

Política fiscal: o ajuste fiscal e as contas do Governo*

Alfredo Meneghetti Neto**

A essência do ajuste fiscal

O Programa de Estabilização Econômica anunciado pelo Governo Federal no início do mês de dezembro determinou que "a reorganização fiscal do Estado é a sua pedra fundamental".¹ Conseqüentemente, ele é composto, em sua primeira etapa, do chamado "Ajuste Fiscal e Início do Processo de Mudança de Regime Fiscal", ou o "Equilíbrio 1994/95" (curto prazo). Esse ajuste fiscal significa para o Governo implementar as medidas provisórias que modificam a legislação tributária, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO-94) e o fator de remuneração da conta única do Tesouro Nacional. Esta última alteração determina que a remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional no Banco Central seja gasta exclusivamente com a dívida mobiliária (interna e externa) e com a dívida externa sob a responsabilidade do Tesouro.

* O texto foi elaborado com informações obtidas até 29.03.94. Convém salientar que somente na última semana de março de 1994 é que foram divulgados os dados de dezembro de 1993, o que, aliás, coincidiu com a saída do Ministro Fernando Henrique Cardoso. Esse fato, inclusive, ganhou repercussão na imprensa (FSP, 8.03.94, p. 1-6). Assim, a Secretaria do Tesouro Nacional levou quase três meses para divulgar os dados de sua execução financeira consolidada do ano de 1993. Na realidade, é óbvio que a Secretaria do Tesouro não deve ter tido dificuldades operacionais de contabilizar os dados do último mês de dezembro para fechar o ano de 1993, até porque os dados já devem estar todos sistematizados em planilhas eletrônicas. O fato de os dados terem sido publicados com atraso permite concluir que o valor do déficit de dezembro de 1993 ficou guardado como um segredo pelo Ministério da Fazenda para evitar repercussões negativas sobre o programa de combate à inflação. Essa é, na realidade, uma ação que não deve passar despercebida, pois certamente saíram prejudicados todos os analistas de finanças públicas das várias instituições de pesquisa no Brasil, que não conseguiram desenvolver o seu trabalho, e, indiretamente, a sociedade brasileira, por não ter tido consciência do desequilíbrio fiscal. Não se deve esquecer que a obtenção de dados dos órgãos públicos é direito da sociedade, como bem determina a Constituição Federal, artigo 5, parágrafo 17.

O autor agradece aos colegas Isabel Noemia Rückert, Luiz Augusto Estrella Faria e Selmar Afonso Hertzberg, do Núcleo do Estado e Setor Financeiro da FEE, os comentários a leitura de uma versão preliminar deste texto, assim como às estagiárias Luciane Rechden Macedo e Áurea Soares. Este texto também contou com a ajuda de Áurea Soares na organização de um banco de dados.

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

¹ O Programa enfatiza que existe um enorme irrealismo orçamentário no Brasil, que, inclusive, foi acentuado no início dos anos 90. A despesa orçada, excluída a rolagem da dívida interna, situou-se, respectivamente, em US\$ 144, US\$ 113 e US\$ 108 bilhões nos exercícios de 1990, 1991 e 1992, enquanto a receita efetivamente realizada ficou em US\$ 111, US\$ 78 e US\$ 68 bilhões. Conclui que existe uma imensa disparidade entre o gasto público e a receita e que o contingenciamento (limites à realização de despesas) não foi suficiente, e a única alternativa é a repressão fiscal (Banco Central, 1994, p. 139). O que o documento quer dizer é que não basta criar limites à realização de despesas e o que resta ao Governo é "segurar" as transferências dos estados e municípios. Assim, pelo menos, segundo o Governo, pode haver um certo equilíbrio fiscal das contas da União.

Todas essas medidas foram enviadas ao Congresso antes do final do ano, em função do princípio constitucional da anterioridade, que impede a cobrança de impostos no mesmo ano em que são criados ou aumentados.

O pacote fiscal, em primeiro lugar, reduziu os prazos de apuração e recolhimento de todos os impostos federais. A Medida Provisória nº 406 antecipa os prazos de recolhimento, por exemplo, do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) — que passa a vencer, em média, 22 dias antes do prazo anterior —, do Imposto de Renda na fonte (média de seis dias), da COFINS (média de 13 dias) e do PIS (também média de 13 dias). Logicamente, essa medida é importante, pois faz com que o Tesouro deixe de perder receita com a inflação que existe entre o fato gerador e o efetivo pagamento do imposto (chamado efeito Tanzi).

Em segundo lugar, o pacote elevou as alíquotas do Imposto de Renda-pessoa física (IRPF) para os contribuintes sujeitos à faixa de 25%, que passam a recolher impostos com base numa alíquota de 26,6%. Esse aumento de tributos, entretanto, não atingiu os contribuintes sujeitos à faixa de 15% da tabela para cálculo do IR na fonte. Foi também criada uma alíquota de 35% para os salários mais elevados (acima de US\$ 10 mil).²

As empresas também passam a pagar mais impostos, com um aumento de 5% nas alíquotas, incluindo o adicional sobre o lucro real. Assim, a alíquota de 25% sobe para 26,25% e atinge 350 mil empresas em todo o País; também o adicional sobre o lucro real ou arbitrado passa de 10% para 10,5% para as empresas que lucram acima de 25 mil UFIRs mensais. Já o adicional para os bancos aumenta de 15% para 15,75%. A contribuição social sobre o lucro do sistema financeiro também foi aumentada de 23% para 30%.

Outra mudança refere-se às empresas que não recolherem o Imposto de Renda-pessoa jurídica e a contribuição social com base em estimativa de lucro, as quais terão de arcar com uma multa de 50% sobre o valor devido.

O ajuste fiscal estabeleceu, ainda, que deve haver uma cobrança com alíquota máxima diária de 1,5% do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) para os chamados CDBs "carecas" — aplicações que simulam taxas inferiores àquelas praticadas pelo mercado para fugir da tributação. Além disso, o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) voltou a ser cobrado, com uma alíquota de 0,25%.

Finalmente, outras mudanças dizem respeito: à exclusão da base de cálculo da COFINS para as vendas ao Exterior realizadas pelo próprio exportador; à substituição do módulo fiscal como unidade de medida dos imóveis rurais pelo seu enquadramento em faixas de alíquotas progressivas; à determinação de limites para dedução do

² A propósito, a estrutura dos contribuintes do Imposto de Renda-pessoa física, por classes de renda, é bem peculiar no Brasil. Existem 1,3 milhão de contribuintes isentos; 1,6 milhão sujeitos a faixa de 15%; 1,2 milhão pagam 26,6% de IR e somente cerca de 9.963 contribuintes (0,2% do total) estão sujeitos à faixa de 35%. Aliás, em função do perfil dos salários no Brasil, já surgiu até quem defendesse (como Furugem, 1994, p. 2-2) a idéia de que, ao invés de se criar uma faixa de 35% — onerando a classe média e gerando pouca renda —, seria mais produtivo taxar rendas menores, com uma alíquota de 10%, pois permitiria maior volume de arrecadação e ampliaria o contingente de contribuintes interessados em cobrar melhoria na qualidade dos gastos públicos (*sic*). Obviamente, é absurdo defender uma política tributária tão injusta como essa, pois, além de penalizar ainda mais a classe pobre, vai contra o princípio básico nas finanças públicas de que todos os tributos devem estar graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte. Isso está, inclusive, determinado na Constituição Federal, artigo 145. É necessário lembrar que uma pessoa que ganha um salário mínimo, ao gastar todo o seu orçamento doméstico na alimentação, está deixando ao fisco de 25% a 40% pelos tributos embutidos no preço. Com proposições dessa natureza é que se observa que ainda não se chegou a um consenso no Brasil, que as pessoas com menor renda estão pagando proporcionalmente mais impostos do que os que ganham mais.

Imposto de Renda via incentivos fiscais; e, finalmente, à implementação da multa de 300% para o comerciante que não emitir nota fiscal.

Mas é importante salientar que o principal instrumento programado pela equipe econômica para garantir a anulação do déficit público do ano de 1994 é o Fundo Social de Emergência (FSE), que vigorará por um período de dois anos (1994 e 1995).

A Tabela 1 mostra que o FSE é constituído por meio do aporte de 15% da arrecadação de todos os impostos e contribuições federais (implicando cortes, na mesma proporção, das despesas financiadas com recursos vinculados) e de um adicional de 5% incidindo sobre as alíquotas dos mesmos impostos e contribuições.

Assim, o Fundo Social de Emergência é, sem dúvida, o principal instrumento com que conta o Governo Federal para cobrir compromissos básicos de custeio, como o pagamento de benefícios da Previdência Social, que representam 45,48% do total, equivalendo a mais de US\$ 7 bilhões, como pode ser visto na Tabela 2.

Para a saúde e saneamento serão destinados pelo Fundo algo em torno de US\$ 4,6 bilhões, representando cerca de quase 30% da receita. A educação tem garantidos US\$ 1,1 bilhão, com peso em torno de 7% na totalidade dos recursos; e para a agricultura e o Ministério do Trabalho serão destinadas parcelas menores — cerca de US\$ 432 e US\$ 214 respectivamente. Finalmente, uma soma representativa de US\$ 2 bilhões, está sendo direcionada para os mais diversos tipos de gastos que o Governo Federal até agora não especificou.

Houve muitas indefinições e longas negociações que precederam a votação das medidas provisórias e do Fundo Social de Emergência pelo Congresso revisor. Dois meses depois de o Programa ter sido remetido ao Congresso, já haviam sido aprovadas seis medidas provisórias, dentre as quais a que cria a multa de 300% para o comerciante. Entretanto ainda estão pendentes a maior parte delas, como, por exemplo, aquela que estabelece a alíquota de 35% do Imposto de Renda para os salários acima de US\$ 10 mil. Mas o Fundo — que é o item mais importante do Programa de Estabilização — foi acolhido finalmente pelo Congresso revisor, depois de quase três meses de negociações. Especificamente, no dia 8 de fevereiro de 1994, o Fundo foi aprovado em primeiro turno por 338 votos a 38, com apenas quatro abstenções (CATALDO, 1994, p.1). Mais tarde, no dia 1º de março, o Congresso revisor aprovou — com 372 votos favoráveis contra 61 contrários — a promulgação imediata do FSE, tendo sido publicado no Diário Oficial do dia seguinte (JB, 2.3.94, p.3).

Assim, o Governo deve começar a recolher, em 1º de junho, as contribuições previstas na emenda que criou o Fundo Social de Emergência, sendo que, até lá, grande parte das medidas provisórias que ainda estão pendentes têm tempo de ser melhor acolhidas pelo Congresso revisor.³ Por outro lado, ainda convém lembrar que continuam os problemas para a aprovação do Orçamento de 1994. Segundo Magalhães (1994, p.16), isso deverá acontecer somente no segundo semestre de 1994.

³ Existem informações de que, politicamente, não houve muita dificuldade por parte do Governo em convencer alguns partidos que ameaçavam obstruir o Fundo no Congresso. O argumento utilizado pela liderança do Governo na Câmara e pela Relatoria Geral da Revisão foi que uma obstrução faria com que os bancos ficassem livres do recolhimento da contribuição por um mês (quase US\$ 200 milhões). E ainda mais. Foi espalhado um boato no Congresso de que a promulgação não seria aprovada por causa dos interesses pessoais de alguns parlamentares em receber verba de campanha das instituições financeiras em um ano de eleições gerais (J.B, 2.3.94, p.3). Assim, o Fundo Social de Emergência foi finalmente promulgado.

Tabela 1

Formação do Fundo Social de Emergência

DISCRIMINAÇÃO	US\$ MILHÕES
Desvinculação de 20% das receitas de impostos e contribuições federais	12 900
Aumento da alíquota do PIS das instituições financeiras de 0,60% para 0,75%	500
Retenção do IR dos funcionários públicos	500
Alterações no ITR	200
Aumento do IR - pessoa física	600
Aumento do IR sobre aplicações financeiras ..	100
Cobrança de IOF dos fundos de carteira livre.	300
Tributação do CDB "careca"	200
Contribuição sobre o lucro dos bancos	200
TOTAL	15 500

FONTE: JORNAL DO BRASIL (2.3.94). FSE começa a ser resolvida em 1º de julho. Rio de Janeiro, p.3.

Tabela 2

Distribuição das despesas, por função, do Fundo Social de Emergência

FUNÇÕES	US\$ MILHÕES	PARTICIPAÇÃO % NO TOTAL
Assistência e previdência	7 049	45,48
Saúde e saneamento	4 624	29,83
Educação e cultura	1 172	7,56
Agricultura	432	2,79
Trabalho	214	1,38
Demais	2 009	12,96
TOTAL	15 500	100,00

FONTE: PRADO, M.C.R.M. (1994). Fundo cobrirá benefícios e gastos com pessoal. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 24 fev., p.3.

As repercussões do ajuste fiscal do Governo na sociedade foram enormes, principalmente no meio empresarial, já que, historicamente, os contribuintes brasileiros têm sido pouco atuantes, politicamente, na defesa de seus interesses.⁴

Os empresários invariavelmente ameaçam elevar os preços dos produtos em, no mínimo, 20% para enfrentar as mudanças no sistema tributário. É lógico que o repasse do aumento dos tributos para os preços é considerado ponto pacífico pelos empresários, que alegam não ter como enxugar custos. Argumentam que haverá recessão, com a disparada de preços, queda de consumo, redução dos níveis de produção e, finalmente, desemprego (JB, 17.12.93, p.5). Além disso, segundo eles, o impacto nas vendas a prazo será maior, pois, no caso, por exemplo, de uma venda a 30 dias aumentará de 34% a 35% o preço final dos produtos. Também em relação à COFINS, deverá ser acrescido o preço final do consumidor em 8% a 9%, pois a alíquota do imposto de 2% incide sobre cada operação de venda, que pode chegar a quatro antes de o produto chegar às mãos do consumidor final.

De uma forma geral, os empresários condenam aumentos dos tributos, explicando que a carga tributária já está muito alta, e desprezam qualquer tentativa de controle de preços por parte do Governo, como, por exemplo, através das Câmaras Setoriais (ver, a respeito os argumentos utilizados por Biedermann (1994, p.2) e Peringer (1994, p.7)).

Condenar aumentos de tributos ameaçando elevar preços é do que, efetivamente, os empresários dispõem para convencer a sociedade de que eles estão certos. A propósito, já está provado — tanto no "dia-a-dia" como cientificamente — que, quando há aumento dos tributos, os preços sobem juntos.⁵

Seria importante repensar a discussão da carga tributária brasileira e das Câmaras Setoriais. Especificamente, a carga tributária brasileira está muito mal distribuída, pesando mais sobre os que ganham menos, o que significa que existe uma extraordinária regressividade. Isso está documentado através de vários estudos já realizados na área (ver, por exemplo, Meneghetti & Rückert (1993)).

⁴ De fato, o contribuinte reage, invariavelmente, ou com o recurso judiciário ou com o aumento da evasão fiscal — sempre *a posteriori*. Isso, sem dúvida, é prejudicial, pois seguidamente se frustram os objetivos governamentais de aumento de receitas. Seria necessário um debate mais amplo sobre a forma de realizar o ajuste, pois isso não é apenas um problema do Governo, mas, sim, de toda a sociedade. Quando não existe debate, a solução para o equilíbrio das contas públicas sempre é pelo caminho aparentemente mais simples e de menor resistências junto à classe política: o aumento de tributação. Aumentar tributos ou criar novos impostos (a exemplo do IPMF) não atinge grupos específicos organizados, capazes de reações que possam ameaçar interesses político-eleitorais. Por outro lado, cortar gastos significa reduzir o poder dos políticos e da burocracia e ferir interesses de grupos corporativos bastante atuantes. Concluindo, o ajuste fiscal exige o debate de toda a sociedade.

⁵ Empiricamente, não existem dificuldades de se observar que isso é verdadeiro, basta lembrar o que aconteceu com os preços dos produtos da cesta básica antes da entrada da URV, em março. Ademais, Musgrave & Musgrave (1980, p.367) testaram cientificamente a relação que havia entre a inflação e os aumentos dos impostos sobre a renda das pessoas jurídicas nos Estados Unidos. Concluíram que os empresários repassavam aos preços cerca de 130% do aumento do tributo, e os únicos casos onde não ocorreu isso foi quando as empresas estavam sob controle de preços. Isso permite concluir que, tanto lá como no Brasil, os empresários são meros repassadores de impostos e que quem acaba pagando a conta é o consumidor. Em outras palavras, no momento em que um indivíduo consome algum bem ou serviço, automaticamente ele se torna também um contribuinte. Para fazer com que a sociedade se dê conta disso, deveria ser imediatamente exigido o cumprimento do artigo 150, inciso 5, da Constituição Federal, que determina que o consumidor seja esclarecido acerca dos impostos que incidem sobre mercadorias e serviços.

Além disso, existem informações de que o Brasil dispõe da maior carga fiscal sobre os bens e serviços. Rosa (1994, p.2-1), por exemplo, apresenta um quadro comparativo da carga fiscal de alguns produtos em vários países, mostrando que automóveis, computadores, papel, leite, suco de laranja e sapatos têm uma carga fiscal, no Brasil, que varia de 14% a 45%, ao passo que, nos Estados Unidos, no Japão, em Taiwan e no México, a carga não passa de 10% do preço final. Além disso, o que é preciso ser dito é que o efeito mais drástico dos aumentos dos tributos é sobre os alimentos e, indiretamente, sobre a classe de menor renda. O mercado de grãos no Brasil, que já enfrenta a fase crítica de final de entressafra, com estoques muito reduzidos, tenderá a elevar seus preços para enfrentar a elevação da carga tributária. Assim, sofre a classe de renda mais pobre da população, que gasta todo o seu orçamento em alimentação. Por outro lado, as Câmaras Setoriais — que são fóruns de negociação entre o Governo e os empresários — têm sido implementadas com relativo sucesso. O acordo dos automóveis, por exemplo, recentemente firmado entre Governo (diminuindo alíquotas) e empresários (baixando preços) tem dado bons resultados, pelo menos até agora.

Procurando-se, de uma forma geral, avaliar o ajuste fiscal, é necessário que antes seja levantado um detalhe muito importante: quase toda a receita da União se destina a gastos predeterminados, ou seja, sabe-se que parcelas significativas da receita vão obrigatoriamente para estados e municípios, fundos regionais de desenvolvimento, educação, seguridade social e folha de salários. Assim o Governo Federal fica com muito pouco para cobrir despesas correntes, investimentos mínimos em infra-estrutura, a política agrícola, o desenvolvimento científico e os juros das dívidas interna e externa. Na realidade, o Governo tem usado a inflação como um instrumento básico para o equilíbrio orçamentário. Bacha (1993, p.1-3) chega, inclusive, a afirmar que o Governo está duplamente casado com a inflação.⁶

Também a decisão firme de criar o Fundo Social de Emergência expõe — como lembrou Kandir (1994, p.2-2) — os pontos nevrálgico do desequilíbrio dos fluxos fiscais na União: o excesso de vinculações e a divisão de receitas e atribuições estabelecidas pela Constituição de 1988.

Para sanear as finanças federais, é necessário viabilizar a Previdência Social (que está falida), discutir as vinculações e redefinir receitas e despesas da União, dos estados e dos municípios. Não acontecendo isso, restam poucas alternativas para o Governo Federal equilibrar o seu orçamento, e aí a inflação continua sendo o instrumento básico para que as receitas consigam, quando muito, chegar perto das despesas.

⁶ É interessante expor melhor essa idéia. Sabe-se que o valor dos tributos é reajustado diariamente com base na expectativa da inflação corrente. Então, a indexação ajuda o Governo, pois torna suas receitas quase imunes à corrosão inflacionária, ou seja, o Governo acaba neutralizando o efeito inflacionário via indexação das receitas. Por outro lado, as despesas públicas não estão indexadas. Quanto mais a taxa da inflação se distancia do previsto no orçamento (o que tem sido comum), menor o valor real do gasto. Além disso, o Governo adia pagamentos, aumentando a depreciação real das verbas do orçamento. O único problema que a inflação causa aos cofres públicos é a correção monetária do serviço da dívida pública interna, que é tanto maior quanto maior a inflação. Assim, *grosso modo*, se a taxa de juro real estiver baixa, a inflação termina sendo um favor para o Governo, ou seja, quanto maior a inflação menor o déficit do Tesouro Nacional.

Execução financeira

Procurando-se analisar a execução financeira da União, pode-se notar, pela Tabela 3, que o resultado de dezembro de 1993 registrou um fluxo fiscal negativo de US\$ 699 milhões, após um superávit de caixa da ordem de US\$ 262 milhões em novembro do mesmo ano.⁷ Esse péssimo resultado fiscal foi obtido mesmo com o substancial aumento, de mais de US\$ 1 bilhão, da receita líquida em relação a novembro.

O déficit de dezembro é explicado pela elevação das transferências constitucionais e pelos gastos com pessoal e encargos. O crescimento dos gastos com pessoal foi consequência do 13º salário dos servidores, e o aumento das transferências constitucionais decorre do próprio aumento das receitas.

O Tesouro Nacional terminou o ano de 1993 com um déficit fiscal acumulado de US\$ 10,3 bilhões, o que é um resultado muito pior do que o do ano de 1992. Houve, efetivamente, um aumento de US\$ 2,9 bilhões nos gastos com pessoal em relação ao ano anterior. Entretanto esse aumento da despesa com pessoal, de 19,3% em relação ao ano de 1992 representa simplesmente uma suave tentativa de recompor o salário dos servidores, que havia sido contido no ano de 1992 e que causou um enorme custo social. Pelo lado das transferências intergovernamentais (a estados e municípios), houve um aumento de 13% em relação ao ano anterior, alcançando o patamar de US\$ 12,8 bilhões, o que reflete, em parte, a elevação da receita tributária federal.

Outro fato importante é o enorme crescimento verificado nas despesas com serviços e encargos da dívida, que aumentou 149,5%, ultrapassando o patamar dos US\$ 13 bilhões.

Conforme a Tabela 4, a receita tributária da União no ano de 1993 ficou em US\$ 52,1 bilhões, o que representa praticamente o mesmo nível do ano anterior. Esse fato é explicado pela semelhança entre a arrecadação do ano de 1993 com a do ano de 1992 em termos de sazonalidade.

Pelo Gráfico 1, nota-se que o desenho das curvas de arrecadação dos anos de 1992 e 1993 são muito semelhantes.

De janeiro a março, a arrecadação situa-se em torno dos US\$ 4 bilhões, iniciando uma vigorosa escalada no mês de abril, quando o nível de atividade econômica começou a se tornar mais aquecido. A arrecadação atingiu o pico máximo em meados de maio e junho, ultrapassando US\$ 5 bilhões. Esse foi o resultado da conjugação de uma série de fatores nesse período: o setor industrial estava com sua capacidade máxima de produção, e ainda existiam os recolhimentos do Imposto de Renda referentes ao ano anterior. De julho a outubro, a arrecadação retornou ao patamar abaixo dos US\$ 4,5 bilhões, refletindo o desaquecimento da economia nessa época do ano. Depois, nos dois últimos meses do ano, ocorreu o segundo melhor resultado do exercício, em razão, principalmente, da acumulação do Imposto de Renda na fonte incidente sobre o 13º salário com o incidente sobre o salário normal do mês. É importante assinalar que esse comportamento expressa bem a sazonalidade que existe na arrecadação de impostos federais.

⁷ O fluxo fiscal corresponde ao saldo das contas "acima da linha", isto é, desconsidera as contas de financiamento (emissão de títulos da dívida pública, remuneração das disponibilidades e resultado operacional do BACEN e resgate da dívida).

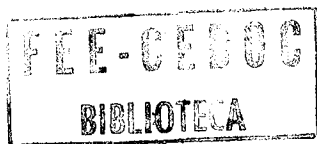


Tabela 3

Resumo da execução financeira do Tesouro Nacional — 1992-93

DISCRIMINAÇÃO	NOV/93 (US\$ milhões)	DEZ/93 (US\$ milhões)	JAN-DEZ/92 (US\$ milhões)	JAN-DEZ/93 (US\$ milhões)	Δ% 1993/92
Receitas	7 495	11 909	135 253	171 111	26,5
Receitas líquidas (exclusive incentivos)	4 068	5 088	44 222	48 337	9,3
Operações oficiais de crédito	219	112	2 786	2 157	-22,6
Emissões de títulos	2 197	5 664	72 182	82 918	14,9
Despesas	6 385	9 447	120 709	148 773	23,2
Pessoal e encargos	1 444	2 081	15 109	18 031	19,3
Transferências intergovernamentais	1 157	1 176	11 408	12 890	13,0
Serviços e encargos de dívida	472	478	5 539	13 823	149,5
Resgate da dívida	2 297	3 505	73 579	87 569	19,0
Resultado do fluxo fiscal (1)	262	-699	276	-10 258	-3 814,8
Resultado do fluxo de caixa	1 110	2 462	14 544	22 337	53,6

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional.

NOTA: Valores deflacionados pelo IGP-DI e posteriormente convertidos pela taxa de câmbio média do mês de janeiro de 1994.

(1) Exclui a remuneração das disponibilidades e o resultado operacional do BACEN, as operações de crédito da União e os resgates da dívida mobiliária federal.

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

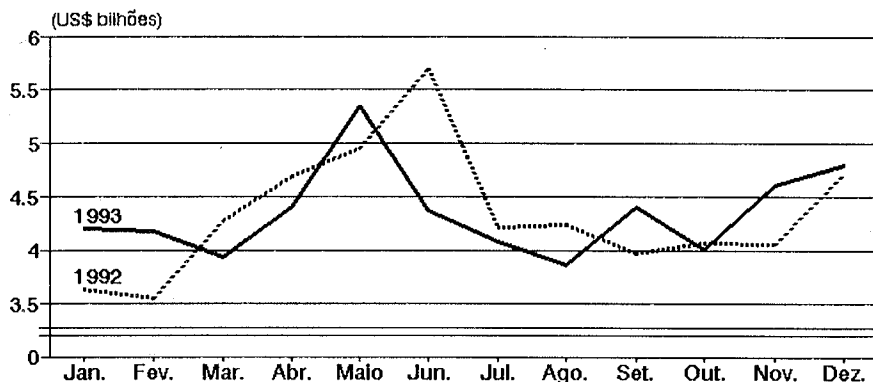
DISCRIMINAÇÃO	JAN-DEZ/92 (US\$ milhões)	JAN-DEZ/93 (US\$ milhões)	Δ% 1993/92
Imposto de Renda	16 324	17 968	10,1
Pessoa física	873	927	6,2
Pessoa jurídica	5 834	5 920	1,5
Retido na fonte	9 617	11 121	15,6
Imposto sobre Produtos Industrializados	9 987	10 669	6,8
Fumo	1 849	1 962	6,2
Bebidas	1 025	996	-2,8
Automóveis	862	764	-11,3
Outros	6 251	6 947	11,1
Imposto sobre Operações Financeiras ...	2 817	3 290	16,8
Imposto sobre Importação	1 882	1 887	0,2
Outros impostos	26	295	1 034,6
SUBTOTAL	31 036	34 109	9,9
FINSOCIAL/COFINS	4 265	5 627	31,9
PIS/PASEP	4 868	5 037	3,5
Contribuição Social sobre Lucro Líquido	2 714	3 865	42,4
Outras Contribuições	9 187	3 560	-61,2
TOTAL	52 070	52 198	0,2

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional.

NOTA: Valores deflacionados pelo IGP-DI, mês a mês, e posteriormente convertidos pela taxa de câmbio média do mês de janeiro de 1994.

GRÁFICO 1

ARRECADAÇÃO FEDERAL — 1992-93



FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional.

NOTA: Em US\$ bilhões de jan./94.

A única diferença das duas curvas aconteceu no mês de setembro de 1993, quando a arrecadação sofreu um acréscimo de US\$ 260 milhões, devido à cobrança do IPMF, o que pode ser visualizado na Tabela 2, na rubrica "outros impostos", que aumentou 1.034% em relação ao ano anterior. Aliás, é interessante comentar o desempenho desse imposto que teve uma arrecadação frustrante, muito abaixo da estimativa oficial. Tomando-se como base os dois meses em que esse imposto vigorou (agosto de 1993 e janeiro de 1994), a sua arrecadação ficou abaixo da do IOF — que sabidamente incide sobre um espectro muito mais reduzido de operações financeiras. Esse fato foi levantado com muita propriedade pela **Carta de Conjuntura** do IPEA (1994, p.7) e reforça, sem dúvida, a tese favorável a um controle maior sobre as transações bancárias por parte da Receita Federal.⁸

⁸ Vale salientar que a abrangência desse imposto é impressionante: são 100 milhões de contas — 40 milhões de contas correntes e 60 milhões de cadernetas de poupança em praticamente 26 mil dependências bancárias espalhadas pelo País, segundo informações da Federação Brasileira dos Bancos (FEBRABAN). Assim, a cada vez que todas essas contas são movimentadas pelo correntista o Tesouro recolhe 0,25% sobre o valor do cheque. Também deve ser salientado que o uso de cheques cresceu 17,2% em 1993, comparado com 1992, representando um total de 4,4 bilhões de documentos compensados, segundo estudo realizado pela Centralização de Serviços dos Bancos S.A. (SERASA) (ZH, 18.7.94, p.29). Esse fato abre boas perspectivas para a arrecadação do IPMF no ano de 1994. Como se isso já não bastasse, existem propostas de aumentar a alíquota do IPMF para 0,5% em substituição aos eventuais aumentos dos impostos federais. Na realidade, não é tão fácil assim conseguir isso, pois só pode ser feito alterando-se a Constituição, uma vez que a Emenda 77, aprovada em março de 1993, fixou-a em 0,25%.

Observando-se a Tabela 4, pode-se ver que, de uma maneira geral, a maioria dos principais tributos tiveram um bom desempenho no ano de 1993, o que se pode explicar de várias formas. Em primeiro lugar, foram tomadas muitas medidas administrativas corretas (como a recuperação de instrumentos de fiscalização pela máquina arrecadadora).⁹ Também houve uma melhora do nível de atividades (o PIB brasileiro teve um crescimento de 4,96% em relação ao ano de 1992), assim como do rendimento médio dos assalariados em relação ao ano anterior.

O Imposto de Renda obteve no ano de 1993 um aumento real de 10,1% em relação ao ano anterior, explicado pelo fato — já mencionado em Rückert (1994, p.56) — de que houve acréscimo principalmente 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 1993.

O IPI teve um aumento de 6,8% em comparação com o ano de 1992, principalmente pelo incremento verificado na produção industrial no primeiro semestre do ano de 1993. O principal acréscimo ocorreu no IPI sobre o fumo (na ordem de 6,2%), chegando ao ótimo patamar de US\$ 1,9 bilhão — mais do que o recolhimento sobre as bebidas e os automóveis juntos.¹⁰

Por outro lado, as contribuições sociais, que haviam registrado um declínio no ano de 1992 devido ao não-pagamento pelas empresas que contestavam na Justiça a sua legalidade, apresentaram um bom desempenho no ano de 1993, em virtude da solução, nesse ano, da maior parte dos conflitos judiciais. O FINSOCIAL/COFINS e a Contribuição sobre o Lucro Líquido, por exemplo, cresceram respectivamente, 31,9% e 42,4% em relação ao ano anterior.

No que diz respeito à dívida mobiliária fora do Banco Central, pode-se notar, pelo Gráfico 2, que, em abril de 1993, ela rompeu o patamar dos US\$ 35 bilhões gradativamente, aumentando até o final desse mesmo ano, quando chegou a US\$ 41 bilhões.¹¹ Ao longo do ano de 1993, ela tem permanecido em torno dos US\$ 36 bilhões, tendo terminado o ano de 1993 registrando US\$ 36,8 bilhões.

Observa-se também pelo Gráfico 2 que a composição da dívida pública tem sido alterada substancialmente nos dois últimos anos.

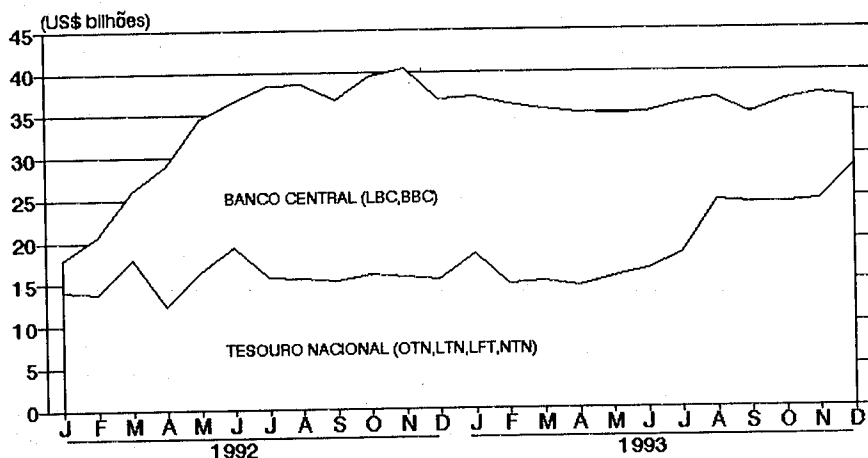
⁹ Santos & Silva (1994, p.12) detalham as medidas administrativas, como a implementação de alterações legais específicas no caso do aumento de alíquotas da contribuição sobre o lucro para o setor financeiro e de normas sobre a tributação de ganhos financeiros. Além disso, há que se ressaltar que o quadro de maior estabilidade institucional, em contraste com o tumultuado período do Governo Collor, assim como a definição de questões jurídicas anteriormente pendentes contribuíram para uma maior efetividade das regras tributárias.

¹⁰ É óbvio que, pela participação do IPI sobre o fumo no IPI total de quase 20%, chega-se à conclusão de que os cigarros no Brasil pagam muito imposto. Também a julgar pelo discurso contido nos relatórios da Associação Brasileira do Fumo (ABIFUMO), nota-se que isso acontece em todo o Mundo. A carga tributária sobre o cigarro atinge 74% sobre o preço de venda no Brasil, ao passo que em outros países, como Alemanha, Inglaterra e Dinamarca, a carga fiscal sobre o preço do cigarro é de, respectivamente, 72%, 76% e 85%. Mesmo que uma política justa seja no sentido de taxar violentamente os produtos que fazem mal à saúde, como o fumo e o álcool, também não se deve esquecer que a classe de baixa renda fuma e bebe. Conseqüentemente, agrava indiretamente o problema da regressividade do sistema tributário brasileiro.

¹¹ No caso da dívida pública — diferentemente das demais rubricas —, a metodologia utilizada pelo Boletim do Banco Central (1994, p.79) sugere deflacionar os valores pelo IGP-DI centrado em final de mês (média dos índices do mês de referência e do mês seguinte) e converter posteriormente para dólares pela taxa de câmbio de dezembro de 1989.

GRÁFICO 2

ESTRUTURA DA DÍVIDA MOBILIÁRIA FEDERAL FORA DO BANCO CENTRAL — 1992-93



FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional.

No começo do ano de 1992, a dívida estava quase toda concentrada em títulos de longo prazo, basicamente em Notas do Tesouro Nacional (NTN) — que são papéis pós-fixados, corrigidos monetariamente pelo IGP-M ou pela variação cambial, com prazo variável entre três e 18 meses. Em janeiro de 1992, por exemplo, 78% da dívida estava em títulos de longo prazo e 22% em títulos do Banco Central (LBC e BBC), que são títulos de curto prazo.

Ao longo do ano de 1992, o Governo foi aumentando a dívida, colocando mais títulos do Banco Central (BBCs), tendo chegado no final do ano com 42% de títulos de longo e 58% de curto prazo. Entretanto, no ano de 1993, alterou-se substancialmente essa composição — aliás já comentado por Rückert (1994, p.58).

No último semestre de 1993, o Governo alongou o perfil da dívida pública em poder do mercado, substituindo os BBCs pelas Notas do Tesouro Nacional. Já no final do mesmo ano, o Governo conseguiu retornar à mesma composição da dívida de dois anos atrás: havia, novamente, 78% dos títulos no Tesouro Nacional e somente 22% dos títulos no Banco Central.

Sem dúvida, isso significa que uma parcela substancial da dívida mobiliária federal se encontrava, em dezembro de 1993, sob a forma de títulos indexados, uma vez que os títulos do Banco Central têm taxas de juros pré-fixadas. É lógico que quanto maior a inflação, pior para o Governo, que tem cerca de US\$ 36 bilhões corrigidos monetariamente, o que equivale a quase 10% do PIB brasileiro.

Conclusão

Concluindo, vale enfatizar que o ajuste fiscal exige o debate de toda a sociedade. Sem a participação do consumidor final dos bens e serviços, que é também o contribuinte maior de toda a carga tributária no Brasil, pode-se frustrar qualquer tentativa de o Governo alterar o sistema fiscal — que continuará extremamente regressivo. Esse debate, necessariamente, deve redefinir o papel e o tamanho do Estado e, principalmente, as atribuições das três esferas de Governo.

Por outro lado, ainda é cedo para se antecipar como se desdobrarão algumas questões centrais para que a implantação da primeira fase do Programa de Estabilização ocorra sem dificuldades. Essas questões dizem respeito, basicamente, à viabilização política das medidas provisórias até a entrada em vigor, em junho de 1994, do Fundo Social de Emergência. É óbvio que o Governo deve continuamente atuar durante toda a trajetória de implementação do Programa, de forma a reafirmar seu compromisso com o equilíbrio fiscal. Certamente, a estabilização da economia supõe um equilíbrio fiscal, e não é possível que um plano dê certo sem antes se resolver o problema do déficit fiscal.

Complementarmente, o Governo deve procurar atuar de forma mais vigorosa no combate à sonegação, atuação esta que poderia conter, além do reforço do quadro de auditores fiscais, um projeto voltado à criação de um código penal tributário que permita a investigação e a punição rápidas e rigorosas em casos de evasão e sonegação — como lembra a Carta de Conjuntura do IPEA (1993, p.8).

Assim, esse tipo de ação que prioriza a moralização da administração pública certamente será fator de viabilização política do Programa.

Bibliografia

- BACHA, Edmar (1993). A verdade sobre o orçamento. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2 dez., p.3, cad.1.
- BANCO CENTRAL (1994). **Programa de estabilização**; E.M. n.395. Brasília. p.139.
- BIEDERMAN, C. (1994). A armadilha das Câmaras Setoriais. **Zero Hora**, Porto Alegre, 6 fev., p.2. Caderno de Economia.
- BOLETIM DO BANCO CENTRAL (1994). Brasília, fev.
- CARTA DE CONJUNTURA (1993). Rio de Janeiro: IPEA, n.45, dez.
- CARTA DE CONJUNTURA (1994). Rio de Janeiro: IPEA, n.46, fev.
- CATALDO, B. (1994). O que falta para efetivar o fundo social. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 9 fev., p.1.
- FOLHA DE SÃO PAULO (8.3.94). Governo deixa de divulgar déficit de caixa. São Paulo, p.6, cad.1.
- FURUGEM, A. (1993). Pacote tributário: na contramão. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 out., p.2, cad.2.

- JORNAL DO BRASIL (1993). Empresários reagem ao aumento do imposto. Rio de Janeiro, 17 dez., p.5.
- JORNAL DO BRASIL (1994). FSE começa a ser recolhido em 1. de junho. Rio de Janeiro, 2 mar., p.3.
- KANDIR, A. (1994). Democracia e ajuste fiscal. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13 fev., p.2, cad.2.
- MAGALHÃES, M. (1994). Aprovação do orçamento de 1994 pelo Congresso Nacional deverá ficar para segundo semestre. **Gazeta Mercantil**. São Paulo, 1 mar., p.16.
- MENEGHETTI NETO, A., RUCKERT, Isabel N. (1993). Uma agenda para a questão tributária. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.21, n.3.
- MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVE, P. B. (1980). **Finanças públicas: teoria e prática**. São Paulo: Campus/USP.
- PERINGER, A. M. (1994). **Os índices de preços, a indexação e as Câmaras Setoriais**. Porto Alegre: FEDERASUL.
- PRADO, M. C. R. M. (1994). Fundo cobrirá benefícios e gastos com pessoal. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 24 fev., p.3.
- ROSA, M. A. (1994). Brasil lidera ranking de impostos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 jan., p.1, cad.2.
- RUCKERT, Isabel N. J. (1994). A política fiscal em 1993: a busca do equilíbrio das contas públicas. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.21, n.4, p.48.
- SANTOS, J. C. A., SILVA, S. L. (1994). Arrecadação Federal. **Indicadores IESP**, São Paulo, n.25, fev.
- ZERO HORA (18.2.94). Compensação de cheques aumentou 17,2% em 1993. Porto Alegre: RBS, p.29.