

Política Fiscal: os entraves para o equilíbrio*

*Isabel Noemia Rückert***

*Maria Luiza Blanco Borsatto***

Um imediato e duradouro equilíbrio nas contas públicas é considerado como um dos pré-requisitos mais amplamente aceitos para o sucesso da política de estabilização do País, sendo também visto como uma condição necessária, porém não suficiente, para sua manutenção a longo prazo. Essa idéia, aliada ao agravamento da crise financeira internacional, fez com que o Governo Central adotasse uma série de medidas, ou seja, cortes dos gastos federais e criação de um conjunto de instrumentos capazes de garantir, em 1998 e 1999, o cumprimento das metas fiscais estabelecidas por meios legais.

O objetivo deste texto é analisar essas medidas de ajuste fiscal efetuadas, bem como examinar o comportamento do setor público nos oito meses de 1998, abordando os seguintes aspectos: a evolução do déficit público medido pelo Banco Central, o resultado da execução financeira do Tesouro Nacional, o desempenho da arrecadação dos tributos federais e a situação da dívida pública líquida do setor público global. Por fim, efetuou-se uma descrição do Orçamento Geral da União para 1999, enviado ao Congresso Nacional no final do mês de agosto de 1998.

As medidas do ajuste fiscal

O setor público vem, desde 1995, registrando resultados negativos. No final do ano passado, em novembro, o Governo efetuou um ajuste fiscal diante

*O texto foi elaborado com informações obtidas até 09.10.98.

**Economista, Técnica da FEE.

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

do agravamento da situação asiática, o qual deveria proporcionar uma economia de R\$ 20 bilhões ao setor público. No entanto esse programa não reverteu a tendência de aumento do déficit público, uma vez que o Governo acabou cumprindo apenas as medidas de aumento de receitas e passou a rever as decisões que impunham controle nos gastos.

Das 51 medidas editadas, a maioria não foi implementada. O Governo obteve ganhos, basicamente, com o aumento dos impostos. Assim, o acréscimo das alíquotas do IPI sobre automóveis e bebidas foi mantido, juntamente com o reajuste dos combustíveis, além da cobrança do imposto sobre o estoque das aplicações financeiras.

Com relação ao controle de gastos, foi determinado um corte de R\$ 4 bilhões (Decreto nº 2.451, de 05.01.98) nas dotações de Outras Despesas Correntes e de Capital (OCC), bem como, em 24.06.98 (Decreto nº 2.634), foi fixado um novo corte de R\$ 5,5 bilhões, resultando num montante global de R\$ 9,5 bilhões.

Com o agravamento da situação do mercado internacional após a crise da Rússia, o Governo adotou novas medidas de contenção de gastos. Assim, em 09.09.98, foram editados o Decreto nº 2.773 e a Medida Provisória nº 1.716, contendo determinações importantes para a continuidade do ajuste fiscal.

Entre as medidas de impacto contidas no Decreto para vigorarem em 1998, encontram-se: (a) criação da Comissão de Controle e Gestão Fiscal (CCF), que tem como objetivo acompanhar a evolução das contas fiscais, bem como formular e recomendar as medidas necessárias para assegurar o estrito cumprimento das metas estabelecidas para cada exercício; (b) estabelecimento do valor nominal mínimo do superávit primário do Governo Central para 1998, de R\$ 5 bilhões; (c) redução em R\$ 4 bilhões das dotações orçamentárias das Outras Despesas Correntes e de Capital, do Poder Executivo, em 1998, representando um corte de cerca de 1,5% do PIB do último trimestre do ano; (d) igualar as liberações de recursos financeiros das OCC do Executivo em 1998 à dotação orçamentária do mesmo exercício; (e) limitar os Restos a Pagar para 1999 das despesas que já tiverem sido efetivamente realizadas e cuja liquidação não poderá ultrapassar a data de 20.01.99; (f) permissão para assegurar aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, conjuntamente, o poder de promoverem reduções adicionais, nos limites orçamentários e financeiros das OCC, resguardados os Ministérios da Saúde e da Educação, nos quais as liberações mensais não poderão ser inferiores à média mensal de gastos verificados entre janeiro e agosto de 1998; e (g) estabelecimento de que, até 31.10.98, não poderão ser empenhadas despesas que ultrapassem 80% dos novos limites anuais.

Já a Medida Provisória modifica a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 9.692, de 07.07.98), bem como estabelece os seguintes parâmetros: (a) a determinação de limites nominais para gastos em OCC, assim como para a fixação da meta mínima de superávit primário de R\$ 8,7 bilhões para 1999; (b) o estabelecimento de mecanismos de programação bimestral de gastos de OCC, podendo a mesma ser revisada, na mesma periodicidade, para ajustar os gastos e garantir a meta proposta; (c) a determinação da indisponibilidade inicial de 20% das dotações relativas às OCC do Executivo, do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público, cuja liberação dependerá de comprovação, a cada dois meses, do cumprimento do resultado primário estabelecido; (d) a apresentação pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, até 15.11.98, do Programa de Ajuste Fiscal 1999-2001, no qual estarão estabelecidas as metas de superávits primários crescentes de cada ano, compatíveis com a estabilização da relação entre a dívida pública líquida e o Produto Interno Bruto da economia brasileira; e, por último, (e) determina ao Executivo a elaboração e a publicação de um cronograma anual de cotas bimestrais de valores liberados para movimentação, empenho e desembolso financeiro do grupo OCC, podendo o mesmo ser alterado, na mesma periodicidade, de forma a garantir o cumprimento das metas.

Por sua vez, a Comissão de Controle e Gestão Fiscal, criada pelo Decreto nº 2.773, nas suas primeiras reuniões, já aprovou recomendações cuja implementação proporcionará cortes imediatos nos gastos do setor público, contenção de despesas previstas para 1999 e aumento do controle sobre os gastos do Executivo, perfazendo R\$ 6,5 bilhões.

As propostas de Política Fiscal efetuadas pela CCF, dentre outras, incluem a redução de 30% nos investimentos das estatais federais, prevista para o quarto trimestre (cerca de R\$ 3 bilhões), devendo atingir R\$ 1 bilhão; a diminuição de 40% no volume de empréstimos dos bancos federais para os estados e municípios (de R\$ 2,3 bilhões) em 1998 e de 30% em 1999 (de R\$ 2,1 bilhões), representando uma economia de R\$ 600 milhões em cada ano; e, por fim, a de que todos os atos do Executivo que impliquem realização de novos gastos ou renúncia fiscal deverão ser submetidos previamente à Comissão.

Além disso, com vistas às contenções de despesas anunciadas pelo Governo, o Ministério da Fazenda já adotou, em 08.10.98, um conjunto de medidas que reduzem os seus gastos em R\$ 225 milhões por ano. Isso foi possível através da reestruturação das Delegacias de Administração, das Delegacias da Secretaria Federal de Controle e das Delegacias do Patrimônio da União, o que teve como consequência o congelamento de 400 cargos comissionados e funções gratificadas e a redução de gastos de custeio e com equipamentos, obras e reparos em instalações.

Dentre os órgãos vinculados, o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) terá sua estrutura reduzida, voltando praticamente às suas origens, concentrando sua atuação na prestação de serviços para o Ministério da Fazenda e para o Ministério de Administração e Reforma do Estado, deixando gradativamente de atender a outras áreas do Governo. Também o Banco Central e a Casa da Moeda terão seus orçamentos encurtados, para se adequar à nova realidade do Ministério e do Governo Federal como um todo.

O Governo prevê cortar mais despesas em 1999; não apenas no Governo Federal, mas dos estados, dos municípios e de empresas estatais. Para isso, deseja criar mecanismos institucionais que forcem os demais níveis de governo a adotarem também medidas de austeridade orçamentária. A Comissão de Controle e Gestão Fiscal decidiu impor aos estados, municípios e empresas estatais federais sua participação no esforço para melhorar os resultados das contas públicas.

Para atingir o objetivo de superávit primário, o governo espera aprovar a reforma da Previdência até o final deste ano. As contas da Previdência estão deficitárias, sendo que, de janeiro a agosto de 1998, houve um déficit de R\$ 3,4 bilhões apenas com o INSS. É importante que os destaques da Reforma que ainda restam — três — sejam votados até dezembro.

O Governo pretende prorrogar a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), que é cobrada desde 12.01.97, cuja vigência iria até 22.01.99. Estuda também a elevação da alíquota dessa contribuição de 0,20% para 0,30%, o que elevará a arrecadação de cerca de R\$ 8 bilhões em 1998 para em torno de R\$ 12 bilhões em 1999.

Além disso, a alíquota do Imposto de Renda-pessoa física, de 27,5%, que deveria voltar para 25% no final do ano, deverá ser mantida, ou até mesmo aumentada.

A situação do déficit público

O Governo não conseguiu equilibrar suas contas nos últimos anos. A partir de 1995, vem registrando déficits crescentes. O déficit público nominal consolidado (incluindo Governo Federal e Banco Central, estados, municípios e empresas estatais) atingiu, de janeiro a junho de 1998, o montante de R\$ 32,5 bilhões (7,27% do PIB), contra um déficit de R\$ 16,3 bilhões (3,85% do PIB) em igual período de 1997 (Tabela 1). A piora do déficit nominal é totalmente explicada pela elevação dos juros da dívida pública. Assim, para reduzi-lo, é necessário diminuir a taxa de juros. Esse déficit, pelas projeções do Governo, deverá atingir 7,30% do PIB em 1998.

Tabela 1

Necessidades de financiamento do setor público no Brasil — jan.-jun.1997/98

DISCRIMINAÇÃO	JAN-JUN/97		JAN-JUN/98	
	Valor (R\$ milhões)	% do PIB	Valor (R\$ milhões)	% do PIB
Total nominal	16 397	3,85	32 565	7,27
Governo Central.....	6 139	1,44	21 639	4,83
Governo Federal e Bacen.....	9 255	2,17	21 135	4,72
Empresas estatais federais.....	-3 116	-0,73	504	0,11
Governos regionais.....	10 258	2,41	10 926	2,44
Governos estaduais e municipais	8 193	1,93	9 222	2,06
Empresas estatais estaduais.....	1 956	0,46	1 499	0,33
Empresas estatais municipais.....	109	0,03	205	0,05
Total primário	-5 426	-1,28	-544	-0,12
Governo Central.....	-4 848	-1,14	-1 208	-0,27
Governo Federal e Bacen.....	-1 075	-0,25	-2 015	-0,45
Empresas estatais federais.....	-3 773	-0,89	807	0,18
Governos regionais.....	-578	-0,14	664	0,15
Governos estaduais e municipais	-672	-0,16	-211	-0,05
Empresas estatais estaduais.....	34	0,01	739	0,16
Empresas estatais municipais.....	61	0,01	136	0,03
Total de juros nominiais	21 823	5,13	33 109	7,39
Governo Central.....	10 987	2,58	22 847	5,10
Governo Federal e Bacen.....	10 330	2,43	23 150	5,17
Empresas estatais federais.....	657	0,15	-303	-0,07
Governos regionais.....	10 836	2,55	10 262	2,29
Governos estaduais e municipais	8 865	2,08	9 433	2,11
Empresas estatais estaduais.....	1 922	0,45	761	0,17
Empresas estatais municipais.....	48	0,01	68	0,02

FONTE: NOTA PARA A IMPRENSA (1998). Brasília: Bacen, set.

- 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.

O resultado primário consolidado (que exclui o pagamento com juros nominais) alcançou um superávit de R\$ 544 milhões de janeiro a junho de 1998. O superávit primário indica quanto o Governo economiza de sua receita com o objetivo de pagar os serviços da dívida pública. As despesas com juros nominais foram de R\$ 33,1 bilhões nesse período, enquanto, no primeiro semestre de 1997, esses gastos somaram R\$ 21,8 bilhões.

A maior parcela do déficit público nominal deveu-se às contas do Governo Central (que inclui o Governo Federal, o Banco Central e as empresas estatais), que registraram, por esse conceito, um déficit de R\$ 21,6 bilhões (4,72% do PIB). Eliminando-se a parcela de pagamento dos juros, de R\$ 22,8 bilhões (5,10% do PIB), ocorreu um superávit primário de R\$ 1,2 bilhão (0,27% do PIB) no primeiro semestre de 1998.

A equipe econômica espera equilibrar as contas públicas num prazo de dois anos. Assim, a situação para o próximo ano será difícil. A meta do Governo de gerar um superávit primário do Governo Central de R\$ 5 bilhões em 1998 irá requerer que o Tesouro tenha um superávit muito maior (R\$ 12 bilhões), para compensar a estimativa de déficit da Previdência de R\$ 7 bilhões e ainda gerar o superávit previsto.

Os números do déficit público revelam que, apesar de o Governo efetuar um rigoroso ajuste fiscal, o problema não será resolvido sem a redução das taxas de juros.

No que se refere aos governos regionais (estados e municípios, incluindo suas empresas estatais), houve um déficit nominal de R\$ 10,9 bilhões (2,44% do PIB) de janeiro a junho de 1998. Somente com os juros nominais, houve um dispêndio de R\$ 10,2 bilhões (2,29% do PIB) nesse período; enquanto o resultado primário registrou um pequeno déficit primário de R\$ 664 milhões (0,15% do PIB).

A previsão do Banco Central é que os estados atinjam um déficit de 0,34% do PIB neste ano. Isso deverá ocorrer, apesar de os 24 estados que refinanciaram suas dívidas com a União terem assumido compromissos de ajuste fiscal com o Governo Federal. Entre estes, encontram-se: melhorias no sistema de arrecadação, utilização de receitas de privatização para o abatimento de dívida e ajustamento de seus gastos com pessoal à Lei Complementar nº 82/95 (Lei Camata). É possível que nem todos os estados cumpram totalmente com as metas fiscais estabelecidas nos acordos para este ano.

Execução financeira do Tesouro Nacional

A execução financeira do Tesouro Nacional apresentou, no período de janeiro a agosto de 1998, um superávit primário de R\$ 9,8 bilhões, ou seja, 1,6% do PIB, representando uma melhora de 103,8% em relação ao acumulado em igual período de 1997, quando atingiu R\$ 4,8 bilhões (Tabela 2).

Esse resultado das contas públicas foi determinado pelo crescimento da Receita Total (R\$ 93,4 bilhões), que, somente no mês de agosto, comparativamente ao mês anterior, aumentou R\$ 6,1 bilhões; valor este que, em grande parte, foi proveniente da receita da concessão do Sistema Telebrás (R\$ 5,3 bilhões). Em comparação com o mesmo período do ano anterior (janeiro a agosto de 1997), a receita referida apresentou um crescimento de 25,42%.

As receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal acumuladas de janeiro a agosto de 1998 — deduzidas as restituições — somaram R\$ 79 bilhões, significando um crescimento de 15,45% em relação ao mesmo período de 1997, quando atingiram R\$ 68,4 bilhões.

Esse desempenho deveu-se, dentre outros fatos: ao acréscimo de cinco pontos percentuais na alíquota incidente sobre aplicações em renda fixa (Lei nº 9.532/97), além da tributação dos estoques de aplicações existentes em 31.12.97, o que contribuiu, significativamente, para a elevação de R\$ 4,7 bilhões na arrecadação do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) — Rendimento de Capitais, no período; para o acréscimo de três pontos percentuais no Imposto de Importação (II) após 13.11.97, provocando um aumento de R\$ 1,0 bilhão no acumulado do ano; e para a elevação da alíquota de 25% para 27,5% do IRRF — Rendimento de Trabalho a partir de janeiro de 1998 (Lei nº 9.532/97), a qual teve como resultado o aumento de R\$ 958,9 milhões na arrecadação do tributo.

Pelo lado da Despesa Total, nos oito primeiros meses de 1998, esta apresentou uma elevação de 19,99%, atingindo R\$ 83,5 bilhões, contra R\$ 69,6 bilhões no mesmo período de 1997.

As despesas com transferências a estados e municípios elevaram-se para R\$ 83,5 bilhões no acumulado de 1998; enquanto eram de R\$ 69,6 bilhões no mesmo período de 1997. Esse acréscimo foi consequência do maior volume de recursos repassados em função do crescimento dos impostos a elas vinculados.

Nas Despesas da Administração Federal, no período analisado, os gastos que apresentaram crescimento são os de Pessoal e Encargos, com um acréscimo de 15,92% em relação a 1997, passando de R\$ 27,0 bilhões para R\$ 32,5 bilhões em 1998. Esse fato é decorrente das despesas adicionais com o reajuste do funcionalismo público de até 28,86%, correspondente aos pagamentos acumulados dos meses de julho e agosto de 1998.

Tabela 2

Necessidades de financiamento do Tesouro Nacional — jan.-ago.1997/98

DISCRIMINAÇÃO	JAN-AGO/97	JAN-AGO/98	JAN-AGO/98
	(R\$ milhões)	(R\$ milhões) (1)	JAN-AGO/97 (%)
A - RECEITA TOTAL.....	74 430	93 353	25,42
A.1 - Administrada pela Secretaria da Receita Federal (SRF).....	68 448	79 022	15,45
A.2 - Restituições.....	-1 694	-2 341	38,16
A.3 - Diretamente arrecadada.....	4 475	4 687	4,74
A.4 - Demais.....	3 730	12 493	234,93
A.5 - Incentivos fiscais.....	-528	-508	-3,86
B - DESPESA TOTAL.....	69 602	83 512	19,99
B.1 - Transferências a estados e municípios.....	15 226	18 367	20,63
B.2 - Despesas da administração federal.....	53 223	63 817	19,91
B.2.1 - Pessoal e encargos.....	27 001	31 299	15,92
B.2.2 - Despesas de custeio e capital.....	26 221	32 519	24,02
B.2.2.1 - Abono e Seguro Desemprego.....	2 637	3 008	14,07
B.2.2.2 - Desapropriação de terra para reforma agrária.....	300	206	-31,22
B.2.2.3 - Outras despesas de custeio e de capital.....	23 285	29 305	25,85
B.3 - Subsídios.....	1 123	1 328	18,21
B.3.1 - Operações oficiais de crédito.....	1 005	950	-5,47
B.3.2 - Fundos regionais.....	118	378	219,81
C - RESULTADO PRIMÁRIO (A - B)	4 828	9 841	103,83
D - RESULTADO PRIMÁRIO/PIB (%)	0,9	1,6	-

FONTE: Tesouro Nacional.

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

(1) Dados Preliminares.

Também as Despesas de Custeio e Capital apresentaram crescimento de 24,02%, passando de R\$ 26,2 bilhões de janeiro a agosto de 1997 para R\$ 31,3 bilhões no mesmo período de 1998, devido aos gastos efetivados pelos projetos e atividades do Programa Brasil em Ação. Os recursos gastos nesta última rubrica passaram de R\$ 23,3 bilhões em 1997 para R\$ 29,3 bilhões em 1998, caracterizando um acréscimo de 25,85%.

Quanto aos Subsídios, os gastos desse item apontaram um crescimento de 18,21%, passando de R\$ 1,1 bilhão em 1997 para R\$ 1,3 bilhão em 1998. A causa desse aumento está na liberação do Custeio Agropecuário.

A arrecadação dos tributos federais

A arrecadação dos impostos e das contribuições administradas pela Secretaria da Receita Federal, bem como as demais receitas (taxas e contribuições controladas por outros órgãos, exclusive as contribuições previdenciárias) atingiu, nos oito meses de 1998, R\$ 92,7 bilhões, registrando um crescimento real de 22,24% em relação a igual período de 1997, quando alcançou R\$ 75,8 bilhões (Tabela 3).

Esse desempenho deveu-se, basicamente, às arrecadações extras, por parte do Governo, relativas à Outorga de Serviços de Telecomunicações (Sistema Telebrás), cuja arrecadação atingiu R\$ 9,32 bilhões de janeiro a agosto de 1998, contra R\$ 1,57 bilhão no mesmo período de 1997, e ao recolhimento de débitos em atraso efetuados pelo setor público em agosto de 1998, no valor de R\$ 1,2 bilhão.

Na análise do desempenho dos principais tributos administrados pela SRF com variações reais positivas de janeiro a agosto de 1998 em relação ao mesmo período de 1997, destacam-se o Imposto de Importações (outros), o Imposto sobre Produtos Industrializados (bebidas) e o Imposto de Renda Retido na Fonte (Trabalho e Rendimento de Capital), que, basicamente, foram influenciados pela elevação de alíquotas.

O II, no período analisado, apresentou um crescimento de 26,13%, em consequência da elevação das alíquotas de importação em três pontos percentuais a partir de 13.11.1997 (Dec. nº 2.376/97). Esse imposto arrecadou, em 1998, R\$ 4,23 bilhões contra R\$ 3,35 bilhões em 1997.

O IPI-bebidas, também como consequência da elevação de alíquotas, alcançou cerca de 10% a partir de 13.11.97 (A.D. nº 74/97), obtendo um acréscimo de 15,01% em relação ao mesmo período de 1997 e atingindo R\$ 1,5 bilhão contra R\$ 1,3 bilhão.

Tabela 3

Arrecadação das receitas federais — jan.-ago. 1997/98

DISCRIMINAÇÃO	JAN-AGO/97 (R\$ milhões)	JAN-AGO/98 (R\$ milhões)	JAN-AGO/98
			JAN-AGO/97 (%)
Imposto de Renda	24 153	30 969	28,22
IR - Pessoa Física.....	2 285	2 364	3,44
IR - Pessoa Jurídica.....	8 570	9 196	7,30
IR - Retido na Fonte.....	13 297	19 409	45,97
Imposto sobre Produtos Industrializados	11 390	10 796	-5,21
IPI-Fumo.....	1 965	1 701	-13,44
IPI-Bebidas.....	1 286	1 479	15,01
IPI-Automóveis.....	832	681	-18,15
IPI vinculado à importação.....	2 568	2 708	5,46
IPI-Outros.....	4 739	4 227	-10,81
Imposto sobre Operações Financeiras	2 565	2 609	1,72
Imposto sobre Importações	3 352	4 228	26,13
Imposto sobre Exportações	3	1	-55,56
ITR.....	82	79	-3,66
CPMF.....	4 443	5 260	18,39
Cofins.....	12 997	12 466	-4,09
PIS/PASEP.....	5 044	4 977	-1,33
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	5 208	5 334	2,42
Outras Contribuições	2 171	1 930	-11,10
Outras Receitas Administradas	164	277	68,90
Receitas Administradas pela SRF	71 571	78 926	10,28
Demais Receitas	4 243	13 747	223,97
Outorga de Serviços de Telecomunicações (Telebrás)	1 569	9 318	493,91
Outras	2 675	4 430	65,62
TOTAL GERAL DAS RECEITAS	75 815	92 674	22,24

FONTE: Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal.

NOTA: Os valores de 1997 e de 1998 foram inflacionados pelo IGP-DI da FGV, a preços de agosto de 1998.

O IRRF cresceu 45,97%, influenciado principalmente pelos vinculados Trabalho (15,55%) e Rendimento de Capital (138,02%). No caso do IRRF-Trabalho, a elevação da alíquota de 25% para 27,5% a partir de 01.01.98 (Lei nº 9.532/97) contribuiu para que, no período de janeiro a agosto de 1998, o mesmo atingisse R\$ 19,4 bilhões, contra R\$ 13,3 bilhões em 1997. O IRRF-Rendimento de Capital, além da elevação da alíquota (de 15% para 20%) para aplicações em renda fixa a partir de janeiro de 1998, aumentou a arrecadação em função dos rendimentos acumulados dos fundos de renda fixa até 31.12.98 (R\$ 1,8 bilhão de janeiro a março) e da entrada em vigor, a partir de 01.07.98, da nova sistemática de tributação dos rendimentos provenientes das aplicações em fundos de renda fixa, abrangendo, inclusive, os rendimentos obtidos no primeiro semestre de 1998. Em consequência desses fatores, o IRRF-Rendimento de Capital obteve um crescimento de 138,02%, atingindo, no período analisado, R\$ 7,8 bilhões contra R\$ 3,3 bilhões obtidos em 1997. Também se destaca o IRRF-Remessas ao Exterior, que apresentou um aumento de 35,63% em relação ao mesmo período de 1997, como consequência da elevação do volume das remessas ao Exterior. Esse imposto, de janeiro a agosto de 1998, obteve R\$ 1,24 bilhão, contra R\$ 0,91 bilhão em igual período de 1997.

A CPMF merece destaque pelo incremento de 18,39% no período, passando de R\$ 4,44 bilhões em 1997 para R\$ 5,26 bilhões em 1998, em função dos recolhimentos regulares em todos os meses deste ano, enquanto, em 1997, houve arrecadação apenas a partir de fevereiro.

Além do maior volume de arrecadação de alguns tributos, deve-se considerar como relevante a colaboração das Demais Receitas, compostas por arrecadações atípicas, relativas à Outorga de Serviços de Telecomunicações (Sistema Telebrás), a participações e dividendos e ao produto de depósitos abandonados, que apontaram um crescimento de 223,97% no período de janeiro a agosto de 1998, quando atingiu R\$ 13,7 bilhões contra R\$ 4,2 bilhões em 1997.

Cabe destacar o resultado negativo do IPI Total, cuja queda atingiu 5,21%. Esse decréscimo foi resultante da redução de 17,08% no volume de vendas de janeiro a agosto de 1998 do IPI-Fumo (-13,44%); da diminuição de 20,8% das vendas no mercado interno, no caso do IPI-Automóveis (-18,15%); e do decréscimo do IPI-Outros (-10,81%), ocasionado pelo incremento no valor das compensações relativas ao crédito presumido na exportação (PIS e Cofins) e pela redução do nível de atividade econômica.

A evolução da dívida líquida do setor público

Em 1994, ano em que se iniciou a implantação do Plano Real, a dívida líquida total do setor público (excluindo os créditos e reservas) alcançava R\$ 153 bilhões e representava 28,5% do PIB. Em 1997, já atingia R\$ 308 bilhões (34,5% do PIB) e, até junho de 1998, subiu para R\$ 346 bilhões (38,1% do PIB). Desse total, 94% referem-se à dívida interna. A maior parcela dessa dívida é a mobiliária fora do Banco Central. Somente os títulos públicos federais no mercado subiram de R\$ 179,5 bilhões em julho de 1997 para R\$ 304,8 bilhões no mesmo mês de 1998 (Tabela 4).

A maior parcela dos títulos públicos federais em poder do mercado, 55%, está indexada à taxa Over Selic. Isso ocorre em vista da maior resistência do mercado em comprar papéis remunerados a juros pré-fixados. Além disso, desde a crise cambial de outubro de 1997, o Governo vem elevando seu percentual de títulos indexados à taxa de câmbio, passando de R\$ 20,3 bilhões em setembro de 1997 (9,7% do total) para R\$ 52,4 bilhões (17,2% do total) no final de julho de 1998, o que significa transferir para o Governo os custos de uma eventual desvalorização do real.

De outra forma, houve uma redução de títulos pré-fixados, que passaram de R\$ 122 bilhões (58,4% do total) em setembro de 1997 para R\$ 66,7 bilhões (21,9%) em julho de 1998. Verificou-se uma alteração no perfil da dívida pública mobiliária, com uma significativa substituição de títulos pré por títulos pós-fixados para a sua rolagem.

Além disso, o Governo também criou um novo título indexado ao câmbio flutuante — Notas do Banco Central (NBC), série F —, com o objetivo de diversificar ainda mais as opções de aplicações financeiras no mercado, além de oferecer proteção aos investidores perante eventuais mudanças no sistema de câmbio.

Por sua vez, as taxas de juros, que vinham mensalmente sendo reduzidas, foram novamente elevadas em setembro de 1998, diante do agravamento da crise financeira internacional e das dificuldades em manter e captar recursos externos de curto prazo. Enquanto a Taxa Básica do Banco Central (TBC) passou de 19,75% para 19,00% ao ano, a Taxa de Assistência do Banco Central (Tban), que passou a balizar efetivamente o mercado, aumentou de 25,75% para 29,75% ao ano.

No dia 10.09.98, a Tban foi elevada pela segunda vez para 49,75% ao ano. O Governo terá que rolar, até o fim do ano, R\$ 112 bilhões em títulos públicos, sendo que a maior parcela é formada por papéis que pagam juros pós-fixados. Isso significa que, para os papéis que estão vencendo, o Governo terá que emitir novos títulos.

Tabela 4

Dívida líquida total, interna e externa do setor público no Brasil — 1994/98

DISCRIMINAÇÃO	1994		1995		1996	
	Saldos (R\$ milhões)	% do PIB	Saldos (R\$ milhões)	% do PIB	Saldos (R\$ milhões)	% do PIB
Dívida interna	108 806	20,2	170 311	24,5	237 600	29,4
Governo Federal e Bacen.....	33 395	6,2	66 731	9,6	115 736	14,3
Dívida mobiliária fora do Bacen	60 255	11,2	106 666	15,3	172 907	21,4
Outras dívidas.....	-26 860	-5,0	-39 935	-5,7	-57 171	-7,1
Governos Estaduais e Municipais	49 285	9,2	70 227	10,1	90 332	11,2
Dívida mobiliária fora do Bacen	24 203	4,5	37 559	5,4	49 906	6,2
Dívida mobiliária no Bacen.....	23 844	4,4	32 375	4,7	40 157	5,0
Outras dívidas.....	1 238	0,3	293	0,0	269	0,0
Empresas estatais.....	26 126	4,9	33 353	4,8	31 532	3,9
Dívida externa	44 357	8,3	38 132	5,5	31 593	3,9
Governo Federal e Bacen.....	32 441	6,0	23 713	3,4	12 677	1,6
Governos Estaduais e Municipais	1 806	0,3	2 266	0,3	3 006	0,4
Empresas estatais.....	10 110	1,9	12 153	1,7	15 910	2,0
DÍVIDA TOTAL	153 163	28,5	208 443	29,9	269 193	33,3
Governo Federal e Bacen	65 836	12,2	90 444	13,0	128 413	15,9
Governos Estaduais e Municipais	51 091	9,5	72 492	10,4	93 338	11,5
Empresas estatais	36 236	6,7	45 507	6,5	47 442	5,9
PIB (R\$ milhões).....	537 265	100,0	696 214	100,0	809 349	100,0

DISCRIMINAÇÃO	1997		JUN/1998 (1)	
	Saldos (R\$ milhões)	% do PIB	Saldos (R\$ milhões)	% do PIB
Dívida interna	269 846	30,2	326 457	35,9
Governo Federal e Bacen.....	150 254	16,8	197 656	21,7
Dívida Mobiliária fora do Bacen	252 286	28,2	295 544	32,5
Outras dívidas.....	-102 032	-11,4	-97 888	-10,8
Governos Estaduais e Municipais	111 589	12,5	118 009	13,0
Dívida mobiliária fora do Bacen	38 578	4,3	29 918	3,3
Dívida mobiliária no Bacen.....	23 374	2,6	20 575	2,3
Outras dívidas.....	49 637	5,5	67 516	7,4
Empresas estatais.....	8 004	0,9	10 792	1,2
Dívida externa	38 580	4,3	20 116	2,2
Governo Federal e Bacen.....	17 488	2,0	-2 020	-0,2
Governos estaduais e municipais....	4 303	0,5	5 223	0,6
Empresas estatais.....	16 789	1,9	16 912	1,9
DÍVIDA TOTAL	308 426	34,5	346 573	38,1
Governo Federal e Bacen	167 742	18,8	195 636	21,5
Governos Estaduais e Municipais	115 892	13,0	123 232	13,5
Empresas estatais	24 793	2,8	27 704	3,0
PIB (R\$ milhões).....	894 400	100,0	909 471	100,0

FONTE: NOTA PARA A IMPRENSA (1998). Brasília : Bacen, set.

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).

(1) Dados preliminares.

Assim, o Tesouro terá um ônus maior pelo aumento da taxa de juros, e o custo adicional sobre a dívida pública dependerá de quanto tempo a taxa de juros ficará nesse patamar elevado. Com uma taxa de 29,75% ao ano, o Governo calculava que teria uma elevação de gastos de R\$ 2 bilhões mensais até o final do ano. Se a taxa atual for mantida nesse período, o adicional de juros será de mais de R\$ 15 bilhões. As estimativas são que o setor público deverá gastar cerca de R\$ 70 bilhões com o pagamento de juros em 1998. Mesmo que a taxa se reduza, continuará ocorrendo um impacto maior sobre os gastos. A taxa de juros no patamar atual não pode permanecer por muito tempo, pois a repercussão sobre o déficit público é muito significativa. Entretanto o Comitê de Política Monetária (Copom), na reunião do dia 08.10.98, resolveu manter inalteradas a TBC e a Tban em 19% e 49,75% ao ano respectivamente.

No que se refere à dívida externa líquida (descontando as reservas internacionais), ocorreu uma queda, passando de 12,51% do PIB em 1997 para 5,8% do PIB no primeiro semestre de 1998. Essa redução deveu-se à expressiva entrada de recursos estrangeiros nos primeiros meses deste ano, que aumentaram as reservas externas. A partir do segundo semestre, a situação deverá modificar-se, na medida em que houve uma substancial queda dessas reservas, as quais passaram de US\$ 70 bilhões em junho para cerca de R\$ 48 bilhões em setembro de 1998, devido à intensa saída de capitais externos de curto prazo nesse período.

Orçamento Geral da União para 1999 prevê superávit primário

A proposta orçamentária da União para 1999, encaminhada ao Congresso Nacional no final de agosto deste ano, prevê um superávit primário de R\$ 8,7 bilhões, ou seja, 0,87% do PIB esperado para o exercício, superior ao previsto para 1998 (0,48% do PIB) e àquele obtido em 1997 (0,12% do PIB). O Orçamento da União traça um cenário otimista para a evolução das contas públicas federais, sinalizando, naquela proposta, um firme compromisso do Governo no sentido de garantir o ajuste fiscal.

As estimativas do Orçamento consideradas pelo Governo pressupõem que o PIB apresente um crescimento de 4% em 1999 e que a inflação contida na mesma proposta atinja 3,85%, percentual muito próximo do verificado no período de 12 meses, quando, em julho, foi elaborado o documento. Existem informações, porém, de que as estimativas deverão ser alteradas, tendo em vista a crise econômica internacional.

A receita total está prevista em R\$ 196,51 bilhões, em termos nominais, não contando com os recursos provenientes das privatizações, e representa 19,68% em relação ao PIB.

O Governo conta, na proposta, com a prorrogação da CPMF até o final do exercício financeiro de 2000, para ampliar e melhorar suas ações na Saúde. Para 1999, foi estimada uma arrecadação de R\$ 8,7 bilhões, sendo R\$ 1,8 bilhão decorrente da aprovação da Emenda Constitucional ora em tramitação no Congresso, sem contar com a elevação da alíquota de 0,2% para 0,3%. Do mesmo modo, espera uma receita de R\$ 1,2 bilhão proveniente do Cofins, que também depende da aprovação do Projeto de Lei nº 215/97, na parte que se refere a essa contribuição.

Ao superávit primário estimado será adicionado o proveniente da alienação de ativos públicos federais, no valor de R\$ 15 bilhões. O total dessas duas fontes (R\$ 23,7 bilhões) será utilizado para diminuir a dívida pública no próximo exercício, demonstrando o papel decisivo do processo de desestatização no ajuste estrutural das contas públicas (as receitas de concessões, em 1997, serão equivalentes ao superávit primário).

Quanto à Despesa Total, esta deverá alcançar o montante de R\$ 187,8 bilhões em 1999 (18,8% do PIB), representando um crescimento nominal de 3,5% em relação a 1998. Em termos de PIB, o valor das despesas deverá apresentar uma queda de 0,81%, comparado ao reprogramado em 1998. Nelas, estão incluídas as despesas do Tesouro, do Banco Central e da Previdência Social.

Na proposta orçamentária apresentada, o maior gasto estimado está nas contas da Previdência, que têm evoluído negativamente. A deterioração dessas contas, tanto do sistema previdenciário público como do privado, é uma das causas dos déficits primários apresentados pelo Governo Central (representam R\$ 57,5 bilhões).

As despesas com Pessoal e Encargos Sociais atingem R\$ 49,4 bilhões (4,95% do PIB), dos quais R\$ 21,9 bilhões, ou 44%, se referem a servidores inativos e pensionistas. Os dispêndios com os benefícios da Previdência somam R\$ 57,5 bilhões (5,76% do PIB). As principais Despesas Vinculadas — Vinculações Constitucionais e Transferências a Estados e Municípios — alcançaram R\$ 39,8 bilhões, isto é, 3,98% do PIB.

As receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social foram estimadas em R\$ 685,9 bilhões, sendo que R\$ 196,51 bilhões são provenientes de receitas não financeiras, dentre outras, da arrecadação de impostos e contribuições e da Receita Líquida da Previdência. Os restantes R\$ 489,4 bilhões referem-se às Receitas Financeiras, obtidas, principalmente, do Refinanciamento

da Dívida Pública Mobiliária 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 para 1999 em Outras Despesas de Custeio de Capital atingem o montante de R\$ 43,4 bilhões (4,34% do PIB). Nelas estão definidas as prioridades do Governo, enfatizando os gastos em áreas sociais e projetos estratégicos para o desenvolvimento. As despesas em atividades estão quase integralmente concentradas nas áreas da Saúde, Educação, Reforma Agrária e Assistência Social, totalizando R\$ 34,6 bilhões. Quanto às Despesas de Capital, onde estão alocados os projetos (investimentos), o montante consignado atinge R\$ 8,7 bilhões. Tanto as atividades como os projetos alocados nessa rubrica visam atender ao Programa Brasil em Ação.

Os recursos previstos no Orçamento de Investimento relativos às empresas federais estatais correspondem a R\$ 9,4 bilhões, dos quais a maior parcela (56%) virá de geração própria, e o restante, de diversas fontes, tais como do Tesouro Nacional (1%), de Operações de Crédito de Longo Prazo (25%) e de Outros Recursos de Longo Prazo (16%).

Com a alienação do controle acionário do Sistema Telebrás, compreendendo 56 empresas de telefonia fixa e celular, a Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel), assim como as respectivas empresas controladoras, tem no seu Orçamento de Investimentos para 1999 uma redução significativa no consolidado global, quando comparado com os valores dos anos anteriores. No entanto os investimentos propostos para 1999 têm suas fontes de recursos asseguradas e compatíveis com as metas de desempenho para o setor público como um todo.

O maior montante dos recursos foi dado às empresas do setor produtivo (88%), como petróleo e petroquímica (R\$ 4,4 bilhões), energia (R\$ 3,1 bilhões), transportes (R\$ 292 milhões) — setores passíveis de privatização —, além de instituições financeiras (R\$ 1,1 bilhão) e demais setores (R\$ 464 milhões).

Ainda que o Projeto de Lei Orçamentária para 1999 reflita o firme propósito de obtenção de superávit primário, com a finalidade de preservar a estabilidade macroeconômica, é muito pouco provável que ele atinja seu objetivo, mesmo que conte com o aumento de receita proveniente da prorrogação da CPMF e com os recursos obtidos pelo pagamento das contas recebidas das privatizações.

Considerações finais

O setor público deverá passar por um rigoroso ajuste nos próximos anos. O aumento das taxas de juros, aliado às medidas de contenção dos gastos, deverá contribuir para o agravamento do desemprego.

Diante das incertezas do mercado financeiro internacional, fica difícil vislumbrar a velocidade da queda das taxas de juros para os próximos meses. No entanto o efeito positivo que um superávit primário terá sobre o total das contas públicas poderá ser absorvido pela elevação dos juros.

O Governo reconheceu a necessidade de o País efetuar um acordo formal com o Fundo Monetário Internacional. Para isso, terá que assumir o compromisso de fazer um programa de ajuste fiscal sustentado, cuja meta é estabilizar a relação dívida/PIB. O Governo planeja alcançar, em 1999, a meta de um superávit primário entre 2,5% e 3% do PIB. Além do corte de gastos e do aumento de impostos, deverá contar também com a aprovação das reformas estruturais, quais sejam, Previdenciária e Administrativa.

A ajuda financeira do FMI, do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento e de países industrializados terá "caráter preventivo", isto é, o País não precisa de recursos no curto prazo. Mesmo porque os recursos só existirão depois que o País formalizar o programa de ajuste com o FMI. Todavia parece claro que, até o Brasil fechar o acordo com o FMI, será necessário manter elevada a taxa de juros.

Bibliografia

- CARTA DE CONJUNTURA IPEA (1998). Rio de Janeiro : IPEA, n.83, jun.
- CONJUNTURA ECONÔMICA.(1998). Rio de Janeiro : FGV, v.52, n.9, set.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. Banco Central do Brasil. Informações Econômicas. Nota para a imprensa (Política Fiscal) 10.09.98 [on line] Disponível na Internet via **WWW.URL: <http://www.bcb.gov.br/html/notecon2.htm>**. Arquivo capturado em 11.09.98.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria da Receita Federal. Arrecadação dos tributos: agosto 98 [on line] Disponível na Internet via **WWW.URL: <http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/arrelNOTago98.doc>**. Arquivo capturado em 14.09.98.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria de Política Econômica. Boletim de Acompanhamento Econômico: setembro 1998 [on line] Disponível na Internet via **WWW.URL:** <http://www.fazenda.gov.br/orgaos/spe/spe29.html>. Arquivo capturado em 30.09.98.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria de Política Econômica. Resultado Primário do Governo Central: janeiro/agosto 1998 23.09.98 [on line] Disponível na Internet via **WWW.URL:** <http://www.fazenda.gov.br/spe/speres6.html>. Arquivo capturado em 24.09.98.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. Execução Financeira do Tesouro Nacional: agosto 98 [on line] Disponível na Internet via **WWW.URL:** <http://www.stn.fazenda.gov.br/download/nimago98.exe> Arquivo capturado em 14.09.98.