

POLÍTICA FISCAL: O DÉFICIT CRESCER EM 1995*

*Maria Luiza Blanco Borsatto***

Importante é salientar, antes de mais nada, que o Plano Real pressupõe o equilíbrio das contas do setor público como fator fundamental para a estabilização econômica. Como já foi visto em outros estudos, ao longo do ano de 1994 ocorreu superávit fiscal, e isso ajudou a credibilidade e a aceitação do Plano. Entretanto, nos últimos meses de 1995, houve um desequilíbrio nas contas públicas.

Especificamente em outubro, mês em que inicia o último trimestre de 1995, as contas do Governo Federal apresentaram um déficit fiscal. Esse resultado foi fortemente influenciado pelo registrado no mês e se constituiu no segundo maior até agora ocorrido, depois de fevereiro.

Tal situação registrou-se apesar da vigência do Fundo Social de Emergência (FSE), que desempenhou um papel importante nas contas públicas federais. Esse fundo, agora rebatizado como Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), teve sua prorrogação aprovada por mais 18 meses.

Neste artigo, examina-se, em primeiro lugar, o Fundo de Estabilização Fiscal. A seguir, analisam-se as principais causas do crescimento dos gastos públicos, a execução financeira acumulada de 1995 e, por fim, o desempenho dos tributos federais.

* O texto foi elaborado com informações obtidas até 30.11.95.

** Economista, Técnica da FEE.

A autora agradece a colaboração e o apoio dos colegas Alfredo Meneghetti Neto, Isabel Noemia Rückert, Maria Elena K. de Almeida e Núbia Marques da Silva e dos estagiários Fernanda Sperotto, Rafael Jaques Rocha pelas contribuições recebidas para a elaboração deste texto.

1 - Fundo de Estabilização Fiscal

Em fins de novembro, foi aprovado, em segundo turno, na Câmara, o Fundo de Estabilização Fiscal, que ainda deverá passar por votação do Senado.

Após intensas negociações, o Governo aceitou que a prorrogação se limite a 18 meses, prazo bem menor do que o pleiteado, que seria de mais quatro anos.

A prorrogação do FEF constituiu-se em uma das principais vitórias obtidas neste ano pelo Governo e significa cobrir um "rombo" de cerca de R\$ 3,8 bilhões no Orçamento de 1996, que aconteceria caso tal fundo fosse extinto.

O FEF garante ao Governo Federal, além de um aumento de receitas suficiente para cobrir parte de suas necessidades, a possibilidade de remanejar recursos orçamentários vinculados para setores que não dispõem de fontes predeterminadas legalmente, caso em que se encontram os encargos previdenciários da União.

Além disso, busca manter a flexibilização de algumas vinculações constitucionais de recursos em áreas específicas, como as de educação, seguridade e habitação, que absorvem 75% das receitas. Segundo cálculos da equipe econômica do Governo, o FEF irá liberar, para livre uso, cerca de 20% dos recursos que a Constituição determina aplicar em setores específicos.

Apesar das críticas feitas quanto ao uso dos recursos do FSE, segundo dados do Governo, os mesmos, em 1994, totalizaram R\$ 12,5 bilhões, dos quais 88% foram utilizados na área social (saúde e saneamento, 30%; agricultura, 5%; educação e cultura, 15%; e assistência e previdência, 38%). Até julho de 1995, foram destinados ao Fundo R\$ 9,29 bilhões, sendo 85% aplicados em funções da área social (saúde e saneamento, 12%; educação e cultura, 11%; e assistência e previdência, 58%) (RÜCKERT, 1995).

Cabe salientar, entretanto, que os recursos aplicados indevidamente e denunciados por diversos setores (12% em 1994 e 15% nos primeiros sete meses de 1995) foram devolvidos ao Fundo por determinação de portaria do Ministério do Planejamento (Borsatto, 1995, p.32).

Embora a reedição do Fundo seja uma solução de curto prazo, ele resolve, temporariamente, o problema de recursos, e o Governo Federal ganha tempo para fazer o necessário ajuste fiscal. O argumento usado pelo mesmo é que o FEF se constituiu em uma necessidade para a estabilização econômica até que sejam aprovadas as reformas administrativa, fiscal, tributária e previdenciária, provavelmente em 1996.

2 - Principais causas do crescimento dos gastos públicos

A deterioração das contas do Governo Federal observadas neste ano pode ser explicada pela combinação de três principais fatores, ou seja, altas taxas de juros, excessiva entrada de dólares e salários do funcionalismo (SARDENBERG, 1995, p.1-4).

Os dois primeiros fatores poderão, em 1996, ter um peso menor, tendo em vista que o Governo prevê uma redução nas taxas de juros para o próximo ano e estuda novas restrições para impedir a entrada excessiva de recursos externos. O terceiro fator, os salários, só será solucionado após a aprovação da Reforma Administrativa.

A política de juros altos adotada pelo Banco Central objetivava conter o consumo e restringir a concessão de crédito (FSP, 18.11.95, p.1-4). Essa política refletiu-se nos gastos públicos, porque o Governo, como devedor, também pagou altos juros pelas suas dívidas. No mês de outubro, por exemplo, os encargos da dívida interna, resultantes dos títulos emitidos pelo Tesouro, aumentaram 72% em relação aos do mês anterior.

No que se refere ao estoque da dívida mobiliária federal, houve um crescimento em função da excessiva entrada de dólares realizada por investidores externos, aproveitando as altas taxas de juros pagos no Brasil. Esses investidores entregaram dólares ao Banco Central e receberam reais, que foram aplicados no mercado financeiro. Para evitar o acúmulo de reais na economia, causando pressão inflacionária, o Banco Central vendeu títulos da dívida e recolheu reais, decorrendo daí o aumento da dívida e, conseqüentemente, do pagamento de juros.

Já o problema que afetou mais intensamente as despesas e provocou os maiores rombos nas contas públicas foi o relacionado aos gastos com pessoal. Estes, além de serem irredutíveis, têm crescimento vegetativo, mesmo sem reajustes, já que devem considerar incorporação de vantagens legais, como gratificações, tempo de serviço e merecimento, pagáveis tanto ao pessoal ativo como ao inativo.

Existe previsão de que esses gastos tenham um crescimento de cerca de 29%, ainda neste ano. Vários fatores deverão contribuir para isso, conforme os argumentos de Rückert (1995) e Borsatto (1995, p.34), dentre os quais constam o reajuste salarial concedido em fevereiro, o pagamento da primeira parcela do 13^o salário dos servidores em julho, além da isonomia salarial dos

funcionários dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Afora esses fatores, é preciso considerar-se o pagamento da segunda parcela do 13^o salário ainda no mês de dezembro. A propósito, existem informações de que os Ministros da área econômica e o da Administração estão decididos a não conceder reajuste ao funcionalismo público em janeiro de 1996, data-base do dissídio da categoria.

Também se destaca como influência no aumento das despesas a expansão dos gastos dos estados e dos municípios, principalmente no que concerne à questão da dívida. Embora o Governo Federal tenha estudado mecanismos para conter essas despesas, tem esbarrado na autonomia orçamentária constitucional daquelas unidades administrativas. Outro aspecto a considerar na questão é o socorro ao sistema financeiro estadual, que tem necessitado de aporte de recursos para promover seu equilíbrio financeiro.

Uma das possibilidades com que conta o Governo é a aprovação da Reforma Administrativa por ele proposta, a qual permitirá a demissão de servidores e a redução de salários para solucionar a questão do pessoal. Além disso, a Reforma Administrativa proposta revoga a isonomia e fixa como teto nacional, para todos os funcionários, o salário do Presidente da República. Determina, além disso, que inativos não podem receber mais do que os ativos e fixa, ainda, o princípio de que qualquer gratificação só pode ser concedida em função de lei.

Cabe salientar, também, que antes do Plano Real, o Governo utilizava a alta inflação como método de arrochar salários, deixando que ela por si consumisse os reajustes concedidos. Atualmente, com inflação baixa e com tendência decrescente, esse artifício não pode mais ser utilizado.

Enquanto a votação da Reforma Administrativa é adiada pelo Congresso, o Governo dispõe de apenas um instrumento para conter o aumento maior de seus gastos, que é tentar arrochar o reajuste do funcionalismo.

3 - A execução financeira do Tesouro Nacional

Através da Tabela 1, pode-se notar que a execução financeira do Tesouro, no período jan.-out./95, apresentou um déficit de caixa de R\$ 2,6 bilhões (item **C**), ou seja, 218% superior ao registrado no mesmo período em 1994, que foi de R\$ 831 milhões.

Tabela 1

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

DISCRIMINAÇÃO	ACUMULADO	ACUMULADO	VARIAÇÃO
	JAN-OUT/94	JAN-OUT/95	%
	(R\$ milhões)	(R\$ milhões)	
A - Receitas	64 394	73 063	13
A.1 - Recolhimento bruto	61 366	69 675	14
A.2 - Incentivos fiscais (-)	423	629	49
A.3 - Operações fiscais de crédito	3 059	2 870	-6
A.4 - Outras operações de crédito	0	1 032	-
A.5 - Remuneração de disponibilidades do BB	392	116	-70
B - Despesas	65 225	75 710	16
B.1 - Liberações vinculadas	17 515	21 165	21
B.1.1 - Transferências constitucionais	12 572	15 878	26
B.1.2 - Outras vinculações	4 943	5 287	7
B.2 - Liberações ordinárias	47 710	54 545	14
B.2.1 - Pessoal e encargos sociais ...	25 223	28 965	15
B.2.2 - Encargos da dívida	8 183	10 796	32
B.2.2.1 - Sobre a dívida in-			
terna	5 409	6 321	17
B.2.2.2 - Sobre dívida externa	2 774	4 476	61
B.2.3 - Outros custeios e investimento	10 530	11 514	9
B.2.4 - Restos a pagar	597	622	4
B.2.5 - Operações oficiais de crédito	3 177	2 648	-17
C - Resultado fiscal (A - B)	-831	-2 647	218

FONTE: NOTAS PARA IMPRENSA (1995). Brasília: MF/STN, v.1, n.3, out. (Resultado do Tesouro Nacional).

NOTA: Os acumulados de jan.-out./94 e jan.-out./95 foram inflacionados pelo IGP-DI da FGV, a preços de outubro de 1995.

As receitas acumuladas foram 13% superiores às de 1994, atingindo R\$ 73 bilhões, e as despesas superaram em 16% as do período anterior, totalizando aproximadamente R\$ 76 bilhões.

Pode-se dizer que o déficit nas contas do Governo até outubro de 1995 sofreu um acréscimo enorme justamente no último mês, quando houve um

desequilíbrio fiscal de R\$ 1,3 bilhão. Aliás, esse péssimo desempenho nas contas só foi superado em fevereiro, quando chegou a quase R\$ 2 bilhões.

No que se refere aos dispêndios, a conta que mais cresceu (61%) em relação ao período de 1994 foi a do pagamento de encargos financeiros da dívida externa, atingindo R\$ 4,4 bilhões. Este incluiu uma parte maior de juros dos bônus Brady e outra parte de títulos da dívida externa com o Clube de Paris, organismos internacionais e bancos privados.

O crescimento dessa despesa é resultado do pagamento referente ao mês de outubro e da antecipação da parcela a ser quitada só em abril de 1996, conforme acordo realizado com os credores. Segundo o Secretário do Tesouro, a despesa foi antecipada com vistas a reduzir o risco Brasil e a manter a credibilidade do País junto aos credores externos. Isso fez com que, somente em outubro, o Governo Federal pagasse mais R\$ 1,3 bilhão, o que significou um aumento de 847% em relação a setembro.

Outro aspecto a destacar no desempenho das contas até outubro de 1995 é o acréscimo registrado nas transferências constitucionais a estados e municípios, o qual foi de 26% em relação ao mesmo período do ano anterior. Esse aumento é consequência da maior arrecadação dos impostos (IPI e IR) que compõem essa conta. Assim, pela sistemática prevista, quanto maior o volume de recursos maior será o valor das transferências.

Com relação à conta Pessoal e Encargos Sociais, houve um acréscimo de 15% frente ao mesmo período de 1994. Pode-se destacar, de todos os fatores enumerados no item 2, especialmente o crescimento vegetativo da folha.

4 - Comportamento da arrecadação de tributos

Conforme informações contidas na Tabela 2, as receitas arrecadadas pelo Governo Federal apresentaram, até outubro de 1995, um acréscimo de 11,91% em relação a igual período do ano anterior, ultrapassando o montante de R\$ 71 bilhões.

Segundo informações divulgadas pela Receita Federal (FSP 18.11.95, p.1-4), as previsões de arrecadação no ano foram revistas, sendo que a nova expectativa é de que a receita proveniente de tributos atinja R\$ 84 bilhões. Especificamente, o crescimento da arrecadação ocorrido em outubro foi superior a 4,03% em relação a setembro, alcançando R\$ 7,2 bilhões, excluídas as receitas da Previdência.

Tabela 2

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

DISCRIMINAÇÃO	JAN-OUT/94 (R\$ milhões)	JAN-OUT/95 (R\$ milhões)	VARIAÇÃO %
Imposto de Renda	19 062	24 724	29,70
Pessoa física	1 614	2 024	25,42
Pessoa jurídica	5 763	8 337	44,65
Retido na fonte	11 685	14 363	22,92
Imposto sobre Produtos Indus- trializados	10 325	11 679	13,12
Fumo	1 778	2 120	19,24
Bebidas	940	1 137	20,94
Automóveis	701	506	-27,80
Outros	6 906	7 916	14,63
Imposto sobre Operações Finan- ceiras	4 070	2 623	-35,55
Imposto sobre Importação	2 396	4 396	83,46
IPMF	5 061	180	-96,44
Outros impostos	17	117	586,70
COFINS	10 291	13 095	27,26
PIS/PASEP	5 449	5 280	-3,10
Contribuição Social sobre Lucro Líquido	4 439	5 165	16,35
Outras contribuições	3 041	4 533	49,05
TOTAL	64 151	71 792	11,91

FONTE: Ministério da Fazenda.

NOTA: Os acumulados de jan.-out./94 e jan.-out./95 foram inflacionados pelo IGP-DI da FGV, a preços de outubro de 1995.

Considerando-se os principais impostos a cargo da União, pode-se observar (Tabela 2) que os mesmos tiveram comportamento positivo no período jan.-out./95 em relação a igual período de 1994.

O Imposto de Renda (IR) registrou um crescimento de 29,70% frente ao período anterior. Esse resultado deveu-se, principalmente, ao acréscimo na arrecadação do Imposto de Renda de pessoa jurídica (25,42%) e do Imposto de Renda retido na fonte (44,65%), em consequência das alterações de legislação relativa a esse tributo ocorridas durante este ano.

A arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) apresentou um acréscimo de 13,12% no período jan.-out./95 em relação ao mesmo período de 1994, variação esta que se vinculou principalmente ao movimento das vendas de eletrodomésticos e aos aumentos de preços dos cigarros. Já a arrecadação do IPI dos automóveis baixou porque houve uma redução das vendas dos carros convencionais (que dispõem de alíquotas diferenciadas do IPI) favorecendo a venda de carros populares, que são menos onerados por tal tributo.

Outro imposto que manteve destaque no acumulado jan.-out./95 em relação ao mesmo período de 1994 foi o Imposto sobre Importações (II), atingindo um crescimento de 83,66% em decorrência dos aumentos das vendas de produtos importados, tais como eletrodomésticos, brinquedos, enfeites, etc.

5 - Considerações finais

Com base no exposto neste artigo, pode-se notar que houve um desequilíbrio nas contas públicas devido aos pesados encargos da dívida mobiliária e aos gastos com pessoal. É difícil acreditar na possibilidade de que se reverta essa situação, uma vez que o déficit acumulado já chega a quase R\$ 3 bilhões. O próprio Governo já admite uma situação desequilibrada das contas em 1995.

Caso persista esse panorama deficitário em 1996, ou seja, as despesas pesando muito mais que as receitas, e, também, se porventura o FEF não for aprovado no Senado, haverá uma forte tendência à desestabilização das contas públicas, que se constituem em parcela significativa no fundamento do Plano Real.

Bibliografia

- BORSATTO, Maria Luiza Blanco (1995). Política fiscal: o difícil equilíbrio das contas governamentais. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.23, n.2, p.32-39.
- CARTA DE CONJUNTURA (1995). Porto Alegre: UFRGS/NAPE, out.
- FOLHA DE SÃO PAULO (18.11.95). São Paulo, p.1-4.
- INDICADORES IESP (1995). São Paulo, n.45, set.
- NOTA PARA IMPRENSA (1995). Brasília: MF/ Tesouro Nacional, v.1, n.3.
- RÜCKERT, Isabel Noemia (1995). Política fiscal: o desafio do equilíbrio permanente. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.24, n.3. (No prelo).
- SARDENBERG, Carlos Alberto (1995). Juro, dólar e salário pressionam contas. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, p.1-4, 18 nov.