

Política fiscal: a busca do equilíbrio*

*Isabel Noemia Rückert***

O Governo, na condução da política fiscal, no primeiro trimestre de 1995, vem seguindo os objetivos traçados desde a primeira fase do Plano Real, que é a obtenção de um equilíbrio fiscal para as contas públicas. Com essa intenção, já nos primeiros meses do ano, foram efetuadas diversas medidas no sentido de reduzir o déficit potencial.

A busca do ajuste fiscal é preocupação fundamental para a equipe econômica do novo governo, tanto que o Ministro do Planejamento, logo após a sua posse, já anunciava o cancelamento do pagamento de restos a pagar de 1994 e uma possível revisão de obras licitadas, porém não iniciadas. Por sua vez, o Ministro da Fazenda, no seu discurso de posse, anunciou que o Governo deverá atacar em três frentes: na abertura ao capital estrangeiro para participar da privatização de bancos estaduais, na ampliação da lista de privatizações com a inclusão de novos setores e no corte de gastos orçamentários.

O presente texto tem como objetivo efetuar uma análise da política fiscal adotada nos primeiros meses de 1995, fazendo, primeiramente, um retrospecto da situação das contas públicas em 1994.

O comportamento das contas públicas em 1994

Procurando complementar as informações contidas na análise das contas públicas publicada no número anterior desta revista (Rückert, 1995, p.106), verificou-se que, em 1994, o Governo obteve um superávit primário de cerca de 4% do PIB e um superávit operacional de 0,3% do PIB, após o pagamento dos juros.

As contas do Tesouro Nacional apresentaram, em 1994, um déficit de R\$ 61 milhões (a preços de ago./94). O resultado não financeiro foi um superávit de

* Este texto foi elaborado com informações obtidas até 10.04.95.

** Economista da FEE.

A autora agradece os comentários de Alfredo Meneghetti Neto e Maria Luiza Borsato à versão preliminar do texto, bem como às estagiárias Áurea Soares e Fernanda Queiroz Sperotto pela colaboração nas informações e na elaboração das tabelas também da versão preliminar.

R\$ 8,3 bilhões. Esse desempenho do Tesouro revela que o Governo utilizou receitas fiscais para pagar todas as suas despesas correntes e gerar um superávit equivalente ao desembolso feito com juros das dívidas interna e externa.

As receitas do Tesouro obtiveram um crescimento de 16,4%, em termos reais, em 1994. As receitas tributárias registraram um aumento real de 12,57% (Tabela 1), devido principalmente à arrecadação significativa do IPMF e das contribuições sociais (COFINS). Todavia os principais impostos a cargo da União, tais como IPI e IR, apresentaram declínio em 1994. Na realidade, a perda da arrecadação desses dois impostos chegou a quase R\$ 2 bilhões em 1994 comparada com a do ano anterior, o que foi mais do que compensado por um recolhimento quase cinco vezes maior do IPMF e do COFINS (R\$ 9,4 bilhões) nesse período.

O IPI concentra sua arrecadação nas bebidas, cuja evasão é muito elevada, no fumo, que teve redução das vendas de cigarros em vista do aumento do contrabando, e nos automóveis, cuja maior concentração de vendas é de carros populares, com alíquota de 0,1%.

Tabela 1

Arrecadação dos tributos federais - jan.-dez./93 e jan.-dez./94

DISCRIMINAÇÃO	JAN-DEZ/93 (R\$ milhões)	JAN-DEZ/94 (R\$ milhões)	Δ% 1994/1993
Imposto de Renda	19 976	19 376	-3,00
Pessoa física	1 031	1 440	39,65
Pessoa jurídica	6 581	6 106	-7,23
Retido na fonte	12 364	11 831	-4,31
Imposto sobre Produtos Industrializados	11 863	10 643	-10,28
Fumo	2 181	1 798	-17,57
Bebidas	1 108	984	-11,13
Automóveis	850	706	-16,94
Outros	7 724	7 155	-7,36
Imposto sobre Operações Financeiras	3 657	3 819	4,41
Imposto sobre Importação	2 078	2 434	17,17
IPMF	290	5 088	1 653,98
Outros impostos	36	16	-55,56
COFINS	6 256	10 859	73,58
PIS/PASEP	5 599	5 403	-3,50
Contribuição Social sobre Lucro Líquido	4 296	4 575	6,49
Outras contribuições	3 961	3 116	-21,33
TOTAL	58 032	65 329	12,57

FONTE: Ministério da Fazenda.

NOTA: Valores em reais de agosto de 1994.

Por sua vez, as despesas registraram um crescimento de 8,2% reais no período. Os principais gastos foram com pessoal, 27,6%, em vista da isonomia salarial concedida nesse ano, e com os encargos da dívida interna, que aumentaram 124,2% reais. Somente os gastos com juros atingiram R\$ 5,1 bilhões em 1994, mais do que o dobro do valor de 1993, R\$ 2,3 bilhões.

Em 1995, o Governo não poderá contar com a arrecadação do IPMF, que atingiu R\$ 5,9 bilhões em 1994 e foi extinto para este ano, o que dificultará a busca do equilíbrio fiscal. Entretanto ainda resta o Fundo Social de Emergência (FSE), que deverá vigorar até o final deste ano, com receitas previstas de R\$ 20 bilhões.

O Orçamento Geral da União para 1995 enviado ao Congresso Nacional foi aprovado em dezembro de 1994, estimando as receitas e fixando as despesas em R\$ 320 bilhões. Nele está previsto um déficit potencial de R\$ 13 bilhões. Esse déficit existe devido à forma de apropriação de recursos fiscais. Foram consideradas como receitas genuinamente fiscais os recursos oriundos da privatização (R\$ 4,8 bilhões), empréstimos externos (R\$ 4 bilhões), além de outras receitas obtidas com a venda de estoques de café e outros produtos agrícolas.

Diante do agravamento do desequilíbrio fiscal e com o objetivo de atenuar as perdas de receitas e os aumentos de despesas para 1995, o Governo adotou algumas medidas (MP nº 812) na área tributária, ainda no final de 1994, respeitando o princípio da anualidade. As principais foram: alteração do imposto sobre o lucro financeiro e mudança nas regras de tributação de pessoas físicas e jurídicas. Determinou ainda a trimestralidade para a UFIR.

A política fiscal nos primeiros meses de 1995

O Governo anunciou, no início de 1995, cortes no Orçamento Geral da União de R\$ 3,2 bilhões. Esses cortes foram efetuados sobre projetos considerados não prioritários, além da economia com a extinção dos Ministérios do Bem-Estar Social e da Integração Regional.

Além disso, vetou da programação de investimentos das empresas estatais o montante de R\$ 3,4 bilhões.

Na área do Orçamento, existe um "engessamento" dos gastos. Especificamente, a Constituição de 1988 elevou as transferências automáticas de recursos e criou vinculações de receitas, que reduziram a liberdade de o Executivo definir prioridades para os gastos públicos. Essas vinculações, aliadas aos gastos incompressíveis, representam quase a totalidade dos dispêndios.

Durante o mês de fevereiro de 1995, o Governo aprovou a lei de concessão dos serviços públicos (nº 8.997), que deverá atrair recursos privados para administrar esses serviços. Com essa lei, o Governo evidencia que pretende contar com a participação de capitais privados em determinados serviços públicos. Essas concessões e permissões não terão caráter de exclusividade,

o que significa que o Estado deverá promover diferentes graus de concorrência nos diversos serviços públicos. Com isso, o Governo inclui uma nova forma de flexibilização para os monopólios, ao invés da privatização.

Através dos dados da Tabela 3, pode-se observar que o Tesouro Nacional registrou, nos primeiros dois meses de 1995, um déficit de caixa de R\$ 1,7 bilhão (item C da Tabela 3). Enquanto as receitas cresceram 14,02%, em termos reais, nesses dois meses (jan.-fev.) em comparação com igual período do ano anterior, as despesas tiveram um crescimento de 34,86% nesse período.

A receita tributária apresentou um aumento real de 6,68% nos primeiros dois meses do ano (Tabela 2). Esse comportamento positivo deveu-se ao desempenho dos dois principais impostos a cargo da União, o Imposto de Renda (14,43%) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (19,80%).

Pela Tabela 3, pode-se observar que a principal causa para o aumento das despesas foi os gastos com pessoal, os quais subiram 59,34%, em vista do pagamento do reajuste de 22,07% aos servidores públicos em fevereiro.

Tabela 2

Arrecadação dos tributos federais - jan.-fev./94 e jan.-fev./95

DISCRIMINAÇÃO	JAN-FEV/94 (R\$ milhões)	JAN-FEV/95 (R\$ milhões)	Δ% 1995/1994
Imposto de Renda	3 368	3 854	14,43
Pessoa física	132	98	-25,76
Pessoa jurídica	823	1 319	60,27
Retido na fonte	2 413	2 437	0,99
Imposto sobre Produtos Industrializados	1 621	1 942	19,80
Fumo	296	365	23,31
Bebidas	178	220	23,60
Automóveis	107	89	-16,82
Outros	1 040	1 268	21,92
Imposto sobre Operações Financeiras	765	350	-54,25
Imposto sobre Importação IPMF	311	512	64,63
IPMF	775	(1) 143	-81,55
Outros impostos	3	2	-33,33
COFINS	1 432	2 222	55,17
PIS/PASEP	903	854	-5,43
Contribuição Social sobre Lucro Líquido	683	915	33,79
Outras contribuições	701	474	-32,28
TOTAL	10 562	11 268	6,68

FONTE: Ministério da Fazenda.

NOTA: Valores em reais de agosto de 1994.

(1) No mês de janeiro, o IPMF ainda contabilizou valores que foram arrecadados na rede bancária e que se referiam à incidência decorrente do final do mês de dez./94.

Tabela 3

Execução financeira do Tesouro Nacional - 1995

DISCRIMINAÇÃO	JAN (R\$ mi- lhões)	FEV (R\$ mi- lhões)	ACUMULADO DE 1995 (R\$ mi- lhões)	Δ8 JAN-FEV/95
				JAN-FEV/94 (1)
I - Fluxo fiscal				
A - Receitas	5 610	6 665	12 275	14,02
A.1 - Recolhimento bruto	5 498	6 582	12 080	18,19
A.2 - Incentivos fiscais	-67	-69	-136	135,62
A.3 - Recolhimento das operações oficiais de crédito	110	108	218	-55,42
A.4 - Outras operações de crédito	65	37	102	-
A.5 - Remuneração das disponibili- dades - BB	5	7	12	-90,46
B - Despesas	-6 546	-8 440	-14 986	34,86
B.1 - Liberações vinculadas	-1 739	-2 221	-3 960	19,10
B.1.1 - Transferências cons- titucionais - FPM/ /FPE/IPI/FC	-1 475	-1 600	-3 960	26,99
B.1.2. Demais transferências para estados e muni- cípios	-1	-0,164	-1,164	-87,96
B.1.3. Outras vinculações	-283	-621	-904	2,40
B.2 - Liberações ordinárias	-3 780	-5 995	-9 775	43,85
B.2.1 - Pessoal e encargos sociais	-2 701	-3 905	-6 606	59,34
B.2.2 - Encargos da dívida contratual	-307	-138	-445	-4,25
B.2.3 - Encargos da DPMF - mercado	-359	-456	-815	-35,10
B.2.4 - Outras despesas (cus- teio e investimento)	-413	-1 496	-1 909	105,87
B.3 - Liberações das operações de crédito	-8	-70	-78	-140,26
B.4 - Restos a pagar	-17	-154	-171	-148,14
C - Resultado (A+B)	64	-1 775	-1 711	394,58
II - Financiamento				
E - Receitas	6 037	5 140	11 177	-59,54
E.1 - Emissão de títulos	6 037	5 140	11 177	-
E.2 - Outras operações de crédito	0	0	0	-
F - Despesas	-4 630	-5 355	-9 985	-19,67
F.1 - Resgate de títulos	-4 432	-4 990	-9 422	-107,20
F.2 - Amortização da dívida con- tratual	-197	-366	-563	-137,66
G - Endividamento mobiliário interno líquido (E1+F1)	1 604	150	1 754	-88,42
H - Resultado da relação Tesouro/BACEN	132	284	416	-
III - Fluxo de caixa (C+E+F+H)	1 603	1 706	103	-

FONTE: Tesouro Nacional.

NOTA: Foram usados valores correntes nos meses de janeiro e fevereiro.

(1) A variação anual jan.-fev./95 sobre jan.-fev./94 foi feita utilizando-se valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV, através do índice de conversão proposto pelos Indicadores IESP (1995), a preços de agosto de 1994.

Cabe ressaltar o crescimento do item outras despesas (B.2.4), de 105,26%, nesses dois meses em relação a idêntico período de 1994, em vista das liberações para o Ministério da Saúde saldar suas dívidas atrasadas, no montante de R\$ 1,1 bilhão.

No que se refere às transferências constitucionais, houve um crescimento de 26,99% no período, evidenciando a melhora na arrecadação do IR e do IPI. A União repassa praticamente a metade dos recursos desses impostos aos estados e municípios.

Além disso, o pagamento dos encargos da dívida externa atingiram um montante de R\$ 442,34 milhões no período. Segundo o Governo, no ano de 1994, o País não estava pagando a totalidade desses juros.

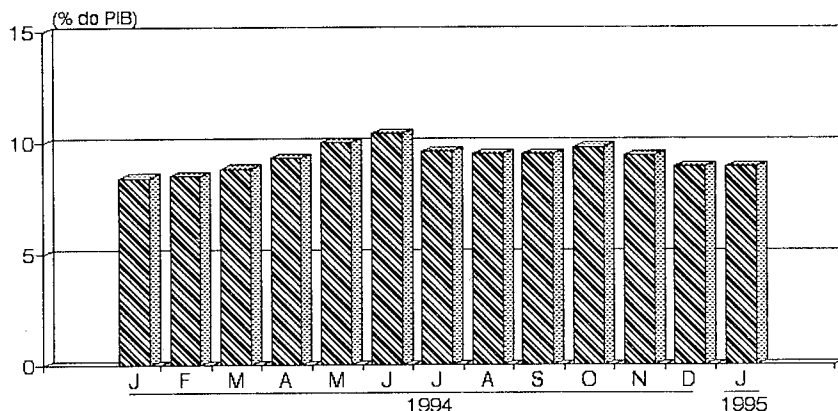
Por sua vez, os gastos com a dívida interna apresentaram um declínio nos primeiros meses do ano (35%). Todavia esses dispêndios tendem a aumentar com a elevação das taxas de juros que se seguiu à mudança no câmbio, a partir de março, ainda não captado pelos dados.

Pelas informações disponíveis, o que se verifica é que a situação das contas públicas não está ainda equacionada. Existe uma clara tendência de elevação de gastos para este ano, não acompanhado de um crescimento das respectivas receitas.

O Governo aumentou seu endividamento junto ao mercado para cobrir o saldo negativo nas suas contas, ou seja, a dívida mobiliária elevou-se no montante de R\$ 1,75 bilhão (item G da Tabela 3). O estoque da dívida mobiliária fora do Banco Central atingiu o montante de R\$ 63,3 bilhões no final de janeiro de 1995, representando 8,9% do PIB (Gráfico 1).

GRÁFICO 1

DÍVIDA MOBILIÁRIA FEDERAL FORA DO BANCO CENTRAL — JAN/94-JAN/95



FONTE: NOTA PARA A IMPRENSA (1995). Brasília: BACEN, jan.

O Governo, no início de março (06.03.95), elencou uma série de medidas, que serão enviadas ao Congresso Nacional sob a forma de projeto de lei ou medida provisória, com o intuito de aumentar os seus recursos, reduzindo, assim, o déficit potencial.

Dentre essas medidas, destacam-se:

- cortes no Orçamento — com reprogramação do orçamento, através da vedação de empenho das dotações que excedam as previsões da receita;
- adiamento do pagamento do salário do funcionalismo público do segundo para o quinto dia útil do mês subsequente ao mês de competência a partir do mês de abril. Essa medida irá reduzir as despesas de pessoal em uma folha neste ano. Ressalte-se que essa medida não diminui o déficit operacional nem o déficit primário, os quais consideram os gastos pelo conceito de competência, enquanto esse adiamento representa redução apenas no conceito de caixa do Tesouro Nacional;
- renegociação de todos os contratos e licitações em andamento na Administração Federal;
- prorrogação, até 30.06.95, da suspensão para contratação de novas operações de crédito por parte do setor público federal;
- suspensão pelo prazo de 90 dias de concursos públicos nos órgãos da Administração Direta, autárquica e fundacional e das nomeações para cargos permanentes.

Com relação às empresas estatais, foi determinado um corte de gastos (Decreto nº 1.410) que vai de 10% para empresas do setor produtivo a 15% para instituições financeiras sobre o orçamento executado em 1994. É esperada uma contenção de dispêndios de aproximadamente R\$ 3 bilhões.

Além disso, serão efetuados estudos, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, para a privatização da Companhia Vale do Rio Doce.

O Governo pretende acelerar nesse ano o programa de privatizações, com a venda de participações minoritárias da União em empresas privadas, privatização do setor petroquímico e inclusão no programa do Banco Meridional. Também é intenção do Governo adotar medidas para que instituições financeiras do Exterior possam ser instaladas no País, através da aquisição do controle de bancos oficiais federais ou estaduais, incluídos no Programa Nacional de Desestatização.

A maioria das medidas adotadas na área fiscal não terão efeitos imediatos nas contas do Governo.

A reprogramação com os cortes de despesas e o remanejamento das receitas do Orçamento deverão ser iniciados em abril, de acordo com critérios de prioridades estabelecidos pelos ministérios e pelos governos estaduais, ou seja, haverá uma negociação para os cortes. Com essa medida, o Governo

pretende reduzir em R\$ 9,5 bilhões o déficit potencial. Assim, somando esse montante com os vetos orçamentários efetuados no início de janeiro, de R\$ 3,2 bilhões, o Governo praticamente zeraria o déficit potencial para este ano (R\$ 13 bilhões).

Por sua vez, é intenção do Governo encaminhar ao Congresso Nacional um projeto com o objetivo de aumentar a arrecadação, até que uma reforma fiscal mais abrangente seja efetivada, o que deverá, provavelmente, ocorrer somente em 1997. O Governo vem adiando o envio ao Congresso de uma proposta de reforma tributária, na medida em que não existe um consenso na sua equipe econômica sobre essa matéria.

É difícil que ocorra uma reestruturação no sistema tributário a vigorar a partir de 1996. Mesmo que seja aprovada até o final do ano, o sistema será implantado gradualmente, para afastar qualquer risco de queda na receita.

Dentre as possíveis decisões a serem tomadas para resolver o problema de insuficiência de receitas, principalmente a partir de 1996, encontra-se a prorrogação do Fundo Social de Emergência, que vigora somente até o final deste ano. O FSE liberou das vinculações do Orçamento 20% da arrecadação. O resultado prático foi maior liberdade para usar recursos do Tesouro Nacional. Todavia o Governo vem desviando os recursos do FSE para outros gastos não especificamente sociais. Na verdade, um percentual de recursos desse Fundo não tem destinação específica, dando margem a possíveis desvios para despesas diversas.

O Governo estuda também a possibilidade do retorno do IPMF, o qual representou uma parcela de receitas significativas em 1994 (7% do total arrecadado).

Considerações finais

Durante o ano de 1995, o Governo deverá buscar um equilíbrio das contas públicas. Essa situação significaria que o Governo não pressionou as contas externas, nem a demanda interna. Com as medidas adotadas na área fiscal, o Governo espera reduzir o déficit potencial estimado para este ano e até mesmo atingir um pequeno superávit operacional de 0,3% do PIB.

Todavia todas as decisões tomadas não asseguram as bases fiscais para uma estabilidade. O setor público necessita de um ajuste duradouro. O que só poderá ser alcançado quando se redefinir o papel do Estado, o seu tamanho, a distribuição de atribuições entre as três esferas de governo. Essas decisões dependem de um novo desenho do sistema fiscal-tributário.

Bibliografia

CONJUNTURA ECONÔMICA (1995). Rio de Janeiro: FGV, v.49, n.2, fev.

INDICADORES IESP (1995). São Paulo, n.38, mar.

NOTA PARA IMPRENSA (1995). Brasília: BACEN, jan.

RÜCKERT, Isabel Noemia (1995). Política fiscal: a fragilidade do ajuste em 1994. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.22, n.4, p.104-114.