

Necessidades de Financiamento do Setor Público: 1991/96 — bases para a discussão do ajuste fiscal no Brasil*

FABIO GIAMBIAGI**

Este artigo discute a evolução das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) no Brasil no período 1991/96, com ênfase especial no acontecido em 1995/96, apresentando o desempenho das diversas rubricas de gasto e de despesa "acima da linha", para o governo central e para as empresas estatais. Mostra-se que o ano de 1994 — com o qual costumam ser feitas as comparações para dimensionar o desajuste recente do setor público — foi claramente atípico e que a diferença entre os valores "acima" e "abaixo da linha", consubstanciada nas variáveis de ajustes metodológicos e de "erros e omissões", responde em alguns anos por parcela importante do "delta" das NFSPs entre um ano e outro. Isso é especialmente relevante no caso de 1995, quando fatores não explicados responderam por 1,8% do PIB da piora das NFSPs. O artigo sugere que as estatísticas fiscais do país devem ser aperfeiçoadas e conclui que o aumento do gasto público dos últimos anos é parcialmente irreversível, reforçando a idéia de que a correção do atual desequilíbrio das finanças públicas deverá ser um processo gradual.

1 - Introdução

Poucos temas concentraram tanto a atenção dos economistas nas décadas de 80 e 90 como as finanças públicas. Até o Plano Real, a ênfase no tema respondia ao fato de que se acreditava, de modo geral, que o equilíbrio fiscal era condição *sine qua non* para o êxito de um plano de estabilização. Já em 1995 e 1996, o renovado interesse pela temática fiscal — com o Plano Real já em curso, mas com um déficit público elevado — deve-se ao temor de que a continuidade da situação atual das contas públicas prejudique, no futuro, o êxito do combate à inflação.

* O autor agradece a cooperação de Ana Teresa Albuquerque, Júlio César Nogueira, Otacílio Caldeira e Yvan Faria Bayardino, que, além de fornecerem as estatísticas utilizadas no trabalho, responderam, sempre que solicitados, aos pedidos de explicações acerca de diversos detalhes metodológicos referentes aos dados. Ana Cláudia de Além, Ana Teresa Albuquerque, Edmar Bacha, Florinda Pastoriza, Francisco Marcelo Rocha Ferreira, Otacílio Caldeira, Sheila Najberg, Raul Velloso, Rubens Cysne e dois pareceristas anônimos da revista *Pesquisa e Planejamento Econômico* fizeram valiosos comentários a respeito de uma versão preliminar do trabalho. Como de praxe, a responsabilidade pelo conteúdo final do artigo é exclusivamente do autor.

** Do Departamento Econômico do BNDES.

Paradoxalmente, a literatura acadêmica recente praticamente não tem registro, no Brasil, de análises mais específicas e detalhadas sobre as contas públicas, que vão além das reivindicações de praxe em defesa do ajuste fiscal. Nos anos 80 e início dos anos 90, trabalhos como os de Werneck (1986), Simonsen (1989) ou Villela (1991), entre outros, fizeram análises pormenorizadas acerca da situação fiscal da época. Entretanto, além de se tratar de trabalhos relativamente antigos, a base da análise eram os dados das Contas Nacionais, cuja correlação com os resultados fiscais apurados pelo Banco Central (Bacen), nos anos 90, tem sido baixa.

Já nos anos mais recentes, Barbosa e Giambiagi (1995) procuraram incorporar à sua análise esse “descolamento” entre as Contas Nacionais e as Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP), trabalhando apenas com as contas que dão origem ao resultado oficial das NFSPs, mas seu trabalho ficou rapidamente desatualizado em função da piora dos resultados fiscais ocorrida depois de 1994.¹ O presente trabalho, de certa forma, representa uma atualização do mencionado artigo de Barbosa e Giambiagi, incorporando os dados de 1994 a 1996 — inclusive —, além de uma revisão das informações referentes a 1991/93.

O trabalho tem três objetivos. O primeiro é o de mostrar, com certo grau de detalhe, um conjunto de estatísticas da Secretaria de Política Econômica (SPE), referentes à evolução desagregada de receitas e despesas do setor público, estatísticas essas que, apesar de serem fundamentais para a compreensão da situação fiscal, são pouco conhecidas, comparativamente à difusão que é feita dos dados de déficit público, medido pelas necessidades de financiamento apuradas pelo Bacen. O segundo é o de chamar a atenção para alguns problemas metodológicos identificados no artigo, em geral ignorados na discussão sobre as contas públicas. Por último, procura-se identificar as causas da deterioração dos resultados fiscais no Brasil em 1995/96. Isso serve de base para avaliar até que ponto essa deterioração poderá ser revertida a curto prazo e analisar os fatores que poderiam levar a uma redução do déficit público.

O texto encontra-se organizado da seguinte forma: após esta introdução, destaca-se a importância do conhecimento preciso da realidade fiscal recente, como base para a ação das autoridades; a terceira seção constitui a razão de ser do trabalho e mostra os resultados “acima” e “abaixo da linha”, do governo central, estados e municípios e empresas estatais, além de abordar alguns problemas metodológicos que resultam da observação dos dados desagregados;² a quarta seção discute até que ponto o recente aumento do

1 Ao longo do trabalho, NFSP refere-se ao conceito operacional.

2 Para entender o significado destes conceitos, é útil citar as palavras do IPEA, segundo as quais “uma forma alternativa de se calcular o déficit público é através das chamadas ‘contas abaixo da linha’, ou contas de financiamento. A idéia é que, se o déficit, numa definição mais grosseira, corresponde ao montante em que os gastos excedem as receitas tradicionais do governo (tributos e outras receitas correntes), seu valor, em dado período, corresponderá ao montante de financiamento (empréstimos novos, emissão de títulos etc.) por ele levantado nesse período (...). O Banco Central, dado o monitoramento que efetua do sistema financeiro público e privado, encontra-se em posição única para acompanhar a evolução dessas contas” [IPEA (1995, p. 28)]. Isto posto, analogamente ao que ocorre com as diferenças estatísticas na contabilidade do balanço de pagamentos, os resultados da conta (despesas - receitas) dos itens que compõem a contabilidade chamada “acima da linha”, de um lado, e da soma das fontes de financiamento “abaixo da linha”, de outro, podem não ser iguais. Existindo esta diferença, cabe definir qual dos dois conceitos — “acima” ou “abaixo da linha” — prevalece, definição feita em favor do conceito “abaixo da linha”. Isso gera a explicitação da diferença entre os dois conceitos através de uma linha de ajuste, “acima da linha”, representada pela rubrica de “erros e omissões”.

gasto público é passível de reversão ou não; e a quinta seção inclui as conclusões do artigo e faz algumas recomendações.

2 - A importância do conhecimento da situação fiscal de 1995/96 e o paradoxo da estabilidade sem *fundamentals*

Os planos de estabilização bem-sucedidos dos anos 80, tratados na literatura, em maior ou menor medida, como *showcases*, contaram inicialmente em todos os casos com um ajuste fiscal importante. Em Israel, por exemplo, o déficit total do setor público, de 10,9% do PIB, em média, de 1980/84, deu lugar a um superávit de 1,6% do PIB, em média, no período 1985/87 [Bruno e Meridor (1992)]. Na Bolívia, o déficit também caiu, ainda que sem mudar o sinal do resultado para um superávit, de 23,5% do PIB em 1984, antes do fim da hiperinflação, para 2,5% do PIB em 1986 [Morales (1992)]. Já antes, o Chile, no contexto de uma estabilização gradual — sem choques —, era menção obrigatória, em qualquer seminário sobre os requisitos da estabilização, pela sua *performance* fiscal a partir de meados dos anos 70, ainda que com algumas oscilações importantes. Por último, mais recentemente, a Argentina, no contexto do Plano de Conversibilidade lançado em 1991, conseguiu vencer a inflação transformando o déficit fiscal — excluindo a receita de privatizações — de US\$ 600 milhões — em dólares constantes de 1993 — em 1990, em um superávit de US\$ 2.200 milhões em 1993 [Machinea (1996)].

Isto posto, não é de estranhar que, no debate que precedeu o lançamento do Plano Real, o ajuste fiscal fosse considerado uma condição básica para o sucesso do plano [Franco (1993) e Werlang (1994)]. No máximo, a dúvida era saber se o ajuste tinha que ser *prévio* à estabilização ou *simultâneo* com a mesma.³ Em todo caso, a idéia básica de todos os participantes do debate era que, sem ajuste, o fenômeno da altíssima inflação não poderia ser debelado. Franco sintetizou esse sentimento de forma clara e categórica: “Claramente, se não houver ajuste fiscal simultâneo à estabilização, ela fracassará de forma *rápida e retumbante*”, [Franco (1995, p. 232, grifos nossos)].

Havendo um virtual consenso, na época, a respeito da necessidade do ajuste fiscal e sem que as posições tenham sido estabelecidas como sendo conflitantes entre si, mas tentando estabelecer uma taxonomia das diferentes nuances existentes em torno do

3 Neste ponto, é preciso esclarecer o fato aparentemente paradoxal de que o debate sobre o ajuste fiscal coincidissem no início dos anos 90 com um período no qual as NFSPs foram relativamente pequenas. A explicação para a coexistência de déficits baixos com um sentimento de que a situação fiscal era de desequilíbrio relaciona-se com o chamado “efeito Tanzi da despesa”, isto é, a corrosão real do valor do gasto, em virtude de atrasos ou defasagens nos pagamentos, que permitiam ao administrador público reprimir o valor real das liberações, no contexto de uma inflação elevada. Isso ficou nitido à luz do deslocamento para cima da trajetória do gasto público, após a queda da inflação provocada pelo Plano Real em 1994. Para a defesa deste ponto de vista, ver os artigos pioneiros de Bacha (1994) e Franco (1995). Para uma análise do papel do contingenciamento orçamentário, ver Piancastelli e Pereira (1996).

mesmo ponto de vista da necessidade do ajuste, os participantes do debate que precedeu a deflagração do Plano Real em junho de 1994 podiam ser classificados em três grupos:

a) aqueles que entendiam o equilíbrio fiscal como fundamental ao êxito da estabilização, mas consideravam que os bons resultados das NFSPs de 1990/93 revelavam que parte do ajuste já tinha ocorrido, de modo que o esforço adicional necessário para a estabilização poderia não ser muito custoso, e que se mostravam otimistas em relação às perspectivas fiscais futuras, como no já citado trabalho de Barbosa e Giambiagi (1995);⁴

b) aqueles que consideravam que o ajuste de 1990/93 era precário, mas que entendiam ser possível estabelecer uma “ponte para a estabilidade”, com um esforço fiscal de tipo *once and for all* que permitisse a um plano de estabilização ter um “lastro fiscal”, até a aprovação das medidas ditas “estruturais” de ajustamento definitivo — envolvendo as reformas constitucionais;⁵ e

c) aqueles que não só consideravam que a melhora fiscal de 1990/93 fora praticamente irrelevante, como também não viam com bons olhos a existência de um ajuste apenas temporário.⁶

Mesmo aqueles que defendiam um ajuste fiscal temporário, faziam-no no pressuposto de que, durante a duração desse ajuste com *deadline* para expirar, seriam aprovadas as reformas constitucionais — especialmente a administrativa, para diminuir o gasto com o funcionalismo, e a previdenciária, para evitar o aumento do déficit atuarial da Previdência Social — que representariam um ajuste fiscal duradouro. Isto quer dizer que mesmo a existência de um equilíbrio temporário, supondo que não fosse acompanhado de reformas destinadas à eliminação do desequilíbrio em caráter definitivo, era julgada insuficiente para a estabilização: “[A] eliminação do déficit público (...) [é] (...) condição

4 Embora tenha sido publicado em 1995, o artigo foi escrito em 1994, com dados até 1993. Nesse tipo de análise, o papel da inflação como fator de repressão do valor real do gasto não foi devidamente levado em consideração, como ficou claro *ex-post*.

5 Este acabou sendo o enfoque oficial, que serviu de base para a defesa da aprovação do Fundo Social de Emergência (FSE). Basicamente, o FSE diminuía, por um período de dois anos, os percentuais de transferências vinculadas, permitindo ao governo contar com uma fonte de contenção de despesas, excepcionalmente, no período de vigência da desvinculação parcial em relação à receita (1994 e 1995). A importância atribuída ao ajuste fiscal na concepção original do Plano Real é explicitada na ênfase conferida ao mesmo na própria mensagem que encaminhou a medida provisória que criou a URV. Nela, o programa de estabilização era definido como um plano de três fases, a primeira das quais era “o estabelecimento em bases permanentes do equilíbrio das contas do governo” e declarava-se que “(...) a solução duradoura da crise fiscal é o alicerce insubstituível de qualquer política consistente de estabilização” (Exposição de Motivos nº 47, da Medida Provisória nº 434, de 27 de fevereiro de 1994). Na mesma mensagem, listava-se uma série de providências “de caráter permanente” adotadas pelo governo com o fim de estabelecer os mencionados alicerces do programa de estabilização e afirmava-se que “(...) promulgada a emenda que cria o FSE, estará garantido o equilíbrio entre receitas e despesas”. O contraste com a situação fiscal que vigorou em 1995 é, *ex-post*, evidente.

6 Neste último grupo pode ser enquadrada a posição do Fundo Monetário Internacional (FMI), que de certa forma fez transparecer a sua desconfiança em relação ao enfoque oficial, negando-se inicialmente a endossar o programa de estabilização. Conforme as palavras de Bacha (1995, p.7): “A equipe do Fundo desejava um ajuste fiscal muito mais profundo do que seria viável sem a reforma constitucional (...) não conseguindo enxergar como a inflação poderia sofrer uma queda abrupta com a introdução da nova moeda, se as posturas fiscal e monetária não seriam muito diferentes daquelas observadas na antiga moeda (com a postura fiscal sendo medida pelo déficit orçamentário operacional)”.

para qualquer programa de estabilização bem-sucedido. Dois pontos merecem atenção na questão do déficit público. O primeiro é quanto à definição do déficit, que não deve ficar restrita à do déficit fiscal do Tesouro. O segundo é quanto à distinção entre equilíbrio transitório e equilíbrio permanente. A questão da permanência deve ser crucial. A estabilização exige que sejam criadas as condições para o equilíbrio intertemporal das contas públicas de forma permanente. Não basta gerar um superávit fiscal temporário com base num esforço de contenção de despesas e de aumento de receitas que seja percebido como temporário e insustentável a mais longo prazo” [Resende (1995, p. 10-11)].⁷

Dito de outra forma, no lançamento do Plano Real, havia dúvidas sobre quanto mais seria preciso ajustar em relação aos resultados prévios das NFSPs e sobre quão sólido seria o FSE como base fiscal do plano, admitindo-se que o mesmo fosse suficiente para introduzir alguma melhora fiscal para 1994 e 1995. O que ninguém cogitava, na época, era que um plano de estabilização pudesse ter qualquer chance de êxito, com o déficit público consolidado — medido pelas NFSPs — passando de 1% do PIB, em média, durante 1991/93, para uma média — ainda que, espera-se, temporária — de mais de 4% do PIB em 1995/96.⁸

Tais dados constituem uma violação do que até então se convencionara chamar como os *fundamentals* fiscais que todo plano de estabilização deveria atender para ter êxito. O fato de existir tal déficit e, ao mesmo tempo, o Plano Real ter tido um sucesso incomparavelmente maior que os seus predecessores Cruzado, Bresser, Verão e Collor I e II, revela que os três grupos anteriormente mencionados se mostraram errados e foram desmentidos pela realidade.

O primeiro grupo se mostrou errado porque os números fiscais de 1995 e 1996 revelaram o equívoco das análises otimistas prévias referentes à questão fiscal. O segundo grupo de analistas, por sua vez, errou porque, sabe-se agora, o FSE foi evidentemente insuficiente para evitar o aparecimento de déficits elevados. E, por último, as análises do terceiro grupo também se mostraram equivocadas porque o fato de o déficit fiscal ser maior que o do Plano Cruzado, ao contrário do que se poderia prever à luz das explicações dadas na época para o fracasso deste, não impediu que a inflação se

7 Da mesma forma que no trabalho de Barbosa e Giambiagi, estas palavras de Lara Resende, embora publicadas em 1995, referem-se a 1994 — mais especificamente, ao mês de março, três meses antes do início do Plano Real.

8 Na Alemanha, por ocasião da estabilização da década de 20, ainda que depois do fim da hiperinflação o compromisso com a austeridade fiscal fosse inequívoco, no primeiro momento a estabilização também parece ter-se devido mais à confiança do público na nova moeda do que às supostas bases da estabilidade. Conforme registrado no clássico livro de Bresciani-Turroni de 1931 sobre a hiperinflação alemã, “(...) segundo Helfferich, a experiência com o *rentenmark* foi feita sem que se criassem condições para uma recuperação monetária, isto é, a solução da questão das reparações [de guerra] e a melhoria da situação econômica e política. A tentativa foi um ‘pulo sobre um barranco cuja extremidade oposta estava obscurecida por nuvens’. Mesmo o ministro Luther, o autor do decreto de 15 de outubro de 1923, descreveu seu trabalho como alguém que ‘constrói uma casa, começando pelo teto’” [Bresciani-Turroni (1989, p. 172 da edição em português)].

mantivesse dois anos e meio relativamente baixa e, inclusive, com trajetória declinante, após a inflação residual dos primeiros meses de execução do plano.⁹

É interessante destacar que mesmo medidas mais refinadas de déficit, como o chamado “déficit de pleno emprego” ou “impulso fiscal”, confirmam que o déficit tem sido maior do que na época do Plano Cruzado. Mais importante ainda é a *variação* desse conceito de déficit, como indicador de desempenho da política fiscal: em 1986 — ano do Plano Cruzado —, a variação desse “impulso fiscal” representou uma piora fiscal ligeiramente inferior a 3% do PIB. Já em 1996, estima-se que a piora acumulada do “impulso fiscal” em relação a 1993 — ano anterior ao Plano Real — seja da ordem de 10% do PIB [Faria (1996)].

Por outro lado, é evidente que o fato de que o processo de queda da inflação após o Plano Real tenha sobrevivido a um déficit elevado não significa que o ajuste fiscal não seja importante. Pelo contrário, o controle das contas fiscais é condição básica para o êxito do referido plano a médio e longo prazos, haja vista que, a permanecer um déficit como o atual e admitindo-se que a relação dívida pública/PIB não possa aumentar indefinidamente, o déficit passaria a ser financiado com emissão, pressionando assim os preços.¹⁰ Em outras palavras, o Plano Real teve êxito até agora devido às demais políticas do governo, mesmo não respeitando os *fundamentals*, com base nos quais foi lançado; porém, cedo ou tarde, terá que obedecer a eles, sob pena de o plano enfrentar sérios problemas, a médio e longo prazos. Entretanto, se existe consciência acerca da necessidade de ajustar as contas públicas, o mesmo não se pode dizer a respeito de como fazê-lo. Parte dessa deficiência decorre de uma difusão inadequada da situação das contas “acima da linha”, lacuna essa que este artigo procura, de alguma forma, suprir.

3 - As Necessidades de Financiamento do Setor Público: 1991/96

O Brasil, seguindo um vasto conjunto de países, apura as NFSPs com base nos princípios estabelecidos para o cálculo das mesmas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), no *Manual on Government Finance Statistics*, de 1986, produzido pelo Fiscal Affairs

⁹ A análise de por que o Plano Real teve, até agora, um êxito que o Cruzado e outros planos não tiveram vai além dos limites deste artigo. Da mesma forma, a discussão do futuro do Plano Real e das possibilidades de a inflação continuar a cair também foge ao escopo do presente trabalho. De qualquer modo, em relação ao papel desempenhado pelas expectativas otimistas alimentadas pela ótica oficial de que o controle do déficit era a base da estabilização e da queda da inflação, é interessante constatar que, ao longo de todo o primeiro semestre de 1995, a maioria dos consultores privados previa, para 1995, NFSPs de 0,5% do PIB, em média, número muito distante dos 4,9% do PIB efetivamente verificados. Um levantamento mensal feito na época pelo BNDES, com base na média das opiniões de oito bancos e firmas privadas de consultoria, entre janeiro e junho de 1995, permite fazer essa constatação. Nos primeiros seis meses do ano, a previsão média dos oito consultados para o déficit de 1995 oscilou entre um mínimo de 0,4% e um máximo de 0,6% do PIB. Mesmo no início do segundo semestre do ano — julho —, a previsão mais pessimista entre todos os consultados no levantamento acerca das NFSPs de 1995 era de um déficit operacional de 1% do PIB [BNDES (1995)].

¹⁰ Para uma análise do processo de endividamento público no Brasil, ver Furuguen, Pessoa e Abe (1996).

Department dessa instituição. De acordo com esses princípios, as NFSPs são calculadas com base na soma da variação do estoque de saldo da dívida líquida interna do setor público, do fluxo de financiamento externo líquido e da variação da base monetária.¹¹

O valor das NFSPs é calculado pelo Bacen, enquanto as variáveis “acima da linha”, para o governo central — incluindo Tesouro Nacional, Previdência Social e Bacen — e para as estatais, são apuradas pela SPE, que passou recentemente a divulgar em forma oficial algumas das informações referentes ao governo central. Os dados da SPE do governo central são obtidos das seguintes fontes primárias: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria da Receita Federal (SRF), Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), Ministério do Trabalho — neste último caso, para os números do seguro-desemprego — e Bacen. Por sua vez, os dados referentes às empresas estatais — que, conforme as estatísticas do Bacen, incluem as estatais federais, estaduais e municipais — são calculados a partir das informações das empresas estatais federais da Secretaria de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (Sest) do Ministério do Planejamento e dos resultados do Bacen referentes às empresas estatais como um todo — incluindo estaduais e municipais.

3.1 - Quadro geral das Necessidades de Financiamento do Setor Público

As NFSPs experimentaram uma piora expressiva depois de 1994, como pode ser visto na Tabela 1. Até então, as contas públicas, ainda que com a ajuda da inflação — devido aos efeitos desta sobre o valor real da despesa —, não estavam muito distantes do equilíbrio, chegando inclusive a ser superavitárias em 1994. Mesmo excluindo o ano atípico de 1990 — no qual as características do Plano Collor geraram alguns efeitos *once and for all* de aumento de receita e redução temporária da despesa de juros, que permitiram ao setor público ter um superávit operacional de 1,5% do PIB —, no período 1991/93 as NFSPs foram de apenas 1,1% do PIB, em média, com um superávit primário médio de 2,1% do PIB. Quando se incorporam aos cálculos os excelentes resultados de 1994, a média das NFSPs de 1991/94 passa a ser de 0,6% do PIB, com um superávit primário anual de 2,8% do PIB.

A existência desses bons resultados fiscais, combinada com algum pequeno crescimento do PIB no período e, principalmente, com uma senhoriagem elevada, explica a queda de importância relativa experimentada pela dívida líquida do setor público, que caiu de quase 40% do PIB em 1989 para aproximadamente 25% do PIB, cinco anos depois.

¹¹ De acordo com essa definição, *stricto sensu*, a privatização pode reduzir as NFSPs. Entretanto, no Brasil, em função especificamente dos termos de um memorando técnico da instituição referente ao caso brasileiro, datado de dezembro de 1991, a privatização, sendo feita em dinheiro ou com papéis de dívida, não diminui instantaneamente as NFSPs. De qualquer forma, ocorrendo uma redução da dívida pública, a privatização pode gerar uma diminuição posterior das NFSPs, devido à queda da despesa de juros.

TABELA 1

Necessidades de Financiamento do Setor Público — 1991/96

(Em % do PIB)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^a
Resultado operacional	0,19	2,38	0,83	-1,06	4,90	3,89
Governo central	0,08	1,18	0,71	-1,46	1,72	1,67
Estados e municípios	-0,72	0,67	0,08	0,78	2,33	1,89
Empresas estatais	0,83	0,53	0,04	-0,38	0,85	0,33
Resultado primário	-2,88	-1,12	-2,15	-4,99	-0,26	0,10
Governo central	-1,05	-0,63	-0,77	-3,08	-0,50	-0,40
Estados e municípios	-1,48	-0,06	-0,63	-0,74	0,18	0,57
Empresas estatais	-0,35	-0,43	-0,75	-1,17	0,06	-0,07
Juros reais líquidos	3,07	3,50	2,98	3,93	5,16	3,79
Governo central	1,13	1,81	1,48	1,62	2,22	2,07
Estados e municípios	0,76	0,73	0,71	1,52	2,15	1,32
Empresas estatais	1,18	0,96	0,79	0,79	0,79	0,40

FONTE: Bacen.

(-) = Superávit.

^a Estimativa.

Em 1995/96, contudo, o quadro foi muito diferente. Primeiro porque o déficit público aumentou para uma média de 4,4% do PIB — com um resultado primário próximo de zero. E segundo porque, passada a fase de remonetização inicial da economia, o espaço para criar senhoriação — pelo aumento da relação base monetária/PIB — diminuiu muito.

Em conseqüência, como não poderia deixar de ser, a relação dívida pública/PIB, após cair persistentemente até 1994, voltou a aumentar, atingindo um valor de 32% do PIB.¹² Como, adicionalmente, houve uma mudança expressiva de composição da dívida pública — devido à acumulação de reservas internacionais, que reduz a dívida externa líquida e cujos efeitos são contrabalançados pela emissão de títulos de dívida interna —, mesmo uma dívida total similar à anterior passaria a ter um custo médio maior, pela diferença

¹² Esta relação incorpora o reconhecimento de dívidas antigas feito em 1996 nas estatísticas oficiais. Por outro lado, o conceito de dívida pública aqui mencionado não considera a base monetária, ao contrário da tabela de "dívida líquida do setor público" do Banco Central, que constitui o indicador oficial de dívida pública no Brasil e que inclui a base monetária como um dos componentes da dívida.

entre as taxas de juros interna e externa.¹³ Em outras palavras, houve nos últimos dois anos uma combinação de: a) aumento expressivo da dívida líquida do setor público; e b) mudança de composição do *mix* de dívidas interna e externa, em favor da primeira. A soma dos dois efeitos pressupõe que, para uma dada taxa de juros e sendo a taxa doméstica maior do que a externa, o fluxo de despesa financeira do setor público é maior do que em 1994.

Nas próximas seções serão discutidas em detalhes as contas desagregadas do setor público nas suas três esferas: governo central, estados e municípios e empresas estatais.

3.2 - As Necessidades de Financiamento do Governo Central

A Tabela 2 apresenta a decomposição da evolução das contas do governo central na década de 90, de acordo com as variáveis de receita e de despesa.¹⁴

Esta tabela, da mesma forma que os dados das empresas estatais a serem apresentados posteriormente, refere-se ao conceito de liberação efetiva dos recursos de cada rubrica. Há cinco elementos importantes para destacar:

a) a piora sensível do resultado das Necessidades de Financiamento do Governo Central (NFGC) em 1995/96 em relação a 1994;

b) o comportamento claramente excepcional do resultado primário de 1994 em relação aos anos prévios;

c) o aumento significativo, tanto das variáveis de receita como de despesa, em relação ao início da década: em 1995/96, a receita total foi de 18% do PIB, contra 15,5% do PIB em 1991/92, enquanto nos últimos dois anos a despesa, exclusive juros, foi de 17,7% do PIB, contra 14,6% do PIB durante 1991/92;

d) a piora da situação da Previdência Social; e

e) o aumento da carga de juros.

Este último fato obedece a quatro causas: primeiro, que a despesa de juros do início da década estava artificialmente deprimida pela subindexação implícita dos cruzados novos bloqueados, cuja devolução só foi completada no segundo semestre de 1992; segundo, que as taxas de juros reais em 1995 foram excepcionalmente elevadas; terceiro, que o pagamento de juros de 1996 já espelha o crescimento da dívida de 1995; e quarto, que a troca de dívida externa por dívida interna, em função da acumulação de reservas

13 A dívida externa líquida do setor público, que já tinha caído de 19% do PIB em 1989 para 8% do PIB em 1994, foi de apenas 4% do PIB em 1996.

14 O aumento da despesa de juros do governo central em relação ao pagamento de juros dos estados e municípios no ano de 1996 deve-se, em parte, à mudança do *mix* de composição entre as dívidas líquidas interna e externa decorrente da acumulação de reservas internacionais — que reduz a dívida externa líquida — compensada pela colocação de títulos no mercado interno. Esse fenômeno encarece o custo médio da dívida e afeta, especificamente, o governo central.

TABELA 2

Necessidades de Financiamento do Governo Central — 1991/96

(Em % do PIB)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Receita total	15,29	15,74	17,28	18,31	17,98	18,08
Administrada	9,62	10,35	11,10	12,62	12,09	11,81
Previdenciária	4,83	4,79	5,47	4,85	4,95	5,31
Outras	0,85	0,60	0,71	0,84	0,94	0,96
Despesa exclusive juros	14,41	14,73	15,86	16,26	17,46	18,03
Transferências	3,60	4,39	3,99	3,16	3,47	3,51
Estados e municípios	2,78	2,76	2,86	2,47	2,78	2,84
Transferências constitucionais	2,62	2,60	2,75	2,45	2,77	2,74
Demais transferências	0,17	0,16	0,11	0,02	0,02	0,10
Outras vinculações ^a	0,82	1,62	1,13	0,69	0,69	0,67
Pessoal e encargos ^b	3,99	4,06	4,52	4,97	5,51	5,42
Ativos	2,79	2,72	2,53	2,63	2,87	2,87
Inativos	0,96	1,10	1,72	2,04	2,31	2,26
Transferência a governos para pagamento de pessoal	0,24	0,24	0,27	0,30	0,33	0,30
Programa das Operações Oficiais de Crédito (POOC)	0,12	0,05	0,09	0,14	0,27	0,14
Despesas líquidas com a produção agropecuária	0,02	0,03	0,04	0,09	0,09	0,03
Subsídios	0,10	0,02	0,05	0,05	0,18	0,11
Benefícios previdenciários	3,53	4,40	4,93	4,69	4,95	5,41
Outras despesas de custeio e capital	3,17	1,84	2,34	3,30	3,27	3,55
Previdência Social ^c	1,16	0,58	-0,44	0,20	0,20	0,18
Tesouro Nacional	2,01	1,26	2,78	3,10	3,06	3,37
Despesas não transitadas	-0,17	0,04	0,01	0,66	0,79	0,77
Outras	2,19	1,22	2,77	2,44	2,28	2,60
Demais despesas	1,95	1,15	2,75	2,42	2,18	2,30
Restos a pagar	0,24	0,07	0,02	0,02	0,10	0,30
Erros e omissões ^d	-0,16	0,38	0,64	-1,03	0,02	-0,36

(continua)

(Em % do PIB)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Resultado primário	- 1,05	- 0,63	- 0,77	- 3,08	- 0,50	- 0,40
Juros reais líquidos	1,13	1,81	1,48	1,62	2,22	2,07
Resultado operacional	0,08	1,18	0,71	- 1,46	1,72	1,67

FONTE: Secretaria de Política Econômica (SPE).

(-) = Superávit.

^a Desconta o superávit do FAT.

^b Desagregação baseada em dados do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare).

^c Desconta as transferências da Previdência para o Tesouro. Isso explica o dado de 1993.

^d O sinal negativo indica redução das necessidades de financiamento.

internacionais, que afeta moderadamente o pagamento de juros do setor público como um todo, impacta em cheio as contas do governo central, enquanto no caso do setor público como um todo o efeito, de certa forma, fica algo diluído diante do peso da dívida não afetada pela mudança de *mix*.¹⁵

No que tange aos componentes não-financeiros da despesa, daquele aumento de 3,1% do PIB da despesa não-financeira entre 1991/92 e 1995/96, 2,5% do PIB estiveram associados a gastos previdenciários. De fato, entre esses dois períodos, a despesa com benefícios do INSS aumentou de 4% para 5,2% do PIB, enquanto o pagamento de inativos da União entre 1991/92 e 1995/96 cresceu de 1% para 2,3% do PIB.¹⁶

O primeiro fenômeno obedece ao aumento do *quantum* de benefícios pagos pela Previdência Social, principalmente por conta das aposentadorias por tempo de serviço e por idade (Tabela 3). O aumento das aposentadorias por tempo de serviço é uma decorrência da menor mortalidade da população — que faz com que um maior número de pessoas complete os anos necessários para o requerimento dos benefícios — e se agravou em 1995/96, pela antecipação de aposentadorias causada pelo receio de mudanças na Previdência Social. Já o salto da quantidade de pessoas que recebem aposentadorias por idade deve-se à difusão do direito à aposentadoria com o piso — definido na

15 Em 1990, antes de o processo de acumulação de reservas se iniciar, a dívida externa líquida correspondia a 97% do total da dívida líquida — interna e externa — do governo central, que, portanto, tinha que pagar um custo médio sobre a sua dívida muito barato, dado basicamente pela taxa de juros externa. Em 1996, a situação é drasticamente diferente, pois a dívida externa líquida, devido ao acordo da dívida — envolvendo o deságio de parte da mesma — e, principalmente, à acumulação de reservas, caiu para aproximadamente 15% da dívida líquida total do governo central, cujo custo agora é predominantemente dado pela taxa de juros doméstica, atualmente da ordem de duas vezes e meia a taxa *libor*.

16 Vale destacar também o aumento das transferências constitucionais a estados e municípios — as quais em 1991/92 foram de 2,6% do PIB e em 1995/96 de 2,8% do PIB — e o incremento das despesas não transitadas pelo Tesouro Nacional, em decorrência da relativa autonomia de gestão por parte de algumas unidades da administração, para o gasto de certo tipo de rubricas — em geral, associadas a fontes próprias de receita.

Constituição — de um salário mínimo.¹⁷ Por outro lado, a esses fatores veio se somar o fato de o governo, em 1995, ter aumentado o salário mínimo em 43% — em um contexto de inflação baixa — e estendido esse aumento não apenas ao piso — o que era uma determinação constitucional —, mas a *todo* o conjunto de benefícios previdenciários.¹⁸

Esse conjunto de fatores explica a piora da situação da Previdência Social. Observe-se que, na Tabela 2, em 1991/92, a despesa com benefícios era coberta com aproximadamente 80% da receita previdenciária, representada pelo pagamento de empregados, empregadores e autônomos, o que permitia que a Previdência Social financiasse em parte, com sua receita, o sistema de saúde do país. Já nos últimos anos, a situação se inverteu: apesar de a receita previdenciária ser maior do que no início da década, em 1995 ela já foi igualada pelo pagamento de benefícios e, em 1996, estes ultrapassaram a receita.

Quanto ao aumento da despesa com inativos da União — antigos servidores públicos —, ela decorre da combinação de duas causas: *a*) o efeito do envelhecimento da população, que transformou em benefício concreto a existência de uma série de regalias especiais para a aposentadoria dos servidores públicos, que até então, para a grande maioria, eram apenas potenciais, pelo fato de as pessoas ainda não terem atingido a idade para se aposentar;¹⁹ e *b*) o temor aos efeitos de uma eventual mudança das regras de aposentadoria, em consequência da discussão da proposta de emenda constitucional referente à reforma previdenciária, o que levou um contingente expressivo de servidores a solicitar aposentadoria antecipada, garantindo os direitos adquiridos até então e deflagrando assim uma “onda” de aposentadorias no serviço público (Tabela 4).

Em relação ao aumento da despesa com inativos, entretanto, deve ser feito o esclarecimento de que parte do aumento das aposentadorias no serviço público observado nos anos 90 representa uma compensação do “repesamento” de aposentadorias entre a Constituição de 1988 e a aprovação do Regime Jurídico Único (RJU), que só ocorreu alguns anos depois. Devido ao RJU, “(...) cerca de 400 mil servidores federais, anterior-

17 Cabe ressaltar que o crescimento do número de benefícios foi liderado pelas aposentadorias por idade do meio rural. Elas beneficiavam a 1,9 milhão de indivíduos em 1988, a 2,1 milhões em 1990 e a 3,8 milhões em 1995, com um aumento absoluto de 85% do número de beneficiados entre 1990 e 1995. Em 1995, o valor médio da aposentadoria rural por idade correspondia a 1,01 salário mínimo, sinal de que a esmagadora maioria dos beneficiários dessas aposentadorias se aposentou com o piso, aproveitando-se do direito estabelecido na Constituição em 1988.

18 O salário mínimo tinha sido aumentado pela última vez, antes disso, em setembro de 1994. A inflação, medida pelo IPC-r, entre setembro de 1994 e abril de 1995, fora de 15,8%. Ao optar por aumentar todos os benefícios em 42,9%, em vez dos 15,8% correspondentes à inflação, e considerando que se pagam 13 folhas por ano e que o primeiro pagamento com o aumento foi feito em junho, o governo “inchou” a despesa da Previdência de 1995 em aproximadamente $[(8*1,429 + 5) / (8*1,158 + 5) - 1] = 15\%$ em relação à que teria tido com a indexação pura e simples. Isso significa que, se os benefícios tivessem acompanhado a inflação, a despesa com o pagamento de benefícios da Previdência Social teria sido, *grasso modo*, de $(1/1,15) = 87\%$ da verificada, ou seja, de 4,3% do PIB, isto é, 0,7% do PIB inferior aos 5% do PIB efetivamente observados.

19 São três os principais fatores que beneficiam o servidor público: *a*) a não existência, até recentemente, de um esforço contributivo prévio; *b*) o *upgrade* da aposentadoria em relação ao último salário recebido, no caso de diversas categorias, o que, na média, conforme estimado pelo Ministério da Administração, implica um aumento da remuneração bruta de 8% sobre o último salário; e *c*) a possibilidade de a aposentadoria ocorrer em uma idade bastante jovem da pessoa. Quando tais possibilidades estão na lei, mas a população de servidores está ativa, isso não tem efeitos no caixa do Tesouro Nacional, mas o peso desses benefícios começa a aumentar, na medida em que os anos vão passando e os beneficiários potenciais passam a receber efetivamente os seus direitos, pressionando a despesa.

TABELA 3

Previdência Social: estrutura e taxas de crescimento da quantidade de benefícios em manutenção — 1990 e 1995

Benefícios	Estrutura da despesa (%)		Taxa de crescimento da quantidade de benefícios 1990/95 (%a.a.)
	1990	1995	
Total	100,0	100,0	5,3
Urbanos	86,8	75,7	3,7
Rurais	13,2	24,3	8,1
1. Previdenciários	92,4	91,9	6,2
1.1. Aposentadorias	64,8	66,3	8,3
1.1.1. Idade	14,8	22,4	12,0
1.1.1.1. Urbanos	8,3	8,0	9,3
1.1.1.2. Rurais	6,5	14,4	13,0
1.1.2. Tempo de serviço	36,7	34,2	9,8
1.1.3. Invalidez	13,3	9,7	0,5
1.2. Pensões	22,5	22,3	4,2
1.3. Auxílios	3,8	3,1	-2,8
1.4. Outros ^a	1,3	0,2	-30,6
2. Assistenciais	4,2	5,1	-1,5
3. Acidentários	3,4	3,0	4,5

FONTE: MPAS (1995).

^a Inclui abonos, salário-família e salário-maternidade.

TABELA 4

Fluxo de novas aposentadorias no serviço público federal — 1993/95^a

Ano	Número de novas aposentadorias de civis
1993	14.199
1994	17.601
1995	34.253

FONTE: Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare).

^a Exclui servidores militares.

mente sob o amparo da CLT, passaram a auferir as vantagens financeiras do regime estatutário, tais como anuênios, gratificações (sob a forma de percentuais sobre o vencimento básico) etc. Houve também reajustes de gratificações e outros aumentos relacionados com a busca de isonomia salarial, para funções idênticas, entre os Poderes da República” [Velloso (1996, p. 4)]. Prevendo a concessão desses benefícios, muitos servidores em condições de se aposentar no final dos anos 80 aguardaram o RJU e só se aposentaram nos anos 90, o que gerou uma “barriga” das taxas de crescimento da despesa com inativos. Portanto, o deslocamento do *valor* desta despesa para cima tende, a curto prazo, a ser irreversível, mas a sua *taxa* de crescimento deverá voltar a cair.

3.3 - As Necessidades de Financiamento dos Estados e Municípios

As Necessidades de Financiamento dos Estados e Municípios (NFEM), conforme apuradas pelo Bacen, foram mostradas na Tabela 1. A Tabela 5, por sua vez, tenta apresentar os mesmos resultados procurando identificar as variáveis de receita e despesa dos estados e municípios. Isso enfrenta a dificuldade de que, ao contrário do que ocorre com o governo central e as empresas estatais, a SPE não dispõe de estatísticas sistemáticas e fidedignas sobre as contas “acima da linha” de estados e municípios. O que foi feito na Tabela 5, portanto, não passa de um exercício de consistência para estimar variáveis de receita e despesa a partir da variável de déficit.²⁰

A base do raciocínio foi considerar a receita de estados e municípios igual à variável similar das Contas Nacionais, acrescida das transferências da União — constitucionais ou não — aos mesmos, mostradas na Tabela 2.²¹ Isto envolve questões metodológicas a serem discutidas na Subseção 3.5.²²

Obtida a receita e dado o déficit primário de estados e municípios, apresentado na Tabela 1 e repetido na Tabela 5, chega-se então ao valor da despesa não-financeira de estados e municípios por resíduo, na medida em que ela é o valor que iguala a equação (receita - despesa não-financeira) ao das necessidades primárias de financiamento. Os resultados da receita e da despesa são apresentados na Tabela 5.

A análise permite distinguir os fatores ligados à receita daqueles relacionados com a despesa, no exame do comportamento das NFEMs, embora por essa conta não se

20 Isso, de certo modo, é formalmente impossível, por equivaler a resolver um sistema de uma equação com três variáveis, das quais só uma — as NFEMs — é conhecida, sendo as outras — receita e despesa — duas incógnitas. A solução é associar uma das incógnitas a uma quarta variável, conforme descrito logo a seguir.

21 Para 1996, admite-se que a receita das Contas Nacionais de estados e municípios tenha tido um crescimento real de 6,8%. Este dado se baseia no aumento do ICMS. Ao valor disso resultante foi somado o dado referente às transferências correspondentes da Tabela 2.

22 Por enquanto, o que interessa é entender a origem dos números da Tabela 5. Nela, a receita de 1995, por exemplo, é igual à receita de estados e municípios das Contas Nacionais — 9,39% do PIB —, mais as transferências a estados e municípios da Tabela 2 — 2,78% do PIB.

TABELA 5

Necessidades de Financiamento dos Estados e Municípios — 1991/96

(Em % do PIB)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Receita	12,07	11,76	10,73	11,74	12,17	12,57
Despesas não-financeiras	10,59	11,70	10,10	11,00	12,35	13,14
Resultado primário	- 1,48	- 0,06	- 0,63	- 0,74	0,18	0,57
Juros reais líquidos	0,76	0,73	0,71	1,52	2,15	1,32
Necessidades operacionais de financiamento	- 0,72	0,67	0,08	0,78	2,33	1,89

FONTE: Bacen e cálculos próprios (ver texto).

(-) = Superávit.

conheça, entre os fatores de despesa, quais foram as variáveis específicas que afetaram a sua evolução.²³ A Tabela 5 mostra que, em 1995, apesar do aumento da receita, há um incremento de mais de 1% do PIB da variável de despesa exclusive juros, tendência essa que se mantém em 1996, sendo a média do biênio 1995/96 superior em 1,9% do PIB à média das despesas de 1991/94.

3.4 - As Necessidades de Financiamento das Empresas Estatais²⁴

As Necessidades de Financiamento das Empresas Estatais (NFEE), expostas na Tabela 6, incluem as contas das empresas estatais federais e o resultado das empresas estatais estaduais e municipais. Esta tabela foi gerada com base: *a*) nas informações das empresas estatais federais, levantadas pela Sest e utilizadas pela SPE; e *b*) nos dados do Bacen acerca das empresas estatais como um todo. Mais especificamente, trabalhou-se com os dados desagregados da Sest para as empresas federais — obtidos pelo critério de competência —, ajustados para o critério de caixa.²⁵ A Sest também calcula a “receita

23 Sabe-se apenas que, em 1995/96, houve um aumento do gasto com pessoal, ligado ao fato de que os aumentos nominais do final de 1994/início de 1995 deixaram de sofrer os efeitos reais da alta inflação.

24 Na ausência de esclarecimento, a expressão “empresas estatais” deve ser entendida, na discussão que se segue, como o agregado composto pelas empresas estatais federais, estaduais e municipais.

25 Esta é a forma em que a SPE apura o dado “acima da linha”, o que é consistente com o fato de a apuração “abaixo da linha” — baseada na variação da dívida líquida —, na prática, estar associada ao desempenho de caixa. O ajuste, porém, refere-se ao resultado agregado e não a cada um dos itens de receita e despesa considerados isoladamente.

TABELA 6

Necessidades de Financiamento das Empresas Estatais — 1991/96

(Em % do PIB)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^a
Empresas estatais federais (Sest)						
Receitas ^b	14,40	13,51	10,69	9,25	7,91	9,02
Operacionais	12,98	12,73	10,09	8,46	7,35	8,10
Não-operacionais	0,47	0,34	0,26	0,20	0,27	0,51
Outras	0,48	0,31	0,22	0,58	0,28	0,39
Transferências do Tesouro ^c	0,47	0,13	0,12	0,01	0,01	0,02
Despesas não-financeiras	13,44	12,28	10,28	8,32	7,46	8,52
Pessoal	2,20	2,25	2,11	1,59	1,44	1,40
Outros custeios	8,67	7,30	6,08	5,15	4,54	5,19
Investimentos	2,26	2,30	1,69	1,45	1,36	1,66
Outras despesas de capital	0,31	0,43	0,40	0,13	0,12	0,27
Ajuste critério competência/caixa ^d	-0,04	0,05	-0,12	-0,70	0,04	0,00
Necessidades primárias de financiamento ^e	-0,35	-0,43	-0,75	-1,17	0,06	-0,07
Empresas federais ^f	-1,00	-1,18	-0,53	-1,63	-0,41	-0,50
Empresas estaduais e municipais ^g	0,65	0,75	-0,22	0,46	0,47	0,43
Juros reais líquidos ^e	1,18	0,96	0,79	0,79	0,79	0,40
Empresas federais ^h	2,09	1,78	0,86	0,02	0,22	0,19
Empresas estaduais e municipais ^g	-0,91	-0,82	-0,07	0,77	0,57	0,21
Necessidades operacionais de financiamento ^e	0,83	0,53	0,04	-0,38	0,85	0,33
Empresas federais ^h	1,09	0,60	0,33	-1,61	-0,19	-0,31
Empresas estaduais e municipais ^g	-0,26	-0,07	-0,29	1,23	1,04	0,64

FONTE: Secretaria de Política Econômica (SPE).

(-) = Superávit.

^a Exclui a receita de privatização da Light.^b Exclui receitas financeiras.^c Subsídios + transferências de capital.^d O sinal negativo indica redução das necessidades de financiamento.^e Dados apurados pelo Bacen.^f Corresponde à diferença entre as receitas e as despesas não-financeiras das empresas da Sest, diferença essa ajustada para o regime de caixa. Dados apurados pela Sest.^g Diferença entre o valor informado pelo Bacen para as estatais como um todo e o realizado pela Sest para as empresas federais.^h Dados apurados pela Sest.

de juros reais” e a “despesa de encargos financeiros”. Subtraindo aquela desta chega-se aos juros reais líquidos das empresas federais, que, somados ao seu resultado primário, permitem saber as necessidades de financiamento operacional das empresas federais. Como o Bacen apura as NFEEs, as necessidades primárias de financiamento das empresas estatais e seus juros reais, os resultados referentes especificamente às empresas estaduais e municipais são obtidos por resíduo, comparando os dados do Bacen para as estatais com os da Sest referentes apenas às empresas federais.

Há quatro questões que chamam a atenção na Tabela 6, na qual o resultado agregado dos juros e das necessidades primárias e operacionais de financiamento das empresas estatais corresponde ao da Tabela 1. Primeiro, a queda de importância relativa das variáveis de receita e de despesa. Segundo, o contraste entre o desempenho recente das empresas federais — superavitárias — e o das empresas estaduais e municipais — deficitárias. Terceiro, o valor dos juros reais líquidos apurados pela Sest em 1994, que caem de 0,9% do PIB em 1993 para 0% do PIB no ano seguinte.²⁶ E quarto, o valor negativo do pagamento de juros reais das empresas estaduais e municipais no período 1991/93, o que certamente indica a existência de algum erro de mensuração por parte do Bacen e/ou da Sest — dado que aqueles resultados foram obtidos por resíduo.²⁷

Cabe destacar, por último, a virtual inexistência de repasses do Tesouro para as empresas estatais federais depois de 1991 e o comportamento relativamente moderado das NFEEs, que em 1995/96 foram de 0,6% do PIB, em média, em claro contraste com o vultoso déficit médio de 2,1% do PIB dos estados e municípios e de 1,7% do PIB do governo central.

3.5 - Questões metodológicas: pontos para reflexão

Conforme salientado na introdução do artigo, um dos propósitos do mesmo é o de procurar identificar as causas da recente deterioração das contas públicas no Brasil. Nesse sentido, da análise feita anteriormente depreende-se: *a)* que um dos principais motivos para isso foi a piora da situação de estados e municípios; e *b)* que parte das mudanças das necessidades de financiamento em alguns anos pode ser atribuída a fatores não explicados. Vejamos estas questões mais de perto.

O critério adotado na Subseção 3.3 para estimar as variáveis de receita e despesa de estados e municípios foi o de considerar a receita igual à receita das Contas Nacionais mais as transferências da União e então calcular o gasto como resíduo. Naturalmente, como qualquer estimativa de uma variável, na ausência de estatísticas primárias sobre a

²⁶ Isso resulta do cotejo de despesas e receitas financeiras das empresas estatais federais de 0,6% e — também — 0,6% do PIB, respectivamente, em 1994, contra 1,2% e 0,3% do PIB, respectivamente, em 1993. Como a dívida líquida das empresas estatais não caiu nessa proporção e a taxa de juros em 1994 foi maior do que em 1993, o dado certamente mereceria uma revisão.

²⁷ Este ponto voltará a ser discutido na Subseção 3.5.

mesma, o cálculo está sujeito a eventuais erros e imprecisões. A Tabela 7 dá uma idéia da dimensão deles.

Nela, no caso do governo central, comparam-se as variáveis da Tabela 2 apuradas pela SPE com as variáveis análogas das Contas Nacionais. A coluna referente à receita representa a soma dos impostos diretos e indiretos das Contas Nacionais, comparada com a mesma variável de receita da Tabela 2. Já as variáveis referentes ao “gasto primário” representam, no caso da SPE, a soma dos itens “outras vinculações”, “gasto com pessoal”, “despesas do Programa das Operações Oficiais de Crédito (POOC)”, “benefícios previdenciários” e “outras despesas de custeio e capital”; e, no caso das Contas Nacionais, a soma dos itens “consumo final das administrações públicas” — salários, encargos e demais compras de bens e serviços —, “subsídios”, “transferências previdenciárias” e “formação bruta de capital fixo” do governo central. No caso dos estados e municípios, apresentam-se a sua receita nas Contas Nacionais — que, junto com a receita do governo central das Contas Nacionais antes mencionada, gera a carga tributária total —, o valor

TABELA 7

NFSPs e Contas Nacionais: indicadores selecionados — 1991/96

(Em % do PIB)

Ano	Governo central				Estados e municípios (Contas Nacionais)		
	Receita		Gasto primário ^a		Receita	Gasto primário	
	SPE	Contas Nacionais ^b	SPE	Contas Nacionais	Contas Nacionais	Cálculo próprio ^c	Contas Nacionais
1991	15,29	16,32	11,63	14,88	9,29	10,59	14,05
1992	15,74	17,03	11,97	13,94	9,00	11,70	15,31
1993	17,28	18,01	13,01	16,04	7,87	10,10	15,67
1994	18,31	18,67	13,93	15,56	9,27	11,00	14,92
1995	17,98	18,34	14,82	16,86	9,39	12,35	15,12
1996	18,08	n.d.	15,02	n.d.	9,73 ^d	13,14	n.d.

FONTES: SPE e IBGE.

^a Exclui transferências a estados e municípios.

^b Exclui outras receitas correntes líquidas.

^c Valor baseado na receita das Contas Nacionais, acrescida das transferências federais e no dado do resultado primário de estados e municípios apurado pelo Bacen (ver Tabela 5).

^d Admitindo um crescimento real da receita de 6,8%.

n.d.: não-disponível.

das despesas não-financeiras calculado na Tabela 5 e o resultado da soma dos mesmos itens antes listados no caso do governo central.²⁸

Note-se que as receitas da SPE e das Contas Nacionais do governo central não chegam a apresentar diferenças especialmente grandes entre si, notadamente nos últimos anos, o que permite considerar que, valendo tal semelhança também em nível estadual e municipal, a soma da receita de estados e municípios das Contas Nacionais, com as transferências da União a estados e municípios, é uma boa *proxy* do que seriam as receitas destas unidades da Federação, caso fossem apuradas para efeitos do cálculo das NFEMs “acima da linha”.²⁹

Entretanto, essa correlação entre as variáveis das Contas Nacionais e as variáveis estimadas na Tabela 5 com base no resultado das NFEMs não se verifica na comparação da variável de despesa não-financeira estimada residualmente na Tabela 5 com a soma das variáveis de despesa não-financeira dos estados e municípios nas Contas Nacionais, dado que elas diferem entre si, na Tabela 7. Há, portanto, diferenças que fazem o resultado do déficit público, medido pelas Contas Nacionais, divergir daquele medido pelas necessidades de financiamento apuradas pelo Bacen.³⁰

No que tange ao segundo ponto mencionado no início desta subseção — a influência dos fatores não explicados no resultado das NFSPs —, a Tabela 8 desagrega a composição das NFSPs em “fatores explicados” e “fatores não-explicados” dos diversos níveis de governo. Na ausência de dados “acima da linha” para estados e municípios, as necessidades de financiamento destes foram atribuídas integralmente a “fatores explicados”. Estes, no caso do governo central e das empresas estatais, representam o resultado do cotejo das variáveis específicas de receita com as de gasto das Tabelas 2 e 6. Já o que na Tabela 8 é chamado de componente “não-explicado” das NFSPs corresponde: *a*) para o governo central, aos “erros e omissões” da Tabela 2; e *b*) para as empresas estatais, à linha de “ajuste do resultado de competência para o resultado de caixa” das empresas federais, na Tabela 6.³¹ Com base na Tabela 8, a diferença entre um ano e outro gera o “delta” de variação das NFSPs mostrado na Tabela 9.

Sem entrar na análise caso a caso e ano a ano, apenas à guisa de exemplos, na Tabela 8 pode-se mencionar, no caso do governo central, o ano de 1993, quando os fatores não-explicados responderam por 90% das NFGCs de 0,7% do PIB; ou, no caso das estatais, o ano de 1994, quando os “fatores explicados” geraram um déficit de 0,3% do PIB, mas no qual os “fatores não-explicados” mudaram o resultado para um superávit de 0,4% do PIB. Em termos agregados, o fenômeno mais importante foi a existência de

28 Isto é, consumo final das administrações públicas, subsídios, transferências previdenciárias e a formação bruta de capital fixo.

29 A coluna de “receita de estados e municípios” das Contas Nacionais da Tabela 7, somada à linha da receita de transferências a estados e municípios da Tabela 2, gera a variável de receita da Tabela 5.

30 Sobre este ponto, ver o Apêndice. Na leitura do mesmo, cabe lembrar que ainda não há Contas Nacionais disponíveis para 1996 referentes às estatísticas fiscais.

31 O conceito de “componente não-explicado” não deve ser entendido, no caso da parcela referente às empresas estatais associada ao “ajuste para caixa”, como uma crítica metodológica à qualidade do dado. Apenas significa, como a expressão indica, que não se pode atribuir a variação das NFSPs associada a esse ajuste a uma mudança específica da receita, de um lado, ou da despesa, de outro.

TABELA 8

Composição das NFSPs entre fatores explicados e não-explicados — 1991/96

(Em % do PIB)

Item	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Governo central	0,08	1,18	0,71	-1,46	1,72	1,67
Fatores explicados	0,24	0,80	0,07	-0,43	1,70	2,03
Fatores não-explicados ^a	-0,16	0,38	0,64	-1,03	0,02	-0,36
Estados e municípios	-0,72	0,67	0,08	0,78	2,33	1,89
Empresas estatais	0,83	0,53	0,04	-0,38	0,85	0,33
Fatores explicados	0,87	0,48	0,16	0,32	0,81	0,33
Fatores não-explicados ^b	-0,04	0,05	-0,12	-0,70	0,04	0,00
NFSP	0,19	2,38	0,83	-1,06	4,90	3,89
Fatores explicados ^c	0,39	1,95	0,31	0,67	4,84	4,25
Fatores não-explicados	-0,20	0,43	0,52	-1,73	0,06	-0,36

FONTES: Tabelas 1, 2 e 6.

(-) = Superávit.

^a Erros e omissões.^b Refere-se ao ajuste competência/caixa.^c Inclui o resultado de estados e municípios.

“fatores-não explicados”, que transformaram o déficit de 0,7% do PIB dos “fatores explicados” de 1994, em um *superávit* de 1,1% do PIB das NFSPs, algo não observado à luz, simplesmente, dos componentes de receita e de despesa “acima da linha”. Isso significa que não se pode saber com precisão quais as causas específicas — ligadas ao bom desempenho da receita ou à redução de gastos — que deram origem ao excelente resultado fiscal de 1994.

A perturbação introduzida na análise desagregada dos resultados fiscais pela existência desses “fatores não-explicados” pode ser especialmente grande quando em um ano eles afetam as NFSPs em um sentido — de alta ou de baixa — e, no ano subsequente, provocam uma influência no sentido contrário. Nesse caso, o peso do “delta” dos “fatores não-explicados” no “delta” das NFSPs pode ser maior do que o peso desses fatores nas NFSPs do ano.

Tome-se como exemplo o fenômeno registrado em 1994 na comparação com 1993 e captado na Tabela 9. Em 1993, os “fatores não-explicados” responderam por 0,5% do PIB, do déficit público de 0,8% do PIB. Como em 1994 os “fatores não-explicados”

TABELA 9

"Delta" dos fatores de variação das NFSPs — 1992/96^a

(Em % do PIB)

Item	1992	1993	1994	1995	1996
Governo central	1,10	-0,47	-2,17	3,18	-0,05
Fatores explicados	0,56	-0,73	-0,50	2,13	0,33
Fatores não-explicados	0,54	0,26	-1,67	1,05	-0,38
Estados e municípios	1,39	-0,59	0,70	1,55	-0,44
Empresas estatais	-0,30	-0,49	-0,42	1,23	-0,52
Fatores explicados	-0,39	-0,32	0,16	0,49	-0,48
Fatores não-explicados ^b	0,09	-0,17	-0,58	0,74	-0,04
NFSP	2,19	-1,55	-1,89	5,96	-1,01
Fatores explicados ^c	1,56	-1,64	0,36	4,17	-0,59
Fatores não-explicados	0,63	0,09	-2,25	1,79	-0,42

FONTES: Tabelas 6 e 8.

^a O sinal negativo indica redução das NFSPs.^b Refere-se ao ajuste competência/caixa.^c Inclui o resultado de estados e municípios.

diminuíram o déficit em mais de 1,7% do PIB, a mudança dos "fatores não-explicados" foi de mais de 2,2% do PIB. Analogamente, o "delta" dos "fatores não-explicados" foi de 1,8% do PIB na mudança de 6% do PIB das NFSPs entre 1994 e 1995. Em outras palavras, enquanto os analistas discutiam quanto da piora fiscal fora causado por tipo de despesa, o fato é que 30% dessa piora do resultado das contas públicas ocorreram sem que se saiba ao certo as causas do fenômeno.³² Isso voltou a se repetir novamente no ano de 1996, quando os "fatores não-explicados" responderam por 40% da redução verificada nas NFSPs.

32 De qualquer forma, cabe registrar que esse fenômeno decorreu muito mais do valor dos fatores não-explicados de 1994 que dos de 1995. De fato, em 1995/96 parece ter havido uma melhora das estatísticas, no sentido de que os "fatores não-explicados" da última linha da Tabela 9 perderam importância relativa, na comparação com os números de anos anteriores.

Por outro lado, no caso específico das empresas estatais, o cotejo dos dados do Bacen com os da Sest revela claramente que, pelo menos no início da década, houve algum problema estatístico de compatibilização entre as informações, o que se refletiu nos resultados — obtidos por resíduo e nem sempre confiáveis — das empresas estaduais e municipais, como, por exemplo, na mudança de resultado primário destas em 1993. Além disso, os juros reais dessas empresas não podem ter sido negativos durante 1991/93, na Tabela 6, o que sugere que os juros apurados pelo Bacen foram subestimados e/ou os da Sest foram superestimados nesse período.

4 - O aumento do gasto público em 1995/96: um fenômeno reversível?

A discussão sobre os rumos da política fiscal requer que se compreenda a natureza do que aconteceu em 1995 e 1996 em relação aos primeiros anos da década e, especificamente, em relação a 1994. Dito de outra forma, é fundamental saber se o aumento do déficit fiscal — e, especificamente, do gasto público — é um fenômeno meramente conjuntural ou se poderá ser revertido rapidamente. Nesta seção, pretende-se destacar a existência de quatro fatores de rigidez do gasto: *a*) o efeito real dos aumentos nominais de salários e benefícios de 1994/95; *b*) o peso dos inativos; *c*) a dificuldade de reduzir em forma significativa as “outras despesas de custeio e capital” do governo federal; e *d*) o caráter inexorável da parcela da deterioração fiscal associada à proliferação do número de municípios.

Quando se comparam os resultados recentes com o de 1994, nas Tabelas 2 e 5, nota-se que algumas variáveis específicas de gasto experimentaram um aumento expressivo, notadamente:

- o gasto com o pagamento de funcionários públicos inativos, que depois de ser de menos de 1% do PIB no início da década foi de 2% do PIB em 1994 e atingiu 2,3% do PIB em 1996;
- as despesas com benefícios previdenciários, que passaram de 3,5% do PIB em 1991 para 4,7% do PIB em 1994 e 5,4% do PIB em 1996; e
- o gasto não-financeiro estimado de estados e municípios, com aumento de 2,1% do PIB entre 1994 e 1996 (ver Tabela 5).

Este último componente, individualmente considerado, foi o fator mais importante de desajuste nos últimos dois anos e, embora não se disponha de estatísticas desagregadas sobre a sua composição, é aquele no qual deveriam se concentrar as principais iniciativas destinadas à redução das NFSPs. Por outro lado, os demais fatores de pressão recente sobre a despesa são relativamente rígidos. Isto porque o gasto associado à quantidade de aposentados — antigos funcionários públicos ou beneficiados do INSS — é, por definição, pouco flexível no curto prazo, enquanto o “efeito aumento real dos benefícios da Previdência”, já comentado, não deverá ser revertido nos próximos anos, em um horizonte de inflação baixa.

A Tabela 10 complementa as Tabelas 2 e 5. Apesar das diferenças discutidas no Apêndice entre os dados do déficit público, medido pelas NFSPs, e as informações das Contas Nacionais, a ausência de dados desagregados para estados e municípios, sem ser os das Contas Nacionais, torna estas uma referência inevitável na análise das causas específicas de piora fiscal. A tabela mostra um “delta” de 1,5% do PIB dos gastos não-financeiros do governo — União, estados e municípios — entre 1994 e 1995. Por esfera de governo observa-se um aumento de 1,3% do PIB do gasto do governo federal e de 0,2% do PIB dos gastos dos governos estaduais e municipais. Isto já tinha sido registrado na Tabela 7 e revela os problemas já mencionados das Contas Nacionais, devido à diferença entre tais dados e a piora, muito maior, das NFSPs em 1995, na Tabela 1.

TABELA 10

Contas Nacionais: despesas não-financeiras do governo — 1981/95

(Em % do PIB)

	1981/85	1986/90	1991	1992	1993	1994	1995	1991/95
Gasto com pessoal	6,54	8,83	8,81	8,80	9,03	9,27	10,66	9,31
Governo federal	2,45	3,28	2,57	2,39	2,61	2,76	3,10	2,68
Estados e municípios	4,09	5,55	6,24	6,41	6,42	6,51	7,56	6,63
Bens e serviços	2,89	4,54	5,76	5,65	7,23	6,71	6,12	6,30
Governo federal	1,46	2,34	2,71	2,05	3,26	2,99	3,26	2,86
Estados e municípios	1,43	2,20	3,05	3,60	3,97	3,72	2,86	3,44
Assistência e Previdência	8,03	7,88	9,64	9,34	10,96	10,65	11,87	10,49
Governo federal	7,01	6,21	7,49	7,35	9,03	8,65	9,39	8,38
Estados e municípios	1,02	1,67	2,15	1,99	1,93	2,00	2,48	2,11
Subsídios	2,20	1,62	2,10	2,29	1,10	1,09	0,97	1,51
Governo federal	1,95	1,33	1,50	1,62	0,55	0,53	0,64	0,97
Estados e municípios	0,25	0,29	0,60	0,67	0,55	0,56	0,33	0,54
Investimentos	2,24	3,16	2,62	3,17	3,39	2,76	2,36	2,86
Governo federal	0,70	0,88	0,61	0,53	0,59	0,63	0,47	0,57
Estados e municípios	1,54	2,28	2,01	2,64	2,80	2,13	1,89	2,29
Total	21,90	26,03	28,93	29,25	31,71	30,48	31,98	30,47
Governo federal	13,57	14,04	14,88	13,94	16,04	15,56	16,86	15,46
Estados e municípios	8,33	11,99	14,05	15,31	15,67	14,92	15,12	15,01

FONTES: IBGE, Contas Nacionais; e para 1981/89, Villela (1991).

De qualquer forma, é interessante analisar alguns dados específicos em detalhe. Nesse sentido, cabe destacar o aumento do gasto com pessoal e com assistência e Previdência. O salto em 1995 é de 1,4% do PIB no caso do primeiro — 0,3% do PIB do governo federal e 1,1% do PIB de estados e municípios — e de 1,2% do PIB no do segundo — 0,7% do PIB do governo federal e 0,5% do PIB de estados e municípios. Há duas observações relevantes a fazer. Primeiro, que no caso das despesas de assistência e Previdência o aumento de 1995 consolida uma tendência à deterioração que já vinha se revelando previamente, em função do envelhecimento da população e do aumento do contingente de inativos. E, segundo, que o ocorrido com as despesas previdenciária e de pessoal em 1995, especificamente, obedece, em essência, a duas causas:

a) o salto — já apontado — do valor real dos benefícios previdenciários; e

b) os significativos aumentos salariais concedidos ao funcionalismo, principalmente em nível estadual, no final de 1994/início de 1995 — em alguns casos, por descaso em relação às administrações posteriores e em outros em função da expectativa de que a inflação seria maior —, que acabaram por causar um grande aumento das remunerações reais. Isso explica a crise dos governos estaduais de 1995/96, quando diversos deles comprometeram mais de 80% ou 90% da receita, apenas com o pagamento de pessoal.

Os comentários feitos anteriormente sugerem que o aumento do gasto dessas duas rubricas — pessoal e benefícios previdenciários — é dificilmente reversível a curto prazo, devido à impossibilidade de cortar o *quantum* de inativos e ao fato de a inflação não corroer tanto como antes o salário real do funcionalismo.

Adicionalmente, é válido supor que a tradicional variável de ajuste em geral utilizada pelo governo federal para cortar o gasto — as chamadas “outras despesas de custeio e capital do Tesouro Nacional” — encontra-se em um nível em que não há um espaço grande para a baixa. Há dois indicadores disso. Essa variável pode ser desagregada em dois componentes: as “outras despesas” propriamente ditas e os “restos a pagar”, constantes do orçamento do ano anterior e que não foram pagos no exercício orçamentário correspondente.³³ O primeiro indicador de rigidez é que, após a recuperação de 1993 e sem considerar o ano completamente atípico de 1992 — no qual é provável que tenha havido problemas de classificação dos dados, tal a diferença com os demais anos —, o agregado das duas variáveis antes mencionadas em 1996 — quando correspondeu a 2,6% do PIB — foi inferior ao de 1993 (ver Tabela 2). E o segundo, que uma forma tradicional de ajustar, representada pelo adiamento das despesas orçadas em um ano fiscal para os primeiros meses do exercício seguinte, à espera de que o seu valor real seja corroído pela inflação, foi invalidada pela queda desta.³⁴

Com o intuito de controlar rigidamente as contas fiscais, uma meta natural, dado o desempenho agregado das contas públicas em 1994, seria, por exemplo, tentar cortar as

33 Estamos excluindo deste raciocínio as despesas não transitadas pelo Tesouro Nacional.

34 Note-se na Tabela 2 que a variável “restos a pagar” de 1993/94 — afetada pela inflação do começo desses anos — foi praticamente nula, em termos reais, tendo aumentado em 1995 e novamente em 1996, quando atingiu 0,3% do PIB, por conta da drástica queda da inflação. Em outras palavras, o expediente de ajustar a despesa através do simples adiamento das liberações — para que o seu valor real sofresse a erosão provocada pelo aumento dos preços — deixou de ser um mecanismo eficiente de controle do gasto.

“outras despesas de custeio e capital”, no sentido de voltar ao nível daquele ano em relação ao PIB, mas isso implicaria uma melhora modesta, de 0,2 % do PIB, tendo como base o resultado de 1996.

As Tabelas 11A e 11B indicam as dificuldades de realizar cortes nas rubricas de “outras despesas correntes e de capital” transitadas pelo Tesouro Nacional. Elas mostram

TABELA 11A

Tesouro Nacional: composição das “outras despesas de custeio e capital” — 1991/96^a

(Em %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Ministério da Saúde	9,7	22,1	36,9	54,1	53,4	55,6
Demais órgãos	90,3	77,9	63,1	45,9	46,6	44,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Siafi/STN.

^a Exclui despesas com pessoal. A partir de 1995, inclui restos a pagar.

TABELA 11B

Tesouro Nacional: composição das “outras despesas de custeio e capital”, excluindo gastos do Ministério da Saúde — 1991/96^a

(Em %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Poder Legislativo	1,4	1,7	1,7	2,6	2,9	2,9
Poder Judiciário	4,0	6,8	5,2	7,2	7,3	12,9
Poder Executivo	94,6	91,5	93,1	90,2	89,8	84,2
Ministérios militares ^b	14,0	11,2	11,3	16,1	20,0	14,9
Ministério da Educação	13,0	14,5	10,6	10,0	15,9	16,1
Ministério da Ciência e Tecnologia	4,7	6,9	6,3	8,7	9,8	7,4
Ministérios de infra-estrutura ^c	6,6	12,5	8,9	7,4	10,6	13,3
Demais órgãos	56,3	46,4	56,0	48,0	33,5	32,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Siafi/STN.

^a Refere-se aos “demais órgãos” da Tabela 11A. Exclui despesas com pessoal. A partir de 1995, inclui restos a pagar.

^b Emfa, Exército, Marinha e Aeronáutica.

^c Transporte, Comunicações e Minas e Energia. Nos primeiros anos, inclui o Ministério de Infra-Estrutura.

como a necessidade de socorrer o setor saúde, em função do desaparecimento da tradicional fonte de financiamento deste até o início dos anos 90 — o Ministério da Previdência —, minou os recursos destinados ao restante do governo.³⁵ Sabe-se que a saúde sofre de uma série de ineficiências que permitiriam ao governo, se resolvidas, fornecer o mesmo serviço com menos recursos. Por outro lado, é público e notório que esse serviço deixa a desejar. Conseqüentemente, caso a aplicação dos recursos se torne mais eficiente, é provável que os recursos poupados pelo Ministério da Saúde se destinem a ampliar a oferta de serviços. Isso significa que a parcela da saúde nas “outras despesas de custeio e capital” do Tesouro Nacional deve permanecer em nível similar ao atual, da ordem de 55% dessa rubrica. Logo, os possíveis cortes incidiriam sobre os demais 45% de um total que — conforme a Tabela 2 — em 1996 foi de 2,6% do PIB. Em outras palavras, seria preciso fazer cortes da ordem de 1,2% do PIB sobre uma variável que atende às demandas dos três poderes e de todos os ministérios exceto o da Saúde — não incluído nessa conta. Parece claro, portanto, que a possibilidade de diminuir muito o gasto público, cortando esta rubrica, é bastante limitada, o que confirma o que foi dito no parágrafo anterior.³⁶

Por último, a Tabela 12 expõe um problema sério enfrentado pelo setor público brasileiro nos últimos anos, relacionado com o aumento do número de municípios.

Devido a esse fenômeno, há uma tendência natural à duplicação das máquinas públicas, que inclui novos cargos e algum esforço de investimento para a construção de instalações. Ao mesmo tempo, o maior número de municípios faz com que haja uma diminuição dos recursos disponíveis pelos municípios remanescentes. Este desequilíbrio acaba por gerar demandas dos prefeitos dos estados com municípios desmembrados, em geral incidentes sobre os respectivos governadores.³⁷ Embora existam algumas exceções — Alagoas, por exemplo, está em situação crítica, apesar de praticamente ter mantido o número de municípios, enquanto a Paraíba é o oposto, por estar em situação financeira razoável, apesar de o número de municípios ter crescido muito —, parece haver uma correlação entre a situação financeira dos estados e a trajetória do número de municípios em cada um deles. Observe-se, por exemplo, que estados como Piauí — que praticamente dobrou o número de municípios em seis anos —, Rio Grande do Sul e Mato Grosso, que

35 O setor saúde tradicionalmente se financiava no Brasil com o excedente da receita de contribuições previdenciárias em relação à despesa com o pagamento de benefícios. Quando, no início dos anos 90, esta despesa passou a aumentar significativamente, em função basicamente dos efeitos da Constituição de 1988, aquele excedente desapareceu e o setor teve que se socorrer diretamente dos recursos do Tesouro Nacional, que teve então que cortar drasticamente as dotações orçamentárias para os demais setores.

36 É particularmente relevante observar a trajetória de queda da proporção dos gastos com os “demais órgãos” na Tabela 11A. Esse item inclui os ministérios assistenciais, cujas atividades foram em parte extintas ou, na prática, repassadas para os estados, pelo corte de verbas federais e a não-renovação de convênios. Isso significa que, na prática, a chamada “operação desmonte” que se defendia no final dos anos 80, como forma de compensar o governo federal pelo aumento das transferências a estados e municípios resultante da nova Constituição, foi em parte realizada, ainda que de forma bastante desorganizada.

37 O Imposto de Renda e o IPI — sobre os quais incidem as transferências federais — representam aproximadamente 6% do PIB, enquanto o ICMS arrecada em torno de 7,5% do PIB. Os municípios recebem do Tesouro Nacional a título de Fundo de Participação 22,5% da soma de Imposto de Renda e IPI e 25% do Tesouro Estadual, correspondente à parcela constitucional que lhes cabe do ICMS. Portanto, a parcela do estado — da ordem de 1,9% do PIB — representa a maior parcela das transferências recebidas, enquanto as transferências federais são da ordem de 1,4% do PIB.

TABELA 12

Brasil: número de municípios do país — 1990/96

Estado	1990	1994	1996
Rondônia	23	40	52
Acre	12	22	22
Amazonas	62	62	62 ^a
Roraima	8	8	15
Pará	105	128	128 ^a
Amapá	9	15	16
Tocantins	79	123	137
Maranhão	136	136	136 ^a
Piauí	118	148	221
Ceará	178	184	184
Rio Grande do Norte	152	152	160
Paraíba	171	171	220
Pernambuco	168	177	184
Alagoas	97	100	100
Sergipe	74	75	75
Bahia	415	415	415 ^a
Minas Gerais	723	756	851
Espírito Santo	67	71	76
Rio de Janeiro	70	81	91
São Paulo	572	625	625 ^a
Paraná	323	371	399
Santa Catarina	217	260	293
Rio Grande do Sul	333	427	467
Mato Grosso do Sul	72	77	77
Mato Grosso	95	117	126
Goiás	211	232	241
Distrito Federal	1	1	1
Total	4.491	4.974	5.374

FONTE: IBGE. Para 1996, dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

^a 1995.

ampliaram consideravelmente o número de seus municípios, são justamente alguns dos estados que maiores dificuldades fiscais tiveram nos últimos dois anos. Ao mesmo tempo, não é coincidência que dois dos estados reconhecidamente melhor administrados nas últimas gestões de governo — Ceará e Bahia — tenham praticamente conservado o mesmo número de municípios. O importante é registrar que o aumento dos gastos correntes associado a esse fenômeno implica um deslocamento *permanente* da evolução do gasto, não sendo realista esperar que o número de municípios volte a ser o que era no início da década.

À luz do que foi dito, as possibilidades de redução das NFSPs nos próximos anos concentram-se nos seguintes fatores:³⁸

a) a aprovação da emenda constitucional sobre a reforma administrativa, permitindo que naqueles estados com excesso de pessoal ocorra uma diminuição do quantitativo físico de funcionários e se cumpra o dispositivo da Lei Camata que estabelece o teto da despesa com pessoal em 60% da receita;

b) a privatização das empresas estatais estaduais e municipais, que minimize a importância dos déficits desta rubrica;³⁹ preferencialmente, os programas de desestatização de cada estado deveriam incluir também os bancos estaduais, tal como foi feito no caso do Banerj, no Rio de Janeiro;

c) a concessão de reajustes salariais inferiores à inflação nas diversas esferas do setor público por um período adicional de um ou dois anos, como forma de compensar os erros cometidos na concessão de reajustes nominais de 1994/95 e cujos efeitos não foram completamente anulados em 1996;

d) a identificação de rubricas específicas das “outras despesas de custeio e capital” que possam ser passíveis de corte, sem prejudicar a qualidade dos serviços oferecidos;

e) o crescimento econômico, que diminua a importância, relativamente ao PIB, das variáveis de gasto rígidas, como é o caso das despesas com pessoal;⁴⁰

f) a queda da taxa de juros, que minore o peso da despesa com juros do setor público em relação à média de 4,5% do PIB de 1995/96;⁴¹

38 Além dos fatores a serem citados, em 1996 completou-se o pagamento da dívida conhecida como “dívida dos 147%”, referente a benefícios que não tinham sido concedidos na época do Governo Collor e que a Previdência Social regularizou a partir de 1993. Isso implica um ajuste para baixo da despesa previdenciária estimado em 0,2% do PIB. O autor agradece a Raul Velloso pela lembrança deste ponto.

39 Nos últimos três anos, as empresas estatais estaduais e municipais tiveram, em média, um déficit de 1% do PIB, enquanto as empresas estatais como um todo tiveram um déficit médio de apenas 0,3% do PIB. Isso significa que, não fossem as empresas estaduais e municipais, a rubrica das empresas estatais consolidadas seria superavitária.

40 Com o PIB crescendo a uma taxa da ordem de 5% a.a., é realista esperar que a relação gasto com pessoal/PIB diminua. Quanto à relação despesa previdenciária/PIB, como a taxa de aumento vegetativo do numerador estima-se que seja da ordem de 4 a 5%, o que o crescimento do PIB faria seria apenas evitar que a despesa aumentasse como proporção do PIB.

41 A taxa de juros real doméstica atingiu um nível excepcionalmente elevado (33%) em 1995, tendo caído para a metade disso em 1996. É perfeitamente razoável admitir que, com a economia estabilizada, a taxa, ainda que a uma velocidade menor, continue caindo ao longo dos próximos anos. A queda da relação juros/PIB poderá ser reforçada em um quadro de NFSPs decrescentes e crescimento econômico que leve a uma queda da relação dívida pública/PIB. Isso, naturalmente, dependerá da dimensão e da velocidade da diminuição das NFSPs.

g) a privatização de empresas federais, com a destinação dos recursos para a redução da dívida líquida do setor público, o que seria outro fator que contribuiria para diminuir o peso da conta de juros; e

h) a adoção de reformas que — ao contrário dos pontos *a* e *g* que, em maior ou menor grau, formam parte da estratégia oficial — até agora não foram contempladas nas propostas de reforma do Estado.

Entre as áreas onde se poderia avançar mais, referentes a este último ponto, figuram, por exemplo, a cobrança de anuidades nas universidades públicas; a eliminação de alguns órgãos do governo cuja utilidade, no atual estágio de desenvolvimento do país, não mais se justifica; o redimensionamento do sistema de defesa do país; e, evidentemente, a adoção de uma reforma previdenciária mais ampla do que a que está atualmente em discussão e que deveria envolver — desde que preservados os direitos adquiridos — a extinção da possibilidade de aposentadoria por tempo de serviço e a diminuição do diferencial entre as exigências de idade para a aposentadoria das mulheres e dos homens.

Nos dias em que este artigo estava sendo concluído, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou favoravelmente aos demandantes o pleito de 11 funcionários públicos civis que reivindicavam a extensão de um aumento salarial de 28,86% concedido aos militares em 1993. A decisão foi interpretada inicialmente como sendo um ato de conseqüências dramáticas para a estabilidade fiscal do país, com base na divulgação de que, se seguida à risca, poderia implicar um fluxo adicional de desembolso da ordem de R\$7 bilhões/ano, que atualmente corresponderiam a aproximadamente 0,8% do PIB. Além disso, haveria aproximadamente quatro anos de pagamento de atrasados, que “inchariam” a dívida pública, portanto, em até 3,2% do PIB. Contudo, após as primeiras avaliações, surgiu uma série de questionamentos que torna prematuro especular, em um artigo como este, acerca da verdadeira dimensão econômica da decisão do STF, na medida em que há uma série de dúvidas que, dependendo da interpretação, poderá diminuir drasticamente o alcance daquele aumento.⁴² Nesse sentido, neste trabalho optamos por não fazer qualquer avaliação a respeito desse fato.

5 - Conclusões

Este artigo procurou subsidiar o debate sobre a política fiscal do Brasil, apresentando um conjunto de estatísticas com dados “acima da linha”, fundamentais para a compreensão da situação das contas públicas, porém pouco conhecidos. As principais conclusões do artigo são expostas a seguir:

42 Entre as dúvidas mais importantes, encontram-se os seguintes pontos: *a*) o percentual de reajuste, dado que muitos interpretam que parte do aumento de 28,86% já foi concedido no passado; *b*) a retroatividade, pois alguns juristas entendem que ela vale a partir do início do processo judicial e não do fato ao qual este se refere; *c*) a abrangência do contingente beneficiado, dado que não se sabe se o governo adotará uma solução global para todo o funcionalismo ou se deixará que cada ação tramite na Justiça até a decisão final, o que distribuiria o gasto ao longo do tempo e limitaria os pagamentos àqueles que tiverem ingressado na Justiça; e *d*) a forma de pagamento, que vai desde o desembolso *cash* até a possibilidade de pagar os atrasados em títulos públicos, com a possibilidade intermediária de fazer o desembolso em dinheiro, mas só no futuro, na forma de precatórios, cuja data efetiva de pagamento é incerta.

a) o ano de 1994, em relação ao qual costumam ser feitas as comparações para avaliar o desajuste fiscal de 1995/96, foi completamente atípico: o superávit primário do setor público consolidado nesse ano foi 1,7 vez o maior superávit primário registrado nos três anos anteriores e 2,4 vezes o superávit médio de 1991/93; além disso, no caso específico do governo central, comparando os resultados de 1993 e 1994, do “delta” de 2,2% do PIB de melhora da situação fiscal, 1,7% do PIB deveu-se a mudanças na rubrica de “erros e omissões”;

b) o aumento do gasto público dos últimos anos é parcialmente irreversível; comparando o gasto médio em 1995/96 com o de 1991/92, por exemplo, os benefícios previdenciários do governo central passaram de 4% para 5,2% do PIB; o gasto com inativos do mesmo governo central, de 1% para 2,3% do PIB; e as transferências constitucionais a estados e municípios — afetadas pelo aumento dos percentuais de transferência, que só foi concluído em 1993 —, de 2,6% para 2,8% do PIB, em todos os casos refletindo fenômenos — como o envelhecimento da população, o aumento real do salário mínimo e a descentralização — cujos efeitos econômicos são em parte irreversíveis, pelo menos em um contexto de inflação relativamente baixa; a esses fatores deve se somar o salto das despesas com pessoal em nível estadual em 1995, que deverá requerer alguns anos de gradual corrosão inflacionária para ser compensado, admitindo-se que os reajustes nominais sejam inferiores à inflação;

c) o gasto com inativos tem crescido de forma praticamente contínua nos últimos anos; pelas Contas Nacionais, conforme se observa na Tabela 10, as transferências assistenciais e previdenciárias, no caso do governo federal, passaram de 6,6% do PIB em 1981/90 para 8,7% do PIB em 1994 e 9,4% do PIB, em 1995; no caso dos estados e municípios, tais números foram de 1,3% do PIB em 1981/90, 2% do PIB em 1994 e 2,5% do PIB em 1995;

d) dada a mencionada rigidez do gasto, o ajuste das contas públicas, com a observação de uma relação NFSP/PIB declinante até, no limite, “zerar” o déficit, será gradual e deverá se estender até o início da próxima década;

e) a queda das NFSPs deverá se basear, principalmente, na redução das Necessidades de Financiamento de Estados e Municípios — pela aprovação da reforma administrativa e pela subindexação parcial das remunerações —, na privatização tanto das empresas federais como das estatais estaduais e municipais e na continuidade da queda da taxa de juros real doméstica do nível de 17% registrado em 1996, até uma taxa da ordem de 10% no final da década, o que diminuiria o fluxo de despesa financeira;

f) o valor das NFSPs deverá estar negativamente correlacionado com o nível de atividade: um crescimento elevado da economia minorará o efeito do envelhecimento demográfico da população sobre o peso relativo dos gastos da Previdência Social e permitirá reduzir o peso dos gastos com pessoal; inversamente, um crescimento medíocre do PIB impedirá que este último ocorra e aumentará a relação benefícios previdenciários/PIB, dado que o numerador desta fração terá uma taxa de crescimento vegetativo elevada; conseqüentemente, na ausência de um forte crescimento das exportações, a economia enfrentará uma forma de *trade-off* entre os equilíbrios externo e interno: enquanto um crescimento elevado tenderá a melhorar as contas fiscais e piorar o resultado do balanço de pagamentos, a contenção do nível de atividade ajudará a superar as dificuldades externas, mas prejudicará o desempenho fiscal;

g) é importante que o sistema oficial de estatísticas fiscais incorpore o cálculo das variáveis desagregadas de receita e despesa “acima da linha” dos estados e municípios,

cujo déficit é atualmente apurado apenas “abaixo da linha”, sem que as autoridades saibam, em caso de desequilíbrio, quais são as causas do mesmo;⁴³ e

h) as estatísticas fiscais do país devem ser aperfeiçoadas, no sentido de: *a)* compatibilizar as estatísticas do Bacen com os resultados fiscais das Contas Nacionais; *b)* divulgar de forma sistemática os resultados “acima da linha”, através das mesmas fontes de informação responsáveis pela divulgação dos dados “abaixo da linha”; e *c)* aproximar os resultados “acima da linha” das necessidades de financiamento “abaixo da linha”, já que a soma dos ajustes com os erros e omissões, em módulo, foi de 0,6% do PIB, em média, durante 1991/96, o que certamente não é desprezível.⁴⁴ Em 1995 e 1996, apesar do menor tamanho relativo dos “fatores não-explicados” do déficit na última linha da Tabela 8 em relação a anos anteriores, eles foram ainda importantes. De fato, pela Tabela 9, em 1995 esses “fatores não-explicados” responderam por 1,8% do PIB do “delta” de 6% do PIB de piora fiscal em relação a 1994, enquanto em 1996 foram responsáveis por 0,4% do PIB do “delta” total de redução das NFSPs em 1% do PIB, na comparação com 1995.

Apêndice

A Tabela A-1 apresenta uma comparação entre o resultado primário do governo, conforme as Contas Nacionais, de um lado, e as NFSPs apuradas pelo Bacen, excluindo, porém, as empresas estatais, de outro, até 1995, ano que corresponde ao das últimas informações disponíveis das Contas Nacionais. A utilização do resultado primário permite fazer uma comparação entre ambos os critérios — Contas Nacionais e Bacen —, o que não é possível de fazer pelo conceito operacional, dado que as Contas Nacionais não incluem a conta de juros *reais* do governo, mas apenas a dos juros nominais. Uma questão crítica ao fazer a comparação é definir se na receita das Contas Nacionais inclui-se ou não a variável “outras receitas correntes líquidas do governo”. Alguns autores têm optado por não considerar essa rubrica no cálculo dos resultados fiscais sob a ótica das Contas Nacionais — por exemplo, Varsano (1996). A resistência desses autores em adicionar as outras receitas correntes líquidas (ORCL) à receita representada pela soma de impostos diretos e indiretos deve-se, em parte, à dimensão das revisões das quais as ORCLs têm sido objeto por parte do IBGE, como pode ser observado na Tabela A-2, que compara os resultados dessa variável nas Contas Nacionais de 1991/94

43 A Argentina, por exemplo, já dispõe de um sistema de estatísticas “acima da linha” para os estados [Machinea (1996); ver especialmente o quadro número 4 do seu trabalho].

44 De qualquer forma, em relação a este último ponto, em parte já em curso, dois elementos deverão aproximar os resultados “acima” e “abaixo da linha”. O primeiro é a privatização que, diminuindo a abrangência do setor produtivo estatal, tende naturalmente a reduzir a importância relativa dos ajustes e erros e omissões referentes a esse universo. E o segundo, a continuidade da política antiinflacionária, pois, embora seja difícil identificar através de que meios, é provável que a alta inflação prejudicasse a transparência das contas e favorecesse a adoção de mecanismos contábeis que diminuam — propositalmente ou não — de forma algo artificial o resultado fiscal. Isso poderia ocorrer, por exemplo, através da existência de *floats* não captados explicitamente “acima da linha”, que geram formalmente um gasto não acompanhado de um aumento da dívida pública, cuja evolução é utilizada como parâmetro para medir as NFSPs.

divulgadas em 1995 com os das Contas Nacionais de 1991/95 divulgadas em 1996. Note-se, por exemplo, que, nas Contas Nacionais divulgadas em 1996, as ORCLs de 1993 *diminuíram* 8,9% do PIB em relação à variável do mesmo ano das Contas Nacionais divulgadas em 1995, por conta da revisão da série histórica. Da mesma forma, o resultado das ORCLs de 1994 *aumentou* 2,9% do PIB, entre um ano e outro. Tais fatos geram uma desconfiança natural em relação à qualidade desse dado, especificamente, motivo pelo qual alguns autores têm optado por simplesmente ignorar essa variável.

TABELA A-1

Contas Nacionais: conta do governo — 1991/95

(Em % do PIB)

Composição	1991	1992	1993	1994	1995
Governo central					
Receita ^a	16,32	17,03	18,01	18,67	18,34
Receita ^b	13,90	12,46	17,20	16,69	16,32
Gasto primário ^c	17,66	16,70	18,90	18,03	19,64
Necessidades de financiamento primárias ^a	1,34	- 0,33	0,89	- 0,64	1,30
Necessidades de financiamento primárias ^b	3,76	4,24	1,70	1,34	3,32
Estados e municípios					
Receita ^a	12,07	11,76	10,73	11,70	12,05
Receita ^b	17,12	19,17	18,50	16,21	19,59
Gasto primário ^c	14,05	15,31	15,67	14,92	15,12
Necessidades de financiamento primárias ^a	1,98	3,55	4,94	3,22	3,07
Necessidades de financiamento primárias ^b	- 3,07	- 3,86	- 2,83	- 1,29	- 4,47
Governo consolidado					
Receita ^a	28,39	28,79	28,74	30,37	30,39
Receita ^b	31,02	31,63	35,70	32,90	35,91
Gasto primário ^c	31,71	32,01	34,57	32,95	34,76
Necessidades de financiamento primárias ^a	3,32	3,22	5,83	2,58	4,37
Necessidades de financiamento primárias ^b	0,69	0,38	- 1,13	0,05	- 1,15
Memo: Necessidades de financiamento primárias (dados Bacen) ^d					
Governo central	- 1,05	- 0,63	- 0,77	- 3,08	- 0,50

(continua)

(Em % do PIB)

Composição	1991	1992	1993	1994	1995
Estados e municípios	- 1,48	- 0,06	- 0,63	- 0,74	0,18
Governo central + estados e municípios	- 2,53	- 0,69	- 1,40	- 3,82	- 0,32
Diferença resultado primário (Contas Nacionais - Bacen) ^e					
Governo central ^a	2,39	0,30	1,66	2,44	1,80
Governo central ^b	4,81	4,87	2,47	4,42	3,82
Estados e municípios ^a	3,46	3,61	5,57	3,96	2,89
Estados e municípios ^b	- 1,59	- 3,80	- 2,20	- 0,55	- 4,65
Governo central + estados e municípios ^a	5,85	3,91	7,23	6,40	4,69
Governo central + estados e municípios ^b	3,22	1,07	0,27	3,87	- 0,83

FONTES: IBGE (Contas Nacionais) e Bacen.

(-) Superávit.

OBS.: Na parte da tabela referente às Contas Nacionais, as transferências a estados e municípios, conforme a apuração da SPE da Tabela 2, são acrescidas tanto ao gasto primário do governo central como à receita de estados e municípios das Contas Nacionais. A receita e o gasto primário do governo consolidado, portanto, excedem os valores das Contas Nacionais exatamente pelo valor das transferências a estados e municípios, mas isto não afeta os resultados do déficit consolidado.

^a Excluindo outras receitas correntes líquidas.^b Incluindo outras receitas correntes líquidas.^c Consumo final das administrações públicas + subsídios + transferências previdenciárias + formação bruta de capital fixo das administrações públicas.^d Refere-se aos dados da Tabela 1 das NFSPs, excluindo as empresas estatais.^e Uma diferença positiva significa que o superávit primário é menor ou o déficit maior no caso das Contas Nacionais em relação aos dados do Bacen.

TABELA A-2

Outras receitas correntes líquidas — 1991/95^a

(Em % do PIB)

Outras receitas correntes líquidas	1991	1992	1993	1994	1995
Contas Nacionais 1995	3,7	6,9	15,9	- 0,4	
Contas Nacionais 1996	2,6	2,8	7,0	2,5	5,5

FONTE: IBGE (Contas Nacionais).

^a Governo central + estados e municípios.

O problema é que essa decisão envolve outras distorções, na medida em que, embora a variável apresente problemas, ela capta também fenômenos reais, motivo pelo qual não considerá-la pode levar a outro tipo de erro de interpretação. Sem querer entrar no mérito a respeito de se é melhor excluir ou não a variável, a Tabela A-1 apresenta os resultados primários com e sem a inclusão da variável na receita. No primeiro bloco dessa tabela, mostra-se o resultado primário à luz das Contas Nacionais — desagregando os dados entre o governo central e os estados e municípios — e, no segundo, repetem-se os valores das variáveis correspondentes da Tabela 1 do trabalho, apuradas pelo Bacen, enquanto no terceiro bloco comparam-se os dados dos dois blocos anteriores, sendo os resultados consolidados mostrados nas últimas duas linhas da Tabela A-1.

Não se pretende aqui analisar com mais detalhes os motivos das discrepâncias entre os dados das Contas Nacionais e do IBGE — o que iria além dos objetivos do artigo —, mas apenas fazer o registro da existência dessas diferenças. De qualquer forma, a Tabela A-1 permite chegar às seguintes conclusões:

a) no período 1991/95, o resultado primário do governo consolidado das Contas Nacionais foi, em média, 5,6% do PIB pior — no sentido de ser menos superavitário ou mais deficitário — que o resultado das NFSPs excluindo as empresas estatais apurado pelo Bacen, mas essa diferença cai para 1,5% do PIB quando se inclui o valor médio de 4,1% do PIB das ORCLs no período e chega a se inverter em 1995; e

b) a inclusão das ORCLs melhora o resultado global e dos estados e municípios, mas piora o do governo central.

Abstract

This paper discusses the evolution of the Brazilian Public Sector Borrowing Requirements (PSBR) during the 1991/96 period, with special emphasis on what happened in 1995/96. The performance of the several items of revenues and expenditures "above the line" related to the central government and the state companies is presented. It is shown that the 1994 year — to which the figures of the public sector are compared in order to evaluate its imbalance — was clearly atypical. Besides, the differences between the "above" and "below the line" values — represented by methodological adjustments and "errors and omissions" —, was responsible for an important part of the change in the PSBRs in some years. This is specially relevant for 1995, when unexplained factors worsened the PSBRs by 1.8% of the GDP. The article suggests that the fiscal statistics must to be improved, and concludes that the increase of public expenditures of the last years is partially irreversible. This conclusion gives support to the idea that the solution for the current disequilibrium of fiscal accounts is going to be a gradual process.

Bibliografia

BACHA, E. O fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, v. 14, n. 1, jan./mar. 1994.

———. Plano Real: uma avaliação preliminar. *Revista do BNDES*, v. 2, n. 3, p. 3-26, 1995.

- BARBOSA, F., GIAMBIAGI, F. O ajuste fiscal de 1990-93: uma análise retrospectiva. *Revista Brasileira de Economia*, v. 49, n. 3, p. 521-543, jul./set. 1995.
- BNDES. *Sinopse Econômica*, vários números, 1995.
- BRESCIANI-TURRONI, C. *Economia da inflação — O fenômeno da hiperinflação alemã nos anos 20*. Rio de Janeiro: Ed. Expressão e Cultura, 1989.
- BRUNO, M., MERIDOR, L. La costosa transición de la estabilización al crecimiento sostenible: el caso de Israel. In: BRUNO, M. et alii (eds.). *Lecciones de la estabilización económica y sus consecuencias*. Washington: BID, Cap. 7, p. 261-300, 1992.
- FARIA, L. V. de. Política fiscal: o déficit é tudo? *Conjuntura Econômica*, p. 23-25, abr. 1996.
- FRANCO, G. Alternativas de estabilização: gradualismo, dolarização e populismo. *Revista de Economia Política*, v. 13, n. 2, p. 28-45, abr./jun. 1993.
- . Ajuste fiscal: Alemanha anos 20, Brasil anos 90. In: FRANCO, G. *O Plano Real e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Ed. Francisco Alves, p. 229-232, 1995.
- FURUGUEM, A., PESSOA, L. P. e ABE, S. *Dívida pública líquida — evolução 1982-95 e perspectivas de curto prazo*. Banco de Investimentos Garantia (estudo especial), mar. 1996.
- IPEA. *Boletim Conjuntural*, n. 28, jan. 1995.
- MACHINEA, J. L. *Una mirada a mitad de camino: dos años de convertibilidad*. Trabalho apresentado no seminário Dois anos de Plano Real. Brasília, jul. 1996.
- MORALES, J. A. De la estabilización al crecimiento sostenido en Bolivia. In: BRUNO, M. et alii (eds.). *Lecciones de la estabilización económica y sus consecuencias*. Washington: BID, Cap. 2, p. 15-51, 1992.
- MPAS. *Anuário Estatístico da Previdência Social*, 1995.
- PIANCASTELLI, M., PEREIRA, F. *Radiografia do gasto público federal*. Trabalho apresentado no seminário sobre Gasto Público. Brasília: IPEA, jul. 1996.
- RESENDE, A. L. *Políticas para o crescimento: a experiência da América Latina*. Seminário realizado em Mangaratiba, Rio de Janeiro, em março de 1994. Lara Resende, André (moderador), introdução, p. 9-17, editado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), 1995.
- SIMONSEN, M. H. A conta corrente do governo: 1970-1988. *Ensaio Econômico da EPGE*, n. 136, 1989.
- VARSANO, R. De ônus a bônus: política governamental e reformas fiscais na transformação do Estado brasileiro. *A Economia Brasileira em Perspectiva-1996*. Rio de Janeiro: IPEA, p. 259-275, 1996.

- VELLOSO, R. *Rumo ao déficit público sustentável (1996/1997)*. Trabalho apresentado no Seminário Internacional sobre Finanças Públicas, em comemoração aos 10 anos de criação da Secretaria do Tesouro Nacional, Brasília, set. 1996.
- VILLELA, R. Crise e ajuste fiscal nos anos 80: um problema de política econômica ou de economia política? *Perspectivas da Economia Brasileira-1992*, Brasília: IPEA, Cap. 2, p. 21-40, 1991.
- WERLANG, S. Sugestões para uma política antiinflacionária no Brasil. In: VELLOSO, J. P. dos R. (org.). *Inflação, moeda e desindexação*. São Paulo: Fórum Nacional, Ed. Nobel, Cap. 8, p. 149-168, 1994.
- WERNECK, R. Poupança estatal, dívida externa e crise financeira do setor público. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 16, n. 3, p. 551-574, dez. 1986.

(Originais recebidos em outubro de 1996. Revisados em março de 1997.)