

POLÍTICA FISCAL: O DESAFIO DO EQUILÍBRIO PERMANENTE*

*Isabel Noemia Rückert***

Parece haver consenso sobre a necessidade de uma reforma fiscal que permita o equilíbrio permanente das contas públicas. Nesse sentido, o Governo vem tomando uma série de providências com vistas a promover um ajuste fiscal que possibilite a consolidação da estabilidade econômica. Com esse intuito, o Governo enviou ao Congresso Nacional suas propostas de reformas tributária, administrativa e previdenciária.

O presente texto tem como objetivo destacar as principais mudanças ocorridas na política fiscal no terceiro trimestre de 1995, incluindo a proposta de reforma tributária. Analisa, também, o comportamento do déficit do setor público neste ano, bem como a evolução das contas públicas, dando ênfase ao desempenho da arrecadação dos tributos federais e da dívida pública.

Além disso, trata do Orçamento Geral da União para 1996, com vistas a traçar algumas perspectivas para o próximo ano.

A proposta de reforma tributária

O Governo enviou, em agosto de 1995, ao Congresso Nacional uma proposta de emenda constitucional para alteração do sistema tributário. Esta tem como principais objetivos simplificar o sistema, facilitar o combate à

* Este texto foi elaborado com informações obtidas até 08.10.95.

** Economista da FEE.

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

sonegação, ampliar a competitividade da economia e permitir uma distribuição social mais justa da carga tributária, ou seja, não há intenção de aumentar essa carga. Além disso, o Governo pretende manter a atual repartição dos recursos entre a União, os estados e os municípios.

As principais mudanças propostas pelo Governo são:

- a extinção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e sua substituição por uma alíquota federal incidente sobre a mesma base do ICMS estadual;
- a desoneração da cobrança do ICMS sobre exportações de bens de capital e insumos agrícolas e, também, a redução da incidência desse imposto sobre a cesta básica. Conforme a emenda constitucional enviada pelo Governo, esse imposto será sempre cobrado na saída da mercadoria, eliminando-se a sonegação existente, proporcionada pela diferença entre as alíquotas interna e interestaduais do ICMS. Como a previsão é a de que os estados e os municípios perderão recursos com as isenções, deverá ocorrer alguma forma de compensação ainda não explicitada pelo Governo. Essas alterações deverão estar totalmente implementadas a partir de 1998.

Além disso, o Governo propõe a transferência da cobrança do ITR da União para os estados, para facilitá-la e evitar a sonegação.

Complementando essas medidas, o Governo enviou ao Congresso, no final de agosto, um projeto com mudanças no Imposto de Renda-pessoa jurídica (IR-pj), as quais eliminam a maior parcela de isenções existentes. Uma das principais alterações é a redução da alíquota de 25% para 15% e um adicional de 15% para lucros acima de R\$ 240 mil. O Governo conta com sua aprovação até o final do ano, para entrar em vigor no próximo exercício.

Por sua vez, no que se refere a soluções para resolver a situação das contas públicas enquanto as reformas mais abrangentes não entram em vigor, o Governo espera contar com a prorrogação do Fundo Social de Emergência (FSE) por mais quatro anos. Esse fundo foi implantado em março de 1994, com o objetivo de aumentar as verbas disponíveis, principalmente para as áreas da saúde e da educação. Na realidade, o FSE liberou receitas que anteriormente eram, obrigatoriamente, gastas em determinadas áreas, ou seja, aliviou a rigidez orçamentária. Essa possibilidade fez com que os recursos desse fundo acabassem sendo utilizados para outras finalidades, tal como pagamento de pessoal. Todavia, segundo os dados do Governo, o FSE

aplicou, em 1994, R\$ 12,50 bilhões, dos quais 88% nas funções da área social (em saúde e saneamento, R\$ 3,72 bilhões; na agricultura, R\$ 625 milhões; em educação e cultura, R\$ 1,76 bilhão; em assistência e previdência, R\$ 4,69 bilhões). Em 1995, até julho, foram destinados para o FSE R\$ 9,29 bilhões, sendo 85% para as funções da área social (em saúde e saneamento, R\$ 1,14 bilhão; em educação e cultura, R\$ 1,06 bilhão; em assistência e previdência, R\$ 5,4 bilhões).

Contudo uma de suas fontes de recursos é a parcela da receita do Imposto de Renda na fonte recolhido dos servidores públicos, o que reduz o montante a ser transferido para os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios. Tal fato, assim como as denúncias sobre a existência de desvios de verbas fazem com que ocorram reações contrárias à sua prorrogação. No entanto, para o Governo, o FSE é considerado imprescindível para o financiamento das despesas públicas.

O comportamento do déficit público

A meta de política fiscal estabelecida para 1995 é a de atingir um equilíbrio operacional nas contas do setor público.

Verifica-se, conforme a Tabela 1, que o déficit público, medido pelas Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP), ou seja, pela ótica do financiamento, no primeiro semestre de 1995, registrou o seguinte comportamento: no conceito nominal, houve um déficit de 5,5% do PIB, sendo os estados e os municípios responsáveis por um déficit de 3,7% do PIB, seguidos pela parcela das empresas estatais, que alcançou 1,2% do PIB (Tabela 1). Enquanto os estados foram pressionados pelos pagamentos dos encargos das suas dívidas contratuais e por títulos, as empresas estatais sofreram os efeitos do congelamento dos seus preços e das tarifas públicas desde a implantação do Plano Real.¹ Cabe destacar que esse percentual do déficit

¹ Os únicos aumentos de tarifa concedidos foram para o GLP (gás de cozinha) em meados de junho, diminuindo a perda acumulada para 1,4% (Indic. IESP, 1995), e para combustíveis, em média 13%, no final de setembro.

nominal é bem menor do que o atingido no mesmo período do ano anterior (junho de 1994), de 85,1% do PIB, em vista da redução da correção monetária da dívida pública após a implantação do Plano Real. Com a desindexação da economia, é possível utilizar o déficit nominal como indicador do comportamento da política fiscal.

Considerando-se as Necessidades de Financiamento do Setor Público pelo conceito operacional, ou seja, excluindo a correção monetária da dívida do setor público, ocorreu um déficit de 2,4% do PIB. O único resultado positivo foi registrado pelo Governo Federal, 0,2% do PIB.

Tabela 1

Necessidades de Financiamento do Setor Público
do Brasil - jun./94, dez./94 e jun./95

DISCRIMINAÇÃO	(% do PIB)		
	JUN/94	DEZ/94	JUN/95
Total nominal	85,1	43,7	5,5
Governo Federal e Bacen	34,5	17,1	0,6
Governos estaduais e municí- pais	34,7	18,6	3,7
Empresas estatais	15,9	8,0	1,2
Total operacional	-1,6	-1,3	2,4
Governo Federal e Bacen	-1,5	-1,5	-0,2
Governos estaduais e municí- pais	0,1	0,6	2,0
Empresas estatais	-0,2	-0,3	0,6
Total primário	-4,8	-5,0	-2,2
Governo Federal e Bacen	-2,7	-3,0	-2,1
Governos estaduais e municí- pais	-1,0	-0,8	0,1
Empresas estatais	-1,1	-1,2	-0,2
Total de juros reais	3,2	3,7	4,6
Governo Federal e Bacen	1,2	1,5	1,9
Governos estaduais e municí- pais	1,1	1,4	1,9
Empresas estatais	0,9	0,9	0,8

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

NOTA: Foram utilizados fluxos acumulados até o mês. O percentual do PIB reflete o fluxo com o PIB, ambos valorizados para o último mês do período com base no IGP-DI.

Pelo conceito primário, que desconta os juros reais das dívidas interna e externa dos cálculos do resultado operacional, o setor público global apresentou um superávit primário de 2,2% do PIB para os fluxos acumulados até junho de 1995, contra 4,8% do PIB em 1994. Essa queda acentuada concentrou-se nos governos estaduais e municipais, os quais passaram de um superávit primário de 1,0% do PIB para um déficit de 0,1% do PIB, sugerindo que outros gastos não financeiros também pressionaram as contas dos estados e dos municípios. O Governo Central registrou um superávit primário de 2,1% do PIB até junho de 1995, em vista do comportamento positivo das receitas tributárias. Todavia esse resultado superavitário foi menor do que o alcançado em 1994, de 2,7% do PIB.

A evolução das contas públicas federais

O resultado da execução financeira do Tesouro Nacional registrou, de janeiro a agosto de 1995, um déficit de caixa de R\$ 1,32 bilhão, conforme os dados da Tabela 2.

Apesar desse resultado negativo, as receitas tributárias apresentaram um crescimento real de 14,07% nos primeiros oito meses de 1995 em relação ao mesmo período de 1994 (Tabela 3).

Os principais impostos a cargo da União tiveram um comportamento positivo. O recolhimento do Imposto de Renda registrou um aumento real de 29,29% de janeiro a agosto de 1995, em comparação com o mesmo período do ano anterior.

Tal resultado deveu-se, sobretudo, ao crescimento do IR-pessoa jurídica e do IR retido na fonte, os quais obtiveram um excelente desempenho em vista das alterações ocorridas nesses impostos a partir deste ano, que ampliaram o seu recolhimento.

Por sua vez, a arrecadação do IPI alcançou um acréscimo real de 16,56% no período, refletindo, ainda, o aumento da atividade no setor industrial. O item que evidenciou redução foi o recolhimento do IPI sobre automóveis, com uma queda real de 31,38% no período, em vista do declínio nas vendas desse setor nos últimos meses.

Tabela 2

Execução financeira do Tesouro Nacional - jan.-ago./95

DISCRIMINAÇÃO	AGO/95 (R\$ mil- lhões) (1)	ACUMULADO JAN-AGO/95 (R\$ milhões) (1)	Δ8 JAN-AGO/95 JAN-AGO/94 (2)
I - Fluxo fiscal			
A - Receitas	7 051	59 237	16,97
A.1 - Recolhimento bruto	6 642	56 657	18,50
A.2 - Incentivos fiscais	-104	-530	84,23
A.3 - Receita das operações oficiais de crédito	394	102	-6,55
A.4 - Outras operações de crédito	102	767	-
A.5 - Remuneração das disponibilidades - BB	17	90	-75,95
B - Despesas	-7 020	-60 557	11,19
B.1 - Liberações vinculadas	-1 826	-17 209	23,75
B.1.1 - Transferências constitucionais - FFM/FPE/IPI/EC	-1 418	-13 010	31,72
B.1.2 - Demais transferências para es- tados e municípios	-8	-50	-29,45
B.1.3 - Outras vinculações	-400	-4 149	4,89
B.2 - Liberações ordinárias	-4 784	-40 745	15,38
B.2.1 - Pessoal e encargos sociais ...	-2 637	-23 290	11,05
B.2.2 - Encargos da dívida contratual	-98	-3 102	140,45
B.2.3 - Encargos da DEMF - mercado ...	-841	-5 330	-19,91
B.2.4 - Outras despesas (custeio e in- vestimento)	-1 207	-9 023	34,19
B.3 - Liberações das operações de crédito ..	-371	-2 057	-55,85
B.4 - Restos a pagar	39	-547	-6,50
C - Resultado (A + B)	-31	-1 320	-49,16
II - Financiamento			
E - Receitas	7 523	60 332	-44,70
E.1 - Emissão de títulos	7 374	58 584	19,06
E.2 - Renegociação da dívida externa	148	1 748	-
F - Despesas	-7 562	-43 783	-7,88
F.1 - Resgate de títulos	-7 150	-50 914	-11,85
F.2 - Amortização da dívida contratual	-412	-3 716	152,37
G - Endividamento mobiliário interno líquido (E1 + F1)	225	7 670	-10,35
H - Resultado da relação Tesouro/Bacen	-606	-2 514	49,20
I - Fluxo de caixa (C + E + F + H)	-613	17 743	-87,51

FONTE: Tesouro Nacional.

(1) Em reais de ago./95. (2) Valores deflacionados pelo IGF-DI mensal da FGV, através do fator de conversão proposto pelos Indicadores IESP, a preços de agosto de 1994.

Tabela 3

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

DISCRIMINAÇÃO	JAN-AGO/94 (R\$ milhões) (1)	JAN-AGO/95 (R\$ milhões) (1)	Δ% 1995/1994 (2)
Imposto de Renda	12 004	19 101	29,29
Pessoa física	1 060	1 450	10,16
Pessoa jurídica	3 468	6 561	54,57
Retido na fonte	7 746	11 090	20,30
Imposto sobre Produtos Industrializados	6 263	8 962	16,56
Fumo	1 065	1 599	22,06
Bebidas	555	851	25,13
Automóveis	480	403	-31,38
Outros	4 163	6 109	19,55
Imposto sobre Operações Financeiras	2 662	1 944	-41,45
Imposto sobre Importação ..	1 490	3 446	88,19
IPMF	3 044	159	-95,50
Outros impostos	10	85	635,00
COFINS	6 361	9 940	38,70
PIS/PASEP	3 548	4 016	-3,83
Contribuição social sobre lucro líquido	2 506	4 025	31,23
Outras contribuições	2 295	3 560	36,57
TOTAL	40 183	55 238	14,07

FONTE: Ministério da Fazenda.

(1) Valores correntes. (2) Valores constantes, deflacionados pelo IGP-DI da FGV, através dos Indicadores IESP (1995), a preços de ago./94.

Cabe destacar o crescimento real acentuado do Imposto de Importação, de 88,19%, de janeiro a agosto de 1995, comparativamente ao mesmo período de 1994, expressando, ainda, o maior volume de produtos importados. Esse resultado já mostra sinais de arrefecimento, registrando um pequeno crescimento real de 4,5% no mês de agosto em relação ao mês anterior, tendo em vista o declínio das vendas de automóveis importados após a implantação de quotas de importação e o aumento da alíquota desse imposto em março de 1995.

Considerando-se o recolhimento do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), houve uma queda real de 41,45% no período. Com as mudanças introduzidas pelo Governo no mercado financeiro, ampliando a incidência desse imposto para os empréstimos externos em moeda, e com o aumento de alíquota para os fundos de renda fixa, deverá ocorrer uma melhora na sua arrecadação.

O Governo pretende arrecadar com seus tributos cerca de R\$ 80 bilhões até o final de 1995. Até agosto deste ano, já recolheu R\$ 55 bilhões, o que representa 69% do total, significando que a meta programada deverá ser atingida.

Segundo estimativas do Governo, em 1995 a carga tributária (incluindo as três esferas de governo) deve superar 30% do PIB, o nível mais elevado dos últimos 15 anos. Ao longo desse período, a carga tributária total tem-se situado, na média, em 23% do PIB.

Através da Tabela 2, pode-se notar que as despesas apresentaram um crescimento de 11,19% no período. Os itens que registraram maior aumento foram transferências constitucionais, 31,72%, devido à elevação do recolhimento dos impostos que compõem os Fundos de Participação dos Estados e Municípios.

Os gastos com pessoal atingiram o montante de R\$ 21,8 bilhões, com um aumento real de 11,05% no período, em vista do pagamento, em julho, da primeira parcela do 13º salário ao funcionalismo público. Até o final do ano, o Governo pretende desembolsar R\$ 34 bilhões com essa rubrica.

Quanto aos dispêndios com encargos da dívida contratual, houve um crescimento real de 140,45% (item B.2.2 da Tabela 2). Os encargos referentes à dívida pública mobiliária federal apresentaram queda real de 19,91% de janeiro a agosto de 1995, comparativamente ao mesmo período de 1994, não refletindo ainda o impacto das altas taxas de juros.

Também pode-se salientar que o mesmo aconteceu com o estoque da dívida mobiliária federal fora do Banco Central. Sabe-se, pelos dados do Banco Central, que no primeiro semestre de 1995 ocorreu um declínio de 22,84% *vis-à-vis* 1994.

Os fatores que contribuíram para evitar que os juros elevados provocassem um aumento dessa dívida foram os depósitos compulsórios criados pelo Banco Central e a remonetização ocorrida no início da implantação do Plano Real. No entanto, nos meses de julho e agosto de 1995, houve uma expansão do endividamento mobiliário fora do Banco Central. Esse estoque foi acrescido

de R\$ 22,7 bilhões nesses meses, elevando para R\$ 92,3 bilhões o estoque de títulos públicos em poder do mercado. Esse aumento na colocação de títulos é explicado, em grande medida, como a contrapartida monetária da entrada maciça de capitais externos nesses meses, atraídos por uma taxa de juros elevadíssima. A diferença de remuneração das reservas no mercado internacional, em torno de 6% a.a., em relação ao custo da rolagem da dívida pública interna, cerca de 42% a.a., representa um expressivo encargo para o Tesouro Nacional.

Um outro fato que explica o crescimento dos títulos públicos foi o socorro que o Banco Central efetuou aos bancos em dificuldades de caixa, emprestando R\$ 3,4 bilhões nos meses de julho e agosto. Ao prestar assistência aos bancos, o Bacen é obrigado a emitir títulos públicos para retirar os reais da economia, elevando o endividamento.

Diante disso, as despesas com juros da dívida em títulos aumentaram, em julho e agosto, 10,80% reais e foram responsáveis pelo reduzido resultado positivo (R\$ 31 milhões) das contas públicas no mês de agosto de 1995.

Para evitar um déficit operacional em 1995, o Governo vem tentando segurar os gastos na "boca do caixa".

O Orçamento Geral da União para 1996

As receitas do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social para o exercício financeiro de 1996 foram estimadas em R\$ 312,77 bilhões, e a despesa global fixada no mesmo montante.

Com relação à despesa, cabe destacar os gastos com pessoal e encargos sociais, que foram elevados em 31,4% em relação ao fixado para 1995.

O Orçamento Fiscal para 1996 prevê um declínio de 13,0% nos dispêndios com juros e encargos da dívida. Especificamente com o pagamento de juros, o Governo Federal espera gastar R\$ 14,32 bilhões.

O déficit operacional previsto pelo Orçamento Geral da União para 1996 é de R\$ 3,9 bilhões, ou seja, 0,48% do PIB. Esse resultado não levou em conta os efeitos da emenda constitucional que objetiva prorrogar o Fundo Social de Emergência. Com a aprovação desse Fundo (estimado em R\$ 3,8 bilhões na proposta orçamentária), o déficit operacional cairia para 0,01% do PIB, ou seja, praticamente atingindo um equilíbrio nas contas públicas.

No projeto de lei orçamentária já foram consideradas as alterações na legislação tributária referentes à criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), destinando integralmente os recursos para a área da saúde. Além disso, incluiu as alterações na legislação do IR-pj e o projeto de lei que institui as contribuições sobre proventos de inativos e pensionistas da União, cujos recursos adicionais serão destinados à cobertura dos crescentes gastos com os encargos previdenciários da União (EPU).

Considerações finais

O Governo vem obtendo resultados satisfatórios com a arrecadação tributária. No entanto os gastos também vêm pressionando, não permitindo reverter a situação de déficit fiscal de caixa até agosto de 1995. Na realidade, o Governo não está conseguindo reduzir ainda mais os seus gastos. Nesse sentido, não está garantido um resultado equilibrado para as contas do Governo, que é a meta para este ano.

Para o ano de 1996, a obtenção de um resultado favorável nas contas públicas irá depender da aprovação pelo Congresso das medidas de incremento para a receita (prorrogação do FSE, cobrança da CPMF, alterações do IR-pj).

Quanto às discussões sobre reforma fiscal, as mesmas devem ser ampliadas, contemplando temas como o tamanho que se quer para o Estado e a definição do seu papel e de suas responsabilidades.

Uma reforma fiscal consistente, buscando o equilíbrio permanente das contas públicas, é considerada a única forma que o Governo teria para retirar as âncoras do Plano Real das políticas monetária e cambial.

Bibliografia

- CONJUNTURA ECONÔMICA (1995). Rio de Janeiro: FGV, v.55, n.8, ago.
INDICADORES IESP (1995). São Paulo, n.43, ago.
NOTA PARA IMPRENSA (1995). Brasília: BACEN, set.