

# Legislativo ganha força com novas regras para o orçamento da União

Da Sucursal de Brasília

Luiz Antônio Novaes - 12 Abr 88

O plenário do Congresso constituinte vota nesta semana — com grande probabilidade de aprovação — as novas regras para a elaboração do orçamento da União. A atual Constituição limita o poder do Congresso a aprovar ou rejeitar integralmente o projeto, sem permitir alterações fundamentais. O texto já aprovado pela Comissão de Sistematização e a emenda do Centrão transferem ao Legislativo grande parte da responsabilidade pela previsão dos valores que a União arrecadará e como gastará esses recursos.



Atualmente, a proposta de orçamento da União para o ano seguinte é enviada pelo governo federal, no início do segundo semestre de cada ano, ao Congresso Nacional. Por volta de outubro, a mensagem já se transforma em lei, por voto dos parlamentares e sem maior alarde. A partir da promulgação da nova Carta este quadro será alterado, com a garantia das atribuições de deputados federais e senadores.

Pelo novo texto, passam a existir três orçamentos anuais: o fiscal (receitas e despesas da administração pública federal, como já ocorre atualmente); o projeto específico para a seguridade social (basicamente o orçamento da Previdência Social, que passa a ser fiscalizada diretamente pelo Legislativo); e os investimentos das empresas estatais. O orçamento fiscal da União para 1988 chega a Cz\$ 4,5 trilhões.

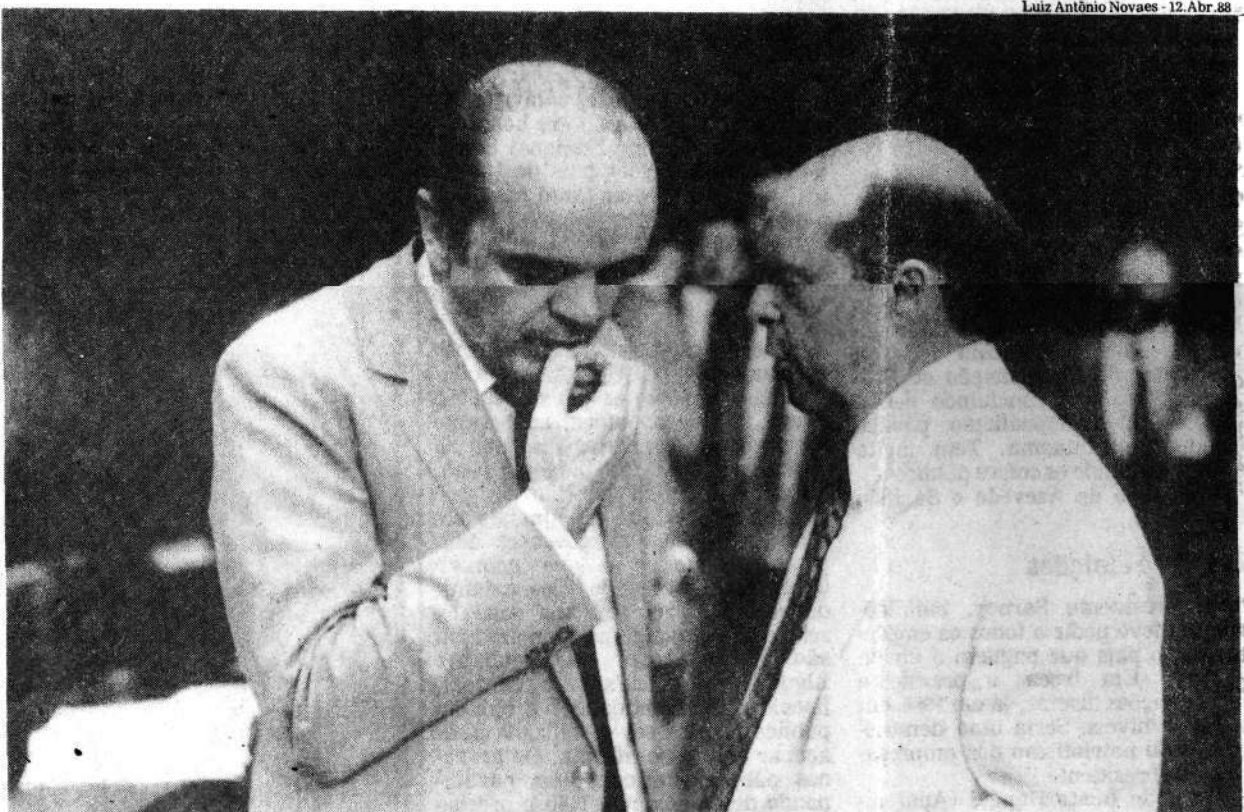
## Subsídios

O principal responsável pela redação do projeto que vai a plenário, o deputado José Serra (PMDB-SP), assinala que o novo orçamento fiscal assume maior abrangência. Serão incluídos os polêmicos subsídios à produção, os incentivos e isenções fiscais. Na prática, os parlamentares estarão diante da oportunidade de extinguir ou alterar dispositivos duramente criticados ao longo dos anos. Também haverá controle do Legislativo sobre a emissão de moeda e de títulos da dívida pública.

Uma grande inovação: deputados e senadores poderão apresentar emendas ao orçamento elaborado pelo governo federal, propondo mudanças na aplicação de verbas, ao contrário do que ocorre atualmente. Esta prerrogativa, porém, não é ilimitada. As alterações devem envolver investimentos, proibindo-se a criação por parte dos parlamentares das chamadas despesas de custeio (nomeação de funcionários, por exemplo). No caso de aumento de gastos, a origem dos recursos deverá ser indicada.

As emendas dos parlamentares obedecerão ainda à lei de diretrizes orçamentárias, outro dispositivo instituído pelos textos da Sistematização e do Centrão. A lei será aprovada no primeiro semestre, fixando as prioridades do orçamento a ser elaborado nos meses seguintes. Tanto os três orçamentos anuais quanto a lei de diretrizes estarão subordinados a um plano orçamentário plurianual, também aprovado pelo Congresso.

Aprovado o novo texto constitucional, ficará expressamente vedada a utilização de recursos de um dos orçamentos para tapar "buracos" em outro. Qualquer remanejamento de verbas necessitará do apoio da maioria dos congressistas. Fica mantido o prazo de aprovação da mensagem enviada pelo Executivo:



Os deputados José Serra (PMDB-SP) e Francisco Dornelles (PFL-RJ) conversam no plenário do Congresso constituinte

Editoria de Arte

## A ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO

Orçamento da União	Atual Constituição	Projeto de Constituição
Orçamento anual	Fiscal	Fiscal, de seguridade social e de investimentos das estatais
Forma de apresentação	Projeto de lei enviado ao Congresso Nacional	Idem
Orçamento plurianual	Previsto	Idem
Lei de diretrizes orçamentárias	Não está prevista	Define prioridades para o exercício financeiro seguinte
Atribuições do Congresso	Aprovar ou rejeitar integralmente o projeto de lei	Pode modificar o projeto de lei
Emendas ao projeto de lei	Não são previstas as que aumentam despesas	Podem aumentar despesas de investimento, desde que indiquem os recursos
Vinculação de receitas a despesas	Não está prevista	Previsto somente para o ensino
Limites para despesas com pessoal	Lei fixará	Idem
Créditos suplementares	Devem ser aprovados pelo Congresso para despesas imprevisíveis e urgentes. Inclui "subversão interna".	Idem. Inclui "comoção interna"

caso o Congresso não se defina até o final do ano, o orçamento automaticamente toma forma de lei.

A exemplo do que ocorreu no capítulo da tributação, o governo federal perde força política com a nova Carta no que se refere ao orçamento. A distribuição dos recursos deixa de ser dominada pelo Executivo. O Congresso assume, no mínimo, a co-responsabilidade.

O novo mecanismo já repercute no Legislativo. "Tenho medo", diz o ex-presidente do Congresso Nacional e senador pelo PDS, Jarbas Passarinho (PA). "Os interesses grupais ou pessoais podem levar a uma distorção do orçamento."

O deputado Fernando Gasparian (PMDB-SP) discorda e assinala que o texto proposto dificulta casos de intermediação de verbas públicas, como as que a CPI da Corrupção está apurando. "O Congresso poderá modificar profundamente o orçamento", resume Gasparian. Já o deputado Delfim Netto (PDS-SP) considera insuficiente assegurar força ao Legislativo apenas na elaboração do orçamento se o Congresso "não tiver responsabilidade também no cumprimento da lei".

## Para Serra, Congresso terá que se adaptar à tarefa

Da Sucursal de Brasília

"Estamos diante de um grande desafio", diz o deputado José Serra (PMDB-SP), ao comentar as novas atribuições do Congresso Nacional na elaboração do orçamento da União, se for aprovado o texto do Centrão e da Comissão de Sistematização. Para Serra, será necessário um período de adaptação, com o aparelhamento do Legislativo e o estudo mais aprofundado das questões orçamentárias por parte dos parlamentares. "Não basta criarmos a moldura constitucional", ressalta o deputado. "Precisamos também de um Congresso e um governo preparados."

O projeto sobre orçamento que vai a plenário esta semana é praticamente o mesmo que saiu da Comissão de Tributos, Orçamento e Finanças na segunda fase dos trabalhos constitucionais. Serra foi o relator desta comissão, responsável pela elaboração do seu texto final.

"O projeto substitui a fisiologia pela responsabilidade", afirma o deputado, assinalando que "o Con-

gresso vai ter que ganhar condições" para administrar a nova realidade.

No plenário, o capítulo do orçamento deverá gerar menos polêmica do que os artigos sobre tributação. O governo não dá sinais de que pretenda interferir. "Um ministro da Fazenda, por exemplo, vai gostar deste texto porque diminui as pressões sobre ele", comenta Serra, lembrando que tradicionais focos de lobbies, como os subsídios, passam a ser regulados pelo Congresso. "O Legislativo é co-responsável."

Entre as medidas necessárias para adaptar o Congresso à nova função, o deputado aponta a formação de uma comissão permanente de deputados e senadores para estudar a questão orçamentária.

Existe ainda a possibilidade de auxílio externo ao processo de aparelhamento do Congresso Nacional. Serra esteve recentemente com uma delegação do Banco Mundial, que demonstrou interesse em assessorar e financiar a implantação das mudanças que o plenário da Constituinte deve aprovar nos próximos dias.

## Receita dos municípios aumentará 30%

Da Sucursal de Brasília

A partir do próximo ano, os quatro mil municípios brasileiros terão aumentos reais de até 30% em suas receitas, caso seja mantida na íntegra a proposta de reforma tributária do Centrão — a mesma que foi aprovada pela Comissão de Sistematização. Os Estados, por sua vez, terão até 15% a mais para gastar. As novas regras para a divisão do "bolo" tributário levam a uma transferência de aproximadamente 20% da atual receita da União às demais unidades do país. Os principais instrumentos neste processo são os fundos de participação, a serem definidos pelo plenário ao longo desta semana.

Os fundos são formados com parcelas do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), cobrados pelo governo federal. Do total, segundo as atuais regras, 14% são repassados automaticamente ao Fundo de Participação dos Estados e 17% ao Fundo de Participação dos Municípios. No ano passado, conforme dados do governo federal, a arrecadação de IR e IPI chegou a Cz\$ 780 bilhões.

### O QUE MUDA NOS FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO

(Em % do IR e IPI arrecadados pela União)

Fundos de Participação	Atual	Pelo projeto de Constituição
Estados	14	21,5
Municípios	17	22,5
Especial (regiões N, NE e CO)	2	3
Total	33	47

dação de IR e IPI chegou a Cz\$ 780 bilhões.

Pelo projeto aprovado, as porcentagens sofrem aumentos significativos: os Estados passam a receber 21,5% do "bolo" e os municípios, 22,5%. Há poucas possibilidades destas propostas serem alteradas, já que têm o apoio dos diversos blocos dentro do Congresso constituinte. O governo federal teria interesse em reduzir as transferências (existe uma emenda neste sentido, do deputado Mussa Domes, do PFL-PI, mas dificilmente conseguirá 280 votos para modificar o projeto).

### PERDAS E GANHOS COM A NOVA CONSTITUIÇÃO

(Em relação à atual receita)

União	perde 20%
Estados	aumentos de até 15%
Municípios	aumentos de até 30%

Existe ainda um terceiro fundo, o Especial, dirigido especificamente às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Hoje, 2% da receita de IR e IPI são creditados, neste fundo, para serem aplicados pelos bancos oficiais das três regiões. Aprovado o texto da Sistematização e do Centrão, a parcela aumenta para 3%.

Na distribuição dos fundos, estas três regiões ficam com aproximadamente 70% do total. Isto porque as verbas são destinadas de forma inversamente proporcional à renda per capita de Estados e municípios.

Quanto mais pobre a localidade, mais dinheiro recebe dos fundos de participação.

Outra regra que favorece municípios: os Estados serão obrigados a repassar 25% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) que arrecadam. Atualmente, esta transferência aos municípios é de 20%. Os Estados, por sua vez, poderão fixar diferentes taxas de ICM, conforme o produto. Assim, alimentos básicos por exemplo poderão ser menos taxados.

Um dos principais articuladores da reforma tributária, o deputado Francisco Dornelles (PFL-RJ), rebate críticas no sentido de que os governos estaduais e municipais não estão preparados para administrar a maior parte do "bolo". Segundo Dornelles, o déficit do governo federal em 1986 foi equivalente a 1,1% do Produto Interno Bruto (PIB), passando a uma previsão de 4% em 1988. No mesmo período, os Estados mantiveram seu déficit em 1% do PIB. "A administração financeira da União foi mais irresponsável", conclui Dornelles.