

INT-1352

Para discussao ✓  
LC/BRS/NT.016  
Maio 1994  
Original: Português

CEPAL  
COMISSAO ECONOMICA PARA AMERICA LATINA E CARIBE  
Escritório no Brasil

ORÇAMENTO 1994: CONSISTENTE E INEVITÁVEL

Nota preparada por Carlos Mussi, Oficial de Assuntos Economicos da CEPAL,  
como parte da assessoria acordada com a Secretaria Executiva da SEPLAN.

## ORÇAMENTO 1994: CONSISTENTE E INEVITÁVEL

Carlos Mussi  
CEPAL/Brasília

Esta semana, o Presidente Itamar Franco enviou ao Congresso Nacional a modificação na proposta orçamentária para 1994. A modificação decorreu principalmente de dois fatos: a constituição do Fundo Social de Emergência pelo Congresso Nacional com parâmetros diferentes do apresentado pelo Executivo e ao excelente resultado da arrecadação federal nos últimos dois trimestres. Mesmo modificando as estimativas de receitas e despesas para o ano, a nova proposta mantém inalterados os objetivos fiscais básicos do plano de estabilização: a geração de um saldo suficiente para pagar os juros reais da dívida federal, **superávit primário**, e, conseqüentemente, não aumentar o endividamento público, **equilíbrio operacional**.

A consistência da proposta está assegurada pela reestimativa da arrecadação pública. A atual administração federal consolidou a reversão da trajetória declinante das suas receitas. Em 1993, segundo o IPEA, registraram-se crescimentos reais de 14% na arrecadação de impostos e contribuições federais e de 8% nas contribuições previdenciárias. Estes crescimentos resultaram da recuperação do nível de atividade - o produto interno bruto cresceu 5% no ano passado - e, principalmente, da normalização operacional e legal dos instrumentos de cobrança dos encargos fiscais. Nessa normalização atuaram o fim de contenciosos legais como o da Contribuição de Financiamento da Seguridade Social, as antecipações de recolhimento dos impostos, a aplicação da legislação do imposto de renda de dezembro de 1992, e, finalmente, o esforço de fiscalização contra a evasão e a sonegação fiscal. A partir de 1993, ocorreu uma substancial mudança no relacionamento entre contribuinte e a União. A ação da Receita Federal e dos fiscais da Previdência Social, em incrementar o número de auditorias sobre os principais contribuintes e a pronta aplicação das penalidades previstas em lei, indicou que o custo da evasão e da sonegação sobreporia os seus possíveis ganhos. Também, a administração tributária está recuperando a sua eficácia, ao reconstruir unidades para identificar incompatibilidades de patrimônio e de renda, como também ao antecipar possíveis padrões de sonegação dos impostos e das contribuições.

Os resultados do primeiro trimestre de 1994 demonstram que a expansão da receita continua; registrou-se um crescimento real de 17% nos impostos e contribuições arrecadados pela Receita Federal, em relação ao mesmo período de 1993. Caso descontado o efeito positivo pela introdução do IPMF, o recolhimento de janeiro a março supera em 8% à mesma base. Especialmente, a COFINS cresceu em 62% reais no período. Quanto à mensuração do esforço fiscal, nota-se o incremento em 97% da receita oriunda de multas, que alcançou praticamente 118 milhões de dólares.

Desta forma, ao rever, em abril de 1994, a proposta orçamentária enviada em dezembro de 1993, o Ministério da Fazenda e a Secretaria de Planejamento reestimaram as prováveis receitas do governo federal, já utilizando esta trajetória positiva da capacidade de arrecadação de impostos e contribuições. As contribuições sociais mereceram projeções mais otimistas. Primeiro, as alterações decorrentes do negociação do Fundo Social de Emergência ampliaram a base de incidência de algumas contribuições sobre o sistema financeiro. A evolução recente

do recolhimento destas contribuições demonstraram que os contribuintes estão assimilando o requisito de seu pagamento, como também a importância destes recursos para ações fundamentais da seguridade social. Por último, a COFINS e o PIS/PASEP apresentam hoje um grau de indexação inferior ao implementado nas demais receitas federais, gerando uma perda real de seu valor pela corrosão inflacionária. Com a introdução do Real, esta perda será eliminada. Nos demais tributos como o Imposto sobre a Renda, o IPI e sobre Importações, além de considerar o maior grau de cumprimento das obrigações tributárias pelo contribuinte, a consolidação do crescimento econômico, resultando em melhores resultados das empresas e maior volume transações, como no comércio exterior, possibilita uma maior arrecadação, cujo valor real será ainda maior com a queda da inflação.

Quanto a este último ponto, a esperada estabilização dos preços trará importantes alterações nas relações financeiras, impactando negativamente sobre os impostos que recaíam sobre estas operações, especificamente o IOF e o IPMF. Porém, até acontecer esta queda na inflação, estes impostos acompanham a crescente movimentação de recursos no sistema financeiro, atraídos pelos mecanismos de indexação implementados contra a aceleração inflacionária. Inclusive, recentemente, ampliou-se a base de incidência do IOF sobre os fundos de carteira livre. As estimativas apresentadas na nova revisão orçamentária prevêem impactos substanciais de perda de arrecadação nestes impostos. Os valores destas perdas serão conhecidos efetivamente com a chegada do Real e, caso sejam maiores que os estimados, o compromisso de equilíbrio fiscal do plano de estabilização frustrará a execução de um valor equivalente nas despesas orçadas.

A revisão orçamentária, também, considera as novas fontes de recursos decorrentes das negociações fiscais com o Congresso Nacional, como a alienação da participação acionária da União pelo BNDES em várias empresas estatais - 900 milhões de dólares - a reestruturação do Imposto Territorial Rural - 227 milhões de dólares - e a expectativa da liberação, em 1994, de 2,2 bilhões de dólares dos depósitos judiciais do FINSOCIAL, apenas um terço do total depositado. O Executivo espera contar com a colaboração do Judiciário para que se alcance esta última meta.

Como não poderia de ser, as estimativa das receitas são consistentes com os objetivos da política econômica e o cenário esperado para a evolução do nível de atividades e dos preços. Por outro lado, esta consistência, inevitavelmente, tem que se refletir nas despesas, ao se cumprir normas constitucionais de transferências para estados e municípios e de vinculação de gastos públicos, especialmente para a Seguridade Social. O Fundo Social de Emergência conseguiu quebrar parte desta vinculação, ao possibilitar a realocação de 20% de todas as receitas da União. No entanto, mesmo este grau de liberdade não compensa as características do aumento da receita em 1994. O maior recolhimento das contribuições sociais deve ser gasto em previdência social, saúde e em assistência social e/ou transferido para o Fundo de Amparo ao Trabalhador. Não é descontrole de gastos quando se aumentam as despesas com a Seguridade Social, em valor equivalente ao adicional de receitas projetado para estas contribuições. Trata-se de determinação constitucional.

Para 1994, estas despesas são lideradas pelo pagamento dos benefícios previdenciários, com os quais a União não pode adiá-los ou alterá-los, sob o risco de penalidades do Judiciário. Nenhuma outra administração realizou um aumento no gasto com estes benefícios como o que ocorreu nos últimos dois anos. Elevou-se o valor real médio dos benefícios e aumentou-se o número de pensionistas e aposentados. Atualmente, iniciou-se o pagamento da diferença para os trabalhadores rurais que receberam menos de um salário-mínimo entre outubro de 1988 e setembro de 1991.

A seguir, há o financiamento da saúde. A criação do Sistema Unificado de Saúde possibilitou o incremento da cobertura deste serviços para toda a população brasileira. O seu custeio deveria decorrer, principalmente, da arrecadação da COFINS. Por diferentes motivos, o principal contencioso entre o fisco e o contribuinte foi esta contribuição. Estima-se que quase 7 bilhões de dólares estão depositados em juízo nas ações contra o então FINSOCIAL. Este valor representa mais do que foi gasto em saúde no ano passado, ou 90% do que está orçado para 1994. Além da frustração desta receita, a Previdência, por seus compromissos, não pode mais contribuir para o financiamento dos gastos de assistência médica. O resultado foi a deterioração do atendimento, pela redução do valor real pago aos prestadores de serviços, como também, pela diminuição dos investimentos no setor. Além disso, a desestruturação da administração federal restringiu a capacidade de fiscalização sobre o SUS, possibilitando fraudes e desvios de recursos.

Assim, do aumento de 11,1 bilhões de dólares na receita, 3,5 bilhões serão transferidos por determinações constitucionais e legais, resultando um incremento líquido de 7,6 bilhões para os gastos federais. Deste incremento, a Seguridade Social absorverá 68%, ou 5,2 bilhões de dólares. Portanto, o adicional de receita livre para a revisão do orçamento foi de 2,4 bilhões de dólares, ou menos de 22% do total inicial. Deve-se destacar que praticamente nenhum adicional foi alocado para despesas de pessoal ou de juros.

Da receita livre, um bilhão de dólares serão utilizados para reduzir o financiamento líquido de longo prazo, e quase 600 milhões de dólares incrementaram os investimentos com recursos do Tesouro. O restante será aplicado no alívio marginal do impacto dos cortes sobre o custeio, estabelecidos na revisão de dezembro de 1993. É importante lembrar que a primeira proposta orçamentária, de agosto de 1993, chamada "Orçamento Verdade", mensurou as demandas mínimas dos diferentes setores governamentais. Mesmo com a maior disponibilidade para a Seguridade Social, nenhum ministério obteve dotação maior ou igual ao explicitado pelo "Orçamento Verdade" na proposta agora enviada ao Congresso Nacional.(?)

Portanto, a revisão de maio de 1994, de nenhuma forma, sinaliza excessos de dotações para gastos da União. A austeridade exigida pelo plano de estabilização permanece e será cumprida. Poderia-se especular sobre outras formas de alocação destes escassos recursos, porém as diferentes propostas de reestruturação do governo federal e a transferência e descentralização de encargos para estados e municípios, aparentemente, não obtêm consenso junto aos representantes políticos da sociedade. Inclusive, esperava-se que o Congresso Revisor contribuísse para abrir alternativas de divisão das dotações, ao rever questões fundamentais.

como a reforma da Previdência Social, as vinculações constitucionais, a estabilidade do servidor público, entre outras. Até acontecerem estas mudanças no processo orçamentário e no destino dos gastos públicos, persistirá o alto grau de rigidez do Orçamento da União.

Afinal, o Orçamento é autorizativo, estabelece tetos e não piso para gastos. A estabilização dos preços consolidará esta noção; serão eliminadas as aberturas de crédito suplementar, tão esperadas para atualizar o valor real das dotações. A Secretaria de Planejamento, Coordenação e Orçamento estará atenta, junto com o Ministério da Fazenda, à evolução da receita, pois caso frustem fontes de recursos, dotações não serão empenhadas. A determinação para o cumprimento dos objetivos fiscais do plano de estabilização é incondicional.