

BATISTA DE ABREU : NOVO ORÇAMENTO SERÁ RÍGIDO NO CONTROLE DOS GASTOS PÚBLICOS

BRASÍLIA — O encaminhamento, ao Congresso Nacional, do projeto-de-lei que dispõe sobre o Orçamento Geral da União para 1989 constitui uma valiosa oportunidade que se oferece para que o Governo do Presidente José Sarney reafirme seu inabalável propósito de dar curso à execução das diretrizes de política fiscal contidas no Programa de Modernização e Ajustamento (PMA) aprovado no início deste ano.

A redução do déficit público, conforme se preconiza no programa, é condição indispensável ao êxito da política de combate à inflação, à medida em que propicia condições para que a política monetária fique liberada para o controle de liquidez e da demanda agregada. O sucesso da política antiinflacionária, por sua vez, é que tornará possível suplantir os desequilíbrios macroeconômicos que inibem os investimentos, possibilitando, desse modo, a retomada do desenvolvimento.

O programa pretende reduzir o déficit público, que no exercício passado alcançou 5,5% do PIB, passando para 4% em 1988 e 2% em 1989. Os resultados constatados até agora mostram, de forma convincente, que as metas programadas vêm sendo alcançadas a despeito de grandes dificuldades. De fato, no início deste ano, as previsões apontavam para um déficit de aproximadamente 8%, superior, inclusive, aos verificados em exercícios passados. Entretanto, graças à fidelidade da execução da política fiscal às linhas programáticas do PMA, foi possível alcançar-se, ao final do primeiro semestre, um déficit acumulado de apenas 1,06% do PIB previsto para 1988, o que é perfeitamente compatível com a meta programada para este exercício.

Devo, por oportuno, salientar algumas medidas adotadas pelo Presidente José Sarney visando à consecução dos objetivos pretendidos: o aperfeiçoamento e a unificação do orçamento fiscal; os cortes nos gastos públicos federais; a suspensão temporária de antecipações salariais aos servidores públicos federais; a fixação de limites globais de empréstimos para Estados, Municípios e empresas estatais; o controle do endividamento da Previdência Social e a eliminação do subsídio ao trigo. Não tenho dúvidas de que, mantida a coerência da política fiscal, estarão asseguradas as metas previstas para este ano.

Com respeito ao próximo exercício, se antecipam grandes dificuldades, mercê do maior esforço que se exigirá na redução do déficit público, a par da nova discriminação de rendas públicas, estabelecida no projeto da futura Constituição, de caráter eminentemente desconcentrador.

A elaboração do orçamento fiscal, em consonância com a política macroeconômica adotada, exige que se investiguem suas relações com o déficit público global, objetivando identificar com clareza as restrições e possibilidades de cada item da peça orçamentária. Nesse contexto, cabe, de início, observar que a evolução recente da receita líquida da União exibe uma nítida tendência declinante, em comparação ao que se constata, desde os meados da última década, em relação ao setor público global.

Com efeito, a receita líquida da União, que havia atingido valores ao redor de 9% do PIB no início da década de 1970, 8% na primeira

metade dos 80 e 7% no ano passado, deverá reduzir-se, em 1989, para cerca de 4,7% do PIB, por força do aumento das transferências constitucionais a Estados e Municípios.

Por sua vez, no conceito mais amplo de contas nacionais, a carga tributária líquida total caiu de mais de 17% do PIB no início da década de 70 para aproximadamente 12% nos anos 80. As causas dessa queda foram os aumentos dos juros internos, subsídios e incentivos fiscais, além da redução da receita bruta da União, à vista de maior crescimento relativo das exportações industriais, aceleração inflacionária e aumento da evasão fiscal.

Os gastos com juros e outros encargos da dívida pública, por outro lado, experimentaram tendência crescente, o que se explica por força dos persistentes déficits que elevaram expressivamente o nível de endividamento do setor público.

As flutuações das taxas de juros e a rápida expansão da dívida pública, interna e externa, promoveram, a partir de 1979, um inusitado crescimento dos encargos financeiros. Como, desde então, os fluxos de financiamentos externos mingüaram e internamente não se aumentou compensatoriamente a carga tributária, o ajustamento da economia a esses desequilíbrios do setor público se deu através de aumentos das taxas de juros e da inflação.

Quanto aos gastos com pessoal e encargos sociais, cumpre acrescentar que o aumento real dos salários — especialmente a partir do segundo semestre de 1987 — pressionou fortemente as despesas da União, e só não se tornou mais grave em virtude da suspensão do pagamento das antecipações salariais. Entretanto, já a partir do início do próximo ano, esses gastos voltarão a ter elevada participação no total dos dispêndios federais, tendo em vista as programadas reposições salariais. No que se refere a outras despesas correntes e de capital, constatam-se igualmente aumentos reais nos últimos anos.

Desse modo, fica claro que a queda sistemática da receita, os elevados e crescentes dispêndios com juros, o aumento nos gastos com pessoal e o crescimento real em outras despesas correntes e de capital gerarão grandes dificuldades para as finanças da União, em 1989. Ante a perspectiva concreta de que, no próximo exercício, já estará em vigor a nova Constituição, mais grave tornar-se-á esse quadro, porquanto se prevê um crescimento real de 50% nas interferências compulsórias para Estados e Municípios, aumento nas vinculações setoriais de receita, expansão dos benefícios sociais, ampliação das vantagens outorgadas aos servidores públicos etc.

Apenas para argumentar, é importante observar que, caso não fossem tomadas providências adequadas, o déficit no orçamento geral da União, em 1989, elevar-se-ia significativamente, inviabilizando totalmente as metas programadas e, por consequência, a própria política de combate à inflação. À parte a adoção de medidas de difícil e complexa implementação, os gastos com pessoal terão significativa participação no orçamento de 1989.

Com respeito aos dispêndios com juros e outros encargos financeiros, vale registrar que esse item de gasto é pouco sensível à



A redução do déficit público, proposta pelo programa de ajuste, é indispensável ao êxito da política de combate à inflação

ação governamental no curto prazo, visto que, em boa medida, ele se explica pelo estoque de dívida gerado em exercícios anteriores, ademais de outras razões, a exemplo da variação das taxas de juros internacionais. Isto posto, as opções de política fiscal se concentram no contingenciamento de outras despesas correntes e de capital, bem como na recuperação da receita tributária da União.

Senhor Presidente, Senhores Ministros de Estado, demais autoridades: Por força de imperativo constitucional, o Poder Executivo se obriga a encaminhar, até 31 de agosto próximo, o projeto-de-lei relativo ao Orçamento Geral da União para 1989. O cumprimento dessa responsabilidade, nas atuais circunstâncias, assume conotação muito especial. É que, não bastassem as preocupações relacionadas com a meta de redução do déficit público — de resto, exigência da sociedade brasileira — teremos a árdua e complexa missão de elaborar um orçamento suficientemente adaptativo, capaz de absorver sem dificuldades o novo espírito federativo que a futura Constituição perfila, ao mesmo tempo em que deve obedecer rigorosamente às normas contidas no texto constitucional vigente.

Afora inovações técnicas relacionadas com a indexação especializada dos diferentes grupos de despesas, a proposta orçamentária pretende efetivar uma profunda reestruturação do gasto público federal, tendo por base a futura discriminação de rendas públicas. Essa reestruturação implicará novos contornos para intervenção do setor público federal, quer mediante a desconcentração intergovernamental dos encargos, quer pelo treinamento da própria ação do Estado.

A incorporação, à base de incidência do ICM, dos impostos únicos sobre energia elétrica, lubrificantes e combustíveis, minerais e dos impostos sobre transportes e comunicações, bem como o aumento das transferências à conta do FPE e do FPM e a criação dos fundos regionais e de exportações promoverão uma queda de 17% nas receitas correntes federais — percentual esse que, no prazo de quatro anos, contado a partir de 1989, evoluirá para 21%.

É, pois, razoável que se cogite da formação de reservas orçamentárias, tendo por fonte as quotas-partes federais dos referidos impostos e parcelas do IPI e do IR suficientes para atender à expansão e à criação dos assinalados fundos. A essas reservas estariam asso-

ciadas transferências para Estados e Municípios, o que corresponde a uma verdadeira antecipação da partilha de rendas preconizada pela futura Constituição.

Promulgado o novo texto constitucional, a perda das receitas acarretará a anulação das correspondentes despesas, o que do ponto de vista prático equivalerá tornar compulsórias essas transferências voluntárias. Tal procedimento encerra uma exigência fundamental: um amplo rearranjo dos gastos federais, alterando-se profundamente as formas de articulação entre a União, Estados e Municípios, à medida que se eliminam mecanismos tutelares e se estabelece uma melhor discriminação dos encargos públicos. Caso não se adotasse essa providência, ademais de contrariar fortemente a própria natureza do novo federalismo fiscal, estaríamos concorrendo para aprofundar drasticamente o déficit público e, desse modo, inviabilizando a estratégia de retomada do desenvolvimento.

A reestruturação do gasto público federal é um elenco de recomendações centradas em cortes nos dispêndios financeiros pelo Orçamento Fiscal da União, objetivando compatibilizar o gasto público federal com o novo quadro de receitas e assegurar a consecução da meta de redução do déficit público. O universo de tais cortes são as despesas contabilizadas como outros custeios e capital.

É imperioso observar que, conquanto indispensáveis, tais providências encontrarão resistência na inércia dos valores administrativos, no sentimento corporativo que grassa na administração pública brasileira e em interesses políticos localizados. Acresce ainda salientar que essas medidas implicam a reestruturação de programas, entidades e órgãos públicos, fixando novas bases para intervenção do setor público federal, quer mediante a desconcentração intergovernamental dos encargos, quer pelo retraimento da própria ação do Estado.

A reforma administrativa daí decorrente tem caráter parcial e não constitui um objetivo de per si, mas mera decorrência da reestruturação do gasto público federal. Tendo em vista a proposta orçamentária para o exercício de 1989, foram sugeridos cortes nas seguintes categorias de despesas:

1. Transferências voluntárias para Estados e Municípios;
2. Atividades e projetos financeiros por impostos cuja titularidade será transferida para Estados e Municípios, a exemplo dos impostos únicos sobre combustíveis e lubrificantes, energia elétrica, minerais e dos impostos sobre transportes e comunicações;
3. Encargos que serão transferidos para Estados e Municípios, por força de norma contida na nova Constituição, a exemplo da execução de projetos de habitação, saneamento básico, transportes urbanos etc.;
4. Contrapartidas federais dos programas de financiamento externo (especialmente Bird e BID) aos Estados e Municípios;
5. Atividades e projetos que devem ser escoimados do orçamento federal, tendo em vista a maior eficiência do gasto público, a redução dos subsídios ou o contingenciamento de novos investimentos.
6. Alguns projetos que informaram a elaboração de critérios de corte — como saneamento financeiro dos Estados, Municípios e bancos estaduais — sequer foram objeto de

exame, posto que sua execução estava, por hipótese, restrita a este exercício.

7. Ocorre, todavia, que tais medidas não serão suficientes para enfrentar a perda nas receitas federais, o que faculta concluir que, nos termos do projeto constitucional, serão positivas as transferências líquidas para os Estados e Municípios.

8. Desse modo, a nova partilha reclamará medidas complementares que afetarão despesas tipicamente federais. Incluem-se nesse conjunto subsídios, novos investimentos, gastos associados a atividades que devem ser privatizadas ou que trazem uma flagrante sobreposição de ações.

9. Registre-se, a propósito, que a reestruturação dos gastos públicos envolveu um acurado exame dos programas setoriais, sob a responsabilidade dos diferentes órgãos e entidades federais, procedendo-se à identificação das despesas que deveriam ser escoimadas do orçamento fiscal em vista da aplicação dos mencionados critérios. Subseqüentemente, uma equipe de aproximadamente 100 técnicos elaborou estudos objetivando avaliar, sob os mais diversos prismas, as repercussões das propostas apresentadas. Por fim, fez-se um cotejo entre as propostas setoriais de orçamento e as indicações contidas nos trabalhos anteriores, daí resultando o projeto de reestruturação dos gastos associados a cada órgão e entidade federal.

Esses projetos, tendo em vista decisão de sua excelência, o Presidente José Sarney, estão sendo imediatamente encaminhados pela Seplan aos respectivos Ministérios.

10. Ao final, o que se espera é uma proposta orçamentária não apenas compatível com a futura discriminação de rendas públicas, mas sobretudo coerente com o sentido de descentralização que permeia o novo federalismo.

A meta de redução do déficit público, que se justapõe ao propósito de reestruturar os gastos federais por força da nova partilha, demandará medidas adicionais na área tributária, que permitam recuperar padrões historicamente observados nas receitas federais. Essas medidas, contudo, devem ser objeto de projeto específico. Porque, à vista de mandamento constitucional, a proposta orçamentária não pode conter matéria estranha à fixação da despesa e à previsão da receita.

Senhor Presidente, Senhores Ministros, demais Autoridades.

Trago esta proposta de reestruturação do gasto público federal, animado pela firme e resoluta disposição do Presidente José Sarney em prosseguir na patriótica tarefa de sanear os graves e persistentes desequilíbrios macroeconômicos, mormente aqueles que se situam no âmbito das finanças públicas federais.

Sei que são grandes as dificuldades que todos temos enfrentado. Sei, ainda, que os processos de mudança, especialmente os que emanam do projeto constitucional, exigem uma extraordinária capacidade de ajustamento aos novos tempos. Sei, também, que esse sentimento reformista deve guardar o compromisso com a modernidade e a eficiência, com o progresso e a justiça social. Sei, por fim, que a coesão, o descortino e a determinação de todo Ministério são a melhor certeza de que lograremos êxito na tarefa de auxiliar o Presidente José Sarney a realizar o projeto de desenvolvimento brasileiro.