

Cidades e Serviços

A metodologia do novo processo orçamentário

É a seguinte a íntegra da metodologia do orçamento da União, entregue ontem ao presidente José Sarney:

A adoção de novo processo de elaboração orçamentária representa considerável avanço metodológico em relação à sistemática anterior. Os procedimentos então vigentes consideravam hipóteses irrealistas de inflação, consagrando a ficção orçamentária e estimulando o desenvolvimento de programas e projetos na expectativa de virtuais suplementações orçamentárias.

Além disso, a prevalência dessa sistemática comprometia a necessária clareza na distribuição das despesas segundo as prioridades estabelecidas, dificultando o controle dos gastos públicos pela sociedade através do Congresso Nacional. Impunha-se, por conseguinte, o estabelecimento de nova metodologia capaz de eliminar tais dificuldades e deformações.

A metodologia adotada fundamenta-se nos seguintes pontos:

- a) previsão de receitas e despesas, a preços constantes;
- b) atualização do orçamento, sem prejuízo da sua estrutura programática;
- c) o ajuste final das receitas e despesas será feito através de "Lei de Excesso", ao término do exercício.

Entre as principais vantagens da nova metodologia, vale salientar:

- a) fortalecimento do orçamento como instrumento de política fiscal;
- b) possibilidade de efetivar contenção automática, caso a receita seja insuficiente para cobertura integral da despesa;
- c) melhoria da gerência, na execução orçamentária, pela maior transparência do orçamento;
- d) redução da incerteza dos órgãos executores, quanto ao valor real de suas dotações.

AUTORIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PARA 1988

A revisão da Lei Orçamentária de 1988, dentro da nova sistemática apresentada, será realizada com base em dados observados no período janeiro-abril de 1988 e estimados para o restante do semestre.

A reestimativa dos valores para os diversos grupos de despesas segue os seguintes critérios:

- a) Pessoal e Encargos Sociais
- A revisão das despesas de Pessoal e Encargos Sociais foi elaborada a partir do exame do comportamento dessas despesas, verificado no exercício de 1987, e no primeiro trimestre de 1988.

Para efeito de estimativa, considerou-se o mês de janeiro/88 como data-base do reajuste salarial para a Administração Direta, Autarquias e Territórios, aplicando-se a URP, quando devida, no período de fevereiro a junho.

No tocante às Empresas, Fundações e Entidades Federais de Ensino, considerou-se março como data-base, por representar o mês de maior

frequência, e aplicou-se a URP, quando devida, nos demais meses até junho, inclusive.

Dessa forma, os valores contidos no Orçamento representam os valores previstos para o mês de junho, inclusive em relação ao 13º salário.

b) Amortização e Encargos de Financiamento (Dívida) e Contrapartida de Empréstimos Externos.

A reestimativa dos dispêndios deste grupamento de despesa foi consubstanciada nos cronogramas mensais de pagamento, expressos em dólares, no caso da dívida externa e das contrapartidas, e OTN, no tocante à dívida interna.

Nesse sentido, a estimativa baseou-se nas taxas médias de câmbio e nos valores da OTN ocorridos nos meses de janeiro a abril/88, bem como nas previsões para os meses de maio e junho.

Para o período julho a dezembro/88, foram mantidas as informações constantes dos cronogramas levando-se em conta, porém, a taxa de câmbio e a OTN estimada para junho/88.

c) Outras Despesas Correntes e de Capital

A reestimativa desses dispêndios foi efetuada considerando a variação média de preços de janeiro a abril de 1988 e a previsão de maio e junho. Esses valores já refletem as reduções de despesa necessárias ao atendimento das metas de déficit público.

O PROCESSO DE ATUALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO/88

A partir desses novos valores, o Orçamento da União será atualizado periodicamente por índices específicos para cada grupo de despesa, da seguinte forma:

GRUPO DE DESPESA

Despesa de Pessoal
Serviço da Dívida e Contra-

Taxa de câmbio, cesta de moedas e Libor

partida de Empréstimos Ex-

ternos:

Serviço da Dívida Interna:

Outros Custeios e Capital:

OTN
IPC, desde que não ultrapasse a receita, excluídas as despesas com os demais grupos, observadas as metas de déficit público.

Para o Orçamento das Operações Oficiais de Crédito, que possui características especiais, a atualização monetária deverá levar em consideração a variação da OTN e das taxas cambiais em relação a diversas moedas e à sazonalidade dos desembolsos e respectivos retornos. Consequentemente, ocorrerão ajustes de dotações através de créditos suplementares e uma reestimativa no mês de outubro face à expectativa de arrecadação de final de exercício.

Justificativa

E.M. Nº 52

Em 18.05.88

Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Em consequência do atual quadro inflacionário, os valores de receita e despesa que compõem o Orçamento da União já se encontram desatualizados, tornando-se necessária sua imediata revisão, com o propósito de não apenas restabelecer a orientação da política fiscal originalmente aprovada pela Lei de Meios, mas também de adequá-la ao esforço de redução do déficit público em que o Governo está no momento empenhado.

2. Dentro da sistemática orçamentária em vigor, o fato de não ser conveniente adotar projeções mais realistas da taxa de inflação, desde o início do processo de elaboração, tem levado à necessidade de se submeterem ao Congresso Nacional projetos de leis de "excesso de arrecadação", com base em reestimativas da receita orçamentária.

3. No passado, em vista de desvios menos significativos entre a inflação projetada e a observada, o encaminhamento da "lei de excesso" ao Congresso Nacional ocorria tradicionalmente no final do exercício, mantendo-se quase inalterada a proposta primitiva.

4. Recentemente, contudo, ante a conjuntura de incertezas e de inflação crescente, tem-se valido, com frequência, das "leis de excesso", já a partir do primeiro semestre, tornando o processo vulnerável a uma descaracterização dos propósitos originalmente definidos no Orçamento.

5. De outro lado, exacerbaram-se as pressões sobre as autoridades fazendárias e orçamentárias, advindas dos próprios órgãos setoriais, em defesa de um nível de realizações por eles considerado mínimo. Essas pressões por gastos adicionais apresentaram-se, porém, num contexto de graves dificuldades para o controle do déficit público, quer pela tendência recente de queda real da receita, quer pela rigidez de alguns itens de dispêndio hoje predominantes (e.g. encargos financeiros, folha de pessoal etc.).

6. A conjugação desses fatores tende a tornar a sistemática orçamentária atual praticamente inócua como instrumento de planejamento e controle do déficit público. Isso, porque:

a) o orçamento deixa de constituir mecanismo capaz de assegurar o cumprimento das prioridades estabelecidas, ficando, por conseguinte, comprometida a meta do déficit público;

b) as mudanças de alocação de recursos não aparecem claramente evidenciadas ao longo da execução orçamentária;

c) resulta dificultada a integração efetiva do Congresso Nacional no processo de orçamentação;

d) mantêm-se presentes, em todo o exercício financeiro, as pressões políticas sobre o Executivo, inclusive dos próprios órgãos gestores, pres-

sões que, em condições normais, só deveriam existir na fase de elaboração.

7. Nessa ordem de idéias, afigura-se recomendável a adoção de nova sistemática que procure eliminar os problemas existentes. Nesse sentido, caberia, em primeiro lugar, reduzir-se ao mínimo possível, no processo orçamentário, a prática tradicional de projeções anuais de inflação, desde a fase inicial de elaboração da proposta de Orçamento. E, em segundo, estabelecer-se mecanismos capazes de assegurar a efetiva realização das alocações originais previstas na Lei de Meios e da meta de déficit público. Em linhas gerais, a nova sistemática consistiria em:

a) elaborar as previsões de receitas e despesas para os Orçamentos, considerando-se esses valores a preços de determinado mês do ano de elaboração;

b) durante a execução do Orçamento, as dotações seriam periodicamente atualizadas, levando-se em conta a evolução dos principais indicadores e o comportamento da receita;

c) a atualização monetária seria feita por grandes grupos de despesa (Pessoal, Dívida, Contrapartida e Outras Despesas), observados a evolução dos índices que determinam a variação desses grupamentos e o seu grau de rigidez, e respeitado o acréscimo da receita orçamentária;

d) a Lei Orçamentária conteria dispositivo autorizando o Poder Executivo a promover a atualização monetária do Orçamento aprovado, desde que não houvesse modificação na estrutura programática;

e) com base na reestimativa final da arrecadação do exercício, a ser efetuada no último trimestre, seria eventualmente encaminhada proposta específica de "lei de excesso" ao Congresso Nacional, oportunidade em que seriam considerados os desvios de execução porventura ocorridos, respeitada a meta de déficit público.

8. Como primeiro passo na implantação da nova sistemática, a revisão da Lei Orçamentária de 1988 já se realizaria com respaldo nos fatos reais ocorridos e/ou previstos até junho de 1988, isto é, adotando-se, como parâmetros para os trabalhos técnicos, os indicadores apurados de janeiro a abril de 1988 (preços, tarifas públicas, estrutura produtiva, salários, câmbio, balança comercial etc.), e reduzindo-se o horizonte previsional ao período de maio/junho.

9. Dentro dessa linha diretriz, reestimou-se o Orçamento para 1988 em Cz\$ 8.025,5 bilhões, com excesso de arrecadação total (incluindo operações de crédito) de Cz\$ 3.480,4 bilhões. A distribuição desse montante para a cobertura de despesas adicionais é consistente com a meta prevista para o déficit do setor público no corrente exercício.

10. Com base nesses valores, submetemos à aprovação de Vossa Excelência, na forma da relação anexa, os quantitativos financeiros correspondentes a cada Órgão, especificados segundo os diferentes grupos de despesas. De posse dos números, os Órgãos terão, até o dia 31 deste

mês, de apresentar à Secretaria de Orçamento e Finanças da SEPLAN/PR respectivas reprogramações.

11. Na apresentação desse trabalho, os Órgãos deverão indicar, quando for o caso, as repercussões, para os próximos anos, das alterações que porventura decorram dos novos valores programados. É oportuno lembrar também que, na hipótese de os valores correspondentes à Dívida e à Contrapartida apresentarem disponibilidades, só poderão estas ser remanejadas em favor de Pessoal.

12. A partir dessa nova base para o Orçamento de 1988, as dotações orçamentárias serão atualizadas, até o mês de outubro vindouro, com observância dos principais itens de despesa, conforme discriminado a seguir, mediante a abertura de créditos suplementares, obedecido o acréscimo observado na receita orçamentária entre junho e setembro de 1988.

13. Os principais grupos de despesas suscetíveis de atualização monetária são os seguintes:

Despesas de Pessoal: URP
Serviço da Dívida e
Contrapartida de Empréstimos

Externos: Taxa de Câmbio,
Cesta de Moedas e LIBOR

Serviço da Dívida Interna: OTN

Outros Custeios e Capital: IPC, desde que não ultrapasse a receita, excluídas as despesas com os demais grupos, observadas as metas de déficit público

14. O Orçamento das Operações Oficiais de Crédito possui características especiais, dado que contempla financiamentos a atividades agroindustriais e de exportação, bem como refinanciamento de dívidas internas e externas. Assim, por exigir tratamento peculiar, a atualização monetária desse agregado orçamentário deverá levar em conta a variação das OTNs e das taxas cambiais em relação a diversas moedas e à sazonalidade dos desembolsos e respectivos retornos.

15. No caso das despesas de "Outros Custeios e Capital", incluídas no subanexo "Encargos Gerais da União", além de ter-se mantido inalterada a dotação existente, não se fará atualização monetária, a partir de julho deste ano,

dentro do novo regime de correção periódica. Em relação a alguns programas de grande alcance econômico e social serão efetuadas as suplementações necessárias para ajustar as dotações iniciais às suas metas atuais.

16. No último trimestre, far-se-á reestimativa final da arrecadação de 1988, com vistas à providência de encerramento do exercício acima referido (§ 7º, item e), observando-se a meta de déficit público já estabelecida.

17. Com essa nova metodologia, Senhor Presidente, estamos convencidos de que se poderá imprimir a indispensável racionalidade à gestão orçamentária da União, que será tanto maior na medida em que se engajarem nesse esforço, de forma permanente e integrada, os diferentes seguimentos que compõem o Sistema Orçamentário Federal.

18. Acresce salientar, outrossim, que a promulgação do novo texto constitucional implicará profundas alterações na discriminação das rendas e encargos públicos. No caso específico, ocorrerá sensível redução nas receitas federais já a partir do exercício de 1989, o que justifica ainda mais se proceda, desde logo, a uma revisão na estrutura de gastos da União, de modo a alcançar novo e indispensável equilíbrio orçamentário.

19. Desse modo, a par das exigências quanto à austeridade e à eficiência na alocação dos recursos, é recomendável que as unidades orçamentárias considerem prioritária a transferência de encargos públicos para os Estados e Municípios, tendo em conta não apenas a previsível diminuição das receitas federais como também o desejável propósito de eliminar a competência concorrente que se observa entre as entidades federativas, no que concerne à execução de atividades e projetos.

Aproveitamos a oportunidade para reiterar a Vossa Excelência os protestos do nosso mais profundo respeito.

JOÃO BATISTA DE ABREU
Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República

MAÍLSON FERREIRA DA NÓBREGA
Ministro de Estado da Fazenda

Palestra

AS MULTINACIONAIS COMPRAM DAS PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS — O Centro de Apoio à Pequena e Média Empresa do Estado de São Paulo — CEAG-SP, em conjunto com a Microtécnica, promoverá, no dia 26/05, a palestra "Como comprar das pequenas e médias empresas as multinacionais".

Para discutir sobre o tema, foi convidado o senhor Reginaldo Arthur Johan, gerente da divisão de compras da Volkswagen. A palestra terá início às 20 horas no auditório do Ceag-SP, na rua José Getúlio, 89 - Acilmação. As inscrições, gratuitas, poderão ser feitas no local ou pelo telefone 270-3988 (ramais 31 e 41).