

# Os problemas do orçamento

A aprovação do orçamento da União, durante a vigência da Constituição de 1946, era processo de longa negociação entre o Executivo e o Legislativo, na qual o Congresso não abdicava de suas prerrogativas, ao mesmo tempo que atendia os interesses político-eleitorais ou as preferências ideológicas de seus membros mais influentes. E o Executivo, por sua vez, conseguia aprovar as verbas necessárias à realização de sua política.

No período que se seguiu a 1964, o Congresso perdeu a prerrogativa de emendar a proposta orçamentária. Assim, a negociação entre os dois poderes da República terminou, e o processo político perdeu em substância. Era de esperar que com a nova Carta Magna as coisas voltassem ao que eram; infelizmente, porém, não é isso que se vê: não só não se restabeleceu o diálogo entre os poderes, como o Executivo continua sem condições de concretizar sua política, uma vez que é dado ao Congresso tomar o freio nos dentes e bloquear as iniciativas da Presidência. Na verdade, embora não se queira admitir o fato, o sistema institucional que deverá vigorar no Brasil a partir de outubro próximo confere ao Congresso poderes jamais suspeitados sobre os ministros da área econômica — sobre todos os

ministros, aliás —, na medida em que sua política pode ser objeto do voto de censura da Câmara dos Deputados. Se assim é, o orçamento deixou de ser peça em que se espelha o equilíbrio dos poderes, ou se traduz a política do governo (do Executivo), para ser a expressão da vontade do Congresso, muito mais sujeita a possíveis influências dos humores da praça pública ou dos pendoros ideológicos dos membros do Legislativo.

A questão não é teórica. É prática. Quando o ministro do Planejamento diz que vai tentar convencer o Congresso da importância de o déficit público ser mantido em torno dos 2% do PIB, está manifestando uma esperança, mas ao mesmo tempo expressando um temor. A esperança é de que a política do Executivo seja compreendida e aprovada pelo Congresso; o temor é de que o Legislativo decida que o déficit pode situar-se em níveis superiores, o que deitará por terra os esforços feitos pelo ministro da Fazenda para fechar o acordo com a comunidade financeira internacional e agravará a crise brasileira.

A esperança do ministro João Batista de Abreu assenta-se no fato de que não é possível criar despesas sem indicar, no próprio orçamento, a fonte das receitas. Ora, essa espe-

rança é fundada tecnicamente, mas poderá transformar-se em arma contra o contribuinte se os deputados e senadores discordarem dos critérios do Executivo para realizar a "Operação Desmonte", que eliminou uma série de subvenções e auxílios, entre os quais os distribuídos há alguns anos pelos membros do Congresso a entidades filantrópicas, assistenciais e educacionais. Essas subvenções, tecnicamente, poderão ser restabelecidas ao custo do corte em outras despesas ou da criação de novas receitas, pelo aumento de impostos. Da mesma maneira, se os interesses dos governadores falarem mais alto, a "Operação Desmonte" será desfeita — o que exigirá receitas adicionais. Tudo isso à sombra do princípio da autonomia do Congresso para votar (e até certo ponto fazer) o orçamento, e do artigo da Constituição que ameaça os ministros do Executivo com demissão sumária pela Câmara dos Deputados.

Nesse clima institucional e de euforia intelectual de quem se sente alforriado, é preciso não perder de vista que assim que a nova Constituição entrar em vigor a União deverá repassar aos Estados e Municípios os impostos que já prevê arrecadar com acréscimo. Se o Congresso não atentar para essa cir-

cunstância e não tiver capacidade técnica para conciliar seus interesses com a realidade constitucional e orçamentária, o ano de 1989 será difícil para o Tesouro da União e evidentemente para toda a política econômica do governo.

Não apenas esses aspectos são preocupantes. Há uma delicada questão jurídico-constitucional em jogo: se a nova Constituição for promulgada antes da votação do orçamento — e tudo indica que o será — a elaboração da peça orçamentária deverá ficar sujeita à aprovação de lei disposta sobre as diretrizes orçamentárias. Segundo alto funcionário do Executivo, dificilmente a Presidência terá condições de elaborar projeto de lei em tempo hábil. Consequentemente, criar-se-á uma situação singular: promulgada a Constituição, o orçamento só poderá ser votado dentro das normas fixadas por lei orçamentária que ainda não existe. Como deverá, então, ser aprovado pelo Congresso? Pela antiga legislação, que coíbe a ação do Congresso?

Essa é uma das tantas questões suscitadas pela discussão do orçamento. Pode-se imaginar o número de questões do mesmo tipo que serão apresentadas em outros campos igualmente importantes para a efetivação de uma política de governo.