

FINANÇAS PÚBLICAS

Isabel Noemia Junges Rückert

Finanças federais

O terceiro trimestre de 1988 não apresentou substanciais alterações na condução da política fiscal. O Governo manteve o seu diagnóstico considerando o déficit público como a causa principal da inflação e, para combatê-lo, utiliza a terapia que combina cortes de despesas e elevação de receitas.

O déficit operacional do setor público atingiu Cz\$ 715,7 bilhões entre janeiro e julho de 1988, o que corresponde a 2,5% do PIB para o mesmo período — 0,75% do PIB anual (Tabela 21). No ano passado, o déficit alcançou 3,67% do PIB nesse mesmo período. No total do déficit, as empresas estatais apresentaram a maior participação, de 0,94% do PIB, enquanto o Governo Central e os estados e municípios registraram o mesmo percentual, de 0,75% do PIB. Esses resultados deixaram o Governo otimista quanto à possibilidade de atingir a meta de déficit de 4% do PIB para 1988, conforme acerto com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Segundo as autoridades econômicas, esse melhor desempenho em relação ao ano anterior deveu-se às medidas adotadas durante o primeiro semestre sobretudo para reduzir os gastos, tais como: o congelamento das parcelas referentes à Unidade de Referência de Preços (URP), para o funcionalismo público, de abril e maio; a unicidade orçamentária, que possibilitou melhor controle dos gastos da União; a limitação do endividamento dos estados e municípios; e, também com relação à receita, a recomposição das tarifas públicas desde o final de 1987.

O déficit do Tesouro registrou seu recorde no mês de agosto, atingindo Cz\$ 525,1 bilhões. Esse aumento significativo em relação ao mês de julho, que apresentou um déficit de Cz\$ 11,9 bilhões, foi decorrência da greve do Banco do Brasil realizada nos três últimos dias de julho, postergando, para agosto, importantes despesas que deveriam ter sido incluídas no mês anterior. Além disso, ocorreu o pagamento de uma URP congelada (abril) ao funcionalismo público, o que custou ao Tesouro cerca de Cz\$ 30 bilhões adicionais. O total das despesas com pessoal atingiu, no mês de agosto, Cz\$ 226,5 bilhões. A relação entre os salários e a receita disponível líquida registrou, nesse mês, 47,4% e, no período de janeiro a agosto, alcançou 56,8%. Com o resultado de agosto, o déficit do Tesouro acumulado do ano somou Cz\$ 1.658,81 bilhões.

De janeiro a agosto, o Governo emitiu Cz\$ 6,6 trilhões de títulos públicos, sendo Cz\$ 4,4 trilhões destinados à rolagem da dívida e Cz\$ 2,1 trilhões canalizados para cobrir o déficit acima mencionado, o que permitiu, ainda, um resultado de caixa positivo de Cz\$ 496,9 bilhões.

A receita disponível bruta atingiu Cz\$ 2.776,18 bilhões no período. No entanto a arrecadação tributária da União apresentou um resultado negativo de 11,64% nos primeiros oito meses do ano, em relação a igual período do ano anterior. Os principais impostos a cargo da União ainda não apresentaram no acumulado uma "performance" positiva. O Imposto de Renda (IR) declinou 4,01% em termos reais no período, enquanto o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) caiu 26,45% reais.

O Governo adotou, no mês de julho de 1988, medidas no sentido de diminuir o efeito inflacionário sobre os impostos com a redução nos prazos de recolhimento do Imposto de Renda na fonte sobre salários e aplicações financeiras, que tiveram seus prazos reduzidos à metade, e do recolhimento do IPI em um terço. Com essa medida, o Governo pretende arrecadar Cz\$ 400 bilhões até dezembro. O Governo procura, dessa forma, minimizar o chamado "efeito Tanzi", detectado pelo Economista W. Tanzi, que analisou a perda do valor real dos impostos entre o momento em que são gerados e o seu efetivo recolhimento ao Tesouro.

Afora isso, o Governo efetuou, neste terceiro trimestre, várias alterações nos impostos sobre a renda de pessoas jurídicas, com o intuito de aumentar os recursos do Tesouro, os quais já foram computados no Orçamento Geral da União (OGU) para 1989. Essas mudanças, que passam a vigorar a partir de 1989 são as que seguem (Decreto-Lei nº 2.462, de 31.08.88). As empresas com lucro real ou arbitrado de 20.000 a 40.000 OTNs pagarão um adicional de 5% de Imposto de Renda e de 10% quando forem instituições financeiras. Essa medida irá proporcionar um ganho de 93 milhões de OTNs em 1989. Além disso, será cobrado Imposto de Renda adicional de 5% sobre a receita bruta total obtida pelas empresas em operações financeiras de curto prazo. Estima-se uma receita adicional de 123 milhões de OTNs com essa medida.

O Governo vai também alterar o Imposto de Renda de pessoa física, conforme projeto de lei enviado ao Congresso. As principais modificações propostas são a ampliação do limite de isenção, que passa dos atuais sete Salários Mínimos de Referência (SMRs) para 60 OTNs, e a redução do número de alíquotas de oito para duas: de 10% para quem ganha de 61 OTNs até 200 OTNs e de 25% para rendimentos acima de 200 OTNs. Pela proposta do Governo, acabam as reduções e abatimentos previstos no sistema

anterior, exceto para despesas com saúde superiores a 5% do rendimento bruto. Assim, os assalariados com uma única fonte de renda terão, dentro dessas faixas, descontos na fonte, e esse imposto será o definitivo (à não ser quem tiver gastos acima de 5% com saúde, que terá de receber de volta essa diferença).

Com as mudanças, irão declarar Imposto de Renda apenas 3,2 milhões dos 8,3 milhões de contribuintes atuais, ou seja, 5,1 milhões de pessoas ficarão desobrigadas a entregar declaração do Imposto de Renda. Segundo os cálculos do Governo, a arrecadação sobre rendimento da pessoa física será diminuída em 80 milhões de OTNs em relação à arrecadação atual, de 460 milhões de OTNs para 380 milhões de OTNs. Para compensar essa perda, a receita federal pretende tributar na fonte rendimentos do capital, como o lucro imobiliário e os juros da caderneta de poupança.

Enquanto o déficit operacional tem-se mostrado controlado, a dívida pública tem crescido significativamente. O estoque da dívida pública interna em títulos atingiu Cz\$ 19.782 bilhões até agosto, crescendo 26,4% reais no período. Os encargos pagos pelo Tesouro nesse mês somaram Cz\$ 51,2 bilhões, devido ao volume de resgates e ao crescimento do rendimento pago pelas Letras Financeiras do Tesouro (LFTs) decorrente do aumento da taxa do "over", que se elevou para 21,5% a.a. em agosto, acima da inflação, contra uma média de 8% a.a. no primeiro semestre de 1988. Por sua vez, a dívida mobiliária interna em poder do público já atingiu Cz\$ 12,173 trilhões, com uma alta real de 9% somente em agosto e um crescimento real de 34% no período de janeiro a agosto de 1988, em relação a igual período do ano anterior. As principais explicações para um crescimento tão acentuado da dívida são o recrudescimento inflacionário, os enormes superávits comerciais e a substituição dos saldos dos depósitos voluntários de poupança e recursos dos exportadores no Banco Central por títulos públicos federais — conforme decisão adotada em junho pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

Para finalizar, cabe ressaltar que a política "feijão com arroz" gestada pela atual equipe econômica conseguiu, de certa forma, no primeiro semestre, alguns resultados favoráveis, como manter a inflação em torno de 16 a 19%. No entanto, no segundo semestre, começou a dar sinais de exaustão. A partir de setembro, sob o impacto de crescentes críticas devido à taxa inflacionária de 24,0%, o Governo começou a estudar um novo pacote de combate à inflação. Dentre as medidas, estão a eliminação das isenções do IPI, o fim ou a redução dos subsídios para o preço do álcool e para os créditos à agricultura e à exportação, além de uma possível otenização dos impostos.

O objetivo de novas medidas é apenas conter o processo inflacionário. O Governo espera que o aumento de receita e o corte de gastos contribuam para a redução do déficit e, por conseqüência, da inflação a médio prazo.

A política econômica do Governo está toda condicionada à meta de déficit acertada com o FMI. Além disso, parece que as autoridades econômicas não se mostram favoráveis a um novo choque heterodoxo pelo menos até o final do ano. Por enquanto, resta esperar os resultados do pacto social antiinflacionário que tem a participação de empresários, trabalhadores e Governo.

Tabela 21

Necessidades de financiamento do setor público (déficit público), segundo o conceito operacional, no Brasil — 1988

DISCRIMINAÇÃO	JAN-MAR			ABR-JUN			JAN-JUN			JAN-JUL		
	Cz\$ Bilhões	% do PIB do Trim	% do PIB do Ano	Cz\$ Bilhões	% do PIB do Trim	% do PIB do Ano	Cz\$ Bilhões	% do PIB do Sem	% do PIB do Ano	Cz\$ Bilhões	% do PIB do Período	% do PIB do Ano
Governo Central	131,2	1,66	0,14	121,5	0,84	0,13	252,7	1,13	0,27	214,7	0,75	0,23
Governos estaduais e municipais	148,7	1,88	0,16	121,7	0,84	0,13	270,4	1,21	0,28	214,3	0,75	0,23
Empresas estatais	59,6	0,76	0,06	128,7	0,89	0,14	188,3	0,84	0,20	267,7	0,94	0,28
Agências descentralizadas	0,4	0,01	0,00	-33,6	-0,23	-0,04	-33,2	-0,15	-0,03	-19,1	-0,07	-0,02
Previdência Social	8,5	0,11	0,01	53,4	0,37	0,06	61,9	0,28	0,07	38,1	0,13	0,04
TOTAL	348,4	4,41	0,37	391,7	2,71	0,41	740,1	3,31	0,78	715,7	2,50	0,75

FONTE: Banco Central

O Orçamento Geral da União para 1989

O Orçamento Geral da União para 1989, encaminhado ao Congresso Nacional em 31.01.88, estima a receita e fixa a despesa em Cz\$ 10,42 trilhões, tendo sido elaborado com base em preços constantes de junho de 1988. As dotações orçamentárias serão atualizadas utilizando diferentes índices para os principais itens de despesas — URP para salários, câmbio e OTN para a dívida e IPC para os demais dispêndios.

O OGU estima um montante de Cz\$ 5.977,26 bilhões de receitas correntes e de Cz\$ 4.075,33 bilhões de receitas de capital. As despesas foram reduzidas em Cz\$ 624,7 bilhões, incluindo a "operação desmonte", que transfere encargos a estados e municípios, além de cortar diversos programas e projetos ministeriais que deixaram de receber dotações do Tesouro Nacional. Essa medida ocorre para compensar a perda de arrecadação da União provocada pela redistribuição tributária incluída na nova Constituição, que transfere, em 1989, 17% das receitas da União para estados e municípios. Os cortes foram diferenciados entre os vários ministérios, sendo que os dados divulgados permitem duas comparações: a primeira entre o montante solicitado pelos órgãos e o que foi proposto pelo Governo e a segunda entre o OGU de 1988 e o de 1989. No primeiro caso, as reduções são expressivas, e o projeto de orçamento enviado ao Congresso Nacional, no que se refere às despesas de custeio e investimento (onde foram feitos os cortes), representa 33,36% dos montantes propostos pelos órgãos, reduzindo de Cz\$ 6.399,81 bilhões para Cz\$ 2.135,20 bilhões esses dispêndios.

A comparação do projeto do OGU de 1989 com o OGU de 1988 revela que, dos 48 órgãos listados, 20 receberão menos de 90% do total recebido em 1988, e 16 órgãos, menos de 80% do montante de 1988. Além disso, houve um decréscimo de 20,0% no total programado para o OGU de 1989 em relação ao OGU de 1988, no que se refere às outras despesas correntes e de capital, excluindo a dívida.

O OGU de 1989 apresenta um déficit operacional de 2,75% do PIB (Cz\$ 61,4 trilhões) calculado a preços de junho de 1988. Esse déficit inclui 0,49% do PIB de transferências de capital do Tesouro às empresas

estatais, restando 2,26% do PIB de déficit nas contas do Governo Central. Para viabilizar a meta de no máximo 2% do PIB para o déficit global do setor público em 1989, que compreende o OGU, os orçamentos dos governos e empresas estatais estaduais e municipais, a Previdência Social e as empresas federais, serão necessários novos ajustes. Segundo o Governo, é indispensável a ocorrência de um esforço fiscal adicional de 1,25% do PIB.

Do total da receita prevista do Tesouro Nacional para 1989 (Cz\$ 5.990,0 bilhões), o montante de Cz\$ 4.425,7 bilhões refere-se a recursos da União, e o valor de Cz\$ 1.564,3 bilhões destina-se a transferências aos estados e municípios, provocando uma elevação destas últimas de 33% em 1988 para 38,9% em 1989. As operações de crédito somam Cz\$ 4.062,6 bilhões, representando 40,0% do total. As receitas próprias dos fundos federais deverão atingir Cz\$ 3.462,9 bilhões, enquanto a receita do Orçamento das Operações Oficiais de Crédito deverá alcançar Cz\$ 2.109,44 bilhões.

Tabela 22

Receitas do Orçamento Geral da União — 1989

(Cz\$ 1 000 a preços de jun./88)

DISCRIMINAÇÃO	VALOR
Receitas do Tesouro	10 052 600 000
Receitas correntes	5 977 267 800
Receita tributária	4 633 877 680
Receita de contribuições	1 027 090 000
Receita patrimonial	18 550 800
Receita agropecuária	91 000
Receita industrial	2 081 320
Receita de serviços	153 868 640
Transferências correntes	1 047 800
Outras receitas correntes	140 660 560
Receitas de capital	4 075 332 200
Operações de crédito interno	3 832 169 421
Operações de crédito externo	230 732 200
Outras receitas de capital	12 732 200
Receitas de outras fontes e de entidades da Administração Indireta, inclusive fundações públicas (excluídas as transferências do Tesouro Nacional)	372 000 000
Receitas correntes	310 100 341
Receitas de capital	61 899 659
TOTAL GERAL	10 424 600 000

Pelo lado das despesas, aquelas referentes a pessoal e outros encargos foram limitadas em 65% das receitas líquidas do Tesouro, isto é, deduzidas as transferências constitucionais para estados e municípios, e as provisões constituídas para atender às perdas de receitas da União em vista da nova distribuição das mesmas.

Com relação aos encargos financeiros da União, os recursos nessa rubrica atingirão um valor de Cz\$ 2.443,0 bilhões, sendo Cz\$ 1.797,7 bilhões referentes às despesas com as dívidas interna e externa assumidas pela União, e Cz\$ 646,2 bilhões, às transferências do Tesouro Nacional ao Orçamento das Operações Oficiais de Crédito.

Com a entrada em vigor da nova Constituição, a apresentação, a discussão e a aprovação do orçamento federal alteraram-se. Antes o Executivo tinha poderes para defini-lo, e o Legislativo apenas endossava as propostas apresentadas pela área econômica. Agora o Congresso Nacional, por meio de sua Comissão Mista de Orçamento e Finanças, pode interferir na peça orçamentária apresentada pelo Governo. Assim, o OGU poderá receber emendas, mas o Congresso não poderá criar despesas e alterar alocação de recursos programados para pessoal, dívida e transferências constitucionais rígidas, devendo aprová-lo até 15.12.88.

Finanças estaduais

A situação financeira do Estado do Rio Grande do Sul, em 1988 tem-se revelado um pouco menos preocupante do que em períodos anteriores. A dívida pública interna do Rio Grande do Sul atingiu, até agosto, Cz\$ 800 bilhões, tendo decrescido, em termos reais, em relação ao montante existente em março de 1987 (Cz\$ 111 bilhões). Além disso, houve alteração do perfil com redução da dívida de curto prazo. A dívida fundada interna, que representava 58,75% do total em 1986, elevou sua participação para 72,52% em 1987, enquanto a dívida flutuante caiu de 32,75% do total para 21,09%. Por sua vez, em 1988, até agosto, não houve contratação de qualquer empréstimo de curto prazo por conta da antecipação da receita.

Analisando-se os dados de receitas e despesas da Administração Direta, verifica-se que a receita cresceu, em termos reais, 5,78% no período de janeiro a setembro de 1988, em relação ao mesmo período do ano anterior. Tal comportamento reflete o significativo aumento das operações de crédito no período. Por sua vez, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), que se constitui no item mais importante da receita, atingiu um montante de Cz\$ 160,39 bilhões, apresentando um decréscimo real de 10,8% no período. Esse desempenho do ICM, o qual é um indicador do nível de atividade, reflete, em certa medida, o desaquecimento da demanda e também o recrudescimento da inflação, que reduz a arrecadação real.

A taxa de variação mensal do ICM tem-se mantido negativa, com exceção dos meses de abril, maio e junho, quando foi computado o ICM diferido relativo aos estoques de trigo.

Examinando-se o ICM por setores, verifica-se o recolhimento na indústria de transformação, que participa com 45,6% do total do imposto, obteve um decréscimo de 13,8% de janeiro a setembro, em relação ao mesmo período do ano anterior. Quase todos os setores apresentaram decrés-

cimo de arrecadação, uma das exceções foi a da indústria de motores, máquinas e equipamentos, que registrou um crescimento real de 84,2%. A indústria de beneficiamento obteve desempenho positivo (3,1%) devido à boa safra agrícola, sobretudo a do arroz, que elevou o seu recolhimento em 36,7% reais no período.

No comércio varejista, houve um declínio de 14,3% em termos reais no período analisado. Os únicos itens que obtiveram crescimento foram o de veículos, peças e acessórios (6,7%) e o de máquinas, aparelhos e equipamentos (2,6%). No comércio atacadista, o recolhimento desse imposto também foi negativo (15,5%). No entanto, na comercialização do arroz, registrou um crescimento de 23,2% no período.

As despesas da Administração Direta do Rio Grande do Sul apresentaram um crescimento real de 15,86% no período. Dentro desse item, a rubrica que mais cresceu foram as transferências de capital, que inclui amortização da dívida, enquanto as despesas de pessoal da Administração Direta caíram em termos reais 26,03%.

Com a aceleração da inflação, é difícil antever resultados reais positivos para a arrecadação estadual. Os estados estão solicitando uma redução do prazo de recolhimento do ICM, a fim de diminuir a defasagem existente entre o fato gerador e o efetivo recolhimento desse imposto.

O Orçamento do Estado do Rio Grande do Sul

O Orçamento do Estado para o exercício de 1989, enviado à Assembleia Legislativa em 30.09.88, fixa a despesa e estima a receita em Cz\$ 2.100,40 bilhões. A proposta orçamentária prevê um montante de Cz\$ 1.820,73 bilhões para receitas correntes e de Cz\$ 260 bilhões para operações de crédito. Essa proposta foi efetuada com uma estimativa de inflação de 390% a.a. para 1989 e não levou em conta a "operação desmonte" efetuada pelo Governo Federal, que irá elevar os encargos dos estados a partir do próximo ano. Foi incluída a estimativa dos ganhos com a reforma tributária aprovada pela Constituinte, que incorpora ao ICM os impostos sobre energia elétrica, telecomunicações, combustíveis, minerais e transportes. Essa alteração entra em vigor a partir de março de 1989 (cinco meses após a promulgação da nova Constituição). Além disso, foi incluído o aumento de repasses federais aos Estados através do Fundo de Participação dos Estados (FPE), que passarão de 14% do produto da arrecadação do IPI e do IR para 19% desse montante.

O resultado operacional previsto no Orçamento para 1989 é de Cz\$... 61,26 bilhões, representando 4,2% da receita própria líquida (Cz\$ 1.458,21 bilhões), enquanto, para 1988, é estimado um percentual de 4,7%.

Já com as alterações previstas, o ICM deverá atingir um montante de Cz\$ 1.498,37 bilhões em 1989 (71,34% do total das receitas). Por sua vez, o FPE apresentará um acréscimo de 35,71% para 1989 em relação a 1988. No entanto a participação desse Fundo é pequena no total dos recursos, devendo atingir 3,75%.

Analisando-se os principais itens de despesas, verifica-se que aqueles relativos ao pagamento de pessoal das Administrações Direta e Indireta, incluindo também os inativos, pensionistas e reserva de con-

tingência, somam Cz\$ 959,86 bilhões, significando 45,7% do dispêndio global e 65,8% da receita própria líquida. As transferências das receitas de impostos sofrerão um acréscimo, devido às alterações ocorridas na nova Constituição Federal, elevando-se de 11,49% do total das despesas em 1987 e dos 14,08% previstos para 1988 para 18,2% em 1989. O serviço da dívida sofrerá um declínio em relação aos anos anteriores, representando 15,3% do total dos gastos em 1989, enquanto, em 1988, se estima que irá alcançar 18,19%. Por sua vez, os investimentos que incluem o total das despesas de capital, exceto a amortização da dívida, atingirão Cz\$ 251 bilhões, representando 17,2% da receita própria líquida, com um crescimento real de 8% em relação a 1988 (considerando inflação de 390% a.a.).

As maiores parcelas do Orçamento irão para as Secretarias da Educação — Cz\$ 397 bilhões (28,4%) —, de Segurança Pública — Cz\$ 165,8 bilhões (11,9%) —, de Transporte — Cz\$ 106,1 bilhões (7,6%) — e da Saúde — Cz\$ 69,5 bilhões (5,0%).

Uma questão ainda a ser resolvida e que não foi levada em conta na peça orçamentária para 1989 é que o Governo Federal incluiu no seu orçamento que os estados e municípios terão de pagar no próximo ano 25% do estoque de suas dívidas externas avalizadas pelo Tesouro e das amortizações das dívidas a vencer nesse mesmo ano. Os estados sugeriram o pagamento de 10% da dívida a vencer em 1989 e rolar integralmente a dívida já vencida, o que deverá ser decidido pelo Congresso Nacional.

O projeto do Orçamento Estadual, da mesma forma que o Orçamento Geral da União, poderá sofrer emendas dos deputados, que poderão alterar a proposta do Governo desde que não criem novas despesas.

Tabela 23

Receitas e despesas orçadas do Rio Grande do Sul — 1989

a) receitas

(Cz\$ 1 000)

RECEITAS	VALOR
Receitas correntes	1 820 735 356
Receita tributária	1 472 896 048
Receita patrimonial	59 301 054
Receita agropecuária	348 154
Receita industrial	1 179 920
Receita de serviços	934 045
Transferências correntes	231 645 047
Outras receitas correntes	54 431 088
Receitas de capital	279 671 644
Operações de crédito	260 000 000
Outras receitas de capital	19 671 644
Total das receitas	2 100 407 000

(continua)

Tabela 23

Receitas e despesas orçadas do Rio Grande do Sul — 1989

b) despesas

(Cz\$ 1 000)

DESPESAS	VALOR
Despesas correntes	1 574 885 529
Custeio	672 204 629
Transferências correntes (1)	902 680 900
Despesas de capital	438 261 199
Investimentos	92 390 591
Inversões financeiras	24 523 193
Transferências de capital	321 347 415
Reserva de contingência (2)	87 260 272
Total das despesas	2 100 407 000

FONTE: PROPOSTA orçamentária do Estado — 1989 (1988). Porto Alegre.

(1) Incluem as transferências à Administração Indireta para despesas com pessoal. (2) Destina-se ao pagamento de pessoal das Administrações Direta e Indireta.