

Corte orçamentário escancara a realidade

Adriana Fernandes

O início da tramitação da reforma da Previdência na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, na próxima semana, coincidirá com a definição, pela equipe econômica, do corte nas despesas do Orçamento – o primeiro do governo do presidente Jair Bolsonaro. A coincidência mostra que os problemas da economia real continuam na mesa e não podem esperar pelas mudanças nas regras da aposentadoria, cuja votação deve ir muito além do primeiro semestre deste ano. A necessidade de um corte “considerável” nas despesas do Orçamento da União deve ser anunciada na próxima sexta-feira e refletir os efeitos da falta de solução para dois problemas que o governo Bolsonaro prometeu acelerar: a recuperação do crescimento e as privatizações.

Apesar da confiança dos agentes de mercado na política do ministro da Economia, Paulo Guedes, o crescimento continua em marcha lenta. O impacto nas contas do governo é imediato: a arrecadação de impostos está vindo abaixo do que foi projetada, o que exige compensações no lado das despesas, justamente onde não há muito espaço. Só se veem pressões para expandir os gastos vindo dos novos ministros que querem – com razão – mostrar serviço, entre eles Sérgio Moro, e também de parlamentares aliados que cobram a liberação de emendas para apoiar a reforma da Previdência. Numa segunda frente, o problema de

falta de receitas no Orçamento está concentrado em uma das principais bandeiras de Guedes: privatizações.

É verdade que esse plano ficou em segundo plano para não atrapalhar a reforma da Previdência. Mas a política de venda de ativos do ministro, recebida com euforia pelos investidores, acabou esbarrando em interesses diversos, inclusive em resistências do próprio presidente e dos militares que o assessoram. Como resultado dessas contradições internas, o processo de privatização da Eletrobrás, que teve início no governo Temer, ficará, no melhor dos cenários, para o início de 2020, como já previu o próprio presidente da empresa, Wilson Ferreira Junior. O megaleilão de barris excedentes da área da cessão onerosa do pré-sal, promessa para alavancar as receitas neste ano, também pode não acontecer em 2019. A licitação está marcada para outubro, mas há um longo e complexo caminho até lá.

As maiores perdas apontadas na primeira revisão do Orçamento vêm, portanto, da perda da previsão de receitas com o adiamento da privatização da Eletrobrás, e da queda da frustração da arrecadação de tributos, como a contribuição previdenciária. A solução é correr com as concessões para aumentar receitas. O bem sucedido leilão de aeroportos foi um bom sinal, mas isso não resolve o problema do corte orçamentário. Com o risco de o corte

ser maior do que esperava, o ministro Guedes saiu a campo, durante palestra no Rio de Janeiro, para reforçar o empenho em torno das privatizações e do leilão da cessão onerosa. Não foi à toa.

De alguma forma, ele já viu que precisa preparar o terreno para o anúncio do corte, mesmo que consiga, até lá, reduzir o seu tamanho, calculado hoje em pouco mais de R\$ 10 bilhões. Com a promessa de zerar o déficit em 2019, o que já sabe que não será possível, o ministro não pode deixar o bom humor com o futuro do Brasil ir embora no rastro do processo de desaceleração que bateu à porta da economia mundial. A reforma da Previdência é prioridade, e o cenário indica que ela será aprovada, ainda que com alguma desidratação. A equipe econômica tem de tocar sua agenda independentemente dela.

É preciso que o governo faça uma ponte com os problemas mais urgentes que travam a economia real e que não estão necessariamente conectados à reforma. O corte indigesto do Orçamento mostra aos novos comandantes do governo que não é nada trivial a solução para o déficit público, como também não será fácil manter o discurso de que a reforma alcança a todos da mesma forma. O impasse em torno da inclusão de aumento salarial e de uma transição mais suave para os militares no projeto de reforma das Forças Armadas está aí para mostrar.

Com receita menor, governo deve bloquear mais de R\$ 10 bi do Orçamento

Contas. Queda na arrecadação em janeiro e impossibilidade de contar com os recursos da privatização da Eletrobrás este ano acenderam sinal de alerta em relação ao cumprimento da meta fiscal, que prevê a possibilidade de um rombo de até R\$ 139 bilhões

Renata Agostini

A equipe econômica se prepara para anunciar na próxima semana um bloqueio de recursos no orçamento que afetará diversas áreas do governo. A cifra final a ser apresentada ainda está em avaliação, mas a tendência é que o contingenciamento fique acima de R\$ 10 bilhões, segundo duas fontes a par das conversas. Os principais integrantes do Ministério da Economia já foram avisados de que o bloqueio será expressivo. O assunto está sendo tratado com o Palácio do Planalto, e a decisão final será tomada na semana que vem. O bloqueio virá num ambiente já de forte contenção de gastos. O Orçamento aprovado prevê despesas totais de R\$ 3,38 trilhões, mas somente R\$ 155,8 bilhões restaram reservados para os investimentos públicos.

Considerando que, dentro desse montante há quase R\$ 120 bilhões correspondentes a estatais, o restante da administração pública ficou com somente R\$ 36,2 bilhões para investimentos, o valor mais baixo definido em Orçamento desde 2004. O contingenciamento de recursos é um expediente usado por governos para garantir o cumprimento da meta fiscal. Quando se identifica risco de estouro dessa meta, parte dos gastos previstos é congelada. O Orçamento aprovado para este ano prevê a possibilidade de um rombo de até R\$ 139 bilhões. O ministro da Economia, Paulo Guedes, prometeu, durante a campanha de Jair Bolsonaro à presidência, que zeraria esse déficit em 2019, e ainda não recuou publicamente desse compromisso.

Para alcançar a meta, ele conta com receitas extraordinárias, como a arrecadação do megaleilão do pré-sal, além de concessões federais. Cientes da dificuldade de entregar até mesmo o buraco previsto no orçamento diante do ritmo lento da economia, integrantes da equipe econômica já antecipavam nos bastidores que seria necessário anunciar algum contingenciamento

logo no início do ano. Extra. Contra o governo, há uma frustração do lado das receitas. O recuo de 0,66% registrado na arrecadação em janeiro, seguindo tendência dos últimos meses de 2018, reforçou para a equipe econômica que o desafio na área fiscal será grande.

Além disso, o governo não poderá contar com a receita da privatização da Eletrobrás. O processo renderia, no final, R\$ 12,2 bilhões à União mas, como a privatização ficou para 2020, esses recursos serão cortados. A favor do governo, há a perspectiva de receitas extraordinárias, como o bem-sucedido leilão de aeroportos realizado ontem, no qual o governo arrecadou quase R\$ 2,4 bilhões, valor bem acima do mínimo fixado. Não havia no orçamento uma previsão de receitas com concessão de aeroportos, o que dá à equipe econômica uma folga e pode fazer com que o contingenciamento não fique tão acima de R\$ 10 bilhões. Marcado para outubro, o megaleilão de petróleo do pré-sal – que ainda depende de acordo entre o governo e a Petrobrás – também não está no Orçamento.

Redefinindo o Orçamento

José Márcio de Camargo

Na semana passada, o ministro da Economia, Paulo Guedes, anunciou que deverá enviar ao Congresso Nacional, via Senado, uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) para redefinir o Pacto Federativo. Ainda que não esteja totalmente claro o teor desta nova PEC, o objetivo parece ser desvincular e desindexar as despesas do orçamento público dos diferentes níveis de governo, reduzir ou eliminar as renúncias tributárias e, dessa forma, liberar o Orçamento para ser decidido pelo Congresso Nacional. Depois da reforma da Previdência, esta é, a meu ver, uma das reformas mais importantes para viabilizar o equilíbrio fiscal e a alocação mais eficiente de recursos públicos. As regras orçamentárias atualmente vigentes geram incentivo à indexação e à vinculação de receitas a determinadas despesas e tornam o Orçamento rígido e pouco eficiente.

Pelas regras atuais, a discussão do Orçamento se inicia com o envio da proposta orçamentária, elaborada pelo Executivo, para o Legislativo, definindo a estrutura e o total de gastos e de receitas e o déficit ou superávit primário (que exclui gastos com juros da dívida pública) e nominal. A proposta é negociada entre os partidos do governo e os da oposição, aprovada pelo Congresso e chancelada pelo presidente da República. Entretanto – e ao contrário do que ocorre em democracias maduras –, a peça

orçamentária brasileira é apenas autorizativa, ou seja, a lei não obriga o governo a executar os gastos aprovados. Ela apenas o autoriza a gastar, ficando a critério do Poder Executivo se e quando irá efetivamente executar o que foi aprovado pelo Legislativo.

Daí os contingenciamentos no início do ano fiscal. Essa pequena “invenção” da Constituição de 1988 tem um efeito extremamente deletério sobre a elaboração do Orçamento. Em especial, gera um grande incentivo para que os parlamentares vinculem, por lei, partes do Orçamento de forma definitiva, evitando que o Executivo mantenha o poder de decidir quando e quais propostas aprovadas serão implementadas. Com o passar do tempo, a estrutura do orçamento público no Brasil, em todos os níveis, se tornou totalmente rígida. Atualmente, mais de 90% do total de despesas do Orçamento é obrigatório por lei. Além dos gastos com pessoal e Previdência, educação, saúde e mais de R\$ 300 bilhões de renúncias fiscais estão encasteladas no Orçamento.

Portanto, além de acabar com as vinculações e renúncias fiscais, é indispensável tornar o Orçamento impositivo, ou seja, tornar obrigatória sua implementação pelo Executivo, uma vez aprovado pelo Legislativo. Com isso, elimina-se o incentivo à vinculação e à indexação e, ao

mesmo tempo, viabiliza-se um dos principais objetivos da Emenda Constitucional 95, que criou o teto para o crescimento do gasto público: tornar o Orçamento um reflexo das prioridades presentes e futuras da sociedade, e não uma sombra do que foi prioridade e dos grupos de poder do passado. Parte do Congresso será contrária à proposta, em especial as corporações dos servidores públicos ligadas à saúde (sanitaristas) e à educação (professores) e corporações empresariais que vivem de renúncias tributárias.

Isso poderá criar ruído e atrapalhar a tramitação da reforma da Previdência, que é, sem dúvida, a prioridade número um do País. Entretanto, grande parte dos parlamentares ligados a estes grupos de interesse já é contra a reforma da Previdência. Por outro lado, ao liberar recursos dos Estados e municípios, a PEC do Pacto Federativo poderá induzir prefeitos e governadores a apoiarem a reforma da Previdência, o que favorecerá sua aprovação. O mais provável é que o efeito positivo domine o negativo. Mas todo cuidado é pouco.

PROFESSOR DO
DEPARTAMENTO DE
ECONOMIA DA PUC/RIO, É
ECONOMISTACHEFE DA
GENIAL INVESTIMENTOS