

**PONTÍFICA UNIVERSIDADE CATÓLICA
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO**

Análise da Política Fiscal nos anos de 1998 e 1999

Fernanda Magalhães Rumenos Guardado
No. de matrícula: 9814417-1

Orientador: Rogério F. Werneck

Dezembro de 2001

**PONTÍFICA UNIVERSIDADE CATÓLICA
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO**

Análise da Política Fiscal nos anos de 1998 e 1999

Fernanda Magalhães Rumenos Guardado
No. de matrícula: 9814417-1

Orientador: Rogério F. Werneck

Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor.

Fernanda Magalhães Rumenos Guardado

Dezembro de 2001

ÍNDICE DE GRÁFICOS E TABELAS

<i>Gráfico 1.1</i> – Necessidade de Financiamento do Setor Público	6
<i>Gráfico 2.1</i> – Evolução da Receita de Impostos Federais	9
<i>Gráfico 3.1</i> – Necessidade de Financiamento Primário do Governo Central	24
<i>Gráfico 3.2</i> – Receitas Administradas pela SRF	25
<i>Tabela 2.2.</i> – Metas do Primeiro Acordo com o FMI	15
<i>Tabela 2.3</i> – Metas e Hipóteses da Segunda Avaliação do Acordo Com o FMI	20
<i>Tabela 3.1-</i> Arrecadação de Impostos e Contribuições Federais	26
<i>Tabela 3.2</i> – Despesa total do Governo Central	28
<i>Tabela 3.3</i> – Déficit da Previdência Social	29
<i>Tabela 3.4</i> – Resultado Primário do Governo Central	30
<i>Tabela 4.1</i> – Razões Receita/PIB e Despesa/PIB	33

As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor.

PARA MEUS PAIS, LINCOLN E MARLI, E MEU NAMORADO

PAULO, POR TODO O APOIO E PACIÊNCIA.

	4
I – INTRODUÇÃO	5
II – PRINCIPAIS MEDIDAS FISCAIS E TRIBUTÁRIAS	7
II.1 - Os ajustes do “Pacote 51”	7
II.2 – Medidas para o Ajuste em 98	10
II.2.1 - Medidas Fiscais	11
II.2.2 – Medidas Estruturais e Reformas	15
II.3 – Medidas Fiscais em 99	18
III – DETERMINANTES DO RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL	22
III.1 – As séries	22
III. 2 – Evolução do Resultado do Governo Central	24
III. 2.1 – Evolução das Receitas	25
III.2.2 – Evolução das principais contas de Despesa	27
III.3 – Determinantes da Evolução das contas do Governo Central	29
IV – CONCLUSÃO	32
V – BIBLIOGRAFIA	35

I – Introdução

A evolução das necessidades de financiamento do setor público durante o Plano Real foi marcada por um processo de deterioração, entre 1995 e 1997, devido principalmente à irresponsabilidade do governo na concessão de aumentos salariais e seu descontrole com contas de despesa¹, mas também de reversão desta deterioração a partir de 1998. Por um lado, esta reversão se deveu a atitudes tomadas pelo Governo Central ainda em 97 de modo a controlar o crescimento das despesas públicas em um ambiente internacional desfavorável devido à Crise Asiática, como medidas para a contenção dos gastos na folha salarial e o “Pacote 51”. Mas a maior parte do esforço de contenção de gastos e obtenção de um superávit primário se concentrou no ano de 98, com seus efeitos sendo amplificados em 99.

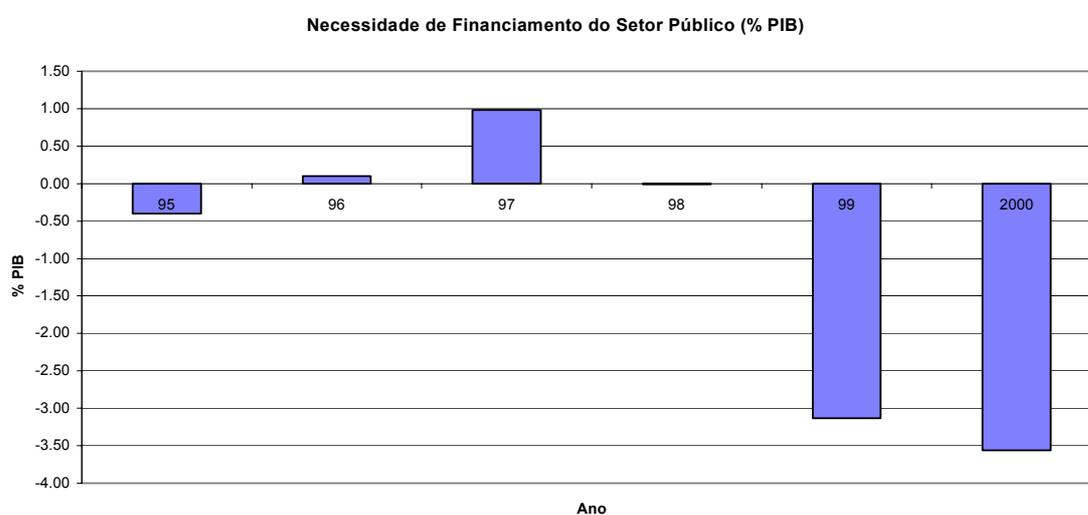
Esta monografia tem como objetivo analisar a condução da política fiscal do governo Fernando Henrique Cardoso nos anos de 1998 e 1999, estabelecendo os determinantes para a reversão do déficit primário observado em 97, da ordem de 1% do PIB, para um superávit de 3,13% do PIB em 99. Esta análise se torna importante para responder as seguintes perguntas: em que medida esta reversão se baseou em cortes de gastos ? Em que medida em aumento de impostos ? Quais foram os impactos das decisões então tomadas sobre o atual estado das contas públicas brasileiras ?

A primeira seção será uma revisão das principais medidas fiscais tomadas no período e seus objetivos. A segunda seção terá como objetivo analisar a evolução das contas do governo central, principalmente a arrecadação do Tesouro, déficit da Previdência e a conta de outros

¹ Grossman, [1999]

custeios e investimento. A terceira seção dedicar-se-á aos determinantes do Resultado Primário do Governo Central no período e o peso de cada um na trajetória deste resultado. A quarta e última seção traz a conclusão e os resultados finais das análises contidas nas seções anteriores.

Gráfico 1.1



Fonte: Banco Central do Brasil

II – PRINCIPAIS MEDIDAS FISCAIS E TRIBUTÁRIAS

Os anos de 1998 e 1999 foram de grande importância na história do Plano Real, não só pela reeleição do presidente Fernando Henrique Cardoso, a primeira na história do Brasil, como também pela mudança abrupta da política cambial em janeiro de 99, após o choque gerado pela crise da Rússia, e pelo compromisso formal do governo federal com o ajuste fiscal postergado desde o lançamento do programa, na forma de um acordo com o Fundo Monetário Internacional.

Além das medidas tomadas no ano de 98 dentro do contexto de eleições e maior comprometimento com a austeridade, deve-se destacar medidas que foram tomadas ainda em 1997, mas cujos efeitos foram sentidos em 1998. Estas medidas serão apresentadas na próxima seção. Em seguida, seguiremos com a exposição das principais medidas fiscais e tributárias para os anos de 98 e 99.

II.1 - Os ajustes do “Pacote 51”

Em novembro de 1997, o Governo Federal apresentou um pacote com 51 medidas de cortes de gastos e aumento de receitas com o objetivo de reduzir seu déficit primário, com impacto estimado de R\$ 20 bilhões no ano de 98. Já havia um sentimento de urgência no governo no sentido de uma posição mais firme com relação à austeridade, imposto pelas condições de liquidez internacionais em um cenário de desconfiança dos investidores em relação a países emergentes após a crise da Ásia. As principais medidas do pacote, relacionadas ao aumento de receita, estão resumidas abaixo:

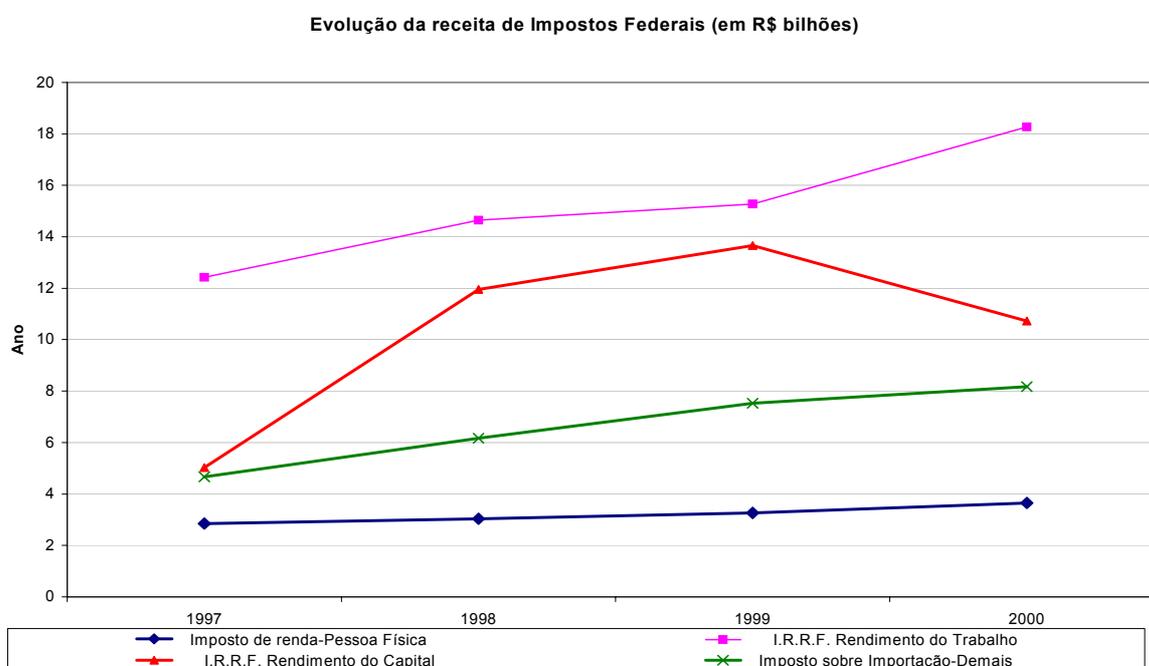
- ❖ Elevação da alíquota do imposto de renda sobre aplicações financeiras de 15% para 20% e recolhimento semanal do imposto a partir do segundo semestre de 98.
- ❖ IRPF: a) estabelecer limite global de 20% para deduções e benefícios do imposto devido.
b) criar adicional sobre o imposto devido de 10%, vigorando para 1998 e 1999 (aumento da alíquota incidente sobre rendimento de 25% para 27,5%).
c) criar o imposto sobre heranças (regulamentada somente em Maio de 98)
- ❖ Elevação no Imposto de Importação em 3 pontos percentuais (Decreto nº 2.376/97).
- ❖ Redução linear de todos os incentivos setoriais e regionais (Finor, Finam, Funres) em 50% e revisão com redução dos incentivos à informática (CNPQ e PDTI/PDTA).
- ❖ Eliminação da isenção de entidades educacionais, instituições de saúde e entidades de prática desportiva.
- ❖ Revisão geral da tabela do IPI com elevação imediata das alíquotas incidentes sobre automóveis e bebidas.
- ❖ Elevação temporária dos preços dos derivados de petróleo (gasolina, diesel e glp) e do álcool, com a apropriação integral dos ganhos para a as contas FUP e Fupa.
- ❖ Estabelecimento de regime especial de dividendos para bancos oficiais nos anos de 1996, 1997 e 1998, elevando para 100% o percentual de distribuição dos resultados nesses exercícios, com simultâneo resgate de dívida do Tesouro Nacional.
- ❖ Redução da isenção das compras realizadas em *Duty Free* para US\$ 300 em 1998/1999
- ❖ Aumento da Taxa de Embarque (US\$ 90) e transferência ao TN do aumento de arrecadação.

As medidas de aumento de receitas conseguiram ser implementadas mais facilmente do que as de corte de gastos, e por isso estas medidas não serão discutidas no presente trabalho.

Dentre as principais medidas citadas acima, destacam-se o aumento na alíquota do Imposto de Renda da Pessoa Física, aumento no IR das aplicações financeiras e do IPI. As alterações no Imposto de Renda (para pessoas físicas e aplicações financeiras) foram estabelecidas pela Medida Provisória 1602 e posteriormente pela lei nº 9.532/97. O aumento na alíquota do IRPF, que seria maior, foi atenuado (aumento da alíquota de 25% para 27,5%), durante a negociação do pacote no Congresso, em troca do aumento na tributação das aplicações financeiras.

Além do aumento do IR para as aplicações, mudou-se também a forma de recolhimento do imposto, que era pago somente no resgate da aplicação. Ocorreu uma tributação sobre o estoque no final de Dezembro de 97 (que gerou uma arrecadação adicional de R\$ 1,05 bilhão em Janeiro de 98) e foi estabelecido que a partir do dia 1º de julho de 1998 o recolhimento do tributo seria semanal, ao invés de pago somente no resgate. A receita adicional esperada com esta medida em 97 para o ano de 98 era da ordem de R\$ 1 bilhão, soma que seria largamente superada (R\$ 6 bilhões).

Gráfico 2.1



As alterações determinadas pelo pacote de Novembro de 97 passaram a valer a partir de Janeiro de 98, gerando resultados crescentes para a receita do Tesouro Nacional neste ano, e consequentemente sendo parte importante da reversão do déficit observada então.

II.2 – Medidas para o Ajuste em 98

O ano de 1998 começou sob reiteraões da manutenção da política cambial por parte do Ministro da Fazenda e do otimismo de que neste ano o Brasil teria um crescimento positivo, especialmente a partir do segundo semestre². O medo de que a desvalorização seria inevitável e de que o desemprego aumentasse ainda mais era generalizado, mas o Governo via o ano de 98 como um ano de recuperação das condições de liquidez internacionais e crescimento interno.

A crise da Rússia no segundo semestre do ano frustraria estas expectativas, com agravamento da desconfiança internacional com relação aos países emergentes e ataque especulativo ao Real. Foi neste ambiente que surgiu um programa oficial de ajuste das contas públicas (Programa de Estabilização Fiscal) e o acordo com o FMI, visando garantir ao Brasil a “aprovação” e apoio do Fundo, além de passar ao mercado a intenção do governo de realmente efetivar um ajuste fiscal e garantir superávits que permitissem a estabilização da relação dívida-PIB nos próximos anos.

Nesta seção serão expostas e analisadas as principais medidas fiscais e tributárias tomadas durante o ano de 1998, além do próprio acordo do Brasil com o FMI. Estas medidas serão divididas entre medidas fiscais (incluindo o Programa de Estabilização Fiscal) e as Reformas Estruturais levadas a cabo durante o ano.

² Entrevista do Ministro Pedro Malan a Rádio Jovem Pan em 13/01/1997 é bastante representativa do tipo de questionamentos que a Equipe Econômica sofria na época, assim como do otimismo da mesma em relação ao crescimento.

II.2.1 - Medidas Fiscais

As principais atitudes do governo federal no sentido de um ajuste fiscal durante o ano podem ser resumidas pela criação da Comissão de Controle e Gestão Fiscal, a determinação do corte de gastos na conta de Despesas Correntes e de Capital da União, determinação da prorrogação da CPMF, a criação do projeto de lei da Lei de Responsabilidade Fiscal, que seria aprovada no ano seguinte, e pela Resolução que vedou o crédito para Estados com resultados primários negativos. Tirando esta última medida, todas as outras foram tomadas no contexto do Programa de Estabilização Fiscal (PEF).

O Programa de Estabilização Fiscal foi apresentado em outubro de 1998, e tinha como objetivo explicitar o compromisso do governo com a obtenção de superávits primários a partir daquele ano e as medidas que o mesmo tomaria para alcançá-las, entre aumento de receitas e corte nas despesas, além de reformas estruturais que serão analisadas adiante. Entre as medidas que seriam tomadas ainda em 1998, o PEF apresentava a regulamentação da Reforma Administrativa, a aprovação e regulamentação da Reforma da Previdência, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Reforma Tributária e da Legislação Trabalhista e reestruturação do processo Orçamentário. O programa incluía também uma espécie de cronograma de novas medidas a serem tomadas pelo Governo Federal nos anos seguintes, sob a alcunha de “Plano de Ação 1999-2000”, que além de apresentar as novas medidas, apresentavam também as metas e projeções do governo para estes mesmos anos. A meta principal do “Plano de Ação” consistia na obtenção, por parte do Governo Federal, de superávits primários de 1,8%, 2% e 2,3% do PIB em 1999, 2000 e 2001, respectivamente. As medidas a serem tomadas neste sentido seriam as seguintes:

- ❖ Redução nos gastos da conta de Outras Despesas Correntes e de Capital em R\$8,7 bilhões em 99 com relação à proposta orçamentária para 99.
- ❖ Corte nos gastos das Empresas Estatais entre 99 e 2001 da ordem de 0,29% do PIB
- ❖ Combate à sonegação das contribuições à Seguridade Social

- ❖ Extensão da alíquota de contribuição de 11% aos inativos civis e adoção da Alíquota Temporária Adicional de 9% para todos os servidores civis que ganharem acima de R\$ 1.200.
- ❖ Prorrogação da CPMF até 2001, sendo que sua alíquota seria de 0,38% em 99 e de 0,3% em 2000 e 2001
- ❖ Elevação da alíquota da Cofins em 1 ponto percentual

Através do Decreto nº 2.773 de 8 de setembro de 1998, foi criada a Comissão de Controle e Gestão Fiscal (CCF), que tinha por objetivo acompanhar a situação fiscal e apreciar toda e qualquer proposta que tivesse qualquer impacto sobre o orçamento do Tesouro, inclusive propondo medidas que visassem a efetiva obtenção das metas de resultado primário fixadas pelo Governo Central através do acompanhamento de indicadores específicos designados para esta finalidade. A CCF é composta pelos Secretários Executivos dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento, Secretário de Política Econômica, Secretário do Tesouro Nacional, Secretário da Receita Federal, Secretário de Orçamento Federal, Secretário de Planejamento e Avaliação e o Secretário de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento e Orçamento. Estão sujeitas à apreciação prévia da CCF quaisquer propostas ou iniciativas relacionadas aos seguintes assuntos³, antes de serem apresentadas aos Ministros da Fazenda e do Planejamento e Orçamento:

- a) créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários);
- b) arrecadação federal;
- c) gastos de pessoal e encargos, incluindo todas as fontes;
- d) execução orçamentária e financeira do Tesouro Nacional, em todos os seus componentes;
- e) execução orçamentária e financeira da previdência social;
- f) execução orçamentária e financeira e endividamento das entidades integrantes da administração pública federal;
- g) operações das instituições oficiais federais de crédito e do Banco Central do Brasil, que tenham impacto fiscal;

³ Segundo o “Boletim do Banco Central – Relatório 1998”

- h) dívida pública federal interna e externa, incluindo as garantias;
- i) operações de endividamento público de Estados, Distrito Federal e Municípios e das entidades integrantes das respectivas administrações públicas;
- j) incentivos à agricultura e às exportações, com impacto fiscal;
- k) quaisquer outros assuntos que possam ter impactos fiscais.

O objetivo principal da CCF seria, portanto, de criar um órgão que seria oficialmente responsável pelo cumprimento das metas fixadas e pelo acompanhamento do desempenho fiscal, sugerindo eventualmente medidas para a obtenção destes resultados.

Outra proposta importante contida no PEF era a prorrogação da CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira) até 2001, com elevação da alíquota de 0,2% para 0,38% em 99, e queda para 0,3% em 2000 e 2001, uma vez que a sua validade terminava em janeiro de 1999. O acordo brasileiro com o FMI previa para o ano de 99 uma receita de aproximadamente R\$15,4 bilhões, se a nova Emenda Constitucional fosse aprovada antes do final de 98. Entretanto, a demora do Congresso (em um ano eleitoral) em votar a Emenda Constitucional que determinava a prorrogação da CPMF impediu que a mesma fosse votada até dezembro de 98, e, dado que com este tipo de emenda o tributo só pode ser cobrado 90 dias após a aprovação pelo Congresso, a perda de receita estimada pelo próprio presidente para o início do novo ano ficaria entre R\$3 e R\$4 milhões. A receita para este ano terminou sendo em torno de R\$ 7,377 bilhões, ou seja, uma queda de R\$ 8,021 bilhões em relação à proposta original, pois a Emenda só viria a ser aprovada em março de 99 passando portanto a vigorar a partir de junho do mesmo ano.

O corte nas despesas da conta de Outras Despesas Correntes e de Capital anunciado ainda em 98, no PEF, e que deveria ser ainda maior nos anos subseqüentes, não explicitou quais seriam as principais áreas atingidas por tal determinação. Uma importante medida tomada no ano de 98 foi a renegociação das dívidas dos Estados com o Tesouro, e os contratos de refinanciamento das mesmas, que estabeleciam metas de resultado primário e de comprometimento máximo com despesas de pessoal, entre outras.

A desconfiança externa com relação a economia brasileira após a crise da Rússia levou a uma crescente pressão sobre o câmbio e conseqüentemente sobre o governo central, que precisava demonstrar um esforço no sentido de melhorar a situação fiscal do país e conseqüentemente diminuir as chances de ocorrência de uma moratória da Dívida Soberana. Entretanto, parecia que somente a publicação do Programa de Estabilidade Fiscal e outras atitudes que gerariam melhorias futuras, como as Reformas da Previdência e Administrativa, não seriam o suficiente para garantir sobrevida longa à taxa de câmbio sobrevalorizada ou para reestabeler a confiança externa na rolagem da dívida externa brasileira. Ficou claro que o que era necessário para garantir aos investidores externos a continuidade da política econômica brasileira durante a turbulência mundial era o aval e apoio por parte de organismos internacionais, além, obviamente, de um indispensável aporte de dólares para a sustentação do regime cambial. Neste contexto nasceu o Acordo Brasileiro com o FMI (Fundo Monetário Internacional), que foi anunciado em Novembro e aprovado pelo Fundo em Dezembro. A primeira parcela do empréstimo foi liberada ainda em dezembro, e foram acertadas 6 avaliações do acordo durante 1999 para revisão das metas e disponibilização das quatro parcelas restantes.

O acordo estabelecia metas fiscais a serem atingidas pelo governo brasileiro entre 1999 e 2001, e condicionava ao cumprimento desta meta a liberação de um total de US\$ 31 bilhões em empréstimos durante estes 3 anos, em seis parcelas, além da liberação imediata de US\$ 9,32 bilhões. Os fundos para este empréstimo estavam distribuídos entre várias instituições multilaterais, da seguinte maneira: aproximadamente US\$ 17 bilhões provenientes do próprio FMI, US\$ 14,53 bilhões do BIS e do BoJ (Bank of Japan), US\$ 4,5 do BID e outros US\$ 4,5 bilhões do Banco Mundial.

As principais hipóteses e metas estabelecidas no primeiro acordo estão resumidas no quadro abaixo:

Tabela 2.2

Em % PIB

METAS	1999	2000	2001
Déficit em Conta Corrente	3,5	3,5	3,5
Superávit Primário do Setor Público ¹	2,6	2,8	3,0
Superávit Primário do Governo Central	1,8	2,0	2,3
Superávit Primário de Estados e Municípios	0,4	0,5	0,5
HIPÓTESES	1999	2000	2001
Inflação	2%	n.d.	n.d.
Desvalorização anual da taxa de câmbio	7%	7%	7%

1. Setor Público Consolidado

As principais fontes do aumento de receita apontadas pelo acordo seriam a renovação da CPMF até 2001, sendo que a alíquota da mesma subiria de 0,2% para 0,38% em 1999, caindo para 0,3% nos anos seguintes (receita esperada de R\$ 15 bilhões), aumento da alíquota da CONFINS de 2 para 3%, elevação em 9 pontos percentuais na contribuição para o plano de aposentadoria dos servidores públicos que ganhassem acima de R\$ 1.200 e a extensão desta contribuição aos pensionistas do Setor Público. O ajuste pelo lado das despesas estaria direcionado à Conta de Outros Custeios e Capital, com corte de aproximadamente 1% do PIB (20% do total destes gastos), regulamentação das Reformas Administrativas e da Previdência e a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

II.2.2 – Medidas Estruturais e Reformas

As principais medidas estruturais apresentadas ou efetivamente concluídas durante o ano de 98 foram as reformas que visavam não só permitir a redução dos gastos do Setor Público em determinadas áreas como também modernizar a economia ou a máquina Administrativa. Foram votadas ainda em 1998 a Reforma da Previdência e a Reforma Administrativa, além da edição da Lei 9.717 que dispunha sobre os regimes de previdência

Social dos servidores da União, Estados e Municípios. A Lei de Responsabilidade Fiscal seria apresentada em 98, mas só seria aprovada em 99.

A Reforma Administrativa foi aprovada em junho de 98 (Emenda Constitucional nº 19 de 19.6.98), e sua regulamentação enviada pelo Executivo ao Legislativo após a divulgação do Programa de Estabilização Fiscal. Seu objetivo era o de melhorar a qualidade do serviço público e principalmente criar mecanismos legais que limitassem os gastos com pessoal em todas as esferas de governo, conseqüentemente criando maior margem não só para o ajuste fiscal que se tornava cada vez mais urgente como para o próprio investimento público na sociedade no futuro. Os principais dispositivos da Emenda referem-se às seguintes alterações:

- ❖ Instituição de avaliação anual para todos os funcionários públicos
- ❖ Quebra da estabilidade e demissão dos funcionários que tiverem desempenho insuficiente
- ❖ Proibição de acumulação de dois ou mais empregos públicos (exceto para médicos e professores)
- ❖ Estabelecimento de um teto salarial para todos os funcionários públicos ativos e inativos
- ❖ Instituição de limites para as despesas com folhas de pagamento de pessoal tanto para o Governo Federal quanto para Estados e Municípios
- ❖ Quebra da estabilidade e demissão dos servidores no caso de gastos com a folha de pagamento de pessoal superior ao limite estabelecido por Lei.

A Reforma da Previdência, Emenda Constitucional nº 20, aprovada em 15 de Dezembro de 1998, buscava evitar a falência anunciada do INSS, dado o total descompasso entre receitas e despesas do regime, e conseqüentemente diminuir o peso que o déficit da Previdência Social impunha sobre o Resultado do Tesouro. As principais alterações da Reforma para o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), que cobre os trabalhadores do setor privado, foram⁴:

- ❖ Fixação do teto de R\$ 1.200 para as aposentadorias

⁴ Segundo o “Boletim do Banco Central – Relatório 98”

- ❖ Proibição do aporte de recursos a entidades de previdência privada por parte de todas as esferas de governo e suas respectivas instituições e autarquias, salvo na qualidade de patrocinador, situação na qual a contribuição deste órgãos deverá ser no máximo igual a do segurado
- ❖ Eliminação da aposentadoria por tempo de serviço
- ❖ Instituição de idade mínima para a aposentadoria integral
- ❖ Garantia de conceder aos aposentados tanto da iniciativa privada quanto do serviço público os mesmos reajustes de salário concedidos aos trabalhadores da ativa
- ❖ Extinção da aposentadoria proporcional para os trabalhadores que ingressarem no mercado de trabalho após a promulgação da Emenda
- ❖ Instituição de um regime de transição para os trabalhadores que estivessem na ativa ante da promulgação da emenda

Os principais aspectos da Reforma no que diz respeito a Previdência Pública – que cobre os funcionários públicos – são:

- ❖ Proíbe o acúmulo de aposentadoria com emprego de salário público, exceto para médicos, professores e detentores de cargo eletivo, desde que a soma dos mesmos não ultrapasse os vencimentos dos ministros do Supremo Tribunal Federal
- ❖ Exigência de um mínimo de dez anos no serviço público e pelo menos cinco anos de permanência no cargo, para fazer jus ao benefício correspondente
- ❖ Limitação do valor da aposentadoria à remuneração do último cargo efetivo do servidor em atividade
- ❖ Permite a aposentadoria especial (30 e 25 anos de contribuição para homens e mulheres, respectivamente) somente para os professores do ensino básico e aos profissionais que exerçam atividades consideradas insalubres pela OIT
- ❖ Estabelece a idade mínima para a aposentadoria de 60 anos (homens) e 55 anos (mulheres), com tempo de contribuição mínimo de 35 e 30 anos para homens e mulheres respectivamente, desde que cumprido o tempo mínimo de 10 anos de serviço público.

Apesar da aprovação da Reforma da Previdência em Dezembro de 1998, a mesma só seria regulamentada em 1999, finalizando o processo que criaria o novo sistema de Previdência, apesar de não terem sido aprovados pelo Congresso destaques considerados vitais pelo Governo Central, como a contribuição dos servidores públicos inativos.

II.3 – Medidas Fiscais em 99

O ano de 1999 começou sob o choque da desvalorização cambial e do acordo com o FMI. Apesar de muitas medidas no sentido do ajuste fiscal já terem sido tomadas no ano anterior, a nova conjuntura econômica trazia não só novas dúvidas e incertezas como também maiores cobranças. O novo regime de metas de inflação estabelecia o compromisso do Banco Central com políticas responsáveis, e a confirmação das novas fontes de receita e do ajuste fiscal se tornavam mais prementes.

As principais medidas de política fiscal tomadas no decorrer deste ano foram a renovação da CPMF, o pacote de medidas de compensação para a ausência provisória deste mesmo tributo, a emenda da contribuição dos servidores inativos, a regulamentação parcial da Reforma Administrativa e o aumento salarial para a cúpula do Executivo, Legislativo e Judiciário.

Como já exposto na seção II.2, o governo esperava renovar a CPMF ainda em 98. Entretanto a demora na renovação da MP fez com que a validade da CPMF expirasse no dia 24 de janeiro de 99 sem que houvesse uma previsão de retorno do tributo. A emenda da CPMF acabou sendo aprovada em 18 de março de 99, mas seu recolhimento só poderia começar após 90 dias da publicação no Diário Oficial, o que determinou o início do recolhimento para junho. Com o atraso da renovação da CPMF, o governo federal propôs um pacote de medidas destinadas a compensar a perda de receita do mesmo. Portanto, no dia 28 de janeiro foi editada a MP n° 1807, que determinava o aumento da CSLL (Contribuição Social sobre Lucro Líquido) de 8% para 12% até o dia 31 de dezembro, do IOF (Imposto sobre Operações Financeiras) em 0,38 pontos percentuais até o dia em que a CPMF voltasse a ser cobrada e do CONFINS de 2% para 3%. Entretanto, em agosto, através da MP 1858 – 8, o governo

prorrogou a cobrança da alíquota de 12% da CSLL por mais 1 ano, ou seja, até 31 de dezembro de 2000, com redução para 9% entre esta data e 31 de dezembro de 2002.

A Lei nº 9783 que determinava a contribuição previdenciária de 11% dos servidores públicos inativos foi aprovada em 28 de janeiro, com o início de sua cobrança sendo determinada para maio do mesmo ano. A receita esperada no ano com esta medida era de R\$2,4 bilhões em 2000. Entretanto a Lei foi revogada pelo Supremo Tribunal Federal por ser considerada inconstitucional, gerando a perda da referida receita.

A regulação da Reforma Administrativa se iniciou com a aprovação pelo Congresso Nacional dos normativos que estabeleciam os limites para despesas com pessoal nos três níveis de governo (Lei Complementar nº 96, de 31.5.1999) e regulavam a perda de cargo público por excesso de despesa (Lei nº 9.801, de 14.6.1999). O primeiro normativo estabelecia como teto para o gasto público com pessoal 50%, no caso da União, e 60% para Estados, Municípios e Distrito Federal. O segundo estabelecia que no caso de dispensa de funcionários públicos por excesso de despesa os cargos vagos deveriam ser declarados extintos e estaria vedada a criação de cargo que tivesse as mesmas atribuições do cargo extinto.

Durante o ano de 99 ocorreram as revisões do Acordo com o FMI, firmado no ano anterior. A segunda avaliação do acordo foi realizada em março do ano seguinte sob o novo regime cambial, após a flexibilização do regime em Janeiro, adaptando hipóteses básicas do acordo anterior como inflação e taxa de câmbio esperada sob a luz do novo contexto. Além desta mudança, a revisão teria que incorporar o repúdio do Congresso à proposta de contribuição dos inativos e o atraso na votação da CPMF, exatamente as principais novas fontes de receitas propostas pelo primeiro acordo. O acordo aponta o aumento em 11% do PIB no valor da dívida pública externa gerada pela desvalorização como a razão preponderante para o aumento nas metas fiscais do governo, implicando em um ajuste fiscal mais rigoroso que possibilitasse a queda da relação Dívida – PIB entre 99 e 2001.

Tabela 2.3

Metas e Hipóteses da Segunda Avaliação do Acordo com o FMI (Em % PIB)

METAS	1999	2000	2001
Déficit em Conta Corrente	3	3	3
Superávit Primário do Setor Público ¹	3,1	3,25	3,35
Superávit Primário do Governo Central	2,3	2,65	2,6
Superávit Primário de Estados e Municípios	0,4	0,5	0,65
Superávit Primário das Empresas Estatais	0,4	0,1	0,1
Relação Dívida – PIB (em %)	50	n.d.	46,5
HIPÓTESES	1999	2000	2001
Inflação (em %)	16,8	6,5	5,2
Taxa de câmbio no final do ano (R\$ / US\$)	1,7	1,77	1,84

1. Setor Público Consolidado

A nova versão do acordo foi aprovada pela diretoria do Fundo em 30 de março de 99, permitindo portanto a liberação da segunda parcela do acordo, no valor de US\$ 9 bilhões. Além das fontes de receitas adicionais indicadas na versão anterior, esta versão também previa o repasse da variação cambial para a eletricidade e o preço da gasolina, o aumento da alíquota do IOF sobre créditos ao consumidor, aumento da contribuição dos militares à seguridade social e redução dos gastos com pessoal.

A terceira parcela do empréstimo foi liberada em maio, com a constatação de que o país havia atingido as principais metas estabelecidas (fiscais). A terceira avaliação foi aprovada agosto, liberando a quarta parcela do empréstimo, com a meta do superávit primário do setor público consolidado sendo atingido ainda no primeiro semestre. Enquanto que a meta seria de 3,1% do PIB para o ano, a arrecadação não antecipada de tributos acabou por gerar um superávit de 4,1% do PIB. As metas fixadas na avaliação anterior ficaram mantidas (apesar da previsão de que a relação dívida – PIB deveria ficar em 51% no final de 99, 1 ponto percentual acima da meta). Esta nova avaliação trazia também as recém determinadas metas para o sistema de metas de inflação do BC: inflação medida pelo IPCA nacional durante o ano, metas de 8% para 99, 6% para 2000 e 4% para 2001, sendo que cada meta teria uma margem de tolerância de 2 pontos percentuais.

A quarta avaliação foi publicada em dezembro, e aprovada a liberação da quinta parcela do empréstimo. Com o crescimento da economia ficando ligeiramente positivo, ao contrário de previsões anteriores de queda de até 4%, a balança comercial não foi capaz de gerar o superávit de US\$ 3 bilhões projetado pelo acordo, e o déficit em conta corrente era projetado para o final do ano em 4,5% do PIB, acima dos 3% previstos no acordo. As metas para os anos seguintes estabelecidas nas avaliações anteriores foram reafirmadas.

Este capítulo tratou portanto das principais medidas fiscais e estruturais tomadas no decorrer dos anos de 1998 e 1999 no sentido de um efetivo ajuste fiscal. As próximas seções tratarão do impacto efetivo destas medidas no resultado primário do Governo Central, além da evolução do mesmo. Será avaliada então a principal fonte do ajuste fiscal promovido: aumento de receitas ou redução das despesas.

III – DETERMINANTES DO RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL

Neste capítulo analisaremos a evolução do resultado primário do governo central nos anos de 98 e 99, e os principais determinantes das contas cruciais a este resultado. A primeira seção trará uma explanação das metodologias, definições e diferenças das principais séries a serem usadas para a análise do resultado; a segunda seção descreverá a evolução das principais fontes de receitas e despesas de acordo com as séries usadas, além da geração de uma série de despesas confiável e condizente com as diferentes séries e a terceira seção conterà a análise desta evolução dentro do contexto das medidas tomadas ao longo destes dois anos em direção ao ajuste fiscal.

III.1 – As séries

As séries a serem usadas para a análise da evolução das contas do Governo Central (que abrange, além do Governo Federal, o Banco Central e as contas da Previdência) serão o Resultado Primário do Tesouro Nacional e a Necessidade de Financiamento do Governo Central do Banco Central. Estas séries foram as escolhidas por apresentarem, por um lado, o detalhamento dos gastos e receitas do governo central (Resultado do Tesouro), ou seja, o resultado “acima da linha” e por outro o resultado calculado pela variação da dívida (NFSP do Banco Central), ou seja, o resultado “abaixo da linha”, que é mais confiável.

A série de Resultado Primário do Tesouro Nacional é computada pela Secretaria do Tesouro Nacional, pelo critério “acima da linha”, e realização dos gastos pela ótica de caixa (portanto os valores são computados por seu valor realizado), abrangendo todas as instituições

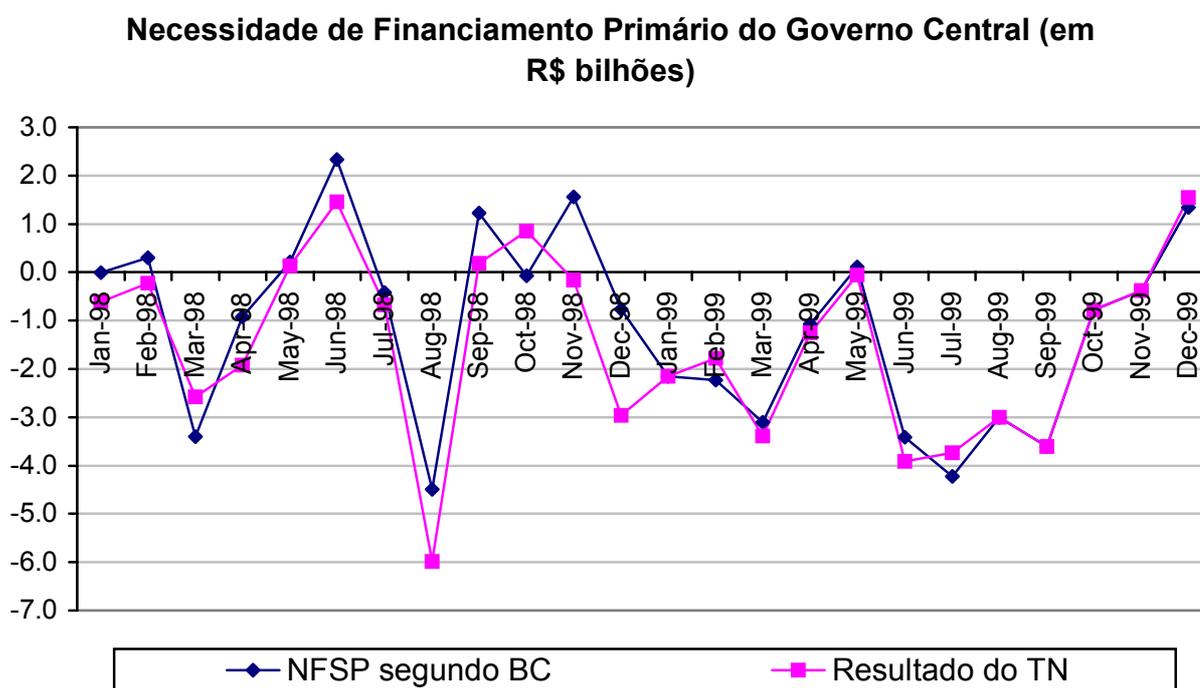
não - financeiras da administração direta e indireta. Até setembro de 1998, os valores de receita e despesa desta série eram computados pelo seu valor estimado (ótica da competência), e não pelo seu valor realizado. A partir deste mês também foi determinado que o cálculo do resultado deveria incluir as operações do INSS, o que foi feito a partir de janeiro de 99, de modo que as contínuas insuficiências de caixa do INSS fossem cobertas pelo Tesouro Nacional, e não mais pela rede bancária. A partir desta data também foram incluídas no cálculo desta série as operações primárias do Banco Central. A maior abrangência do cálculo das Necessidades de Financiamento do Tesouro (com a inclusão do INSS e do BC), que passou então a se chamar Resultado Primário do Tesouro Nacional, foi promover uma equalização dos resultados “acima” e “abaixo da linha”.

A série de Necessidade de Financiamento do Governo Central está dentro da série de Necessidade de Financiamento do Setor Público divulgada pelo Banco Central e é definida como “a variação nominal dos saldos da dívida interna líquida, mais os fluxos efetivos, convertidos em reais pela taxa média de câmbio de compra, excluindo-se o pagamento dos juros nominais incidentes sobre a dívida interna e externa⁵”. É portanto calculado pelo método “abaixo da linha” (variação da dívida pública). Abrange a Administração direta e indireta do Governo Federal, Empresas Estatais, Banco Central e Previdência, e os fundos sem característica de intermediação financeira. A partir de 99, após a flexibilização do regime de câmbio e sua conseqüente desvalorização, a série passou a ser calculada de duas maneiras: uma série apresenta o resultado valorizado e outra a série com os valores correntes. A série com os valores correntes é calculada pela maneira tradicional, pela ótica da competência, com a dívida interna indexada ao câmbio recebendo o tratamento de dívida interna. A segunda série é uma série alternativa, que computa a despesa com a dívida pela ótica de caixa, ou seja, dando à dívida interna indexada ao câmbio o mesmo tratamento da dívida externa, uma vez que a variação cambial pode gerar diferenças entre o momento da geração da despesa e seu efetivo pagamento. Como o resultado primário é igual em ambas as séries, apresentando diferenças somente no resultado nominal (pois o resultado da dívida líquida é diferente), a série com os valores correntes basta para a análise do resultado primário do governo central.

⁵ Segundo o “Manual de Finanças Públicas” do Banco Central

Como fica claro no gráfico abaixo, as mudanças implementadas na série de Resultado do Tesouro a partir de 98 tornaram esta série praticamente equivalente com a de Necessidade de Financiamento do Setor Público divulgada pelo Banco Central, especialmente a partir de janeiro de 99 (com a inclusão do resultado do Banco Central), o que não ocorria anteriormente.

Gráfico 3.1



III. 2 – Evolução do Resultado do Governo Central

Os anos de 98 e 99 marcaram a reversão do desequilíbrio fiscal apresentado ao longo do Plano Real. Em 97, o déficit primário do Governo Central foi de 0,33% do PIB, enquanto que em 98 o resultado foi um superávit de 0,57% do PIB e em 99, um superávit de 2,3%.

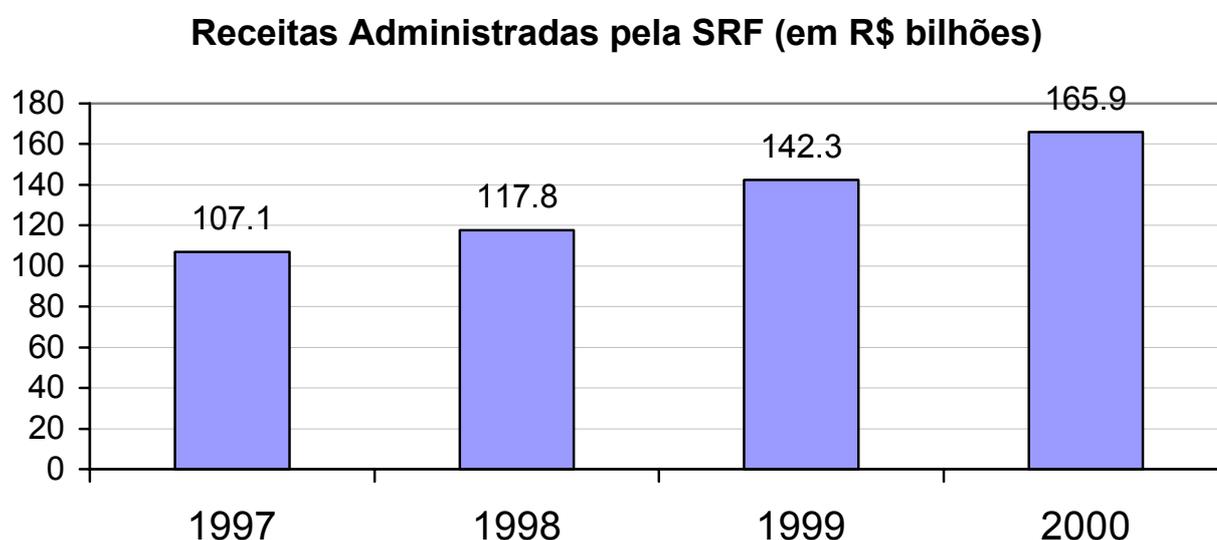
Esta seção tratará dos resultados do Governo Central, através da evolução de suas principais contas, segundo as séries Resultado do Tesouro e Necessidade de Financiamento do

Governo Central. Inicialmente, será analisadas a evolução das receitas e posteriormente, a evolução das despesas do Governo Central.

III. 2.1 – Evolução das Receitas

As receitas administradas pela Secretaria do Tesouro Nacional são as principais fontes de receita na conta de Resultado do Tesouro. O crescimento entre 97 e 98 desta conta foi de 10% , aumento de 20% entre 98 e 99 e de 16,6% entre 99 e 2000.

Gráfico 3.2



Fonte: Secretaria da Receita Federal

Segundo a série de Arrecadação de Impostos e Contribuições Federais Administrados pela Secretaria da Receita Federal (SRF), a conta que registrou o maior crescimento entre 97 e 98, em termos percentuais, foi o Imposto sobre Importação, com variação de 27,3%, seguida pela conta Imposto sobre a Renda total (25,4%). Dentre seus componentes da conta de IR, o de maior crescimento foi o Imposto de Renda retido na fonte (I.R.R.F.), com aumento de 45%, devido principalmente ao crescimento de 137,7% no I.R.R.F. sobre os Rendimentos de Capital. Outra conta que apresentou aumento entre estes dois anos foi a receita proveniente da CPMF, que cresceu 17% (R\$1,2 bilhão).

Já entre 98 e 99, o total das receitas administradas pela SRF aumentou 20,8% (aumento de cerca de R\$ 24 bilhões), sendo que as contas com os maiores aumentos percentuais foram o I.R.R.F. sobre o Rendimento do Capital (14,2%), o Imposto sobre Importação (+20%) e a receita do IOF (Imposto sobre Operações Financeiras), que aumentou 37,7%. As contas com maiores aumentos absolutos foram as contas de Imposto de Renda Total (R\$5,7 bilhões) e Contribuição para a Seguridade Social (R\$13,4 bilhões).

Tabela 3.1

Arrecadação dos Impostos e Contribuições Federais Administrados pela SRF (R\$ bilhões)				
	1997	1998	1999	2000
Imposto sobre Importação	5.14	6.54	7.92	8.51
Imposto sobre Importação-Petróleo	0.47	0.37	0.39	0.34
Imposto sobre Importação-Demais	4.66	6.17	7.53	8.17
I.P.I.TOTAL	16.83	16.31	16.50	18.84
Fumo	2.84	2.54	2.28	2.00
Bebidas	2.02	2.27	1.91	1.94
Automóveis	1.13	0.88	1.00	2.38
Vinculado à Importação	3.83	4.19	4.54	4.84
Outros	7.04	6.44	6.78	7.68
Imposto sobre a Renda-Total	36.52	45.82	51.52	56.40
Imposto de renda-Pessoa Física	2.85	3.03	3.26	3.66
Imposto de Renda-Pessoa Jurídica	12.70	12.50	13.75	17.66
Imposto de Renda-retido na fonte	20.87	30.29	34.51	35.08
I.R.R.F. Rendimento do Trabalho	12.43	14.65	15.28	18.27
I.R.R.F. Rendimento do Capital	5.03	11.96	13.66	10.73
I.R.R.F. Remessas para o exterior	1.68	1.95	3.46	3.27
I.R.R.F. Outros Rendimentos	1.65	1.73	2.12	2.82
Imposto sobre Operações Financeiras	3.78	3.54	4.88	3.13
Imposto Territorial Rural	0.21	0.22	0.27	0.27
Contribuição p/ Seguridade Social	19.12	18.75	32.18	39.90
Contribuição para o PIS/PASEP	7.59	7.55	9.84	10.04
Contribuição Social sobre o lucro líquido	7.70	7.70	7.30	9.28
CPMF	6.91	8.12	7.96	14.55
Contribuição plano seg.soc. servidores	2.60	2.48	3.15	3.63
Tributação para o FUNDAF	0.40	0.40	0.37	0.37
Outras Receitas Administradas	0.26	0.35	0.68	1.28
RECEITA ADMINISTRADA PELA SRF	107.06	117.78	142.29	165.92
Demais Receitas	5.63	15.36	8.96	9.84
TOTAL GERAL DAS RECEITAS	112.69	133.14	151.25	175.76

Fonte: Secretaria da Receita Federal

Uma outra fonte de receita relevante no Resultado do Tesouro é a conta de Receitas da Previdência Social, que corresponde à arrecadação total do INSS. Esta conta é na verdade abatida posteriormente do Resultado do Governo Central, uma vez que o déficit do INSS é

subtraído do Resultado do Governo Federal. Entretanto sua análise é relevante inclusive para a análise da evolução do Déficit do INSS, que impacta fortemente o Superávit do Governo Central. As Receitas da Previdência Social foram da ordem de R\$ 48 bilhões em 1998, e de R\$ 49,8 bilhões em 99, o que representa um aumento de 3% entre estes dois anos.

A conta de Demais Receitas inclui os “recursos Parcela e Preço Específicas (PPE) cujo objetivo é amortizar a Conta Petróleo do Tesouro junto à Petrobrás, os dividendos de empresas estatais, concessões de serviços públicos e arrendamento do Patrimônio⁶” e outras receitas menores.

III.2.2 – Evolução das principais contas de Despesa

As despesas totais do Tesouro aumentaram, entre 98 e 99, em cerca de R\$ 6,5 bilhões, o que representou um aumento de aproximadamente 4%, excluindo-se a conta de Transferências a Estados e Municípios, que é debitada da Receita Total gerando a conta de Receita Líquida, mas que neste trabalho será tratada como despesa.

Para analisarmos a evolução das principais despesas do governo central, a série a ser usada será o Resultado do Tesouro, que apresenta o resultado “acima da linha”. As despesas podem ser divididas em quatro grandes grupos de gastos: Benefícios Previdenciários, Despesas com Pessoal e Encargos, Transferências a Estados e Municípios e Outras Despesas de Custeio e Capital. Grande parte destas despesas apresenta uma grande rigidez, como no caso das Transferências para Estados e Municípios, uma vez que a Constituição de 1988 determinou a transferência de 22,5% e 21,5% da arrecadação do Imposto de Renda e do IPI para, respectivamente, o Fundo de Participação dos Municípios e o Fundo de Participação dos Estados. A conta de Despesa com Pessoal e Encargos, devido a até então estabilidade do servidor público, também pode ser considerada bastante rígida, enquanto que os Benefícios Previdenciários, por serem o pagamento dos benefícios previdenciários de servidores inativos,

⁶ “Metodologia de Cálculo do Superávit Primário das Necessidades de Financiamento do Governo Central” da STN

é obviamente uma conta sob a qual o governo não tem controle direto. As três contas mencionadas anteriormente respondem por cerca de 75% das despesas totais do Governo Central. Portanto, a única grande conta sobre a qual existe controle direto é a conta de Custeio e Capital, cujo maior componente é a conta de Outras Despesas de Custeio e Capital, que responde por cerca de 85% da Conta de Custeio e Capital.

Entre 97 e 98, as despesas totais do Governo Central, incluindo as transferências para Estados e Municípios, aumentaram em cerca de R\$20 bilhões, ou seja, aproximadamente 12%. As Transferências a Estados e Municípios foram responsáveis por R\$ 3 bilhões deste aumento (+13%), Pessoal e Encargos por R\$ 4,4 bilhões (+11%), Benefícios Previdenciários por R\$ 6,3 bilhões (+13%) e a conta de Outras Despesas Correntes e de Capital foram responsáveis por R\$ 5,2 bilhões (+14%).

Tabela 3.2

(Em R\$ bilhões)	98	%	99	%
Despesa Total	169.76	100%	181.19	100%
Transferências a Estados e Municípios	27.22	16%	31.88	18%
Pessoal e Encargos	45.88	27%	49.19	27%
Benefícios Previdenciários	53.38	31%	58.45	32%
Outras Despesas de Custeio e capital	43.28	25%	41.67	23%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Observa-se a partir da tabela 3.2 que a única conta que não sofreu aumento entre 98 e 99 foi a conta Outras Despesas de Custeio e Capital. A conta de Pessoal e Encargos aumentou 7% e os Benefícios Previdenciários aumentaram em 10%, enquanto que a conta de Transferências a Estados e Municípios aumentou cerca de 17%. Entretanto, a conta de Outras Despesas de Custeio e Capital sofreu uma redução de cerca de 4%.

Além das contas supracitadas, que fazem parte das despesas efetivas do Governo Central, há, na demonstração do Resultado do Tesouro, uma conta que afeta diretamente este resultado por ter seus déficits cobertos por recursos do Tesouro Nacional. A conta do Regime Geral da Previdência Social desconta do Resultado Primário do Governo Federal seu déficit, que foi de cerca de R\$ 9,3 bilhões em 99, e, portanto, é bastante relevante na análise da evolução do superávit do Governo Central. O resultado do INSS é calculado como

Arrecadação líquida menos Benefícios. Em 1998, o déficit do INSS foi de cerca de R\$ 7,3 bilhões, o que significa que o déficit de 99 representou um aumento de 30% em relação a 98. segundo a análise contida na seção III.2.1, a arrecadação do INSS cresceu 3% entre 98 e 99. Entretanto, as despesas com benefícios cresceram cerca de 8%.

Tabela 3.3

(em R\$ bilhões)	98	99	Varição
Arrecadação Total	48.1	49.8	3.4%
Despesas com Benefícios	55.3	59.7	7.9%
Déficit da Previdência	7.2	9.9	37.4%

III.3 – Determinantes da Evolução das contas do Governo

Central

Como ressaltado na seção anterior, observou-se, entre 98 e 99, um aumento de R\$ 27,2 bilhões nas receitas totais do Tesouro e do INSS (variação de 15%) enquanto que as despesas totais, incluindo as transferências a Estados e Municípios, aumentaram em R\$ 11,1 bilhões (variação de 6,2%). Já o superávit do Governo Central teve seu resultado acrescido em R\$ 16 bilhões, uma variação de 296% entre os dois anos.

Nesta seção serão analisados os determinantes da evolução das principais contas tanto da despesa quanto da receita do Governo Central, dentro do contexto das medidas tomadas ao longo dos anos de 98 e 99 e seus respectivos pesos na variação do superávit primário do Governo Central. Primeiramente serão avaliadas as principais receitas, e posteriormente as principais contas de despesa do Resultado do Tesouro.

Tabela 3.4

RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL

	98	99	Variação	%
I. RECEITA TOTAL	183.98	211.17	27.19	15%
I.1. Receitas do Tesouro	137.76	162.05	24.29	18%
I.2. Receitas do INSS	46.22	49.12	2.90	6%
II. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS	27.22	31.88	4.66	17%
III. RECEITA LÍQUIDA TOTAL (I-II)	156.76	179.28	22.53	14%
IV. DESPESA TOTAL	151.33	157.81	6.48	4%
IV.1. Pessoal e Encargos Sociais	45.88	49.19	3.31	7%
IV.2. Benefícios Previdenciários	53.38	58.45	5.07	10%
IV.3. Operações de Crédito	2.08	1.82	-0.26	-13%
IV.4. FAT	5.27	5.56	0.29	5%
IV.4.1 Abono e Seguro Desemprego	4.46	4.84	0.38	9%
IV.4.2 Demais	0.82	0.72	-0.10	-12%
IV.5. Desapropriação de Terras p/ Reforma Agrária	0.57	0.40	-0.17	-30%
IV.6. Fundos Regionais	0.88	0.73	-0.14	-16%
IV.7. Outras Despesas Correntes e de Capital	43.28	41.67	-1.61	-4%
IV.7.1. Tesouro/Bacen	41.79	40.68	-1.11	-3%
IV.7.2. INSS	1.49	0.99	-0.51	-34%
V. RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (III - IV)	5.43	21.47	16.05	296%
V.1. Tesouro Nacional	12.58	30.81	18.22	145%
V.2. INSS	-7.18	-9.33	-2.15	30%

Fonte: Secretaria de Política Econômica

Dentre as contas de receita que mais cresceram, entre 97 e 98, destaca-se a receita proveniente do Imposto de Renda, cujo crescimento, como foi ressaltado na seção III. 2.1, deveu-se principalmente ao crescimento espantoso (137,7%) no I.R.R.F. sobre os Rendimentos de Capital. Este crescimento é explicado primeiramente, pelo aumento na alíquota de imposto de renda sobre as aplicações financeiras, de 15% para 20%, mas também do novo sistema de recolhimento (semanal), que gerou aportes de receita como o registrado em Janeiro de 98 (seção II.1). O aumento no Imposto de Renda Total também sofreu o efeito do aumento na alíquota do IR (de 25% para 27,5%), que só passou a ser cobrado em 98. Além do aumento na receita do IR, destaca-se o aumento de 27,3% (+R\$1,4 bilhões) na receita do Imposto sobre Importação, cujo aumento é explicado não somente pelo aumento no total de importações, mas também pela elevação no referido imposto em 3 pontos percentuais.

Dentre as quatro grandes contas de despesa, a de maior crescimento percentual entre 97 e 98 foi a conta de Outras Despesas de Custeio e Capital, que aumentou cerca de 14%. Como esta conta não tem seus principais componentes explicitados na série de Resultado do Tesouro, não é possível determinar qual a origem deste aumento. Entretanto, o aumento de 13% nas Transferências para Estados e Municípios pode ser explicada em parte pelo aumento na

Receita do Imposto de Renda, que deve ter 24% de sua arrecadação destinada aos FPE e FPM. A receita total do IR aumentou aproximadamente R\$9,3 bilhões entre estes dois anos, gerando, portanto, um acréscimo de R\$2,2 bilhões na receita destinada a Estados e Municípios (71% da variação nas Transferências para Estados e Municípios). Já o aumento das Despesas com Pessoal e Encargos pode ser explicado, além do crescimento vegetativo da folha, pelo aumento de 28,86% concedido a certas categorias, que acabou impactando negativamente a folha salarial do Governo Central. O aumento de 13% nos gastos com benefícios previdenciários deve-se ao crescimento nos gastos com Aposentadorias por tempo de serviço em R\$ 3,7 bilhões e Aposentadoria por Velhice em R\$1,4 bilhão, além do aumento em R\$ 1,2 bilhão nas Pensões Previdenciárias.

Entre 98 e 99, o aumento de 7% das Transferências para Estados e Municípios refletiu parcialmente o aumento de 12% na Receita do Imposto de Renda, que contribuiu com R\$1,3 bilhão para o aumento de R\$4,6 bilhões da conta de Transferências, enquanto que a receita adicional do I.P.I. foi de R\$950 milhões. Juntando-se a receita adicional do IR e do I.P.I., obtém-se aproximadamente 50% da variação na despesa com Transferências. É possível que o aumento na Receita do Imposto de Renda ainda refletisse o aumento nas alíquotas de I.R.R.F. sobre as aplicações financeiras e do Imposto de Renda – Pessoa Física, além do aumento natural da arrecadação. O aumento na despesa com Benefícios Previdenciários deveu-se, como no ano anterior, ao aumento vegetativo no número de pensões e aposentadorias, fato sobre o qual o Governo Central não possui controle. Enquanto todas as contas discutidas acima apresentaram aumento entre 98e 99, a conta de Outras Despesas de Custeio e Capital registrou, em 99, um decréscimo em seus gastos com relação ao ano anterior de R\$1,6 bilhão (-4%). Novamente, é impossível determinar com certeza qual a principal fonte dos cortes nesta conta, uma vez que os mesmos não estão explicitados no Resultado do Tesouro.

Este capítulo tratou da evolução das contas do Governo Central e seus determinantes, evidenciando o impacto efetivo das medidas tomadas ao longo de 1998 e 1999 com o objetivo de promover a obtenção de superávits a partir de então.

IV – CONCLUSÃO

O ajuste fiscal proposto pelo Governo Fernando Henrique Cardoso nos anos de 98 e 99 através do Programa de Estabilidade Fiscal e posteriormente pelo Acordo com o FMI foi efetivamente promovido no decorrer destes anos, inaugurando uma época de responsabilidade fiscal e compromisso com superávits primários. Os choques promovidos pela crise da Ásia e da Rússia tornaram cada vez mais urgente o ajuste nas contas do Setor Público brasileiro, como condição para a continuidade do financiamento externo e, pelo menos durante 98, da manutenção da âncora cambial. O superávit primário do Governo Central, (segundo as Necessidades de Financiamento do Setor Público divulgada pelo Banco Central) que havia sido de 0,2% do PIB em 97, elevou-se para superávits de 0,57% e de 2,3% do PIB em 98 e 99, respectivamente. Este esforço fiscal envolveu aumento de receitas e corte de despesas, além de reformas estruturais que, se não tiveram impacto imediato no resultado do Setor Público, certamente terão efeitos no longo prazo, como a Reforma Administrativa e da Previdência.

Entretanto, quais destas medidas, aumento de receita ou corte de despesas, terá sido mais importante na obtenção dos superávits do Governo Central em 98 e 99? Em que medida o ajuste foi feito transferindo seu custo para a população e em que medida foi feito através do efetivo ajuste das despesas públicas ?

A variação absoluta do superávit do Governo Central entre 97 e 98 foi de R\$3,56 bilhões, enquanto que entre 98 e 99 foi de R\$16 bilhões. Enquanto a Receita Total aumentou R\$23,7 bilhões entre 97 e 98 e R\$27,2 bilhões entre 98 e 99, a Despesa Total do Governo Central aumentou respectivamente em R\$17 e R\$6,5 bilhões. Fica claro que os aumentos absolutos da receita foram muito superiores ao aumento nas despesas, em ambos os anos, o

que poderia ser um indício a favor da hipótese de que o ajuste foi feito “pelo lado da receita”. Entretanto, o fato de as receitas terem aumentado além das despesas não é o bastante para determinar a principal fonte do ajuste, uma vez que o ideal para o ajuste fiscal do governo seria na verdade a queda nas despesas entre um ano e outro, ou seja, corte nos gastos e ajuste pelo lado da despesa. Apesar de terem sofrido aumento tanto em 98 quanto em 99, o crescimento percentual das despesas em 99 foi bastante inferior ao de 98 (+6,2% contra +13%). A única grande conta de despesa sobre a qual o Governo possui controle, a Conta de Outras Despesas de Custeio e Capital registrou queda entre 98 e 99, o que é uma evidência favorável a favor do corte nas despesas e do ajuste dos gastos.

Deste modo, a análise apenas das variações percentuais e absolutas não é esclarecedora o bastante acerca da principal fonte do ajuste fiscal. Entretanto, a evolução da participação tanto da Receita Total quanto da Despesa Total no PIB pode ajudar a determinar o peso do aumento de receitas e do corte de despesas no ajuste. A razão Receita Total sobre PIB subiu de 18,4% para 20,1% entre 97 e 98, e ainda para 22% em 99, enquanto que a razão Despesa Total sobre PIB aumentou de 18,2% para 19,5% entre 97 e 98, e para 19,7% em 99. Apesar do aumento de ambas as razões entre 97 e 99, fica claro que o crescimento da participação da Receita total do Governo Central no PIB superou o crescimento da participação da Despesa Total. Enquanto que a primeira aumentou em 3,6 pontos percentuais, a segunda aumentou em apenas 1,5 p.p. É claro que o crescimento de ambas as estatísticas se deve a uma taxa de crescimento maior no numerador (Receita/Despesa) do que a taxa de crescimento do denominador (PIB), dado que o crescimento nominal do PIB foi de 4,9% e 5,1% em 98 e 99, respectivamente, contra um aumento das receitas de aproximadamente 15% nos dois anos e das despesas de 13% e 6,2%.

Tabela 4.1

	97	98	99
PIB (em R\$ bilhões)	870.743	913.735	960.858
Receita Total/PIB	18.4%	20.1%	22.0%
Despesa Total*/PIB	18.2%	19.5%	19.7%

* Inclui as Transferências a Estados e Municípios

Fonte: Banco Central do Brasil

Portanto, enquanto que a razão Despesa/PIB manteve-se praticamente estável entre 98 e 99, a razão Receita/PIB aumentou 2 p.p. Este fato pode ser visto como evidência de um ajuste “pelo lado da receita”, enquanto que as Despesas se mantiveram em um mesmo patamar (com relação ao PIB). Uma evidência interessante a favor desta hipótese é o fato de que a maioria das medidas fiscais implementadas com efeitos no curto prazo foram medidas que gerariam aumento na receita do Tesouro, como o aumento na alíquota do Imposto de Renda Pessoa Física, do I.R.R.F. sobre as aplicações financeiras, do Imposto sobre Importação e da CSLL, a prorrogação da CPMF e o aumento do IOF, enquanto que medidas de corte de despesas ou surtiriam efeitos somente no longo prazo (Reformas Estruturais), ou seriam de difícil implementação ou não estavam bem especificadas (como a proposta de redução na conta de Outras Despesas de Custeio e Capital - ODCC). Um fator relevante na justificativa da difícil implementação de um grande corte na despesa é o fato de cerca de 75% deste total ser bastante rígido, deixando pouca margem para uma redução impactante no curto prazo, apesar da boa perspectiva de redução que a Reforma Administrativa possa gerar sobre a conta de Pessoal e Encargos e que a Reforma da Previdência deve gerar sobre o déficit da Previdência (que é incluído no Resultado do Tesouro).

Deste modo, apesar do menor ritmo de crescimento das despesas e da efetiva diminuição na conta sobre a qual o Governo pode controlar (ODCC), o ajuste fiscal promovido pelo Governo Central ao longo de 1998 e 1999 parece ter sido gerado majoritariamente pelo aumento das Receitas totais do que pela diminuição nas Despesas. Entretanto seriam necessários testes estatísticos para confirmar esta hipótese, e verificar qual o peso e impacto de cada medida significativa, mas que estão fora do âmbito desta monografia.

V – BIBLIOGRAFIA

- Banco Central do Brasil, “Boletim do Banco Central – Relatório 1998”
- Banco Central do Brasil, “Boletim do Banco Central – Relatório 1999”
- Banco Central do Brasil, “Boletim do Banco Central – Relatório 2000”
- Ministério da Fazenda, “Programa de Estabilidade Fiscal”
- Grossman, Simone Passini, “Desempenho das contas públicas no Real: uma análise da política fiscal no período 1993-97”
- Ministério da Fazenda, “6 Anos do Real: Crescimento e Desenvolvimento Social”
- Banco Central do Brasil, “Boletim do Banco Central – Política Fiscal” e “Boletim do Banco Central – Política Monetária”, vários meses.
- Ministério da Fazenda, “Brasil – Memorando Técnico de Entendimentos”
08/11/1998
- Ministério da Fazenda, “Brasil – Memorando Técnico de Entendimentos”
13/05/1999
- Ministério da Fazenda, “Terceira Avaliação do Acordo com o FMI – Memorando de Política Econômica” 05/07/1999
- Ministério da Fazenda, “Brasil – Memorando Técnico de Entendimentos”
Agosto/1999
- Ministério da Fazenda, “Memorando de Política Econômica” 02/12/1999

- Ministério da Fazenda, “Brasil – Memorando Técnico de Entendimentos”
02/12/1999
- Secretaria do Tesouro Nacional, “Execução Financeira do Tesouro Nacional” –
vários meses
- Banco Central do Brasil, “Manual de Finanças Públicas”
- Arquivo do Jornal O Estado de São Paulo – vários exemplares
- Arquivo do Jornal Folha de São Paulo – vários exemplares
- Secretaria do Tesouro Nacional, “Necessidade de Financiamento do Governo
Central - Metodologia de Cálculo do Superávit Primário”
- Secretaria de Política Econômica, “Boletim de Acompanhamento Macroeconômico
– Fevereiro/Março de 2000”
-