

Política Fiscal: FMI pressiona para o ajuste*

*Isabel Noemia Rückert***

*Maria Luiza Blanco Borsatto***

Diante da crise no mercado internacional com a conseqüente retração dos investimentos externos, o País viu-se na contingência de negociar um acordo emergencial com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Para isso, comprometeu-se a implementar uma série de medidas na área fiscal, que, na sua maioria, dependerão de aprovação do Congresso Nacional, o que significa intensas negociações políticas, pois as mesmas baseiam-se em corte de gastos e aumentos de receitas através, basicamente, da elevação de tributos.

O objetivo deste texto é analisar as medidas contidas no Programa de Estabilidade Fiscal, bem como o acordo assinado com o FMI. Examinam-se, também, as alterações efetuadas no Projeto de Lei Orçamentária para 1999, seguindo as determinações desse programa. Aborda-se, ainda, a evolução do déficit público, incluindo o resultado das privatizações até 1998; a situação da dívida pública líquida global medida pelo Banco Central; o resultado da execução financeira do Tesouro Nacional; e, por fim, o desempenho da arrecadação dos tributos federais até novembro de 1998.

1 - O Programa de Estabilidade Fiscal

Desde meados de 1997, a situação econômica internacional vem se mostrando instável, tendo-se agravado, no final desse ano, com a crise no Sudeste

* O texto foi elaborado com informações obtidas até 08.01.99.

** Economista, Técnica da FEE.

As autoras agradecem a colaboração dos colegas Alfredo Meneghetti Neto, Núbia Marques da Silva e dos estagiários Nataniel Cezimbra dos Santos e Rita Lodeiro Müller.

Asiático. Em vista disso, também no final desse mesmo ano, o Governo adotou um elenco de medidas de ajuste fiscal com o objetivo de reduzir o déficit público. As decisões tomadas não tiveram a repercussão esperada, uma vez que nem todas as medidas entraram efetivamente em vigor. A decretação da moratória Russa — em 17.08.98 —, que, como consequência, contraiu o crédito global, fez com que o Governo brasileiro adotasse, no mês de setembro de 1998, novas decisões para a contenção de gastos.

Complementando essas medidas, em 28.10.98, foi apresentado o Programa de Estabilidade Fiscal para o triênio 1999-2001, com o objetivo de reduzir a déficit público.

Com esse intuito, o Governo dividiu o Programa em duas partes. A primeira constitui-se na Agenda de Trabalho, que inclui medidas estruturais e alterações institucionais com objetivos de mais longo prazo. A segunda parte foi denominada Plano de Ação 1999-2001, com medidas a serem adotadas no curto prazo, enquanto as reformas estruturais ainda não estiverem surtindo os efeitos esperados.

Na Agenda de Trabalho, incluem-se as leis regulamentadoras da Reforma Administrativa já aprovada pelo Congresso Nacional e também da Reforma Previdenciária promulgada em dezembro de 1998. Refere-se, ainda, às reformas tributária e trabalhista. A primeira, em forma de projeto, foi apresentada pelo Governo ao Congresso no final de novembro de 1998. Na proposta de reforma tributária, está prevista a redução do número de impostos e contribuições sociais incidentes sobre o consumo, com vistas a tornar mais simples a legislação tributária.

O Governo também elaborou o projeto da Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelecendo, de uma forma inovadora, disciplinas e responsabilidades nas principais questões referentes a captação, gestão e gasto de recursos públicos.

O anteprojeto do regime de gestão fiscal responsável foi apresentado pelo Ministro do Planejamento para debate público em 07.12.98.

O Plano de Ação 1999-2001 constitui-se num programa fiscal — com redução de despesas e aumento de receitas — com o objetivo de obter superávits primários crescentes, visando estabilizar a relação entre a dívida líquida consolidada do setor público e o PIB. O maior esforço está concentrado na contração dos gastos do Governo Federal e no déficit da Previdência.

O Plano fixa uma evolução crescente para os superávits primários no período: 2,6% do PIB em 1999; 2,8% do PIB em 2000; e 3,0% do PIB no ano 2001. O percentual para 1999 exige que seja gerado, no âmbito do Governo Central, um superávit primário de 1,8% do PIB, o que significa R\$ 16,4 bilhões. Para atingir esse superávit, será necessário um esforço fiscal de R\$ 28,0 bilhões em

relação ao que estava previsto, já que, sem as mudanças propostas, o resultado esperado era um déficit primário de R\$ 11,6 bilhões.

Quanto aos estados e aos municípios, o Programa prevê um superávit primário de 0,40% do PIB, correspondendo a R\$ 3,6 bilhões para 1999. Para as empresas estatais, está previsto o mesmo percentual de superávit primário.

Considerando-se o setor público consolidado, que inclui estados, municípios e estatais, será necessário gerar um superávit primário em torno de R\$ 23,7 bilhões em 1999.

Levando-se em conta as metas de resultado primário e nominal, os gastos do setor público com juros deverão situar-se em R\$ 66,2 bilhões. Esse montante pressupõe juros ainda elevados.

Para a consecução dessas metas, o Governo adotou as seguintes medidas:

- a) **corte de gastos** - os gastos do Governo Central deverão sofrer uma redução de R\$ 8,7 bilhões no item Outras Despesas Correntes e de Capital em 1999. Para as empresas estatais federais, estão previstos cortes de R\$ 2,7 bilhões no período;
- b) **diminuição do déficit da Previdência** - no Regime Geral da Previdência Social (INSS), o Governo pretende criar medidas para reduzir a renúncia fiscal e combater a sonegação das contribuições à seguridade social. Com essas decisões, busca conseguir R\$ 2,0 bilhões no primeiro ano. Quanto ao Regime de Previdência dos Servidores da União, o Governo propôs a universalização da alíquota de contribuição de 11% para os servidores inativos e pensionista civis. Também propôs a adoção de uma alíquota temporária adicional de 9%, incidente sobre as remunerações superiores a R\$ 1.200,00 por um período de cinco anos para todos os servidores civis da União;
- c) **aumento de receitas** - prorrogação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), com aumento da alíquota para 0,38% em 1999 e para 0,30% em 2000 e 2001; equalização do tratamento tributário e elevação da alíquota da Cofins de um ponto percentual, admitidas a compensação com o IRPJ e a incorporação dos depósitos judiciais ou extrajudiciais à Receita Tributária Corrente.

O Governo não conseguiu a aprovação, pelo Congresso Nacional, do aumento das contribuições previdenciárias dos servidores ativos e a cobrança das mesmas dos inativos e pensionistas, mas pretende rerepresentar a proposta na forma de projeto de lei nos primeiros meses de 1999.

Além disso, diante da demora na votação da prorrogação e aumento da alíquota da CPMF prevista no Programa de Estabilidade Fiscal, o Governo lan-

çou algumas medidas com o objetivo de aumentar a arrecadação em cerca de R\$ 5,4 bilhões em 1999. Com esse montante, espera compensar as perdas com a CPMF e garantir o resultado primário estimado para 1999.

As alterações incluem: (a) aumento do Imposto sobre Operações Financeiras em 0,38 pontos percentuais a partir de 24.01.99; (b) elevação do Imposto de Renda sobre diversas operações financeiras; (c) aumento da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.

Além disso, deverá antecipar a receita, com a privatização da Telebrás, no montante de R\$ 1,4 bilhão, que estava prevista para agosto do ano 2000, para o primeiro trimestre de 1999.

O Governo ainda estuda outras medidas, pois está fazendo uma tentativa de manter os recursos no mesmo patamar estimado anteriormente. No que se refere à CPMF, além de não contar com o adicional decorrente do aumento da alíquota, o Governo ainda perderá receita pela interrupção da cobrança da Contribuição a partir de 22 de janeiro de 1999. O atraso na aprovação significa cerca de R\$ 600 milhões a R\$ 700 milhões de perda mensal. No entanto, o Senado já aprovou, em primeiro turno, no dia 06.01.99, a prorrogação e aumento da CPMF; falta mais uma votação no Senado e ser aprovada, em dois turnos, na Câmara dos Deputados. Todavia, para entrar em vigor, a nova CPMF deve obedecer um intervalo de 90 dias.

2 - O acordo com o FMI

Diante do agravamento da crise no mercado internacional, com a saída dos investidores externos e a conseqüente perda das reservas internacionais, aliado à dificuldade de ingresso de recursos estrangeiros, o País recorreu ao FMI para garantir recursos externos.

O acordo para o empréstimo de US\$ 41,5 bilhões, para serem desembolsados nos próximos três anos, foi assinado em 13.11.98. Desse total, o Brasil terá acesso a US\$ 37,0 bilhões, se precisar, nos próximos 12 meses. O FMI entra com US\$ 18 bilhões, o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) entram com US\$ 4,5 bilhões cada, e um grupo de 20 países, com até US\$ 14,5 bilhões pelo Bank of International Settlements (BIS).

O acordo prevê o cumprimento de metas fiscais, e seu principal objetivo é atingir um déficit nominal — critério de desempenho — de 4,7% (R\$ 42,8 bilhões) do PIB em 1999. O resultado primário — meta indicativa — deverá ser um superávit de 2,6% do PIB em 1999, de 2,8% do PIB no ano 2000 e de 3% do PIB no ano de 2001.

A primeira parcela de recursos do FMI (US\$ 4,7 bilhões) e do BIS (R\$ 4,1 bilhões) foi liberada em dezembro de 1998. Se o País tiver cumprido o acordo, poderá sacar mais uma parcela do mesmo valor junto ao FMI nos primeiros meses de 1999.

A continuidade da ajuda financeira do FMI e dos outros organismos depende do ajustamento das contas do setor público, conforme o Programa de Estabilidade Fiscal.

Além das metas fiscais, há critérios de desempenho para outras variáveis, dentre elas, o fluxo de endividamento externo do setor público e o crédito interno líquido, formado pela base monetária menos a variação das reservas internacionais líquidas. Se estas últimas caírem abaixo do previsto no Programa, deverá ocorrer uma contração monetária compensatória (reduzindo a quantidade de moeda em circulação na economia). Com isso, a tendência é que as taxas de juros caiam menos ou até que aumentem.

Alguns números são metas indicativas e não precisam ser cumpridas, dentre elas, o resultado da balança comercial em 1999, cuja estimativa é de um superávit de R\$ 2,8 bilhões.

No mês de fevereiro, uma equipe do FMI virá ao País para avaliar os critérios de desempenho das contas internas e externas brasileiras.

3 - O ajuste fiscal e o orçamento para 1999

Seguindo as determinações contidas no Programa de Estabilidade Fiscal, que tem como objetivo assegurar, em bases duradouras, o equilíbrio fiscal, o Governo Central adotou uma série de medidas para garantir o cumprimento das metas fiscais estabelecidas por meios legais.

Assim, entre as medidas adotadas, está a revisão da Proposta Orçamentária para 1999, enviada em início de novembro de 1998 ao Congresso, cujos valores foram reestimados a uma taxa de inflação de 1,57% e um PIB com crescimento negativo de 1%.

A proposta revisada prevê um superávit primário de R\$ 16,4 bilhões ou de 1,8% do PIB, e, para atingir esse valor, o Governo adotou medidas de impacto, como a redução de gastos e a elevação de receitas.

A receita total estimada atinge R\$ 199,9 bilhões, representando 21,9% do PIB. O acréscimo na receita é de R\$ 3,5 bilhões, se comparado ao projeto de lei inicial. As estimativas de crescimento estão concentradas, principalmente, na receita tributária e de contribuições, entre elas a CPMF, em vista da elevação de sua alíquota conforme apresentado anteriormente neste texto.

Em termos da Despesa Total, a estimativa atinge R\$ 183,6 bilhões, ou seja, 20,2% do PIB, apresentando um decréscimo, em relação à primeira proposta, de R\$ 4,2 bilhões.

Essa redução foi possível, mesmo dada a impossibilidade de comprimir dispêndios com pessoal e encargos, benefícios previdenciários e transferências constitucionais, em função dos efeitos de medidas de impacto, principalmente sobre o grupo — Outras Despesas de Custeio e de Capital (OCC) —, as quais ficaram reduzidas a menos de um quarto da totalidade dos gastos. Em termos de recursos, esse grupo teve redução de R\$ 7,8 bilhões em relação à primeira programação orçamentária.

Nesse grupo, estão os projetos prioritários do Governo, programas essenciais, tais como projetos e atividades das áreas Educação e Saúde e Assistência Social, que sofreram reduções de 12% e 7%, respectivamente, em comparação com a proposta inicial. Essas áreas são consideradas pouco atingidas, se comparadas a outros setores. A última versão da lei orçamentária determinou R\$ 30,3 bilhões para as atividades prioritárias e cerca de R\$ 5,2 bilhões para projetos. Do total das despesas não financeiras, cerca de 78% ou R\$ 149,6 bilhões referem-se a despesas imcomprimíveis e 21,9% são constituídas de Outras Despesas de Custeio e Capital, que atingem R\$ 34,03 bilhões.

Os recursos previstos no Orçamento de Investimentos relativos às empresas federais estatais, após o ajuste, correspondem a R\$ 8,2 bilhões, sendo que, destes, foram destinados ao setor produtivo (petróleo, petroquímica, energia elétrica, transporte e outros) R\$ 7,2 bilhões e ao setor financeiro R\$ 1,0 bilhão.

4 - A evolução do déficit público

O déficit público nominal consolidado de janeiro a setembro de 1998 atingiu R\$ 47,7 bilhões (7,04% do PIB) ante R\$ 26,6 bilhões (4,06% do PIB) em 1997 (Tabela 1). Esse aumento do déficit deveu-se, sobretudo, à elevação dos juros da dívida pública.

No que se refere ao resultado primário consolidado (excluindo o pagamento com juros nominais), houve um superávit de R\$ 2,7 bilhões até setembro de 1998. O que se verifica é que não houve desequilíbrio primário no resultado das contas públicas. As receitas fiscais vêm superando as despesas em 1998.

O déficit existente ocorre pelo montante do pagamento de juros, o qual alcançou R\$ 50,4 bilhões de janeiro a setembro de 1998, enquanto atingiu R\$ 46,1 bilhões no mesmo período do ano anterior.

Tabela 1

Necessidades de financiamento do setor público no Brasil — jan.-set./97 e jan.-set./98

DISCRIMINAÇÃO	JAN-SET/97 (R\$ milhões)	PERCENTUAL DO PIB	JAN-SET/98 (R\$ milhões)	PERCENTUAL DO PIB
Total nominal	26 604	4,06	47 747	7,04
Governo Central	9 619	1,47	31 623	4,66
Governo Federal e Bacen	13 769	2,10	31 083	4,58
Empresas estatais federais	-4 150	-0,63	540	0,08
Governos regionais	16 985	2,59	16 124	2,38
Governos Estadual e Municipal	-	-	14 353	2,11
Empresas estatais estaduais	3 185	0,49	1 452	0,21
Empresas estatais municipais	184	0,03	319	0,05
Total primário	-5 649	-0,86	-2 728	-0,40
Governo Central	-6 475	-0,99	-4 821	-0,71
Governos Federal e Bacen	-2 055	-0,31	-9 222	-1,36
Empresas estatais federais	-4 946	-0,76	731	0,11
Governos regionais	826	0,13	2 093	0,31
Governos Estadual e Municipal	-	-	1 578	0,23
Empresas estatais estaduais	492	0,08	302	0,04
Empresas estatais municipais	108	0,02	213	0,03
Total de juros nominais	32 253	4,93	50 474	7,44
Governo Central	16 094	2,46	36 444	5,37
Governos Federal e Bacen	15 298	2,34	36 634	5,40
Empresas estatais federais	796	0,12	-190	-0,03
Governos regionais	16 159	2,47	14 030	2,07
Governos Estadual e Municipal	-	-	12 775	1,88
Empresas estatais estaduais	2 693	0,42	1 149	0,17
Empresas estatais municipais	76	0,01	106	0,02

FONTE: NOTAS PARA A IMPRENSA (1998). Brasília: Bacen, dez.

NOTA: 1. Fluxos mensais.

2. Reflete a relação dos fluxos com o PIB, ambos valorizados para o último mês do período com base no IGP-DI.

3. O deflator usado foi o IGP-DI (média geométrica das variações do IGP-DI no mês e no mês seguinte).

4. O sinal negativo indica superávit.

5. Dados preliminares.

Considerando-se apenas o Governo Central, o superávit primário foi de R\$ 4,8 bilhões nesse período, o que significa que a meta prevista no programa de ajuste, de atingir um superávit primário de R\$ 5,0 bilhões, será cumprida.

Quanto ao resultado nominal do Governo Central, ocorreu um déficit de R\$ 31,6 bilhões (4,66% do PIB) no período. Subtraindo os juros nominais de R\$ 36,4 bilhões (5,37% do PIB), o resultado primário foi um superávit de R\$ 4,8 bilhões (0,71% do PIB).

Com respeito aos governos regionais (estados e municípios e suas empresas estatais), ocorreu um déficit nominal de R\$ 16,1 bilhões (2,38% do PIB) de janeiro a setembro de 1998. Retirando-se o pagamento dos juros nominais, houve um déficit primário de R\$ 2,0 bilhões (0,31% do PIB).

5 - O resultado consolidado das privatizações

Os resultados acumulados no período 1991/98 das privatizações federais — considerando-se o PND e o Programa das Telecomunicações — e estaduais atingiram um montante geral de US\$ 85,0 bilhões, sendo que US\$ 68,5 bilhões, ou 80% do total, são receitas de venda, e os restantes US\$ 16,5 bilhões são referentes a dívidas transferidas.

Além das empresas privatizadas pelo Programa Nacional de Desestatização (PND),¹ o Ministério de Minas e Comunicações, através do BNDES, leiloou empresas federais do setor de telecomunicações, abrangendo a telefonia fixa e serviços de longa distância, a telefonia celular — Banda A e as concessões de telefonia celular Banda B. O leilão das “Teles” obteve como resultado geral US\$ 28,7 bilhões, sendo que, deste, US\$ 2,1 bilhões, ou 7,4%, referem-se a transferências de dívidas.

Desde a sua criação em 1991, o PND privatizou 63 empresas federais e repassou à iniciativa privada seis concessões, obtendo recursos da ordem de US\$ 28,7 bilhões. Desse valor, o Governo obteve uma receita de US\$ 19,5 bilhões, transferindo uma dívida de US\$ 9,2 bilhões.

Os resultados obtidos com o PND no período de 1996-98 atingiram uma receita de vendas de US\$ 9,9 bilhões, ou seja, 51% do total auferido pelo mesmo, e uma dívida transferida pelas estatais, que somou US\$ 5,3 bilhões, representando 58% do total do resultado financeiro das privatizações. Nos três anos em análise, foram transferidas pelo Governo Central para a iniciativa privada, por concessão, arrendamento ou venda, empresas dos setores siderúrgico, químico, petroquímico, de fertilizantes, elétrico, ferroviário, de mineração, portuário, financeiro e outros.

¹ O PND excluiu do seu programa as empresas de telecomunicações e de correios; especificamente, os serviços públicos previstos na Constituição.

Quadro 1

Resultado das privatizações federais e estaduais — 1991/1998

(US\$ milhões)

PROGRAMA	RECEITA DE VENDA	DÍVIDAS TRANSFERIDAS	RESULTADO GERAL
Privatizações federais	46 087	11 326	57 413
Telecomunicações	26 557	2 125	28 682
PND	19 530	9 201	28 731
Privatizações estaduais	22 367	5 223	27 590
TOTAL	68 454	16 549	85 003

FONTE: BNDES. Resultados gerais [on line] Disponível na Internet via **WWW.URL:** <http://www.bndes.gov.br/pndnew/already.htm>. Arquivo capturado em 05.01.99.

Quadro 2

Resultado do Programa Nacional de Desestatização — 1991/98

(US\$ milhões)

PERÍODO	NÚMERO DE EMPRESAS	RECEITA DE VENDAS	DÍVIDAS TRANSFERIDAS	TOTAL
1991/1995	41	9 611	3 891	13 502
1996	11	4 080	669	4 749
1997	4	4 265	3 559	7 824
1998	7	1 574	1 082	2 656
TOTAL	63	19 530	9 201	28 731

FONTE: BNDES. Resultados de PND [on line] Disponível na Internet via **WWW.URL:** <http://www.bndes.gov.br/pndnew/period.htm>. Arquivo capturado em 05.01.99.

6 - O comportamento da dívida líquida do setor público

Desde a implantação do Plano Real, o endividamento líquido do setor público (o qual exclui os créditos e as reservas) vem crescendo anualmente. Enquanto em 1994 atingia o montante de R\$ 153,1 bilhões (28,5% do PIB), passou para R\$ 208,4 bilhões em 1995 (29,9% do PIB); no ano de 1996, subiu para R\$ 269,1 bilhões (33,3% do PIB); em 1997, aumentou para R\$ 308,4 bilhões (34,5%

do PIB); e, até setembro de 1998, passou para R\$ 358,9 bilhões (39,7% do PIB). O percentual acordado com o FMI para 1999 é de uma dívida líquida de 44% do PIB. As principais causas para esse crescimento foram a inclusão na dívida dos ajustes patrimoniais — “esqueletos” — e o aumento dos gastos com juros. A maior parcela dessa dívida é interna (93,5%). Desse total, a mais representativa é a dívida mobiliária federal fora do Banco Central, que alcançou o montante de R\$ 291,1 bilhões até setembro de 1998 (Tabela 2).

Os títulos públicos federais em poder do mercado estão, na sua maior parte, indexados à taxa do *over-selic*, 58,8% em outubro de 1998. Os títulos indexados pela variação cambial também vêm aumentando sua participação no total, passando de 12,6% em outubro de 1997 para 21,1% até o mesmo mês de 1998.

Por outro lado, os títulos pré-fixados sofreram uma forte redução nesse período, caindo de um montante de R\$ 122,6 bilhões (58,4% do total) em setembro de 1997 para R\$ 25,1 bilhões (7% do total) no mesmo mês de 1998.

O Banco Central está tentando alterar essa composição da dívida pública mobiliária. Para isso, está lançando títulos com remuneração híbrida (pós e pré-fixados), denominados Bônus do Banco Central-série A, com o objetivo de mudar o atual perfil da dívida pública.

As taxas de juros, que, até agosto de 1998, estavam sendo reduzidas mensalmente, sofreram um aumento em setembro de 1998.

A Taxa de Assistência do Banco Central (Tban), que se tornou a baliza do mercado, aumentou de 25,75% ao ano para 29,75% ao ano. Logo após, em 10.09.98, foi elevada novamente para 49,75% ao ano, enquanto a Taxa Básica do Banco Central (TBC) permanecia no patamar de 19% ao ano. No mês de novembro de 1998, a Tban registrou um pequeno declínio, para 42,25% ao ano. Na reunião do Conselho de Política Monetária (Copom) de 16.12.98, a Tban caiu para 36% ao ano, e foi reativada a TBC, que subiu para 29,75% ao ano, voltando a balizar as taxas de juros do mercado. O patamar das taxas de juros reduziu-se um pouco, mas ainda continua muito elevado.

Quanto à dívida externa líquida (excluindo as reservas internacionais), houve um aumento de 4,3% do PIB em 1997 para 5,3% do PIB até setembro de 1998. Esse aumento já está refletindo a significativa saída de recursos estrangeiros. Com a crise no mercado internacional, o País perdeu, entre agosto e outubro de 1998, cerca de US\$ 37,5 bilhões de suas reservas. Quando o Plano Real foi implantado (julho de 1994), as reservas internacionais eram de US\$ 42,0 bilhões; atingiram US\$ 72,0 bilhões em maio de 1998. A partir de agosto, passaram a cair, chegando em outubro ao mesmo patamar do início do Plano Real. Até o final do ano, continuaram diminuindo, alcançando cerca de US\$ 38,0 bilhões em dezembro de 1998.

Tabela 2

Dívida Líquida Total, interna e externa do setor público — 1994/set-98

DISCRIMINAÇÃO	1994	PERCEN- TUAL DO PIB	1995	PERCEN- TUAL DO PIB	1996
	Saldos (R\$ milhões)		Saldos (R\$ milhões)		Saldos (R\$ milhões)
Dívida interna	108 806	20,2	170 311	24,5	237 600
Governo Federal e Bacen	33 395	6,2	66 731	9,6	115 736
Dívida mobiliária fora do Bacen	60 255	11,2	106 666	15,3	172 907
Outras dívidas	-26 860	-5,0	-39 935	-5,7	-57 171
Governos estaduais e municipais	49 285	9,2	70 227	10,1	90 332
Dívida mobiliária fora do Bacen	24 203	4,5	37 559	5,4	49 906
Dívida mobiliária no Bacen	23 844	4,4	32 375	4,7	40 157
Outras dívidas	1 238	0,3	293	0,0	269
Empresas estatais	26 126	4,9	33 353	4,8	31 532
Dívida externa	44 357	8,3	38 132	5,5	31 593
Governo Federal e Bacen	32 441	6,0	23 713	3,4	12 677
Governos estaduais e municipais	1 806	0,3	2 266	0,3	3 006
Empresas estatais	10 110	1,9	12 153	1,7	15 910
Dívida total	153 163	28,5	208 443	29,9	269 193
Governo Federal e Bacen	65 836	12,2	90 444	13,0	128 413
Governos estaduais e municipais	51 091	9,5	72 492	10,4	93 338
Empresas estatais	36 236	6,7	45 507	6,5	47 442

DISCRIMINAÇÃO	PERCEN- TUAL DO PIB	1997	PERCEN- TUAL DO PIB	SET/98	PERCEN- TUAL DO PIB
		Saldos (R\$ milhões)		Saldos (R\$ milhões)	
Dívida interna	29,4	269 846	30,2	310 713	34,4
Governo Federal e Bacen	14,3	150 254	16,8	174 543	19,3
Dívida mobiliária fora do Bacen	21,4	252 286	28,2	291 168	32,2
Outras dívidas	-7,1	-102 032	-11,4	-116 625	-12,9
Governos estaduais e municipais	11,2	111 589	12,5	121 877	13,5
Dívida mobiliária fora do Bacen	6,2	38 578	4,3	30 666	3,4
Dívida mobiliária no Bacen	5,0	23 374	2,6	18 582	2,1
Outras dívidas	0,0	49 637	5,5	72 629	8,0
Empresas estatais	3,9	8 004	0,9	14 292	1,6
Dívida externa	3,9	38 580	4,3	48 203	5,3
Governo Federal e Bacen	1,6	17 488	2,0	26 961	3,0
Governos estaduais e municipais	0,4	4 303	0,5	5 654	0,6
Empresas estatais	2,0	16 789	1,9	15 588	1,7
Dívida total	33,3	308 426	34,5	358 916	39,7
Governo Federal e Bacen	15,9	167 742	18,8	201 504	22,3
Governos estaduais e municipais	11,5	115 892	13,0	127 531	14,1
Empresas estatais	5,9	24 793	2,8	29 880	3,3

FONTE: NOTAS PARA A IMPRENSA (1998). Brasília: Bacen, dez.

NOTA: 1 Os valores anteriores a julho de 1994 foram convertidos pela URV de 30 06 94.

2 O deflator usado foi o IGP-DI centrado (média geométrica das variações do IGP-DI no mês e no mês seguinte).

3 Dados preliminares.

7 - A execução financeira do Tesouro Nacional após o ajuste fiscal

O Tesouro Nacional, no período de janeiro a novembro de 1998, acumulou um superávit primário de R\$ 9,4 bilhões, ou 1,1% do PIB. Esse resultado foi superior em quase 120% se comparado ao do mesmo período de 1997, em consequência do desempenho positivo de determinados tributos, tais como: do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) — Rendimentos do Trabalho —, do Imposto de Importações II, da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) decorrente da elevação das alíquotas tanto do II como do IRRF — Trabalho e Rendimentos de Aplicações Renda Fixa —, da nova sistemática de tributação mensal das aplicações em fundos de renda fixa sobre saldos acumulados até 31.12.1997, da arrecadação da CPMF desde janeiro deste ano e das Demais Receitas provenientes da Outorga de Serviços de Telecomunicações do pagamento de participações e dividendos e das receitas dos saldos positivos da Conta Petróleo (Tabela 3).

As receitas totais acumuladas somaram, no período de janeiro a novembro de 1998, R\$ 123,9 bilhões, apontando um crescimento de 20,3% em relação ao ano anterior. Destaca-se que, desse total, R\$ 106,5 bilhões se referem às receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal (SRF), que foram 11,5% superiores às de 1997, R\$ 6,3 bilhões às diretamente arrecadadas (29,4% acima das de 1997), e as demais receitas, que se destacaram no ano anterior em 237,57% em relação a 1997, atingindo R\$ 15,2 bilhões.

No que se refere às despesas, em 1998 as mesmas cresceram 16,0% em relação a 1997, totalizando R\$ 114,6 bilhões. Entre os fatos que influenciaram esse resultado estão o aumento do repasse de transferências a estados e a municípios, que atingiu R\$ 24,7 bilhões (12,9% superior ao de 1997) e as despesas da administração federal, totalizando R\$ 87,3 bilhões (16,6% superiores às do período anterior).

No caso específico das Despesas da Administração Federal, distingue-se o crescimento, no período analisado, das rubricas Pessoal e Encargos, de 18,7%, e Despesas de Custeio e Capital, de 14,6%, respectivamente. Salienta-se que as mesmas, nos meses de outubro e novembro de 1998, sofreram redução significativa em relação aos nove primeiros meses do ano, em função dos mecanismos de controle da despesa instituídos a partir do Decreto n.º 2.773/98.

Nos subsídios, de janeiro a novembro de 1998 em relação ao mesmo período de 1997, observou-se um acréscimo de 28,5%. Do mesmo modo que nas despesas administradas, nos últimos meses analisados (outubro e novembro), destaca-se a redução das despesas com subsídios, dado o impacto fiscal decorrente das equalizações efetuadas por conta da securitização da dívida agrícola (Lei n.º 9.138/95), ocorrida a partir de outubro de 1998.

Tabela 3

Necessidade de financiamento do Tesouro Nacional — jan.-nov./97 e jan.-nov./98

DISCRIMINAÇÃO	JAN-NOV/97 (R\$ milhões)	JAN-NOV/98 (R\$ milhões) (1)	JAN-NOV/98 JAN-NOV/97 (%)
1 - RECEITA TOTAL.....	103 020,10	123 942,60	20,31
1.1 - Administrada pela SRF.....	95 510,10	106 505,90	11,51
1.2 - Restituições (-).....	-2 561,60	-3 314,40	29,39
1.3 - Diretamente arrecadada.....	4 189,40	6 275,10	49,79
1.4 - Demais.....	4 500,30	15 187,00	237,47
1.5 - Incentivos fiscais.....	-618,10	-711,00	15,03
2 - DESPESA TOTAL.....	-98 758,20	-114 582,30	16,02
2.1 - Transferências a estados e municípios	-21 916,70	-24 742,90	12,90
2.2 - Despesas da administração federal.....	-74 887,40	87 328,00	16,61
2.2.1 - Pessoal e encargos.....	-36 567,70	-43 401,00	18,69
2.2.2 - Despesas de custeio e capital.....	-38 319,80	-43 927,00	14,63
2.2.2.1 - Abono e seguro-desemprego.....	-4 008,30	-4 084,90	1,91
2.2.2.2 - Desapropriação de terra para re- forma agrária	-601,60	-479,40	-20,31
2.2.2.3 - Outras despesas de custeio e de capital.....	-33 709,80	-39 362,60	16,77
2.3 - Subsídios	-1 954,00	-2 511,40	28,53
2.3.1 - Operações oficiais de crédito.....	-1 682,50	-1 817,90	8,05
2.3.2 - Fundos Regionais.....	-271,50	-693,50	155,43
3 - Resultado primário (1 - 2)	-4 261,90	-9 360,30	119,63
4 - Resultado primário/PIB (%).....	0,50	1,10	97,80

FONTE: TESOURO NACIONAL.

NOTA: Inclui Governo Federal, exceto arrecadação própria e benefícios pagos pelo INSS e Bacen.

(1) Dados preliminares.

O resultado primário, no acumulado de janeiro a novembro de 1998 em relação ao mesmo período de 1997, registrou um superávit de 119,6%, superior ao do mesmo período de 1997, quando passou de R\$ 4,3 bilhões para R\$ 9,4 bilhões. Em relação ao PIB, o resultado primário atingiu 1,1%.

8 - A arrecadação dos tributos e o aumento de alíquotas

Nos 11 meses de 1998, a arrecadação de impostos e contribuições administradas pela SRF e das demais receitas (compostas por taxas e contribuições controladas por outros órgãos, excluídas as contribuições previdenciárias) alcançou o valor de R\$ 121,0 bilhões, que, ao ser comparado com o resultado dos mesmos meses de 1997, apontou uma variação de 16,2%, quando atingiu R\$ 104,0 bilhões (Tabela 4).

Entre os principais fatores que contribuíram para o desempenho da arrecadação, no período de janeiro a novembro de 1998 comparado com o mesmo de 1997, estão os seguintes: a tributação de saldos acumulados em fundos de investimentos de renda fixa até 31.12.97; a elevação da alíquota de 15% para 20% incidente sobre as mesmas aplicações e a mudança na sistemática de tributação; os pagamentos efetuados pelo setor público, referentes a débitos em atraso; e as arrecadações atípicas, como a Outorga de Serviços de Telecomunicações, a dos saldos de exercícios anteriores — superávits financeiros e produtos de depósitos abandonados.

No período analisado, destaca-se o desempenho positivo do IRRF, que apresentou um crescimento de 41,7% em relação aos meses de janeiro a novembro de 1997, atingindo, em 1998, R\$ 26,4 bilhões contra R\$ 18,6 bilhões no ano anterior. Os maiores aumentos ocorreram no IRRF-Rendimentos do Trabalho, em consequência da elevação de alíquotas, conforme Rückert e Borsatto (1998).

Destacou-se, também, no mesmo período, o aumento da arrecadação do II, que atingiu R\$ 5,9 bilhões em 1998 contra R\$ 4,8 bilhões em 1997, apresentando um aumento de 24,3%.

A CPMF manteve sua arrecadação em crescimento (13,6%), totalizando R\$ 7,3 bilhões em 1998 contra R\$ 6,4 bilhões em 1997.

Observou-se que importantes tributos apresentaram decréscimo nos meses de janeiro a novembro de 1998 em relação ao mesmo período de 1997. Entre eles estão o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), cujo desempenho caiu em 6,8%. As quedas mais significativas estão no IPI sobre o fumo (-13,6%) e sobre automóveis (-25,8%). Afora o IPI-bebidas, que teve sua alíquota elevada, os demais sofreram queda pela influência da redução no volume de vendas no mercado interno e do nível de atividade econômica do País.

Tabela 4

Arrecadação das receitas federais — jan.-nov./97 e jan.-nov./98

DISCRIMINAÇÃO	JAN-NOV/97 (R\$ milhões)	JAN-NOV/98 (R\$ milhões)	$\Delta\%$ $\frac{\text{JAN-NOV/98}}{\text{JAN-NOV/97}}$ (%)
Imposto de Renda (IR).....	32 976,2	40 940,8	24,15
IR -Pessoa Física.....	2 813,0	2 893,3	2,85
IR - Pessoa Jurídica.....	11 551,6	11 673,8	1,06
IR - Retido na Fonte.....	18 611,5	26 373,7	41,71
Imposto sobre Produtos Industria- lizados (IPI)	15 935,3	14 850,5	-6,81
IPI-Fumo.....	2 686,9	2 321,1	-13,61
IPI-Bebidas.....	1 844,3	2 030,7	10,11
IPI-Automóveis.....	1 098,9	815,0	-25,83
IPI vinculado à Importação.....	3 628,2	3 824,1	5,40
IPI-Outros.....	6 677,0	5 859,6	-12,24
Imposto sobre Operações Financei- ras.....	3 611,7	3 285,5	-9,03
Imposto sobre Importações.....	4 810,0	5 978,4	24,29
Imposto sobre Exportações.....	-	-	-
ITR.....	107,2	200,6	87,13
CPMF.....	6 423,8	7 299,4	13,63
Cofins.....	18 070,5	17 108,9	-5,32
PIS/PASEP.....	7 070,4	6 830,7	-3,39
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.....	6 969,0	6 756,3	-3,05
Outras contribuições	2 819,2	2 616,1	-7,20
Outras receitas administradas.....	244,6	324,4	32,62
Receitas administradas pela SRF	99 037,8	106 191,6	7,22
Demais receitas.....	5 120,9	14 881,4	190,60
TOTAL GERAL	104 158,7	121 073,0	16,24

FONTE: MINISTÉRIO DA FAZENDA/Secretaria da Receita Federal.

NOTA: Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI da FGV, a preços de novembro de 1998.

Na análise da arrecadação geral das Receitas Federais, cabe um destaque às Demais Receitas no período de janeiro a novembro de 1998 em relação ao mesmo período de 1997. Essas receitas apresentaram um crescimento de 190,6%, passando de R\$ 5,1 bilhões em 1997 para R\$ 14,9 bilhões em 1998. Como já foi citado em Rückert e Borsatto, em 1998 esse desempenho foi consequência da arrecadação de receitas atípicas, não existentes no ano anterior e que certamente não se repetirão nos próximos anos de forma significativa.

Ao longo de 1998, pôde-se observar que o Governo Federal se empenhou no sentido de melhorar a arrecadação dos tributos, mas esse esforço refletiu, basicamente, aumento de alíquotas (IR, IOF e Cofins) efetuado no Programa de Ajuste Fiscal lançado pelo próprio Governo no final de 1997.

9 - Conclusões

O aumento de receitas do Governo Federal em 1998 indicou que o seu esforço ainda não está direcionado para uma solução definitiva, no sentido de obter uma arrecadação sustentada, buscando o equilíbrio das contas públicas. As medidas apresentadas pelo Governo, até agora, buscam soluções a curto prazo, apostando no crescimento da receita mês a mês para cobrir seus gastos e alcançar pequenos superávits.

Para 1999, mesmo com os aumentos estabelecidos pelo Governo Federal nas alíquotas da CPMF, do IOF e da Cofins, é provável que a arrecadação dos tributos federais não atinja o patamar de 1998, em vista da queda do ritmo de atividade prevista para este ano.

As perspectivas do comportamento das contas públicas para 1999 ainda dependem da aprovação pelo Congresso Nacional das medidas contidas no Programa de Estabilidade Fiscal. A aprovação desse pacote fiscal, bem como o cumprimento das metas acordadas com o FMI são fundamentais para a continuidade da estabilização econômica. As metas fiscais para o déficit público irão exigir um esforço substancial dos três níveis de governo.

O grande desafio encontra-se na necessidade de o Governo Federal cortar os seus gastos e do cumprimento pelos estados dos compromissos assumidos com a renegociação de suas dívidas com a União.

A médio e longo prazos, essas questões só poderão ser resolvidas através da agilização na aprovação da reforma tributária e da regulamentação pelo Congresso das reformas administrativa e previdenciária.

Bibliografia

- BNDES. Resultados de PND [on line] Disponível na Internet via **WWW.URL:** <http://www.bndes.gov.br/pndnew/period.htm>. Arquivo. capturado em 05.01.99.
- BNDES. Resultados gerais [on line] Disponível na Internet via **WWW.URL:** <http://www.bndes.gov.br/pndnew/already.htm>. Arquivo capturado em 05.01.99.
- CARTA DE CONJUNTURA (1998). Rio de Janeiro: IPEA, n. 85, dez.
- CONJUNTURA ECONÔMICA (1998). Rio de Janeiro : FGV, v. 52, n. 12, dez.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria da Receita Federal. Arrecadação dos tributos: nov. 98 [on line] Disponível na Internet via **WWW.URL:** <http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/arre/NOTnov98.doc>. Arquivo capturado em 17.12.98.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. Execução Financeira do Tesouro Nacional: nov. 98 [on line] Disponível na Internet via **WWW.URL:** <http://www.stn.fazenda.gov.br/download/nimnov98.exe>. Arquivo capturado em 30.12.98.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. Banco Central do Brasil. Informações econômicas. Nota para a imprensa (Política Fiscal) 07.12.98 [on line] Disponível na Internet via **WWW.URL:** <http://www.bcb.gov.br/htms/notecon2.htm>. Arquivo capturado em 07.12.98.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria de Política Econômica. Boletim de Acompanhamento Econômico: nov. 1998 [on line] Disponível na Internet via **WWW.URL:** <http://www.fazenda.gov.br/orgaos/spe/spe30.html>. Arquivo capturado em 15.12.98.
- RÜCKERT, Isabel Noemia; BORSATTO, Maria Luiza Blanco (1998). Política fiscal: os entraves para o equilíbrio. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.26, n.º 3.