

O Orçamento Geral da União (OGU): inovações previstas para 1989

Zélia M. Cardoso de Mello (*)

Em artigo anterior, analisamos os determinantes do projeto de lei orçamentária para 1989, a partir dos compromissos assumidos pelo governo federal junto aos credores externos e da nova distribuição da receita tributária (com a inevitável revisão de encargos). Neste artigo, verificamos como o governo federal se dispõe a enfrentar tais questões, a partir do exame da referida proposta do Orçamento Geral da União (OGU).

Uma inovação é a correção das despesas por índices segundo o tipo de gasto (URP para salários, câmbio e OTN para a dívida e IPC para as demais). De um lado, essa providência reduz a margem de pressão na repartição de créditos suplementares decorrentes de excesso de arrecadação. De outro lado, porém, a determinação de que as despesas corrigidas pelo IPC serão feitas depois de pagar o pessoal e a dívida e a expectativa de que as receitas oscilem entre a URP e o IPC sugerem que os poucos investimentos previstos serão necessariamente revistos para menos.

Como foi estimada a redução global de 6% no OGU? A receita tributária 21% abaixo daquela de 1988, as contribuições 13% abaixo e as operações de crédito 15% acima. Assim, a participação das receitas de operações de crédito no total das fontes cresceu de 30 para 37% e mais e foram estimadas em quase o dobro das despesas de capital (em contraste com o que estipula a Nova Constituição).

Cerca de 45% dessas receitas destinam-se a cobrir o déficit corrente e outros 33% a transferência de capital. Sobram para os investimentos e inversões financeiras pouco mais de 20%. Já o orçamento das

operações oficiais de crédito foi reduzido em 50%. Sua pequenez é explicada pelo fim do auxílio financeiro a estados e municípios e do socorro aos bancos estaduais, pela redução de 28% nos recursos destinados à rolagem da dívida externa com aval do Tesouro e pelo drástico corte (nunca menos de 40%) no financiamento da política de preços agrícolas, de estoques reguladores, de exportação e da comercialização de açúcar.

O orçamento dos fundos cresceu 5%. O aumento se deu no FPAS, FMM, Finor, Finam e na compra de café e cacau. As reduções no FND, Ministério da Agricultura e Ministério da Educação (preservado o Capes). O item outros encargos sofreu redução de 22%, apesar de os encargos da dívida mobiliária crescerem 26%. Por outro lado, as dotações dos três poderes cresceram entre 24% (Executivo) e 95% (Legislativo).

Como ficou a área social do Poder Executivo? O maior item corresponde ao Ministério da Educação, que cresceu mais de 46%; a Saúde, 54%; a Previdência, quase 28%; e o Ministério do Trabalho, 62%. Entretanto, o exame das despesas por função mostra que os acréscimos são substancialmente menores devido à redução das transferências.

Além disso, grande parte do valor destinado à Saúde corresponde a distribuição de medicamentos e três quartos da dotação do Ministério do Trabalho correspondem a manutenção, treinamento e administração.

Ainda na área social, o orçamento do MHU caiu de 1% do total para 0,5%, sofrendo redução de 52%. Os cortes recaem sobre urbanização de lotes e favelas, construção de moradias de baixo custo e obras de drenagem e combate às cheias.

A CEF não atende-

ria a esses programas mesmo que fosse revogada a Resolução nº 1.469. A despesa por função teve redução de 80%, o que evidencia o corte nas transferências.

O grupo que representa teoricamente a área de infra-estrutura apresentou leve redução: na Agricultura, MIC, Interior e MCT houve aumento, ficando o corte para o MME, Transportes e Reforma Agrária. No caso de Transportes (o maior orçamento em 1988), a redução é expressiva: 28%. E 30% da despesa corresponde ao serviço da dívida.

É verdade que muitos dos investimentos na área de infra-estrutura poderiam e deveriam ser feitos pelas estatais. Porém, as informações disponíveis não sugerem essa possibilidade: as deficiências nos serviços telefônicos, o virtual racionamento de energia e o recente lançamento de debêntures do grupo Siderbrás para honrar débitos em atraso não consti-

tuem propriamente bons indicadores. E como o "controle do déficit" levou ao congelamento das divisões...

Os ministérios militares e a função Segurança mostram elevação e o maior aumento, depois do Legislativo, enquanto a Presidência da República (Planejamento, Administração e programas especiais) cresceu 91%. Era o quinto orçamento em 1988 e passa a ser o terceiro (talvez para compensar a redução de 46% nos Encargos Gerais da União). Destaca-se aí o programa do leite (20% do total).

As dotações das empresas, autarquias e fundações vão na mesma direção.

As reduções são as seguintes: CBTU (10%), DNER (17%), Sudam (25%), EBTU (29%), Sudepe (64%) e Sudecor (87%). Por outro lado, o orçamento do IAA cresceu nove vezes (convém lembrar que esse órgão é basicamente

um transferidor de recursos ao setor privado), enquanto o da Cibraze mais do que dobrou (no caso, 92% de tal orçamento terá por destino despesas correntes).

Em próximo artigo, discutiremos as possibilidades de alteração na proposta do Executivo pela negociação com o Congresso nos termos da nova Constituição.

(*) 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; sócia-diretora da ZLC Consultores Associados. Artigo escrito em colaboração com o professor José Francisco I. Gonçalves, 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; consultor da ZLC Consultores Associados.