

O substitutivo da LDO é mais austero

JOSÉ SERRA

O substitutivo do senador José Richa, ao projeto de LDO enviado pelo governo em abril e que foi aprovado com pequenas alterações pela Comissão Mista de Orçamento, manteve na essência as propostas do Executivo, mas inovou ao aprofundar o alcance das medidas que visavam o ajuste fiscal, a austeridade e aperfeiçoar os mecanismos próprios de uma LDO. O texto do substitutivo é inegavelmente mais bem elaborado, guarda maior encadeamento e coerência técnica. Inclusive, não recebeu maiores restrições por parte das autoridades econômicas da área de planejamento.

Não há demérito nestas afirmações porque a proposta do Executivo foi elaborada em condições excepcionais. O novo governo teve apenas um mês para elaborar o projeto de lei e sequer estavam preenchidos os quadros do Ministério da Economia, após profunda reestruturação. Além disso, grande parte das emendas acolhidas no substitutivo foram propostas ou debatidas junto com os técnicos do Executivo.

A premência e a conjuntura adversa que marcaram a elaboração da proposta do Executivo desaconselham sua transformação em lei. Inclusive, para a consecução dos objetivos definidos pelo próprio governo — em particular, a geração de superávit operacional nas contas fiscais —, sua proposta é deficiente.

Várias restrições às mordomias são recuperadas

O Projeto do Executivo estabelece como teto para os gastos em 1991 com pessoal e outros custeios o valor real das despesas realizadas em 1990, pressupondo que a reforma administrativa em curso não dará qualquer resultado e que nenhum esforço adicional de contenção de gastos seja necessário. O substitutivo, ao contrário, para reforçar a austeridade fiscal, exige que seja reduzido em pelo menos 10% os gastos com consumo do governo federal. Além disso, foi recuperada uma série de restrições às mordomias e gastos superfluos (relacionadas com gastos de representação, aviões, propaganda, consultorias, viagens, etc.) que constam da LDO de 1990 (votada em 1989) e haviam sido omitidas pelo novo governo.

O projeto do governo também não contribui muito para a contenção do endividamento mobiliário ao prever que esse poderia ser usado: para o resgate de certificados de privatização (anulando os ganhos do Tesouro com a alienação de suas empresas) e, principalmente, para a assunção de quaisquer obrigações decorrentes da extinção de empresas estatais (prevendo a emissão indiscriminada de papéis para atender até gastos com pessoal — as indenizações trabalhistas — e com contratos de duvidosa legalidade — como os que vêm sendo denunciados pelos liquidantes da Portobrás). Estes fatores de pressão para o déficit público também foram corrigidos na Comissão Mista, sendo, ainda, acrescentados outros que visam estimular e recuperar os investimentos públicos essenciais.

A LDO também trata das alterações na legislação tributária e da política de emprego e salários do setor público. O substitutivo determina que o “pacote tributário” seja mais amplo e justo, exigindo medidas que simplifiquem a cobrança dos impostos e dificultando a concessão de incentivos fiscais. Além disso, estabelece de forma objetiva as regras de cancelamento das despesas condicionadas à aprovação do pacote.

Quanto às regras para os servidores públicos, evitam graves danos para o funcionamento do governo, devido às normas lineares constantes do projeto de lei inicial. Este, por exemplo, impedia contratações em quaisquer casos, vedando até mesmo a reposição de quadros. Ao contrário de demonstrar dureza, essa regra denigre o teor da reforma administrativa e da LDO, que precisará ser mudada toda vez que faltem juizes, controladores de voo, fiscais alfandegários, analistas, operadores, etc.

Ainda no tocante ao funcionalismo, a proposta do Executivo simplesmente vedava a implantação do regime jurídico único, assegurado pela própria Constituição. Por outro lado, o substitutivo permite a implantação desse regime e, de forma coerente e equilibrada, estabelece regras que evitem que esse ato seja danoso para a saúde financeira do Tesouro.

A LDO vem suprimindo lacunas deixadas pela não aprovação da lei complementar que regulará o processo orçamentário. O Congresso introduziu uma série de mudanças no projeto visando aprimorar a elaboração da proposta orçamentária, bem como facilitar e ordenar sua apreciação legislativa — por exemplo, foram exigidos mais demonstrativos sobre o cumprimento das vinculações constitucionais.

Mudanças não contrariam posições do governo

Neste contexto, também foram corrigidas imperfeições do texto que, por exemplo, obrigavam à inclusão no orçamento do governo da programação integral de um banco federal, caso este recebesse reembolso de empréstimos devidos pelo Tesouro ou suas autarquias. Por exemplo, se forem pagas dívidas públicas ao Banco do Brasil, este será castigado por isso: todos seus gastos, até com a compra de grampos, passam a integrar o orçamento fiscal.

Muitas outras alterações realizadas no projeto de lei poderiam ser aqui relacionadas. Eu próprio apresentei cerca de uma centena de emendas e quase todas foram acolhidas. O que importa, no entanto, é chamar a atenção que essas mudanças sequer contrariam posições do governo (tanto que os destaques apresentados em plenário pela liderança do PRN são apenas três e de alcance restrito), corrigem defeitos naturais de um projeto de lei feito às pressas e por um governo recém-empossado, aperfeiçoam o processo orçamentário e — o principal — contribuem para a maior austeridade fiscal e a eliminação de déficit público.

(José Serra é economista e deputado federal pelo PSDB)