

Gasto com pessoal é limitado a 65% da receita

Severino Goes e
Chico Mendonça

BRASÍLIA — A partir do ano que vem as despesas com pessoal terão o limite máximo de 65% da receita líquida da União (receitas correntes menos as transferências de recursos para estados e municípios). A medida está incluída no Orçamento Geral da União de 1989, encaminhado ontem ao Congresso Nacional e, ao lado de outras *amarras*, cria a necessidade técnica de uma reforma administrativa. Com as mudanças que propõe, o orçamento está sendo acalentado pelo presidente José Sarney como uma nova alavanca política para seu governo, como o foi o Plano Cruzado.

“Será o limite orçamentário que ditará a política de pessoal”, raciocina um técnico do governo. Para o ano que vem, ele informa, o equilíbrio entre esta despesa e a receita já está alcançado, embora tenha sido necessário um ajuste pouco ortodoxo. Originalmente, os gastos com pessoal resultaram 65,01% da receita líquida no orçamento de 1989, o que foi resolvido refazendo-se as contas.

Zumbis — Outra sinalização inserida no Orçamento Geral da União, bastante evidente da reforma administrativa como próximo passo da ação governamental, é a criação dos *zumbis*, termo usado pelo técnico para se referir a uma série de órgãos que continuarão existindo no organograma do governo federal mas que não terão mais o que gastar no ano que vem. Fazem parte da lista o IBC (Instituto Brasileiro do Café) e a Embrater, entre outros. O orçamento, com isso, cria o problema e a necessidade de solução, deixando ao Palácio do Planalto a decisão política da resposta.

A rubrica Encargos Gerais da União — um ponto sempre utilizado com fins políticos — mereceu uma operação de enxugamento, restringindo-se a contrapartidas do governo federal a empréstimos externos e a eventuais projetos. Os projetos que receberam financiamento internacional estão listados um a um. O objetivo é permitir que haja uma fiscalização centralizada da aplicação dos recursos conjugada com a política de ingresso de divisas. A margem de manobra, portanto, aumenta privilegiando-se este ou aquele projeto, de acordo com seu andamento e com a necessidade de captação de moeda estrangeira.

Rolagem — Os projetos eventuais também estão especificados, para se evitar o vazamento de recursos por meio, por exemplo, de obras eleitorais. Para 1989, estão previstos, entre outros, os gastos com o cenário da República e com o censo. A rolagem das dívidas dos estados e municípios também está detalhada separadamente. Dessa forma, ficará claro quais os governadores que estão devendo mais ou conseguindo maiores vantagens do governo federal na administração do seu caixa. Até agora, a rolagem das dívidas estaduais e municipais está escamoteada em uma só conta.

O serviço da dívida da União ganhou rubrica no orçamento e passa a ser centralizado no Ministério da Fazenda, o que significa que terá acompanhamento mais detalhado. Os ministérios não contarão mais, em seus respectivos orçamentos, com a alocação de recursos para pagamento de dívidas contraídas no exterior. Quem paga a conta agora é a Fazenda.

Quando, porém, se tratar de compromissos assumidos por entidades vinculadas, quem controlará os pagamentos será a Seplan, de forma a compatibilizar o serviço da dívida com o orçamento das estatais, embutido no orçamento da Sest (Secretaria de Controle das Estatais).

Adaptação — O orçamento de 1989 consagra o sistema de indexação especializada, introduzido na lei de excessos enviada ao Congresso Nacional em maio último. Por ele, cada grupo de despesas é corrigido por um indexador específico, como a URP para os salários, a taxa cambial para serviço da dívida, entre outros.

Obedecendo à meta de adaptar o orçamento à reforma tributária definida pela Constituinte, o Orçamento Geral da União sacrificou alguns novos investimentos, como a construção do Anexo III do Senado e do Anexo V da Câmara Federal, e a ampliação de seu plenário, projetada por Oscar Niemeyer. Entraram na mesma lista de projetos inviáveis, pelo menos para o ano que vem, a ferrovia Transnordestina — um sonho acalentado pelo governador Miguel Arraes, ainda em projeto —, alguns portos, como o de Ilhéus e Areia Branca (RN), os prédios para abrigar os novos tribunais regionais e o Superior Tribunal de Justiça, criados pela Constituinte. A ferrovia Norte-Sul será tratada à parte, no orçamento da Rede Ferroviária Federal (o orçamento das estatais ainda não está concluído).

Desmonte — Estes cortes, assim como os de subsídios, fazem parte da chamada *Operação Desmonte*. Ela inclui ainda o fim de transferências voluntárias de recursos para estados e municípios — e, por consequência, a perda de receita de órgãos federais que funcionam hoje como meros repassadores de verbas, como a Embrater e a Sudesul — e das contrapartidas a empréstimos externos contratados por estados e municípios.

Pelo orçamento de 1989 fica demonstrado que a perda de receita da União para estados e municípios foi reduzida dos 17% aproximadamente para algo em torno de 14%. O primeiro percentual é resultado da soma dos impostos federais que serão transferidos para estados e municípios, do aumento dos fundos de participação dos estados e municípios, da constituição dos fundos de exportação e dos fundos regionais. Ou seja, Cz\$ 620 bilhões, ou ainda, 17% das receitas correntes. Como as medidas tributárias paralelas aumentam a base da receita, o percentual de perda da União diminui.

O orçamento da União apresenta ainda uma solução criativa. Mesmo tendo que ser preparado com base na Constituição em vigor, foi adaptado às exigências do novo texto constitucional sem referir-se a ele em nenhum momento. Assim, foram formadas provisões com os impostos que terão titularidade transferida pela nova Constituição, destinando-as aos estados e municípios. O governo federal, pode, atualmente, fazer o que bem quiser com os recursos do Finsocial — inclusive aplicá-los na reforma agrária — mas o orçamento do ano que vem destina sua receita exclusivamente para saúde, assistência e previdência social, de tal forma que, quando for promulgada a nova Constituição já estará sendo obedecida sua nova destinação. Pela primeira vez, o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), formado pelas receitas das loterias, foi incluído no orçamento, tendo aplicação semelhante ao do Finsocial.