

POLÍTICA FISCAL: O DIFÍCIL EQUILÍBRIO DAS CONTAS GOVERNAMENTAIS*

*Maria Luiza Blanco Borsatto***

Durante o primeiro semestre de 1995, as contas do Governo Federal vêm obtendo um difícil equilíbrio.

O Fundo Social de Emergência (FSE), implementado no início do Programa de Estabilização Econômica, teve e continua tendo um papel relevante nas contas federais.

Neste artigo, em primeiro lugar, analisam-se a origem e a implementação do FSE. A seguir, examinam-se as principais medidas adotadas pelo Governo para conter seu déficit, bem como a execução orçamentária e, por fim, o desempenho dos tributos federais.

1 - A importância do Fundo Social de Emergência

O Fundo Social de Emergência foi aprovado pelo Congresso em março de 1994, e era tido pela equipe econômica como o principal instrumento programado para garantir a anulação do déficit público. De acordo com Meneghetti (1994, p. 27), esse fundo seria constituído de recursos provenientes de todos os impostos e contribuições federais. Em 1994, ele chegou a atingir US\$ 7,7 bilhões.¹ A idéia era ter um fundo de recursos, por dois anos,

* O texto foi elaborado com informações obtidas até 30.06.95.

** Economista da FEE.

A autora agradece a colaboração e o apoio dos colegas Alfredo Meneghetti Neto, Isabel Noemia Rückert e Maria Elena K. de Almeida e dos estagiários Fernanda Sperotto e Marco Aurélio Trindade pelas contribuições recebidas para a elaboração deste texto.

¹ Para maiores informações sobre a formação e a distribuição do Fundo Social de Emergência, ver Meneghetti (1994).

para cobrir os compromissos de custeio, bem como o pagamento dos benefícios da Previdência Social. De uma forma geral, ele cumpriu os seus objetivos, mas houve uma série de denúncias de que o FSE estava sendo utilizado, pelo Governo Federal, para outras finalidades. Em razão de tais denúncias, no mês de maio de 1995, o Governo Federal resolveu proibir a utilização dos recursos do FSE em despesas não enquadradas na área social. Através de portaria do Ministério do Planejamento, retroativa a 1^o de janeiro de 1995, ficou determinado que o Fundo seria ressarcido de todos os gastos efetuados em outras áreas, não cobertas com os referidos recursos.

Entretanto o que se nota é que, mesmo concentrando os gastos na área específica, dificilmente o Governo poderá prescindir do uso de grande parte dos mesmos no pagamento de pessoal, que é incompressível, pois não existem recursos livres suficientes para cobrir tais despesas.

A justificativa apresentada é a de que, enquanto as reformas previdenciária e tributária não forem realizadas, o Governo não tem como suprir os gastos nas áreas essenciais e atualmente desprovidas de recursos.

2 - A execução financeira do Tesouro

Antes de analisar propriamente a execução financeira do Tesouro, devem-se ressaltar as principais medidas tomadas pelo Governo para conter o seu déficit neste ano.

Conforme foi salientado por Rückert (1995, p.33), o Orçamento da União sofreu cortes para compensar o previsto déficit de R\$ 13 bilhões.

Através de tais cortes, foram eliminados projetos considerados não prioritários, extintos dois ministérios e revista a programação de investimentos das empresas estatais. Com tal decisão, foi assegurada uma redução do déficit orçamentário da ordem de R\$ 3,5 bilhões.

Tentando zerar o déficit ainda existente (R\$ 9,5 bilhões), em abril, na fase de reprogramação das despesas, foram suprimidos gastos, remanejadas despesas de um projeto para outro, dentro de critérios de prioridade estabelecidos pelos ministérios e pelos governadores dos estados.

O Governo Federal pretende, ainda neste ano, analisar detidamente as contrapartidas de recursos provenientes de organismos internacionais, tendo em vista que muitos dos empréstimos do BIRD e do BID poderão não se concretizar, dispensando, portanto, a contrapartida prevista no Orçamento de 1995.

Para reduzir o déficit potencial de R\$ 9,5 bilhões e reverter, em parte, a situação atual, o Governo propõe-se a fazer uma programação financeira a cada três meses, passando a liberar menos recursos e realocando para as áreas mais carentes (pessoal e Previdência) os saldos que ficarem disponíveis. Com isso, a equipe econômica acredita chegar ao final do ano de 1995 com as contas públicas equilibradas.

Passados os quatro primeiros meses de 1995 (dados oficiais disponíveis), o Tesouro Nacional continua registrando déficit de caixa (Tabela 1), acumulando, até abril, R\$ 1,3 bilhão (item C da Tabela 1), a exemplo do ocorrido nos dois primeiros meses (Rückert 1995, p.33). Embora a receita tenha crescido 17,69% e a despesa só 8,83% em relação ao mesmo período do ano anterior, não se deve — com base nesse bom desempenho — imaginar uma reversão do déficit ao longo do ano de 1995, apesar de os dois últimos meses terem sido superavitários.

Por outro lado, é importante salientar que, em maio, a receita alcançou mais de R\$ 8 bilhões, constituindo-se no melhor resultado da história dos tributos federais desde 1969.

O acréscimo de receita em maio é justificado em função da própria sazonalidade do Imposto de Renda, uma vez que nesse mês ocorre o pagamento da parcela única e, também, da primeira quota do valor devido ao tributo. Assim, é difícil que nos próximos meses ocorra o mesmo fato. A tendência é a de que a arrecadação siga em um patamar um pouco mais baixo durante os cinco meses em que são recolhidas as demais quotas do IR.²

² Além do Imposto de Renda, pode-se explicar o crescimento de maio pela arrecadação do Imposto de Importação, cuja alíquota aumentou, no final de março, para 70%, atingindo cerca de 100 produtos (bens duráveis). A propósito, na Tabela 2, pode-se notar que a arrecadação do Imposto de Importação, de janeiro a maio de 1995, quase dobrou em relação ao mesmo período do ano anterior.

Tabela 1

Execução financeira do Tesouro Nacional - jan.-abr./94 e jan.-abr./95

DISCRIMINAÇÃO	ACUMULADO JAN-ABR/94 (R\$ milhões)	ACUMULADO JAN-ABR/95 (R\$ milhões)	VARIAÇÃO %
I - Fluxo fiscal			
A - Receitas	19 497	22 946	17,69
A.1 - Recolhimento bruto	18 494	22 208	20,08
A.2 - Incentivos fiscais	-80	-194	141,80
A.3 - Receitas das operações oficiais de crédito	904	754	-16,65
A.4 - Outras operações de crédito	-	156	-
A.5 - Remuneração das disponibilidades do Banco do Brasil	178	22	-87,71
B - Despesas	-22 283	-24 252	8,83
B.1 - Liberações vinculadas	-5 549	-7 105	28,04
B.1.1 - Transferências constitucionais - FPM/FPE/IPI/FC	-3 983	-5 243	31,61
B.1.2 - Demais transferências para estados e municípios	31	-14	-54,71
B.1.3 - Outras vinculações	-1 525	-1 866	22,35
B.2 - Liberações ordinárias	-15 299	-16 176	5,73
B.2.1 - Pessoal e encargos sociais	-8 711	-9 217	5,81
B.2.2 - Encargos da dívida contratual	-685	-1 747	155,05
B.2.3 - Encargos da DEMP-Mercado	-3 205	-1 941	-39,42
B.2.4 - Outras despesas (custeio e investimento)	-1 786	-3 273	83,17
B.3 - Liberações das operações de crédito	-974	-601	-38,29
B.4 - Restos a pagar	-459	-368	-19,86
C - Resultado (A + B)	-2 786	-1 305	-53,14
II - Financiamento			
E - Receitas	67 751	22 837	-66,29
E.1 - Emissão de títulos	67 751	22 837	-66,29
E.2 - Outras operações de crédito	0	0	-
F - Despesas	-50 618	-20 391	-59,72
F.1 - Resgate de títulos	-49 702	-18 929	-61,91
F.2 - Amortização da dívida contratual	-915	-1 275	39,29
G - Endividamento mobiliário interno líquido (E1 + F1)	-49 702	3 906	-107,86
H - Resultado Tesouro/BACEN	-	671	-
I - Fluxo de caixa (C + E + F + H)	14 347	1 811	-87,37

FONTE: Tesouro Nacional.

NOTA: Foram usados valores constantes nos acumulados de jan.-abr./94 e jan.-abr./95, bem como para a variação anual. Os valores foram deflacionados pelo IGP-DI da FGV, através do fator de conversão proposto pelos Indicadores IESP, a preços de ago./94.

As medidas adotadas pelo Governo, como, por exemplo, a programação trimestral de despesas, colaboraram com o pequeno aumento dos gastos com o Pessoal e encargos sociais (item B.2.1 da Tabela 1), mas dificilmente poderão solucionar o crônico déficit de caixa do Tesouro.

Cabe salientar que também os gastos com Outras despesas (custeio e investimento) (item B.2.4 da Tabela 1) tiveram um aumento substancial, superior a 80% no acumulado de 1995.

No que se relaciona às despesas públicas, segundo o Secretário do Tesouro, no mês de maio, os maiores gastos foram aqueles vinculados à saúde, em torno de R\$ 680 milhões, e os destinados à merenda escolar, que atingiram cerca de R\$ 100 milhões (DESPESAS..., 1995, p.A-5).

Por outro lado, considerando-se o item Financiamento (item II da Tabela 1), a situação do fluxo fiscal, que era deficitária, modificou-se nesse período (até abr./95). A União emitiu quase R\$ 23 bilhões em títulos, tendo resgatado e amortizado quase R\$ 20 bilhões. Assim, o Fluxo de caixa (item I da Tabela 1) chegou a uma situação superavitária de quase R\$ 2 bilhões.

Em relação aos gastos com os compromissos da dívida externa³, houve um aumento de quase 150% no acumulado até maio de 1995 em relação a igual período do ano anterior (TESOURO..., 1995, p.4).

Mas, seguindo uma nova orientação do Governo em relação a essa rubrica, já no mês de maio, houve uma redução de 56% no pagamento dos juros da dívida externa em relação a maio/94, correspondendo a R\$ 37 milhões.

De uma forma geral, pode-se ressaltar que o Governo Federal conseguiu um certo equilíbrio de caixa nas suas contas até agora, bem melhor do que a situação do ano anterior, quando havia um déficit de quase R\$ 3 bilhões. Entretanto imagina-se que esse equilíbrio teve um custo social muito grande, pois foram emitidos títulos que representaram praticamente o mesmo volume da arrecadação dos tributos.

³ Essa rubrica está dentro dos encargos da dívida contratual (item B.2.2 da Tabela 1)

3 - O comportamento dos tributos federais

Levando-se em conta as receitas arrecadadas pelo Governo Federal, pode-se notar que, até maio de 1995, estas apresentaram um acréscimo de 16,51% em relação a igual período do ano anterior, ultrapassando, inclusive, o montante de R\$ 30 bilhões (Tabela 2).

Tabela 2

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

DISCRIMINAÇÃO	JAN-MAIO/94 (R\$ milhões)	JAN-MAIO/95 (R\$ milhões)	Δ%	COMPOSIÇÃO % DE 1995
			1995 1994	
Imposto de Renda	8 336	10 791	29,45	35,44
Pessoa física	652	567	-13,04	1,86
Pessoa jurídica	2 462	4 047	64,38	13,29
Retido na fonte	5 222	6 176	18,27	20,28
Imposto sobre Produtos				
Industrializados	4 130	5 024	21,65	16,50
Fumo	716	878	22,63	2,88
Bebidas	382	490	28,27	1,61
Automóveis	302	250	-17,22	0,82
Outros	2 731	3 405	24,68	11,18
Imposto sobre Operações				
Financeiras	1 925	873	-54,65	2,87
Imposto sobre Importação	863	1 704	97,45	5,60
IPMF	1 987	145	-92,70	0,48
Outros impostos	359	47	-86,91	0,15
COFINS	3 552	5 465	53,86	17,95
PIS/PASEP	2 325	2 177	-6,37	7,15
Contribuição Social so-				
bre Lucro Líquido	1 728	2 383	37,91	7,83
Outras Contribuições ...	1 278	1 838	43,82	6,04
TOTAL	26 133	30 448	16,51	100,00

FONTE: Ministério da Fazenda.

NOTA: Foram usados valores constantes no acumulado de jan.-maio/94 e jan.-maio/95, bem como para a variação anual. Os valores foram deflacionados pelo IGP-DI da FGV, através do fator de conversão proposto pelos Indicadores IESP, a preços de ago./94.

Cabe salientar que, na composição da receita de 1995, o Imposto de Renda significou mais de um terço do total da arrecadação. Houve um acréscimo de 29,45% entre jan.-maio/94 e jan.-maio/95, e essa elevação pode ser explicada tanto pelo aumento da pressão fiscal sobre empresas como, também, pelo crescimento do imposto retido na fonte.

Considerado o segundo mais importante dentre os impostos, o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), este atingiu um crescimento de 21,65% no acumulado até maio/95 em relação ao mesmo período do ano passado. Especificamente, na composição desse imposto, o maior aumento correspondeu à arrecadação sobre bebidas, que chegou a 28,27%, seguida daquela sobre o fumo, que foi de 22,63%. Paralelamente a isso, registrou-se uma já prevista retração no recolhimento do IPI sobre os automóveis, caindo 17,22%. Essa queda pode ser explicada pela diminuição do consumo de automóveis, o que naturalmente se reflete na produção industrial, que começa a mostrar sinais de desaquecimento.

Convém destacar, também, o enorme aumento do Imposto de Importação, que quase dobrou em relação ao período anterior, embora, ou talvez até por isso, o Governo Federal tenha decretado medidas para conter as importações em março deste ano.

As medidas tomadas pelo Governo, neste particular, visavam reverter o déficit da balança comercial, o que não foi conseguido, pelo menos por enquanto, na intensidade desejada.

Os demais itens, apresentados como Outros, assinalaram um acréscimo de 24,68% no acumulado até maio em relação ao período anterior. Nesse item, incluem-se os eletrodomésticos e eletrônicos, que, ao longo de 1995, tiveram um aumento de consumo.

Pelo lado das contribuições, a Contribuição ao Financiamento da Seguridade Social (COFINS) apresentou uma ótima *performance*, atingindo, neste ano, um crescimento de 53,86% em relação a igual período anterior. É interessante comentar que esse acréscimo na arrecadação não tende a evidenciar o desaquecimento da indústria, uma vez que essa contribuição é aplicada sobre o lucro de todas as empresas e não só sobre o Produto industrial.⁴

⁴ Nesse sentido, convém lembrar que a alíquota da COFINS incide sobre todas as atividades da economia, desde o mais simples estabelecimento comercial até uma grande loja de departamentos. Assim sendo, sua base de incidência é muito superior àquela do IPI.

A Contribuição Social sobre o Lucro Líquido foi outro tributo que merece destaque, atingindo 37,91% em relação ao mesmo período do ano anterior. Essa contribuição recai sobre o lucro das empresas, tratando-se de uma espécie de carnê-leão, no caso, recolhido mensalmente. O que chama atenção, todavia, é que ela ultrapassou a arrecadação do IPI.

Assim, de uma forma geral, percebem-se dois fatos importantes no desempenho dos cinco primeiros meses de 1995. O primeiro é que o Governo Federal conseguiu arrecadar nesse período muito mais do que ele havia arrecadado no ano passado; e o segundo é que quase 70% de sua arrecadação foi proveniente da incidência de três tributos: IR, IPI e COFINS.

Em termos de perspectivas, imagina-se que a Medida Provisória que desindexou a economia em nada deve afetar o comportamento das contas do Governo, pois a UFIR, pelo contrário, não foi extinta. O Governo manteve a indexação dos impostos e das contribuições federais, pela UFIR trimestral, até dezembro deste ano.

4 - Considerações finais

Ao longo deste artigo, percebeu-se que o equilíbrio das contas do Governo Federal foi conseguido com muita dificuldade. Para isso, o Governo contou, basicamente, com o apoio de, tão-somente, três tributos e do próprio FSE. Por outro lado, ainda é cedo para se afirmar que o déficit fiscal das contas do Governo Federal será anulado em 1995. Essa questão depende, basicamente, da viabilização política das medidas programadas para este ano.

É óbvio que o Governo deve continuar atuando na compressão de suas despesas, reafirmando seu compromisso com o equilíbrio fiscal. Certamente, a continuidade do Plano Real pressupõe esse equilíbrio, e não é possível manter a estabilização da economia sem antes ser resolvido o problema do déficit fiscal.

Bibliografia

- CARTA DE CONJUNTURA (1995). Porto Alegre: UFRGS/NAPE, maio.
CARTA DE CONJUNTURA (1995). Rio de Janeiro: IPEA, maio.

- DESPESAS com saúde (1995). **Gazeta Mercantil**, São Paulo, p.A-5, 29 jun.
- MENEGHETTI NETO, Alfredo (1994). Política fiscal: o ajuste fiscal e as contas do governo. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.22, n.1, p.24-36.
- RÜCKERT, Isabel Noemia (1995). Política fiscal: a busca de equilíbrio. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.23, n.1, p.31-39.
- RÜCKERT, Isabel Noemia (1995a). Política fiscal: a fragilidade do ajuste em 1994. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.22, n.4, p.104-114.
- TESOURO teve superávit menor em maio (1995). **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, p.4, 27 mar.