

ORÇAMENTO IMPOSITIVO

Valdecir Pascoal

O orçamento público é um dos principais “instrumentos de planejamento” das ações de governo. É garantia do “princípio republicano”, que exige ações planejadas e responsáveis na aplicação dos recursos públicos. Mas o orçamento também é “instrumento democrático”, pois precisa ser aprovado previamente pelos representantes do povo.

Tanto a Constituição de 1988 como a Lei de Responsabilidade Fiscal inovaram no campo orçamentário. São exemplos: a obrigação da elaboração de um plano estratégico de investimentos (Plano Plurianual), do estabelecimento de prioridades e metas fiscais (Lei de Diretrizes Orçamentárias), sem esquecer da exigência de maior “transparência e participação popular” em todo o processo de elaboração e execução do Orçamento Anual.

Não obstante esses avanços há que se reconhecer que o processo orçamentário brasileiro ainda exige aperfeiçoamentos. Neste artigo, chamamos a atenção para um de seus problemas estruturais: o baixo grau de efetividade das ações programadas. Grande parte do que foi planejado no orçamento deixa de ser realizado. A razão principal? Erros na estimativa da receita. A receita real acaba sendo bastante inferior à prevista, levando o Executivo, por decreto, a contingenciar (deixar de realizar) parcela considerável dos novos investimentos (estradas, escolas, saneamento...). Abro parênteses para dizer que a culpa pela super-estimativa nem sempre é do Executivo. O próprio Legislativo costuma inflar a receita para amparar suas emendas. Posteriormente torna-se vítima de liberações casuísticas, eleitoreiras e sem critérios técnicos.

O leitor, pouco afeito aos meandros orçamentários, poderia indagar: o governo pode deixar de gastar o que está no orçamento? Sim. No Brasil, prevalece a

tese do orçamento apenas “autorizativo”. Só pode ser gasto o que estiver autorizado no orçamento, mas o governo pode deixar de realizar, por exemplo, novos investimentos em razão de queda na arrecadação. A média da execução dos investimentos dos cinco últimos orçamentos federais não chega a 70% do total projetado. São fatos como este que contribuem para o descrédito do orçamento, tornando-o, em parte, “peça de ficção”.

Qual a solução para este problema? Uma tese que merece ser amadurecida é a do “orçamento impositivo”. Tramita no Senado uma proposta de Emenda à Constituição que obriga a realização de todas as despesas fixadas no orçamento. Caso o Executivo deseje “contingenciar” despesas não poderá mais recorrer a decreto, devendo solicitar ao Legislativo, motivadamente, autorização legal. Não havendo possibilidade de o Executivo decidir isoladamente sobre “contingenciamentos”, e diante da possibilidade da não-autorização, decerto que haverá um choque de realidade e prudência quando da previsão do montante da receita. Com isto, o grau de realização dos gastos planejados tenderá a ser maior e o orçamento ganhará em credibilidade.

No entanto, a proposta traz um risco de crise institucional. É que o Legislativo poderá negar o “contingenciamento” por maioria simples de votos. Imagine uma situação em que esteja ocorrendo queda de arrecadação devido à influência de uma inesperada crise financeira internacional. Suponha que o Governo esteja circunstancialmente sem uma base parlamentar sólida. É provável que esta autorização seja negada, mas o Executivo não teria condições financeiras de realizar parte dos gastos. Neste caso, poderia o Legislativo processar o Chefe do Executivo e até mesmo

* Valdecir Fernandes Pascoal é professor de Direito Financeiro da Escola de Contas do TCE e conselheiro substituto do TCE-PE.

afastá-lo do cargo. A probabilidade de isto acontecer não é desprezível, especialmente em vésperas de eleição. Uma medida que poderia atenuar o risco de desarmonia institucional seria exigir um quorum qualificado para o Legislativo deixar de autorizar o “contingenciamento”. Por exemplo: a solicitação do Executivo só poderia ser negada por decisão de 2/3 dos parlamentares.

A idéia do “orçamento impositivo” surge do desejo de conferir maior efetividade ao orçamento. Mas a

verdadeira mudança é cultural. Os administradores, parlamentares e a população precisam tomar consciência da importância do orçamento. Orçamento enquanto ferramenta de transformação social: “instrumento de cidadania”. De nada vale a Constituição assegurar educação, saúde, justiça, segurança, dentre outros direitos, se as verbas para tanto não estiverem prioritária e responsabilmente planejadas no orçamento. Despertemo-nos, então. A República, a democracia e a cidadania agradecem.