

Política fiscal: as contas do Governo e o Plano Real*

*Isabel Noemia Rückert***

Parece haver consenso de que o equilíbrio das contas públicas é condição necessária para a estabilidade da economia. Nesse sentido, o Governo iniciou, em dezembro de 1993, o seu Programa de Estabilização Econômica com um ajuste fiscal.

Passados sete meses da divulgação do Programa, este texto tem como objetivo analisar as contas do Governo nesse período, levando em conta as alterações tributárias ocorridas com o Programa.

Além disso, procurou-se efetuar uma análise das medidas adotadas na terceira fase do Programa de Estabilização Econômica com a implementação do real. Buscou-se, também, verificar as repercussões nas contas públicas de uma economia estabilizada.

O ajuste fiscal

A primeira fase do Programa de Estabilização Econômica iniciada em dezembro de 1993 teve como meta a implementação do ajuste fiscal,¹ com o objetivo de zerar o déficit público operacional.

Essa fase contou com a divulgação de diversas medidas na área fiscal, ainda no final do ano de 1993, para vigorarem a partir de 1994, observando o princípio da anterioridade. Entre elas encontram-se a redução de prazos de apuração e recolhimento de tributos — Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), Contribuição para o Financiamento Social (COFINS) e Programa de Integração Social (PIS) — e o aumento de alíquotas do Imposto de Renda na fonte e da contribuição social sobre o lucro do sistema financeiro.

O Governo criou também o Fundo Social de Emergência (FSE), considerado o mais importante instrumento para ampliar suas receitas. O FSE constitui-se numa fonte não inflacionária de recursos para financiar as contas do Governo Federal, uma vez que suas receitas são originadas de aumentos de tributos e de realocação de transferências intergovernamentais. O total de recursos previstos para o Fundo, neste ano,

* O texto foi elaborado com informações obtidas até 20.07.94.

** Economista da FEE

A autora agradece as sugestões dos colegas André Minella e Alfredo Meneghetti Neto à versão preliminar do texto, assim como às estagiárias Luciane Macedo e Áurea Soares pela colaboração nas informações e na elaboração de tabelas.

¹ Para maiores detalhes sobre o ajuste fiscal, verificar o texto de política fiscal do número anterior desta publicação (MENEGHETTI NETO, 1994, p.24).

é de US\$ 15,5 bilhões, destinando-se, principalmente, para as funções de Assistência e Previdência (45,48%), Saúde e Saneamento (29,83%), Educação e Cultura (7,56%), Agricultura (2,79%), Trabalho (1,38%) e demais despesas (12,96%).

Segundo informações preliminares, o Governo teria distribuído, até 09.07.94, cerca de US\$ 9,2 bilhões para as diversas áreas beneficiadas pelo Fundo. Na medida em que existe uma parcela de destinação de recursos para o Fundo não especificada, o Governo pode incluir nela as mais diversas despesas orçamentárias. Nesse sentido, por decisão da área econômica, verbas do FSE foram utilizadas para pagamento de despesas administrativas e de pessoal.

Por sua vez, somente em maio, o Governo encaminhou ao Congresso a revisão da proposta orçamentária para 1994, após adequá-la ao Fundo Social de Emergência, a qual prevê um superávit operacional (receitas menos despesas, incluindo juros reais) de US\$ 2 milhões. No entanto, até julho, não havia sido aprovada. Enquanto isso, os Ministérios só podem liberar mensalmente um duodécimo da maior parte dos itens de dispêndio, inclusive custeio e investimento.

Dessa forma, o País pode correr o risco de vivenciar uma situação incomum, pois, até 31 de agosto, o Governo terá que enviar ao Congresso a proposta orçamentária para 1995, e, até lá, o Orçamento de 1994 poderá não estar aprovado.

A situação das contas do Governo Federal

Os resultados da Execução Financeira do Tesouro Nacional para o primeiro quadrimestre de 1994 revelaram um déficit fiscal de US\$ 1,7 bilhão. Todavia tanto as despesas quanto as receitas obtiveram crescimento.

As receitas do Tesouro registraram um aumento real de 9,55% de janeiro a abril de 1994 em comparação com igual período do ano anterior. A arrecadação de tributos apresentou elevação devido, sobretudo, à cobrança do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), a partir de janeiro de 1994, o qual representou 7,6% do total da receita (Tabela 2).

No que se refere à arrecadação do IPI, houve declínio no período (16,3%), devido à queda no recolhimento de suas principais fontes. O IPI-fumo caiu em vista da redução do volume das vendas de cigarros, enquanto o IPI-bebidas também sofreu redução em virtude de decréscimo das vendas desse produto (principalmente refrigerantes). Já o IPI sobre automóveis diminuiu, apesar do crescimento do volume de vendas, uma vez que os carros populares, que representam 40% da produção, tiveram suas alíquotas reduzidas para 0,1% em 1993.

Quanto ao recolhimento do Imposto de Renda, houve um pequeno crescimento de 1,6%, proporcionado pelo aumento de alíquotas do IR-fonte e pela elevação do IR-pessoa física, em vista do pagamento de cotas de impostos referentes ao ano-base de 1992.

Com relação às contribuições sociais, ocorreu um acréscimo em suas arrecadações. A Receita Federal contou com o aumento da COFINS (54,9%), que teve seu recolhimento elevado, com a decisão da Justiça considerando sua cobrança constitucional. As empresas que não estavam recolhendo essa contribuição voltaram a fazê-lo. Além disso, com a elevação da alíquota da contribuição sobre o lucro líquido, houve aumento dessa receita (6,8%) no período.

Por sua vez, as despesas registraram um crescimento real de 15,53% de janeiro a abril de 1994 em comparação com igual período de 1993. Os dispêndios com pessoal subiram 26,27%, em termos reais, nesse período. Esse comportamento é explicado pelo fato de que, no mês de abril, o Tesouro Nacional efetuou o pagamento de duas folhas salariais ao funcionalismo público, com a antecipação do recebimento, conforme decisão do Congresso Nacional, do dia 5 do mês subsequente para o dia 30 do mês de competência.

Um outro item das despesas que registrou aumento significativo foram os encargos da dívida mobiliária federal fora do BACEN, os quais subiram 97,88%, em termos reais, no período, devido à política de juros altos praticada pelo Governo. Os juros reais elevados têm atraído capitais externos, levando a uma maior emissão de títulos públicos, para evitar expansão da base monetária. O estoque da dívida mobiliária federal fora do BACEN expandiu-se de 7,7% do PIB em dezembro de 1993 para 10,2% do PIB em maio de 1994 (Gráfico 1).

Ao contrário do que ocorreu no final do ano de 1993, quando o Governo substituiu os Bônus do Banco Central (BBCs) pelas Notas do Tesouro Nacional (NTNs), as quais atingiram, em dezembro, 78% contra 22% dos títulos do BACEN, a composição da dívida pública vem-se alterando nos primeiros meses de 1994. Por exemplo, em maio, houve uma redução na demanda de títulos do Tesouro (NTNs) cambiais, que estão sendo substituídos por títulos pré-fixados emitidos pelo BACEN (BBCs), os quais já representam 34,05% do total.²

O BACEN e o Tesouro Nacional iniciaram o acerto de sua contabilidade com a conclusão do acordo da dívida externa com os bancos credores privados em abril de 1994. Cerca de US\$ 49 bilhões da dívida externa passará do BACEN para o Tesouro. O BACEN eliminará o mesmo valor dos créditos que detém junto ao Tesouro. Com a separação das contas, o BACEN repassou para o Tesouro uma receita adicional de US\$ 28 bilhões, em abril, que vai contribuir para o abatimento dos títulos federais em carteira no Banco Central.

As informações preliminares sobre os resultados das contas do Governo Central (inclui o Tesouro Nacional e a Previdência) são de um déficit operacional de 0,1% do PIB nos primeiros cinco meses do ano. Os resultados das demais esferas de governo (estados e municípios) e das empresas estatais ainda não são conhecidos.

As contas públicas na terceira fase do Programa de Estabilização Econômica

Com a implementação da terceira fase do Programa, o Governo, através da Medida Provisória nº 542, que regulamentou a emissão do real, incluiu algumas deliberações importantes na área fiscal.

Para restringir os seus gastos, propõe, no artigo 48, uma trégua fiscal por 90 dias, onde ficarão suspensas: as concessões de avais e garantias do Tesouro a qualquer

² As Notas do Tesouro Nacional (NTN) são papéis pós-fixados, corrigidos monetariamente pelo IGP-M ou pela variação cambial, com prazos entre três e 18 meses.

Os Bônus do Banco Central (BBC) são títulos de curto prazo pré-fixados.

financiamento; a contratação pela Administração Indireta de novas operações de crédito interno e externo; e a abertura de créditos adicionais especiais no Orçamento Geral da União.

Essas medidas, se forem aprovadas, significam uma contenção rigorosa do crédito ao setor público.

Além disso, o Governo criou o Fundo de Amortização da Dívida Mobiliária, o qual será composto por ações da União em empresas estatais, até o limite que não comprometa o controle acionário, excluídas aquelas do Programa Nacional de Desestatização. O total arrecadado será destinado para abater parcela da dívida mobiliária federal. Dessa forma, o Governo irá reforçar a política fiscal, uma vez que deverá reduzir os custos dos encargos da dívida sobre o Orçamento da União.

Não existem, até o momento, muitas informações sobre esse Fundo, o qual deverá ainda ser regulamentado. Todavia o Fundo poderá acelerar a privatização de empresas estatais. Espera-se que o Governo tenha certo cuidado na utilização de seu patrimônio para resgatar títulos públicos.

Na MP 542, constam, ainda, algumas definições sobre a Unidade Fiscal de Referência (UFIR), que terá sua aplicação suspensa por 180 dias como indexador de impostos pagos em dia. O cálculo da UFIR continuará sendo efetuado para ser aplicado em casos específicos, tais como: correção da tabela do IR-fonte, evitando que ocorra aumento da carga tributária para os contribuintes; atualização dos balanços das empresas; restituição do IR-pessoa física; e apuração de ganhos nas aplicações financeiras.

As taxas de inflação que ocorrerem nesse período não serão consideradas sobre o valor do imposto devido, pago no vencimento, mas corrigirão a tabela do IR-fonte, implicando redução de receitas do Tesouro.

Com a criação do real é a estabilização da economia, esperam-se alterações nas contas públicas.

A inflação caindo, supõe-se que ocorra uma remonetização da economia, reduzindo as aplicações financeiras. Nesse sentido, deverá ocorrer uma queda na arrecadação de impostos baseados nos ganhos inflacionários, como é o caso do IPMF e do IOF.

A receita do IPMF está em torno de US\$ 340 milhões mensais e deverá cair. Por isso, não deverá ocorrer redução de sua alíquota, ou mesmo sua extinção, pelo menos por enquanto. Todavia, numa economia estabilizada, o IPMF representa um ônus, na medida em que esse imposto está embutido nos preços.

O Governo pretende fazer uma avaliação do comportamento dos tributos após a implementação do real e depois decidir sobre alterações nessa área.

Por outro lado, a monetização deverá levar a um resgate de parcela da dívida interna, diminuindo gastos financeiros. Nos primeiros dias do real, os resgates de investimentos fizeram o BACEN recomprar R\$ 5 bilhões em títulos do Tesouro e de sua própria emissão, reduzindo o estoque da dívida interna fora do BACEN (GM. 15, 17.7.94, p.1).

Conclusão

Do ponto de vista da estabilidade do Plano, a manutenção de taxas de juros reais elevadas poderá representar um risco para o Governo, na medida em que se reflete num aumento dos encargos da dívida mobiliária interna.

Além disso, a possibilidade de declínio das receitas tributárias, sobretudo daquelas incidentes sobre os ganhos inflacionários, a partir de julho, e as pressões por aumento dos gastos no segundo semestre exigirão do Governo um controle rigoroso para manter equilibradas as contas públicas. Uma das fontes de pressão é o funcionalismo público, que reivindica reajustes salariais, que deverão ser atendidos.

Tabela 1

Resumo da execução financeira do Tesouro Nacional --- 1993-94

DISCRIMINAÇÃO	JAN-ABR/93 (US\$ milhões) (1)	JAN-ABR/94 (US\$ milhões) (1)	VARIAÇÃO %
Fluxo fiscal			
Receitas	16 334	17 901	9,59
Receitas líquidas (exclusive incentivos)	15 611	16 907	8,30
Operações oficiais de crédito	605	831	37,36
Remuneração de disponibilidades-BB	118	163	38,14
Despesas	16 983	19 620	15,53
Pessoal e encargos	6 334	7 999	26,27
Transferências intergovernamentais (2)	5 707	5 095	-10,72
Serviços e encargos da dívida	2 961	2 733	-7,70
Encargos das dívidas interna e externa	751	629	-16,25
Encargos da dívida mobiliária federal	2 210	2 104	-4,80
Pagos no mercado	709	1 403	97,88
Pagos ao BACEN	1 501	701	-53,30
Outras despesas (3)	1 981	3 794	91,52
Resultado do fluxo fiscal (1-2)	-649	-1 719	164,87
Financiamento			
Receitas	24 740	63 812	157,93
Emissão de títulos	8 828	18 883	113,90
Outras receitas (4)	15 913	18 121	13,88
Renegociação da Dívida	0	26 808	-
Despesas	11 147	47 315	324,46
Resgate da dívida	9 949	43 474	336,97
Amortização da dívida contratada	1 198	841	-29,80
Aquisição de garantias	0	3 000	-
Resultado do fluxo de caixa [(1+4) - (2+5)]	12 944	14 778	14,17

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional.

(1) Valores deflacionados pelo IGP-DI e posteriormente convertidos pela taxa de câmbio média do mês de maio de 1994. (2) Abrange as transferências constitucionais (FPM, FPE, IPI), as demais transferências para estados e municípios e também outras vinculações. (3) Engloba os gastos com: o custeio, os investimentos, as liberações das operações oficiais de crédito e os restos a pagar. (4) Engloba tanto a remuneração de disponibilidades como o resultado do BACEN.

Tabela 2.

Arrecadação dos tributos federais — jan.-abr./94

DISCRIMINAÇÃO	JAN-ABR/94 (US\$ mil)	Δ% JAN-ABR/94 JAN-ABR/93
Imposto de Renda	5 242	1,6
Pessoa física	288	164,4
Pessoa jurídica	1 619	-12,3
Retido na fonte	3 335	4,0
IPI	2 566	-16,3
IOF	1 194	42,4
IPMF	1 173	-
FINSOCIAL/COFINS	2 215	54,9
PIS/PASEP	1 466	5,8
Contribuição social sobre o lucro líquido	1 120	6,8
Total (1)	15 379	13,5

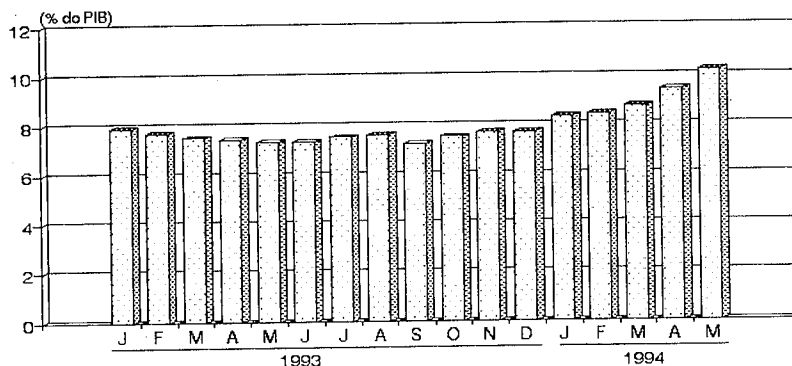
FONTE: INDICADORES IESP (1994). São Paulo: FUNDAP, v.2, n.29, Jun.

NOTA: Valores deflacionados pelo IGP-DI, mês a mês, e posteriormente convertidos pela taxa de câmbio média do mês de dez./90.

(1) Inclui impostos de Importação e Exportação, ITR, Contribuição para FUNDAP e outros.

GRÁFICO 1

DÍVIDA MOBILIÁRIA FORA DO BANCO CENTRAL COMO PERCENTUAL DO PIB — 1993/94



FONTE: BACEN.

Bibliografia

- CONJUNTURA ECONÔMICA (1994). Rio de Janeiro : FGV, v.48, n.7, p.14-19, jul.
- DEMONSTRATIVO EXECUÇÃO FINANCEIRA DO TESOIRO NACIONAL (1994).
Brasília : Ministério da Fazenda, jan./mar.
- GAZETA MERCANTIL (15,17.7.94). Dívida interna reduzida em R\$ 5 bilhões. São Paulo, p.1.
- MENEGHETTI NETO, Alfredo (1994). Política fiscal: o ajuste fiscal e as contas do governo. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.22, n.1, p.24.
- NOTA PARA IMPRENSA (1994). Brasília : BACEN.