

# A Constituição e o Gasto Público

José Serra °

DEPUTADO FEDERAL (PSDB-SP)

*Uma das inovações da Constituição de 1988 refere-se à abrangência dos orçamentos que deverão ser encaminhados pelo Executivo ao Legislativo. As análises a respeito têm enfatizado a prodigalidade fiscal e a maior rigidez à reforma do setor público impostas no novo texto. O presente artigo trata de aspectos menos privilegiados nos debates, ao descrever e analisar os dispositivos referentes à organização do gasto público — questões básicas como o controle, a transparência e o planejamento das decisões governamentais sobre alocação de recursos — e as condições atuais do Congresso para exercer suas novas funções nesse campo.*

a passarem os orçamentos ... como tem passado nesta casa, discutidos perante quatro ou cinco pessoas em hora adiantada da sessão, pode-se dizer, sem que vá nisso ofensa, que nós representamos uma comédia parlamentar que nem ao menos tem a vantagem dos dramas japoneses de durarem oito dias.”

JOAQUIM NABUCO <sup>1</sup>

**A**s análises a respeito das consequências da Constituição de 1988 sobre as finanças públicas têm, em geral, enfatizado a prodigalidade fiscal e a ampliação da rigidez para reformar o setor público, implícitos no novo texto, bem como as características, méritos e limitações das mudanças no sistema tributário. Curiosamente, até agora, foram ignorados os dispositivos referentes à organização do gasto público, precisamente os mais positivos para os que se preocupam com as regras adequadas tanto ao equilíbrio fiscal como ao controle, à transparência e ao planejamento das decisões governamentais sobre alocação de recursos. As notas a seguir visam descrever e analisar aqueles dispositivos<sup>2</sup> e as condições do Congresso para exercer suas novas atribuições no campo do gasto público.

<sup>o</sup> Durante a Constituinte, fui o relator da Comissão Temática sobre “Tributação, Orçamento e Finanças”, que inclui os dispositivos constitucionais descritos e analisados nestas notas. Agradeço à espontânea e generosa colaboração nesses tópicos de José Carlos Alves dos Santos, César Saldanha Junior, José Roberto Rodrigues Affonso e, especialmente, Waldemar Giomi.

<sup>1</sup> Ver *Anais da Câmara dos Deputados*, sessão de 22 de março de 1879, p. 147.

<sup>2</sup> Os dispositivos fundamentais para a organização do gasto público concentram-se principalmente na compacta Seção II do capítulo sobre finanças públicas, intitulada “Dos Orçamentos”, cujos cinco artigos fogem à prolixidade geral da nova Constituição. São relevantes, também, a Seção IX do capítulo que trata do Poder Legislativo, intitulada “Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária”, e os artigos pertinentes das Disposições Transitórias (do 35 ao 39). Para tornar estas notas menos enfadonhas, reduzirei ao mínimo imprescindível a remissão a números de artigos, parágrafos ou incisos. É importante sublinhar que os referidos dispositivos serão aplicados, no que couberem, nos estados e municípios, de modo que as considerações feitas sobre as relações entre Executivo e Legislativo são pertinentes às três esferas de governo.

## I ABRANGÊNCIA

Uma das inovações fundamentais da Constituição refere-se à abrangência dos orçamentos que deverão ser encaminhados pelo Executivo ao Legislativo. 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 nas quais a União detém a maioria do capital social com direito a voto). As constituições anteriores não previam a inclusão, no orçamento, das despesas e receitas da Previdência, as quais, nos anos recentes, eram incluídas apenas de forma global. Do mesmo modo, não eram submetidos ao exame do Legislativo os investimentos das estatais cujos recursos não proviessem de dotações do orçamento fiscal.

A importância da inovação citada ressalta com a lembrança de que, em 1988, as receitas próprias da Previdência igualaram as receitas tributárias da União, excluídas as transferências constitucionais a estados e municípios. Os investimentos das estatais federais corresponderam, nesse mesmo ano, a três vezes o montante dos investimentos da administração direta e autarquias federais, além de representarem um instrumento decisivo na definição dos rumos do desenvolvimento do país.

Assim, o Legislativo deverá apreciar o mérito e as condições de financiamento de todos os gastos públicos, excetuando-se, como é óbvio, as despesas de custeio das empresas estatais.<sup>3</sup> O novo texto constitucional veda, ainda, que durante a execução orçamentária seja feita destinação adicional de recursos para empresas públicas sem prévia e específica autorização legislativa.<sup>4</sup>

Paralelamente, a Constituição obriga a que o orçamento fiscal seja acompanhado de um demonstrativo dos efeitos das isenções, anistias, subsídios e benefícios tributários e creditícios sobre as receitas e despesas. São itens que representam “gastos” cujo conhecimento, hoje, só é menos obscuro do que a forma como são decididos. Sua reiterada explicitação representará um largo passo no sentido de uma avaliação qualitativa e quantitativa mais adequada da alocação dos recursos públicos.

<sup>3</sup> O controle do custeio deve e tem que ser feito pelo próprio Executivo, através de critérios e políticas definidos no nível da Sest.

<sup>4</sup> Pela sistemática anterior, o Executivo incluía no orçamento uma dotação mínima para determinada empresa estatal e podia realizar, ao longo do exercício orçamentário, suplementações, de forma a usufruir, inclusive, a margem autorizada na lei orçamentária. A partir da vigência da nova Constituição (e, evidentemente, da primeira lei orçamentária) esse expediente não poderá mais ser utilizado. A destinação adicional de recursos a uma empresa demandará uma lei específica.

## II PLANO E DIRETRIZES

Com vistas ao planejamento dos investimentos públicos que, pela sua dimensão, no mais das vezes ultrapassam folgadoamente um exercício orçamentário, o texto constitucional prevê a existência de um *plano plurianual*, contendo *diretrizes e metas* de despesas de capital. 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 do governo subsequente, podendo ser retificado por lei, em pontos específicos, durante a referida vigência.

O plano plurianual da nova Constituição será superior ao “Orçamento Plurianual de Investimentos”, previsto na Constituição anterior e regulamentado pela Lei 4.320. Este último estabelecia apenas dotações financeiras (excluindo a definição de metas), que se desatualizavam em razão do processo inflacionário, inviabilizando a compatibilização do orçamento anual com o plurianual. Além disso, o plano plurianual conterà não apenas os investimentos mas também as despesas de custeio deles decorrentes. Como se sabe, a não consideração destes efeitos constitui um poderoso fator de desequilíbrio orçamentário e de estreitamento do raio de manobra da gestão fiscal.

O orçamento plurianual da Constituição anterior durava três anos, mas era reelaborado anualmente. Desse modo, pouca ou nenhuma atenção era dada no final do seu período de vigência, pois nessa fase ele era reformulado duas vezes, com a elaboração do orçamento plurianual do ano seguinte. Por tudo isso, na prática, o antigo orçamento plurianual cumpria um papel rigorosamente ornamental.

Outra inovação, mais relevante, refere-se à previsão da *Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)*, 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 e) autorizará a criação de cargos e carreiras, concessão de vantagens ao funcionalismo e contratação de pessoal (nessa área, nenhuma alteração poderá ser feita sem que a LDO o estabeleça).

Assim, a LDO permitirá, durante um prazo adequado, um debate mais detido sobre as prioridades orçamentárias e os financiamentos concedidos por agências públicas, cujo papel é estratégico para o desenvolvimento brasileiro. Aliás, prazos adequados para analisar o orçamento não constituem um problema novo, como sugerem as palavras de Joaquim Nabuco, pronunciadas há 120 anos, citadas na epígrafe.

Por último, além de ensejar o debate antecipado, a LDO deverá forçar maior conexão (tão ignorada ou por vezes repelida no âmbito parlamentar) entre despesas e receitas, ao dispor sobre alterações na legislação tributária simultaneamente à fixação de parâmetros e prioridades do gasto público no ano subsequente. Note-se que toda variação de despesas com pessoal somente será possível se decidida no âmbito da LDO, circunstância que melhorará as condições para que a política de pessoal seja mais racional, menos desgastante e dispendiosa de tempo para o Parlamento e as autoridades econômicas.<sup>5</sup>

### III EXECUTIVO E LEGISLATIVO

**A** Lei de Diretrizes Orçamentárias poderá representar o principal instrumento de integração entre os Poderes Executivo e Legislativo em matéria de política fiscal, abrindo uma alternativa ao autoritarismo da Constituição de 1967 e à anarquia permitida, nessa área, pela Constituição de 1946. Na prática, certos dispositivos do texto constitucional de 1967, mantidos na Constituição de 1969, limitava o Poder Legislativo à tarefa de simplesmente autenticar o projeto de lei orçamentária. Por exemplo, no Parágrafo 1.º do Artigo 65 estabelecia-se 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 clientelísticos. Isto, paradoxalmente, *enfraquecia* o Legislativo,<sup>6</sup> pois, a fim de restabelecer alguma coerência e enquadrar as despesas dentro do limite do possível (o montante aprovado era sempre muito maior), o Executivo utilizava a poderosa arma da não liberação de verbas, ampliando com isso suas possibilidades de manipulação sobre os parlamentares. A propósito, cabe lembrar o tipo de resposta que o ministro da Fazenda Santiago Dantas, em 1963, costumava dar aos deputados que o procuravam para pedir a liberação de uma determinada verba contida no orçamento: “Existe a verba, senhor deputado, mas não há dinheiro”.

Fugindo de ambos os extremos, o novo texto proíbe emendas sobre gastos na área de pessoal e seus encargos, serviços da dívida e transferências cons-

<sup>5</sup> Este último aspecto (Parágrafo Único, Inciso I do Artigo 169), apesar de auto-aplicável, tem, até agora (abril de 1989), passado despercebido.

<sup>6</sup> A percepção desse fato escapou a vários constituintes, que se empenharam para que a nova Carta voltasse, em matéria de participação do Legislativo no orçamento, ao modelo da Constituição do pós-guerra.



titucionais, mas permite emendas sobre investimentos (e despesas deles decorrentes), desde que sejam acompanhadas da indicação dos recursos necessários (anulação de despesas ou operação de crédito) e sejam compatíveis com o Plano Plurianual e as Diretrizes Orçamentárias, ambos também aprovados pelo Congresso. Neste sentido, as emendas apresentadas têm que se ajustar às prioridades que o próprio Legislativo terá contribuído para estabelecer.

Abriu-se, portanto, o caminho para uma participação responsável dos parlamentares no processo orçamentário. Ao mesmo tempo procurou-se fortalecer e ampliar a capacidade do Congresso para desempenhar suas novas tarefas, mediante a instituição de uma Comissão Mista Permanente (Câmara-Senado), que deverá equipar-se para apreciar a LDO, analisar e preparar os pareceres sobre os projetos de leis orçamentárias e as emendas apresentadas, acumulando *know-how* e memória sobre o assunto.

Vale a pena ainda sublinhar a inclusão de um dispositivo que obriga à coincidência da posse do presidente da República, dos governadores e dos prefeitos, com o início do exercício orçamentário. As vantagens de eliminar os dois meses e meio que o chefe do Executivo em fim de mandato "invade" do primeiro ano de execução orçamentária do seu sucessor não carecem de maior demonstração.

#### IV FISCALIZAÇÃO

**A** nova Carta também amplia a possibilidade de fiscalização do gasto público, mediante a ação da Comissão Mista de Orçamento 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 previa a Constituição de 1967, dois terços serão escolhidos diretamente pelo Legislativo, enquanto o outro terço será designado pelo Executivo mas somente entre auditores e membros do Ministério Público, indicados em lista tríplice pelo próprio tribunal.

Nessa área, o novo texto constitucional também inova em relação ao anterior quando estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial deve abranger 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 a *qualidade* da execução das despesas.

Paralelamente, a Constituição não limita, como antes, a ação dos referidos tribunais ao sistema de *controle posterior*, que significa confinar a

prática da fiscalização aos fatos consumados, mas também abre a alternativa para a realização de controles prévios e concomitantes, além dos posteriores, prevendo, ainda, sanções mais efetivas.

No âmbito do controle prévio, cabe mencionar, por exemplo, que 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 anterior esta competência restringia-se a “concessões iniciais de aposentadoria, reformas e pensões”, enquanto na atual se amplia para todos os “atos de pessoal”. Este dispositivo, se bem utilizado, contribuirá para coibir os abusos que proliferam na área de pessoal do setor público.

Quando concluírem que determinadas despesas feitas devem ser consideradas ilegais, os tribunais de contas poderão aplicar sanções legalmente previstas, dar prazo para que “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 da União, por exemplo, solicitar ao Congresso a sustação de um contrato, não mais existirá o obstáculo colocado pela Constituição anterior quando dispunha que: “O Congresso deliberará sobre a solicitação ... no prazo de trinta dias, findo o qual, sem pronunciamento do Poder Legislativo, será considerada insubsistente a impugnação”, ou seja, prevalecia um absurdo decurso de prazo, que o novo texto eliminou: “Se o Congresso Nacional e o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivarem as medidas previstas ... o Tribunal decidirá a respeito”.

O novo texto fixa 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 títulos executivos”, permitindo, além disso, mais agilidade para a *sustação de despesas*, inclusive subsídios não previstos no orçamento, mediante uma ação integrada da Comissão Mista de Orçamento e do Tribunal de Contas.

## V

### RESTRIÇÕES E VINCULAÇÕES

**A** fora restringir o Banco Central às funções clássicas de autoridade monetária, impedindo-o de financiar direta ou indiretamente o Tesouro, a Constituição inclui dois dispositivos “fortes”, com vistas a limitar constitucionalmente o déficit público: o primeiro proíbe que o conjunto das operações de crédito exceda as despesas de capital, ou seja, endividamento para financiar custeio, “ressalvadas as operações que forem autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta”; e o segundo limita as despesas de pessoal, de acordo com lei complementar (nas Disposições Transitórias este limite foi

fixado em 65% das receitas, até que a referida lei venha a dispor sobre o assunto).<sup>7</sup> Em ambos os casos, o prazo para adaptação gradual é de cinco anos.

Por último, obriga-se a uma revisão de todos os fundos existentes, extinguindo-se os que não foram ratificados pelo Congresso num prazo de dois anos,<sup>8</sup> e proíbe-se 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 justificaria, tendo sido, por isso, rejeitadas 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, organização e penetração do setor que representa essa área na Constituinte. Pesaram também o fato de que na Constituição anterior tal vinculação já existia e a idéia, para muitos persuasiva, de que não incluí-la no novo texto equivaleria a um "retrocesso".<sup>9</sup>

## VI PROBLEMAS REGIONAIS

A vinculação citada, além de contribuir para inflexibilizar a discussão e execução dos orçamentos nas três esferas governamentais, coloca uma dificuldade óbvia para *descentralizar* a educação, pois o governo federal ver-se-á obrigado a realizar, nessa área, gastos suficientes para cumprir seu percentual.<sup>10</sup> Mas há outros problemas levantados ou não resolvidos pelos dispositivos que fixam as regras gerais para o gasto público, a começar pelos de natureza regional.

<sup>7</sup> O percentual aludido é alto se considerarmos a União, mas baixo para inúmeros estados e municípios.

<sup>8</sup> "Excetuados os [fundos] resultantes das isenções fiscais que passam a integrar o patrimônio privado e os que interessem à defesa nacional" (Artigo 38 das Disposições Transitórias). As pressões que levaram a essas exceções são óbvias.

<sup>9</sup> Foram frustradas todas as tentativas para: a) não estabelecer essa vinculação; b) estabelecer uma periodicidade para revisar o percentual de vinculação (por exemplo, cinco anos); e c) "descentralizar" a vinculação (por exemplo, deixando a cada Constituição estadual a responsabilidade de fixar o percentual para cada estado e seus municípios). No caso de muitos municípios (por exemplo, os turísticos), o percentual de 25% é absolutamente irreal, e seu não cumprimento, no entanto, implicará intervenção estadual, segundo a Constituição atual e a anterior. É interessante notar que os recursos do salário-educação, obrigatoriamente alocados para o ensino, não são computados como despesas para efeito do percentual constitucionalmente obrigatório. No caso da União, a vinculação à educação saltou de 12 (Constituição anterior) para 18% das receitas de impostos. Como, face à nova Constituição, a União perderá 20% dessas receitas (para estados e municípios), o grau de vinculação à educação subiu, de fato, não de 12 para 18%, mas de 12 para 22,5%.

<sup>10</sup> É também interessante notar que um dispositivo que visava resolver ou obviar essa dificuldade foi derrotado nas fases finais da Constituinte. É evidente que para fazer a descentralização o governo federal pode transferir mais recursos, mediante convênios, para estados e municípios gastarem em educação e contabilizá-los como despesas próprias nessa área. Mas é evidente também que, no caso, descentralização faz-se pela metade, pois exclui vários graus de autonomia.

Neste aspecto, a principal questão diz respeito a um dispositivo (Parágrafo 7.º do Artigo 165) de acordo com o qual os orçamentos federais, “compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir as desigualdades inter-regionais segundo o critério populacional”, ou seja, no limite, os gastos públicos federais (dos orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos das Empresas Estatais) deveriam ser distribuídos entre as macrorregiões do Brasil na mesma proporção da distribuição da população. Tal dispositivo foi incluído depois de intensas negociações e conflitos na Comissão Temática, por idéia e empenho dos parlamentares ligados às regiões menos desenvolvidas.<sup>11</sup>

Pelo mesmo motivo, incluiu-se, nas Disposições Transitórias, um artigo que procurava assegurar que o cumprimento do disposto no texto permanente “será feito de forma progressiva no prazo de dez anos, com base no crescimento real de despesas de custeio e de investimentos . . .” Teve-se, no caso, duas cautelas: excepcionar determinadas despesas, para evitar ou atenuar excessiva irracionalidade que pudesse surgir, e ajustar dinamicamente a redistribuição do gasto. Porém, no turno final da Constituinte suprimiu-se a expressão “crescimento real”, de modo que a redistribuição das despesas seja feita, se necessário, em termos absolutos e mesmo que, no limite, a economia ou o gasto público não cresçam. Além disso, não se excepcionou, no caso, o custeio das empresas estatais.

Sem entrar na discussão sobre o mérito do dispositivo ou sobre as causas dos desequilíbrios regionais no Brasil, nem das terapias adequadas para atenuá-los, pode-se questionar, sem maiores digressões, tanto a idéia do parâmetro populacional para reorientar o gasto público como a viabilidade política, social e econômica de uma redistribuição “cambojana” de despesas públicas (incluindo *custeio* de fábricas, hospitais, escolas, etc.). E isto sem mencionar algo óbvio, isto é, o agravamento destrutivo dos conflitos de natureza regional, seja pelas tentativas de fazer cumprir os referidos dispositivos constitucionais, seja pela impossibilidade de cumpri-los.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Os Constituintes do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que formavam maioria no plenário da Constituinte (51%), bem como na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças da Constituinte (52,5%), uniram-se na defesa de teses econômicas regionais. Tal maioria é, atualmente, mais ampla na Comissão Mista de Orçamento e Finanças (62%).

<sup>12</sup> Na seção sobre orçamentos, ficou-se, ainda, que a lei do plano plurianual estabelecerá diretrizes e metas de forma *regionalizada* e que os efeitos sobre receitas e despesas decorrentes de benefícios fiscais e financeiros serão obrigatoriamente apresentados, também, de forma regionalizada. Pode-se argumentar a respeito da factibilidade técnica de ambas as regionalizações aludidas e, portanto, sobre a viabilidade de cumprir ambos os dispositivos constitucionais (especialmente o primeiro), mas não, evidentemente, contra o mérito da idéia e a conveniência de, pelo menos, tornar mais transparentes as metas e efeitos espaciais dos gastos públicos, subsídios e todo tipo de renúncia de receitas. No Capítulo IV do Título III (“Do Sistema Financeiro Nacional”), estabeleceu-se que uma lei complementar, entre outras coisas, disporá sobre: “Os critérios restritivos à transferência de poupança de regiões com renda inferior à média nacional para outras de maior desenvolvimento”. Do mesmo modo, ficou-se que: “Os recursos financeiros relativos a programas e projetos de caráter regional, de responsabilidade da União, serão depositados em suas instituições regionais de crédito e por elas aplicados”.



## VII RELAÇÕES ENTRE OS PODERES

**P**elo menos dois conflitos básicos na esfera fiscal, referentes às relações entre os poderes da República, não foram claramente resolvidos na nova Constituição.

O primeiro tem a ver com a autonomia de cada poder na definição do orçamento de despesas dos seus órgãos próprios. A aspiração de muitos membros, tanto do Legislativo como do Judiciário, em busca de fixar independência entre os poderes, era deter a autonomia completa, objetivo evidentemente utópico. Como definir montantes de investimentos, ou níveis salariais, expansão de outras despesas correntes, de forma independente do Executivo? Como cobrir os inevitáveis e limitados acréscimos de despesas daí decorrentes? A obviedade da inconveniência ou a utopia não costumam ser, contudo, barreiras intransponíveis, e por muito pouco o Legislativo não dispôs, no texto final, da autonomia constitucional completa para fixar salários e contratações de pessoal.<sup>13</sup>

A solução encontrada, depois de reiteradas negociações, foi condicionar as mudanças na área de pessoal do Legislativo aos parâmetros estabelecidos na LDO, introduzindo-se, assim, um mecanismo mais racional de tomada de decisões. Paralelamente, o Poder Judiciário deverá elaborar sua proposta orçamentária “dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais poderes na Lei de Diretrizes Orçamentárias”.

Este último dispositivo não explicita como os três poderes fixarão “conjuntamente” os limites de cada um. O que significa “conjuntamente”? Como operacionalizar essa regra? Tal omissão deixa, porém, raio de manobra para que, gradualmente, sejam encontradas formas de entendimento responsável entre os três poderes, que excluam tanto a completa autonomia quanto a implacável manipulação financeira que o Executivo tem exercido sobre os demais poderes.

Outra questão crítica refere-se à aprovação da lei orçamentária. Pela Constituição de 1946, a rejeição pelo Legislativo do projeto de lei orçamentária do Executivo implicava repetir o orçamento do ano anterior em valores nominais. A Constituição de 1967 instituiu o decurso de prazo. Nas discussões e votações da nova Constituição acabaram sendo rejeitados tanto o decurso de prazo quanto a fórmula da Carta de 1946. Foram rejeitados, também, critérios semelhantes aos estabelecidos no sistema francês, segundo os quais se o projeto não for aprovado a tempo o governo executa o orçamento por decreto até que o Congresso delibere.<sup>14</sup> Assim, no texto final, a questão ficou em aberto, e não será fácil resolvê-la mediante a lei que deve regular o

---

<sup>13</sup> Tal autonomia esteve presente nos anteprojetos da Constituição até ser excluída (ou relativizada) no texto da Comissão de Sistematização, na forma indicada a seguir.

<sup>14</sup> No caso da LDO, ultrapassados os prazos previstos (30 de junho) o Congresso não entra em recesso e o projeto prossegue na ordem do dia.

processo orçamentário. A aprovação de qualquer dispositivo sobre o assunto necessitará de acordo entre o Executivo e o Legislativo ou dos votos da maioria absoluta dos parlamentares (para derrubar um eventual veto presidencial), hipótese de difícil realização.

Contudo, como a não aprovação de orçamentos em tempo hábil não interessa a nenhum dos poderes, em virtude das inconveniências e do desgaste político que provoca, a citada omissão da Constituição de 1988 acabará gerando, como contrapartida, grande empenho nas negociações e entendimentos, fixando, na prática, alguma sistemática da solução.

## VIII DOIS REPAROS OU INDAGAÇÕES

**A**s novas regras constitucionais sobre a organização do gasto público – discussão ampla e explicitação de suas dimensões e prioridades fiscalização e controle de sua execução e expansão, obstáculos à geração de déficits – constituem, sem dúvida, um dos aspectos mais modernos e positivos da Constituição de 1988.

Há reparos, alguns dos quais apontamos, a respeito deste ou daquele dispositivo, face a esta ou àquela omissão. No fundamental, porém, as restrições maiores são de outro teor e podem ser agrupadas em duas indagações:

a) existirá vontade política e capacidade técnica – no primeiro caso, do Executivo e do próprio Legislativo (incluídos os Tribunais de Contas) e, no segundo caso, do Legislativo (*idem*) – para transformar os preceitos constitucionais em normas efetivas da organização do gasto público em nosso país? e

b) o efetivo exercício pelo Congresso de suas novas atribuições melhorará as condições de gasto público quanto à sua eficiência microeconômica e à sua contribuição macroeconômica para o desenvolvimento do país?

O ceticismo que envolve a primeira indagação não pode ser liminarmente descartado, porquanto chama a atenção sobre questões reais e significativas. Para começar, o Congresso realmente não tem capacidade técnica, sofrendo escassez de recursos humanos treinados na área da assessoria e falta de condições para a recepção e o processamento de informações e propostas. Além disso, a quase nulidade do papel anterior do Legislativo na área orçamentária e, mais amplamente, do gasto público é responsável pela ausência de um grupo mais preparado de parlamentares, com conhecimento e memória para atuar nessa ampla e complexa área.

Esses obstáculos iniciais são difíceis de serem vencidos, mas, no caso, dificuldade não representa impossibilidade, mormente quando a capacitação pode ser feita de forma gradual ao longo do tempo. Isto requer, evidentemente, que haja vontade política, requisito cuja ausência pode vir a repre-

sentar o obstáculo mais sério para implementar regras que, na essência, significam, para o Executivo, perda de parcela de poder e, para o Legislativo, co-responsabilidade pelo desempenho do setor público.

De fato, muitos setores parlamentares tendem a resistir à responsabilidade citada, que é incompatível com as relações de natureza clientelística entre eles e o Executivo. Não será demais lembrar que essas relações não representam novidade na vida política brasileira, mas foram agravadas durante as duas décadas do regime autoritário. Depois de 1964 o Legislativo foi esvaziado em sua força política, sendo mantido, porém, como instituição legitimadora do regime (que jamais abandonou a retórica democrática) e autenticadora das decisões do Executivo. A contrapartida residiu no aprofundamento e na extensão, dentro do Legislativo, das funções de intermediação entre a alta e a média burocracia estatal e as reivindicações da clientela eleitoral, portadora da possibilidade de renovação de mandatos. Assim, não poucos parlamentares transformaram-se numa espécie de "vereadores federais", <sup>15</sup> cujo grau de eficácia condiciona suas chances de reeleição. Nessa perspectiva, o que importa não é, por exemplo, *decidir* sobre determinados subsídios (ou compartilhar a responsabilidade de decisões), mas *conseguir* subsídios.

Uma votação ocorrida à época da Assembléia Nacional Constituinte, na Comissão de Sistematização (que reunia quase 100 parlamentares, representativos do conjunto da Assembléia), é bastante ilustrativa como exemplo dessa resistência. A referida votação implicou a supressão do Artigo 26 das Disposições Transitórias (do anteprojeto em discussão), que dizia:

"Os recursos públicos destinados a operações de crédito de fomento serão transferido no prazo de noventa dias, pelo Banco Central do Brasil para o Tesouro Nacional, que estabelecerá a forma de sua aplicação."

Este dispositivo assegurava fundamentalmente que os subsídios creditícios não poderiam mais ser financiados pelo Banco Central, e os recursos necessários para cobri-los teriam que ser entregues aos bancos pelo Ministério da Fazenda (Tesouro). Mas o Ministério da Fazenda somente pode repassar recursos contidos no orçamento, aprovado pelo Congresso, ou autorizados pelo Congresso mediante crédito suplementar. Assim, em três meses, o Orçamento Fiscal passaria a incluir obrigatoriamente os subsídios, que seriam analisados quanto ao seu montante e ao seu mérito.

Evidentemente, poder-se-ia argumentar que aquele artigo não tratava de matéria constitucional, mas sim de legislação ordinária. Isto é verdadeiro, mas não foi esse o motivo da supressão, pois a orientação do projeto de Constituição já era de incluir muitos dispositivos típicos de legislação ordinária. De fato, a maioria dos parlamentares presentes à Comissão acreditou que não era o caso de o Parlamento assumir co-responsabilidade na definição dos subsídios. Seria politicamente mais fácil continuar empenhando-se indi-

<sup>15</sup> Não vai aqui nenhum desmerecimento à função do vereador, mas é evidente que a função parlamentar na esfera de governo municipal é, em tese, menos politizada do que a nível estadual e, principalmente, federal. Do mesmo modo, nem todos os parlamentares dedicaram-se à função de intermediação, especialmente entre os que militavam no partido de oposição ao regime.

vidualmente (ou em pequenos grupos) junto ao Executivo para “arrancar” este ou aquele subsídio, sem assumir a responsabilidade pública por sua criação e seu financiamento.

Mais generalizada do que a postura acima resumida é a visão prática a respeito da questão fiscal, que envolve uma ampla gama de forças do espectro político, à esquerda e à direita. Tal postura está embebida no *populismo* e é pautada de acordo com uma espécie de *ótimo paretiano*: “qualquer medida é boa se, e somente se, beneficia alguns setores da sociedade sem trazer prejuízos a nenhum outro”. Evidentemente, toda política que não preenche esta condição passa a ser rejeitada, “é ruim eleitoralmente”. Em matéria fiscal, isto se traduz sempre na tendência de ver com bons olhos a aprovação de gastos (dificilmente cortes), diminuição de impostos (dificilmente aumentos, especialmente no caso dos impostos diretos, que são mais visíveis), aumentos de subsídios (dificilmente cortes) e diminuição do déficit, num círculo tão virtuoso quanto imaginário.

É evidente que esta visão é também incompatível com uma participação parlamentar responsável nas decisões sobre o gasto público, na medida em que as expectativas e a demanda por gastos públicos tendem a ser sempre bem maiores do que as possibilidades reais, mesmo que a economia e as receitas públicas estejam crescendo. Assim, para alguns setores do Legislativo poderá parecer inconveniente assumir na totalidade as novas funções na área das finanças públicas; para eles, melhor seria o Legislativo continuar como poder reivindicante e deixar o desgate para o Executivo.

## IX POLÍTICA FISCAL E PARLAMENTARISMO

**N**ão obstante seu peso, os argumentos anteriores não conduzem, necessariamente, a uma conclusão pessimista, a menos que se ignore que estão baseados em condições iniciais, de ponto de partida. É essencial, desde logo, diagnosticá-las com realismo, mas, ao mesmo tempo, ter presente que poderão ser alteradas sob o influxo de dois fatores.

Primeiro, a implantação de um regime parlamentarista, que obrigue o Legislativo a assumir grandes responsabilidades na definição e sustentação das políticas governamentais. O regime presidencialista obstaculiza a participação efetiva e responsável do Congresso. Nele, os parlamentares não têm compromisso com aquelas políticas, tendendo a atitudes polarizadas, de aplauso ou censura, segundo o desempenho do governo. A situação torna-se perversa, pois: *a*) a força dos parlamentares passa a depender da fragilidade do Executivo; e *b*) o Congresso vê-se sujeito à manipulação do Executivo, a partir dos recursos que este utiliza com o propósito de obter maioria para dar curso aos seus projetos ou amenizar a fiscalização de que deveria ser objeto. Cabe notar que ambos os problemas agravaram-se no



contexto da Constituição de 1988, que fortaleceu o Legislativo<sup>16</sup> mas manteve o presidencialismo. Nesse sentido, só fez ampliar — e enormemente — o poder de barganha do Congresso e reforçar sua adesão ao critério paretiano na avaliação dos diferentes assuntos econômicos.

Na medida em que o Parlamento tenha que fazer face tanto à obrigação de aprovar (ou rejeitar) uma plataforma de governo e a composição do próprio gabinete de ministros, como à possibilidade de sua dissolução, passa a existir um poderoso fator de pressão no sentido contrário aos vícios populistas e de reforço ao preparo e à qualidade dos seus integrantes. A maioria parlamentar que sustenta o governo não poderá, com facilidade, exigir (ou ser sempre complacente com) quadraturas de círculos em matéria econômica, sob pena de responsabilizar-se pela desestabilização da economia nacional.<sup>17</sup>

## X

### O ENCONTRO DO FUTURO

O segundo fator a que se aludiu no início da seção anterior tem a ver com o esforço de difundir o debate sobre as questões mais relevantes da economia do setor público, recuperando algo do extraordinário atraso em que o país se encontra nessa matéria. E, paralelamente, lograr a consolidação de um sistema de forças políticas e sociais capazes de formular e viabilizar o equacionamento dos graves problemas de curto prazo da economia brasileira<sup>18</sup> e oferecer uma perspectiva de desenvolvimento para Brasil.

<sup>16</sup> Não apenas no processo orçamentário. Basta citar: a) a transformação do *decreto-lei* (aprovado por decurso de prazo e sem possibilidade de emendas) em *medida provisória* (rejeitada por decurso de prazo e passível de emendas); b) a diminuição do *quorum* parlamentar para rejeição de veto presidencial de dois terços para maioria absoluta do Congresso; e c) a atribuição ao instrumento do *decreto legislativo*, aprovado apenas pelo Congresso, da faculdade de sustar atos normativos do Executivo. Em relação a este último aspecto, o Congresso tem inclusive ido além, sustando atos concretos e específicos do Executivo no exercício do seu poder de administração, como foi o caso da recriação de algumas empresas estatais. Na verdade, o referido instrumento caberia somente no caso de atos abstratos e gerais do Executivo, regulamentadores de normas.

<sup>17</sup> Deixei de abordar, nestas notas, as implicações de virtuais conflitos regionais dentro do Legislativo para a implementação das novas regras sobre o gasto público. É inegável que o alcance dos objetivos desejados poderá tornar-se mais difícil ou, mesmo, ser distorcido, em virtude daqueles conflitos. De fato, existe a convicção, entre muitos parlamentares dos estados menos desenvolvidos, de que as desigualdades regionais se devem à exploração de umas regiões por outras (uma adaptação da teoria do "desenvolvimento do subdesenvolvimento" de A. G. Frank). Na mesma linha, acredita-se que o sistema tributário, o sistema financeiro e o gasto público contribuem decisivamente para a manutenção e o aprofundamento daquelas desigualdades. Recordo-me, ainda, que os professores Wanderley Guilherme dos Santos e Fábio Comparato manifestaram seu ceticismo sobre a conveniência do parlamentarismo, entre outros fatores, em virtude da sobre-representação legislativa das regiões menos desenvolvidas, que, a médio prazo, será até mesmo aumentada graças à nova Constituição. Ambas as questões merecem reflexões que fogem ao propósito destas notas.

<sup>18</sup> Tais problemas ameaçam devorar o presente e o futuro do desenvolvimento do país. Mais do que imaginação e competência técnica, que existem, o referido equacionamento demandará talvez (e infelizmente) como condição o aprofundamento da crise, a ponto de impor maiores resistências do poder público às pressões corporativistas estreitas (ver nota 17), e a firme apropriação do sentido da responsabilidade e da história entre os que dirigem a vida pública. Cabe ter presente que as novas regras constitucionais sobre finanças públicas estrearão, infelizmente, durante a maior crise fiscal que o moderno Estado brasileiro já sofreu. Por este motivo, as margens para alocação "livre" de recursos, a serem levadas em conta no Plurianual e nas Diretrizes Orçamentárias, são mínimas. Esta circunstância, somada à elevadíssima instabilidade de preços (que estropia qualquer execução orçamentária mais consistente), tenderá a obscurecer o significado e o alcance das novas regras, além de intensificar as fricções entre Executivo e Legislativo e atizar inconformismos regionais. Entre setores de parlamentares haverá a tentação de centrar sua participação na ampliação dessas margens, via, por exemplo, tentativas de comprimir despesas financeiras nas previsões da LDO.

Esta perspectiva pode contribuir para catalisar as pressões sobre o gasto público na direção de um processo de crescimento que, agora sim, envolva a sociedade como um todo num “jogo de soma positiva”. Pode ajudar a atenuar as pressões corporativistas<sup>10</sup> que hoje devastam o país, dentro de uma ciranda de reivindicações, “conquistas” e privilégios que, no seu todo, são indiferentes, quando não antagônicas ao interesse coletivo. Isto, aliás, é vital para que a segunda indagação, feita na Seção VII, possa encontrar, no futuro, uma resposta positiva. É preciso conceber que uma razoável obediência às normas constitucionais sobre o gasto público não garante necessariamente sua eficiência microeconômica e sua contribuição macroeconômica ao desenvolvimento. Aliás, não há regras do jogo que possam fazê-lo.

Tais regras, como as demais que estão na Constituição ou as que possamos redefinir (como no caso do parlamentarismo), fixam apenas a moldura institucional do país. Não garantem o *resultado* do jogo, a verdadeira obra de arte que é a construção da democracia, acompanhada do desenvolvimento econômico sustentado e da diminuição das desigualdades sociais. Na realidade, as respostas às duas indagações, que são pertinentes, dependem da própria viabilização da democracia, que requer mas não se esgota no regime de liberdades hoje existente.

<sup>10</sup> Formadas nos setores mais organizados da área empresarial urbana, da agricultura, dos empregados das estatais e dos funcionários públicos, das oligarquias regionais e dos grandes sindicatos.