

ML-13

O Congresso e os cinco orçamentos

22 ABR 1968

A discussão orçamentária é o momento supremo da vida parlamentar. Dessa discussão nasceu, na Inglaterra, a democracia, que depois se propagou pelo mundo. Lendo-se os artigos da futura Constituição que os membros da Assembléia Nacional Constituinte aprovaram anteontem, tem-se a impressão de que o Congresso ganhou terreno no exercício de seus poderes e de que o regime democrático saiu fortalecido. Não obstante, o perfeccionismo que presidiu à elaboração do novo texto constitucional leva-nos a perguntar se o Congresso conseguirá apreciar tantos orçamentos e se o governo terá condições de elaborar os textos a serem discutidos.

A experiência dos últimos trinta anos mostra-nos que, ao contrário do que ocorre nos países industrializados, o Congresso Nacional jamais dedicou à discussão da Lei dos Meios a devida atenção. Aquilo que, nos outros países, constitui o ato mais relevante da vida parlamentar transformou-se, em nosso país, em simples formalidade. Obviamente, deve-se isso a vários fatores. O primeiro é que, nestes últimos trinta anos, foram poucos, no Brasil, os anos de democracia, e que desde 1964 se estabeleceu que os membros do Congresso não poderiam introduzir emendas no orçamento, mas apenas aprová-lo ou rejeitá-lo, decisão esta que implicava

manter o orçamento do exercício anterior — o que era inconcebível diante da elevada taxa de inflação. Aliás, a alta taxa de inflação sempre tornou irrealista o orçamento logo após ser este aprovado e antes mesmo que fosse executado. Com isso, o orçamento tornou-se, por assim dizer, peça de museu. Por outro lado, o governo usava de mil expedientes para desrespeitar o orçamento, além de recorrer a decretos-leis que criavam empréstimos compulsórios ou novas despesas. Havia o famoso “orçamento orçamentário” (que, de orçamento, tinha apenas o nome), que permitia ao Conselho Monetário Nacional decidir despesas não incluídas no orçamento.

Para o atual exercício, chegou-se finalmente a um orçamento unificado (incluindo o orçamento fiscal e o orçamento monetário), com regras precisas, impedindo o governo de ir além das despesas fixadas e fixando o montante das emissões de títulos da dívida pública para financiar o déficit preestabelecido. Era já um bom progresso. Lamentavelmente, porém, apesar deste novo quadro legal, não houve verdadeira discussão do orçamento no Congresso, o qual, aliás, será chamado a rever uma lei totalmente irrealista, tendo sido votada a previsão de inflação de 120%, inflação que, hoje, os mais otimistas estimam em 600%.

O projeto de Constituição agora estabelece que o Congresso terá de discutir, com o direito de apresentar emendas, cinco orçamentos: o Plano Plurianual, as diretrizes orçamentárias, a lei orçamentária anual, o orçamento de investimentos das empresas estatais e o orçamento da seguridade social. Receamos, porém, seja esta uma tarefa muito superior à capacidade dos membros do Congresso e que estes não tenham tempo bastante para analisar atentamente tais projetos.

É verdade que a Carta Magna a ser aprovada prevê uma comissão mista permanente de senadores e deputados para melhor avaliar tais textos e emitir parecer sobre as emendas propostas. Mas não podemos deixar de notar que os orçamentos anuais — que agora deverão ser “regionalizados” — ficam geralmente disponíveis no mesmo período, alguns meses antes do fim do exercício.

A instituição de um Plano Plurianual parece-nos uma boa iniciativa, mas não deveria ser objeto de emendas, e sim, apenas, de recomendações do Congresso. Aliás, dever-se-ia evitar o detalhamento excessivo, que, em nosso país, logo se torna atualizado. A lei das diretrizes orçamentárias poderia perfeitamente ser incluída, em parte, no orçamento plurianual e, em parte, no orçamento da União. Parece-nos ra-

zoável submeter à votação do Congresso o orçamento da seguridade social para que seus membros possam verificar que não se deve inventar despesas sem dispor dos recursos equivalentes, como tantas vezes se fez no passado.

A discussão do orçamento das empresas estatais parece-nos tarefa demasiado ambiciosa e irrealista. Com efeito, discutir um orçamento de investimentos sem dispor de meios para conhecer as receitas e outros recursos creditícios destinados a financiar tais investimentos é vão e inútil. As empresas estatais são, antes de tudo, empresas a que cabe decidir de seus investimentos, desde que disponham de recursos para cobri-los. Caberia, sim, fazer no orçamento plurianual uma referência aos investimentos principais que as empresas estatais teriam de fazer, analisando por um lado suas receitas próprias, por outro sua capacidade de endividamento e, finalmente, os subsídios a ser estipulados no orçamento atual para tais objetivos.

Podemos prever que os artigos da Carta Magna atinentes ao orçamento, por serem excessivamente ambiciosos, tornar-se-ão letra morta e que o orçamento continuará a ser votado sem passar pela análise que permitiria fortalecer o regime democrático.