

Política fiscal: as dificuldades de reduzir o déficit público*

*Isabel Noemia Rückert***

A política econômica adotada pelo Governo tem-se refletido nas contas públicas. A necessidade de neutralizar o impacto monetário expansionista, decorrente da entrada de recursos externos, através do lançamento de títulos, elevou o endividamento público e, conseqüentemente, os seus encargos.

Este artigo tem como objetivo apresentar as principais mudanças da política fiscal ocorridas no quarto trimestre de 1996. Em vista disso, analisam-se o comportamento do déficit público e a trajetória da dívida líquida global do setor público. Examinam-se, também, o resultado das contas públicas federais e, especificamente, o desempenho da arrecadação de seus tributos.

O comportamento do déficit público

O setor público global registrou um déficit operacional de 3,98% do PIB até outubro de 1996, sendo que os estados e os municípios foram responsáveis pela maior parcela desse déficit (2,18% do PIB). O Governo Federal e o Bacen tiveram um déficit de 1,69% do PIB, enquanto as empresas estatais atingiram 0,11% do PIB (Tabela 1).

* Este texto foi elaborado com informações disponíveis até 23.12.96.

** Economista, Técnica da FEE.

A autora agradece aos colegas Maria Luiza Borsatto e Edison M. Moreira a leitura e os comentários a uma versão preliminar deste texto. Os erros porventura remanescentes são de inteira responsabilidade da autora. Agradece também o apoio técnico das estagiárias Fernanda Sperotto e Patrícia Guimarães, sendo esta última bolsista da FAPERGS.

Tabela 1

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

DISCRIMINAÇÃO	1994	1996 (% PIB)	
		1995 (1)	1996 (2)
Total nominal	43,74	7,05	6,01
Governo Federal e Bacen	17,11	2,27	2,56
Governos estaduais e municipais ...	18,62	3,50	3,05
Empresas estatais	8,01	1,28	0,40
Total operacional	-1,32	4,78	3,98
Governo Federal e Bacen	-1,57	1,64	1,69
Governos estaduais e municipais ...	0,56	2,31	2,18
Empresas estatais	-0,31	0,83	0,11
Total primário	-5,09	-0,35	0,02
Governo Federal e Bacen	-3,05	-0,56	-0,48
Governos estaduais e municipais ...	-0,85	0,17	0,81
Empresas estatais	-1,19	0,04	-0,31
Total de juros reais	3,77	5,13	3,96
Governo Federal e Bacen	1,48	2,20	2,17
Governos estaduais e municipais ...	1,41	2,14	1,37
Empresas estatais	0,88	0,79	0,42

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

(1) Dados preliminares até dez./95. (2) Dados preliminares até out./96.

Apesar de elevado, o déficit operacional foi menor do que o do ano de 1995. As estimativas oficiais, no início do ano, eram de que o mesmo atingiria 2,5% do PIB em 1996, que corresponderia à metade do déficit público alcançado em 1995 (5% do PIB). Essa previsão foi alterada; e o Governo estima para este ano um déficit operacional de 4% do PIB.

O Governo Federal buscou, durante o ano de 1996, conter suas despesas, adotando uma série de decisões, dentre as quais a não-concessão de reajuste salarial para os servidores federais e cortes de outras despesas de custeio. No entanto, apesar da preocupação em reduzir as despesas não financeiras, o setor público global apresentou um déficit primário (excluindo os juros reais) de 0,02% do PIB. O Governo Federal e as empresas estatais registraram superávits primários (0,48% e 0,31% do PIB respectivamente), enquanto estados e municípios geraram um déficit primário de 0,81% do PIB até outubro de 1996, o que reflete um resultado pior do que o do ano anterior (0,17% do PIB).

Ressalta-se que o déficit primário do setor público foi maior do que a equipe econômica previa, em vista de o Governo ter reconhecido dívidas

antigas (chamadas de “esqueletos”), que resultaram, por exemplo, na capitalização do Banco do Brasil e na securitização de dívidas, principalmente dos débitos agrícolas.

O Governo pretende concentrar-se no resultado primário, uma vez que este é o que mede o esforço fiscal efetivamente ocorrido. A meta é que, em 1997, o setor público global atinja um superávit primário de 1,5% do PIB.

Tendo em vista que o resultado primário foi quase nulo, o déficit operacional ocorrido deveu-se praticamente ao pagamento dos juros reais. Destaca-se, ainda, que o déficit operacional só não é maior que o de 1995 devido ao fato de que as despesas com juros reais sofreram um expressivo declínio em 1996. Até outubro, esses gastos atingiram 3,96% do PIB contra 5,13% do PIB em 1995. Esse resultado evidencia a política monetária adotada de redução da taxa de juros neste ano. Enquanto em 1995 a taxa de juros básica atingiu 33,0% ao ano, em 1996 a estimativa é que a mesma atinja 17% ao ano.

Em outubro de 1996, o Governo Federal divulgou uma série de providências, através de medidas provisórias, decretos e projetos de lei, para reduzir o déficit público em 1997, apesar de algumas delas terem repercussões nos próximos anos. Entre elas encontram-se: (a) medidas de controle sobre despesas de pessoal e eliminação de privilégios; (b) agilização de processos de cobrança judicial de débitos fiscais; (c) maior controle sobre as negociações salariais e alienação de ativos não operacionais das empresas estatais; e (d) projeto de lei enviado ao Congresso alterando diversos aspectos do Imposto de Renda-pessoa jurídica. O Governo pretende também utilizar os recursos do programa de privatização para reduzir o déficit público.

Com relação ao controle de pessoal, destaca-se o Programa de Desligamento Voluntário (PDV) efetuado pelo Ministério da Administração, a partir de 21 de novembro até 18 de dezembro de 1996. Esse programa teve como objetivo reduzir o número de funcionários públicos para diminuir os gastos com pessoal do Governo Federal. Poderiam aderir ao PDV os servidores públicos civis da Administração Direta, das autarquias e das fundações, exceto algumas categorias, tais como: professores universitários, médicos, enfermeiros, bibliotecárias, auditores e analistas do Tesouro. Todavia os resultados ficaram aquém das expectativas do Governo, tendo-se desligado 10.865 servidores públicos, o que representa 3,31% do total dos servidores aptos (327.834).

O endividamento do setor público

Considerando-se a dívida líquida total do setor público, a qual engloba todos os níveis de governo e as empresas estatais, deduzindo os créditos e as reservas cambiais, observa-se que a mesma atingiu o montante de R\$ 260,34 bilhões, ou o equivalente a 34,2% do PIB até outubro de 1996, contra 28,5% do PIB em dezembro de 1995 (Tabela 2).

Desagregando-se essa dívida pelos seus componentes, verifica-se que a dívida interna detém a maior parcela do total (87,3%) e que representou o equivalente a 29,9% do PIB até outubro de 1996. Desse total, destaca-se a dívida mobiliária federal fora do Banco Central, a qual cresceu de 11,2% do PIB em 1994 para 21,8% do PIB até outubro de 1996. Esse significativo aumento do endividamento deveu-se a diversos fatores, dentre os quais o incremento de empréstimos do Banco Central às instituições financeiras e o ingresso de recursos externos no País.

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)	
	Valor (R\$ milhões)	% do PIB	Valor (R\$ milhões)	% do PIB	Valor (R\$ milhões)	% do PIB
DÍVIDA INTERNA (a)	108 806	20,2	170 311	25,5	227 332	29,9
Governo Federal e Bacen	33 395	6,2	66 731	10,0	108 168	14,2
Dívida Mobiliária fora do Bacen	60 255	11,2	106 666	16,3	165 989	21,8
Outras dívidas	-26 860	-5,0	-39 395	-6,3	-57 821	-7,6
Governos estaduais e municipais	49 285	9,2	70 227	10,5	88 838	11,7
Dívida mobiliária fora do Bacen	24 203	4,5	37 559	5,6	48 229	6,3
Dívida mobiliária no Bacen	23 844	4,4	32 375	4,8	39 480	5,2
Outras dívidas	12 238	0,3	293	0,04	1 129	0,1
Empresas estatais	26 126	4,9	33 353	5,0	30 328	4,0
DÍVIDA EXTERNA (b)	44 357	8,3	38 132	5,7	33 016	4,3
Governo Federal e Bacen	32 441	6,0	23 713	3,5	15 045	2,0
Governos estaduais e municipais	1 806	0,3	2 266	0,3	2 980	0,4
Empresas estatais	10 110	1,9	12 153	1,8	15 011	2,0
DÍVIDA TOTAL (a + b)	153 163	28,5	208 443	31,2	260 348	34,2

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

NOTA: Os saldos foram inflacionados pelo deflator IGP-DI a preços de out./96.

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

Já a entrada de recursos externos elevou as reservas internacionais, tendo atingido US\$ 57,3 bilhões — pelo conceito de caixa — até outubro de 1996. Para esterilizar o excesso de moeda causada pelo ingresso desses recursos, o Banco Central colocou títulos públicos no mercado.

No entanto a dívida externa líquida vem caindo em relação ao PIB, devido ao crescimento das reservas internacionais, passando de 8,3% em 1994 para 4,3% do PIB até outubro de 1996. Nota-se que ocorreu uma alteração na composição da dívida líquida, com um aumento da participação da dívida interna, que representava, em 1994, 71,04% do total e, em 1996 (até outubro), atingiu 87,32% do total.

Levando em conta os responsáveis pelo endividamento, destacam-se os estados e os municípios, que aumentaram sua participação de 9,2% do PIB em 1994 para 11,7% do PIB até outubro de 1996. Já a dívida líquida do Governo Federal representou o equivalente a 16,2% do PIB nesse período. Por sua vez, as empresas estatais são as que concentram a menor parcela da dívida líquida do setor público, 6% do PIB até outubro de 1996.

O resultado da execução financeira do Tesouro Nacional

O Governo Federal, a partir deste ano, vem registrando os dados da execução financeira sob dois critérios: o de caixa e o de competência. Este último contabiliza os tributos no mês de seu efetivo pagamento e não quando ingressam na conta única do Tesouro; exclui as receitas originadas de operações de crédito e as liberações referentes aos empréstimos concedidos; além disso, apropria mensalmente as obrigações líquidas com juros, independentemente de terem sido pagas.

A execução financeira do Tesouro Nacional, pelo critério de caixa, registrou um déficit de R\$ 1,4 bilhão em novembro de 1996 e, no acumulado do ano, um déficit de R\$ 7,8 bilhões. Esse resultado representa mais de três vezes o déficit verificado em igual período de 1995, quando atingiu R\$ 2,1 bilhões (Tabela 3).

O desempenho negativo de caixa do Tesouro Nacional deveu-se a diversos fatores. Pelo lado das despesas, houve um aumento de 6,23% no período de janeiro a novembro de 1996 em comparação a idêntico período de 1995. Dos itens mais significativos, o que mais cresceu foram os gastos financeiros (encargos das dívidas interna e externa), os quais subiram 23,48% de janeiro a novembro de 1996 em relação ao mesmo período do ano anterior.

Tabela 3

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

DISCRIMINAÇÃO	JAN-NOV/ 95 (R\$ milhões)	JAN-NOV/ 96 (R\$ milhões)	VARIAÇÃO %
FLUXO FISCAL			
A-Receitas	88 139	88 163	0,03
A.1.Recolhimento bruto	84 014	83 614	-0,48
A.2.Incentivos fiscais	-749	-517	-30,97
A.3.Reservas das operações oficiais de crédito	3 520	3 014	-14,36
A.4.Outras operações de crédito	1 212	1 940	60,01
A.5.Remuneração de disponibilida- des-BB	142	112	-21,14
B-Despesas	-90 383	-96 010	6,23
B.1.Liberações vinculadas	-25 297	-24 889	-1,61
B.1.1.Transferências constitucionais FMP/FPE/IPI/FC	-19 033	-19 020	-0,07
B.1.2.Demais transferências para es- tados e municípios	-96	-130	35,49
B.1.3.Outras vinculações	-6 168	-5 740	-6,94
B.2.Liberações ordinárias	-65 086	-71 121	9,27
B.2.1.Pessoal e encargos sociais	-35 054	-36 430	3,93
B.2.2.Encargos da dívida contratual	-12 097	-14 937	23,48
B.2.3.Liberações das operações ofi- ciais de crédito	-3 210	-2 247	-29,99
B.2.4.Outras despesas (custeio e in- vestimentos)	-14 030	-15 300	9,05
B.2.5.Restos a pagar	-696	-2 206	216,91
C- Resultado (A - B)	-2 245	-7 847	249,60

FONTE: Tesouro Nacional.

NOTA: Os valores estão a preços de nov./96, inflacionados pelo IGP-DI.

Já o item pessoal e encargos sociais obteve, até novembro de 1996, um crescimento real de 3,93% em comparação com idêntico período de 1995. Todavia essa despesa vem caindo nos dois últimos meses. Os gastos do Governo Federal com pessoal deverão totalizar R\$ 41,5 bilhões em 1996 frente aos R\$ 42,8 bilhões em 1995, o que significa um declínio de 3%.

No que diz respeito às receitas, no período de janeiro a novembro de 1996 as mesmas praticamente se mantiveram no patamar do ano anterior, com um crescimento real de 0,03%.

Pelo critério de competência (utilizando o conceito de necessidades de financiamento), o Tesouro Nacional, no período de janeiro a novembro de

1996, obteve um superávit primário de R\$ 4,0 bilhões, que é um valor menor do que o registrado em igual período de 1995 (R\$ 6,4 bilhões).

As despesas com juros reais atingiram o montante de R\$ 11,8 bilhões no período ante R\$ 13,3 bilhões em 1995, evidenciando a contração das despesas financeiras.

Com relação às receitas tributárias, houve uma pequena queda de 0,18% até novembro de 1996 em comparação a idêntico período do ano anterior (Tabela 4). O montante arrecadado atingiu R\$ 87 bilhões, e a expectativa do Governo é alcançar R\$ 93 bilhões em 1996, o que significa um aumento de 0,5% em relação a 1995.

Tabela 4

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

DISCRIMINAÇÃO	JAN-NOV/95	JAN-NOV/96	VARIAÇÃO %
Imposto de Renda	29 771	29 986	0,72
Pessoa física	2 332	2 441	4,68
Pessoa jurídica	9 916	11 235	13,30
Retido na fonte	17 523	16 310	-6,92
Imposto sobre Produtos Industrializados	14 104	14 269	1,18
IPI-fumo	2 561	2 669	4,23
IPI- bebidas	1 393	1 630	17,05
IPI-automóveis	611	911	49,10
IPI-outros	9 539	9 059	-5,03
Imposto sobre Operações Financeiras	3 262	2 667	-18,24
Imposto sobre Importações	5 262	3 904	-25,80
Imposto sobre Exportações	21	2	-89,94
ITR	114	174	53,13
IPMF	198	1	-99,67
Cofins	15 861	16 686	5,21
PIS/PASEP	6 402	6 961	8,73
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	6 177	6 242	1,05
Outras contribuições	6 073	6 196	2,03
TOTAL	87 245	87 088	-0,18

FONTE: Ministério da Fazenda.

NOTA: Os acumulados de janeiro a novembro de 1995 e 1996 foram inflacionados pelo IGP-DI da FGV, a preços de novembro de 1996.

Examinando os principais tributos a cargo da União, verifica-se que a arrecadação do Imposto de Renda (IR) cresceu apenas 0,72% no período. Dentre seus componentes, destaca-se o desempenho desfavorável do IR-fonte, que registrou um declínio de 6,92%, em vista da ampliação da faixa de isenção, da redução da alíquota de 26,6% para 24% e da eliminação da alíquota da 35% ocorrida neste ano. No entanto o IR-pessoa jurídica obteve um resultado positivo de 13,3%, devido às alterações que ocorreram com esse imposto, que ampliaram sua arrecadação. Cabe ressaltar que, para 1997, a Receita Federal pretende alterar a legislação do IR-pessoa física, estendendo a todos os assalariados a possibilidade de adotar o desconto-padrão na declaração anual até o limite de R\$ 8.000,00. Em 1996, o desconto foi de 20% sobre a renda bruta para os contribuintes que receberam salários até R\$ 27 mil. Essa mudança deverá aumentar o número de contribuintes que utilizarão o desconto simplificado na declaração do IR em 1997.

Quanto ao IR-fonte, o Governo não pretende corrigir a tabela de cálculo desse imposto no ano de 1997. Como a tabela está expressa em reais, qualquer reajuste nos salários resultará no aumento do recolhimento do IR-fonte.

O recolhimento do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) registrou um aumento de 1,18% até novembro de 1996 em comparação com o ano passado. Todavia a arrecadação no mês de novembro foi 9,0% superior à do mês de outubro, e, na comparação com a do mesmo mês do ano anterior, houve um aumento de 19,04%, evidenciando o crescimento das atividades industriais nos últimos meses. O maior acréscimo de arrecadação desse imposto ocorreu no item IPI-automóveis (49,1%), expressando o aumento das vendas de automóveis nacionais, sobretudo a partir do segundo semestre de 1996.

Ressalte-se ainda o declínio do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), de 18,14% no período, em vista das reduções de suas alíquotas. Quanto às contribuições sociais, todas registraram variações positivas no período, destacando-se a Contribuição para o Financiamento Social (Cofins), que detém uma expressiva participação no total dos tributos (19,0%) e registrou um crescimento real de 5,21% no período.

No próximo ano, o Governo contará com os recursos da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), aprovada pelo Congresso Nacional e que entrará em vigor a partir de 23.01.97. Essa contribuição terá duração de 13 meses e toda sua arrecadação será destinada ao Fundo Nacional da Saúde, para financiamento das ações e serviços de saúde.

Cabe destacar também as alterações propostas pelo Executivo e que aumentarão a arrecadação do Imposto Territorial Rural (ITR). O ITR será progressivo, sendo que, para as áreas produtivas, a alíquota variará de 0,03% a 0,045% do valor declarado da terra, e as áreas improdutivas serão taxadas de 0,20% até 20% sobre o valor da terra. A arrecadação desse imposto, correspondeu a 0,2% do total no período em análise, tendo atingido o montante de R\$ 174 milhões. Com as mudanças, deverá aumentar a arrecadação desse imposto.

Ainda no que se refere às alterações tributárias, o Governo criou, em dezembro de 1996, um sistema integrado de pagamentos de impostos e contribuições para microempresas (receita bruta anual menor ou igual a R\$ 120.000,00) e para empresas de pequeno porte (receita bruta maior do que R\$ 120.000,00 e menor ou igual a R\$ 720.000,00), o Simples, que implica o pagamento unificado de diversos tributos (IR-pessoa jurídica, PIS-PASEP, IPI, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, Cofins, Contribuição para Seguridade Social). As alíquotas variam de 3% a 7%, de acordo com a receita bruta mensal dessas empresas. Essa unificação tributária contribuirá para simplificar o recolhimento de tributos para essas empresas.

Conclusões

O Governo pretende manter a política de queda gradual da taxa de juros, o que se constitui num fator positivo para as contas públicas. Todavia o crescente endividamento (através de emissão de títulos) do setor público pode anular esse efeito. Em 1996, o Governo não conseguiu cumprir a meta de reduzir pela metade o déficit público operacional (2,5% do PIB) em relação a 1995.

Espera-se, para 1997, um melhor desempenho das contas públicas, levando em conta o impacto favorável das medidas tomadas para redução do déficit público. O Governo prevê, para 1997, uma receita tributária de R\$ 119 bilhões, o que representa um crescimento expressivo em relação ao total deste ano (cerca de R\$ 94 bilhões). Para isso, conta com as alterações no Imposto de Renda-pessoa jurídica e com a arrecadação da CPMF a partir de janeiro de 1997. Todavia o setor público global deverá efetuar um significativo esforço fiscal para gerar um superávit primário de 1,5% do PIB em 1997 diante do resultado atingido em 1996 (0,02% do PIB).

Quanto à aprovação das reformas institucionais (Previdência, Administrativa e Tributária), que são importantes para garantir um crescimento econômico sustentável, esta deverá ficar para o próximo ano. Além do que, algumas medidas que viriam com a reforma tributária já foram antecipadas: desoneração das exportações, com o fim da incidência do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); alterações das alíquotas do ITR; mudanças nas regras para a cobrança do IR-pessoa jurídica; e a criação de um sistema único de cobrança de impostos para as micro e pequenas empresas — o Simples.

Bibliografia

CONJUNTURA ECONÔMICA (1996). Rio de Janeiro : FGV, v.50, n.12, dez.

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

RESULTADO DO TESOIRO NACIONAL (1996). Brasília : STN, v.2, n.11, nov.