

O novo processo orçamentário

CESAR MAIA

A importância política conjuntural da discussão da proposta do reforma tributária na Constituinte encobriu a aprovação, talvez, do melhor texto aprovado nesta Constituição acerca de matéria econômico-financeira, que foi o relativo à seção que tratou "dos Orçamentos".

A partir da aprovação desse texto, o Poder Legislativo terá instrumentos suficientes para exercer, na plenitude, seu papel e suas prerrogativas em relação ao processo orçamentário.

É importante frisar que o plenário deu, através de emendas aprovadas, contribuição substantiva à matéria.

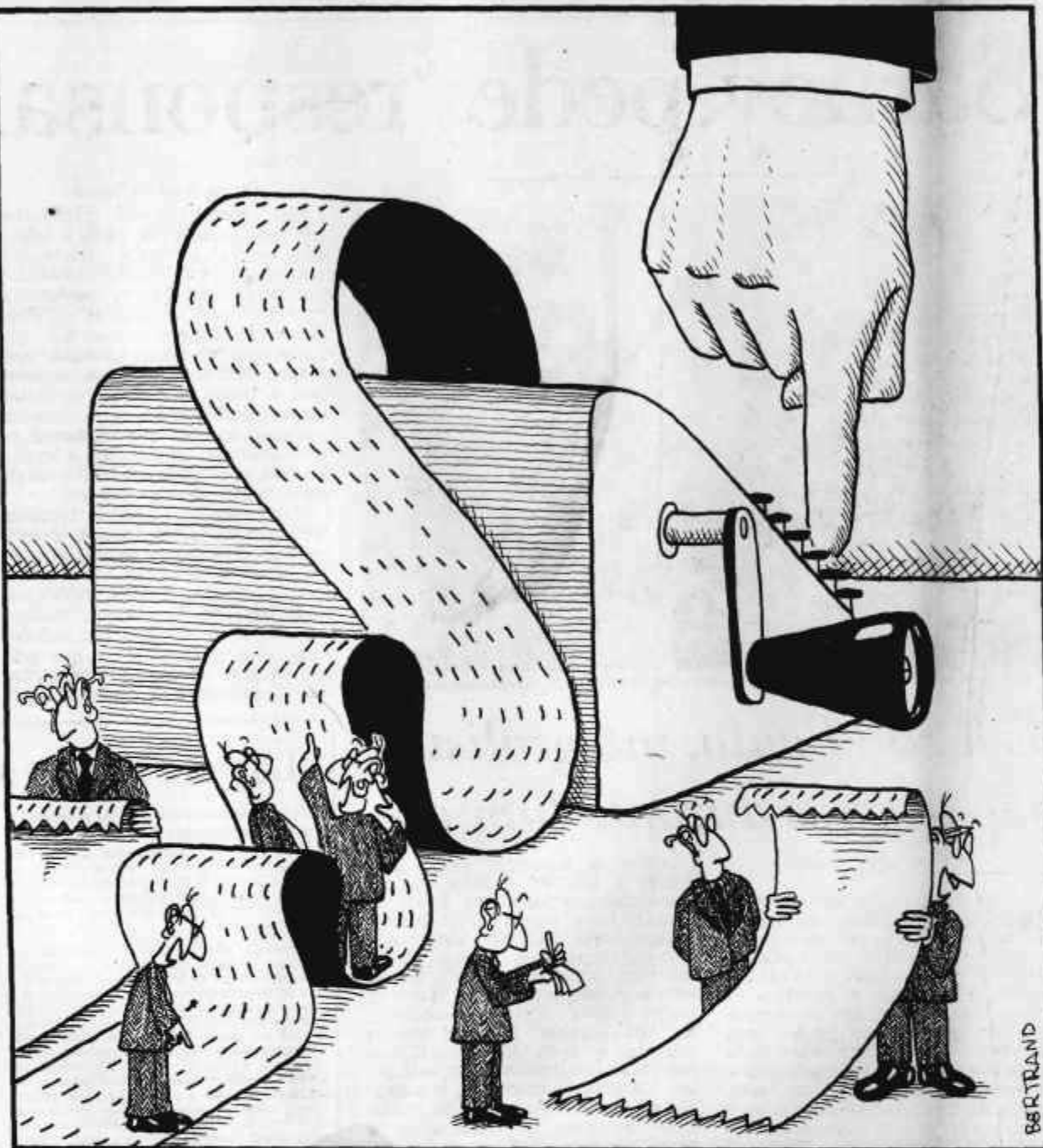
O novo processo orçamentário é subdividido em três peças: o plano plurianual; as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Todos, naturalmente, leis.

O plano plurianual deixará de ser um mero desdobramento das despesas de capital acrescidas de hipóteses de investimentos. Agora estabelecerá estratégias, metas e objetivos, e a partir daí, a repercussão e as necessidades enquanto investimentos e outras despesas decorrentes destes, com o respectivo reflexo plurianual.

A lei de diretrizes orçamentárias se ocupará de definir diretrizes e objetivos para o ano subsequente, e deverá ser apresentada até abril de cada ano. Ela orientará o orçamento anual, devendo, o que é básico, detalhar as despesas de capital. Com isso, o Poder Legislativo poderá discutir e negociar, com o Executivo, a tempo e a hora, os investimentos, evitando que através de rubricas genéricas, o Executivo tudo possa. O recente processo de denúncias contra a Seplan demonstra a importância de tal dispositivo. Além do mais, o orçamento anual terá que ser apresentado dentro dos parâmetros e orientações dispostos na lei de diretrizes orçamentárias. Outro ponto vital desta lei será a aprovação da política de aplicação das agências oficiais de fomento, ou seja do BNDES Caixa Econômica etc, que antes ficavam ao arbítrio do Executivo. Finalmente, antecipará alterações permitidas à legislação tributária, evitando o conhecido açodamento dos finais de ano.

A lei de orçamento anual se subdividirá em três segmentos. No primeiro contemplará o Orçamento Fiscal, contemplando os Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades das administrações direta e indireta. Corresponde ao atual orçamento. No segundo segmento, a lei de orçamento incluirá o orçamento das empresas estatais. Com isto, o Congresso avaliará prioridades e discriminará os investimentos das estatais, que flutuavam ao sabor do arbítrio do Executivo e muitas vezes das próprias diretorias de empresas. O terceiro segmento compreenderá a seguridade social. Se o orçamento da seguridade social já tem uma enorme importância, pelo seu valor próximo ao próprio orçamento da União, agora com atribuições adicionais como às relativas ao seguro desemprego e aos programas integrados com Estados e municípios, sua discussão e aprovação legislativa se torna vital.

Deve-se notar que em dois dispositivos o texto constitucional procura criar as condições de compatibilização e ajustamento entre os níveis nacional, regional e setorial. Também a preocupação de redução das desigualdades regionais, presente em mais de um dispositivo, abre ao Legislativo a possibilidade de exigir coerência entre tal orientação e as



peças orçamentárias. Até porque prevê a discriminação das despesas regionais, por Estado.

Outro dispositivo fundamental é aquele que obriga a inclusão no orçamento do chamado gasto tributário, ou seja, do efeito sobre as receitas e despesas das isenções, anistias, subsídios, e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

A execução orçamentária passará a ter um acompanhamento bimensal resumido, de forma a permitir a análise e crítica do Legislativo. Hoje, o Executivo encaminha ao Legislativo, entre março e abril, as suas volumosas contas de gestão, que pelo tempo e pela forma, mal são manuseadas pelos parlamentares, tornando-se um registro e não um processo de aprovação de contas.

A criação de uma comissão mista, Câmara e Senado, para apreciar os orçamentos e emitir parecer sobre os planos e sua compatibilização orçamentária sobre o aspecto orçamentário das contas do governo, e exercer a fiscalização da execução orçamentária, dá nova importância a tal comissão. O fato de ser uma comissão mista, nos parece relevante no caso brasileiro, já que evita os desajustes e atrasos, que seriam inevitáveis no atual estágio de desenvolvimento das práticas legislativas no Brasil. Assim teremos agilidade e autoridade, o que é imprescindível.

As emendas, que serão inicialmente apresentadas na Comissão Mista, abrirão ao parlamentar, principalmente, a possibilidade de corrigir rumos, na medida em que incidirão prioritariamente sobre os investimentos e as despesas deles decorrentes. Como a dinâmica orçamentária está exatamente aí, ganha relevância a participação legislativa. Ainda mais porque as três peças orçamentárias se completam no tempo e nas relações, neste aspecto.

Outro dispositivo incluído da maior significação é o que proíbe a realização de operações de crédito, acima das despesas de capital. Ou seja, a dívida pública não mais poderá ser usada para pagar pessoal ou juros ou despesas de custeio. Este é um imprescindível freio ao endividamento galopante do setor público. Para evitar curto-circuito a curto prazo, foi incluído nas disposições transitórias um prazo para adequação.

Impede-se também vinculações entre receitas e despesas, o que tinha se constituído numa espécie de garantia permanente de espaço orçamentário para certos interesses. As únicas e óbvias exceções serão a participação constitucional dos Estados e municípios nos impostos, a participação constitucional das despesas com ensino e a possibilidade constitucional de oferecer garantia tributária a operações de crédito.

As despesas com pessoal passarão

a ter um controle específico, evitando-se o descontrole e os abusos atuais. A começar pela necessidade de definir um limite entre essas despesas e as receitas correntes. Depois, pelas restrições criadas à ampliação da folha de pagamentos, na medida em que além da criação de cargos, as próprias alterações nos planos de cargos e salários, regimes e escalonamentos, assim como, e evidentemente, as contratações, precisarão de dotação e previsão orçamentárias e aprovação em lei específica. Aqui também, às disposições transitórias se estabelecerá prazos de adaptação.

Pelo exposto, entendemos que estão dados os instrumentos, amplos, gerais e irrestritos, para que o orçamento passe a ser uma peça de responsabilidade compartilhada entre os poderes executivo e legislativo. Questões como o déficit público deixarão de ser números insondáveis, surgindo de repente e de maneira surpreendente. Agora, a ação legislativa será impeditiva de habilidades ou solidária com as mesmas.

A Constituinte, certamente, deu uma importante contribuição à construção de um Estado democrático, com a apresentação e aprovação da seção "dos Orçamentos".