

Tendências/Debates

Os artigos publicados com assinatura não traduzem necessariamente a opinião do jornal. Sua publicação obedece ao propósito de estimular o debate dos problemas brasileiros e mundiais e de refletir as diversas tendências do pensamento contemporâneo

A Constituição e o gasto público

JOSÉ SERRA

Os capítulos sobre finanças públicas, orçamento e fiscalização, já aprovados no plenário da Constituinte, representam, a meu ver, um dos melhores avanços do futuro texto constitucional, fixando regras adequadas e necessárias para a transferência, o controle e o planejamento do gasto público no Brasil.

Uma das inovações fundamentais refere-se à abrangência dos orçamentos que deverão ser encaminhados pelo Executivo ao Legislativo. Com efeito, além do orçamento fiscal, o Congresso deverá apreciar os orçamentos da seguridade social (que inclui Previdência, Saúde e Assistência Social) e de investimentos das empresas estatais (firmas onde a União detém a maioria do capital social com direito a voto). Corrige-se, portanto, uma clara insuficiência da atual Constituição, que prevê a inclusão no orçamento dos recursos de administração indireta (que inclui a Previdência e as empresas estatais) apenas de forma global e, mais ainda, não submete ao exame do Legislativo os recursos de investimentos das estatais que não provêm de dotações do orçamento fiscal.

Não é preciso maiores digressões para mostrar a importância da inovação citada. Basta lembrar que as receitas próprias da Previdência equivalem a cerca de 60% das receitas tributárias previstas no orçamento fiscal da União e que os investimentos das estatais federais correspondem a quase nove décimos dos investimentos públicos federais, além de representarem um instrumento decisivo na definição dos rumos (ou da falta de rumos como hoje), do desenvolvimento do país.

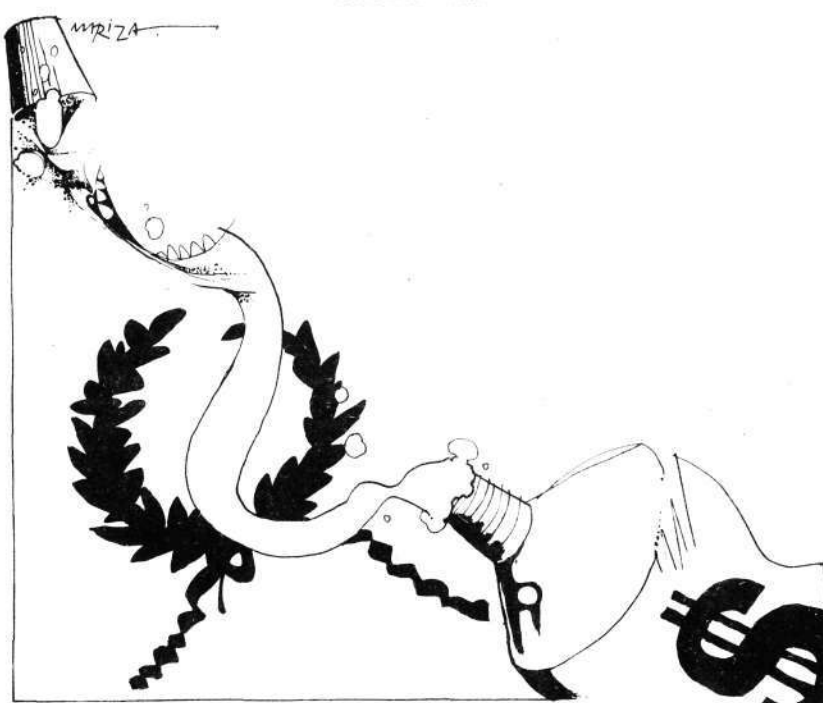
Assim, na prática, a partir da nova Constituição o Legislativo deverá apreciar o mérito e as condições de financiamento de todos os gastos públicos, salvo as despesas de custeio das empresas estatais. Esta exceção se justifica, pois, do contrário, se estabelecerá um fator de rigidez excessiva para a operação dessas empresas. De todo modo, o novo texto constitucional veda, durante a execução orçamentária, a destinação adicional de recursos para suprir necessidades e cobrir déficits das empresas públicas sem prévia e específica autorização legislativa.

Mais ainda, a futura Constituição obriga a que o orçamento fiscal seja acompanhado de um demonstrativo dos efeitos, sobre receitas e despesas, das isenções, anistias, subsídios e benefícios tributários e creditícios. São itens que representam "gastos", cujo conhecimento, hoje, é obscuro. Mais obscuro é a forma como são decididos.

Com vistas ao planejamento dos investimentos públicos que, pela sua dimensão, ultrapassam folgadoamente, no mais vezes, um exercício orçamentário, o novo texto constitucional prevê a existência de um plano plurianual, contendo diretrizes, objetivos e metas físicas de investimentos e despesas deles decorrentes. A duração desse plano corresponde ao período de mandato de governo, tendo vigência a partir do segundo ano da administração que o elabora, até o final do primeiro ano de governo subsequente, podendo ser corrigido por lei, em pontos específicos, durante a referida vigência.

É óbvia a superioridade do plano plurianual sobre o "orçamento plurianual de investimentos", previsto na atual Constituição. Este último estabelece apenas dotações financeiras, que se desatualizam em razão do processo inflacionário, inviabilizando a compatibilização do orçamento anual com o plurianual. Além disso, face à regulamentação existente, o orçamento plurianual dura três anos mas é elaborado anualmente! Desse modo, pouca ou nenhuma atenção é dada aos dois últimos anos do seu período de vigência, pois nessa fase será inteiramente reformulado, em cada elaboração do orçamento plurianual do ano seguinte. Por isso tudo, na prática, vale a rima: o atual orçamento plurianual é rigorosamente ornamental.

Outra inovação, talvez a principal, é a previsão de uma lei de diretrizes orçamentárias, a ser encaminhada pelo Executivo ao Legislativo quatro



meses e meio antes do envio do projeto de orçamentos. Tal lei: a) Definirá as metas e prioridades do plano plurianual para o exercício subsequente; b) Orientará a elaboração orçamentária, fixando seus principais parâmetros; c) Disporá sobre alterações da legislação tributária; d) Estabelecerá a política de aplicação das agências oficiais de fomento (por exemplo, BNDES e Caixa Econômica); e) Autorizará a criação de cargos e de carreiras, concessão de vantagens ao funcionalismo e contratação de pessoal; nenhuma alteração poderá ser feita nesta área sem que a Lei de Diretrizes Orçamentária preveja.

De fato, a Lei de Diretrizes Orçamentárias será o principal instrumento de integração entre os Poderes Executivo e Legislativo, ampliando e ordenando o exame e a discussão dos gastos e financiamentos públicos pelo Legislativo. Essa lei será um dos principais fatores que permitirão rejeitar o autoritarismo da atual Constituição no que se refere às emendas orçamentárias dos parlamentares, sem voltar, por outro lado, à anarquia ensejada pela Constituição de 1946.

Dispositivos do texto constitucional de 1967, mantidos na Constituição de 1969, limitam, de fato, o Poder Legislativo à tarefa de simplesmente autenticar o projeto de lei orçamentária, ao estabelecer que: "Não é objeto de deliberação a emenda de que decorra aumento de despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou que vise modificar-lhe o montante, natureza ou objetivo".

Já a Constituição de 1946 abria de tal maneira a possibilidade de emendas, que transformava o orçamento em instrumento de nenhuma política coerente, pulverizado em função de pequenos objetivos corporativistas ou clientelistas. Paradoxalmente, enfraquecia o Legislativo, pois a arma que o Executivo passava a dispor para restabelecer alguma coerência e enquadrar as despesas dentro do limite do possível (o montante aprovado era sempre muito maior) era a não liberação de verbas, circunstância que ampliava suas possibilidades de manipulação sobre os parlamentares. A propósito, contou-me Ulysses Guimarães a resposta que o ministro da Fazenda Santiago Dantas, em 1963, costumava dar a deputados que o procuravam para pedir liberação de uma determinada verba contida no orçamento: "Existe a verba, senhor deputado, mas não há dinheiro."

Fugindo a ambos os extremos, o novo texto aprovado devolve as prerrogativas ao Congresso para análise e alteração do projeto de lei orçamentária, mas restringe as emendas a investimentos (e despesas deles decorrentes), obriga à indicação dos recursos necessários (anulação de despesas ou operação de crédito) e impõe a compatibilidade com o plano plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, ambos também aprovados pelo Congresso. Neste sentido, as emendas apresentadas têm que se ajustar às prioridades que o próprio Legislativo consagrou. Permite-se, ainda, a rejeição de parte do projeto de lei.

Abre-se, portanto, o caminho para

uma participação responsável do Legislativo no processo orçamentário, sendo este, além disso, bem mais abrangente. E, ao mesmo tempo, procura-se fortalecer o Congresso para que tenha a capacidade de desempenhar suas novas tarefas, mediante uma comissão mista permanente (Câmara-Senado), que deverá equipar-se para analisar e preparar os pareceres sobre os projetos de lei orçamentária e as emendas apresentadas.

Vale a pena ainda sublinhar a existência de um outro dispositivo na nova Constituição — em relação ao qual muito nos empenhamos — que obriga à coincidência da posse do presidente da República e dos governadores (para prefeitos isto será feito no segundo turno) com o início do exercício orçamentário. Creio que as vantagens de eliminar os dois meses e meio que o chefe do Executivo que está deixando o cargo "invade" do primeiro ano de execução orçamentária do seu sucessor são tão óbvias que não carecem de maior demonstração.

Paralelamente, o novo texto constitucional amplia a possibilidade de fiscalização do gasto público, mediante a ação da Comissão Mista e de outras comissões setoriais (Saúde, Educação, Ciência e Tecnologia etc.) e graças ao fortalecimento dos tribunais de contas, órgãos auxiliares do Legislativo. Estes, para começar, terão sua composição alterada: ao invés de o Executivo indicar todos os seus membros, como prevê a Constituição atual, dois terços serão escolhidos diretamente pelo Legislativo. O outro terço será indicado pelo Executivo mas somente entre auditores e membros do Ministério Público indicados em lista tripla pelo próprio tribunal. Elimina-se, além disso, o sistema de vitaliciedade, em troca de mandatos de seis anos, não renováveis.

Nessa área, o novo texto inova em relação ao atual, ao estabelecer que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial abranja os aspectos de "legalidade, legitimidade, economicidade assim como a ampliação de subvenções e renúncia de receitas". Ou seja, abre caminho para que os tribunais de contas se manifestem sobre o mérito e qualidade da execução das despesas.

Ao mesmo tempo, não limita os tribunais de contas ao sistema de "controle posterior" que, como lembrou Paulo de Tarso Santos, "equivale, na prática, à fiscalização de fatos consumados". Abre-se a alternativa também de controles prévios e concomitantes, além dos posteriores, estes últimos implicando sanções mais efetivas.

Por exemplo, na faixa de controle prévio, graças a emenda do deputado Miro Teixeira (que acolhemos, como relator da comissão que tratou do assunto), aos tribunais de contas competirá "apreciar para efeito de registro a legalidade dos atos de pessoal, a qualquer título na administração direta e indireta". Na Constituição atual, essa competência se restringe a concessões iniciais de aposentadoria, reformas e pensões". Na futura, se amplia para todos os atos de pessoal. Tal disposi-

tivo, se bem utilizado, poderá ser formidável instrumento de coibição dos abusos que proliferam na área de pessoal do setor público.

Quando na análise de despesas feitas consideradas ilegais, os tribunais de contas poderão aplicar sanções previstas em lei, dar prazo para que "o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade" e "sustar se não atendido, o ato impugnado". Além disso, quando o Tribunal de Contas solicitar que o Congresso suste um contrato, não mais existirá o problema atual, causado pela Constituição vigente, segundo o qual: "O Congresso deliberará sobre a solicitação... no prazo de trinta dias, findo o qual, sem pronunciamento do Poder Legislativo, será considerado insubsistente a impugnação." Ou seja, prevalece hoje um absurdo decurso de prazo, que o novo texto eliminará: "Se o Congresso Nacional e o Poder Executivo no prazo de noventa dias, não efetivarem as medidas previstas... o Tribunal decidirá a respeito."

Dispõe ainda que os tribunais de contas "estabelecerão montante das multas e que suas decisões de que resultam imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo". Por último, se estabelece maior agilidade para a sustação de despesas, inclusive subsídios não previstos no orçamento, mediante uma ação integrada da Comissão Mista Permanente e do Tribunal de Contas.

Afora restringir o Banco Central às funções clássicas de autoridade monetária, impedindo-o de financiar direta ou indiretamente o Tesouro, o novo texto aprovado inclui dois dispositivos "fortes", com vista a limitar constitucionalmente o déficit público. O primeiro veda operações de crédito que excedam as despesas de capital ou seja, endividamento para financiar custeio (como pagamentos de salários); o segundo limita as despesas de pessoal, segundo lei complementar, mas, nas "Disposições Transitórias", fixa esse limite em 65% das receitas até que a lei venha a dispor sobre o assunto. Em ambos os casos, o prazo para adaptação é de cinco anos.

Por último se proíbe a vinculação da receita de impostos a órgãos, fundos ou despesas, com ressalva para os fundos de participação, às prestações de garantia às operações de crédito por antecipação de receita e à Educação. A vinculação constitucional sempre foi uma tentação para o Legislativo, quando castrado nas suas iniciativas sobre despesas e fixação de prioridades. Com o novo texto, especialmente graças à Lei de Diretrizes Orçamentárias, essa preocupação não mais se justifica, tendo sido, por isso, rejeitada mais de uma dezena de emendas propondo vinculações. Subsistiu, no entanto, a vinculação rígida para a Educação (extensiva também a Estados e municípios), face à extraordinária força e penetração do setor que representa essa área na Constituinte. Pesaram também o fato de que na Constituição vigente tal vinculação já existe e a idéia, para muitos persuasiva, de que não incluí-la no novo texto equivaleria a um "retrocesso".

O texto sobre finanças públicas, orçamento e fiscalização não está, por certo, isento de reparos, os quais serão abordados em outro artigo. Por ora, cabe lembrar a dúvida ou a pergunta, evocada ou formulada por alguns: terá o Legislativo (auxiliado pelos tribunais de contas) qualidade e capacidade técnica para desincumbir-se de tantas e tão responsáveis atribuições? De fato, estamos diante de um grande desafio. A Constituição fixa apenas a moldura institucional, as regras do jogo. Não garante a qualidade da verdadeira obra de arte, que é a construção democrática, nem os resultados do jogo. Na realidade, a resposta à dúvida ou à indagação que são pertinentes depende da própria viabilização da democracia que desejamos.

JOSÉ SERRA, 44, deputado federal (PMDB-SP), é economista, doutor pela Universidade de Cornell (EUA), professor da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e ex-secretário do Planejamento do Estado de São Paulo (governo Montoro).