

Política fiscal: imobilizada à espera do ajuste

Isabel Noemia Rückert*

Introdução

Durante o ano de 1992, a condução da política fiscal privilegiou mais a contenção de dispêndios do que o aumento de receitas. O Governo caracterizou-se por manter uma política econômica recessiva, baseada em taxas de juros reais elevadas, que se refletiram nas contas públicas.

Além do declínio das atividades econômicas, que prejudicou a arrecadação tributária, o Governo sofreu uma série de contestações judiciais referentes à cobrança de seus tributos, além de um aumento da sonegação. Todos esses fatores levaram a uma estimativa de carga tributária bruta declinante em relação a 1991.

O Governo esperava para o segundo semestre de 1992 a aprovação de um ajuste fiscal que solucionasse o seu problema de recursos. Todavia essa solução foi mais uma vez adiada, o que comprometeu o desempenho das finanças federais neste ano.

As relações do País com o FMI em 1992

O Governo, no final de 1991, enviou uma Carta de Intenção ao FMI, contendo as metas econômicas a serem cumpridas. O memorando técnico que acompanhou o documento quantificou as principais variáveis do Programa Econômico, especificando os critérios de desempenho da economia para 1992. Com relação às metas fiscais, o Governo comprometeu-se a atingir os seguintes resultados para o primeiro semestre de 1992 (Tabela 1).

As necessidades de financiamento do setor público (conceito nominal) deveriam atingir, no máximo, Cr\$ 120 trilhões, o déficit público operacional não deveria ultrapassar Cr\$ 11,4 trilhões e um superávit primário de Cr\$ 14,8 trilhões.¹ O País deixou de cumprir apenas o déficit público nominal, cuja estimativa foi ultrapassada devido à sensibilidade dessa variável em relação à inflação, cujas taxas se situaram acima das previsões.

* Economista da FEE.

¹ As necessidades de financiamento do setor público (NFSP) são definidas como o financiamento líquido obtido pelo setor público não financeiro e o Banco Central, proveniente do sistema financeiro, do setor privado não financeiro e de fontes externas.

O resultado operacional não financeiro e do Banco Central é estimado como sendo as NFSP deduzida a taxa de inflação e da variação da taxa de câmbio sobre o saldo da dívida pública interna.

O resultado primário é definido como sendo as NFSP menos a estimativa dos pagamentos de juros nominais sobre o saldo da dívida pública interna.

Considerando-se o déficit público operacional (2,16% do PIB), no primeiro semestre, pelos seus agentes formadores, tem-se que: o Governo Central foi responsável por 0,88% do PIB, os estados e os municípios atingiram 0,86% deste, enquanto as empresas estatais registraram um déficit de 0,42% do mesmo. Este último resultado poderia ter sido pior se o Governo não tivesse mantido, até o primeiro semestre, uma política de recomposição das tarifas públicas, com reajustes reais mensais, a qual foi abandonada em setembro de 1992, devido às pressões inflacionárias decorrentes dessa política. As perdas reais foram mais acentuadas no mês de outubro de 1992, com queda real de 5,5% do preço da energia elétrica, o que certamente se refletirá num maior déficit para as estatais.

Para o segundo semestre, ficou acertado com o FMI que haveria uma revisão dos critérios de desempenho no mês de agosto, o que, em vista dos problemas políticos, acabou não ocorrendo. Com a substituição do Presidente da República e a mudança da equipe econômica, a reunião foi adiada para dezembro. No entanto o Governo também cancelou esse encontro dos Ministros da Fazenda e do Planejamento com o *board* do FMI em Washington.

As negociações foram adiadas até que o Governo tenha propostas mais concretas de ajuste da economia. Não haveria sentido uma discussão sem que as principais medidas de política econômica tivessem sido tomadas, sobretudo na área fiscal.

O Governo pretende lançar um programa de curto prazo, direcionando diversas questões econômicas, tais como tratamento da dívida dos estados e dos municípios, reajuste de tarifas públicas, programa de privatização. Essas questões são primordiais na negociação com o FMI.

Uma missão do FMI deverá chegar ao País em janeiro de 1993, para uma avaliação do desempenho da economia em 1992. Se, até lá, a reforma fiscal já tiver sido aprovada, é possível que as negociações possam ser retomadas.

Tabela 1

Resultados e metas do FMI para o Brasil
no primeiro semestre de 1992

ESPECIFICAÇÃO	METAS (Cr\$ trilhões)	% DO PIB	RESULTADOS (Cr\$ trilhões)	% DO PIB
Necessidades de financiamento do setor público	Até 120	30,26	146,7	37,02
Déficit operacional do setor público.....	Até 11,4	2,87	8,5	2,16
Superávit primário do setor público.....	14,8	3,73	14,2	3,59

FONTE: BACEN.

NOTA: Os dados são preliminares.

O esperado ajuste fiscal

A questão da reforma fiscal esteve na pauta das discussões durante todo o ano de 1992, existindo, inclusive, um grupo de estudos para formular as sugestões de mudanças.

Parece haver consenso sobre a necessidade de uma reforma no sistema tributário. No entanto, na abrangência dessas alterações, existem divergências. Uma verdadeira reforma tributária deveria passar por uma redefinição do papel do Estado. Além disso, deveria incluir tanto uma alteração nas receitas quanto na distribuição dos encargos e atribuições entre as três esferas do Governo.

Com a mudança do Governo, uma reforma para recuperar o controle das finanças públicas e permitir a retomada do crescimento econômico foi elaborada pela nova equipe econômica. Todavia essa proposta enviada ao Congresso Nacional referia-se, basicamente, a alterações de tributos. A intenção do Governo era aumentar as suas receitas em cerca de US\$ 12 bilhões ou 3% do PIB em 1993. A carga tributária estimada para 1992 é de 21% do PIB. Em 1991, segundo o Banco Central, a carga tributária atingiu 24,27% do PIB.

A reforma fiscal elaborada pelo Governo sugeria a criação de quatro novos impostos e a eliminação de seis, suspensão parcial do sigilo bancário e possibilidade de as empresas estatais decretarem falência ou concordata. Deixou inalteradas as receitas e os encargos dos estados e dos municípios, que, além disso, receberão um aumento dos fundos de participação, que passarão a ser compostos por todos os tributos federais, com exceção do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras.

Os novos impostos seriam:

- o Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras, que recairia sobre todas as operações de débito em conta corrente até 31.12.94, com uma alíquota de 0,25%;
- o Imposto Seletivo, que eliminaria o IPI e incidiria sobre energia elétrica, combustíveis, veículos, bebidas e fumo;
- a Contribuição Social sobre o Valor Agregado, que substituiria o FINSOCIAL, o PIS/PASEP e contribuições sobre o lucro;
- o Imposto sobre Ativos, que seria implementado somente em 1994 e incidiria sobre o ativo bruto das empresas, com uma alíquota de 2%.

O Governo propôs, também, a eliminação do adicional sobre o Imposto de Renda de 5% e do Imposto sobre a Venda a Varejo de Combustíveis.

A proposta de ajuste fiscal inclui apenas aumento de impostos e não leva em conta corte de despesas. Além disso, o Governo deve adotar medidas para combater a evasão fiscal, pois, em vista do seu elevado nível, o Governo incluiu o combate à sonegação como prioridade dentre as medidas de ajuste fiscal, que, segundo estimativas, deve representar cerca de 47% do potencial de arrecadação.

Na comissão de ajuste fiscal do Congresso foram aprovadas quase todas as medidas propostas pelo Executivo, ficando fora o Imposto Seletivo. No entanto condicionou a maioria das mudanças tributárias a uma lei complementar a vigorar a partir da aprovação pelo Congresso Nacional, o que deverá ocorrer nos primeiros meses de 1993.

Porém o Congresso Nacional não conseguiu votar a reforma fiscal até o final do ano. É preciso ter claro que, para a criação de impostos, o País segue o princípio da anterioridade, que obriga o Governo a publicar uma lei criando impostos até o dia 31.12.92 para vigorar no exercício seguinte. O Governo não pode cobrar tributos no mesmo exercício financeiro em que tenha sido publicada a lei que os instituiu ou

aumentou.² A solução que poderá ocorrer, com a não-aprovação do ajuste até o final de 1992, é a mudança do ano fiscal, o que eliminaria esse problema.

As contas do Governo Federal

O acompanhamento sistemático das contas do Governo Federal é efetuado através da execução financeira do Tesouro Nacional, que registrou um déficit de Cr\$ 9,74 trilhões em novembro de 1992. Este foi o primeiro resultado negativo durante o ano, o que se deveu, segundo o Governo, ao pagamento de juros atrasados de dívida externa (Tabela 2).

No entanto o resultado acumulado de janeiro a novembro de 1992 ainda registrou um superávit de Cr\$ 1,65 trilhão. Durante todo o ano, o Governo procurou contrair as despesas, uma vez que as receitas apresentaram decréscimos mensais, em vista do declínio dos principais impostos a cargo da União.

A arrecadação tributária apresentou queda real de 5,71% no período de janeiro a outubro de 1992 em relação a idêntico período de 1992, decorrente da queda das atividades econômicas, do aumento da sonegação e de contestações judiciais.

Uma das principais quedas de arrecadação ocorreu com o FINSOCIAL, que registrou um declínio real de 39,26% de janeiro a outubro de 1992 em comparação com idêntico período do ano anterior. Essa contribuição apresentou descenso durante todo o período em análise, devido ao não-pagamento pela maioria das empresas, que questionavam a sua legalidade na Justiça. O Governo obteve ganho na questão da incidência dessa contribuição sobre as empresas prestadoras de serviço. Todavia perdeu no Supremo Tribunal Federal, que julgou inconstitucional os aumentos de alíquota ocorridos entre junho de 1989 e abril de 1992. A partir deste último mês, entrou em vigor o novo FINSOCIAL, o qual foi criado por lei complementar em dezembro de 1991 e também está sendo contestado judicialmente.

Com relação ao Imposto de Renda, houve um declínio real de 6,11% no período. Dentre os fatores que influenciaram sua queda, encontra-se a compensação do imposto a pagar a maior em 1991 (Lei 8.200/91). Por essa lei, as empresas foram autorizadas a refazer os balanços de 1990, utilizando um índice que traduzisse a inflação do exercício. A parcela de imposto pago a maior deveria ser compensada, a partir de 1993, em quatro anos. Todavia diversas empresas conseguiram, através de liminares na Justiça, direito à compensação integral em 1992.

Quanto ao recolhimento do Imposto sobre Produtos Industrializados, houve um leve declínio real de 1,71% no período, evidenciando a queda das atividades industriais. Esse decréscimo não foi mais acentuado devido ao expressivo aumento da arrecadação do IPI sobre automóveis (47,51%). Esse resultado expressa que o acordo entre as indústrias automobilísticas e o Governo para redução de alíquota desse tributo e, conseqüentemente, do preço do produto proporcionou um aumento das vendas.

² É importante salientar que existe uma diferença entre o princípio da anterioridade e o da anualidade. Este último existia nas Constituições anteriores à de 1967 e referia-se à obrigação do Estado de prever arrecadação do tributo no orçamento anual.

Pelo lado das despesas, também ocorreram reduções. Os gastos com pessoal tiveram uma queda de 9,98% de janeiro a novembro em relação ao mesmo período do 1991, refletindo, ainda, a contenção salarial ocorrida durante o ano. No entanto, no mês de novembro, essas despesas aumentaram, atingindo Cr\$ 10,33 trilhões, decorrentes da isonomia salarial dos funcionários públicos.

Por sua vez, as transferências constitucionais apresentaram declínio de 7,92% no período, em vista da menor arrecadação registrada no IR e no IPI.

Durante o ano, o Governo emitiu títulos para controlar a quantidade de dinheiro na economia, devido, principalmente, à elevação das reservas internacionais e ao desbloqueio dos cruzados novos até agosto de 1992. Para isso, manteve uma política de taxas de juros reais elevadas, o que aumentou substancialmente os encargos da dívida pública. Estes tiveram um crescimento real de 3.535,32%.

O estoque da dívida mobiliária federal em poder do público passou de 4,2% do PIB em janeiro de 1992 para 9,1% do PIB em outubro de 1992 (Gráfico 1).

No período de janeiro a outubro de 1992, ocorreu um resgate da dívida pública mobiliária, de Cr\$ 550,2 trilhões, o qual foi efetuado, principalmente, através de emissões de títulos federais, que atingiram Cr\$ 559,6 trilhões.

Tabela 2

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

DISCRIMINAÇÃO	NOV/92 (Cr\$ milhões)	JAN-NOV/92 (Cr\$ milhões)	Δ% ACUMULADA
I - Fluxo Fiscal			
A - Receitas	30 719 546	338 682 770	-8,77
Recolhimento bruto	29 342 958	319 329 317	-7,01
Incentivos fiscais	-300 983	-3 391 208	-31,19
Operações oficiais de crédito	1 445 988	19 833 372	-34,53
Remuneração das disponibilidades do Banco do Brasil	231 583	2 911 349	17,53
B - Despesas	-40 483 566	-337 028 089	-8,74
Liberações vinculadas	-12 764 993	-130 978 168	-3,01
Transferências constitucionais-FPM, FPE, IPI-Exp/FE	-7 579 708	-77 348 656	-7,92
Demais transferências a estados e municípios	-279 522	-4 321 111	-12,99
Outras vinculações	-4 895 763	-40 308 401	7,02
Liberações ordinárias	-26 272 991	-182 338 966	-0,55
Pessoal e encargos sociais	-10 336 311	-104 794 923	-9,98
Encargos da dívida contratada - interna e externa	-2 791 448	-12 034 672	54,19
Encargos da dívida pública mobiliária federal	-10 933 368	-25 472 100	3 535,32
Outras despesas (custeio/investimento)	-2 211 864	-40 038 271	-31,48
Liberações das operações oficiais de crédito	-1 409 166	-18 868 343	-31,48
Demais despesas	-1 409 166	-18 868 343	-31,83
"Float" 91	-26 416	-4 841 612	-67,38
Restos a pagar de 1991	-26 416	-4 841 612	-67,38
Varição das contas de suprimento	-	-	-
Resultado = A + B	-9 744 020	1 654 681	-
II - Financiamento			
C - Receitas	77 126 117	672 731 770	175,93
Remuneração das disponibilidades do BACEN	13 549 919	95 165 633	0,46
Resultado do BACEN	-	17 933 338	-70,57
Emissões dos títulos federais-DPMF	63 576 198	559 632 879	508,66
Empréstimo compulsório	-	-	-
D - Despesas	-56 318 496	-561 713 152	181,90
Resgates da dívida pública mobiliária	-65 239 665	-550 289 082	194,79
Amortização da dívida contratada - interna e externa	-1 078 833	-11 424 090	-9,27
Resultado = C + D	20 807 619	111 018 618	149,22
Fluxo de caixa (A + B + C + D)	11 063 599	112 673 299	107,16

FONTE: Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.

NOTA: Dados preliminares e valores a preços de novembro de 1992, atualizados pelo INPC.

Tabela 3

Arrecadação dos impostos federais — jan.-out.1991/92

DISCRIMINAÇÃO	JAN-OUT/91 (Cr\$ milhões)	JAN-OUT/92 (Cr\$ milhões) (1)	VARIACÃO % ACUMULADA (1)
Imposto de Renda	3 939 304	40 642 167	-6,11
Imposto sobre Produtos Industrializados ..	2 387 710	24 512 416	-1,71
Imposto sobre Operações Financeiras	568 684	6 743 906	18,21
Imposto sobre Importações	448 215	4 438 456	10,28
Outros impostos	14 694	49 273	-65,48
Subtotal	7 358 607	76 386 218	-2,07
FINSOCIAL	1 634 426	10 880 108	-39,26
PIS/PASEP	1 231 808	11 705 921	-6,09
Outras contribuições	469 557	9 015 424	51,66
TOTAL	10 694 398	107 987 671	-5,71

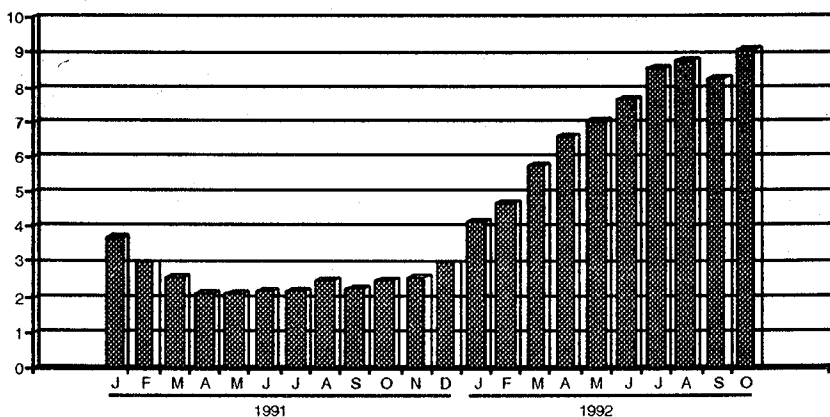
FONTE: Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.

NOTA: Os cálculos da variação percentual acumulada foram efetuados considerando-se a soma dos valores deflacionados pelo IGP-DI, da FGV, com base dez./89=100.

(1) Variação percentual acumulada em relação ao mesmo período do ano anterior.

GRÁFICO 1

DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL EM PERCENTUAL DO PIB — 1991/92



FONTE: BACEN.

NOTA: 1. PIB valorizado pelo IGP-DI, com declínio real de 0,9%.

2. Dívida Pública Mobiliária Federal excluída a existente no Banco Centra

Conclusão

A política econômica adotada pelo Governo, mantendo taxas de juros elevadas, agravou as dificuldades do setor público. Estas se manifestaram tanto pelo lado dos gastos, via aumento dos encargos da dívida pública, como pelo lado das receitas, que declinaram em vista do processo recessivo do País.

Considerando esse quadro, o Governo propôs-se a um esforço fiscal significativo, na medida em que se comprometeu a atingir um superávit primário, durante o ano, de 3% do PIB. No entanto o controle dos gastos fiscais não é suficiente para resolver a crise fiscal do Governo. A parcela financeira das despesas vem provocando um aumento do déficit público operacional. Se uma efetiva reforma tributária proporcionar os recursos necessários que possibilitem uma redução da dívida interna, é possível imaginar um declínio das taxas de juros reais. Essa queda nos juros, além de diminuir os encargos financeiros, permitiria uma reativação da economia e, por conseguinte, um aumento da arrecadação tributária.

As medidas de ajuste fiscal propostas visam ao aumento de receitas no curto prazo, sem definir uma reforma tributária mais abrangente, o que se espera que ocorra com a revisão constitucional de 1993. Parece claro que algumas questões fundamentais terão que ser discutidas, como o próprio papel do Estado e a definição dos encargos e atribuições entre as três esferas do Governo.

Bibliografia

- BELLUZZO, Luiz, Gonzaga de Mello, BATISTA JUNIOR, Paulo Nogueira (1992). Movimento de capitais, instabilidade monetária e desequilíbrio fiscal: um *post-mortem* da política econômica do governo Collor. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.20, n.3, nov., p.46-57.
- BRASIL PROGRAMA ECONÔMICO (1992). Brasília: BACEN/ Departamento Econômico, n.33, jun.
- NOTA PARA IMPRENSA (1992). Brasília: BACEN/Departamento Econômico, nov.