

# Abreu 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 defendem na Constituinte o fim da política do "pires 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.

Excelentíssimos Senhores Membros do Congresso Nacional,

1. Tenho a honra de encaminhar à apreciação de Vossas Excelências o Projeto de Lei do 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 sobre tudo 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 sobretrair 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, sobre minérios 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 dos fundos regionais e de exportações, promoverão uma substancial queda nas receitas do Tesouro, sobretrato 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 despendos associados a atividades tipicamente federais e que se busque fixar novas bases para atuação do Governo Federal, quer mediante a descentralização 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 vem 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 uniificação 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 descretos de projetos e atividades, ensejando-se assim 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 tornada pública 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 freqüentes as exigências de revisão orçamentária, tendo em vista a rápida desatualização dos valores da 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 sistematica 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 liberalizada para o controle da liquidez e da demanda agregada. O sucesso do projeto antiinflacionário, por sua vez, é que tornará possível superar 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 final 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, sobretrato 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 fato, 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, alinharam-se, como principais linhas conceituais desta Proposta Orçamentária, a reestruturação do gasto público federal, a adoção de inovações metodológicas na sistematica 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 precípua 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, resultará 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.

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

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 tipicidade 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 a instituição dos fundos regional e de exportações.

## Inovações metodológicas na sistematica orçamentária

19. Com respeito às inovações na sistematica 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 da 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, descharacterizando cada vez mais os propósitos originais do Orçamento.

21. Nessas condições, a pega 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 sistematica orçamentária capaz de reduzir, ao mínimo, os efeitos das projeções de inflação. Em linhas gerais, os princípios básicos da sistematica 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 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: taxe 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, aí, 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 sistematica 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-

ganizatória, 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 sistematica 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 das transferências aos Estados e Municípios, de acordo com a sistematica 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 bônus dos incentivos fiscais em vigor, sua quantificação é difícil porque, muitas vezes, não podem ser determinadas as alíquotas a que ficariam sujeitas. Isto se torna especialmente complexo quando se trata de impostos com a característica de sazonalidade e que estão esquitados sobre uma extensa pauta de alíquotas diferenciadas. A despeito desse ônus, estimou-se que a rendição 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, momentaneamente aquelas relacionadas com a redução dos 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. Dessa 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\$ 1.173,0 bilhão, após a dedução da restituição correspondente ao crédito premiado concedido às exportações de produtos industrializados. Os produtos de fábrica representam o principal componente da 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 eliminadas 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 substituição 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.

32. As transferências constitucionais para Estados e Municípios, realidade a partir do segundo semestre de 1988, foram estabelecidas com base na estimativa de arrecadação líquida da União para 1988, quando da aprovação do Orçamento Geral da União.

33. A estimativa da arrecadação líquida da União para 1989, quando da aprovação do Orçamento Geral da União, é de Cz\$ 5.990,0 bilhões, excluindo-se as operações de crédito.

34. As despesas com Pessoal e Outros Encargos foram limitadas em 65% das Receitas do Tesouro, deduzidas as transferências constitucionais para Estados e Municípios e as provisões constituidas 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 equivale a 24,6% da Despesa Orçamentária.

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

36. Os despendos com Pessoal e Outros Encargos foram limitados em 65% das Receitas do Tesouro, deduzidas as transferências constitucionais para Estados e Municípios e as provisões constituidas 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 equivale a 24,6% da Despesa Orçamentária.

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 financiamento externo e a inexistência de um acréscimo compensatório da receita tributária, o financiamento dos gastos do governo foi assegurado mediante o crescimento atenuado da dívida mobiliária cujos encargos equivaliam 65,3% do total desse grupo.

38. A propósito 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 sustentado.

39. Visaram conferir maior razoabilidade ao uso dos recursos, centralizou