

# Abre diz que orçamento modernizará país

O ministro João Baptista de Abreu, do Planejamento, elogiou ontem as reformas implantadas pela Constituinte no capítulo referente à tributação e orçamento, que representam um passo significativo, segundo ele, para a modernização do País. O ministro disse que, quanto menos o Ministério do

Planejamento tiver flexibilidade para influir no orçamento da União, melhor para o País.

“Não quero que o Ministério seja um lugar de discussão de detalhes sobre alocação de verbas”, comentou o ministro durante almoço com integrantes da Comissão de Orçamento do Congresso, segundo

relato do vice-presidente da Comissão, deputado César Maia (PDT-RJ). Com isso, o ministro demonstra compartilhar da opinião dos que defenderam na Constituinte o fim da política do “píres na mão”, que consistia na necessidade de governadores, prefeitos e parlamentares “negociarem” verbas da

União em troca de favores políticos.

## Almoço

Do almoço com João Baptista de Abreu participaram também o presidente da Comissão de Orçamento, deputado Cid Carvalho (PMDB-MA), e o relator, senador Almir Gabriel (PMDB-PA), que re-

ceberam a cópia da proposta de orçamento antes mesmo de ela chegar ao Congresso, ontem à tarde. César Maia comentou que o gesto do ministro, antecipando a entrega, foi importante na medida em que se trata de um reconhecimento da importância da Comissão como fórum de debate e alteração do Orçamento da União. Somente por

volta das 16h30 o ministro fez a entrega oficial do documento ao senador Humberto Lucena, presidente do Congresso.

Apesar das reações aos cortes de verba promovidos pelo Governo, o ministro do Planejamento considerou “tímidas” as medidas neste sentido, segundo César Maia.

## ESTA É A MENSAGEM QUE APRESENTA O ORÇAMENTO AO CONGRESSO

Excelentíssimos Senhores Membros do Congresso Nacional,

1. 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 as mais ricas e variadas fontes de recursos, terão 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 receitas 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 transporte 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 do fundo regional e de exportações, promoverão uma substancial queda nas receitas do Tesouro, sobretudo em 1989.

5. Diante dessa realidade, resta à União lidar com recursos reduzidos e exercer difíceis opções de gastos consistentes com a nova discriminação de rendas. Inevitável, portanto, que se confira prioridade aos dispêndios necessários à atuação tipicamente federal e que se busque fixar novas bases para atuação do Governo Federal, por 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 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 proposta de criação da Lei 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, ensinando sejam especificados seus objetivos e metas. Assim, além dos princípios da unidade e da conjuntura caracterizada por longo do meu governo se incorpora à prática orçamentária o princípio da programação tornada 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 Proposta 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 anticinflationária, por sua vez, é que tornará possível suplantarmos 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 conceituais 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

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 financiados 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 facilita 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 trazem 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 emanar 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 taxa, 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 programação 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);

— 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 or-

çamentária, 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 da execução. A partir daí aplicar-se-á a sistemática descrita.

## A receita estimada

25. A Receita do Tesouro Nacional, prevista para 1989, atinge Cz\$ 5.990,0 bilhões, excluindo-se as Operações de Crédito. Desse total Cz\$ 4.425,7 bilhões representam recursos da União e Cz\$ 1.564,3 bilhões consistem em transferências aos Estados e Municípios, de acordo com a sistemática de partilha de impostos em vigor. O montante de operações de crédito está fixado em Cz\$ 4.062,6 bilhões, sendo Cz\$ 3.818,5 bilhões mediante colocação de títulos sob a responsabilidade do Tesouro Nacional e Cz\$ 244,1 bilhões provenientes de outras operações de crédito. A Receita de Outras Fontes, gerada pelas entidades da Administração Indireta, atinge Cz\$ 372,0 bilhões. As receitas próprias dos Fundos Federais e as do Orçamento das Operações Oficiais de Crédito correspondem, respectivamente, a Cz\$ 3.462,9 bilhões e Cz\$ 2.109,4 bilhões.

26. A Receita do Tesouro está estimada com base no conceito de arrecadação líquida, ou seja, após a dedução dos incentivos abatimentos e restituições. Quanto às isenções, e boa parte dos incentivos fiscais em vigor, sua quantificação é difícil porque, muitas vezes, não é possível determinar as alíquotas a que ficariam sujeitas. Isto se torna especialmente complexo quando se trata de impostos com a característica de seletividade e que estão estruturados sobre uma extensa pauta de alíquotas diferenciadas. A despeito desses óbices, estimou-se que a renúncia de receita para 1989, à conta dos principais impostos federais, é da ordem de Cz\$ 1.238,2 bilhão, correspondente a 20,7% da Receita do Tesouro.

27. A Receita do Tesouro para 1989, quando comparada com a reestimativa para 1988, excluídas as operações de crédito em ambos os casos, apresenta crescimento real de 11,2%, em virtude, sobretudo, do crescimento real do PIB e de alterações na legislação dos impostos sobre a renda, sobre a importação e sobre produtos industrializados, mormente aquelas relacionadas com a redução de prazos de recolhimento e aperfeiçoamento do sistema de bases correntes.

28. O Imposto sobre a Renda constitui a maior fonte de recursos do Tesouro Nacional, estimando-se sua arrecadação bruta em Cz\$ 3.302,3 bilhões. Com as reduções decorrentes dos incentivos fiscais e restituições às pessoas jurídicas (Cz\$ 373,7 bilhões), das restituições às pessoas físicas (Cz\$ 274,0 bilhões) e das destinações ao PIN/PROTERRA (Cz\$ 218,6 bilhões), a receita líquida do IR é de Cz\$ 2.436,0 bilhões, correspondente a 40,7% da receita total, exclusive operações de crédito. Desse montante 33,3% provém de pessoas físicas e 66,7% das pessoas jurídicas.

29. A estimativa da arrecadação bruta do Imposto sobre Produtos Industrializados alcança Cz\$ 1.279,0 bilhão. O valor líquido para programação orçamentária é de Cz\$ 1.170,3 bilhão, após a dedução da restituição correspondente ao crédito-prêmio concedido às exportações de produtos manufaturados. Os produtos do fumo representam o principal componente na arrecadação, gerando 26,5% (Cz\$ 299,0 bilhões) da receita líquida total. Destacam-se, ainda, os setores de bebidas e de material de transportes que, juntos, representam 24,2% da receita do IPI.

30. A arrecadação estimada do Imposto sobre a Importação apresenta um crescimento real de aproximadamente 43,7%, bastante superior ao crescimento real esperado para as importações tributáveis. Esse fato decorre das alterações na política de comércio exterior, realizadas a partir do segundo semestre de 1988, em virtude das quais foram eliminados a taxa de Melhoramento dos Portos e o Imposto sobre Operações Financeiras incidentes nas operações cambiais de importação e reestruturado o sistema de tarifas aduaneiras. Em consequência, o Imposto sobre a Importação passou a absorver parte da receita gerada por esses tributos. Além disso, tomou-se em consideração o efeito resultante da redução do dólar fiscal pela sua cotação diária para fins de determinação da base de cálculo do imposto.

31. A contribuição para o FINSOCIAL foi elevada de 0,5% para 0,6% durante 1988, visando gerar recursos para os programas de reforma agrária. Nas estimativas para 1989, levou-se em conta o prazo final de cobrança do adicional, nos termos da legislação em vigor.

## A despesa fixada

32. A fixação da Despesa observou as seguintes diretrizes básicas: adaptação do Orçamento à nova ordem constitucional; reversão da tendência de déficits crescentes; atendimento às prioridades sociais, setoriais e regionais; e preservação das funções típicas da União, ajustadas ao novo arranjo institucional.

33. As limitações do quadro de receitas resultaram na adoção de medidas visando ao contingenciamento de despesas, a exemplo daquelas enfeixadas no esforço de reestruturação do gasto público federal. A despesa, em vista das assinaladas restrições, foi fixada em Cz\$ 10.052,6 bilhões.

34. Os dispêndios com Pessoal e Outros Encargos foram limitados em 65% das Receitas do Tesouro, deduzidas as transferências constitucionais para Estados e Municípios e as provisões constituídas para atender à perda de receitas da União, em virtude da nova discriminação de rendas públicas. Essas despesas atingiram um total de Cz\$ 2.474,9 bilhões, que equivalem a 24,6% da Despesa Orçamentária.

35. Cabe registrar que, do montante das despesas com Pessoal e Encargos sociais, 47,1% são canalizados para o Ministério da Educação e para Encargos Previdenciários da União. O volume de recursos destinados ao MEC, que participa com 20,3% desses dispêndios, sofreu acréscimo substancial em 1988, em virtude do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos, instituído pela Lei n.º 7.596/87, abrangendo todas as Instituições Federais de Ensino, inclusive Escolas Técnicas. Além disso, a isonomia salarial entre Autarquias, Fundações, no campo do ensino superior, também concorreu para esse incremento, uma vez que, de janeiro de 1987 a março de 1988, houve um aumento de 90% no valor real dos gastos associados com essas despesas. Quanto aos Encargos Previdenciários da União, o acréscimo se deve à concessão do 13.º Salário para inativos e pensionistas, e à correção dos valores dos benefícios que se encontravam extremamente defasados.

36. Os dispêndios com Amortização e Encargos da Dívida, correspondentes a Cz\$ 2.310,5 bilhões, foram calculados utilizando-se em seu cálculo a taxa média de câmbio e o valor da OTN, vigentes em junho de 1988, aplicados aos cronogramas mensais de pagamento para 1989, expressos em dólares e OTNs, respectivamente, para as dívidas externa e interna.

37. Pesaram significativamente nos encargos financeiros, a evolução das taxas de juros e a rápida expansão da dívida interna. Com a sensível redução dos fluxos de financiamentos externos e a inexistência de um aumento compensatório da receita tributária, o financiamento dos gastos do governo foi assegurado mediante o crescimento acentuado da dívida mobiliária cujos encargos equivalem a 65,3% do total desse grupo.

38. A proposta da dívida externa, tem sido uma preocupação permanente do meu Governo renegociá-la em termos que atendam aos interesses do País e à sua soberania, de sorte a restaurar o fluxo de entrada de novos recursos, importante condição para lograr crescimento econômico sustentável.

39. Visando conferir maior racionalidade ao uso dos recursos, centralizou-se a gestão financeira das despesas com Amortização e Encargos da dívida, preservando-se, porém, os registros relativos às instituições beneficiárias dos empréstimos.

40. As contrapartidas de Empréstimos Externos, no montante de Cz\$ 33,2 bilhões, correspondem apenas aos compromissos de responsabilidade do Governo Federal, já estimados aqueles relativos a contratos de financiamento externo a Estados e Municípios. Para dar cumprimento a essa decisão, o Governo Federal empreenderá negociações com as entidades financiadoras, visando a alterações dos contratos vigentes.

41. Vale assinalar que, para a determinação do montante dos dispêndios com Contrapartidas de Empréstimos Externos, foram observados os cronogramas mensais de liberação de recursos, expressos em dólares, considerada a taxa de câmbio de junho de 1988. Nesse caso, igualmente, os recursos foram centralizados, ficando sob supervisão da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República que administrará sua liberação em função do acompanhamento da execução dos projetos e das necessidades relativas a ingresso de divisas.

42. As transferências constitucionais para Estados e Municípios, foram alocados recursos no valor de Cz\$ 1.564,3 bilhões. Além dessas transferências, foram destinados Cz\$ 131,7 bilhão para despesas com pessoal nas áreas de saúde e educação do Distrito Fede-

ral, pessoal e outros custeios da área de segurança pública do Distrito Federal, e pessoal remanescente de Estados e Territórios extintos.

43. Antecipando-se à nova partilha de rendas públicas, prevista no projeto constitucional, foram constituídas provisões para atender às virtuais perdas de receita da União. Esses recursos totalizaram Cz\$ 620,2 bilhões.

44. Em Outras Despesas correntes e de Capital recaiu, mais fortemente, o esforço no sentido de reduzir o déficit público, à vista das peculiaridades de sua composição. O montante de recursos, da ordem de Cz\$ 3.049,5 bilhões que lhes foi reservado, equivale a 30,3% da Despesa Orçamentária. Deduzidos desse valor os recursos destinados ao Orçamento das Operações Oficiais de Crédito, à Reserva de Contingência e à provisão para compensar sazonaisidades, restaram, para alocação à programação dos órgãos, Cz\$ 2.139,0 bilhões, correspondentes a 21,3% da Despesa Orçamentária.

45. As alocações de recursos, em nível dos projetos e atividades que integram esta proposta de Orçamento, refletem o difícil exercício de compatibilizar, a um só tempo: a preservação da prioridade que meu governo vem procurando conferir aos setores sociais; a revisão do perfil operacional da União, que se despeja da característica de principal executora de projetos, programas e atividades no setor público, mas conserva um importante elenco de funções típicas; e a escassez de recursos efetivamente programáveis, decorrente da nova partilha de rendas públicas e da rigidez e vulto das despesas com pessoal e com serviço da dívida.

46. Em que pese o contexto fortemente restritivo, as prioridades na alocação de recursos alcançaram especialmente: projetos sociais (distribuição de leite para crianças carentes, merenda escolar, distribuição do livro didático e material escolar, apoio à população urbana carente, mutirão habitacional comunitário, desenvolvimento de ações de promoção social e outros); projetos regionais (a exemplo do projeto São Vicente, voltado para o apoio às diferentes formas associativas dos pequenos produtores rurais do Nordeste, e do Projeto Padre Cícero, concebido com o propósito de assegurar a implantação de infraestrutura hidráulica de baixo custo em pequenas propriedades rurais no semi-árido nordestino); projetos setoriais selecionados — como os que se relacionam com as atividades de ciência e tecnologia, e de irrigação no Nordeste; e, por fim, projetos vinculados a funções típicas federais — a exemplo de política externa e defesa nacional.

47. Com respeito aos Encargos Financeiros da União, os recursos englobados nessa rubrica alcançam um montante de Cz\$ 2.443,9 bilhões, dos quais Cz\$ 1.797,7 bilhões destinam-se, em sua maior parte, ao atendimento de despesas relacionadas com dívidas externa e interna assumidas pela União, por força de legislação específica, e Cz\$ 646,2 bilhões às transferências do Tesouro Nacional ao Orçamento das Operações Oficiais de Crédito.

48. Os compromissos que integram os Encargos Financeiros da União consistem, essencialmente, em: pagamento de encargos associados à dívida mobiliária interna da União; pagamento de compromissos vencidos, contratados em moeda estrangeira por entidades federais, inclusive os decorrentes de avais concedidos pelo Tesouro Nacional ou por instituição financeira oficial, amortização e encargos de financiamentos assumidos pela União, em decorrência da extinção da Superintendência Nacional de Marinha Mercante; amparo a empreendimentos agropecuários abrangendo os financiamentos concedidos pelo crédito rural (PROAGRO); amortização e encargos financeiros de empréstimos externos contraídos por empresas estatais, governos estaduais, municipais e outras entidades, e posteriormente assumidos pela União; resgate e pagamento de encargos de títulos da dívida agrária, emitidos com vistas a indenizar a desapropriação de terras para fins de colonização e reforma agrária; integralização, pelo BNDES, do aumento do capital social da Companhia Florestal Maniê Dourado, tendo como finalidade transferir seu controle para a iniciativa privada nacional; subscrição de aumento de capital da Companhia Brasileira de Infra-Estrutura Fazendária — INFRAZ, destinado à amortização e encargos decorrentes de empréstimos externos; amortização e encargos de financiamentos externos que, até dezembro de 1987, eram atendidos no âmbito do Orçamento Monetário; participação do Tesouro Nacional, através do Instituto de Resseguros do Brasil, no seguro das operações de financiamento à exportação de navios de fabricação nacional, em curso anormal de pagamento; ressarcimento ao BNDES dos encargos rela-

tivos ao Programa de Assistência Especial — PAE; ressarcimento parcial dos investimentos em projetos de irrigação na área de atuação da SUDENE; e absorção da dívida fundada e dos encargos financeiros do extinto Território Federal de Roraima de suas entidades vinculadas, bem como da dívida fundada externa do Estado de Mato Grosso, contratada anteriormente ao processo de desmembramento efetivado em 1979.

## O orçamento das operações oficiais de crédito

49. O Orçamento das Operações Oficiais de Crédito, que no meu Governo passou a constituir parte integrante do orçamento Geral da União, consagra esforço inédito nas finanças públicas do País para conferir-lhe maior transparência e dar-lhe efetivo sentido de unidade e universalidade.

50. Esse Orçamento abrange recursos destinados à realização de aplicações de financiamento, tais como: custeio, agroindustrialização e investimento agropecuários e agroindustriais; formação de estoques reguladores; investimentos industriais; incentivo à exportação; e investimentos em irrigação no Nordeste. Consta, também, desse orçamento, o aporte de recursos para o refinanciamento de dívidas externas contraídas pelos governos estaduais ou municipais, bem como em decorrência de avais concedido pelo Tesouro Nacional a empresas estatais federais, estaduais e municipais.

51. O montante de dispêndios previsto para 1989 está orçado em Cz\$ 2.755,6 bilhões, tendo como fontes Cz\$ 2.109,4 bilhões provenientes do Orçamento Geral da União, Cz\$ 537,5 bilhões oriundos da colocação de Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional, Cz\$ 15,9 bilhões provenientes do PIN/PROTERRA e Cz\$ 92,8 bilhões obtidos através de Operações de Crédito Externas.

52. O valor global relativo a transferências do Tesouro para esse Orçamento está fixado em Cz\$ 646,2 bilhões, correspondentes a 6,4% da despesa orçamentária. Parte desse valor está computado em Amortização e Encargos da Dívida (Cz\$ 8,5 bilhões) e o restante em Outras Despesas Correntes e de Capital (Cz\$ 637,7 bilhões). A fim de atender às oscilações sazonais dos desembolsos e respectivos retornos foi constituída uma provisão para compensar as sazonalidades, no montante de Cz\$ 122,8 bilhões.

53. Os recursos constantes desse Orçamento destinam-se às seguintes atividades: financiamento da política de preços agrícolas através da comercialização de produtos, tais como trigo, arroz, feijão, milho, algodão, soja, sorgo e farinha; refinanciamento parcial da dívida externa da ELETRONBRAS, SIDERBRAS, NUCLEBRAS e ITAIPU, dos governos estaduais e municipais, de suas empresas estatais e das concessionárias de energia elétrica; custeio das safras agrícolas, incentivando a produção de alimentos básicos, especialmente por parte de mini e pequenos produtores; expansão das exportações brasileiras, através do Fundo de Financiamento à Exportação — FINEX; investimentos em propriedades rurais, notadamente os destinados à aquisição de equipamentos, construção de silos, conservação de solos, irrigação e incorporação de novas áreas agrícolas; investimentos industriais; comercialização de açúcar pelo IAA; garantia da disponibilidade de produtos básicos no mercado, em períodos de entressafra; suporte creditício ao setor pecuário, com de equinócio, construção de alimentos e a consequente regularização de preços de mercado; e investimentos privados em irrigação, objetivando a elevação da produtividade das lavouras nas regiões Nordeste e Centro-Oeste.

## O orçamento geral da União/1989 e o déficit público

54. Nada obstante a amplitude das mudanças introduzidas no Orçamento Geral da União, esta Proposta encerra um déficit equivalente a 2,26% do PIB que, somado às transferências de capital para empresas estatais, se eleva a 2,75% do PIB.

55. Assim, para viabilizar a meta de, no máximo, 2% do PIB para o déficit de todo o setor público não-financeiro, que compreende além do O.G.U., os orçamentos dos governos e empresas estatais estaduais e municipais, do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, e das empresas federais, torna-se necessário promover ajustes adicionais.

56. Do lado das despesas, é de destacar a conhecida rigidez dos dispêndios com pessoal e com juros e outros encargos da dívida pública — estes últimos de pouca sensibilidade à ação governamental no curto prazo, visto que, em boa medida, se explicam pelo estoque de dívida gerado em exercícios anteriores, ademais de outras razões, a exemplo da variação das taxas de juros internacionais.

57. Quanto aos gastos com pessoal, em face de seu significativo impacto no orçamento da União, impõe-se a adoção de medidas adicionais às estabelecidas na presente Proposta (limite de 65% em relação à receita líquida do Tesouro) que permitam reverter o quadro atual, ainda que em horizonte mais dilatado.

58. Isto posto, para tornar viável a meta estabelecida para 1989, é indispensável que se promova um esforço fiscal adicional não inferior a 1,25% do PIB. Tal ajuste revela-se exequível à medida que se constata, ao longo dos últimos anos, uma queda não apenas da receita líquida da União, mas também da própria carga tributária líquida.

59. Com efeito, a receita líquida da União, com de equinócio, sofreu um recuo de 9% do PIB no início da década de 70, 8% na primeira metade dos anos 80 e 7% no ano passado, deverá reduzir-se, em 1989, para cerca de 6,2% do PIB, por força, principalmente, do aumento das transferências constitucionais a Estados e Municípios.

60. 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.

61. Senhores Membros do Congresso nacional, as dificuldades inerentes à condução pacífica da transição política e ao rearranjo das instituições nacionais, a instabilidade econômica e a crise nas finanças públicas, os justos reclamos da sociedade brasileira e a escassez de recursos para assegurar taxas adequadas de crescimento econômico sustentado têm compelido o meu Governo a adotar providências para superar obstáculos que amide se sucedem, de que são exemplos aqueles a que me referi nesta Mensagem, e que condicionaram a elaboração desta Proposta de orçamento Geral da União para 1989, de caráter adaptativo capaz de absorver o espírito federativo implicado na nova Constituição, conquanto procure obedecer rigorosamente às normas vigentes. Nem por isso dei qualquer mostra de esmorecer diante da árdua missão que o destino colocou sobre meus ombros, nem me canso de renovar a minha profunda crença na democracia e a minha inabalável fé no futuro do nosso País.

62. São estas as razões que me levam a submeter à elevada apreciação de Vossas Excelências a respeito do Projeto de Lei do Orçamento Geral da União para o exercício financeiro de 1989.

Na oportunidade, reitero a Vossas Excelências a expressão do mais alto apreço.

Brasília, 31 de agosto de 1988

JOSÉ SARNEY

NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO LÍQUIDO (CONCEITO OPERACIONAL) (*)			
Especificação	Valor (Cz\$ Bilhões de Junho-88)	Em % do PIB	
I — Receitas do Tesouro	5.990,00	9,76	
II — Transferências Constitucionais a Estados e Municípios	1.564,3	2,55	
III — Provisão para Redução de Receitas e Acréscimo de Transferências a Estados e Municípios	620,2	1,01	
IV — Receita Líquida do Tesouro (I-II-III)	3.805,5	6,20	
V — Outras Transferências do Tesouro Estados e Municípios (Pessoal e Custeio) Sinpas Juros e Outros Encargos Financeiros da Div. Pública Subsídio ao Crédito Rural Empresas Estatais (Subsídios e Subvenções)	1.781,2 131,7 10,3 1.353,3 28,2 257,7	2,90 0,21 0,02 2,20 0,05 0,42	
VI — Receita Líquida de Transferências e Juros (IV-V)	2.024,3	3,30	
VII — Despesas Pessoal e Encargos Sociais Despesa Líquida com Produtos Agropecuários Demais Despesas Correntes e de Capital	4.418,7 2.269,3 59,5 2.089,9	7,20 3,70 0,10 3,40	
VIII — Necessidades de Financiamento Líquido Exclusive Transferências de Capital às Empresas Estatais (VII-VI)	2.394,4	3,90	
IX — Ajuste para o Critério de Financiamento — Bacen (Inclusive "Float" do Orçamento Geral da União)	(1.006,9)	(1,64)	
X — Necessidades de Financiamento Líquido (Conc. Operacional), Exclusive Transf. Capital às Empresas Estatais (VIII+IX)	1.387,5	2,26	
XI — Transferências de Capital às Empresas Estatais	300,0	0,49	
XII — Necessidades de Financiamento Líquido Conceito Operacional Bacen (X+XI)	1.687,5	2,75	

(\*) Os valores constantes desse quadro têm por base elementos de receita e despesa integrantes da proposta orçamentária de 1989. Os conceitos, entretanto, observam a metodologia de cálculo visando à quantificação das necessidades de Financiamento Líquido (conceito operacional), especificada no "Programa de Modernização e Ajustamento (PMA) 1988-1989".