

Sarney diz que União terá recursos reduzidos

Esta é a íntegra da mensagem do presidente José Sarney ao Congresso, e que acompanha o projeto de lei do Orçamento Geral da União:

"Excelentíssimos Senhores Membros do Congresso Nacional,

Tenho a honra de encaminhar à apreciação de Vossas Excelências o Projeto de Lei de Orçamento que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 1989, em cumprimento ao disposto nos artigos 65 e 66 da Constituição Federal.

2. Antes que tudo, devo salientar que a elaboração desta Proposta Orçamentária se inscreve em contexto da maior relevância histórica e política, porquanto se avizinha a promulgação da nova ordem constitucional do País, que irá promover profundas e significativas mudanças institucionais, econômicas e sociais. Dela emergirá uma nova Federação, na qual os Estados e Municípios, ao receberem mais recursos, arcarão com maiores responsabilidades e encargos no tocante à prestação de serviços públicos.

3. A presente Proposta Orçamentária pretende ajustar-se previamente à nova estrutura federativa prevista no projeto constitucional, dar curso ao processo de aprimoramento técnico e otimizar a alocação dos escassos recursos federais, não apenas no que concerne ao atendimento das reais necessidades sociais, setoriais e regionais, mas sobretudo no que se refere à redução do déficit público.

4. O ajustamento à nova estrutura federativa exigiu que se procedesse a uma ampla e profunda reestruturação do gasto público federal, visando sobretudo a compensar as perdas de receita da União por força da nova partilha de rendas públicas. De fato, a incorporação, à base de incidência do ICM, dos impostos únicos sobre energia elétrica, sobre lubrificantes e combustíveis, e sobre minerais e dos impostos sobre transportes e sobre comunicações, bem como o aumento das transferências à conta do Fundo de Participação dos Estados — FPE e do Fundo de Participação dos Municípios — FPM, e a criação dos fundos regional e de exportações, promoverão uma substancial queda nas re-

ceitas do Tesouro, sobretudo em 1989.

5. Diante dessa realidade, resta à União lidar com recursos reduzidos e exercitar difíceis opções de gastos consistentes com a nova discriminação de rendas. Inevitável, portanto, que se confira prioridade aos dispêndios associados a atividades tipicamente federais e que se busque fixar novas bases para atuação do Governo Federal, quer mediante a desconcentração intergovernamental dos encargos públicos, quer pelo retraimento da própria ação estatal.

6. Na atual Administração, o planejamento e controle dos financiamentos e dos gastos públicos vêm experimentando um contínuo aperfeiçoamento, mediante a criação de mecanismos institucionais voltados para assegurar maior transparência na alocação de recursos públicos e possibilitar a efetiva participação do Congresso Nacional no processo orçamentário. Constituem exemplos marcantes dessa política: a eliminação de dispositivos autônomos de financiamento como a "conta-movimento"; a criação da Secretaria do Tesouro Nacional; a progressiva unificação orçamentária, que culminou com a absorção, pelo Orçamento Geral da União, dos orçamentos dos Fundos Federais e das Operações Oficiais de Crédito; e a instituição dos descritores de projetos e atividades, ensejando sejam especificados seus objetivos e metas. Assim, além dos princípios da unidade e da universalidade, recuperados ao longo do meu governo, se incorpora à prática orçamentária o princípio da programação tornado público à sociedade brasileira por intermédio de Vossas Excelências.

7. Restou, todavia, a desconcertante incapacidade de previsão no que diz respeito à evolução dos preços orçamentários, especialmente em conjuntura caracterizada por elevados índices inflacionários. Nessas circunstâncias, tornam-se frequentes as exigências de revisão orçamentária; tendo em vista a rápida desatualização dos valores de receita e despesa, o que finda por desfigurar inteiramente a estrutura original da Lei de Meios. A presente Propos-

ta Orçamentária cuida de oferecer um tratamento adequado à questão, elidindo os inconvenientes que permeiam a sistemática vigente em orçamentos anteriores.

8. Do ponto de vista de finanças públicas; a questão crucial consiste em estabelecer, no Orçamento Geral da União, uma política de gastos que torne possível a consecução das metas de redução do déficit público estabelecidas no "Programa de Modernização e Ajustamento (PMA) 1988-1989", em execução a partir do início de 1988.

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

10. Graças à execução de uma rígida política fiscal, o déficit potencial global, que no início deste ano era estimado em 8% do PIB, foi sensivelmente reduzido, situando-se no patamar de 1,06% ao fim do primeiro semestre, o que torna viável a meta programada para 1988, equivalente a 4% do PIB.

11. Mantida a coerência dessa política fiscal, estarão asseguradas as metas previstas para este ano, em razão das diversas medidas de ajuste adotadas até o momento, sobretudo os cortes de gastos federais contidos no projeto de lei relativo ao excesso de arrecadação, encaminhado recentemente a esse Congresso.

12. Com respeito ao exercício de 1989, pretende-se, de conformidade com meta estabelecida no Programa, reduzir o déficit público a um nível máximo de 2% do PIB. De per si, o déficit do Orçamento Geral da União (inclusive transferências para as empresas estatais) não deverá ultrapassar 1,5% do PIB. A combinação dessas metas significa dizer que a diferença em relação ao déficit programado de 2% correrá à conta dos orçamentos da previdência social, das empresas estatais e dos Estados e Municípios.

13. Nesse contexto, alinham-se, como principais linhas conceptuais desta Proposta Orçamentária, a reestruturação do gasto público federal, a adoção de inovações metodológicas na sistemática orçamentária e a vinculação do Orçamento Geral da União à meta de redução do déficit público.

REESTRUTURAÇÃO DO GASTO PÚBLICO FEDERAL

14. A reestruturação do gasto público federal envolveu um acurado exame dos programas setoriais, sob a responsabilidade de diferentes órgãos e entidades. Seu objetivo precípuo foi o de fixar diretrizes e criar mecanismos que possibilitem uma rápida adaptação do Orçamento Geral da União às normas contidas no futuro texto constitucional. O universo dessa reestruturação foram as despesas contabilizadas como "Outras Despesas Correntes e de Capital".

15. Os contingenciamentos de despesas alcançaram basicamente: transferências voluntárias para Estados e Municípios; atividades e projetos fi-



Sérgio Borges/AE - 2/5/88

Sarney: na mensagem, queixas de que a nova Constituição reduz os recursos da União

nanciados por impostos cuja titularidade passará à competência dos Estados e Municípios, ou associados a encargos que serão transferidos para essas entidades federativas; e contrapartidas federais ao financiamento externo de projetos estaduais e municipais.

16. Ocorre, todavia, que tais medidas se afiguraram insuficientes para enfrentar a perda de receitas federais, o que faculta concluir que, nos termos do projeto constitucional, resultarão ainda positivas as transferências líquidas para os Estados e Municípios. Desse modo, a nova partilha reclamou medidas complementares que afetaram despesas tipicamente federais. Incluem-se, nesse conjunto, subsídios, novos investimentos, gastos associados a atividades que devem ser privatizadas ou que traduzem uma flagrante sobreposição de ações.

17. As alocações à conta do FINSOCIAL ficaram restritas tão-somente às ações nas áreas de saúde, previdência e assistência social. Análoga providência foi adotada em relação às receitas provenientes de concursos de prognósticos — inclusive aquelas destinadas ao Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS).

18. Foram constituídas provisões especificamente voltadas para atender aos requisitos da nova partilha de rendas públicas, desde a transferência de titularidade de impostos até o aumento nos percentuais dos impostos sobre a renda e sobre produtos industrializados destinados à formação do FPE e do FPM, daí passando à instituição dos fundos regional e de exportações.

INOVAÇÕES METODOLÓGICAS NA SISTEMÁTICA ORÇAMENTÁRIA

19. Com respeito às inovações na sistemática orçamentária, a principal medida contida na presente Proposta consiste em adotar mecanismos autocorretivos da estrutura original, tornando o orçamento menos

vulnerável às flutuações de preços.

20. Em verdade, as dificuldades inerentes à projeção de inflação, têm levado o Executivo a encaminhar ao Congresso Nacional projetos de lei de "excesso de arrecadação", com base em reestimativas da receita orçamentária. Recentemente, ante a conjuntura de incertezas e de inflação crescente, tais fatos têm ocorrido já a partir do primeiro semestre, descaracterizando cada vez mais os propósitos originais do Orçamento.

21. Nessas condições, a peça orçamentária deixa de constituir mecanismo capaz de assegurar o cumprimento das prioridades estabelecidas e da meta do déficit público. Além disso, as mudanças de alocação de recursos não aparecem claramente evidenciadas ao longo da execução orçamentária e mantêm-se presentes, durante todo o exercício financeiro, as pressões sobre o Executivo, inclusive dos próprios órgãos gestores — pressões que, em condições normais, só deveriam existir na fase de elaboração. Em todo esse contexto, fica nitidamente dificultada a integração efetiva do Congresso Nacional ao processo de orçamentação.

22. Cabe, assim, adotar nova sistemática orçamentária capaz de reduzir, ao mínimo, os efeitos das projeções de inflação. Em linhas gerais, os princípios básicos da sistemática ora proposta são os seguintes:

a) previsão de receitas e fixação das despesas a preços de determinado mês do ano em que o orçamento está sendo elaborado;

b) durante a execução do orçamento, as despesas serão periodicamente atualizadas com base na taxa de inflação efetivamente observada até o momento da atualização, adotando-se para a receita, quando for o caso, projeções de curto período;

c) a atualização monetária das despesas se dá por grandes grupos, observados o comportamento dos índices que condicionam a sua variação, o grau de rigidez de sua pro-

gramação e o comportamento da receita, conforme a seguir indicado.

- Pessoal e Encargos Sociais: Unidade de Referência de Preços (URP);
- Serviço da Dívida Externa e Contrapartida de Empréstimos Externos: taxa de câmbio;
- Serviço da Dívida Interna: Obrigações do Tesouro Nacional (OTN); e
- Outras Despesas Correntes e de Capital e Reserva de Contingência: Índice de Preços ao Consumidor (IPC), desde que o valor corrigido desse grupo de despesa tenha como limite o valor da receita do Tesouro (inclusive operações de crédito) monetariamente atualizado, deduzidas as despesas com os demais grupos e as transferências constitucionais para Estados e Municípios, e observado, ainda, o limite fixado para o déficit público.

d) a Lei Orçamentária passa a conter dispositivo autorizando o Poder Executivo a promover a periódica atualização monetária do orçamento aprovado, segundo a sistemática ora descrita.

23. 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 a sazonalidade dos desembolsos e respectivos retornos.

24. No caso específico desta proposta orçamentária, todos os preços estão referidos a junho de 1988, cabendo acrescentar, contudo, que os valores do Orçamento aprovado serão atualizados para dezembro de 1988, quando do início de sua execução. A partir daí aplicar-se-á a sistemática descrita.

quais serão abertos em conformidade com normas e índices fixados em decreto do Poder Executivo, observado, para ambos os casos, para cada grupo de despesas, os parâmetros seguintes:

- I — Pessoal e Encargos Sociais — Unidade de Referência de Preços (URP);
- II — Serviço da Dívida Externa e Contrapartida de Empréstimos Externos — Taxa de Câmbio;
- III — Serviço da Dívida Interna — Obrigação do Tesouro Nacional (OTN);
- IV — Outras Despesas Correntes e de Capital e Reserva de Contingência — Índice de Preços ao Consumidor (IPC), desde que o valor corrigido desse grupo de despesa não ultrapasse o valor da Receita do Tesouro Nacional, inclusive operações de crédito, monetariamente atualizado, após deduzidas as despesas com os demais grupos, observado o limite fixado para o déficit público.

Art. 7º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, em 31 de Agosto de 1968: 167º da Independência e 100ª da República.

Parágrafo único. É vedada a inclusão, no Orçamento Geral da União, de novos subsídios ou encargos de qualquer natureza e a atribuição, ao Tesouro Nacional, de despesas realizadas com adiantamentos de recursos pelo Banco Central do Brasil ou pelo Banco do Brasil.

Art. 5º Os orçamentos próprios das entidades da Administração Indireta, inclusive das Fundações Públicas, e dos Fundos da Administração Federal serão elaborados com observância, no que couber, da forma adotada pelo Orçamento da União.

Art. 6º Fica o Poder Executivo autorizado a:

I — designar órgãos centrais para promover dotações atribuídas às Unidades Orçamentárias;

II — realizar operações de crédito no prazo antecipação da receita até o limite previsto na Constituição;

III — abrir créditos suplementares, dentro dos limites de arrecadação de caixa no exercício, a conta do excedente de arrecadação representado pelo saldo positivo das diferenças acumuladas, mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, desde que resulte unicamente de variações condicionais de preços em relação aos parâmetros utilizados na elaboração desta Lei, considerada, ainda, a tendência do exercício;

IV — abrir créditos suplementares, mediante utilização dos recursos indicados no Orçamento;

V — diretamente Arrecadados" (fonte 50), utilizando eventual excedente de arrecadação dessas receitas; e

b) operações de crédito constantes desta Lei, utilizando, como fonte compensatória, recursos decorrentes de eventuais diferenças monetárias.

VIII — abrir créditos suplementares à conta de recursos provenientes de operações de crédito, observado o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do total de operações constante desta Lei, nos casos de:

a) operações efetivadas no segundo semestre de 1988, cujo programa de recolhimento que contemple o exercício de 1989;

b) operações efetivadas durante o exercício de 1988; e

c) antecipação de cronograma de recolhimento;

IX — proceder, com base no fluxo da receita, à entrega automática das receitas vinculadas do Tesouro Nacional, inclusive os recursos classificados nesta Lei como "Recursos Diretamente Arrecadados" (fonte 50), aos órgãos beneficiários;

X — remanejar a programação constante do Anexo V — Orçamento das Operações Oficiais de Crédito, observados os limites das dotações orçamentárias consignadas no Subanexo Encargos Financeiros da Unidade — Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda, bem como promover os ajustes necessários, no que respeita às Receitas Próprias condicionadas à arrecadação efetivamente realizada, considerada, ainda, a tendência do exercício.

Parágrafo único. O disposto no item IV aplica-se aos créditos suplementares a que se refere o item III, os quais serão abertos em conformidade com as normas e índices fixados no decreto do Poder Executivo, observados em ambos os casos, para cada grupo de despesas, os parâmetros seguintes:

I — Pessoal e Encargos Sociais

Unidade de Referência de Preços (URP);

II — Serviço da Dívida Externa e Contrapartida de Empréstimos Externos — Taxa de Câmbio;

III — Serviço da Dívida Interna — Obrigação do Tesouro Nacional (OTN); e

IV — Outras Despesas Correntes e de Capital e Reserva de Contingência — Índice de Preços ao Consumidor (IPC), desde que o valor corrigido desse grupo de despesas não ultrapasse o valor da Receita do Tesouro Nacional, inclusive operações de crédito, monetariamente atualizado, após deduzidas as despesas com os demais grupos, observado o limite fixado para o déficit público.

Art. 7º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, em 31 de Agosto de 1988; 167ª da Independência e 100ª da República.