

A política fiscal em 1993: a busca do equilíbrio das contas públicas*

*Isabel Noemia J. Rückert***

Introdução

A condução da política fiscal no ano de 1993 sofreu várias interrupções com as diversas trocas de Ministros da Fazenda. Todos, porém, tentaram elaborar medidas com o objetivo de equilibrar as contas públicas, com vistas a proporcionar credibilidade para um programa de estabilização.

Dentre as medidas fiscais adotadas durante o ano, encontram-se a negociação das dívidas dos estados e dos municípios com a União, um programa mais efetivo de combate à sonegação, a separação das contas entre o Tesouro e o Banco Central e alterações de prazos de recolhimento e aumento de alíquotas de tributos.

O Governo buscou durante o ano apoio político no Congresso para a aprovação dos programas econômicos elaborados pelos Ministros da Fazenda.

Os programas econômicos em 1993

Durante o ano de 1993, o Governo anunciou três programas econômicos, com o objetivo principal de ajustar as contas públicas.

O primeiro — Plano Eliseu —, anunciado em 24.04.93, objetivava recuperar a atividade econômica e debelar a inflação através de medidas na área fiscal. As suas principais premissas consistiam em aumentar a receita fiscal através de maior controle na fiscalização de tributos e da aprovação do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF).

Além disso, esperava contar com uma queda da taxa de juros para contrair as despesas financeiras.

Pelo lado das despesas, incluía um corte de US\$ 13 bilhões. Com essas medidas, o Governo buscava gerar um superávit primário em 1993, suficiente para cobrir os juros reais e zerar o déficit público operacional.

Todavia, com a mudança de Ministro da Fazenda no mês de maio de 1993, esse plano não foi implementado. O novo Ministro, Fernando Henrique Cardoso, anunciou outro programa — Plano de Ação Imediata (PAI) —, que também tinha como objetivo

* Este texto foi elaborado com informações disponíveis até 20.12.93.

** Economista da FEE.

equilibrar as contas públicas. Esse plano foi elaborado visando atuar sobre as três principais áreas das finanças públicas: receitas, despesas e dívidas.

O Plano previa alterações no programa de privatização, tais como a inclusão de novas moedas (FGTS) e aumento da participação do capital estrangeiro. O Governo ainda não definiu a utilização das chamadas moedas sociais (FGTS), mas permitiu uma participação de até 100% do capital estrangeiro (MP 362) na compra de empresas estatais.

Por sua vez, o programa de desestatização não deve garantir, pelo menos no curto prazo, o ingresso de novos recursos para a União. Desde que foi iniciado, em 1990, esse programa rendeu ao Governo US\$ 6,2 bilhões, resultantes da venda de 23 empresas. Durante o ano de 1993 até novembro, o Governo obteve uma receita de US\$ 2,28 bilhões com a venda de seis estatais, contra US\$ 2,28 bilhões em 1992, com a privatização de 14 empresas (Tabela 1).

Tabela 1

Estatais privatizadas no Brasil — 1992 e 1993

SETORES	EMPRESAS	DATA DO LEILÃO	VALOR DA VENDA (US\$ milhões)
Siderúrgico	CST	16.07.92	332,3
	Aços Finos Piratini	14.02.92	106,3
	Acesita	23.10.92	450,2
Sistema Petroquímica	Copesul	15.05.92	797,2
	Polisul	11.09.92	56,9
	PPH	29.09.92	40,8
	Petroflex	10.04.92	215,5
	Álcales	15.07.92	46,6
	Nitriflex	06.08.92	26,2
Fertilizantes	Goiasfértil	08.10.92	12,7
	Fosfértil	12.08.92	177,0
	Indag	23.01.92	6,8
Outros	SNBP	14.01.92	12,0
Subtotal(1992)			2 280,5
Siderúrgico	CSN	02.04.93	1 056,6
	COSIPA	20.08.93	330,6
	AÇOMINAS	10.09.93	554,2
Sistema Petroquímica	Poleolefinas	19.03.93	87,1
	Oxiteno	15.09.93	53,9
Fertilizantes	Ultrafértil	24.06.93	204,4
Subtotal(1993)			2 286,8
TOTAL			4 567,3

FONTE: INDICADORES IESP (1993). São Paulo, n.22, nov.

O Plano também previa um combate à sonegação, o que foi efetivamente implementado com a intimação dos inadimplentes e com o controle sobre os principais contribuintes.

Outro ponto incluído no PAI foi a renegociação da dívida dos estados e dos municípios com a União. Os estados assinaram, nos meses de setembro e outubro, os contratos provisórios de rolagem das dívidas, que prevêem o pagamento mensal de parcelas equivalentes a 1/240 avos do principal.

Enquanto o Governo não determina um novo limite de comprometimento das receitas dos estados para o pagamento das dívidas, continua valendo a Resolução nº 36, que fixa um limite de 11% de comprometimento no primeiro ano e de 15% nos anos subsequentes.

Com relação aos gastos, o Plano previa um corte orçamentário de US\$ 6 bilhões, principalmente na rubrica de outros custeios e investimentos. No entanto as despesas foram remanejadas para gastos obrigatórios (pessoal, saúde e previdência), e ainda houve uma despesa suplementar de mais US\$ 5 bilhões para esses itens.

Apesar de terem sido colocadas em prática diversas medidas formuladas pelo PAI, o Governo ainda não considera as finanças públicas completamente recuperadas.

Nesse sentido, algumas medidas foram adotadas com o intuito de aumentar a arrecadação ainda neste ano. Dentre elas, a elevação de alíquotas do IOF e a antecipação de prazos de recolhimento de tributos (IPI, COFINS, IR-fonte).

Uma outra decisão importante adotada pela equipe econômica foi a separação das contas do Banco Central e do Tesouro Nacional. O BACEN deverá transferir ao Tesouro Nacional uma parcela da dívida externa, cerca de US\$ 43,5 bilhões, que hoje está sob sua responsabilidade. Com essa medida será reduzida a carteira de títulos do BACEN que lastreiam os pagamentos da dívida externa.

Para a execução dessas alterações, a partir de agosto ocorreram trocas de parcelas de diversas modalidades de títulos em carteira do Banco Central por títulos, NTNs-série L, com correção cambial e juros de 5% ao ano, que terão como finalidade lastrear a dívida externa contabilizada no passivo do Banco Central até a sua transferência para o Tesouro Nacional. Esses títulos serão inegociáveis.

Assim, à medida que o estoque da dívida externa negociado com os bancos credores e com o Clube de Paris no Banco Central for sendo transferido para o Tesouro Nacional, simultaneamente o BACEN reduzirá, na mesma parcela, a carteira de títulos do Tesouro em seu poder, ocorrendo, no final das contas, uma mudança no perfil da dívida interna.

Atualmente, ao administrar uma carteira tão volumosa de títulos federais, é difícil saber se o BACEN está somente fazendo política monetária ou se está financiando despesas do Tesouro. Com a medida adotada, o Banco Central deverá ficar com os títulos necessários para a execução da política monetária em carteira.

Finalmente, no dia 7.12.93, o Ministro da Fazenda anunciou um terceiro plano de estabilização para a economia brasileira.

A proposta tem como objetivo principal zerar o déficit público estimado em US\$ 22 bilhões para 1994 e, nesse sentido, contém uma série de medidas na área fiscal.

Conforme os dados da Tabela 2, para eliminar o déficit potencial, o Governo conta, pelo lado das despesas, com um declínio de US\$ 9,3 bilhões. Desse montante, US\$ 5,9 bilhões representam reestimativas de despesas que foram superestimadas. Outra parcela, US\$ 5,5 bilhões, resultará de um corte substancial (43% do total) das outras despesas de custeio e de capital. O restante, US\$ 1,5 bilhão, decorrerá de uma redução dos juros reais.

Tabela 2

Ajustes programados para as despesas no PAI — 1994

DISCRIMINAÇÃO	US\$ BILHÕES
Déficit potencial inicial	22,2
Ajuste por reestimativa: despesa de pessoal	-3,8
Ajuste por reestimativa: contribuições, benefícios previdenciários e outras receitas	-2,1
Déficit potencial reestimado	16,3
Cortes em "outros custeios e capital" (exclusive despesas vinculadas)	-5,5
Redução das despesas com juros reais	-1,5
Déficit a ser financiado com o Fundo Especial de Emergência	9,3

FONTE: GAZETA MERCANTIL (8.12.93). São Paulo.

Pelo lado das receitas, a equipe econômica sugeriu a criação de um Fundo Especial de Emergência, a vigorar por um período de dois anos, com o objetivo de custear gastos nas áreas de saúde, previdência social e combate à fome. Os recursos para esse fundo adviriam de um adicional de 5% sobre as alíquotas de impostos e contribuições. Além disso, incluiria também um aporte de 15% dos recursos de transferências para estados e municípios, que deverão proporcionar à União um adicional de receita de US\$ 2,7 bilhões.

O Governo terá que enviar, ainda em 1993, medidas provisórias alterando o Imposto de Renda e o Imposto Territorial Rural, uma vez que esses impostos não podem ser modificados durante o mesmo exercício, devido ao princípio da anualidade.

As medidas propostas dependem de negociações para a efetiva aprovação pelo Congresso Nacional. Não há consenso político para apoiar todas as sugestões da equipe econômica.

Além do que, dificilmente os governadores e os prefeitos irão aceitar uma redução nas suas receitas de transferências oriundas da União.

Todas as alterações previstas no Plano foram incluídas numa nova proposta para o Orçamento Geral da União (OGU) de 1994. Esse orçamento já sofreu uma série de alterações. A primeira proposta encaminhada previa despesas de US\$ 108,8 bilhões, com um déficit potencial de US\$ 22 bilhões. O Governo procurou alterar essa estimativa com cortes de despesas e com aumento de receitas incluídas na sua proposta de ajuste fiscal, o que vem causando polêmica, uma vez que se encontra em desacordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Afora os cortes propostos, a alteração orçamentária inclui uma nova fonte de recursos (Fundo Social de Emergência), que legalmente não existe.

Além disso, uma liminar do Supremo Tribunal Federal impediu o Governo de realizar cortes no Orçamento do Ministério Público. Os ministros militares, através de pressões políticas, também conseguiram um acréscimo de recursos de US\$ 300 milhões sobre o valor estimado para os seus ministérios.

Uma outra questão que cabe destacar refere-se à parcela do OGU que os parlamentares podem utilizar através de emendas, a qual tem ficado em torno de 3% do total dos gastos previstos. A partir da Constituição de 1988, o Governo passou a enviar o Orçamento para o Congresso, na forma de projeto de lei, que recebe emendas de parlamentares através da Comissão de Orçamento. A lei orçamentária precisa ser aprovada pela Comissão e pelo Congresso Nacional. Essas emendas não podem criar novas receitas. Os parlamentares não têm poder para apresentar e aprovar alterações que aumentem a previsão de despesas feita pelo Governo no Orçamento. As denúncias que originaram a CPI do Orçamento referem-se às emendas apresentadas aos investimentos e às subvenções sociais que podem sofrer realocação de recursos.

Até a metade do mês de dezembro, o OGU ainda não havia sido aprovado, o que dificilmente poderá ocorrer no ano de 1993. Isso significa que o Governo irá iniciar o ano gastando, mensalmente, apenas 1/12 avos do total das despesas previstas até a sua aprovação. Mesmo esse percentual ainda é limitado a determinadas rubricas, tais como pessoal, juros da dívida e benefícios previdenciários.

O Governo espera a aprovação de suas propostas para zerar o déficit em 1994, para depois implantar o indexador — Unidade Real de Valor (URV) —, o qual deverá indexar todos os preços na economia.¹

Tabela 3

Contribuição de receitas do Plano FHC para o financiamento
do déficit de 1994

DISCRIMINAÇÃO	US\$ BILHÕES
Contribuição líquida do fundo ao financiamento do déficit	9,3
Transferências obrigatórias para estados e municí- pios	2,7
Despesas vinculadas em "outros custeios e capital"	2,9
Adicional de 5% sobre impostos e contribuições ..	3,7
Déficit final	0,0

FONTE: GAZETA MERCANTIL (8.12.93). São Paulo.

1 Para maiores detalhes, verificar o texto sobre política monetária nesta publicação.

O comportamento das contas públicas em 1993

Os resultados obtidos pelo setor público nas suas contas em 1993 podem ser visualizados através das necessidades de financiamento do setor público (NFSP), nos seus diferentes conceitos.

As NFSP, pelo conceito nominal, refletindo a aceleração inflacionária, atingiram um déficit de 51,9% do PIB, de janeiro a agosto de 1993, enquanto, no ano de 1992, alcançaram 43% do PIB.

Pelo conceito operacional, o qual retira a correção monetária ou cambial da dívida e inclui os juros reais, o setor público registrou um superávit de 1,1% do PIB no período contra um déficit de 2,2% do PIB em 1992.

Durante o primeiro semestre de 1993, o Governo manteve uma política de contenção das taxas de juros reais, que se refletiu num menor montante de gastos com esses encargos. No período de janeiro a agosto de 1993, houve um gasto de 1,7% do PIB com juros reais, os quais, no ano de 1992, atingiram 4,6% do PIB. Tal situação não deverá manter-se até o final de 1993, pois as taxas de juros reais iniciaram uma trajetória ascendente a partir do mês de agosto. Esse fato certamente levará a um maior gasto com os juros reais, reduzindo o resultado operacional positivo, o qual poderá transformar-se num déficit.

As NFSP, pelo conceito primário, também alcançaram um superávit de 2,8% do PIB no período, em vista do crescimento das receitas tributárias.

Especificamente, as contas do Governo Federal são acompanhadas mensalmente através da Execução Financeira do Tesouro Nacional.

Durante o ano de 1993, o Tesouro Nacional alternou resultados deficitários com superavitários. O maior déficit foi registrado no mês de agosto, quando o resultado corrente de caixa da execução financeira atingiu CR\$ 581,6 bilhões. Esse montante refletiu o resgate antecipado e a substituição de títulos junto ao BACEN, pois os pagamentos desses títulos tiveram que ser registrados contabilmente nas contas da União. Retirando os pagamentos dos encargos da dívida interna feitos pelo Tesouro ao Banco Central, o déficit atinge CR\$ 45,5 bilhões.

O Tesouro conseguiu um superávit corrente de CR\$ 50,9 bilhões em setembro, em vista de despesas que foram postergadas para o mês seguinte, quando o Tesouro voltou a apresentar um déficit de CR\$ 62,3 bilhões.

Em valores constantes de janeiro a novembro de 1993 (medido pelo INPC a preços de novembro), o Tesouro Nacional acumulou um superávit de CR\$ 41,410 bilhões. As contas do mês de novembro também fecharam com um superávit de CR\$ 52,9 bilhões. Esse montante considera os gastos com pagamentos de juros da dívida interna ao BACEN. Retirando esse gasto, o superávit aumenta para CR\$ 60,7 bilhões (Tabela 4).

O desempenho favorável nesse mês é explicado pelo aumento considerável da arrecadação tributária. Um dos fatores que elevou os tributos foram algumas medidas adotadas, tais como a antecipação dos prazos de vencimento e de recolhimento do IPI e do Imposto de Renda retido na fonte (MP 380). Tais alterações irão permitir um aumento das receitas, que já começavam a dar sinais de arrefecimento.

Os dados da arrecadação tributária de janeiro a outubro de 1993 registraram um crescimento de 12,46%, em termos reais, sobre o mesmo período do ano anterior (Tabela 5).

Tabela 4

Execução financeira do Tesouro Nacional — jan.-nov./92 e jan.-nov./93

DISCRIMINAÇÃO	JAN-NOV/92 (CR\$ milhões)	JAN.-NOV/93 (CR\$ milhões)	Δ% ACUMULADA
I - Fluxo fiscal			
A - Receitas.....	7 760 057	8 845 601	13,99
Recolhimento bruto.....	7 316 907	8 427 274	15,18
Incentivos fiscais.....	-77 565	-59 841	-22,85
Operações oficiais de crédito	454 119	398 008	-12,36
Remuneração das disponibilidades do Banco do Brasil...	66 596	80 160	20,37
B - Despesas.....	-7 772 676	-10 720 503	37,93
Liberações vinculadas.....	-3 001 422	-3 233 025	7,72
Transferências constitucionais-FPM, FPE, IPI-Exp./FE.	-1 772 619	-2 146 669	21,10
Demais transferências.....	-98 739	-117 868	19,37
Outras vinculações.....	-1 130 063	-968 487	-14,30
Liberações ordinárias.....	-4 184 008	-7 080 803	68,76
Pessoal e encargos sociais.	-2 401 752	-3 080 303	28,25
Encargos da dívida contratada— interna e externa.	-276 920	-339 846	22,72
Encargos da dívida pública mobiliária federal.....	-590 161	-2 256 102	282,29
Outras despesas.....	-915 173	-1 384 552	51,29
Liberações das operações oficiais de crédito.....	-476 643	-330 877	-30,62
Restos a pagar de 1992.....	-110 505	-95 999	-13,13
Resultado A + B.....	-12 618	-1 874 802	-
Resultado A + B menos encargos da DPMF no BACEN	494 371	41 410	-91,62
II - Financiamento			
C - Receitas.....	15 426 105	22 066 861	43,05
Operações de crédito interna— DPMF.....	12 832 221	15 121 223	17,84
Remuneração das disponibilidades do BACEN.....	2 184 239	3 811 734	74,51
Resultados do BACEN.....	409 644	3 133 894	665,03
D - Despesas.....	-12 874 296	-18 431 613	27,63
Resgates da dívida pública mobiliária.....	-12 612 393	-15 983 312	26,73
Amortização da dívida contratada — interna e externa.....	-261 903	-448 301	71,27
Resultado C + D.....	2 551 809	5 636 238	120,83
Fluxo de caixa (A + B + C + D).....	2 539 291	3 760 335	48,09

FONTE: Ministério da Fazenda.

NOTA: Dados preliminares e valores a preços de novembro de 1993 atualizados pelo INPC.

Tabela 5

Arrecadação dos tributos federais — jan.-out./92 e jan.-out./93

DISCRIMINAÇÃO	JAN OUT/92 (CR\$ 1 000)	JAN-OUT/93 (CR\$ 1 000)	Δ% ACUMULADA (1)
Imposto de Renda.....	40 642 166	752 293 889	10,58
Pessoa física.....	2 178 958	48 208 511	-6,38
Pessoa jurídica.....	15 468 999	236 724 027	-4,47
Retido na fonte.....	22 994 209	467 361 351	14,46
Imposto sobre Produtos Indus- trializados.....	24 512 416	469 429 345	8,16
Fumo.....	4 291 502	85 273 902	5,21
Bebidas.....	2 436 006	40 135 085	-8,89
Automóveis.....	2 075 925	29 687 240	-6,17
Outros.....	15 708 983	314 333 119	7,83
Imposto sobre Operações Fi- nanceiras	6 743 906	150 400 377	11,06
Imposto sobre Importação.....	4 438 456	90 320 551	-5,31
Outros impostos.....	49 273	29 223 436	1 229,36
Subtotal.....	76 379 251	1 491 651 865	8,92
FINSOCIAL/COFINS.....	10 880 107	261 027 197	29,10
PIS/PASEP.....	11 705 921	228 254 340	1,76
Contribuição social sobre lu- cro líquido.....	7 522 443	171 007 688	56,46
Outras contribuições.....	1 493 082	23 502 932	-21,12
TOTAL.....	107 987 927	2 175 444 346	12,46

FONTE: Ministério da Fazenda.

(1) Variação percentual acumulada em relação ao mesmo período do ano anterior. Os cálculos da variação percentual acumulada foram efetuados considerando-se a soma dos valores deflacionados pelo IGP-DI, da FGV, com base dez./92 = 100.

Dentre os principais tributos a cargo da União, o Imposto de Renda obteve um aumento real de 10,58% no período. Neste ano, houve acréscimo no recolhimento do IR-fonte, proporcionado sobretudo pelas pessoas jurídicas, que passaram a sofrer retenção na fonte sobre ganhos das aplicações financeiras, a partir de janeiro de 1993.

O IPI registrou um aumento real de 8,16% de janeiro a outubro de 1993 em comparação com igual período do ano anterior. Tal resultado reflete o incremento verificado na produção industrial durante, principalmente, o primeiro semestre do ano. Esse crescimento da produção irá também se traduzir num melhor desempenho do PIB para este ano. O principal acréscimo ocorreu no IPI sobre o fumo (5,21%).

O recolhimento do IPI sobre automóveis no acumulado do ano registrou declínio de 6,17%. O Governo manteve, durante o ano, o acordo com as montadoras para a redução da alíquota desse imposto, o que elevou as vendas, mas não se refletiu em

aumento de arrecadação, uma vez que é permitido ao setor usar o mecanismo de compensação dos créditos obtidos na compra de matérias-primas.

Por sua vez, as contribuições sociais, que registraram um declínio acentuado em 1992 devido ao não-pagamento pelas empresas que contestavam na Justiça a sua legalidade, tiveram um crescimento significativo em 1993.

No mês de abril de 1992, entrou em vigor a Contribuição ao Financiamento da Seguridade Social (COFINS), substituindo o FINSOCIAL, a qual também passou a sofrer contestações judiciais. Nesse ano, algumas empresas passaram a recolher o novo imposto, o que elevou a sua arrecadação em 29,10%, em termos reais, no período. Além disso, o Supremo Tribunal Federal acabou considerando constitucional o seu recolhimento. O Governo deu um prazo de 80 meses para as empresas que não recolheram esse imposto pagarem os atrasados, exceto para os depósitos em juízo, que perfazem um montante de US\$ 7 bilhões a serem repassados para os cofres públicos.

Além disso, destaca-se um significativo aumento da contribuição sobre o lucro líquido, a qual cresceu 56,46% em termos reais, devido à elevação da alíquota de 15% para 23%, que começou a vigorar no segundo semestre de 1992.

Quanto ao recolhimento do Imposto sobre Operações Financeiras, houve um aumento real de 11,06% no período em análise. Esse imposto deverá registrar um crescimento até o final do ano, em vista das medidas adotadas que elevaram em 5%, em média, as alíquotas do IOF incidentes sobre os saques até 15 dias úteis no Fundo de Aplicações Financeiras. Esse imposto, além de não precisar obedecer ao princípio da anualidade, não é repartido com os estados e os municípios, o que significa que o total de sua arrecadação se destina ao Governo Federal.

Em 1993, o Governo lançou o Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras, que passou a vigorar a partir de 18 de agosto, com uma alíquota de 0,25% incidente sobre os débitos em conta corrente do sistema bancário, poupança e depósitos especiais remunerados, com competência exclusiva para a União. No entanto esse imposto teve duração efêmera, até 15 de setembro, quando foi suspenso, em vista de contestações judiciais sobre sua cobrança no mesmo ano de sua criação. Durante as três semanas em que vigorou, o seu recolhimento totalizou US\$ 255 milhões. Todavia o Supremo Tribunal Federal julgou constitucional o seu recolhimento a partir de 1º de janeiro de 1994, quando novamente voltará a ser cobrado.

No que diz respeito às despesas da União, houve um aumento real de 37,93% de janeiro a novembro de 1993 em comparação com idêntico período do ano anterior. O maior crescimento refere-se aos gastos com os encargos da dívida pública mobiliária federal, que registraram 282,29% de elevação real no período.

Por sua vez, as despesas de pessoal totalizaram CR\$ 3.080,30 bilhões, com um acréscimo real de 28,25% no período, em vista da recomposição da folha de salários do funcionalismo público e da isonomia salarial concedida.

Também as transferências constitucionais obtiveram um ganho real de 21,10% no período, em decorrência do aumento gradual do percentual de participação, previsto na Constituição de 1988, dos Fundos dos estados e dos municípios no total do IR e do IPI, aliado ao aumento da arrecadação desses dois tributos.

O item "outras despesas" registrou crescimento principalmente a partir do segundo semestre, em vista da maior liberação de recursos que ocorre nesse período.

No que se refere ao item "financiamento do Tesouro", cabe registrar que as emissões de títulos federais atingiram CR\$ 15,12 trilhões de janeiro a novembro de

1993 (a preços de novembro de 1993), enquanto os resgates alcançaram CR\$ 15,98 trilhões, o que resultou num resgate líquido de CR\$ 862,02 bilhões.

Por sua vez, credita-se como receita a remuneração das disponibilidades do Tesouro no BACEN, embora não se registre um item de gasto equivalente. A conta de resultado do BACEN tem apresentado um comportamento positivo, devido, sobretudo, ao imposto inflacionário e ao descolamento entre as diferentes formas de correção das contas do ativo e do passivo do Banco Central.

Os depósitos do Tesouro no BACEN, relativos aos impostos arrecadados e ainda não gastos (conta única), rendem a correção monetária, enquanto o BACEN aplica esses recursos beneficiando-se dos rendimentos reais.

Pela carteira de títulos que mantém no Banco Central, o Tesouro paga correção mais juros. A conta única é remunerada pela correção monetária, cujo total deveria ser utilizado apenas para pagar encargos de dívidas. No entanto, atualmente, quando essa remuneração retorna ao Tesouro, os recursos são gastos com despesas ordinárias.

A utilização dessas receitas que não são oriundas da arrecadação de impostos para cobrir gastos de custeio da União é considerada inflacionária. Em vista disso, conforme o Orçamento Geral da União para 1994, essas receitas não deverão mais ser utilizadas para pagar despesas.

O Governo procurou, durante alguns meses (a partir de julho), alongar o perfil da dívida pública em poder do mercado, o que vinha ocorrendo através da colocação de Notas do Tesouro Nacional (NTNs) com prazo mais longo e de resgates de títulos do Banco Central (BBCs), que são de mais curto prazo. As NTNs são papéis pós-fixados, corrigidos monetariamente pelo IGP-M ou pela variação cambial, com prazo variável entre três e 18 meses. No dia 30.07.93, as NTNs representavam 35% dos títulos em poder do mercado, e os BBCs detinham 56% do total. Em 30.08.93, o Governo conseguiu um alongamento significativo da dívida junto ao mercado financeiro, com as NTNs passando a representar 55% do total da dívida, sendo a maior parcela de NTNs cambiais, enquanto os BBCs caíram para 36% do total. Em um mês, o Governo substituiu US\$ 8 bilhões de BBCs por NTNs.

No entanto, a partir de setembro, houve uma certa desaceleração dessa tendência, quando a dívida fora do BACEN, de curtíssimo prazo, aumentou de US\$ 11,85 bilhões para US\$ 13,33 bilhões em outubro, enquanto as NTNs caíram de US\$ 24,7 bilhões para US\$ 24,45 bilhões.

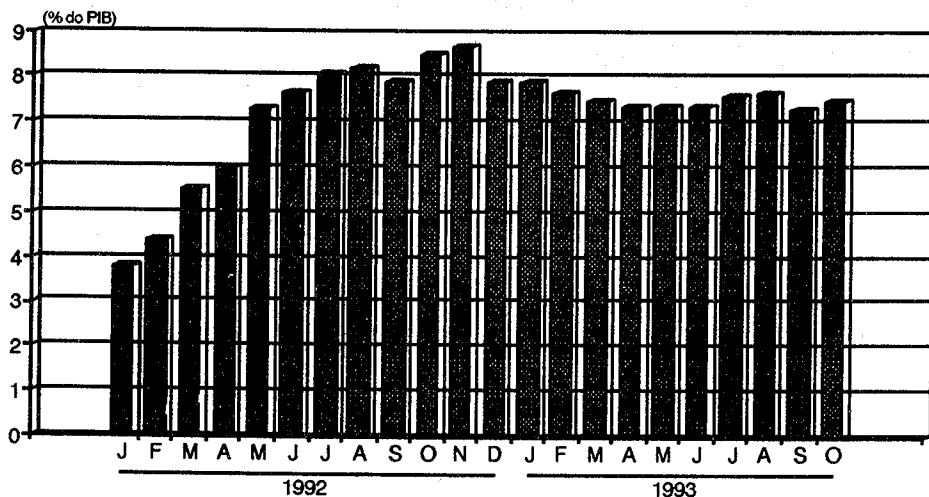
No final de setembro, a dívida somava CR\$ 38,68 bilhões em títulos em poder do mercado, ou 7,3% do PIB, e, em outubro, passou para 7,5% do PIB (Gráfico 1). Além disso, parte das NTNs cambiais foi resgatada no dia 1º de novembro e outra parcela foi resgatada em 1º de dezembro.

Essa decisão adotada pelo Banco Central trouxe prejuízos ao Tesouro Nacional, que está sendo obrigado a vender seus títulos com taxas de juros mais elevadas para poder honrar seus compromissos com os investidores que adquiriram seus títulos.

As principais causas para esse aumento foram o déficit de caixa do Tesouro e a troca de dólares dos exportadores e investidores estrangeiros. O aumento das exportações obrigou o BACEN a vender títulos públicos no mercado, para reduzir a quantidade de cruzeiros em circulação no mesmo.

GRÁFICO 1

DÍVIDA MOBILIÁRIA FORA DO BANCO CENTRAL COMO PERCENTUAL DO PIB — 1992/93



FONTE: Banco Central.

Conclusão

A análise das contas públicas em 1993 revela que os resultados não foram tão ruins como o Governo apregoava. O bom desempenho das receitas tributárias poderá até levar a um superávit primário. No entanto o crescimento da taxa de juros no segundo semestre acarretará uma elevação no pagamento de juros reais pelo setor público, o que poderá ocasionar um resultado operacional negativo.

Por sua vez, o ajuste fiscal pretendido pelo Governo indica um brutal aumento da carga tributária para 1994, cerca de 4% do PIB. Esse percentual elevaria a carga tributária de 1993, estimada em 24% do PIB, para 28% do PIB em 1994. Essa carga seria maior do que a alcançada em 1990 (27% do PIB) com o Plano Collor, que foi considerada a mais elevada dos últimos 20 anos. Isso significa um expressivo esforço fiscal, que levaria a um superávit primário, que certamente cobriria os juros reais, permitindo até um superávit operacional. Dessa forma, a parcela financeira do déficit público seria totalmente coberta com recursos fiscais (não financeiros).

O Governo conta, para isso, com a cobrança do IPMF e da COFINS, com a ampliação da incidência do IOF, com a redução dos prazos de recolhimento do IPI e com o aumento linear de 5% sobre os impostos e contribuições. Ao que parece, o Governo novamente lança

mão da prerrogativa de aumentar impostos de forma linear, sem levar em conta princípios básicos de tributação, tais como: progressividade e justiça fiscal.

No entanto existem dificuldades para a aprovação de suas propostas no Congresso Nacional, principalmente no que se refere à elevação dos impostos e à retenção de recursos dos estados e dos municípios.

Além disso, existe um processo de revisão constitucional que será retomado em janeiro de 1994 e que, na questão tributária, certamente deverá tratar de reformulações no atual sistema. Esse tema já foi por diversas vezes discutido, e existem propostas para alterá-lo.

Na verdade, seria importante que, na revisão constitucional, apesar do pouco tempo que haverá para o exame e a aprovação de todas as propostas encaminhadas, ocorresse uma mudança mais profunda na área tributária, o que significa redefinir o papel e o tamanho do Estado e as atribuições das três esferas de governo.

Bibliografia

DEMONSTRATIVO DA EXECUÇÃO DO TESOIRO NACIONAL (1993). Brasília: Ministério da Fazenda, ago.

NOTA PARA IMPRENSA (1993). Brasília: BACEN/Departamento Econômico. nov.