

boletim

de Finanças Públicas

BOLETIM

FINANÇAS PÚBLICAS

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | <i>Sumário Executivo</i> | 01 |
| 2 | <i>Necessidades de Financiamento do Setor Público</i> | 03 |
| 3 | <i>Resultado Primário do Governo Federal</i> | 06 |
| | <i>3.1 Tesouro Nacional</i> | 09 |
| | <i>3.1.1 Receita</i> | 10 |
| | <i>3.1.2 Despesa</i> | 13 |
| | <i>3.2 Previdência Social</i> | 18 |
| | <i>3.3 Seguro-Desemprego</i> | 20 |
| 4 | <i>Estados e Municípios</i> | 24 |
| 5 | <i>Empresas Estatais</i> | 27 |

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 31.10.99.

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

José Hamilton de O. Bizarria

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 setor público vem mantendo sua trajetória de acumulação de elevados *superávits* primários. No período de janeiro a agosto/99, o *superávit* primário medido pelo conceito “abaixo da linha” foi de R\$ 25,2 bilhões, superando em R\$ 4,6 bilhões o critério de desempenho contido no acordo com o FMI para esse período. Os dados de setembro para o governo central reforçam esta tendência: o *superávit* primário medido “acima da linha” atingiu R\$ 3,4 bilhões. Nesse critério, o governo central acumulou um resultado positivo de R\$ 12,3 bilhões no terceiro trimestre, superando os valores alcançados nos trimestres anteriores.

Esta performance positiva nas contas primárias também vem sendo conseguida pelos estados e municípios e empresas estatais. Estas esferas passaram de um *déficit* primário de R\$ 1,95 bilhão em janeiro-agosto/98 para um *superávit* de R\$ 5,9 bilhões no mesmo período de 1999. Este resultado parcial está acima 0,1% do PIB da meta estabelecida para o ano que é de 0,8% do PIB. Portanto, a tendência que se configura é que a meta de *superávit* primário para 1999 deverá ser cumprida.

Por outro lado, o *déficit* nominal em agosto atingiu R\$ 10,1 bilhões (11,5% do PIB) em razão da desvalorização cambial. No acumulado do ano, as NFSP já atingiram 13,0% do PIB contra 6,4% no mesmo período de 1998. Estes resultados contrastam com aqueles obtidos nas contas primárias. Os efeitos da desvalorização cambial em janeiro, fevereiro e mais recentemente em agosto, combinado com um patamar de taxa de juros ainda alto, elevaram consideravelmente a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e os gastos com juros que incidem sobre este estoque. O governo vem sancionando a crescente demanda por títulos indexados ao câmbio, decorrente da incerteza quanto ao

preço da moeda norte-americana no último trimestre de 1999. Com isso, a DLSP atingiu 50,5% do PIB em agosto contra 49,4% em julho e 42,4% em dezembro/98. Porém, a reversão desta tendência poderá ser garantida em 2000, com a estabilidade da taxa de câmbio, a manutenção dos *superávits* primários e a redução mais rápida da taxa de juros. O importante é que a variável chave da consistência da política fiscal, ou seja o *superávit* primário, está sendo assegurado. Espera-se que o aumento da taxa de câmbio seja revertido já no próximo ano em função da regularização dos fluxos cambiais e redução da demanda por dólares.

O resultado primário do governo federal, calculado “acima da linha” pelo critério de competência, apresentou *superávit* de 2,7% do PIB, nos nove primeiros meses de 1999, comparado ao 0,9% de *superávit*, obtido no mesmo período de 1998. Este desempenho foi conseguido graças ao aumento da participação das receitas transitórias, que no período representou 20% da arrecadação (exclusive receitas do INSS), a elevação de alíquotas de IOF, COFINS e CPMF e redução de R\$ 4,0 bilhões nos gastos de OCC em relação a 1998.

Quando se observam os três “caixas” (Tesouro Nacional, Previdência e Seguro-Desemprego), nota-se que o ajuste recaiu nos caixas do Tesouro Nacional e do Seguro-Desemprego, que em conjunto aumentaram seus *superávits* de 3,60% para 5,45% do PIB. Este resultado compensou o *déficit* da Previdência que atingiu 2,8% (R\$ 20,4 bilhões) nos nove primeiros meses de 1999 (Tabela 3.1).

No caixa do Tesouro Nacional destacaram-se o desempenho da COFINS e as receitas transitórias, tais como desistência de ações e Conta-Petróleo. Os

ganhos com estas receitas compensaram as perdas com o IPI e o baixo crescimento do IR.

O *déficit* previdenciário da União passou de R\$ 18,4 bilhões para R\$ 20,4 bilhões. Este aumento ocorreu sobretudo no sistema de previdência dos servidores públicos em razão do aumento da despesa com inativos e da proibição legal de aumento das contribuições previdenciárias. Com isso, o *déficit* aumentou em R\$ 1,5 bilhão. Por outro lado, a expansão do *déficit* do INSS somente não foi maior em função do bom desempenho da arrecadação, que compensou o aumento dos benefícios previdenciários de R\$ 3,6 bilhões. Estes elevaram-se, principalmente, em razão da elevação do salário mínimo.

A expressiva melhora do “caixa” Seguro-Desemprego deve-se ao crescimento da arrecadação do PIS-PASEP, de 0,83% do PIB, em 1998, para 0,99% do PIB 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 3,03% do PIB, em agosto de 1998, para 2,54% do PIB, em 1999. Essa redução foi conseguida, apesar da desvalorização cambial ocorrida neste ano. No mesmo período, no conceito primário, essas esferas de governo passaram de um *déficit* de 0,83% para um *superávit* de 0,08% do PIB. Os acordos de renegociação das dívidas com o governo federal está obrigando os estados a reduzirem seus gastos, para gerar uma disponibilidade de recursos a serem transferidos. Vale destacar, que este esforço de ajuste está sendo realizado com uma redução real de 1,7% na arrecadação de ICMS no acumulado até agosto de 1999.

As empresas estatais reduziram suas necessidades de financiamento, conceito nominal, fluxos dos últimos doze meses, de 0,76% do PIB, em agosto de 1998, para 0,29% do PIB, no mesmo mês de 1999. No

conceito primário, saíram de um *déficit* de 0,53%, em 1998, para um *superávit* de 0,23% do PIB, em 1999. A redução do *déficit* nominal ocorreu devido à incorporação nas NFEEs de operações realizadas entre a Petrobrás e Eletrobrás e suas subsidiárias. No conceito primário, os ajustes de estatais estaduais com o objetivo de privatização e a redução do orçamento de investimentos das estatais federais explicam o bom desempenho no período.

Para 1999, dada a evolução até o terceiro trimestre, espera-se que a meta de *superávit* primário estabelecida no acordo com o FMI seja cumprida. Vale destacar que os bons resultados primários estão ocorrendo apesar do fraco desempenho dos impostos ligados à atividade econômica, tais como o IPI, ICMS e IR e a frustração de receitas devido às decisões judiciais com as contribuições previdenciárias. Para este último trimestre, espera-se a recuperação de impostos como o ICMS e o IR e o reforço na arrecadação da CPMF, em função do aumento das vendas de final do ano. Por outro lado, o fluxo de receitas extraordinárias ~~1998~~ diminuiu em relação ao trimestre anterior. Com exceção dos gastos com pessoal, em função do pagamento do 13º salário, as demais despesas deverão se comportar no ritmo ocorrido ao longo do ano. Os gastos com OCC do governo federal deverão manter a média de R\$ 3.167 milhões/mês fechando o ano com um valor em torno de R\$ 38 bilhões. Com isso, haveria uma redução de R\$ 6,4 bilhões em relação ao patamar observado em ajuste nas contas do Tesouro Nacional irá compensar o *déficit* previdenciário da União que se situará em torno de R\$ 30 bilhões.

A atual trajetória das contas públicas aponta para uma DLSP, em dezembro, situando-se entre 51,2 a 51,6% do PIB para uma taxa de câmbio no final deste mês variando entre 1,85 e 1,90. Com isso, o *déficit* nominal, em 1999, deverá atingir 9,9% do PIB, compatível 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* nominal média de 24,5% ao ano.

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 agosto de 1998 a agosto de 1999, as NFSP nominais acumuladas em doze meses cresceram,

passando de 7,8% para 12,5% do PIB nesse período. Os aumentos observados das NFSP e juros nominais consolidados se devem, basicamente, ao efeito da desvalorização cambial (janeiro, fevereiro e agosto de 1999) sobre os encargos da dívida interna indexada à taxa de câmbio (Gráfico 2.1).

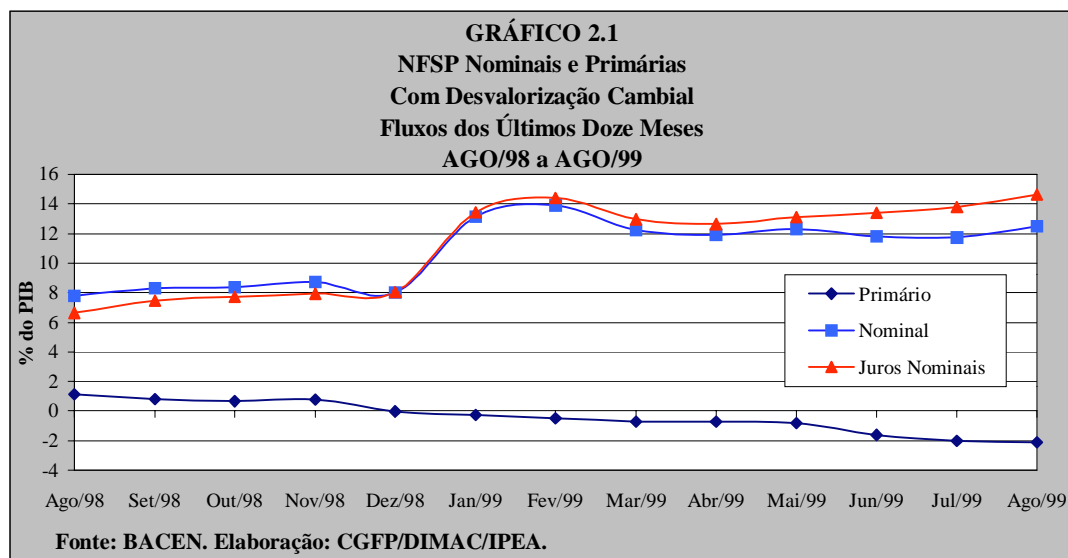


TABELA 2.1
DÍVIDA LÍQUIDA (DLSP) E NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO
Com Desvalorização Cambial
1995-1999

| Discriminação | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 (ago) (*) |
|-------------------------|-------|------|------|--------|----------------|
| DLSP Total | 29,9 | 33,3 | 34,5 | 42,6 | 50,5 |
| Ajuste Patrimonial | - | 1,9 | 2,1 | 4,3 | 8,4 |
| Dívida Fiscal Líquida | 29,9 | 31,4 | 32,4 | 38,3 | 42,1 |
| Dív. Mobiliária Federal | 15,3 | 21,4 | 28,2 | 35,4 | 39,6 |
| Base Monetária | 3,1 | 2,4 | 3,6 | 4,3 | 3,3 |
| Dívida Externa Líquida | 5,5 | 3,9 | 4,3 | 6,6 | 11,2 |
| NFSP | | | | | |
| Primário | (0,4) | 0,1 | 0,9 | (0,01) | (3,9) |
| Juros Nominais | 7,6 | 5,8 | 5,2 | 8,04 | 16,9 |
| Nominal | 7,2 | 5,9 | 6,1 | 8,03 | 13,0 |

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

(*) Fluxos acumulados no ano.

A dívida líquida do setor público consolidado (DLSP) atingiu 50,5% do PIB em agosto de 1999 (R\$ 511,1 bilhões), comparado aos R\$ 495,3 bilhões (49,4% do PIB) no mês anterior e R\$ 385,9 bilhões

(42,4% 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\$ 383,6 bilhões (38,3% do PIB) em julho, para R\$ 401,4

bilhões (39,6% do PIB) no mês seguinte. O crescimento do estoque de títulos públicos federais em mercado em agosto (R\$ 17,8 bilhões em relação a julho) deveu-se, basicamente, ao aumento das Notas do Banco Central (série E) e das Letras do Tesouro Nacional. O aumento das colocações em mercado das NBC reflete a crescente demanda por títulos indexados ao câmbio, decorrente da incerteza quanto ao preço da moeda norte-americana no último trimestre de 1999. Teme-se uma escassez de dólares, devido à necessidade de o Brasil pagar cerca de US\$ 7,5 bilhões neste último trimestre, aliada à cautela dos investidores externos em relação ao chamado “*bug do milênio*”. A conjugação desses dois fatores deve pressionar a taxa de câmbio, já que a entrada de recursos do FMI e BID não seria suficiente para neutralizá-los.

A dívida externa líquida, em dezembro de 1998, era de R\$ 57,2 bilhões (6,3% do PIB) e atingiu, em agosto de 1999, R\$ 113,0 bilhões (11,2% do PIB). Neste mês, 42,8% da DLSP era atualizada pelo câmbio (32,4% em dezembro de 1998), sendo 22,1% devidos à dívida externa líquida e 20,7% à dívida interna. Em contexto de desvalorização da taxa de câmbio, o governo tende a sancionar a maior demanda do mercado por *hedge* cambial, aumentando a oferta de títulos cambiais. Além disso, cresce a procura por dólares no mercado, pressionando as reservas do Banco Central. Esses fatores tendem a aumentar os volumes de dívida interna e externa líquidas.

Quanto ao perfil da DMF, nos oito primeiros meses 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 58,8% em agosto 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). Contudo, setembro registra reversão dessa tendência, com aumento da participação dos títulos indexados à *over-selic* (59,5%) e redução dos pré-fixados (10,8%, contra 11,7% em agosto de 1999). Quanto à participação percentual dos títulos indexados ao câmbio, apesar do decréscimo dessa relação ao longo do primeiro semestre do corrente ano, esta vem crescendo a partir de então, atingindo, respectivamente, 24,3%, 26,1% e 26,3% em julho, agosto e setembro. Isso mostra que o governo está sancionando a demanda do mercado por *hedge* cambial, que tende a se acentuar no último trimestre do ano.

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\$ 106 milhões em dezembro de 1998 (0,01% do PIB), para R\$ 20,2 bilhões (2,13% do PIB) em agosto do corrente ano. Esse crescimento do *superávit* primário reflete o esforço fiscal empreendido pelo governo central, nos oito primeiros meses deste ano. Isso se evidencia no fato de que, dos 3,9% do PIB de *superávit* primário conseguidos no período de janeiro a agosto de 1999, o Governo Central é responsável por 3,0% do PIB (83,3% do total). A Tabela 2.2 e o Gráfico 2.2 mostram a evolução das NFSP primárias, ilustrando o exposto acima.

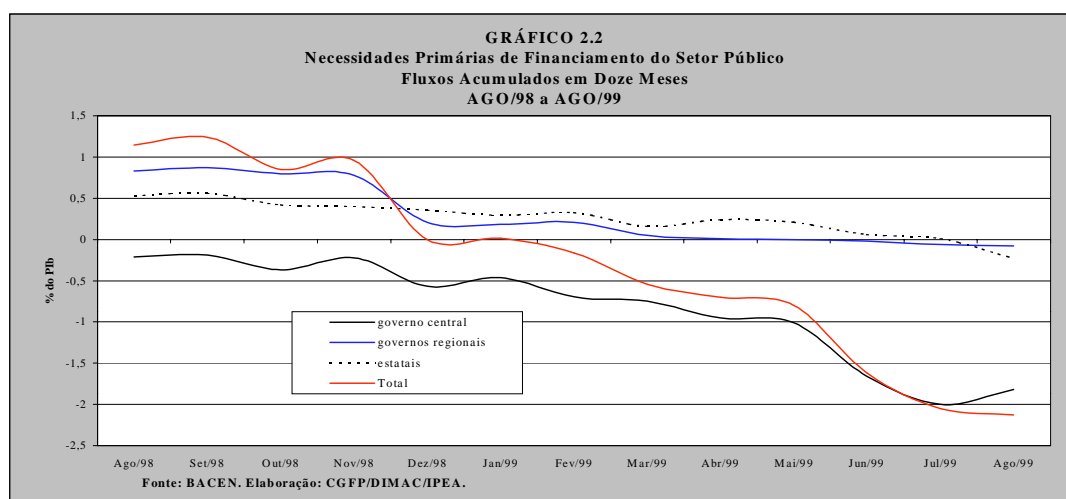


TABELA 2.2
NECESSIDADES PRIMÁRIAS DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO
Fluxos Acumulados nos Últimos Doze Meses
AGO/98 a AGO/99

| Período | Gov. Central | Gov. Estaduais e Municipais | Empresas Estatais | % do PIB Total |
|---------|--------------|-----------------------------|-------------------|----------------|
| 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) | (0,02) | 0,07 | (1,61) |
| Jul/99 | (2,00) | (0,06) | 0,03 | (2,03) |
| Ago/99 | (1,82) | (0,08) | (0,23) | (2,13) |

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

Considerando-se que a desvalorização da moeda nacional frente ao dólar, ocorrida no período de agosto a outubro (11,2% até dia 27/10) deste ano, gerou impactos fiscais negativos, procura-se considerar os efeitos da evolução do câmbio sobre a DLSP e NFSP em 1999. Para isso, simulam-se três cenários para a taxa de câmbio, por meio de um modelo contábil simples. Os cenários e as respectivas taxas de câmbio (R\$/US\$) para dezembro são os seguintes: A (1,85), B (1,90) e C (2,10).

Os resultados das simulações mostram que as perspectivas para a DLSP em 1999 situam-se entre 51,2 e 51,6% do PIB, nos cenários mais favoráveis (A e B), marcados

pela gradual redução da taxa de câmbio até dezembro deste ano. Em um cenário C menos favorável, caracterizado pela continuidade da desvalorização (taxa igual a R\$ 2,10 / US\$ em dezembro), essa dívida pode atingir 53,5% do PIB. As NFSP situar-se-iam por volta de 9,9% do PIB nos cenários mais favoráveis e 10% do PIB no outro cenário. Portanto, não se espera grande salto do *déficit* para 1999, mesmo em face à manutenção da desvalorização do câmbio no ritmo atual, devido ao desempenho favorável de outras variáveis (taxa de juros e *superávit* primário) neste último trimestre. No que toca à dívida líquida, aumento significativo seria observado apenas no cenário C.

3 RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO FEDERAL

O governo federal obteve até o terceiro trimestre de 1999 *superávit* primário de R\$ 19.736 milhões (2,68% do PIB), superior R\$ 13.784 milhões ao registrado no mesmo período de 1998. Utilizou-se o critério de competência para apuração desses saldos. Em relação ao critério de caixa ou pagamento efetivo (STN/MF), o resultado por competência foi inferior em R\$ 577 milhões. Independente do método de apuração utilizado, o governo vem obtendo ao longo do ano *superávits* primários superiores às metas indicativas estabelecidas no acordo 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.

A vantagem da utilização dessa metodologia é a identificação da evolução do *déficit* estrutural nas contas previdenciárias. Para contornar este desequilíbrio, a política fiscal concentra-se na geração de *superávits* primários no âmbito do Tesouro Nacional, por meio de aumentos de receitas e cortes de despesas, como os Outros Custeios e Capital (OCC). Esta estratégia se tornou mais acentuada a partir da necessidade a curto prazo, da geração de um *superávit* primário de

3,1% do PIB em 1999, no qual o governo central deverá contribuir com mais de três quartos deste objetivo. Enquanto as medidas tomadas para reduzir o *déficit* previdenciário não surtem efeitos, o ajuste recai nas contas do Tesouro Nacional.

O *superávit* do Tesouro Nacional nos nove primeiros meses do ano atingiu R\$ 36.320 milhões (4,93% do PIB), gerando um ganho fiscal da ordem de R\$ 14,1 bilhões em relação ao observado no mesmo período de 1998 (Tabela 3.1). Contribuiu para este desempenho um aumento de 14,8% das receitas e um decréscimo de 5,5% das despesas. A expansão na arrecadação deveu-se principalmente ao aumento de alíquotas de alguns tributos (COFINS, IOF e CPMF) e o crescimento de receitas extraordinárias, tais como: recolhimento de débitos em atrasos decorrentes da desistências de ações, pagamentos de dividendos e arrecadação da conta-petróleo. Neste ano, estas receitas extraordinárias já atingem 20% da arrecadação do Tesouro Nacional (incluindo PIS/PASEP) aumentando em 3 pontos percentuais a sua participação em relação ao ano passado. Pelo lado das despesas, contribuiu para o *superávit* a redução nos gastos com OCC de R\$ 4,0 bilhões, que compensou o aumento dos gastos com pessoal ativo decorrente do crescimento vegetativo da folha e do pagamento da diferença do reajuste de 28,86% e seus atrasados.

O *déficit* previdenciário até o terceiro trimestre de 1999 foi de R\$ 20,4 bilhões, superando em R\$ 2 bilhões o resultado do ano passado. No caso do INSS, o aumento no valor médio dos benefícios em função do reajuste do salário mínimo e do acréscimo do número de beneficiários explicam a expansão da despesa em R\$ 3,6 bilhões, que foi parcialmente compensada pelo bom desempenho da arrecadação, que cresceu 9,9%. Na previdência dos servidores públicos, o STF determinou a inconstitucionalidade do aumento da contribuição dos ativos e sua instituição para os inativos. Isto representou uma perda de receita em torno de R\$ 1,0 bilhão no período.

Adicionalmente, destaca-se o aumento de 13,1% nos gastos com inativos do setor público resultante dos mesmos motivos que elevaram os gastos com o pessoal ativo.

O caixa do Seguro-Desemprego também contribuiu positivamente para o aumento do *superávit* do governo federal. Com um aumento de 29,7% na arrecadação do PIS/PASEP e estabilidade dos gastos com seguro-desemprego gerou-se um ganho de R\$ 1,7 bilhão. Vale ressaltar, o ganho de R\$ 1,4 bilhão proveniente da renegociação de ações judiciais, que elevaram a arrecadação do PIS/PASEP.

Pelo conceito “abaixo da linha”, que mede a variação da dívida líquida, o governo federal (governo central exclusive empresas estatais)¹ registrou *superávit* primário de 1,82% do PIB nos fluxos dos últimos doze meses encerrados em agosto/99, contra um *superávit* de 0,21% na mesma posição de agosto/98. Este ganho fiscal de 1,61% do PIB no período é reflexo das medidas tomadas no final de 1998 com o objetivo de acumular num ano um *superávit* de 2,3% do PIB (Gráfico 3.1).

Para 1999, prosseguindo a tendência observada até o terceiro trimestre, espera-se que o governo federal alcance a meta de *superávit* primário

contida no acordo com o FMI, apesar da frustração de receitas com a cobrança da contribuição dos inativos e aumento de alíquotas para ativos e com menor valor previsto na arrecadação da Conta-Petróleo. O pagamento dos débitos em atraso, os ganhos de receita com a COFINS e mais recentemente com a CPMF e a queda dos gastos em OCC deverão garantir o cumprimento da meta. Para 2000 espera-se a recuperação dos impostos, tais como o IPI e o IR, que estão vinculados à atividade econômica. A estabilidade da taxa de câmbio e do preço do petróleo, deverá elevar a arrecadação da conta petróleo. Além disso, para compensar a perda de receita com as contribuições previdenciárias do setor público, o governo já determinou corte de R\$ 1,2 bilhão na programação dos gastos em OCC e eliminou a possibilidade de compensação por parte das empresas de um terço da COFINS, usado para abatimento da CSLL. Com isso espera-se arrecadar adicionalmente R\$ 1,2 bilhão. O governo espera ainda aprovar emenda constitucional que permita a cobrança de contribuição previdenciária dos inativos do setor público. Para isso, está contando com o apoio da maioria dos governadores, que também estão interessados em instituir esta cobrança. Com isso, a medida passaria a ter um impacto significativo, já que abrangeria também os estados e municípios.

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”.

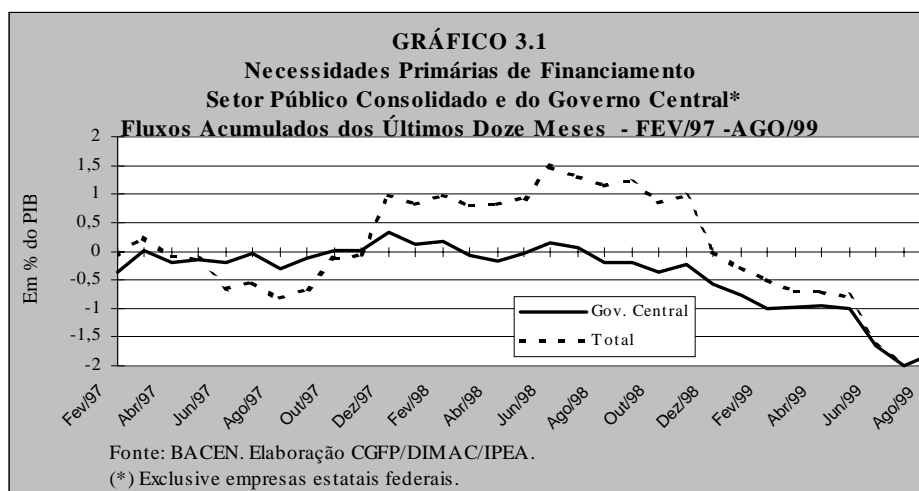


TABELA 3.1
RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO FEDERAL
Critério de Competência
JAN-SET/ 1998-1999

| Especificação | 1998 | | 1999 | |
|--|-----------------|---------------|-----------------|---------------|
| | R\$ | % do PIB | R\$ | % do PIB |
| A. Saldo do Tesouro | 22.218 | 3,29 | 36.320 | 4,93 |
| Receita do Tesouro ⁽¹⁾ | 95.823 | 14,18 | 110.047 | 14,95 |
| Transferências a Estados/Municípios ⁽²⁾ | (20.650) | (3,06) | (23.689) | (3,22) |
| Receita Líquida do Tesouro | 75.173 | 11,13 | 86.359 | 11,73 |
| Despesas | 52.955 | 7,84 | 50.038 | 6,80 |
| Pessoal e Encargos (Ativos + Transfer. aos Estados e DF) | 18.782 | 2,78 | 19.972 | 2,71 |
| Outros Custeios e Capital ⁽³⁾ | 32.522 | 4,81 | 28.500 | 3,87 |
| Subsídios ⁽⁴⁾ | 1.651 | 0,24 | 1.566 | 0,21 |
| B. Saldo da Previdência | (18.404) | (2,72) | (20.406) | (2,77) |
| INSS | (5.521) | (0,82) | (5.979) | (0,81) |
| Receita Total | 31.655 | 4,68 | 34.792 | 4,73 |
| Despesa do INSS | 37.176 | 5,50 | 40.771 | 5,54 |
| Benefícios Previdenciários | 37.176 | 5,50 | 40.771 | 5,54 |
| SERVIDORES PÚBLICOS (Inativos) | (12.883) | (1,91) | (14.428) | (1,96) |
| Contrib. Plano Seg. Soc. Servidores | 1.872 | 0,28 | 2.252 | 0,31 |
| Desp. com Aposent., Reform. e Pensões | 14.755 | 2,18 | 16.679 | 2,27 |
| C. Saldo do Seguro-Desemprego | 2.138 | 0,32 | 3.822 | 0,52 |
| Arrecadação do PIS/PASEP | 5.596 | 0,83 | 7.257 | 0,99 |
| Seguro-Desemprego mais Abono | 3.458 | 0,51 | 3.435 | 0,47 |
| D. Result. Prim. do Gov. Federal (A+B+C) | 5.952 | 0,88 | 19.736 | 2,68 |
| E. Result. Primário Apurado pelo BACEN | 5.815 | 0,86 | - | - |
| F. Diferença Estatística ⁽⁵⁾ | 137 | 0,02 | - | - |

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

PIB de R\$ 676 e R\$ 736 bilhões, respectivamente, para os primeiros nove meses de 1998 e 1999.

(1) Incluem as receitas de concessões.

(2) Inclui transferências constitucionais (exceto aquelas destinadas aos fundos regionais: FNE/FNO/FCO) mais Lei Complementar nº 87/96

(Lei Kandir). Apurado pelo critério de pagamento

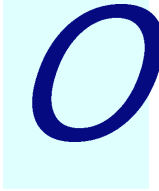
(3) Inclui Desapropriação de Terras para Reforma Agrária. Apurado pelo critério de pagamento

(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

(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.

3.1 TESOURO NACIONAL

 Tesouro Nacional obteve *superávit* primário de R\$ 36.320 milhões (4,93% do PIB) no acumulado até o terceiro trimestre de 1999, superior aos R\$ 22.218 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 de 14,7% das transferências aos estados e municípios, a receita líquida cresceu 14,9%, impulsionada pelo aumento de alíquotas de impostos e da participação das receitas transitórias. As despesas reduziram-se R\$ 2,9 bilhões em razão da queda proporcionada no patamar de outros custeios e capital (OCC), que compensou a elevação da despesa com pessoal ativo.

Para o final de 1999, a tendência aponta para aumento do *superávit* do caixa do Tesouro, embora em ritmo menos acelerado do que o observado no terceiro trimestre. Espera-se uma redução no fluxo de entrada das receitas oriundas de débitos em atraso, que

será parcialmente compensado pela cobrança da CPMF cuja arrecadação deve crescer com o reaquecimento da economia no final do ano. Pelo lado das despesas, a continuidade do controle dos gastos de OCC poderão garantir a manutenção do resultado nos próximos meses. Portanto, espera-se que o ajuste nas contas do Tesouro seja suficiente para o cumprimento da meta de *superávit* primário do governo federal, já que no acumulado do ano os resultados estão acima do critério de desempenho estabelecido para 1999.

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 TESOURO NACIONAL
JAN-SET/1998-1999

| Especificação | R\$ milhões | | | |
|---|---------------|-------------|---------------|-------------|
| | 1998 | | 1999 | |
| | R\$ | % PIB | R\$ | % PIB |
| I. Receita do Tesouro ⁽¹⁾ | 95.823 | 14,18 | 110.047 | 14,95 |
| Restituições e Incentivos Fiscais | (3.259) | (0,48) | (3.807) | (0,52) |
| II. Transferências a Estados/Municípios ⁽²⁾ | (20.650) | (3,06) | (23.689) | (3,22) |
| III. Receita Líquida do Tesouro (I+II) | 75.173 | 11,13 | 86.359 | 11,73 |
| IV. Despesas | 52.955 | 7,84 | 50.038 | 6,80 |
| Pessoal e Encargos (Ativos + Transfer. aos Estados e DF) | 18.782 | 2,78 | 19.972 | 2,71 |
| Outros Custeios e Capital ⁽³⁾ | 32.522 | 4,81 | 28.500 | 3,87 |
| Subsídios ⁽⁴⁾ | 1.651 | 0,24 | 1.566 | 0,21 |
| V. Resultado Primário do Tesouro Nacional (III-IV) | 22.218 | 3,29 | 36.320 | 4,93 |

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

R\$ em bilhões e R\$ em milhões, respectivamente, para os nove 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.

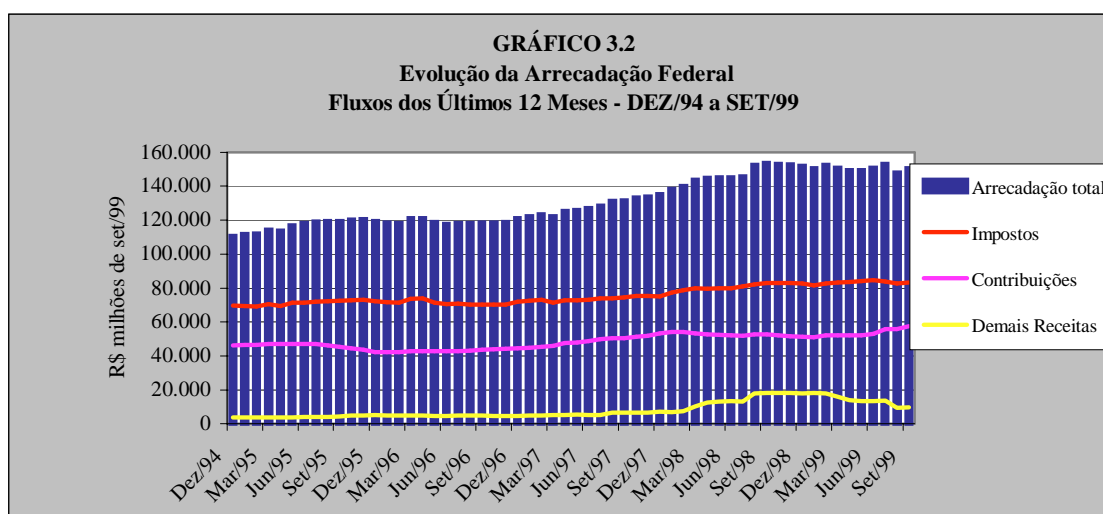
(4) Corresponde aos subsídios de juros nas operações oficiais de crédito (custeio agropecuário, política de preços agrícolas e financiamento às exportações) e nas operações dos fundos regionais FNE/FNO/FCO mais a taxa de administração de pagamento efetivo – Fonte: STN.

3.1.1. RECEITA

A arrecadação federal atingiu, no terceiro trimestre de 1999, R\$ 130,9 bilhões, a preços de setembro, crescendo em termos reais 7,1% em relação a igual período de 1998 (Tabela 3.3). Esse desempenho é explicado, basicamente, por aumentos de alíquotas de impostos e contribuições, alargamento da base de tributação e ganhos com receitas transitórias. Com relação aos dois primeiros itens, destacam-se: o aumento da alíquota da COFINS de 2 para 3% e sua extensão às entidades financeiras, a partir de março de 1999, e, mais recentemente, para atividades de telecomunicações, petróleo, energia elétrica e mineração, possibilitando um incremento de 39,8% (Tabela 3.3), já deduzidos os pagamentos de débitos em atraso, da ordem de R\$ 1,5 bilhão; e a extensão da tributação sobre aplicações financeiras de renda fixa às operações de *hedge*, realizadas por meio de operações de *swap*, ampliando a arrecadação do IRRF-Rendimentos de Capital. Adicionalmente, houve um aumento de 7% na arrecadação do imposto de importações, em razão do maior do valor das importações em moeda nacional, como resultado da mudança do regime cambial. Já as receitas transitórias cresceram 23,2%. Os principais itens que contribuíram para esse desempenho foram: pagamentos de débitos em atraso, somando cerca de R\$ 4,5 bilhões relativos ao

PIS/PASEP, COFINS, CSLL e IRPJ, em razão da desistência de ações judiciais (Lei n° 9.779/99); R\$ 1,6 bilhão por conta da incidência de IOF sobre aplicações financeiras em fundos de investimento e aumento de 0,38 ponto percentual nas operações de crédito às pessoas físicas e jurídicas (medida que vigorou entre 24/01/99 e 17/06/99 em substituição à CPMF); os resultados da Conta-Petróleo que geraram um acréscimo de R\$ 2,4 bilhões, sem contrapartida em 1998; o recolhimento de R\$ 1,4 bilhão de depósitos judiciais à Conta Única do Tesouro Nacional (item incluído a partir de dezembro de 1998); e mudanças na sistemática de distribuição de dividendos das empresas estatais controladas pela União, o que permitiu ao Tesouro auferir uma receita adicional de R\$ 598 milhões (expansão nominal de 80%).

Como no primeiro semestre, caíram a arrecadação do IPI (12,1%), em função da queda do nível de atividade e da redução das alíquotas para automóveis médios e pequenos, e da CPMF (37,8%), pela interrupção da cobrança em 23 de janeiro, com retomada apenas em 17 de junho. A CSLL apresentou queda de 24,3% (ou 9,7% incluindo-se o pagamento de débitos em atraso). Tal fato é parcialmente explicado pela possibilidade, a partir de março de 1999, da compensação dessa contribuição e do



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

IRPJ, do valor correspondente à elevação da alíquota da COFINS. A redução das receitas de concessão e da CPMF, que tiveram um papel importante em 1998, foram compensadas pelo pagamento dos débitos

em atraso e pelos depósitos judiciais recolhidos à Conta Única. Além do IPI, houve queda na arrecadação do IRPJ, outro exemplo de tributo vinculado à atividade econômica.

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

R\$ milhões de Set/99.

| Receitas | 1998 | 1999 | Varição(%) |
|--|----------------|----------------|-------------------|
| 1. Permanentes | 101.198 | 104.977 | 3,7 |
| 1.1 Arrecadoras | 92.249 | 96.208 | 4,3 |
| Impostos | 51.429 | 51.189 | -0,5 |
| IPI-total | 13.900 | 12.214 | -12,1 |
| IR -total (excluindo pagto. débitos em atraso e IRRF- Rendimentos de Capital) | 37.530 | 38.975 | 3,9 |
| Contribuições | 31.471 | 36.406 | 15,7 |
| COFINS (excluindo pagto. débitos em atraso) | 16.030 | 22.414 | 39,8 |
| PIS/PASEP (excluindo pagto. débitos em atraso) | 6.390 | 6.345 | -0,7 |
| CSLL (excluindo pagto. débitos em atraso) | 6.574 | 4.978 | -24,3 |
| CPSS | 2.138 | 2.364 | 10,6 |
| Contr. para Fundaf | 340 | 306 | -10,0 |
| Demais Receitas⁽¹⁾ | 9.349 | 8.613 | -7,9 |
| 1.2. Regulatórias | 8.949 | 8.769 | -2,0 |
| Impostos s/ importação | 5.548 | 5.934 | 7,0 |
| IOF (excluindo tributação fundos de investimentos) | 3.270 | 2.660 | -18,6 |
| ITR | 132 | 174 | 32,1 |
| 2. Transitórias | 21.056 | 25.945 | 23,2 |
| Pagto. débitos em atraso (Lei nº 9.779/99) ⁽²⁾ | 0 | 5.095 | |
| PIS/PASEP | 0 | 1.592 | |
| COFINS | 0 | 1.273 | |
| CSLL | 0 | 955 | |
| IRPJ | 0 | 1.274 | |
| Depósitos Judiciais | 0 | 1.449 | |
| IRRF - Rendimentos de Capital | 2.023 | 0 | |
| IOF (tributação fundos de investimentos) ⁽³⁾ | 0 | 1.673 | |
| CPMF | 6.947 | 4.318 | -37,8 |
| Concessões | 11.147 | 9.476 | -15,0 |
| Dividendos ⁽⁴⁾ | 939 | 1.401 | 49,2 |
| Conta-Petróleo | 0 | 2.532 | |
| 3. Receita Total (1+2) | 122.254 | 130.921 | 7,1 |

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

⁽¹⁾ Demais Receitas inclui as diretamente arrecadadas.

⁽²⁾ Participação de cada tributo no pagamento dos débitos em atraso foi estimada pelo IGP-DI médio do período

⁽³⁾ Estimativa.

⁽⁴⁾ Os dividendos foram classificados como não regulares porque a maior parte das empresas está em processo de privati

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 dezembro de 1994 e setembro de 1999, fluxos dos últimos 12 meses, a preços

de setembro de 1999. Note-se que a arrecadação federal cresce continuamente, em termos reais, 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. A partir de 1997, observa-se uma trajetória ligeiramente ascendente dos impostos, que vinha mantendo, até então, uma relativa estabilidade, bem como do item “demais receitas”, que se apresenta praticamente estável até fevereiro de 1998. O principal responsável pelo crescimento da arrecadação, a partir de março de 1998, passa a ser o item “demais receitas”, em razão do significativo volume de receitas de concessões de telecomunicações. Os impostos também crescem em 1998 como consequência do aumento do imposto de renda. Em agosto de 1998, há uma descontinuidade na trajetória ascendente que a arrecadação total vinha mantendo desde 1997, passando a oscilar em torno de um patamar superior. Observe-se que tal fato é ocasionado pelo item “demais receitas”, que passa a praticamente determinar o comportamento da arrecadação total desde então. Em 1999, a arrecadação federal permanece oscilando

em torno do patamar, que cai ligeiramente, isto porque o item “demais receitas”, que impulsionava a arrecadação, apresenta-se em declínio a partir de março. Tal fato deve-se a dois fatores. Primeiro, o mês de março de 1998, que continha um volume considerável de tais receitas, é retirado do cálculo. Segundo, o recolhimento de receitas atípicas, como a outorga de serviços de telecomunicações, *superávit* financeiro, etc., que compõem esse item, sofre um decréscimo com relação a 1998. O crescimento dos impostos (IOF, IR e II), parcialmente, compensa tal declínio, como também as contribuições, que vinham mantendo-se estáveis e apresentam um incremento, a partir de julho, pelo aumento da CPMF. No final do período considerado, há uma tendência descendente para impostos e “demais receitas” e ascendente para contribuições. 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 de dados.

Arrecadação Federal para 1999

 Em 1999, a despeito das previsões de crescimento do PIB de apenas 0,2%, a arrecadação federal deverá ser aproximadamente 15% maior que a de 1998, assumindo uma variação do IGP-DI de 17,2%. 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%; os resultados da arrecadação do IRRF (tributação das operações de *hedge* e expansão das remessas ao exterior) e do IOF (aumento da alíquota e tributação dos fundos de investimento), que possibilitam um ganho conjunto de R\$

2,5 bilhões; o recebimento de débitos em atraso do PIS/PASEP, COFINS, CSLL e IRPJ (Lei no 9.779/99); os depósitos judiciais; a elevação das receitas de dividendos; 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. A Tabela 3.4 apresenta um cenário com inflação de 17,2%, o que elevaria a arrecadação em 15% em relação a 1998.

TABELA 3.4
ARRECADAÇÃO FEDERAL PARA 1999

(R\$ milhões)

| Receitas | 1998 | 1999 | Variação (%) |
|----------------------------------|---------|---------|--------------|
| 1.Impostos | 72.433 | 79.545 | 9,8 |
| 2.Contribuições | 44.994 | 58.679 | 30,4 |
| 3. Outras receitas administradas | 354 | 536 | 51,6 |
| 4. Rec. Adm. p/ SRF (1+2+3) | 117.782 | 138.761 | 17,8 |
| 5.Outras Receitas* | 24.225 | 24.578 | 1,5 |
| 6.Receita Total (4+5) | 142.007 | 163.339 | 15,0 |

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

Para 1999, estimativa da CGFP/DIMAC/IPEA, com base na arrecad

e nos seguintes parâmetros: variação do IGP-DI=

* Inclui Receitas Diretamente Arrecadadas, Concessões e Conta-Petróleo .

3.1.2 DESPESAS

As despesas do Tesouro Nacional nos nove primeiros meses de 1999 (exclusive gastos com benefícios previdenciários do INSS) aumentaram 1,7% em relação ao mesmo período de 1998 (ver Tabela 3.5). Os gastos que cresceram foram transferências aos estados e municípios (11,6%) e pessoal e encargos sociais (8,4%), enquanto os que apresentaram queda foram os outros custeios e capital (12,4%), subsídios (5,2%) e abono e seguro – desemprego (0,7%).

As despesas com outros custeios e capital (OCC) têm apresentado ao longo do ano uma média mensal de aproximadamente R\$ 3,2 bilhões, contra R\$ 3,6 bilhões em 1998. Essa redução tem provocado uma desaceleração dos investimentos e da despesa de custeio em relação ao ano passado. As despesas com OCC têm sido a principal variável de ajuste das despesas, contribuindo assim para o alcance das metas trimestrais de *superávit* primário. Esses gastos estão sendo controlados pelo decreto de programação financeira, evitando grandes

desvios em relação a média mensal de pouco mais de R\$ 3 bilhões. Porém, existe a possibilidade de os ministérios aumentarem essas despesas, desde que haja uma equivalente redução nos dispêndios de pessoal. Para incentivar esse tipo de iniciativa, o Ministério do Orçamento e Gestão adotou medidas para a redução da despesa com pessoal (colocação de servidores em disponibilidade e redução da jornada de trabalho). Essa mudança de composição dos gastos pode elevar a produtividade da despesa por meio do aumento dos investimentos públicos.

Quanto às transferências aos estados e municípios, o crescimento verificado no acumulado até setembro (11,6%) foi decorrência de três fatores: a) aumento da arrecadação real do imposto de renda, que mais que compensou a redução da receita do IPI, 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-SET/1998-1999

| Especificação | R\$ milhões | | |
|--|---------------|---------------|--------------|
| | 1998 | 1999 | Variação (%) |
| Despesa Total | 96.525 | 98.138 | 1,67 |
| Transferências a Estados e Municípios ⁽¹⁾ | 25.357 | 28.286 | 11,55 |
| Pessoal e Encargos Sociais ⁽²⁾ | 33.537 | 36.351 | 8,39 |
| Abono e Seguro-Desemprego | 3.458 | 3.435 | (0,67) |
| Outros Custeios e Capital ⁽³⁾ | 32.522 | 28.500 | (12,37) |
| Subsídios ⁽⁴⁾ | 1.651 | 1.566 | (5,15) |

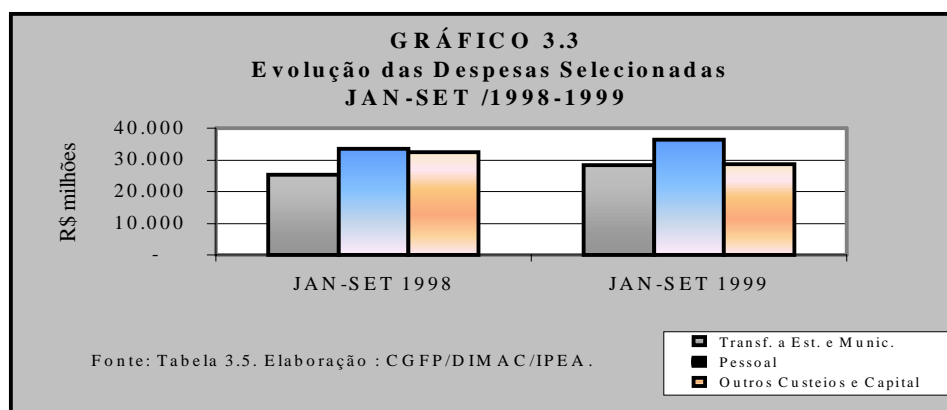
Fonte : SIAFI - CCONT/STN. Elaboração CGFP/DIMAC/IPEA.

(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, po agrícolas e financiamento às exportações) e nas operações dos fundos regionais FNE/FNO/FCO mais a taxa de administração do patrimônio desses f



Gastos com Pessoal

Os gastos com pessoal e encargos sociais, apurados pelo critério de competência, alcançaram R\$ 36,4 bilhões nos nove primeiros meses de 1999, representando crescimento de 8,4% em relação ao mesmo período de 1998. Pelo critério de caixa, a despesa de pessoal atingiu R\$ 35,4 bilhões, apresentando aumento de apenas 1,9% no mesmo intervalo. No entanto, a comparação por esse último critério está distorcida pelas mudanças nas datas de pagamento da folha do Poder Executivo ocorridas neste ano e em 1998. De fato, enquanto nos nove primeiros meses de 1998 foram pagas 9,7 folhas salariais, em igual período do corrente ano efetuou-se o dispêndio de apenas 8,7 folhas. Portanto, o

critério de competência é o mais apropriado para análise da evolução da folha.

Os fatores que explicam o aumento nominal da folha de 8,4%, em um período em que não houve reajuste geral dos vencimentos dos servidores públicos, são: a) a extensão ao pessoal civil do Poder Executivo, por decisão judicial, da diferença do reajuste de 28,86%, a partir de julho de 1998; b) pagamento em junho passado da primeira das 14 parcelas dos atrasados referentes a essa diferença a esses servidores; c) a concessão de gratificações aos militares e professores universitários e d) aumento dos gastos com pessoal dos poderes Judiciário e Legislativo.

Nos fluxos dos últimos doze meses

encerrados em setembro de 1999, o gasto com pessoal e encargos sociais foi de R\$ 57,2 bilhões (preços de setembro de 1999) superior em 9,2% ao do mesmo mês do ano passado. Este dado reflete a tendência para este ano, quando os gastos devem ultrapassar o patamar de R\$ 50 bilhões correntes (Gráfico 3.4).

Os gastos com inativos continuam com tendência ascendente, embora a uma taxa inferior à verificada no primeiro semestre. Nos nove primeiros meses do ano, relativamente ao mesmo período do ano passado, o crescimento alcançou 5,4%, enquanto os gastos com ativos decresceram 0,9%.

Quando se dividem os gastos com o funcionalismo em pessoal civil e militar, observa-se que os primeiros cresceram, em termos reais, 3,1% no acumulado do ano, enquanto que os últimos aumentaram 0,3% (Tabela 3.1.5).

Em 1999, o gasto com pessoal tem aumentado em razão da incorporação da diferença do reajuste de 28,86% (R\$ 1,7

bilhão), pagamento das duas primeiras parcelas dos atrasados (em junho e dezembro) e do programa de desligamento voluntário que, no primeiro momento, tende a aumentar as despesas, embora as reduzam a médio e longo prazos. 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 neste ano com o intuito de reduzir as despesas com pessoal, tais como a redução da jornada de trabalho, a colocação de servidores em disponibilidade e a redução dos cargos comissionados. Há incentivo para os ministérios adotarem essas 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.

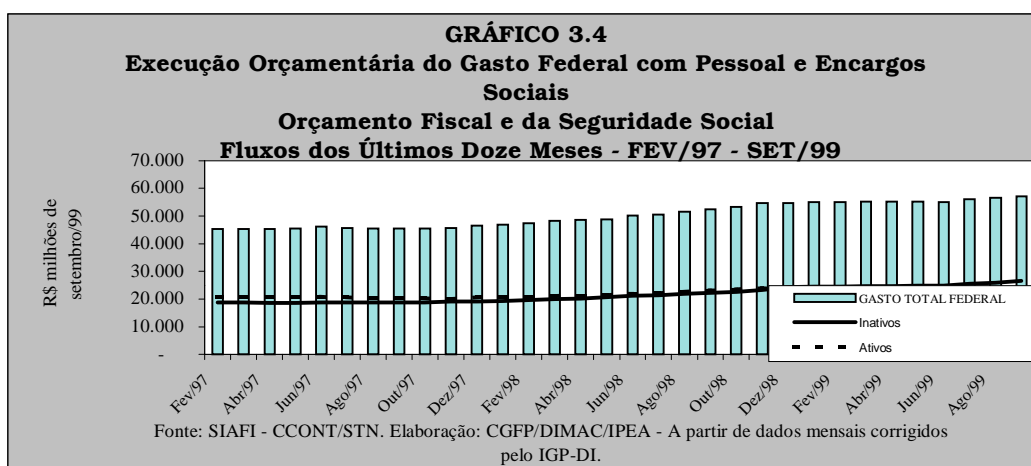
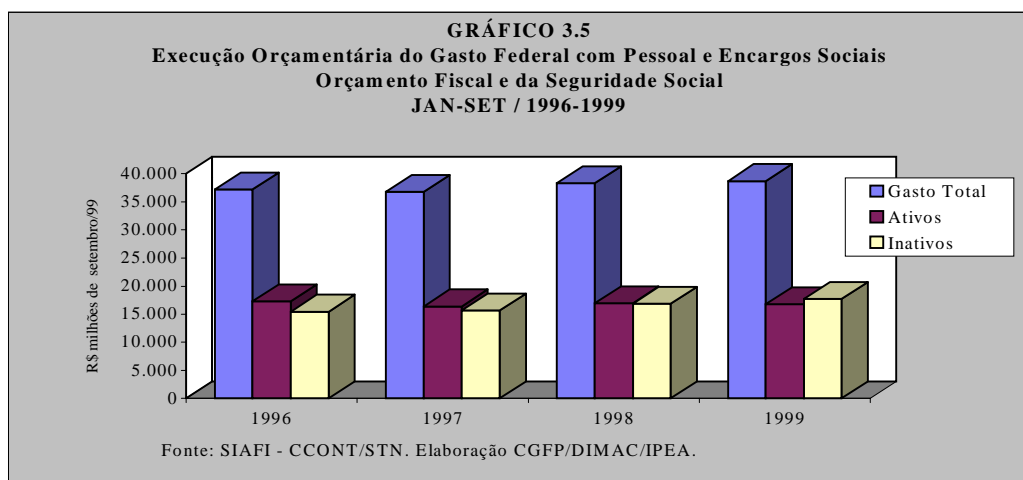


TABELA 3.6
GASTO PÚBLICO FEDERAL COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS
 Orçamento Fiscal e da Seguridade Social
 JAN a SET 1996 - 1999

R\$ milhões de setembro/99

| DENOMINAÇÃO | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|
| A. Pessoal Civil | 23.885 | 23.026 | 23.825 | 24.560 |
| Ativos | 13.467 | 12.864 | 13.103 | 13.239 |
| Inativos e Pensionistas | 10.418 | 10.162 | 10.721 | 11.321 |
| B. Pessoal Militar | 8.852 | 8.960 | 9.943 | 9.971 |
| Ativos | 3.809 | 3.497 | 3.825 | 3.542 |
| Reformas e Pensões | 5.044 | 5.463 | 6.118 | 6.429 |
| C. Pessoal Civil e M | | | | |
| Ativos | 17.275 | 16.361 | 16.928 | 16.781 |
| Inativos, pensionistas, reformas e pensões | 15.462 | 15.625 | 16.840 | 17.750 |
| D. Total União (C + Obrigações Patronais) | 35.150 | 34.861 | 36.516 | 36.854 |
| Despesa com Pessoal Militar | 32.737 | 31.986 | 33.768 | 34.531 |
| Obrigações Patronais e Outras Aplicações | 2.413 | 2.875 | 2.748 | 2.323 |
| E. Transferências a Estados e ao Distrito Federal para Pagamento de Pessoal | 2.059 | 1.901 | 1.762 | 1.855 |
| GASTO TOTAL FEDERAL (D + E) | 37.209 | 36.763 | 38.279 | 38.709 |

Fonte: SIAFI - CCONT/STN. Elabor



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 e não somente com os programas de ensino.

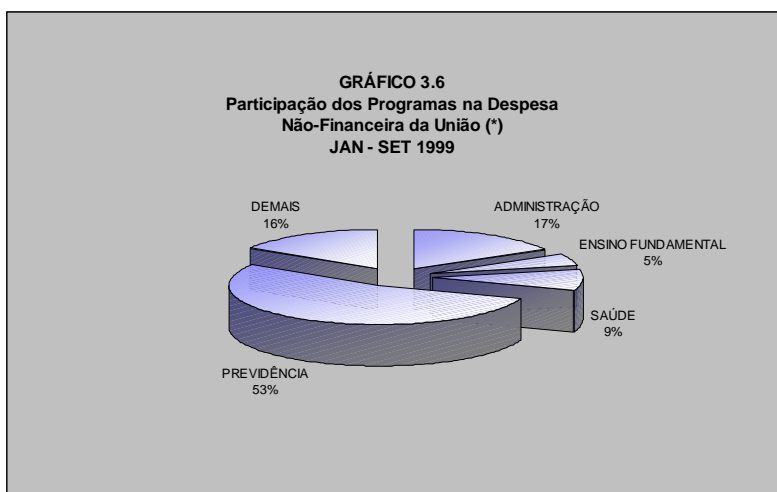
A despesa não-financeira do governo federal (exclui Administração Financeira e Programação a cargo de estados e municípios) alcançou R\$ 116,7 bilhões, em termos reais, nos nove primeiros meses de 1999, praticamente o mesmo nível observado em igual período de 1998 (R\$ 116,6 bilhões). A Tabela 3.7 apresenta esses resultados (gráficos 3.6 e 3.7).

Somente o programa Previdência (inclui benefícios previdenciários do INSS e gastos com inativos da União) foi responsável por cerca de 53% do total, ou seja, mais da metade das despesas primárias efetivamente alocadas pela União. O programa Administração, que destina a maior parte dos recursos para o custeio da máquina administrativa, participou com cerca de 17% da despesa não-financeira. Desse modo, sobram somente 30% 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).

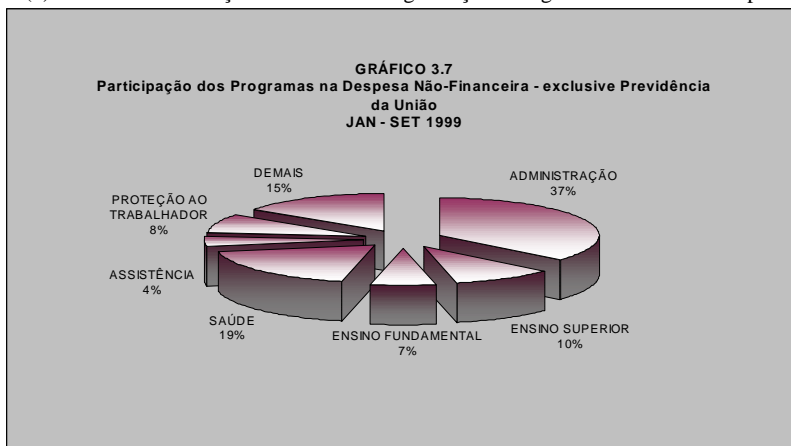
Entre os programas que tiveram crescimento real, quando se comparam os dados dos primeiros nove meses de 1999 com os de igual período do ano passado, destacam-se o de ensino fundamental (128,3%), devido ao programa de valorização do magistério, e o programa Assistência (13,4%). Entre os que apresentaram queda, é de se ressaltar os programas Saúde (7,0%) e Proteção ao Trabalhador (8,0%).

Com a necessidade de se obter elevado *superávit* primário neste e nos próximos anos, e dada a rigidez imposta pelo programa Previdência, a União continuará tendo grandes dificuldades em elevar os dispêndios em outros programas prioritários, 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 - SET / 1996 - 1999

R\$ milhões de setembro/99

| DENOMINAÇÃO | 1996 (A) | 1997 (B) | 1998(C) | 1999(D) | D/A(%) | D/B(%) | D/C(%) |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------|------------|------------|
| ADMINISTRAÇÃO (007) | 6.532 | 18.091 | 19.442 | 19.740 | 202,2 | 9,1 | 1,5 |
| ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA (013) | 345 | 769 | 781 | 341 | (1,4) | (55,7) | (56,4) |
| ABASTECIMENTO (016) | 2.860 | 3.602 | 1.552 | 1.080 | (62,3) | (70,0) | (30,4) |
| DEFESA (026+ 027+ 028) ⁽¹⁾ | 4.447 | 912 | 1.119 | 718 | (83,9) | (21,3) | (35,9) |
| SEGURANÇA PÚBLICA (030) | 1.001 | 504 | 616 | 608 | (39,2) | 20,8 | (1,3) |
| ENSINO FUNDAMENTAL (042) | 1.911 | 1.921 | 2.430 | 5.547 | 190,3 | 188,7 | 128,3 |
| ENSINO SUPERIOR (044) | 3.403 | 3.502 | 3.322 | 3.598 | 5,7 | 2,7 | 8,3 |
| OUTROS ENSINOS (041+043+045+046+047) ⁽²⁾ | 636 | 613 | 635 | 551 | (13,4) | (10,1) | (13,2) |
| RECURSOS HÍDRICOS (054) | 256 | 573 | 632 | 409 | 60,2 | (28,6) | (35,2) |
| HABITAÇÃO (057) | 24 | 29 | 60 | 11 | (53,6) | (61,5) | (81,3) |
| SAÚDE (075) | 13.219 | 11.836 | 10.986 | 10.220 | (22,7) | (13,7) | (7,0) |
| SANEAMENTO (076) | 198 | 84 | 141 | 33 | (83,1) | (60,0) | (76,3) |
| PROTEÇÃO AO TRABALHADOR (078) | 4.038 | 4.105 | 4.804 | 4.421 | 9,5 | 7,7 | (8,0) |
| ASSISTÊNCIA (081) | 614 | 1.289 | 2.091 | 2.372 | 286,6 | 84,0 | 13,4 |
| PREVIDÊNCIA (082) | 53.301 | 55.852 | 60.626 | 62.445 | 17,2 | 11,8 | 3,0 |
| TRANSPORTE RODOVIÁRIO (088) | 759 | 729 | 1.148 | 583 | (23,2) | (20,0) | (49,2) |
| TRANSPORTE URBANO (091) | 164 | 307 | 289 | 112 | (31,5) | (63,5) | (61,3) |
| OUTROS TRANSPORTES (087+089+090) ⁽³⁾ | 307 | 903 | 745 | 426 | 38,7 | (52,9) | (42,8) |
| TOTAL DOS PROGRAMAS SELECIONADOS | 94.015 | 105.622 | 111.420 | 113.215 | 20,4 | 7,2 | 1,6 |
| TOTAL DA DESPESA NÃO FINANCEIRA ⁽⁴⁾ | 102.414 | 109.877 | 116.587 | 116.700 | 13,9 | 6,2 | 0,1 |

Fonte: SIAFI - CCONT/STN. Elaboração: CGFP/DIMAC/PIPEA. 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, porém com menos intensidade. O *déficit* do INSS aumentou aproximadamente 8,3% nos nove primeiros meses de 1999 quando comparado com os do ano anterior. Se confrontados os períodos jan-ago desses anos, observa-se incremento de 14%. O crescimento da arrecadação continua não sendo suficiente para compensar o aumento dos benefícios pagos, tendo este se expandido devido ao aumento no número

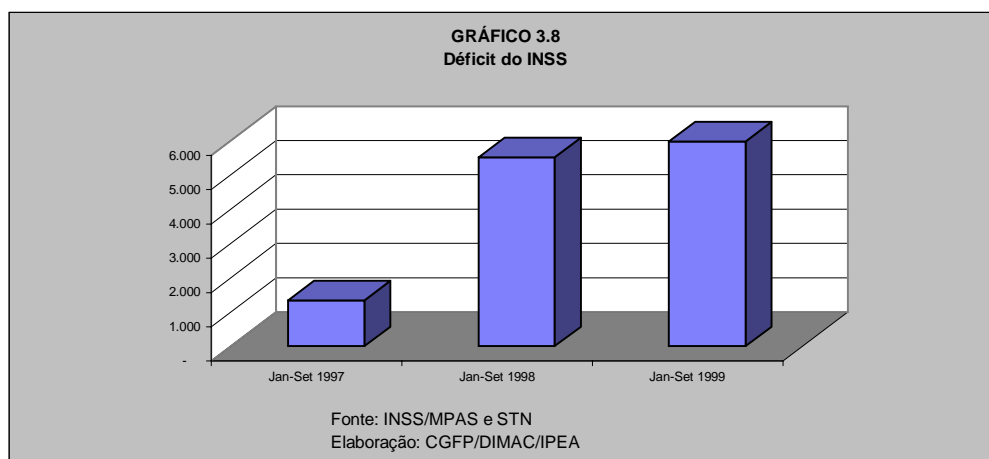
de beneficiários e do valor do benefício. O crescimento da arrecadação pode ser explicado, em parte, por pagamento de débitos em atraso, que prevaleceu sobre possíveis efeitos negativos do desemprego sobre a massa salarial. Apesar do crescente desequilíbrio do INSS, o *déficit* da previdência do funcionalismo público federal corresponde, no período de janeiro a setembro de 1999, a 141% do *déficit* do INSS. Esta situação tende a perdurar até o final do ano devido a decisão do STF que considerou inconstitucional a cobrança da contribuição sobre os inativos e o aumento da contribuição dos ativos.

TABELA 3.8
SALDO DA PREVIDÊNCIA
1998 – 1999

| | Jan-Set 1998 | 1.998 | Jan-Set 1999 | 1999* |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| R\$ milhões | | | | |
| A. INSS | (5.522) | (8.454) | (5.979) | (10.072) |
| A1. Contribuições Previdenciárias | 31.654 | 45.057 | 34.792 | 51.510 |
| A2. Benefícios Previdenciários | 37.176 | 53.511 | 40.771 | 61.582 |
| B. Serv. Púb. Fed. (Civis e Militares) | (12.883) | (18.264) | (14.428) | (20.116) |
| B1. Contribuição Plano Seg. Social | 1.872 | 2.490 | 2.252 | 2.995 |
| B2. Despesa Aposent., Reform. e Pensões | 14.755 | 20.754 | 16.680 | 23.111 |
| C. Result. Previdência (A+B) | (18.405) | (26.718) | (20.407) | (30.188) |

Fonte: STN. Elaboração: CGFP/DIMAC/IPEA

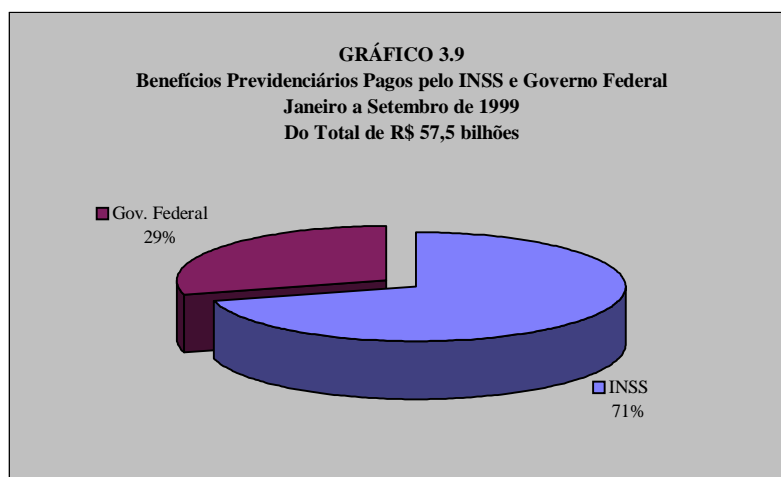
(*) Estimativas da CGFP a partir de dados da STN e da Programação Orçamentária da União para 1999 (Lei nº 9789, de 23.02.99).



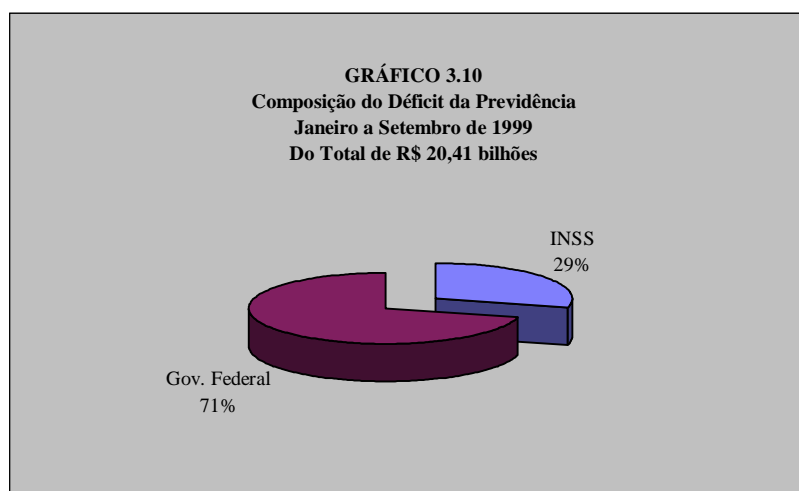
A evolução do quadro do INSS, nos três primeiros trimestres dos anos de 1997, 1998 e 1999 é apresentada no Gráfico 3.8. O resultado de 1999 apresentou *déficit* superior ao dos anos anteriores; como consequência sobretudo do aumento de benefícios pagos. Uma retomada do crescimento, com a conseqüente redução do desemprego, poderia amenizar o crescimento desse *déficit* por meio do aumento das contribuições.

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 à parcela mais expressiva. De fato, as participações 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 29% e o funcionalismo público 71%. A introdução de medidas visando corrigir este quadro foram frustradas devido a ação do STF.



Fonte: TABELA 3.8.



Fonte: TABELA 3.8.

3.3 SEGURO-DESEMPREGO

A comparação dos primeiros nove meses de 1999 com o mesmo período de 1998 mostra que houve uma redução real nos gastos com seguro-desemprego. Os desembolsos do FAT (regime de caixa) foram reduzidos de R\$ 3,4 bilhões para R\$ 3,17 bilhões a preços de setembro de 1999, o que representa uma queda de 5,4%. No regime de competência também não foram observadas grandes alterações no nível dos gastos. De R\$ 4,0 bilhões nos primeiros nove meses de 1998, os gastos foram reduzidos para R\$ 3,60 bilhões nos primeiros nove meses de 1999 (queda de 8,8%).

Esse resultado aparentemente

confirma a ausência de alterações substanciais no desempenho do mercado de trabalho nos oito primeiros meses de 1999, em relação ao mesmo período de 1998. A média de janeiro a agosto da taxa de desemprego aberto medida pelo IBGE não variou muito: de 7,84 em 1998 caiu para 7,76 em 1999. Comparando-se ainda os primeiros oito meses de 1998 e 1999, observa-se que houve redução das admissões líquidas (admissões menos desligamentos) de 61.712 em 1998 para 38.644 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. Uma redução da taxa de

desemprego, juntamente com uma redução das admissões líquidas, pode ser um sinal de que há menos pessoas procurando emprego (uma vez que a taxa de desemprego aberto capta apenas os indivíduos que efetivamente procuraram emprego num período recente).

A rigor, o desempenho do mercado de trabalho nos primeiros oito meses 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 138.010 em 1999 contra desligamentos líquidos de 42.515 em 1998). De maio a agosto a percepção de que a estabilidade havia sido de fato preservada permitiu uma sensível melhora no mercado de trabalho (176.654 admissões líquidas de maio a agosto de 1999 contra 104.227 admissões líquidas de maio a agosto de 1998).

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

| Período | Benefícios (R\$ milhões set/99) ⁽¹⁾ | | Número de | | Taxa de habilitação em % ⁽²⁾ (e) = (d)/(c) | Valor médio do benefício (em s.m.) (f) |
|---------|--|-----------------------|--------------------|------------------|--|---|
| | execução orçament. (a) | pagos pelo FAT (b) | requerentes (c) | segurados (d) | | |
| 1996 | 4.230,6 | 4.051,7 | 4.395.977 | 4.359.092 | 99,17 | 1,56 |
| 1997 | 4.091,1 | 3.928,8 | 4.426.357 | 4.382.001 | 99,00 | 1,57 |
| 1998 | 5.327,3 | 4.413,7 | 4.403.770 | 4.351.103 | 98,80 | 1,56 |
| Jan/99 | 425,3 | 231,0 | 383.215 | 372.487 | 97,20 | 1,56 |
| Fev/99 | 81,9 | 185,4 | 340.657 | 331.721 | 97,38 | 1,56 |
| Mar/99 | 510,2 | 509,1 | 492.654 | 479.813 | 97,39 | 1,56 |
| Abr/99 | 561,4 | 345,1 | 399.438 | 389.561 | 97,53 | 1,56 |
| Mai/99 | 633,7 | 429,7 | 381.321 | 371.299 | 97,37 | 1,56 |
| Jun/99 | 153,7 | 453,8 | 355.841 | 344.292 | 96,75 | 1,53 |
| Jul/99 | 342,0 | 310,0 | 377.954 | 360.714 | 95,44 | 1,54 |
| Ago/99 | 500,7 | 410,0 | 343.359 | 324.469 | 94,50 | 1,54 |
| Set/99 | 389,2 | 295,6 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |

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 oito primeiros meses de 1998 e os oito primeiros meses de 1999, observa-se um aumento de 3,01% no número de requerentes juntamente com um aumento de apenas 0,57% no número de

segurados. Com isso, a taxa média de habilitação entre janeiro e agosto caiu de 99,10 em 1998 para 96,70 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\$ 2,89 bilhões nos nove primeiros meses de 1995 para R\$ 3,17 bilhões no mesmo período de 1999, em valores de

setembro de 1999, perfazendo um crescimento de 9,62%.² A participação do seguro-desemprego no total de despesas não financeiras do FAT aumentou de 52,7%, entre janeiro e setembro de 1998, para 53,5% no mesmo período de 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 BNDES e crescimento das despesas com o Sistema Nacional de Emprego (SINE). Em 1999, entretanto, essa despesa vem diminuindo. Nos meses de janeiro a setembro o dispêndio não financeiro foi de R\$ 5,92 bilhões (a preços de setembro de 1999), o que implica uma redução de 6,81% 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 setembro diminuiu de R\$ 1.926 milhões em 1998 para R\$ 1.383 milhões em 1999, a preços de setembro 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 diminuição da participação desses gastos na receita entre 1998 e 1999. Essa relação caiu de 87,2% (jan-set/1998) para 79,2% (jan-set/1999), indicando um menor comprometimento da receita do PIS/PASEP com gastos do seguro-desemprego e abono salarial. Enquanto a receita do PIS/PASEP dos primeiros nove meses aumentou 2,5%, em valores reais, entre 1998 e 1999, os benefícios do FAT de janeiro a setembro foram reduzidos em 6,8%.

TABELA 3.10
FAT: DESPESAS COM BENEFÍCIOS
JAN-SET/95/99

| Ano | Seguro-Desemprego (A) | Abono Salarial (B) | Sub-Total (A) + (B) (C) | Despesa não Financeira (D) | R\$ milhões de setembro/99(*) | |
|--------------|--------------------------|-----------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|----------------|
| | | | | | (A)/(D) (%) | (C)/(D) (%) |
| Jan-Set/1995 | 2.891 | 387 | 3.278 | 5.051 | 57,2 | 64,9 |
| Jan-Set/1996 | 2.851 | 161 | 3.012 | 4.608 | 61,9 | 65,4 |
| Jan-Set/1997 | 2.864 | 451 | 3.315 | 5.230 | 54,7 | 63,4 |
| Jan-Set/1998 | 3.349 | 513 | 3.862 | 6.357 | 52,7 | 60,8 |
| Jan-Set/1999 | 3.169 | 429 | 3.599 | 5.924 | 53,5 | 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

² 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 nºs 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.

TABELA 3.11
RECEITA DO PIS/PASEP E PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS DO FAT
JAN-SET/95/99

R\$ milhões de setembro/99⁽¹⁾

| Discriminação | 1995 Jan-Set | 1996 Jan-Set | 1997 Jan-Set | 1998 Jan-Set | 1999 Jan-Set |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| A - Receita do PIS/PASEP ⁽²⁾ | 4.542 | 3.610 | 3.967 | 4.431 | 4.541 |
| B - Benefícios do FAT ⁽²⁾ | 3.278 | 3.012 | 3.315 | 3.862 | 3.599 |
| seguro-desemprego | 2.891 | 2.851 | 2.864 | 3.349 | 3.169 |
| abono salarial | 387 | 161 | 451 | 513 | 429 |
| B/A (%) | 72,2 | 83,4 | 83,5 | 87,2 | 79,2 |

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.

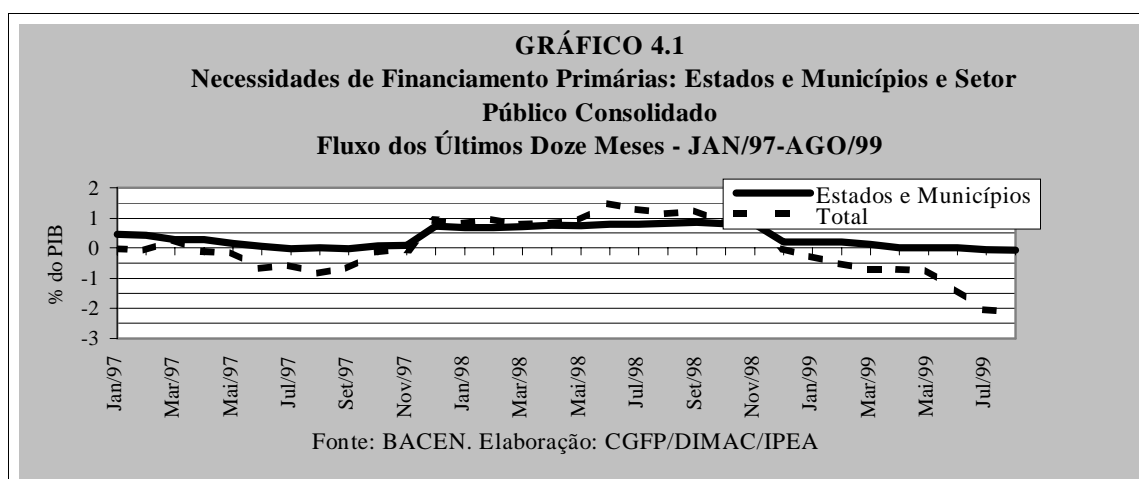
Três fatores afetam a evolução dos gastos com seguro-desemprego: a) desligamentos líquidos, b) salário mínimo e c) normas de habilitação. Desses, o segundo não parece apresentar problemas, uma vez que a regra de reajuste do salário mínimo não tem mudado (o reajuste do salário

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.

4 ESTADOS E MUNICÍPIOS

As necessidades de financiamento primárias - fluxos dos últimos doze meses - dos estados e municípios atingiram um *superávit* de 0,08% do PIB em agosto de 1999, contra *déficit* de 0,83% em agosto de 1998. Tal resultado parece indicar uma disposição dos estados e municípios em realizar o ajuste fiscal, principalmente se considerada a

redução real na arrecadação de ICMS e das transferências constitucionais a estados e municípios. A renegociação das dívidas estaduais com a União, a partir de 1998, ao mesmo tempo que propiciou aos estados redução da dívida mobiliária, 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.



Em agosto de 1999 foram arrecadados R\$ 5,9 bilhões em ICMS, totalizando R\$ 44,6 bilhões no ano. Em comparação a igual período de 1998, houve queda real de 1,7% (Tabela 4.1), refletindo uma queda na atividade econômica. As transferências constitucionais a estados e municípios (Tabela 4.2) somaram R\$ 17,8 bilhões até setembro deste ano, representando redução real de 1,9% comparativamente ao mesmo período de

1998. A redução tanto da arrecadação de ICMS como das transferências constitucionais (FPE, FPM e IPI-exportações), pode estar refletindo o baixo nível de atividade econômica apresentado pela economia brasileira até o momento. No entanto, as transferências decorrentes da desoneração das exportações (Lei Kandir) apresentaram crescimento real de 93,0%, compensando as perdas com as transferências constitucionais.

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

(R\$ milhões de Set/99)

| Especificação | Jan-Ago/98 (a) | Jan-Ago/99 (b) | 36.008 (c) | 36.373 (d) | Variação (%) | | Participação (%) | |
|---------------|-------------------|-------------------|---------------|---------------|--------------|-----------|------------------|-------|
| | | | | | (b-a)/(a) | (d-c)/(c) | (c) | (d) |
| Brasil | 45.361 | 44.603 | 5.552 | 5.934 | (1,7) | 6,9 | 100,0 | 100,0 |
| Sul | 6.842 | 6.829 | 843 | 849 | (0,2) | 0,7 | 15,2 | 14,3 |
| Sudeste | 27.373 | 26.726 | 3.300 | 3.645 | (2,4) | 10,5 | 59,4 | 61,4 |
| Centro-Oeste | 3.009 | 3.194 | 399 | 429 | 6,1 | 7,7 | 7,2 | 7,2 |
| Nordeste | 6.204 | 6.082 | 767 | 772 | (2,0) | 0,6 | 13,8 | 13,0 |
| Norte | 1.931 | 1.771 | 243 | 239 | (8,3) | (1,8) | 4,4 | 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-SET / 1998-1999

| Especificação | R\$ milhões de Set/99 | | | | | | | |
|---------------|-----------------------|-------------|---------|-------------|--------------|-----------|------------------|--------|
| | 1998 | | 1999 | | Variação (%) | | Participação (%) | |
| | Set (a) | Jan-Set (b) | Set (c) | Jan-Set (d) | (c-a)/(a) | (d-b)/(b) | Set/98 | Set/99 |
| Brasil | 2.030 | 18.226 | 1.704 | 17.887 | (16,1) | (1,9) | 100,0 | 100,0 |
| Sul | 284 | 2.560 | 235 | 2.446 | (17,0) | (4,5) | 14,0 | 13,8 |
| Sudeste | 444 | 4.003 | 378 | 3.940 | (14,8) | (1,6) | 21,9 | 22,2 |
| Centro-Oeste | 142 | 1.272 | 118 | 1.250 | (16,5) | (1,7) | 7,0 | 7,0 |
| Nordeste | 839 | 7.515 | 704 | 7.427 | (16,1) | (1,2) | 41,3 | 41,3 |
| Norte | 322 | 2.876 | 268 | 2.823 | (16,8) | (1,8) | 15,9 | 15,7 |

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

dezembro de 1998. A linha com ponto de vírgula refere-se às transferências de FPE, FPM e IPI-EXP. Já estão descontados os 15% do FUNDEF.

A dívida líquida total dos estados e municípios somou R\$ 161,6 bilhões em agosto de 1999, aproximadamente 31,6% da dívida líquida total do setor público, apontando crescimento real da ordem de 6% em relação a d

“Renegociação com a União” mostra o montante de compromissos estaduais e municipais assumidos pela União, observando-se crescimento real de 8,8% (Tabela 4.3).

A Tabela 4.4 reflete melhor a realidade das dívidas estaduais (separadas por tipo), abordando-as de forma mais abrangente. São Paulo, Rio de Janeiro e

Minas Gerais respondem por 58,7% da dívida total dos Estados. A participação da dívida renegociada com a União é de 76,6% do total. O governo federal está exigindo cerca de 11% da receita corrente líquida dos estados para o pagamento dos serviços desta dívida. Esta transferência exige dos estados um esforço de ajuste que vem resultando em melhoria dos fluxos primários. Além disso, o Senado está impondo controle mais rigoroso ao acesso a novas fontes de financiamento. Logo, observa-se relativa estabilidade dos saldos das dívidas mobiliária e bancárias entre agosto de 1999 e dezembro de 1998 (Tabela 4.3).

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

| Especificação | R\$ milhões | | | | | |
|-------------------|-------------|----------|-----------|----------|-------------|-------------------|
| | Dez/98 | | Ago/99 | | Variação(%) | Variação Real (%) |
| | Saldo (A) | % do PIB | Saldo (C) | % do PIB | (C-A)/(A) | |
| Dívida Total (2) | 136.393 | 14,4 | 161.681 | 16,8 | 18,5 | 6,0 |
| Interna | 130.245 | 13,7 | 151.872 | 15,0 | 16,6 | 4,3 |
| Mobiliária | 22.208 | 2,4 | 22.543 | 2,2 | 1,5 | (9,2) |
| Bancária | 16.409 | 1,8 | 22.094 | 2,2 | 34,6 | 20,4 |
| Arrec. a recolher | (169) | 0,0 | (300) | 0,0 | 77,5 | 58,8 |
| Depósitos à vista | (3.334) | 0,4 | (2.319) | 0,2 | (30,4) | (37,8) |
| Reserva MF30 | 3.031 | 0,4 | 4.532 | 0,5 | 49,5 | 33,7 |
| Reneg. c/ União | 86.612 | 9,5 | 105.323 | 10,1 | 21,6 | 8,8 |
| Externa | 6.148 | 0,7 | 9.809 | 1,0 | 59,5 | 42,7 |

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

(1) Estão deduzidos os títulos em tesouraria

(2) Não inclui empresas estatais

TABELA 4.4
SALDO REAL DA DÍVIDA DOS ESTADOS
Posição em Julho de 1999

R\$ milhões de setembro/99

| Estados | Interna Fundada | | | | | Interna Total | Externa Fundada | Dívida Total | Participação (%) |
|--------------------------|-----------------|----------------|---------------|--------------|----------------|------------------|--------------------|-----------------|-----------------------|
| | Títulos | Contratual | | | | | | | |
| | | União/STN | Bancária | Outras | Sub-Tot. | | | | |
| São Paulo | 916 | 65.118 | 1.455 | 43 | 66.616 | 67.532 | 1.463 | 68.994 | 34,02% |
| Rio de Janeiro | 11.168 | 2.934 | 11.713 | 68 | 14.714 | 25.883 | 874 | 26.757 | 13,19% |
| Minas Gerais | - | 20.680 | 339 | 1.071 | 22.090 | 22.090 | 1.239 | 23.330 | 11,50% |
| Rio Grande do Sul | 60 | 14.758 | 376 | 26 | 15.160 | 15.220 | 545 | 15.765 | 7,77% |
| Bahia | - | 6.170 | 884 | 68 | 7.121 | 7.121 | 701 | 7.822 | 3,86% |
| Goiás | - | 7.129 | 284 | 641 | 8.054 | 8.054 | 58 | 8.113 | 4,00% |
| Santa Catarina | 1.405 | 3.249 | 268 | 449 | 3.966 | 5.371 | 390 | 5.761 | 2,84% |
| Pernambuco | 813 | 3.191 | 257 | 87 | 3.535 | 4.348 | 216 | 4.564 | 2,25% |
| Mato Grosso | - | 3.882 | 56 | 92 | 4.030 | 4.030 | 21 | 4.051 | 2,00% |
| Maranhão | - | 3.696 | 76 | 38 | 3.810 | 3.810 | 103 | 3.912 | 1,93% |
| Mato Grosso Sul | - | 2.894 | 159 | - | 3.054 | 3.054 | 29 | 3.083 | 1,52% |
| Paraná | - | 5.273 | 611 | 590 | 6.474 | 6.474 | 1.098 | 7.571 | 3,73% |
| Outros | 872 | 16.479 | 3.575 | 515 | 20.569 | 21.441 | 1.662 | 23.103 | 11,39% |
| Total dos Estados | 15.234 | 155.453 | 20.051 | 3.689 | 179.193 | 194.428 | 8.399 | 202.826 | 100,00% |

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

As empresas estatais apresentaram *déficit* nominal de R\$ 197 milhões nos primeiros oito meses de 1999, contra R\$ 2,1 bilhões no mesmo período de 1998. As empresas que mais contribuíram para a grande redução desse *déficit* foram as federais. Estas passaram de um *déficit* de R\$ 54 milhões (jan-ago/98) para um *superávit* de R\$ 2,1 bilhões (jan-ago/99). Quanto as estaduais e municipais, ambas aumentaram os seus *déficits*: de R\$ 1,8 bilhão para R\$ 1,9 bilhão (9,5% de acréscimo); e de R\$ 286 milhões para R\$ 396 milhões (27,7%), respectivamente. Essa elevada redução do *déficit* nominal das estatais federais se deve, particularmente, à incorporação ao cálculo das NFEEs, pelo Banco Central, de algumas operações realizadas entre a PETROBRÁS e ELETROBRÁS e suas subsidiárias e, também, da não realização de alguns pagamentos elevados da PETROBRÁS no mês de agosto de 1999. Comparando-se o resultado nominal das estatais com os do setor público consolidado observa-se que a participação desta primeira caiu 5,4%, de

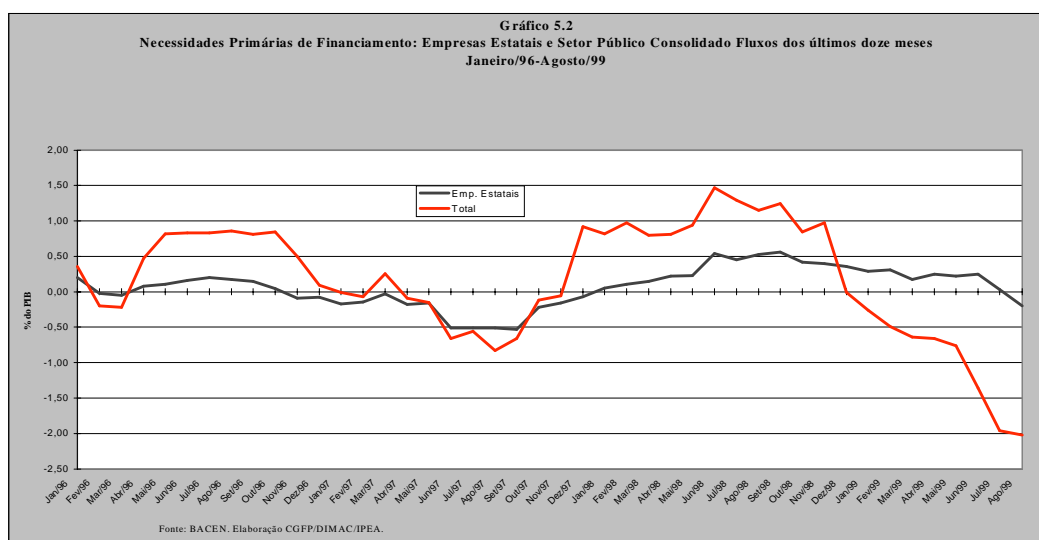
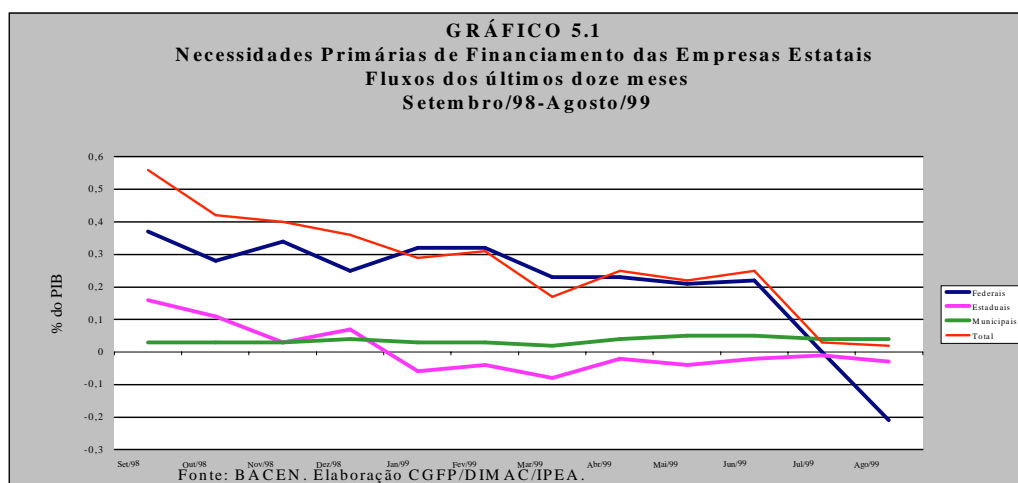
janeiro a agosto de 1998 para apenas 0,2%, no mesmo período deste ano. Quanto ao resultado primário das estatais (Tabela 5.1 e Gráfico 5.1), estas passaram de um *déficit* de R\$ 1,2 bilhão, no período janeiro-agosto/98, para um *superávit* de R\$ 4,3 bilhões, no mesmo período de 1999. Esta melhoria deveu-se, basicamente, às estatais federais, que passaram de um *déficit* de R\$ 286 milhões para um *superávit* de R\$ 4,4 bilhões no período. Isto ocorreu, principalmente, devido aos resultados da privatização, mediante a redução do orçamento para investimento. As estatais estaduais também alteraram seus resultados, passando de um *déficit* de R\$ 757 milhões (jan-ago/98) para um *superávit* de R\$ 151 milhões (jan-ago/99), como resultado da queda dos investimentos. Quanto às empresas municipais, aumentaram seu *déficit* em 28,9%, passando de R\$ 197 para R\$ 254 milhões. Nos últimos doze meses, a participação do *superávit* das empresas estatais no PIB vem sendo reduzido, passando de 0,53% em agosto de 1998 para 0,23% no mesmo período do corrente ano (Gráfico 5.2).

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

| Especificação | R\$ milhões | | | |
|------------------|--------------|-------------|----------------|---------------|
| | Jan-Ago/98 | % no PIB | Jan-Ago/99 | % no PIB |
| 1. Federais | 286 | 0,05 | (4.353) | (0,64) |
| 2. Estaduais | 757 | 0,13 | (151) | (0,02) |
| 3. Municipais | 197 | 0,03 | 254 | 0,04 |
| T o t a l | 1.240 | 0,21 | (4.250) | (0,62) |

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 petrolífero com R\$ 4,2 bilhões e o de energia elétrica R\$ 2,5 bilhões (Tabela 5.2). No período de janeiro a agosto, foram executados 69,8% desta dotação e somente o setor elétrico alocou 78,9% do total dos seus recursos para este

ano, contra 68,5% do setor petrolífero. Esta diferença em favor do primeiro se deve à 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-AGO/1999

| Setor | R\$ milhões | | |
|-------------------------------|---------------------|-----------------------------|-------------------------------|
| | Dotação 1999 (A) | Executado Jan-Ago/99 (B) | Desempenho (%) (C) = (B/A) |
| 1. Petróleo | 4.221 | 2.893 | 68,5 |
| 2. Energia Elétrica | 2.511 | 1.983 | 78,9 |
| 3. Transportes ⁽¹⁾ | 162 | 65 | 40,1 |
| 4. Outros | 1.388 | 840 | 60,5 |
| T o t a l | 8.282 | 5.781 | 69,8 |

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

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. Porém, o desempenho ocorrido até setembro está abaixo do previsto no acordo, quando houve apenas R\$ 2,4 bilhões de desestatizações, sendo R\$ 2,0 bilhões de privatizações e R\$ 400,0 milhões de concessões. As privatizações atingiram os seguintes valores: R\$ 1,7 bilhão referente a Companhia de Gás de São Paulo - COMGÁS (14 de abril), R\$ 260 milhões do Banco do Estado da Bahia - BANEBA (22 de junho) e R\$ 83,7 milhões da Empresa Sistema e Processamento de Dados - DATAMEC (23 de junho). As concessões renderam R\$ 322 milhões referentes ao aluguel de doze áreas para exploração de petróleo e gás natural (16 e 17 de junho) e R\$ 70 milhões oriundos da exploração da telefonia fixa no Estado de

São Paulo (23 de abril). A participação do capital estrangeiro vem crescendo continuamente, prevendo-se para 1999 algo em torno de 60%. Quanto à 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 à vista.

Para 1999, as receitas de venda com as desestatizações devem situar-se em torno de R\$ 4,5 bilhões devido, particularmente, ao atraso no cronograma do setor elétrico Federal.

A utilização dos recursos da privatização tem sido predominante no abatimento da dívida pública, particularmente de curto prazo (de maior custo para a União), atingindo 86,9% dos recursos recebidos pelo Tesouro Nacional em 1998 (R\$ 14,1 bilhões). De janeiro a setembro de 1999 ingressaram no Tesouro cerca de R\$ 12,0 bilhões, sendo R\$ 11,7 bilhões de exercícios anteriores e R\$ 300,0 milhões deste ano. A destinação desses recursos se deu, principalmente, da seguinte forma: R\$ 10,4 bilhões para amortizar dívida interna e R\$ 1,6 bilhão para conta única (saldo a aplicar).

LISTA DE GRÁFICOS, TABELAS

GRÁFICOS

Gráfico 2.1: NFSP Nominais e Primárias com Desvalorização Cambial; Fluxos dos últimos doze meses; AGO/98 – AGO/99; % do PIB.....03

Gráfico 2.2: Necessidades Primárias de Financiamento; Setor Público; fluxos acumulados dos em doze meses; AGO/98–AGO/99; % do PIB.....05

Gráfico 3.1: Necessidades Primárias de Financiamento; Setor Público Consolidado e do Governo Central; fluxos acumulados últimos doze meses; FEV/97–AGO/99; % do PIB.....08

Gráfico 3.2: Evolução da Arrecadação Federal; fluxos dos últimos 12 meses; DEZ/SET–94/99.....10

Gráfico 3.3: Evolução das Despesas Seleccionadas; JAN/98 – SET/99; R\$ milhões.....14

Gráfico 3.4: Execução Orçamentária do Gasto Federal com Pessoal e Encargos Sociais (Orçamento Fiscal e da Seguridade Social); fluxos dos últimos doze meses; FEV/97 - SET/99; R\$ milhões de SET/9915

Gráfico 3.5: Execução Orçamentária do Gasto Federal com Pessoal e Encargos Sociais (Orçamento Fiscal e da Seguridade Social); JAN–SET/1996-1999; R\$ milhões de SET/99.....16

Gráfico 3.6: Participação dos Programas na Despesa não-Financeira da União; JAN-SET/1999.....17

Gráfico 3.7: Participação dos Programas na Despesa Não-Financeira (exclusive Previdência da União) JAN-SET/1999.....17

Gráfico 3.8: Déficit do INSS; JAN/SET-97-99; R\$ milhões.....19

Gráfico 3.9: Benefícios Previdenciários Pagos pelo INSS e Governo Federal JAN a SET de 1999; Do total de R\$ 57,5 bilhões.....20

| | |
|---|----|
| <u>Gráfico 3.10:</u> Composição do Déficit da Previdência JAN a SET de 1999; Do total de R\$ 20,41 bilhões..... | 20 |
| <u>Gráfico 4.1:</u> Necessidades de Financiamento Primárias: Estados e Municípios e Setor Público Consolidado; Fluxo dos últimos doze meses; JAN/97 – AGO/99; % do PIB..... | 24 |
| <u>Gráfico 5.1:</u> Necessidades Primárias de Financiamento das Empresas Estatais; Fluxos dos últimos doze meses; SET/1998 – AGO/1999; % do PIB..... | 28 |
| <u>Gráfico 5.2:</u> Necessidades Primárias de Financiamento: Empresas Estatais e Setor Público Consolidado; Fluxos dos últimos doze meses; JAN/96 – AGO/99; % do PIB..... | 28 |

TABELAS

| | |
|--|-----------|
| <u>Tabela 2.1:</u> Dívida Líquida (DLSP) e Necessidades de Financiamento do Setor Público- com Desvalorização Cambial; 1995 - 1999; % do PIB..... | 03 |
| <u>Tabela 2.2:</u> Necessidades Primárias de Financiamento do Setor Público; Fluxos acumulados nos últimos doze meses; AGO/98 – AGO/99; % do PIB..... | 05 |
| <u>Tabela 3.1:</u> Resultado Primário do Governo Federal; Critério de Competência; JAN-SET/98-99; R\$ milhões e % do PIB..... | 08 |
| .. | |
| <u>Tabela 3.2:</u> Resultado Primário do Tesouro Nacional; JAN-SET/98-99; R\$ milhões e % do PIB..... | 09.....13 |
| <u>Tabela 3.3:</u> Arrecadação Federal: Receitas Regulares - Arrecadoras e Regulatórias e Transitórias e Não Regulares; JAN-SET/98-99; R\$ milhões SET/99..... | 11 |
| <u>Tabela 3.4:</u> Arrecadação Federal para 1999; R\$ milhões..... | |
| <u>Tabela 3.5:</u> Despesas do Tesouro Nacional; JAN-SET/98-99; R\$ milhões..... | 14 |
| <u>Tabela 3.6:</u> Gasto Público Federal com Pessoal e Encargos Sociais - Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – Critério de Competência; JAN-SET/96-99; R\$ milhões de SET/99..... | 16 |

Tabela 3.7: Execução Orçamentária das Despesas Federais por Programas Selecionados – Orçamento Fiscal e da Seguridade Social; JAN-SET/96-99; R\$ milhões de SET/99.....18

Tabela 3.8: Saldo da Previdência; 1998-1999; R\$ milhões

Tabela 3.9: Seguro-Desemprego: Despesas e Grau de Cobertura; 96 - 99.....21

Tabela 3.10: FAT: Despesas com Benefícios; JAN-SET/95-99; R\$ milhões de SET/99.....22

Tabela 3.11: Receita do PIS/PASEP e Pagamento de Benefícios do FAT; JAN-SET/95-99; R\$ milhões de SET/99.....23

Tabela 4.1: Arrecadação do ICMS; JAN-AGO/98-99; R\$ milhões de SET/99.....24

Tabela 4.2: Transferências Constitucionais a Estados e Municípios; JAN-SET/98-99; R\$ milhões de SET/99.....25

Tabela 4.3: Dívida Líquida Total dos Estados e Municípios; DEZ/98–AGO/99; R\$ milhões.....25

Tabela 4.4: Saldo Real da Dívida dos Estados; Posição em JUL/99; R\$ milhões de SET/99.....26

Tabela 5.1.: Necessidades Primárias de Financiamento das Empresas Estatais; JAN-AGO/98-99; R\$ milhões.....27

Tabela 5.2: Dotação e Execução Orçamentárias das Empresas Estatais Federais; Orçamento de Investimento JAN-AGO/99; R\$ milhões.....28