

FINANÇAS PÚBLICAS

O desempenho das contas públicas em 1988

*Isabel Noemia J. Rückert**

O presente texto tem como objetivo analisar o desempenho das contas públicas federais e estaduais no ano de 1988. Ele está dividido em quatro partes. Na primeira, efetua-se um retrospecto das principais medidas de política fiscal adotadas neste ano e dos seus reflexos sobre o

* Economista da FEE.

"deficit" público. Na segunda parte, examina-se a evolução da Execução Financeira do Tesouro Nacional no período de janeiro a outubro de 1988, o que proporciona uma idéia do comportamento das contas do Governo Federal. Na terceira parte, faz-se uma análise das últimas medidas de "ajuste fiscal" efetuadas pela equipe econômica do Governo. Por último, examina-se o desempenho das finanças do Estado do Rio Grande do Sul durante o ano.

O "deficit" público

Ao assumir o cargo, no início de 1988, o Ministro da Fazenda não pretendia fazer alterações significativas na condução da política fiscal. A equipe econômica do Governo trabalhava com a hipótese de estabilizar a velocidade mensal de elevação de preços num patamar em torno de 15%. Para atingir esse objetivo e após reduzir gradualmente essa taxa, considerava que o principal seria evitar um descontrole do "deficit" público. Pelo diagnóstico do Governo, o "deficit" seria a principal causa da inflação. Com o "deficit" público potencial podendo atingir 7,6% do PIB em 1988, as autoridades econômicas iniciaram sua política de controle e corte dos gastos e aumento de receitas com o intuito de reduzi-lo.

Uma das primeiras medidas adotadas (Resolução nº 1.464, de 26.02.88) foi o congelamento da contratação de novos empréstimos a estados, municípios e empresas estatais aos saldos existentes em 31.12.87, corrigidos mensalmente de acordo com o índice de variação das OTNs. No mês de março (pela Resolução nº 1.469, de 21.03.88), essa medida foi estendida para a Administração Direta. Com essa decisão, o Governo esperava reduzir em 1% do PIB o seu "deficit".

Ainda com o mesmo objetivo de diminuir o "deficit" público, foi adotada uma série de medidas no mês de abril (08.04.88), dentre as quais cabe destacar: a suspensão da aplicação da URP por dois meses (abril e maio) para o funcionalismo público; o aumento da alíquota do imposto adicional das instituições financeiras de 10% para 15% a partir do exercício financeiro de 1989, ano-base 1988; e a criação de estímulos, através de pagamento de indenização, para os servidores civis da União que pedirem exoneração de seus cargos. Com as medidas adotadas, segundo previsões do Governo, o "deficit" poderia ser reduzido em torno de 1,5% do PIB. Ainda no mês de abril, o Governo eliminou o subsídio ao consumo do trigo (o que deveria, segundo previsões da equipe econômica, reduzir o "deficit" em 0,2% do PIB). Afora isso, o Governo efetuou um corte de 0,75% do PIB nas despesas de custeio e de capital na reavaliação do Orçamento Geral da União (OGU) de 1988.

Em maio, o Governo apresentou o seu primeiro plano chamado "Programa de Modernização e Ajustamento — 1988/89", tendo como objetivo o combate à inflação, a retomada do crescimento e a redução das disparidades de distribuição de renda. De acordo com o Programa, no que diz respeito ao "deficit" público, além de considerá-lo a principal causa da inflação, ele é preocupante por duas razões: a primeira porque ele não decorre de gastos com investimento, mas da redução da receita e do aumento das despesas de custeio; a segunda razão é o esgotamento das fontes de financiamento do Estado. Além disso, outro fator de preocupação é o crescimento dos encargos financeiros do setor público decorrente do aumento da dívida interna.

De acordo com o documento, a estratégia de correção dos desequilíbrios das finanças públicas seria concentrada na redução do "deficit" público de 5,5% do PIB em 1987 para 4% em 1988 e para 2% em 1989. Foram enumeradas as medidas já adotadas até aquela data e as que seriam tomadas para atingir esse objetivo. Esse programa foi enviado ao FMI junto com uma carta solicitando formalmente um empréstimo "stand by" de US\$ 1,4 bilhão.

Já no primeiro semestre de 1988, as autoridades econômicas mostravam-se otimistas com os resultados obtidos com relação ao "deficit" público. As necessidades de financiamento ao setor público não financeiro, pelo conceito operacional que exclui as correções monetária e cambial, atingiram 1,06% do PIB no primeiro semestre de 1988, enquanto, no mesmo período de 1987, o "deficit" público alcançou 1,79% do PIB. Esse melhor resultado em relação ao ano anterior foi atribuído aos efeitos das medidas adotadas no período.

Ainda no início do segundo semestre, o Governo adotou novas medidas visando reduzir o seu "deficit". No sentido de diminuir o efeito inflacionário sobre os impostos, foram reduzidos, no mês de julho de 1988, os prazos de recolhimento do Imposto de Renda na fonte sobre salários e aplicações financeiras e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Com essa medida, a União pretendia arrecadar Cz\$ 400 bilhões até dezembro, pois o recolhimento do mesmo valor nominal em prazos mais curtos reflete-se em aumento de receita em termos reais.

Além disso, ocorreram diversas alterações no Imposto de Renda de pessoas jurídicas. As empresas com lucro real ou arbitrado de 20.000 a 40.000 OTNs pagarão um adicional de 5% de Imposto de Renda e de 10% quando forem instituições financeiras, e será cobrado 5% de imposto sobre a receita bruta total obtida pelas empresas em operações financeiras de curto prazo. Também foi antecipado o IR na fonte de 3% para empresas prestadoras de serviço. Com todas as mudanças, a Receita Federal espera arrecadar Cz\$ 344 milhões de OTNs.

Afora isso, em 1989, o Imposto de Renda sofrerá profundas alterações. Conforme aprovado pelo Congresso, o Imposto de Renda na fonte será reajustado mensalmente e terá uma redução do número de alíquotas de oito para apenas duas, de 10 e 25%. Acabaram-se as deduções e abatimentos, sendo permitidos apenas um abatimento de quatro OTNs por dependente até o limite de cinco filhos e um ressarcimento para despesas com saúde superiores a 5% do rendimento bruto. Para os assalariados que ganham até 60 OTNs mensais, não haverá nenhum desconto na fonte. A segunda faixa, de 60 a 200 OTNs, terá uma alíquota de 10%, e para a faixa acima de 200 OTNs a alíquota será de 25%. O número de contribuintes obrigados a prestar declaração irá cair de 8,3 milhões para 3,2 milhões. A perda de receita, segundo o Governo, está estimada em 80 milhões de OTNs e deverá ser compensada com a arrecadação do imposto sobre ganhos de capital, como o lucro imobiliário e os juros da caderneta de poupança acima de 60 OTNs.

Os resultados apresentados pelo "deficit" público de janeiro a setembro de 1988 também foram auspiciosos, tendo atingido 1,6% do PIB nesse período, enquanto, em 1987, foi de 2,7% do PIB. Esse percentual é exatamente o que foi prometido ao FMI para esse período. O "deficit" do Governo Central atingiu 1,2% do PIB, ficando abaixo da expectativa. As empresas estatais apresentaram um "deficit" de 0,1% no período, enquanto os governos estaduais e municipais alcançaram um "deficit" de 0,2% do PIB (Tabela 14).

Tabela 14

"Deficit" público operacional (necessidades de financiamento do setor público)
do Brasil — 1988

ITENS	JANEIRO A JULHO (1)		JANEIRO A SETEMBRO (2)		JANEIRO A DEZEMBRO (3)
	% do PIB	Cz\$ bilhões	% do PIB	Cz\$ bilhões	(% do PIB)
Governo Central	0,23	214,7	1,2	1 200	3,3
Estados e municípios	0,23	214,3	0,2	200	0,6
Empresas estatais	0,28	267,7	0,1	100	0,4
Agências descentralizadas	0,02	-19,1	0,0	0	0,1
Previdência social	0,04	38,1	0,1	100	0,4
TOTAL	0,75	715,7	1,6	1 600	4,0

FONTE: Banco Central/Departamento Econômico (DEPEC).

Ministério da Fazenda.

(1) Dados do Banco Central/DEPEC. (2) Dados preliminares do Ministério da Fazenda. (3) Meta acertada com o FMI.

Quanto ao "deficit" público no conceito nominal (que inclui a correção monetária e cambial), houve "estouro" das metas programadas para o período, devido ao fato de a taxa de inflação ter ficado acima da expectativa inicial incluída no Programa de Ajustamento enviado ao FMI, que era de 18,5% ao mês.

Em vista do comportamento do "deficit" até o terceiro trimestre, o Governo reprogramou sua estimativa de "deficit" público para 1988, reduzindo-o dos 4% para 3,78% do PIB.

Outra medida adotada pelo Governo em 25.11.88, a vigorar a partir de 01.12.88, foi a retirada da tributação decrescente na fonte sobre as operações no "over". Assim, nas operações nominativas (em que o aplicador se identifica), será recolhido apenas o Imposto de Renda sobre ganhos de capital (o que excede a variação da OTN fiscal), em uma alíquota de 25%.

O Tesouro fez os cálculos e concluiu que: como a rentabilidade líquida exigida pelos aplicadores do "over" deve ser positiva (acima da inflação), qualquer aumento de impostos acarreta uma elevação correspondente nos custos da rolagem dos títulos públicos. A arrecadação do Imposto de Renda, ao ser compartilhada com os estados e municípios — através dos Fundos de Participação —, acaba sendo menor do que a elevação dos custos financeiros do Tesouro. Segundo os seus cálculos, a perda seria de Cz\$ 1 trilhão no ano com a rolagem da dívida interna. Assim, a mudança irá melhorar as receitas do Governo, entretanto reduzirá os recursos dos estados e municípios.

Se, por um lado, o "deficit" público operacional tem-se mostrado sob controle, a dívida pública tem-se elevado expressivamente. O estoque da dívida pública interna em títulos registrou um montante de Cz\$ 30.970 bilhões até outubro de 1988, com um crescimento real de 22% no período. A dívida mobiliária em poder do público atingiu Cz\$ 17.692 bilhões.

Esse aumento acentuado da dívida é explicado pelo recrudescimento inflacionário, pelos enormes "superávits" comerciais e pela transformação em títulos públicos federais de parte dos depósitos voluntários do SBPE e recursos dos exportadores no Banco Central, os quais foram extintos.

Além disso, a rolagem dessa dívida tornou-se um problema, na medida em que o Tesouro precisa cada vez mais emitir títulos para pagar o serviço dos papéis vendidos anteriormente. As LFTs, que representam 48,7% do total da dívida, tiveram suas taxas de juros puxadas para um patamar acima da inflação com o objetivo de evitar a formação de estoques especulativos.

A dívida pública poderá atingir quase a metade do PIB até o final do ano. A relação, em percentual, dívida pública/PIB já alcança 30% até outubro (PIB de Cz\$ 100 trilhões).

Por sua vez, a redução do "deficit" público via recuperação das tarifas e receitas públicas e extinção do subsídio ao trigo, se trouxe efeitos positivos sobre as contas do Governo, representou uma pressão adicional sobre a inflação. No primeiro semestre, a inflação ainda se manteve em torno de 16 a 19%. No segundo semestre, as taxas subiram, atingindo o recorde de 27,25% em outubro de 1988. Com as críticas crescentes sobre a política "feijão-com-arroz", a equipe econômica iniciou um estudo para um pacote de combate à inflação. Essas medidas de ajuste fiscal, centradas em aumento de receita e corte de gastos, deveriam reduzir o "deficit" e, por consequência, a inflação a médio prazo.

Assim, o Governo, em 17.11.88, enviou nova mensagem ao Congresso alterando o Orçamento Geral da União para 1989. A meta para 1989 não é mais reduzir o "deficit" para 2% do PIB, mas obter um "superavit" global de 0,07% do PIB. Na mensagem, já estão incluídas possíveis alterações tributárias para a consecução desse objetivo. A proposta de ajuste baseia-se num aumento significativo das receitas da União capaz de transformar o "deficit" do Governo Central de 2,26% do PIB previsto na primeira versão do orçamento num "deficit" de 0,56% do PIB.

A Execução Financeira do Tesouro Nacional

A partir de 1987, com a unificação orçamentária implementada pelo Plano Bresser, o Orçamento Geral da União tornou-se uma peça importante para o exame das contas públicas. O seu acompanhamento mensal é efetuado através da Execução Financeira do Tesouro Nacional, que, apesar de não refletir exatamente as necessidades de financiamento do Governo Central, exprime o comportamento dos principais componentes das receitas e despesas.

O Tesouro Nacional, no período de janeiro a outubro de 1988, atingiu um "deficit" de Cz\$ 2,4 trilhões (Tabela 15). No mês de outubro, a União apresentou um "deficit" de Cz\$ 490,7 bilhões. A receita disponível registrou um montante de Cz\$ 4.617,13 bilhões. As receitas com tributos decresceram 9,43% reais.²¹ Dentre os principais impostos, cabe des-

²¹ Cabe ressaltar que o deflator utilizado para a taxa de variação dos impostos foi o IGP-DI da FGV, devido à sua maior abrangência, além de não sofrer alterações metodológicas nos últimos anos. Assim, os resultados diferem dos apresentados pela Receita Federal, que usa como deflator o IPC, que é o índice de inflação oficial. Para os dados da Execução Financeira, foram utilizadas as taxas já calculadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, devido à dificuldade para compor o ano de 1987, tendo em vista as alterações orçamentárias ocorridas.

tacar o Imposto de Renda que obteve um pequeno decréscimo real de 1,08% no período (Tabela 16). O declínio não foi mais significativo devido à tributação na fonte sobre aplicações no curto prazo, que elevou a receita desse imposto. Além disso, foi criada uma cobrança antecipada de impostos — o "Trileão" — para os contribuintes com mais de uma fonte de renda, cujos ganhos são superiores a determinado montante que varia trimestralmente.

Tabela 15

Execução financeira do Tesouro Nacional — jan.-out./88

(Cz\$ milhões)

DISCRIMINAÇÃO	OUT/88	JAN-OUT/88
A - Resultado orçamentário (A.3 + A.4 + A.5)	-219 138	-1 062 365
A.1 - Receita disponível bruta	993 434	4 617 138
Recolhimento bruto	1 057 442	4 932 471
Incentivos fiscais	-14 152	-96 497
Empréstimos compulsórios (combustíveis)	-49 856	-218 836
A.2 - Vinculações	-327 108	-1 516 687
Transferências a estados e municípios	-187 292	-928 351
FINSOCIAL	-76 392	-268 229
PIN-PROTERRA	-8 195	-51 814
Outras vinculações	-55 229	-268 293
A.3 - Receita disponível líquida (A.1 + A.2)	666 326	3 100 451
A.4 - Liberações ordinárias	-1 112 727	-4 605 131
Pessoal e encargos sociais	-331 259	-1 657 064
Encargos da dívida mobiliária federal	-315 321	-1 029 539
Serviços das dívidas interna e externa	-92 025	-422 559
Outras despesas	-374 122	-1 495 969
A.5 - Ajustes de caixa	227 263	442 295
Restos a pagar (1987)	-1 170	-113 798
Retorno do PIN-PROTERRA	9 454	56 890
Variação das contas de suprimentos	218 979	499 203
B - Resultado orçamentário de crédito (B.1 + B.4)	-271 567	-1 390 095
B.1 - Receitas próprias	166 370	1 184 453
B.2 - Liberações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)	-394 222	-2 617 150
B.3 - Variação das contas de suprimentos	-43 715	42 602
B.4 - Despesas da STN (B.2 + B.3)	-437 937	-2 574 548
Financiamento para Exportações (FINEX)	-22 664	-156 744
Refinanciamento para micro, pequena e média empresas	0	-1 512
Saneamento financeiro dos estados e municípios	-8 086	-197 697
Saneamento financeiro dos bancos estaduais	0	0
Refinanciamento da dívida externa (aval do Tesouro Nacional)	-131 547	-984 363
Financiamentos rurais	-92 083	-391 442
Financiamentos agroindustriais	-5 432	-46 588
Financiamento da Política de Preços Agrícolas	-158 022	-732 259
Estoques reguladores	-2 739	-21 044
Financiamento e comercializações de produtos agroindustriais (açúcar)	-17 364	-42 900
C - Resultado da execução financeira do orçamento (A + B)	-490 705	-2 452 480
D - Resultado da Dívida Mobiliária Federal (D.1 + D.2)	512 207	3 360 799
D.1 - Emissões pelo valor líquido (1)	2 895 746	11 397 516
D.2 - Resgates	-2 383 538	-8 036 717
E - Resultado da caixa do Tesouro (C + D)	21 544	908 360

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional.

NOTA: 1. Dados preliminares.

2. Os valores positivos indicam aumento nas disponibilidades de caixa do Tesouro, e os negativos, decréscimo.

(1) Emissões brutas descontadas dos deságios concedidos.

Tabela 16

Arrecadação dos tributos nacionais — jan.-out.1987/88

DISCRIMINAÇÃO	JAN-OUT/87 (Cz\$ milhões)	JAN-OUT/88 (Cz\$ milhões)	Δ %
			$\frac{\text{JAN-OUT/88}}{\text{JAN-OUT/87}}$ (1)
Imposto de Renda	359 959	2 525 850	-1,08
Imposto sobre Produtos Industrializados	212 576	1 183 727	-21,89
Imposto sobre Operações Financeiras	45 978	185 551	-40,55
Imposto sobre Importação .	29 988	188 542	-4,87
Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis.	20 204	121 393	5,92
Imposto sobre Energia Elétrica	14 377	79 258	-19,49
Imposto Único sobre Minerais	5 147	37 212	11,40
Outros impostos	22 230	132 505	-6,14
Subtotal	710 459	4 454 038	-10,33
FINSOCIAL	54 570	384 260	2,58
TOTAL	765 029	4 838 298	-9,43

FONTE: Ministério da Fazenda/Secretaria da Receita Federal.

INDICADORES ECONÔMICOS (1988). /Brasília/ Ministério da Fazenda/SEAE. out.

(1) Os cálculos da variação percentual acumulada foram efetuados considerando a soma dos valores mensais deflacionados pelo Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna, da FGV, com base mar./86=100.

O Imposto sobre Produtos Industrializados registrou um decréscimo real de 21,89% no período de janeiro a outubro, em relação a igual período do ano anterior. Esse declínio do imposto reflete estagnação da produção industrial, queda no consumo de cigarros e mudança nas alíquotas de bebidas e veículos. O IPI não apresentou maior descenso devido à redução dos seus prazos de recolhimento.

Ressalte-se o crescimento real do Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), de 2,58%, em decorrência da elevação, em 1988, de 0,5% para 0,6% da alíquota incidente sobre o faturamento das empresas.

De janeiro a outubro de 1988, as liberações ordinárias atingiram Cz\$ 4.605,13 bilhões. Um dos itens que mais cresceu no período foram os encargos da dívida mobiliária, que alcançaram o montante de Cz\$ 1.029,53 bilhões e crescimento real de 38,5% (inflacionado pelo IPC), evidenciando os enormes gastos com a rolagem de títulos públicos.

As despesas de pessoal somaram Cz\$ 1.657,06 bilhões no período, com um crescimento de 19% reais. A relação entre os salários e a receita disponível líquida foi de 50,65% no acumulado de janeiro a outubro de 1988. Esse percentual já inclui a devolução da URP de abril ao funcionalismo público em agosto. A URP de maio foi incluída no mês de novembro.

Nas despesas do orçamento de crédito, as mais expressivas foram as referentes ao financiamento da Política de Preços Agrícolas, que somaram Cz\$ 732,2 bilhões, e as de refinanciamento da dívida externa com aval do Tesouro Nacional, cujo montante foi de Cz\$ 984,3 bilhões no período de janeiro a outubro de 1988.

No período, o Governo emitiu Cz\$ 11.397,5 bilhões em títulos da dívida mobiliária, sendo Cz\$ 8.036,7 bilhões para a rolagem da dívida e Cz\$ 3.360,7 bilhões para cobrir o "deficit" da execução financeira de Cz\$ 2.452,4 bilhões, o que resultou num "superavit" de caixa de Cz\$ 908,3 bilhões.

A situação das finanças federais não se revelou muito promissora no período de janeiro a outubro de 1988, pois, enquanto a receita disponível líquida atingiu um montante de Cz\$ 3.100,4 bilhões, com um crescimento real de 9,6%, a União teve que despendar Cz\$ 4.605,1 bilhões com despesas ordinárias (sobretudo com pessoal e encargos da dívida interna), as quais apresentaram um crescimento real mais acentuado de 14,6%.

O ajuste fiscal

O Governo divulgou em 06.12.88 um conjunto de medidas de aumento de receitas e redução de despesas do Tesouro Nacional com o objetivo de reduzir o "deficit" público em 1989. A maioria dessas medidas já constavam na nova versão do OGU de 1989, mas, nessa data, foram anunciadas em forma de decretos, projeto de lei e medidas provisórias.

As principais decisões adotadas foram:

- tributação sobre o lucro das empresas. Institui a contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas, destinada ao finan-

ciamento da seguridade social. A alíquota de contribuição será de 8% para empresas e 12% para instituições financeiras sobre o resultado do exercício antes da previsão para o Imposto de Renda. Para compensar a criação do novo tributo, o Governo reduziu de 35% para 30% a alíquota do Imposto de Renda das empresas e de 0,65% para 0,35% a alíquota do PIS-PASEP. Essa medida deverá render aos cofres públicos a quantia equivalente a 443 milhões de OTNs;

- suspensão por um ano de alguns incentivos fiscais e eliminação ou redução de outros. Foram extintos os incentivos fiscais concedidos através do abatimento de Imposto de Renda e de Imposto sobre Produtos Industrializados nas áreas de reflorestamento, concessionárias de energia elétrica e telecomunicações e projetos na região de Carajás, projetos de formação profissional. Ficam suspensos por um ano o crédito de 95% do saldo do IPI para aplicação em projetos de ampliação da produção de aços e derivados e diversas outras isenções e reduções. Ficam mantidos os fundos regionais e setoriais Fundo de Investimento da Amazônia e Fundo de Investimento do Nordeste (FINAM/FINOR) e o Fundo Regional para Reconstrução do Espírito Santo; os incentivos previstos nos Programas Especiais de Exportação (BEFIEIX), na nova política industrial e nas Zonas de Processamento de Exportações (ZPEs). A estimativa de aumento da receita com essas decisões é de 180 milhões de OTNs;
- reestruturação da tributação dos lucros apurados pelo setor agrícola, extinguindo os multiplicadores de abatimento sobre a renda e criando Imposto de Renda de 17% para empresas rurais. Institui também duas alíquotas de Imposto de 10% e 25% para as pessoas físicas;
- redução de três para dois dias no prazo de repasse dos impostos arrecadados pela rede bancária ao Tesouro Nacional. Com essa medida a Receita espera um ganho de 42 milhões de OTNs;
- obrigação de as empresas do setor público desfazerem-se de bens móveis e imóveis não diretamente vinculados às suas atividades específicas;
- elevação de 0,9% para 1,8% do limite para a cobrança da taxa de guia de importação emitida pela CACEX.

No dia 07.12.88, foi enviado ao Congresso a Medida Provisória nº 24, que regulamenta a correção monetária dos impostos e contribuições pela variação da OTN fiscal. No caso do IPI, a correção será devida a partir do nono dia da quinzena subsequente àquela que tiver ocorrido o fato ge-

rador. Com a medida, a Receita Federal estima uma arrecadação adicional de 420 milhões de OTNs.

Além disso, o Governo enviou um projeto de lei ao Congresso Nacional, em 07.12.88, extinguindo o monopólio estatal na comercialização do trigo e liberando a industrialização do produto. Com essa medida, o Tesouro economizará recursos, pois não será mais obrigado a garantir a compra de toda a safra.

O pacote fiscal anunciado eleva a receita líquida do Governo, pois, além de reduzir incentivos, aumenta tributos. No entanto os aumentos dos custos fiscais das empresas serão repassados para os preços dos produtos.

O total estimado de recursos para 1989 é de Cz\$ 2,069 trilhões a preços de junho de 1988, o equivalente a 3,7% do PIB, entre cortes de despesas e aumento de receitas, passando de um "deficit" de 3,78% do PIB em 1988 para um "superavit" de 0,07% do PIB em 1989.

Um fator que irá comprometer a intenção desse "superavit" do setor público em 1989 é o esquema de rolagem das dívidas externas dos estados e municípios. Depois de muita polêmica, o Congresso Nacional aprovou uma forma de pagamento da dívida externa dos estados e municípios ao Governo Federal. Está previsto um desembolso de Cz\$ 178 bilhões em 1989 ao invés de Cz\$ 530 bilhões, que era a proposta original do Governo, na qual os estados e municípios deveriam rolar 75% de suas dívidas externas vencidas e a vencer em 1989. A fórmula aprovada prevê um pagamento diferenciado por região: os estados e municípios do Norte, Nordeste e Centro-Oeste pagam, no máximo, 6,5% da dívida vencida e a vencer em 1989, e os do Sul e Sudeste pagam até 10,2%.

A decisão do Congresso Nacional irá anular a pretensão de atingir um "superavit" de 0,07% no setor público em 1989. Calcula-se que apenas o impacto dessa decisão irá produzir um "deficit" de 0,5%, o que significa que os estados e municípios deverão alterar a sua previsão de um "superavit" de 0,13% e incluir esse percentual de dívida.

A estimativa de "deficit" do Governo Central permanece em 0,56%, uma vez que essa receita que viria através do pagamento dos débitos dos estados e municípios teve a sua contrapartida, no lado da despesa, também anulada. Em princípio, os cortes seriam nas receitas operacionais do Banco Central, nos recursos do Tesouro para pagamento dos encargos da dívida interna mobiliária e em outras despesas.

Por sua vez, o ajuste fiscal baseado sobretudo no aumento de receitas (impostos) e menos em corte de gastos irá refletir-se nas taxas de inflação. Além do que, não ataca um ponto importante que são os elevados encargos das dívidas interna e externa. Entretanto cabe ressaltar que o aumento da carga tributária proposta, se efetivamente ocorrer de

acordo com as estimativas (de 22% para 26% do PIB), será importante para recuperar a capacidade de poupança do setor público de forma a viabilizar investimentos.

Finanças estaduais

A situação das finanças do Estado do Rio Grande do Sul em 1988 mostrou-se mais alentadora quando comparada com períodos anteriores. A dívida pública total, que no início de março de 1987 atingiu Cz\$ 111,0 bilhões situou-se em torno de 380 milhões de OTNs no final de 1988, crescendo menos do que a inflação no período. Um outro fato importante é que o seu perfil, desde o ano anterior, vem sendo alterado, com redução da dívida de curto prazo. A dívida flutuante, que representava 32,7% do total da dívida em 1986, caiu para 21,09% em 1987, enquanto a participação da dívida fundada interna cresceu de 58,7% para 72,5% nesse mesmo período.

Examinando-se as contas da Administração Direta do Rio Grande do Sul no período de janeiro a outubro de 1988, observa-se que a receita total atingiu um montante de Cz\$ 296,08 bilhões, com um pequeno crescimento real de 2,14% no período (Tabela 17). Esse acréscimo deveu-se sobretudo à elevação das receitas de capital que subiram significativamente em relação ao ano anterior (699,32%), devido ao crescimento real das operações de crédito (715,09%).

A receita tributária registrou um decréscimo real de 11,04% de janeiro a outubro de 1988, em comparação com idêntico período do ano anterior. O principal imposto a cargo dos estados, que é o ICM, apresentou um declínio de 9,79%. Esse imposto obteve queda real em quase todos os meses, exceto em abril (5,99%), maio (11,45%) e junho (16,05%), quando foi repassado aos estados produtores o ICM diferido referente aos estoques do trigo nacional no Banco do Brasil. A queda desse imposto reflete a desaceleração da atividade econômica dirigida ao mercado interno, além do recrudescimento da inflação, que reduz a arrecadação real devido à defasagem existente entre o fato gerador e o efetivo recolhimento do tributo.

Examinando-se os dados do ICM setorial (Tabela 3 do Anexo IV), verifica-se que a arrecadação desse imposto na indústria de transformação, que representa 45,6% do total, diminuiu 14,0% no período de janeiro a outubro de 1988, em relação ao mesmo período do ano anterior, expressando declínio das atividades industriais voltadas para o mercado interno, uma vez que a produção industrial para o mercado externo é isenta de tributação. Os subsetores que apresentaram maior queda foram calçados (30,4%) e móveis (28,0%). Ressalte-se que dois itens registraram acréscimo de arrecadação: produtos petroquímicos (7,7%) e motores, máquinas e equipamentos (77,3%).

Tabela 17

Evolução da receita arrecadada e da despesa empenhada, segundo as categorias econômicas, da Administração Direta no Rio Grande do Sul — jan.-out.1987/88

DISCRIMINAÇÃO	JAN-OUT/87 (Cz\$ 1000)	JAN-OUT/88 (Cz\$ 1000)	$\Delta\%$
			$\frac{\text{JAN-OUT/88}}{\text{JAN-OUT/87}}$ (1)
Receita total	43 715 611	296 080 005	2,14
Receitas correntes	43 195 643	256 031 357	-11,29
Receita tributária	35 319 730	206 798 563	-11,04
ICM	32 496 354	195 273 270	-9,79
Outras receitas tributárias	2 823 376	11 525 293	-26,55
Transferências correntes	5 695 521	22 040 337	-38,40*
Outras receitas correntes ...	2 180 392	27 192 457	56,68
Receita de capital	519 968	40 048 648	699,32
Operações de crédito	497 891	39 978 541	715,09
Transferências de capital ...	18 836	51 953	-19,27
Outras receitas de capital ..	3 241	18 156	-15,43
Despesa total	38 020 908	277 933 318	10,92
Despesas correntes	32 840 069	201 522 437	-2,81
Custeio	14 232 379	75 412 852	-22,56
Pessoal	12 844 297	63 557 769	-27,57
Outras despesas de custeio ..	1 388 082	11 855 083	26,31
Transferências correntes	18 607 690	126 109 584	12,12
Despesas de capital	5 180 839	76 410 882	94,25
Investimentos	1 231 130	16 024 946	16,77
Inversões financeiras	161 924	1 161 408	-4,84
Transferências de capital ...	3 787 786	59 224 528	137,48

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Secretaria da Fazenda/Contadoria e Auditoria Geral.

(1) Os cálculos da variação percentual acumulada foram efetuados considerando a soma dos valores mensais deflacionados pelo Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna, da FGV, com base mar./86=100.

O recolhimento do ICM no comércio atacadista também apresentou declínio real de 16,7% no período em análise. A comercialização do arroz foi o único subsetor que obteve resultado positivo de 20,7% reais. Na arrecadação do comércio varejista, ocorreu uma queda real de 14,1%, refletindo o descenso das atividades comerciais. O subsetor que sofreu maior declínio foi o de supermercados (34,8%), o que revela a perda do poder aquisitivo da população.

Com relação à despesa da Administração Direta, ocorreu um aumento real de 10,92%, devido ao crescimento dos dispêndios de capital que subiram 94,25% reais. A rubrica que obteve maior aumento foram as transferências de capital (incluindo amortização da dívida), que aumentou 137,48%. Os investimentos da Administração Direta tiveram um crescimento de 16,77%. Os investimentos totais deverão atingir Cz\$ 38,4 bilhões até o final de 1988, o que representa 13,3% da receita própria líquida. Para 1989, está previsto, no Orçamento do Estado, um montante de Cz\$ 250,8 bilhões para investimentos, elevando esse percentual para 17,2%.

O serviço da dívida, que engloba a amortização e os encargos, representou 18,2% do dispêndio total em 1988, enquanto em 1987 atingiu 29,62%.

As despesas correntes apresentaram um declínio real de 2,81% no período. Os dispêndios com pessoal caíram 27,57%, enquanto as transferências correntes (que englobam os repasses do ICM para os municípios) cresceram 12,12%.

Para o ano de 1988, o resultado operacional (receita própria menos despesa operacional) previsto é um "superavit" de Cz\$ 20 bilhões, enquanto em 1987 houve um "superavit" operacional de Cz\$ 600 milhões.

De acordo com os dados, observa-se que: enquanto a receita total, que atingiu Cz\$ 296.080 milhões, cresceu apenas 2,14% de janeiro a outubro de 1988 em relação a igual período do ano anterior, a despesa total, num montante de Cz\$ 277.933 milhões, apresentou um maior aumento de 10,92%, devido sobretudo ao crescimento real significativo do serviço da dívida (encargos mais amortização), de 141,8%.

Por outro lado, no ano de 1988, foram tomadas diversas decisões no âmbito das finanças estaduais que irão refletir-se no próximo ano, dentre as quais destaca-se: com relação à dívida externa do Estado, em 1989, conforme decisão aprovada pelo Congresso Nacional, o pagamento a ser efetuado de 7,89% da dívida a vencer, o que significa US\$ 114,4 milhões. Esse percentual é menor do que o programado inicialmente pelo Governo Federal, que era o pagamento de 25% do total da dívida externa, o que atingiria US\$ 286 milhões, cujo pagamento seria problemático para o Estado.

No que se refere à dívida interna, o Senado aprovou, em dezembro de 1988, uma autorização para o Governo do Estado emitir 11.514,582 OTEs

destinadas ao giro da dívida consolidada interna vencível no exercício de 1989.

Também foram aprovados pela Assembléia Nacional Constituinte diversas alterações na composição dos tributos, que entrarão em vigor a partir de 1989. Após a aprovação da chamada "Reforma Tributária", os estados passaram a ter competência para instituir impostos sobre transmissão por morte ou doação de quaisquer bens ou direitos, sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte e de comunicações — ICMS —, sobre propriedade de veículos automotores e o adicional de Imposto de Renda.

Além disso, foi aprovado o Fundo de Ressarcimento das Exportações em razão das isenções tributárias concedidas às exportações em valor correspondente a 10% da arrecadação do IPI, que será distribuído aos estados de acordo com sua participação relativa no volume global das exportações de produtos industrializados. Esse Fundo, conforme estimativas, deverá destinar Cz\$ 48 bilhões para o Estado do Rio Grande do Sul em 1989.

Tendo em vista essas alterações, os governos estaduais estão acertando a aplicação conjunta de novos mecanismos que proporcionem aumento de suas receitas. As principais inovações são: criação de um adicional de 5% no Imposto de Renda pago sobre ganhos de capital, aumento para cerca de 25% nas alíquotas do novo Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transportes e de Comunicações (ICMS), que incide sobre artigos considerados de luxo.

Levando em conta esses poderes criados pela nova Carta, o Governo do Estado encaminhou à Assembléia Legislativa, em dezembro de 1988, projeto de lei criando o adicional do Imposto de Renda no valor de 5% sobre o valor do imposto já incidente sobre os ganhos de capital e lucros das empresas e também outro projeto que cria a taxação sobre heranças e doações. O primeiro projeto, segundo previsões do Secretário da Fazenda, deverá provocar um acréscimo de 1,7% na receita do ICM.

Todas essas decisões, a serem efetivadas a partir de 1989, na medida em que aumentam os recursos do Estado, deverão trazer efeitos positivos sobre as finanças do Rio Grande do Sul.