

6

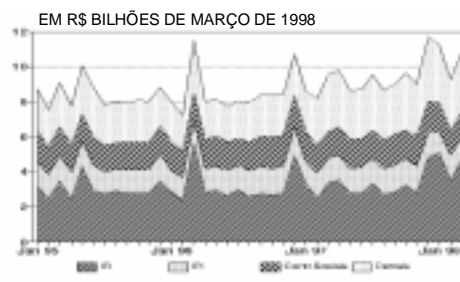
## Política Fiscal

### • EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO

Em março a arrecadação de tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal (SRF) atingiu um total de R\$ 10,8 bilhões, apresentando crescimento real de 13,6% em relação ao mesmo mês do ano anterior. Se considerarmos além das receitas administradas pela SRF as controladas por outros órgãos, inclusive receitas de concessão, as receitas do governo federal somaram R\$ 13,9 bilhões. Merece destaque a arrecadação atípica de R\$ 2,5 bilhões relativos à outorga de concessão de serviços de telecomunicações que representou 17,6% do total das receitas federais no mês de março.

No primeiro trimestre do ano a arrecadação administrada pela SRF atingiu R\$ 31,4 bilhões — o que representou um crescimento real de 19% em relação ao mesmo período em 1997 — e o total das receitas federais chegou a R\$ 35,3 bilhões. Os maiores incrementos da arrecadação foram verificados na CPMF, com 67,2%, no Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), com 57,8%, no Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), com 30,5%, no

GRÁFICO 6.1  
EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO FEDERAL



Fonte: SRF. Elaboração: IPEA/DIPES.

Imposto de Importação, com 29,8% e no Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), com 25,1%.

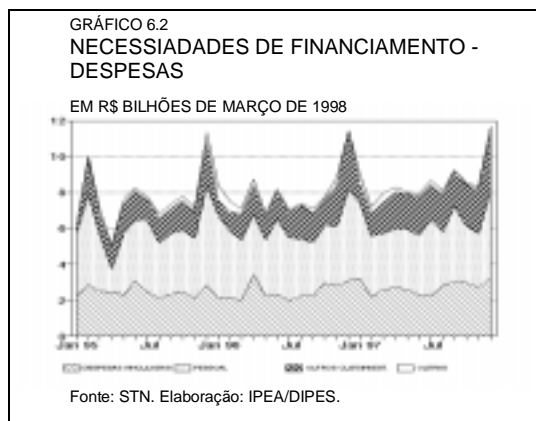
No caso da CPMF, a cobrança do imposto ao longo dos três meses do primeiro trimestre de 1998 explica o crescimento em relação a 1997, já que o imposto foi instituído a partir de 23/01/97, não tendo sido cobrado em janeiro daquele ano. O crescimento da arrecadação do IRRF esteve ligada à elevação da alíquota mais alta do Imposto de Renda Retido na Fonte - Rendimentos do Trabalho, de 25% para 27,5%, e da alíquota sobre as aplicações financeiras em fundos de renda fixa, de 15% para 20%, além da arrecadação extraordinária (R\$ 1,8 bilhão) relativa aos saldos dessas aplicações acumulados até 31/12/97. O crescimento do IRPJ deveu-se ao pagamento do saldo da declaração de ajuste em cota única no mês de março deste ano, enquanto em 1997 esse ajuste foi parcelado em quatro cotas. O incremento da arrecadação do Imposto de Importação se explica pela elevação, em dólar, do valor das importações tributadas, principalmente as de automóveis, e também pela elevação de três pontos percentuais da alíquota da Tarifa Externa Comum (TEC). Quanto ao IOF, a alteração na alíquota referente às operações de crédito das pessoas físicas, de 6% para 15%, instituída a partir de maio de 1997, explica a

TABELA 6.1  
EVOLUÇÃO REAL DA ARRECADAÇÃO DOS PRINCIPAIS TRIBUTOS DA UNIÃO - 1997/98  
(EM R\$ BILHÕES DE MARÇO DE 1998)

| PERÍODO      | IMPOSTO DE RENDA |                  |                    |                    | IPI | II  | IPMF/<br>CPMF | COFINS | UNIÃO <sup>a</sup> |
|--------------|------------------|------------------|--------------------|--------------------|-----|-----|---------------|--------|--------------------|
|              | TOTAL            | PESSOA<br>FÍSICA | PESSOA<br>JURÍDICA | RETIDO<br>NA FONTE |     |     |               |        |                    |
| 1º Trim. 97  | 9,2              | 0,3              | 3,5                | 5,3                | 4,2 | 1,1 | 1,1           | 4,8    | 26,4               |
| Janeiro 97   | 3,3              | 0,1              | 0,8                | 2,4                | 1,3 | 0,3 | 0,0           | 1,7    | 8,6                |
| Fevereiro 97 | 2,5              | 0,1              | 1,0                | 1,4                | 1,5 | 0,4 | 0,6           | 1,6    | 8,2                |
| Março 97     | 3,3              | 0,1              | 1,7                | 1,5                | 1,4 | 0,4 | 0,6           | 1,5    | 9,6                |
| 1º Trim. 98  | 13,3             | 0,3              | 4,6                | 8,4                | 4,0 | 1,5 | 1,9           | 4,5    | 31,4               |
| Janeiro 98   | 5,1              | 0,1              | 1,2                | 3,8                | 1,2 | 0,5 | 0,7           | 1,6    | 11,3               |
| Fevereiro 98 | 3,5              | 0,1              | 1,1                | 2,3                | 1,4 | 0,4 | 0,6           | 1,4    | 9,3                |
| Março 98     | 4,7              | 0,1              | 2,4                | 2,2                | 1,3 | 0,6 | 0,6           | 1,4    | 10,9               |

Fonte: MF/Secretaria da Receita Federal - SRF. Elaboração: IPEA/DIPES. Valores deflacionados pelo IGP-DI.

<sup>a</sup>Total das receitas administradas pela SRF, excluindo, portanto, as contribuições previdenciárias.



elevação ocorrida no primeiro trimestre de 1998 relativa ao primeiro trimestre de 1997.

Outro ponto que merece ênfase foi a queda da arrecadação do IPI. Comparando o desempenho de março de 1998 contra março de 1997, verifica-se uma redução de 8%; já o confronto do primeiro trimestre de 1998 com igual período em 1997 aponta para uma queda das receitas com IPI de 4%. A maior redução no primeiro trimestre foi observada no IPI vinculado a automóveis (31,3%), a despeito da elevação da alíquota do IPI incidente sobre esses produtos desde o final de 1997. O componente

IPI-outros, que abrange toda a indústria, exceto fumo, bebidas e automóveis, apresentou queda de 13,9%, refletindo o desaquecimento do nível de atividade neste início de ano. Também relacionada à queda do nível de atividade econômica nesse período estão as reduções das arrecadações da Cofins (7%) e do PIS/Pasep (2,4%), em relação ao primeiro trimestre de 1997.

Vale ressaltar que o excelente desempenho da arrecadação no primeiro trimestre de 1998 não pode ser extrapolado como uma tendência para o ano todo. Parte significativa da elevação da arrecadação deveu-se a receitas extraordinárias, restritas a esse período. É o caso das concessões de serviços de telecomunicações (R\$ 2,5 bilhões), da tributação do estoque de fundos de renda fixa (R\$1,8 bilhão), do recolhimento atípico dos saldos de depósitos abandonados em contas correntes bancárias no valor de R\$ 300 milhões. Além disso, o pagamento em cota única, ao invés de parcelado, do saldo de ajuste da declaração do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) terá como contrapartida arrecadações desses tributos no período abril/junho potencialmente menores que as obtidas em 1997. Adicionalmente, o IRRF incidente sobre salários teve sua arrecadação de março ampliada pela mudança na data de pagamento do salário dos funcionários públicos federais, o que afetará negativamente a arrecadação de dezembro próximo.

TABELA 6.2  
**NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO 1997/98**  
FLUXOS MENSIS EM R\$ MILHÕES DE MARÇO DE 1998

| DISCRIMINAÇÃO   | JAN. 97  | JAN. 98  | VARIAÇÃO<br>MÊS/MÊS DO<br>ANO ANTERIOR |
|---|----------|----------|--|
| <b>I.RECEITA TOTAL</b>                                  | 9.444,0  | 12.666,3 | 34,12%                                 |
| I.1.Administração pela SRF                              | 8.607,0  | 11.928,4 | 38,59%                                 |
| I.2.Diretamente Arrecadada                              | 571,1    | 596,0    | 4,35%                                  |
| I.3.Demais  | 312,7    | 278,4    | -10,95%                                |
| I.4.Incentivos Fiscais                                  | -46,9    | -136,4   | 191,10%                                |
| <b>II.DESPESA TOTAL</b>                                 | 10.499,5 | 11.995,1 | 14,24%                                 |
| <b>II.1.TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS</b>       | 2.409,6  | 2.846,1  | 18,12%                                 |
| II.1.1.Constitucionais                                  | 2.374,7  | 2.700,2  | 13,71%                                 |
| II.1.2.Lei Complementar 87/96                           | 10,8     | 104,4    | 866,34%                                |
| II.1.3.Demais   | 24,1     | 41,4     | 72,00%                                 |
| <b>II.2.DESPESAS DA ADM.FEDERAL</b>                     | 7.905,0  | 8.893,2  | 12,50%                                 |
| II.2.1.Pessoal e Encargos                               | 4.067,8  | 4.643,3  | 14,15%                                 |
| II.2.1.1 - INSS   | 287,9    | 293,2    | 1,86%                                  |
| II.2.1.2 - Demais                                       | 3.779,9  | 4.350,1  | 15,08%                                 |
| II.2.2.Despesas de Custeio e Capital                    | 3.837,3  | 4.249,9  | 10,75%                                 |
| II.2.2.1 - Abono e Seguro Desemprego                    | 477,0    | 294,7    | -38,21%                                |
| II.2.2.2 - Desapropriação de Terra Para Reforma Agrária | 39,8     | 1,7      | -95,70%                                |
| II.2.2.3 - Outras Despesas de Custeio e de Capital      | 3.320,5  | 3.953,5  | 19,06%                                 |
| <b>II.3.SUBSÍDIOS</b>                                   | 184,9    | 255,9    | 38,37%                                 |
| II.3.1.Operações Oficiais de Crédito                    | 184,9    | 175,7    | -4,98%                                 |
| II.3.2.Fundos Regionais                                 | 0,0      | 80,2     |  |
| <b>III.RESULTADO PRIMÁRIO (I-II)</b>                    | -1.055,6 | 670,9    | -163,55%                               |
| <b>IV.RESULTADO PRIMÁRIO / PIB</b>                      | -1,61%   | 0,96%    | -160,00%                               |

(\*)Inclui Governo Federal, exceto INSS (arrecadação própria e benefícios pagos).  
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - STN. Elaboração: IPEA/DIPES.

TABELA 6.3

**NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO TESOURO NACIONAL - 1997**

(EM R\$ BILHÕES DE MARÇO DE 1998)

| DISCRIMINAÇÃO                     | JAN. 97 | 4º TRIM. 97 | OUT. 97 | NOV. 97 | DEZ. 97 |
|-----------------------------------|---------|-------------|---------|---------|---------|
| I. RECEITA TOTAL                  | 8,90    | 30,70       | 9,65    | 9,03    | 12,03   |
| I.1. Administrada                 | 8,61    | 29,69       | 9,39    | 8,83    | 11,47   |
| I.2. Demais                       | 0,34    | 1,24        | 0,32    | 0,23    | 0,68    |
| I.3. Incentivos Fiscais           | -0,05   | -0,22       | -0,06   | -0,03   | -0,13   |
| II. DESPESA TOTAL                 | 9,31    | 29,13       | 8,80    | 8,51    | 11,82   |
| II.1. Despesas Vinculadas         | 3,29    | 9,11        | 3,05    | 2,77    | 3,28    |
| II.2. Despesas Ordinárias         | 6,02    | 20,02       | 5,75    | 5,73    | 8,54    |
| II.2.1. Pessoal e Encargos        | 4,39    | 11,26       | 3,24    | 3,07    | 4,95    |
| II.2.2. Outros Cust./Investim.    | 1,02    | 8,09        | 2,38    | 2,48    | 3,23    |
| II.2.3. Oper. Ofic. de Crédito    | 0,18    | 0,30        | 0,11    | 0,10    | 0,09    |
| II.2.4. Restos a Pagar            | 0,43    | 0,38        | 0,02    | 0,08    | 0,28    |
| III. RESULTADO PRIMÁRIO (I-II)    | -0,41   | 1,58        | 0,85    | 0,52    | 0,20    |
| IV. JUROS REAIS                   | 1,01    | 4,26        | 1,50    | 1,31    | 1,46    |
| IV.1. Dívida Mob. Mercado-DPMF    | 0,82    | 4,05        | 1,40    | 1,15    | 1,50    |
| IV.2. Dívida Contr. Interna-líq.  | -0,13   | -0,79       | -0,23   | -0,18   | -0,38   |
| IV.3. Dívida Contr. Externa       | 0,33    | 1,00        | 0,33    | 0,33    | 0,33    |
| V. RESULTADO OPERACIONAL (III-IV) | -1,42   | -2,69       | -0,65   | -0,78   | -1,25   |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - STN. Elaboração: IPEA/DIPES. Deflator: IGP-DI.

### • EXECUÇÃO FINANCEIRA DO TESOURO NACIONAL

A partir de janeiro de 1998, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) passa a adotar uma nova metodologia de cálculo do déficit primário "acima da linha" com o intuito de aprimorar o cálculo das contas fiscais do governo central e reduzir as discrepâncias existentes entre o resultado calculado por essa secretaria e pelo Banco Central. Até então, no cálculo feito pela STN para as Necessidades de Financiamento do Tesouro as despesas eram contabilizadas pelo critério de liberação, ou seja, eram consideradas realizadas independentemente do seu pagamento (através de ordem bancária a favor do credor e contra a Conta Única do Tesouro). Com a nova metodologia, receitas e despesas passam a ser contabilizadas

pela movimentação de recursos na Conta Única. As receitas passam a ser apuradas a partir do somatório geral dos DARFs e das receitas próprias de cada órgão e fundo recolhidas na rede bancária; e as despesas, pelo somatório de todas as ordens de pagamento emitidas pelas unidades da administração pública federal contra a Conta Única do Tesouro. Nesse sistema estão excluídos os fluxos de caixa do INSS, pois este possui uma conta separada no Banco do Brasil. Com essas alterações, as estatísticas divulgadas até dezembro de 1997 tornam-se incompatíveis com as atuais, o que justifica a apresentação dos dados referentes a 1997 e 1998 separadamente (Tabelas 6.2 e 6.3).

A receita total do Tesouro em dezembro de 1997 foi de R\$ 12 bilhões, enquanto as despesas, exclusive juros,

TABELA 6.4

**NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO**

(FLUXOS DOS ÚLTIMOS 12 MESES - EM % DO PIB)

| CATEGORIAS                      | DEZ. 94 | DEZ. 95 | DEZ. 96 | JAN. 97 | DEZ. 97 | JAN. 98 |
|---------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| OPERACIONAL                     | -1,37   | 4,88    | 3,75    | 3,53    | 4,30    | 4,50    |
| Governo Federal e Banco Central | -1,63   | 1,67    | 1,62    | 1,62    | 1,73    | 1,80    |
| Estados e Municípios            | 0,58    | 2,35    | 1,82    | 1,71    | 2,29    | 2,32    |
| Estatais                        | -0,32   | 0,86    | 0,31    | 0,21    | 0,28    | 0,38    |
| PRIMÁRIO                        | -5,29   | -0,36   | 0,09    | -0,01   | 0,94    | 0,83    |
| Governo Federal e Banco Central | -3,17   | -0,58   | -0,38   | -0,30   | 0,24    | 0,07    |
| Estados e Municípios            | -0,88   | 0,17    | 0,55    | 0,46    | 0,77    | 0,70    |
| Estatais                        | -1,24   | 0,05    | -0,08   | -0,17   | -0,07   | 0,06    |
| JUROS REAIS                     | 3,92    | 5,23    | 3,66    | 3,54    | 3,36    | 3,67    |
| Governo Federal e Banco Central | 1,54    | 2,24    | 2,00    | 1,92    | 1,49    | 1,74    |
| Estados e Municípios            | 1,46    | 2,18    | 1,27    | 1,24    | 1,52    | 1,62    |
| Estatais                        | 0,92    | 0,81    | 0,39    | 0,38    | 0,35    | 0,32    |

Fonte: Bacen/Depec. Obs.: Valores positivos correspondem a déficits e negativos a superávits.

somaram R\$ 11,8 bilhões, resultando num superávit primário de R\$ 201 milhões. As rubricas que apresentaram maiores elevações foram as despesas vinculadas, com crescimento de 9,87% em relação a 1996 — em decorrência da própria elevação das receitas tributárias —, e as despesas com outros custeios e capital, 25,1% superiores às de 1996. A principal causa de elevação destas últimas foi o repasse para o Ministério da Saúde de recursos arrecadados com a CPMF. Cabe destacar também a redução de 1,3% em termos reais das despesas com pessoal e encargos em 1997 com relação a 1996.

As despesas com juros reais totalizaram R\$ 1,5 bilhão, levando a um déficit operacional de R\$ 1,3 bilhão. No resultado acumulado em 1997, o Tesouro apresentou um total de receitas de R\$ 113 bilhões (10,1% superior ao ano de 1996) contra um somatório de despesas de R\$ 106,5 bilhões (7,04% superior a 1996), totalizando um superávit primário de R\$ 6,8 bilhões (97,8% superior ao verificado em 1996). Agregando-se às despesas acumuladas os juros reais de R\$ 16 bilhões, chegamos a um déficit operacional de R\$ 9,2 bilhões para 1997, ligeiramente inferior ao verificado em 1996 (R\$ 9,3 bilhões).

Conforme a nova sistemática de cálculo da STN, em janeiro de 1998 as receitas totalizaram R\$ 12,7 bilhões, com um crescimento de 34% em relação ao mesmo mês de 1997. As despesas em janeiro somaram R\$ 12 bilhões, apresentando crescimento de apenas 14% em relação a 1996, bastante inferior à elevação das receitas no mesmo período. Os itens que mais se elevaram foram as transferências a estados e municípios (18%), despesas de custeio e capital (11%) e as despesas com pessoal e encargos (14%). A elevação dos gastos com pessoal pode ser explicada pelo pagamento em janeiro de sentenças judiciais do exercício anterior e pela concessão de aumento salarial para algumas carreiras do Executivo e para o quadro de servidores do Judiciário.

O superávit primário foi de R\$ 671 milhões (0,96% do PIB) contra um déficit de R\$ 1,1 bilhão em janeiro de 1997 (1,61% do PIB). A STN não divulgou as despesas com juros reais para janeiro de 1998, fato que prejudica o cálculo do resultado operacional.

### • PREVIDÊNCIA SOCIAL

O ano de 1997 foi marcado pelo agravamento da deterioração financeira da Previdência Social, que apresentou um déficit de caixa de R\$ 3,5 bilhões. As perspectivas para 1998 são de manutenção dessa trajetória de deterioração. O fluxo de caixa do INSS no primeiro bimestre revela que a arrecadação líquida (arrecadação bancária + Simples - transferências a terceiros) acumulada cresceu apenas 1,1% em relação ao mesmo período em 1997, enquanto os pagamentos de benefícios previdenciários cresceram 17,7%. Para efeito de comparação, nota-se que em 1997 a arrecadação líquida cresceu 3,4% em relação a 1996 e as despesas com benefícios previdenciários aumentaram 11,3%.

A elevação das despesas esteve pressionada, principalmente, pelo aumento do número de aposentadorias por tempo de serviço na modalidade de aposentadoria proporcional. Esse movimento de antecipação dos pedidos de aposentadorias tem agido como um potencializador

dos desequilíbrios já existentes no fluxo de caixa do INSS, pois amplia o número de benefícios de forma concentrada no tempo sem uma elevação compensatória pelo lado das receitas.

O descompasso entre o crescimento das despesas com benefícios e a arrecadação aponta para um agravamento em 1998 do desequilíbrio de caixa do INSS, denotando um quadro de graves desequilíbrios estruturais no sistema, cuja superação depende da aprovação urgente da reforma da Previdência.

### • NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO (NFSP)

Segundo os cálculos do Banco Central para as NFSPs, em janeiro de 1998 o governo consolidado apresentou um superávit primário de R\$ 211 milhões. Esse resultado representa uma sensível melhora tanto em relação ao mês anterior quanto a janeiro de 1997, meses em que o governo consolidado apresentou déficit primário de R\$ 8.221 milhões e R\$ 766 milhões, respectivamente.

O déficit primário em percentagem do PIB acumulado em 12 meses para janeiro de 1998 — excluindo-se as receitas de privatização — também apresentou uma redução ante o acumulado de dezembro (0,83% contra 0,94%). Devemos enfatizar que a magnitude do déficit verificado em janeiro está diretamente influenciada pelo resultado negativo ocorrido no mês de dezembro, não devendo ser tomado como parâmetro para o desempenho das contas públicas ao longo do ano de 1998 sem as devidas qualificações. Deve-se levar em conta que o déficit do mês de dezembro, além de divergir do desempenho global do governo consolidado até novembro de 1997, gera um viés no cálculo do resultado acumulado em 12 meses para 1998.

Em janeiro, governo federal e as empresas estatais apresentaram um pequeno déficit acumulado de 0,07% e 0,06%, respectivamente. No caso do governo federal, nota-se uma expressiva melhora com relação a dezembro, cujo déficit acumulado foi de 0,24% do PIB. O déficit mais expressivo foi o verificado para estados e municípios, 0,7% do PIB, ligeiramente inferior ao verificado em dezembro de 1997 (0,77% do PIB). Assim, espera-se uma gradual melhora do resultado primário consolidado ao longo de 1998, principalmente devido ao efeitos do conjunto de medidas de contenção de gastos e elevação das receitas fiscais adotado no final do ano passado.

O resultado operacional (inclui as despesas com juros reais) acumulado em 12 meses — exclusive receitas de privatização — para o governo consolidado apresentou um déficit de 4,5% do PIB, superior ao resultado de dezembro, cujo déficit foi de 4,3% do PIB. A análise dos fluxos acumulados ao longo de 1997 mostra que o déficit operacional deu um salto significativo a partir de novembro do ano passado. Tal crescimento pode ser explicado, descontando-se os efeitos da elevação dos déficit primário, pelo aumento das taxas de juros após a crise asiática. A conta de juros reais do governo consolidado (fluxos acumulados em 12 meses) ampliou-se significativamente entre outubro de 1997 e janeiro de 1998, passando de R\$

27,5 bilhões para R\$ 32,9 bilhões, o que representou um crescimento de 19,7%.

A dívida líquida total do setor público consolidado alcançou o valor de R\$ 316,7 bilhões em janeiro de 1998, passando a corresponder a 35,3% do PIB. O aumento de R\$ 8,1 bilhões, em relação ao saldo da dívida em dezembro de 1997, deveu-se à ocorrência de um déficit nominal de R\$ 5,3 bilhões e de uma elevação de R\$ 2,8 bilhões no saldo do ajuste patrimonial. A variação deste último é explicada, basicamente, pela securitização da dívida

agrícola em janeiro no valor de R\$ 2,1 bilhões e pela elevação da dívida externa (ajuste) em R\$ 0,25 bilhão, devido à desvalorização da taxa de câmbio. Devemos notar que a maior parte da elevação do endividamento (R\$ 5,8 bilhões) ocorreu na dívida líquida da União devido ao déficit nominal de R\$ 3,1 bilhões, à securitização da dívida agrícola (R\$ 2,1 bilhões), ao ajuste da dívida externa e aos subsídios na renegociação das dívidas dos estados da Bahia e do Ceará no valor de R\$ 91 milhões<sup>1</sup>.

IPEA  
BOLETIM  
CONJUNTURAL  
Nº 41  
ABRIL/98

<sup>1</sup>  
Vale notar que a dívida dos estados foi reduzida nesse valor.