

boletim

de Finanças Públicas

BOLETIM

FINANÇAS PÚBLICAS

1	<i>Sumário Executivo</i>	01
2	<i>Necessidades de Financiamento do Setor Público</i>	04
3	<i>Resultado Primário do Governo Federal</i>	08
	<i>3.1 Tesouro Nacional</i>	12
	<i>3.1.1 Receita</i>	13
	<i>3.1.2 Despesa</i>	15
	<i>3.2 Previdência Social</i>	20
	<i>3.3 Seguro-Desemprego</i>	22
4	<i>Estados e Municípios</i>	26
	<i>4.1 Arrecadação de ICMS e Transferências Constitucionais</i>	26
	<i>4.2 Dívida Estadual e Municipal</i>	27
5	<i>Empresas Estatais</i>	30

DIMAC – DIRETORIA DE ESTUDOS E POLÍTICAS MACROECONÔMICAS

CGFP - COORDENAÇÃO GERAL DE FINANÇAS PÚBLICAS E POLÍTICA FISCAL



**INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA
APLICADA**

PRESIDENTE

Roberto Borges Martins

DIRETOR DE ESTUDOS MACROECONÔMICOS

Eustáquio José Reis

DIRETOR DE ESTUDOS SETORIAIS

Luís Fernando Tironi

DIRETOR DE ESTUDOS REGIONAIS E URBANOS

Gustavo Maia Gomes

DIRETOR DE ESTUDOS SOCIAIS

Ricardo Paes de Barros

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS

Hubimaier Cantuária Santiago

DIRETOR DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

Sebastião U. Murilo Lôbo

O IPEA é uma fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, cujas finalidades são: auxiliar o Ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica; e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira externa e de desenvolvimento setorial.

Publicação Trimestral.

Tiragem Limitada.

Trabalho concluído com informações disponíveis até 31.08.99.

BOLETIM DE FINANÇAS PÚBLICAS

**DIMAC – DIRETORIA DE ESTUDOS E
POLÍTICAS MACROEC**

**CGFP - COORDENAÇÃO GERAL DE
FINANÇAS PÚBLICAS E POLÍTICA FISCAL**

Corpo Técnico

José Oswaldo Cândido Júnior (Coordenador)

Adolfo Sachsida

Bolívar Pêgo Filho

Edilberto Carlos Pontes Lima

Marco Antônio de S. Carvalho

Marly Matias Silva

Maurício Mota Saboya Pinheiro

Roberto de Goes Ellery Júnior

Rodrigo Mendes Pereira

Apoio Gráfico e Computacional

Rosângela Rabelo Gonçalves

Silvânia de Araujo Carvalho

O Boletim de Finanças Públicas é de inteira responsabilidade da Coordenação Geral de Finanças Públicas do IPEA/DIMAC. As opiniões aqui emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista do IPEA e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

gov.br

**É permitida a reprodução total ou parcial,
desde que citada a fonte.**

Correspondência:

SBS. Qd. 01 - Ed. BNDES - 7º andar - sala 701
70.776-900 - Brasília - DF.

Telefone: (061) 315-5303 - Fax: (061) 315-5448

E-mail: oswaldo@ipea.gov.br

Internet: www.ipea.

1 SUMÁRIO EXECUTIVO

O primeiro semestre de 1999 foi bastante positivo para as contas públicas, no conceito primário. Isto possibilitou a política de redução gradual da taxa de juros, que permitirá atingir uma relação dívida/PIB em torno de 51% do PIB, caso não haja sobressaltos externos. O esforço empreendido pelo governo federal e alguma melhora nos governos estaduais e municipais indicam que as metas do acordo com o Fundo Monetário Internacional devem ser cumpridas. Mesmo na hipótese de dificuldades imprevistas, há sempre a possibilidade de o governo utilizar o corte em outros custeios e capital (OCC), que em boa parte é discricionário, para atingir os números acordados com o FMI.

Há óbvias dificuldades em realizar um ajuste fiscal num cenário de retração da atividade econômica, visto que a tendência natural do déficit público é anti-cíclica. O superávit primário do governo federal “acima da linha” nos sete primeiros meses de 1999 foi conseguido com aumento de alíquotas, obtenção de receitas transitórias e redução de OCC. A obtenção de receitas extraordinárias é um mecanismo que vem sendo utilizado com frequência nos últimos anos. É óbvio que há custos econômicos em tal estratégia porque, ao buscar o aumento de receitas, piora-se o sistema tributário, diminuindo a eficiência da economia. Espera-se que esta estratégia seja um expediente de emergência, enquanto se tomam paralelamente medidas para equilibrar estruturalmente as contas públicas.

Pelo lado dos gastos, houve a redução dos OCC no governo federal e contenção por parte dos estados e municípios, que indicaram neste primeiro semestre uma maior austeridade fiscal. Nos estados e municípios os resultados são surpreendentes, dado que o ICMS reduziu

2,2%, em termos reais.

As Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP), no conceito nominal, fluxos dos últimos doze meses, atingiram 11,9% do PIB em junho de 1999, contra 7,8% do PIB em junho de 1998. Tal comportamento deve-se ao maior pagamento de juros, em razão da desvalorização cambial ocorrida em janeiro e fevereiro, que incrementou o montante dos encargos nominais incidentes sobre as dívidas externa e interna indexadas ao câmbio. No primário, passou-se de um déficit de 1,47% do PIB, em junho de 1998, para um superávit de 1,41%, em junho de 1999. A dívida líquida do setor público se elevou de 38,1% do PIB, em junho de 1998, para 49,8% do PIB, em junho de 1999, também em grande parte explicado pela desvalorização cambial de janeiro e fevereiro.

O resultado primário do governo federal, calculado “acima da linha” pelo critério de competência, apresentou superávit de 2,46% do PIB, nos sete primeiros meses de 1999, superior ao 0,4% de superávit, obtido no mesmo período de 1998. Quando se observam os três “caixas” (Tesouro Nacional, Previdência e Seguro-Desemprego) separadamente, nota-se que os aumentos dos superávits do Tesouro Nacional, de 2,72% para 4,67% do PIB, e do Seguro-Desemprego, de 0,36 para 0,59% do PIB, foram responsáveis pelo melhor resultado do governo federal, visto que cresceu o déficit da Previdência, de 2,68% para 2,8% do PIB (Tabela 3.1).

O maior superávit primário do Tesouro Nacional deve-se tanto à diminuição das despesas, de 7,88% do PIB, nos sete primeiros meses de 1998, para 6,91% do PIB, no mesmo período de 1999, quanto ao aumento da receita líquida, de 10,60% do PIB para 11,58%. A redução das

despesas deu-se principalmente em OCC, que passou de 4,85% para 3,90% do PIB.

As receitas se beneficiaram de aumentos de alíquotas de alguns tributos e de receitas transitórias, como concessões, desistência de ações e Conta-Petróleo.

O crescimento do déficit previdenciário da União deu-se tanto no sistema de previdência dos servidores públicos, como no INSS. No primeiro caso, o déficit aumentou de 1,93%, no período de janeiro a julho de 1998, para 2,0% do PIB, em 1999, em razão do crescimento da despesa com inativos. O déficit do INSS passou de 0,75 para 0,79% do PIB, em decorrência do aumento do pagamento de benefícios previdenciários de 5,45% para 5,59% do PIB, apenas parcialmente compensado pelo crescimento da receita de 4,70 para 4,79% do PIB.

A expressiva melhora do “caixa” Seguro-Desemprego deve-se ao crescimento da arrecadação do PIS-PASEP, de 0,82% do PIB, em 1998, para 1,08 em 1999, em razão de pagamentos de débitos em atraso.

As Necessidades de Financiamento de estados e municípios, no conceito nominal, fluxos dos últimos doze meses, passaram de 3,09% do PIB, em junho de 1998, para 2,34% do PIB, em 1999. No mesmo período, no conceito primário, essas esferas de governo passaram de um déficit de 0,78% para um superávit de 0,01% do PIB. A necessidade de transferir cerca de 11% da receita corrente líquida para a União, tem obrigado os Estados a reduzirem e adiarem seus gastos. Mesmo assim, o endividamento líquido se elevou de 12,8% para 15,5% do PIB. São os mais endividados: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande Sul, responsáveis por quase 70% da dívida estadual.

As empresas estatais reduziram suas necessidades de financiamento, conceito

nominal, fluxos dos últimos doze meses, de 0,80% do PIB, em junho de 1998, para 0,34% do PIB, no mesmo mês de 1999. No conceito primário, saíram de um déficit de 0,54%, em 1998, para 0,26% do PIB, em 1999. No conceito nominal, neste primeiro semestre, as empresas estatais federais aumentaram seu déficit em 0,16% do PIB. Esse resultado deve-se, em grande parte, à desvalorização cambial de janeiro último, pois parcela significativa daquelas empresas tem dívidas em dólar. Ao contrário, as estaduais diminuíram o déficit nominal e se tornaram equilibradas no primário, resultado dos esforços de saneamento prévios às privatizações.

Apesar dos bons resultados no primeiro semestre não se pode relaxar o grau de austeridade fiscal, já que se convive com um problema estrutural nas contas da previdência, nas quais as medidas tomadas conseguem apenas evitar um maior crescimento do déficit. O fluxo deficitário pode ser contido, mas o problema do estoque somente poderá ser equacionado no médio e longo prazos, auxiliado por um período de crescimento econômico sustentável.

Para 1999, esperam-se resultados fiscais sensivelmente melhores que os de 1998. Na esfera federal, deve-se cumprir a meta de superávit de 2,3% do PIB contida na revisão do acordo com o FMI, apesar da perda de receita com liminares contrárias à cobrança da contribuição dos inativos e aumento de alíquotas para ativos. O recente ganho judicial com a extensão da COFINS para setores de mineração, petróleo, telecomunicações e energia elétrica, a volta da CPMF devem reforçar o caixa até o final do ano. Além disso, a ampliação de alíquotas de vários tributos, já vigente no primeiros sete meses do ano, e a inflação maior que em 1998 devem contribuir para o resultado primário. Do lado dos gastos, a contenção em “Outros Custeios e Capital” e em “Pessoal” ajudam o ajuste fiscal. Os estados e municípios também podem melhorar seus resultados, principalmente

porque o primeiro ano de mandato, em geral, é um período de maior austeridade. O destino dos recursos de privatização é importante para os resultados fiscais porque, qualquer utilização que não seja abatimento de dívida, implica aumento das necessidades de financiamento. Nas empresas estatais pode haver melhora no segundo semestre, em razão da contenção de seus dispêndios, de acordo com o programa acertado com o Fundo Monetário Internacional-FMI, e pela privatização do

setor elétrico, que se apresenta deficitário, prevista para a segunda metade de 1999.

A atual trajetória das contas públicas aponta para um déficit nominal, em 1999, entre 8,8 e 9,3% do PIB. Com um superávit programado pelo governo em um mínimo de 3,1% do PIB, segundo metas acordadas com o FMI, e uma taxa *over-selic* de 24%, o déficit nominal situar-se-ia, aproximadamente, em 9% do PIB.

2 NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO

A evolução das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP), em período recente, é mostrada no Gráfico 2.1 e Tabela 2.1. De junho de 1998 a junho de 1999, as NFSP nominais acumuladas em doze meses cresceram, passando de 7,8%

para 11,9% do PIB nesse período. Os aumentos observados das NFSP e juros nominais consolidados se devem, basicamente, ao efeito da desvalorização cambial (jan e fev/99) sobre os encargos da dívida interna indexada à taxa de câmbio (Gráfico 2.1).

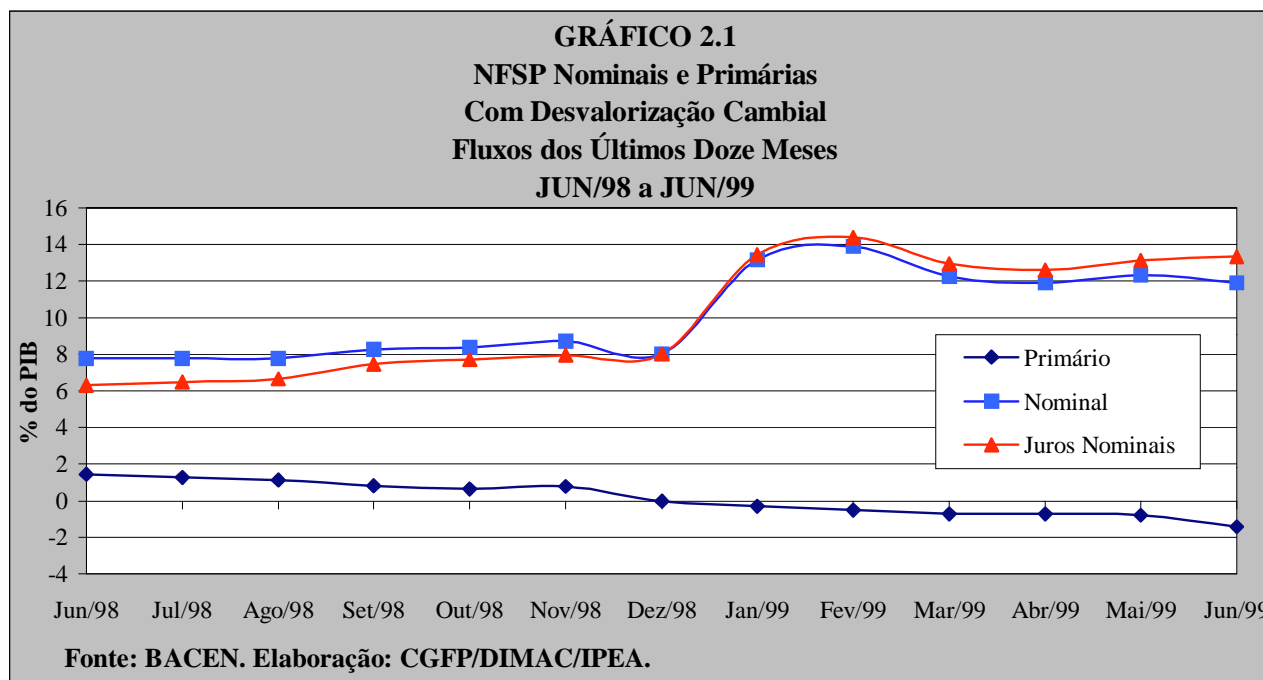


TABELA 2.1
DÍVIDA LÍQUIDA (DLSP) E NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO
Com Desvalorização Cambial
1995-1999

Discriminação	1995	1996	1997	1998	1999 (jun)(*)
DLSP Total	29,9	33,3	34,5	42,6	49,8
Ajuste Patrimonial	-	1,9	2,1	4,3	7,7
Dívida Fiscal Líquida	29,9	31,4	32,4	38,3	42,1
Dív. Mobiliária Federal	15,3	21,4	28,2	35,4	38,8
Base Monetária	3,1	2,4	3,6	4,3	3,4
Dívida Externa Líquida	5,5	3,9	4,3	6,6	11,1
NFSP					
Primário	(0,4)	0,1	0,9	(0,01)	(2,9)
Juros Nominais	7,6	5,8	5,2	8,04	17,8
Nominal	7,2	5,9	6,1	8,03	14,9

Fonte: Bacen. Elaboração: CGFP/DIMAC/IPEA.

(*) Fluxos acumulados no ano.

A dívida líquida do setor público consolidado (DLSP) atingiu 49,8% do PIB

em junho de 1999 (R\$ 491,1 bilhões), comparado aos R\$ 483,2 bilhões (49,5% do

PIB) no mês anterior e R\$ 388,7 bilhões (42,6% do PIB) em dezembro de 1998. O principal fator de pressão sobre a DLSP foi o crescimento da dívida mobiliária federal (DMF), que se elevou de R\$ 372,3 bilhões (38,1% do PIB) em maio, para R\$ 382,5 bilhões (38,8% do PIB) no mês seguinte. O crescimento do estoque de títulos públicos federais em mercado em junho (R\$ 10,2 bilhões em relação a maio) deveu-se ao aumento das LFT e, principalmente, das LTN.

A dívida externa líquida, em dezembro de 1998, era de R\$ 60,0 bilhões (6,6% do PIB) e atingiu, em junho de 1999, R\$ 109,1 bilhões (11,1% do PIB). Essa alta, provocada, basicamente, pela desvalorização cambial de janeiro e fevereiro do corrente ano, tende a se reverter, à medida que a taxa de câmbio se estabilize em níveis mais baixos e que o governo reduza a participação da dívida externa (e indexada ao câmbio) na DLSP. Essa intenção é explicitada na “Terceira Avaliação do Acordo com o FMI”, de 05/07/99.

Quanto ao perfil da DMF, no primeiro semestre de 1999, observou-se redução da participação relativa dos títulos indexados à *over-selic* no total dessa dívida (69,1% em dezembro de 1998, para 64,0% em junho de 1999). Isso revela, além da rápida redução da taxa de juros básica a partir de abril, uma política de substituição das LFT (pós-fixadas à *over-selic*) pelas

LTN (pré-fixadas). Embora ainda incipiente, essa política já teve como resultado o aumento da participação dos títulos pré-fixados de 3,5% em dezembro de 1998, para 8,1% em junho de 1999. Quanto à participação percentual dos títulos indexados ao câmbio, apesar da relação de junho de 1999 ser superior à de dezembro de 1998 (24,0% e 21,0%, respectivamente), esta vem decrescendo ao longo do primeiro semestre do corrente ano. Isso mostra que o governo está comprometido em reduzir o risco de sua dívida a eventuais desvalorizações cambiais, por meio da política de resgates líquidos de títulos cambiais.

As NFSP primárias contribuíram para conter o crescimento da dívida e déficit nominal do setor público. Em termos de fluxos acumulados em doze meses (valores correntes), o superávit primário cresceu de R\$ 125 milhões em dezembro de 1998 (0,01% do PIB), para R\$ 13,1 bilhões (1,41% do PIB) em junho do corrente ano. Esse crescimento reflete o esforço fiscal empreendido pelo setor público, principalmente no Governo Federal. Isso se evidencia no fato de que, dos 2,9% do PIB de superávit primário conseguidos no período jan-jun/99, o Governo Central é responsável por 2,5% do PIB (cerca de 86% do total). A Tabela 2.2 e o Gráfico 2.2 mostram a evolução das NFSP primárias, ilustrando o exposto acima.

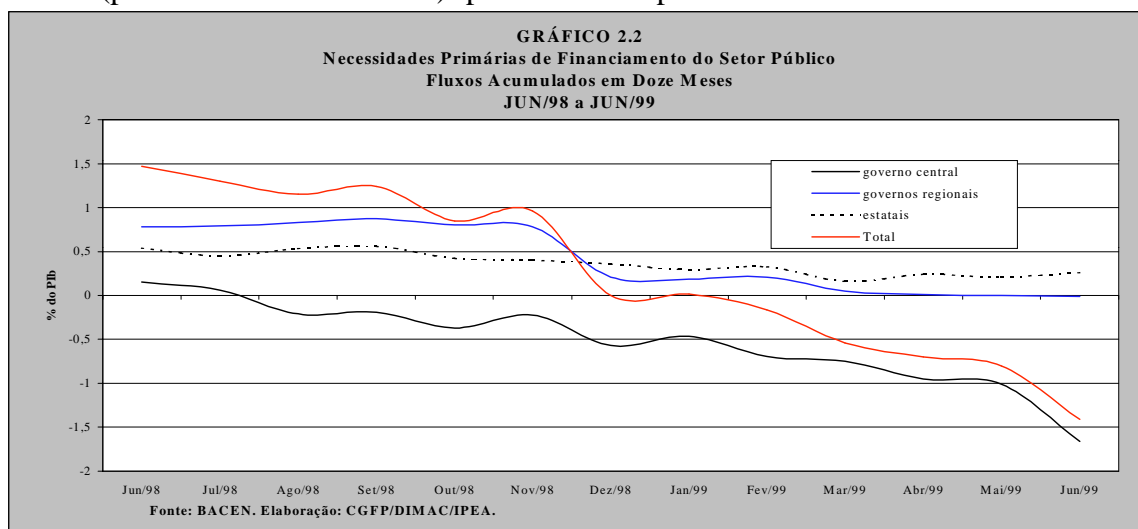


TABELA 2.2
NECESSIDADES PRIMÁRIAS DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO
Fluxos Acumulados nos Últimos Doze Meses
JUN/98 a JUN/99

Período				% do PIB
	Governo Central	Gov. Estaduais e Municipais	Empresas Estatais	Total
Jun/98	0,15	0,78	0,54	1,47
Jul/98	0,06	0,79	0,45	1,30
Ago/98	(0,21)	0,83	0,53	1,15
Set/98	(0,19)	0,87	0,56	1,24
Out/98	(0,37)	0,80	0,42	0,85
Nov/98	(0,22)	0,78	0,40	0,96
Dez/98	(0,56)	0,19	0,36	(0,01)
Jan/99	(0,77)	0,19	0,29	(0,29)
Fev/99	(1,01)	0,21	0,31	(0,49)
Mar/99	(0,97)	0,11	0,16	(0,70)
Abr/99	(0,95)	0,01	0,24	(0,70)
Mai/99	(1,01)	0,00	0,21	(0,80)
Jun/99	(1,66)	(0,01)	0,26	(1,41)

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração: CGFP/DIMAC/IPEA.

O *box* a seguir contém breve análise dos impactos fiscais das privatizações (BOX 2.1). Procura-se estimar as NFSP e DLSP para

1999 de acordo com as suposições básicas da “Terceira Avaliação do Acordo com o FMI”, de 05/07/1999.

BOX 2.1: Receita de Privatização e Impactos Fiscais em 1999

Segundo o Ministério da Fazenda, a receita total prevista com a venda das empresas estatais em 1999 (privatizações *strictu sensu*, isto é, exclusive receitas de concessões) é de R\$ 13,2 bilhões (R\$ 9,2 bilhões e R\$ 4,0 bilhões com a venda de estatais federais e de estados e municípios, respectivamente). Essa importância, somada à receita esperada com concessões, monta a R\$ 22,5 bilhões, valor estimado na “Terceira Avaliação do Acordo com o FMI”, de 05 de julho do corrente ano. Até o final de junho, de acordo com o citado documento, acumulou-se receita de R\$ 5,2 bilhões com a venda de estatais (cerca de 39,5% do total estimado para o ano), sendo R\$ 3,2 bilhões com a venda de estatais federais e R\$ 2,0 bilhões provenientes de privatizações de empresas estaduais e municipais. As empresas privatizadas foram : a Companhia de Gás de São Paulo - COMGÁS (14/abril), R\$ 1,652 bilhão, Banco do Estado da Bahia - BANEBA (22/junho), R\$ 260 milhões, e Sistema e Processamento de Dados – DATAMEC (23/junho), R\$ 83,65 milhões.

O cronograma de vendas inicialmente elaborado pelo BNDES sofre atraso, devido a dificuldades técnico-operacionais e/ou jurídicas na implementação das privatizações (cisão de ativos, modelagem de venda, abertura de capital, publicação de edital, etc.), sobretudo das empresas do setor elétrico. Findo o primeiro semestre de 1999, o atraso se evidencia pelo fato de que, até o momento, realizou-se apenas 39,5% da receita total prevista para este ano com a venda de estatais. Contudo, dada a complexidade do processo, é muito difícil traduzir esse atraso em uma única hipótese realista. Por isso, elaboraram-se quatro cenários que procuram contemplar diversas hipóteses de cumprimento do cronograma para 1999, a fim de se simularem efeitos de variações do ajuste patrimonial (“esqueletos” menos receita de privatização) sobre a dívida líquida do setor público (DLSP), necessidades de financiamento do setor público (NFSP) e juros (nominais e reais).

A tabela abaixo mostra os efeitos estimados de vários níveis de receita de privatização (valores entre parênteses) sobre a DLSP, NFSP e juros, para 1999, sob a hipótese geral de que o reconhecimento de “esqueletos” (dívidas públicas passadas) permanece constante em R\$ 19,6 bilhões, valor previsto na última avaliação do acordo com o FMI, firmado em julho deste ano.

Brasil: Estimativas dos Impactos Fiscais da Receita de Privatização “Esqueletos” brutos = R\$ 19,6 bilhões 1999				
Discriminação	DLSP	NFSP nominais	Juros nominais	Juros reais
I Cenário básico (R\$ 13,2 bilhões)	50,8	9,0	12,1	8,3
II Cenário intermediário 1 (R\$ 9,9 bilhões)	51,4	9,3	12,4	8,5
III C (R\$ 6,6 bilhões)	51,9	9,5	12,6	8,7
IV Cenário externo (R\$ 5,2 bilhões)	52,1	9,6	12,7	8,8

Fonte: BACEN (dados primários). Elaboração: CGFP/DIMAC/IPEA.

Na hipótese geral de que o reconhecimento de “esqueletos” permaneça nos níveis estimados no âmbito da revisão do acordo com o FMI em julho de 1999, atrasos no cronograma das privatizações geram os resultados mostrados nas linhas II, III e IV da Tabela 1. Observa-se que, se a receita de privatização for nula no segundo semestre de 1999 (cenário extremo, linha IV da Tabela 1), então haveria aumento da DLSP de cerca de 1,3 ponto percentual do PIB (R\$ 13,1 bilhões), relativamente à situação de cumprimento integral do cronograma (cenário base). Nessa hipótese, a sensibilidade das NFSP nominais e juros (nominais e reais) a variações nas receitas de privatizações é menor do que no caso da DLSP. Entre o cenário base e o cenário extremo, as NFSP nominais elevar-se-iam em cerca de 0,6 ponto percentual do PIB (R\$ 6,1 bilhões).

CONCLUSÃO: se o governo optar pela manutenção de “esqueletos” brutos no montante previsto na terceira revisão do acordo com o FMI em 1999 (R\$ 19,6 bilhões), então atrasos no cumprimento do cronograma de privatizações provocarão aumento da DLSP de até 1,3 ponto percentual do PIB (R\$ 13,1 bilhões) e das NFSP nominais de até 0,6 ponto percentual do PIB (R\$ 6,6 bilhões). Contudo, o governo pode amortecer o impacto fiscal do atraso das privatizações, por meio de um artifício contábil: explicitar novos “esqueletos” na mesma medida em que a receita de privatização se efetivar, de forma a manter inalterado, ao longo do segundo semestre de 1999, o ajuste patrimonial do setor público consolidado.

3 RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO FEDERAL

O governo federal alcançou nos sete primeiros meses de 1999 superávit primário de R\$ 13.764 milhões (2,46% do PIB), superior ao obtido no mesmo período de 1998 (R\$ 2.090 milhões ou 0,40% do PIB), ambos computados pelo critério de competência. Comparado ao critério de caixa ou pagamento efetivo (STN/MF), o resultado por competência foi inferior em R\$ 410 milhões. Em ambos casos, o governo federal elevou substancialmente seu superávit com objetivo de atingir as metas acordadas com o FMI.

A metodologia de apuração deste resultado divide a apropriação das contas em três caixas, ou seja, grupos específicos de receitas e despesas públicas: Tesouro Nacional, Previdência Social e Seguro-Desemprego. O primeiro engloba as receitas administradas (exclusive arrecadação do PIS-PASEP e contribuições dos servidores públicos para seguridade social) e as despesas com pessoal ativo (inclusive transferências aos estados e DF para pessoal), com outros custeios e capital, mais subsídios (decorrentes das operações oficiais de crédito). O segundo compreende o balanço previdenciário da União e se reparte em dois: INSS e inativos do governo federal (civis e militares). Contempla respectivas receitas de contribuições e despesas com benefícios e custeio. Finalmente, o terceiro caixa refere-se a um programa público específico e considera a arrecadação do PIS-PASEP e as despesas com seguro-desemprego e abono salarial.

Essa metodologia permite identificar os focos de desequilíbrio nas contas públicas por meio de suborçamentos. Além disso, mostra onde o governo vem ajustando suas receitas e despesas com objetivo de conseguir maiores superávits. Assim, identifica-se que há um desequilíbrio estrutural nas contas da Previdência, que vem sendo compensado pela geração de megasuperávits nas contas do Tesouro Nacional. O orçamento do seguro-

desemprego também é um caixa tradicionalmente superavitário, embora as pressões de aumento dos benefícios (flexibilizações nas leis de acesso e aumento da demanda) possam levar a futuras reduções deste saldo.

O superávit do Tesouro Nacional no primeiro semestre atingiu R\$ 26.145 milhões (4,67% do PIB), gerando um ganho fiscal superior a R\$ 11,9 bilhões em relação ao observado no mesmo período de 1998 (Tabela 3.1). Esta expansão deveu-se principalmente ao aumento de alíquotas de alguns tributos (COFINS e IOF), ampliação da base do IRRF – rendimento de capital e ganhos de receitas extraordinárias, como a antecipação de recursos da venda da Telebrás e concessões (R\$ 6,2 bilhões) e a conta petróleo com recursos de R\$ 2,1 bilhões (sem contrapartida no mesmo período de 1998). Adicionalmente, contribuiu a redução nos gastos com Outros Custeios e Capital (OCC) de R\$ 3,4 bilhões, destacando-se neste caso o esforço fiscal para atingir a meta, já que efetivamente esta é a despesa em que o governo possui maior grau de controle. Apesar disso, os gastos com pessoal ativo cresceram 6,6%, em função do pagamento da diferença do reajuste de 28,86% e seus atrasados e concessão de gratificação para algumas categorias do funcionalismo. Vale ressaltar que os efeitos destas medidas se estendem para os inativos, deteriorando ainda mais o déficit previdenciário.

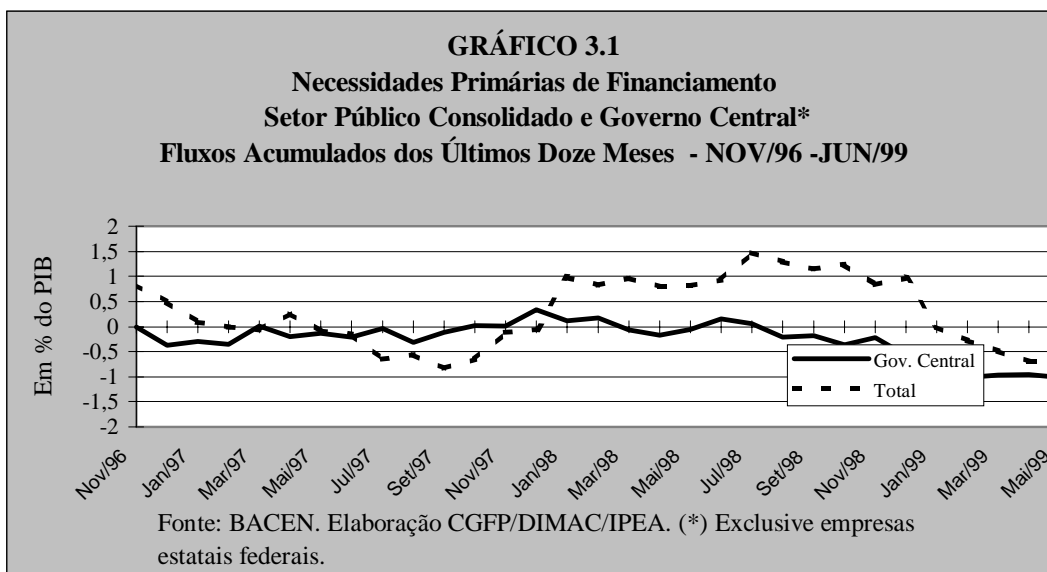
O déficit previdenciário aumentou R\$ 1,7 bilhão. A maior contribuição para este resultado advém do INSS, dado que não obstante o aumento de receita, houve uma expansão de 10,3% nos benefícios, decorrente do aumento do salário mínimo e do número de beneficiários. Na previdência dos servidores públicos, foram concedidas liminares contra o aumento da contribuição dos ativos e sua instituição para os inativos. Isto resultou numa frustração de receita em torno de R\$ 817 milhões no sete primeiros meses do ano.

O caixa do Seguro-Desemprego registrou superávit de R\$ 3.278 milhões, superior ao resultado obtido em 1998. Este aumento deveu-se à renegociação de ações judiciais que produziram um ganho de R\$ 1,4 bilhão na arrecadação do PIS/PASEP.

Pelo conceito “abaixo da linha”, que mede a variação da dívida líquida, o federal (governo central exclusive empresas estatais)¹ registrou superávit primário de 1,66% do PIB nos fluxos dos últimos doze meses encerrados em junho/99, contra um déficit de 0,15% na mesma posição de junho/98. Este dado confirma uma evolução mais favorável nas contas do governo federal no período, sendo inclusive responsável por tornar superavitário o resultado do setor público consolidado (Gráfico 3.1).

Para 1999, espera-se que o governo federal alcance a meta de 2,3% do PIB contida na revisão do acordo com o FMI, apesar da

perda de receita com as liminares contrárias à cobrança da contribuição dos inativos e aumento de alíquotas para ativos. O recente ganho judicial com a extensão da COFINS para setores de mineração, petróleo, telecomunicações e energia elétrica e a volta da CPMF deverão reforçar o caixa no segundo semestre. Os gastos em OCC deverão permanecer sob controle, seguindo o decreto de programação financeira, com uma média de R\$ 3 bilhões/mês. Pelo lado dos gastos, recentes medidas foram adotadas visando à redução do crescimento vegetativo da folha salarial: incentivo a licença sem remuneração, a colocação de servidores em disponibilidade, redução da jornada de trabalho e de funções gratificadas. Apesar disso, as despesas com pessoal deverão crescer no próximos meses, fechando o ano acima de R\$ 50 bilhões (ativos e inativos). O Tesouro Nacional deverá gerar um enorme superávit nas suas contas para compensar o déficit previdenciário (INSS e servidores públicos) que deverá ficar em torno de R\$ 30 bilhões (ver seção 3.2).



¹ O atual conceito de governo central adotado pelo Banco Central corresponde ao “governo federal e Banco Central” mais “INSS” mais “empresas estatais federais”. No resultado calculado “acima da linha” pela CGFP/DIMAC/IPEA, o governo federal inclui o INSS e exclui o Banco Central. Portanto, o conceito mais próximo de comparação com as NFSP primárias “abaixo da linha” (BACEN) é “governo central menos empresas estatais federais”.

TABELA 3.1
RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO FEDERAL
 Critério de Competência
 JAN-JUL/ 1998-1999

Especificação	R\$ milhões e % do PIB.			
	1998		1999	
	R\$	%	R\$	%
A.Saldo do Tesouro	14.184	2,72	26.145	4,67
Receita do Tesouro ⁽¹⁾	71.261	13,67	83.719	14,94
Transferências a Estados/Municípios ⁽²⁾	(16.001)	(3,07)	(18.857)	(3,37)
Receita Líquida do Tesouro	55.260	10,60	64.862	11,58
Despesas	41.077	7,88	38.716	6,91
Pessoal e Encargos (Ativos + Transfer. aos Estados e DF)	14.632	2,81	15.596	2,78
Outros Custeios e Capital ⁽³⁾	25.280	4,85	21.877	3,90
Subsídios ⁽⁴⁾	1.165	0,22	1.244	0,22
B.Saldo da Previdência	(13.953)	(2,68)	(15.660)	(2,80)
INSS	(3.887)	(0,75)	(4.439)	(0,79)
Receita Total	24.500	4,70	26.862	4,79
Despesa do INSS	28.387	5,45	31.301	5,59
Benefícios Previdenciários	28.387	5,45	31.301	5,59
SERVIDORES PÚBLICOS (Inativos)	(10.066)	(1,93)	(11.221)	(2,00)
Contrib. Plano Seg. Soc. Servidores	1.470	0,28	1.847	0,33
Desp. com Aposent., Reform. e Pensões	11.536	2,21	13.068	2,33
C.Saldo do Seguro-Desemprego	1.859	0,36	3.278	0,59
Arrecadação do PIS/PASEP	4.252	0,82	6.050	1,08
Seguro-Desemprego mais Abono	2.393	0,46	2.772	0,49
D.Result. Prim. do Gov. Federal (A+B+C)	2.090	0,40	13.764	2,46
E. Result. Primário Apurado pelo BACEN	2.162	0,41	-	-
F. Discrepância Estatística ⁽⁵⁾	(73)	(0,01)	-	-

Fontes: SIAFI-CCONT/STN, COFIN/STN, SRF e BACEN. Elaboração: CGFP/DIMAC/IPEA.

PIB de R\$ 521 e R\$ 560 bilhões, respectivamente, para os primeiros sete meses de 1998 e 1999.

(1) Incluem as receitas de concessões.

(2) Incluem as transferências constitucionais (exceto aquelas destinadas aos fundos regionais: FNE/FNO/FCO) mais Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir). Apurado pelo critério de pagamento efetivo - Fonte:STN.

(3) Inclui Desapropriação de Terras para Reforma Agrária. Apurado pelo critério de pagamento efetivo - Fonte: STN.

(4) Corresponde aos subsídios de juros nas operações oficiais de crédito (custeio agropecuário, política de preços agrícolas e financiamento às exportações) e nas operações dos fundos regionais FNE/FNO/FCO mais a taxa de administração do patrimônio desses fundos.

Apurado pelo critério de pagamento efetivo - Fonte : STN.

(5) Corresponde à diferença entre o resultado primário do governo federal apurado "acima da linha" pela CGFP/DIMAC/IPEA e o resultado primário do Governo Central (exclusive empresas estatais federais) "abaixo da linha" do Banco Central.

Box 3.1 - Proposta Orçamentária para 2000

O projeto de lei para o orçamento de 2000 traz um quadro bastante positivo para as contas públicas federais. Apresenta, como há muito não ocorre no País, um superávit operacional de 0,25% do PIB. Conseguisse esse resultado em razão do superávit primário esperado de R\$ 28,5 bilhões (2,65% do PIB), contra R\$ 24,3 bilhões (2,50% do PIB) reprogramado para 1999, e da queda de pagamento de juros reais, que passa de R\$ 73,3 bilhões (7,5% do PIB) no reprogramado para 1999, para R\$ 25,8 bilhões (2,4% do PIB) em 2000. O superávit primário centra-se na redução de despesas, que caem 0,5 ponto percentual como proporção do PIB. As receitas diminuem 0,3 ponto percentual do PIB, em função principalmente da queda das receitas extraordinárias.² Em termos nominais, despesas e receitas crescem 7,5 e 8,6 por cento, respectivamente. As despesas com Pessoal e Encargos, Benefícios da Previdência e Transferências Constitucionais e Legais crescem menos que o PIB. Os dois primeiros itens em razão de não serem diretamente afetados pelo crescimento da economia (os salários dos servidores públicos não serão reajustados e os benefícios da Previdência não terão aumento real). As Transferências crescem menos que o PIB porque o Imposto de Renda tende a cair. As despesas com Outros Custeios e Capital aumentam 10,3%, mantendo a mesma proporção do PIB. Nesse item, promove-se um certo afrouxamento, depois das sucessivas quedas nos últimos anos.

As receitas de 2000 contarão com a CPMF e a Cofins vigorando por 12 meses com alíquotas ampliadas, contra 6 e 10 meses em 1999, respectivamente. Há cerca de R\$ 9 bilhões de receitas com algum tipo de condicionamento: continuidade de alíquotas mais altas de CSLL e de IRPF, condicionada à aprovação do Congresso Nacional; elevação de alíquotas de Contribuição para Seguridade dos Servidores, extensiva a servidores inativos, dependente de decisão do STF; e a Parcela de Preço Específica, que depende do preço internacional do petróleo - variável fora do controle do governo .

Os Juros Reais caem cerca de 65% em relação ao reprogramado para 1999 e cerca de 50% em relação a 1998.³ Trabalha-se com uma taxa de juros real média para dívida pública federal de 6,9% em 2000.⁴ Há uma discussão a cerca da factibilidade dessa taxa. De um lado, a política cambial adotada a partir de janeiro de 1999 tornou a taxa de juros menos vulnerável a choques externos. De outro lado, é possível que o Banco Central utilize os juros para tentar equilibrar o Balanço de Pagamento caso haja um choque de grande magnitude. Pequenos choques certamente serão ajustados apenas com taxa de câmbio, mas desequilíbrios maiores podem demandar aumento de juros, sob pena de uma desvalorização excessiva do real. Além disso, a taxa de juros é o principal instrumento do Banco Central para cumprir as metas de inflação. Se a taxa de crescimento mais alta trazer pressões inflacionárias, há possibilidade de as taxas de juros serem elevadas.

A taxa de crescimento de 4% estimada para 2000 é plausível, em razão da tendência de recuperação dos preços internacionais das *commodities*⁵, da recuperação das economias asiática e européia e do nível de capacidade ociosa elevada da indústria nacional. Do lado negativo, há o risco de a economia americana encerrar seu ciclo de prosperidade que já dura 10 anos, como mostram os primeiros sinais de inflação naquele país.

² Em 1999, as receitas estavam bastante elevadas em relação aos anos anteriores (14,7% maior que a de 1998), contendo R\$ 16,2 bilhões de ingressos extraordinários, entre os quais o pagamento de contribuições e impostos atrasados, as concessões e a tributação de operações de *Swap*

³ O pagamento de juros em 1999 está fortemente influenciado pela desvalorização cambial de janeiro e fevereiro.

⁴ Taxa de juros nominal média de 13,4% e taxa de inflação (IGP-DI) de 6,07. Note-se que a taxa de juros média é inferior à taxa *over-Selic* (que incide sobre cerca de 60% dos títulos públicos federais). A taxa média dos juros incide sobre o total da dívida pública federal. Na dívida pública estão desde a base monetária (não-onerosa) até a dívida sobre a qual incide a taxa *over-Selic*

⁵ Os preços internacionais da *commodities* estão em seu nível mais baixo desde 1974

3.1 TESOIRO NACIONAL

O Tesouro Nacional obteve superávit primário de R\$ 26.145 milhões (4,67% do PIB) nos sete primeiros meses de 1999, largamente superior aos R\$ 14.184 milhões registrados no mesmo período de 1998 (Tabela 3.2). Contribuiu para este resultado o crescimento da receita líquida e a queda das despesas.

Apesar do aumento das transferências aos estados e municípios, a receita líquida cresceu 17,4%, impulsionada pelo aumento de alíquotas de impostos e antecipação de receitas advindas da venda da Telebrás. Pelo lado das despesas, destaca-se a queda no patamar de outros custeios e capital (OCC), que compensou os aumentos com pessoal ativo e subsídios.

Para 1999, espera-se crescimento do superávit do caixa do Tesouro, essencial para o cumprimento da meta com o FMI. O desempenho obtido no período de janeiro a julho, aliado à volta da cobrança da CPMF,

ganhos judiciais com a extensão da COFINS para os setores de mineração, petróleo e energia elétrica e a continuidade do controle dos gastos de OCC poderão garantir a manutenção do resultado nos próximos meses. Além disso, o governo ainda poderá reduzir as despesas de OCC para os níveis de 1994 (cerca de R\$ 2,5 bilhões/mês) caso haja eventuais frustrações de receitas que possam ameaçar o cumprimento da meta, elevando-se mais ainda o ajuste nas contas do Tesouro.

Nas seções a seguir, serão discutidas com mais detalhes as despesas e receitas do Tesouro Nacional, num universo maior do que aquele tratado nesta seção. Na receita, incluem-se a arrecadação do PIS-PASEP e das contribuições dos servidores para seguridade social. Nas despesas, computam-se todo o gasto com pessoal (ativos e inativos) e o seguro-desemprego mais abono salarial. As análises contemplam itens dos caixas do seguro-desemprego e da previdência, como contabilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN.

TABELA 3.2
RESULTADO PRIMÁRIO DO TESOIRO NACIONAL
JAN-JUL/1998-1999

	R\$ milhões e % do PIB			
	1998		1999	
	R\$	%	R\$	%
I. Receita do Tesouro ⁽¹⁾	71.261	13,67	83.719	14,94
Restituições e Incentivos Fiscais	(2096)	(0,40)	(2.598)	(0,46)
II. Transferências a Estados/Municípios ⁽²⁾	(16.001)	(3,07)	(18.857)	(3,37)
III. Receita Líquida do Tesouro (I+II)	55.260	10,60	64.862	11,58
IV. Despesas	41.077	7,88	38.716	6,91
Pessoal e Encargos (Ativos + Transfer. aos Estados e DF)	14.632	2,81	15.596	2,78
Outros Custeios e Capital ⁽³⁾	25.280	4,85	21.877	3,90
Subsídios ⁽⁴⁾	1.165	0,22	1.244	0,22
V. Resultado Primário do Tesouro Nacional (III-IV)	14.184	2,72	26.145	4,67

Fontes: SIAFI-CCONT/STN, COFIN/STN, SRF. Elaboração: CGFP/DIMAC/IPEA.

PIB de R\$ 521 e R\$ 560 bilhões, respectivamente, para os sete primeiros meses de 1998 e 1999.

(1) Incluem as receitas de concessões.

(2) Incluem as transferências constitucionais (exceto aquelas destinadas aos fundos regionais: FNE/FNO/FCO) mais Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir). Apurado pelo critério de pagamento efetivo – Fonte: STN.

(3) Inclui desapropriação de terras para reforma agrária. Apurado pelo critério de pagamento efetivo – Fonte: STN.

(4) Corresponde aos subsídios de juros nas operações oficiais de crédito (custeio agropecuário, política de preços agrícolas e financiamento às exportações) e nas operações dos fundos regionais FNE/FNO/FCO mais a taxa de administração do patrimônio desses fundos. Apurado pelo critério de pagamento efetivo – Fonte: STN.

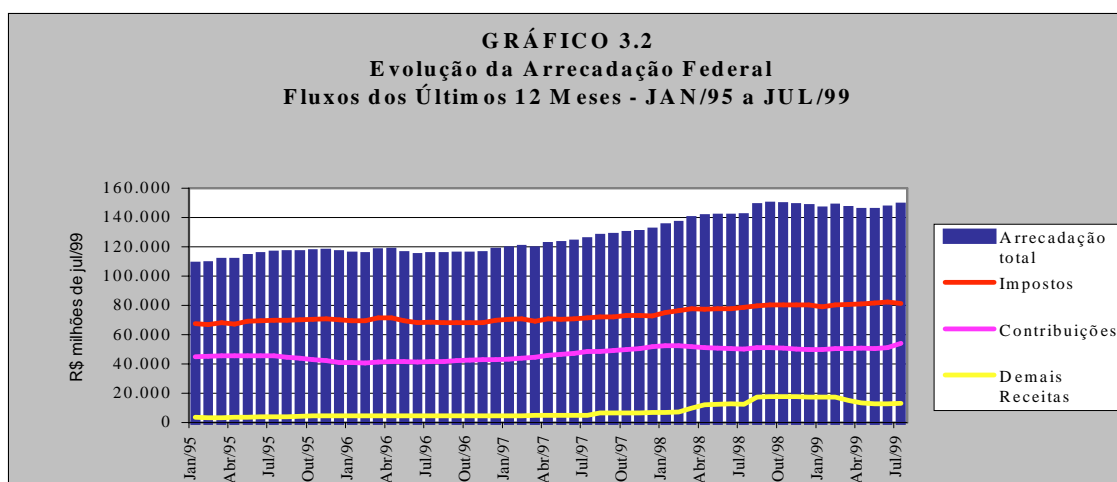
3.1.1. RECEITA

A arrecadação federal atingiu, nos sete primeiros meses de 1999, R\$ 96,8 bilhões, a preços de julho, crescendo em termos reais 11,3% em relação a igual período de 1998 (Tabela 3.3). Esse crescimento deveu-se aos seguintes fatores: incremento de receitas transitórias; aumento de alíquota da COFINS de 2 para 3% e sua extensão às entidades financeiras, a partir de março de 1999; mudança na sistemática de tributação dos fundos de renda fixa, a partir de julho de 1998, e extensão da tributação às operações de *hedge*, realizadas por meio de operações de *swap*, ampliando a arrecadação do IRRF-Rendimentos de Capital; crescimento do imposto de importações, em razão do aumento do valor das importações em moeda nacional. Do lado negativo, caíram a arrecadação do IPI (-12,8%) e da CPMF (-58,1%). A primeira, em função da queda do nível de atividade e da redução das alíquotas para automóveis médios e pequenos. A segunda, pela interrupção da cobrança em 23 de janeiro, com retomada apenas em 17 de junho.

As receitas transitórias cresceram

40,9%, mesmo com substancial queda da CPMF, continuando tendência dos últimos anos. Os itens mais relevantes foram: pagamentos de débitos atrasados referentes a PIS/PASEP, COFINS, CSLL e IRPJ (Lei nº 9.779/99), que somaram R\$ 4 bilhões; R\$ 1,6 bilhão por conta da incidência de IOF sobre aplicações financeiras de renda fixa e aumento de 0,38 ponto percentual nas operações de crédito às pessoas físicas e pessoas jurídicas; concessões adicionais de R\$ 2,2 bilhões; e R\$ 2,1 bilhões da Conta-Petróleo.

No segundo trimestre de 1999, a arrecadação total ficou 4,8% inferior à arrecadação do primeiro trimestre, devido principalmente: aos pagamentos de débitos atrasados (Lei nº 9.779/99), em fevereiro, que somaram R\$ 2,2 bilhões; e da quota única relativa à Declaração de Ajuste das Pessoas Jurídicas (ano-base 1998), que reduziu a arrecadação do IRPJ e da CSLL (R\$ 7,2 bilhões contra R\$ 4 bilhões, a preços de junho). Compensaram-na parcialmente o crescimento das receitas diretamente arrecadadas.



Fonte: Secretaria da Receita Federal-SRF.Elaboração: CGFP/DIMAC/IPEA.

TABELA 3.3
ARRECAÇÃO FEDERAL: RECEITAS PERMANENTES -
ARRECADADORAS E REGULATÓRIAS - E TRANSITÓRIAS
JAN-JUL/1998-1999

	R\$ milhões de Jul/99.		
RECEITAS	1998	1999	Variação(%)
1. Permanentes	74.596	79.343	6,4
1.1. Arrecadoras	67.752	72.942	7,7
Impostos	38.520	39.978	3,8
IPI-total	10.538	9.187	-12,8
IR -total (excluindo pagto. débitos em atraso IRPJ e IRRF-Rendimentos de Capital)	27.981	30.791	10,0
Contribuições	23.336	27.002	15,7
COFINS (excluindo pagto. débitos em atraso)	11.864	16.171	36,3
PIS/PASEP (excluindo pagto. débitos em atraso)	4.714	4.704	-0,2
CSLL (excluindo pagto. débitos em atraso)	4.873	4.070	-16,5
CPSS	1.629	1.817	11,5
Contribuição para o FUNDAF	256	241	-5,8
Demais Receitas(*)	5.896	5.963	1,1
1.2. Regulatórias	6.843	6.400	-6,5
Impostos s/ importação	4.104	4.324	5,4
IOF (excluindo tributação fundos de investimentos)	2.654	2.005	-24,5
ITR	86	71	-16,9
2. Transitórias	12.360	17.420	40,9
Pagto. débitos em atraso (Lei nº 9.779/99) (**)	1.965	4.123	
PIS/PASEP	0	1.546	
COFINS	0	1.237	
CSLL	0	928	
IRPJ	0	412	
IRRF - Rendimentos de Capital	1.965	0	
IOF (tributação fundos de investimentos) (***)	0	1.625	
CPMF	5.130	2.151	-58,1
Concessões	4.480	6.399	42,8
Dividendos (****)	785	936	19,3
Conta-Petróleo	0	2.185	
3. Receita Total (1+2)	86.956	96.763	11,3

Fonte: Secretaria da Receita Federal e Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração:CGFP/DIMAC/IPEA. Inflator: IGP-DI

(*) Demais Receitas inclui as diretamente arrecadadas.

(**) Participação de cada tributo no pagamento dos débitos em atraso foi estimada pelo IGP-DI médio do período

(***) Estimativa.

(****) Os divide

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

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

O Gráfico 3.2 mostra o comportamento da arrecadação federal entre janeiro de 1995 e julho de 1999, fluxos dos últimos 12 meses, a preços de julho/99. Note-se que a arrecadação federal cresce continuamente a partir de fevereiro de 1997, em razão da entrada em vigor da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF. Esse efeito acaba em fevereiro de 1998 porque este mês substitui o de 1997, que já continha CPMF. O principal responsável pelo crescimento da arrecadação, a partir de março de 1998, passa a ser o item demais receitas, em virtude do significativo volume de receitas de concessões de telecomunicações. Os impostos também crescem em 1998 em razão do aumento do imposto de renda. No início de 1999, há

um ligeiro declínio na arrecadação, porque o item “demais receitas”, que impulsionava a arrecadação, apresenta um pequeno decréscimo; principalmente em março, porque março de 1998, que continha um volume considerável de tais receitas, é retirado do cálculo. O crescimento dos impostos (IOF, IR e II) parcialmente compensa tal decréscimo, bem como explica a tímida reversão da tendência, a partir de abril. Note-se que só se contabilizam as receitas conforme apurado pela Secretaria da Receita Federal, explicando a queda do item “demais receitas”, ao contrário do que mostra a Tabela 3.3, que se refere a dados da SRF e da STN. A razão de se seguir este caminho é a disponibilidade da série de dados.

Arrecadação Federal para 1999

Em 1999, a arrecadação federal deverá ser aproximadamente 12% maior que a de 1998, assumindo IGP-DI de 12%. Além da inflação, devem reforçar a arrecadação: aumentos das alíquotas da COFINS de 2 para 3% e da CPMF de 0,2 para 0,38%; a possível extensão da Contribuição para Seguridade Social dos Servidores aos inativos (alíquota de 11%); o IR de 15% sobre aplicações de capital estrangeiro em fundos de renda fixa; o

recebimento de débitos em atraso do PIS/PASEP, CSLL e IRPJ (Lei no 9.779/99); e os recursos da Conta-Petróleo. Embora a CPMF não tenha vigido em quase todo o primeiro semestre, criou-se alíquota de 0,38% de IOF para aplicações financeiras, com vigência até junho. Os demais tributos devem ter crescimento nominal abaixo da taxa de inflação, refletindo a queda da atividade econômica do País.

TABELA 3.4
ARRECADAÇÃO FEDERAL PARA 1999

	R\$ milhões		
Receitas	1998	1999	Variação (%)
1. Impostos	72.433	79.800	10,2
2. Contribuições	44.994	56.400	25,3
3. Outras receitas administradas	354	376	6,2
4. Rec. Adm. p/ SRF (1+2+3)	117.782	136.576	16,0
5. Outras Receitas*	24.225	22.349	(7,7)
6. Receita Total (4+5)	142.007	158.925	11,9

Fonte: Secretaria da Receita Federal e Secretaria do Tesouro Nacional.

Para 1999, estimativa da CGFP/DIMAC/IPEA, com base na arrecadação do primeiro semestre de 1999

e nos seguintes parâmetros: IGP-DI= 10%; taxa crescimento do PIB:-1%.

* Inclui Receitas Diretamente Arrecadadas, Concessões e Conta Petróleo.

3.1.2 DESPESAS

As despesas do Tesouro Nacional nos sete primeiros meses de 1999 (exclusive gastos com inativos e beneficiários do INSS) elevaram-se 3,4% em relação ao mesmo período de 1998 (Tabela 3.5). Mantendo a tendência do início do ano, os gastos que apresentaram queda foram os outros custeios e capital (13,5%).

Os outros custeios e capital (OCC) apresentaram uma média de aproximadamente R\$ 3 bilhões/mês nos primeiros sete meses do ano, contra R\$ 3,6 bilhões/mês em 1998. Com isso, observa-se uma desaceleração dos investimentos e da despesa de custeio em relação a 1998. A

priorização da meta de superávit primário conduziu a este esforço fiscal. Esta despesa está sendo controlada pelo decreto de programação financeira, evitando maiores desvios em relação a média de R\$ 3 bilhões. Porém, existe a possibilidade de os ministérios aumentarem esta despesa, desde que haja uma equivalente redução na despesa de pessoal. Para incentivar este tipo de iniciativa, o Ministério do Orçamento e Gestão adotou medidas para a redução da despesa com pessoal (redução da jornada de trabalho e colocação de servidores em disponibilidade). Essa mudança de composição dos gastos pode elevar a

produtividade da despesa por meio do aumento dos investimentos públicos.

O crescimento das transferências aos estados e municípios ocorreu devido: a) ao aumento da arrecadação real do imposto de renda (4,2%), que compensou a queda da

receita do IPI (-12,8%), no caso do FPE/FPM; b) mudanças na Lei Kandir, que compensa a desoneração do ICMS dos estados exportadores; c) o aumento das transferências do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério- FUNDEF.

TABELA 3.5
DESPESAS DO TESOURO NACIONAL
JAN-JUL/1998-1999

Especificação	R\$ milhões		
	1998	1999	Varição (%)
Despesa Total	71.006	73.413	3,39
Transf. a Estados e Municípios ⁽¹⁾	16.001	18.857	17,85
Pessoal e Encargos Sociais ⁽²⁾	26.168	28.664	9,54
Abono e Seguro-Desemprego	2.393	2.772	15,83
Outros Custeios e Capital ⁽³⁾	25.280	21.877	(13,46)
Subsídios ⁽⁴⁾	1.165	1.244	6,77

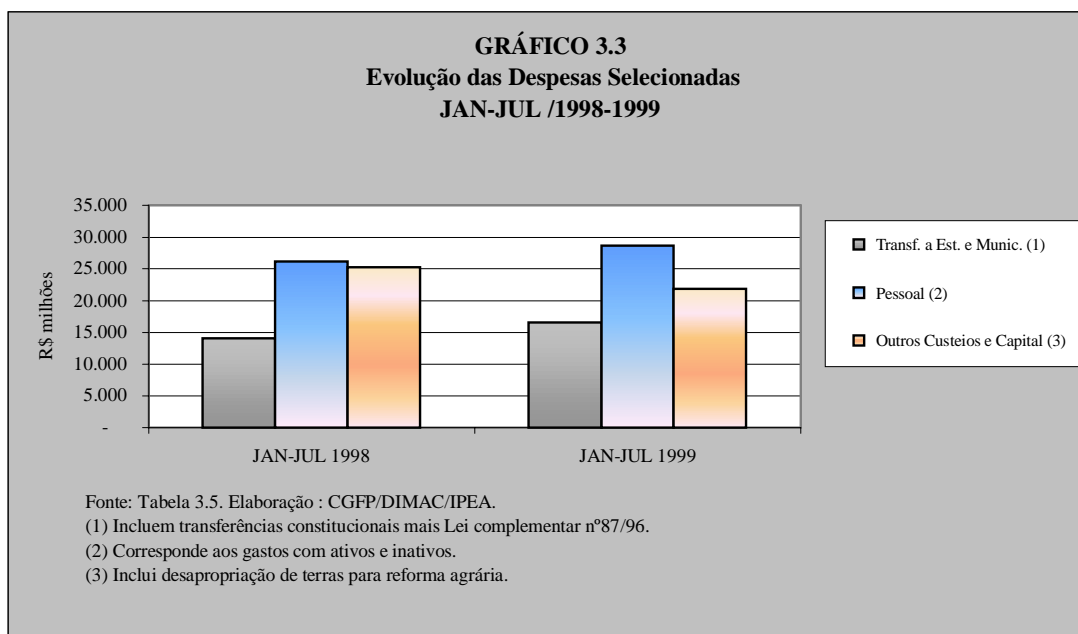
Fonte : SIAFI - CCONT/STN. Elaboração CGFP/DIMAC/IPEA.

(1) Transferências Constitucionais mais Lei Complementar nº87/96.

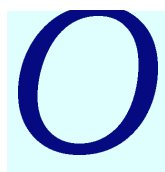
(2) Ativo e Inativo.

(3) Inclui desapropriação de terras para reforma agrária. Apurado pelo critério de pagamento efetivo - Fonte : STN.

(4) Corresponde aos subsídios de juros nas operações oficiais de crédito (custeio agropecuário, política de preços agrícolas e financiamento às exportações) e nas operações dos fundos regionais FNE/FNO/FCO mais a taxa de administração do patrimônio desses fundos. Apurado pelo critério de pagamento efetivo - Fonte : STN.



Gastos com Pessoal



Os gastos com pessoal e encargos sociais apurados pelo critério de competência atingiu R\$ 28,6 bilhões nos sete

primeiros meses de 1999, representando crescimento de 9,5% em relação ao mesmo período de 1998. A despesa de pessoal apurada pelo critério de caixa foi de R\$ 27,9 bilhões, apresentando crescimento de apenas

1,5%. Porém, a comparação por este último critério está distorcida pelas mudanças nas datas de pagamento ocorridas neste ano e em 1998. De fato, no sete primeiros meses de 1999 foram pagas apenas 6,7 folhas salariais, enquanto no mesmo período do ano passado efetuou-se o dispêndio de 7,7 folhas. Portanto, o critério de competência é mais apropriado para análise.

São fatores que explicam esta expansão: reajuste, por decisão judicial, da diferença de 28,86% para funcionários do Executivo Civil, bem como pagamento de uma parcela dos atrasados; a concessão de gratificações aos militares e professores universitários; aumento dos gastos com pessoal do Judiciário e Legislativo e crescimento vegetativo da folha.

Nos fluxos dos últimos doze meses encerrados em julho/99, o gasto com pessoal e encargos sociais foi de R\$ 54,4 bilhões (preços de junho/99) superior em 8% a junho do ano passado. Este dado reflete a tendência para 1999, quando os gastos devem ultrapassar o patamar de R\$ 50 bilhões.

Os gastos com inativos continuam com tendência ascendente, embora a uma taxa inferior verificada no primeiro trimestre. Nos sete primeiros meses o crescimento alcançou 5,9%, enquanto os gastos com ativos subiram apenas 1,2%.

Vale destacar ainda o aumento dos gastos com os militares, determinado pelas reformas e pensões que cresceram 6,4% no período, mais do que compensando a queda dos gastos com ativos.

Para 1999, o gasto com pessoal deverá aumentar em razão da incorporação do reajuste de até 28,86% (R\$ 1,7 bilhão), pagamento das primeiras parcelas dos atrasados e do programa de desligamento voluntário, que no primeiro momento tende a aumentar as despesas, embora as reduzam a médio e longo prazo. Por outro lado, o crescimento vegetativo da folha poderá ser menor devido: a extinção do adicional por tempo de serviço (exceção dos militares); a suspensão de promoções e gratificações adicionais; e a proibição de contratação de novos servidores para alguns concursos públicos, que estavam programados este ano. Novas medidas foram tomadas com intuito de reduzir as despesas com pessoal: redução da jornada de trabalho, colocação de servidores em disponibilidade e redução dos cargos comissionados. Há o incentivo para os Ministérios adotarem estas medidas a fim de aumentarem os gastos em OCC na mesma magnitude da redução da despesa com pessoal.

Os gráficos 3.4 e 3.5 ilustram o comportamento dos gastos federais com pessoal e encargos sociais nos últimos anos.

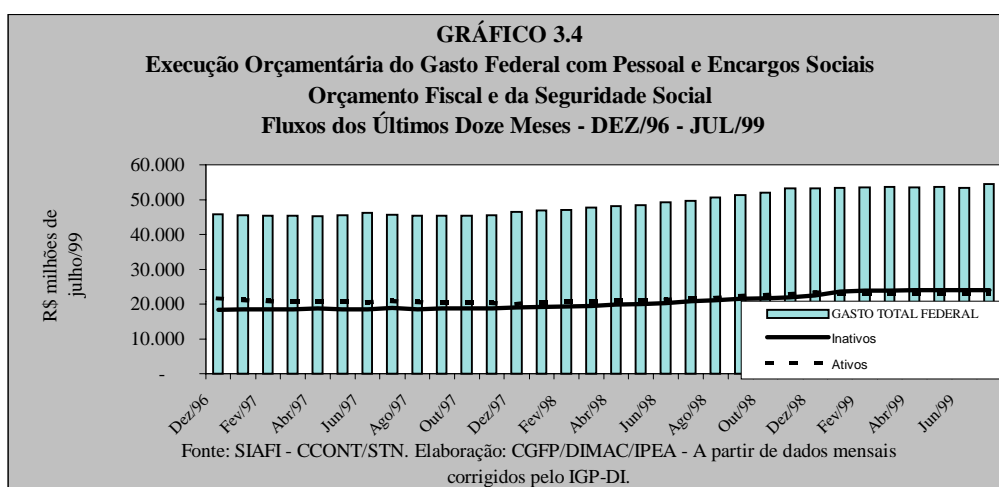


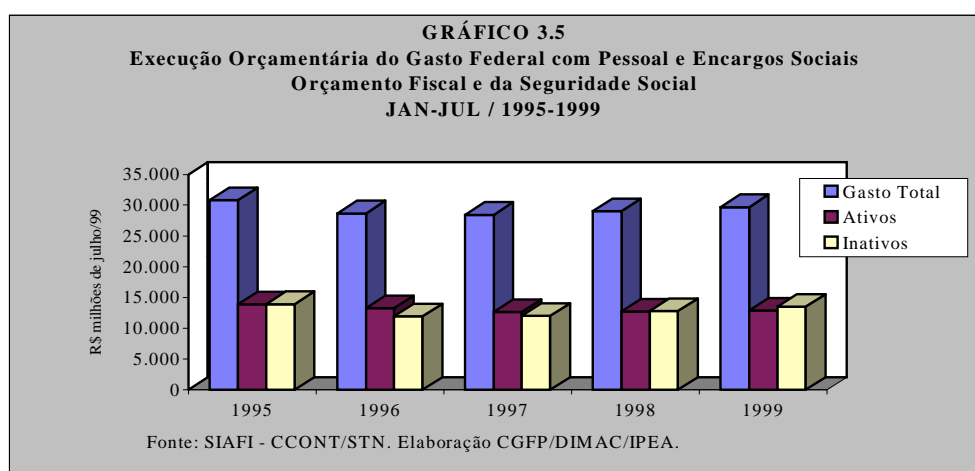
TABELA 3.6
GASTO PÚBLICO FEDERAL COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social
JAN a JUL 1996 - 1999

R\$ milhões de julho/99

DENOMINAÇÃO	1996	1997	1998	1999
A. Pessoal Civil	18.412,33	17.727,39	17.969,30	18.790,38
Ativos	10.340,22	9.939,50	9.814,40	10.177,27
Inativos e Pensionistas (*)	8.072,11	7.787,88	8.154,90	8.613,12
B. Pessoal Militar	6.820,65	6.918,58	7.527,21	7.615,21
Ativos	2.942,02	2.705,51	2.898,29	2.691,58
Reformas e Pensões (*)	3.878,63	4.213,08	4.628,92	4.923,63
C. Pessoal Civil e Militar (A + B)	25.232,98	24.645,97	25.496,51	26.405,59
Ativos	13.282,24	12.645,01	12.712,69	12.868,85
Inativos, pensionistas, reformas e pensões (*)	11.950,74	12.000,96	12.783,82	13.536,74
D. Total União (C + Obrigações Patronais)	27.005,52	26.871,61	27.656,49	28.221,57
Pessoal Civil e Militar	25.232,98	24.645,97	25.496,51	26.405,59
Obrigações Patronais e Outras Aplicações	1.772,54	2.225,64	2.159,98	1.815,98
E. Transferências a Estados e ao Distrito Federal para Pagamento de Pessoal	1.645,97	1.564,70	1.346,01	1.460,03
GASTO TOTAL FEDERAL (D + E)	28.651,49	28.436,31	29.002,50	29.681,60

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

* Os inativos, pensionistas, reformas e pensões só estão separados entre pessoal civil e militar a partir de julho/95.



Gastos por Programas

A classificação dos gastos por programa refere-se à alocação de recursos por área de atuação do governo. Com isso, pode-se avaliar as ações e prioridades de governo em termos de dispêndios. Os programas contemplam gastos não só de um ministério específico, mas despesas de todos os órgãos da União direcionados àquele

propósito. Por outro lado, um órgão não depende recursos apenas com seus programas-fins (típicos), mas também com programas-meios (não-típicos). Por exemplo, o Ministério da Educação gasta com os programas administração, saúde, etc. e não somente com os programas de ensino.

A despesa não-financeira do

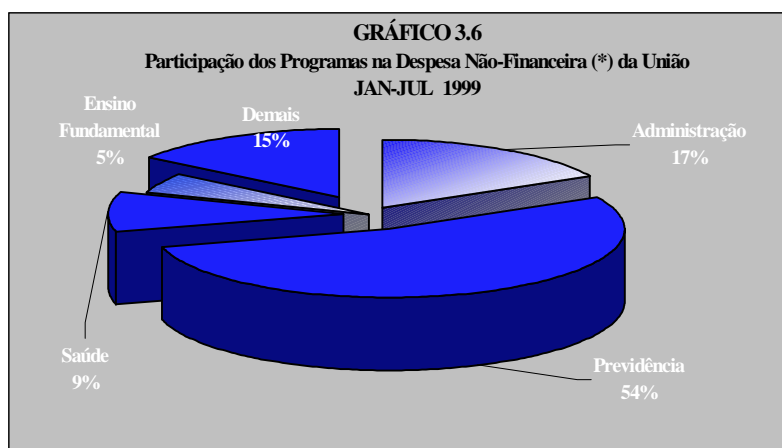
governo federal (exclui Administração Financeira e Programação a cargo de Estados e Municípios) alcançou R\$ 87,7 bilhões nos sete primeiros meses de 1999, superior 2% ao dispêndio no mesmo período de 1998 (Tabela 3.7 e gráficos 3.6 e 3.7).

Somente o programa Previdência (inclui benefícios previdenciários do INSS e gastos com inativos da União) foi responsável por 53,7%, ou seja, mais da metade das despesas primárias efetivamente alocadas pela União. O programa Administração, que destina maior parte dos recursos para o custeio da máquina administrativa, participou com 17,2% da despesa não-financeira. Deste modo, restaram somente 29,2% dos recursos para serem alocados nos diversos programas de governo, destacando-se, neste caso, os

programas de saúde e na área de educação (ensino fundamental, superior e outros ensinos).

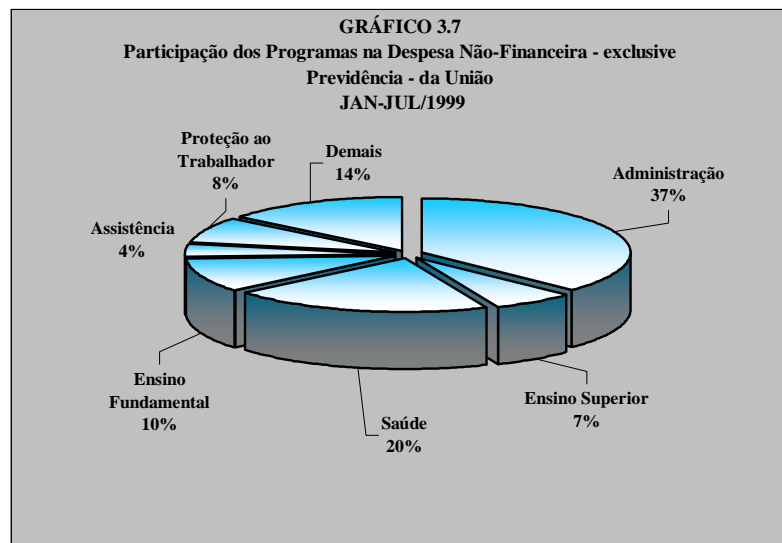
Vale mencionar o incremento nos recursos destinados ao ensino fundamental, devido ao programa de valorização do magistério. Além disso, o programa Assistência, durante o ano de 1999, vem despendendo maiores recursos (expansão de 21% nos primeiros sete meses do ano em relação ao mesmo período de 1998).

Com a necessidade de obter elevado superávit primário e dada a rigidez imposta pelo programa Previdência, a União continuará sem poder elevar os dispêndios em outros programas que também são importantes, como aqueles ligados às áreas de transportes, saneamento e habitação.



Fonte : SIAFI – CCONT/STN. Elaboração CGFP/DIMAC/IPEA.

(*) Exclui Administração financeira e Programação a cargo de estados e municípios.



Fonte : SIAFI – CCONT/STN. Elaboração CGFP/DIMAC/IPEA.

TABELA 3.7
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS DESPESAS FEDERAIS POR PROGRAMAS SELECIONADOS
ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
JAN - JUL 1996 - 1999

R\$ mil de julho/99

DENOMINAÇÃO	1996 (A)	1997 (B)	1998(C)	1999(D)	D/A	D/B	D/C
ADMINISTRAÇÃO (007)	4.995.083	13.921.961	14.632.978	15.070.892	3,02	1,08	1,03
ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA (013)	244.227	254.294	450.387	165.738	0,68	0,65	0,37
ABASTECIMENTO (016)	2.373.042	3.203.672	1.155.899	780.387	0,33	0,24	0,68
DEFESA (026+ 027+ 028) ⁽¹⁾	3.253.050	550.173	731.410	503.259	0,15	0,91	0,69
SEGURANÇA PÚBLICA (030)	727.664	366.597	438.084	473.056	0,65	1,29	1,08
ENSINO FUNDAMENTAL (042)	1.194.048	1.315.362	1.653.773	4.118.673	3,45	3,13	2,49
ENSINO SUPERIOR (044)	2.622.108	2.630.013	2.424.263	2.666.173	1,02	1,01	1,10
OUTROS ENSINOS (041+043+045+046+047) ⁽²⁾	472.566	457.631	485.314	410.892	0,87	0,90	0,85
RECURSOS HÍDRICOS (054)	158.301	384.511	429.154	278.726	1,76	0,72	0,65
HABITAÇÃO (057)	17.099	18.872	20.418	6.903	0,40	0,37	0,34
SAÚDE (075)	9.140.516	8.542.136	8.478.245	8.226.590	0,90	0,96	0,97
SANEAMENTO (076)	106.405	57.984	74.556	24.997	0,23	0,43	0,34
PROTEÇÃO AO TRABALHADOR (078)	3.081.609	2.938.793	3.560.377	3.210.740	1,04	1,09	0,90
ASSISTÊNCIA (081)	464.618	955.481	1.351.393	1.632.192	3,51	1,71	1,21
PREVIDÊNCIA (082)	40.017.353	41.919.886	45.289.619	47.036.266	1,18	1,12	1,04
TRANSPORTE RODOVIÁRIO (088)	461.927	407.669	743.666	301.215	0,65	0,74	0,41
TRANSPORTE URBANO (091)	102.880	237.384	205.778	78.669	0,76	0,33	0,38
OUTROS TRANSPORTES (087+089+090) ⁽³⁾	187.896	687.522	539.447	262.569	1,40	0,38	0,49
TOTAL DOS PROGRAMAS SELECIONADOS	69.620.392	78.849.940	82.664.759	85.247.937	1,22	1,08	1,03
TOTAL DA DESPESA NÃO FINANCEIRA ⁽⁴⁾	75.025.221	81.632.010	86.231.803	87.669.970	1,17	1,07	1,02

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

⁽¹⁾ Inclui Defesa Aérea-026, Defesa Naval-027 e Defesa Terrestre-028. A partir de 1997 a maior parte dos gastos com esse programa foi reclassificado como administração.

⁽²⁾ Inclui Educação da criança de 0 a 6 anos, ensino médio, supletivo, educação física e desportos, e assistência a educandos (só até 1996).

⁽³⁾ Inclui Transporte aéreo, ferroviário e hidroviário.

⁽⁴⁾ Exclui Administração financeira e Programação a cargo de estados e municípios

3.2 PREVIDÊNCIA SOCIAL

A evolução recente do quadro fiscal da previdência social é apresentada na Tabela 3.8. A tendência de agravamento do resultado primário continua. O déficit do INSS aumentou aproximadamente 14% nos sete primeiros meses de 1999 quando comparado com o do ano anterior. O crescimento da arrecadação não tem sido suficiente para compensar o aumento dos benefícios pagos, estes expandiram-se

devido ao aumento do número de beneficiários e ao reajuste do salário mínimo. Apesar do crescente desequilíbrio do INSS, o déficit da previdência do funcionalismo público federal corresponde, no período de janeiro a julho de 1999, a 162% do déficit do INSS.

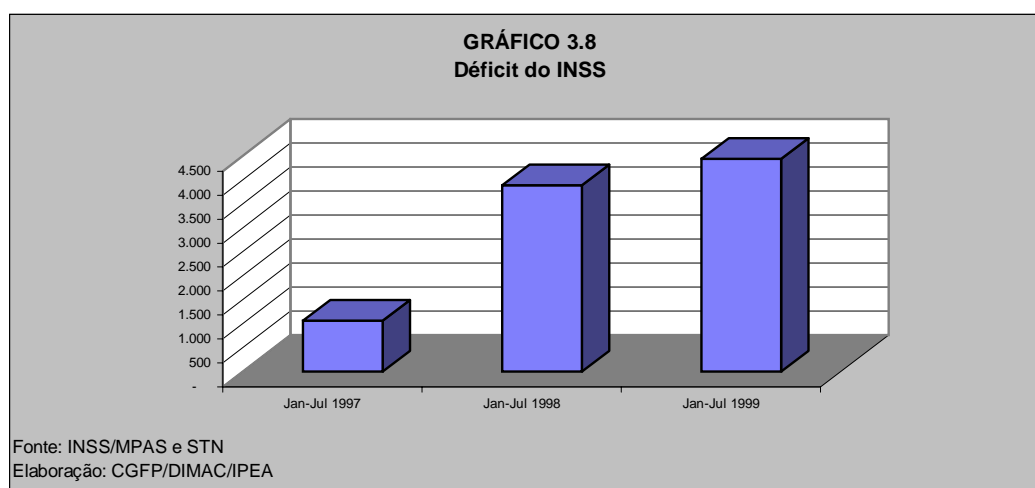
Este déficit não foi reduzido em razão das liminares que impediram a contribuição dos inativos e o aumento de alíquota dos ativos.

TABELA 3.8
SALDO DA PREVIDÊNCIA
1998 – 1999

	Jan-Jul 1998	1998	Jan-Jul 1999	R\$ milhões 1999*
A. INSS	(3,887)	(8,454)	(4,439)	(10,072)
A1. Contribuições Previdenciárias	24,500	45,057	26,862	51,510
A2. Benefícios Previdenciários	28,387	53,511	31,301	61,582
B. Serv. Púb. Fed. (Civis e Militares)	(10,066)	(18,993)	(11,627)	(17,872)
B1. Contribuição Plano Seg. Social	1,470	1,761	1,441	5,239
B2. Despesa Aposent., Reform. e Pensões	11,536	20,754	13,068	23,111
C. Result. Previdência (A+B)	(13,953)	(27,447)	(16,066)	(27,944)

Fonte: STN. Elaboração: CGFP/DIMAC/IPEA

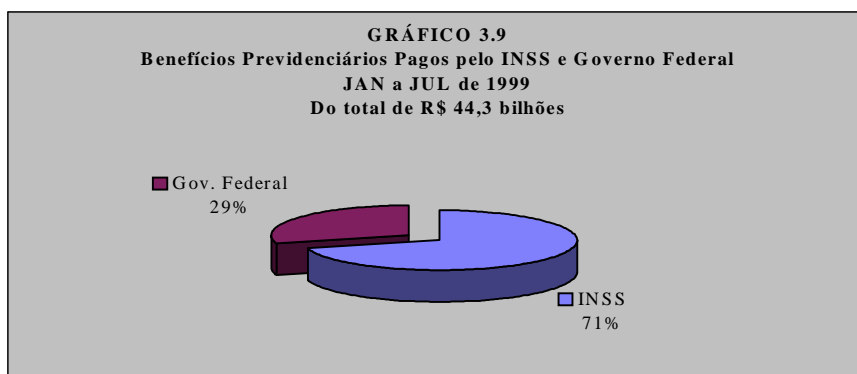
(*) Estimativas da CGFP a partir de dados da STN e da Programação Orçamentária da União para 1999 (Lei nº 9789, de 23.02.99)



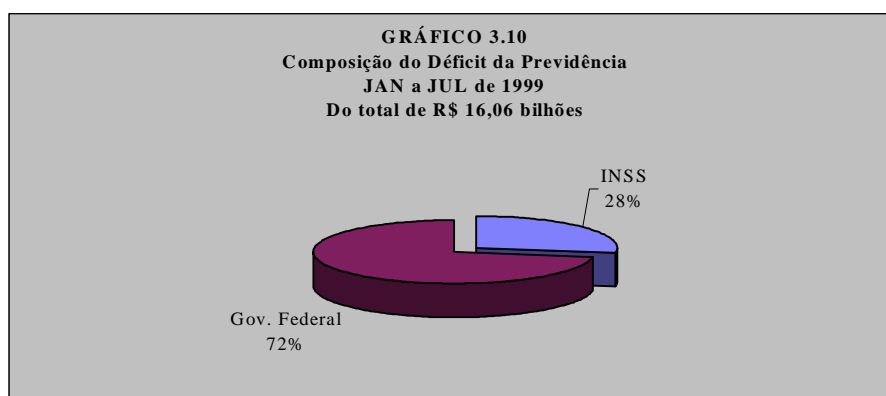
A evolução do quadro do INSS, nos sete primeiros meses dos anos de 1997, 1998 e 1999 é apresentada no Gráfico 3.8. O resultado de 1999 apresentou déficit superior ao dos anos anteriores; como consequência sobretudo do aumento de benefícios pagos.

Os gráficos 3.9 e 3.10 mostram a composição do quadro previdenciário. Apesar dos benefícios pagos pelo INSS representarem a parcela maior do total de

benefícios pagos, o déficit da previdência dos servidores públicos federais corresponde a parcela mais expressiva. De fato, as participações quase se invertem. Enquanto no fluxo de benefícios pagos o INSS representa 71% do gasto total, os aposentados, reformados e pensionistas do governo federal respondem por 29% desse gasto; no fluxo de déficit, o INSS perfaz 28% e o funcionalismo público 72%. A introdução de medidas visando corrigir este quadro ainda não surtiram os efeitos esperados.



Fonte: TABELA 3.8.



Fonte: TABELA 3.8.

3.3 SEGURO-DESEMPREGO

A comparação dos primeiros sete meses de 1999 com o mesmo período de 1998 revela que não houve mudanças substanciais nos gastos com seguro-desemprego. Os desembolsos do FAT (regime de caixa) mantiveram-se praticamente constantes: de R\$ 2,38 bilhões entre janeiro e julho de 1998 pularam para R\$ 2,39 bilhões no mesmo período de 1999, o que representa um aumento de apenas 0,37%. No regime de competência também não foram observadas grandes alterações no nível dos gastos. De R\$ 2,91 bilhões nos primeiros sete meses de 1998, os gastos foram reduzidos para R\$ 2,63 bilhões nos primeiros sete meses de 1999 (queda de 9,48%).

Esse resultado aparentemente confirma a ausência de alterações substanciais no desempenho do mercado de trabalho nos seis primeiros meses de 1999 em relação ao mesmo período de 1998. A média para o

primeiro semestre da taxa de desemprego aberto medida pelo IBGE não variou muito: de 7,82 em 1998 subiu para 7,83 em 1999. Comparando-se ainda os primeiros semestres de 1998 e 1999, observa-se que houve redução das admissões líquidas (admissões menos desligamentos) de 60.953 em 1998 para 17.281 em 1999 (fonte: CAGED). Esses números são consequência da mudança no regime cambial ocorrida em janeiro, a qual aprofundou o desaquecimento da economia afetando diretamente as admissões e as demissões.

A rigor, o desempenho do mercado de trabalho no primeiro semestre de 1999 pode ser dividido em dois períodos bem distintos. De janeiro a abril os efeitos da desvalorização da moeda foram determinantes (desligamentos líquidos de 40.828 em 1999 contra admissões líquidas de 40.856 em 1998).

De maio a junho a percepção de que a estabilidade havia sido de fato preservada permitiu uma sensível melhora no

mercado de trabalho (58.109 admissões líquidas em mai-jun de 1999 contra 18.097 admissões líquidas em mai-jun de 1998).

TABELA 3.9
SEGURO-DESEMPREGO
DESPESAS E GRAU DE COBERTURA
1996-1999

Período	Benefícios (R\$ milhões jul/99) ⁽¹⁾		Número de		Taxa de	Valor médio do benefício (em s.m.) (f)
	exec.orçam. (a)	pagos pelo FAT (b)	requerentes (c)	segurados (d)	habilitação em % ⁽²⁾ (e) = (d)/(c)	
1996	4.109,70	3.935,89	4.395.977	4.359.092	99,17	1,56
1997	3.974,24	3.816,55	4.426.357	4.382.001	99,00	1,57
1998	5.175,04	4.287,55	4.403.770	4.351.103	98,80	1,56
Jan/99	413,12	224,37	382.989	371.967	97,12	1,56
Fev/99	79,59	180,07	345.998	336.453	97,24	1,56
Mar/99	495,66	494,51	503.738	489.208	97,12	1,56
Abr/99	545,34	335,20	410.611	397.375	96,78	1,56
Mai/99	615,57	417,39	395.449	377.224	95,39	1,56
Jun/99	149,33	440,80	348.754	328.110	94,08	1,53
Jul/99	332,25	301,14	nd.	nd.	nd.	nd.

Fonte: STN e Ministério do Trabalho, SEPES, Coordenação Geral de Seguro-Desemprego e Abono Salarial e Coordenadoria Administrativa do FAT (COAFI). Elaboração: CGFP/DIMAC/IPEA.

(1) Corrigidos pelo IGP-DI.

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

nd. – não disponível.

Outro fato que vem sendo observado é a redução na taxa de habilitação do seguro-desemprego. As pessoas procuram a cobertura do seguro mas uma parcela crescente delas não satisfaz as condições para a obtenção do benefício. Comparando-se os seis primeiros meses de 1998 e os seis primeiros meses de 1999, observa-se um aumento de 5,45% no número de requerentes juntamente com um aumento de apenas 2,58% no número de segurados. Com isso, a taxa média de habilitação entre janeiro e junho caiu de 99,07 em 1998 para 96,29 em 1999.

Os desembolsos do FAT com seguro-desemprego têm apresentado

tendência de crescimento a partir de 1995, conforme exposto na Tabela 3.10. Saltaram de R\$ 1,96 bilhões nos sete primeiros meses de 1995 para R\$ 2,39 bilhões no mesmo período de 1999, em valores de julho de 1999, perfazendo um crescimento de 2,4%.⁶ Tomando-se ainda os primeiros sete meses do ano, a participação do seguro-desemprego no total de despesas não financeiras do FAT aumentou de 54,3%, em 1998, para 58% em 1999.

Em 1998 houve grande crescimento da despesa não financeira do FAT com relação aos anos anteriores, motivado pelo maior desembolso com seguro-desemprego, maior repasse para o

⁶ Parte desse aumento se deve a mudanças legais, que promoveram flexibilização das regras de concessão do seguro no período. Exemplos são as Resoluções do CODEFAT n^{os} 120 (21/08/96), 122 (18/09/96), 132 (27/11/96) e 155 (22/12/97). Essa flexibilização tem caminhado no sentido de ampliar o número de parcelas a serem pagas aos segurados.

BNDES e crescimento das despesas com o Sistema Nacional de Emprego (SINE). Em 1999, entretanto, essa despesa vem diminuindo. Nos meses de janeiro e julho o dispêndio não financeiro foi de R\$ 4,13 bilhões (a preços de julho de 1999), o que implica uma redução de 6,9% em relação ao mesmo período do ano anterior. A Tabela 3.10 ilustra essa evolução.

O resultado primário do FAT (balanço das receitas e despesas não financeiras) vinha apresentando tendência de déficit crescente até 1998. Em 1999 parece estar havendo uma reversão nessa tendência. O déficit acumulado em termos reais de janeiro a julho diminuiu de R\$ 1.139 milhões em 1998 para R\$ 799 milhões em 1999, a preços de julho de

1999. Além da redução da despesa não financeira do FAT, houve também um aumento dos repasses dos recursos do PIS/PASEP.

Comparando-se a receita do PIS/PASEP com as despesas de benefícios do FAT, observa-se uma ligeira diminuição da participação desses gastos na receita entre 1998 e 1999. Essa relação caiu de 75,7% (jan-jul/1998) para 75,3% (jan-jul/1999), indicando que o comprometimento da receita do PIS/PASEP com gastos do seguro-desemprego e abono salarial manteve-se praticamente o mesmo. Enquanto a receita do PIS/PASEP dos primeiros sete meses aumentou 1,1%, em valores reais, entre 1998 e 1999, os benefícios do FAT de janeiro a julho aumentaram 0,5% entre esses dois anos.

TABELA 3.10
FAT: DESPESAS COM BENEFÍCIOS
JAN-JUL/1995-JAN-JUL/1999

Ano	Seguro-Desemprego (A)	Abono Salarial (B)	Sub-Total (A) + (B) (C)	Despesa não Financeira (D)	R\$ milhões de julho/99(*)	
					(A)/(D) (%)	(C)/(D) (%)
Jan-Jul/1995	1.956	406	2.362	3.605	54,3	65,5
Jan-Jul/1996	2.171	215	2.386	3.266	66,5	73,1
Jan-Jul/1997	2.070	257	2.327	3.559	58,2	65,4
Jan-Jul/1998	2.385	109	2.494	4.432	53,8	56,3
Jan-Jul/1999	2.394	113	2.507	4.127	58,0	60,7

Fonte: Ministério do Trabalho; Secretaria de Políticas de Emprego e Salário; Coordenação Geral de Orçamento e Administração Financeira do FAT. Elaboração: CGFP/DIMAC/IPEA. Obs.(*) Atualizados pelo IGP-DI

TABELA 3.11
RECEITA DO PIS/PASEP E PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS DO FAT
JAN-JUL/1995 – JAN-JUL/1999

Discriminação	R\$ milhões de julho/99 ⁽¹⁾				
	1995 Jan-Jul	1996 Jan-Jul	1997 Jan-Jul	1998 Jan-Jul	1999 Jan-Jul
A - Receita do PIS/PASEP ⁽²⁾	3.124	2.392	2.781	3.292	3.329
B - Benefícios do FAT ⁽²⁾	2.362	2.386	2.327	2.494	2.507
seguro-desemprego	1.956	2.171	2.070	2.385	2.394
abono salarial	406	215	257	109	113
B/A (%)	75,6	99,8	83,7	75,7	75,3

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

Notas: ⁽¹⁾ Valores atualizados pelo IGP-DI.

⁽²⁾ Regime de Caixa.

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. Aparentemente, os critérios de concessão do seguro-desemprego não se tornaram mais rígidos (ver box 3.1). Há,

entretanto, sinais de que o processo de concessão vem ficando mais lento. Em outubro, novembro e dezembro de 1998, respectivamente, 90,6%, 87,9% e 87,9% dos segurados tiveram seus recursos liberados em até 30 dias após o requerimento. Nos meses de março, abril e maio de 1999 esses percentuais caíram para 67,4%, 80,3% e 74,23% respectivamente. Apesar dos efeitos da maior morosidade na habilitação, no curto prazo, o comportamento dos gastos com o seguro-desemprego depende, sobretudo, dos fatores que afetam o fluxo de trabalhadores desligados e admitidos no mercado formal, especialmente os associados aos ciclos da atividade econômica.

BOX 3.2: Legislação Recente do Seguro-Desemprego

1) Reajuste do Benefício

Resolução nº 165 de 07/05/98: Reajusta o valor do benefício do seguro-desemprego em 8,33% a partir do maio de 1998.

2) Critérios de Concessão do Benefício

Resolução nº 161 de 10/03/98: 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.

Resolução nº 172 de 27/05/98: Prolonga por mais um mês a concessão do seguro-desemprego aos trabalhadores demitidos por empregadores domiciliados na regiões NE (exceto Salvador, Recife, Fortaleza e Estado do Maranhão) e Minas Gerais (polígono das secas).

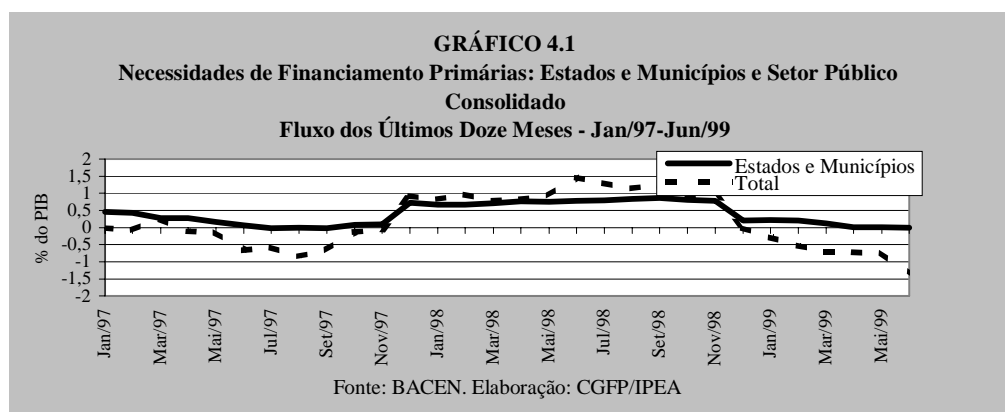
3) Administração

Resolução nº 164 de 29/04/98: Determina que a remuneração dos saldos dos recursos não desembolsados pelo agente pagador do seguro-desemprego seja dada pela taxa extramercado do BACEN.

4 ESTADOS E MUNICÍPIOS

As necessidades de financiamento primárias - fluxos dos últimos doze meses - dos estados e municípios atingiram aproximadamente zero por cento do PIB em junho de 1999, contra 0,78% em junho de 1998. Levando-se em conta que até novembro de 1998 tal necessidade situava-se ao redor de 0,8% do PIB, o resultado de junho deste ano parece

indicar uma disposição dos estados e municípios em realizar o ajuste fiscal, principalmente se considerada a redução na arrecadação de ICMS. A renegociação das dívidas estaduais com a União, a partir de 1998, ao mesmo tempo que propiciou aos estados redução da dívida mobiliária (seção 4.2), levou-os a intensificarem esforços rumo ao ajuste fiscal. A evolução das NFSP dos estados e municípios nos últimos doze meses é apresentada no Gráfico 4.1.



4.1 ARRECAÇÃO DE ICMS E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS

Em junho de 1999 foram arrecadados R\$ 5,4 bilhões em ICMS, totalizando R\$ 32,2 bilhões no ano. Em comparação a igual período de 1998, houve queda real de 3,3% (Tabela 4.1), refletindo uma queda na atividade econômica. O Gráfico 4.2 mostra a arrecadação de ICMS com e sem efeito sazonal.

As transferências constitucionais a estados e municípios (Tabela 4.2) somaram R\$ 12,5 bilhões no primeiro semestre de 1999, representando aumento real de 2,9% comparativamente ao mesmo período de 1998, devido à expansão da arrecadação do imposto de renda que mais do que compensou a queda do IPI.

TABELA 4.1
ARRECAÇÃO DE ICMS
JAN-JUN / 1998-1999

(R\$ milhões de junho/99)

Especificação	Jan-Jun/98 (a)	Jan-Jun/99 (b)	Jun/98 (c)	Jun/99 (d)	Variação		Participação	
					(b-a)/(a)	(d-c)/(c)	(c)	(d)
Brasil	33.308	32.200	5.908	5.403	-3,3%	-8,6%	100,0%	100,0%
Sul	5.041	4.997	840	830	-0,9%	-1,2%	14,2%	15,4%
Sudeste	20.114	19.208	3.714	3.246	-4,5%	-12,6%	62,9%	60,1%
Centro-Oeste	2.173	2.283	374	401	5,1%	7,2%	6,3%	7,4%
Nordeste	4.568	4.445	749	708	-2,7%	-5,4%	12,7%	13,1%
Norte	1.413	1.267	231	218	-10,3%	-5,8%	3,9%	4,0%

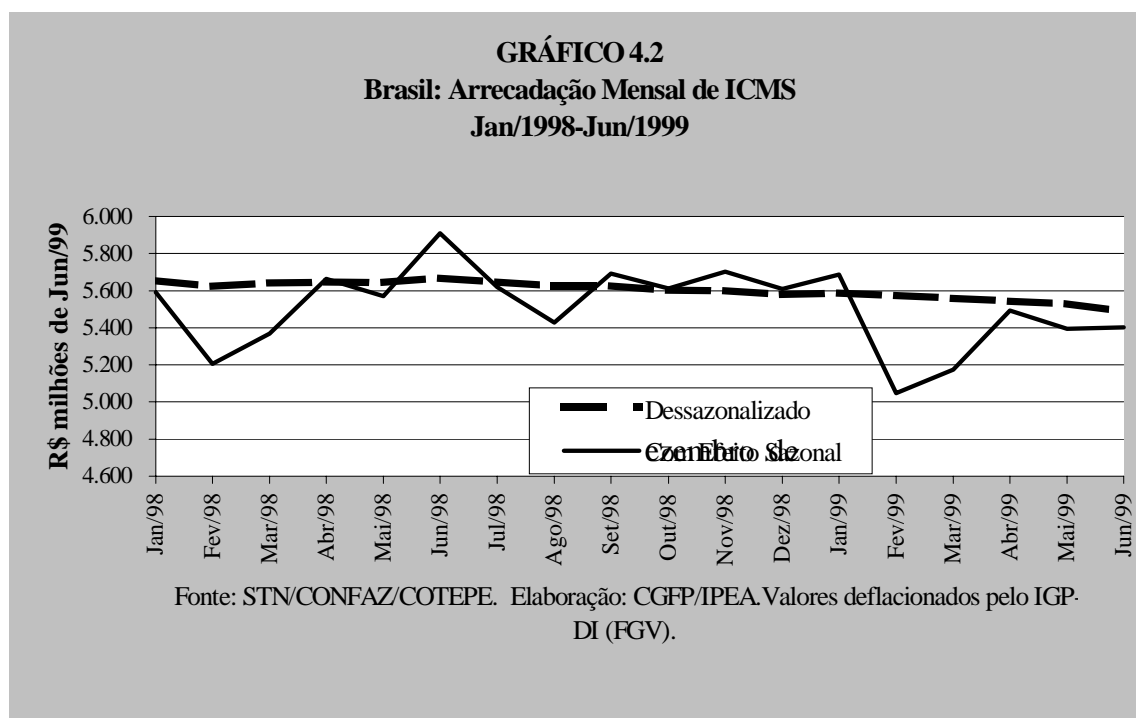
Fonte: STN/CONFAZ/COTEPE. Elaboração: CGFP/DIMAC/IPEA. Valores deflacionados pelo IGP-DI (FGV)

TABELA 4.2
TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS A ESTADOS E MUNICÍPIOS ⁽¹⁾
JAN-JUN / 1998-1999

Especificação	1998		1999		Variação		Participação	
	Jun (a)	Jan-Jun (b)	Jun (c)	Jan-Jun (d)	(c-a)/(a)	(d-b)/(b)	Jun/98	Jun/99
Brasil	1.521	12.205	1.482	12.564	-2,5%	2,9%	100,0%	100,0%
Sul	224	1.714	208	1.709	-7,0%	-0,3%	14,7%	14,0%
Sudeste	342	2.683	332	2.757	-2,7%	2,8%	22,5%	22,4%
Centro-Oeste	104	852	102	881	-1,6%	3,4%	6,8%	6,9%
Nordeste	615	5.032	608	5.229	-1,1%	3,9%	40,4%	41,0%
Norte	237	1.923	232	1.988	-2,2%	3,3%	15,6%	15,6%

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

⁽¹⁾ Corresponde à soma das transferências de FPE, FPM e IPI-EXP. Já estão descontados os 15% do FUNDEF.



4.2 DIVIDA ESTADUAL E MUNICIPAL

A dívida líquida total dos estados e municípios somou R\$ 152,7 bilhões em junho de 1999, aproximadamente 31% da dívida líquida total do setor público, apontando crescimento real da

ordem de 10% em relação a d 1998. A linha Renegociação com a União mostra o montante de compromissos estaduais assumidos pela União, observando-se variação real de 13,3% (Tabela 4.3).

TABELA 4.3
DÍVIDA LÍQUIDA TOTAL DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS(1)
DEZ/98 - JUN/99

Especificação	Dez/98		Jun/99		Variação (C-A)/(A)	Variação Real
	Saldo (A)	% do PIB	Saldo (C)	% do PIB		
Dívida Total (2)	136.393	14,4%	152.758	15,4%	12,0%	10,1%
Interna	130.245	13,7%	143.621	14,5%	10,3%	8,4%
Mobiliária	22.208	2,4%	24.359	2,4%	9,7%	7,9%
Bancária	16.409	1,8%	18.338	1,8%	11,8%	9,9%
Arrec. a recolher	(169)	0,0%	(215)	0,0%	27,2%	25,1%
Depósitos à vista	(3.334)	0,4%	(2.848)	0,2%	-14,6%	-16,0%
Aviso MF30	3.031	0,4%	4.210	0,4%	38,9%	36,6%
Reneg. c/ União	86.612	9,5%	99.777	10,1%	15,2%	13,3%
Externa	6.148	0,7%	9.137	0,9%	48,6%	46,1%

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

(1) Estão deduzidos os títulos em tesouraria

(2) Não inclui empresas estatais

A dívida mobiliária bruta dessas unidades federativas, em março de 1999, atingiu R\$ 24,7 bilhões. Isso representa variação real negativa de 5,9% comparada a dezembro de 1998, explicada pelos acordos de renegociação das dívidas estaduais com

a União. Até março de 1999, praticamente todos os estados haviam renegociado suas dívidas, sendo o Rio de Janeiro a exceção mais notável. A Tabela 4.4 e o Gráfico 4.3 apresentam a evolução da dívida mobiliária bruta dos estados e municípios.

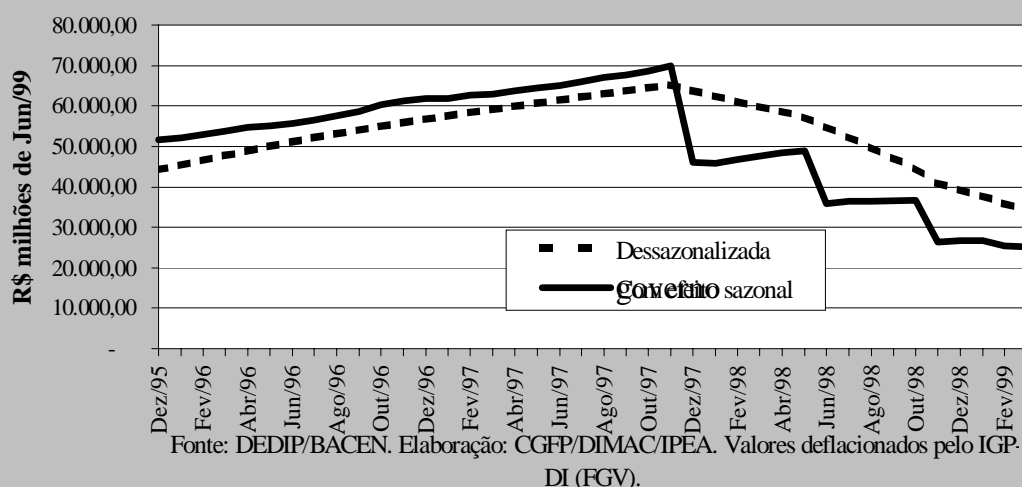
TABELA 4.4
SALDO DA DÍVIDA MOBILIÁRIA BRUTA DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS
DEZ/1998-MAR/1999

Especificação	R\$ milhões				
	Dez/98 (A)	Mar/99 (B)	Variação (B-A)/(A)	Variação Real	Participação Mar/99
Estados e Municípios	24.373	24.708	1,4%	-5,9%	100,0%
Estados (*)	13.882	13.814	-0,5%	-7,6%	55,9%
São Paulo	283	305	7,8%	0,0%	1,2%
Minas Gerais	-	-	-	-	-
Rio Grande do Sul	33	36	9,1%	1,3%	0,1%
Rio de Janeiro	9.474	10.207	7,7%	0,0%	41,3%
Outros	4.092	3.266	-20,2%	-25,9%	13,2%
Municípios	10.491	10.894	3,8%	-3,7%	44,1%
São Paulo	8.041	8.251	2,6%	-4,7%	33,4%
Rio de Janeiro	2.124	2.290	7,8%	0,1%	9,3%
Outros	326	353	8,3%	0,5%	1,4%

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

(*) Diversos estados já renegociaram sua dívida com a União, explicando a redução no montante dessa dívida.

GRÁFICO 4.3
Saldo da Dívida Mobiliária Bruta Estadual e Municipal
DEZ/1995-MAR/99



A Tabela 4.5 reflete melhor a realidade das dívidas estaduais, abordando-as de forma mais abrangente. Uma comparação entre os valores dessa tabela com os de novembro de 1997, ou seja, antes do Estado de São Paulo concluir a renegociação de sua dívida com o federal, mostra que, 1 ano após o começo

das renegociações das dívidas estaduais, a dívida total dos estados cresceu 23% em termos reais. São Paulo teve sua dívida aumentada em 18,3%, sinalizando que a redução da pressão financeira – propiciada pela renegociação – não foi suficiente para evitar o crescimento da dívida desse Estado.

TABELA 4.5
SALDO REAL DA DÍVIDA DOS ESTADOS
Posição em Novembro de 1998

Estados	Interna Fundada					Interna Total	Externa Fundada	Dívida Total	Participação (%)
	Títulos	Contratual			Sub-Tot.				
		União/STN	Bancária	Outras					
São Paulo	305	57.294	82	45	57.421	57.726	1.226	58.952	34,96%
Rio de Janeiro	10.220	1.464	10.749	71	12.284	22.503	638	23.141	13,72%
Minas Gerais	-	18.431	114	1.132	19.677	19.677	900	20.577	12,20%
Rio Grande do Sul	35	10.782	621	27	11.429	11.464	398	11.862	7,03%
Bahia	-	6.776	583	71	7.430	7.430	512	7.942	4,71%
Goiás	306	6.286	19	667	6.972	7.278	42	7.320	4,34%
Santa Catarina	1.726	2.930	18	467	3.415	5.141	285	5.426	3,22%
Pernambuco	740	2.640	190	91	2.921	3.661	162	3.823	2,27%
Mato Grosso	11	3.147	75	96	3.319	3.330	19	3.348	1,99%
Maranhão	-	3.155	1	40	3.196	3.196	-	3.196	1,90%
Mato Grosso Sul	-	2.426	444	-	2.870	2.870	21	2.891	1,71%
Paraná	670	658	59	610	1.326	1.997	839	2.836	1,68%
Outros	963	10.487	4.182	489	15.158	16.121	1.205	17.326	10,27%
Total dos Estados	14.976	126.478	17.135	3.804	147.417	162.393	6.247	168.640	100,00%

Fonte: Banco Central do Brasil/DEDIP. Elaboração: CGFP/DIMAC/IPEA.

5 EMPRESAS ESTATAIS

As empresas estatais apresentaram *déficit* nominal de R\$ 3,240 bilhões nos primeiros seis meses de 1999, contra R\$ 2,199 bilhões no mesmo período de 1998. As empresas que mais contribuíram para o aumento desse *déficit* foram as federais e as municipais. Estas primeiras passaram de R\$ 504 milhões (jan-jun/98) para R\$ 1,323 bilhão (jan-jun/99), representando um aumento de 162,5%. Em segundo lugar vêm as municipais, com aumento de 87,3% no valor do *déficit* nominal, passando de R\$ 205 milhões para R\$ 384 milhões, respectivamente. As estaduais contribuíram com apenas 2,9%: de R\$ 1,490 bilhão para R\$ 1,533 bilhão no mesmo período. Esse elevado aumento do *déficit* nominal das estatais federais e municipais se deve, particularmente, à desvalorização cambial de 12 de janeiro último, pois parte dessas empresas possui dívida em dólar. Comparando-se os resultados nominais das estatais com os do setor público consolidado observa-se que, apesar do aumento do *déficit* das estatais em 47,3% no período de janeiro a junho/99,

quando comparado ao de 1998, a participação do primeiro com relação ao segundo caiu de 6,7 (jan-jun/98) para 4,3% (jan-jun/99).

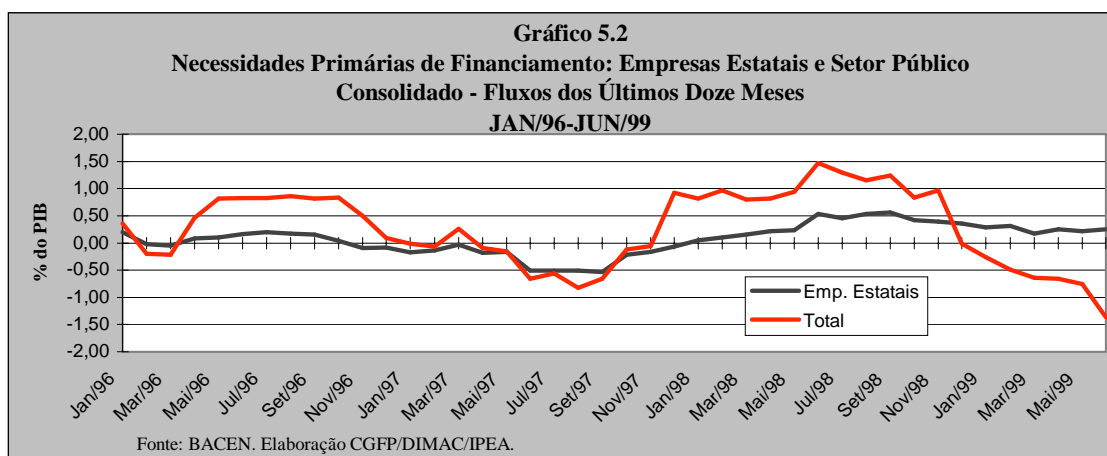
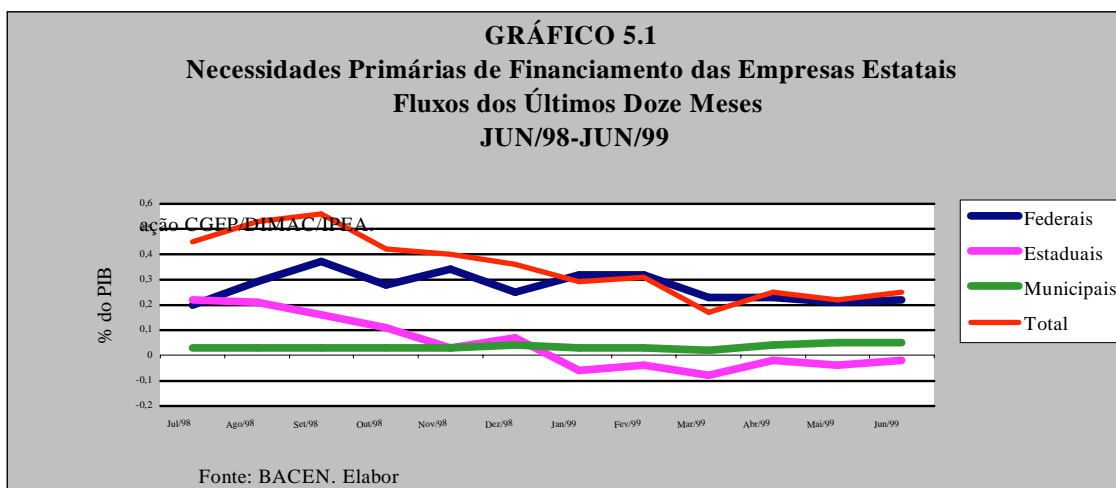
Quanto ao resultado primário das estatais (Tabela 5.1 e Gráfico 5.1), comparando-se os primeiros seis meses deste ano com os de 1998, foi reduzido o *déficit* em 47,8%, passando de R\$ 1,673 bilhão para R\$ 872 milhões. Esta melhoria deveu-se, basicamente, às estatais estaduais, que passaram de um *déficit* de R\$ 730 milhões para um *superávit* de R\$ 44 milhões no período. Isto ocorreu, principalmente, devido aos resultados da privatização. As estatais federais reduziram, também, seu *déficit* em 20,7%, passando de R\$ 807 para R\$ 640 milhões, respectivamente, como resultado da queda dos investimentos, comparado ao mesmo período do ano passado. Quanto as municipais, aumentaram seu *déficit* em 102,9%, passando de R\$ 136 para R\$ 276 milhões. Nos últimos doze meses este *déficit* das empresas estatais vem sendo reduzido, passando de 0,45% em julho/98 para 0,25% do PIB em junho/99 (Gráfico 5.2).

Tabela 5.1
Necessidades Primárias de Financiamento das Empresas Estatais
JAN-JUN 1998/1999

Especificação	Jan-Jun/98	% no PIB	R\$ milhões	
			Jan-Jun/99	% no PIB
1. Federais	807	0,18	640	0,13
2. Estaduais	730	0,16	- 44	- 0,01
3. Municipais	136	0,03	276	0,06
T o t a l	1 673	0,37	872	0,18

Fonte: BACEN. Elaboração CGFP/DIMAC/IPEA.

(+) Déficit e (-) Superávit.



A dotação orçamentária das empresas estatais federais para 1999 foi fixada inicialmente em R\$ 8,3 bilhões, onde se destacam o setor petróleo com R\$ 4,2 bilhões e o de energia elétrica R\$ 2,5 bilhões (Tabela 5.2). No período de janeiro a junho foram executados 50,5% desta dotação e somente o setor elétrico alocou 61,9% do total dos seus recursos para este

ano, contra 46,4% do setor petróleo. Esta grande diferença em favor do primeiro se deve a entrada das empresas de eletricidade no processo de privatização. Comparando-se as dotações de 1998 e 1999 observa-se redução de 41,1% (R\$ 14,1 bilhões para R\$ 8,3 bilhões, respectivamente). A principal causa desta redução foi a privatização do setor de telecomunicações.

Tabela 5.2
Dotação e Execução Orçamentárias das Empresas Estatais Federais
Orçamento de Investimento
JAN-JUN 1999

Setor	R\$ milhões		
	Dotação 1999 (A)	Executado Jan-Jun/99 (B)	Desempenho (%) (C) = (B/A)
1. Petróleo	4 221	1 957	46,4
2. Energia Elétrica	2 511	1 554	61,9
3. Transportes ⁽¹⁾	162	52	32,1
4. Outros	1 388	617	44,4
T o t a l	8 282	4 180	50,5

Fonte: Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais. Elaboração CGFP/DIMAC/IPEA.

Nota: ⁽¹⁾Ministério dos Transportes e INFRAERO.

Para 1999, a receita total prevista na terceira avaliação do acordo com o FMI para desestatizações é de R\$ 22,5 bilhões, sendo R\$ 13,2 bilhões com as privatizações (R\$ 9,2 bilhões federal e R\$ 4,0 bilhões estaduais e municipais) e R\$ 9,3 bilhões com as concessões. No âmbito federal, destacam-se as grandes empresas de geração de energia elétrica: Furnas, Chesf e Eletronorte (Tucuruí). Nos estados, as principais são as distribuidoras Companhia Paranaense de Energia Elétrica - COPEL, Companhia Energética de Pernambuco - CELPE, Sociedade Anônima de Eletrificação da Paraíba - SAELPA e Companhia Energética do Maranhão - CEMAR. Até o final de junho houve R\$ 2,388 bilhões de desestatizações, sendo R\$ 1,996 bilhão de privatizações e R\$ 392 milhões de concessões. As privatizações atingiram os seguintes valores: R\$ 1,652 bilhão referente a Companhia de Gás de São Paulo - COMGÁS (14/abril), R\$ 260 milhões do Banco do Estado da Bahia - BANEBA (22/junho) e R\$ 83,65 milhões da Empresa Sistema e Processamento de Dados - DATAMEC (23/junho). Quanto as concessões, são R\$ 322 milhões do aluguel de doze áreas para exploração de petróleo e gás

natural (16 e 17/junho) e R\$ 70 milhões oriundos da exploração da telefonia fixa no Estado de São Paulo (23/abril).

A participação do capital estrangeiro vem crescendo continuamente, prevendo-se para 1999 algo em torno de 60%. Quanto a forma de pagamento, deverá predominar moeda corrente. A atratividade dos setores ligados à área de infra-estrutura econômica, particularmente energia elétrica, tem respaldado a União e os estados para que as vendas se façam com elevada participação de moeda corrente e o pagamento sendo praticamente a vista.

A utilização dos recursos da privatização para abater dívida pública, particularmente de curto prazo (de maior custo para a União), atingiu 86,89% dos recursos recebidos pelo Tesouro Nacional em 1998 (R\$ 14,1 bilhões). De janeiro a junho de 1999 ingressaram no Tesouro R\$ 9,108 bilhões, sendo R\$ 9,0 bilhões de exercícios anteriores e R\$ 108 milhões deste ano. A destinação destes recursos se deu principalmente da seguinte forma: R\$ 7,952 bilhões para amortizar dívida interna; e R\$ 1,155 bilhão para conta única (saldo à aplicar).

LISTA DE GRÁFICOS, TABELAS E BOXES

GRÁFICOS

<u>Gráfico 2.1:</u> NFSP Nominais e Primárias; Fluxos dos últimos doze meses; JUN/98 – JUN/99; % do PIB.....	04
<u>Gráfico 2.2:</u> Juros Nominais; JUN/98 – JUN/99; % do PIB.....	05
<u>Gráfico 3.1:</u> Necessidades Primárias de Financiamento; Setor Público Consolidado e Governo Central; fluxos acumulados dos últimos doze meses; NOV/96 –JUN/99; % do PIB.....	09
<u>Gráfico 3.2:</u> Evolução da Arrecadação Federal; Fluxos dos Últimos 12 meses; JAN/JUL–98/99..	13
<u>Gráfico 3.3:</u> Evolução das Despesas Seleccionadas; JAN/98 – JUL/99; R\$ milhões.....	16
<u>Gráfico 3.4:</u> Execução Orçamentária do Gasto Federal com Pessoal e Encargos Sociais (Orçamento Fiscal e da Seguridade Social); fluxos dos últimos doze meses; DEZ/96 - JUL/99; R\$ milhões de JUL/99	17
<u>Gráfico 3.5:</u> Execução Orçamentária do Gasto Federal com Pessoal e Encargos Sociais (Orçamento Fiscal e da Seguridade Social); JAN–JUL/1995-1999; R\$ milhões de LUL/99.....	18
<u>Gráfico 3.6:</u> Participação dos Programas na Despesa não-Financeira da União; JAN-JUL/1999...	19
<u>Gráfico 3.7:</u> Participação dos Programas na Despesa Não-Financeira (exclusive Previdência) da União JAN-JUL/1999.....	19
<u>Gráfico 3.8:</u> Déficit do INSS; JAN/JUL-97-99; R\$ milhões.....	21
<u>Gráfico 3.9:</u> Benefícios Previdenciários Pagos pelo INSS e Governo Federal JAN a JUL de 1999; Do total de R\$ 18,3 bilhões.....	22
<u>Gráfico 3.10:</u> Composição do Déficit da Previdência JAN a JUL de 1999; Do total de R\$ 6,35 bilhões.....	22
<u>Gráfico 4.1:</u> Necessidades de Financiamento Primárias: Estados e Municípios e Setor Público Consolidado; Fluxo dos últimos doze meses; JAN/97 – JUN/99; % do PIB.....	26

Gráfico 4.2: Brasil: Arrecadação Mensal do ICMS; JAN/1998 – JUN/1999; R\$ milhões de JUN/99.....27

Gráfico 4.3: Saldo da Dívida Mobiliária Bruta Estadual e Municipal; DEZ/1995 – MAR/99; R\$ milhões de JUN/98.....29

Gráfico 5.1: Necessidades Primárias de Financiamento das Empresas Estatais; Fluxos dos últimos doze meses; JUL/1998 – JUN/1999; % do PIB.....31

Gráfico 5.2: Necessidades Primárias de Financiamento: Empresas Estatais e Setor Público Consolidado; Fluxos dos últimos doze meses; JAN/96 – JUN/99; % do PIB.....31

TABELAS

Tabela 2.1: Dívida Líquida (DLSP) e Necessidades de Financiamento do Setor Público; 1995 - 1999; % do PIB.....04

Tabela 2.2: Necessidades Primárias de Financiamento do Setor Público; Fluxos acumulados nos últimos doze meses; JUN/98 – JUN/99; % do PIB.....06

Tabela 3.1: Resultado Primário do Governo Federal; Critério de Competência; JAN-JUL/98-99; R\$ milhões e % do PIB.....10

..

Tabela 3.2: Resultado Primário do Tesouro Nacional; JAN-JUL/98-99; R\$ milhões e % do PIB.....12

Tabela 3.3: Arrecadação Federal: Receitas Regulares (Arrecadoras e Regulatórias) e Não Regulares; JAN-JUL/98-99; R\$ milhões.....14

Tabela 3.4: Arrecadação Federal para 1999; R\$ milhões.....

Tabela 3.5: Despesas do Tesouro Nacional; Critérios de Competência; JAN-JUL/98-99; R\$ milhões.....16

Tabela 3.6: Gasto Público Federal com Pessoal e Encargos Sociais (Orçamento Fiscal e da Seguridade Social) – Critério de Competência; JAN-JUL/96-99; R\$ milhões de JUL/99.....18

<u>Tabela 3.7:</u> Execução Orçamentária das Despesas Federais por Programas Selecionados – Critério de Competência; JAN-JUL/96-99; R\$ mil de JUL/99.....	20
<u>Tabela 3.8:</u> Saldo da Previdência; 1998-1999; R\$ milhões	
<u>Tabela 3.9:</u> Seguro-Desemprego: Despesas e Grau de Cobertura; 96 - 99.....	23
<u>Tabela 3.10:</u> FAT: Despesas com Benefícios; JAN-JUL/95-99; R\$ milhões de JUL/99.....	24
<u>Tabela 3.11:</u> Receita do PIS/PASEP e Pagamento de Benefícios do FAT; JAN-JUL/95-99; R\$ milhões de JUL/99.....	24
<u>Tabela 4.1:</u> Arrecadação do ICMS; JAN-JUN/98-99; R\$ milhões de FEV/99.....	26
<u>Tabela 4.2:</u> Transferências Constitucionais a Estados e Municípios; JAN-JUN/98-99; R\$ milhões de MAR/99.....	27
<u>Tabela 4.3:</u> Dívida Líquida Total dos Estados e Municípios; DEZ/98–JUN/99; R\$ milhões.....	28
<u>Tabela 4.4:</u> Saldo da Dívida Mobiliária Bruta dos Estados e Municípios; DEZ/98–MAR/99; R\$ milhões`.....	28
<u>Tabela 4.5:</u> Saldo Real da Dívida dos Estados; Posição em NOV/98; R\$ milhões.....	29
<u>Tabela 5.1.:</u> Necessidades Primárias de Financiamento das Empresas Estatais; JAN-JUN/98-99; R\$ milhões.....	30
<u>Tabela 5.2:</u> Dotação e Execução Orçamentárias das Empresas Estatais Federais; Orçamento de Investimento JAN-JUN/99; R\$ milhões.....	31

BOXES

<u>Box 2.1:</u> Receita de Privatização e Impactos fiscais em 1999.....	07
<u>Box 3.1</u> - Proposta Orçamentária para 2000.....	11
<u>Box 3.2:</u> Legislação Recente do Seguro-Desemprego.....	25