

Orçamento impositivo: piorando o que já é ruim

Marcos Mendes

Tendência à contabilidade criativa deteriora processo

Doutor em economia pela USR consultor legislativo do Senado e ex-chefe da assessoria econômica do ministro da Fazenda (2016-2018)

O principal objetivo da PEC do orçamento impositivo é tornar obrigatória a execução de emendas de bancadas estaduais, em valor equivalente a 1% da Receita Corrente Líquida (RCL). A ideia não é boa. Mas fica ainda pior quando a ela se agrega a tentativa mal desenhada de tornar o orçamento totalmente impositivo.

Trata-se do parágrafo 10, inserido no artigo 165 da Constituição, com a seguinte redação: “a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”. Esse dispositivo pode ser lido de duas formas distintas.

Na primeira, partindo-se do

princípio de que tudo o que a administração pública faz é para, direta ou indiretamente, “entregar bens e serviços à sociedade”, pode-se concluir que a administração terá que executar todas as programações orçamentárias. Nesse caso, toda a despesa orçamentária se torna obrigatória.

E evidente que isso enrijece o orçamento. Ficará difícil fazer ajuste fiscal pelo controle da despesa. Só restará o ajuste pelo aumento de impostos. O teto de gastos terá que ser revogado. Frente à limitação para aumento da já elevada carga tributária e da dívida pública em trajetória insustentável, não temos cenário bonito para o futuro.

Até porque não há qualquer cláusula de escape, nem mesmo em caso de frustração de receitas. Ao contrário da obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares, em que há a possibilidade de contingenciamento ou de não execução em caso de inviabilidade técnica, o presente parágrafo 10 apenas estabelece o dever de executar, sem qualquer margem

para ajuste. Pode-se interpretar que a expressão “adotando os meios e medidas necessários” abre margem para que o gestor apresente uma justificativa dizendo que fez o que pôde, mas não conseguiu. Mas quem julgará se efetivamente foi feito todo esforço possível?

Cada auditor de controle interno ou externo terá o seu próprio juízo sobre o que é o conjunto de “meios e medidas necessários”. A insegurança para o CPF do gestor crescerá significativamente, afastando dos cargos gerenciais aqueles mais avessos ao risco, abrindo espaço para outros de espírito mais aventureiro. Dado que a regra se aplica a estados e municípios, o problema se multiplica.

A segunda forma de ler esse dispositivo é aquela que traça uma divisão entre programações orçamentárias “finalísticas”, que resultam em efetiva entrega de bens e serviços à sociedade (campanha de vacinação, aluno em sala de aula etc.), e atividades “meio” (serviços administrativos, limpeza, vigilância etc.).





Se for esta a interpretação correta, então entramos no campo da insegurança jurídica. Certamente não existe uma definição clara do que é atividade fim e atividade meio. Basta ver o longo histórico de judicialização que ocorreu na legislação trabalhista, quando se considerava que somente as atividades meio poderiam ser terceirizadas. Em um país no qual não há consenso sobre o que é “despesa de pessoal”, para fins de aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, imagine a dificuldade para definir o que é “entrega de bens e serviços à sociedade”.

Ainda que se conseguisse regulamentar claramente quais são as rubricas orçamentárias de caráter finalístico, o resultado seria

o maior engessamento do orçamento. A tendência à contabilidade criativa, para tirar ou colocar uma despesa no rol das finalísticas, ao sabor das conveniências, deterioraria a qualidade do processo orçamentário.

Não há dúvida de que esse dispositivo precisa ser retirado do texto. Na sua nova análise pela Câmara dos Deputados, o texto dessa PEC precisa ser observado com cuidado técnico e sem apressa de se criar fatos políticos. Será elevado para o país o custo de um texto que gera problemas tão graves, em um contexto de contas públicas deterioradas e de incerteza quanto às reformas necessárias para saneá-las.