

Reforma tributária e ajuste externo delimitam o Orçamento 1989

Zélia M. Cardoso
de Mello (*) e
José Francisco L.
Gonçalves (**)

O projeto de lei de orçamento da União proposto para 1989, ao mesmo tempo que evidencia a "estratégia" de política econômica do governo federal, poderá sofrer relevantes alterações por força das prerrogativas asseguradas ao Congresso na vigência da nova Constituição, bem como pelos dispositivos constitucionais inovadores em termos da elaboração do orçamento.

Neste artigo veremos como o Orçamento Geral da União (OGU) proposto expressa a reforma tributária e o acerto da dívida externa. No próximo artigo examinaremos rapidamente a atual proposta à luz da Lei Orçamentária de 1988 e finalmente em outro artigo indicaremos possíveis desdobramentos do processo de aprovação do orçamento.

Antes de mais nada, convém ter em mente que as alterações promovidas pela Nova Carta se fazem em um momento de crise profunda nas finanças públicas em geral. O crescente ônus imposto ao País pelo padrão de relações comerciais e financeiras com o exterior, aliado ao esgotamento das fontes internas de financiamento do setor público, materializa-se na armadilha da geração de gigantescos superávits comerciais, na redução da carga tributária e na virtual inadimplência do governo federal, dos estados e municípios e das empresas estatais em geral.

Como é sabido, a redução da receita disponível da União, por força da nova Constituição, levou o governo federal a desenhar uma redução de despesas estimada em 2% do PIB e traduzida, entre outros, no corte das transferências negociadas aos estados e municípios, no corte de projetos e atividades antes financiados pelos impostos únicos e na eliminação das contrapartidas aos financiamentos externos de inte-

resse de estados e municípios (principalmente BIRD e BID).

A análise do orçamento mostra como o governo central tenta transferir aos governos estaduais e municipais encargos relativos a transportes, saneamento e habitação, além dos compromissos financeiros com a aval da União. Nesse particular, os governadores agem como o Mundinho da Dona Flor, que reclamava não mais poder confiar em seu avalista...

No que se refere à dívida externa, a meta de déficit global prometida aos credores só será alcançada, mantido o déficit previsto da União, com um superávit de estados e municípios e empresas estatais. Nesse sentido, a proposta do governo central de rolar 75% do serviço da dívida externa de estados e municípios

a vencer em 1989 e de cobrir 25% de seu saldo devedor de empréstimos-ponte (Aviso MF9) beneficia-se do dispositivo constitucional que permite à União condicionar a entrega de recursos de transferências intergovernamentais ao pagamento de seus créditos (pode-se entender como liquidação das posições passivas de estados e municípios em relação ao Tesouro Nacional).

Ademais, tanto os empréstimos-ponte quanto as operações de refinanciamento da dívida externa com aval do Tesouro Nacional são operações de crédito firmadas entre aquele e os devedores em geral. Parece, portanto, que só resta a esses últimos unirem-se aos anistiados pelo artigo 47 das Disposições Transitórias por meio de uma lei específica que

contorne o texto constitucional e as práticas comerciais.

O resultado é que dificilmente será verificado o referido superávit. Há indicações de que vários governos estaduais e municipais serão levados a usar parte dos acréscimos de receita fiscal na recuperação de despesas com pessoal que ficaram comprimidas desde meados do ano passado ou, em casos limites, a pagar os atrasos que se deverão acumular no final do ano. Além disso, o aumento na transferência de ICM para os municípios absorverá parcela relevante do acréscimo da receita estadual, reduzindo ainda mais os recursos para investimento dos estados proporcionalmente mais endividados e mais dependentes das transferências constitucionais.

Como a dívida externa do setor público não é uniformemente distribuída, nem homogêneo seu perfil, assim como a capacidade de pagamento não o é, deve-se suspeitar de sugestões simplistas como a de um governador que pretende vincular o serviço da dívida estadual aos padrões acertados junto aos credores externos. Note-se, portanto, que o corte União-Estados não é o único relevante. Rearranjos financeiros que não considerem as especificidades de cada entidade e não reflitam a redefinição das políticas públicas tendem a agravar a situação, aprofundar o desequilíbrio regional e instabilizar ainda mais a economia.

A resultante dessas determinações é a "operação desmonte" desenhada no OGU. Como conciliar a re-

dução na receita disponível e a rigidez do serviço da dívida com a meta de déficit global? Como promover a necessária redefinição dos encargos a nível de governo em meio ao tiroteio das eleições municipais e da sucessão presidencial?

E o que veremos em próximo artigo.

(*) Ex-titular da Secretaria de Controle Financeiro do Setor Público da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda; professora da Faculdade de Economia e Administração da USP; e sócia-diretora da ZLC Consultores Associados.

(**) Ex-diretor da Divisão de Estados e Municípios da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda; professor da Faculdade de Economia e Administração da USP; e consultor da ZLC Consultores Associados.