

Tendências/Debates

Os artigos publicados com assinatura não traduzem necessariamente a opinião do jornal. Sua publicação obedece ao propósito de estimular o debate dos problemas brasileiros e mundiais e de refletir as diversas tendências do pensamento contemporâneo

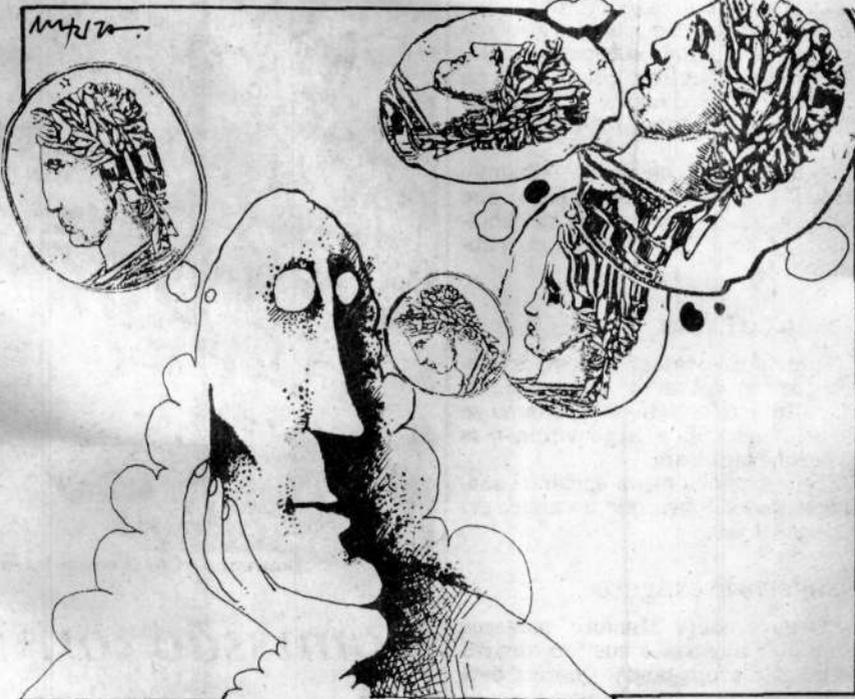
Orçamento — iniciativa e prerrogativas do Legislativo

CÉSAR MAIA

Se quiséssemos apontar uma unanimidade no discurso dos constituintes, certamente indicaríamos a questão relacionada às prerrogativas do Poder Legislativo. Curiosamente verificamos que, pelo menos até agora, em relação à principal lei que orienta e limita a ação administrativa do Poder Executivo, ou seja a lei do orçamento, os avanços foram claramente insuficientes.

A única forma de o Legislativo ter iniciativa a mais ampla em matéria orçamentária é a adoção do orçamento negociado. Este pelo menos é o exemplo de países, como os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, onde o Legislativo influencia decisivamente no orçamento. A questão de fundo que permite a participação do Legislativo é o tempo. O processo formal de tramitação de uma lei, via emendas, não se ajusta ao processo orçamentário, que requer a discussão do detalhe para ser efetivo. O processo orçamentário americano e britânico ocorre para dois períodos fiscais. Fazendo um corte, e partindo de um período, a cada ano o Executivo apresenta a versão final ajustada do orçamento para o período seguinte, e em conjunto, a proposta orçamentária para o ano subsequente. Desta forma, durante um longo ano é discutido o detalhe do orçamento e suas possibilidades. Define-se nominalmente a obra a ser realizada..., retirando do Executivo o arbítrio que lhe dá uma rubrica genérica como "obras viárias". Com isso o clientelismo e a manipulação do Executivo não têm solo fértil para se expandir.

A discussão aprofundada permite a abertura de uma lista muito mais extensa de possibilidades de alteração, ao tempo que evita, via emenda fria, a introdução de mudanças impraticáveis. Por exemplo: reduzir formalmente despesas que para serem reduzidas exigirão decisões que não se limitam a simples vontade, como é o caso do serviço da dívida e de pessoal. Como se sabe, os orça-



mentos são compostos em mais de 90% de despesas automáticas, que para serem modificadas exigirão muito mais que emendas: exigirão a adoção de medidas simultâneas que tornem viáveis tais modificações. É o caso citado das despesas com pessoal e com o serviço da dívida.

Por outro lado, à cada mudança de uma rubrica, corresponde outra, que correspondendo também a uma necessidade, exige negociação. A própria hipótese do Legislativo propor aumento de despesa via incremento de receita, seja ela tributária ou financeira, não é tão simples, em razão da elasticidade dos tributos, da harmonia na estrutura tributária, e da situação do mercado financeiro. Não há como imaginar que problemas desta complexidade possam ser resolvidos no "martelo".

O texto aprovado até o momento na Constituinte, nos parece, não cumprir os objetivos perseguidos de máxima

participação do Legislativo. Limita-se a, mantendo os prazos atuais de tramitação, criar uma lei de diretrizes orçamentárias, que apresentada em abril "definirá metas e prioridades". Ou seja colocará em discussão aspectos macroeconômicos que, necessários, não substituem de forma alguma a discussão do detalhe. O Legislativo somente poderá emendar a parcela dos investimentos, e assim mesmo por anulação de despesas da mesma natureza, ou seja outros investimentos. O projeto sequer prevê o controle legislativo das políticas das agências oficiais de fomento, fontes efetivas da cobertura dos investimentos públicos maiores. Através de um dispositivo cria uma sobreflexibilidade orçamentária, "constitucionalizando", o déficit público corrente (art. 188; III).

Entendemos que o Legislativo deva ter iniciativa orçamentária, dentro de regras. Estas regras não devem

partir do preconceito da irresponsabilidade do Legislativo; ao contrário. No entanto é inevitável que restrinja-se ao máximo a ação legislativa sobre o orçamento, se o tempo de discussão for limitado a um par de meses. É como ocorre hoje e continuará ocorrendo a prevalecer a visão autoritária que transforma o orçamento numa caixa preta que simplesmente oferece amparo legal para o Executivo fazer o que deseja. O texto do anteprojeto-substitutivo cria algumas restrições, no entanto mantém uma amplíssima margem para as decisões que convier ao Executivo, não permite o detalhamento e dá continuidade a um método que impede o debate efetivo.

O orçamento-88 é mais um triste exemplo disto. A falsa retórica do governo que teríamos um orçamento transparente pode ser aferida por dois fatos: o dia do encerramento do prazo para a entrega das emendas foi o dia que o governo escolheu para apresentar o PAG; o presidente da Comissão de Orçamento escolhido pelo governo, sequer discutiu as emendas, simplesmente desqualificando-as em bloco, porque... sim.

Neste sentido, o debate acerca do déficit público continuará ocupando espaços de emoções e de porcentagens frias, sem que haja sustentação política para definir aspectos básicos como a estrutura do gasto e o estilo de seu financiamento. Seu montante continuará sendo uma "conta de chegar", desconectada de responsabilidade pelas decisões que o produziram.

A iniciativa do Legislativo em matéria orçamentária mais do que direito deve ser vista como uma obrigação atribuidora de responsabilidades.

É estranho que nossos parlamentares de ocasião não estejam preocupados com isto.

CÉSAR EPITÁCIO MAIA, 42, economista, é deputado federal (PDT-RJ); foi professor na Universidade Federal Fluminense (RJ) e secretário da Fazenda do Estado do Rio de Janeiro (governo Brizola).