

Março/98  
Nº 02  
Ano II

# BOLETIM FINANÇAS PÚBLICAS

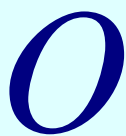
Trimestral



Coordenação Geral de  
Finanças Públicas



INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA



O objetivo deste Boletim é analisar a evolução recente das finanças públicas brasileiras, com ênfase no governo federal. O exame é essencialmente de curto prazo.

Estuda-se o comportamento das principais variáveis de política fiscal, em comparação ao ano anterior. Com base na evolução dessas variáveis em 1996 e 1997, apresentam-se expectativas para 1998. Em outras palavras, a partir do passado recente, busca-se detectar tendências, procurando-se identificar possíveis desvios em relação aos resultados esperados. Adicionalmente, simulam-se certas variáveis visando testar a sensibilidade de alguns resultados fiscais. Os exercícios prospectivos são apenas cenários, e não previsões. Isto é, apresentam-se ilustrações do que pode acontecer, e não do que acontecerá.

A discricionariedade da política fiscal torna difícil a realização de exercícios de previsão. Nesse sentido, resultados possíveis apresentados indicam apenas trajetórias de curto prazo das variáveis. Alterações na política econômica podem, a qualquer momento, mudar as tendências. O lado positivo disso é a constatação de que há espaço para redirecionamento da política fiscal, visando a obtenção de metas desejadas. Desse modo, quando as trajetórias observadas sugerem desvios, modificações de política fiscal são esperadas. Eventuais indicações são apenas alternativas possíveis, naturalmente, levando em conta as restrições.

Os dados utilizados são mensais, corrigidos pelo IGP-DI/FGV, basicamente de cinco fontes oficiais: Banco Central do Brasil, Secretaria da Receita Federal, Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério da Previdência e Assistência Social e Ministério do Trabalho. No cálculo do resultado fiscal “acima da linha” adota-se, preferencialmente, o critério de competência tanto na receita quanto na despesa. Esta corresponde à execução orçamentária do governo federal, realizada e registrada no SIAFI, e divulgada pela STN. Considera-se como tal “a ocorrência do estágio

da liquidação, efetivado ou não o seu respectivo pagamento”, sendo esta uma das principais razões pelas quais o resultado “abaixo da linha”, calculado pelo Banco Central, é sempre discrepante com o “acima”.

O Boletim adota os conceitos orçamentários oficiais consagrados na legislação pertinente. O conceito de “programa”, em que se desdobram as funções de Governo, é aquele da classificação funcional-programática. Em casos de definição “específica”, menciona-se no texto. Por sua vez, o governo federal é tratado como possuidor de três “caixas”: Tesouro Nacional, Previdência Social e Seguro-Desemprego. Pretende-se com isso aprofundar o conhecimento e o acompanhamento das contas públicas.

A partir de análises trimestrais, mais do que enfatizar resultados mensais, o Boletim procura identificar tendências. Se, de um lado, o processo de reestruturação macroeconômica não é algo que se obtenha no curto prazo, de outro, os estoques de ativos para venda são limitados. Assim, somente um ajuste fiscal que equilibre as contas e recupere a poupança pública, reduzindo a dependência de capitais externos, permitirá crescimento sustentado em níveis compatíveis com as necessidades do mercado de trabalho.

Além desta introdução, o Boletim contém um Sumário Executivo, em que são resumidos os principais resultados observados, e mais quatro seções. Na Seção 2, apresenta-se a análise “abaixo da linha”, dívida pública e juros. O resultado primário do governo federal, apurado “acima da linha”, é analisado na Seção 3, observando o desempenho de cada um dos “caixas”: Tesouro Nacional, Previdência Social e Seguro-Desemprego. A situação dos estados e municípios é tratada na Seção 4. Por último, analisam-se as empresas estatais, enfatizando o processo de privatização e seu impacto fiscal.

## 1 SUMÁRIO EXECUTIVO

A situação fiscal do país em 1997 ficou próxima à de 1996. A dívida líquida do setor público como proporção do PIB teve crescimento de 1 ponto percentual, passando de 33,3% para 34,3%. As Necessidades de Financiamento do Setor Público-NFSP (abaixo da linha) apresentaram piora no primário (déficit de 0,1% para 0,7% do PIB), parcialmente contrabalançada pelo menor pagamento de juros, de 3,7% para 3,4% do PIB. O déficit operacional foi um pouco superior, elevou-se de 3,8% para 4,1% do PIB e o déficit nominal manteve-se no mesmo patamar de 1996 (5,9% do PIB), graças à queda da taxa de inflação (cf. Tabela 2.1).

Observou-se melhoria no resultado primário do governo federal medido “acima da linha” em relação a 1996, passando de um superávit de 0,05% para 0,2% do PIB. Quando se observam os três “caixas” do governo (Tesouro Nacional, Previdência e Seguro-Desemprego), separadamente, percebe-se que o foco de desequilíbrios está na Previdência. Repetiu-se em 1997 o ocorrido em 1996: o saldo positivo do Tesouro (1,73% e 2,21% do PIB em 1996 e 1997, respectivamente) cobriu parcialmente o saldo negativo da Previdência (2,13% e 2,42%, respectivamente).

A arrecadação federal administrada pela Secretaria da Receita Federal apresentou significativo crescimento no período (9,77% reais). Quando se excluem as receitas temporárias (CPMF e concessões), observa-se crescimento inferior ao crescimento do PIB em razão da queda das contribuições e do pequeno aumento de IPI e IR.

Do lado dos gastos, Outros Custeios e Capital - OCC deram um salto. Cresceram 25,5% em relação a 1996, impulsionados, principalmente, pelo Ministério da Saúde (crescimento de 30%) e pela implementação do programa “Brasil em Ação”. Os gastos com

pessoal permaneceram nos mesmos patamares do ano anterior (cf. Tabela 3.1.5).

Em 1997, a Previdência Social foi a grande vilã das contas públicas (déficit de 2,42% contra 2,13% do PIB em 1996). Apesar da previdência dos servidores públicos ser a principal responsável por esse déficit (75%), a deterioração em 1997 se deveu à piora da situação do INSS (aumento no déficit de 115%), em razão do crescimento do número de beneficiários do sistema e do reajuste no valor dos benefícios.

O saldo do Seguro-Desemprego foi superavitário, apesar de ligeira piora em relação a 1996 (0,42% contra 0,46% do PIB). A queda da arrecadação do PIS/PASEP responde por essa situação.

O resultado primário dos estados e municípios piorou em 1997, em decorrência dos gastos dos dois últimos meses do ano, apresentando déficit maior que o de 1996 (0,75% contra 0,55% do PIB). Até julho, a tendência era de melhoria (superávit de 0,02% do PIB) e estabilização de agosto a outubro. Os recursos de privatização explicam essa deterioração na medida em que parte deles não foi utilizada para abater dívidas reconhecidas pelo Banco Central. A forma de apropriação de tais receitas muda significativamente os resultados, o que tem motivado debates metodológicos.

As empresas estatais tiveram superávit primário de 0,07% em 1997 contra 0,08% do PIB em 1996. O avanço do programa de privatizações, com expressivo volume de recursos arrecadados, desempenhou papel chave no impedimento da expansão da dívida pública como proporção do PIB.

Para 1998, espera-se melhor resultado primário do governo federal, em razão do aumento de arrecadação, pelas mudanças da

legislação em 1997 e pela expansão das receitas de concessão. Do lado dos gastos, haverá crescimento em relação a 1997, notadamente de pessoal, em virtude do aumento concedido aos militares, do crescimento vegetativo da folha de pessoal e do pagamento de sentenças judiciais. Os gastos com pessoal, que atingiram 5,16% do PIB em 1997, deverão evoluir para 5,30% em 1998, superando o resultado observado em 1996 (5,25%). Esse resultado, entretanto, não chega a significar descontrole, uma vez que a relação despesa de pessoal/receita corrente líquida do governo federal em 1997 foi de 46,23%, bem abaixo do limite fixado pela Lei Camata (60%).

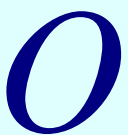
Dadas as pressões sobre o gasto, principalmente pelo lado da previdência, o superávit primário do governo federal poderá não superar 0,5% do PIB, insuficiente para o ajuste fiscal desejado. Ainda assim, esse resultado seria alcançado considerando a execução de apenas 85% da programação orçamentária de OCC já fixada pelo governo. O Tesouro Nacional (exclusive inativos) apresentaria superávit de 3,09% do PIB, cobrindo o déficit previdenciário de 3%, principal fonte de desequilíbrio das contas públicas. O seguro-desemprego manteria superávit.

Os gastos em OCC continuariam sendo a principal variável de ajuste que dispõe a União para obtenção de melhor resultado primário, dado seu menor grau de rigidez. Assim, os limites para os cortes em OCC determinam a capacidade do governo federal em obter saldos primários mais favoráveis.

Não se deve esperar ajuste rápido dos estados e municípios, não só devido ao ano de eleições, mas em razão das pressões sociais a que são submetidos os seus dirigentes. Assim, o esforço deve aprofundar-se no governo federal, que é o principal responsável pelas contas públicas perante os agentes econômicos e os investidores internacionais.

Apesar da tendência de redução das taxas de juros, o déficit operacional deverá permanecer próximo ao observado em 1997, uma vez que os gastos com juros reais poderão se situar ao redor de 5% do PIB. Entretanto, a queda da taxa de inflação produzirá um déficit nominal inferior a 5,9%. A dívida líquida do setor público como proporção do PIB deve permanecer no mesmo patamar de 1997, em torno de 34%, em razão do expressivo volume de privatizações esperado.

## 2 NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO

 comportamento das contas públicas nos últimos anos pelo critério “abaixo da linha” está sintetizado na Tabela 2.1. O impacto da inflação sobre as necessidades de financiamento do setor público - NFSP pode ser observado pela variação dos resultados primário e nominal em 1994, que ainda sofreu o efeito inflacionário pré-Real, e nos anos seguintes. O saldo primário superavitário em 5,3% do PIB em 1994 e sua queda nos anos seguintes foram parcialmente influenciados pela interrupção do processo inflacionário. O

fim da inflação torna ineficaz a repressão fiscal como instrumento de melhora dos resultados primários. Enquanto a indexação dos impostos permite, ao menos parcialmente, a manutenção do valor real das receitas, a fixação de valores nominais para os gastos reduz o valor real de sua execução ao final do ano. A queda dos resultados primários pós-Real reflete, em parte, a estabilidade monetária. Não é mais possível reduzir expressivamente o valor real dos gastos por meio de sua postergação. De fato, as NFSP primárias vêm crescendo ao longo dos últimos anos. O resultado superavitário de 0,4% do PIB

em 1995 se transformou em déficit de 0,1% em 1996 e 0,7% no último ano. Isso significa que o gasto não financeiro do setor público tem

crescido a taxas superiores às de crescimento do produto e da receita, em razão, principalmente, das despesas com saúde e o programa “Brasil em Ação”.

**TABELA 2.1**  
**DÍVIDA LÍQUIDA E NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO**  
**(1994/1997)**

Especificação	(% do PIB)			
	1994	1995	1996	1997
DLSP Total	28,1	29,9	33,3	34,3
Ajuste Patrimonial	-	-	1,9	0,1
Dívida Fiscal Líquida	28,1	29,9	31,4	34,2
Dívida Mobiliária Federal	11,1	15,3	21,4	28,2
Outras Dívidas Internas	8,9	9,2	8,2	2,6
Base Monetária	3,2	3,1	2,4	3,6
Dívida Externa Líquida	8,1	5,5	3,9	4,3
Créditos do BC Inst. Fin.	-3,8	-5,0	-8,4	-7,7
<b>NFSP</b>				
Primário	-5,3	-0,4	0,1	0,7
Juros Reais	3,9	5,2	3,7	3,4
Operacional	-1,4	4,9	3,8	4,1
Nominal	45,5	7,2	5,9	5,9

Fonte: Bacen. Elaboração: CGFP/IPEA.

Um processo contrário acontece com as NFSP nominais. Com inflação alta, as taxas de juros nominais são naturalmente elevadas. O fim do processo inflacionário, ainda que não reduza as taxas de juros reais, diminui as taxas de juros nominais. Como resultado, o montante gasto com estes e o déficit nominal caem. Tal fato pode ser observado na evolução das NFSP nominais nos últimos anos. O expressivo patamar de 45,5% do PIB em 1994 se reduziu para níveis inferiores a 8% do PIB nos períodos seguintes.

O Gráfico 2.1 apresenta a evolução mais detalhada das NFSP de agosto de 1995 a dezembro de 1997. Observa-se uma elevação das NFSP nos últimos três meses do período.

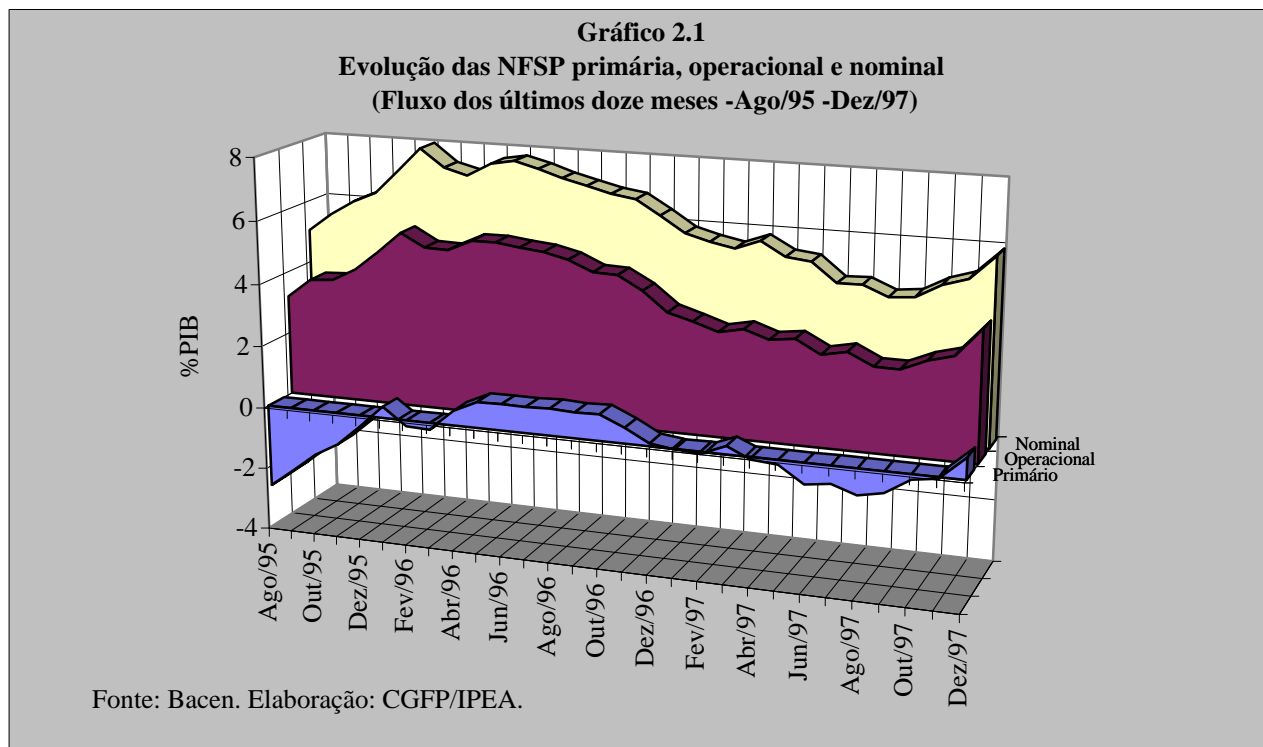
Uma questão a ser respondida é se a elevação do déficit primário ao final de 1997 se deve de fato a maior necessidade de financiamento ou a uma metodologia que necessita ser aprimorada. As NFSP são

calculadas a partir da variação mensal da dívida fiscal líquida - DFL. Genericamente falando, a DFL deveria consistir na diferença entre o total de passivos e ativos do setor público. Caso, entre um período e outro, à variação do estoque de passivos fosse superior a variação dos ativos, a DFL aumentaria e haveria um déficit. Caso contrário, a variação dos ativos seria maior que a do estoque de passivos, provocando redução na DFL e, em consequência, um superávit.

Sabido isso, é possível descrever o efeito da privatização sobre as NFSP. Quando o governo vende uma estatal, reduz seu estoque de ativos. Caso utilize os recursos da privatização para abater dívida, o estoque de passivos será reduzido no mesmo montante do estoque de ativos. Logo, a DFL seria a mesma antes e após a privatização, não havendo portanto impacto sobre as NFSP. Porém, caso parcela desses recursos seja

utilizada no pagamento de gastos correntes, mas não no abatimento de dívidas, a redução dos ativos seria superior a dos passivos. A DFL

aumentaria e o impacto da privatização seria um aumento das NFSP, do déficit.



Considere-se, porém, que nem todos os ativos e passivos estejam perfeitamente explicitados na contabilização da DFL. Por exemplo, existe dívida de governo estadual com empreiteira não contabilizada no cálculo da DFL. No jargão técnico, essa dívida é um esqueleto não explicitado no cálculo da dívida fiscal líquida. Caso esse estado venha a privatizar uma de suas estatais, haverá uma redução de seus ativos. Tal redução será contabilizada no cálculo das NFSP. Quando o estado usa esses recursos para abater um esqueleto não explicitado na contabilidade, há, na prática, uso dos recursos da privatização para quitar dívida, não havendo variação de sua DFL. Porém, como tal dívida não estava explicitada, o cálculo oficial mostrará uma redução de ativos sem a contrapartida na redução de passivos, indicando um aumento da DFL e das NFSP. Caso

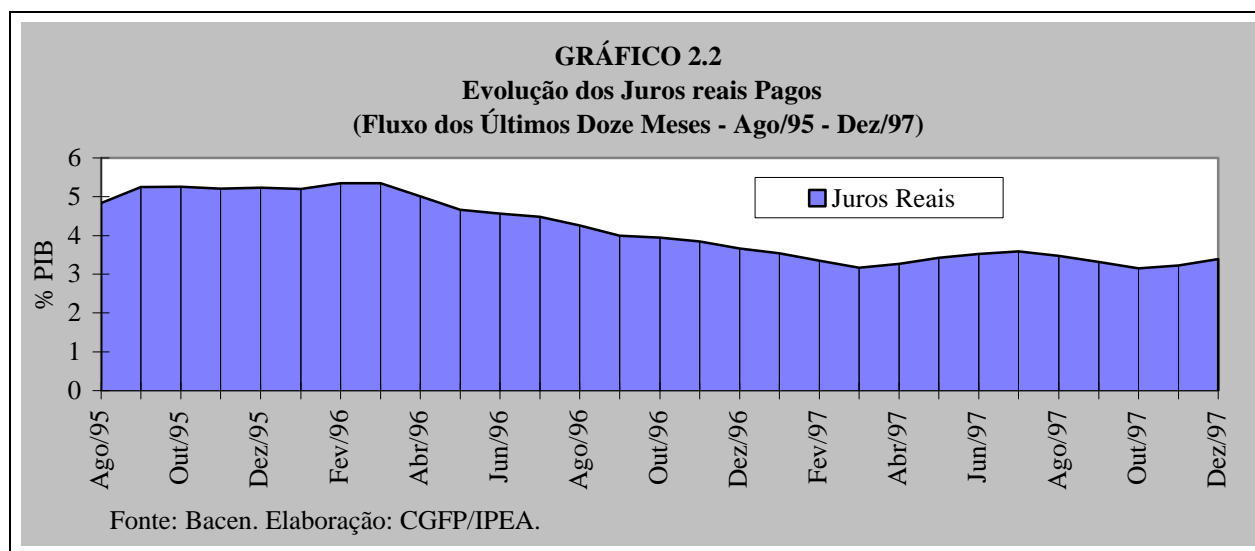
houvesse a explicitação dessa dívida, o impacto da privatização sobre as NFSP seria nulo. Como não há, o impacto é de um aumento do déficit.

Em resumo, a falta de abrangência na contabilização dos ativos e passivos da DFL pode gerar resultados distorcidos das NFSP. O impacto da entrada de recursos da privatização nos estados, ao final de 1997 pode ter provocado a elevação de sua NFSP oficialmente, mas não de fato. Basta que tenham usado os recursos de suas privatizações no abatimento de dívidas não explicitadas, mas que deveriam constar na contabilidade da DFL.

O aumento do déficit operacional em 1997 decorreu não apenas da deterioração do resultado primário, mas também do aumento dos juros reais pagos. A reação do Banco Central à crise asiática elevando as

taxas de juros como forma de proteger o Real tornou mais alto o valor dos juros reais pagos. Em consequência, esse item, que representava 3,2% do PIB em outubro de 1997, subiu para 3,4% em

dezembro, ou seja, apenas dois meses após a elevação das taxas de juros, a participação do pagamento de juros reais no PIB cresceu 0,2% (cf. Gráfico 2.2).



Com base no comportamento das NFSP em 1997 e nas medidas adotadas pelo governo federal, espera-se para 1998 elevação dos gastos com juros reais para algo ao redor

de 5% do PIB. Com isso, o déficit operacional deverá situar-se próximo ao nível de 1997, reduzindo-se o déficit nominal abaixo de 5,9%.

## Box 1 - Relação entre o Déficit Fiscal e o Déficit em Conta Corrente

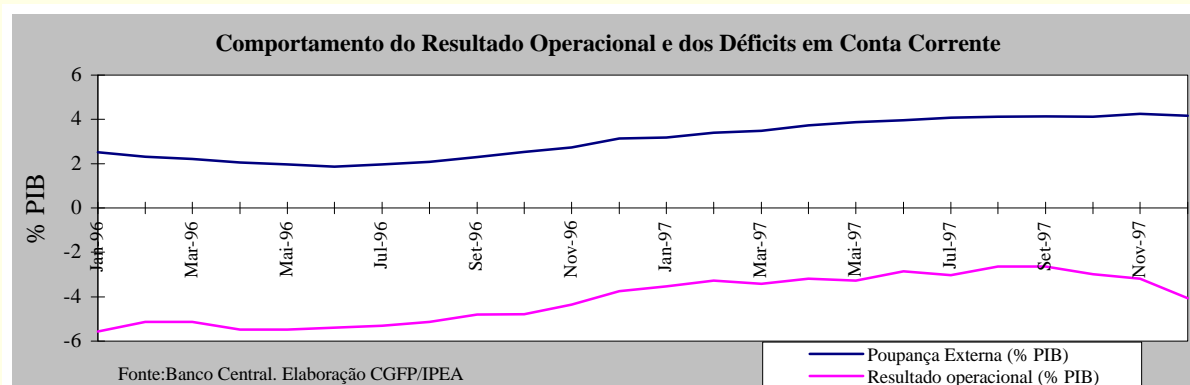
Argumenta-se que déficits em conta corrente no balanço de pagamentos somente serão atenuados quando efetivamente houver um ajuste fiscal. Tal raciocínio se baseia no que é conhecido em economia como a hipótese dos déficits gêmeos, ou seja, os déficits em conta corrente e fiscal seriam dois lados da mesma moeda. O descontrole fiscal implicaria resultados negativos em conta corrente do balanço de pagamentos. Na verdade, como será visto a seguir, a hipótese dos déficits gêmeos pode ocorrer, mas não necessariamente.

A melhor compreensão da hipótese dos déficits gêmeos passa pelo conhecimento da identidade contábil entre poupança e investimento. Uma das identidades fundamentais das contas nacionais indica que o investimento de um país será idêntico à soma das suas poupanças privada, pública e externa, onde a poupança externa é o déficit em conta corrente. Mais especificamente, pode-se representar a identidade como:

$$I \equiv Sp + Sg + Sext,$$

onde Sp, Sg e Sext são respectivamente as poupanças privada, pública e externa. Não há nenhuma teoria econômica ou regularidade empírica por trás disso. Trata-se apenas de uma identidade contábil. Observa-se, porém, que a identidade nada implica sobre a possibilidade da ocorrência dos déficits gêmeos. Para isso acontecer, seria necessário que as variações de poupança pública fossem acompanhadas pela manutenção do hiato entre investimento e poupança privada. Apenas nesse caso particular, a identidade implicaria que a queda da poupança pública fosse acompanhada por aumento em igual valor da poupança externa, ou seja, do déficit em conta corrente. Porém, pode ocorrer que a redução da poupança nacional via aumento da despoupança do governo não tenha impactos sobre a poupança externa. Nesse caso, haveria simplesmente a redução da poupança total do país e do seu investimento.

O ponto relevante da discussão são as conseqüências macroeconômicas da despoupança pública. O que pode se afirmar a partir da identidade contábil é a existência de três possibilidades: ou a redução da poupança nacional provocará o aumento da poupança externa (caso o hiato entre investimento e poupança nacional se amplie) ou a queda da poupança nacional acarretará diminuição do investimento, ou uma combinação dessas duas possibilidades. Em resumo, é possível afirmar que reduções da poupança pública tendem a provocar reduções do investimento, o que reduziria as possibilidades de crescimento no longo prazo, e/ou aumentos da poupança externa, o que eleva os déficits em conta corrente de um país já no curto prazo.



O gráfico acima mostra o comportamento recente das NFSP operacionais, usadas como uma proxy para poupança pública, e os déficits em conta corrente para o período de janeiro/1996 a dezembro/1997. Observa-se que as duas séries caminham juntas. Aumentos dos déficits operacionais associam-se a aumentos dos déficits em conta corrente no balanço de pagamentos. De fato, a correlação entre as duas séries é de 0,93. Apesar de a série envolver um período de tempo muito curto, a correlação entre as variáveis é expressiva, isto é, há forte associação no curto prazo entre os dois déficits no Brasil no período recente. Em outras palavras, a absorção da poupança externa está permitindo que o investimento não seja reduzido por queda na poupança doméstica. Porém, a médio e longo prazos, a redução da poupança pública pode não ser compensada pelo aumento da poupança externa. Assim, na falta de ajuste fiscal, pode-se esperar queda do investimento e das possibilidades de crescimento sustentado.

### 3 RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO FEDERAL

O governo federal, em 1997, obteve superávit primário de 0,20% do PIB (R\$ 1.824 milhões - preços de dezembro de 1997), superior ao observado em 1996, que foi de 0,05% do PIB (R\$ 438 milhões). Este resultado foi apurado pelo conceito “acima da linha”, que explicita as fontes de receitas e despesas, excluindo a correção monetária e cambial, e o pagamento de juros (Tabela 3.1).

A metodologia de apuração deste resultado divide a apropriação das contas em três “caixas”: Tesouro Nacional, Previdência e Seguro-Desemprego. O primeiro engloba as receitas administradas (exclusive a arrecadação do PIS/PASEP e as contribuições dos servidores públicos para seguridade social) e as despesas com pessoal ativo (incluindo transferências com esta rubrica para Estados e DF), mais outros custeios e capital, e operações oficiais de crédito. O segundo compreende todo balanço previdenciário da União e se reparte em dois: INSS e inativos do governo federal (civis e militares), com respectivas receitas de contribuições e despesas com benefícios e custeio. Finalmente, o terceiro “caixa” refere-se a um programa de governo específico e contempla a arrecadação do PIS/PASEP e as despesas com seguro-desemprego e abono salarial.

Esta metodologia objetiva identificar os principais focos de desequilíbrio das contas da União e os possíveis limites de ajuste. O Tesouro Nacional (exclusive inativos) mostrou-se superavitário, apresentando em 1997 resultado positivo de 2,21% do PIB (R\$ 19.723 milhões), largamente superior ao obtido em 1996, que foi de 1,73 % (R\$ 14.861 milhões). Os fatores que explicam esta melhora são: as receitas temporárias, CPMF e concessões, que adicionaram R\$ 8.620 milhões à arrecadação de 1997 (cf. Tabela 3.1.1); o aumento de impostos vinculados às importações; e pelo lado das despesas, o

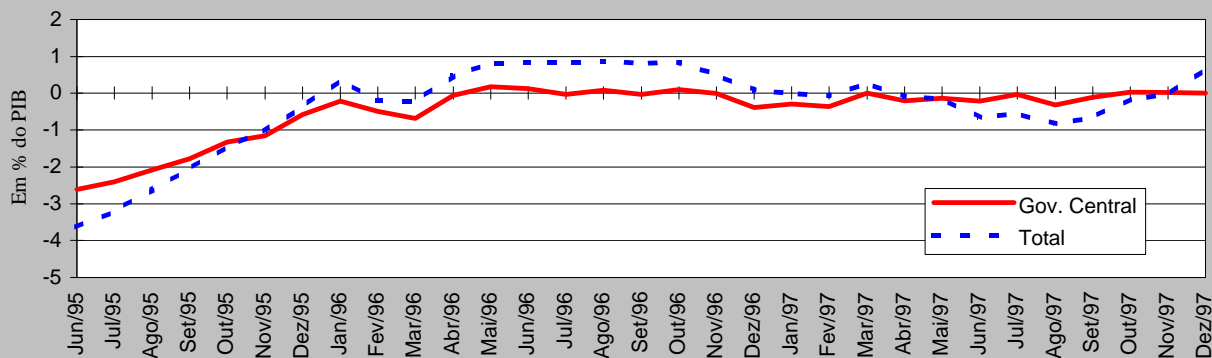
controle dos gastos com pessoal ativo, que em 1997 foi de 3,01% do PIB, quando em 1996 representou 3,08%. Este resultado poderia ter sido mais positivo, caso os gastos com outros custeios e capital não tivessem se elevado de forma significativa no ano passado, quando atingiram 3,11% do PIB (R\$ 27.712 milhões), acima do realizado em 1996, 2,79% (R\$ 24.041 milhões). Os gastos com saúde e os projetos do programa “Brasil em Ação” explicam em grande parte este aumento.

O resultado superavitário do “caixa” do Tesouro Nacional foi anulado pelo desequilíbrio nas contas da Previdência, onde se concentra o maior problema fiscal. Estas geraram, em 1997, déficit de 2,42% do PIB (R\$ 21.611 milhões), dividido entre INSS (0,61%) e servidores públicos federais (1,81%). As contas do INSS foram responsáveis pela grande deterioração no ano passado, quando passaram de um déficit de R\$ 2.530 milhões em 1996 para R\$ 5.445 milhões em 1997. No caso dos servidores públicos federais, embora apresentem grande déficit em termos absolutos, reduziram seu desequilíbrio relativo no ano passado (cf. Tabela 3.1 e Seção 3.2 deste Boletim).

O Seguro-Desemprego apresentou saldo positivo em 1997 (0,42% do PIB - R\$ 3.712 milhões), embora inferior ao conseguido em 1996 (0,46% ou R\$ 3.940 milhões). A razão desta piora foi a queda na arrecadação do PIS/PASEP, parcialmente contrabalançada pela redução nos dispêndios com esse programa.

No conceito “abaixo da linha”, que mede a variação da dívida líquida, o governo federal em 1997 obteve superávit primário de R\$ 33 milhões ou 0,0% do PIB, contra superávit de R\$ 3.072 milhões ou 0,38% do PIB em 1996 (Gráfico 3).

**GRÁFICO 3**  
**Necessidade Primária de Financiamento**  
**Setor Público Consolidado e do Governo Central**  
**(Fluxos Acumulados dos Últimos Doze Meses - Jun/95 -Dez/97)**



Fonte: BACEN. Elaboração CGFP/IPEA.

É importante notar que os conceitos “acima” - CGFP/IPEA - e “abaixo da linha” - BACEN - são discrepantes, principalmente por dois motivos. Primeiro, as estatísticas “acima” são obtidas da STN/MF<sup>1</sup>, retratando empenhos liquidados, com base em registros do SIAFI, publicados como Execução Orçamentária. As estatísticas “abaixo da linha” são divulgadas pelo BACEN, refletindo a variação da dívida líquida do setor público, que capta as liberações financeiras efetivas (OB's - ordens bancárias).

Segundo, como há contingenciamento de recursos, orçamentários e financeiros, os empenhos liquidados não necessariamente são pagos imediatamente, produzindo-se um *floating*. Este reflete descompasso entre programação, execução e desembolso financeiro, evidenciando a necessidade de aprimoramento do processo orçamentário brasileiro. As indicações disponíveis sugerem que quanto maior a discrepância entre os resultados “abaixo” e “acima da linha”, maior é o carregamento de compromissos passados (competência) contido nos números do Banco Central.

<sup>1</sup> Também do Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS e do Ministério do Trabalho.

**TABELA 3.1**  
**RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO FEDERAL**  
**(1996/1997)**

Especificação	(R\$ milhões de dezembro/97 e % do PIB)			
	1996		1997	
	R\$	%	R\$	%
A.Saldo do Tesouro	14.861	1,73	19.723	2,21
Receita Líquida do Tesouro	66.889	7,78	75.678	8,49
Receita	90.607	10,53	101.406	11,37
Receita Administrada+Demais	91.243	10,61	102.172	11,46
Incentivos Fiscais	(636)	(0,07)	(766)	(0,09)
Transferências a Estados/Municípios	(23.718)	(2,76)	(25.728)	(2,89)
Despesas	52.028	6,05	55.955	6,28
Pessoal e Encargos (Ativos + Transfer. aos Estados,				
Outros Custeios e Capital	24.041	2,79	27.712	3,11
Saúde	9.043	1,05	11.736	1,32
Demais <sup>1</sup>	12.437	1,45	14.026	1,57
Restos a Pagar	2.561	0,30	1.950	0,22
Operações Oficiais de Crédito	1.507	0,18	1.394	0,16
B.Saldo da Previdência	(18.363)	(2,13)	(21.611)	(2,42)
INSS	(2.530)	(0,29)	(5.445)	(0,61)
Receita do INSS	44.895	5,22	45.421	5,09
Arrecadação Bancária + Outros	48.562	5,64	49.336	5,53
Transferências a Terceiros	(3.667)	(0,43)	(3.915)	(0,44)
Despesa do INSS	47.425	5,51	50.866	5,70
Benefícios Previdenciários	45.527	5,29	49.222	5,52
Despesa Operacional	1.898	0,22	1.644	0,18
Servidores Públicos (Inativos)	(15.833)	(1,84)	(16.166)	(1,81)
Contrib. Plano Seg. Soc. Servidores	2.862	0,33	2.671	0,30
Desp. com Aposent., Reform. e Pensões	18.695	2,17	18.837	2,11
C.Saldo do Seguro-Desemprego	3.940	0,46	3.712	0,42
Arrecadação do PIS/PASEP	8.176	0,95	7.782	0,87
Seguro-Desemprego mais Abono	4.236	0,49	4.070	0,46
D.Result. Prim. do Gov. Federal (A+B+C)	438	0,05	1.824	0,20
E. Result. Primário Apurado pelo BACEN	3.072	0,36	33	0,00
F. Discrepância Estatística - BACEN <sup>2</sup>	(2634)	(0,30)	1.791	0,20

Fonte: STN, SRF, MPAS e BACEN. Elaboração: CGFP/IPEA.

Notas: PIB anual valorizado (dez/97) de R\$ 860 bilhões em 1996 e R\$ 892 bilhões em 1997

<sup>1</sup> Inclui o saldo das despesas e receitas não transitadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF)

<sup>2</sup> Corresponde à diferença entre o resultado primário do governo federal (exclusive Banco Central) apurado "acima da linha" pela CGFP/IPEA e o resultado primário do Governo Central ( Gov. Federal mais Banco Central) "abaixo da linha" do Banco Central.

## Resultado em Janeiro e Fevereiro/98

O governo federal, nos dois primeiros meses de 1998, alcançou superávit primário de R\$ 4.845 milhões, superando o resultado de 1997 no mesmo período (R\$ 1.249 milhões ou 0,15% do PIB). O “caixa” do Tesouro Nacional contribuiu significativamente para este resultado (cf. Tabela 3.2), destacando-se o aumento da arrecadação e a manutenção dos

níveis de despesas. Por sua vez, a Previdência apresenta crescimento do déficit, sobretudo o INSS, sugerindo tendência de aumento do desequilíbrio ao longo do ano. O seguro-desemprego também piorou o resultado comparado ao mesmo período de 1997, em razão do aumento da demanda por benefícios e queda da arrecadação do PIS/PASEP.

**TABELA 3.2**  
**RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO FEDERAL**  
**(Jan-Fev/1997-1998)**

Especificação	(R\$ milhões de fevereiro/98 e % do PIB <sup>1</sup> )	
	1997 R\$	1998 R\$
A.Saldo do Tesouro	3.088	8.008
Receita Líquida do Tesouro	10.315	15.215
Receita Total	14.841	19.546
Receita Administrada+Demais	14.945	19.630
Incentivos Fiscais	(104)	(84)
Transferências a Estados/Municípios	(4.526)	(4.331)
Despesas	7.226	7.207
Pessoal e Encargos (Ativos + Transfer. aos Estados e o DF)	4.578	4.399
Outros Custeios e Capital	2.648	2.808
B.Saldo da Previdência	(2.655)	(3.790)
INSS	(189)	(1.208)
Receita do INSS	7.338	7.438
Arrecadação Bancária + Outros	7.896	7.776
Transferências a Terceiros	(558)	(338)
Despesa do INSS	7.527	8.646
Benefícios Previdenciários	7.272	8.436
Despesa Operacional	255	210
Servidores Públicos (Inativos)	(2.466)	(2.582)
Contrib. Plano Seg. Soc. Servidores	505	429
Esp. com Aposent., Reform. e Pensões	2.970	3.011
C.Saldo do Seguro-Desemprego	815	627
Arrecadação do PIS/PASEP	1.306	1.246
Seguro-Desemprego mais Abono	491	619
D.Result. Prim. do Gov. Federal (A+B+C)	1.249	4.845
E. Result. Primário Apurado pelo BACEN	(522)	-
F. Discrepância Estatística - BACEN <sup>2</sup>	1.771	-

Fonte: STN, SRF, MPAS e BACEN. Elaboração: CGFP/IPEA

Notas: <sup>1</sup>Resultados preliminares sujeitos à revisão.

<sup>2</sup>Corresponde à diferença entre o resultado primário do governo federal (exclusive Banco Central) apurado "acima da linha" pela CGFP/IPEA e o resultado primário do Governo Central ( Gov. Federal mais Banco Central) "abaixo da linha" do Banco Central.

### 3.1 TESOIRO NACIONAL

**O** Tesouro Nacional (exclusive inativos) em 1997 obteve superávit primário de R\$ 19.723 milhões (preços de dezembro de 1997) ou 2,21% do PIB, contra R\$ 14.861 milhões ou 1,73% do PIB em 1996. Este aumento explica-se pelo ganho significativo de receitas<sup>2</sup>, de 10,5% do PIB em 1996 para 11,4% em 1997, enquanto as despesas ordinárias<sup>3</sup> (exclusive transferências) elevaram-se de 6,05% para 6,28% do PIB nesses anos. As receitas temporárias, CPMF e concessões, foram as principais responsáveis pelo aumento das receitas em 1997 (representaram 7,5% da arrecadação). As receitas permanentes, como o

Imposto de Renda, IPI e as contribuições apresentaram crescimento real abaixo do PIB, enquanto os impostos sobre importação e operações financeiras destacaram-se com elevados crescimentos (cf. Tabela 3.1.2, seção de receitas).

Pelo lado das despesas, em 1997 houve crescimento real das transferências aos Estados e Municípios (8,5%), enquanto as demais despesas elevaram-se em 7,5% (Tabela 3.1.1), impulsionadas por Outros Custeios e Capital. Somente o item Pessoal Ativo, apresentou-se sob controle, situando-se no patamar de R\$ 26 bilhões e reduzindo sua participação no PIB.

**TABELA 3.1.1**  
**RESULTADO PRIMÁRIO DO TESOIRO NACIONAL**  
**(1996/1997)**

Especificação	(R\$ milhões de dezembro/97)			
	1996		1997	
	R\$	%	R\$	%
I. Receita Líquida do Tesouro	66.889	7,78	75.678	8,49
Receita Total	90.607	10,53	101.406	11,37
Receita Administrada+Demais	91.243	10,61	102.172	11,46
Incentivos Fiscais	(636)	(0,07)	(766)	(0,09)
Transferências a Estados/Municípios	(23.718)	(2,76)	(25.728)	(2,89)
II. Despesas	52.028	6,05	55.955	6,28
Pessoal e Encargos (Ativos + Transfer. aos Estados e DF)	26.480	3,08	26.849	3,01
Outros Custeios e Capital	24.041	2,79	27.712	3,11
Saúde	9.043	1,05	11.736	1,32
Demais <sup>1</sup>	12.437	1,45	14.026	1,57
Restos a Pagar	2.561	0,30	1.950	0,22
Operações Oficiais de Crédito	1.507	0,18	1.394	0,16
III. Resultado Primário do Tesouro Nacional (I-II)	14.861	1,73	19.723	2,21

Fonte: STN; SRF. Elaboração CGFP/IPEA

<sup>1</sup> Inclui o saldo das despesas e receitas não transitadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF)

<sup>2</sup> Como definido anteriormente, a metodologia seguida exclui das receitas do Tesouro Nacional a arrecadação do PIS/PASEP (caixa do seguro-desemprego) e a contribuição dos servidores públicos para o plano de seguridade social (caixa da Previdência).

<sup>3</sup> Nas despesas ordinárias não estão computados os gastos com inativos, o seguro-desemprego e abono-salarial (ver nota anterior).

As seções a seguir discutem com mais detalhes as despesas e receitas que transitam no Tesouro Nacional, num universo maior do que aquele do “caixa” do Tesouro Nacional desta seção. Na receita, incluem-se o PIS/PASEP e as contribuições dos servidores para seguridade social. Nas despesas, as transferências ao FAT (financiamento do

seguro-desemprego e abono salarial) são consideradas nos gastos vinculados, enquanto nos dispêndios ordinários computa-se todo o gasto com pessoal (ativo e inativo). As análises contemplam itens dos “caixas” do seguro-desemprego e da previdência, tal como contabilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN.

### 3.1.1 RECEITA

**A** arrecadação federal fechou o ano de 1997 seguindo a tendência já observada até outubro (ver BFP 1), isto é, crescimento real significativo das receitas (9,77%) em relação a 1996, devido principalmente às receitas transitórias: CPMF e concessões de telefonia. No caso das receitas permanentes, nota-se crescimento real de apenas 1,58%, inferior ao crescimento (3,03%) do PIB (Tabela 3.1.2).

As receitas permanentes se beneficiaram do crescimento dos impostos de importação (12,95%) e de operações financeiras (22,72%), de caráter mais regulatório da atividade econômica do que propriamente arrecadador, com fraco desempenho dos impostos sobre a renda (0,32%) e sobre produtos industrializados (0,71%). Quando aqueles se tornam parcela significativa da arrecadação (os dois representaram 8,41% da receita permanente em 1997 contra 7,43% em 1996), diminuem os graus de liberdade do governo em utilizá-los como instrumento de política econômica. Por exemplo, eventual proposta de redução do IOF para possibilitar a queda das taxas de juros e conseqüente estímulo ao investimento encontraria resistência daqueles mais preocupados com os níveis de arrecadação (Tabela 3.1.2). Na arrecadação de 1997, em relação a 1996, merecem ainda destaque:

1) Surpreendente desempenho da CPMF (6,12% das receitas), superando todas as expectativas;

2) Significativo aumento do IPI vinculado à importação (22,71%) e do imposto de importação (12,95%) em razão do crescimento das importações em geral (15,1%) e de veículos (68,54%), em particular, segundo a Secretaria da Receita Federal;

3) Queda de cerca de 4% na arrecadação do IPI total (exclusive o vinculado à importação), puxado principalmente pelo decréscimo do IPI-fumo (-8,35%) e IPI-outros. O IPI-veículos, apesar de crescimento no ano (5,97%), apresentou significativa queda entre outubro e dezembro (-30,24%);

4) Queda do IR (-0,32%) comandada pelo decréscimo do IRPJ (-8,42%), este explicado por dois fatos. O primeiro é a diminuição da conversão de depósitos judiciais (menos cerca de R\$ 0,7 bilhão). O segundo é o menor recolhimento do imposto proveniente do lucro inflacionário (-R\$ 0,8 bilhão) em razão da extinção da correção monetária das demonstrações financeiras;

5) Queda de cerca de 0,60% nas contribuições (exclusive CPMF), principalmente da COFINS (-0,92%) e do PIS/PASEP (-4,92%). A base de cálculo destas contribuições é o faturamento das empresas e ainda, no caso do PIS/PASEP, a arrecadação de

receitas correntes para o governo (em suas três esferas). Novamente o comportamento da conversão de depósitos judiciais explica a maior parte da história. A COFINS teve diminuição de R\$ 0,6 bilhão na conversão e

o PIS/PASEP de R\$ 136 milhões. Caso os depósitos judiciais tivessem permanecido no mesmo nível do ano anterior, a primeira teria crescido 1,96% e a segunda teria uma queda de 3,16%.

**TABELA 3.1.2**  
**ARRECADAÇÃO FEDERAL: RECEITAS PERMANENTES**  
**(arrecadoras e regulatórias) e TEMPORÁRIAS**  
**(1996/1997)**

Receitas	1996	1997	(R\$ milhões de Dez/97)
			Variação(%)
1. Permanentes	105.232	106.889	1,58
1.1 Arrecadoras	97.122	97.531	0,42
Impostos	54.451	54.694	0,45
IPI-total (*)	17.140	17.261	0,71
IR -total	37.311	37.432	0,32
Contribuições	38.594	38.368	(0,59)
COFINS	19.790	19.609	(0,92)
PIS/PASEP	8.176	7.782	(4,82)
CSLL	7.327	7.895	7,75
CPSS	2.856	2.666	(6,64)
Contr. para Fundaf	445	415	(6,62)
Demais Receitas	4.076	4.469	9,64
1.2. Regulatórias	8.110	9.359	15,40
Impostos s/ importação	4.660	5.263	12,95
Imposto s/ exportação	2	3	39,66
IOF	3.161	3.879	22,72
ITR	287	213	(25,81)
2. Temporárias	0	8.620	-
CPMF	0	7.065	-
Concessões	0	1.555	-
3. Receita Total (1+2)	105.232	115.509	9,77

Fonte: Secretaria da Receita Federal. Elaboração: CGFP/IPEA.

\* O IPI também tem características regulatórias, mas como é o segundo imposto da União, classificou-se, aqui, como arrecador. O próprio IR pode eventualmente desempenhar finalidades extra-fiscais

Obs.: Impostos regulatórios são aqueles que têm, entre seus objetivos, regular a atividade econômica.

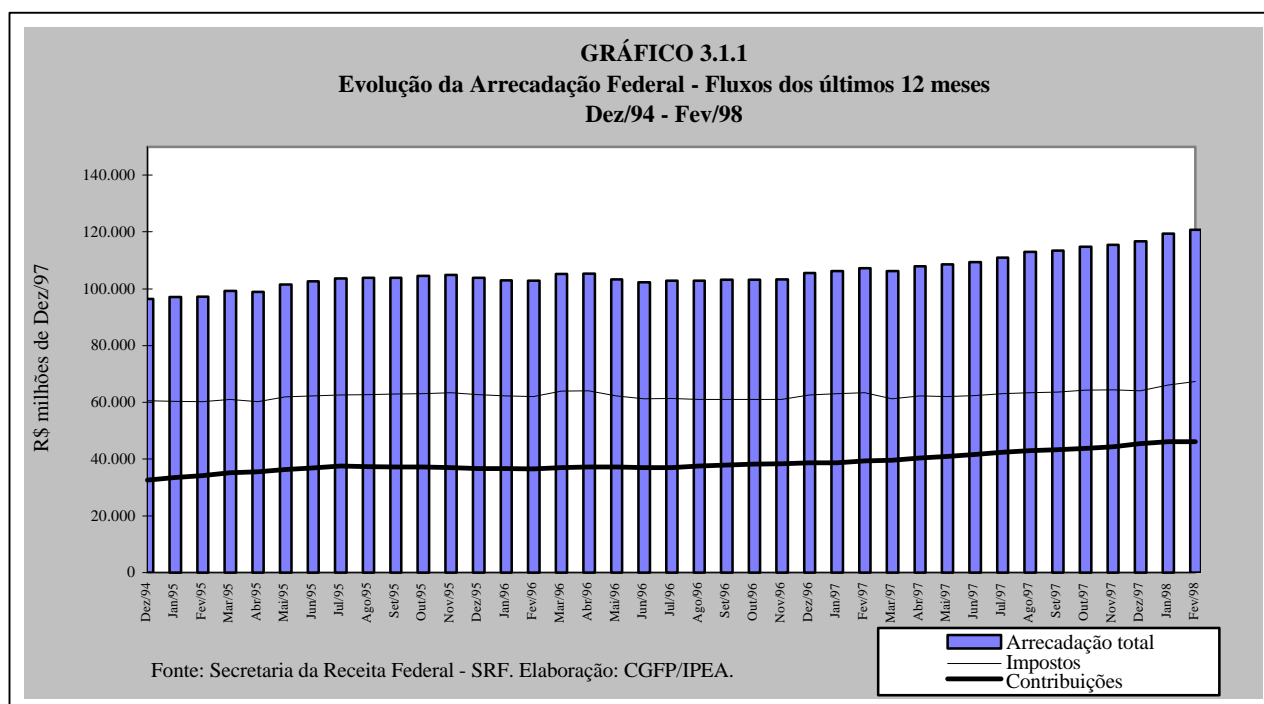
Já os arrecadores objetivam precipuamente à coleta de receita para o Estado.

## Arrecadação em Janeiro e Fevereiro/98

**N**os dois primeiros meses deste ano a arrecadação registrou crescimento real de 23,15% em relação ao mesmo período de 1997, explicado por: i) mudança do recolhimento do IRRF rendimento de capital, com a cobrança sobre o seu estoque acumulado em 1997 em janeiro e fevereiro; ii) um mês a mais de recolhimento de CPMF; iii) aumento de 10% da alíquota de imposto de renda incidente sobre rendimento do trabalho para os que recebem renda de R\$ 1.800,00/mês; iv) alíquota mais elevada de IOF incidente sobre operações realizadas por pessoas físicas só começou a vigorar em maio/97.

O aumento de arrecadação observado nos dois primeiros meses do ano contou com participação importante das receitas “arrecadoras”, principalmente, devido à elevação de alíquotas do IR (Tabela 3.1.3).

O Gráfico 3.1.1 ilustra a evolução mensal acumulada nos últimos 12 meses da arrecadação federal, de dezembro/1994 a fevereiro/1998. A principal evidência é o crescimento contínuo da receita total, em razão, principalmente, do aumento das contribuições. Durante o ano de 1997 esta tendência se acentua devido à entrada em vigor da CPMF e das receitas de concessão.



**TABELA 3.1.3**  
**ARRECADAÇÃO FEDERAL: RECEITAS PERMANENTES**  
**(arrecadoras e regulatórias) E TEMPORÁRIAS**  
**(Jan-Fev/97-98)**

Receitas	1997	1998	(R\$ milhões de Fev/98) Variação(%)
1. Permanentes	16.886	18.549	9,85
1.1 Arrecadoras	15.583	16.882	8,34
Impostos	8.510	9.670	13,64
IPI-total <sup>1</sup>	2.723	2.668	(2,03)
IR -total (exclusive estoque IRRF capital)	5.786	7.002	21,01
Contribuições	6.316	6.218	(1,55)
COFINS	3.292	3.057	(7,14)
PIS/PASEP	1.306	1.246	(4,60)
CSLL	1.124	1.420	26,30
CPSS	505	429	(15,03)
Contr. para Fundaf	89	66	(25,38)
Demais Receitas	757	993	31,25
1.2. Regulatórias	1.303	1.667	15,40
Imposto s/ importação	726	924	27,37
Imposto s/ exportação	0	0	13,63
IOF	545	685	25,69
ITR	33	58	76,31
2. Temporárias	549	2.922	432,30
CPMF	549	1.338	143,74
IRRF (estoque de aplic. Fin. de 1997)	0	1.584	-
<b>3. Receita Total (1+2)</b>	<b>17.435</b>	<b>21.471</b>	<b>23,15</b>

Fonte: Secretaria da Receita Federal. Elaboração: CGFP/IPEA.

Nota: <sup>1</sup> O IPI também tem características regulatórias, mas como é o segundo imposto da União, classificou-se, aqui, como arrecador. O próprio IR eventualmente pode ter utilização extra-fiscal.

Obs.: Impostos regulatórios são aqueles que têm, entre seus objetivos, regular a atividade econômica. Já os arrecadores objetivam precipuamente a coleta de receita para o Estado.

## Arrecadação Federal para 1998

**E**m 1998, espera-se crescimento significativo da arrecadação, já sinalizado pelos resultados observados em janeiro e fevereiro. Vários fatores o explicam. Primeiro, a ampliação da arrecadação do imposto sobre a renda, notadamente das pessoas físicas em razão do aumento da alíquota dos que recebem rendas do trabalho superiores a R\$ 1.800,00 (de 25% para 27,5%) e do recolhido na fonte proveniente de rendimentos de capital. Este, basicamente, em razão do recolhimento do imposto devido sobre o rendimento do estoque de aplicações em renda fixa de 1997, da

mudança na forma de coleta - a partir de julho, em regime de competência e do aumento de alíquota de 15% para 20% sobre os rendimentos auferidos a partir de janeiro/98. Segundo, a incidência da CPMF por mais um mês (em 1997, esta contribuição só foi recolhida a partir do final de janeiro). Terceiro, as receitas de concessão devem se ampliar este ano, principalmente em virtude de represamento ocorrido em setembro/97 devido a embargos judiciais. A Tabela 3.1.3 apresenta um cenário para a arrecadação em 1998 vis-à-vis a de 1997.

**TABELA 3.1.4**  
**ARRECAÇÃO FEDERAL**  
**(1998)**

Receitas	(R\$ milhões)		
	1997	1998	Variação (%)
1.Impostos	62.493	72.101	15,37
2.Contribuições	44.316	47.288	6,71
3.Outras receitas administradas	256	272	6,08
4.Rec.Adm.p/SRF(1+2+3)	107.065	119.660	11,76
5.OutrasReceitas	5.625	6.801	20,92
6.ReceitaTotal(4+5)	112.689	126.461	12,22

Fonte: Para 1997, Secretaria da Receita Federal (efetiva). Para 1998, estimativa da CGFP/IPEA com base nos seguintes parâmetros: IGP-DI= 4%; taxa crescimento do PIB=2%; variação cambial=7%.

### 3.1.2 DESPESAS

**A**s despesas do Tesouro Nacional, exclusive pagamento de juros, são analisadas sob duas óticas. A primeira compreende a natureza econômica, com destaque para pessoal e encargos, e custeio e capital. A segunda enfatiza a finalidade do gasto, traduzida nos principais programas do Orçamento Geral da União.

Os gastos do Tesouro no biênio 1996/97 estão na Tabela 3.1.5. A despesa total cresceu 9,2%, em relação a 1996. As despesas vinculadas apresentaram crescimento de 9,9%, destacando-se as

transferências aos Estados e Municípios (8,5%). Nestas se incluem as transferências aos Estados, previstas pela Lei Complementar nº 87, que registraram aumento de R\$ 1,09 bilhão no ano passado em relação a 1996, apontando crescimento real de 180%. Esta Lei tem como objetivo ressarcir os Estados das perdas do ICMS em função da desoneração das exportações de produtos primários e semi-elaborados. As demais transferências também apresentaram crescimento extraordinário (93,4%). Estas são repasses de recursos originados pela arrecadação do IOF-ouro, do Imposto Territorial Rural, dentre outras.

**TABELA 3.1.5**  
**GASTO DO TESOIRO NACIONAL**  
**(1996 /1997)**

Especificação	(R\$ milhões de dezembro/97)		
	1996	1997	Variação (%)
1. Despesa Total <sup>1</sup>	99.480	108.635	9,2
1.1 Despesas Vinculadas	30.094	33.066	9,9
1.1.1 Transf. a Estados e Municípios	23.718	25.728	8,5
1.1.2 Transf. ao FAT	5.379	5.410	0,6
1.1.3 Demais	997	1.928	93,4
1.2 Despesas Ordinárias	69.386	75.569	8,9
1.2.1 Pessoal e Encargos Sociais <sup>2</sup>	45.175	45.686	1,1
1.2.2 Outros Custeios e Capital - OCC	22.704	28.489	25,5
1.2.2.1 Ministério da Saúde	9.043	11.736	29,8
1.2.2.2 Demais Despesas <sup>3</sup>	16.222	18.703	15,3
1.2.3 Operações Oficiais de Crédito	1.507	1.394	(7,5)

Fonte: COFIN-CCONT/STN - SPE. Valores deflacionados pelo IGP-DI/FGV

Notas: <sup>1</sup> Não inclui o pagamento de juros;

<sup>2</sup> refere-se à execução orçamentária;

<sup>3</sup> inclui Restos a Pagar.

As despesas ordinárias aumentaram, em termos reais, 8,9% em 1997 comparado a 1996. As despesas com pessoal, que nos dez primeiros meses de 1997 situaram-se em patamar inferior ao de 1996, nos últimos dois meses do ano se deterioraram o suficiente para apresentar crescimento real de 1,1%, embora abaixo do crescimento do PIB, que foi de 3,03%. Em outubro, a preços de dezembro de 1997, os dados da execução orçamentária mostram que a folha alcançou R\$ 3,3 bilhões (considerado patamar normal sem dispêndios extras). Em novembro e dezembro os valores foram, respectivamente, de R\$ 4,4 bilhões e R\$ 6,1 bilhões. As principais causas deste comportamento foram: a) pagamento da 2ª parcela do 13º salário e das férias; b) a compensação do adiantamento feito à Previdência em setembro não foi efetuado totalmente até dezembro; c) possível utilização de recursos próprios<sup>4</sup> dos diversos órgãos da administração pública para pagamento de pessoal; d) pagamento de precatórios e sentenças judiciais, que pressionou o item obrigações patronais e outras aplicações (ver Tabela 3.1.6). Nos dez primeiros meses de 1997, este item superava em 17,9% o valor do mesmo período em 1996. Nos dois últimos meses do ano, o aumento se acentuou com este item apresentando crescimento real de 21,5% em relação a 1996.

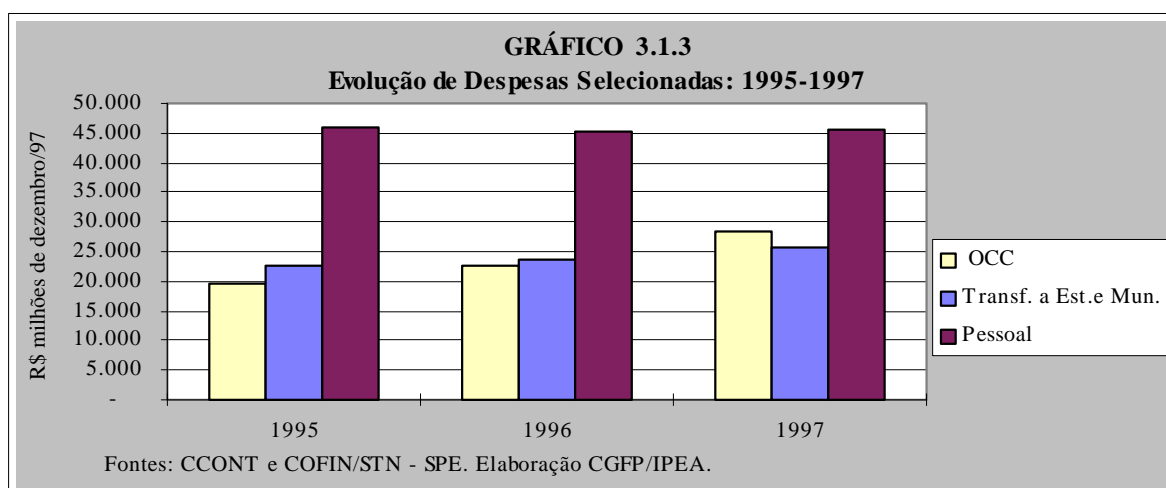
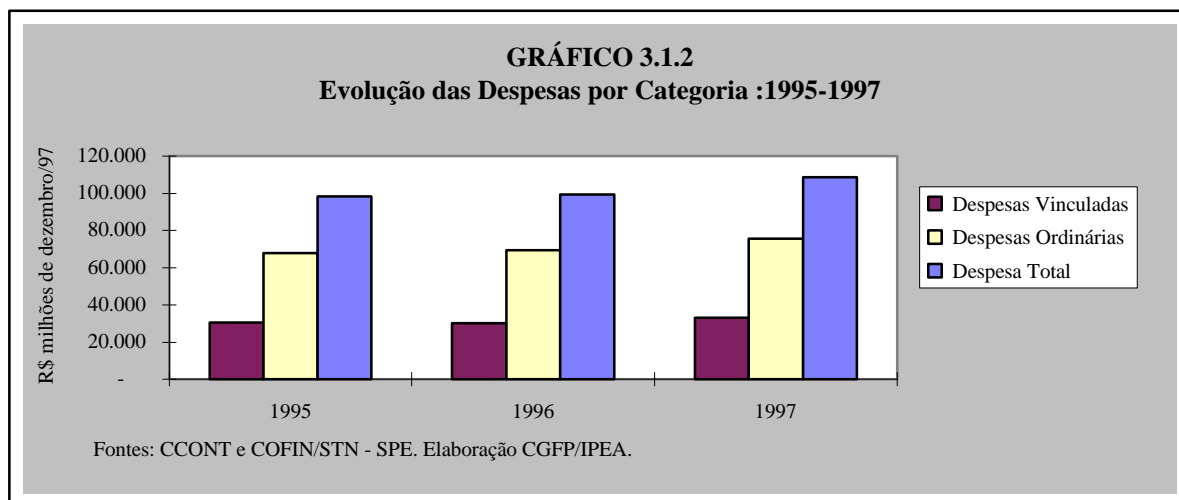
Entretanto, foram Outros Custeios e Capital - OCC que mais contribuíram para o crescimento das despesas ordinárias (25,5% entre 1997 e 1996). Os repasses da CPMF para o Ministério da Saúde, inexistentes em

1996, explicam grande parte deste crescimento. Além disso, destaque-se os investimentos do programa “Brasil em Ação”, que engloba 42 projetos em infra-estrutura e desenvolvimento social, perfazendo mais de R\$ 4,2 bilhões no ano.

A evolução da despesa do Tesouro Nacional ao longo dos últimos três anos mostra que, após se tornar praticamente constante em termos reais em 1995 e 1996, passou para um patamar mais elevado em 1997 (cf. Gráfico 3.1.2). Quando se observam as despesas de maior participação relativa no total - Pessoal, Transferências a Estados e Municípios e OCC - constata-se que os gastos com pessoal permanecem estáveis em torno da média de R\$ 45 bilhões (preços de dezembro/97). As transferências para os Estados e Municípios apresentaram crescimento real (de 8,5% em 1997 contra 4,4% em 1996), principalmente devido às transferências destinadas à compensação da isenção de ICMS de produtos exportados. Excluídas estas, os aumentos seriam de 4,07% e 1,83%, respectivamente. Os gastos em OCC apresentam tendência de crescimento desde 1995, acentuando-se em 1997. Neste, OCC superou as transferências aos Estados e Municípios (cf. Gráfico 3.1.3). Este comportamento explica-se pelos gastos com o Ministério da Saúde, que contou com financiamento da CPMF e a aceleração da implementação de programas de governo. Estes últimos conferem aos dispêndios em OCC caráter cíclico, diminuindo no início dos mandatos e crescendo nos finais de governo.

---

<sup>4</sup> Na terminologia orçamentária estes recursos são lançados na fonte 250.



## Gastos com Pessoal

O gasto federal com pessoal e encargos sociais cresceu 1,1% em 1997 comparado a 1996, revertendo tendência de suave queda nos primeiros meses do ano. Sua participação na receita corrente líquida do governo foi de 46,2% em 1997, contra 47,5% em 1996 e 56,3% em 1995. A União vem se mantendo bem abaixo do limite de 60% definido pela Lei Rita Camata, sobretudo por ganhos na receita corrente líquida e estabilidade global dos gastos (Gráfico 3.1.4).

Observou-se crescimento real dos gastos com inativos de 2,91% em 1997, e 6,7%

em 1996, comparados a 1995. A participação destes na folha de pessoal foi de 41,2% em 1997, apresentando crescimento contínuo (ver Gráfico 3.1.5) desde 1994, quando esta relação era de 36,1%. O aumento da massa salarial dos aposentados é um sério problema fiscal, pois constitui despesa rígida. Já as despesas com pessoal ativo sofreram queda real em 1997, de 3,1% e 9,9%, respectivamente, em relação a

1996 e 1995, em razão da contenção de seu crescimento por um conjunto de medidas adotadas<sup>5</sup>.

Os gastos com pessoal militar em 1997 se mantiveram nos mesmos níveis de 1996. Para 1998, entretanto, devem representar foco de pressão sobre as despesas devido ao aumento de 18% concedido em fevereiro último, produzindo acréscimo à folha de pessoal (ativos e inativos) de cerca de R\$ 1,8 bilhão no ano. Além disso, os inativos (reformados e pensionistas) já respondem por 59% das despesas com pessoal e encargos sociais da categoria.

Os limites ao controle dos gastos terminam na independência dos poderes e de

determinadas categorias. A Tabela 3.1.7 mostra a distribuição dos gastos com pessoal por Poder e divide o Executivo entre civis e militares. Os dados mostram que o esforço de redução das despesas tem se concentrado apenas sobre pessoal civil do Executivo. A participação deste na folha de pagamento da União que era de 61,1% em 1995, caiu para 58,9% em 1996 e 57,9% em 1997. Por sua vez, os poderes Judiciário e Legislativo vêm aumentando sua participação: de 9,2% em 1994, para 11,3% em 1996 e 12,9% em 1997 (cf. Tabela 3.1.7). Caso se considere que esses poderes preservam um mínimo de assistência médico-hospitalar a seus servidores, apoio este sensivelmente reduzido no Executivo, mais uma vez o custo do ajuste fica com os civis deste poder.

**TABELA 3.1.6**  
**EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO GASTO FEDERAL COM**  
**PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS**  
**(Orçamento Fiscal e da Seguridade Social)**  
**(1994/1997)**

Especificação	(R\$ milhões de dezembro/97)			
	1994	1995	1996	1997
A. Pessoal Civil	-	29.926	28.323	28.288
Ativos	16.197	17.701	16.311	15.858
Inativos e Pensionistas <sup>1</sup>	-	12.226	12.012	12.430
B. Pessoal Militar	-	10.144	10.839	10.752
Ativos	3.715	4.723	4.548	4.345
Reformas e Pensões <sup>1</sup>	-	5.421	6.291	6.407
C. Pessoal Civil e Militar (A + B)	33.996	40.070	39.163	39.040
Ativos	19.912	22.423	20.860	20.203
Inativos, pensionistas, reformas e pensões <sup>1</sup>	14.084	17.647	18.303	18.837
D. Total União (C + Obrigações Patronais)	36.467	43.289	42.895	43.564
Pessoal Civil e Militar	33.996	40.070	39.163	39.040
Obrigações Patronais e Outras Aplicações <sup>2</sup>	2.471	3.219	3.732	4.524
E. Transferências a Estados e ao Distrito Federal para Pagamento de Pessoal	2.540	2.799	2.279	2.122
<b>GASTO TOTAL FEDERAL (D + E)</b>	<b>39.007</b>	<b>46.088</b>	<b>45.175</b>	<b>45.686</b>

Fonte: SIAFI - CCONT/STN. Elaboração: CGFP/IPEA (a partir de dados mensais corrigidos pelo IGP-DI/FGV).

Notas: <sup>1</sup>Os inativos, pensionistas, reformas e pensões só estão separados entre pessoal civil e militar a partir de julho/95.

<sup>2</sup>Outras aplicações compõem-se de : Outros Benefícios Previdenciários, Contratação por Tempo Determinado, Salário Família, Sentenças Judiciais, Despesas de Exercícios Anteriores, Indenizações e Restituições.

<sup>5</sup>Restrições às gratificações de substituição, eliminação da licença-prêmio por assiduidade, corte das horas extras (exceto para hospitais públicos), fim da incorporação por tempo de permanência com DAS, etc.

**TABELA 3.1.7**  
**EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS GASTOS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS**  
**POR PODER<sup>1</sup>**

(R\$ milhões de dezembro/97)

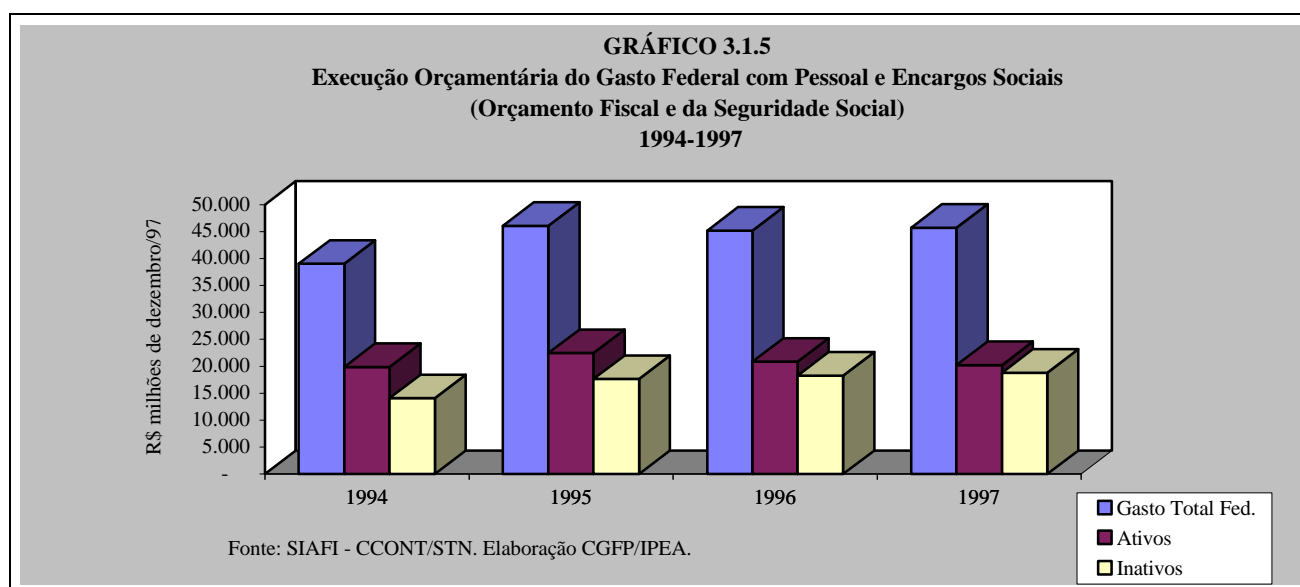
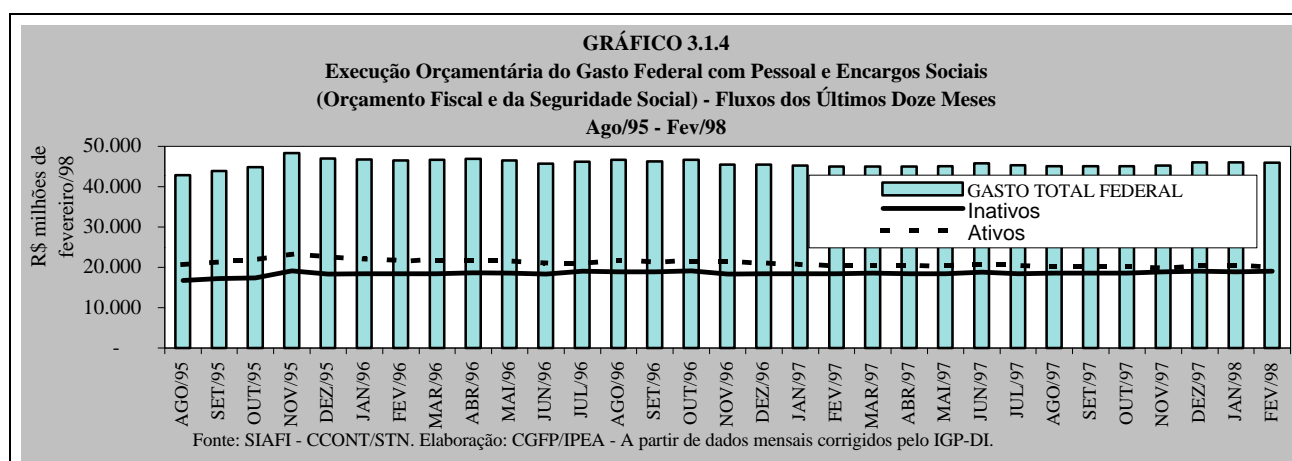
Período	Executivo			Legislativo	Judiciário	Transf. Intergov.	Total Pessoal
	Civil	Militar	Total				
1994	-	-	32.866	977	2.624	2.540	39.007
1995	28.167	10.401	38.568	1.408	3.313	2.799	46.088
1996	26.599	11.175	37.774	1.599	3.522	2.280	45.175
1997	26.571	11.182	37.753	1.727	4.084	2.122	45.686

Fonte: SIAFI - STN. Elaboração CGFP/IPEA, a partir de dados mensais corrigidos pelo IGP-DI.

Nota<sup>1</sup> Inclui obrigações patronais e outras aplicações.

Segundo informações do MARE, da massa salarial do Executivo civil, cerca de 53,1% é oriunda dos Ministérios da Educação (23,8%), Saúde (17,6%) e Fazenda (11,8%), justamente os responsáveis pelos gastos mais prioritários e pela arrecadação federal. Como

desde 1995 não há reajustes salariais lineares nem aumento do crescimento vegetativo da folha de pagamento, acredita-se que estas medidas já produziram impacto fiscal máximo e dificilmente poderão proporcionar ganhos adicionais.



## Gastos com Pessoal em Janeiro e Fevereiro/98

O gasto com pessoal atingiu R\$ 7.410 milhões nos dois primeiros meses do ano, inferior 1,8 % ao dispêndio no mesmo período de 1997. Esta queda resulta da diminuição dos gastos com pessoal ativo (-3,93%), dividida entre pessoal civil (-3,55%) e militar (-5,27%), compensada parcialmente pelo aumento

com inativos (+1,38%). A expansão dos gastos com estes é uma tendência observada nos últimos anos (cf. Tabelas 3.1.7 e 3.1.8), em função do aumento do número de aposentadorias e dos benefícios garantidos por lei. Para este ano, mesmo na hipótese de aprovação da reforma da Previdência, os resultados apresentarão reduzido impacto fiscal.

**TABELA 3.1.8**  
**GASTO PÚBLICO FEDERAL COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS**  
**(Orçamento Fiscal e da Seguridade Social)**  
**(Janeiro/Fevereiro - 1995/98)**

Especificação	(R\$ milhões de fevereiro/98)			
	1995	1996	1997	1998
A. Pessoal Civil	-	5.133	4.624	4.600
Ativos	3.992	3.155	2.730	2.633
Inativos e Pensionistas <sup>1</sup>	-	1.978	1.894	1.967
B. Pessoal Militar	-	1.830	1.830	1.758
Ativos	957	889	753	714
Reformas e Pensões <sup>1</sup>	-	941	1.077	1.045
C. Pessoal Civil e Militar (A + B)	7.702	6.963	6.454	6.358
Ativos	4.949	4.044	3.483	3.346
Inativos, pensionistas, reformas e pensões <sup>1</sup>	2.754	2.919	2.970	3.011
D. Total União (C + Obrig. Patronais)	8.016	7.528	7.095	7.050
Pessoal Civil e Militar	7.702	6.963	6.454	6.358
Obrigações Patronais e Outras <sup>2</sup>	314	565	642	693
E. Transferências a Estados e ao Distrito Federal para Pagamento de Pessoal	491	538	453	360
<b>GASTO TOTAL FEDERAL (D + E)</b>	<b>8.507</b>	<b>8.066</b>	<b>7.549</b>	<b>7.410</b>

Fonte: SIAFI - CCONT/STN. Elaboração: CGFP/IPEA ( a partir de dados mensais, corrigidos pelo IGP-DI).

Notas: <sup>1</sup>Os inativos, pensionistas, reformas e pensões só estão separados entre pessoal civil e militar a partir de julho/95.

<sup>2</sup>Outras aplicações compõem-se de : Outros Benefícios Previdenciários, Contratação por Tempo Determinado, Salário Família, Sentenças Judiciais, Despesas de Exercícios Anteriores, Indenizações e Restituições.

## Gastos por Programas

A análise da alocação de recursos por programas tenta captar as ações e prioridades do governo. Os programas contemplam gastos não só de um Ministério específico, mas os dispêndios de todos os órgãos e entidades do governo direcionados àquele propósito. Por outro lado, um órgão não despende recursos apenas com seus programas-fins (típicos), mas também com programas-meio (não típicos). Por

exemplo, o Ministério da Saúde gasta com os programas administração, saneamento, etc. e não somente com o programa saúde. A Tabela 3.1.9 mostra a execução orçamentária dos gastos federais com programas selecionados nos três últimos anos. Estes programas representaram 95,3% e 90,3%, respectivamente, da despesa não-financeira do governo federal em 1997 e 1996. Esta foi conceituada como a despesa total exclusive

os programas administração financeira e programação a cargo de estados e municípios (transferências constitucionais).

O programa Previdência representou mais de 47% da despesa não-financeira em 1997, com gastos de 67,9 bilhões. Considerando-se que tanto o regime de previdência geral do INSS quanto a previdência dos funcionários públicos são deficitários e requerem, portanto, recursos do Tesouro Nacional para fechar suas contas, tal programa exerce forte pressão sobre o orçamento da União, constituindo-se grande restrição à expansão dos demais programas.

Administração apresenta-se como o segundo maior, dentre os programas do governo federal, com dispêndio de R\$ 23,9 bilhões em 1997. Em termos reais, aumentou 167% em relação a 1996. Este crescimento é resultante da inclusão de novas atividades no âmbito deste programa, a partir da reclassificação de algumas despesas empreendida pelo governo (SOF/MPO), como os gastos com defesa que passaram, em grande parte, a integrar o programa de administração.

Os dispêndios com o programa saúde, terceiro principal da União, não obstante o decréscimo real para R\$ 14,4 bilhões em relação a 1996 (-7,61%), foram objeto de marcante modificação no padrão dos gastos. De um lado, houve crescimento de 30% das despesas em OCC do Ministério respectivo, principalmente com assistência médica e sanitária, que atingiu R\$ 12,5 bilhões em 1997. De outro, ocorreu forte redução na despesa com saúde dos servidores públicos (parte do programa). Os recursos oriundos da CPMF foram utilizados para financiar a expansão desses gastos, mas também financiaram o pagamento de R\$ 909,1 milhões da dívida do Ministério da Saúde junto ao FAT. Todo este Ministério absorveu R\$ 18,5 bilhões em 1997.

Outra mudança no padrão dos gastos vem sendo constatada nos programas típicos de educação desde 1995 (cf. Tabela 3.1.9). Os gastos com ensino fundamental cresceram

sucessivamente 1,7% e 5,8% em 1996 e 1997, enquanto aqueles destinados ao ensino superior e outros sofreram decréscimos, sobretudo em 1996. Foram gastos R\$ 8,8 bilhões nos programas típicos de educação em 1997, embora todo o Ministério tenha despendido R\$ 11,1 bilhões.

Na função agricultura, dois programas se destacam: abastecimento e organização agrária. O primeiro absorveu em 1997 recursos da ordem de R\$ 4,3 bilhões, crescendo em termos reais 28,0% em relação a 1996. O principal objetivo deste programa é garantir o abastecimento à população, destinando-se principalmente à administração de estoques reguladores, (gastos mais de R\$ 2 bilhões) e a política de preços mínimos (despendidos mais de R\$ 800 milhões, em 1997). Além disso, a política agrícola vem buscando aumentar a produtividade do setor, por meio da expansão de crédito, que cresceu de R\$ 6,1 bilhões em 1996 para R\$ 9,1 bilhões em 1997, e de incentivos à comercialização, de acordo com o objetivo paralelo de ampliar os excedentes exportáveis.

O segundo programa da função agricultura atende aos objetivos de colonização e reforma agrária, com distribuição de terras e financiamento de assentamentos. Este programa vem recebendo maiores recursos desde 1995. Para 1998, os gastos devem crescer, principalmente visando garantir maior número de assentamentos e melhorar a infraestrutura dos já existentes, com intuito de torná-los autônomos e mais produtivos.

Alguns programas têm recebido incrementos importantes, embora seus valores totais não sejam grandes. É o caso de habitação e saneamento, e assistência social que cresceram significativamente nos últimos dois anos: 56,0% e 14,1%. A principal ação neste último é a concessão de renda vitalícia para idosos e deficientes, que atingiu em 1997 R\$ 813 milhões. Por sua vez, o programa proteção ao trabalhador tem como ação principal o seguro-desemprego, tratado em uma seção à frente.

A área de transportes também tem recebido mais recursos. As despesas nos programas típicos da função cresceram, em termos reais, 15% ao ano entre 1995 e 1997. A Tabela 3.1.10 mostra a distribuição destes gastos. Transporte rodoviário recebe a maior parcela dos recursos, sendo responsável por 45,6% em 1997, destinados à recuperação e modernização de estradas, sobretudo aquelas não objeto de concessões. A duplicação da Fernão Dias (MG- SP), pavimentação da BR-174 (Manaus-Boa Vista-Venezuela) e recuperação da BR 364/163 que atravessa os estados do Acre, Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul são bons exemplos. Além disso, foram destinados R\$ 140 milhões para recuperação da malha federal em todos os estados. Na construção, ampliação e modernização de portos, como os de Pecém-CE, Suape-PE, Santos-SP e Sepetiba-RJ, foram gastos, no ano passado, cerca de R\$ 350 milhões. No transporte hidroviário a construção das hidrovias do rio Madeira, do rio São Francisco, do Araguaia-Tocantins e do Tietê-Paraná são projetos que situaram o programa hidroviário como o segundo maior na área de transportes. Para 1998, esta posição hierárquica na aplicação dos recursos deve permanecer, caso se considere a dotação orçamentária e o mesmo nível de execução observado em 1997 (cf. Tabela

3.1.10). Objetiva-se reduzir o “custo Brasil”, melhorando a infra-estrutura, principalmente em áreas onde a atratividade para o setor privado ainda é pequena, como no caso de estradas e portos.

Para 1998, a Lei Orçamentária prevê dotação de R\$ 159,9 bilhões como despesa não-financeira, com os programas selecionados alcançando R\$ 148,4 bilhões, cerca de 93% do total. Supondo mesmo nível de execução orçamentária verificado em 1997 e distribuição proporcional da reserva de contingência entre os programas, a despesa não-financeira a ser executada se situará em torno de R\$ 144 bilhões, superior 2,5% em termos nominais ao valor de 1997. Em relação ao PIB, a despesa cairia de 16,2% para 15,7%. Entre os programas, as prioridades de 1997 devem ser mantidas em 1998, uma vez que as áreas de saúde, educação, reforma agrária e assistência social foram preservadas dos cortes contidos nas medidas de ajuste fiscal aprovadas, tanto no que se refere ao custeio e manutenção dos serviços quanto no que diz respeito aos investimentos.

**TABELA 3.1.9**  
**EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS DESPESAS FEDERAIS POR PROGRAMA SELECIONADO**  
**(Orçamento Fiscal e da Seguridade Social)**  
**(1995/1997)**

Programa	R\$ milhões de dezembro/97			R\$ milhões	
	1995	1996	1997	1998 (O)	1998 (E)
Administração (007)	10.982	8.964	23.953	28.380	25.704
Organização Agrária (013)	1.394	1.415	1.436	1.807	1.699
Abastecimento (016)	5.275	3.354	4.292	3.226	2.792
Defesa (026 +027+028) <sup>1</sup>	6.534	6.156	1.940	2.195	1.704
Segurança Pública (030)	1.002	1.226	719	973	808
Ensino Fundamental (042)	2.954	3.005	3.179	3.553	2.888
Ensino Superior (044)	5.504	4.932	4.713	4.529	4.281
Outros Ensinos (041+043+045+046+047) <sup>2</sup>	1.067	920	901	1.044	859
Recursos Hídricos (054)	789	600	978	1.244	1.023
Habitação (057)	95	349	386	1.541	255
Saúde (075)	17.446	15.594	14.355	14.218	12.978
Saneamento (076)	108	560	637	984	638
Proteção ao Trabalhador (078)	4.759	5.146	5.077	6.392	4.718
Assistência (081)	1.219	1.391	2.170	2.451	1.846
Previdência (082)	61.285	66.079	67.933	71.628	71.527
Transportes (087+088+089+090+091) <sup>3</sup>	2.575	2.956	3.399	4.244	3.001
Programas Selecionados	122.988	122.646	136.068	148.408	136.719
Despesa Não Financeira da União <sup>4</sup>	135.429	135.779	142.752	159.851	143.640

Fonte: SIAFI - CCONT/STN. Elaboração: CGFP/IPEA. Corrigido pelo IGP-DI, a partir de dados mensais. Os números entre parênteses referem-se à numeração da classificação funcional-programática.

Notas:<sup>1</sup> Inclui Aérea, Naval e Terrestre.

<sup>2</sup> Educação da criança de 0 a 6 anos, ensino médio, supletivo, educação física e desportos, e assistência a educandos

<sup>3</sup> Transporte aéreo, ferroviário, hidroviário, rodoviário e urbano.

<sup>4</sup> Exclui Administração financeira e Programação a cargo de estados e municípios.

Obs: 1998 (O): Lei Orçamentária nº 9.598 de 31.12.97; 1998 (E): Estimação da execução orçamentária supondo o mesmo nível de execução observado em 1997 mais a distribuição proporcional da reserva de contingência

**TABELA 3.1.10**  
**EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS DESPESAS FEDERAIS NA FUNÇÃO TRANSPORTE**  
**POR PROGRAMA TÍPICO**  
**(Orçamento Fiscal e da Seguridade Social)**  
**(1995/1997)**

Programa	R\$ mil de dezembro/97			R\$ mil	
	1995	1996	1997	1998 (O)	1998 (E)
Aéreo (087)	277.139	221.856	372.363	400.006	355.016
Rodoviário (088)	1.094.446	1.559.999	1.546.966	2.322.573	1.550.113
Ferrovário (089)	54.893	231.515	414.180	168.040	158.812
Hidroviário (090)	503.169	467.298	613.128	824.744	536.287
Urbano (091)	645.311	475.721	452.811	528.172	400.505
Total	2.574.958	2.956.389	3.399.448	4.243.535	3.000.733

Fonte: SIAFI - CCONT/STN. Elaboração: CGFP/IPEA. Corrigido pelo IGP-DI/FGV, a partir de dados mensais.

Obs: 1998 (O): Lei Orçamentária nº 9.598 de 31.12.97; 1998 (E): Estimação da execução orçamentária supondo o mesmo nível observado em 1997 mais a distribuição proporcional da reserva de contingência

## 3.2 PREVIDÊNCIA SOCIAL

O resultado primário da previdência apresentou significativa deterioração em 1997, quando comparado ao ano anterior (cf. Tabela 3.2.1). De fato, o déficit do sistema previdenciário cresceu 17,7% em 1997. Apesar do expressivo e crescente déficit da previdência do funcionalismo público civil e militar da União, o aumento do déficit decorreu principalmente da queda do resultado do INSS. É interessante notar que a deterioração fiscal do INSS se verificou em um momento de aumento da arrecadação bancária e redução na sua

despesa operacional. Conseqüentemente, a razão para tal resultado se deve ao aumento do valor total dos benefícios pagos decorrente tanto do aumento do número de beneficiários do sistema como do reajuste de 7,6% no valor dos benefícios concedido em junho de 1997. Em outras palavras, o esforço empreendido pelo INSS para melhorar seu resultado seja do lado da arrecadação, seja pela redução de sua despesa operacional não foi suficiente para compensar o aumento dos benefícios pagos.

**TABELA 3.2.1**  
**SALDO DA PREVIDÊNCIA**

Especificação	(R\$ milhões de dezembro/97)					
	1996	% PIB	1997	% PIB	1998 <sup>2</sup>	% PIB
A. INSS (A = A1-A2)	(2.529)	(0,3)	(5.445)	(0,6)	(9.598)	(1,0)
A1. Arrecadação Líquida	44.896	5,2	45.421	5,1	47.278	5,2
-Arrecad. Bancária + outros+Simple	48.562	5,6	49.336	5,5	51.353	5,6
-Transferências a terceiros <sup>1</sup>	(3.667)	(0,4)	(3.915)	(0,4)	(4.075)	(0,4)
A2. Despesas	47.425	5,5	50.866	5,7	56.876	6,2
-Benefícios exceto EPU	45.527	5,3	49.222	5,5	55.377	6,1
-Despesa Operacional	1.898	0,2	1.644	0,2	1.499	0,2
B. Serv. Púb. Fed. (Civis e Militares)	(15.833)	(1,8)	(16.166)	(1,8)	(17.361)	(1,9)
B1. Contribuição Plano Seg. Social	2.862	0,3	2.671	0,3	2.593	0,3
B2. Desp.Aposent.,Reform. ou Pensões	18.695	2,2	18.837	2,1	19.954	2,2
C. Resultado Previdência. (A+B)	(18.362)	(2,1)	(21.611)	(2,4)	(26.959)	(2,9)

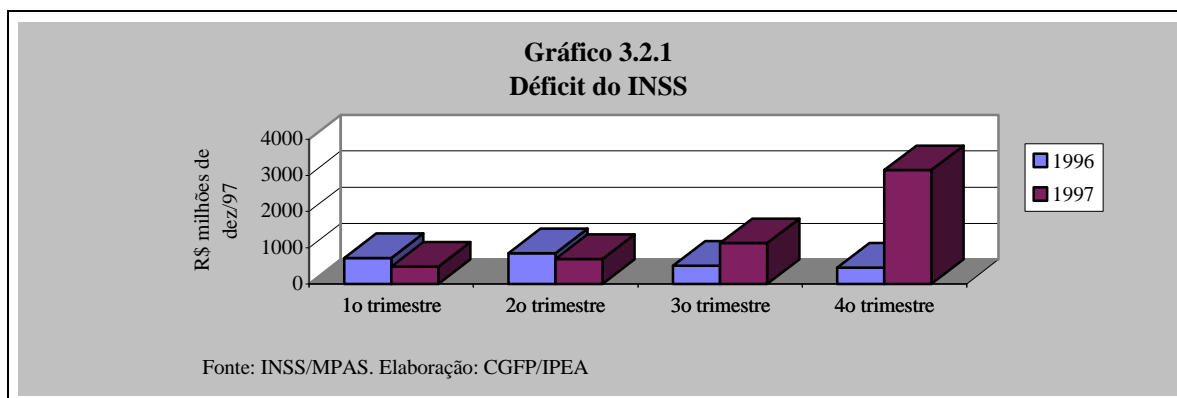
Fontes: INSS, MPAS, SRF e STN. Elaboração: CGFP/IPEA

Nota: <sup>1</sup>Recursos recolhidos pelo INSS e repassados aos seguintes órgãos: SENAR, SENAI, SESI, SENAC, SESC, INCRA, SDR, FNDE, Salário Educação, SEST, SENAT, Fundo Aeroviário, E. Prof. Marítimo (DPC) e SEBRAE.

<sup>2</sup> Estimativa para 1998 incorporando o aumento de 18% concedido aos militares, o acréscimo de 4% no total de beneficiários do INSS, assim como o aumento do salário mínimo para R\$ 128,00.

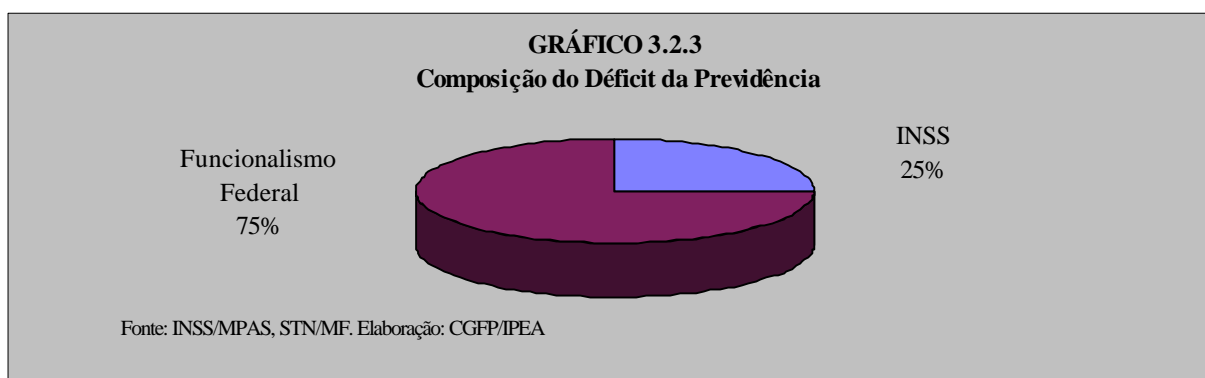
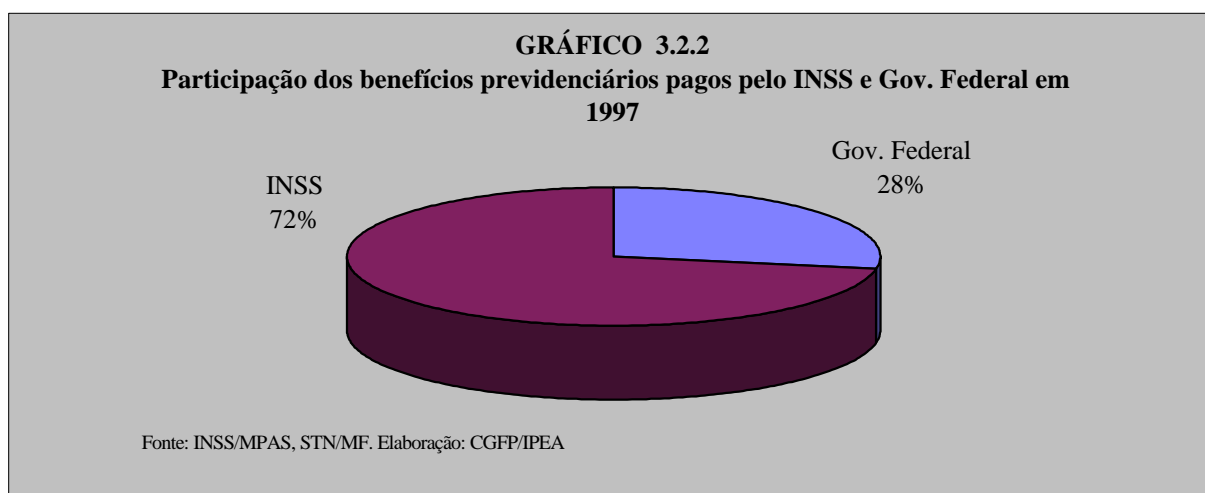
O Gráfico 3.2.1 apresenta a evolução dos déficits do INSS ao longo dos trimestres de 1997. Observa-se que, durante o primeiro semestre desse ano, o desempenho financeiro estava superior ao de 1996. Porém, a partir do segundo semestre a situação fiscal se deteriora,

provocando déficits bem superiores ao do ano anterior. Como já observado anteriormente, a fragilização financeira decorreu do aumento no montante de benefícios pagos, haja vista a elevação da arrecadação bancária e queda da despesa operacional.



Quando se considera além do INSS, a situação previdenciária do funcionalismo público civil e militar, o quadro se torna ainda mais deficitário. Como se pode observar na Tabela 3.2.1 e no Gráfico 3.2.2., o total pago com os benefícios previdenciários do INSS é bem superior ao pago aos funcionários públicos. Porém, devido ao alto valor dos

benefícios recebidos pelos servidores inativos, assim como a contribuição recaindo apenas sobre os funcionários ativos sem a contrapartida da contribuição do empregador existente no INSS, o déficit da previdência dos funcionários públicos federais perfez  $\frac{3}{4}$  do déficit previdenciário total em 1997 (cf. Gráfico 3.2.3)



Considerando-se as perspectivas para 1998, esse quadro tende a ser mais agravado. Supondo um aumento de 4% no total de beneficiários do sistema, um aumento do salário-mínimo para R\$128 e que os demais benefícios sigam o mesmo percentual de reajuste que o salário-mínimo, não há como o aumento de arrecadação acompanhar as despesas. Conforme pode ser visto na Tabela 3.2.1, tanto o déficit do INSS como da previdência do funcionalismo público tendem a crescer em 1998.

A contabilização do resultado primário do governo federal a partir dos “caixas” do Tesouro, da previdência e do seguro-desemprego permite observar que o sistema previdenciário é o possível obstáculo ao alcance da sustentabilidade fiscal brasileira. Os resultados superavitários encontrados pelo Tesouro e seguro-desemprego são reduzidos pelo grande déficit previdenciário. Tudo se

passa como se o governo tivesse que buscar recursos fora do sistema previdenciário para cobrir os déficits deste. Em outras palavras, o resultado negativo de R\$ 21,6 bilhões do ano passado, assim como os valores ainda maiores esperados para os próximos anos, estão sendo cobertos não pelas contribuições previdenciárias, mas pelos impostos pagos pela sociedade. Se a situação continuar se agravando, será necessária tomar uma opção em relação ao destino da arrecadação de tributos e da despesa pública: ou será reduzido o montante destinado a gastos correntes ou investimentos que não os previdenciários ou será necessário seu uso para pagamento de aposentadorias e pensões. Em outras palavras, a questão que se coloca é se a geração jovem continuará a se mostrar solidária com a geração mais antiga a ponto de aceitar a redução de sua renda disponível assim como o redirecionamento dos gastos públicos em função dos compromissos previdenciários.

---

### 3.3 SEGURO-DESEMPREGO

---

**A**s despesas com seguro-desemprego, medidas pelo regime de competência, chegaram a R\$ 378,2 milhões<sup>6</sup> em janeiro de 1998 (cf. Tabela 3.3.1), representando aumentos reais de 53,7%, 34,5%, 39% e 72,5% em relação a 1997, 1996, 1995 e 1994, respectivamente. Em 1997 esses gastos foram de R\$ 3.577,5 milhões, contra R\$ 3.699,4 milhões no ano anterior (redução de 3,3%). Os desembolsos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) com o seguro (regime de caixa)<sup>7</sup> apresentaram, nos dois

primeiros meses de 1998, comportamento ascendente (cf. Tabela 3.3.2). O Fundo gastou R\$ 447,79 milhões nessa rubrica, contra R\$ 377,4 milhões no primeiro bimestre de 1997 (18,6%). Os gastos de 1998 também superam os de 1996 e 1995 em 108,5% e 66,4%, respectivamente. O número de requerentes em janeiro de 1998 (386 mil) diminuiu 5,3% em relação a janeiro de 1997 (407,5 mil, cf. Tabela 3.3.1). O total de segurados também se reduziu: 378,5 mil (jan/98) e 404,9 mil

---

<sup>6</sup> Nesta subseção, os valores monetários estarão todos em R\$ milhões de fevereiro de 1998 (atualizados pelo IGP-DI/FGV), salvo quando explicitado de outra forma.

<sup>7</sup> A despesa autorizada do seguro (valor emitido) não pode ser confundida com os desembolsos do FAT com esse item (regime de caixa). Ocorre que nem todos os segurados sacam seus benefícios na rede bancária em tempo hábil (máximo de 67 dias), o que faz com que parte dos recursos retorne à fonte original. Assim, os desembolsos desse Fundo com o seguro-desemprego

---

são, normalmente, inferiores aos valores emitidos, no curto prazo.

(jan/97), perfazendo um decréscimo de 6,5%<sup>8</sup>. Houve ligeira queda na taxa de habilitação (de 99,4% em janeiro de 1997 para 98,8% no ano seguinte), não significando, contudo, marcante redução no grau de cobertura do programa. Comparando-se ainda os mesmos períodos, verifica-se que o valor médio do benefício, em salários mínimos, sofreu pequeno aumento de 1,58 para 1,59. Dividindo-se os valores emitidos do seguro pelo número de cheques de pagamento no período, chega-se à conclusão de que os valores médios foram de R\$ 190,6 em janeiro de 1998 e R\$ 189,5 no primeiro mês de 1997 (preços de fev/98). Ou seja, o valor unitário do benefício sofreu aumento real de apenas 0,6%.

Como explicar tal crescimento dos valores absolutos das despesas com o seguro (em ambos os regimes contábeis), face à aparente redução da demanda (requerentes e segurados) e ao insignificante aumento do valor médio do benefício? A resposta está no maior número de cheques emitidos para pagamento, dado pela quantidade de beneficiários vezes a de parcelas recebidas. Em janeiro de 1998, foram emitidos 1,98 milhão de cheques, contra 1,3 milhão no mesmo período do ano passado (52,3%). O crescimento tanto pode provir de maior número de recebedores “na boca do caixa”<sup>9</sup>, quanto de ampliação das parcelas pagas por beneficiário. Esse segundo fator deve ter preponderado, devido aos efeitos da Resolução nº 155 do CODEFAT (ver Box 3.3.2), que determinou pagamento de parcela adicional aos segurados. Foram emitidos mais de 203 mil cheques em decorrência do cumprimento dessa Resolução.

Os desligamentos líquidos (desligados menos admitidos no emprego) são a principal

variável condicionante do volume de benefícios concedidos do seguro-desemprego. Quanto maior for o excesso de desligamentos em face das admissões, maior tende a ser a pressão sobre o seguro. Esse excesso caiu de 271,3 mil (1996) para 35,7 mil (1997). Essa queda (-86,8%) se deveu tanto a um aumento das admissões (157 mil), quanto a uma redução nos desligamentos brutos (79 mil). Esse aparente melhor desempenho do mercado de trabalho brasileiro em 1997 - apesar dos apertos monetário e fiscal do último trimestre do ano - revela porque ocorreu redução dos gastos com o seguro-desemprego em relação a 1996, conforme exposto na Tabela 3.3.1. Entretanto, os efeitos da elevação das taxas de juros e do pacote fiscal de novembro passado já começaram a aparecer em janeiro. A taxa de desemprego aberto (IBGE) saltou de 5,55% em fevereiro de 1997 para 7,42% no mesmo mês do ano seguinte. É provável que sejam elevados os desligamentos líquidos no primeiro trimestre de 1998, a despeito da recente redução dos juros. Isso deve reforçar pressões para o aumento da demanda pelo seguro.

Os desembolsos do FAT com esse seguro têm apresentado vigoroso crescimento a partir de 1994. A preços de fevereiro de 1998, eles saltaram de R\$ 2,3 bilhões em 1994 para R\$ 3,4 bilhões em 1997 (47,8%). Parte desse aumento se deve a mudanças legais, que promoveram flexibilização das regras de concessão do seguro no período. Exemplo recente é a Resolução nº 155/97 do Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT). Essa flexibilização tem caminhado no sentido de ampliar o número de parcelas a serem pagas aos segurados. A partir de 1995, o resultado primário (balanço das receitas e despesas não

---

<sup>8</sup> Dados sujeitos a alterações pelo Ministério do Trabalho - MTb.

<sup>9</sup> O número de recebedores “na boca do caixa” não é necessariamente igual ao de segurados, porque o indivíduo habilitado ao seguro pode não chegar a receber o benefício, caso encontre ocupação antes do primeiro pagamento ou viole alguma norma do seguro-desemprego (fraude, recusa de oferta de emprego do SINE, etc.).

financeiras) do Fundo tem sido sistematicamente deficitário, em função de dois fatores: a redução dos repasses dos recursos do PIS/PASEP e, principalmente, o aumento dos gastos com o seguro.<sup>10</sup> As entradas do PIS/PASEP no FAT reduziram-se de R\$ 5,6 bilhões (1994) para R\$ 4,9 bilhões (1997) (-12.5%). Isso se deve, em parte, ao Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)<sup>11</sup> e também aos efeitos da MP 1.152/95, que desobrigou o Tesouro a repassar os recursos do PIS/PASEP ao FAT nos prazos vigentes anteriormente. Por sua vez, o crescimento real dos pagamentos do seguro-desemprego tem sido o principal fator de pressão sobre o “caixa” do FAT. Em 1994, essa despesa representava algo em torno de 45% das despesas não financeiras do Fundo, passando a 53% em 1997. O pagamento de benefícios (seguro-desemprego mais abono salarial) que, em 1994, era de 53% daquelas despesas, passou a 61% em 1997.

Comparando-se os primeiros bimestres de 1994 a 1998, verifica-se que, nesse último ano, houve grande crescimento da despesa não financeira do FAT com relação aos anteriores, motivado pelo maior desembolso com seguro-desemprego e pelo

excepcional repasse de R\$ 163 milhões ao BNDES em janeiro. Isso resultou em aumento da despesa não financeira do Fundo, no primeiro bimestre de 1998, de 101,8% em relação a igual período de 1997 (cf. Tabela 3.3.2). Como o incremento dessa despesa se deveu, em parte, ao crescimento dos empréstimos do FAT ao BNDES, a participação relativa dos benefícios no total de desembolsos não financeiros caiu em jan-fev/1998.

Comparando-se a arrecadação total do PIS/PASEP com as despesas de benefícios do FAT, observa-se que, a partir de 1994, a participação desses gastos na arrecadação vem crescendo. Essa relação se elevou de 35,1% (1994) para 53,0% (1997). Comparando-se os primeiros bimestres de cada ano, observa-se que, com exceção dos anos atípicos de 1994 e 1995, as despesas com benefícios do FAT vêm ascendendo, culminando com 43,9% do PIS/PASEP em janeiro-fevereiro (cf. Tabela 3.3.3) de 1998. Isso revela comprometimento crescente da arrecadação do PIS/PASEP com gastos do seguro-desemprego e abono salarial.

---

<sup>10</sup> O resultado primário do FAT evoluiu de um superávit de R\$ 499,4 milhões em 1994 (preços de fevereiro de 1998), para déficits de R\$ 888,8 milhões (1995), R\$ 1.058,2 milhões (1996) e R\$ 1.606,2 milhões (1997). Até fevereiro de 1998, o FAT já havia acumulado um déficit primário de R\$ 367,5 milhões.

<sup>11</sup> Em 1997, 25,9% em média do total das contribuições para o PIS/PASEP foi repassado ao FEF, o que significa efetiva subtração de recursos ao FAT.

**TABELA 3.3.1**  
**SEGURO-DESEMPREGO**  
**DESPEAS E GRAU DE COBERTURA**  
**(1994/1998)**

Ano	Benefícios (R\$ milhões de fev/98) <sup>1</sup>		Número de Requerentes	Número de Segurados	Taxa de habilitação (%) <sup>2</sup>	Número de cheques emitidos	Valor médio em s.m.
	Concedidos	Pagos pelo					
1994	3.390,81	2.280,59	4.091.318	4.029.718	98,49	15.115.459	1,55
1995	3.587,02	3.469,89	4.789.307	4.737.108	98,91	20.836.194	1,54
1996	3.699,39	3.542,94	4.395.977	4.359.092	99,17	19.593.192	1,56
jan/97	245,99	163,95	407.499	404.926	99,37	1.298.152	1,58
fev/97	244,72	213,47	344.642	342.647	99,42	1.300.966	1,58
mar/97	337,14	311,81	390.046	387.700	99,40	1.811.403	1,58
abr/97	196,19	335,40	424.555	420.756	99,11	1.051.355	1,59
mai/97	475,26	154,15	361.501	354.100	97,95	2.465.286	1,54
jun/97	296,53	446,60	364.084	356.376	97,88	1.540.792	1,55
jul/97	294,12	237,73	377.535	371.735	98,46	1.520.889	1,56
ago/97	344,22	367,42	350.970	347.197	98,92	1.769.292	1,57
set/97	284,30	273,48	372.734	369.740	99,20	1.466.672	1,57
out/97	278,68	270,76	363.825	360.640	99,12	1.436.367	1,58
nov/97	332,93	348,28	325.900	321.940	98,78	1.726.423	1,58
dez/97	247,37	312,46	352.316	346.580	98,37	1.290.986	1,58
Total/97	3.577,46	3.435,51	4.435.607	4.384.337	98,83	18.678.583	1,57
jan/98	378,17	305,75	385.965	378.451	98,79	1.983.608	1,59
fev/98	n.d.	142,04	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fonte: Ministério do Trabalho; SEPES; Coordenação Geral de Seguro-Desemprego e Abono Salarial e Coordenação Geral de Administração Financeira do FAT (COAFI).

Notas: <sup>1</sup>Corrigidos pelo IGP-DI/FGV. Os benefícios concedidos ficam na Caixa Econômica Federal durante 67 dias, à disposição do segurado; expirado o prazo, os recursos retornam ao FAT, caso não tenham sido sacados pelo beneficiário.

<sup>2</sup>Taxa de habilitação = Segurados/Requerentes (mede o grau de cobertura do programa).

Obs.: n.d. - não disponível.

**TABELA 3.3.2**  
**FAT: DESPEAS COM BENEFÍCIOS**  
**(jan-fev/1994 - jan-fev/1998)**

Ano	Seguro- Desemprego (A)	Abono Salarial (B)	Sub-Total (A) + (B) (C)	Despesa não Financeira (D)	(Em R\$ milhões de fev/98 <sup>1</sup> )	
					(A)/(D) (%)	(C)/(D) (%)
jan-fev/1994	0	0	0	355,62	0	0
jan-fev/1995	269,03	235,52	504,55	504,56	53,32	100
jan-fev/1996	214,72	126,63	341,35	345,78	62,10	98,72
jan-fev/1997	377,42	0	377,42	396,04	95,30	95,30
jan-fev/1998	447,79	98,27	546,06	799,08	56,04	68,34

Fonte: Ministério do Trabalho; Secretaria de Políticas de Emprego e Salário; Coordenação Geral de Orçamento e Administração Financeira do FAT. Elaboração: IPEA/CGFP.

Nota: <sup>1</sup>Atualizados pelo IGP-DI/FGV.

**TABELA 3.3.3**  
**ARRECADAÇÃO DO PIS/PASEP E PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS DO FAT**  
**(jan-fev/1994 - jan-fev/1998)**

Especificação	(R\$ milhões de fev/98)				
	jan-fev/1994	jan-fev/1995	jan-fev/1996	jan-fev/1997	jan-fev/1998
A - Arrecadação do PIS/PASEP	1.306	1.214	1.300	1.266	1.244
B - Benefícios do FAT <sup>1</sup>	0	504,55	341,35	377,42	546,06
seguro-desemprego	0	269,03	214,72	377,42	447,79
abono salarial	0	235,52	126,63	0	98,27
B/A (%)	0	41,6	26,3	29,8	43,9

Fonte: Ministério do Trabalho, Secretaria de Políticas de Emprego e Salário, Coordenação geral de Orçamento e Administração Financeira do FAT.

Nota: <sup>1</sup>Benefícios pagos (regime de caixa).

Projeta-se, para 1998, uma arrecadação do PIS/PASEP de R\$ 7,8 bilhões, sendo R\$ 5,8 bilhões transferidos ao FAT, devido à retenção de recursos pelo FEF. Além disso, supondo crescimento real de 11,8% para o seguro-desemprego (média do período pós-Real), chega-se à despesa de R\$ 3,8 bilhões nessa rubrica. A essas projeções associam-se outras do Ministério do Trabalho, relativas às contas do FAT<sup>12</sup>:

- a) transferências ao BNDES (Art. 239 da Constituição Federal): R\$ 2,31 bilhões;
- b) abono salarial: R\$ 550 milhões;
- c) gastos com qualificação profissional: R\$ 360 milhões;
- d) despesas operacionais: R\$ 228 milhões.

Esses números resultam em déficit primário de R\$ 1,45 bilhão para o FAT (valores nominais), compatível com os resultados observados nos últimos anos. Essas projeções também sugerem a persistência do crescimento das relações do seguro-desemprego e dos benefícios do Fundo (seguro mais abono) com a arrecadação do PIS/PASEP (48,7% e 55,8%, respectivamente).

As perspectivas de evolução do seguro-desemprego são condicionadas por três fatores básicos: a) desligamentos líquidos, b) salário mínimo e c) normas de habilitação. Desses, o segundo não parece apresentar problemas, uma vez que a regra de reajuste do salário mínimo não tem mudado (o reajuste do salário mínimo acompanha a inflação esperada). Mais difícil é prever o comportamento do fluxo de desligamentos, já que depende de uma série de fatores vinculados à produtividade dos “setores formais”, ao nível de atividade da economia e à taxa de rotatividade da mão-de-obra. Por fim, as normas de concessão do seguro-desemprego tendem, no momento atual, a gradual afrouxamento. Tais normas baixadas pelas Resoluções do CODEFAT não produzem efeitos imediatos, mas afetam a demanda pelo benefício, transcorridos alguns meses. Logo, o comportamento dos gastos com o seguro-desemprego depende, no curto prazo, mais dos fatores que afetam o fluxo de trabalhadores desligados e admitidos no mercado formal, especialmente os associados aos ciclos da atividade econômica. Não há dúvida que, no curto prazo, mitigar a pressão sobre os gastos do seguro pressupõe crescimento mais rápido.

<sup>12</sup> Conforme publicado na Gazeta Mercantil de 19 a 21/12/97, página A-6.

### **Box 3.3.1 - Seguro-Desemprego e Qualificação Profissional**

A taxa de desemprego aberto, segundo o IBGE, foi de 7,42% (período semanal) em fevereiro de 1998, a maior desde 1985. Comportamento sazonal e juros altos têm sido apontados como as causas mais prováveis desse repique do desemprego. A concessão do seguro-desemprego foi prorrogada por mais um mês para os trabalhadores demitidos entre dezembro de 1997 e março de 1998. Essa decisão do Ministério do Trabalho foi referendada pelo CODEFAT em 10/03/98.

O crescimento da taxa de desemprego ilustra a gravidade do problema, hoje, no Brasil. Não apenas o desemprego, mas a expectativa de perda do emprego transformaram-se talvez no principal problema do brasileiro médio. Tal expectativa é reforçada pelo reconhecimento de que o sistema educacional brasileiro é ineficaz para formar e qualificar a mão-de-obra do País. De fato, além da redução no nível de atividade econômica, uma das principais causas do desemprego é estrutural: o avanço tecnológico - sobretudo na indústria - tem promovido drástica redução dos postos de trabalho. Por outro lado, os novos postos são acessíveis apenas aos indivíduos qualificados. Em tempos de globalização e rápida mutação tecnológica, os dispensados do “mercado formal” só a ele retornarão se dispuserem de melhor qualificação.

Nesse contexto, políticas monetária e fiscal expansionistas - além de ameaçarem a estabilidade - teriam efeito limitado sobre a criação de empregos. Da mesma forma, a flexibilização de regras trabalhistas (banco de horas, contrato temporário, etc.) e a implementação de programas de geração de emprego e renda com recursos do FAT e de outros fundos públicos não são suficientes para atacar as causas estruturais do desemprego. É claro que baixar os juros, desonerar a contratação de trabalhadores pelas empresas e fomentar atividades intensivas em mão-de-obra são políticas válidas e necessárias para minorar o problema no curto prazo. Porém, só investimentos maciços em educação básica, secundária e em qualificação profissional são capazes de minimizar o descompasso entre as exigências do mercado formal e o baixo nível médio de qualificação da força de trabalho brasileira.

O seguro-desemprego poderia ser definitivamente incorporado a uma política pública de emprego mais abrangente. Não deve ser resultado de uma política passiva, algo como assistência financeira tipo “tapa-buraco” que, em certos casos, pode até desestimular a procura por novo emprego. Ao invés disso, deveria ser um benefício associado aos programas públicos de qualificação profissional do desempregado. Dito de outro modo, parcelas adicionais do seguro só estariam disponíveis aos beneficiários que participassem de cursos patrocinados pelo Ministério do Trabalho e governos estaduais. Para isso, prioridade seria dada à reestruturação das delegacias regionais do SINE, em todos os aspectos necessários ao aumento da eficiência de seus serviços. Em 1997, apenas 11,3% dos que se inscreveram nos postos regionais dessa entidade conseguiram emprego.

Por sua vez, o chamado sistema S (Sesi, Senai, Senac, Sebrae e Senar) teria atuação mais eficaz se tivesse “caixa” e gestão unificados, sob coordenação do CODEFAT. Isso poderia melhorar a eficiência na aplicação de recursos, priorizando a educação e qualificação profissional de trabalhadores e evitando distorções inerentes ao controle exclusivo do dinheiro pelos empresários. A gestão tripartite (empresários, governo e trabalhadores), se não garante plena eficácia, pelo menos é mais democrática e transparente. Além disso, caso o sistema S fosse incorporado ao FAT, este teria contado com mais R\$ 3,9 bilhões em 1997 repassados pela Previdência Social, exclusive outras fontes.

### **BOX 3.3 2 - Legislação Recente do Seguro-Desemprego**

#### 1) Reajuste do Benefício

Resolução nº 139 de 30/04/97: Reajusta o benefício do seguro-desemprego em 7,143% a partir de maio de 1997.

#### 2) Critérios de Concessão do Benefício

Resolução nº 155 de 22/12/97: Prolonga por mais um mês (parcela adicional) a concessão do seguro-desemprego a trabalhadores demitidos por empregadores residentes no DF e em mais dez regiões metropolitanas.

#### 3) Políticas de Emprego e Salário

Resolução nº 148 de 23/09/97: Centraliza na Caixa Econômica Federal a recepção e triagem dos requerimentos do seguro-desemprego, para posterior encaminhamento aos órgãos executores do Sistema Nacional de Emprego - SINE, que se encarregarão da orientação, recolocação e qualificação profissional do desempregado. Essa resolução procura vincular o pagamento do benefício à prestação dos serviços do SINE.

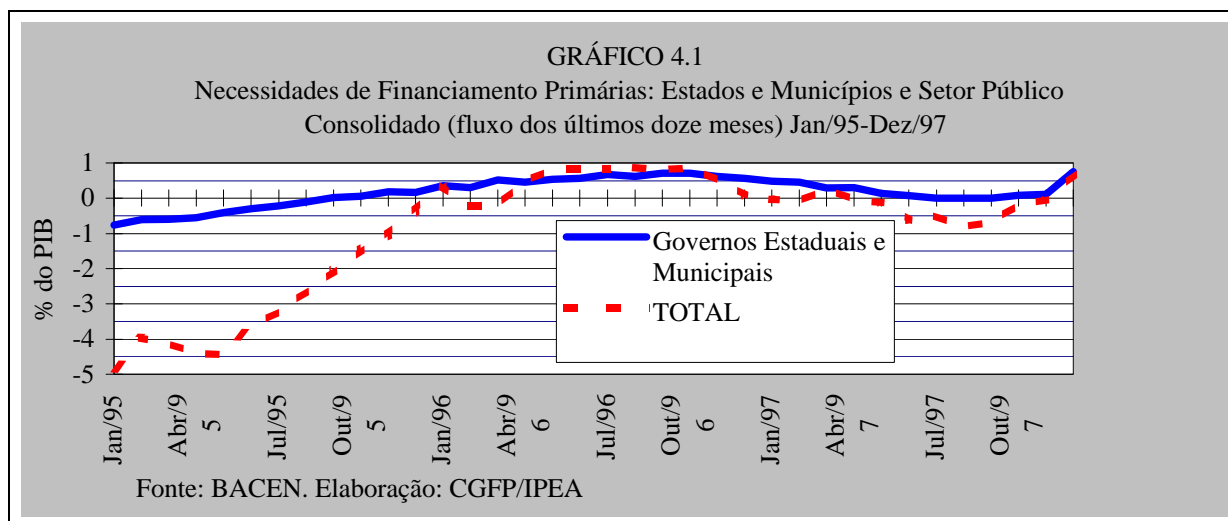
## **4 ESTADOS E MUNICÍPIOS**

### **4.1 RESULTADO PRIMÁRIO**

**A**s necessidades de financiamento primárias - fluxos dos últimos doze meses - dos estados e municípios atingiram 0,75% do PIB em dezembro de 1997, contra 0,57% do PIB em dezembro de 1996, revertendo a tendência de diminuição observada nos últimos meses (Gráfico 4.1).

Uma ressalva deve ser feita em relação a esses números. Dada a metodologia de cálculo, quando um estado recebe recursos de privatizações, por exemplo, e os usa para abater dívidas não-reconhecidas, isso aparece como déficit. Desse modo, muitos estados

podem estar aproveitando recursos de privatizações estaduais para pagar dívidas antes não explicitadas. Essa abordagem conduz a duas conclusões: a) a situação dos estados era pior do que se imaginava; e b) ao reconhecer este tipo de dívida e saldá-las, os estados demonstram maturidade e transparência. Assim, os estados estão apenas saldando compromissos antes desconhecidos das autoridades federais. Ou o governo central retoma esforços visando a uma maior explicitação dos passivos estaduais, ou não leva em conta os recursos das privatizações.



## 4.2 ARRECAÇÃO DE ICMS E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS

**E**m dezembro de 1997 foram arrecadados R\$ 5,26 bilhões em ICMS, totalizando R\$ 61,21 bilhões no ano (cf. Tabela 4.2.1). Em comparação com 1996 houve uma redução real da ordem de 0,9%. A receita de ICMS do último mês de 1997, inferior em 4,6% a do mesmo mês de 1996, contribuiu decisivamente para este resultado, que não pode ser atribuído à lei Kandir, que já vigorava no último trimestre de 1996.

O Gráfico 4.2 mostra a arrecadação de ICMS com e sem efeito sazonal. Nota-se

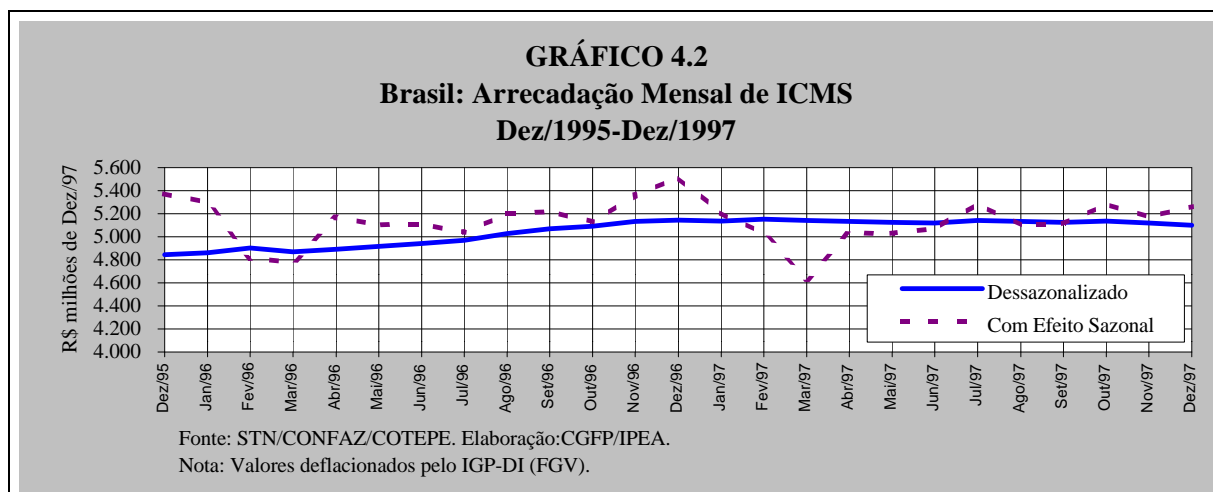
que, se por um lado os estados possam ter perdido receita de ICMS pela lei Kandir, por outro aumentaram sua receita mediante elevação de alíquotas, fim de subsídios, maior fiscalização na arrecadação, etc., que reverteram, a partir de abril, a tendência de queda da arrecadação de ICMS iniciada em janeiro de 1997.

As transferências constitucionais a estados e municípios somaram R\$ 1,85 bilhão em dezembro de 1997 (cf. Tabela 4.2.2), representando uma queda real de 13,44% em relação a dezembro de 1996. No ano, houve ganho real de 3,55% comparativamente a 1996.

**TABELA 4.2.1**  
**ARRECAÇÃO DE ICMS**  
**(1996/1997)**

Especificação	1996 (a)	1997 (b)	Dez/96 (c)	Dez/97 (d)	Variação(%)		Participação(%)	
					(b-a)/(a)	(d-c)/(c)	(c)	(d)
Brasil	61.740	61.214	5.518	5.261	(0,9)	(4,6)	100	10
Sul	9.694	9.128	881	743	(5,8)	(15,7)	15,97	14,1
Sudeste	37.103	37.047	3.333	3.213	(0,1)	(3,6)	60,40	61,0
Centro-Oeste	4.042	4.237	338	366	2,2	8,3	6,13	6,9
Nordeste	8.192	8.051	716	694	(1,6)	(3,2)	12,98	13,1
Norte	2.709	2.752	249	246	0,6	(1,4)	4,52	4,6

Fonte: STN/CONFAZ/COTEPE. Elaboração: CGFP/IPEA.  
Nota: <sup>1</sup>Valores deflacionados pelo IGP-DI (FGV).



**TABELA 4.2.2**  
**TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS A ESTADOS E MUNICÍPIOS<sup>1</sup>**  
**(Jan-Dez/1996-1997)**

Especificação	1996		1997		Variação (%)		Participação (%)	
	Dez (a)	Jan-Dez (b)	Dez (c)	Jan-Dez (d)	(c-a)/(a)	(d-b)/(b)	Dez/96	Dez/97
Brasil	2.132,25	21.535,89	1.845,73	22.299,59	(13,44)	3,55	100,00	100,00
Sul	295,87	3.008,05	263,14	3.117,88	(11,06)	3,65	13,88	14,26
Sudeste	470,31	4.772,67	418,47	4.944,93	(11,02)	3,61	22,06	22,67
Centro-Oeste	146,68	1.476,43	128,06	1.508,43	(12,69)	2,17	6,88	6,94
Nordeste	880,91	8.870,17	759,72	9.243,57	(13,76)	4,21	41,31	41,16
Norte	338,48	3.408,57	276,34	3.484,78	(18,36)	2,24	15,87	14,97

Fonte: STN/COFIN/DIREV. Valores deflacionados pelo IGP-DI (FGV). Elaboração: CGFP/IPEA.

Nota: <sup>1</sup>Corresponde à soma das transferências de FPE, FPM e IPI-EXP.

### 4.3 DÍVIDA ESTADUAL E MUNICIPAL

A dívida líquida total dos estados e municípios somou R\$ 120,2 bilhões em dezembro, apontando crescimento real da ordem de 19,9% em relação a dezembro de 1996 (cf. Tabela 4.3.1), e representando, aproximadamente, 44,8% da dívida líquida total do setor público. Apesar da forte expansão de sua dívida externa (33,2% em termos reais), esta continua pouco expressiva constituindo-se em menos de 5% da dívida total dos estados e municípios. A linha Renegociação com a União mostra o montante dos compromissos estaduais assumidos pela União.

Para o setor público como um todo, a renegociação de dívidas estaduais é positiva, pois a União pode rolar esses compromissos a um custo inferior ao que os estados seriam capazes de fazê-lo. Cabe agora ao governo federal sinalizar aos estados que não haverá mais renegociações, a fim de deixar claro que imprudências em relação aos gastos serão de exclusiva responsabilidade do próprio estado, sem subsídios da União. A dívida mobiliária bruta dos estados e municípios em dezembro de 1997 atingiu o montante de R\$ 41,3 bilhões (cf. Tabela 4.3.2). Isso representa variação

real negativa de 25,7% comparada a dezembro de 1996. Tirando o Estado de São Paulo, todos os demais presentes na Tabela 4.3.2 tiveram variação real positiva da dívida mobiliária bruta no período dez/96-dez/97. Este fato pode estar sinalizando para a necessidade do governo federal acelerar a renegociação das dívidas dos demais estados, pois os governadores

podem estar interpretando a situação de São Paulo como um estímulo ao aumento de suas dívidas visando repassá-las posteriormente à União. A Tabela 4.3.2 e o Gráfico 4.3 apresentam a evolução da dívida mobiliária bruta dos estados e municípios.

**TABELA 4.3.1**  
**DÍVIDA LÍQUIDA TOTAL DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS<sup>1</sup>**  
**(Dez/96-Dez/97)**

Especificação	(R\$ milhões)					
	Dez/96		Dez/97		Variação Nominal(%) (C-A)/(A)	Variação Real (%)
	Saldo (A)	% do PIB (B)	Saldo (C)	% do PIB (D)		
Dívida Total	93.338	11,9	120.240	13,5	28,8	19,9
Interna	90.332	11,5	115.937	13,0	28,3	19,4
Mobiliária	49.906	6,4	38.700	4,3	(22,5)	(27,9)
Bancária	40.157	5,1	23.307	2,6	(42,0)	(46,0)
Arrec. a recolher	(138)	0,0	(117)	0,0	(15,2)	(21,1)
Depósitos à vista	(2.546)	0,3	(2.872)	0,3	12,8	5,0
Aviso MF30	2.953	0,4	3.042	0,3	3,0	(4,2)
Reneg. c/ União	-	-	53.877	6,0	-	-
Externa	3.006	0,4	4.303	0,5	43,1	33,2

Fonte: BACEN. Na coluna variação real os dados foram deflacionados pelo IGP-DI (FGV) Elaboração: CGFP/IPEA

Nota: <sup>1</sup>Estão deduzidos os títulos em tesouraria

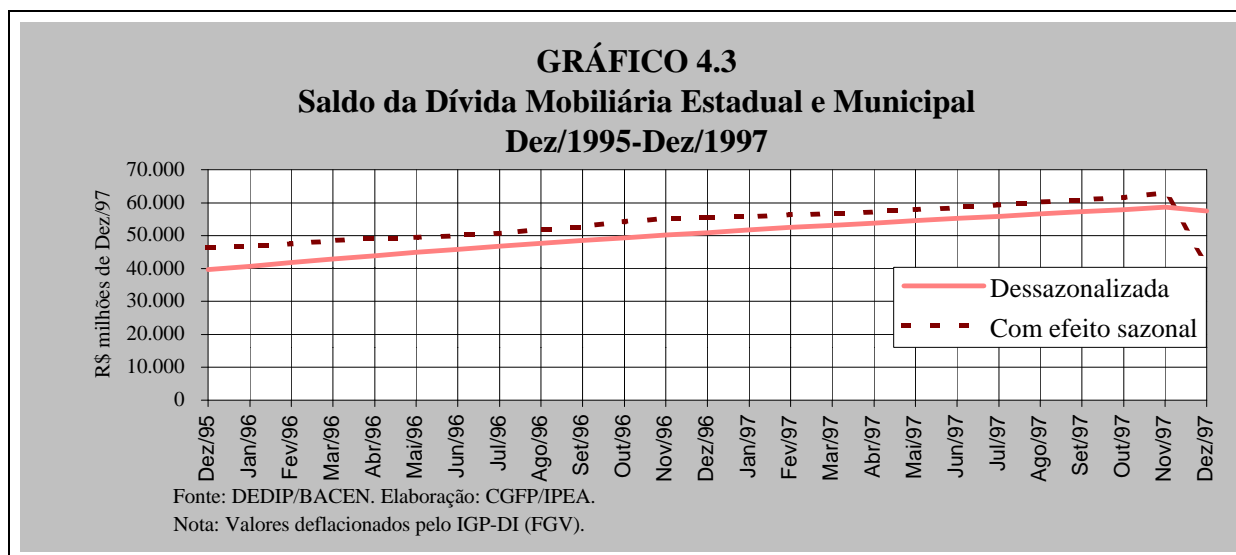
**TABELA 4.3.2**  
**SALDO DA DÍVIDA MOBILIÁRIA BRUTA DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS**  
**(Dez/1996-Dez/1997)**

Especificação	(R\$ milhões)				
	Dez/96	Dez/97	Variação Nominal (%)	Variação Real <sup>2</sup> (%)	Participação (%)
	(A)	(B)	(B-A)/(A)	(%)	Dez/97
Estados e Municípios	51.720	41.319	(20,1)	(25,7)	100,0
Estados	45.149	33.163	(26,5)	(31,7)	80,3
São Paulo <sup>1</sup>	18.723	281	(98,5)	(98,6)	0,7
Minas Gerais	8.773	10.912	24,4	15,7	26,4
Rio Grande do Sul	6.543	8.143	24,5	15,8	19,7
Rio de Janeiro	5.935	7.383	24,4	15,7	17,9
Outros	5.175	6.444	24,5	15,9	15,6
Municípios	6.571	8.156	24,1	15,5	19,7
São Paulo	5.021	6.242	24,3	15,7	15,1
Rio de Janeiro	1.338	1.658	23,9	15,3	4,0
Outros	212	256	20,8	12,4	0,62

Fonte: BACEN/DEDIP. Elaboração: CGFP/IPEA.

Notas: <sup>1</sup>Em dezembro de 1997 o Estado de São Paulo concluiu a renegociação de sua dívida com a União.

<sup>2</sup>Na coluna variação real (%) os dados foram deflacionados pelo IGP-DI (FGV).



## 5 EMPRESAS ESTATAIS

### 5.1 Resultado Primário

**A**s empresas estatais obtiveram, em 1997, *superávit* primário de 0,07% do PIB, ligeiramente inferior ao de 1996 (0,08% do PIB). A tradicional aceleração na execução orçamentária dos investimentos ao final do ano, principalmente dezembro<sup>13</sup>, explica a queda desse *superávit* que até setembro/97 era de 0,66% do PIB (cf. Tabela 5.1.1). O Gráfico 5.1.1 apresenta os resultados mensais desde julho/95 dos fluxos dos últimos doze meses. O saldo das empresas estatais nos últimos dois anos é praticamente o mesmo. Em 1997, não houve variações expressivas nas contas das estatais federais nem nas estaduais.

As empresas estatais federais foram responsáveis por um *superávit* de 0,27% do PIB, ligeiramente inferior ao observado em 1996 (0,28% do PIB). Já as empresas estaduais continuaram na sua trajetória deficitária: 0,18% do PIB em 1997 contra 0,19% em 1996. As estatais municipais mantiveram seu déficit reduzido, embora passando de 0,01% do PIB em 1996 para 0,02% em 1997 (cf. Gráfico 5.1.2).

Os investimentos das empresas estatais federais em 1997 atingiram R\$ 14,8 bilhões (1,72% do PIB), equivalentes a 88,7% da dotação (cf. Tabela 5.1.2). Em infraestrutura concentrou-se a maior parcela desses investimentos, cerca de 92,7%. O setor de telecomunicações respondeu por 50,4%, o setor petróleo por 26,6%, seguido de energia elétrica com 13,4% da execução.

A elevada participação de telecomunicações pode ser explicada pelas características do mercado por esses serviços. Do lado da oferta, existe elevado dinamismo tecnológico no setor e, portanto, necessidade de maiores investimentos. Estes ficaram defasados nos últimos anos exigindo, atualmente, mais recursos. Do lado da demanda, há no País um *déficit* de cerca de 15 milhões de telefones. Em 1997, foram priorizadas as telefonias fixa e celular. Na primeira, o sistema Telebrás investiu aproximadamente R\$ 2,6 bilhões, enquanto na segunda aplicou cerca de R\$ 1,6 bilhão. São necessários investimentos visando garantir um mínimo de qualidade comparada a padrões de empresas privadas (por exemplo, concorrência

<sup>13</sup>As estatais federais nesse mês geraram um *déficit* da ordem de R\$ 2,3 bilhões.

entre as bandas A e B de telefonia celular) ou mesmo preparar as empresas para as privatizações.

O setor petróleo concentrou o segundo maior volume dos investimentos, tendo executado 93,4% da programação. Duas áreas podem ser mencionadas: a produção de petróleo cresceu 7,4 % em relação a 1996 atingindo, em dezembro, o recorde de 1 milhão de barris por dia; e a construção do gasoduto Brasil/Bolívia, um dos principais projetos do programa “Brasil em Ação”, estimado em R\$ 2 bilhões, dos quais R\$ 1,1 bilhão de recursos externos (BID, BIRD e Eximbank) e R\$ 900 milhões internos (BNDES, Petrobrás). O objetivo do gasoduto é aumentar a participação do gás natural na matriz energética brasileira (passando de 2,6% em 1997 para 12,0% em 2010), visando reduzir custos, elevar a eficiência na produção industrial (particularmente na Grande

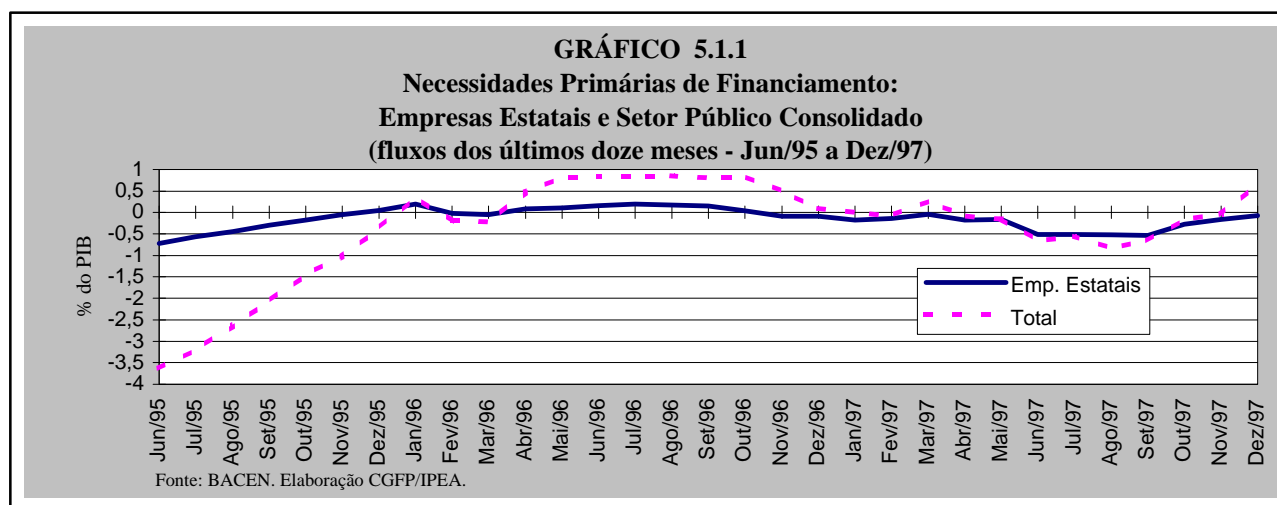
São Paulo) e contribuir para a redução do chamado “custo Brasil”.

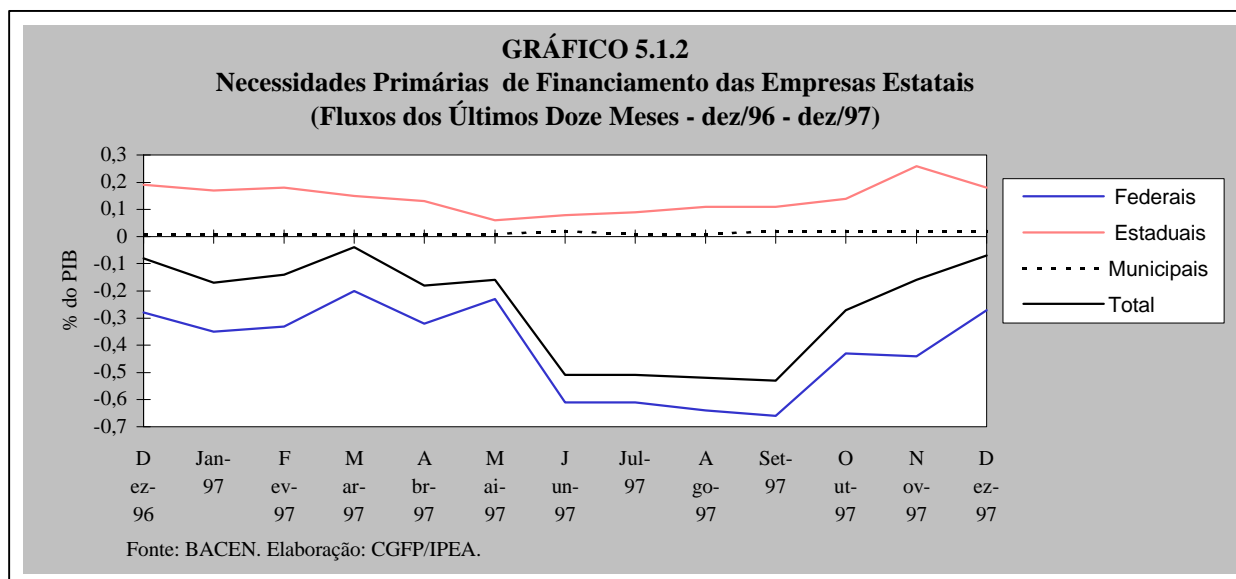
Quanto ao setor elétrico, os R\$ 2,3 bilhões programados para investimentos no ano passado representaram apenas 13,8% do orçamento total das estatais, dos quais investiu-se R\$ 1,98 bilhão, equivalentes a 85,8% da dotação. Isso deve-se, em parte, à possibilidade de rápida transferência de várias empresas ao setor privado. Os resultados positivos das privatizações estaduais criaram grande expectativa para as futuras vendas das empresas da holding ELETROBRÁS, programadas para este ano (ver Tabela 5.1.3). Assim, investimentos apenas com recursos públicos começam a se concentrar em áreas mais urgentes, sejam de geração e/ou transmissão.

**TABELA 5.1.1**  
**NECESSIDADES PRIMÁRIAS DE FINANCIAMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS**  
**(1996/1997)**

Especificação	1996		1997	
	R\$ milhões	% do PIB	R\$ milhões	% do PIB
1. Federais	(2.179)	(0,28)	(2.281)	(0,27)
2. Estaduais	1.486	0,19	1.596	0,18
3. Municipais	105	0,01	162	0,02
T o t a l	(586)	(0,08)	(526)	(0,07)

Fonte: BACEN. Elaboração CGFP/IPEA.





**TABELA 5.1.2**  
**ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS**  
**(Dotação Orçamentária e Execução 1997)**

Setor	(R\$ Milhões)		
	Dotação Final 1997 (A)	Execução em 1997 (B)	Desempenho (%) (C) = (B/A)
1. Telecomunicações	7.522	7.470	99,3
2. Petróleo	4.229	3.949	93,4
3. Energia Elétrica	2.311	1.983	85,8
4. Transportes	553	341	61,6
5. Outros <sup>1</sup>	2.107	1.089	51,7
<b>T o t a l</b>	<b>16.722</b>	<b>14.832</b>	<b>88,7</b>

Fonte: MPO (Portaria nº 33, de 2/Fevereiro/98). Elaboração CGFP/IPEA.

Notas: <sup>1</sup>Outros, corresponde aos Ministérios da Aeronáutica (Infraero), Fazenda, Exército (Inbel), Minas e Energia (CVRD), Previdência (Dataprev), Saúde,

Comunicações (ECT) e MPO (BNDES).

**TABELA 5.1.3**  
**BRASIL: RESULTADOS DA DESESTATIZAÇÃO**  
**(1997)**

Especificação	(R\$ Milhões)		
	Receita de Venda	Dívidas Transferidas	T o t a l
1. Estaduais	14.918	1.608	16.526
2. Telecomunicações (banda B)	5.015	-	5.015
3. P N D	4.569	3.699	8.268
<b>Total</b>	<b>24.502</b>	<b>5.307</b>	<b>29.809</b>

Fonte: BNDES. Elaboração CGFP/IPEA.

Para 1998, previam-se recursos às empresas estatais federais no valor total de R\$ 16,5 bilhões (cf. Tabela 5.1.4). Entretanto, as medidas de ajuste fiscal de novembro/97 reduziram esse montante em cerca de R\$ 2,1 bilhões, situando o programa de investimento dessas empresas para 1998 em R\$ 14,4 bilhões. Os destaques são a TELEBRÁS, com R\$ 5,0 bilhões (34,7%), seguida da PETROBRÁS, com R\$ 4,4 bilhões (30,6%) e, em terceiro, a ELETROBRÁS com R\$ 2,8 bilhões (19,4%). Comparando-se a programação de 1998

com a execução de 1997, observa-se decréscimo de R\$ 432 milhões. A participação da dotação dos investimentos caiu de 1,94% do PIB em 1997 para 1,80% em 1998. Isto é em parte explicado pela redução do número de empresas e a expectativa de privatizações. Considerando as medidas de ajuste fiscal, a situação de 1998 apresenta-se ainda mais restritiva (1,57% do PIB). A previsão de investimentos das estatais para o primeiro trimestre de 1998 é de R\$ 3,6 bilhões (cf. Tabela 5.1.4).

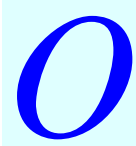
**Tabela 5.1.4**  
**ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS**  
**(1998)**

Empresa	(R\$ Milhões)		
	Dotação Orçamentária	Dotação Após o Ajuste Fiscal	Previsão de Gastos (Janeiro/Março 98)
1. Telebrás	6 000	5 000	1 250
2. Petrobrás	5 300	4 400	1 100
3. Eletrobrás	2 800	2 800	700
4. Setor Financeiro	1 300	1 300	325
5. Outros <sup>1</sup>	1 100	900	225
<b>T o t a l</b>	<b>16 500</b>	<b>14 400</b>	<b>3 600</b>

Fonte: SEST. Elaboração CGFP/IPEA.

Notas: <sup>1</sup>Correios e portos administrados pela União (PA, MA, CE, RN, BA, ES, RJ e SP).

## 5.2 Privatização e Dívida Pública

 processo de privatização tem papel fundamental no aumento da eficiência econômica e na manutenção (no curto e médio prazos) da estabilidade da relação dívida pública/PIB. Passada a transição, espera-se que os efeitos das reformas estruturais, particularmente a previdenciária, garantam a sustentabilidade do equilíbrio fiscal no longo prazo.

De 1995 a 1997 o volume total de privatizações e concessões alcançou cerca de US\$ 33,9 bilhões. Somente no ano passado este montante atingiu, aproximadamente, R\$ 29,8 bilhões ou 3,4% do PIB (equivalentes a US\$ 27,6 bilhões, 81,4% do total) dos quais

R\$ 24,5 bilhões de receitas de vendas e R\$ 5,3 bilhões de dívidas transferidas. (cf. Tabela 5.1.3). Em relação a 1996, houve crescimento de 534%, quando os resultados foram de R\$ 4,7 bilhões (0,61% do PIB). Em 1997, destacaram-se as privatizações estaduais, que representaram 55,4% do total, seguido do PND (27,7%). As receitas de vendas da banda B atingiram R\$ 5,015 bilhões, equivalentes a 16,8% do resultado total.

Nos estados predominaram as vendas dos ativos das empresas de distribuição de energia elétrica. Duas empresas se destacaram pelo elevado ágio: a Companhia Estadual

de Energia Elétrica-CEEE do Rio Grande Sul, vendida por R\$ 3,1 bilhões, no dia 21/10/97, com ágio de 297% sobre o preço mínimo (R\$ 780,1 milhões); e a Companhia Paulista de Força e Luz-CPFL, arrematada por R\$ 3,01 bilhões, com ágio de 70,1%.

A participação do capital estrangeiro nas privatizações vem crescendo continuamente. De 1991 até 1995 ficou em 4,2%, em 1996 o acumulado subiu para 20% (venda da Light e da Malha Oeste da Rede Ferroviária Federal). Em 1997, esta participação atingiu 33%, com as vendas da Vale do Rio Doce, distribuidoras estaduais de energia elétrica e concessões da banda B de telefonia celular. No período 1991/1997, o capital estrangeiro investiu US\$ 10,2 bilhões<sup>14</sup>, equivalentes a 27,7% dos valores globais, assim distribuídos: privatizações estaduais com US\$ 6,0 bilhões (41,8%); PND com US\$ 2,4 bilhões (13,3%); e concessões da banda B com US\$ 1,8 bilhão (39,7%).

No que se refere às formas de pagamento, o Gráfico 5.2.1 aponta o crescimento da utilização de moeda corrente

no processo de privatização. Em 1996, este valor foi de US\$ 3.057 milhões, equivalentes a 64,4% dos resultados até então. Em 1997, houve grande crescimento (630,4%) passando para US\$ 22.328 milhões, 81,0%. A atratividade dos setores ligados à área de infraestrutura econômica, particularmente telecomunicações e distribuição de energia elétrica, respaldou os governos federal e estaduais, respectivamente, no sentido de que as vendas se façam com maior participação de moeda corrente. Assim, crescem as potencialidades de abatimento da dívida pública, principalmente a de curto prazo, mais onerosa aos cofres públicos.

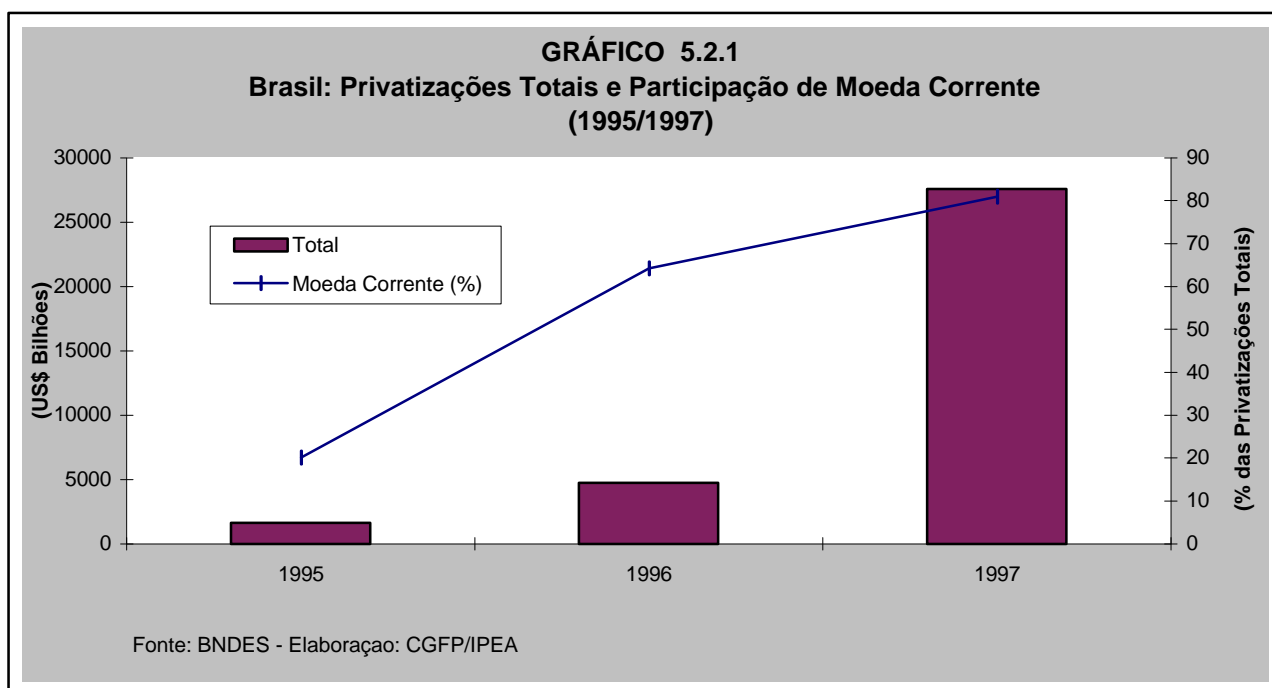
Segundo o BNDES, a receita com a desestatização em 1998 está estimada em US\$ 32,8 bilhões, sendo a metade no primeiro semestre e os restantes US\$ 16,4 bilhões a serem arrecadados no segundo (Quadro 5.2.1). Os setores que mais se destacam são o Elétrico e o de Telecomunicações<sup>15</sup>. O primeiro por estar disponibilizando ativos de geração vinculados a Eletronorte, Eletrosul, Furnas e Chesf no plano federal, e Cesp e Eletropaulo no âmbito estadual. Quanto a telecomunicações, estão programadas as vendas da EMBRATEL, toda a telefonia fixa, banda A e as áreas restantes da banda B da telefonia celular.

---

<sup>14</sup>Somente em 1997 a entrada de recursos externos para investimento direto na privatização chegou a US\$ 5,13 bilhões, equivalentes a 50,3% do valor total de 1991 a 1997.

---

<sup>15</sup>Com o processo de privatização, o volume de importações poderá crescer. No setor de telecomunicações, pelo fato do País não ser competitivo na produção de componentes de primeira geração (em 1998 estão estimadas em R\$ 2,5 bilhões). Já no setor elétrico, se o controle acionário das empresas ficar nas mãos de empresas estrangeiras, estas podem privilegiar outros países para compras (exemplo: a Light que passou a comprar transformadores e medidores de consumo de energia da França).



**QUADRO 5.2.1**

**BRASIL: CRONOGRAMA DE DESESTATIZAÇÕES FEDERAIS E ESTADUAIS**  
**E ESTIMATIVA DE RECURSOS**  
**(1998)**

Setor	Primeiro Semestre	Segundo Semestre
1. Elétrico	Coelce, Eletropaulo, Cesp (distribuição), Celpa, Manaus, Boa Vista, Eletrosul e Cesp (gerações Tietê/Parapanema)	Saelpa, Ceal, CePISa, Ceron, Eletroacre, Celpe, Cesp (gerações do Pardo e Paraná), Furnas, Chesf e Eletronorte
2. Telecomunicações	Banda B (Áreas 3, 4, 5, 6 e 8) e telefonia fixa, banda A, Embratel e CRT	Não há informação.
3. Ferrovias	Fepasa, Agef e Flumitrens	Não há informação.
4. Portos	Tecon-Sepetiba e Codesa (Capuaba, Paul e Barra do Riacho)	Não há informação.
5. Financeiro	Banespa e Bandepe	Bemat e IRB
6. Água e Saneamento	Cesan, Sabesp e Cedae	Não há informação.
7. G á s	Comgás, Bahiagás e Cegás	Não há informação.
8. Ofertas Públicas	Light, CVRD e Petrobrás	Não há informação.
9. Informática	PROCERGS	DATAMEC
10. Outros	Não há informação.	CEAGESP
Resultado Acumulado Esperado (US\$ Bilhões)	16,4	32,0

Fonte: BNDES / Secretaria de Desestatização. Elaboração CGFP/IPEA.

**É** importante estabelecer algumas observações metodológicas. Em primeiro lugar, certos componentes do gasto são analisados pela ótica da competência, enquanto outros o são pela de caixa. O critério de competência segue a visão contábil do Tesouro Nacional refletida nos balanços e balancetes da União. Em itens como Pessoal e Encargos, e Programas Seleccionados, o Boletim utiliza o critério de competência por refletir melhor uma visão de efetiva tendência econômica. A análise estaria filtrada de decisões circunstanciais, sejam jurídicas ou de qualquer outra natureza. Por sua vez, a ótica do “caixa” está presente na execução financeira do Tesouro Nacional. Esta reflete o desembolso financeiro autorizado e permite o monitoramento da meta fiscal, ajustando as liberações de acordo com o comportamento das receitas e das próprias despesas. A médio e longo prazos, os dois critérios tendem a equalizar os números, sobretudo em ambiente de preços estáveis. Visando circunscrever o orçamento ao seu exercício específico, a conta Restos a Pagar deveria ser eliminada.

As receitas consideradas na Subseção 2.1.1 são as divulgadas pela Secretaria da Receita Federal -SRF e diferem daquelas obtidas na Secretaria do Tesouro Nacional -STN, devido a dois fatores. Primeiro, a SRF registra, como arrecadação do mês, o total de DARFs pago pelos contribuintes na rede bancária, independente de terem sido recolhidos à Conta Única do Tesouro Nacional no Banco Central, ao contrário da STN, que só a considera quando da entrada do recurso nessa Conta. Como os bancos têm até dois dias úteis para repassar os recursos, há sempre divergências entre os dois números. Outra diferença entre os dois números está nas receitas não gerenciadas pelo Tesouro Nacional, que estão nos números da SRF, mas não estão nos da STN; é o caso das taxas e contribuições arrecadadas pelos próprios órgãos

da administração direta.

A metodologia de cálculo do resultado primário do governo federal contempla três “caixas”: Tesouro, Seguro-Desemprego e Previdência. As hipóteses estão explicitadas em cada subseção de análise. Para o exercício de estimação do saldo primário consolidado, os fluxos de caixa do Tesouro Nacional, do Seguro-Desemprego e da Previdência são modificados em algumas contas, com objetivo de identificar onde residem os principais focos de desequilíbrio do governo federal.

Pelo lado da arrecadação do Tesouro Nacional, excluem-se os valores referentes ao PIS/PASEP e as contribuições previdenciárias dos servidores. Pelo lado das despesas, não são computadas as transferências para o FAT, utilizadas no pagamento do seguro-desemprego, e os gastos com servidores públicos inativos (aposentadorias, reformas e pensões). A intenção é separar, do Tesouro Nacional, as receitas e despesas do programa seguro-desemprego, que possui receita própria para fim específico, e o saldo da previdência dos funcionários públicos. Na Seção 2.1, os resultados analisados são compatíveis com os divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Para compor o saldo do seguro-desemprego, estimou-se a diferença entre as receitas do PIS/PASEP e os dispêndios com o pagamento do seguro e abono salarial. Por outro lado, a análise da Seção 2.3 refere-se ao fluxo de caixa do Seguro-Desemprego apresentado pelo Ministério do Trabalho, com todas as entradas (fontes) e saídas (aplicações) de recursos.

O saldo da Previdência é dividido em dois: INSS e servidores públicos federais inativos (civis e militares), com suas respectivas receitas de contribuições e despesas com benefícios e custeio. Esse “caixa” engloba todas as receitas e despesas associadas à função previdência.

## SIGLAS

**ADR** - *American Depositary Receipt*;  
**ARO** - Antecipação de Receita Orçamentária;

**BACEN** ou **BC** - Banco Central do Brasil;  
**BANESPA** - Banco do Estado de São Paulo;  
**BFP** - Boletim de Finanças Públicas do IPEA  
**BID** - Banco Interamericano de Desenvolvimento;  
**BNDES** - Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social;  
**BNDESPAR** - BNDES Participações S/A;

**CCONT** - Coordenação Geral de Contabilidade (Secretaria do Tesouro Nacional);  
**CEAGESP** - Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais do Estado de São Paulo;  
**CEEE** - Companhia Estadual de Energia Elétrica (Rio Grande do Sul);  
**CEF** - Caixa Econômica Federal;  
**CELPA** - Companhia de Eletricidade do Pará;  
**CEMAT** - Companhia de Eletricidade do Mato Grosso;  
**CEMIG** - Companhia Energética de Minas Gerais;  
**CERJ** - Companhia de Eletricidade do Estado do Rio de Janeiro;  
**CESP** - Companhia Energética de São Paulo;  
**CGFP** - Coordenação Geral de Finanças Públicas (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada);  
**CLT** - Consolidação das Leis do Trabalho;  
**COAFI** - Coordenação de Administração Financeira do FAT (Ministério do Trabalho);  
**CODEFAT** - Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador;  
**COELBA** - Companhia de Eletricidade da Bahia;  
**COFIN** - Coordenação Geral de Programação Financeira (Secretaria do Tesouro Nacional);  
**COFINS** - Contribuição para a Seguridade Social;  
**CONFAZ** - Conselho Nacional de Política Fazendária (Ministério da Fazenda);  
**CONERJ** - Companhia de Navegação do Rio de Janeiro;  
**COSAR** - Coordenação Geral do Sistema de Arrecadação e Cobrança (Ministério da Fazenda);  
**COSERN** - Companhia de Eletricidade do Rio Grande do Norte;  
**COTEPE** - Comissão Técnica Permanente do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (Ministério da

Fazenda);

**CP** - Certificado de Privatização;  
**CPMF** - Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira;  
**CPFL** - Companhia Paulista de Força e Luz;  
**CRT** - Companhia Riograndense de Telecomunicações;  
**CSLL** - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido;  
**CSN** - Companhia Siderúrgica Nacional;  
**CVRD** - Companhia Vale do Rio Doce;

**DARF** - Documento de Arrecadação Federal;  
**DEDIP** - Departamento da Dívida Pública (Banco Central do Brasil);  
**DF** - Distrito Federal;  
**DIPOM** - Diretoria de Política Monetária (Banco Central do Brasil);  
**DIREV** - Divisão de Programação da Receita Vinculada (Ministério da Fazenda);  
**DISEC** - Créditos Vencidos e Renegociados;  
**DIVEX** - Títulos da Dívida Externa;  
**DLSP** - Dívida Líquida do Setor Público;

ECT - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos;  
ELETROBRÁS - Centrais Elétricas Brasileiras S/A;  
ELETROPAULO - Eletricidade de São Paulo;  
ENERGIPE - Eletricidade de Sergipe;  
ENERSUL - Energia do Mato Grosso do Sul;

FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador;  
FCVS - Fundo de Compensação das Variações Salariais;  
FEF - Fundo de Estabilização Fiscal;  
FEPASA - Ferrovias Paulistas S/A;  
FERRONORTE - Ferrovia do Norte do Brasil;  
FGV - Fundação Getúlio Vargas;  
FND - Fundo Nacional de Desenvolvimento;  
FPE - Fundo de Participação dos Estados;  
FPM - Fundo de Participação dos Municípios;  
FPS - Fundo de Previdência Social;  
FRE - Fundo de Reestruturação Econômica;

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;  
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços;  
IGP-DI/FGV - Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna;  
INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social;  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada;  
IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados;  
IPI-EXP - Imposto sobre Produtos Industrializados Vinculados à Exportação;  
IRPJ - Imposto de Renda sobre a Pessoa Jurídica;

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias;  
LFT - Letra Financeira do Tesouro;  
LIBOR - *London Interbanking Offered Rate*;  
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social;

MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado;  
MF - Ministério da Fazenda;  
MP - Medida Provisória;  
MPO - Ministério do Planejamento e Orçamento;  
MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social;

NF - Necessidades de Financiamento;  
NFEE - Necessidades de Financiamento das Empresas Estatais;  
NFSP - Necessidades de Financiamento do Setor Público;  
NTN - Nota do Tesouro Nacional;

OCC - Outros Custeios e Capital;  
OFND - Obrigação do Fundo Nacional de Desenvolvimento;

PDV - Programa de Demissões Voluntárias;  
PEPE - Programa de Estímulo às Privatizações Estaduais;  
PIB - Produto Interno Bruto;  
PIS/PASEP - Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público;

**PND** - Programa Nacional de Desestatização;  
**PROER** - Programa de Apoio ao Fortalecimento e Reestruturação do Sistema Financeiro Nacional;  
**RJU** - Regime Jurídico Único;

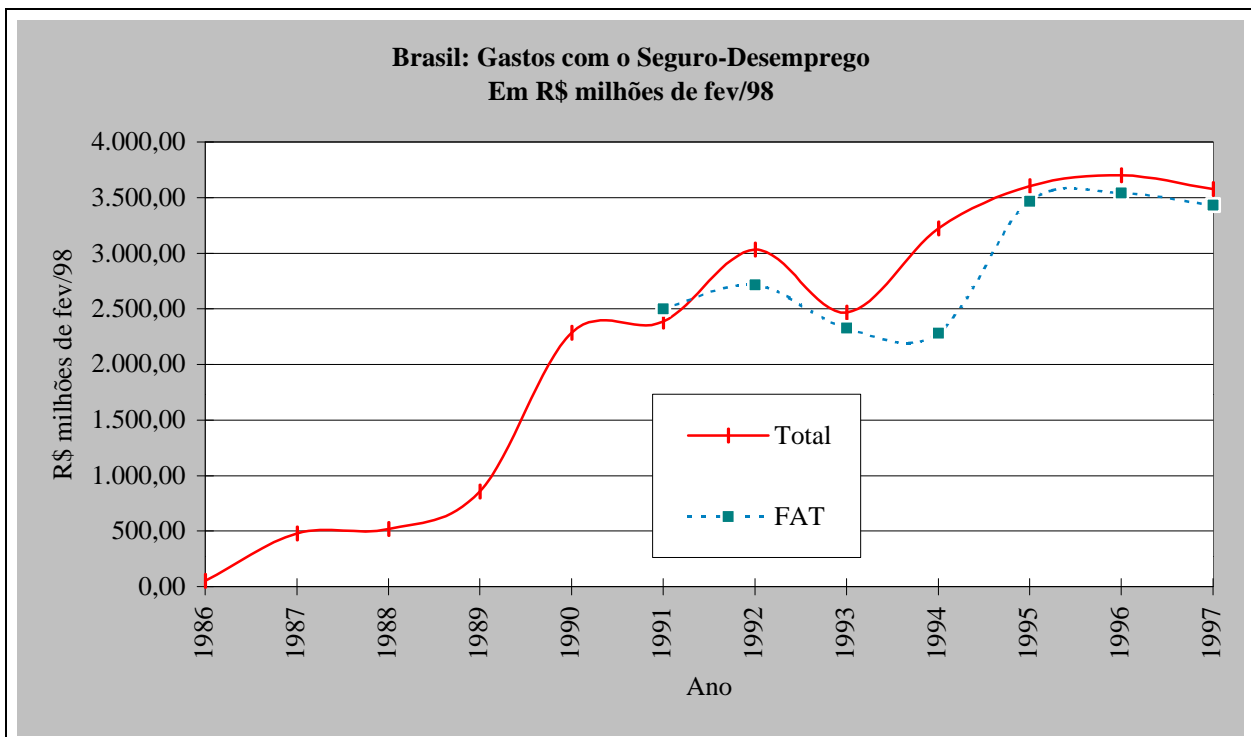
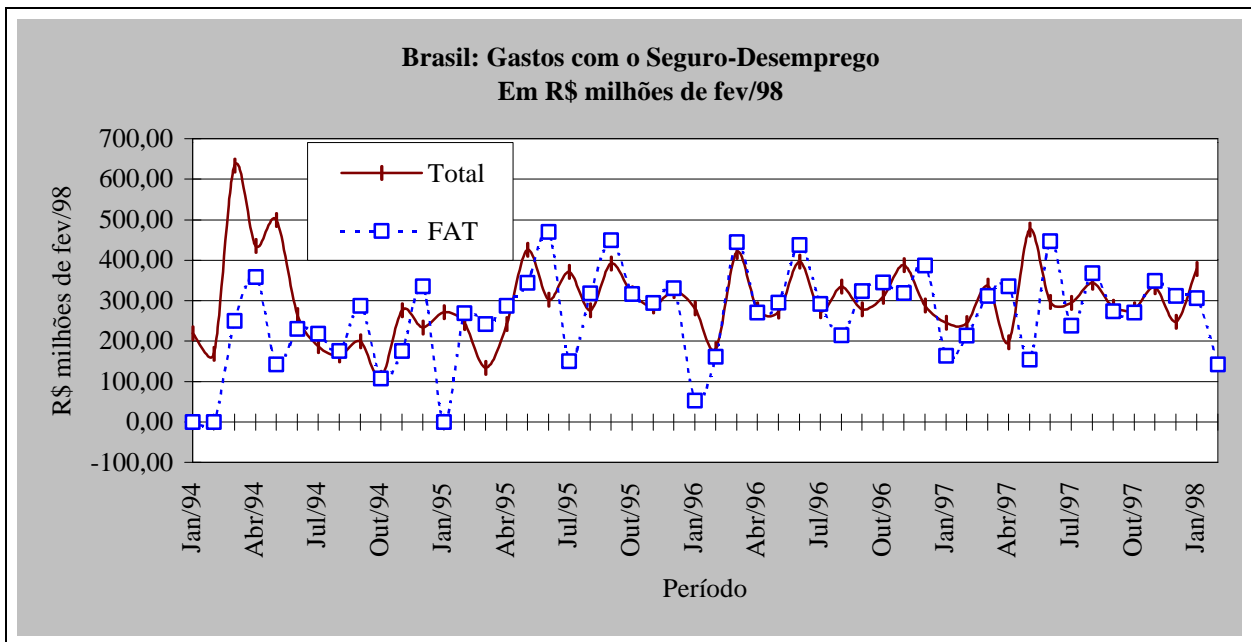
**SEPES** - Secretaria de Políticas de Emprego e Salário (Ministério do Trabalho);  
**SIAFI** - Sistema Integrado de Administração Financeira;  
**SIBR** - Debêntures da SIDERBRÁS;  
**SIDERBRÁS** - Siderurgia Brasileira S/A;  
**SINE** - Sistema Nacional de Emprego;  
**SRF** - Secretaria da Receita Federal;  
**STN** - Secretaria do Tesouro Nacional;  
**SUS** - Sistema Único de Saúde;

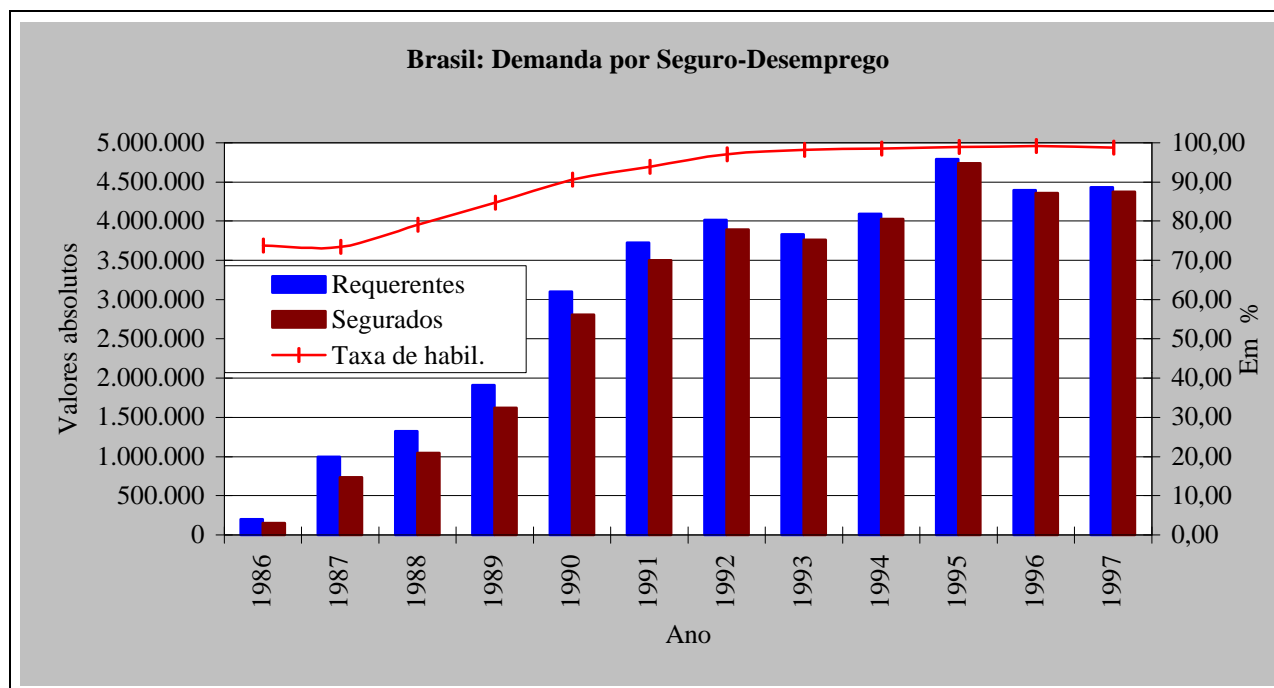
**TDA** - Título da Dívida Agrária;  
**TELEBRÁS** - Telecomunicações Brasileiras S/A;

**USIMINAS** - Usina Siderúrgica de Minas Gerais.

ANEXO:

SÉRIES HISTÓRICAS DO SEGURO-DESEMPREGO





**BRASIL: HISTÓRICO DO SEGURO-DESEMPREGO  
DESPESAS E GRAU DE COBERTURA  
(1986/1997)**

Ano	Benefícios (R\$ milhões fev/98) <sup>1</sup>		Número de		Taxa de habilitação (em %)	Valor médio do benefício (em sm.)
	concedidos	pagos pelo FAT	requerentes	segurados		
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e) = (d)/(c)	(f)
1986	53,99	-	204.324	150.741	73,78	-
1987	478,73	-	999.967	734.260	73,43	1,15
1988	517,52	-	1.322.432	1.045.534	79,06	1,22
1989	857,33	-	1.912.185	1.620.543	84,75	1,70
1990	2.285,22	-	3.099.910	2.806.820	90,55	1,75
1991	2.385,04	2.499,17	3.724.840	3.498.235	93,92	1,83
1992	3.033,14	2.716,14	4.015.225	3.895.157	97,01	1,69
1993	2.464,55	2.327,58	3.830.420	3.761.313	98,20	1,41
1994	3.390,81	2.280,59	4.091.318	4.029.718	98,49	1,55
1995	3.587,02	3.469,89	4.789.307	4.737.108	98,91	1,54
1996	3.699,39	3.542,94	4.395.977	4.359.092	99,16	1,56
1997	3.577,46	3.435,51	4.435.607	4.384.337	98,84	1,57

Fonte: Ministério do Trabalho; SEPES; Coordenação Geral de Seguro-Desemprego e Abono Salarial e Coordenação Geral de Administração Financeira do FAT (COAFI).

Nota: <sup>1</sup> Corrigidos pelo IGP-DI/FGV. Os benefícios concedidos ficam na Caixa Econômica Federal durante 67 dias, à disposição do segurado; expirado o prazo, os recursos retornam ao FAT, caso não tenham sido sacados pelo beneficiário.

**BRASIL: HISTÓRICO DO SEGURO-DESEMPREGO  
DESPESAS E GRAU DE COBERTURA  
1994-1997**

Período	Benefícios (R\$ milhões fev/98) <sup>1</sup>		Número de		Taxa de	Valor médio
	concedidos (a)	pagos pelo FAT (b)	requerentes (c)	segurados (d)	habilitação(em%) (e) = (d)/(c)	do benefício (em s.m.) (f)
Jan/94	219,28	0,00	358.826	351.566	97,98	1,27
Fev/94	168,27	0,00	275.737	270.393	98,06	1,35
Mar/94	633,99	250,73	387.565	380.959	98,30	1,60
Abr/94	435,36	358,39	316.992	312.226	98,50	1,60
Mai/94	499,89	141,68	331.550	326.582	98,50	1,61
Jun/94	264,21	230,43	335.891	331.011	98,55	1,60
Jul/94	186,77	218,47	308.268	303.843	98,56	1,63
Ago/94	164,14	174,91	388.506	383.045	98,59	1,64
Set/94	199,34	286,61	359.558	354.895	98,70	1,55
Out/94	108,65	108,23	321.493	317.197	98,66	1,56
Nov/94	276,84	175,26	357.530	352.986	98,73	1,58
Dez/94	234,06	335,88	349.402	345.015	98,74	1,60
Total/94	3.390,81	2.280,59	4.091.318	4.029.718	98,49	1,55
Jan/95	272,00	0,07	420.373	415.508	98,84	1,62
Fev/95	244,29	268,96	337.729	333.761	98,83	1,64
Mar/95	134,20	241,33	489.736	484.479	98,93	1,65
Abr/95	241,44	287,04	355.861	351.936	98,90	1,68
Mai/95	426,11	343,34	448.674	443.430	98,83	1,40
Jun/95	302,91	469,62	409.364	404.877	98,90	1,44
Jul/95	370,65	150,37	410.936	406.638	98,95	1,45
Ago/95	276,47	317,46	460.700	456.046	98,99	1,47
Set/95	391,25	449,89	395.517	391.519	98,99	1,51
Out/95	318,28	317,05	362.926	359.156	98,96	1,53
Nov/95	286,20	293,96	368.529	364.608	98,94	1,55
Dez/95	323,21	330,80	328.962	325.150	98,84	1,56
Total/95	3.587,02	3.469,89	4.789.307	4.737.108	98,91	1,54
Jan/96	281,18	53,68	412.923	408.099	98,83	1,56
Fev/96	179,93	161,04	358.075	354.334	98,96	1,57
Mar/96	420,05	444,67	447.433	443.231	99,06	1,57
Abr/96	278,44	270,09	401.904	398.407	99,13	1,59
Mai/96	272,48	295,16	403.266	399.819	99,15	1,52
Jun/96	395,75	438,04	319.617	317.426	99,31	1,53
Jul/96	273,61	291,58	378.393	375.640	99,27	1,54
Ago/96	334,40	214,33	354.199	351.413	99,21	1,55
Set/96	278,23	324,19	347.299	344.767	99,27	1,57
Out/96	308,95	344,52	339.037	336.517	99,26	1,58
Nov/96	387,93	318,61	323.647	321.270	99,27	1,59
Dez/96	288,43	387,05	310.184	308.169	99,35	1,59
Total/96	3.699,39	3.542,94	4.395.977	4.359.092	99,17	1,56
Jan/97	245,99	163,95	407.499	404.926	99,37	1,58
Fev/97	244,72	213,47	344.642	342.647	99,42	1,58
Mar/97	337,14	311,81	390.046	387.700	99,40	1,58
Abr/97	196,19	335,40	424.555	420.756	99,11	1,59
Mai/97	475,26	154,15	361.501	354.100	97,95	1,54
Jun/97	296,53	446,60	364.084	356.376	97,88	1,55
Jul/97	294,12	237,73	377.535	371.735	98,46	1,56
Ago/97	344,22	367,42	350.970	347.197	98,92	1,57
Set/97	284,30	273,48	372.734	369.740	99,20	1,57
Out/97	278,68	270,76	363.825	360.640	99,12	1,58
Nov/97	332,93	348,28	325.900	321.940	98,78	1,58
Dez/97	247,37	312,46	352.316	346.580	98,37	1,58
Total/97	3.577,46	3.435,51	4.435.607	4.384.337	98,83	1,57
Jan/98	378,09	305,75	385.965	378.451	98,79	1,59
Fev/98	n.d.	142,04	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fonte: Ministério do Trabalho; SEPE; Coordenação Geral de Seguro-Desemprego e Abono Salarial e Coordenação Geral de Administração Financeira do Nota: <sup>1</sup>FAT (COAFI). Valores corrigidos pelo IGP-DI/FGV.  
n.d. - não disponível.

**BRASIL:**  
**ARRECAÇÃO FEDERAL**  
**1996/1997**

(R\$ milhões de Dez/97)

Receitas			Variação	Participação (%)	
	1996	1997	(%)	1996	1997
1. Impostos	62.561	64.052	2,38	59,45	55,45
Impostos/ Importação	4.660	5.263	12,95	4,43	4,56
Imposto s/ Importação-Petróleo	597	485	(18,76)	0,57	0,42
Imposto s/ Importação-Demais	4.063	4.778	17,62	3,86	4,14
Imposto s/ Exportação	2	3	39,66	0,00	0,00
IPI-Total	17.140	17.261	0,71	16,29	14,94
I.P.I-Fumo	3.181	2.915	(8,35)	3,02	2,52
IPI-Bebidas	1.968	2.045	3,92	1,87	1,77
IPI-Automóveis	1.092	1.158	5,97	1,04	1,00
IPI-Vinculado à Importação	3.196	3.922	22,71	3,04	3,39
IPI-Outros	7.703	7.222	(6,24)	7,32	6,25
IR -Total	37.311	37.432	0,32	35,46	32,41
IRPF	2.757	2.924	6,05	2,62	2,53
IRPJ	14.329	13.123	(8,42)	13,62	11,36
Entidades Financeiras	1.703	2.010	18,01	1,62	1,74
Demais Empresas	12.626	11.114	(11,98)	12,00	9,62
IRRF	20.225	21.385	5,74	19,22	18,51
IRRF-Rend. do Trabalho	12.014	12.813	6,65	11,42	11,09
IRRF-Rend. de Capital	5.423	5.161	(4,84)	5,15	4,47
IRRF-Remessas para o Exterior	1.364	1.721	26,16	1,30	1,49
IRRF-Outros Rendimentos	1.424	1.691	18,75	1,35	1,46
IOF	3.161	3.879	22,72	3,00	3,36
ITR	287	213	(25,81)	0,27	0,18
2. Contribuições	38.594	45.433	17,72	36,68	39,33
CPMF	0	7.065		0,00	6,12
COFINS	19.790	19.609	(0,92)	18,81	16,98
PIS/PASEP	8.176	7.782	(4,82)	7,77	6,74
CSLL	7.327	7.895	7,75	6,96	6,84
Contr. Plano Seg. Soc. Servidores	2.856	2.666	(6,64)	2,71	2,31
Contr. para Fundaf	445	415	(6,62)	0,42	0,36
3. Outras Receitas Administradas	356	262	(26,33)	0,34	0,23
4. Rec. Adm. p/ SRF (1+2+3)	101.511	109.747	8,11	96,46	95,01
5. Outras Receitas	3.720	5.762	54,89	3,54	4,99
6. Receita Total (4+5)	105.232	115.510	9,77	100,00	100,00

Fonte: Secretaria da Receita Federal - SRF

Nota: Onde: IPI - Imposto s/ Produtos Industrializados; IR - Imposto de Renda; IRPF - Imposto de Renda Pessoa Física; IRPJ - Imposto de Renda Pessoa Jurídica; IRRF - Imposto de Renda Retido na Fonte; IOF - Imposto s/ Operações Financeiras; ITR - Imposto Territorial Rural; CPMF - Contribuição s/ Movimentação Financeira; COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social; PIS/PASEP - Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público; CSLL - Contribuição Social s/ o Lucro Líquido.

# LISTA DE GRÁFICOS, TABELAS E BOXES

## GRÁFICOS

<u>Gráfico 2.1:</u> Evolução NFSP Primária, Operacional e Nominal; fluxos dos últimos doze meses; Ago/1995 - Dez/1997; % do PIB.....	05
<u>Gráfico 2.2:</u> Evolução dos juros Reais Pagos; fluxos dos últimos doze meses; Ago/1995 - Dez/1997; % do PIB .....	06
<u>Gráfico 3:</u> Necessidade Primária: de Financiamento Setor Público Consolidado e do Governo Central; fluxos acumulados dos últimos doze meses; Jun/1995 - Dez/1997; % do PIB.....	09
<u>Gráfico 3.1.1:</u> Evolução da Arrecadação Federal; fluxos dos últimos doze meses; Dez/1994 - Fev/1998; R\$ milhões de Dez/1997 .....	15
<u>Gráfico 3.1.2:</u> Evolução das Despesas por Categoria: 1995 - 1997; R\$ milhões de Dez/1997.....	19
<u>Gráfico 3.1.3:</u> Evolução de Despesas Seleccionadas: 1995 - 1997; R\$ milhões de Dez/1997.....	19
<u>Gráfico 3.1.4:</u> Execução Orçamentária do Gasto Federal com Pessoal e Encargos Sociais (Orçamento Fiscal e da Seguridade Social); fluxo dos últimos doze meses Ago/1995 - Fev/1998; R\$ milhões de Fev/1998 .....	21
<u>Gráfico 3.1.5:</u> Execução Orçamentária do Gasto Federal com Pessoal e Encargos Sociais (Orçamento Fiscal e da Seguridade Social); fluxo dos últimos doze meses 1994 - 1997; R\$ milhões de Dez/1997.....	21
<u>Gráfico 3.2.1:</u> Déficit do INSS 1996 - 1997; R\$ milhões de Dez/1997.....	27
<u>Gráfico 3.2.2:</u> Participação dos Benefícios Previdenciários Pagos pelo INSS e Governo Federal em 1997.....	27
<u>Gráfico 3.2.3:</u> Composição do Déficit da Previdência.....	27
<u>Gráfico 4.1:</u> Necessidades de Financiamento Primárias: Estados e Municípios e Setor Público Consolidado e do Governo Central; fluxos dos últimos doze meses; Jan/1995 - Dez/1997; % do PIB.....	35
<u>Gráfico 4.2:</u> Brasil: Arrecadação Mensal do ICMS Dez/1995 - Dez/1997; R\$ milhões de Dez/1997.....	36
<u>Gráfico 4.3:</u> Saldo da Dívida Mobiliária Estadual e Municipal Dez/1995 - Dez/1997; R\$ milhões de Dez/1997.....	38
<u>Gráfico 5.1.1:</u> Necessidades Primárias: Empresas Estatais e Setor Público Consolidado; fluxos acumulados dos últimos doze meses; Jun/1995 - Dez/1997; % do PIB.....	40

Gráfico 5.1.2: Necessidades Primárias de Financiamento das Empresas Estatais; fluxos dos últimos doze meses; Dez/1996 - Dez/1997; % do PIB.....40

## TABELAS

Tabela 2.1: Dívida Líquida e Necessidades de Financiamento do Setor Público; 1994 - 1997; % do PIB.....04

Tabela 3.1: Resultado Primário do Governo Federal: 1997 e 1998; R\$ milhões de Dez/1997 e % do PIB.....10

Tabela 3.2: Resultado Primário do Governo Federal: Jan/Fev/1997 - 1998; R\$ milhões de Fev/1998 e % do PIB.....11

Tabela 3.1.1: Resultado Primário do Tesouro Nacional; 1996 - 1997; R\$ milhões de Dez/1997 e % do PIB.....12

Tabela 3.1.2: Arrecadação Federal: Receitas Permanentes (arrecadoras e regulatórias) e Temporárias; 1996 - 1997; R\$ milhões de Dez/1997.....14

Tabela 3.1.3: Arrecadação Federal: Receitas Permanentes (arrecadoras e regulatórias) e Temporárias; Jan-Fev/97-98; R\$ milhões de Fev/1998.....16

Tabela 3.1.4: Arrecadação Federal para 1998; R\$ milhões .....17

Tabela 3.1.5: Gasto do Tesouro Nacional; 1996-1997; R\$ milhões de Dez/97.....17

Tabela 3.1.6: Execução Orçamentária do Gasto Federal com Pessoal e Encargos Sociais (Orçamento Fiscal e da Seguridade Social); 1994-1997; R\$ milhões de Dez/97.....20

Tabela 3.1.7: Execução Orçamentária do Gasto Federal com Pessoal e Encargos Sociais por Poder; 1994-1997; R\$ milhões de Dez/97.....21

Tabela 3.1.8: Gasto Público Federal com Pessoal e Encargos Sociais (Orçamento Fiscal e da Seguridade Social); Jan/Fev - 1995-1998; R\$ milhões de Fev/1998.....22

Tabela 3.1.9: Execução Orçamentária das Despesas Federais por Programas Selecionados (Orçamento Fiscal e da Seguridade Social); 1995-1997; R\$ milhões de Fev/1998 e R\$ milhões correntes.....25

Tabela 3.1.10: Execução Orçamentária das Despesas Federais na Função Transporte por Programas Típico (Orçamento Fiscal); 1995-1997; R\$ mil de Fev/1998 e R\$ mil correntes.....25

Tabela 3.2.1: Saldo da Previdência; R\$ milhões de Dez/1997.....26

Tabela 3.3.1: Seguro-Desemprego: Despesas e Grau de Cobertura; 1994 - 1998.....31

Tabela 3.3.2: FAT: Despesas com Benefícios Jan-Fev/1994 - Jan-Fev/1998; R\$ milhões de Fev/1998.....31

<u>Tabela 3.3.3:</u> Arrecadação do PIS/PASEP e Pagamento de Benefícios do FAT; Jan-Fev/1994 - Jan-Fev/1998; R\$ milhões de Fev/1998.....	32
....	
<u>Tabela 4.2.1:</u> Arrecadação do ICMS 1996 - 1997; R\$ milhões de Dez/1997.....	35
<u>Tabela 4.2.2:</u> Transferências Constitucionais a Estados e Municípios; Jan-Dez/1996-1997; R\$ milhões de Dez/97.....	36
<u>Tabela 4.3.1:</u> Dívida Líquida Total dos Estados e Municípios; Dez/96-Dez/97; R\$ milhões .....	37
<u>Tabela 4.3.2:</u> Saldo da Dívida Mobiliária Bruta dos Estados e Municípios; Dez/1996 - Dez/1997; R\$ milhões .....	37
<u>Tabela 5.1.1:</u> Necessidades Primárias de Financiamento das Empresas Estatais 1996/1997; R\$ milhões e % do PIB.....	40
<u>Tabela 5.1.2:</u> Orçamento de Investimento das Empresas Estatais Federais; Dotação Orçamentária e Execução 1997; R\$ milhões.....	41
<u>Tabela 5.1.3:</u> Brasil: Resultados da Desestatização (1997); R\$ milhões.....	41
<u>Tabela 5.1.4:</u> Orçamento de Investimento das Empresas Estatais Federais 1998; R\$ milhões.....	42

## ANEXOS

<u>Gráficos:</u> Séries Históricas do Seguro-Desemprego;1986 - 1997; R\$ milhões de Fev/98.....	49
<u>Gráfico:</u> Brasil: Demanda por Seguro-Desemprego; 1986-1997.....	50
<u>Tabela:</u> Brasil: Histórico do Seguro-Desemprego: Despesas e Grau de Cobertura; 1986-1997.....	50
<u>Tabela:</u> Brasil: Histórico do Seguro-Desemprego: Despesas e Grau de Cobertura (mensal); 1994-1997.....	51
<u>Tabela:</u> Brasil: Arrecadação Federal 1996-1997; R\$ milhões de Dez/97.....	52

## **BOXES**

<b><u>Box 1:</u></b> Relação entre o Déficit Fiscal e o Déficit em Conta Corrente.....	07
<b><u>Box 3.3.1:</u></b> Seguro-Desemprego e Qualificação Profissional.....	33
<b><u>Box 3.3.2:</u></b> Legislação Recente do Seguro-Desemprego e Qualificação Profissional.....	34

## **QUADROS**

<b><u>Quadro 5.2.1:</u></b> Brasil: Cronograma de Desestatizações Federais e Estaduais e Estimativa de Recursos (1998).....	44
---	----