

Política fiscal: as privatizações ajudam o equilíbrio das contas públicas*

*Maria Luiza Blanco Borsatto***

Nos oito primeiros meses de 1997, o Tesouro Nacional apresentou sete superávits primários e todos os resultados operacionais deficitários, apesar da significativa arrecadação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF).

Na análise das contas públicas do terceiro trimestre, será abordado o Orçamento Geral da União de 1998, enviado ao Congresso Nacional no final de agosto, o qual se assemelha ao do exercício de 1997, não apresentando modificações significativas em termos de investimentos. O artigo enfoca também o comportamento da arrecadação da Receita Federal até o terceiro trimestre de 1997, apontando um crescimento real de 9,75% no período de janeiro a agosto deste ano em relação ao mesmo período de 1996. Por fim, analisa-se o desempenho da execução financeira do Tesouro Nacional, ainda apresentando déficit, mesmo contando com os significativos auxílios da receita da CPMF e das privatizações.

1 - O Orçamento Geral da União para 1998 supera em pouco o do ano anterior

A proposta orçamentária da União para 1998, encaminhada ao Congresso Nacional no fim de agosto, prevê um déficit operacional de R\$ 13,6 bi-

* Este texto foi elaborado com informações obtidas até 22.09.97.

** Economista, Técnica da FEE.

A autora agradece a colaboração dos colegas Alfredo Meneghetti Neto, Carlos Roberto Winckler, Isabel Noêmia Rückert e da estagiária Patrícia Piccoli Guimarães, bem como à Biblioteca pelas informações obtidas via Internet.

lhões, equivalente a 1,45% do PIB, e um resultado primário superavitário de R\$ 7,5 bilhões, ou 0,8% do PIB.

No conceito operacional, são incluídas as despesas com juros e encargos das dívidas internas e externas, estimadas em R\$ 21,03 bilhões, representando 2,25% do PIB.

Nas estimativas da proposta do Orçamento, foram considerados pelo Governo uma taxa média de inflação de 5,5% e um crescimento do PIB de 4% para 1998.

A receita total está prevista em R\$ 187,56 bilhões, contando com os valores provenientes da prorrogação da CPMF (R\$ 8,3 bilhões) até janeiro de 1999, condicionada à aprovação do Projeto de Lei enviado ao Congresso Nacional pelo Governo. Os recursos do Tesouro, originários da arrecadação de impostos e contribuições, e também a receita da Previdência Social equivalem a 20,11% do PIB.

A despesa total foi fixada em R\$ 180,1 bilhões, ou 19,31% do PIB. Inclui as despesas do Tesouro, do Banco Central e da Previdência Social. As Despesas com Pessoal e Encargos Sociais atingem R\$ 48,2 bilhões (5,17% do PIB), dos quais 42,2% se referem a servidores inativos e pensionistas. Já os dispêndios com os benefícios previdenciários somam R\$ 51,2 bilhões (5,49% do PIB). Esse valor, referente a Despesas com Pessoal e Encargos Sociais, considera um acréscimo de 10,5%, devido à incorporação de novos benefícios, autorizados por lei, bem como o natural crescimento vegetativo. As principais Despesas Vinculadas — vinculações constitucionais e Transferências a Estados e Municípios — são responsáveis por 38,4% da expansão total da despesa em termos nominais e alcançam R\$ 42,38 bilhões, ou 4,54% do PIB.

As receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social foram estimadas em R\$ 437,9 bilhões, das quais o Governo conta com R\$ 187,6 bilhões provenientes, dentre outras, da arrecadação de impostos e contribuições e da Receita Líquida da Previdência. Os restantes R\$ 250,4 bilhões referem-se às Receitas Financeiras, obtidas principalmente do Refinanciamento da Dívida Pública Federal, da colocação de Títulos do Tesouro Nacional, da Reforma Patrimonial — privatizações — e do retorno de juros do Programa das Operações Oficiais de Crédito (POOC).

As aplicações previstas no Orçamento Fiscal para 1998 em custeio e capital atingem o montante de R\$ 40 bilhões, sendo R\$ 31,7 bilhões em atividades e R\$ 8,3 bilhões em projetos prioritários do Governo. Destes últi-

mos, R\$ 6,3 bilhões foram alocados no Programa Brasil em Ação. Os projetos de infra-estrutura recebem R\$1,25 bilhão, e os da área social, R\$ 5,05 bilhões. O restante é destinado à manutenção e ao desenvolvimento de outros projetos considerados essenciais. O Programa Brasil em Ação congrega 42 obras e projetos, considerados prioritários pelo Governo.

Para as despesas sociais nas áreas de saúde, educação, cultura, saneamento, habitação, trabalho, assistência e previdência, incluídas as folhas de pagamento desses setores, estão alocados R\$ 117,7 bilhões da despesa de 1998, sendo que três quartos deste total estão destinados à saúde e à educação.

Os recursos previstos no Orçamento de Investimento, relativos às empresas federais estatais, correspondem a R\$ 16,5 bilhões, dos quais a maior parcela (58%) virá da geração própria, e o restante, de diversas fontes, tais como Tesouro Nacional (1%) e possíveis empréstimos (25%). O maior montante foi dado às empresas do setor produtivo, como telecomunicações (R\$ 6 bilhões), petróleo e petroquímica (R\$ 5,35 bilhões), energia (R\$ 2,84 bilhões) e transportes (R\$ 500 milhões) — setores passíveis de privatização —, além de às instituições financeiras (R\$ 1,3 bilhão).

O Projeto de Lei do Orçamento para 1998 não mostra grandes expectativas em termos de aumento de recursos para novos investimentos. Prevê um reforço de caixa com a prorrogação da CPMF e pretende, com receita auferida das privatizações, cobrir o déficit apontado para o próximo ano.

Esse déficit resultará, principalmente, do crescimento das despesas com juros reais da dívida e do refinanciamento das dívidas estaduais, como parte do ajuste fiscal com os estados e os municípios.

2 - A arrecadação de tributos apresenta resultado positivo

A arrecadação de tributos federais atingiu, no mês de agosto de 1997, o valor de R\$ 9,96 bilhões, considerado o melhor resultado dos oito primeiros meses. Tal cifra elevou o total arrecadado no ano a R\$ 73,30 bilhões. O crescimento real apresentado foi de 2,31% em relação a julho do mesmo exercício (Tabela 1).

Através das receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal, apuradas mensalmente, observa-se que, em agosto, em relação ao mês

anterior, o COFINS e o PIS/PASEP obtiveram desempenho positivo (2,11% e 4,65%).

O Imposto de Renda (IR) apresentou queda (-19,34%), causada pelo fato de, em agosto, ter ocorrido o vencimento de apenas uma quota de pagamento para as empresas optantes do balanço trimestral, enquanto, em julho, aconteceu o vencimento de duas quotas.

A variação da arrecadação do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) foi de -23,36%, a do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) de -13,47% e a da CPMF de 23,15% (Tabela 1). O desempenho negativo dos tributos, cujo período de apuração é semanal, foi decorrente do recolhimento de apenas quatro semanas de arrecadação, comparado ao de cinco do mês anterior.

Tabela 1

Arrecadação dos tributos federais — jul.-ago./97

DISCRIMINAÇÃO	JUL/97 (R\$ milhões)	AGO/97 (R\$ milhões)	Δ% AGO/JUL
Imposto de Renda	3 227	2 605	-19,27
Pessoa física	299	277	-7,36
Pessoa jurídica	1 079	911	-15,57
Retido na fonte	1 849	1 417	-23,36
Imposto sobre Produtos Industrializados	1 340	1 440	7,46
Fumo	205	239	16,59
Bebidas	145	158	8,97
Automóveis	107	96	-10,28
Outros	883	947	7,25
Imposto sobre Operações Financeiras	401	347	-13,47
Imposto sobre Importação	451	446	-1,11
Imposto sobre Exportação	0,1	0,1	0,00
ITR	6	8	33,33
CPMF	756	581	-23,15
Cofins	1 561	1 594	2,11
PIS/PASEP	602	630	4,65
Contribuição social sobre o lucro líquido	572	473	-17,31
Outras contribuições	821	1 838	123,87
TOTAL	9 737	9 962	2,31

FONTE: Ministério da Fazenda.

NOTA: Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI da FGV, a preços de ago./97.

O desempenho da arrecadação de janeiro a agosto de 1997, em relação ao mesmo período de 1996, apresentou um crescimento real de 9,75%, ou

R\$ 73,3 bilhões. A principal responsável por esse resultado foi a entrada em vigor, a partir de fins de janeiro de 1997, da CPMF, cuja arrecadação foi de R\$ 4,30 bilhões no período e representou 5,86% do total arrecadado (Tabela 2).

Com relação aos principais tributos e contribuições da União, destaca-se, no período de 1997 em relação ao mesmo de 1996, o desempenho do Imposto de Importação (II), do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) (rendimentos de capital e de outros rendimentos) e do IOF.

O II apresentou uma variação de 14,76% em função da elevação do valor, em dólar, das importações tributadas, principalmente no caso dos veículos, fazendo com que, no período considerado, a arrecadação atingisse R\$ 3,24 bilhões contra R\$ 2,82 bilhões em 1996 (Tabela 2).

No caso do IPI, destaca-se o vinculado à importação, que aponta um crescimento de 28,96% pelo mesmo motivo do comportamento do II. O IPI — automóveis mostrou um aumento de 24,99%, no período de 1997 em relação ao de 1996, motivado pelo crescimento de 18,61% nas vendas de carros no mercado interno, entre janeiro e agosto de 1997, que totalizaram R\$ 805 milhões em 1997, contra R\$ 644,5 milhões no mesmo período do ano anterior (Tabela 2).

O Imposto de Renda total, no período de janeiro a agosto de 1997 em relação ao mesmo período de 1996, apresenta uma redução de 2,19%. Quanto ao IRPJ, este sofreu uma redução de 10,02% em igual período, em consequência da alteração na legislação e da redução do lucro agregado das grandes empresas, cuja parcela de arrecadação é bastante expressiva. A queda apresentada pelo IRRF, referente aos rendimentos de capital (-9,44%), é consequência da entrada em vigor da CPMF no fim de jan./97, sendo provocada principalmente pela redução nas aplicações financeiras de curto prazo. Já no IRRF — outros rendimentos, observa-se um crescimento de 15,14% no período considerado, devido à obrigatoriedade, a partir de 01.01.97, de retenção e de recolhimento pelos órgãos públicos ao Tesouro dos tributos oriundos do fornecimento de bens ou de prestação de serviços a esses órgãos.

O IOF apresentou crescimento na arrecadação (22,25%), em função da elevação da alíquota sobre operações de crédito às pessoas físicas de 6% para 15%, ocorrido a partir de 05.05.97. No período de janeiro a agosto de 1997, em comparação a igual período de 1996, o volume arrecadado foi de R\$ 2,48 bilhões contra R\$ 2,03 bilhões (Tabela 2).

Tabela 2

Arrecadação dos tributos federais — jan.-ago. 1996-97

DISCRIMINAÇÃO	JAN-AGO/96 (R\$ milhões)	JAN-AGO/97 (R\$ milhões)	Δ% 1997/1996
Imposto de Renda	23 869	23 346	-2,19
Pessoa física	2 052	2 209	7,64
Pessoa jurídica	9 207	8 284	-10,02
Retido na fonte	12 610	12 853	1,92
Imposto sobre Produtos Industrializados	10 596	11 010	3,91
Fumo	2 035	1 899	-6,67
Bebidas	1 222	1 243	1,73
Automóveis	644	805	24,99
Outros	6 695	7 063	5,50
Imposto sobre Operações			
Financeiras	2 028	2 480	22,25
Imposto sobre Importação	2 823	3 240	14,76
Imposto sobre Exportação	2	3	63,70
ITR	80	79	-0,77
CPMF	0	4 295	-
Cofins	12 521	12 563	0,34
PIS/PASEP	5 191	4 875	-6,08
Contribuição social sobre o lucro líquido	4 888	5 034	2,99
Outras contribuições	4 792	6 378	33,10
TOTAL	66 790	73 303	9,75

FONTE: Ministério da Fazenda.

NOTA: Os acumulados de janeiro a agosto de 1996 e de 1997 foram inflacionados pelo IGP-DI da FGV, a preços de ago./97.

3 - A execução financeira do Tesouro Nacional registra superávits primários consecutivos

A execução financeira do Tesouro Nacional, no período de janeiro a agosto de 1997, acumulou um superávit primário de R\$ 6,10 bilhões (1,09% do PIB). Este, comparado ao registrado no mesmo período de 1996 (R\$ 4,06 bilhões), foi superior a 50,23%, representando 0,75% do PIB (Tabela 3).

Esse resultado positivo dos últimos oito meses foi consequência do ingresso de receitas provenientes da venda da concessão da Banda B da telefonia celular (R\$ 1,3 bilhão) e do aumento da arrecadação, ocasionado pela cobrança da CPMF, que atingiu R\$ 4,3 bilhões no exercício.

Em agosto, o Tesouro gerou um superávit primário de R\$ 1,27 bilhão, ante R\$ 576 milhões no mês de julho. Cabe ressaltar que o resultado de agosto é o sétimo superávit consecutivo no conceito primário.

As receitas totais acumuladas somaram, no período de janeiro a agosto de 1997, R\$ 70,99 bilhões, apontando um acréscimo de 8,75% frente às auferidas no mesmo período do ano anterior. Na relação agosto/julho, também ocorreu um acréscimo de 1,56%, conforme foi demonstrado no item anterior.

Comparando-se o total das receitas administradas (tributárias) pela Secretaria da Receita Federal com o das demais receitas, observa-se que estas últimas apresentaram um crescimento de 70,99% no período de janeiro a agosto de 1997 sobre o mesmo de 1996. Passaram de R\$ 2,3 bilhões em 1996 para R\$ 3,9 bilhões em 1997. Quanto ao desempenho das receitas administradas, este não ultrapassou 7,56%, totalizando R\$ 64,37 bilhões em 1996 contra R\$ 69,24 bilhões em 1997.

Relativamente aos dispêndios, o acumulado de janeiro a agosto de 1997 em relação ao mesmo período de 1996 apresentou um crescimento de 6,00%, totalizando R\$ 64,88 bilhões.

No que se refere às despesas mensais, as de agosto registraram uma queda de 6,40% em relação a julho, totalizando R\$ 8,06 bilhões contra R\$ 8,62 bilhões do mês anterior, desempenho decorrente da queda das Despesas Ordinárias — Pessoal e Encargos Sociais (3,67%).

As contas que mais cresceram no período de 1997 em relação ao de 1996, foram as Despesas Vinculadas — transferências constitucionais e demais transferências para estados e municípios —, atingindo R\$ 20,47 bilhões, 11,62% superior às de 1996. Nas Despesas Ordinárias, a conta Outros Custeios e Investimentos — gastos da máquina administrativa e investimentos públicos — totalizou R\$ 14,15 bilhões, apresentando um crescimento de 29,76% em 1997 em relação ao mesmo período do ano anterior.

Ao contrário do que vinha ocorrendo, a conta Pessoal e Encargos Sociais apresentou, no período jan.-ago./97 em relação ao mesmo de 1996, um decréscimo de 3,67%, totalizando R\$ 27,88 bilhões.

O resultado operacional, no acumulado do ano de 1997 em relação ao mesmo período de 1996, registrou déficit de R\$ 3,97 bilhões contra R\$ 3,39 bilhões, ficando 17,16% superior ao do exercício anterior. Deve-se destacar que esse resultado passou de R\$ 1,27 bilhão negativos em julho para R\$ 334 milhões, também negativos, em agosto. Esse fato deve-se, principal-

mente, ao aumento da receita arrecadada e à diminuição do desembolso dos juros reais no regime de competência, visto que, este último, em agosto, aponta um decréscimo de 12,97% em relação ao mês de julho.

O resultado nominal, que inclui as despesas com correção monetária e cambial, apresentou, no período jan.-ago./97 em relação ao mesmo de 1996, um déficit de R\$ 10,23 bilhões, pouco significativo se comparado ao de 1996, quando atingiu R\$ 10,94 bilhões ou 6,46% negativos.

Em termos da relação agosto/julho, os resultados, apesar de negativos, mostram uma queda significativa, passando de R\$ 1,31 bilhão para R\$ 647 milhões no último mês.

Tabela 3

Necessidade de financiamento do Tesouro Nacional — jan.-ago. 1996/97

DISCRIMINAÇÃO	AGO/96 (R\$ milhões)	JUL/97 (R\$ milhões)	AGO/97 (R\$ milhões)	JAN-AGO/96 (R\$ milhões)
1- Receita Total (1)	7 581	9 191	9 334	65 278
1 1- Administrada	7 687	9 209	8 368	64 370
1 1 1- Restituições	-277	-487	-475	-1 022
1 2- Demais	222	524	1 587	2 330
1 3- Incentivos Fiscais	-51	-55	-146	-400
2- Despesa Total	7 368	8 615	8 064	61 215
2 1- Despesas Vinculadas	2 223	2 202	2 809	18 343
2 1 1- Transferências constitucionais	1 626	1 755	1 845	15 105
2 1 2- Demais transferências	597	447	964	3 238
2 2- Despesas Ordinárias	5 145	6 413	5 255	42 872
2 2 1- Pessoal e encargos sociais	3 142	4 272	2 988	28 947
2 2 2- Outros custeios e investimentos	1 897	1 908	2 124	10 904
2 2 3- Operações oficiais de crédito	62	124	56	1 124
2 2 4- Restos a pagar	44	109	87	1 897
3- Resultado primário (1 - 2)	213	576	1 270	4 063
4- Juros reais (competência)	1 628	1 843	1 604	7 448
5- Resultado operacional (3 - 4)	-1 415	-1 267	-334	-3 385
6- Correção monetária	83	38	313	7 551
7- Resultado nominal	-1 498	-1 305	-647	-10 936

DISCRIMINAÇÃO	JAN-AGO/97 (R\$ milhões)	$\frac{\Delta\%}{1997}$ 1996	$\frac{\Delta\%}{AGO/JUL}$
1- Receita Total (1)	70 992	8,75	1,56
1 1- Administrada	69 239	7,56	-9,13
1 1 1- Restituições	-1 699	66,24	-2,46
1 2- Demais	3 984	70,99	202,86
1 3- Incentivos Fiscais	-532	33,00	165,45
2- Despesa Total	64 888	6,00	-6,40
2 1- Despesas Vinculadas	20 474	11,62	27,57
2 1 1- Transferências constitucionais	15 392	1,90	5,13
2 1 2- Demais transferências	5 082	56,95	115,66
2 2- Despesas Ordinárias	44 414	3,60	-18,06
2 2 1- Pessoal e encargos sociais	27 884	-3,67	-30,06
2 2 2- Outros custeios e investimentos	14 149	29,76	11,32
2 2 3- Operações oficiais de crédito	896	-20,28	-54,84
2 2 4- Restos a pagar	1 485	-21,72	-20,18
3- Resultado primário (1 - 2)	6 104	50,23	120,49
4- Juros reais (competência)	10 070	35,20	-12,97
5- Resultado operacional (3 - 4)	-3 966	17,16	-73,64
6- Correção monetária	6 263	-17,06	723,68
7- Resultado nominal	-10 229	-6,46	-50,42

FONTE: Tesouro Nacional.

NOTA: Os valores estão a preços de ago./97, os quais foram inflacionados pelo IGP-DI da FGV.

(1) Receitas líquidas de restituições

Considerações finais

Observou-se que, com base no que foi exposto, em quase todos os meses ocorreram superávits primários, em função de uma arrecadação maior. Isso foi devido à significativa arrecadação da CPMF e aos ganhos obtidos através das concessões e das privatizações, em particular da Banda B.

O esforço do Governo em reduzir suas despesas tem sido contra-arestado com o pagamento dos encargos da dívida.

Por outro lado, resta ver até quando os recursos das privatizações e dos tributos provisórios darão suporte ao Governo, já que as reformas necessárias estão sendo proteladas (em função das divergências políticas) e o processo de privatização está sendo acelerado.

Chegará um momento em que o Governo terá esgotado sua grande fonte de recursos para financiar suas contas sem ter obtido os resultados das reformas.

Bibliografia

BRASIL em ação receberá R\$ 6,3 bi (1997). **Folha de São Paulo**, São Paulo, 30 ago.

GOVERNO prevê déficit de R\$ 13,5 bi em 98 (1997). **Folha de São Paulo**, São Paulo, 30 ago.

GOVERNO terá pouco dinheiro em 1998 (1997). **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, p.3, 30 ago.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria da Receita Federal. Arrecadação dos tributos: setembro 97 [on line] Disponível na Internet via WWW.URL: <http://www.receita.fazenda.gov.br/>. Arquivo capturado em 15.09.97.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. Execução financeira do Tesouro Nacional [on line] Disponível na Internet via WWW.URL: <http://www.receita.fazenda.gov.br/tesouro/stn.html>. Arquivo capturado em 18.09.97.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. Secretaria de Orçamento Federal. Mensagem n.955 [on line] Disponível na Internet via WWW.URL: <http://www.seplan.gov.br/sof/frame.htm>. Arquivo capturado em 12.09.97.

ORÇAMENTO de 98 conta com ajuda (1997). **Zero Hora**, Porto Alegre, p.18, 30 ago.

PROPOSTA estima inflação de 5,5% e crescimento de 4%. (1997). **Folha de São Paulo**, São Paulo, 30 ago.

RECEITA federal tem o melhor resultado do ano (1997). **Gazeta Mercantil**, São Paulo, p. A-4, 12-14 set.

TESOURO amplia o superávit primário (1997). **Gazeta Mercantil**, São Paulo, p.A-9, 30-31 ago., 01 set.