

# Um orçamento no condicional

O Congresso tem em mãos, desde anteontem, a proposta orçamentária do governo para 1990, corporificada em cerca de três mil páginas, quase cem quilos. É a esta volumosa peça, essencial à vida política do País, que o Congresso deverá dedicar sua atenção até o final deste ano, reunindo-se provavelmente não mais que uma vez por semana nos próximos meses. Podemos nos orgulhar do trabalho realizado pelo Ministério do Planejamento que, pela primeira vez, apresenta uma Lei de Meios total em que figuram o orçamento fiscal propriamente dito, o da Seguridade Social e os investimentos das estatais. Todavia, não se acredita desde logo que a peça, tão importante, possa ser examinada seriamente por um Congresso praticamente ausente.

Não se pode culpar o Executivo pelo atraso: cumpria-lhe esperar a Lei das Diretrizes Orçamentárias para, só então, elaborar seu projeto. Ocorre que o Congresso, embora realizando excelente trabalho, atrasou-se em 60 dias na elaboração do texto que deveria inspirar o Executivo. Enfrentou este, aliás, outros problemas muito sérios: a ausência de leis complementares destinadas a definir pontos essenciais à elaboração do orçamento e aprovação daquelas que modificam a tributação, sem que se fale do problema suscitado pelo Poder Judiciário, que reivindou não só independência no

exercício das suas funções, como também total liberdade para fixar suas despesas.

Nas democracias bem equilibradas, o Judiciário pode propor ao Executivo o quanto vai necessitar, mas a tarefa de fixar as despesas globais dos três Poderes cabe ao Executivo, que é o único poder a ter condições de compatibilizar a receita e a despesa. Na ausência de um acordo com o Judiciário que fixou seus encargos em níveis superiores em 167% às normas do Executivo, limitou-se este a anexar à Lei de Meios tal proposta que fere todas as normas constitucionais (do qual o próprio Judiciário é o guardião...), deixando ao Congresso o arbitramento de um conflito aberto. Previu apenas um crédito de contingência destinado a cobrir, parcialmente, despesas muito superiores...

Na realidade, estamos diante de um projeto de orçamento que foi, em razão de tantas dificuldades, elaborado no condicional. Não pretendemos analisar texto tão complexo, revelador da imaginação daqueles que o elaboraram, mas apenas mostrar como, visando a apresentar trabalho completo e transparente, chegou o Executivo a tecer o que se pode iria chamar de ficção científica.

Tudo começa com a fixação dos valores absolutos das despesas e receitas. Podemos imaginar quão difícil é no quadro de uma

inflação que se abeira da "hiper", proceder-se a tal estimativa. O Executivo resolveu o problema ao fixar os valores em cruzados novos de maio de 1989, os quais, no final, serão reajustados pela inflação, criando-se nova sigla, a URO (Unidade de Referência Orçamentária), que, equivalendo a mil cruzados novos de dezembro de 1989, será corrigida mensalmente pela variação acumulada do índice oficial da inflação (IPC), ou do índice de recolhimento efetivo das receitas federais, no que for menor. Terá porém a URO um redutor de 0,9 para os meses de janeiro a julho, o qual, depois de uma revisão do orçamento no último mês, será diminuído mensalmente. Têm-se, assim, um orçamento condicionado pela inflação ou pela evolução das receitas. Há que reconhecer que se trata de uma transparência sui generis.

O orçamento foi elaborado diante da hipótese de um crescimento real de 2% do PIB em 1990, o que constitui certamente, estimativa muito audaciosa, alicerçada na premissa de que caberá ao novo governo ordenar a economia, o que exigirá, naturalmente, um programa de austeridade no qual se dará a recessão papel importante... Tudo indica, portanto, que as receitas não chegarão aos valores previstos. Ora, as despesas dependem da evolução das receitas.

Estabeleceu-se, contudo, na

Lei de Meios, que as despesas dependem de uma série de projetos de lei, ainda não discutidos pelo Congresso que dispõem sobre a elevação dos impostos e taxas. Sem a aprovação, pelo Legislativo, de tais proposições, não se poderão realizar algumas despesas.

No caso do rolamento da dívida dos Estados e municípios, as despesas também dependem da aprovação, pelo Congresso, do projeto de lei que estabelece a rolagem de 75% dos débitos dessas unidades da Federação. Os investimentos das empresas estatais dependem, por sua vez, de aumento das tarifas públicas acima da inflação, sejam em 1989 (o que acaba de ser descartado), seja em 1990. Poderíamos multiplicar os exemplos de condicionalidade do orçamento ora apresentado pelo Executivo (que não inclui, aliás, os novos salários do pessoal do Banco do Brasil) para mostrar que se trata de uma ficção. A maior ficção, no entanto, reside certamente no fato de que o projeto de lei prevê um déficit de 2% do PIB, no conceito operacional, contra 6% neste exercício. Sabemos, no entanto, que, para se derubar a inflação, tarefa à qual o novo governo não poderá fugir, não se poderá aceitar tal déficit conforme o demonstra o exemplo de todos os países que hoje aplicam um sério plano de estabilida- de...