

Política fiscal: as receitas conseguem superar os gastos*

*Maria Luiza Blanco Borsatto***

O Tesouro Nacional apresentou, ao contrário do que era esperado, superávit primário acumulado nos cinco primeiros meses de 1997, resultando em R\$ 4,05 bilhões (1,18% do PIB), superior, portanto, aos R\$ 3,4 bilhões (1,03% do PIB) atingidos em igual período do ano passado.

A performance obtida deve-se, em grande parte, à Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), que teve, a partir de fevereiro, sua cobrança implementada pelo Governo.

Na análise da política fiscal do primeiro semestre, são abordados o desempenho da execução financeira do Tesouro Nacional e o comportamento da arrecadação dos tributos federais até maio de 1997. Além disso, procura-se fazer alguns comentários sobre a proposta da emenda de prorrogação do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), enviada ao Congresso, tendo sido a mesma aprovada na Comissão Especial da Câmara, devendo ainda tramitar por outras instâncias do Congresso Nacional.

1 - A arrecadação dos tributos federais

No período de janeiro a maio de 1997, de acordo com a Tabela 1, a arrecadação dos tributos federais registrou um crescimento real de 5,20% em relação ao mesmo período de 1996, atingindo R\$ 44,7 bilhões.

* O texto foi elaborado com informações obtidas até 27.06.97.

** Economista, Técnica da FEE.

A autora agradece a colaboração dos colegas Alfredo Meneghetti Neto, Isabel Noêmia Rückert, Mercedes Rabelo e da estagiária Patrícia Piccoli Guimarães, bem como à Biblioteca pelas informações obtidas via Internet.

Entretanto, no mês de maio, apresentou um decréscimo real de 10,11% comparado com o mês anterior.

Um dos principais fatores que contribuiu para o aumento da arrecadação de 1997 foi a entrada em vigor da CPMF em fins de janeiro, que não era cobrada no ano anterior. Justificando o volume de recursos arrecadado (R\$ 2,36 bilhões), deve-se considerar o crescimento do número de transações financeiras, em função da elevação do consumo, no período de janeiro a maio, facilitado pela expansão de crédito ao consumidor. Ainda é preciso se ressaltar que a CPMF é o único tributo que atinge todas as pessoas físicas, inclusive aquelas desempregadas, mas trabalhando na economia informal, que também fazem transações financeiras, embora não contribuam para outros tributos, como, por exemplo, o Imposto de Renda (ZH, 26.06.97).

Considerando-se o desempenho dos principais tributos da União no período de janeiro a maio de 1997, destaca-se o Imposto de Renda de pessoa física (IRPF), que teve um crescimento de 23,18% frente ao mesmo período de 1996. Na relação maio/abril, de acordo com a Tabela 2, ocorreu um decréscimo de 47,68% na arrecadação do mesmo, que pode ser justificado por ocorrer em abril o pico de arrecadação, por ser o mês de entrega da Declaração de Ajuste — ano-base 1996. Além disso, neste ano houve maior número de pagamento em quota única, em decorrência da incidência de juros a partir da segunda quota, em caso de escalonamento do saldo do Imposto.

No caso do Imposto de Renda de pessoa jurídica (IRPJ), no período de janeiro a maio de 1997 houve um desempenho negativo de 22,21% em comparação ao exercício anterior. O mesmo aconteceu na relação maio/abril deste ano, quando o resultado também foi negativo (26,44%), segundo a Tabela 2 — Lei nº 9.430/96. Essa queda no recolhimento do Imposto refletiu as alterações ocorridas na legislação, facultando a liquidação antecipada das quotas do Imposto ou o parcelamento em quatro quotas (março a junho) do pagamento devido, enquanto, no ano passado, a quota única do ajuste era paga em março, sendo esse o mês de pico.

No que se refere à arrecadação do Imposto de Renda retido na fonte (IRRF), observa-se um pequeno crescimento de 1,83% no período de janeiro a maio em relação ao mesmo período do ano passado e de -8,29% em maio frente a abril de 1997. Esses resultados podem ser atribuídos à diminuição do número de alíquotas no ano passado e, conseqüentemente, à maior taxa sobre salários, que, por sua vez, não sofreram reajuste. Também

deve-se considerar a ocorrência de cinco semanas de fatos geradores em abril de 1997 contra quatro semanas em maio de 1997, o que explica os decréscimos reais observados na arrecadação desse tributo com apuração e recolhimento semanal.

A arrecadação do IPI total apresentou um acréscimo de 5,83% de janeiro a maio de 1997 em relação ao mesmo período do ano anterior. Comparando-se maio com abril de 1997, constata-se que houve queda de 0,06%, conforme a Tabela 2. Destaca-se, porém, o desempenho do IPI — automóveis, que aumentou 41,67% no período de janeiro a maio de 1997 diante dos mesmos meses do ano passado. Esse resultado está relacionado com a elevação de 15,46% no volume de vendas de automóveis no mercado interno. No caso específico de abril em relação a março de 1997, ocorreu uma queda de 6,55%, creditada às medidas de contenção ao crédito, baixadas pelo Governo Federal, e ao aumento da alíquota do Imposto de Operações Financeiras (IOF) em financiamentos com prazos superiores a um ano. No mês de maio, houve recuperação, atingindo 7,26% em comparação com abril de 1997, em função do crescimento das vendas no setor automóveis.

O Imposto sobre Importação (II) apresentou um crescimento de 14,47% no período de janeiro a maio de 1997, em relação ao mesmo período do ano passado. Esse aumento refere-se à elevação do volume de importações tributadas, especialmente de veículos, cujas vendas cresceram 109% de janeiro a maio de 1997 contra igual período de 1996.

Todavia, na comparação entre maio e abril de 1997, observa-se uma queda de 9,74% nesse imposto, que pode ser atribuída à aplicação das novas medidas do Governo para restringir as importações, dentre elas, a diminuição dos prazos de pagamentos.

Já o IOF apresentou, no período de janeiro a maio de 1997, um crescimento de 5,95%. Na relação maio/abril, mostrou um acréscimo de 6,46%. Embora o fato gerador desse imposto tenha sido de cinco semanas em abril contra quatro semanas em maio, ele teve acréscimo de arrecadação em decorrência da alteração da alíquota relativa às pessoas físicas, que passou de 6% para 15% ao ano a partir de 05.05.97 (Dec. nº 2.219/97). O Governo alterou, também, a metodologia de cálculo, com a finalidade de conter o crédito ao consumidor. Os resultados dessa mudança serão sentidos a longo prazo, pois têm maior impacto nos financiamentos acima de 12 meses.

A Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) apresentou um crescimento pouco significativo de janeiro a maio de 1997: 1,60% em comparação com o mesmo período do ano anterior. Na relação maio/abril, mostrou uma queda bastante acentuada, 41,08% negativos. Assim como o IRPJ, esse imposto teve facultada pela Legislação a possibilidade de liquidação antecipada das quotas, introduzindo a apuração trimestral para efeito do pagamento das mesmas. Além disso, determinou ainda que, para os fatos geradores dos meses de janeiro e fevereiro, todas as empresas fossem obrigadas a verificar o lucro real. Sabe-se que, em abril, as empresas que optaram pelo balanço trimestral efetuaram o pagamento da primeira quota (parcelamento em até três quotas) relativo ao balanço apurado em 31.03.97, descontando as antecipações dos meses de fevereiro e março. As demais, que não optaram por esse sistema, permaneceram recolhendo em regime de estimativa.

Tabela 1

Arrecadação dos tributos federais — jan.-maio/96 e jan.-maio/97

DISCRIMINAÇÃO	JAN-MAIO/96 (R\$ milhões)	JAN-MAIO/97 (R\$ milhões)	Δ% 1997/96
Imposto de Renda	15 872	14 742	-7,12
Pessoa física	1 072	1 320	23,18
Pessoa jurídica	6 862	5 338	-22,21
Retido na fonte	7 938	8 084	1,83
Imposto sobre Produtos Industrializados	6 378	6 750	5,83
Fumo	1 267	1 211	-4,42
Bebidas	797	793	-0,54
Automóveis	347	492	41,67
Outros	3 967	4 254	7,24
Imposto sobre Operações Financeiras	1 302	1 380	5,95
Imposto sobre Importação	1 664	1 905	14,47
Imposto sobre Exportação	1	2	76,44
ITR	63	110	76,36
CPMF	0	2 364	-
Cofins	7 762	7 734	-0,36
PIS/PASEP	3 194	3 009	-5,78
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	3 408	3 463	1,60
Outras contribuições	2 810	3 204	14,03
TOTAL	42 454	44 663	5,20

FONTE: Ministério da Fazenda.

NOTA: Os acumulados de janeiro a maio de 1996 e de 1997 foram inflacionados pelo IGP-DI da FGV a preços de maio de 1997.

Tabela 2

Arrecadação dos tributos federais — abril e maio de 1997

DISCRIMINAÇÃO	ABRIL/97 (R\$ milhões)	MAIO/97 (R\$ milhões)	Δ% ABRIL/MAIO
Imposto de Renda	3 381	2 636	-22,03
Pessoa física	661	346	-47,68
Pessoa jurídica	1 123	826	-26,44
Retido na fonte	1 596	1 464	-8,29
Imposto sobre Produtos Industrializados	1 384	1 383	-0,06
Fumo	239	228	-4,82
Bebidas	144	155	7,49
Automóveis	101	108	7,26
Outros	900	892	-0,83
Imposto sobre Operações Financeiras	293	312	6,46
Imposto sobre Importação	427	385	-9,74
Imposto sobre Exportação	0	2	1 286,12
ITR	5	3	-34,49
CPMF	670	594	-11,35
Cofins	1 541	1 582	2,66
PIS/PASEP	592	608	2,74
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	814	480	-41,08
Outras contribuições	590	732	23,98
TOTAL	9 697	8 717	-10,11

FONTE: Ministério da Fazenda

NOTA: Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI da FGV a preços de maio de 1997.

2 - A execução financeira do Tesouro Nacional

De janeiro a maio de 1997, a execução financeira do Tesouro apresentou, pelo regime de competência, um superávit primário de R\$ 4,05 bilhões. Este, se comparado com o resultado do mesmo período de 1996, foi 20,17% superior. No mês de maio, o Tesouro gerou um superávit primário de R\$ 633 milhões ante R\$ 1,4 bilhão no mês de abril. Cabe ressaltar que o

resultado de maio foi o quarto superávit primário do ano, sendo que somente em janeiro ocorreu déficit.

As receitas totais acumuladas somaram, no período de janeiro a maio de 1997, R\$ 44,2 bilhões, apontando um acréscimo de 5,90% frente ao mesmo período do ano anterior. Na relação maio/abril de 1997, houve uma queda sazonal de 10,34%, conforme foi demonstrado no item anterior.

Quanto aos dispêndios, o acumulado de janeiro a maio de 1997 em relação ao mesmo período de 1996 apresentou um crescimento de 4,64%, o qual totalizou R\$ 40,2 bilhões. As contas que mais contribuíram para esse aumento foram as despesas ordinárias, que participaram com mais da metade dos gastos, atingindo R\$ 27 bilhões. Além disso, a rubrica Outros teve um aumento de 33,58%, pois essa conta concentra as despesas restantes da máquina administrativa e de todos os investimentos do Governo Federal.

As despesas totais registraram uma queda de 2,71% no mês de maio em relação a abril e totalizaram R\$ 8,0 bilhões contra R\$ 8,2 bilhões no mês anterior, decorrente da diminuição das despesas vinculadas (3,68%). Quanto às ordinárias, também se observa uma queda de 2,25% na comparação entre maio e abril, embora tenha havido crescimento em Pessoal e Encargos (3,20%) e em Operações Oficiais de Crédito (22,06%).

O resultado operacional no acumulado do ano de 1997 em relação ao mesmo período de 1996 apresentou um déficit de R\$ 1,3 bilhão, ou seja, foi 177,21% superior ao exercício anterior. Deve-se destacar que esse resultado passou de R\$ 94 milhões positivos em abril para R\$ 625 milhões negativos em maio. Essa ocorrência é devida mais à queda da receita do que ao aumento do desembolso dos juros reais no regime de competência, visto que, em maio, ocorreu um decréscimo de 4,04% em relação ao mês de abril, provavelmente em consequência da rolagem da dívida mobiliária no mercado.

Complementando as informações da execução financeira, além dos resultados primário e operacional, a partir de janeiro de 1997, a Secretaria do Tesouro Nacional passou a divulgar o resultado nominal. Este inclui as despesas com correção monetária e cambial, utilizando uma metodologia mais ampla. O resultado obtido no período de janeiro a maio de 1997 em relação ao mesmo período de 1996 mostrou um déficit de R\$ 6,5 bilhões, bem maior do que os R\$ 5,8 bilhões atingidos no ano anterior.

Tabela 3

Necessidade de financiamento do Tesouro Nacional

DISCRIMINAÇÃO	MAIO/96 (R\$ mi- lhões)	ABRIL/97 (R\$ mi- lhões)	MAIO/97 (R\$ mi- lhões)	JAN- -MAIO/96 (R\$ mi- lhões)	JAN- -MAIO/97 (R\$ mi- lhões)	Δ% 1997/96	Δ% MAIO/ /ABRIL
1 - RECEITA TOTAL (1)	8 071	9 627	8 632	41 747	44 209	5,90	-10,34
1 1 - Administrada	7 821	9 414	8 283	41 108	42 932	4,44	-12,01
1 1 1 - Restituições	-24	-30	-31	-408	-220	-46,08	3,33
1 2 - Demais	282	272	425	1 287	1 671	29,84	56,25
1 3 - Incentivos fiscais	-8	-29	-45	-240	-174	-27,50	55,17
2 - DESPESA TOTAL	6 695	8 222	7 999	38 376	40 158	4,64	-2,71
2 1 - Despesas vincula- das	2 183	2 664	2 566	11 728	13 062	11,37	-3,68
2 1 1 - Transferências cons- titucionais	1 801	2 053	2 086	9 926	10 066	1,41	1,61
2 1 2 - Demais transfe- rências	382	611	480	1 802	2 996	66,26	-21,44
2 2 - Despesas ordiná- rias	4 512	5 558	5 433	26 648	27 096	1,68	-2,25
2 2 1 - Pessoal e encar- gos	3 093	3 220	3 323	18 036	17 211	-4,57	3,20
2 2 2 - Outros custeios e investimentos	1 229	2 078	1 950	6 025	8 048	33,58	-6,16
2 2 3 - Operações oficiais de crédito	25	68	83	976	582	-40,37	22,06
2 2 4 - Restos a pagar	165	192	77	1 611	1 255	-22,10	-59,90
3 - RESULTADO PRIMÁ- PRIMÁRIO (1-2)	1 376	1 405	633	3 371	4 051	20,17	-54,95
4 - JUROS REAIS (com- petência)	402	1 311	1 258	3 823	5 304	38,74	-4,04
5 - RESULTADO OPE- RACIONAL (3-4)	974	94	-625	-452	-1 253	177,21	-764,89
6 - CORREÇÃO MONE- TÁRIA	1 677	662	668	5 358	5 211	-2,74	0,91
7 - RESULTADO NOMI- NAL	-703	-568	-1 293	-5 810	-6 464	11,26	127,64

FONTE: Tesouro Nacional.

NOTA: Os valores estão a preços de maio de 1997, os quais foram inflacionados pelo IGP-DI da FGV.

(1) Receitas líquidas de restituições.

3 - As alterações no Fundo de Estabilização Fiscal

Em início de março, o Executivo enviou ao Congresso a proposta da emenda constitucional que prorroga, até 1999, o FEF. Esse fundo permite a desvinculação de 20% das receitas do Orçamento da União e o financiamento de despesas incompressíveis, sem comprometer as metas de redução do déficit fiscal.

Os recursos do Fundo são provenientes do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e das parcelas de outros tributos federais, como, por exemplo, o Imposto de Renda.

O novo FEF elimina a incorporação à base de cálculo dos Fundos de Participação do Imposto de Renda retido na fonte dos servidores da União, o que significa que o IRPF dos servidores da União deixa de ser repartido com os estados e os municípios.

Desde sua criação, o FEF arrecadou R\$ 17,3 bilhões em 1994, R\$ 22,6 bilhões em 1995 e, no ano passado, alcançou R\$ 24,53 bilhões. A previsão inicial para 1997 é de que a arrecadação atinja R\$ 27 bilhões.

Após quase 18 meses, o Governo não conseguiu que fossem examinadas e muito menos aprovadas na íntegra, pelo Congresso, as reformas administrativa, fiscal, tributária e previdenciária. Portanto, a prorrogação da emenda aprovada pela Comissão Especial em 25.06.97 é um instrumento importante para a União, para dar continuidade à estabilidade econômica e ao crescimento da economia e, conseqüentemente, ao aumento da arrecadação. Até 1999, o Governo pretende que as reformas estejam consolidadas, não necessitando mais desse fundo.

Essa emenda aprovada prevê o ressarcimento de 50% das perdas municipais em 1997, de 60% em 1998 e de 80% em 1999. O total do valor previsto seria de R\$ 1,91 bilhão, devendo atingir R\$ 2,05 bilhões até 1999. Esta, porém, não agradou aos estados e aos municípios, pois os mesmos pretendem negociar com o Governo até que a reposição atinja 100% das perdas.

Tentando contornar o impasse entre a União e os estados e municípios, a Comissão Especial que trata da prorrogação do FEF incluiu no texto da emenda uma compensação para as perdas que os municípios terão com a prorrogação do FEF.

Para minimizar essas perdas, uma solução apontada seria a criação de um fundo para ressarcir os municípios, formado por cerca de 1,5% da arrecadação global do Imposto de Renda. Os municípios aplicariam esses recursos através de um fundo de compensação, cujo principal atrativo seria a permissão para aplicar livremente os repasses, sem qualquer vinculação.

4 - Considerações finais

Concluindo, pode-se dizer que, nos cinco primeiros meses de 1997, as contas do Tesouro foram superavitárias, pois as receitas cresceram a um ritmo maior do que as despesas. Entretanto não se pode afirmar que esse panorama continue o mesmo durante o ano.

Cabe ressaltar que o déficit operacional se elevou em função do aumento do pagamento de juros reais das dívidas públicas interna e externa (com tendência crescente) no período de janeiro a maio de 1997.

Ainda que o Governo conte com a reedição do FEF por mais dois anos e meio, segundo ele para dar continuidade à estabilidade econômica e ao crescimento da economia, é urgente que as reformas administrativa, tributária, fiscal e previdenciária sejam examinadas e aprovadas pelo Congresso, para que as medidas de emergência, como a criação de novos impostos, aumentos de alíquotas, etc., sejam eliminadas de uma vez por todas, pois o atraso nas reformas implica uma contribuição cada vez maior por parte dos cidadãos.

Bibliografia

COMISSÃO Especial aprova o Fundo de Estabilização (1997). **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, p. 12, 26 jun.

GOVERNO cede para aprovar o FEF (1997). **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, p. 6, 25 jun.

GOVERNO vai propor ao Congresso a prorrogação, provavelmente até 2000 da CPMF (1997). **Zero Hora**, Porto Alegre, 26 jun.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Planejamento Econômico. **Fundo de estabilização fiscal vai ao Congresso**. [online] Disponível na Internet via WWW.URL: <http://www.seplan.gov.br/>. Arquivo capturado em 20.06.97.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. **Execução financeira do Tesouro Nacional** [online] Disponível na Internet via WWW.URL: <http://www.fazenda.gov.br/tesouro/stn.html>. Arquivo capturado em 20 de junho de 1997.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria da Receita Federal. **Arrecadação dos tributos**: maio de 1997. [online] Disponível na Internet via WWW.URL: <http://www.receita.fazenda.gov.br/>. Arquivo capturado em 20 de junho de 1997.

MUNICÍPIOS terão perdas compensadas parcialmente (1997). **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, p. 10, 11 jun.

PREFEITOS estão resistindo à aprovação do FEF (1997). **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, p. 24, 16 jun.

TESOURO acumula déficit de R\$ 1,25 Bi até maio (1997). **Gazeta Mercantil**, Porto Alegre, p. A-4, 19 jun.

VOTAÇÃO do FEF foi adiada por falta de articulação (1997). **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, p. 9, 18 jun.