

# Orçamento — na nova, como na Velha República

JAYME ALÍPIO DE BARROS

Enquanto um grupo de noventa e três parlamentares continuava a discutir, na Comissão de Sistematização, o projeto constitucional que poderá assegurar ao Poder Legislativo iniciativas de que hoje não dispõe em matéria orçamentária, outro grupo, de quinze senadores e quarenta e cinco deputados federais, reuniu-se no dia 21 de outubro, na Comissão Mista específica, para examinar o projeto de lei do orçamento da União do ano de 1988. Cuidou-se assim simultaneamente, em cenários diversos do Congresso Nacional, de dois amanhãs — o das promessas da Constituinte, dos ideais e objetivos permanentes fixados na lei fundamental da Nação, e o do orçamento da União, imediato, de prazo certo e curto, e de ideia mesclada entre os programas reclamados pela sociedade e o casuismo das indicações políticas, nem sempre coincidentes com os interesses e os reclamos populares.

O Projeto de Lei nº 1, de 1987 (CN), de iniciativa do presidente da República, estima a receita do Tesouro Nacional, para o próximo ano, em 3.238,5 bilhões de cruzados. No total bruto — as transferências da União, constitucionalmente devidas aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios, de fato reduzem a receita de 31%, ou em 613 bilhões — 1961,6 bilhões correspondem a tributos e a "contribuições", aparecendo o imposto sobre a renda com 773,5 bilhões e o imposto sobre produtos industrializados com 605 bilhões. Duas receitas tributárias são indicadas como se fossem originárias de contribuições: a do Finsocial, imposto inventado pelo Decreto-lei nº 1.940/82 como adicional de outros (142 bilhões), e a dos programas PIN e Proterra, instituídos pelos Decretos-leis de números 1.106/70 e 1.179/71, que vincularam recursos do imposto sobre a renda pago pelos contribuintes pessoas jurídicas — apesar da Constituição proibir tal vinculação. Duas outras receitas, que as autoridades federais insistem em considerar não tributárias, deixam de aparecer no texto do projeto: a do imposto restituível sobre combustíveis (empréstimo compulsório) e a do imposto nominado exigido, sem autorização de lei vigente, na compra de passagens para o exterior, os quais assim mantêm a condição de tributos não previstos no orçamento.

Na previsão da despesa, os totais indicados equivaleriam a dispêndios públicos diários de 8.873 milhões, ou a 370 milhões de cruzados por hora de

redistribuições, via Tesouro, de recursos financeiros de origem privada. Esses valores nominais podem crescer com o aumento da receita pela inflação ou em valores reais: ainda no corrente ano foram enviados ao Legislativo, pelo presidente da República, dois projetos autorizativos de despesas por conta do "excesso de arrecadação das receitas do Tesouro Nacional", acrescentando-se ao orçamento 733,7 bilhões de dispêndios. Foram assim destinados a Furnas Centrais Elétricas 25,8 bilhões, para reembolso de gastos com Angra 1, 2 e 3; sendo a beneficiária uma empresa de fins lucrativos, deveria ter sido indicada a lei especial, anterior, autorizativa da ajuda financeira, o que não ocorreu. O projeto, apesar dessa omissão, foi aprovado, e em apenas uma semana, na Câmara dos Deputados e no Senado.

No orçamento de 1988 já estão previstos outros 40 bilhões para reembolso a Furnas, também sem referência à lei especial autorizativa anterior; constam 8,09 bilhões para a "Ferrovia Norte-Sul", obra igualmente não autorizada por lei anterior; e 62,38 bilhões para Ferrovias e Serviços de Transporte Ferroviário. De fato estes últimos recursos poderão ser gastos, como sempre, apenas com a Rede Ferroviária Nacional, empresa controlada pela União, parecendo desconhecer o governo federal, mais uma vez, a existência da rede ferroviária mantida pelo Estado de São Paulo, igualmente prejudicada em sua rentabilidade pela fixação de tarifas de transporte, pelo CIP, reconhecidamente insuficientes.

As prioridades e os princípios constitucionais que legitimam a ação estatal ficam sujeitos de fato, como a experiência tem demonstrado, às limitações impostas pelas verbas do orçamento anual — cujo projeto é, por sua vez, preparado de modo discricionário, quando não arbitrariamente, pelas autoridades federais, no silêncio de seus gabinetes. As opções políticas dessas autoridades devem ainda levar em conta a restrição financeira imposta pela crônica necessidade de comprometer verbas orçamentárias futuras no pagamento de juros e encargos de excessivas dívidas passadas: no orçamento próximo as verbas destinadas aos referidos encargos (342,7 bilhões) excedem os valores previstos com as despesas de pessoal (189,2 bilhões para civis e 106,3 para militares), embora estes devam crescer.

O artigo 165, item 18, da Constituição,

assegura aos trabalhadores brasileiros, além de outros direitos que visam a melhoria de sua condição social, "colônias de férias e clínicas de repouso, recuperação e convalescença, mantidas pela União". Essa previsão expressa e clara completará em janeiro vinte e um anos de vigência, sem jamais ter tido eficácia, porque um igual número de projetos sucessivos de lei orçamentária deixou de assegurar recursos para aquele programa.

A lei orçamentária, que é, na lição de Gustavo Ingrosso, "o maior produto da função legislativa para os fins de ordenamento jurídico e da atividade funcional do Estado", deve necessariamente conter, conforme exigem as normas gerais sobre orçamento vigentes, a discriminação da receita e da despesa públicas, "de forma a evidenciar a política financeira e o programa de trabalho do governo". Apesar da reconhecida importância política do orçamento, é mínima, porém, a participação de congressistas na respectiva elaboração legislativa: não apenas porque a Constituição restringe hoje tal participação, mas também pela inação dos deputados e senadores relativa a matérias onde aquela seria possível e até necessária, inclusive pelo exercício da competência constitucional do Legislativo de fiscalizar, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, a execução financeira e orçamentária.

O ritual da aprovação do projeto de orçamento iniciou-se no Congresso Nacional, em setembro último, tal como em anos anteriores, pelo rotineiro exercício da opção, reservada individualmente a quinhentos e cinquenta e nove congressistas, de indicar livremente uma, duas ou mais entidades que deverão receber auxílio financeiro por conta da verba de "Subvenções Sociais", observado o limite atual de um milhão de cruzados por deputado ou senador. A simples existência dessas emendas favorece o interesse do Executivo, de mais rápida e tranquila aprovação do seu projeto: embora a verba distribuída seja de apenas 0,0019% do total a ser aplicado pela União, em 1988, em "prioridades sociais" (290,4 bilhões), as indicações feitas originam um interesse coletivo naquela aprovação. Afinal, se o projeto não for devolvido para sanção até o dia 30 de novembro, poderá o presidente da República sancioná-lo como lei — evidentemente, sem as emendas dos congressistas.

O orçamento continua a ser examina-

do hoje como na Velha República; prevalece sempre a vontade das autoridades federais, sem contestação, na forma de um autoritarismo consentido, ocorrendo a rejeição sistemática das raras emendas de iniciativa parlamentar destinadas a corrigir erros evidentes da proposta legislativa. Na reunião de 21 de outubro, a Comissão Mista do Orçamento deixou de examinar proposta (Emenda nº 1, de iniciativa de deputado) sob o pretexto de que dela resultaria aumento de despesas; tratava-se, porém, de fazer cumprir norma constitucional expressa e clara: mais uma vez o texto da proposta do Executivo incluiu na receita federal a "Constituição para o PIN e o Proterra", inexistente no sistema tributário nacional, indicando sob tal rubrica valores (58 bilhões) correspondentes a uma parcela do imposto sobre a renda devido e como tal pago pelas pessoas jurídicas contribuintes. Não aceita a emenda corretiva, baseada no artigo 25 da Constituição, Estados e municípios deixarão de receber 19,14 bilhões em 1988, dos quais a União indevidamente se apropriará.

Se as omissões do Poder Legislativo persistirem no futuro da nova Constituição — e a omissão parlamentar já foi também representada pela simples aprovação simbólica e final do orçamento apenas por "votos de lideranças", sem verificação efetiva das pressenças necessárias para a votação — de bem pouco poderão valer vários dos acréscimos propostos para o projeto atualmente em discussão na Constituinte. Novas disposições aprovadas correrão o risco, como acontece hoje, de não terem eficácia e de serem desconsideradas de fato, quer pela omissão das autoridades federais quanto à necessária iniciativa dos projetos reclamados pela Constituição, quer pela ação efetiva e concreta das mesmas autoridades contrária a disposições constitucionais vigentes. Assim, o amanhã ideal e teórico da Constituinte poderá ser repetitivamente adiado e substituído, em cada ano, pela realidade diversa, pragmática e casuística, resultante da subordinação exclusiva da ação estatal à vontade da autoridade transitória do Executivo e da aplicação excessivamente discricionária e casuística do dinheiro público.

JAYME ALÍPIO DE BARROS, 57, é advogado e foi procurador-geral da Fazenda Nacional e diretor jurídico e patrimonial da Fepasa — Ferrovia Paulista.