – *Pessoal e encargos sociais: evolução das despesas no período recente*, Brasília, maio de 2005.

_____ – *Gestão de finanças municipais: legislação, orientações e informações fiscais – 2000-03*, Brasília, Versão 1, mídia eletrônica.

_____ – *Perfil e evolução das finanças municipais: 1998-2003*, Brasília, agosto de 2004.

_____ – *Portarias de consolidação das contas dos entes da Federação dos exercícios de 2001 a 2004 (Portarias n.ºs 301/2002, 346/2003, 307/2004 e 458/2005)*

_____ – *Relatórios de gestão fiscal*, Brasília, vários números.

_____ – *Resultado do Tesouro Nacional*, Brasília, vários números.

2. SITES NA INTERNET

Banco Central do Brasil

<http://www.bcb.gov.br>

BNDES - Banco Federativo -

<http://federativo.bndes.gov.br>

IBGE – Contas Nacionais –

<http://www.ibge.gov.br>

IPEA –

<http://www.ipea.gov.br>

Ministério da Fazenda –

<http://www.fazenda.gov.br>

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão -

<http://www.planejamento.gov.br>

Presidência da República –

<http://www.planalto.gov.br>

Secretaria da Receita Federal

<http://www.receita.fazenda.gov.br>

Secretaria do Tesouro Nacional

<http://www.stn.fazenda.gov.br>

Senado Federal – Sistema de Consulta à Legislação Brasileira –

<http://www.senado.gov.br/sicon>