

Projeto de Lei de Orçamento Geral da União para 2001

José Carlos Jacob Carvalho*

Como é de praxe e de lei, o governo encaminhou, no fim de agosto, o projeto de lei relativo ao Orçamento Geral da União para 2001. Vários aspectos relacionados à elaboração da proposta orçamentária, atualmente em discussão no Congresso, vêm sendo objeto de discussão, e esta nota propõe-se a destacar alguns desses pontos

O primeiro refere-se ao fato de a divulgação do referido projeto de lei ter vindo acompanhada por medida provisória que reduz de 2,6% para 2,25% do PIB a meta de superávit primário da União anteriormente estabelecida pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. Entretanto, como foi aliás amplamente divulgado, no curso do processo de revisão do acordo com o FMI, iniciado em agosto e ainda não concluído, ficou estabelecida uma revisão da meta de superávit primário do setor público para 2001. Essa meta havia sido antes definida em 3,35% do PIB, passando agora a ser fixada em cerca de 3% do PIB.

Essa alteração ocorreu em face da constatação, à época da revisão do acordo, de que a meta de se alcançar uma relação dívida/PIB inferior a 46,5% em 2002 seria factível com superávits primários até mesmo inferiores aos fixados. Além disso, o governo estabeleceu metas de 2,25% do PIB para o governo central e de 2,7% do PIB para o setor público consolidado para 2002, independente do término do acordo com o FMI. À luz, portanto, da citada alteração das metas, nada mais natural do que afrouxar a meta da União, onde, aliás, se verificou a maior parte do ajuste fiscal até aqui realizado.

Entretanto, a recente divulgação dos resultados das contas nacionais de 1999 acabou revelando um PIB nominal bastante inferior ao que vinha sendo estimado, mesmo já se sabendo que o deflator implícito do PIB deveria ser algo inferior ao IGP-DI, usualmente utilizado como *proxy* desse deflator. Dessa forma, a relação dívida/PIB de dezembro de 1999 aumentou de 46,8% para 49,7%. Os dados relativos a agosto último também foram revistos, de 44,7% do PIB anteriormente estimado para 48,6% do PIB, estimando-se que essa relação tenha alcançado 48,5% do PIB em setembro. Com isso, desapareceu a folga que o governo possuía para atingir a meta de 46,5% ao final de 2001, o que aparentemente deverá levar à revisão da meta de resultado primário para esse ano, sem que se faça o ajuste no valor nominal de modo a adequá-lo ao PIB nominal mais

baixo — resultando assim na sua elevação como proporção do PIB.¹

Para a elaboração da proposta orçamentária, por sua vez, o governo adotou um conjunto de parâmetros aparentemente pouco questionável, envolvendo uma taxa de crescimento de 4,5% para o PIB, um IGP médio de 5,86%, refletindo uma taxa de 4% no acumulado do ano, uma taxa de juros nominal de 14,23%, correspondente a cerca de 10% reais no ano, e um câmbio médio de R\$ 1,82/US\$. Dentro dos demais parâmetros, salientam-se as hipóteses relativas ao salário mínimo (5,57%) e ao do funcionalismo (0%). Esses parâmetros são de fato bastante reduzidos para que se possa imaginar que, pelo menos no que se refere ao salário mínimo, não venha a verificar-se alguma alteração, senão no decorrer da análise do projeto pelo Congresso, seguramente no transcurso do próximo ano. No entanto, têm a virtude de colocar a discussão dentro do contexto do orçamento, forçando a identificação das fontes de financiamento para uma eventual elevação dos valores definidos como parâmetros.

No que se refere à previsão de receita, exclusiva contribuição ao INSS, embutida no Orçamento, cabe em primeiro lugar assinalar a pequena redução, em termos de percentagem do PIB, das receitas tributárias e de contribuições. Em certa medida, fatores como a redução das taxas de juros, que afetam parte do IR e do IOF, em especial, e a redução das receitas relacionadas com o câmbio (Imposto de Importação e IPI vinculado à importação), entre outros fatores, necessariamente justificam essa redução das receitas, que só não é maior porque foi mais uma vez incluída, como receita condicionada, a tributação dos servidores inativos, a qual, ao que parece, apresenta dificuldades para ser aprovada pelo Congresso Nacional.

A receita tributária só não apresenta uma redução mais forte ainda porque também foi incluída como receita condicionada — e voltada especialmente para o financiamento do Fundo de Combate à Pobreza — a volta do adicional de 0,08% de alíquota de CPMF que havia sido eliminado em julho, conforme previsto na recriação dessa contribuição, e que corresponde, juntamente com a elevação do IPI, a cerca de R\$ 2,3 bilhões. Nesse caso, porém, e ao contrário da contribuição dos servidores inativos,

* Do Bacen, pesquisador-visitante no IPEA.

¹ O resultado primário em termos nominais já havia sido alterado na revisão de julho (de R\$ 38,4 bilhões para cerca de R\$ 37 bilhões) exatamente para ajustá-lo à expectativa de um PIB nominal mais baixo do que aquele com o qual se vinha trabalhando.

a não aprovação dessas receitas condicionadas deverá implicar redução correspondente na despesa, não acarretando problemas para a meta traçada.

Dentre os itens que mais chamam a atenção nas receitas está a previsão de R\$ 6,5 bilhões para a PPE. Como se sabe, para 2000 havia sido previsto, no Orçamento aprovado, um valor de R\$ 3,5 bilhões, agora reduzido para R\$ 800 milhões em função do comportamento dos preços do petróleo no mercado internacional. Se mesmo essa previsão vem se mostrando bastante difícil de verificar-se, mais difícil se torna imaginar como plausível o valor para 2001, já que ele parte de um preço médio estimado para o ano da ordem de 24,6 US\$/barril, bem abaixo dos quase US\$ 32/barril vigentes a esta altura. Cabe entretanto assinalar que uma eventual frustração nessa arrecadação poderá não vir a obrigar o governo a cortar despesas, tendo em vista que o resultado da Petrobras, nesse caso, deverá também se elevar, compensando quase integralmente a frustração de receita na União.

Outro item que chama a atenção é o relativo às receitas de concessão, estimadas em R\$ 8,7 bilhões. Sabe-se, entretanto, que uma parte avaliada em R\$ 5,8 bilhões diz respeito à primeira das três parcelas previstas para as chamadas bandas C, D e E, incluídas, aliás, pelo preço mínimo, no projeto de lei. Ainda que haja, portanto, uma possibilidade de arrecadação até maior do que está sendo prevista, esse é um item cuja eventual frustração poderá levar à necessidade de efetuar um forte corte nas despesas de custeio, de forma a alcançar-se a meta prevista.

No que se refere ao crescimento das demais receitas exceto INSS, ele provém, em parte, da previsão de crescimento de R\$ 900 milhões na chamada receita própria, ou diretamente arrecadada pelos órgãos, a qual nos últimos anos vem aumentando em termos do PIB, bem como do crescimento de R\$ 600 milhões da receita de dividendos, o que nos parece um pouco exagerado, e do aumento de R\$ 1,3 bilhão na chamada cota-parte de compensações financeira, receita esta que é neutra do ponto de vista do resultado primário.

Do lado das despesas exclusive INSS é de salientar que o projeto de lei relativo ao Orçamento para 2001 apresenta um substancial aumento, em relação à atual previsão para 2000, equivalente a R\$ 19 bilhões, significando um crescimento nominal da ordem de 17% em relação ao ano anterior. Esse crescimento é decorrente, acima de tudo, de uma previsão de aumento de 27,5% no item relativo aos demais custeios (OCC), ou cerca de R\$ 14,6 bilhões. Esse crescimento do OCC reflete uma prioridade maior aos gastos sociais, embora parcela considerável seja também decorrência de aspectos impositivos, como é o caso do chamado Fundo de Combate à Pobreza, para o qual serão destinados R\$ 2,3 bilhões, e da Emenda Constitucional (PEC)

da saúde, no valor de R\$ 3,7 bilhões. Quanto aos demais R\$ 8,6 bilhões de aumento do OCC, cerca de R\$ 3,7 bilhões serão destinados a aumento de gastos com a educação.

Já as despesas com pessoal e encargos, ainda que apresentem um aumento de R\$ 4,2 bilhões em relação à previsão para 2000, deverão ter uma pequena queda em termos do PIB. Mesmo que não esteja programado um reajuste salarial generalizado para o funcionalismo, estão sendo considerados aumentos de diversas categorias (num montante estimado em R\$ 1,1 bilhão), a exemplo do que vem sendo feito desde o início do Plano Real, além de contratação de cerca de 17 mil novos servidores, para os quais se prevê um desembolso de R\$ 1,5 bilhão no ano.

Com relação ao déficit da previdência social privada, INSS, está sendo previsto um aumento de R\$ 9,9 bilhões para R\$ 10,2 bilhões. Nesse ponto, cabe assinalar que o aumento de R\$ 300 milhões do déficit programado não parece espelhar totalmente a realidade do elevado crescimento das concessões de novos benefícios, bem como do valor médio que os mesmos vêm apresentando ao longo de 2000, e que poderá resultar em despesas com benefícios previdenciários mais altas do que o que consta da proposta de Orçamento.

De fato, ainda que as concessões de novas aposentadorias venham apresentando uma queda considerável (14% menos que em 1999, no período até agosto), a ampliação da concessão de outros benefícios, como o salário-maternidade (que se elevou de 109 mil para 501 mil concessões), entre outros, tem contribuído para que as despesas previdenciárias continuem crescendo (mais de 12% de janeiro a agosto de 2000), tendo a melhoria do déficit do INSS, até o momento, ocorrido por força de um aumento considerável da arrecadação previdenciária (mais de 15% em relação a 1999). Para 2001, entretanto, e se a arrecadação acompanhar a previsão de crescimento da massa de salários, só se a queda da concessão de aposentadorias se intensificar será possível esperar que o déficit se situe ao nível projetado no projeto de lei do Orçamento para 2001.

Conclui-se, então, que o projeto de lei do Orçamento apresenta alguns prováveis problemas, especialmente no que se refere às receitas, nomeadamente a contribuição de servidores inativos, a PPE, a contribuição de inativos à previdência social e eventualmente as receitas de concessão. Considerando-se que boa parte da frustração eventual da PPE se refletirá no resultado das estatais, pode-se dizer que o montante do problema pode ascender a cerca de R\$ 7,8 bilhões (somatório das receitas com bandas C, D e E, da contribuição de servidores inativos e da superestimativa provável da contribuição ao INSS), já que a não aprovação das fontes do Fundo

de Combate à Pobreza não trará problemas pelo fato de as despesas previstas terem sido condicionadas às suas fontes. Ainda que, anteriormente, e no decorrer do atual processo de ajuste fiscal, o governo já tenha tido que enfrentar insuficiências

orçamentárias mais difíceis de cobrir, não deixa de ser sempre uma fonte adicional de preocupação a eventual necessidade de pressionar os órgãos para reduzir despesas em tal magnitude.

Resultado Primário do Governo Central — 1999/2001

	2000		2001		DIFERENÇA	
	R\$ BILHÕES	% PIB	R\$ BILHÕES	% PIB	R\$ BILHÕES	% PIB
A) Receita Total Exceto INSS	178,0	15,76	206,3	16,50	28,3	0,74
1. Tributária/Contribuições	160,5	14,21	176,9	14,15	16,4	-0,06
2. Outras Receitas	17,5	1,55	29,4	2,35	11,9	0,80
2.1 Concessões	5,2	0,46	8,7	0,69	3,5	0,23
2.2 PPE	0,8	0,07	6,5	0,52	5,7	0,45
2.3 Demais	11,5	1,02	14,2	1,14	2,7	0,12
B) Transferências a Estados e Municípios	35,5	3,14	39,7	3,18	4,2	0,04
B) Despesas exceto INSS	109,1	9,67	128,3	10,27	19,2	0,60
1. Pessoal e Encargos Sociais	55,0	4,87	59,2	4,74	4,2	-0,13
2. Outras Despesas de Custeio e Capital	54,1	4,80	69,1	5,53	15,0	0,73
C) Resultado da Previdência Social	-9,9	-0,87	-10,2	-0,81	-0,3	0,06
1. Receita do INSS	55,8	4,94	62,6	5,01	6,8	0,07
2. Despesa com Benefícios Previdenciários	65,7	5,81	72,8	5,82	7,1	0,01
D) Resultado Primário	23,5	2,08	28,1	2,24	4,6	0,16