

PERSPECTIVAS DAS CONTAS DO GOVERNO FEDERAL EM 1994-96

Raul W. R. Velloso

RESUMO

A experiência de programação e execução orçamentária do Tesouro Nacional e do INSS desde a posse de Fernando Henrique Cardoso como ministro da Fazenda — em meados de 1993 — representou um esforço árduo de ajuste por parte da área econômica do governo, embora com uma elevada dose de irrealismo. A arrecadação federal de 1994 será recorde, devendo permitir a conciliação do pagamento de parcela elevada do serviço da dívida com a execução dos programas governamentais prioritários — além de manter as transferências adicionais do INSS ao INAMPS no mesmo montante de 1993. Consequentemente, a crise financeira está adiada para o próximo ano ou para o exercício subsequente. O autor propõe que se busque uma solução orçamentária específica para os próximos dois anos, que possa servir de ponte entre o curto prazo e os primeiros efeitos das mudanças estruturais em gestão. *Palavras-chave: programação orçamentária; déficit público; reforma fiscal.*

SUMMARY

Beginning with Fernando Henrique Cardoso's nomination as minister of Finance in mid-1993, the experience of budget planning and execution within both the Treasury and the Social Security Institute (INSS) represented strenuous though somewhat unrealistic efforts of adjustment on the part of economic advisers. Federal revenues will reach in 1994 a record high, allowing to balance payments on a huge part of the debt service along with the execution of top priority governmental programs, along with allowing for money transfers from the INSS to the INAMPS (Health Care and Social Security Institute) on the same level as in 1993. Consequently, the financial crisis has been postponed for another year. The author suggests that a specific solution for the budget over next two years should be adopted, serving as a bridge between needed short term measures and the first effects of expected structural changes.

Keywords: Budgetary planning; public deficit; fiscal reform.

1. A política fiscal em 1994: últimas projeções e execução de caixa até agosto de 1994

1.1. As propostas orçamentárias para 1994

A primeira proposta orçamentária para 1994, preparada na Seplan, foi enviada ao Congresso Nacional, como de praxe, em 31 de agosto de 1993, pouco

tempo depois da posse do novo ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso. Ao constatar, *a posteriori*, um elevado déficit *primário*¹, implícito nas projeções contidas nessa proposta, a nova equipe, disposta a apresentar o quanto antes um programa de estabilização à sociedade, deu início, por volta de outubro de 1993, a uma completa reformulação da proposta orçamentária para 1994. Procurar-se-ia, dessa feita, enviar um orçamento que embutisse um superávit *primário* dimensionado para atender à despesa com juros reais de responsabilidade do governo federal, e pudesse, assim, dar sustentação ao novo programa.

Em meados de dezembro de 1993, a substituta de Fernando Henrique Cardoso no Senado Federal, apresentou, em seu nome, propostas de revisão constitucional que visavam a construir as bases de um novo regime fiscal, mediante a geração de um superávit *primário* permanente nas contas federais.

Consciente das dificuldades para aprovar, em tempo hábil, essas propostas no Congresso Nacional, o Executivo apresentou, paralelamente, uma proposta emergencial de emenda à Constituição, com vistas a viabilizar, do lado da despesa, o ajuste desejado das contas federais, pelo menos nos dois exercícios seguintes, 1994 e 1995. Para esse mesmo fim, contava, ainda, com a possibilidade de o STF proferir decisões favoráveis ao governo no tocante à constitucionalidade do antigo Finsocial (hoje Cofins) e do IPMF, ambos à época sujeitos a intensa contestação judicial.

Após complicada tramitação no Congresso Nacional, a solução de emergência se materializou na instituição de um fundo orçamentário provisório, o FSE — Fundo Social de Emergência, que criou condições para viabilizar, de forma indireta, o excedente de recursos destinado a cobrir parte do serviço da dívida federal, e, ao mesmo tempo, permitir identificar novos fundos capazes de socorrer o INAMPS (assistência médica), cujo custeio até então era financiado basicamente por recursos da contribuição previdenciária².

A primeira revisão do orçamento, apresentada ao Congresso no final de dezembro, partia do pressuposto de que o FSE seria aprovado integralmente, e ostentou, portanto, um saldo *primário* "ampliado" da ordem de US\$ 7,7 bilhões, a preços de abril de 1993³, que implicou um saldo *operacional* "ampliado" nulo, já que o excedente das contas *primárias* correspondia à estimativa da conta de juros reais líquidos, no regime de competência, do governo federal, para o exercício de 1994⁴. Mantida praticamente inalterada a estimativa de receita do orçamento original, o ajuste se concentrou, assim, em cortes das despesas sob o item Outros Custeios e Capital, ou seja, na realização das atividades-fins dos ministérios e na manutenção dos órgãos envolvidos, corte esse viabilizado, em grande medida, pela criação do FSE.

Já na segunda e última versão da proposta orçamentária para 1994, aprovada somente em novembro de 1994 pelo Congresso Nacional, sob o amparo da Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1º de março de 1994 (a que aprovou o FSE) e em face de outras mudanças ocorridas entre dezembro de 1993 e março de 1994, foram introduzidas importantes modificações na primeira revisão orçamentária. Essas mudanças terminaram se traduzindo em aumento da despesa não financeira, mas as metas originais relativas aos saldos *primário* e *operacional* se mantiveram essencialmente inalteradas, por força da nova estimativa de receita.

(1) O saldo *primário* corresponde à diferença entre receitas e despesas não financeiras.

(2) Em junho de 1993, o INSS parou de transferir recursos da contribuição previdenciária para o INAMPS, com vistas ao custeio da assistência médica, porque essa fonte foi sendo cada vez mais utilizada para cobrir o aumento das despesas com os benefícios tradicionais da Previdência, aumento esse ocorrido em decorrência da nova sistemática de concessão introduzida pela Constituição de 1988. O Fundo Social de Emergência — FSE, constituído, entre outros recursos, por 20% da arrecadação dos tributos e contribuições federais, foi o mecanismo introduzido, na revisão do orçamento de 1994, com o objetivo de viabilizar cortes nas despesas vinculadas legalmente a receitas específicas, já que, na ausência de algum mecanismo desse tipo, as "receitas vinculadas", por exigência legal, teriam de ser gastas integralmente para atender às finalidades previstas em lei. A versão final do FSE foi aprovada pelo Congresso, por meio da emenda revisoral nº 1, de 1994. Como o nome indica, esse Fundo reúne verbas para gastos preferencialmente na área social, ainda que a lei não proíba utilizá-lo para outros fins. Trata-se, na verdade, de um mecanismo através do qual recursos são redirecionados de usos cativos, onde existe uma certa folga (como, por exemplo, no caso do seguro-desemprego), para outros onde há carências agudas (por exemplo, assistência médica), liberando a União para destinar parte dos recursos não vinculados ou "livres" (que de outra forma teriam de cobrir as áreas com carências agudas) ao pagamento do serviço da dívida.

(3) Os valores do orçamento de 1994 foram expressos a preços de abril de 1993, com base no IGP-DI. Os valores expressos em dólares foram convertidos à taxa de câmbio média daquele mês, ou seja, CR\$ 28.3933. O saldo *primário* se denominou "ampliado", entre outros motivos, por terem sido incluídas, na apuração da receita não financeira, as operações de crédito de longo prazo, notadamente as externas, líquidas das amortizações respectivas.

(4) Define-se o saldo *operacional* pela diferença entre o saldo *primário* e a despesa com juros reais.

1.1.1. Despesas em ascensão

Assim, na última versão do orçamento, em comparação com a revisão de dezembro, as despesas anuais com benefícios previdenciários aumentaram de US\$ 19,5 bilhões para US\$ 21,4 bilhões, em face da conversão em URV e levando em conta os dados observados até março de 1994.

As despesas com Outros Custeios e Capital subiram de US\$ 25,7 bilhões para US\$ 30,2 bilhões, em grande medida por ter o governo desistido de extinguir ministérios como os do Desenvolvimento Regional e do Bem-Estar Social, e decidido recompor o orçamento do Ministério da Saúde em níveis mais próximos dos da proposta original.

As transferências obrigatórias para estados e municípios foram calculadas pelos mesmos percentuais previstos na Constituição de 1988, já que o Congresso não aprovou o destaque de qualquer parcela dessas transferências (nem tampouco dos Fundos de Desenvolvimento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste), para fins de constituição do FSE. Já a estimativa da despesa de pessoal se manteve inalterada, em US\$ 24 bilhões.

1.1.2. Receitas compensatórias

Com despesas mais elevadas, a viabilização das metas anteriores dos saldos *primário* e *operacional*, de todo desejável para manter intacta a confiança no sucesso do plano de estabilização, requereria o aumento da estimativa de receita em montante equivalente.

A viabilização da nova estimativa de receita se daria, em primeiro lugar, pela introdução da arrecadação do IPMF nos cálculos (anteriormente, a constitucionalidade desse imposto estivera em discussão no STF), e, depois, pelas alterações de legislação tributária contidas na própria Emenda nº 1. Apoiar-se-ia, ainda, no esforço de combate à sonegação, e em outras providências cujos efeitos financeiros somente se fariam perceber no corrente exercício (como, por exemplo, a venda de participações minoritárias do governo junto ao BNDES, no valor de cerca de US\$ 900 milhões, e a recuperação de parte dos depósitos judiciais da Cofins, no montante de US\$ 2,2 bilhões).

Só que, a despeito desses fatores, o número finalmente apresentado para a estimativa da receita em 1994 afigurou-se pouco crível, ao evidenciar uma projeção da taxa de crescimento do total de impostos e contribuições (exclusive as duas receitas extraordinárias acima indicadas) excessivamente elevada — cerca de 40%, com viabilização imaginável apenas em condições ainda mais favoráveis do que as que prevaleceriam em 1994. Ou seja, a falta de um ajuste mais profundo na despesa demandou um crescimento compensatório da receita de viabilização praticamente impossível.

Assim, repetindo práticas anteriores, o governo decidiu não assumir o ônus do ajuste de suas despesas no momento de fazer a proposta orçamentária oficial, transferindo esse problema, se fosse o caso, para o âmbito da gestão de caixa, onde, como se sabe, o grande desafio tem sido pôr em prática as metas fiscais dos planos de estabilização, sob intensas pressões dos interessados na execução do orçamento. Nesse processo de ajustar recursos escassos a demandas desproporcionais, às vezes acaba valendo a "lei do mais forte", em detrimento das priorida-

des originais. Ao final, o governo fica sabendo pouco daquilo que efetivamente realizou, e muito menos ainda do grau de realização dos grandes objetivos nacionais.

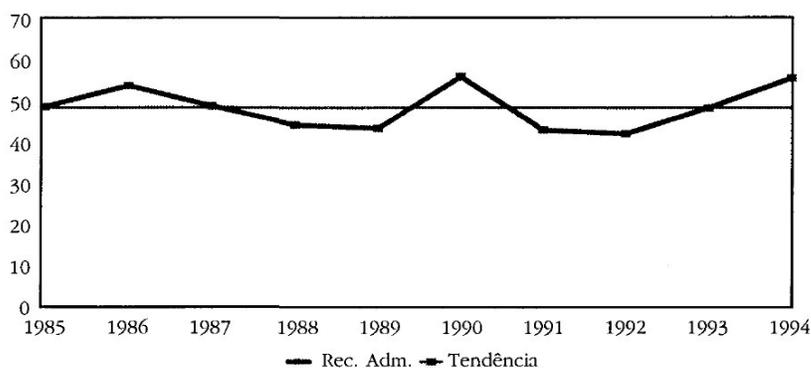
1.2. Execução da receita até agosto de 1994

De fato, com base nas apurações da SRF — Secretaria da Receita Federal, até agosto último, no conceito de competência (ou seja, com base nos valores registrados nos DARF), e também utilizando o IGP com deflator, o crescimento da arrecadação dos principais tributos e contribuições ficou bem abaixo da meta acima indicada, situando-se em 13,6%. Isso se deveu à queda observada no conjunto da arrecadação dos impostos tradicionais (IPI, Imposto sobre a Renda etc.) e ao baixo desempenho das contribuições sociais em relação às expectativas.

Isoladamente, esse resultado deveria inviabilizar a obtenção das metas de saldos *primário* e *operacional* desejadas pelo governo, a despeito de representar um incontestável sucesso da área de arrecadação, em contraste com as perspectivas mais modestas de crescimento da atividade econômica (estima-se crescimento de 4% para o PIB deste ano), e também com a própria evolução da receita federal nos últimos anos.

Com efeito, como se constata no gráfico a seguir, em que a receita global é medida pelo conceito de "Receita Administrada pela Secretaria da Receita Federal", a última previsão disponível para 1994, já levando em conta os dados observados até agosto, mostra que, neste ano, em comparação com os nove exercícios fiscais precedentes, deverá ser alcançado um novo recorde na arrecadação federal, comparável apenas ao atípico resultado de 1990, que, como se sabe, decorreu de medidas extraordinárias vinculadas ao Plano Collor I.

Gráfico I
Receita Administrada pela SRF 1985-94
(R\$ bilhões de junho de 1994)



1.3. Execução de caixa até agosto de 1994

A despeito do comportamento da receita abaixo das expectativas oficiais, a gestão do Tesouro tem-se revelado eficaz na geração de um excedente elevado nas contas *primárias* do governo federal, no que foi certamente ajudado pela inexistência de orçamento aprovado pelo Congresso durante quase todo o exercício de 1994, fato inédito na história financeira recente.

Os dados periodicamente divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional revelam a ocorrência de um expressivo superávit primário aparente, de cerca de R\$ 3,2 bilhões, a preços de junho de 1994, acumulado até agosto de 1994 (a partir de agora, no texto, todos os valores estão expressos em reais de junho de 1994)⁵. Projeta-se, oficialmente, que o saldo *primário* das contas do Tesouro Nacional deverá alcançar o montante de R\$ 5,7 bilhões. Adicionando-se o pequeno saldo *primário* do caixa da Previdência, esses valores subiriam para R\$ 3,4 bilhões e R\$ 6,0 bilhões, respectivamente.

Embora fosse ideal que esse resultado tivesse tido origem numa programação orçamentária deliberada e transparente, com o devido respaldo do Congresso Nacional, o fato é que o Tesouro Nacional, sem qualquer alarde, deverá obter, neste exercício, um resultado fiscal sem precedentes. Como se vê no Quadro 1, a seguir, o saldo *primário* programado para o corrente exercício representará cerca de R\$ 5 bilhões a mais do que o que foi executado no ano passado, ao mesmo tempo em que o Tesouro Nacional aumenta seus dispêndios na área de Saúde, por exemplo, em 32% (exclusive pessoal), incremento esse exatamente igual, em valor absoluto, às transferências do INSS para a Saúde durante o ano de 1993. Com isso, o Tesouro estaria compensando esse setor ao menos pela perda, relativa ao ano de 1993, dos recursos que o INSS lhe transferia regularmente.

Nada obstante, esse expressivo resultado somente será alcançado admitindo-se a liberação de cerca de 45% do total dessa verba, estipulada no orçamento de 1994, o que evidencia o elevado grau de repressão presente na gestão de caixa.

Além disso, deve-se enfatizar que o saldo *primário* de cerca de R\$ 6 bilhões corresponde, aproximadamente, à estimativa da despesa de juros reais líquidos, no regime de competência, aplicando-se, aos estoques de 31.7.94, as seguintes taxas de juros: (1) sobre a dívida mobiliária interna junto ao público e outras dívidas similares: 12% a.a.; (2) sobre depósitos diversos remunerados junto ao Banco Central: 6% a.a.; (3) sobre ativos internos: 5% a.a.; (4) sobre passivos externos: 5% a.a.; e (5) sobre ativos externos: 3% a.a.

Isso mostra que, a despeito dos caminhos não convencionais trilhados, o governo estará, em grande medida, cumprindo o prometido em relação às metas fiscais. Para isso, como visto, contribuíram decisivamente o aumento da receita e a maior flexibilização no uso das fontes orçamentárias, viabilizada pela criação do FSE, que tornou possível o corte das despesas em Outros Custeios e Capital dos ministérios tradicionalmente supridos por receitas vinculadas.

Como se vê no Quadro 1, o ajuste deverá ocorrer a despeito de manter-se virtualmente inalterado o nível da despesa não financeira total, o que esconde importantes mudanças nos seus principais componentes.

De um lado, deverá haver crescimento expressivo da despesa com pessoal (cerca de 9,6% em relação a 1993), em parte, pelo demonstrativo de caixa conter uma folha de pagamento a mais neste ano (por ter havido mudança de data de pagamento), e também por medidas relacionadas com aumentos de gratificações e com a busca de isonomia salarial. Deverá também ocorrer o já citado crescimento no custeio da Saúde (32%).

(5) A denominação "aparente" significa que o cálculo apresentado é extra-oficial, e foi obtido a partir de informações "acima da linha", ou seja, das apurações específicas de receitas e despesas realizadas pela STN — Secretaria do Tesouro Nacional e do INSS, e não pela sistemática oficial, "abaixo da linha", ou seja, pelo lado do financiamento, esta última a cargo do Banco Central, mas ainda não disponível ao público. Esse valor corresponde a US\$ 2,8 bilhões, a preços de abril de 1993, condição essa em que estiveram expressos os valores orçamentários apresentados até o momento, neste texto. Para a conversão de quaisquer valores expressos em reais de junho de 1994, para dólares de abril de 1993, dividir pelo fator 1,13.

Do outro lado, tem-se uma queda de 11,9% nas transferências para estados e municípios, devido, principalmente, à previsão de queda na arrecadação dos impostos partilhados entre as esferas de governo. E, finalmente, a queda em Outros Custeios e Capital, tanto no caso dos ministérios custeados fundamentalmente com receitas vinculadas, em vista da destinação de 20% dessas receitas ao FSE⁶, como nos demais órgãos.

Quadro 1
FLUXO DE CAIXA DO TESOUREIRO NACIONAL
1993-1995
(Em R\$ milhões de junho de 1994)

| | 1993 | 1994 | 1995 |
|--|-------|-------|-------|
| 1 Rec. Não Financeira | 50798 | 56026 | 53938 |
| 2 Desp. Não Financeira | 50410 | 50265 | 52669 |
| 2.1 Pessoal | 21633 | 23716 | 25425 |
| 2.2 Transf. p/ Estados e Municípios | 13421 | 11826 | 12299 |
| 2.3 Outros Custeios e Capital(a) | 15356 | 14723 | 14945 |
| 3 Ret.Liq.Progr.Op.Ofic.Crédito(POOC) | 464 | -18 | 0 |
| 4 SALDO PRIMÁRIO(incl.POOC)[1-2+3] | 852 | 5743 | 1269 |
| DECOMPOSIÇÃO DE Outros Custeios e Capital: | 15356 | 14723 | 14945 |
| Trabalho | 4580 | 3664 | 3811 |
| Saúde | 3792 | 5000 | 5000 |
| Educação | 933 | 543 | 565 |
| Integração Regional | 894 | 715 | 744 |
| Mín. Militares | 876 | 876 | 876 |
| Transportes | 793 | 793 | 793 |
| Ação Social | 743 | 594 | 618 |
| Agricultura | 225 | 225 | 225 |
| DEMAIS(b) | 2520 | 2313 | 2313 |

FONTE: STN, para os dados primários.

Critérios de deflacionamento:

Até junho de 1994, os valores mensais originais, em CR\$, foram deflacionados pelo IGP, com base nesse mês, e depois convertidos em reais (URV), pela URV média de junho. Quanto a julho e agosto, os valores originais, em R\$, foram deflacionados pela nova apuração do IGP para esses meses (5,47% e 3,34%, respectivamente). No caso de pessoal, usou-se o IGP^(*), isto é, o IGP centrado no início do mês (média geométrica entre o IGP do mês t e o relativo a t-1).

Critérios de projeção:

Para agosto/dezembro de 1994, projeções oficiais. Para 1995: RECEITA - igual a 1994 exclusive IPMF (R\$ 4.163 milhões médios de junho de 1994) mais 4% de crescimento (hipótese do OGU-95 para a evolução do PIB).

TRANSFERÊNCIAS - Mesma proporção da RECEITA (exclusive IPMF) em 1994. PESSOAL - Base da estimativa: despesa de 1994, exclusive metade da despesa de abril (R\$1.291 milhões), quando houve pagamento de duas folhas, mais efeitos adicionais da isonomia salarial para o ano todo (R\$ 3.000 milhões).

OUTROS CUSTEIOS E CAPITAL (Ministérios) - Trabalho, Educação, Int.Regional e Ação Social: crescimento de 4%, por serem financiados por receitas vinculadas. Saúde: como também em 1994, despesa total igual à de 1993, somada às transferências do INSS para o INAMPS naquele ano. (A queda de 1994 na Educação se deve em parte à destinação de 20% ao FSE e em parte à exclusão da parcela financiada pelo Salário-Educação dos demonstrativos da STN).

(a) Inclusive Restos a Pagar.

(b) Fazenda; Seplan; Indústria e Comércio; Ciência e Tecnologia; Minas e Energia; Meio Ambiente; Comunicações; Cultura; Previdência Social (excl. benefícios); Relações Exteriores; Min.Público; Justiça; Presid. República; Vice-Presid. República; Assuntos Estratégicos; Adm. Federal; Adv. Geral; Câmara; Senado; TCU; STF; STJ; Justiça Militar; Justiça Eleitoral; Justiça do Trabalho; Cons. Just. Federal; Tribunal Just. DF e Territórios.

(6) Ministérios da Integração Regional, Trabalho, Ação Social e Educação, sendo que, no caso deste último, a queda se explica em parte pelo fato de os gastos custeados com a Contribuição para o Salário-Educação não estarão mais sendo contabilizados pela STN a partir do corrente exercício.

1.4. Previdência

Tendo posto em prática os dispositivos constitucionais que elevaram consideravelmente a despesa com benefícios previdenciários, sem levar em conta as restrições do lado da receita, o governo assistiu, passivamente, à paralisação das transferências do INSS para o INAMPS, em meados de 1993.

Como se vê no Quadro 2, abaixo, o comprometimento da receita básica do INSS, ou seja, a contribuição previdenciária, com o pagamento de benefícios vem crescendo, sistematicamente, desde 1987, quando se situava ao redor de 56%. Mas é somente a partir de 1991, e especialmente em 1993, que se verificam aumentos mais acentuados desse comprometimento. Em 1994, a despesa com benefícios já deverá ultrapassar a arrecadação da contribuição sobre a folha de pagamento.

Quadro 2
PRINCIPAIS INDICADORES FINANCEIROS DA PREVIDÊNCIA
1987-1995

(Valores em % da Arrecadação da Contribuição s/ Folha)

| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994(a) |
|------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|
| BENEFÍCIOS | 56,3 | 57,8 | 62,5 | 62,2 | 72,2 | 79,7 | 94,3 | 101,6 |
| ASSISTÊNCIA MÉDICA | 20,5 | 27,6 | 26,7 | 24,8 | 35,3 | 17,0 | 5,5 | 0,0 |
| Pessoal e Outras Desp. | 24,7 | 25,2 | 23,7 | 26,5 | 11,2 | 8,5 | 8,8 | 13,9 |
| Não Financeiras | | | | | | | | |
| Total | 101,5 | 110,6 | 112,9 | 113,4 | 118,7 | 105,2 | 108,6 | 115,5 |

FONTE: INSS, para os dados primários. Os valores originais foram deflacionados pelo IGP, mês a mês.
(a) Projeções (cf. Quadro 3).

Naturalmente, o inverso tenderia a ocorrer com os outros componentes da despesa não financeira. Como se vê também no mesmo quadro, a participação das despesas com assistência médica (transferências ao INAMPS), que havia crescido, de forma expressiva, até 1991, foi cortada, drasticamente, em 1992 e 1993, tendo simplesmente deixado de existir a partir de meados desse último exercício. Já a participação de "pessoal e demais itens da despesa não financeira" baixaria de patamar a partir de 1991, mas um valor mínimo um pouco acima de 10% da contribuição previdenciária parece ter sido atingido nos últimos anos, em face de sua natural rigidez para baixo.

O fechamento final das contas do INSS tem sido feito graças às transferências de recursos da União e aos resultados de aplicações financeiras dos seus excedentes de caixa. Como se verifica no Quadro 3, a seguir, a Previdência deverá encerrar o ano de 1994 ainda com um saldo de caixa positivo, cerca de R\$ 1,6 bilhão, praticamente equivalente a uma folha média mensal de benefícios.

O aumento do salário-mínimo para R\$ 70,00 em setembro de 1994 contribuirá para a elevação da despesa com benefícios, no segundo semestre deste ano, mas o efeito total disso só se fará sentir no próximo ano.

1.5. A medida provisória do Real e as contas federais

A medida provisória nº 542, de 30 de junho de 1994, introduziu várias alterações relevantes para o controle dos gastos públicos no decorrer do segundo semestre deste exercício. Entre elas, destacam-se as seguintes:

a) Criação do Fundo de Amortização da Dívida Pública Mobiliária Federal (Capítulo V) — A redução do estoque da dívida que resultar desse mecanismo conduzirá, isoladamente, a uma diminuição da despesa de juros reais, o que implica redução do superávit *primário* mínimo requerido para viabilizar as metas originais para este exercício (ou seja, um esforço de ajustamento menos acentuado).

b) Suspensão de "créditos especiais", avais do Tesouro, e outras práticas que implicam aumentos de gastos, por noventa dias (Art. 48) — A suspensão de créditos especiais significa proibir a autorização de qualquer despesa adicional à que estiver no orçamento.

c) Conversão das dotações orçamentárias e da execução orçamentária no primeiro semestre (Art. 25, § 1º) para reais — Com base na última versão da proposta orçamentária, a sistemática indicada na medida provisória levará a um corte do saldo das dotações para o segundo semestre da ordem de 25%. Isso significa que um eventual inchaço na estimativa de receita (como a comparação da execução até maio com os dados projetados pareceu indicar) ficaria agora corrigido, e se evitariam pressões dos ministérios por recursos inexistentes no segundo semestre. Mas como o orçamento só foi aprovado no penúltimo mês do exercício, esse corte, praticamente, não terá qualquer efeito prático.

Quadro 3
FLUXO DE CAIXA DA PREVIDÊNCIA
1993-1995

| | (R\$ Milhões de Junho de 1994) | | |
|-------------------------|--------------------------------|--------|--------|
| | 1993 | 1994 | 1995 |
| 1 Rec. Não Financeira | 25.443 | 24.346 | 24.346 |
| 1.1 Contr.s/Folha(a) | 22.714 | 20.825 | 20.825 |
| 1.2 Demais | 2.729 | 3.521 | 3.521 |
| 2 Desp. Não Financeira | 25.237 | 24.052 | 25.352 |
| 2.1 Benefícios | 21.909 | 21.167 | 22.467 |
| 2.2 Transf. p/ INAMPS | 1.273 | 0 | 0 |
| 2.3 Demais(b) | 2.055 | 2.885 | 2.885 |
| 3 SALDO PRIMÁRIO (1-2) | 206 | 294 | -1.006 |
| Saldo de Caixa em 31.12 | 1.158 | 1.572 | |
| Razão BEN./CONT. (%) | 96,5 | 101,6 | 107,9 |

FONTE: INSS, para os dados primários.

Crítérios de deflacionamento: Até junho de 1994, os valores originais, em CR\$, foram deflacionados pelo IGP, com base nesse mês, e depois convertidos em reais (URV), pela URV média de junho. Quanto a julho e agosto, os valores originais, em R\$, foram deflacionados pela nova apuração do IGP para esses meses (5,47% e 3,34%, respectivamente). Crítérios de projeção: Os valores de setembro a novembro de 1994 da Contr. s/ Folha foram projetados com base na média observada em janeiro/agosto de 1994. O valor de dezembro foi obtido multiplicando-se essa média pelo fator 1,7 (em face do 13º salário). Os benefícios foram projetados com base na média observada em janeiro/agosto de 1994, corrigida pela fator de sazonalidade de 1993 (0,981), mais os 7% de aumento do salário-mínimo. O valor de dezembro foi obtido multiplicando-se pelo fator 1,5 (por causa do 13º salário). Os benefícios em 1995 foram projetados com base na projeção de setembro a novembro de 1994 (R\$1.745 milhão/mês) e supondo um crescimento adicional de 3% no valor global anual. O saldo de caixa em 31.12.94 foi projetado supondo juros de 3% em setembro e 2% de outubro a dezembro de 1994 sobre as aplicações financeiras da Previdência.

(a) Arrecadação Bancária menos Transferências para Terceiros.

(b) Exclusive Transferências para Terceiros.

2. Alterações constitucionais, consolidação do real e política fiscal em 1995-6

Conjugada com outros fatores, a rápida queda da taxa de inflação observada até o momento transmite a idéia de pleno sucesso para o Plano Real, ao menos em sua fase inicial.

Entre os fatores favoráveis ao Real, que o distinguem dos diversos planos de estabilização levados a efeito nos últimos oito anos, situam-se: a conclusão do equacionamento da dívida externa com os bancos comerciais estrangeiros e a existência de reservas em montante superior a US\$ 40 bilhões, por volta do lançamento do plano; a bem-sucedida estratégia de desindexação em duas etapas (ou seja, a introdução da URV antes da substituição da moeda); o ajuste fiscal, ainda que provisório; e a eficiente gestão, até o momento, das políticas comercial, monetária, de monitoramento de abastecimento e preços, e da nova política cambial (a despeito de surgirem cada vez maiores dúvidas sobre a viabilidade de se manter inalterada esta última). Além disso, registre-se que o Real foi lançado sem o recurso a qualquer congelamento formal de preços.

A percepção generalizada é de que o sucesso do Plano Real foi o elemento decisivo na expressiva vitória de Fernando Henrique Cardoso nas recentes eleições presidenciais. Esse fato evidencia o alto valor da estabilização econômica para a grande maioria da população, especialmente para aqueles que eram mais pesadamente onerados pelo "imposto inflacionário", vale dizer, as classes de renda mais baixa. Mostra, também, que a credibilidade do mandato presidencial que se inicia está inexoravelmente associada à evolução do Plano Real.

Ao lado disso, os demais objetivos valorizados pela população, como, por exemplo, a retomada do crescimento em bases sustentadas, o repagamento da "dívida social" e a desoneração e a simplificação tributária, dependem, como se sabe, entre outros requisitos de difícil viabilização, da aprovação de "reformas" de tramitação complexa e lenta no Congresso Nacional, e deverão, por isso mesmo, levar ainda muito tempo para produzir resultados palpáveis. Assim, em condições normais, nos primeiros anos, o governo só conseguirá manter (ou mesmo aumentar) a sua credibilidade junto à população se for possível ostentar resultados favoráveis no combate à inflação.

Ou seja, ao governo não resta outra saída que não a de tentar, prioritariamente, consolidar os resultados favoráveis obtidos com a implantação do Plano Real, para não perder a credibilidade conquistada a duras penas, e, mais do que isso, reforçá-la ao máximo, para poder levar avante as complexas transformações por que o País precisa passar, antes de retomar os trilhos do crescimento acelerado e recuperar as quase duas décadas perdidas desde a crise externa. Isso dependerá, fundamentalmente, de como serão enfrentadas diversas situações problemáticas que carecem de equacionamento definitivo, paralelamente à manutenção da rotina antiinflacionária no Ministério da Fazenda.

Uma dessas situações problemáticas, por exemplo, que não será objeto de discussão neste texto, refere-se à complicada questão cambial, ou seja, aos problemas relacionados com a política inovadora, adotada pelo Banco Central, de deixar a taxa de câmbio flutuar praticamente sem intervenção, o que, mesmo sendo altamente desejável do ponto de vista do controle monetário, pode, se levado além de certo ponto, provocar o sucateamento de parte relevante do nosso parque produtivo.

No entanto, o problema que mais de perto interessa aos objetivos deste trabalho refere-se ao desequilíbrio potencial das contas do governo federal, que se

deve ao regime fiscal "desequilibrante" estabelecido na Constituição de 1988 e nos demais instrumentos legais existentes, com efeitos desfavoráveis sobre as contas públicas, especialmente no tocante à despesa. Cabe perguntar qual é o diagnóstico básico do problema fiscal, o que tem sido feito até agora e o que será preciso fazer em seguida para equacioná-lo.

O ponto de partida, aqui, é que o plano de estabilização dificilmente se sustentará, se o governo não for capaz de demonstrar a sociedade que tem condições de evitar o crescimento descontrolado da dívida pública de curto prazo. Mais precisamente, na fase inicial, trata-se de demonstrar à sociedade que o governo teria condições de pagar, com recursos não inflacionários (ou seja, basicamente tributos), pelo menos a parcela dos juros reais líquidos da dívida federal ("líquidos" da remuneração dos ativos de propriedade do governo). Nessas condições, a dívida líquida em termos reais pararia de crescer, tendendo, na verdade, a ficar cada vez menor em relação às dimensões da economia, na medida em que o PIB ostentasse evolução positiva.

Em outras palavras, o Tesouro pararia de pressionar o mercado financeiro interno, a não ser com vistas à rolagem do principal de sua dívida de curto prazo, que tenderia a se reduzir progressivamente. A redução progressiva do seu estoque tenderia a ocorrer como resultado da própria estabilização inicial dos preços (que leva a uma maior retenção da dívida não remunerada, ou seja, moeda, por parte dos agentes econômicos), e do progressivo pagamento desse principal, como resultado de programas específicos para esse fim, como o de privatização.

Em consequência, o governo eliminaria uma das principais causas de perda de controle da liquidez da economia, permitindo, desse ponto de vista, a recuperação da sua capacidade de fazer política monetária *apertada*, quando fosse necessário.

Entre os principais elementos "desequilibrantes" do regime fiscal, destacam-se a excessiva amarração das receitas a determinados fins, o que torna o orçamento extremamente rígido (o problema das vinculações); os diversos fatores por trás da tendência ao crescimento das despesas de pessoal (a alta participação dos pagamentos a inativos e pensionistas na despesa total; a busca de "isonomia salarial" entre os Poderes, que acaba elevando o salário médio em cada rodada; e a virtual impossibilidade de realizar demissões de funcionários); a incoerência na distribuição de encargos entre esferas governamentais (no conjunto, a Constituição de 1988 é descentralizadora, mas pelo art. 23 as esferas podem atuar simultaneamente em quase todas as áreas); e as diversas "contas abertas" que foram criadas para atender a determinados tipos de gasto. Tal é o caso dos gastos da Previdência, da Saúde e da Assistência Social, que foram fortemente ampliados pelos novos dispositivos constitucionais, sem levar em conta a escassez de recursos não inflacionários⁷.

Os fatores "desequilibrantes", do lado da despesa, impedem que o Executivo envie ao Congresso um orçamento que contemple o citado pagamento de parte do serviço da dívida (ou seja, pelo menos a parcela de juros reais). Primeiro, porque o aumento recente das transferências constitucionais a estados e municípios e o agravamento das referidas "contas abertas", incluindo pessoal, vêm levando à quase exaustão da receita não financeira com apenas quatro tipos de despesa: transferências automáticas, pessoal, benefícios previdenciários e assistência médica.

Em relação à receita dos sistemas de caixa do Tesouro Nacional e da Previdência, vistos em conjunto, esses quatro itens haviam abocanhado, em 1993, nada menos do que 87% da receita não financeira. Com a criação do FSE e o nível

(7) Do lado da receita, os problemas maiores são a baixa qualidade da estrutura tributária brasileira, seja do ponto de vista da eficiência alocativa de recursos (tributos "em cascata" etc.), seja pela alta regressividade do sistema, seja, finalmente, pela sua elevada complexidade. Existe consenso sobre a necessidade de simplificar, reduzir a regressividade e aumentar a eficiência da tributação. O tema da "reforma tributária" tem sido exaustivamente discutido, nos últimos anos, dentro e fora do Congresso Nacional, e existem inúmeras propostas em tramitação, mas as discussões têm esbarrado em inúmeros impasses. Um impasse que sempre ocorre é quando as mudanças implicam redução da carga tributária, o que interessaria, naturalmente, ao setor privado. Em vez de reduzir o seu quinhão, os governos estaduais e municipais gostariam de aumentá-lo, alegando a assunção, cada vez maior, de novas responsabilidades. O governo federal, por sua vez, resiste à redução de sua parcela do bolo, por esta vir sendo reduzida ao longo dos últimos anos, e porque precisa dar sustentação ao plano de estabilização.

recorde de receita previsto para o corrente exercício, está-se projetando queda expressiva dessa participação, em 1994, para cerca de 74%. Só que, como veremos a seguir, nova subida é esperada em 1995, a menos que providências no sentido oposto sejam tomadas, quando então seria possível atingir o nível recorde de 91%⁸.

Ao lado disso, com base na primeira estimativa de receita feita em novembro de 1993 para a revisão do orçamento de 1994, antes, portanto, da criação do FSE, constatou-se que cerca de 76% da receita não financeira federal correspondia à receita vinculada a usos predeterminados. Ou seja, toda essa quantia teria de ser gasta nas áreas especificadas na legislação basicamente constitucional.

Como mais da metade dos restantes 24% teria de ser destinada, também por lei, ao pagamento de pessoal, restariam poucos recursos para suprir as necessidades de custeio e investimento dos órgãos desprotegidos por vinculações (tais como toda a área de infra-estrutura, os ministérios militares e os demais segmentos fora do setor social), e, como requisito da própria estabilização, para a cobertura de parte do serviço da dívida. Ou seja, há muita restrição ao uso da receita, para se pensar, ainda, em pagar parte do serviço da dívida.

Conforme amplamente discutido na seção precedente, impossibilitado de lidar de forma mais efetiva com as "contas abertas", em 1994, ou seja, assistindo passivamente à expansão dos seus principais componentes, o governo vem-se apoiando na desvinculação parcial e temporária implícita na criação do FSE, assim como na receita extraordinária do IPMF, para viabilizar o pagamento de parcela expressiva do serviço da dívida. Só que a viabilização do pagamento dessa parcela tem-se feito, de forma velada, somente no nível do caixa do Tesouro, e não explicitamente num orçamento que contenha a verdadeira realidade dos fatos. Mais uma vez, o governo temeu revelar as reais dimensões do problema em seu orçamento oficial. Mas o fato de estar gerando, na prática, o desejado superávit, tem sido suficiente para a sustentação momentânea do plano.

Tanto quanto no caso da reforma tributária, existem inúmeras propostas capazes de solucionar, a médio e longo prazos, os problemas do lado da despesa, como o previdenciário e os demais acima citados. O que tem faltado é disposição política de realizar as reformas e impor perdas a determinados segmentos.

Como no caso das reformas mais amplas, que visam à retomada do crescimento e ao resgate da "dívida social" (de que, aliás, é também parte integrante), todo o processo que levará à arrumação do regime fiscal consumirá muito tempo e energia do novo governo, cabendo indagar como ficam as contas públicas nesse ínterim. Ou seja, deve-se perguntar se os fatores que estão permitindo o ajustamento provisório de 1994 se manterão inalterados até lá. Se não, a falta de uma solução-ponte pode pôr em risco a questão inflacionária, e, portanto, todo o projeto governamental de longo prazo.

Infelizmente, o governo tem sérios problemas a enfrentar, na área fiscal, no curto prazo. O mais importante é o término da vigência do IPMF em 31 de dezembro deste ano. Isso implicará uma perda de recursos de cerca de R\$ 4,2 bilhões/ano, tomando por base a estimativa de arrecadação do corrente exercício.

Além disso, deverão continuar crescendo as necessidades de recursos de duas das principais "contas abertas", Pessoal e Previdência. No primeiro caso, por força dos acertos negociados há uns dois meses com o funcionalismo, particularmente com o segmento militar, far-se-á, ainda neste ano, uma nova rodada do processo de busca de isonomia salarial dos quadros do Executivo, relativamente aos demais Poderes. Basicamente por conta da primeira parcela dessa última tentativa de busca de isonomia salarial, a despesa de pessoal deverá passar de R\$

(8) Esses percentuais foram calculados com base nos dados apresentados nos Quadros 1 e 3, acima.

23,7 bilhões para R\$ 25,4 bilhões, envolvendo um acréscimo de R\$ 1,7 bilhão (vide Quadro 1).

No caso da Previdência, estima-se aumento da despesa com benefícios de cerca de R\$ 21,2 bilhões em 1994 para R\$ 22,5 bilhões em 1995, por força, principalmente, do aumento recente do salário-mínimo. O acréscimo de despesa seria, nesse caso, de R\$ 1,3 bilhão.

Como o FSE ainda estará em vigor no ano que vem, é possível, em princípio, manter essencialmente inalterados os níveis de Outros Custeios e Capital, dos diversos ministérios, alcançados no corrente exercício⁹.

Nessas condições, conforme se verifica pelos números apresentados no Quadro 1, o saldo *primário*, no demonstrativo do Tesouro Nacional, tenderia a reduzir-se, de R\$ 5,7 bilhões, para R\$ 1,3 bilhão (redução de R\$ 4,4 bilhões), desde que mantida uma execução orçamentária tão austera como a do corrente exercício.

Já pelo demonstrativo contido no Quadro 3, o saldo primário do caixa do INSS passaria de R\$ 300 milhões para -R\$ 1,0 bilhão, ou seja, uma variação negativa de R\$ 1,3 bilhão.

O déficit total seria, assim, nesses termos, de R\$ 5,7 bilhões no ano que vem.

Antes de examinar medidas específicas, o futuro governo deveria, ao invés de olhar somente para 1995, pensar em termos do biênio 1995-6, quando se tratasse de "curto prazo", seja para reforçar a credibilidade na sustentação do plano, seja para evitar ter de repensar o mesmo problema logo em seguida. O "longo prazo" seria, por consequência, o período que se iniciaria a partir de 1997, e em que, idealmente, já começariam a produzir efeito as mudanças estruturais específicas acima mencionadas, implantadas no contexto de uma bem-sucedida revisão constitucional a partir do início do ano vindouro.

Além do mais, entre abril e agosto do ano que vem, o novo governo já terá de enviar ao Congresso o projeto da LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) para 1996, o próprio projeto de orçamento para 1996 e o Plano Plurianual 1996-9 (que, na sua forma atual, nada mais é do que um orçamento plurianual sintetizado, referente aos últimos três anos de cada mandato). Para tanto, seria preciso contar com um mínimo de definições mais firmes, tanto do lado da receita, como da despesa, pelo menos para o período 1995-6.

Dado o elevado montante de recursos envolvidos, o ideal seria que o governo tivesse condições de fazer aprovar, ainda neste ano, uma emenda à Constituição, bem simples, que, basicamente: (1) revigorasse o IPMF pelo menos por mais dois anos; e (2) prorrogasse o FSE pelo menos por mais um ano. Tendo essas duas medidas como principais ingredientes do "pacote" de curto prazo, outras poderiam ser adicionadas subsidiariamente, com vistas a viabilizar, de saída, pelo menos os dois primeiros orçamentos anuais, ou seja, os de 1995 e 1996, de forma compatível com a meta fiscal ideal para a sequência do plano de estabilização econômica, ainda que isso signifique prorrogar, por mais dois anos, a mesma contenção de 1993-4 nos gastos dos diversos programas ministeriais.

Como se sabe, existem enormes resistências na sociedade à manutenção do IPMF. O problema é que o governo pode não ter outra saída, pois parece inexistir qualquer outro mecanismo com igual eficácia para arrecadar uma quantia desse porte a curto prazo. A hipótese alternativa parece inviável, pois seria o governo abrir mão de gerar um superávit primário entre R\$ 5 e 6 bilhões, no mínimo, nos próximos dois anos, e, assim, pôr em risco o programa de combate à inflação.

O programa de privatização aparece como sendo uma possibilidade de geração apreciável de recursos, a exemplo do que foi feito no Plano Cavallo, na

(9) Exceto pelo crescimento permitido pelo incremento da receita vinculada, em alguns casos, por força da evolução do PIB, estimada, nos termos do Quadro 1, acima, em 4%.

Argentina, ainda que dificilmente no mesmo montante anual já demonstrado, na prática, pela arrecadação do IPMF. O problema é que existe uma incerteza muito grande quanto à data provável de entrada de recursos, em espécie, ficando praticamente inviável fazer um orçamento com despesas tão incomprimíveis como as do nosso, financiadas por fontes sujeitas a tal incerteza¹⁰.

Uma saída politicamente palatável seria talvez estabelecer que a arrecadação do IPMF funcionasse apenas como um adiantamento dos ingressos da receita de privatização. Na medida em que se concretizasse o ingresso de um determinado valor, predeterminado, em espécie, por conta desse programa, os contribuintes teriam o direito a um crédito relativo à parcela anteriormente recolhida. Seria preciso estudar, ainda, a melhor forma de tornar esse esquema operável.

Uma outra hipótese nessa mesma linha seria instituir um empréstimo compulsório, com a mesma base de incidência do IPMF, que servisse de antecipação de recursos da privatização, sabendo-se, é claro, que existem limitações constitucionais a esse tipo de medida. Ou, ainda, criar uma contribuição social, também com a mesma base de incidência do IPMF, destinada exclusivamente a aplicações na área de Saúde.

Essa última hipótese tem a vantagem de envolver a definição de recursos adicionais aos da privatização, de atender a uma antiga demanda do setor de Saúde por uma fonte específica e garantida de recursos, e de poder entrar em vigor noventa dias após a sua instituição. Só que essa medida teria de ser complementada com a liberação do uso da Cofins para pagamento da despesa com Inativos e Pensionistas da União, sem o que aumentariam consideravelmente os recursos para a área social e faltariam recursos para conciliar as demandas cada vez mais elevadas sobre o Orçamento Fiscal Puro. A flexibilização do uso da Cofins envolveria tornar sem efeito o art. 17 da lei nº 8.212/91, o que pode ser feito por meio de uma medida provisória.

Na área de pessoal, além de buscar uma solução para o crescimento acelerado da despesa com Inativos e Pensionistas, o governo teria de estabelecer um cronograma para o programa de isonomia salarial melhor ajustado às disponibilidades de recursos não inflacionários, enquanto a reforma mais ampla de pessoal fosse discutida no Congresso. Afora isso, é preciso empenho do Poder Executivo no sentido de acelerar-se a tramitação do projeto de lei complementar nº 125, de 1991, que "disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal".

Além disso, seria necessário definir corretamente o conceito de receita em relação ao qual devem-se limitar os dispêndios com pessoal. O ideal seria definir como *receita corrente líquida disponível*, para pagamento de pessoal, o montante das receitas correntes provenientes de impostos, taxas e contribuições, deduzidas as transferências constitucionais e as fontes orçamentárias, ou partes destas, que, legalmente, *não possam ser destinadas a despesas de pessoal*. Caso contrário, a receita será composta por itens que, por lei, não poderiam ser usados para pagamento desse tipo de despesa, ficando, assim, indevidamente inflada.

O desequilíbrio da Previdência no ano que vem poderia ser equacionado com a melhoria da gestão dos diversos itens do caixa, e com a utilização dos recursos acumulados até o momento. Prevê-se, a propósito, que o caixa da Previdência termine o corrente exercício com recursos acumulados da ordem de R\$ 1,6 bilhão, conforme disposto no Quadro 3, acima.

O governo poderia pensar, ainda, em pôr em prática esquemas voluntários de redução da dívida interna de curto prazo, que implicariam menores despesas de

(10) Sem muita convicção, isso já está sendo feito na proposta orçamentária para 1995, recentemente enviada ao Congresso, que, tendo retirado o IPMF do cálculo da receita, previu R\$ 4,7 bilhões de receita com vendas de ativos para custear parte da despesa de pessoal (R\$ 2,8 bilhões) e parte do serviço da dívida (R\$ 1,8 bilhão).

juros e, por consequência, exigiriam menores superávits *primários* para dar suporte ao plano de estabilização. Já se falou, diversas vezes, em usar parte das excessivas reservas internacionais para liquidar uma parcela da dívida de curto prazo, de forma voluntária. Os ganhos, nesse caso, viriam da aplicação da diferença entre a taxa de juros interna, que o governo paga, e a taxa externa, que consegue obter para as suas aplicações no exterior, à parcela da dívida interna reduzida por esse processo.

A consciência das dificuldades de curto prazo tem levado membros da equipe econômica a afirmar, ultimamente, que as reformas mais urgentes são aquelas que viabilizam a aceleração do programa de privatização, ou seja, as que tratam da redefinição das funções do Estado, pelo fato de serem as únicas capazes de gerar recursos adicionais de vulto em prazo não tão longo. Conforme esses mesmos depoimentos, a reforma tributária seria a última na escala de prioridades, porque toda reforma do sistema tributário tende a reduzir, ao invés de aumentar, a arrecadação, pelo menos nos primeiros anos de sua implementação.

O equacionamento dos problemas fiscais de curto prazo deverá ser feito juntamente com a inevitável reformulação da proposta orçamentária para 1995, que enfrenta sérios problemas. Naquele documento, a falta de uma solução para o término do IPMF foi suprida com a superestimativa de outros itens da arrecadação, incluindo receitas adicionais expressivas, obtidas com a venda de ativos. A nova estimativa da despesa de pessoal só levou em conta as medidas destinadas à isonomia, que já estavam tomadas no momento da elaboração do orçamento. Na Previdência, o desequilíbrio também deixou de ser explicitado integralmente.

Raul W.R. Velloso é doutor em Economia pela Universidade de Yale, EUA, e ex-secretário para Assuntos Econômicos da Seplan durante o governo Sarney (1985-9).

Novos Estudos
CEBRAP
N.º 41, março 1995
pp. 6-19
