

FINANÇAS PÚBLICAS

O desempenho das contas públicas

*Isabel Noemia J. Rückert**

As contas do Governo Federal

As contas do Governo Federal neste primeiro semestre de 1989 apresentaram resultados satisfatórios. O "deficit" público operacional, medido pelas necessidades de financiamento do setor público excluindo as correções monetária e cambial, alcançou, segundo o Governo, no primeiro trimestre deste ano, 0,13% do PIB, sendo menor que o registrado no mesmo período de 1988, quando atingiu 0,39% do PIB. Para o ano de 1989, o Governo estimou um "deficit" operacional entre 5% e 6% do PIB, situando-se bem acima do percentual estimado anteriormente para esse período, que era de 2% do PIB. Além disso, para as autoridades econômicas o "deficit" foi controlado no primeiro semestre, até produzindo um "superavit" primário de NCz\$ 1.600 milhões.²

O Governo, no início do Plano Verão, estabeleceu taxas de juros num patamar elevado, pretendendo, com isso, evitar que houvesse fuga de recursos para ativos reais. As autoridades econômicas começaram a reduzir as taxas de juros em abril, uma vez que, a partir desse momento, se tornava extremamente pesado para o Tesouro manter taxas tão elevadas. Assim, o "over", que oferecera nos meses de fevereiro e março taxas de juros reais em torno de 15% ao mês, caiu abruptamente para 3% ao mês, proporcionando, em junho, um ganho real de 0,6% ao mês. Se as altas taxas de juros trazem reflexos negativos para o serviço da dívida, sua redução pode iniciar uma corrida para ativos reais e outros mercados especulativos (como o dólar no paralelo, que atingiu uma taxa de 200% acima do mercado oficial em maio). No entanto, para o segundo semestre, o Governo pretende manter a política monetária restritiva, o que irá aumentar os custos financeiros com a dívida pública.

No que se refere à execução financeira do Tesouro Nacional, o Governo vem limitando os seus gastos à sua arrecadação e à emissão de títulos apenas para a rolagem do principal e para pagamento de encargos da dívida pública.

* Economista da FEE.

² "Superavit" primário é o resultado de receitas e despesas do Governo exceto encargos financeiros da dívida (incluindo correções monetária e cambial), ou seja, não considera os juros reais.

No primeiro semestre de 1989, o Tesouro apresentou um "deficit" de NCz\$ 7.958 milhões. Esse "deficit" deveu-se principalmente aos encargos financeiros da dívida mobiliária, no valor de NCz\$ 5.674 milhões, e às operações de refinanciamento da dívida externa com aval da União, que atingiram NCz\$ 2.466 milhões. Somente o primeiro item representou 71% do total desse "deficit", o que demonstra que o maior desequilíbrio das contas do Governo se refere aos gastos financeiros. Esses encargos da dívida tiveram um crescimento real de 40% no primeiro semestre em relação ao mesmo período do ano anterior. O total dos títulos emitidos foi de NCz\$ 52,5 bilhões, e o Governo tinha autorização para emitir até NCz\$ 60,1 bilhões em títulos da dívida mobiliária no primeiro semestre. O estoque da dívida mobiliária atingiu, em 30 de junho, NCz\$ 174 milhões. O custo dos juros dessa dívida deverá ficar entre 2,5% e 3,2% do PIB. Além disso, a dívida interna compõe-se, basicamente, de títulos de curto prazo, o que significa que aumentos das taxas de juros resultam, num período muito curto, em maior custo de parcela expressiva do estoque da dívida pública. Nesse sentido, uma elevação das taxas de juros pode tornar inócuo um maior ajuste do orçamento primário, ou mesmo torná-lo insuficiente para resolver a crise financeira do setor público.

Por outro lado, dado o elevado volume da dívida que gira diariamente no "over" (cerca de US\$ 40 bilhões), fica difícil utilizar a política monetária como principal instrumento de controle da liquidez, uma vez que esses títulos públicos possuem alta liquidez, impedindo maior grau de flexibilidade nessa política.

Considerando apenas o Orçamento Fiscal, este apresentou um "superavit" de NCz\$ 574 milhões no período (Tabela 5, item A). A receita disponível bruta do Tesouro somou NCz\$ 17.101 milhões no semestre. Dentre as receitas vinculadas, destacam-se as transferências constitucionais que subiram 19% no primeiro semestre de 1989 em relação ao mesmo período de 1988 devido, sobretudo, às alterações determinadas pela Nova Constituição, que aumentaram os repasses aos estados e municípios. Por sua vez, as despesas ordinárias, que atingiram NCz\$ 10.153 milhões, declinaram 29,4% no período, refletindo a contenção de dispêndios ocorrida nesse semestre, principalmente no item outras despesas de custeio e capital, em que já estava programado um corte de 50% do total. A margem para contração das finanças públicas é muito limitada, uma vez que 92% das receitas da União estão vinculadas a despesas ou repasses, sendo, portanto, incompressíveis.

No que diz respeito às receitas de tributos — considerando os dados disponíveis até abril (Tabela 19 do Anexo) —, houve queda real de 6,29% de janeiro a abril de 1989 em relação ao mesmo período do ano anterior. Verificando-se o comportamento dos dois principais impostos a cargo da União, observa-se que: o recolhimento do Imposto de Renda (IR) registrou um de-

clínio real de 20,53% (medido pelo IGP-DI) no período; todos os seus principais componentes decresceram — o IR-pessoa física apresentou desempenho negativo devido ao fato de as pessoas físicas terem deixado de recolher o chamado "mensalão", dada a existência da opção para pagamento no próximo ano; o IR-pessoa jurídica teve má "performance" em razão da redução da alíquota de 35% para 30% e pelo fato de esse imposto ter ficado com seus valores congelados; já o IR-fonte apresentou queda, em vista da alteração que reduziu esse imposto para as pessoas físicas a partir de janeiro de 1989.

Por sua vez, o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) obteve uma queda real de 9,88% no período, expressando ainda o baixo nível das atividades industriais. Além disso, com a extinção da OTN, medida adotada pelo Plano Verão, reduziram-se as possibilidades de maior arrecadação desse imposto, que passaria a ser otenizado a partir de janeiro de 1989.

Ressalte-se que, segundo o Governo, a partir de maio, a arrecadação tributária vem registrando recuperação com resultados positivos, devido, sobretudo, ao esforço fiscal instituído desde o início do ano. Além disso, foi reintroduzida a indexação diária pela BTN fiscal a partir de 01.07.89, e os impostos passarão a ser reindexados após um determinado prazo para pagar pelo valor nominal, o que irá proteger os recursos do Tesouro contra os efeitos da elevação inflacionária.

Ademais, com o objetivo de aumentar a arrecadação a partir de 1990, o Governo deverá apresentar novas medidas na área tributária na forma de projetos de lei, conforme determina a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Nesses projetos estão incluídos a tributação sobre grandes fortunas, a tributação sobre a renda agrícola e a redução de 50% dos incentivos fiscais, com exceção dos Fundos de Investimentos do Norte e Nordeste. O Executivo tem prazo até 31.07.89 para enviar os projetos ao Legislativo, alterando a legislação tributária de acordo com a LDO.

No entanto cabe ressaltar que as tentativas de recuperação da carga tributária são procedimentos necessários, porém não suficientes para debelar o "deficit" público, na medida em que o seu componente financeiro é muito expressivo.

A proibição legal de emitir papéis para cobrir outros gastos que não sejam aqueles referentes à rolagem e aos encargos da dívida foi flexibilizada no final de junho, quando o Congresso autorizou a emissão de títulos para refinanciamento da dívida externa com aval da União e para cobertura de qualquer outro tipo de dívida.

Assim, o que se verifica é que, se pelo lado exclusivamente fiscal houve controle das contas da União, a questão do endividamento interno novamente não foi equacionada, com os gastos concentrando-se na área financeira.

Tabela 5

Execução financeira do Tesouro Nacional — jan.-jun./89

(NCZ\$ 1 000)

| DISCRIMINAÇÃO | JUN/89 | JAN-JUN/89 |
|---|-------------|-------------|
| A - Resultado orçamentário fiscal (A.1 + A.2 + A.4) | -139 070 | 574 017 |
| A.1 - Receita disponível bruta | 4 043 265 | 17 101 515 |
| Recolhimento bruto | 4 143 561 | 17 350 717 |
| Incentivos fiscais | -100 296 | -249 202 |
| A.2 - Vinculações | -1 437 654 | -6 373 669 |
| Transferências constitucionais (FPM, FPE, IPI) | -736 685 | -3 129 622 |
| Demais transferências a estados e municípios | 72 966 | -740 210 |
| FINSOCIAL | -200 552 | -906 253 |
| PIN-PROTERRA | -20 811 | -48 213 |
| Outras vinculações | -406 640 | -1 549 371 |
| A.3 - Receita disponível líquida (1) | 3 250 480 | 13 756 193 |
| A.4 - Liberações ordinárias | -2 744 681 | -10 153 829 |
| Pessoal e encargos sociais | -2 075 297 | -6 927 272 |
| Serviço das dívidas interna e externa | -95 187 | -932 266 |
| Outras despesas | -574 215 | -2 294 261 |
| B - Resultado orçamentário de crédito (B.1 + B.2) | -201 403 | -342 686 |
| B.1 - Receitas próprias | 652 398 | 3 109 604 |
| B.2 - Despesas | 653 801 | -3 452 290 |
| Trigo | -139 957 | -670 565 |
| Aquisições do Governo Federal (AGF) | -65 231 | -307 329 |
| Empréstimos do Governo Federal (EGF) | -100 818 | -631 700 |
| Estoques reguladores | -38 603 | -108 796 |
| Financiamento da comercialização de produtos agroindustriais (açúcar) | 0 | -46 268 |
| Investimentos agropecuários | -42 639 | -179 326 |
| Custeio agrícola | -90 000 | -316 751 |
| Custeio pecuário | -11 000 | -34 000 |
| Saneamento financeiro dos estados e municípios | 0 | 0 |
| FINEX | -99 452 | -427 667 |
| Refinanciamento da dívida para micro, pequena e média empresas | 0 | 0 |
| Financiamentos industriais | -7 553 | -101 740 |
| Programa de desenvolvimento a cargo do BNDES | -202 448 | -402 448 |
| Programa de financiamento ao setor produtivo | -56 100 | -215 700 |
| C - Resultado da execução financeira (A + B) | -340 473 | 231 331 |
| D - Ajustes de caixa | -307 126 | -48 547 |
| Restos a pagar 1988 - Orçamento Fiscal | -28 207 | -304 589 |
| Restos a pagar 1988 - Orçamento de Crédito | 0 | -380 531 |
| Retornos PIN-PROTERRA | 9 753 | 28 960 |
| Variação das contas de suprimentos | -288 674 | 607 613 |
| E - Resultado da dívida mobiliária federal | -764 158 | 1 013 871 |
| Emissões pelo valor líquido (2) | 11 916 213 | 52 900 202 |
| Resgates | -10 916 696 | -45 811 715 |
| Encargos da dívida mobiliária federal | -1 763 675 | -5 674 629 |
| Receita de ágios obtidos | 0 | 13 |
| F - Antecipação de receita orçamentária | 0 | 2 056 464 |
| F.1 - Refinanciamento da dívida externa (aval do Tesouro Nacional) | -410 000 | -2 466 464 |
| G - Resultado do Banco Central | 4 000 000 | 4 000 000 |
| H - Resultado de Caixa do Tesouro (C + D + E + F.1) | 2 178 241 | 2 730 191 |
| I - Resultado do Tesouro (C + D + E) | -2 821 276 | -7 958 308 |

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional.

NOTA: 1. Dados preliminares.

2. Os valores positivos indicam aumento nas possibilidades de caixa do Tesouro; e os negativos, decréscimos.

(1) Inclui: Receita disponível bruta, transferências constitucionais (FPM/FPE/IPI) e Programas de financiamentos ao setor produtivo. (2) Emissões brutas, descontados os deságios concedidos.

Finanças estaduais

A situação das finanças do Estado do Rio Grande do Sul tem-se revelado mais alentadora neste ano de 1989 e final do ano anterior. O resultado operacional em 1988 apresentou um "superavit" de NCz\$ 78,9 milhões contra um de NCz\$ 200 mil em 1987. Além disso, a dívida pública da Administração Direta teve alterado o seu perfil. No final de 1986, cerca de 33% da dívida era de curto prazo e 67% de longo prazo. No ano de 1988, 12% da dívida situava-se no curto prazo, e o restante, no longo prazo. Afora isso, houve decréscimo da dívida global do Estado em termos reais. Em 1987, ela atingia 684 milhões de OTNs e, em dezembro de 1988, foi reduzida para 617 milhões de OTNs.

Analisando-se as contas do Estado (Tabela 20 do Anexo), observa-se que as receitas da Administração Direta, que atingiram, até maio, NCz\$ 973,58 milhões, apresentaram um pequeno declínio de 1,1% em termos reais nos cinco primeiros meses de 1989 em relação a igual período do ano anterior. Verificando-se as categorias da receita, constata-se que os recursos correntes cresceram 14,76% em termos reais, enquanto os de capital caíram 58,92% no período. Esse declínio acentuado deveu-se à queda das operações de crédito (58,98%), o que evidencia que o Estado não tem se utilizado, como nos anos anteriores, dessa fonte de receita.

Já o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) obteve um crescimento real de 18,71% de janeiro a maio de 1989 em comparação com idêntico prazo do ano anterior. Esse imposto vem apresentando aumentos reais desde março de 1989. Nesse mês, houve redução do prazo de pagamento do ICMS das indústrias, que passou do quinto dia do segundo mês para o 28º dia do mês seguinte. O comportamento positivo desse imposto deve-se também à ampliação de sua base tributária que, de acordo com a nova Constituição, passou a incorporar cinco impostos que, anteriormente, estavam a cargo da União, passando a incidir sobre minerais, combustíveis e lubrificantes, energia elétrica, transportes e comunicações. Esse novo imposto entrou em vigor a partir de maio, depois de ter sido adiado por duas vezes, devido ao impacto que a alteração de alíquotas (a máxima podendo atingir 25%) iria causar nas taxas de inflação. Na reunião do Conselho de Política Fazendária (CONFAZ) de 24.04.89, foi estabelecido aumento de alíquota para combustíveis, cigarros e bebidas alcoólicas. Além disso, o imposto sobre a gasolina foi elevado de 10,9% para 14,0% a partir de 01.05.89 e o do álcool, de 9,5% para 17%. O ICMS sobre cigarros terá aumentos graduais com alíquotas elevando-se de 17% para 18% em maio, 22% em junho e atingindo o teto de 25% em julho de 1989. As alíquotas sobre vinhos, conhaques e uísques subiram para 25% em maio. No caso do Rio Grande do Sul foram incluídas também as cervejas e refrigeran-

tes. Completando as alterações, a reunião do CONFAZ de 29.05.89 elevou o ICMS sobre a gasolina de 14% para 17% a partir de 01.06.89, mantendo os outros percentuais adotados na reunião anterior. Com todas essas alterações, a tendência é o ICMS apresentar um comportamento positivo no segundo semestre de 1989.

Observando-se o ICMS por setores, constata-se que o imposto arrecadado na indústria de transformação em janeiro de 1989 subiu 31,8% em relação ao mesmo intervalo do ano anterior. O subsetor que obteve maior crescimento foi o de combustíveis e lubrificantes (1.519%). Tal comportamento reflete a alteração da cobrança do novo imposto a cargo do Estado incidente sobre esse setor.

O recolhimento do ICMS no comércio atacadista também obteve um comportamento positivo, com um aumento real de 19,8% no período. O subsetor que apresentou elevação mais expressiva foi comercialização de combustíveis e lubrificantes (339%). Outro subsetor que registrou acréscimo foi soja (38,6%), que se encontra no período de sua comercialização.

A arrecadação do ICMS no comércio varejista revelou um aumento real de 10,7%, refletindo uma melhoria das atividades comerciais. O subitem que mais contribuiu para esse resultado foi o de veículos, peças e acessórios, com uma elevação de 19,3% devido ao incremento das vendas para o mercado interno. Além desse setor, o recolhimento do ICMS de máquinas, aparelhos e equipamentos aumentou 15,4%, e no de magazines, 15,2%.

Com a explosão da inflação, o Estado sofre perdas de recursos decorrentes da defasagem existente entre o fato gerador e o efetivo recolhimento do imposto, o que está levando os estados a reduzirem cada vez mais os prazos de recolhimento desse imposto.

Pelo lado das despesas da Administração Direta, ocorreu um aumento de 9,49% em termos reais em relação ao mesmo período do ano anterior. As rubricas mais significativas foram pessoal, que obteve um crescimento real de 37,24%, e transferências correntes, que apresentou uma queda de 17,19%. Essa queda deveu-se ao declínio dos encargos das dívidas (juros e correção monetária) interna e externa (85,66%), uma vez que as outras rubricas que compõem esse item subiram: transferências a municípios (109,47%) e a pessoas (97,09%). Por sua vez, os dispêndios com investimentos atingiram NCz\$ 29,7 milhões, com um aumento em termos reais de 110,29%. O orçamento estadual para 1989 prevê um total de NCz\$ 250 milhões para investimentos, com a maior parcela destinando-se para estradas (NCz\$ 62 milhões), o que revela que o valor acima alcançado está muito aquém do pretendido para o ano.

Confrontando-se a receita e a despesa totais, verifica-se um "superavit" de caixa de NCz\$ 85,39 milhões no período de janeiro a maio

de 1989. Com a boa "performance" apresentada pelo ICMS, as contas estaduais deverão registrar "superavit" operacional neste ano.