

A política fiscal: do "superavit" de caixa aos tropeços e ao retorno da crise fiscal*

Renato Antônio Dalmazo**

A eliminação do "deficit" público tomou-se o lugar-comum repetidamente apontado como condição de ajuste e de retomada do equilíbrio dinâmico da economia. As evidências de perdas de receitas da União passaram a constituir mais um fator agravante no desequilíbrio financeiro do setor público, principalmente no segundo semestre de 1991.

As alterações substanciais na política fiscal e no padrão de gastos públicos nortearam os resultados positivos obtidos em 1990, um "superavit" operacional (que desconta os efeitos das correções monetária e cambial) de 1,2% do PIB e um "superavit" primário (que desconta, além das variações monetária e cambial, os encargos das dívidas interna e externa) de 4,5% do PIB. A reversão das previsões positivas desses indicadores para 1991, que apontam um "deficit" operacional de 2,4% do PIB, tornam marginais os efeitos da política fiscal como instrumento de controle macroeconômico.

Esse deliberado ajustamento recessivo produziu resultados desastrosos tanto para a economia como para as finanças públicas, porque as tentativas de cobrir o "deficit" com aumento da carga fiscal se frustraram.

Com a troca da equipe econômica em maio de 1991, o Governo optou pelo "não-plano" econômico, silencioso e burocrático. A questão fiscal é peça-chave na política econômica ortodoxa, centrada na taxa de juros alta e na reforma fiscal de emergência (outras medidas, como liberar os preços, privatizar as estatais e abertura externa, completam o plano).

Este texto busca apresentar os meandros dessa conjuntura, fazendo uma retrospectiva da política fiscal em 1991 e destacando a proposta de reforma tributária de emergência para 1992, encaminhada ao Congresso. Os dados de referência disponíveis para a análise referem-se a outubro recente.

Aspectos da política fiscal em 1991

O impacto da política fiscal do Plano Collor I alterou profundamente a sangria de um terço dos recursos que eram dirigidos às obrigações ligadas à dívida federal, até então, e logrou obter um crescimento real nas receitas fiscais de 13% e uma redução das

* Este trabalho contou com apoio financeiro da FAPERGS.

O autor agradece as sugestões ao texto dadas pelos colegas da FEE/NESF: Bolívar, Carlos, Alfredo, Edison e Elza.

** Economista da FEE e Professor da PUC-RS.

despesas em 35% ao final de 1990. A arrecadação cresceu puxada pelos impostos indiretos, principalmente pelo aumento das contribuições sociais (ao FGTS, PIS/PASEP e à Previdência), do IOF e do FINSOCIAL. O ajuste nas despesas recaiu sobre a folha de salários, em função da corrosão inflacionária, e sobre a redução dos encargos da dívida.

A perenidade desse ajuste já era questionada com argumentos ponderáveis de que o acréscimo de receitas em 1990 representava recursos vinculados ao orçamento da seguridade e, majoritariamente, de medidas de caráter não permanente, como o IOF sobre ativos financeiros confiscados. Enfim, a queda do nível das atividades econômicas, verificada desde o final de 1990, afetaria diretamente a arrecadação em 1991.

A condução da política fiscal manteve, mês a mês, até julho de 1991, um saldo positivo abaixo de Cr\$ 10,0 bilhões, elevando esse "superavit" nominal para Cr\$ 116,4 bilhões em agosto, Cr\$ 129,61 bilhões em setembro, Cr\$ 125,2 bilhões em outubro.

Alguns aspectos revelam a fragilidade dessas equações financeiras para obter o "superavit" fiscal. No final de janeiro de 1991, o Plano Collor II mudou a política econômica, eliminando os mecanismos formais de indexação, inclusive de impostos e contribuições, pela inflação passada, junto com o congelamento de preços e a reformulação do sistema financeiro, que passou a ter a Taxa Referencial de Juros Diária (TRD) para remuneração dos ativos financeiros. Essa política garantiu, até maio, um "superavit" fiscal de 1,4% do PIB, pelo conceito operacional, sendo que a principal contribuição veio das empresas estatais, com 0,9%. Mas, em junho, a TRD perdeu o seu caráter de indexar impostos, por decisão dos tribunais, só podendo ser aplicada quando houver atraso no pagamento deles. Isso acarretou perda real de receita de 21,72%, de janeiro a outubro, comparado a igual período de 1990.

Para assegurar o nível da arrecadação, o Governo editou novas medidas, encurtando os prazos de recolhimento do IPI, que deveria ser pago até o quinto dia subsequente à quinzena em que ocorreu o fato gerador, bem como autorizou os agentes econômicos a utilizarem os cruzados novos para a quitação de toda e qualquer dívida com a Fazenda Pública até 30.12.91. A decisão de não-correção da tabela de cálculo do IR retido na fonte, primeiro mantendo-a até julho, depois, deliberadamente, protelando a correção até dezembro, agravou a carga tributária incidente sobre os assalariados. E, por último, uma parte expressiva dos "superavit" do Tesouro foi gerada através do recurso de expedientes, como o atraso na realização de despesas, o não-pagamento de dívidas, a desindexação dos salários do funcionalismo, itens que respondem pela maior participação na estrutura de gastos do Governo Federal.

As perspectivas, já no primeiro semestre, sinalizavam para um enfraquecimento da capacidade da política fiscal de se contrapor a eventuais fatores instabilizadores. Para o conjunto do setor público, as previsões apontam um "deficit" operacional (potencial) de 2,4% do PIB em dezembro. Nesse contexto, as iniciativas recentes do Governo, de alguma forma, já se propunham a objetivos mais amplos de ajuste fiscal duradouro. O Programa de Saneamento Financeiro e de Ajuste Fiscal — "Emendão" —, encaminhado pelo Governo ao Congresso, deveria alterar o quadro de restrições colocadas para as equações financeiras públicas.

A condução da política fiscal não logrou constituir um instrumento de estabilização econômica em 1991, principalmente no segundo semestre, pois não alterou as distorções da base fiscal, não eliminou a fragilidade das equações fiscais para obtenção do "superavit" fiscal e não definiu, de forma rigorosa, as metas de gasto público, etc. Por si só, os "superavit", mês a mês, não são desprezíveis, mas têm propiciado um impacto marginal na política monetária.

O "Emendão", apresentado em 23 de agosto e enviado ao Congresso em 5 de outubro, com vários cortes na sua versão final, constitui um elenco de medidas que visavam, principalmente, ao saneamento financeiro dos estados e dos municípios, bem como à liberalização de alguns setores sob controle estatal. A dívida consolidada dos estados, que soma um montante em torno de US\$ 57,2 bilhões, e dos municípios, em torno de US\$ 12,8 bilhões, tem como proposta a federalização das dívidas junto com uma negociação de longo prazo. Essa medida e outras alterações constitucionais são de difícil negociação no Congresso. Enfim, a falta de apoio parlamentar majoritário empurrou o "Emendão" para a legislatura de 1992.

Paralelamente, o programa de privatizações teve um papel importante na agenda do Governo, porque avançou na realização de um quesito de sua política econômica. Sem uma análise mais detalhada desse processo, das regras do jogo, do realismo das avaliações patrimoniais, da qualidade e do valor das moedas aceitas em troca de capital produtivo, do caráter dúbio, privado ou público, dos fundos de pensões intervenientes, etc., sem dúvida, essas privatizações têm alcance fiscal macroeconômico e industrial limitado e insignificante. Junto ao FMI, o Governo compromete-se a continuar o programa de privatizações, projetando uma receita esperada para 1992/93 de 0,5% do PIB.

A reforma tributária de emergência, encaminhada ao Congresso em novembro, completa o conjunto de medidas do Governo para alcançar as metas fiscais a serem acordadas com o Fundo Monetário Internacional. Em sua essência, a reforma de emergência tem como proposta primordial resolver a insolvência do setor público, restringindo-se à reindexação dos impostos e a algumas alterações no Imposto de Renda - pessoa física (IRPF) e no Imposto de Renda - pessoa jurídica (IRPJ). Em suma, o projeto tem como questão inegociável levantar recursos adicionais para fechar as contas públicas em 1992.

A dimensão do ajuste fiscal nas contas do Governo

A gestão das contas públicas (receitas e despesas operacionais), administradas com mão de ferro, principalmente no segundo semestre de 1991, resultou em "superavit" de caixa do Tesouro, pelo décimo mês consecutivo. O saldo acumulado nominal é de Cr\$ 386,6 bilhões entre janeiro e outubro, e o Governo prevê fechar o ano com cerca de Cr\$ 600,0 bilhões de receita disponível líquida, através de uma política fiscal mais dura.

Esse resultado contrariou as previsões pessimistas de que os impactos da recessão na economia se fariam sentir sobre a receita tributária, impossibilitando a política fiscal de sustentar o equilíbrio das contas públicas. Não sem razão, de fato, elas se confirmaram em parte, pois as receitas tiveram uma queda real na arrecadação de 23% de janeiro a outubro de 1991, comparada à de igual período de 1990. Entretanto esse "superavit" nominal timido de 3,09% da receita fiscal foi gerado pela administração austera praticada pelo Governo, pois cortou 21% em termos reais das despesas, também comparadas às de 1990. Essa redução brutal não se acreditava possível que ocorresse em função da rigidez das despesas públicas. Mas a elevação da inflação no segundo semestre é o novo fator instabilizador das contas públicas, que reafirma aquelas previsões, a real queda de receitas e o retorno do desequilíbrio fiscal.

Em relação às receitas tributárias da União, as mesmas apresentaram uma queda real de 25,8%; e as contribuições sociais (FINSOCIAL e PIS/PASEP), uma perda de

11,25%. Essa queda das receitas foi influenciada fortemente pelos impactos da retração das atividades, pela desindexação dos tributos e pela elevação inflacionária e outros tropeços da política fiscal. A leve recuperação da atividade econômica no segundo semestre, que deveria influenciar um aumento de arrecadação tributária, não alterou a inflexão na tendência da receita fiscal.

Particularmente, a desindexação dos tributos, propiciada pelo Plano Collor II, foi uma medida administrativa voltada a inibir os seus efeitos da atualização do valor dos impostos e contribuições sobre os preços. Em junho, a tentativa de reindexá-los caiu por terra pela decisão dos tribunais, quando a TRD não poderia ser mais utilizada como parâmetro de atualização de valor. Para contra-arrestar a desindexação e anular as perdas na arrecadação, o Governo editou a Medida Provisória nº 297, que reduziu os prazos de recolhimento dos tributos federais (IPI, PIS e outros).

As receitas do IR sofreram uma redução na arrecadação de 23,45% reais, comparativamente ao período de janeiro a outubro de 1990 (Tabela 1). Os fatores que influenciaram exclusivamente o IR da pessoa física tiveram origem no efeito-desemprego, na queda do salário real sobre a parcela da base tributária e na paralisação dos recolhimentos do chamado "mensalão" em fevereiro. Outra explicação deve-se à não-correção da tabela do IR na fonte até julho e, depois, até dezembro, que elevou mais a tributação sobre o trabalho assalariado. Por último, a elevação inflacionária no segundo semestre e a falta de tributos indexados levaram à queda na arrecadação.

A receita do IPI situou-se com magnitude 10,35% menor do que no ano passado, refletindo os efeitos da retração das atividades produtivas de ponta a ponta em 1991. Por igual, as receitas de contribuições sociais absorveram uma perda de receita real de 11,25%. Os recursos do IOF apresentaram uma queda extraordinária de arrecadação por não ter havido medidas de taxa extra como no ano passado.

Em relação às despesas, a ausência de um ajuste fiscal de caráter mais estrutural norteou a decisão do Governo de adotar expedientes de cortes drásticos de despesas. Esses cortes de gastos representaram 21% reais até outubro deste ano, se comparado com o mesmo período de 1990, que já havia apresentado uma redução de 35% reais. Em termos gerais, a redução drástica de despesas ocorreu pelo uso de expedientes, como atraso na realização das despesas, não-pagamento de dívidas e desindexação dos gastos com pessoal.

O atraso na realização de gastos efetivou-se com o contingenciamento na liberação de verbas para os Ministérios. Isso pode ter reduzido a liquidez da economia, mas também pode causar efeitos perversos sobre os gastos públicos imprescindíveis, porque atingiu os recursos do seguro-desemprego dos trabalhadores, o repasse aos hospitais dos recursos do Sistema Único de Saúde, os repasses da educação, os programas assistenciais, etc. O não-pagamento de dívidas foi decretado pelo confisco do Plano Collor I e, aos poucos, passou a se reverter com a devolução dos cruzados a partir de agosto passado. A desindexação dos salários teve na inflação sua grande aliada, com impacto na redução de despesas totais muitíssimo superior à reforma administrativa, a despeito de sua pouca eficiência.

É indiscutível que o rigor fiscal se apoiou na redução dos gastos com pessoal e com encargos sociais, que tiveram uma compressão de 35%, até outubro, em valores reais de igual período do ano anterior (Tabela 2). As pressões do funcionalismo por recomposição salarial foram amenizadas pelo Governo, através da concessão de antecipações. Enfim, o rigor fiscal parece se apoiar cada vez mais na compressão salarial do funcionalismo federal.

Os dispêndios com a dívida pública mantiveram-se em níveis históricos reduzidos, representando apenas 2,48% da receita. Isso resultou do bloqueio dos cruzados no ano passado e do não-pagamento integral dos débitos externos. Entretanto o retorno dos cruzados e dos pagamentos externos relativos aos atrasados de 1989 e 1990, devidos aos credores privados, elevou o nível desse dispêndio.

As despesas com custeio e investimento que são passíveis de redução colocaram-se como foco de resistência na execução financeira. O Tesouro atrasou o que pôde essas despesas, passando a liberar um montante razoável de recursos em julho e, depois, em outubro. Assim, o Governo cumpre a lei de Orçamento Geral da União fazendo repasses desvalorizados.

As transferências constitucionais tiveram um desempenho compatível com o nível das receitas da União, caindo 20% reais. Em verdade, o Governo usou o expediente do atraso no repasse dos fundos de participação aos estados e aos municípios. A seguridade social, sim, contrariou essa lógica do ajuste fiscal, crescendo as despesas 28% em termos reais se comparado com o gasto em 1990 (Tabela 2). Os novos benefícios principais da Previdência Social são: o piso de um salário mínimo para aposentados e pensionistas; a alteração no cálculo do salário-benefício, que passará a considerar a média dos últimos 36 salários de contribuição, corrigidos mensalmente pelo INPC; e a correção pelo INPC integral das aposentadorias vinculadas à periodicidade do salário mínimo — esse item encontra-se em discussão judicial.

Em suma, a recessão econômica, a proibição da utilização da TRD para indexar tributos e a aceleração inflacionária determinaram perdas reais de arrecadação, pondo sérios riscos na política de ajuste fiscal. O rigor da política fiscal logrou um ajuste drástico no nível das despesas, principalmente pela compressão dos salários e pelos dispêndios com a dívida. Esse quadro de execução financeira favorável, socialmente dramático e turbulento, poderá ser revertido com a retomada de uma política de juros altos, por afetar diretamente as despesas com os encargos da dívida e impossibilitar a sua redução.

A proposta de política fiscal emergencial para 1992

A reforma fiscal estrutural, esperada do trabalho da comissão de notáveis nomeada pelo Governo, cedeu lugar a um pacote fiscal de emergência, com nome de reforma. A proposta encaminhada para votação no Congresso Nacional tem o consenso de ser muito restrita em relação ao grau de instabilidade das contas públicas, porém prudente e factível do ponto de vista político, por conter medidas de reindexação dos impostos e algumas alterações no Imposto de Renda das pessoas físicas e jurídicas. Objetivamente, as medidas não tumultuam o sistema tributário vigente e se propõem a aumentar a arrecadação fiscal em 1992.

Os principais motivos que levaram o Governo a mudar a política de ajuste fiscal para 1992 em relação à implementada em 1991 são a crise de caixa do Tesouro, agravada pela perda de arrecadação tributária, a negociação de um acordo com o FMI sobre a dívida externa, que exige o ajuste fiscal, e a necessidade de recuperar a capacidade de investimentos do Estado.

As metas acertadas com o FMI para a área fiscal definem uma redução do "deficit" nominal de 36% do PIB em 1991 para 18% em 1992 e cerca de 5% em 1993. Em relação ao "deficit" operacional (que exclui as correções monetária e cambial das dívidas interna

e externa), este se situaria em 2,7% do PIB em 1991 e num "superavit" de 0,5% do PIB em 1992. Em termos quantitativos, o Governo estima um aumento de arrecadação tributária em 1992, como resultado do impacto desse ajuste fiscal de emergência, em torno de US\$ 12,0 bilhões. O ganho com a receita da antecipação do IRPJ situar-se-á em torno de US\$ 6,0 bilhões; a reindexação dos impostos e contribuições deverá resultar numa arrecadação de US\$ 4,7 bilhões; a eliminação das dedutibilidades do IR a pagar referentes aos gastos pessoais dos executivos das empresas ("fringe benefits") deverá somar mais US\$ 1,5 bilhão; as alterações na tabela do IRPF e os abatimentos com deduções constituirão parcelas negativas na arrecadação.

O projeto fiscal emergencial do Governo tem uma peça-chave inegociável no Congresso: tem que propiciar recursos adicionais para fechar as contas públicas em 1992. Além disso, reza na sua ortodoxia que tem que garantir o plano de estabilização econômica, assegurar o acordo com o FMI sobre a dívida externa e permitir a liberação de financiamentos externos.

A seguir, listamos as medidas da reforma fiscal de emergência em votação no Congresso.

a) Principais medidas que afetam as receitas:

- todos os tributos e contribuições federais serão indexados com base na Unidade Fiscal de Referência (UFIR), que variará de acordo com a evolução do IPC ampliado do IBGE a partir de 01.01.92;
- antecipação para 1992 do pagamento de dois terços de quotas do imposto devido em 1993 por parte das empresas;
- eliminação das deduções do IR a pagar pelas empresas, referentes a gastos pessoais ou ("fringe benefits");
- isenção para as microempresas desde que tenham faturamento inferior a 84 mil UFIR, e a base de cálculo do imposto dos sócios passa a ser de 8%; as empresas com faturamento bruto superior a 300 mil UFIR passam a pagar 10%; as instituições financeiras passam a pagar 15% de IR;
- extinção do imposto suplementar de renda sobre lucros remetidos ao Exterior;
- correção mensal da tabela do IR retido na fonte;
- elevação do limite de isenção do IRPF para valor em torno de oito salários mínimos;
- isenção para os contribuintes com rendimentos inferiores a 1.000 UFIR — para a faixa de rendimentos entre 1.000 e 1.950 UFIR incide uma alíquota de 15%; a faixa entre 1.950 e 6.560 UFIR irá pagar 25% de IR, e os rendimentos superiores a 6.560 UFIR serão tributados em 35%;
- isenção de IR para rendimentos inferiores a 13 mil UFIR e também para aposentados, pensionistas e inativos com rendimento adicional de salário recebido de uma única fonte;
- dedução das despesas com educação de até 45 UFIR anuais por dependente;
- obrigação dos contribuintes com mais de uma fonte pagadora à declaração anual, sendo opcional o recolhimento mensal do IR (mensalão);
- aumento de 19% do ITR e modificação da tributação que passa a incidir sobre toda a área, bem como isenção das áreas de preservação ambiental;
- recriação do FINSOCIAL, modificando a contribuição das instituições financeiras de 15% para 23% sobre os lucros.

b) Principais medidas que afetam as despesas:

- estabelece limites para a realização de despesas de manutenção e de investimentos em instalações, máquinas e equipamentos (visa reduzi-las em 10% reais em 1992, comparativamente a 1991) por parte dos órgãos do Poder Executivo, inclusive empresas estatais, integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social;
- proíbe a realização de despesas com pessoal em órgãos e entidades da Administração Federal sem as reais disponibilidades orçamentárias;
- autoriza a União a reduzir, de forma gradual, as despesas com custeio nas áreas de saúde e educação do Distrito Federal.

c) Outras medidas fiscais:

- instituição da figura da "transação" para quitação de créditos da União referentes a impostos e contribuições sociais, com redução na dívida em 50% ou 80%, dependendo da comprovação da incapacidade de pagamento até 30.09.91 (atinge Cr\$ 8 trilhões da dívida em estoque);
- substituição da taxa de equalização do preço do açúcar e do álcool das Regiões Norte, Nordeste e do Rio de Janeiro por isenção de IPI;
- destinação de recursos do Orçamento Geral da União à Política de Preço Nacional Equalizado de Açúcar e Alcool para as Regiões Norte, Nordeste e para o Rio de Janeiro;
- elevação da alíquota de IOF de 3% para 12% ao ano incidente sobre o crédito pessoal, sobre o crédito direto ao consumidor e ao cartão de crédito, bem como redução do prazo de incidência do IOF em operações financeiras, de 22 para 15 dias;
- redução da cunha fiscal (FINSOCIAL e PIS/PASEP) nas operações de crédito e de financiamento realizadas pelas instituições financeiras;
- eliminação de 27 tributos, como taxas, emolumentos, contribuições, custas da Justiça do Distrito Federal, cota de previdência e cota-parte do petróleo, entre outras;
- fixação de prazos às empresas públicas federais para o recolhimento da parcela de dividendos que cabe ao Tesouro Nacional, corrigidos pela TRD;
- criação de um grupo de trabalho para elaborar projeto sobre o novo regime de seguridade social dos servidores públicos civis ativos e inativos da União, autarquias e fundações públicas;
- medidas de combate à sonegação fiscal.

Sem dúvida, a reforma fiscal de emergência reestrutura significativamente o sistema tributário para aumentar a arrecadação em 1992.

Em tempo, o projeto de lei de reforma fiscal de emergência aprovado pela Câmara dos Deputados garante uma receita adicional de US\$ 9,5 bilhões, segundo estimativas do Ministério da Economia (incluindo o produto da indexação dos tributos). A aprovação ocorreu através de uma articulação política entre o Governo e sua bancada e o PMDB, o que assegurou a rolagem das dívidas dos estados e dos municípios, inclusive as dívidas das empresas concessionárias de energia elétrica e de saneamento estaduais, por 20 anos, a juros de 6% ao ano mais a variação do IGPM. As principais medidas do projeto de lei aprovadas foram: os tributos serão indexados pela UFIR, que obedecerá à variação do IPCA do IBGE; vigorarão duas alíquotas do IRPF de 15% para quem receba mensalmente rendimentos entre 1.000 e 1.950 UFIR e de 25% para quem receba acima de 1.950 UFIR; as pessoas físicas poderão abater gastos com instrução do IR, sem limites no

número de dependentes; a antecipação do IRPJ devido pelas empresas para 1992, diferenciando a forma de contribuição para as grandes e médias empresas; os "fringe benefits" (benefícios indiretos recebidos pelos executivos, parlamentares, ministros, vereadores, etc.) serão tributados a uma alíquota de 33% na fonte; as microempresas continuam isentas do IR; e outras medidas do IR sobre remessas de lucro ao Exterior.

As medidas de maior impacto fiscal são a indexação dos tributos e a antecipação, para 1992, de dois terços de cotas de IR das empresas, que deveriam ser pagos em 1993. Num contraponto à premência de recursos do Governo, reaparece a figura da renúncia fiscal consentida ou incentivos fiscais. Um levantamento da Assessoria Técnica da Câmara dos Deputados revela que a União deixará de arrecadar CR\$ 3,070 trilhões em 1992, a preços de agosto de 1991. Esse montante representa um terço dos recursos que o Governo espera arrecadar com as medidas de ajuste fiscal acima.

Tabela 1

Arrecadação dos tributos nacionais — jan.-out./90-jan.-out./91

DISCRIMINAÇÃO	JAN-OUT/90 (Cr\$ milhões)	JAN-OUT/91 (Cr\$ milhões)	VARIAÇÃO (1) %
Imposto de Renda	1 046 461	3 939 304	-23,45
Imposto sobre Produtos Industrializados	541 597	2 387 710	-10,35
Imposto sobre Operações Financeiras	348 864	568 684	-66,85
Imposto sobre Importações	76 500	448 215	19,16
Imposto sobre Exportações	1 986	4 398	-54,98
Outros impostos	1 539	10 257	35,56
Subtotal	2 016 937	7 358 568	-25,80
Contribuições (2)	763 789	3 333 282	-11,25
TOTAL	2 780 726	10 691 850	21,81

FONTE: Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.

(1) Os cálculos da variação percentual acumulada foram efetuados pela média, no período, do Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna da FGV, com base dez./89=100. (2) Contribuições inclui: FINSOCIAL e PIS/PASEP

Tabela 2

Execução financeira do Tesouro Nacional — jan.-out./91

DISCRIMINAÇÃO	VALOR NOMINAL		VARIAÇÃO %(1)
	Out./91 (Cr\$ milhões)	Jan.-Out./91 (Cr\$ milhões)	
I - Fluxo fiscal			
A - Receitas	2 055 661	12 469 924	-23
Recolhimento bruto	1 898 233	11 574 826	-23
Incentivos fiscais	-2 993	-181 446	35
Receitas das operações oficiais de crédito	134 225	992 097	-4
Emissão de Certificados de Privatização (CP)	0	613	-100
Remuneração das disponibilidades - Banco do Brasil	26 196	83 834	-13
B - Despesas	-1 930 168	-12 083 279	-21
Liberações vinculadas	-673 640	-4 546 552	-8
Transferências constitucionais FPM/FPE/ /IPI/Exp/FE	-334 187	-2 781 323	-20
Demais transferências a estados e a municípios	-49 662	-180 219	-17
Outras vinculações	-289 491	-1 585 010	28
Liberações ordinárias	-1 256 828	-7 499 223	-29
Pessoal e encargos sociais	-505 784	-3 827 854	-35
Encargos da dívida contratada - interna e externa	-39 966	-286 293	92
Outras despesas (custeio/investimento)	-558 429	-2 103 818	21
Encargos da dívida mobiliária federal	-56	-24 016	-98
Operações oficiais de crédito	-150 067	-886 614	-6
Refinanciamento de dívidas com aval da União	0	0	-100
Restos a pagar de 1990	-2 526	-370 632	104
Variação das contas de suprimento	0	-37 504	-
Resultado A + B	125 193	386 645	-
Resultado A + B - CP	125 193	386 032	-
II - Financiamento			
C - Receitas	2 590 283	7 739 839	-49
Remuneração disponibilidades - BACEN	433 300	3 119 227	-42
Resultado BACEN	0	2 332 219	-57
Emissão de títulos federais - DPMF	2 156 983	2 156 983	-51
Recursos do empréstimo compulsório	0	122 410	-
D - Despesas	-3 224 902	-6 999 701	-4
Resgates da dívida mobiliária federal	-3 177 835	-6 538 864	1
Amortização da dívida contratada - interna e externa	-47 067	-460 837	77
Resultado C + D	-634 619	731 138	-91
Fluxo de caixa (A + B + C + D)	-509 426	1 117 783	-88

FONTE: Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.

NOTA: Dados preliminares.

(1) Os cálculos da variação percentual acumulada foram efetuados considerando-se a soma dos valores inflacionados pelo INPC.

Considerações finais

A trajetória desordenada da política fiscal é resultado da utilização do setor público como um instrumento para assegurar a acumulação privada, bem como de capital estatal. Nesse sentido, o nível de endividamento em que se encontra o setor público e o desequilíbrio das equações financeiras, mesmo que alcançado "superavit" nas contas de receitas e despesas correntes em dois anos seguidos, indicam a utilização ao extremo dessa função pela política macroeconômica e a sua exaustão como instrumento da política fiscal.

A reforma tributária de emergência do Governo enviada ao Congresso, que deveria ser uma peça central — o ajuste macroeconômico fiscal —, assumiu um caráter tímido e primordialmente visa aumentar a arrecadação fiscal sem consolidar um caráter duradouro de estabilidade e sem fazer justiça fiscal.

Bibliografia

BOLETIM DE CONJUNTURA (1991). Rio de Janeiro, IPEA, n.12/15, jan./out.

___ (1991a). Campinas, UNICAMP, v.3, n.2/5, abr./nov.

GAZETA MERCANTIL (2/4.11.91). São Paulo. p.13-7.

INDICADORES ECONÔMICOS FEE (1991). Porto Alegre, FEE, v.19, n.1/3, jun./nov.

MACROMÉTRICA: BOLETIM MENSAL (1991). Rio de Janeiro, nov./dez.