

Cadernos ASLEGIS

ISSN 1677-9010 / www.aslegis.org.br

O Programa de Estabilidade Fiscal¹ e o papel do Congresso Nacional

Eugênio Greggianin

Consultor de Orçamento e

*Fiscalização Financeira da Câmara
dos Deputados*

Dividimos nosso trabalho em três partes. Na primeira, apresentaremos, de forma sucinta, uma abordagem do Programa de Estabilidade Fiscal editado pelo Governo em outubro de 1998 à luz da evolução econômica e financeira do País², chamando atenção para a dificuldade de se fazer diagnósticos isolados na área fiscal. Na segunda parte, indicamos as medidas de ajuste fiscal relacionadas com o aumento de receita e a redução de despesas, mostrando, com base na nova proposta orçamentária para 1999, como foi a distribuição dos cortes entre os diversos setores de governo. Na última parte, faremos uma análise do papel do Congresso na formulação e no controle das finanças públicas e de como pode, à luz da experiência de outros países, exercer um papel mais ativo nessa área.

1 – As finanças públicas no contexto econômico

Chama a atenção o fato de que só recentemente, depois que o valor do endividamento público e dos gastos com juros atingiu níveis alarmantes, colocando em dúvida a capacidade de solvência do País, tenha o Poder Executivo trazido para a sociedade e para o Congresso uma análise mais realista da situação das contas públicas. Apesar do ingresso de recursos externos na forma de investimentos diretos para o programa de privatização, as acentuadas perdas nas reservas nos meses recentes agravaram a crise e obrigaram o País a pedir ajuda ao Fundo Monetário Internacional – FMI, e tomar as medidas previstas no Programa de Estabilidade Fiscal – PEF. As consequências e os efeitos danosos das medidas de ajuste fiscal impostas para a economia do País certamente serão hoje muito maiores do que aquelas que teríamos se, no passado, quando surgiram as primeiras indicações da necessidade de mudanças, tivessem sido feitas as devidas correções. A falta de um debate público mais abrangente em relação às políticas e às decisões que afetam a saúde econômica e financeira tem impedido, por outro

¹ Programa de Estabilidade Fiscal apresentado pelo Governo Federal em outubro de 1988.

² Esta trabalho foi escrito em dez/98, antes das alterações cambiais e da revisão do Acordo com o FMI.

lado, o desenvolvimento de mecanismos de controle do Congresso e da sociedade que pudessem evitar soluções tardias. Mesmo antes dos desajustes da economia asiática e da escassez mundial de capitais, os sintomas de fragilidade já eram bastante evidentes. A necessidade de reformas estruturais já era objeto de diversas manifestações de especialistas e estudiosos em geral.

Em nota distribuída à imprensa, o Governo argumenta que a estratégia do gradualismo no combate ao *déficit* público, interrompida com a mudança do cenário internacional desencadeado com a moratória da Rússia, teria sido adequada para resolver o desequilíbrio fiscal e o *déficit* no balanço de transações correntes de forma a reduzir os impactos negativos sobre o investimento, a produção, o emprego e a renda.

O PEF, ao propor um conjunto de medidas de elevação de receitas e redução de despesas, reconhece de forma aberta, como causa imediata de nossa crise, a trajetória atual de "*inequívoca insolvência fiscal*", uma vez que o resultado primário³ do governo federal, sem o ajuste fiscal, atingiria em 1999 o valor negativo de R\$ 11,6 bilhões, fazendo aumentar ainda mais a dívida pública líquida e a desconfiança dos credores quanto a seu pagamento.

O PEF apresenta, contudo, um diagnóstico incompleto e direcionado quando procura explicar as origens do agravamento da crise das finanças públicas. Incompleto, porque não faz nenhuma análise de causa e efeito entre os resultados fiscais e o cenário macroeconômico mais amplo. Não existe, por exemplo, qualquer comentário sobre as premissas e condicionantes que determinaram câmbio e juros nos últimos anos, fundamental para uma compreensão do modelo. Direcionado, porque atribui exclusivamente ao *déficit* fiscal o crescimento da dívida pública, evitando avaliar a influência conjugada da política cambial e de juros do Banco Central.

É evidente que o clima de insegurança do mercado internacional agravou o quadro, mas, antes disso, não era difícil perceber nos indicadores do balanço de pagamentos⁴ os desequilíbrios e efeitos colaterais apresentados.

A taxa de câmbio durante o Plano Real permitiu uma valorização histórica

³ Receitas não-financeiras menos despesas não-financeiras (antes, portanto, do pagamento de juros).

⁴ O balanço de pagamentos mostra o fluxo e o estoque de divisas do País. É dividido em transações correntes e balanço de capitais; as transações correntes incluem a balança comercial, a balança de serviços e as transferências unilaterais.

⁵ Taxa de câmbio efetiva real calculada para o total das exportações, com base em junho de 1994, ponderada para 15 países, conforme dados do IPEA/Boletim Conjuntural nº 43, outubro/98.

da moeda nacional em relação ao dólar. Tomando como base 100 a taxa de câmbio efetiva real em junho de 1994, estudos do IPEA/IPES⁵ mostram que, no final de 1994 e início de 1995, a taxa de câmbio efetiva para o conjunto das exportações chegou ao surpreendente índice de 73 (R\$ 1 = US\$ 1,36); no período seguinte, até início de 1997, manteve-se em torno de 85, caindo depois para cerca de 80 pontos; até o final de 1998, esta taxa veio lentamente se recuperando⁶.

A estratégia vitoriosa de estabilizar os preços tornando os produtos estrangeiros baratos e competitivos em relação aos produtos nacionais – âncora cambial – se, por um lado, permitiu uma modernização restrita da economia, fez com que o nível de importações disparasse de uma média anual na faixa dos 30 bilhões para mais de 60 bilhões de dólares, conforme mostra o Quadro 1 seguinte. Com as exportações crescendo menos, de 43 bilhões para pouco mais de 50 bilhões de dólares, o desempenho da balança comercial⁷, com saldo favorável no período de 1991 a 1994, variando de 10 a 15 bilhões de dólares anuais, passou a apresentar a partir de 1995 saldos negativos chegando a 8,3 bilhões em 1997, como mostra o Quadro 1.

Quadro 1 – Balança comercial: exportações e importações acumuladas em 12 meses (em bilhões US\$)

Ano	Exportações Totais	Importações Totais	Saldo
1991	31,6	21,0	10,5
1992	35,9	20,5	15,3
1993	38,6	25,2	13,3
1994	43,5	32,7	10,7
1995	46,5	49,8	-3,3
1996	47,8	53,2	-5,5
1997	53,0	61,3	-8,3
1998	51,1	57,5	-6,4

Fonte: SECEX, MICT, "Balança Comercial Brasileira"

Paralelamente, os saldos negativos da balança de serviços⁸ apresentaram resultados cada vez piores, saindo de um *déficit* médio anual de 15 bilhões de

⁶ O Governo, em janeiro de 1999, alterou abruptamente o regime cambial (livre flutuação).

⁷ Saldo da Balança Comercial é igual às exportações menos as importações.

⁸ A Balança de Serviços mede o fluxo de juros, lucros e dividendos, viagens internacionais, fretes etc.

dólares até 1994, para mais de 30 bilhões de dólares em 1998, conforme mostra o Quadro 2 seguinte.

Quadro 2 – Balanço de Pagamento Anual

Período	Transações Correntes				Capital			Saldo
	Balança Comercial	Serviços (LIQ)	Transf. Unilaterais	TOTAL	Investimentos (LIQ)	Demaís	TOTAL	
1990	10,7	-15,4	0,8	-3,8	0,2	-5,0	-4,7	-8,8
1991	10,5	-13,5	1,5	-1,4	0,5	-4,7	-4,1	-4,7
1992	13,3	-11,3	2,2	6,1	3,1	22,1	25,3	30,0
1993	10,5	-15,6	1,7	-0,6	6,2	3,8	10,1	8,4
1994	-3,35	-14,7	2,6	-1,7	8,2	6,1	14,3	12,9
1995	-5,5	-18,6	4,0	-17,8	5,0	24,3	29,3	13,4
1996	-8,4	-21,7	2,9	-24,3	16,0	16,0	32,1	8,2
1997	-8,3	-27,2	2,2	-33,4	20,8	5,3	26,1	-7,8
1998	-6,4	-30,4	1,9	-34,9	20,9	5,6	26,5	-8,4

Fonte: Banco Central do Brasil, IPEA/Carta de Conjuntura: 'Demais = Amortizações + Empréstimos e Financiamentos de médio e longo prazos + curto prazo + Outros Capitais. 'A diferença entre o saldo do Balanço de Pagamentos e a soma de Transações Correntes e da Conta Capital, referem-se a Erros e Omissões. Nota: os dados não consideram eventuais revisões feitas pelo Banco Central até 1996.

O efeito conjunto dos resultados da balança comercial, da balança de serviços e das transferências unilaterais é refletido no saldo de transações correntes, que representou no final de 1997 uma perda anual de quase 35 bilhões de dólares, diminuindo nossas reservas.

Para compensar as perdas nas transações correntes o Banco Central praticou durante todos esses anos uma política de altos juros para atrair capitais externos na forma de investimentos diretos ou em "portfólio" (voláteis). A entrada desses capitais no País (balanço de capitais) compensava em parte as perdas nas transações correntes. No entanto, os investimentos diretos não chegaram a provocar o crescimento esperado nas exportações, talvez por se destinarem cada vez mais ao setor de serviços e menos para a indústria. Por outro lado, o aumento dos investimentos estrangeiros causou um aumento de remessa de *royalties*, juros e de dividendos ao exterior por parte das empresas multinacionais aqui instaladas. O aumento da taxa de juros provocado pela política do Banco Central, portanto, procurou basicamente contornar o problema dos *déficits* nas transações correntes. Teve, no entanto, como veremos mais adiante, o efeito perverso de aumentar o endividamento público.

Paralelamente à elevação das taxas de juros, verifica-se, a partir de 1995, uma redução da capacidade do setor público de gerar resultados primários. Os resultados favoráveis de *superávit* primário, antes de 1994, eram, na verdade,

viabilizados principalmente pelo efeito repressivo que a inflação tinha sobre o conjunto das despesas públicas. Neste período anterior ao Plano Real o *superávit* primário ajudava a compensar os gastos com juros, que já eram altos.

Quando comparamos os valores médios de resultado primário e dos juros reais, no período de 1991 a 1994 com o período 1995 a 1998⁹, como mostra o Quadro 3, constatamos que o Plano Real, ao lado de seus efeitos positivos na estabilidade de preços, trouxe, no entanto, o aumento do *déficit* operacional (de uma média de 0,38% para 4,96% do PIB), uma vez que resultou na redução dos resultados primários, de uma média de 2,94 % para menos 0,13 % do PIB, e no aumento dos juros reais, de 3,32% para 4,83% do PIB.

Quadro 3 – Setor Público consolidado: resultados fiscais
(em % do PIB corrente)

Discriminação	Média 1991/94	Média 1995/98
Resultado primário (a)	2,94%	(0,13)%
Juros reais (b)	(3,32)%	(4,83)%
Resultado operacional (c) = a + b	(0,38)%	(4,96)%

Fonte: PEF, BACEN, (NFSP, 1991/98)

O aumento do endividamento público é evidenciado no Quadro 4, que mostra a evolução da dívida líquida do setor público, no período de 1994 a 1998. A dívida, em bilhões de reais correntes¹⁰, saltou de R\$ 147,2 bilhões, em 06/94, para R\$ 346,5 bilhões, em 06/98¹¹.

⁹ 1998 – dados de janeiro a julho/98 (PEF, pág 6).

¹⁰ Em valores constantes, a preços de dezembro de 1997, a dívida líquida do setor público sobe de R\$ 232,3 bilhões em junho de 1994, para R\$ 341,4 bilhões em junho de 1998.

¹¹ Conforme o Programa de Estabilidade Fiscal (tabela 3, pág. 20), em % do PIB, a dívida líquida do setor público cresceu de 29,2 % em dezembro de 94 para 38,6% em julho de 1998.

Quadro 4 – Dívida líquida do Setor Público 1994/1998
(em R\$ bilhões)

Item	Jun/94	Jun/95	Jun/96	Jun/97	Jun/98
1 – Estoque da Dívida Pública					
Dívida Fiscal Total (1)	147,2	174,8	242,2	277,4	346,6
Governo federal e Bacen	56,9	73,8	112,4	130,3	195,6
Governos estaduais e municipais	43,7	60,6	84,2	106,2	123,2
Empresas estatais	46,6	40,4	45,5	40,9	27,7
Dívida Interna	99,9	121,9	212,7	242,4	326,5
Governo federal e Bacen	23,0	33,6	99,4	114,3	197,7
Governos estaduais e municipais	41,8	58,6	81,8	102,6	118,0
Empresas estatais	35,1	29,6	31,4	25,5	10,8
Dívida Externa	47,3	53,0	29,4	36,0	20,1
Governo federal e Bacen	33,9	40,1	13,0	15,9	(2,0)
Governos estaduais e municipais	1,9	2,0	2,4	3,6	5,2
Empresas estatais	11,5	10,8	14,1	15,5	16,9
Pré-Memória:					
Títulos públicos federais (em poder do Público)	59,3	67,6	151,4	191,1	295,5
Dívida mobiliária líquida – Estados e Municípios					30,0

Fonte: Boletins BACEN e Nota para Imprensa BACEN.

Elaboração: COFF-CD.

(1) Inclui ajustes patrimoniais e privatização.

A dívida líquida mostrada já considera o efeito das privatizações e da incorporação de passivos (“esqueletos”). Quanto às privatizações, suas receitas nos últimos quatro anos são mostradas no Quadro 5 seguinte, indicando que o programa de privatização movimentou R\$ 53,8 bilhões, dos quais 23,3 bilhões na esfera federal e 30,6 bilhões na estadual. O vulto das privatizações, no entanto, não foi suficiente para controlar o crescimento da dívida. Cumpre salientar que a idéia inicial do *Programa Nacional de Desestatização*, e que constou do primeiro Plano Plurianual 1991/95¹², era o de afastar o Estado daquelas atividades que podiam ser desempenhadas com mais eficiência pela iniciativa privada, concentrando a atenção e os recursos públicos nas áreas de saúde e educação, mas foi em boa parte desvirtuada, uma vez que as receitas de privatização serviram basicamente para o pagamento de juros e amortização da dívida.

¹² Diretrizes do Plano Plurianual 1991/95.

Quadro 5 – Receitas de privatização (*) – 1995/1998

Tipo de receita	1995	1996	1997	1998 (**)	TOTAL
Privatizações federais (***)	1,7	4,6	8,3	8,7	23,2
- Receita de venda	1,1	4,0	4,6	5,0	14,6
- Dívidas transferidas	0,6	0,7	3,7	3,7	8,6
Privatizações estaduais	-	1,8	16,5	12,2	30,6
- Receita de venda	-	1,5	14,9	8,4	24,8
- Dívidas transferidas	-	0,3	1,6	3,8	5,8
TOTAL	1,7	6,4	24,8	20,9	53,8

Fonte: BNDES, MF, Programa de Estabilidade Fiscal (pág. 23).

(*) Critério de caixa, considera os pagamentos efetivamente realizados.

(**) Realizado até 21/10/98.

(***) Não inclui Banda B e a parcela da Telebrás computada como receita de concessão.

Já os valores correspondentes à incorporação dos principais passivos ocultos (“esqueletos”), conforme deduzidos do PEF, são mostrados no Quadro 6 seguinte.

Quadro 6 – Incorporação da dívida pública de passivos ocultos

Discriminação do item de passivo	Valor em R\$ bilhões
Banco do Brasil – capitalização e regularização de débitos	15,3 (ago/98)
Securitização da dívida agrícola	8,8 (*)
Securitização da dívida da RFFSA com INSS	1,4 (dez/96)
Securitização do FCVS	7,0
Securitização de moedas de privatização por NTNs-P	8,7
Securitização de débitos da SUNAVAM	2,6 (1996)
Securitização de débitos da SIDERBRAS	4,1 (1997)

Fonte: Programa de Estabilidade Fiscal (pág. 19).

Elaboração: COFF/CD.

(*) Dos quais R\$ 3,8 bilhões de títulos emitidos e R\$ 5 bilhões a emitir.

Ainda com relação à dívida, observa-se que sua estrutura em termos de perfil de maturação, riscos e duração sofreu mudanças ao longo do período de 1995 a 1998. Antes da crise de outubro de 1997, 64% dos títulos da dívida mobiliária do Tesouro Nacional em mercado eram pré-fixados, fazendo com que os credores da mesma arcassem com parte da elevação dos juros. Essa situação mudou, no entanto, com o agravamento da crise internacional. Em setembro de 1998, os papéis pós-fixados indexados à taxa *SELIC*, somados aos títulos indexados ao dólar, representavam cerca de 80 % da dívida, o que aumenta consideravelmente

seu grau de sensibilidade às variações da taxa de juros e câmbio.

Finalmente, o PEF prevê, como consequência das medidas ajustadas com o FMI, que a economia do País sofrerá em 1999 uma redução de seu produto interno bruto no valor de 1 %, como resultado do aumento da tributação e da redução dos investimentos públicos.

A análise da trajetória de alguns indicadores econômicos e financeiros, mesmo de forma superficial e simplificada, torna cada vez mais clara e generalizada a idéia de que o modelo adotado apresenta contradições que precisam ser melhor solucionadas ou explicadas. O vulto de pagamento dos juros, considerados anormais pelos padrões internacionais, está tornando inútil quase todo o esforço de poupança pública, incluindo a venda de ativos. Os resultados positivos alcançados no que se refere à estabilidade de preços não podem inibir a necessidade de se ampliar e aprofundar o debate, com a seriedade que o tema exige, acerca dos efeitos conjugados das políticas que vêm sendo adotadas. Acreditamos que, quanto mais condições tiver a sociedade de conhecer e atuar sobre decisões tão significativas para a vida das pessoas, na maior parte das vezes concentradas em poucos técnicos, maior a democracia e menor a probabilidade de se cometerem erros.

2 – O Programa de Estabilidade Fiscal¹³ e o Orçamento da União para 1999

O Programa de Estabilidade Fiscal, como dissemos, situa no aumento das despesas públicas todas as explicações sobre as causas do crescimento da dívida e da conta de juros. Partindo da premissa ajustada com o FMI, de que é necessário estabilizar o crescimento da dívida em relação ao produto interno bruto (PIB), o Programa determina um esforço fiscal capaz de gerar um *superávit* primário consolidado em 1999 de 2,6% do PIB (R\$ 23,6 bilhões) no setor público consolidado. Deste valor, 1,8 % do PIB (R\$ 16,4 bilhões) caberia ao Governo Central¹⁴. Espera-se, com isso, que a relação dívida/PIB, estimada em 44,9 % para 1999, não aumente.

Não encontramos no PEF a metodologia de cálculo do *superávit* primário necessário para estabilizar a dívida que levou aos números apresentados. Considerando-se, no entanto, uma dívida líquida em torno de R\$ 370 bilhões em 1998 e uma taxa de juros reais e líquidos estimados em 21,89% a.a. na proposta

¹³ Este trabalho foi escrito em dez/98; posteriormente, em jan/99, uma revisão do Acordo com o FMI fixou a necessidade de *superávit* primário no setor público consolidado de 3 a 3,5% do PIB, uma relação Dívida/PIB de 46,5% em 2001; estima-se, para a União, a necessidade de um acréscimo de R\$ 8 bilhões no *superávit* primário.

¹⁴ Governo Central = Tesouro + BACEN.

orçamentária para 1999, estima-se que os gastos com juros líquidos em 1999 ficarão na faixa de R\$ 60 a R\$ 70 bilhões de reais, no setor público consolidado. O PEF espera ainda, nos próximos anos, algumas receitas de privatização bem como a absorção de passivos ocultos, conforme ilustra o Quadro 7. Os dados apresentados são insuficientes para uma avaliação mais rigorosa da coerência das metas plurianuais, considerando-se, inclusive que a recessão de 1% projetada para 1999 certamente afetará as receitas.

Quadro 7 – Resultado para estabilizar a relação Dívida/PIB

Item	1998	1999	2000	2001
Primário proposto (% PIB)	-	2,6	2,8	3,0
- Governo Central	-	1,8	2,0	2,3
- Estados, Municípios e Estatais	-	0,8	0,8	0,7
Relação Dívida/PIB	41,9	44,9	44,8	44,4
MEMORANDO				
<i>Receitas de privatizações (R\$ bi)</i>	-	24,7	16,4	0
<i>Incorporação de passivos ocultos (R\$ bi)</i>	-	15,2	6,8	1,3
<i>Dívida pública líquida (R\$ bi)</i>	370,4	-	-	-
<i>PIB (crescimento)</i>	(*)	-1%	+3%	+4%

Fonte: Programa de Estabilidade Fiscal.

(*) PIB estimado para 1998 = 924,7 bilhões.

O valor de R\$ 16,4 bilhões corresponde ao *superávit* primário de 1,8% do Governo Central. Este valor foi fixado no artigo 9º do texto da lei que acompanha a proposta orçamentária reformulada para 1999¹⁵.

A proposta orçamentária para 1999 enviada ao Congresso em 31 de agosto de 1998 foi reformulada pelo Poder Executivo, ao enviar nova Mensagem ao Congresso em 09/11/1998, de forma a contemplar os ajustes previstos no Programa de Estabilidade Fiscal.

O Quadro 8 seguinte¹⁶ mostra um resumo dos principais itens relativos às receitas e às despesas não-financeiras que compõem o chamado quadro das

¹⁵ Art. 9º O *superávit* primário implícito nos orçamentos fiscal e da seguridade social constantes desta lei, no montante de R\$ 16.342.800.000,00 (...) deverá ser o resultado mínimo verificado ao final da execução orçamentária do exercício financeiro de 1999.

¹⁶ Quadro-resumo extraído do quadro das Necessidades de Financiamento do Governo Central.

Necessidades de Financiamento do Governo Central¹⁷. Este quadro mostra como será cumprida a meta ajustada com o FMI de se promover um esforço fiscal de R\$ 28 bilhões a nível do governo central (exclusive estados e municípios), implicando um *superávit* primário no governo federal de R\$ 16,4 bilhões. Cumpre fazer as seguintes observações:

A coluna (I) corresponde aos números contidos na proposta orçamentária para 1999 enviada ao Congresso em 31/08/1998 (PL1). Tal proposta foi construída sob premissas macroeconômicas que se mostraram superadas. A receita total, de R\$ 196,5 bilhões, foi estimada com base em crescimento do PIB de 4 %, e inflação de 3,8%. O vulto das discrepâncias justificaram a necessidade de sua revisão¹⁸.

A coluna (II) mostra como ficaria¹⁹ a proposta orçamentária para 1999 revista – com os novos parâmetros macroeconômicos, ou seja, inflação de 2% e crescimento negativo de 1% –, sem qualquer medida de ajuste fiscal. Nesta coluna constatamos que o valor do crescimento do PIB e da inflação adotados na proposta de 31 de agosto de 1998 tinham como efeito uma superestimativa da receita não-financeira em torno de R\$ 13,7 bilhões, mascarando totalmente o resultado fiscal; na verdade, sem as medidas de ajuste fiscal, e considerando as novas premissas de inflação e crescimento, o resultado primário atingiria o valor negativo de 11,6 bilhões (*déficit* primário);

A coluna (III) mostra a (nova) proposta orçamentária para 1999 revista, com as medidas do ajuste fiscal (PL2). As medidas do ajuste fiscal correspondem a aumentos de receita e redução de despesas, das quais falaremos adiante.

A coluna (IV) mostra a diferença entre PL2 e o PL1. Esta análise está comprometida, como vimos, pela inconsistência da receita do PL1. Quanto à despesa, a análise das diferenças deve ser feita caso a caso, uma vez que algumas despesas, tais como as relativas às transferências constitucionais (vinculações), dependem da receita; outras poderiam também estar afetadas pelas premissas iniciais e superadas de inflação e crescimento;

¹⁷ Necessidades de Financiamento do Governo Central – NFGC é o demonstrativo utilizado para calcular o resultado primário do Governo (conceito acima da linha).

¹⁸ A votação de orçamentos elaborados com base em receitas superestimadas aumenta a margem de discricionariedade do Poder Executivo na escolha de quais despesas serão executadas. Isso debilita e reduz a eficácia do orçamento como instrumento de planejamento, além de neutralizar em larga medida a participação do Congresso e da sociedade na definição dos gastos públicos.

¹⁹ Atente-se que o Governo não chegou a enviar a revisão da primeira proposta, sem os ajustes. A Segunda proposta foi apresentada já com os ajustes; os dados da coluna (II) foram retirados das projeções constantes do PEF, pg.50.

A coluna (V) mede o esforço fiscal que de fato está sendo proposto – R\$ 28 bilhões, é o necessário para cobrir 11,6 bilhões de resultado negativo e gerar um excedente de 16,4 bilhões no *superávit* primário. O esforço fiscal corresponde ao aumento de receita à redução de despesas. Parte das perdas nas vinculações representam diminuição nas transferências para estados e municípios²⁰.

Quadro 8 – Necessidades de financiamento do Governo – 1999

Quadro-Resumo

Item	1ª Proposta orçamentária para 1999 (31/08/98) (PL 1)	Simulação da 1ª proposta, revista (<u>novos parâmetros</u>), <u>SEM o ajuste fiscal</u>	2ª Proposta, <u>COM o</u> <u>ajuste fiscal</u> (PL 2)	Diferença (PL2 - PL1)	Diferença (Esforço Fiscal)
	(I)	(II)	(III)	(IV) = III - I	(V) = III - II
Receita (A)	196,5	182,8	200,0	3,5	17,2
Despesa (B)	187,8	194,4	183,6	(4,2)	(10,8)
- Pessoal	49,4	52,2	52,2	2,8	0
- Benefícios	57,5	59,6	57,9	0,4	(1,7)
- Vinculações	39,8	42,4	39,5	(0,3)	(2,9)
- OCC	43,4	42,9	35,5	(7,9)	(7,4)
- Ajustes	-2,3	-2,7	-1,5	0,8	1,2
Res. Primário (C) = (A) - (B)	8,7	(11,6)	16,4	7,7	28,0

Fonte: Programa de Estabilidade Fiscal.

Elaboração: COFF/CD.

As principais medidas de aumento de receita para 1999 são as seguintes:

- aumento da CPMF – R\$ 7,3 bilhões;
- aumento da COFINS – R\$ 4,6 bilhões;
- aumento da contribuição dos servidores ativos e inativos – R\$ 2,6 bilhões;
- transferência dos depósitos judiciais da Caixa Econômica Federal para o

Tesouro Nacional – R\$ 1,4 bilhão.

As despesas não-financeiras do governo federal foram classificadas em quatro grandes grupos:

- Despesas com pessoal e encargos sociais** – estas despesas mantiveram-se, em termos de percentagem do PIB, praticamente estáveis; a despesa com pessoal já incluiu os gastos com os inativos da União; o *déficit* previdenciário dos servidores públicos da União, sem o ajuste fiscal, apresentado no PEF, foi de

²⁰ Ver a respeito Notas Técnicas 13/98 e 14/98 – COFF/CD.

R\$ 22,1 bilhões, tendo sido calculado pela diferença entre a receita da contribuição dos servidores (R\$ 2,8 bilhões, sem o aumento) e a despesa com inativos da União (R\$ 24,9 bilhões, no PL2). Esta forma de demonstrar o *déficit*, como se houvesse um fundo específico com tal finalidade, desconsidera a contribuição patronal e os rendimentos passados; convém registrar, ainda, que as despesas com inativos cresceram em cerca de 2,5 bilhões do PL1 para o PL2, sem explicação razoável²¹;

b) Despesas com benefícios previdenciários (INSS) – os gastos com o pagamento de benefícios da previdência geral ultrapassaram o total da arrecadação líquida da Previdência em 1996, projetando-se para 1998 um *déficit* de R\$ 7,7 bilhões (arrecadação líquida menos benefícios previdenciários);

c) Outras Despesas vinculadas, tais como as transferências obrigatórias para Estados e Municípios (FPE, FPM, ...) – tais despesas são, na verdade, o resultado da repartição de receitas tributárias definidas na Constituição. Nos últimos anos, mecanismos como o Fundo Social de Emergência e depois o Fundo de Estabilização Fiscal ampliaram a margem do governo federal;

d) Outras despesas correntes e de capital (OCC²²) – inclui o restante das despesas da União não-financeiras; são consideradas comprimíveis, embora a rigor boa parte destas despesas não o sejam, tais como as relativas ao pagamento de benefícios da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, ao pagamento de precatórios judiciais etc. Os quadros em ANEXO mostram que a redução de tais despesas com o ajuste fiscal não foi linear, atingindo de forma diferente órgãos e programações orçamentárias.

²¹ Na apreciação da proposta orçamentária para 1999, o Congresso Nacional cancelou parte deste excesso.

²² O grupo OCC foi definido pela MP 1.716/98, que alterou a LDO/99, estabelecendo limites para a execução das despesas dos grupos “Outras Despesas Correntes”, “Investimentos” e “Inversões Financeiras”, excluídas destes grupos os valores relativos às seguintes programações: transferências constitucionais, FAT, FCVS, benefícios previdenciários e sentenças judiciais, aquisição de títulos da dívida pública federal, formação de estoques públicos e subvenções econômicas no âmbito do MARA..