

A Situação Fiscal da União em um Período de Alta Inflação: 1990-1994

José Lúcio Alves Silveira*

A primeira metade dos anos 1990 foi caracterizada pela melhora da situação fiscal da União, evidenciada pelos recorrentes superávits primários e declínio de sua dívida líquida. Analisando inicialmente o primeiro aspecto, o resultado primário (receitas não financeiras – despesas não financeiras), que tinha apresentado um déficit médio de 0,5% do PIB entre 1985 e 1989, apresenta uma mudança de tendência no início da década seguinte e obtém um superávit médio de 1,5% do PIB em 1990/1994. Esta mudança foi provocada tanto pelo aumento das receitas correntes (impostos, receitas de contribuições, patrimonial, agropecuária, de serviços e outras receitas correntes) como pelo declínio de importantes despesas.

Em relação à evolução das receitas correntes, observa-se que esta pode ser dividida em dois períodos distintos. No primeiro entre 1990 e 1992, marcado por uma recessão e pelos ganhos temporários de arrecadação do Plano Collor I que ampliou a incidência do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), as receitas correntes apresentaram uma média de 16% do PIB. Já o segundo período, correspondente ao biênio 1993/1994, caracterizou-se pela retomada do crescimento da economia, fato que contribuiu para elevar as receitas correntes, as quais chegam a registrar 18,9% do PIB em 1994.

Além do crescimento econômico, outro aspecto que demonstrou ser importante para a receita tributária na época residiu na capacidade do Governo Federal em reduzir a deterioração fiscal provocada pelo efeito Tanzi, que consiste na queda do valor real da receita tributária provocada pela combinação de altas taxas de inflação e atrasos na arrecadação dos tributos. Como há uma defasagem entre o fator gerador dos tributos e sua efetiva arrecadação pelos cofres públicos, a presença de uma inflação elevada contribui para reduzir em termos reais a receita tributária. No entanto, a nível do Governo Federal foi possível minimizar os custos da inflação sobre a receita tributária mediante a utilização de dois procedimentos. O primeiro diminuindo o intervalo de recolhimento dos tributos. O segundo indexando o valor a ser cobrado dos contribuintes à inflação. Neste caso, criou-se a Unidade Fiscal de Referência (UFIR), pela lei nº 8.383, de 31/1/1991, uma espécie de moeda indexada para o pagamento dos tributos.

As elevadas taxas de inflação entre 1990 e 1994, por outro lado, também influenciaram a trajetória das despesas públicas. Neste caso, a ligação estabeleceu-se através do efeito Patinkin. Porém, diferentemente do efeito Tanzi, em que a inflação contribui para o aumento do déficit público em virtude da redução real da receita tributária, o efeito Patinkin adota a hipótese de que a inflação reduz o déficit público, em função da queda real das despesas orçamentárias. Esta relação se manifesta do seguinte modo: suponha que determinado Ministério tenha uma despesa a ser paga no mês (M_t). O adiamento desse pagamento para o mês (M_{t+1}), em um ambiente de altas taxas de inflação, provoca uma significativa queda real das despesas.

A operacionalização dessa prática orçamentária, no Brasil, ficou conhecida como controle das despesas na “boca do caixa”. Através dela, o Ministério da Fazenda adiava as liberações das verbas orçamentárias de custeio e investimentos com o objetivo de reduzir o valor real das despesas. No que se refere às despesas de custeio, estas passaram de 2,6% do PIB em 1988 para 1,4% do PIB em 1992. E mesmo com a recuperação dessa rubrica no biênio 1993/1994, o seu valor continuou inferior ao verificado no final década de oitenta. Já a formação bruta de capital fixo, o decréscimo foi mais acentuado, com sua despesa passando de 0,9% do PIB em 1989 para 0,6% do PIB em 1994.

* Doutor em Economia pela UFPE e Professor do Departamento de Economia da UFMA. E-mail: jlucioas@uol.com.br

As despesas com salários, apesar de não poderem ser controladas através do adiamento das liberações das verbas orçamentárias como os gastos de custeio e investimentos, também foram beneficiadas pela inflação. Neste caso, o mecanismo utilizado consistiu em procrastinar o atendimento das reivindicações salariais do funcionalismo, que associado à aceleração inflacionária provocava uma redução real dos salários. Assim, foi possível reduzir essas despesas de 3,7% do PIB em 1989 para 2,7% do PIB em 1994. Quanto ao total das despesas com subsídios e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), seu valor declinou de 2% do PIB em 1991 para apenas 0,6% do PIB em 1994.

O declínio nos gastos não-financeiros também pode ser percebido através da evolução das despesas por função do Governo Federal. A soma das despesas em saúde, educação e serviços econômicos passou de uma média de 6% do PIB em 1985/1989 para apenas 4,7% do PIB no período 1990/1994, portanto, um declínio de 21,7%. Além disso, a rubrica que apresentou maior queda relacionou-se com os serviços econômicos – que engloba transportes; comunicações; agricultura; silvicultura; pesca; mineração; indústria; combustíveis; energia; armazenagem e outros serviços – com reflexos negativos para a infra-estrutura econômica assim como para a capacidade futura de produção do País.

As despesas com benefícios da Previdência Social (previdenciários, assistenciais e acidentários) e inativos da União, diferentemente dos gastos não-financeiros descritos acima, apresentaram uma tendência de crescimento ao longo do período 1990/1994. As despesas com inativos da União passaram de 1% do PIB em 1989 para 1,9% do PIB em 1994. Em relação aos gastos com benefícios da Previdência Social, estes passaram de 2,7% do PIB em 1989 para 4,9% do PIB em 1994, decorrente principalmente da expansão das aposentadorias por tempo de serviço e por idade. No entanto, o crescimento dessas despesas não implicou em agravamento do resultado primário da União. Pelo contrário, observou-se a passagem de um déficit primário médio de 0,5% do PIB em 1985/1989 para um superávit primário médio de 1,5% do PIB no período 1990/1994.

Em relação à dívida líquida da União, esta passou de 18,3% do PIB em 1989 para 9,2% do PIB em 1994. Esta queda pode ser atribuída aos seguintes fatos: i) a associação de um superávit operacional médio de 0,5% do PIB entre 1990 e 1994 com uma receita de senhoriagem (emissão de moeda), cuja média foi de 4,0% do PIB para o mesmo período; ii) o crescimento do estoque das reservas internacionais, que passou de US\$ 8,7 bilhões em dezembro de 1990 para US\$ 36,4 bilhões em dezembro de 1994, o qual contribuiu para o declínio da dívida externa líquida do Governo Federal (definida como dívida externa bruta – reservas internacionais). Além disso, deve-se destacar que, não obstante as estratosféricas taxas de juros reais (uma média de 36,3% ao ano no período 1992/1994) praticadas pelo Banco Central do Brasil para atrair capitais externos, o referido declínio do estoque dívida da União foi fundamental para amortecer o crescimento das despesas financeiras do Governo Federal, cuja média foi de 1% do PIB no período 1990/1994 contra 2,1% do PIB entre 1985 e 1989.

Em resumo, em decorrência dos recorrentes superávits primários e do declínio de sua dívida líquida, a União obteve uma melhora em sua situação fiscal na primeira metade dos anos 1990. No entanto, a redução dos gastos em infra-estrutura econômica e social (serviços econômicos, saúde e educação), utilizada como variável de ajuste fiscal, ao diminuir a capacidade futura de produção da economia, trouxe consigo um elevado custo social.