

Nº 80
MAI
1998

carta de conjuntura

ipea

DÉFICIT PÚBLICO E PREVIDÊNCIA

A questão das contas públicas vem ocupando um lugar de maior destaque na discussão de política econômica, em um momento em que a queda da inflação para níveis bastante baixos torna mais clara a real magnitude dos desequilíbrios do setor público. A recente elevação das necessidades de financiamento do setor público, tanto no conceito operacional quanto no primário, mostra que o problema não se limita meramente a questões de curto prazo. O déficit operacional de 4,88% do PIB observado em 1995, contra um superávit de 1,37% em 1994, foi atribuído em grande parte ao "efeito Tanzi ao contrário", segundo o qual, com a queda da inflação, as despesas reais aumentavam mais que as receitas, que já estavam indexadas. Da mesma forma, a elevada conta de juros reais, de 5,23% do PIB em 1995, devia-se a uma situação transitória de juros elevados, requisito essencial nos primeiros meses do plano de estabilização. No entanto, os resultados de 1997 - quando o déficit operacional se elevou para 4,30% do PIB, não por conta dos juros, mas de um déficit primário de 0,94% do PIB - mostraram que a efetivação do ajuste fiscal, embora amplamente reconhecida como um requisito à obtenção da estabilidade econômica em bases sustentáveis, é uma tarefa bastante complexa.

Um fato importante é que o foco da discussão em torno da solução para os desequilíbrios do setor público vem se modificando, conforme se aprofundam as análises e vão sendo superados os resquícios do período de inflação alta. Em especial, os aspectos estruturais do déficit vêm tendo crescente destaque, em detrimento dos aspectos conjunturais, o que reflete maior preocupação com as tendências de longo prazo das contas públicas. Ou seja, mais do que encontrar meios para reduzir substancialmente o tamanho do déficit público hoje, a discussão atual gira em torno de como promover um ajuste definitivo, o que permitiria uma queda continuada e sustentada do déficit nos próximos anos. Do lado das receitas públicas, o espaço para maiores ganhos parece restrito, uma vez que a carga tributária total já se aproxima de 30% do PIB. Assim, o ajuste mais forte deve recair do lado das despesas.

No entanto, o que se observa é uma grande rigidez nos gastos públicos, tal que uma parte substancial deles se mantém estável ou cresce independentemente da vontade do governo. No âmbito da União, as despesas sobre as quais o governo tem maior controle, como custeio, investimento e pessoal ativo, representavam 44% do total das despesas em 1995 e caíram para 42% em 1997. Assim, pelo menos na esfera federal, não se pode atribuir a atual situação simplesmente a uma elevação descontrolada dos gastos. A maior dificuldade está na evolução das despesas cujos níveis são estabelecidos exogenamente, por disposições legais. Entre estas se destacam aquelas relacionadas à previdência social. Em 1997, o resultado primário do governo federal foi deficitário em R\$ 1,9 bilhão, ou 0,2% do PIB, mas somente o INSS e a previdência dos funcionários públicos federais foram responsáveis por um déficit de 2,4% do PIB. Assim, o governo federal registrou um superávit de 2,2% nas demais contas, o qual foi superior ao observado no ano de 1996, de 1,7%.

A questão da previdência talvez seja, entre os problemas estruturais, a que tem impactos mais negativos sobre o déficit público a curto e longo prazo, pelas próprias características de funcionamento do atual sistema, que tende a gerar déficits crescentes. Isso pode ser exemplificado pela trajetória recente do déficit do INSS (considerando-se também os gastos assistenciais e as despesas operacionais), o qual é integralmente coberto por recursos do Tesouro Nacional. Em valores de dezembro de 1997, ele foi de R\$ 2,5 bilhões em 1996, passando no ano seguinte para R\$ 5,4 bilhões, e devendo chegar em 1998 a algo em torno de R\$ 9 bilhões.

O problema é ainda mais complicado no caso da previdência dos funcionários públicos. Em 1997, o governo federal pagou aposentadorias e pensões no valor de R\$ 18,8 bilhões, e arrecadou apenas R\$ 2,6 bilhões a título de contribuição previdenciária dos funcionários ativos. Embora tenha sido pouco superior ao observado em 1996, este déficit já equivale a 1,8% do PIB, e tende a piorar também por conta da queda da relação entre funcionários ativos e inativos, podendo chegar a R\$ 20 bilhões este ano. Atualmente, as despesas com inativos já representam 42,7% das despesas totais com pessoal do serviço público federal, quando eram 23,2% em 1987. A situação parece ser ainda mais complicada nos estados e municípios, para os quais não há dados precisos. Estima-se que o déficit da previdência dos funcionários públicos nessas esferas alcance algo próximo a R\$ 25 bilhões este ano.

A solução para esses desequilíbrios, no entanto, não é simples, pois o sistema atual confere direitos incompatíveis com a sua capacidade de financiá-los através das contribuições previdenciárias, e a redução ou modificação de direitos da população é sempre algo difícil de viabilizar-se politicamente, sobretudo quando estão expressos em disposições constitucionais. O problema advém, assim, da própria forma como o sistema está organizado. A previdência oficial brasileira funciona no regime de repartição simples, sem nenhuma reserva poupada ao longo do tempo (sem recursos capitalizados). Nesse regime as contribuições dos trabalhadores ativos de hoje financiam as despesas com os benefícios previdenciários dos aposentados de hoje.

O desequilíbrio das contas da previdência está ligado basicamente a questões estruturais. As dificuldades estão associadas em grande parte às aposentadorias por tempo de serviço, sem limite mínimo de idade. O Brasil é um dos poucos países do mundo que oferece aposentadoria por tempo de serviço sem este limite e sem necessidade de afastamento do trabalho. Isso implica que as aposentadorias acabam ocorrendo de forma precoce. Em 1995, 64,72% dos homens e 72,55% das mulheres se aposentaram com até 55 anos de idade. Além disso a expectativa de vida na data da aposentadoria, a que importa no caso da previdência, é elevada (embora a expectativa de vida ao nascer seja relativamente baixa). Isto ocorre porque a idade média de óbito, dada a sobrevivência até uma certa idade, cresce à medida em que se ultrapassa a barreira da mortalidade infantil. Estes fatores são agravados pela dinâmica demográfica no Brasil, que se tem caracterizado por uma rápida queda da fecundidade, o que provoca um rápido envelhecimento da estrutura etária da população. Assim, se somarmos o tempo médio de sobrevivência do homem, a partir da aposentadoria, ao tempo médio de duração da pensão da família, o pagamento do

(cont. p. 8)

Atividade Econômica

O resultado da produção industrial para março, divulgado pelo IBGE, mostra um crescimento, pelo terceiro mês consecutivo, do índice dessazonalizado, em relação ao mês anterior. Além disso, é o primeiro resultado positivo na comparação com o mesmo mês do ano anterior, desde a queda verificada em novembro de 1997, após a crise da Ásia e o subsequente aumento das taxas de juros internas. Isso parece mostrar que a recuperação apontada por outros índices como o INA da Fiesp e o indicador de vendas reais da CNI, já desde janeiro, começa a se efetivar. Convém ressaltar que o índice de março, em termos dessazonalizados, já é 1% superior à média de novembro e dezembro de 1997.

O *Indicador IPEA* de abril aponta uma certa estabilidade (-0,3%) no dessazonalizado em relação a março. No que diz respeito às categorias de uso, o *Indicador IPEA* mostra crescimento em termos dessazonalizados apenas para os bens de capital (+4,1%), com queda dos bens de consumo duráveis e não-duráveis e também dos bens intermediários, de aproximadamente 2%.

Com esse resultado, a variação acumulada no ano até abril, contra o mesmo período de 1997, ficaria em -0,8%. Da mesma forma, em termos de variação acumulada no ano, o melhor desempenho também se encontra no setor de bens de capital, com variação de 7%, enquanto todas as demais categorias apresentam queda, com destaque para os bens de consumo duráveis, com variação de -21,4%.

Convém notar que essa taxa, embora inferior ao acumulado até março, não significa uma reversão da tendência de recuperação, podendo ser explicada pelo nível de produção industrial registrado em abril de 1997, que foi bem superior ao de março do mesmo ano. De fato, a produção industrial estimada para abril de 1998 pelo *Indicador IPEA* é 2,2% inferior à do mesmo mês do ano passado. Nessa base de comparação, novamente a única categoria de uso que apresenta taxa positiva é bens de capital (+10,4%), enquanto a produção de bens intermediários cairia 3,4%, a de bens de consumo duráveis, 21,2% e a de não-duráveis, 6,6%.

Quanto ao comportamento dos componentes do *Indicador IPEA* em abril, três deles apontam para um crescimento, na série dessazonalizada: aço, +3,4%, consumo de óleo diesel, +2,4% e cimento, +2,9% (dado de março em relação a fevereiro). A produção de automóveis e a de papelão ondulado, por outro lado, apresentam queda na mesma base de comparação, de 1,1% e 1,8%, respectivamente. Quando se observa o acumulado no ano até abril, no entanto, o desempenho se revela bem mais positivo, com o consumo de óleo diesel crescendo 7,8%, a produção de papelão ondulado, 5,5% e a produção de cimento, 8,3% (até março), enquanto a produção de aço permanece estável. A única exceção a essa tendência é a produção de automóveis, que apresenta queda de 16,2% na mesma base de comparação.

Incorporando o resultado do *Indicador IPEA* de abril ao modelo de previsão, obtém-se uma trajetória em que a queda da produção industrial em relação a igual período do ano passado se situaria em 0,8% ao final do primeiro semestre e se reduziria para 0,5% até o terceiro trimestre. Essa melhora em relação à nossa previsão anterior para o primeiro semestre se deve ao resultado de março, que foi bem superior à nossa previsão e, quando incorporado aos modelos de previsão, resulta numa projeção mais favorável. Por outro lado, o resultado até setembro agora projetado, embora inferior à nossa previsão anterior, parece-nos mais compatível com os indicadores, por exemplo, do comércio, que mostram uma pequena melhora em abril, tanto em relação ao volume de vendas quanto à inadimplência.

Com relação à trajetória, essa previsão corresponde a um crescimento de 1,5% no segundo trimestre e 1,8% no terceiro, em termos dessazonalizados, sempre na comparação com o período anterior.

As previsões para o comportamento das diversas categorias de uso (Quadro 1) apontam para a consolidação da liderança dos bens de capital no desempenho da produção industrial. Até setembro, esse setor apresentaria forte crescimento, no acumu-

lado do ano, enquanto os bens intermediários ficariam praticamente estáveis e os bens de consumo, principalmente duráveis, ainda teriam níveis de produção bastante inferiores ao do ano passado, embora com taxas menos negativas. Isso revela que os investimentos não foram afetados pelos fatores conjunturais negativos deste início de ano, estando mais associados a processos mais estruturais, como as privatizações e concessões na área de infra-estrutura, por exemplo. Por outro lado, o consumo de bens duráveis, que foi altamente afetado pelo aumento da taxa de juros e o conseqüente crescimento da inadimplência, dá sinais de que terá uma recuperação mais lenta, dependente da superação desses obstáculos à expansão do crédito.

Dados da Fcesp para São Paulo mostram um excelente desempenho do comércio em abril. O faturamento real registrou um crescimento de 7,5%, na série dessazonalizada, enquanto as vendas físicas aumentaram 5,5%. Em ambos os casos, as lojas de departamentos foram decisivas no bom desempenho das vendas. Ainda é cedo para falar de uma recuperação do comércio, mas a queda do índice de inadimplência para 15% em abril - depois de atingir níveis recordes no mês anterior (20%) - seria mais um indicador de melhora da situação crítica do setor.

Segundo o IBGE, o PIB registrou um crescimento de 1,1% no primeiro trimestre quando comparado com o mesmo período do ano anterior. Esse resultado foi fortemente influenciado pelo desempenho da indústria e dos serviços (crescendo 1,4% e 1,2% respectivamente), enquanto a agropecuária mostrou declínio (-1%). Na série dessazonalizada, o PIB sofreu uma queda de 1,1% no primeiro trimestre em relação ao trimestre anterior.

Incorporando nossas previsões à nova metodologia de cálculo do PIB trimestral, estimamos que a economia crescerá 0,7% até setembro, quando comparado com o mesmo período do ano anterior, com destaque para o desempenho dos setores serviços e agropecuário (1% e 0,9% respectivamente). A indústria se manterá estável, por conta de uma queda de 1,1% na indústria de transformação, que seria compensada pelo bom desempenho dos demais componentes. (Quadro 2)

Vale ressaltar que as diferenças nas nossas previsões em relação às divulgadas anteriormente - quando se projetava um crescimento de 1,2% do PIB até setembro - se devem à incorporação da nova metodologia do PIB trimestral. Com isso, tanto o crescimento projetado é menor quanto a trajetória ao longo dos trimestres é bem diferente. A diferença entre as metodologias abrange desde mudanças na base dos índices - de fixa para móvel - até alterações na estrutura de ponderação dos diversos setores. A indústria de transformação, por exemplo, teve seu peso reduzido de 33,5% (base 1980) para 27% (base 1995), enquanto as administrações públicas aumentaram sua participação de 7% para 18,6%.

Também houve mudanças na composição de algumas atividades, especialmente lavouras, o que repercutiu numa estimativa de crescimento menor para o setor agropecuário e portanto, do PIB. No acumulado no ano no primeiro trimestre, nossa estimativa de crescimento de 1,9% era influenciada por uma forte expansão das lavouras (15,4%), mas a variação apurada pelo IBGE foi negativa (-3,9%). Em conseqüência disso, a estimativa de crescimento do setor agropecuário acumulado no ano até setembro passou de 4,7% para 0,9%. A explicação para esse fenômeno se encontra na mudança na estrutura da renda agrícola de 1995 em relação a 1980, conforme a nova metodologia. A participação de alguns produtos caiu significativamente, como é o caso do arroz (de 10,3% para 3,5%), milho (13,5% para 7%) e soja (14,3% para 7%), e a de outros aumentou, como a mandioca (de 9,3% para 18,8%) e a laranja (de 3% para 9,5%). Além disso, as expectativas de produção agrícola, nas quais estavam fundamentadas nossas previsões anteriores, foram frustradas pelas quebras de safra de alguns produtos (arroz, feijão e milho), causadas pela seca no Nordeste e excesso de chuva no Sul do país.

No que se refere à trajetória da série dessazonalizada, segundo as novas estimativas, a recuperação aconteceria logo no segundo trimestre (2,5% na série com *indicador IPEA*) em vez do terceiro trimestre, como tinha sido apontado com a metodologia

antiga. O fato de a indústria ter apresentado resultados bastante positivos em março, os dados de recuperação do comércio varejista (segundo Fcesp) e de queda do índice de inadimplência, em abril, seriam indícios favoráveis a um resultado positivo do PIB no segundo trimestre.

A última informação para a taxa de desemprego divulgada pelo IBGE foi a de março, quando esta alcançou 8,2%, resultado bastante superior ao de março de 1997, de 6%, e ao de fevereiro deste ano, de 7,4%. No primeiro caso, trata-se de consequência da elevação dos juros e diminuição do ritmo de atividade econômica desde fins de 1997. No que se refere ao crescimento em relação a fevereiro, dois pontos são importantes. Em primeiro lugar, esta elevação entre fevereiro e março é natural nessa época do ano, devido a fatores sazonais (a PEA em geral aumenta mais que a população ocupada nesse período, elevando a taxa de desemprego). Em segundo lugar, o crescimento da PEA em março deste ano, de 2,6%, foi muito superior ao padrão, o que foi determinante para puxar a taxa de desemprego para cima, já que a população ocupada também se elevou 1,8% no período.

Segundo a Fundação Seade, a taxa de desemprego total na região metropolitana de São Paulo em abril alcançou 18,9%, enquanto a taxa de desemprego aberto foi de 12,5%, ambas em níveis bastante superiores aos verificados no mesmo mês de 1997, de 15,9% e 10,7%, respectivamente. Embora ambas as taxas de desemprego tenham se elevado substancialmente de meados de 1997 para cá, as séries dessazonalizadas mostram estabilidade desde fevereiro deste ano. Quanto aos últimos resultados, a taxa de desemprego total dessazonalizada ficou estável em 17,8% em março e abril, e a taxa de desemprego aberto foi de 11,5% em março, passando a 11,4% em abril.

No que diz respeito à ocupação, em abril houve elevação de 0,5% no total de pessoas ocupadas na região metropolitana de São Paulo, com a criação de 32 mil novas ocupações, após oito meses consecutivos de queda. Dentre os setores de atividade, o responsável pela maior parte das novas ocupações foi a indústria (+56 mil postos), que pelo segundo mês consecutivo mostra elevação. No comércio houve nova retração, com redução de 51 mil ocupações, o que aconteceu também nos serviços, com redução de 12 mil postos, enquanto no setor classificado como outros (construção civil e serviços domésticos, principalmente) houve geração de 39 mil novas ocupações.

O nível de emprego na indústria paulista, segundo a Fiesp, apresentou queda de 0,57% em abril, com o fechamento de quase 10 mil postos de trabalho, comportamento semelhante ao de abril de 1997 (-0,58%, com o fechamento de 11 mil postos), o que sinaliza que também por este indicador a situação do emprego parece estar se estabilizando, após a substancial piora desde fins do ano passado. No acumulado no ano a retração alcança até abril 3,7%, ante 2% no mesmo período de 1997. Com isso, foram fechados 64 mil postos até abril deste ano, contra 37 mil no mesmo período de 1997.

Quanto aos rendimentos, segundo a Fiesp os salários na indústria paulista continuam a mostrar crescimento em relação ao mesmo período do ano passado. Os salários de março foram 3,7% superiores aos do mesmo período de 1997, enquanto na média do primeiro trimestre do ano o crescimento foi de 3,2% em relação ao primeiro trimestre do ano passado. A massa salarial da indústria paulista, por sua vez, continua apresentando retração em relação ao ano passado, pois o crescimento dos salários não é suficiente para compensar a queda no emprego. Em relação a março de 1997 a retração foi de 2,4%, e no primeiro trimestre do ano alcança 2,2%.

As informações da PME acerca dos rendimentos até fevereiro deste ano também apontam para a continuação do crescimento em relação ao mesmo período do ano anterior. No primeiro bimestre deste ano o rendimento médio real elevou-se 4,1% para o total das pessoas ocupadas, em relação ao mesmo período do ano passado, com crescimento também entre todas as categorias de trabalhadores, assim distribuído: 3,5% para os trabalhadores com carteira, 4,1% para os sem carteira, 4,4% para os trabalhadores por conta própria e 4,7% para os empregadores. Assim como os salários, a massa salarial real também vem mantendo crescimento em relação ao mesmo período do ano anterior. Na média do primeiro bimestre deste ano esse crescimento foi de 3,5%.

Inflação

Os principais índices de inflação apresentaram comportamentos distintos em abril, quando comparados com março. O IGP-DI apresentou deflação (-0,13% em abril, contra +0,23% em março), em virtude da queda dos preços no atacado; o INPC-IBGE ficou praticamente estável (0,45% em abril, contra 0,49% em março); e o IPC-Fipe voltou a subir em abril (0,62%), após ter tido deflação em março (-0,23%), pressionado pela alta dos produtos de vestuário. Com isso, o índice combinado (média dos três) subiu de 0,16% em março para 0,31% em abril.

Entre os grupos componentes do IPC-Fipe, apenas dois apresentaram aumento na taxa. O grupo vestuário, que em março teve queda de preços (-2,52%), subiu em abril 6,59%, em função do lançamento das coleções de inverno. O grupo habitação teve aumento mais suave na taxa, que passou de -0,20% em março para 0,07% em abril, puxada principalmente pelo aumento do preço do gás de botijão, que foi liberado no final de março. Os demais grupos apresentaram queda ou estabilidade na taxa mensal. Dentre eles, convém destacar a alimentação, que caiu de 0,79% em março para 0,36% em abril, apesar do expressivo aumento do preço do feijão (19,53%), cuja safra sofreu pesadas perdas com a seca do Nordeste. Sem esse aumento, a variação dos preços dos alimentos teria ficado próxima de zero, evidenciando o comportamento favorável dos demais gêneros alimentícios.

Dentro do IPC-FGV, que caiu de 0,33% em março para 0,23% em abril, destacam-se também os grupos vestuário e alimentação — o primeiro com aumento de -2,58% em março para 1,70% em abril e o segundo com queda de 1,67% em março para 0,06% em abril.

No acumulado em 12 meses, as taxas continuaram caindo. Em abril, o índice combinado ficou em 3,95%, contra 4,26% nos 12 meses encerrados em março. O IPC-FGV caiu de 5,88% para 5,28%, com os grupos habitação (de 10,59% para 8,62%) e despesas diversas (de 7,55% para 6,18%) apresentando queda, enquanto os demais ficaram praticamente estáveis. No índice da Fipe, que se manteve estável entre março e abril (3,15%), a variação do grupo alimentação subiu de 1,85% em março para 2,59% em abril, enquanto a maior queda se verificou na saúde, de 8,12% em março para 6,18% em abril.

O IPA captou em abril uma deflação de 0,28% nos preços no atacado, após aumento de 0,13% no mês anterior. Os preços agrícolas caíram 0,70%, contra alta de 0,20% em março. Dos oito grupos que compõem o IPA-agrícola, três tiveram variação fortemente negativa, a saber: legumes e frutas (-9,98%), lavouras para exportação (-6,33%) e raízes e tubérculos (-3,66%). Com isso, a variação acumulada em 12 meses pelo IPA-agrícola caiu para 7,27%, contra 8,88% até março. A novidade foi a deflação também do IPA-industrial, de 0,08%, após alta de 0,09% em fevereiro e em março, fazendo com que o acumulado de 12 meses passasse de 2,70% até março para apenas 2,21% até abril, contra uma variação cambial de 7,57% no mesmo período.

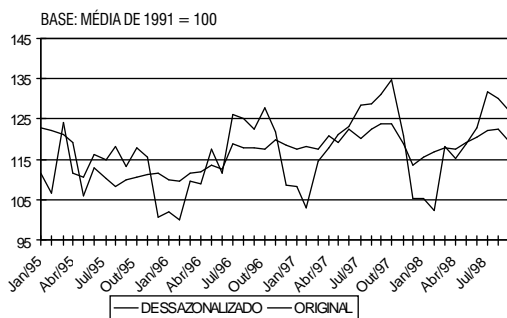
O índice da Fipe para a terceira quadrissemana de maio já aponta taxa inferior à de abril (0,46%), com a alimentação se mantendo estável e o vestuário já mostrando taxa menor que a do mês anterior, embora se deva esperar taxas relativamente altas até junho. De qualquer forma, a perspectiva para os meses de maio e junho é de taxas bem inferiores às registradas no mesmo período do ano passado, o qual foi marcado por fortes aumentos de tarifas de telecomunicações e energia elétrica, que não se devem repetir este ano. Assim, o índice combinado deve ficar abaixo de 3,5% no acumulado de 12 meses até junho, caindo mais suavemente ao longo do segundo semestre, para nível próximo dos 3% até dezembro.

Setor Externo

Os dados do Banco Central relativos ao balanço de pagamentos do primeiro trimestre de 1998 dão uma idéia mais precisa do ajuste ocorrido após a crise asiática, especialmente na conta de capital. O déficit em conta corrente apresentou de fato uma melhora, basicamente por conta da queda do déficit comercial, de quase US\$ 1 bilhão na com-

INDICADORES, ESTIMATIVAS E PREVISÕES/IPEA

GRÁFICO 1
INDICADORES DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL



Fonte: IBGE (PIM-PF). Previsões: IPEA/DIPES. (a partir de abril/98)

QUADRO 1
PRODUÇÃO INDUSTRIAL

TAXA DE VARIAÇÃO ACUMULADA NO ANO (%)

CLASSES DE INDUSTRIAS	EFETIVA (1997)		PREVISTA (1998)	
	FEVEREIRO	MARÇO	JUNHO	SETEMBRO
Indústria Geral ^a	-2,4	-0,6	-0,8	-0,5
Extrativa Mineral	8,8	8,6	6,5	5,7
Transformação ^a	-3,5	-1,5	-1,8	-1,1
CATEGORIAS DE USO				
Bens de Capital ^a	1,7	5,6	8,4	9,3
Bens intermediários ^a	-0,9	0,1	-0,3	0,4
Bens de Consumo ^a	-8,5	-5,4	-6,2	-5,0
Duráveis ^a	-27,2	-21,8	-18,9	-15,5
Não-Duráveis ^a	-2,4	0,0	-2,0	-1,6

Fonte: IBGE (PIM-PF). Previsões: IPEA/DIPES.

^a Em abril / 98, a série foi estimada com indicador IPEA.

QUADRO 2
PRODUTO INTERNO BRUTO*

TAXA DE VARIAÇÃO ACUMULADA NO ANO (%)

PIB E SETORES DE ATIVIDADE	OBSERVADO				PREVISTO		
	1997.I	1997.II	1997.III	1997.IV	1998.I	1998.2	1998.3
PIB	3,8	3,9	3,5	3,2	1,1	0,8	0,7
Agropecuário	4,1	2,5	1,8	1,9	-1,0	1,2	0,9
Lavouras	9,3	5,0	3,0	2,8	-3,9	0,0	0,2
Produção Animal	-5,6	-3,0	-0,9	-0,1	5,2	4,2	2,7
Indústria	6,2	6,9	6,3	5,5	1,4	0,3	0,0
Transformação**	5,4	6,3	5,3	4,1	-1,2	-1,7	-1,1
Construção Civil	8,0	8,4	8,5	8,5	5,3	3,6	1,5
Demais	6,5	6,3	6,5	6,4	6,4	4,5	3,3
Serviços	2,4	2,3	2,1	2,0	1,2	1,1	1,0
Comércio	3,5	2,5	2,3	1,7	1,4	1,0	0,5
Transporte	3,7	3,9	3,6	4,5	8,3	4,9	4,4
Demais	1,0	1,0	0,9	1,0	0,5	0,9	1,0

* Segundo nova metodologia do PIB trimestral, IBGE.

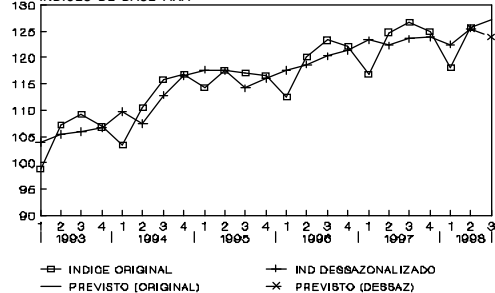
** Em abril/98, a série foi estimada com indicador IPEA.

Nota: Dados de acordo com a metodologia antiga das contas Nacionais.

Fonte: IBGE. Elaboração: IPEA/DIPES.

GRÁFICO 2
PRODUTO INTERNO BRUTO

ÍNDICES DE BASE FIXA

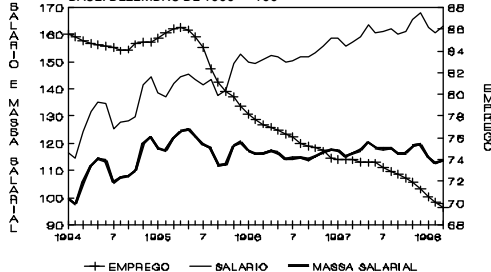


Obs.: 1993.1 - 1997.3 dados observados

Fonte: IBGE. Elaboração: IPEA/DIPES.

GRÁFICO 3
EMPREGO E SALÁRIO NA INDÚSTRIA PAULISTA

BASE: DEZEMBRO DE 1990 = 100



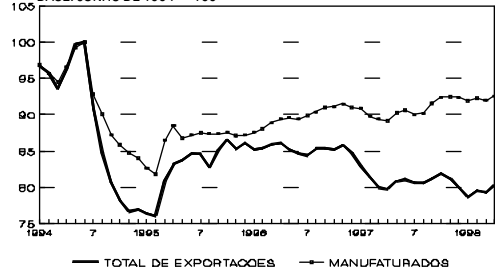
Fonte: Fiesp/Decad. Elaboração: IPEA/DIPES. Deflator: INPC/IBGE.

Obs.: Salário médio e massa salarial reais.

GRÁFICO 4
TAXA DE CÂMBIO EFETIVA REAL

TOTAL DE EXPORTAÇÕES E MANUFATURADOS

BASE: JUNHO DE 1994 = 100



Fonte: IFS (FMI) e CE (FGV). Elaboração: IPEA/DIPES.

Elaboração: IPEA/DIPES.

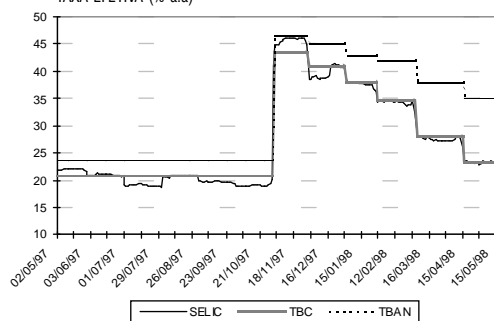
Nota: Nova ponderação para 15 países.

QUADRO 3
PRINCIPAIS ÍNDICES DE PREÇOS

ÍNDICES	VARIÇÃO (%)		
	MARÇO/97	ABRIL/98	ACUM. 12 MESES
IPC-Fipe TOTAL	-0,23	0,62	3,14
Alimentação	0,79	0,36	2,59
Produtos in natura	0,75	1,16	7,55
Transportes	-0,20	0,07	6,18
Vestuário	-5,18	6,59	-6,53
Saúde	0,47	-0,61	6,36
IGP-DI TOTAL	0,23	-0,13	4,59
IPC TOTAL	0,33	0,23	5,28
Alimentação	1,67	0,06	1,68
Vestuário	-2,58	1,70	-5,31
Despesas Diversas	-0,64	-0,25	6,18
IPA-OG	0,13	-0,28	3,93
Produtos Agrícolas	0,20	-0,70	7,27
Produtos Industriais	0,09	-0,08	2,21

Fonte: Fipe e FGV. Elaboração: IPEA/DIPES.

GRÁFICO 5
TAXAS DE JUROS - SELIC, TBC e TBAN
TAXA EFETIVA (% a.a)



Fonte: Andima e Bacen. Elaboração: IPEA/DIPES.

QUADRO 4
COMÉRCIO VAREJISTA EM SP: ÍNDICES DE FATURAMENTO REAL
SÉRIES DESSAZONALIZADAS - BASE: MÉDIA DE 1994 = 100

PERÍODO	CONSUMO GERAL	BENS DURÁVEIS		BENS SEMI-DURÁVEIS	BENS NÃO-DURÁVEIS
		VEÍCULOS	OUTROS		
1997 I	94,2	83,5	102,9	97,7	97,6
II	92,2	80,0	99,4	99,4	97,4
III	85,3	70,7	91,2	86,0	95,7
1998 I	83,1	90,6	75,3	56,8	96,8
1997 Outubro	86,2	71,0	93,7	84,0	95,0
Novembro	80,5	59,6	87,5	82,5	94,1
Dezembro	79,4	53,8	88,2	76,5	93,5
1998 Janeiro	86,4	96,0	80,7	54,6	99,8
Fevereiro	82,3	85,3	71,9	61,0	97,1
Março	80,8	90,6	73,3	54,8	93,6
Abril	86,9	101,1	77,0	51,6	102,1

Fonte: FCESP. Elaboração: IPEA/DIPES.

QUADRO 5
BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA — 1997/98
US\$ MILHÕES

DISCRIMINAÇÃO	JAN./ABR. 1997	JAN./ABR. 1998	VARIÇÃO PERCENTUAL
EXPORTAÇÕES	15.286	16.473	7,77
Básicos	4.204	3.882	-7,66
Industrializados	10.812	12.354	14,26
Semimanufaturados	2.568	2.729	6,27
Manufaturados	8.244	9.625	16,75
Transações Especiais	270	237	-12,22
IMPORTAÇÕES	18.583	18.213	-1,99
Mat. Prima e Prod. Inter.	8.312	8.475	1,96
Comb. e Lubrificantes	1.998	1.604	-19,72
Bens de Capital	4.767	4.803	0,76
Bens de Consumo	3.506	3.331	-4,99
Não-Duráveis	1.783	1.724	-3,31
Duráveis	1.723	1.607	-6,73
Automóveis	657	807	22,83
Outros	1.066	800	-24,95
SALDO COMERCIAL	-3.297	-1.740	-47,22

Fonte: MICT/CTIC & MIN. FAZENDA/COEST. Elaboração: IPEA/DIPES.

QUADRO 6
PRINCIPAIS TRIBUTOS ADMINISTRADOS PELA SRF - 1997/98
EM R\$ MILHÕES DE ABRIL DE 1998

PERÍODO	IR	IRPJ	IPI	CPMF	CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	RECEITA ADMINISTRADA PELA SRF
ABRIL 97	3.525	1.170	1.443	699	3.073	9.816
MARÇO 98	4.708	2.379	1.306	579	2.991	10.839
ABRIL 98	3.835	1.055	1.394	733	2.764	9.932
ABR.98/MAR.98	-18,5%	-55,6%	6,8%	26,7%	-7,6%	-8,4%
ABR.98/ABR.97	8,8%	-9,8%	-3,4%	4,9%	-10,1%	1,2%
ACUM. 97	12.670	4.702	5.586	1.845	12.029	36.177
ACUM. 98	17.125	5.666	5.364	2.650	11.477	41.316
ACUM. 98/97	35,2%	20,5%	-4,1%	43,6%	-4,6%	14,2%

Fonte: Secretaria da Receita Federal. Elaboração: IPEA/DIPES. Deflator: IGP-DI.

QUADRO 7
TESOURO NACIONAL: NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO - 1997/98
EM R\$ BILHÕES DE ABRIL DE 1998

DISCRIMINAÇÃO	JAN. 1997	FEV. 1997	ACUM. 1997	JAN. 1998	FEV. 1998	ACUM. 1998
RECEITA TOTAL	9,43	8,92	18,35	12,54	10,35	22,89
DESPESA TOTAL	10,64	8,21	18,85	11,94	10,1	22,04
TRANSFERÊNCIAS						
A ESTADOS E MUNICÍPIOS	2,56	1,95	4,51	2,84	2,14	4,98
DESPESAS DA ADM. FEDERAL	7,90	6,14	14,04	8,88	7,76	16,64
Pessoal e Encargos	4,06	3,48	7,54	4,64	3,81	8,44
Despesa de Custeio e Capital	3,83	2,66	6,50	4,24	3,95	8,20
SUBSÍDIOS	0,18	0,12	0,30	0,22	0,20	0,42
RESULTADO PRIMÁRIO	-1,21	0,71	-0,50	0,60	0,25	0,86

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

paração com o mesmo período de 1997. Mas a acumulação de reservas de US\$ 16 bilhões até março foi propiciada por um saldo da conta capital de US\$ 22,4 bilhões, apenas US\$ 3,1 bilhões abaixo do saldo total observado em todo o ano de 1997! O crescimento dos investimentos de portfólio e a manutenção de um nível elevado de investimentos diretos colaboraram para este resultado, mas a percepção corrente de que os recursos que ingressaram eram eminentemente de curto prazo não se mostrou correta. O saldo dos capitais de curto prazo foi negativo em US\$ 441 milhões, apesar das grandes captações via Resolução 2.148 ("63 caipira"). E o salto se deveu mesmo aos empréstimos e financiamentos de médio e longo prazos, que somaram, líquidos de amortizações, US\$ 16,4 bilhões, equivalente ao ganho de reservas.

No mês de abril, o saldo da balança comercial foi deficitário em US\$ 228 milhões, 72% inferior ao do mesmo mês do ano passado, fazendo que o déficit acumulado no ano seja de US\$ 1,7 bilhão, quase metade do observado no primeiro quadrimestre de 1997. O resultado mais favorável no mês foi basicamente determinado pela queda de 12,1% das importações em relação a abril de 1997, uma vez que as exportações tiveram também uma pequena queda, de 1,2% na mesma comparação.

O valor de US\$ 4,6 bilhões das exportações no mês, no entanto, gerou ainda um crescimento acumulado no ano de 7,8%, e em 12 meses de 11,8%. Ao contrário, as importações de US\$ 4,8 bilhões geraram um queda no acumulado do ano de 2%, e também uma queda de 1,5% no acumulado em 12 meses, a primeira taxa negativa de crescimento nesta comparação desde março de 1993.

Entre os produtos de exportação, continuam se destacando os manufaturados, que tiveram crescimento de 10,9% na comparação com abril de 1997 e de 16,8% no acumulado do ano. Os semimanufaturados tiveram queda de 3,5% em relação a abril do ano passado, mas sua trajetória no acumulado do ano ainda é positiva, com crescimento de 6,3%. E, por fim, os básicos tiveram queda tanto no mês (-17,4%) quanto no acumulado do ano (-7,7%), resultado de um desempenho mais fraco das exportações de soja e café. Segundo dados da Funcex, esse mau desempenho dos básicos deve-se tanto a reduções dos preços de exportação (-2,3% no acumulado do ano) como do *quantum* exportado (queda de 4%), o que pode refletir um atraso proposital dos embarques, à espera de preços externos mais favoráveis.

Quanto às importações, todas as categorias de uso tiveram queda em abril na comparação com o mesmo mês do ano passado e, no acumulado do ano, apenas matérias-primas (+2%) e bens de capital (+0,8%) têm variações positivas. No acumulado em 12 meses, o maior crescimento é verificado nos bens de capital, 17,8%, mas estes parecem estar perdendo fôlego por conta da eliminação dos chamados "ex-tarifários", ou seja, de uma extensa lista de produtos com isenção de Imposto de Importação. A contrapartida desse resultado é a expansão da produção doméstica de bens de capital, destacada na seção Nível de Atividade.

O déficit da balança de serviços em abril foi de US\$ 3 bilhões, levando o acumulado janeiro/abril a US\$ 8 bilhões, virtualmente estável em relação ao observado no mesmo período do ano passado. Este resultado mostra que, ao contrário do que se observa na balança comercial, uma contração da demanda interna consegue, na melhor das hipóteses, estabilizar o déficit de serviços, mas não reduzi-lo de forma significativa. Esse déficit acumulado em 12 meses já alcança US\$ 27,2 bilhões, o equivalente a 3,4% do PIB. A conta de juros foi, juntamente com os serviços diversos, a única a apresentar déficit mais elevado do que no primeiro quadrimestre de 1997, tendo ficado em US\$ 3 bilhões, com crescimento de 9,4%. A conta de remessas de lucros e dividendos teve um déficit 13,4% inferior ao do ano passado, refletindo um certo ajuste em relação ao grande crescimento observado ao longo de 1997. E os serviços não-fatores mostram alguma melhoria por conta do menor crescimento interno, com viagens internacionais apresentando queda de 10,7% no acumulado do ano, e transportes reduzindo-se 11,8%.

Esta grande rigidez da balança de serviços tem levado o déficit em conta corrente a se reduzir apenas marginalmente nos últimos meses. No acumulado em 12 meses até abril ele alcançou US\$ 32 bilhões, ou 4,01% do PIB, contra o pico de US\$ 34,2 bilhões, ou 4,27% do PIB, acumulados até novembro. O déficit no

acumulado do ano até abril foi de US\$ 9,1 bilhões, o que, somado a amortizações pagas de US\$ 5,3 bilhões no mesmo período, levou a um total de usos de recursos externos (um conceito mais amplo de necessidades de financiamento externo) de US\$ 14,3 bilhões.

A captação líquida de recursos externos no mesmo período superou em muito este valor, levando a uma acumulação de haveres externos de US\$ 22,4 bilhões. A maior parte desses recursos (cerca de 49%) veio de empréstimos de longo prazo, que totalizaram entradas de US\$ 20,3 bilhões. Entre esses, destacam-se as captações de *bônus e notes*, que chegaram ao recorde (em termos quadrimestrais) de US\$ 12,3 bilhões. Os financiamentos de importações responderam por fluxos de US\$ 7,9 bilhões, cerca de 2,8 vezes superior ao observado no mesmo período de 1997. Isto resulta da restrição aos financiamentos de importação de curto prazo, que transferiram boa parte destes recursos para financiamentos de mais longo prazo. Por seu lado, os capitais de curto prazo registraram um déficit no período janeiro/abril de US\$ 941 milhões, quase metade do observado no mesmo período do ano passado, mas ainda muito influenciado pela redução dos financiamentos de importação com prazo inferior a um ano. Nesta conta destaca-se o saldo de US\$ 5 bilhões relativo apenas às operações da "63 caipira".

Os investimentos externos cresceram para US\$ 10,6 bilhões no acumulado até abril, cerca de 41% superior ao do mesmo período do ano passado. Esta melhora foi propiciada basicamente pelo crescimento de 121% dos investimentos de portfólio, com especial destaque para os fundos de renda fixa-capital estrangeiro (superávit de US\$ 2,4 bilhões contra déficit de US\$ 368 milhões no mesmo período de 1997). Os investimentos diretos tiveram uma ligeira redução, acumulando US\$ 4,2 bilhões no período. No entanto, vale dizer que houve apenas US\$ 650 milhões de privatizações no período. Ainda assim, o valor acumulado em 12 meses dos investimentos diretos é de US\$ 16,8 bilhões até abril, correspondendo a 46,4% do déficit em conta corrente.

O Banco Central anunciou uma mudança na política cambial, destinada a aumentar gradativamente o *spread* da minibanda, elevando aos poucos a volatilidade da taxa de câmbio. O resultado prático é a confirmação de que a atual política irá se manter ainda por um longo tempo, revertendo expectativas de uma possível alteração. Em abril, a taxa de paridade R\$/US\$ sofreu desvalorização de 0,7%, o que, juntamente com a desvalorização de 0,7% do dólar ante a cesta de 15 moedas internacionais, fez que a taxa de câmbio efetiva real para o total das exportações tivesse desvalorização de 1,4%, acumulando valorização de 19,6% desde junho de 1994. Quanto à taxa efetiva para as exportações de manufaturados, a desvalorização em abril foi de 0,7%, acumulando 7,4% desde junho de 1994.

Política Monetária e Fiscal

Dois importantes momentos marcaram a atuação das autoridades monetárias desde o final de abril último, os quais tiveram reflexos significativos nos mercados de juros e câmbio. No dia 30 de abril, o Banco Central decidiu tornar o regime de câmbio gradualmente mais flexível ao longo dos próximos anos. Isso foi feito por meio da redução na desvalorização do piso da minibanda e da aceleração da correção do teto, de modo que o intervalo entre os dois limites passou para 0,6 centavo (0,5%), contra o 0,5 centavo que vigorava desde 1995, e do anúncio de que esta diferença irá gradualmente aumentar, chegando a 1,4% ao final de 12 meses e a 3% em três anos.

A reação do mercado financeiro foi favorável à medida, caindo as taxas projetadas no mercado futuro de juros e câmbio. A expectativa foi de que, mantido o superávit no movimento de contratos de câmbio, a cotação do dólar ficaria no piso da banda, e que, além disto, esse novo ritmo de desvalorização do piso da minibanda seria mantido. Por outro lado, dado o menor ritmo de desvalorização da moeda, as taxas de juros poderiam recuar sem afetar o cupom cambial. Considerando uma visão de mais longo prazo, a maior flexibilidade do câmbio representa um passo importante ao aumentar o grau de liberdade da política monetária.

O outro momento foi no dia 20 de maio último, quando o Copom promoveu uma queda acentuada na TBC, de 23,25% para 21,75% a.a., mais do que até então estava sendo previsto pela maioria do mercado financeiro.

Em virtude de dificuldades na Rússia e fortes conflitos na Indonésia, o mercado pensava que o governo seria conservador na queda dos juros. Com isso, as autoridades monetárias mostraram que a trajetória de redução nos juros está mantida e que acreditam que o Brasil é diferente dos países do Leste Europeu e da Ásia, que têm apresentado problemas em suas economias. A queda da TBC foi acompanhada pela redução de 35,25% a.a. para 29,75% na Tban, considerada o teto dos juros. Desse modo, a diferença entre as duas taxas, que era de 12 pontos percentuais, caiu para oito pontos. Nesse caso, a medida continua mantendo um espaço significativo para flutuações nas taxas de juros, porém tem o efeito de tranquilizar o mercado financeiro quanto à magnitude de um aumento nessas taxas, em momentos de pressões no mercado.

A queda nas taxas de juros, juntamente com a redução no ritmo de desvalorização do piso da minibanda cambial, é bastante coerente com o atual momento da economia brasileira. Nas contas externas, a expectativa é de que o resultado da balança comercial em 1998 apresentará um déficit inferior ao registrado no ano passado e, além disso, o volume de reservas internacionais se encontra em um nível histórico recorde. No *front* interno, por outro lado, existe uma forte preocupação quanto à evolução do déficit público e da atividade econômica. No caso do déficit público, a redução ocorrida de 1,5 ponto percentual na taxa de juros representa uma economia estimada em R\$ 1,7 bilhão nos gastos nominais com juros em 1998.

Em relação ao nível de atividade, a recente medida das autoridades monetárias, editada no dia 7 de maio último, que abre a possibilidade de os bancos venderem parte ou toda a carteira de crédito a sociedades anônimas de objeto exclusivo, a partir de então denominadas Companhias Securitizadoras de Créditos Financeiros (CSCF), também deverá ter efeitos positivos sobre o crescimento da economia. A medida abrange inclusive os créditos em atraso e liquidação. As CSCFs deverão emitir títulos que poderão ser vendidos, por exemplo, para investidores institucionais, tais como os fundos de pensão. Desse modo, com a recuperação do capital emprestado, ou pelo menos uma parte, será possível aos bancos ampliarem a oferta de crédito e limparem suas carteiras de créditos problemáticos. Os dados de fevereiro último mostram que os créditos em atraso e liquidação atingiram R\$ 20,5 milhões (7,4% do total de créditos), contra R\$ 17,2 milhões (6,5% do total) em fevereiro de 1997.

Em relação aos agregados monetários, a base monetária, no conceito de média dos dias úteis, atingiu R\$ 31 bilhões, com queda de 3,4% em março contra o mês anterior. No conceito de final de período, ficou em R\$ 30 bilhões, com expansão de 3,1%. Embora as operações do setor externo tenham tido um forte impacto expansionista de R\$ 10,2 bilhões nos fluxos acumulados no mês, este foi plenamente esterilizado por meio da colocação de títulos públicos federais no mercado, no montante de R\$ 11 bilhões. As operações com o sistema financeiro resultaram em uma expansão monetária de R\$ 870 milhões, em virtude, principalmente, de operações relacionadas à liquidação de instituições financeiras. Finalmente, as operações do Tesouro Nacional foram expansionistas em R\$ 794 milhões.

A base ampliada apresentou crescimento de 5,5% atingindo R\$ 310 bilhões, destacando-se o aumento de R\$ 229 bilhões em fevereiro para R\$ 244 bilhões em março, no saldo dos títulos públicos federais fora da carteira do Banco Central. O saldo médio diário do M1 sofreu uma queda de 2,8% em março, ficando em R\$ 41 bilhões. A redução foi ligeiramente maior no papel-moeda em poder do público, que diminuiu 4%. O M4 atingiu R\$ 417 bilhões, com crescimento de 2,7%. A principal elevação ocorreu no saldo dos títulos públicos federais em poder do público não-financeiro, de R\$ 149 bilhões para R\$ 159 bilhões. No acumulado em 12 meses, os saldos em final de período da base monetária ampliada, do M1 e do M4 apresentaram um crescimento de 59,8%, 11% e 24%, respectivamente.

Em abril, a arrecadação dos impostos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal (SRF) totalizou R\$ 9,9 bilhões, o que representou um crescimento real de 21,3% em relação ao mesmo mês do ano anterior. Se considerarmos também as receitas administradas por outros órgãos, inclusive as de concessão de serviços de telecomunicações (que somaram R\$ 1,4 bilhão), o total da arrecadação federal em abril foi de R\$ 12,2 bilhões, 20,1% superior à de abril de 1997. Além dessa

arrecadação atípica referente à concessão de serviços públicos, o bom desempenho do mês de abril, relativamente ao mesmo período de 1997, deveu-se ao crescimento da arrecadação dos seguintes impostos: Imposto de Importação (II), com + 22,2%; Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), com + 21,7%; e Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), com +24,9%.

Conforme já se esperava, a arrecadação total em abril foi inferior à do mês de março, apresentando um decréscimo de 12,61% em relação a este mês. Isso se deveu à concentração em março de grande parte das receitas atípicas referentes à outorga de concessão de serviços de telecomunicações e também ao pagamento relativo à declaração de ajuste do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) em cota única nesse mês.

No quadrimestre janeiro/abril, a arrecadação administrada pela SRF (R\$ 41,3 bilhões, a preços de abril) apresentou crescimento real de 14,2% em relação a igual período em 1997. Quando se considera o total das receitas federais (R\$ 47,7 bilhões), o crescimento foi ainda mais forte, 26,8%. Vale ressaltar que esse excelente desempenho deverá sofrer uma redução a partir do mês de maio, já que algumas das receitas atípicas ocorridas nesse período - tributação do estoque dos fundos de renda fixa com rendimentos acumulados até 31/12/97 (R\$ 1,8 bilhão) e concessão de serviços de telecomunicações (R\$ 3,9 bilhões) - não se deverão repetir nos próximos meses. Adicionalmente, a alteração da data de pagamento dos salários dos funcionários públicos federais ocorrida em março deste ano, que incrementou a arrecadação do IRRF nesse mês, terá um efeito negativo sobre a arrecadação de dezembro.

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), as receitas totais do Tesouro Nacional atingiram R\$ 10,4 bilhões em fevereiro de 1998. As despesas totais somaram R\$ 10,1 bilhões, resultando num superávit primário de R\$ 253 milhões. O acumulado para o primeiro bimestre do ano apresentou um superávit de R\$ 855 milhões a preços de abril de 1998, ou 0,6% do PIB, contra um déficit de 0,4% do PIB no mesmo período do ano passado. As receitas totais cresceram 24,7% em relação ao primeiro bimestre de 1997 e as despesas aumentaram 16,9%. Os itens de despesas que mais se elevaram foram: encargos e pessoal (11,9%), principalmente devido ao pagamento de decisões judiciais e administrativas e ao reajuste de salários concedido às carreiras do judiciário e militares; custeios e capital (26,2%); e subsídios (39%), destacando-se os subsídios aos fundos regionais. Os valores para as despesas com juros reais ainda não foram divulgados pela STN após a mudança de metodologia de cálculo das Necessidades de Financiamento do Tesouro em janeiro último, fato que impossibilita o cálculo do déficit operacional.

As Necessidades de Financiamento do Setor Público calculadas pelo Banco Central (conceito "abaixo da linha") demonstram uma deterioração dos resultados fiscais no primeiro bimestre de 1998. O déficit nominal do governo consolidado - exclusive receitas de privatização - acumulado no ano foi R\$ 10,5 bilhões, contra R\$ 6,3 bilhões no mesmo período em 1997. O resultado operacional também piorou significativamente em relação ao ano passado, elevando-se de R\$ 2,3 bilhões no primeiro bimestre de 1997 para R\$ 9,1 bilhões em 1998. O governo consolidado obteve um superávit primário de R\$ 528 milhões no acumulado janeiro/fevereiro, esse resultado se explica pelo superávit de R\$ 784 milhões obtido em conjunto pela união, estados e municípios, suficiente para compensar o déficit primário de R\$ 256 milhões verificado para as empresas estatais.

Os fluxos acumulados em 12 meses mostraram um déficit nominal de 6,53% do PIB em fevereiro (contra 6,21% do PIB em janeiro). O resultado operacional foi deficitário em 5,03% do PIB em fevereiro, também superior ao resultado de janeiro (4,53%). O déficit primário acumulado em 12 meses para fevereiro foi de 0,99% do PIB, apresentando elevação de 0,14 ponto percentual em relação ao déficit de janeiro. Esse resultado foi o somatório de um déficit de 0,17% do PIB para a união; 0,69% do PIB para estados e municípios e 0,12% do PIB para as empresas estatais. Outro aspecto importante a ser ressaltado refere-se à elevação das despesas com juros reais, que ainda se mantiveram em ascensão devido aos impactos da elevação das taxas de juros internas no final de outubro passado em decorrência da crise asiática. Essas despesas continuaram se elevando a despeito da trajetória de recuo dos juros iniciada já em dezembro de 1997. A conta de juros reais do governo consolidado, acumulado em 12 meses, totalizou 4,04% do PIB em fevereiro, apresentando um aumento de 0,36 ponto percentual em relação ao mês anterior.

benefício será feito em média por um período superior a 27 anos.¹

Esse padrão precoce de aposentadorias e de tempo médio elevado de duração do benefício (além do valor do benefício próximo ao salário de contribuição dos últimos anos ativos) serve para mostrar que o valor presente das contribuições tende a ser substancialmente menor que o valor presente do total dos benefícios recebidos por um indivíduo. Nessas circunstâncias, o déficit da previdência se manifestaria mesmo que o regime vigente fosse o de capitalização. No regime de repartição, a diferença atuarial acaba por se traduzir em crescentes déficits de caixa (despesas com benefícios menos receitas de contribuições no ano) a partir de algum momento, a menos que a receita possa se ampliar indefinidamente, o que não é o caso. O Brasil já passou por este momento.

Quanto ao regime dos funcionários públicos, as contribuições são incompatíveis com o nível dos benefícios (o valor médio das aposentadorias no Poder Executivo supera cinco salários mínimos e no Legislativo e no Judiciário ele alcança 35 salários), representando, como visto, uma pequena parte de seu montante. Enquanto isso, embora o regime geral urbano do INSS pague um benefício médio de apenas dois salários mínimos, a receita das contribuições previdenciárias é insuficiente e seu crescimento problemático. O elevado e crescente grau de informalização do mercado de trabalho brasileiro não permite que os salários do setor formal como proporção do PIB cresçam de forma adequada e tentativas de aumentar as alíquotas das contribuições provavelmente estimulariam ainda mais a evasão. Além disso, nos setores mais modernos da economia, que tendem a ter um mercado de trabalho formal, as novas tecnologias são geralmente poupadoras de mão-de-obra. Outras questões importantes referem-se às aposentadorias especiais - de professores, jornalistas, mergulhadores petroleiros e outros - e aos benefícios rurais e assistenciais, que não têm cobertura atuarial adequada, gerando elevado déficit de custeio.

Os fatores expostos anteriormente explicam o déficit de caixa atual da previdência, e apontam para uma trajetória insustentável caso não sejam realizadas reformas profundas no sistema. Foi essa necessidade que levou o governo a enviar ao Congresso uma primeira proposta de ajuste da previdência. Essa proposta (que ainda será votada em segundo turno na Câmara) vem tramitando há três anos no Congresso Nacional, tendo sido profundamente modificada, e visa atacar algumas das causas do desequilíbrio da previdência que foram citadas anteriormente. Neste sentido, pretendia eliminar aposentadorias especiais - exceto professores até o segundo grau -, estabelecer um redutor sobre os benefícios do funcionalismo público superiores ao teto do INSS e estabelecer um limite mínimo de idade para a aposentadoria, além de determinar regras de transição das normas antigas para as atuais.

O maior ganho em termos de queda do déficit adviria desta última mudança, estimado como algo próximo de R\$ 3,2 bilhões apenas no primeiro ano. A intenção do governo era estabelecer uma idade mínima para aposentadoria que valeria para quem entrasse no sistema a partir da promulgação das medidas. Esta seria de 60 anos para homens e 55 para mulheres, combinada com 35 anos de contribuição (homens) e 30 (mulheres). Para quem já estava no sistema (contribuía mas faltava completar o tempo de serviço) haveria uma regra de transição. O contribuinte poderia optar por se aposentar após 53 anos (48 mulheres) com o tempo restante para completar 35 anos de serviço (30 mulheres) na data de reforma sendo acrescido de 20% para obter-se a aposentadoria integral (40% no caso da proporcional). O problema é que o limite de idade não foi aprovado pela Câmara e a regra de transição sim, aspecto que vem gerando grande polêmica.

O conjunto de medidas proposto possibilitaria reduzir a taxa de crescimento do déficit do sistema previdenciário, mas não resolveria totalmente o problema, uma vez que o déficit se manteria ainda elevado e crescente. Além disso, a dinâmica demográfica do país e o baixo crescimento do mercado de trabalho formal poderiam trazer novas dificuldades ao

sistema no futuro. Neste sentido, reformas estruturais terão que ser implementadas, se o objetivo for eliminar os desequilíbrios tanto do sistema do INSS quanto dos sistemas do funcionalismo público.

Uma nova proposta de reforma da previdência, atualmente em discussão no âmbito do governo federal, tem por objetivo restaurar o equilíbrio atuarial do sistema, atendendo, simultaneamente, aos princípios da equidade e da transparência. De uma forma muito simplificada, prevê-se um regime misto, compulsório e universal, integrado por dois componentes: um sistema público, operando em regime de capitalização virtual,² com benefício definido, até um determinado limite (possivelmente algo entre três e cinco salários mínimos); e um sistema de capitalização, operado privadamente, em regime de contribuição definida até os tetos atuais de 10 salários mínimos, para os trabalhadores em geral, ou do salário integral, para o caso dos funcionários públicos.

Observe-se que, para ambos os componentes, a igualdade entre o valor presente das contribuições a pagar e dos benefícios previdenciários é a única regra inflexível. Assim, no regime de benefício definido, o trabalhador poderá escolher o montante dos benefícios desejados,³ sendo calculada então a correspondente contribuição considerando-se uma taxa de desconto fixa; inversamente, no segundo componente, fixa-se o montante das contribuições, sendo o benefício calculado conforme o rendimento efetivamente obtido nas aplicações.

Vale notar também que, obedecidos os mínimos no regime público, o trabalhador poderá optar por diferentes combinações entre o seu seguro social nos regimes público e privado. Por exemplo, nada impede que alguém faça todo o seu seguro social no sistema público; em contrapartida, podem existir outros que optarão por fazer o mínimo no sistema público e o máximo no privado. Um segundo nível de escolha por parte do trabalhador, tanto no sistema público quanto no privado, é a idade de aposentadoria. Assim, quem desejar se aposentar cedo, pagará proporcionalmente mais no sistema público, ou receberá menos no sistema privado, comparativamente àqueles que optem por postergar a data de inatividade.

Estas novas propostas buscam fundamentalmente criar um sistema previdenciário equilibrado e cuja solvência no futuro não fique comprometida por mudanças na estrutura do mercado de trabalho (como a informalização) ou na dinâmica demográfica. O atual modelo se mostra inviável não somente pelos impactos fiscais que já se observam atualmente - e que são grandes -, mas principalmente pelo fato de exigir um esforço grande e crescente de geração de superávits nas demais contas do governo, tendendo a comprometer a continuidade do próprio sistema e das atividades do setor público em outras áreas tão ou mais importantes do ponto de vista social. Assim, uma reforma profunda mostra-se absolutamente indispensável.

1 Este e outros detalhes, além dos números relativos à previdência brasileira, baseiam-se em Oliveira, Francisco *et alii* (1997) **Reforma da Previdência**, IPEA, Texto para Discussão no. 508, assim como em outros trabalhos dos mesmos autores.

2 "Notional accounts", ou seja, com uma capitalização escritural.

3 Desde que igual ou superior ao mínimo definido, para aqueles que ganham mais do que este mínimo.

Carta de Conjuntura IPEA

Dados disponíveis até 27.05.98

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA
Diretoria de Pesquisa
Av. Presidente Antonio Carlos, 51 - 16º andar
CEP: 20020-010 - Rio de Janeiro - RJ
Tel.: (021) 220-5533 - Fax: (021) 240-1920
E-Mail: dipes@alpha.ipea.gov.br - <http://www.ipea.gov.br>