

Política fiscal: o desafio da redução do déficit público*

*Isabel Noemia Rückert***

A ausência de reformas estruturais que permitam um ajuste fiscal duradouro faz com que o Governo execute uma política monetária restritiva, onde a taxa de juros elevada provoca um forte impacto sobre as contas públicas.

Este artigo tem como objetivo examinar as principais alterações ocorridas na política fiscal, no primeiro semestre de 1996. Nesse sentido, efetua-se uma análise do comportamento do déficit do setor público, dando-se ênfase ao crescimento do endividamento público e a suas causas. Além disso, analisa-se a evolução das contas da União e o desempenho da arrecadação tributária federal.

O comportamento do déficit público

Em 1995, a receita tributária atingiu o nível recorde de 30% do PIB, mesmo assim, houve um déficit público operacional de 4,99% do PIB, causado, principalmente, pelos estados e municípios, os quais tiveram um aumento nos seus gastos com encargos da dívida, devido, sobretudo, ao crescimento das despesas com juros. Pelo conceito primário, que exclui os juros reais das dívidas do setor público, o setor público global registrou um superávit de 0,37% do PIB em 1995 (Tabela 1).

* Texto elaborado com informações obtidas até 04.07.96.

** Economista, Técnica da FEE.

A autora agradece os comentários de Alfredo Meneghetti Neto, Edison M. Moreira, Maria Luiza Borsatto à versão preliminar deste texto, bem como às estagiárias Fernanda Sperotto e Patrícia Guimarães pela colaboração nas informações e na elaboração das tabelas também da versão preliminar.

Tabela 1

**Necessidades de financiamento e fluxos acumulados
em relação ao PIB nacional — 1994/96**

(% do PIB)

DISCRIMINAÇÃO	1994	1995 (1)	1996 (2)
Total nominal	44,40	7,35	6,13
Governo Federal e Bacen	17,37	2,37	2,45
Governos estaduais e municipais	18,90	3,65	3,36
Empresas estatais	8,13	1,33	0,32
Total operacional	-1,33	4,99	3,65
Governo Federal e Bacen	-1,59	1,71	1,47
Governos estaduais e municipais	0,57	2,41	2,25
Empresas estatais	-0,31	0,87	-0,07
Total primário	-5,16	-0,37	-0,62
Governo Federal e Bacen	-3,09	-0,59	-0,96
Governos estaduais e municipais	-0,86	0,18	0,83
Empresas estatais	-1,21	0,04	-0,49
Total de juros reais	3,83	5,36	4,27
Governo Federal e Bacen	1,50	2,30	2,43
Governos estaduais e municipais	1,43	2,23	1,42
Empresas estatais	0,90	0,83	0,42

FONTE: NOTA PARA IMPRENSA (1996). Brasília: BACEN, jun.

(1) Dados preliminares. (2) Fluxo acumulado de janeiro a abril.

No ano de 1995, verificou-se não somente que o superávit primário foi reduzido, mas também que as despesas de juros cresceram. O setor público desembolsou com juros reais o equivalente a 5,36% do PIB. Todavia, se tivesse ocorrido o mesmo superávit primário de 1994 (5,16% do PIB), haveria um equilíbrio operacional. Essa constatação evidencia um aumento das despesas não financeiras do setor público global, o que significa que, para reduzir o déficit público, deverá ocorrer não só uma redução da taxa de juros, mas ainda um maior esforço fiscal.

O setor público global, até abril de 1996, registrou um déficit, pelo conceito operacional, de 3,65% do PIB, sendo que os estados e os municípios foram responsáveis por um déficit de 2,25% do PIB, seguidos pelo Governo Federal e pelo Banco Central com 1,47% do PIB, enquanto as empresas estatais se apresentaram praticamente equilibradas (0,07%).

Segundo as estimativas oficiais para 1996, o déficit público global, pelo conceito nominal, deverá situar-se em 5% do PIB, ao passo que o operacional deverá ficar em 2,5%, o que representa metade do resultado registrado em 1995.

Para atingir esse objetivo, o Governo Federal vem tentando reduzir suas despesas. Entre as medidas adotadas, encontra-se a não-concessão de reajuste salarial para os servidores federais. Além disso, o Governo programou cortes no item outras despesas de custeio, de 25% (R\$ 3,5 bilhões), abrangendo todos os ministérios no Orçamento Geral da União para 1996. Entretanto poderá ocorrer remanejamento de recursos de custeio para alguns órgãos que enfrentam maiores dificuldades.

O Governo Federal também está estudando uma série de medidas para diminuir os gastos com o funcionalismo público, que estão estimados em R\$ 41 bilhões para este ano. Entre elas, encontram-se: redução de horas extras, corte na liberação de recursos com diárias para viagens e a implantação do Programa de Demissão Voluntária.

A União conta este ano com os recursos do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), aprovado pelo Congresso Nacional. Esse fundo substituiu o Fundo Social de Emergência e deverá vigorar por 18 meses, a partir de 1º de janeiro de 1996. Ele desvincula 20% das receitas da União e espera arrecadar em torno de R\$ 16 bilhões este ano.

Já os estados deverão apresentar uma melhora nas suas contas, uma vez que reduziram seus custos com a rolagem das suas dívidas, utilizando-se de linhas especiais de crédito criadas pela Caixa Econômica Federal, com taxas de juros menores. O Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados foi anunciado em novembro de 1995 pelo Conselho Monetário Nacional, possibilitando ao Governo Federal criar linhas de financiamentos no montante de R\$ 1,8 bilhão, o que beneficiou 17 estados que aderiram ao Programa. Em contrapartida, o Tesouro Nacional fixou metas de controle de gastos e exigiu maior esforço dos estados para aumentar a receita.

Quanto às empresas estatais, a expectativa é de que neste ano haja um superávit operacional, em vista da recomposição das tarifas públicas.

No que se refere à Previdência, deverá ocorrer um agravamento das suas contas — a projeção é de um déficit de R\$ 2,7 bilhões para 1996. Até o mês de março deste ano, o resultado das contas da Previdência foi de R\$ 462,3 milhões negativos, não se levando em conta, ainda, o reajuste de 15% concedido em maio deste ano para os benefícios previdenciários.

A explosão do endividamento público

Em 1996, houve um aumento considerável do endividamento público. A dívida mobiliária federal fora do Banco Central atingiu o montante de R\$ 151,3 bilhões até maio de 1996 contra R\$ 114,1 bilhões (a preços de maio de 1996) em dezembro de 1995. Somente no mês de maio em relação a abril, esta dívida aumentou R\$ 13,3 bilhões.

Esse crescimento expressivo foi causado, principalmente, pela compra de ações do Banco do Brasil pelo Tesouro Nacional, pelos empréstimos do Banco Central às instituições financeiras e pelo ingresso de recursos externos no País.

No mês de maio, o Banco Central liberou R\$ 6,1 bilhões em empréstimos para o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro (Proer). Todavia, desse total, apenas R\$ 2,4 bilhões entraram no mercado. A diferença ficou no Banco Central para pagamento de dívidas antigas que os bancos tinham com essa instituição. Os bancos em dificuldades receberam R\$ 8,44 bilhões do Proer desde novembro de 1995. Essa injeção de recursos correspondeu a cerca de 50% do estoque da base monetária registrada em maio. O Banco Central, ao efetuar o empréstimo, provocou uma expansão da liquidez na economia, o que fez com que esse órgão vendesse títulos públicos, com o objetivo de retirar esses recursos do mercado. Dessa forma, elevou a dívida pública e, conseqüentemente, o pagamento dos juros.

Por sua vez, a entrada de dólares em maio, no montante de US\$ 2,3 bilhões, aumentou as reservas internacionais para US\$ 59,3 bilhões (pelo conceito de caixa). Para não perder o controle monetário, o Banco Central é obrigado a colocar no mercado títulos federais para esterilizar o excesso de moeda causado pelo ingresso de recursos externos. Todavia as reservas internacionais aplicadas no Exterior rendem ao País em torno de 4% a 5% ao ano, enquanto os papéis emitidos no mercado interno têm custo em torno de 31% ao ano. Nessa troca de ativos, o setor público federal aumenta seus gastos.

O Governo vem reduzindo gradualmente a taxa de juros básica, que caiu de 4,24% a.m. em maio de 1995 para 2,01% a.m. no mesmo mês de 1996. A queda dos juros pode trazer um ajuste positivo sobre o déficit operacional, mas, por outro lado, o aumento do endividamento público pode anular esse efeito. Nesse sentido, mesmo com os juros mais baixos, o montante despendido poderá ser maior.

O rápido crescimento da dívida mobiliária a partir de 1994 não significa que a dívida líquida total do setor público esteja crescendo com a mesma intensidade. A dívida aumentou de R\$153,1 bilhões em 1994 (a preços de abril de 1996) para R\$ 226,4 bilhões até abril de 1996, o que significa um salto de 28,5% para 32,8% do PIB (Tabela 2).

Tabela 2

Dívida líquida total, interna e externa do setor público, em reais e em percentual do PIB — 1994/96

DISCRIMINAÇÃO	1994		1995		1996 (1)	
	R\$ (milhões)	% do PIB	R\$ (milhões)	% do PIB	R\$ (milhões)	% do PIB
DÍVIDA INTERNA	108 806	20,2	170 311	25,5	190 993	27,7
Governo Federal e Bacen	33 395	6,2	66 731	10,0	79 547	11,5
Dívida mobiliária fora do Bacen	60 255	11,2	106 666	16,3	135 132	19,6
Outras dívidas	-26 860	-5,0	-39 935	-6,3	-55 585	-8,1
Governos estaduais e municipais	49 285	9,2	70 277	10,5	77 769	11,3
Dívida mobiliária fora do Bacen	24 203	4,5	37 559	5,6	40 843	5,9
Dívida mobiliária no Bacen	23 844	4,4	32 375	4,8	36 034	5,2
Outras dívidas	1 238	0,3	293	0	892	0,1
Empresas estatais	26 126	4,9	33 353	5,0	33 677	4,9
DÍVIDA EXTERNA	44 357	8,3	41 020	6,1	35 426	5,1
Governo Federal e Bacen	32 441	6,0	25 998	3,9	19 453	2,8
Governos estaduais e municipais	1 806	0,3	2 363	0,4	2 467	0,4
Empresas estatais	10 110	1,9	12 659	1,9	13 506	2,0
DÍVIDA TOTAL	153 163	28,5	211 330	31,6	226 420	32,8

FONTE: NOTA PARA IMPRENSA (1996). Brasília: BACEN, jun.

NOTA: Os saldos foram inflacionados pelo deflator IGP-DI a preços de abril de 1996.

(1) Para 1996, os fluxos são de jan.-abr.

Esse resultado deveu-se à elevação da participação da dívida mobiliária interna no total do endividamento líquido. No final de 1994, a dívida mobiliária em títulos do Governo Federal representava 39,3% desse total, passando para 59,6% até o mês de abril de 1996.

Entretanto as enormes reservas acumuladas pelo País reduziram a dívida líquida externa e fizeram com que ocorresse um bom desempenho nos indicadores que dependem dessa variável. Essa dívida caiu de 8% em 1994 para 5% do PIB até abril de 1996.

O que se verifica é que houve uma alteração na composição da dívida, que é maior no mercado interno, enquanto a dívida externa registrou declínio.

A evolução das contas públicas federais

O resultado da Execução Financeira do Tesouro Nacional registrou, de janeiro a maio de 1996, um déficit de caixa de R\$ 3,65 bilhões. Especificamente no mês de maio, o Tesouro obteve um superávit de R\$ 671 milhões pelo conceito de caixa (Tabela 3).

Comparando-se com o resultado acumulado de 1995, ocorreu uma piora nas contas federais. No ano passado, nesse período, houve um déficit de R\$ 600 milhões.

Tabela 3

Execução financeira do Tesouro Nacional — jan. -maio/95 e jan.-maio/96

DISCRIMINAÇÃO	JAN-MAIO/ 95 (R\$ milhões)	JAN-MAIO/ 96 (R\$ milhões)	VARIA- ÇÃO %
I - Fluxo Fiscal			
A - Receitas	38 093	40 301	5,80
A.1 Recolhimento bruto	36 443	38 123	4,61
A.2 Incentivos fiscais	-308	-222	-27,87
A.3 Reserva das operações oficiais de crédito	1 313	1 534	16,81
A.4 Outras operações de crédito	598	817	36,71
A.5 Remuneração de disponibilidades - BB	47	50	6,47
B - Despesas	-38 669	-43 954	13,61
B.1 Liberações vinculadas	-11 314	-10 797	-4,57
B.1.1 Transferências constitucionais para estados e municípios	-8 460	-9 180	8,50
B.1.2 Demais transferências para estados e municípios	-26	-66	156,60
B.1.3 Outras vinculações	-2 828	-1 551	-45,16
B.2 Liberações ordinárias	-27 375	-33 157	21,12
B.2.1 Pessoal e encargos sociais	-15 088	-16 942	12,29
B.2.2 Encargos da dívida contratual	-1 722	-1 867	8,47
B.2.3 Encargos da DPMF - mercado	-3 288	-6 123	86,22
B.2.4 Outras despesas (custeio e investimento)	-5 696	-5 501	-3,43
B.2.5 Liberações das operações oficiais de crédito	-1 091	-1 533	40,42
B.2.6 Restos a pagar	-489	-1 192	143,66
C - Resultado (A + B)	-596	-3 653	512,97
II - Financiamento			
D - Receitas	39 182	55 390	41,37
D.1 Emissão de títulos - mercado	39 142	55 011	40,54
D.2 Outras operações de crédito	40	379	847,73
D.3 Renegociação da dívida externa	0	0	-
E - Despesas	-34 571	-49 356	42,77
E.1 Resgate de títulos	-32 552	-41 420	27,24
E.2 Amortização da dívida contratual	-1 778	-1 488	-16,32
F - Endividamento mobiliário interno líquido (D.1+E.1)	6 590	13 590	106,22
G - Resultado Tesouro/Bacen	1 322	-2 263	-271,15
H - Fluxo de Caixa (C) + (D) + (E) + (G)	5 337	118	-97,79

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional

NOTA: Os valores estão a preços de maio de 1996, os quais foram inflacionados pelo deflator IGP-DI.

O acompanhamento das contas públicas através desse resultado é considerado pouco abrangente, pois despreza parte significativa das atividades do Governo Federal. Esse indicador utiliza o critério de caixa, o que pode levar a desembolsos extraordinários num determinado mês, em vista da concentração de pagamentos de juros ou de outros dispêndios.

Diante disso, o Governo Federal vem registrando os dados da Execução Financeira sob dois critérios: pelo conceito de caixa e pelo de competência. O primeiro apresenta os resultados da despesa e da receita no período, enquanto o segundo mensura o resultado a partir dos desembolsos programados. Esse método lança a receita no mês de competência e as despesas, menos juros, pelo regime de caixa.

Pelo critério de competência, o Tesouro Nacional obteve, no período de janeiro a maio de 1996, um superávit primário de R\$ 3,5 bilhões. Pelo resultado, verifica-se que, dessa forma, há uma melhora nos números apresentados pelo Governo. Além do que, a despesa de juros com resgate de títulos com prazo de um ano passa a ter impacto sobre o resultado do Tesouro em 12 meses. Assim, o pagamento de juros reais, pelo critério de competência, atingiu R\$ 3,9 bilhões até maio, enquanto pelo critério de caixa somou R\$ 7,9 bilhões.

A arrecadação dos tributos federais, após os excelentes resultados obtidos em 1995, vem registrando, nos primeiros meses de 1996, desempenho desfavorável (Tabela 4).

No período de janeiro a maio de 1996, as receitas tributárias atingiram um montante de R\$ 39,13 bilhões contra R\$ 39,46 bilhões no mesmo período do ano anterior, o que significou um declínio real de 0,5%. O Governo tinha como meta recolher de tributos até o final do ano um montante de R\$ 96 bilhões. Diante da queda de arrecadação, essa previsão poderá ser revista.

A arrecadação do Imposto de Renda, que representou 37,4% do total das receitas tributárias, subiu 4,91% no período, em vista do aumento do recolhimento do IR-pessoa jurídica (20,9%) e do IR-pessoa física (34,8%).

A arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados registrou uma queda de 9,44% nos primeiros cinco meses deste ano em comparação com idêntico período de 1995, devido à queda do nível de atividade industrial. A coleta do Imposto sobre Importações registrou um decréscimo de 30,3% até maio de 1996 em relação ao mesmo período do ano passado, em vista do aumento da alíquota de importação dos bens duráveis de consumo, que reduziu o volume desses produtos importados, sobretudo o de automóveis.

No que se refere às despesas, houve um aumento real de 13,6% no período. Os gastos com pessoal subiram 12,3% de janeiro a maio em comparação com idêntico período de 1995. Entretanto, no mês de maio de 1996, esses dispêndios atingiram R\$ 2,8 bilhões, evidenciando uma queda em relação ao mês anterior (R\$ 3,0 bilhões). Segundo o Governo, ainda não há uma explicação para esse fato, que pode ser resultante de uma fiscalização mais efetiva do Ministério da Administração em conjunto com o Ministério da Fazenda.

A expectativa é de que ocorra um déficit de caixa no mês de junho, devido ao pagamento da primeira parcela do 13º salário ao funcionalismo público e ao desembolso da parcela de juros da dívida externa.

Cabe destacar, também, o crescimento significativo do item encargos da dívida mobiliária federal, que registrou um aumento real de 86,2% de janeiro a maio de 1996 em comparação com o mesmo período de 1995. Esse comportamento evidencia a pressão desse gasto no total dos dispêndios, que, apesar de não ser o mais significativo (14% do total), foi a rubrica que mais cresceu.

Tabela 4

Arrecadação dos tributos federais — jan.-maio/95 e jan.-maio/96

DISCRIMINAÇÃO	JAN-MAIO/95 (R\$ milhões) (1)	JAN-MAIO/96 (R\$ milhões) (1)	Δ% 1996/1995	COMPOSIÇÃO % 1996
Imposto de Renda	13 989	14 676	4,91	37,39
Pessoa física	735	991	34,83	2,52
Pessoa jurídica	5 247	6 345	20,93	16,16
Retido na fonte	8 007	7 340	-8,33	18,70
Imposto sobre Produtos Industrializados	6 512	5 897	-9,44	15,02
Fumo	1 138	1 171	2,90	2,98
Bebidas	635	737	16,06	1,88
Automóveis	325	321	-1,23	0,82
Outros	4 414	3 668	-16,90	9,34
Imposto sobre Operações Financeiras	1 131	1 204	6,45	3,07
Imposto sobre Exportações	15	1	-93,33	0,003
Imposto sobre Importações	2 209	1 539	-30,33	3,92
Imposto sobre Propriedade Rural	46	58	26,09	0,15
IPMF	189	-	-	-
COFINS	7 085	7 177	1,30	18,28
PIS/PASEP	2 822	2 953	4,64	7,52
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	3 090	3 152	2,01	8,03
Outras contribuições	2 384	2 599	9,02	6,62
TOTAL	39 471	39 257	-0,55	100,00

FONTE: Ministério da Fazenda.

(1) Os acumulados de janeiro a maio de 1995 e de 1996 foram inflacionados pelo deflator IGP-DI da FGV, a preços de maio de 1996.

Conclusão

Do ponto de vista fiscal, há um fato preocupante, que é o aumento da dívida pública, a qual tem crescido desde a implantação do Plano Real. A taxa básica de juros (*over/Selic*), apesar de ter caído em relação ao ano passado, ainda continua muito elevada.

Com relação ao déficit público global, não são somente os gastos financeiros os principais responsáveis pelo seu crescimento, mas a maior elevação das despesas não financeiras, incluindo o pessoal inativo da União.

O que poderá aliviar o quadro deste ano é a melhora das contas das empresas estatais, que conseguiram recompor suas tarifas, e o fato de os estados terem negociado linhas especiais de créditos com taxas de juros menores.

No entanto não será possível sustentar a estabilização econômica e conciliá-la com objetivos de crescimento sem um ajuste fiscal permanente.

Bibliografia

CONJUNTURA ECONÔMICA (1996). Rio de Janeiro: FGV, v.50, n.6, jun.

NOTA PARA IMPRENSA (1996). Brasília: BACEN, jun.

RESULTADO DO TESOIRO NACIONAL. Brasília: STN, v.2, n.5, maio.