
POLÍTICA FISCAL: A FRAGILIDADE DO AJUSTE EM 1994*

*Isabel Noemia Rückert***

A condução da política fiscal durante o ano de 1994 teve como objetivo equilibrar as contas públicas, uma vez que esta seria condição necessária para a estabilidade da economia. Nesse sentido, o Governo lançou, em dezembro de 1993, o seu Programa de Estabilização Econômica, cuja primeira fase foi um ajuste fiscal.

Este texto procura analisar as contas do Governo Federal em 1994, levando em consideração as alterações tributárias ocorridas com a implementação do Programa. Além disso, efetuou-se uma análise das medidas adotadas na fase do Plano Real, bem como verificaram-se as repercussões nas contas públicas de uma economia estabilizada.

O ajuste fiscal

A primeira fase do Programa de Estabilização Econômica, iniciada em dezembro de 1993, teve como meta a implementação do ajuste fiscal, com o objetivo de zerar o déficit público operacional em 1994. O instrumento utilizado pela equipe econômica foi a revisão do Orçamento Geral da União (OGU), o qual previa um déficit operacional de US\$ 22 bilhões.

Essa fase contou com a divulgação de diversas medidas na área fiscal, ainda no final do ano de 1993, para vigorar a partir de 1994, observando o princípio da anterioridade. Entre elas, encontravam-se a redução de prazos de apuração e de recolhimento de tributos — tais como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), a Contribuição para o Financiamento Social (COFINS) e o Programa de Integração Social (PIS) — e o aumento de alíquotas do Imposto de Renda (IR) na fonte e da Contribuição Social sobre o lucro do sistema financeiro.

Com o objetivo de equilibrar o OGU, o Governo criou o Fundo Social de Emergência (FSE), para vigorar durante dois anos. O FSE constitui-se numa fonte não inflacionária de recursos para financiar as contas do Governo Federal, uma vez que

* O texto foi elaborado com informações obtidas até 15.12.94.

** Economista da FEE.

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

suas receitas são originadas em alterações de alíquotas de tributos e na realocação de transferências intergovernamentais. O total de recursos previstos para o Fundo em 1994 é de R\$ 14,5 bilhões, destinando-se, principalmente, para as funções de assistência e previdência (45,48%); saúde e saneamento (29,83%); educação e cultura (7,56%); agricultura (2,79%); trabalho (1,38%); e para demais despesas (12,96%).

A promulgação da emenda constitucional que criou o FSE em 1º 03.94 limitou alterações na área tributária, até o final do exercício de 1995. Além disso, expressou um importante esforço da União para obter recursos não compartilhados com as outras esferas do Governo.

Por sua vez, o Governo, somente em maio, encaminhou ao Congresso a revisão da proposta orçamentária para 1994, após adequá-la ao Fundo Social de Emergência, a qual previa um superávit operacional (receitas menos despesas, incluindo juros reais) de US\$ 2 milhões. No entanto o OGU foi aprovado em outubro de 1994, estimando receitas não financeiras de R\$ 98,7 bilhões. Enquanto isso, os Ministérios só poderiam liberar, mensalmente, um duodécimo da maior parte dos itens de dispêndio, inclusive custeio e investimento.

Por sua vez, o Executivo enviou ao Congresso, em agosto de 1994, a proposta orçamentária para 1995, a qual projeta um déficit operacional potencial de R\$ 12 bilhões. Para reduzir esse montante, o Governo espera contar com uma agilização no programa de privatização. Com esse objetivo, prevê recursos de R\$ 4,6 bilhões, que serão obtidos com vendas de participações minoritárias da União (R\$ 1 bilhão), mais vendas de ações de estatais do Fundo de Amortização da Dívida Pública e vendas dos controles da Light e da Escelsa.

Todavia o Programa Nacional de Desestatização (PND) arrecadou, em 1994, US\$ 564 milhões com a venda de nove das 32 empresas previstas para este ano no PND (Tabela 1).

O OGU para 1995 foi aprovado pelo Congresso em dezembro de 1994, mas deverá sofrer alterações no próximo ano, através de novo projeto de lei, para zerar o déficit potencial contido no projeto original.

As contas públicas na terceira fase do Programa

Com a implementação da terceira fase do Programa de Estabilização Econômica, o Governo, através da Medida Provisória nº 542, de 30 de junho de 1994, que regulamentou a emissão do real, incluiu algumas deliberações importantes na área fiscal. Para restringir os seus gastos, propôs, no artigo 48, uma trégua fiscal por 90 dias, onde ficarão suspensas: as concessões de avais e garantias do Tesouro a qualquer financiamento, a contratação pela Administração Indireta de novas operações de crédito interno e externo e a abertura de créditos adicionais especiais no Orçamento Geral da União.

Essas medidas significaram uma contenção rigorosa do crédito ao setor público.

Além disso, o Governo criou o Fundo de Amortização da Dívida Mobiliária, o qual será composto por ações da União em empresas estatais, até o limite que não comprometa o controle acionário, excluídas aquelas do Programa Nacional de Desestatização. O total arrecadado será destinado para abater parcela da dívida mobiliária federal. Dessa forma, o Governo irá reforçar a política fiscal, uma vez que deverá reduzir

os custos dos encargos da dívida sobre o Orçamento da União. O Governo esperava arrecadar cerca de R\$ 10 bilhões com esse Fundo, todavia o montante atingido deverá ficar entre R\$ 3 e R\$ 4 bilhões.

Na MP 542, constaram, ainda, algumas definições sobre a Unidade Fiscal de Referência (UFIR), que teve sua aplicação suspensa por 180 dias como indexador de impostos pagos em dia. O cálculo da UFIR continuou sendo efetuado para ser aplicado em casos específicos, tais como: correção da tabela do IR-fonte, evitando a ocorrência de aumento da carga tributária para os contribuintes; atualização dos balanços das empresas; restituição do IR-pessoa física; e apuração de ganhos nas aplicações financeiras. Além disso, está sendo utilizada para corrigir impostos em atraso.

A reedição dessa medida (MP 566, de 29 de julho de 1994) extinguiu a utilização da UFIR diária a partir de 1º de setembro de 1994. Entretanto, como a UFIR é um mecanismo de indexação, existe a possibilidade de que ela seja eliminada no próximo ano.

Com a criação do real e a estabilização da economia, houve alterações nas contas públicas. O decréscimo significativo das taxas de inflação reduziu as perdas de arrecadação real devido ao efeito Tanzi, proporcionando um aumento na mesma.

Por outro lado, a monetização levou a um resgate de parcela da dívida interna, diminuindo gastos financeiros. Nos primeiros dias do real, os resgates de investimentos fizeram o BACEN recomprar R\$ 5,9 bilhões em títulos do Tesouro e de sua própria emissão, diminuindo o estoque da dívida interna fora do BACEN.

A situação das contas públicas em 1994

Os resultados obtidos pelo setor público nas suas contas podem ser visualizados através das Necessidades de Financiamento do Setor Público tanto no conceito nominal quanto no operacional. Para 1994, segundo estimativas, o setor público (incluindo Governo Central, estados, municípios e empresas estatais) deverá obter um pequeno déficit operacional — 0,5% do PIB — e um superávit primário — 3% do PIB.

Considerando-se apenas as contas do Governo Central (que inclui o Tesouro Nacional e a Previdência), a estimativa é de um superávit operacional de 0,2% do PIB em 1994.

O confronto das receitas com as despesas na Execução Financeira do Tesouro Nacional, revelou, até setembro de 1994, um déficit fiscal de R\$ 5,2 bilhões (a preços de agosto de 1994), conforme os dados constantes na Tabela 2. Esse resultado inclui os juros da dívida mobiliária federal pagos ao BACEN. Retirando-se esse item, o déficit fiscal reduz-se para R\$ 1,4 bilhão.

Entretanto a situação do Tesouro melhora se for considerado somente o período pós-real. Especificamente, de julho a setembro, o Tesouro Nacional registrou um déficit fiscal de R\$ 1,1 bilhão, mas, sem levar em conta os encargos da dívida mobiliária pagos ao BACEN, houve um superávit fiscal de R\$ 1,0 bilhão.

A partir de agosto, a Secretaria do Tesouro Nacional passou a divulgar a Execução Financeira, separando as contas relacionadas às transações entre o BACEN e o Tesouro, o que significa que esses gastos não estão mais incluídos no fluxo fiscal.

Examinando-se os dados da Tabela 2, verificou-se que tanto as despesas quanto as receitas obtiveram crescimento. As receitas do Tesouro registraram um aumento real de 11,4% (item A.1 da Tabela 2) de janeiro a setembro de 1994 em comparação com igual período do ano anterior.

A arrecadação de tributos atingiu R\$ 52,9 bilhões, apresentando uma elevação real de 11,2% de janeiro a outubro de 1994 em comparação com idêntico período do ano anterior. Tal resultado deveu-se, sobretudo, à cobrança do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF) a partir de janeiro de 1994. Esse imposto tornou-se uma importante fonte de recursos nesse ano, representando quase 8% do total arrecadado. Até outubro de 1994, o recolhimento do IPMF atingiu a soma de R\$ 4,1 bilhões (Tabela 3).

A arrecadação tributária prevista para este ano no Orçamento Geral da União é de R\$ 62 bilhões e certamente será atingida ou até mesmo ultrapassada.

No que se refere à arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados, houve declínio no período (10,8%), devido à queda no recolhimento de suas principais fontes. O IPI do fumo caiu em vista da redução do volume das vendas de cigarros com o aumento da participação do produto de contrabando de outros países, enquanto o IPI de bebidas também sofreu redução em virtude do decréscimo das vendas desse produto (principalmente refrigerantes) e da evasão fiscal. Já o IPI sobre automóveis diminuiu apesar do crescimento do volume de vendas, uma vez que os carros populares, que representam 40% da produção, tiveram suas alíquotas reduzidas para 0,1% em 1993.

Quanto ao recolhimento do Imposto de Renda, que representou quase 30% do total arrecadado, registrou um declínio de 4,42% no período, apesar do expressivo aumento do IR-pessoa física (57,5%), em vista da elevação de suas alíquotas.

As contribuições sociais atingiram um montante de R\$ 19,15 bilhões, representando um percentual significativo do total da receita arrecadada (36%). A partir de 1988, com o aumento obrigatório das transferências de impostos para estados e municípios, o Governo Federal foi criando contribuições e outras receitas não partilhadas com outras esferas do Governo. Dentre as contribuições, destaca-se a COFINS, que representou 16% do total da receita arrecadada e registrou um crescimento de 69,39% no período, em vista da decisão da Justiça considerando sua cobrança constitucional. As empresas que não estavam recolhendo essa contribuição voltaram a fazê-lo a partir de janeiro de 1994.

Quanto ao recolhimento do Imposto sobre Operações Financeiras, houve um aumento real de 15,64% no período, devido às alterações ocorridas ainda no final de 1993, que ampliaram a sua incidência.

Ressalte-se, também, o crescimento do Imposto de Importação (15,62%) em vista da maior abertura da economia. No entanto, com a isenção para mais de 4.000 produtos do pagamento desse imposto, a receita obtida com esse tributo não deverá manter-se elevada, apesar do aumento das importações.

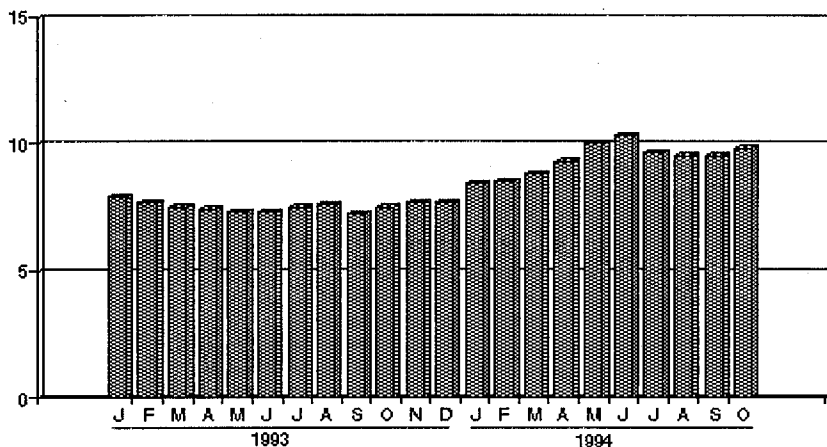
No que se refere às despesas (item A.2 da Tabela 2), houve um crescimento real de 9,9% de janeiro a setembro de 1994 em comparação com igual período de 1993. Os dispêndios com pessoal atingiram um montante de R\$ 19 bilhões, com um acréscimo real de 30,0% nesse período. Esse aumento é explicado pelo fato de que, no mês de abril, o Tesouro Nacional efetuou o pagamento de duas folhas salariais ao funcionalismo público, com a antecipação do recebimento, conforme decisão do Congresso Nacional, do dia 5 do mês subsequente para o dia 30 do mês de competência. Além disso, o Governo vem implementando a isonomia salarial entre os três Poderes, elevando seus gastos nessa rubrica.

Por sua vez, a rubrica "outras despesas" também obteve um crescimento real de 26,6% no período. Esse item inclui custeio e investimentos, transferências voluntárias e gastos com saúde, que estão a cargo do Tesouro Nacional desde julho de 1993, os quais devem ter pressionado para o aumento dessa conta.

Um outro item das despesas que registrou acréscimo significativo foram os encargos da dívida mobiliária federal fora do BACEN, os quais subiram 198,3%, em termos reais, no período, devido à política de juros altos praticada pelo Governo. Os juros reais elevados têm atraído capitais externos, levando a uma maior emissão de títulos públicos para evitar expansão da base monetária. O estoque da dívida mobiliária federal fora do BACEN expandiu-se de 7,9% do PIB em janeiro de 1993 para 9,8% do PIB em outubro de 1994 (Gráfico 1). Essa dívida, depois de registrar uma pequena queda em julho, voltou a crescer.

GRÁFICO 1

DÍVIDA MOBILIÁRIA FEDERAL FORA DO BANCO CENTRAL COMO PERCENTUAL DO PIB — 1993/94



FONTE: BACEN.

Diferentemente do ocorrido no final do ano de 1993, quando o Governo substituiu Bônus do Banco Central (BBCs) pelas Notas do Tesouro Nacional (NTNs), as quais atingiram, em dezembro, 78% contra 22% dos títulos do BACEN, a composição da dívida pública alterou-se em 1994. Ocorreu, efetivamente, uma redução na demanda de NTNs cambiais de longo prazo, que estão sendo substituídas por títulos pré-fixados emitidos pelo BACEN (BBCs), de curto prazo.

Além disso, o Governo, a partir de junho, alterou o perfil de sua dívida pública em poder do mercado, colocando Letras do Banco Central (LBCs) — papéis de curto prazo —, que

não eram emitidas desde dezembro de 1993. Esses papéis foram relançados para serem trocados por títulos estaduais, com a finalidade de atenuar a crise de liquidez de alguns bancos estaduais comprometidos com as dívidas de seus governos. Os ganhos que o processo de remonetização da economia trouxeram, de início, para a redução da dívida estão sendo consumidos pelas operações de troca de títulos entre o Banco Central e os bancos estaduais.

Assim, o crescimento da dívida mobiliária federal em poder do mercado ocorreu, basicamente, pela contabilização, como dívida, da troca de títulos estaduais por LBCs.

Por outro lado, o BACEN e o Tesouro Nacional iniciaram o acerto de sua contabilidade com a conclusão do acordo da dívida externa com os bancos credores privados em abril de 1994. Cerca de US\$ 49 bilhões da dívida externa passarão do BACEN para o Tesouro. O BACEN eliminará o mesmo valor dos créditos que detém junto ao Tesouro. Com a separação das contas, o BACEN repassou para o Tesouro uma receita adicional de US\$ 28 bilhões em abril, que vai contribuir para o abatimento dos títulos federais em carteira no Banco Central. Com isso, os encargos da dívida mobiliária federal pagos ao BACEN reduziram-se em 65,1% de janeiro a setembro de 1994 em comparação com igual período de 1993.

Os resultados obtidos em 1994 evidenciam um precário ajuste das contas públicas federais, na medida em que se deveu, sobretudo, ao excelente desempenho da arrecadação tributária, em especial ao IPMF e aos recursos oriundos do Fundo Social de Emergência.

Por sua vez, as contas da Previdência, de acordo com os dados do IESP-FUN-DAP, registraram, de janeiro a setembro de 1994, um total de receitas de R\$ 22,0 bilhões (a preços de agosto de 1994), e as despesas somaram R\$ 19,1 bilhões. Segundo o Ministro dessa Pasta, a Previdência deverá encerrar 1994 de maneira equilibrada, com receitas e despesas em torno de R\$ 23,5 bilhões, não evidenciando, nesse ano, um quadro preocupante.

Com relação às empresas estatais, os resultados no primeiro semestre de 1994 indicam uma situação praticamente equilibrada, com um superávit operacional de 0,02% do PIB e um superávit primário de 1,69% do PIB (BACEN). Entretanto as tarifas públicas, após a implantação do real, têm apresentado certa defasagem, em vista de não serem reajustadas, face à existência de uma inflação residual. De julho a setembro, as perdas dos principais preços públicos (derivados de petróleo, energia elétrica, telecomunicações e aço) foram de até 7,5% (IESP-FUNDAP). Essa queda real das tarifas públicas pode pressionar o desempenho obtido no primeiro semestre.

Conclusão

O ajuste obtido nas contas públicas em 1994 é frágil. O Governo Federal conseguiu resultados não tão desfavoráveis nas suas contas fiscais nesse ano, contando com uma combinação de compressão de alguns gastos e de aumento da receita em vista da excelente *performance* do IPMF, aliado ao Fundo Social de Emergência. Todavia esse imposto extingue-se em dezembro de 1994. Para o ano de 1995, já existe uma estimativa de déficit nas contas públicas, e ainda não está equacionado como será efetuado o ajuste fiscal. O Governo tem reiterado que, para

compensar o fim do IPMF, pretende promover um combate mais acirrado à sonegação fiscal e acelerar o programa de privatização.

Além do que, a obtenção de um equilíbrio fiscal para 1995 não poderá contar com os resultados da reforma tributária que deverá ser encaminhada ao Congresso nesse ano, o que fará com que entre em vigor somente em 1996, devido ao princípio da anualidade.

A reforma tributária será uma das primeiras determinações do próximo Governo. Entre as propostas de alterações, encontra-se a extinção do Imposto sobre Produtos Industrializados, do Imposto sobre Grandes Fortunas, Heranças e Doações, do adicional do Imposto de Renda, bem como do Imposto sobre a Venda a Varejo de Combustíveis.

Por outro lado, o Governo criou, em 1994, novos mecanismos de redução do estoque da dívida, como o Fundo de Amortização da Dívida Pública Federal. Todavia a manutenção de taxas de juros reais elevadas é preocupante à medida que se reflete num aumento dos encargos da dívida mobiliária interna.

As causas estruturais da crise fiscal continuam sem solução, e eliminá-las será certamente um dos desafios que o próximo Governo deverá enfrentar.

Tabela 1

Estatais privatizadas no Brasil - 1992-94

ANOS E SETORES	EMPRESAS	DATA DO LEILÃO	VALOR DA VENDA (US\$ milhões)	
1992				
Siderúrgico	CST	16.07.92	332,3	
	Aços Finos Piratini	14.02.92	106,3	
	Acesita	23.10.92	450,2	
Sistema Petroquímica	Copesul	15.05.92	797,2	
	Polisul	11.09.92	56,9	
	PPH	29.09.92	40,8	
	Petroflex	10.04.92	215,5	
	Álcales	15.07.92	46,6	
	Nitriflex	06.08.92	26,2	
Fertilizantes	Goiásfértil	08.10.92	12,7	
	Fosfértil	12.08.92	177,0	
	Indag	23.01.92	6,8	
Outros	SNBP	14.01.92	12,0	
TOTAL	-	-	2 280,5	
1993				
Siderúrgico	CSN	02.04.93	1 056,6	
	COSIPA	20.08.93	330,6	
	AÇOMINAS	10.09.93	554,2	
Sistema Petroquímica	Poleolefinas	19.03.93	87,1	
	Oxitenó	15.09.93	53,9	
Fertilizantes	Ultrafértil	24.06.93	204,4	
TOTAL	-	-	2 286,8	
1994				
Fertilizantes	Arafértil	15.04.94	10,7	
	Petroquímica	PQU	24.01.94	270,0
Petroquímica	Acrinor	16.08.94	12,1	
	Coperbo	16.08.94	26,0	
	Ciquine	17.08.94	23,7	
	Polialden	17.08.94	16,8	
	Politeno	18.08.94	44,9	
	Outros	Mineração Caraíba	28.07.94	5,8
		Embraer	07.12.94	154,1
TOTAL	-	-	564,1	

FONTE: INDICADORES IESP (1994). São Paulo, n.33, out.

Tabela 2

Execução financeira do Tesouro Nacional - jul.-set./94 e jan.-set./94

DISCRIMINAÇÃO	JUL-SET/94	JAN-SET/94	Δ%
	(R\$ milhões)	(R\$ milhões)	JAN-SET/94 JAN-SET/93
I - Fluxo fiscal (A + B - C - D)	-1 128	-5 205	-50,6
Fluxo fiscal menos encargos pagos ao BACEN	1 025	-1 419	-
A - Resultado não financeiro (A.1 - A.2)	2 324	4 704	26,3
A.1 - Receitas	15 332	44 180	11,4
A.2 - Liberações	13 008	39 476	9,9
Liberações vinculadas	4 287	12 819	-16,4
Liberações ordinárias	8 721	26 657	29,4
Pessoal e encargos sociais	5 370	19 021	30,5
Outras despesas	3 351	7 636	26,6
B - Operações oficiais de crédito	87	-12	-
C - Despesas financeiras (C.1 + C.2) ...	3 532	9 415	-32,9
C.1 - Encargos da dívida pública mobiliária federal	3 251	7 960	-35,0
Pagos no mercado	1 099	4 174	198,3
Pagos ao BACEN	2 152	3 786	-65,1
C.2 - Encargos da dívida contratada - interna e externa	283	1 454	-18,6
D - Restos a pagar de 1993	6	482	-16,4
II - Financiamento (E - F)	5 575	35 573	5,6
Financiamentos mais encargos pagos ao BACEN	3 424	31 787	39,1
E - Receitas	18 904	108 622	-12,2
Operações de crédito internas - DPMF	12 859	48 383	-41,3
Remuneração das disponibilidades do Banco do Brasil	46	312	-4,1
Remuneração das disponibilidades do BACEN	801	18 119	-20,2
Resultados do BACEN	4 327	11 741	-35,8
Remuneração da dívida externa	1	29 198	-
F - Despesas	13 329	73 049	-18,9
Resgates da dívida pública mobiliária federal	12 764	74 401	-15,3
Amortização da dívida contratada - interna e externa	210	1 914	387,8
Aquisição de garantias	270	3 267	-
III - Fluxo de caixa (I + II)	4 447	30 368	31,1

FONTES: INDICADORES IESP (1994). São Paulo, n.34, nov.

NOTA: Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV, utilizando-se o fator de conversão proposto pelos Indicadores IESP (1994, p.43), a preços de ago./94.

Tabela 3

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

DISCRIMINAÇÃO	JAN-OUT/93 (R\$ milhões)	JAN-OUT/94 (R\$ milhões)	Δ% 1994/1993	COMPO- SIÇÃO % 1994
Imposto de Renda	16 450	15 723	-4,42	29,71
Pessoa física	845	1 331	57,51	2,52
Pessoa jurídica	5 785	4 754	-17,82	8,98
Retido na fonte	9 820	9 638	-1,85	18,21
Imposto sobre Produtos				
Industrializados	9 549	8 514	-10,84	16,09
Fumo	1 817	1 466	-19,32	2,77
Bebidas	902	775	-14,08	1,46
Automóveis	711	577	-18,85	1,09
Outros	6 119	5 696	-6,91	10,76
Imposto sobre Operações				
Financeiras	2 902	3 356	15,64	6,34
Imposto sobre Importação	1 709	1 976	15,62	3,73
Imposto Provisório sobre Movimentações Financei- ras	290	4 174	-	7,89
Outros impostos	29	14	-51,72	0,03
COFINS	5 011	8 488	69,39	16,04
PIS/PASEP	4 556	4 494	-1,36	8,49
Contribuição Social sobre				
Lucro Líquido	3 670	3 661	-0,25	6,92
Outras contribuições	3 406	2 515	-26,16	4,75
TOTAL	47 572	52 915	11,23	100,00

FONTE: Ministério da Fazenda.

NOTA: Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV, utilizando-se o fator de conversão proposto pelos Indicadores IESP (1994, p.43), a preços de ago./94.

Bibliografia

DEMONSTRATIVO DA EXECUÇÃO DO TESOIRO NACIONAL (1994). Brasília: Ministério da Fazenda, ago.

INDICADORES IESP (1994). São Paulo, n.34, p.43, nov.

NOTA PARA IMPRENSA (1994). Brasília: BACEN/Departamento Econômico, nov.