



DIÁRIO

República Federativa do Brasil DO CONGRESSO NACIONAL

ANO XLIV — SUPLEMENTO “A” AO Nº 82, SEXTA-FEIRA, 22 DE SETEMBRO DE 1989 CAPITAL FEDERAL

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Orçamento

Primeira Reunião (extraordinária), em 4-5-89

Aos quatro dias do mês de maio de mil novecentos e oitenta e nove, às dez horas e vinte minutos, reuniu-se, extraordinariamente, a Comissão Mista de Orçamento, em sua Sala de Sessões, no Anexo II da Câmara dos Deputados, sob a Presidência do Senhor Deputado Cid Carvalho e com a presença dos Senhores Deputados Irma Passoni, Jofran Frejat, Ademar de Barros Filho, Felipe Mendes, Nilson Gibson, Fábio Raunheitti, Feres Nader, José Luis de Sá, José Carlos Vasconcellos, Genivaldo Correia, José Serra, Simão Sessim, Arnaldo Prieto, José Maranhão, Ismael Wanderley, Carrel Benevides, Darcy Pozza, Paes Landim e dos Senhores Senadores Almir Gabriel e Chagas Rodrigues, para tratar dos seguintes assuntos: **a)** Restabelecimento da Comissão Mista de Orçamento até aprovação do Regimento Comum; **b)** Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO; **c)** Créditos Especiais; **d)** Regimento Comum; **e)** Lei Complementar. Iniciando os trabalhos o Senhor Presidente colocou em discussão e votação a Ata da reunião anterior que foi aprovada unanimemente. A seguir, passou à leitura do Cronograma para discussão da Lei de Diretrizes Orçamentárias — LDO com os seguintes prazos: **a)** Leitura em Sessão Conjunta — dia vinte e seis de abril; **b)** Distribuição de avulsos — dia vinte e seis de abril; **c)** Apresentação de Emendas na Comissão Mista de Orçamento — de vinte e oito de abril a doze de maio; **d)** Distribuição de avulso das Emendas — dia quinze de maio;

e) Discussão do Projeto na Comissão Mista de Orçamento — de dezesseis a trinta e um de maio; **f)** Parecer da Comissão Mista de Orçamento sobre o Projeto e as Emendas — dia trinta e um de maio; **g)** Publicação do Parecer da Comissão e distribuição de avulsos — dia dois de junho. Pediram a palavra, para solicitar prorrogação do prazo de entrega de emendas, os Senhores Deputados Nilson Gibson e Irma Passoni, ao que o Senhor Presidente atendeu a solicitação. Em seguida, designou o Senhor Deputado José Serra para ser o Relator da matéria em questão e teceu considerações sobre a LDO. Nada mais havendo a tratar, o Senhor Presidente deu por encerrada a reunião, e para constar, eu, Hilda de Sena Correa Widerhecker, Secretária, lavrei a presente Ata que, após lida e aprovada, será assinada pelo Senhor Presidente e encaminhada à publicação.

1º PAINEL (9:30 HORAS)

Reunião de Audiência Pública em 16-5-89

Aos dezesseis dias de maio de mil novecentos e oitenta e nove, às nove horas e trinta minutos, reuniu-se a Comissão Mista de Orçamento, em sua Sala de Sessões, no Anexo II da Câmara dos Deputados, sob a Presidência do seu titular, Deputado Cid Carvalho e com a presença dos Senhores Membros: Deputados José Serra, José Carlos Vasconcellos, Ubiratan Aguiar, Felipe Mendes, Irma Passoni, Israel Pinheiro Filho, Nyder Barbosa, Luiz Salomão, Roberto Balestra, Furtado Leite, Haroldo

Sabóia, Darcy Pozza, Abigail Feitosa, João Alves, Nilson Gibson, Délio Braz, César Maia, Marcos Queiroz, Feres Nader, Santinho Furtado, Simão Sessim, e Senadores João Lobo, João Calmon, José Richa, Almir Gabriel, Lúremberg Nunes Rocha, e dos Senhores Deputados não Membros: Valdir Colatto, Rubem Branquinho, Waldeck Ornellas, Gilson Machado, José Luiz Maia, Juarez Marquez Batista, para a realização dos painéis “Rumos do Orçamento”, destinados a discutir o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias — LDO, em tramitação na Comissão, organizadas pelo Deputado José Carlos Vasconcellos. O primeiro Painel tratou de “Considerações Gerais — aspectos essenciais da despesa e da receita e diretrizes a serem adotadas com relação à dívida interna e a externa”, e teve, como expositor, o Senhor Ministro do Planejamento, Doutor João Batista de Abreu; como moderador dos debates, o Senador José Richa; e, como Relator do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Deputado José Serra. Iniciados os trabalhos, o Senhor Presidente concedeu a palavra ao Relator, que fez a apresentação e conceituação da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Em seguida, o Senhor Presidente passou a palavra ao expositor, que discorreu sobre o tema do Primeiro Painel, Ministro João Batista de Abreu. Terminada a exposição, a orientação dos trabalhos foi entregue ao moderador, Senador José Richa, que ordenou os debates e as interpelações. Discutiram a matéria os Senhores Deputados César Maia, José Serra, Israel Pinheiro Filho, Eraldo Tiório, Ir-

ma Passoni, Felipe Mendes, José Guedes, Jorge Hage e o Senador Almir Gabriel. Encerrados os debates, o Senador José Richa passou a palavra ao Senhor Presidente, que então a transferiu ao Relator, para as considerações finais. Por último, o Senhor Presidente agradeceu a participação do Senhor Ministro do Planejamento, bem como o interesse demonstrado pelos presentes, encerrando a reunião às treze horas e cinco minutos, e, para constar, eu, Hilda de Sena Correa Widerhecker, Secretária, lavrei a presente Ata que, após lida e aprovada, será assinada pelo Senhor Presidente e encaminhada à publicação. Os trabalhos foram gravados e, após traduzidos, integrarão esta Ata.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Cid Carvalho) — Ilustres membros da Comissão Mista de Orçamento, Senhores e Senhores, estamos abrindo os debates sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Como todos sabem, a Lei de Diretrizes Orçamentárias é uma inovação da Constituição, representou toda uma tentativa de aprimoramento e, ao mesmo tempo, a participação do Congresso Nacional na elaboração da Lei Orçamentária.

Quero salientar o importante papel que teve o Deputado José Serra nessa idéia inovadora. E todos temos muita esperança de que essa inovação constitucional represente um passo à frente na racionalização do orçamento, tão necessária a esta Nação, principalmente em momentos difíceis como o atual.

Concedo a palavra ao Deputado José Serra, que fará a apresentação e a conceituação da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O SR. RELATOR (Deputado José Serra) — Sr. Presidente, hoje é um dia de especial significado para esta Comissão e para a Casa, portanto, pela primeira vez, iniciamos um debate entre o Executivo e o Legislativo a respeito dos orçamentos da União, com uma antecipação de pelo menos oito ou nove meses antes da execução orçamentária.

Esta inovação que, como disse o Presidente da Comissão Mista, Deputado Cid Carvalho, foi feita pela Constituição de 1988.

A Constituição tem sido bastante analisada no que se refere às questões fiscais, especialmente nos dispositivos que criaram despesas adicionais para o Tesouro ou encargos adicionais para o setor público em seu conjunto, ou nos aspectos tributários. Têm sido também bastante analisadas e discutidas as mudanças tributárias feitas pela nova Carta, suas consequências sobre as finanças da União e o funcionamento da economia. Mas a parte da organização do gasto público propriamente dita tem sido deixada de lado. Embora, a nosso ver, a organização do gasto público implícita na nova Constituição representa um dos seus melhores avanços, especialmente para aqueles que se preocupam com o equilíbrio das contas públicas, um tipo de preocupação que, de maneira saudável, tem abrangido crescente número de setores, inclusive o da área política. Tal organização é muito importante não só para efeito de equilíbrio global das finanças

públicas, mas também para maior discussão e transparência no que se refere às prioridades do gasto público no Brasil.

Nesse sentido, acredito que a Constituição de 1988 seja bastante avançada. Um dos aspectos essenciais desse avanço reside na inovação representada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Antes, porém, de abordar esse aspecto, quero dizer que, pela nova Constituição, a abrangência dos gastos analisados aumenta consideravelmente. Tradicionalmente, o Congresso Nacional tem analisado o orçamento fiscal, que tem incorporado crescentemente — é preciso reconhecer isto — despesas que, no passado, permaneciam ocultas e não passavam por nenhum tipo de discussão, pois sequer se sabia a respeito delas de maneira clara. Esse problema tem diminuído muito ao longo dos últimos anos, especialmente na Nova República, período em que, efetivamente, o orçamento fiscal tem ficado crescentemente mais abrangente, incluindo subsídios, transferências que anteriormente estavam dentro de contas de orçamento monetário, mas que não faziam parte do orçamento fiscal propriamente dito, não obstante significarem despesas substanciais.

A maior abrangência se desdobra em outros níveis, como ocorre com o setor da seguridade social que incorpora as despesas orçamentárias nas áreas da saúde e das despesas que, até o passado recente, estava inscrita no âmbito da Previdência e da Assistência Social.

Há pouco tempo, as receitas da Previdência eram equivalentes a 60% das receitas correntes do orçamento fiscal, e não passavam pelo exame desta Casa, portanto, pelo exame do orçamento da sociedade. Eram apreciadas apenas de um ponto de vista agregado.

Vamos também examinar um terceiro orçamento: o de investimentos das empresas estatais, em que a União detém maioria do capital. Entre o orçamento e o orçamento fiscal há certa superposição, porque, o exemplo há destinações de recursos fiscais por empresas estatais. Mas vamos examinar esse conjunto de investimentos separadamente, independentemente de virtuais transferências do orçamento fiscal. Sabemos que os investimentos das empresas públicas perfazem, por vezes, 60, 70 por cento dos investimentos totais do setor público federal e não eram submetidos, até a nova Constituição ao exame do Congresso Nacional, não obstante a sua relevância do ponto de vista econômico-financeiro e do ressaltado, ainda, que não são examinados os gastos de custeio das estatais. Seria detalhadamente excessivo pretender assumir que o Legislativo assumisse esse tipo de controle do ponto de vista da definição nos rumos do desenvolvimento do País. Assim o Congresso Nacional agora vai examinar esses três orçamentos: o fiscal, o da seguridade e o de investimentos das empresas estatais.

Porém, não foi apenas na abrangência que a Constituição inovou. Ela inovou também no que se refere à forma e aos projetos a serem

examinados. É aí que entra a nossa Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A Constituição contempla o plano plurianual que vai examinar os investimentos e as despesas deles decorrentes. Todos os que lidaram com orçamento a nível de Executivo sabem que um dos grandes pontos de estrangulamento, que estreitam notavelmente o raio de manobra da execução de qualquer política orçamentária, são as despesas criadas pelos novos investimentos. Não é por acaso que, especialmente a nível de Estados e Municípios, no último ou no penúltimo ano, grande parte dos investimentos concentrou-se nas áreas da saúde, da justiça e da educação. Por quê? Porque, na maioria das vezes, os gastos correntes que decorrem dessas investimentos são equivalentes, no período de um a três anos, ao próprio investimento. Nesse sentido, é mais fácil construir prédios do que manter as atividades que neles se instalam. O plurianual, nesse sentido, deverá incluir não apenas os investimentos, como também as despesas que dele decorrerão. O plano durará um período de governo, sendo apresentado no primeiro ano de mandato presidencial, estendendo-se até o primeiro ano do mandato subsequente. O plano plurianual balizará a elaboração das Leis Orçamentárias. Esse plano, segundo a Constituição anterior e pela legislação que o regulava, não obrigava o estabelecimento de metas, físicas, a respeito das principais destinações. Nesse sentido, ao longo do tempo, face ao processo inflacionário, virava uma peça eminentemente ornamental. Pela nova Constituição, o plurianual deverá conter metas físicas e, transformando-se numa realidade do ponto de vista de orientação dos investimentos e dos gastos públicos, a médio e a longo prazos.

Mas entre o plurianual e os orçamentos há a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que deve ser apresentada pelo Governo até meados de abril e aprovada pelo Poder Legislativo até o final de junho. Se não for aprovada, o Legislativo não entrará em recesso no mês de julho. Na fundamental, a Lei de Diretrizes Orçamentárias dá o balizamento e fixa as prioridades dos orçamentos anuais. Permite uma discussão mais adequada dos parâmetros que envolvem a elaboração do orçamento e das prioridades nele definidas. Prioridades que, na sua quase totalidade, estão associadas aos recursos livres, para alocação que cada peça orçamentária deve conter. A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve compatibilizar o plurianual, que dura cinco anos, com o orçamento corrente de cada ano. Ela deve fazer essa ponte entre um e outro e fixar algumas questões relevantes que, até certo ponto, têm passado despercebidas. Por exemplo: toda mudança em matéria de política de pessoal, de reestruturação de cargos, de reclassificação de cargos etc, só poderá ser feita, segundo reza a Constituição, se estiver inscrita na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Isso permitirá um exame mais racional dessas questões, ao contrário do que ocorre atualmente, quando elas são discutidas ao longo do ano, num processo extremamente irracional. Nessas condições, tornaria-se muito difícil fazer-se uma análise

conjunta e uma avaliação de todos os efeitos de mudanças na política de pessoal e da necessidade de receitas. O exame concentrado apenas durante a discussão sobre a LDO pode permitir uma análise muito mais adequada.

De outro lado, a LDO também contempla as mudanças de natureza tributária que devem ser feitas para que o financiamento do orçamento seja viável. Isso é extremamente relevante, porque estamos ligando despesas e receitas, o que, em certas circunstâncias no Brasil, é algo quase revolucionário. Esta banalidade é quase revolucionária: quando se vai gastar é preciso que se tenha recursos. E aí é necessário analisar mais adequadamente os recursos de que se dispõe e os que são necessários.

Evidentemente, essa lei abre o caminho para uma participação muito grande do Congresso — participação responsável — nas decisões sobre gastos públicos no Brasil. É este o outro lado fundamental: vamos discutir os parâmetros, as prioridades, e as leis orçamentárias a serem discutidas no segundo semestre estarão balizadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. Todas as demais precisarão ser compatíveis com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Isso contribuirá para dar uma orientação mais racional à intervenção do Poder Legislativo na definição dos gastos públicos.

Lembro que, pela Constituição de 1946 até 1964, existia em participação, mas ela era praticamente anárquica. Por quê? Porque as emendas podiam ser feitas sem inscreverem-se em qualquer diretriz maior, sem que se tivesse preocupação de anular outras despesas ou de estabelecer, claramente, fontes de recursos. O que aconteceu no último ano do Governo João Goulart? Foi aprovado o montante de despesas equivalentes ao dobro do montante possível, face às receitas existentes. O que aconteceu, então? Era, por incrível que pareça, uma maior manipulação do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo. Como o Poder Executivo fazia execução orçamentária? Simplesmente a sistemática não liberação de verbas.

Lembro-me sempre de uma estória que me contou o Deputado Olysses Guimarães sobre parlamentares que procuravam o Ministro da Fazenda Santiago Dantas, no primeiro semestre de 1963. Diziam eles: "Ministro, estou aqui porque os recursos para a ponte que incluí no orçamento não estão sendo liberados". O Ministro respondia: "olha meu filho, o problema é o seguinte: existe a verba orçamentária mas não há recursos,, portanto, não posso liberar sua ponte". O que acontecia, realmente, era que aumentava o poder de manipulação do Executivo sobre o Legislativo, porque negociava-se que verba seria e que verba não seria liberada, não obstante o estarem todas incluídas no orçamento. Foi esta a armadilha que evitamos graças à nova Constituição.

O quadro que envolve a apresentação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, é bastante difícil. É a primeira vez que esta lei é apresentada, e, evidentemente, sua apresentação adequada exigiria alguma experiência e grande elaboração e processamento dos dados a serem

apresentados. Quando se cria uma certa sistemática do recolhimento, elaboração e disposição dos dados, a cada ano o trabalho será mais fácil. As séries, todas, podem ir sendo completadas a cada ano. Mas esses antecedentes agora não existem. A insuficiência de informações necessárias é muito grande. No que se refere aos investimentos de empresas públicas, por exemplo, a LDO vai obrigar a que, no futuro, a explicitação de dados seja cada vez maior, cada vez mais transparente. Hoje, só sabemos como são feitos os gastos públicos no Brasil, **a posteriori** — esta é a realidade — independentemente da vontade de qualquer autoridade econômica. Além disso, não definimos ainda a lei complementar que regula os orçamentos e que deve substituir a Lei atual, a de nº 4.320. Estamos trabalhando no respectivo projeto que é bastante complexo e deve elucidar um sem-número de questões muito importantes para toda a questão orçamentária. Pois bem, a 1ª LDO está sendo feita sem que essa lei exista, e, portanto, as áreas de indefinição e de ambigüidade são bastante maiores do que normalmente seriam.

Em terceiro lugar, não temos o Orçamento Plurianual, e a Lei de Diretrizes Orçamentárias tem de ser compatível com o Orçamento Plurianual. Fica-se, então, um pouco no ar no que se refere ao rumo das coisas. Essa é uma terceira dificuldade.

Em quarto lugar, o fato de esta lei começar agora a ser analisada mais ativamente vai abrir caminho para as leis do segundo semestre, que vão ter vigência no contexto de um novo, de um outro Governo. Esta também é uma situação muito peculiar para a estréia da Lei de Diretrizes Orçamentárias. E, que prejudica a definição das principais prioridades. O ano mais difícil para o exame adequado da Lei de Diretrizes Orçamentárias é precisamente o último de um governo que termina e o anterior ao primeiro ano de um novo governo, à frente do qual não se sabe quem estará.

Por último, estamos também começando a discutir as leis orçamentárias no contexto de maior crise fiscal já registrada, pelo menos na História recente do Estado brasileiro, o que não é irrelevante do ponto de vista das decisões que devem ser tomadas e das margens de recursos que existem para despesas. Conversamos com o Presidente da Comissão Mista, sugerindo que fossem convidadas para comparecerem a esta Comissão os principais candidatos à Presidência da República, a fim de exporem seus pontos de vista a respeito do Orçamento do ano que vem. Isto seria extremamente importante do ponto de vista da qualidade da campanha e até, de subsídios a serem entregues à Comissão por alguns candidatos, dentre os quais sairá o próximo Presidente da República. Neste sentido, parece-me bastante importante que tal idéia possa materializar-se antes da apresentação do relatório à Comissão Mista, para sua avaliação e apreciação.

Quero ressaltar o mérito da iniciativa que teve a Presidência desta Comissão de promover o debate de hoje, trazendo aqui o Ministro

diretamente responsável pela elaboração orçamentária em nosso País, como também os seminários que serão feitos até a quinta-feira desta semana, debatendo-se os problemas relativos às principais áreas do gasto público no Brasil.

Muito obrigado. (Palmas)

O SR. PRESIDENTE (Deputado Cid Carvalho) — Senhoras e Senhores, antes de ouvirmos a exposição do Ministro João Batista de Abreu, desejo esclarecer que funcionará como moderador dos debates subsequentes o nobre Senador José Richa. Vale dizer que estão abertas as inscrições para todos aqueles que desejarem fazer intervenções sobre a matéria, após a fala do Ministro.

Com a palavra o Ministro João Batista de Abreu.

O SR. MINISTRO JOÃO BATISTA DE ABREU — Exmº Sr. Deputado Cid Carvalho, Presidente da Comissão Mista de Orçamento, Deputado César Maia, Vice-Presidente, Deputado José Serra, Relator da Lei de Diretrizes Orçamentárias, Senador José Richa, moderador deste primeiro painel, em primeiro lugar gostaria de agradecer à Comissão o honroso convite para participar deste primeiro debate sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Srs. Parlamentares, em lugar de apresentar a V. Exª informações, tabelas, números, prefiro, nesta sessão, em poucas palavras, dar meu testemunho deste exercício que estamos pela primeira vez executando, ou seja, da elaboração da Lei de Diretrizes Parlamentárias. Por outro lado, sem querer ser repetitivo, porém, dando o depoimento de um membro de um outro Poder, responsável pela elaboração dos orçamentos previstos na nova Constituição, desejo fazer uma avaliação sobre o Capítulo de Finanças Públicas, incluído na nova Constituição. Eu diria que se trata provavelmente do ponto alto da nova Constituição da República Federativa do Brasil. Além de inovar em larga escala, introduzindo instrumentos inéditos no processo de orçamentação pública, estabelece uma fronteira muito nítida de competências entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Essa fronteira está definida, em primeiro lugar, pela competência do Executivo de estabelecer a quantidade ou o volume do gasto público, assim como a capacidade de endividamento adicional do setor público, cabendo ao Legislativo a definição da qualidade do gasto público. Acho que esse arranjo é um dos mais engenhosos de que já tive conhecimento em todas as Constituições do Mundo ocidental, pelo menos nas dos países em que a discussão dos orçamentos se dá nos seus respectivos congressos. Isto é, cabe ao Executivo — acho que é uma prerrogativa sua definir quanto pode ser gasto e, por outro lado, em quanto pode endividar-se adicionalmente. E o Legislativo tem como contribuir, a mais nobre delas, estabelecer a destinação da despesa pública.

Além desse aspecto, que acho extremamente relevante, considero que o Capítulo de Finanças Públicas introduz também algumas

inovações que certamente não encontram respaldo em outras Constituições. No que se refere ao sistema de orçamentação pública, como bem disse o Deputado José Serra, o Executivo deverá submeter ao Congresso Nacional três orçamentos. Primeiro, o orçamento Geral da União ampliado, incorporando todos os gastos realizados pela União Federal. O Executivo também terá de tomar uma iniciativa no que se refere ao orçamento de investimentos das empresas estatais, que é uma inovação importante, dado que o orçamento dessas empresas sempre foi uma peça de uso exclusivo do Executivo, mais para controle da demanda agregada sem preocupação alguma com a discussão dos investimentos em si. Doravante caberá ao Congresso Nacional a discussão da qualidade da distribuição do investimento público. Além desses dois orçamentos, pela primeira vez, o Exeecutivo deve tomar a iniciativa de apresentar ao Congresso Nacional o orçamento da seguridade social, devido em três partes básicas: assistência social, previdência social e área de saúde. Acho que é um avanço importantíssimo de que a sociedade tem de tomar conhecimento. Cada vez mais, tenho certeza a convicção de que a sociedade participará dessa discussão, e, provavelmente, a discussão do orçamento da República será um dos eventos mais importantes do Congresso Nacional.

Com respeito ao projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias, como disse bem o Deputado José Serra, é instrumento inovador. Por outro lado, está sendo preparado sem os referenciais básicos estabelecidos pela Lei Complementar de Finanças Públicas, que espero o Parlamento aprove ainda este ano. Com base na Constituição, a Lei Complementar de Finanças Públicas prevê, além dos prazos da definição do exercício, a definição da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como da Lei do Plano Plurianual. Pela primeira vez estamos exercitando essa tarefa, sem termos os referenciais da lei complementar e do plano plurianual. Isso nos traz certa dificuldade e insegurança. É natural que na vida tudo que é feito pela primeira vez leve a um comportamento, com certa dose de insegurança. Mas acho que é um exercício importante e garanto a V. Ex.^a, Sr. Presidente, que a Seplan está fazendo isto com o maior entusiasmo. Além disso, ela está aberta a essa discussão e ansiosa por ela, porque estou convencido de que esse é um processo de aproximações sucessivas. Certamente, o projeto que o Congresso Nacional deverá aprovar este ano não será tão bom quanto o que ele deverá apreciar no ano que vem. Esse é um exercício que deverá ser feito segundo um processo de aproximações sucessivas.

O aprendizado desse novo quadro de orçamentação, desse novo exercício de orçamentação, como disse, tem sido extremamente rico. Já o orçamento de 1989 foi para o Poder Executivo, especialmente para a Seplan, bem como para o Congresso Nacional, um exercício importante, na medida em que estabeleceu, alguns balizamentos para os próximos orçamentos. Até o exercício do veto, aposto

pelo Presidente, avaliado posteriormente pelo Congresso Nacional — iniciativa que esperamos não necessitar utilizar — representou para todos nós um aprendizado. Essa foi uma área onde ousamos um pouco, porque achamos que a Constituinte tinha ousado no Capítulo de Finanças Públicas, e também tínhamos todo o direito de fazê-lo, na forma como o veto foi apostado ao orçamento. Como V. Ex.^{as} sabem, o veto a um projeto de lei convencional faz-se ao texto da lei, ao artigo, à alínea ou ao parágrafo. Renovamos — posteriormente sancionados pelo Congresso Nacional — ao vetarmos o projeto e a atividade, o que, de certa maneira, contrariou o processo tradicional de veto. Tínhamos de fazê-lo por uma razão muito simples. Era fundamental, naquele momento, que o Poder Executivo cuidasse de preservar o que era mais sagrado naquele Capítulo: o limite, a fronteira das competências entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Isto é, Poder Executivo tinha de assegurar e preservar a quantidade do gasto público, cabendo ao Poder Legislativo a qualidade do gasto. Caso o poder Executivo, por comodidade ou conforto, não tivesse apostado aqueles vetos, provavelmente já estaríamos introduzindo um vício de procedimentos com sérias repercussões futuras. Acho que o Congresso Nacional teve uma participação extremamente importante: consagrou um procedimento que será muito importante na exercitação futura da orçamentação pública. Por outro lado, o Congresso Nacional compreendeu nossa posição. Acho que, devido às discussões, o orçamento de 1989 é muito melhor do que qualquer pessoa com certa familiaridade nessa área poderia imaginar.

Sr. Presidente, se V. Ex.^a me permitir, tecerei alguns comentários rápidos, sem cansá-los, sobre as premissas básicas em que nos baseamos para a elaboração do Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias. O primeiro primado que nos orientou na elaboração dessa lei foi o prosseguimento do programa ou das ações de saneamento e reequilíbrio do setor público. Como V. Ex.^a sabe, esse setor, no seu conjunto, incluindo as administrações federal, estadual e municipal, já chegou a contribuir com cerca de 6% do Produto Interno Bruto para o financiamento da formação bruta de capital no País. Isso ocorreu ao longo dos anos 70. Infelizmente, o quadro atual do setor público brasileiro é o de despoupador líquido, isto é, o setor público apresenta uma poupança negativa de aproximadamente 3% do PIB. Esse é um quadro dramático, na medida em que o setor público, além de não contribuir mais para a formação bruta de capital, busca, na poupança financeira do setor privado, recursos para financiar seus próprios desequilíbrios. Urge um programa sério, competente e corajoso para se tentar reequilibrar o setor público, de modo a que, doravante, passe a contribuir para a formação bruta de capital no País. Essa questão é mais relevante em função dessa ruptura com o setor externo. Como V. Ex.^a sabe, esse setor contribuiu, tradicionalmente, com cerca de 3% da poupança do PIB do financiamento da formação bruta

de capital. Hoje, a poupança externa é muito próxima de zero, sendo que o País, nos anos de 1983 e 1984, chegou até a se transformar em exportador de capital.

Nesse sentido, a questão da restauração do reequilíbrio do setor público é crucial para a retomada do crescimento da economia brasileira. Além disso, acho eu que o reequilíbrio do setor público também é fator fundamental para o sucesso de um programa de estabilização econômica, que passa, inevitavelmente, por um programa de saneamento, de redução do déficit e dos desvios verificados atualmente. A questão de curto prazo hoje não é só do déficit em si, como um pulsionador, um pressionador de demanda agregada, mas é também e principalmente uma questão de financiamento. As vezes, essa abordagem do déficit é feita pela ótica de pressão sobre a demanda agregada. Acho que a questão mais delicada hoje é a do financiamento do déficit. O que nos preocupa, no Governo, é muito mais a pressão do déficit sobre a demanda agregada e o financiamento desse déficit, isto é, a capacidade de o Governo continuar financiando esse nível de déficit.

Sr. Presidente, tem sido esse o nosso difícil, desgastante e incompreendido trabalho, mas importante para a organização da sociedade brasileira. Temos de fazer a redução dos equilíbrios do setor público. Essas duas razões nos movem na direção de eleger a questão do saneamento do setor público como fundamental. Primeiro, o saneamento como forma de retomada do crescimento econômico e a restauração do setor público como forma de assegurar-se a estabilização bem-sucedida da economia brasileira.

Sr. Presidente, ilustres membros da Comissão, demais participantes deste seminário, essa deterioração do setor público vem de longa data. Não nos é próxima. O que tem acontecido em período mais recente é uma acentuação dessa deterioração, que se iniciou por volta do final da década de setenta. Como disse, naquela época, o Governo chegou a poupar 6% do Produto Interno Bruto. A situação, hoje, é de uma deterioração sem precedentes. O Governo tem uma poupança negativa da ordem de 3%.

Vários fatores concorreram para que chegassemos a essa situação dramática. O primeiro deles foi uma queda da receita bruta, isto é, uma queda da carga bruta definida como relação entre a totalidade das receitas arrecadadas nas três esferas da Federação — União, Estados e Municípios — em relação ao PIB. Essa relação chegou, nos bons momentos da década de setenta, a algo em torno de 26% do produto interno bruto. Hoje, essa mesma relação entre receita bruta, totalidade das receitas arrecadadas em relação ao Produto está em torno de 22% do PIB. Vários fatores concorreram para que isso acontecesse.

Ainda há pouco, conversei com o ilustre Deputado José Serra sobre esse quadro geral. Um ponto que o Deputado com muita competência relacionou foi a própria aceleração da inflação. Como a aceleração da inflação con-

correu para deteriorar essa carga tributária medida em que os prazos de recolhimento dos tributos são dados e a inflação acelera, o que acontece? Há uma redução das alíquotas dos impostos. E os impostos que mais padecem dentro desse processo são exatamente os indiretos. Nesse sentido, certamente os Estados e os Municípios padeceram mais do que a União Federal, dado que os impostos estaduais são muito mais sensíveis a esse processo de desgaste decorrente da inflação do que os da União Federal, devido ao fato de que, por ter na composição das suas receitas uma participação dos impostos indiretos, essa depreciação decorrente da inflação é menor. Mas, certamente, o que os economistas chamam de maneira pedante de efeito tranze foi muito importante e contribuiu muito para a redução de toda essa carga.

Outro fator não desprezível que concorreu para a redução da carga bruta foi a ampliação das exportações industriais. Como não incidem impostos sobre as exportações industriais, o crescimento delas em relação ao Produto também representou vazamento de imposto. Provavelmente, esse fator também concorreu para a redução da carga bruta.

Outros fatores também estiveram presentes. O caso específico da União Federal é muito mais dramático, dado que ela, desde 1984, vem ampliando sua distribuição ou a descentralização dos seus impostos. Desde a Emenda Passos Porto, inicia-se com maior vigor, essa transferência de recursos aos Estados e Municípios. É uma orientação correta que apoiou e continuou apoiando. O Deputado José Serra, que na época foi o Relator da Comissão, lembra-se bem de como eu, integrante do colegiado de Secretários de Fazenda dos Estados, advoguei essa orientação, e, como membro do Executivo, continuei também defendendo essa orientação. A Constituição está corretíssima. Mas é necessário e fundamental que, paralelamente a esse processo de descentralização das receitas tributárias, se realize urgentemente um processo de descentralização de encargos. Tentamos, através de operações denominadas, de forma maldosa, de operação desmonte, tentar induzir esse processo de transferência de encargos. Infelizmente, não fomos bem-sucedidos e, hoje, temos esse problema a resolver. Certamente, será um problema a ser enfrentado pelo próximo Governo. Sem a descentralização de encargos, a União Federal terá sérios problemas para administrar suas finanças. E esses problemas certamente serão acentuados a partir de 1990, quando entrará em vigor a plenitude dos benefícios para a área de seguridade social, acelerando-se o processo de descentralização das receitas, especialmente do IPI e do Imposto de Renda. Urge, portanto, que se encete um processo de descentralização também dos encargos. Caso contrário, a União Federal se defrontará com problema extremamente sério.

Feitas essas considerações sobre a queda da receita bruta, focalizarei, de maneira bastante sucinta, alguns aspectos ligados a carga líquida, definida como sendo a diferença entre a receita bruta e as transferências estabele-

cidas pelo pagamento dos encargos previdenciários, pelos juros incidentes sobre estoque de dívida interna, subsídios, incentivos, etc. Parece-me que essa é a questão mais delicada de todas, porque a receita líquida caiu mais do que a bruta. A carga bruta caiu menos do que a carga líquida, o que significa que as transferências cresceram, e as despesas com os encargos da dívida mobiliária tiveram grande participação nessa redução da carga líquida.

Para V. Ex.^{as} terem uma idéia, as despesas com juros incidentes sobre a dívida mobiliária não chegavam a 1% na década de setenta. As projeções que fizemos para o ano de 1989 mostram que esses pagamentos de encargos, especialmente o déficit sobre a dívida mobiliária, deverão atingir cerca de 3,5% do Produto Interno Bruto, isto é, esses pagamentos de encargos subirão da ordem de 1% para cerca de 3,5% do PIB. Isso decorreu de vários fatores. O primeiro deles, óbvio, foi o crescimento da dívida mobiliária, em decorrência da acumulação de sucessivos déficits acumulados nos últimos anos, mas foi também — e certamente esse foi o fator mais importante — o processo de transferência gradativa da dívida externa, ou a dívida de responsabilidade do setor privado, de parte da administração pública para responsabilidade do Governo, especialmente do Governo Federal. Nesse sentido, saliento que a questão da dívida externa no Brasil, no momento, não é só uma questão de transferências líquidas de recursos para o exterior, mas também — e tão importante quanto esse processo de transferência líquida de recursos para o exterior — uma questão fiscal extremamente importante, na medida em que a União Federal vem, ao longo dos tempos, trocando dívida externa por dívida interna, em condições muito piores em termos de perfil e de custo do que a dívida externa.

Essa é a questão que eu gostaria de deixar aos membros da Comissão e aos participantes deste seminário para reflexão: a questão da dívida externa não é só uma questão de transferência líquida de recursos para o exterior, mas é, também, uma questão fiscal da maior importância.

Ainda sobre a queda da carga líquida, eu diria que outro fator que vem concorrendo para essa redução ao longo do tempo é a ampliação das isenções, subsídios, anistias etc. É bom que se diga que houve uma reversão de tendência, principalmente a partir de 1984, isto é, houve uma redução importante do nível de subsídios, isenções, anistias etc., que vem contribuindo para certa estabilidade da carga líquida principalmente a partir de 1986. Porém, essa é uma área em que acho que temos muito o que fazer. E, nesse projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias, estamos submetendo ao Congresso uma proposta no sentido de que, no ano que vem, possamos dar um passo adicional, reduzindo ao que já foi feito em 1988, que será realizado em 1989. Mas reduzimos mais 20% sobre a totalidade dos incentivos, isenções etc. Essa questão parece-me fundamental, dado que, em 1990 e

nos próximos anos, prossegue o processo de descentralização das receitas. E essa questão certamente deverá assumir uma relevância muito grande nas discussões, dado que, caso isso não venha a acontecer, estaremos, em 1990, diante de um embaraço muito importante nas finanças públicas da União Federal.

Com respeito à evolução dos gastos correntes, um comentário rápido que eu gostaria de fazer é que, a despeito de ter sido dado alardeado aqui no Parlamento, na imprensa, na área empresarial, que tem havido um crescimento inusitado aos gastos correntes do Governo, isso, na realidade, não vem acontecendo. Se V. Ex.^{as} tomarem um quociente em que colocaríamos gastos correntes em relação ao PIB, verificarão que essa relação, hoje, é inferior àquela que prevaleceu na década de 70. Isto é, hoje estamos gastando, em relação ao PIB, menos do que gastamos naquela época.

Dentro de gastos correntes, uma área que vem sendo focalizada com muita insistência, inclusive, com grande exploração política, diz respeito ao pagamento de pessoal. Houve, certamente, um crescimento a partir de 1985, porém, Sr. Presidente, Srs. Membros da Mesa, Srs. Membros da Comissão, Srs. Participantes, não foi decorrência do aumento do contingente de funcionários empregados na administração pública federal, mas exclusivamente da recuperação do salário real, extremamente deteriorado, principalmente nos anos de 1983 e 1984. Fez-se, certamente, o maior arrocho salarial de que se tem notícia na administração pública, nesses anos. Todos esses sinais, essas evidências de que o aumento de gasto com pessoal, a partir de 1985, tem crescido decorrem exclusivamente da recuperação do salário médio real. Eu diria, com a maior sinceridade, que não recuperamos, ainda, o salário médio real prevalecente na década de 70. Por outro lado, o contingente de mão-de-obra empregada na administração pública no início de 1985, é superior ao atual. Hoje temos menos funcionários públicos empregados na administração direta do que tínhamos no início de 1985. Essa recuperação, esse aumento de gasto pessoal, diz respeito exclusivamente à recuperação do salário médio real e não ao aumento de contratações de funcionários para a administração direta. É bom, que se diga, também, que essa relação pessoal encargos em relação ao produto vigente hoje é inferior à relação que vigorou na década de 1970. Nesse sentido, afirmamos com toda a convicção que o problema de pessoal na administração pública não constitui, como muitos colocam com grande estridência, o grande problema que vivemos neste momento. Acho que a questão crucial, neste momento, é como resolver esses brutais estoques de dívida interna e externa.

Sr. Presidente, eu gostaria de tecer, também, alguns comentários rápidos sobre a situação fiscal do ano de 1989 e traçar as linhas gerais do que estamos esperando para o ano de 1990. Para 1989, as nossas estimativas mostram que o déficit, no conceito que vem sendo usado — isto é, no conceito operacional, que

significa extrair do resultado nominal a correção cambial e a monetária — vai ser inferior ao de 1988, que foi de 3,96%.

Recordam-se V. Ex^{as} de que discussão do déficit é um evento muito recente no País, como disse muito bem o Deputado José Serra, porque não havia acompanhamento sistemático das finanças públicas brasileiras. O que havia era uma verdadeira anarquia fiscal, sendo que os orçamentos se pulverizavam em diversos orçamentos, sem o menor controle por parte do Congresso. Provavelmente, o orçamento monetário era muito mais importante, do ponto de vista fiscal, de que o próprio Orçamento Geral da União. Curiosamente, este era permanentemente equilibrado; nunca apresentava déficit, porque todo ele era apropriado e financiado pelo orçamento monetário. A primeira medida referente a déficit de que se tem notícia data de 1981 por força do acordo que o Brasil teve que celebrar com o Fundo Monetário Internacional. Naquela data, o déficit alçava em torno de 8% do Produto Interno Bruto. Quando as classes mais conservadoras alardeiam que há uma verdadeira orgia fiscal, no País, é bom que se lembrem de que, em 1981, 1982, o déficit ascendia à casa de 8%. Reconheço que um déficit de 8%, naquela época, era muito mais manejável e com um financiamento muito mais fácil do que é o de hoje, da ordem de 4%. Não estou feliz em manter esse nível de déficit, dado que o financiamento, hoje, certamente, mostra-se muito mais difícil do que em 1982. Mas, se estamos falando em desequilíbrio de contas públicas, é bom recordar-se de que o déficit, no Governo anterior, atingiu cerca de 8%.

Como estávamos dizendo, temos a convicção de que em 1989, a despeito de todas essas informações desencontradas, poderemos assegurar um déficit não superior a 4%, com esperança de trazê-lo para baixo, de modo a entregar este Governo numa situação administrável e a que a nova administração não perca muito tempo com o programa de estabilização, a fim de que possa, num prazo muito menor, orientar o País para a retomada do crescimento, que é a questão crucial reclamada por toda a sociedade brasileira. Porém, para que tenhamos condições de assegurar um déficit inferior a 4% neste ano, é fundamental a compreensão de V. Ex^{as}, principalmente desta Comissão Mista de orçamento. Inevitavelmente, vamos ter que encaminhar ao Congresso Nacional um conjunto de projetos de lei alterando especialmente as contribuições sociais. Infelizmente, não temos como financiar os benefícios criados pela nova Constituição — aliás, benefícios diminuídos em face das grandes carências nacionais — em função dos recursos existentes. Nesse sentido, precisamos da participação do Congresso nesse debate, dado que será fundamental a alteração das alíquotas das contribuições sociais, de modo a equilibrar a seguridade social e, dentro dela, a Previdência Social.

Para 1990 — e o ilustre Deputado José Serra já o disse, de maneira correta — estamos exercitando e preparando os orçamentos para

uma nova administração, e não sabemos sequer quais serão suas prioridades. Mas temos de fazê-lo. A Constituição exige que o façamos. Acho que estamos fazendo bem. A despeito de todas essas dificuldades e da falta de referenciais básicos para esse exercício, estamos progredindo, estamos avançando. Certamente vamos preparar orçamentos que permitam manejo, que permitam à nova administração condições de trabalhar sem grandes dificuldades.

Sr. Presidente, eu gostaria de tecer alguns comentários sobre o projeto em si, porém acho que seria enfadonho, pois que está sendo discutido há algum tempo e provavelmente já é do conhecimento de todos os participantes da Comissão. Pediria a V. Ex^a para não relatá-lo, dado que ele se assenta, se estriba nessa configuração geral que acabei de descrever.

Agradeço, mais uma vez, a V. Ex^a esta oportunidade ímpar de estar aqui. Estou à disposição de todos aqueles que desejarem encaminhar questões. (Palmas.)

O SR. PRESIDENTE (Deputado Cid Carvalho) — Passo, neste momento, a orientação dos trabalhos ao Moderador, Senador José Richa, que irá orientar os debates e as interpeleções. Com a palavra S. Ex^a.

O SR. MODERADOR (Senador José Richa) — Não vou tomar tempo fazendo considerações pessoais. Vou reservar-me para o final para dizer algumas palavras. Desde logo, vamos passar a palavra dos inscritos.

Em primeiro lugar, concedo a palavra ao Deputado César Maia.

O SR. DEPUTADO CÉSAR MAIA — Sr. Presidente, Sr. Ministro, Dr. João Batista de Abreu, Sr. Relator, Deputado José Serra, Sr. Coordenador, Senador José Richa, acho que a reunião que realizamos hoje, com representantes não apenas da Comissão de Orçamento como também da Comissão de Economia e Finanças da Câmara dos Deputados e da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, não poderia ocorrer num momento melhor. *

Gostaria de fazer breves comentários, primeiro, sobre a situação conjuntural que enfrentamos. Não há nem haverá orçamento enquanto o País conviver com uma inflação incerta e explosiva, com um financiamento, como já disse o Sr. Ministro, monetário ao dia da dívida pública mobiliária e com um quadro de crise fiscal profunda e que se acentua nos dias de hoje. Entendo os esforços que o Governo Federal, através dos Srs. Ministros da Fazenda e do Planejamento, vem realizando no sentido de ajustar as finanças públicas, mas a situação atual é de tamanha gravidade que esse conjunto de Comissões deveria, de forma imediata, entrar no debate do concreto, da crise que se avizinha.

Os dados que chegam ao Congresso Nacional e aos partidos políticos são menos otimistas do que os que o Sr. Ministro do Planejamento colocou na nossa reunião. O poder que o Governo tem hoje de incrementar os seus tributos, ao contrário de aumentar, deli-

ta-se. Recentemente, pareceres autôfágicos do Sr. Consultor-Geral da República a respeito de matéria tributária apontaram no sentido de perda de receita fiscal por parte do Governo. Hoje, na Receita Federal, enfrenta-se a possibilidade concreta de não conseguir arrecadar a contribuição social, e lembro que 5% desses 8% da contribuição social referem-se à diminuição do Imposto de Renda pretérito. Portanto, não se trata do conjunto de incremento líquido de arrecadação. Existe a expectativa da não-cobrança do Imposto de Renda sobre os ganhos de capital. O Governo perdeu por conta da não-correção monetária do Imposto de Renda a pagar: O Governo abriu mão do IPI por conta do controle de preços na indústria automobilística. E por aí vai. Perdeu no Imposto de Renda do Banco do Brasil por conta de uma decisão apresentada pelo Poder Executivo, através da Medida Provisória n^o 37, inssentando de correção plena os recursos emprestados aos produtores rurais com base na Poupança Verde.

Neste final de semana, de sexta a segunda-feira o Banco Central entrou no mercado vendendo ouro de forma a deixá-lo absolutamente perplexo. Não se sabe qual será o montante de perda que o Governo irá auferir em função da venda de ouro. Mas o mercado estava muito excitado na sexta-feira, no dia de ontem, comprando ouro a preço que entendia muito baixo. Isso configura não apenas uma perda de reservas como, também, uma perda fiscal indireta.

Acho que a situação é delicada, é grave, e todos nós, patriotas, devemos apoiar os Ministros da área econômica no esforço que têm realizado na direção de sanear as finanças públicas.

Eu colocaria também algumas questões sobre o mérito da Lei de Diretrizes Orçamentárias. A primeira é que o art. 167, inciso III, da Constituição Federal, complementado pelas Disposições Transitórias, art. 37, previa uma limitação às operações de crédito. Essa limitação não é observada no art. 14 da Lei de Diretrizes Orçamentárias. No texto da Constituição Federal, previa-se que as operações de crédito não poderiam exceder despesas de capital. No art. 14 da Lei de Diretrizes Orçamentárias, autoriza-se o Poder Legislativo a realizar operações de crédito por o completo serviço da dívida. No art. 167, § 4^o, da Constituição Federal, busca-se a desvinculação, orienta-se o procedimento fiscal para a desvinculação entre receitas tributárias e despesas.

Foi criado pelo Congresso Nacional, no final do ano passado, num acordo para aprovação das medidas provisórias que criavam a contribuição social e cortavam alguns incentivos de Imposto de Renda, o pedágio nacional. Porém, ele deveria ser revisto a cada ano. Acho que ele deve ser revisto este ano, na direção da desvinculação, mesmo que isso acarrete a supressão do pedágio nacional. Esse é um dispositivo constitucional que deve ser observado.

O art. 36 das Disposições Transitórias orienta que todos os fundos sejam revistos. A vonta-

de do Constituinte, naquele momento, era que se ficasse apenas com fundos estritamente necessários. O Governo, no art. 23 da Lei de Diretrizes Orçamentárias, cria mais em fundo, transforma o orçamento das operações de crédito em fundo, sem que se entenda direito a razão dessa transformação. Afinal de contas, o que é um fundo, senão uma conta ou um conjunto de contas unificado?

As Disposições Transitórias, no seu art. 41, orientam no sentido de eliminar ou deixar apenas os incentivos fiscais estritamente necessários. Parece-me que o art. 4º, inciso III da Lei de Diretrizes Orçamentárias trata dessa questão de maneira muito tímida, com uma queda de apenas 20% dos incentivos atuais. Certamente, pode-se ir muito mais longe.

Finalmente, quanto à questão de pessoal, o art. 169, combinado com o art. 38 das Disposições Transitórias e também com o art. 39 da Constituição Federal, aponta na direção de uma revisão da estrutura de pessoal dos Governos Federal, Estaduais e Municipais e da vontade de controlar essas despesas. A Lei de Diretrizes Orçamentárias, no seu art. 15, não trata desse assunto; apenas compara, de forma bastante genérica, o valor real das despesas de pessoal com o do período anterior, quando se sabe que, por conta da própria rotatividade, poderíamos ter uma redução de pelo menos 5% das despesas de pessoal.

Estes são os nossos comentários. Acho que o esforço do Poder Executivo em apresentar a Lei de Diretrizes Orçamentárias, sem contar com um embasamento prévio por parte do Poder Legislativo, foi meritório e deve ser cumprimentado. Mas entendo que nesses dispositivos constitucionais se pode conseguir um avanço na direção de se respeitar o espírito que o Constituinte colocou no texto da nova Constituição.

Era só isso, Sr. Coordenador e Sr. Presidente. Muito obrigado.

O SR. MODERADOR (Senador José Richa) — Após os comentários do Vice-Presidente César Maia, passo a palavra ao Relator, Deputado José Serra, para fazer algumas perguntas ao Ministro.

O SR. RELATOR (Deputado José Serra) — Permitto-me fazer algumas observações ou perguntas

No que se refere ao projeto de lei propriamente dito, queria colocar para o Ministro três questões. No projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias, no art. 19, estabelece-se uma distribuição dos gastos de capital basicamente para investimentos fixos, porque exclui amortizações de dívidas por operações de crédito. Excluindo-se os recursos vinculados, por exemplo, no caso da educação, que a lei não tem poder para alterar, faz-se então uma distribuição das despesas de capital por área do Governo Federal. Na prática, essa distribuição, deveria definir as margens livres para alocação de recursos.

A minha preocupação não é tanto — embora fosse uma questão relevante — a respeito da distribuição aqui estabelecida, que vamos

ter oportunidade de examinar e que basicamente seguiu a distribuição de 1989 para 1990 — repetiram a de 1989, uma vez que o Governo, no último ano de mandato, prefere deixar essa questão em aberto para o próximo Governo proceder a eventual revisão. Mas a minha preocupação vai além, a respeito do quanto isso representa do total das receitas correntes da União. Qual é o montante relativo? Quais os graus de liberdade existentes? Certamente não ao grau de liberdade que estão aqui sugeridos, pois muitos investimentos estão sendo feitos agora e têm que continuar no ano que vem. Não se pode suprimi-los, colocar os recursos noutro lugar.

Em segundo lugar, quero referir-me às mudanças tributárias. Na forma como foram aqui colocadas, são apenas indicações de projetos que o Governo mandará futuramente. No meu entendimento, a Lei de Diretrizes Orçamentárias já deveria conter esses projetos. Mas isso ainda não está regulamentado pela Lei Complementar, reconhecimento, portanto, que o assunto pode ser controverso.

Solicito uma breve avaliação do Ministro a respeito dessas mudanças: quais são as mais significativas e o que representam, uma vez que elas são indispensáveis, do lado da receita, para viabilizar o lado da despesa.

Uma terceira questão a respeito de incentivos e subsídios: temo que falte um diagnóstico mais claro para que se possa julgar a viabilidade de uma redução global da ordem de 20% real, que, em tese, parece até tímida. Estou convencido de que não temos ainda uma avaliação realista a esse respeito. Em geral, quando se fala em incentivo, pensa-se imediatamente em Finor, Finam. Mas isso é uma parte do total. Estou convencido de que a margem para mudanças, nesse caso, é muito grande. Mas trata-se de um convencimento intuitivo, pois, exceto com o trabalho do Hélio Bontempo, que fazia uma avaliação mais global, não temos nada. Eu me pergunto se o Governo tem condições para encaminhar a esta Casa, antes do relatório final, um quadro mais completo a esse respeito. Parece-me indispensável.

Muito brevemente, gostaria de fazer uma consideração geral a respeito do equilíbrio orçamentário para o ano que vem. Temo, Ministro, que as projeções para o ano que vem possam ser irrealistas, uma base que talvez seja irrealista em relação a este ano. Quero lembrar que, para 1989, se prevê um aumento de receita corrente do Tesouro real da ordem de 45% com relação a 1988. Isso não ocorrerá, se V. Exª me permite dizê-lo. Teria que haver um aumento da carga tributária — porque, dessas receitas correntes, o grosso é a receita tributária ou quase tributária — da ordem de 9,4 para 13,1% do PIB. Isto em relação ao Tesouro Nacional, excluídos Estados e Municípios. Uma previsão irrealista, face as previsões já feitas sobre a evolução da receita e diante da perspectiva de aceleração da inflação. Evidentemente, 1989 é a base para 1990. E quanto menor a receita em 1989, mais erradas serão as previsões, otimistas, para 1990.

Quero ainda dizer que, mesmo que houvesse um comportamento altamente favorável da receita em 1989 algumas variações pelo lado da despesa, algumas variações continuam sendo dramáticas. Nos últimos anos a parte mais fácil de ser arrocada nas despesas têm sido os investimentos fixos do Governo Federal. Estamos assistindo a uma degradação do chamado capital básico do País, paralelo à criação de estrangulamentos. Isto vem ocorrendo a nível do Governo, das autarquias, da administração direta e das empresas. Excluindo as empresas, basta um dado: o investimento fixo do Governo Federal, em 1989, projetado, deve cair em quase um terço, comparativamente a 1988, enquanto os gastos correntes para o ano estão projetados com crescimento real de 21%. Então, uma queda do investimento fixo de um terço e um aumento dos gastos correntes, da ordem de 21% em termos reais. Esta é uma evolução perversa. E, mesmo assim, temo que não seja realista em face das previsões da receita, que me parecem excessivamente otimistas. Evidentemente, a consequência vai ser um aperto adicional, especialmente na área de investimento fixo, que é o mais fácil de cortar, assim como um aumento provável do déficit previsto.

Não quero prever nenhuma catástrofe fiscal. Apenas constato que essa situação do curto prazo é altamente relevante para o que vai acontecer daqui até as eleições e desta até a posse.

O SR. DEPUTADO ISRAEL PINHEIRO — O que V. Exª está dizendo é da maior gravidade. V. Exª está afirmando que os investimentos vão cair um terço e os custeios e as despesas vão aumentar em 47%?

O SR. RELATOR (Deputado José Serra) — Não. Os gastos de capital, em 1989, vão cair 45,4%, e os investimentos fixos, que não são equivalentes ao total dos gastos de capital, em cerca de um terço, 32,1%, enquanto os gastos correntes crescem 21% e os gastos de pessoal, cerca de 12%. Esse é o previsto. Em 1988, os gastos de pessoal já haviam crescido 14% em termos reais e, este ano, cresceriam mais 11%. Isto não deveria surpreender o Congresso pois foi consequência do orçamento aprovado. Na época, apontávamos essa questão, extremamente crítica.

Minha preocupação é no sentido de que esta evolução perversa, a curto prazo, pode ser piorada por um comportamento da receita corrente da União mais adverso do que aquele previsto. Tomara isso não aconteça. Estou apenas manifestando minha inquietação. E tudo está ligado, Deputado Israel Pinheiro, ao problema de quanto teremos no ano que vem, para alocação "livre" do ponto de vista orçamentário. Desconfio que nossa margem de manobra seja negativa.

O SR. DEPUTADO ISRAEL PINHEIRO FALHA — Negativo?

O SR. RELATOR (Deputado José Serra) — Pode vir a ser, dependendo da evolução das diversas variáveis.

Quero dizer também, só para concluir, que o Ministro fez uma colocação extremamente importante a respeito da questão do déficit. Queria chamar atenção, a fim de que não passe despercebido. O problema no Brasil, hoje, não é tanto o efeito do déficit, do ponto de vista da demanda agregada. Trocando em miúdos, o que significa isso? Que o problema não é tanto a demanda adicional que o déficit joga sobre a economia, porque déficit, evidentemente, significa que estou gastando mais do que recolhendo, e isso aumenta a demanda na economia. O efeito perverso não decorre tanto desse excedente de demanda mas face ao problema do financiamento do déficit. Por exemplo, a Itália tem, talvez, o triplo do déficit brasileiro previsto para 1989. No entanto, financia bem seu déficit. O *Reaganomics*, apesar de tão exaltado pelo pensamento mais conservador, na verdade produziu déficits nos Estados Unidos maiores do que o brasileiro. O problema é que as condições de financiamento desse déficit são melhores do que as existentes no Brasil.

A questão que o Ministro coloca é a da dificuldade para o financiamento do déficit, que pode ser sintetizada num dado: a base monetária, hoje, no Brasil, com proporção do PIB, é da ordem de 1,5%. Imagine-se a dificuldade para financiar um déficit de 1,5% do PIB, que é insignificante. Esse é o quadro dramático, explicado, em grande medida, pela própria inflação alta, que é o principal fator restritivo para o financiamento do déficit.

O Ministro coloca corretamente o problema da dívida externa, que habitualmente, inclusive nesta Casa, é encarado como um problema de excedente de poupança remetida ao exterior. Isto é importante, mas não esgota o assunto. Outra questão até mais importante é a dificuldade para o setor público pagar a dívida, dificuldade de natureza financeira.

S. Ex^a mencionou um aspecto, por vezes ignorado, que se refere à grande desvantagem de trocar dívida externa por dívida interna, porque aquela, em geral, tem um prazo de amortização razoável, os juros são mais razoáveis. Ao trocar dívida externa por dívida interna, troca-se dívida que vence a cada dia, com custo mais elevado. Essa questão financeira é crítica.

Vale a pena chamar a atenção para esses dois pontos, habitualmente despercebidos nos debates políticos.

O SR. MODERADOR (Senador José Richa) — O Ministro está com a palavra.

O SR. MINISTRO JOÃO BATISTA DE ABREU — Muito obrigado, Deputado César Maia. Muito obrigado, Deputado José Serra. Vou tecer comentários bem rápidos, para dar oportunidade a todos os inscritos de usarem da palavra.

Deputado César Maia, V. Ex^a fez referência às despesas de capital *versus* emissão de títulos. Gostaria de destacar apenas que a própria Constituição estabelece um prazo para a implementação desse ajuste de cinco anos, e estamos caminhando nessa direção.

Quanto ao orçamento oficial das operações de crédito que figurava no Orçamento da União, o chamado 03C, consideramos a sua proposta de transformação em fundo uma decorrência natural, na medida em que o 03C, por sua própria natureza, ao acolher retorno de aplicações, já funciona como um fundo.

Porém, gostaria de sublinhar para o Deputado César Maia que partilhemos da mesma opinião. O ideal seria acabar com todos os fundos que figuram no Orçamento da União. Inclusive, na época em que discutimos o Orçamento de 1989, tivemos oportunidade também de conversar com o Senador Almir Gabriel, o Relator de Orçamento, e naquela oportunidade eu disse ao Senador que concordava plenamente com essa orientação. Na Seplan, tem sido uma luta nossa acabar com os fundos, porque o fundo é uma forma de o Congresso dissimular, mascarar a gestão dos recursos públicos.

Com respeito a pessoal, temos, com certa frequência, balizado essas despesas tendo como referência as receitas públicas. Porém, temos encontrados grande dificuldade. A Constituição não precisou evidentemente qual deveria ser o paradigma para esse balizamento. Na medida em que a Constituição estabelece que esse referencial são as receitas correntes, essa comparação ou esse balizamento se torna inteiramente redundante, dado que 65% das receitas correntes certamente representam um valor de 20 a 30% superior ao das despesas de pessoal. O ideal seria que a Constituição estabelecesse como restrição à despesa de pessoal a receita líquida disponível, isto é, a receita da União após as transferências para Estados e Municípios, bem como a dedução de todas as receitas vinculadas. Isto é, a receita ficaria efetivamente disponível no Tesouro Nacional. Da forma como está hoje na Constituição, esse balizamento é inteiramente redundante.

Quanto às colocações do Deputado José Serra, com relação à distribuição dos gastos de capital por área, questionando quanto representam do total, diria a S. Ex^a que, infelizmente, as despesas de capital no Orçamento da União são residuais e não ultrapassam 5% da Receita. Há uma certa deformação — e, pelo menos pessoalmente, não gosto de usar os percentuais que prevaleceram no exercício anterior. Como se trata de despesas residuais no Orçamento, e, por outro lado, como existe, na própria Lei de Diretrizes Orçamentárias, orientação de se dar prioridade a projetos em execução, no lugar de iniciarmos novos projetos decidimos manter a mesma estrutura do Orçamento passado.

Por outro lado, Deputado José Serra, boa parte dessas despesas de capital nada mais representa do que transferência para empresas estatais, para aumento de capital destinado ao pagamento de dívidas. Às vezes, essa forma — de que também não gosto — de se aumentar o capital nas empresas, dando a idéia incorreta de que esse aumento seria destinado a investimentos adicionais, trata-se de mero pagamento de dívidas, de compro-

missos avalizados e garantidos pelo Tesouro Nacional.

O outro ponto mencionado por V. Ex^a, inclusive fruto das nossas conversas, refere-se às iniciativas do Executivo concernentes às mudanças da legislação tributária. Concorro plenamente com V. Ex^a em que esses projetos deveriam ser discutidos conjuntamente com as diretrizes pois se trata de iniciativa com vistas a aumentar a receita, o que balizaria as despesas para o exercício seguinte. Estamos fazendo esforços junto ao Ministério da Fazenda — que tem competência na área — de modo a que possamos, até o final de maio, encaminhar ao Congresso Nacional projetos de lei específicos.

Sobre incentivos e subsídios, eu diria que esta é uma área que nos tem causado constantes preocupações. Até para certo conforto de V. Ex^a, eu afirmaria que a Receita Federal tem um levantamento bastante cuidadoso e preciso dos incentivos e subsídios embutidos nos tributos federais. Hoje a Receita tem uma avaliação, e mais do que isso, uma quantificação do impacto de todos esses incentivos e subsídios. Então, como documento operativo ou de referência, para efeito dessas decisões, não nos faltam informações. Como disse muito bem V. Ex^a, a questão é de factividade. Nossa experiência no Congresso tem sido a seguinte: toda vez que encaminhamos ao Congresso um projeto de lei destinado a reduzir determinado incentivo, encontramos grandes dificuldades. Tenho a esperança de que essa idéia crescente da quase falência das receitas públicas do setor público possa, cada vez mais, influenciar o Congresso Nacional, no sentido de rever e até mesmo de reavaliar. Nem estou querendo admitir que o Congresso, a curto prazo, venha a tomar decisões importantes nessa área, mas que, pelo menos, exija avaliação mais adequada da eficiência desses incentivos e subsídios.

Com respeito ao equilíbrio orçamentário, V. Ex^a fez referência à receita prevista para 1989 e o fez da maneira mais competente possível. A receita bruta da União em relação ao PIB tem-se situado em torno de 9 a 9,5% nos anos mais recentes. E a previsão que estava na Exposição de Motivos que acompanhou o Orçamento de 1989 indicava, que essa Receita iria a 13%. Já não mais trabalharmos com esse número; nas estimativas mais recentes estamos trabalhando com números um pouco mais modestos, em torno de 10,5% e 11%. Isso, em função de melhor avaliação do comportamento das receitas públicas e da avaliação que fizemos do esforço fiscal que esperávamos ver encetado ao longo de 1989. Isso não significa dizer que tenhamos chegado à conclusão de que esse esforço seja inviável. O que quero dizer é que, provavelmente, o resultado desse esforço fiscal não chegará ao nível que imaginávamos factível, no início de 1989. A idéia, conforme V. Ex^a sabe, seria criar condições mais favoráveis e que a Receita Federal pudesse recolher os créditos tributários que ainda hoje estão na esfera administrativa. A previsão era a de que, em 1989, a Receita Federal fosse capaz de recolher, pelo menos,

30% dos créditos tributários na esfera administrativa.

Para V. Ex^a ter uma idéia, esse crédito tributário — preço de junho de 1988 — alcançava a cifra de quase dois bilhões de cruzados — cifra extremamente expressiva. E a idéia era de que, em 1989, pelo menos 30% desse estoque de crédito, ainda na esfera administrativa, pudessem ser recolhidos, bem como que a Procuradoria da Fazenda Nacional pudesse recolher cerca de trezentos milhões de cruzados, também a preço de pinho de 1988, no montante de um bilhão de cruzados. Esse esforço fiscal, então, permitiria que a receita da União, em 1989, pulasse de uma cifra em torno de 9,5 a 10% do PIB para cerca de 13%.

Avaliações mais recentes mostram-nos a inviabilidade desse esforço. No entanto, temos a convicção de que, pelo menos, cerca de 0,5 a 0,6% do PIB seja factível para 1989.

Existe ainda outro ponto a que gostaria de aludir no tocante ao Orçamento de 1989: as contribuições sociais. Isso introduz certa dificuldade na comparação com exercícios anteriores, devido à contribuição sobre o lucro, a contribuição do PIS/Pasep, que doravante transitam pelo Orçamento da União, coisa que não acontecia no passado. De certa forma, infla as receitas da União afetando um pouco esses percentuais.

De qualquer maneira, as preocupações de V. Ex^a, das quais compartilhamos inteiramente, são procedentes. A estimativa mais recente que fizemos é sobre a possibilidade de trabalharmos, este ano, com o déficit, no Orçamento da União, factível de financiamento, da ordem de 1,3% do Produto Interno Bruto.

O SR. MODERADOR (Senador José Richa) — Com a palavra o Senador Almir Gabriel.

O SR. SENADOR ALMIR GABRIEL — Sr. Presidente, Srs. membros da Mesa, Sr. Ministro João Batista de Abreu, faço minhas as palavras de outros Parlamentares no sentido de louvar a presença do Poder Executivo no Congresso Nacional, com vistas a um estudo — e posterior decisão — sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Gostaria de encaminhar minhas sugestões em dois sentidos. Pessoalmente, até preferiria não omair tocar no assunto, que considerava absolutamente encerrado e superado, mas quando V. Ex^a afirmou que o veto presidencial inovava e tentava buscar um ponto de limite entre o Congresso Nacional e o Poder Executivo, vi-me tentado a retomá-lo. Para mim o assunto já estava sepultado, repito, em função das dificuldades que tivemos para relatar o Orçamento do ano passado e chegar a um termo final sobre ele. Insisto em que não desejo manter qualquer discussão a esse respeito, mas, com vistas a colocar a posição do Congresso na direção adequada, faço questão de ler o final do nosso relatório: "É importante novamente ressaltar que, com base nos estudos disponíveis, entende-se que o Congresso, ao emendar o Projeto de Lei Orçamentária para o corrente ano, o fez respeitando as normas constitucionais e legais vigentes, buscando

do o melhor para o atendimento do interesse público e a correção da Lei Orçamentária. Entretanto, é importante observar que a conjuntura econômica, financeira e política se alterou profundamente depois da conclusão da apreciação legislativa do Orçamento em curso pelo Congresso. A implantação do Plano Verão, inclusive com a aprovação de títulos da dívida pública para o financiamento de programa de Governo, obriga a uma revisão do Orçamento. A postura atual do Executivo se alterou significativamente. Proposta de entendimento com o Legislativo em torno dessa adequação foi apresentada de forma a permitir o Orçamento aplicável na nova realidade, mantendo a estrutura funcional programática e os princípios aprovados pelo Congresso. Neste contexto, a manutenção do veto é considerada, no Legislativo, não como motivada por razões constitucionais ou técnica, mas pelas razões políticas que levam ao entendimento entre os Poderes, em benefício da sociedade".

Quero, portanto, sem levantar polêmica, Sr. Ministro, mais uma vez insistir em que a posição da Comissão Mista de Orçamento tem sido sempre a de agir com o maior interesse no sentido de se conseguir o que chamamos de Orçamento para a Nação brasileira. Apenas com o objetivo de colocar no limite daquilo que seja a influência do Executivo e do Legislativo.

Encerrada a questão, gostaria de colocar a V. Ex^a alguns aspectos que, certamente, são bem gerais, já que os particulares ligados à seguridade, vamos preferir discutir hoje à tarde. Faremos um painel onde as pessoas mais interessadas nessa área terão oportunidade de se expressar.

Entretanto, Sr. Ministro, gostaria de fazer algumas colocações que me parecem sumamente importantes com relação à questão social e, especificamente, à área da seguridade social. O país, com bastante frequência, é colocado como a 8ª potência industrial do mundo ocidental. Bem poucas vezes vejo as pessoas correlacionarem esta condição com a de que, embora tenhamos um Produto Interno Bruto visível de 380 bilhões de dólares — ou algo em torno disso — temos como disparidade o fato de que os Estados Unidos têm um Produto Interno Bruto de quatro trilhões e quatrocentos bilhões; o Japão tem algo em torno de dois trilhões e cem bilhões; a França, a Inglaterra, a Espanha, a Itália têm recursos do PIB que chegam ao montante entre seiscentos bilhões e um trilhão. Portanto, o fato de sermos a 8ª potência industrial do mundo está muito longe de significar que sejamos uma potência razoável, do ponto de vista da relação entre os bens naturais que temos e sua transformação em riqueza para o próprio País.

O segundo ponto refere-se à comparação entre os gastos dos países com situação próxima à do Brasil, — e há um levantamento recente e disponível — não apenas com relação à seguridade, porque, no Brasil, esse "espanholismo" tem um pouco de diferença em relação ao que é abrangido em outros países.

Mas, considerando-se exclusivamente os gastos com benefícios, verificamos que a maioria dos países gasta em torno de 10% do seu PIB — não com seguridade de modo geral, mas apenas com benefícios. Se juntarmos a isso o que grande número desses países destaca para a área da saúde, verificaremos que esse percentual, na maioria deles, se situa em torno de 5 a 6% entre países capitalistas, e em 12 a 15% em países socialistas. Além desse tipo de comparação, que me parece pertinente ante o fato de o Brasil procurar inserir-se no clube de países mais desenvolvidos, há outro fato que me parece muito grave: nestes últimos anos, tem havido progressiva redução dos recursos disponíveis para o setor, quer da Previdência Social, quer da Saúde, seja em comparação com o PIB, seja em comparação com Orçamento.

Ainda há pouco, tivemos oportunidade de informar V. Ex^a sobre levantamento feito pela Organização Mundial de Saúde, tomando em conta os gastos orçamentários com saúde nos 164 países do mundo. Entre 157 países, o Brasil situava-se em 150º lugar no que tange a gastos com saúde. Se esses valores forem colocados na rubrica de gastos *per capita*, verificaremos que ao longo dos últimos anos, o Brasil cai para valores inferiores a cinquenta dólares por ano.

Então, com relação ao que V. Ex^a coloca sobre a necessidade de maior contribuição por parte da sociedade para evitar o déficit previsto entre 1,5 e 2% do PIB, que seria o déficit da Previdência Social, gostaria de colocar, como posição pessoal, que não vejo isso como condição estranha. Acho que é uma questão a ser estudada. Mas considero fundamental o que estabelece a Constituição, ou seja, que para custear a seguridade social, de forma compensatória, devam participar, sobretudo, as contribuições dos estamentos mais ricos da sociedade. Portanto, o estudo dessa participação de alteração de alíquotas, para repor ou anular o déficit da Previdência Social, poderá ser dirigido fundamentalmente à custa da participação desse estamento que muito se aproveitou do crescimento da economia brasileira, nesses últimos anos. Entendo que os dados disponíveis mostravam, em junho de 1988 — quando a previsão da Receita situava-se em seis trilhões de cruzados, a preços do ano passado — que, entre incentivos e subsídios, sem contar as isenções, eles totalizavam algo em torno de um trilhão de cruzados; portanto, um sexto da receita tributária prevista pelo próprio Governo.

V. Ex^a coloca a necessidade de se rever a questão dos incentivos e subsídios e da forma de se cobrir o déficit da Previdência Social. No meu entender, um mecanismo não poderá, de forma alguma, estar separado ou dissociado do outro. Creio ser muito difícil que o Congresso possa rever as alíquotas da Previdência Social, sem, ao mesmo tempo, rever os incentivos, subsídios e isenções, sobretudo quando verificamos que em determinadas atividades econômicas — como a da produção do açúcar e do álcool no Nordeste — os incen-

tivos em nada contribuíram para melhoria das condições tecnológicas. Ou, por outro termo, a sociedade tem pago pela ineficiência e incapacidade de determinados grupos de empresários.

Nesse sentido, creio que V. EX^a é das pessoas que muito sofrem pelas condições cartoriais da economia brasileira, que, em último caso, acabam por penalizar a maioria e beneficiar alguns grupos que ainda mantêm os domínios econômico e político do País.

Eram estas as colocações que queria fazer, ressaltando, mais uma vez, que, do meu ponto de vista, a questão do veto contribui apenas para revertermos a posição do Congresso Nacional. Quanto a maiores detalhes sobre a segurança social, teremos prazer em conservar com sua equipe e com a do Poder Executivo hoje à tarde, no Seminário que deverá ocorrer a partir das 14h30min.

O SR. MODERADOR (Senador José Richa) — Sr. Ministro, V. Ex^a gostaria de fazer algumas considerações a respeito do que aqui foi dito?

O SR. MINISTRO JOÃO BATISTA DE ABREU — Sr. Presidente, creio não ter absolutamente qualquer discordância com relação à exposição do Senador Almir Gabriel. Subcrevo inteiramente o que disse S. Ex^a. Minha expectativa é de que consigamos, em trabalho conjunto com o Congresso Nacional, o melhor financiamento possível para essas demandas adicionais da Previdência Social, de modo a que a fixação dessas alíquotas não prejudique ainda mais as classes mais vulneráveis; e, por outro lado, de que essa arrecadação adicional seja suficiente para cobrir os benefícios criados pela nova Constituição.

Este seminário é muito importante. Terei prazer em colocar minha assessoria envolvida mais de perto no acompanhamento desse tema, que talvez seja o de maior atualidade em todas as nossas discussões, pois a Previdência, hoje, não conta mais com aquele sistema tradicional de financiamento, na medida em que não mais pode recorrer ao sistema bancário para gerar caixa e, com isso, viabilizar os pagamentos necessários. Espero que desta discussão possamos extrair subsídios, de modo a orientar o Executivo na sua iniciativa de propor esse equacionamento.

O SR. MODERADOR (Senador José Richa) — Tem a palavra o Deputado Eraldo Tinoco.

O SR. DEPUTADO ERALDO TINOCO — Sr. Presidente, Sr. Ministro João Batista de Abreu, Sr. Coordenador deste evento, Sr. Relator, minha preocupação diz respeito a uma das premissas colocadas por V. Ex^a, Sr. Ministro, na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Trata-se de prosseguimento da política de saneamento do setor público. Acredito que uma das preocupações fundamentais da política econômica para o Brasil atual continua sendo a difícil conciliação entre a queda da inflação e o crescimento econômico. Sabemos que a queda da inflação passa por algumas medidas, entre elas a redução do déficit público, o que tem se mostrado difícil na prática. Nós conhecemos os últimos esforços fei-

tos pela equipe econômica do Governo. Na prática, verificamos que, entretanto, a redução do déficit público tem sido extremamente difícil. Questões de ordem política pressões de toda ordem, em todas as direções, fazem com que a redução do déficit público seja extremamente difícil, quer pela contenção de despesas com pessoal, quer pela diminuição da máquina burocrática, quer pela redução dos subsídios, quer através da questão da dívida, tanto interna quanto externa. Acredito ser muito difícil também qualquer medida de incremento das receitas.

O Deputado José Serra faz observações muito coerentes a respeito do crescimento da arrecadação. Sabemos dos problemas existentes nessa área, quer pela dificuldade de operação dessa máquina, quer pela existência, hoje, de uma economia informal, que cresce a cada dia no Brasil.

Além disso, sabemos que a redução do déficit público tem no seu bojo um componente recessivo. No Brasil, o setor público é ainda um grande investidor. Se a queda da capacidade de poupança no setor público é tão flagrante como colocou V. Ex^a, de forma muito característica, também o é no setor privado. As restrições ao ingresso de capitais externos têm-se tomado problemáticas. Se de um lado, na questão dos empresários externos, sabemos das dificuldades existentes, pela própria administração da dívida externa brasileira, também sabemos das restrições hoje existentes, a partir da própria Constituição, para o ingresso desses capitais como investimentos. Enfim, há grandes dificuldades em conciliar essas duas coisas, por si, inconciliáveis: redução do déficit público e crescimento econômico.

Então, quero centrar minha indagação nesse sentido. Como vê V. Ex^a, na qualidade de um dos condutores da política econômica do Governo, o comportamento a ser adotado não apenas por determinado segmento, por aquele representado pelo Poder Executivo, mas também pelo segmento político de modo geral, passando pelo Poder Legislativo?

Vimos, nesta própria Comissão, a grande dificuldade política havida no tratamento da questão da dívida externa dos Estados e Municípios. Verificamos agora, no art. 30 da Lei de Diretrizes Orçamentárias, um certo parâmetro para o tratamento dessa questão, tanto da dívida vencida quanto da dívida vincenda. Enfim, como o Governo vê, realisticamente, esse conjunto de forças políticas, legítimas, que atuam nesse processo para haver redução de déficit público e, ao mesmo tempo, crescimento econômico? Porque aí há uma relação estreita com o problema social. Milhares de jovens que anualmente deveriam ingressar no mercado de trabalho não o fazem por falta de oportunidade. E estão a clamar por um crescimento na economia brasileira que permita ampliação desse mercado, com o aproveitamento dessa força de trabalho que anualmente é agregada, constituindo-se num problema cada vez mais grave.

O SR. MINISTRO JOÃO BATISTA DE ABREU — Muito obrigado, Deputado Eraldo Tinoco. V. Ex^a realmente colocou uma questão que, além da importância econômica, tem uma dimensão política muito significativa.

Minha impressão pessoal é de que a questão do desequilíbrio do setor público está sendo cada vez mais assimilada pela opinião pública. Acho que nunca, na vida do País, este debate se estendeu, se ampliou tanto. Tenho a impressão de que hoje não há grandes diferenças de opinião entre as diversas facções ideológicas presentes no Congresso Nacional. Tenho a convicção de que, qualquer que seja o Presidente eleito no próximo pleito de 15 de novembro, o programa principal, pelo menos para o início de seu Governo, será prosseguir com o esforço no sentido de reduzir o desequilíbrio no setor público.

Como disse nos comentários introdutórios, a questão do déficit liga-se diretamente à retomada do crescimento, e também, numa ótica mais imediata, à questão da capacidade do País de continuar financiando esse desequilíbrio.

V. Ex^a fez alusão à poupança do setor privado. Dias atrás, eu me surpreendi ao examinar as contas nacionais preparadas pelo IBGE e ao deparar-me com o resultado, naturalmente ainda uma estimativa preliminar, mas um indicador que me chamou muito a atenção — a poupança do setor privado. As contas consolidadas do capital, da economia, indicam uma poupança do setor privado da ordem de 19%, talvez o maior nível de poupança já verificado no País, proveniente do setor privado. Ora, o que acontece hoje? Essa poupança está sendo transferida financeiramente, pelo menos boa parte dela, para o financiamento dos desequilíbrios do setor público. Essa poupança, enquanto ainda financeira, não está sendo destinada a investimentos produtivos no País, mas a cobrir os buracos apresentados pelo setor público federal. Então, imagine V. Ex^a, estabilizada a economia, o nível de investimentos que poderíamos retomar imediatamente, sem necessidade de continuarmos com poupança externa. E certamente não vamos contar com ela a curto prazo, porque a questão da dívida externa, a meu ver, ainda se vai desenrolar por muito tempo, ou seja, vai demorar muito para o País voltar a ser tomador de recursos novos no sistema financeiro internacional.

Mas vê-se, por outro lado, que o nível de formação de poupança do País é esplêndido. Posso até dizer a V. Ex^a, com a maior humildade, que, como se trata de estimativas preliminares, pode ser que haja um defeito de apuração, mas as últimas contas geradas pelo IBGE nos indicam que o setor privado continua vigoroso e com alta capacidade de formação de capitais. Há, no entanto, a questão do setor público, que é despoupador, que poupa negativamente. Então, a questão do déficit e a questão da presença do Estado são extremamente atuais, e espero, como cidadão, que sejam os grandes temas discutidos pelos candidatos à Presidência. São temas tão atuais

que certamente estarão presentes nesta campanha, e eu diria a V. Ex^a, sem medo de errar, que, dependendo da conduta dos candidatos, pode ser um ponto decisivo nas eleições de novembro. Minha expectativa, como Ministro do Planejamento e como cidadão, é de que o novo Governo não despreze essa situação e que nela invista com todo o vigor, a fim de que se possa liberar o setor privado, a poupança privada para investimentos produtivos. Sem isso — como tenho acentuado — acho muito difícil a retomada do crescimento, pelo menos nos padrões históricos observados.

O SR. MODERADOR (Senador José Richa) — Tem a palavra a Deputada Irma Passoni.

A SRA. DEPUTADA IRMA PASSONI — Sr. Presidente, Srs. Deputados, Sr. Ministro, sentimos que as diretrizes orçamentárias para o ano que vem vão manter a situação como está, sem nenhum investimento. E quando se pensa em fazer alguma modificação, tira-se apenas do setor público ou dos fundos sociais. Acho isso muito grave. Nós questionamos qual é o papel do Estado, efetivamente. Se o papel do Estado é prioritariamente os serviços públicos, e os serviços públicos essenciais, parece-me que os fundos sociais jamais poderiam ser utilizados para sustentar qualquer outra coisa que não esses serviços. Sempre que ouvimos alguma notícia é no sentido de que o Executivo tenta tirar dinheiro desses fundos, que facilmente são arrecadados, são fundos certos — não há insegurança nisso. A única saída parece ser essa.

Sei das dificuldades de uma diretriz orçamentária numa mudança de governo, etc., tudo são questões a considerar. Mas precisamos ter um pouco de coragem, porque, ou estabelecemos alguma diretriz orçamentária de investimento, de socorro aos problemas sociais sérios, ou os problemas sociais explodirão com tanta força, que eu não sei se este País será governável no ano que vem.

Estou muito preocupada com a questão da educação, da habitação, do transporte coletivo, etc. As questões urbanas são gritantes, e eu me pergunto por que não se pensa com maior empenho em ter uma receita maior. Queria uma resposta, por exemplo, em relação às questões colocadas pelo Deputado César Maia. Sei que é um problema do Banco Central. Mas por que, quando se tem alguma receita maior, se defaz dela tão facilmente?

V. Ex^a, em sua exposição, disse que cabe exclusivamente ao Poder Executivo determinar o volume total de gastos e de endividamento do Tesouro, cabendo ao Poder Legislativo determinar apenas a distribuição desses gastos. Segundo os dispositivos constitucionais, cabe à Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelecer os limites de gastos e de endividamento. Mas, na medida em que essa lei pode ser modificada pelo Legislativo, esses limites também podem ser modificados, a meu ver, pelo próprio Legislativo. Gostaria que V. Ex^a explicasse um pouco mais essa questão.

Outra pergunta refere-se à negociação da dívida externa de 1978, quando decidiram fa-

zer a conversão da dívida pela conversão do valor de face, o que foi prejudicial para o País, porque aumenta a dívida externa, mas beneficiou profundamente os próprios banqueiros. V. Ex^a afirmou que um dos problemas graves é o fato de ser necessário, claro, manter a transparência do pagamento da dívida externa; o que é uma das causas disso é o problema da conversão da dívida, que aconteceu por só se ter pago a dívida interna; e que foi gerado nesse aumento da dívida interna pela conversão da dívida. Então, por que a manutenção desse princípio do pagamento da dívida interna e por que manter a conversão da dívida externa? Há um erro fundamental nisso: emitiram-se papéis para poder cobrir, e aí aumentou o rombo. Por que se mantém esse princípio, quando se percebe que há um erro?

No Brasil, o Imposto de Renda é extremamente ineficiente no sentido de tributar os rendimentos efetivos das classes de renda mais alta, que conseguem escapar à tributação através da constituição de empresas nas quais se discriminam como despesa da empresa as despesas pessoais. Por que o Governo não toma atitude em relação a isso? Apenas como exemplo, cito que estatísticas recentes indicam que apenas 6 mil pessoas são tributadas por terem rendimentos acima de cem salários mínimos. Ora, apenas em Brasília há, certamente, um número superior a esse. Então, por que se mantém esse mecanismo de tributação? Eu até acrescentaria que há muitas consequências paralelas. Mas por que não aumentar o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas? Por que não haver um aumento de Imposto de Renda sobre as operações de mercado financeiro e de capitais? Gostaria de ouvir V. Ex^a a respeito.

O SR. MINISTRO JOÃO BATISTA DE ABREU — Obrigado, eminente Deputada Irma Passoni. V. Ex^a aludiu somente às mudanças firmadas do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias. De certa forma, concordo com V. Ex^a em que as mudanças são tímidas. Ocorre que o volume de recursos disponíveis, hoje, de recursos livres para programação, é muito pequeno. Recentemente, a imprensa noticiou que 92% dos recursos da União se destinam aos Estados e Municípios, através das transferências constitucionais, e a outra parte é destinada às despesas vinculadas à receita, ao pagamento de pessoal e à dívida. Quer dizer, a União hoje disporia de apenas 8% da sua receita para programar sem restrições. É uma questão que realmente nos preocupa muito, não só porque de certa forma tira a liberdade de o Congresso Nacional manejar esses recursos, como também porque introduz uma dificuldade adicional no manejo da política fiscal por parte do Executivo.

Quanto à retirada de recursos da área social, devo dizer a V. Ex^a que os gastos sociais, pelo menos no orçamento de 1989, foram programados pelo Congresso Nacional com as fontes usuais. Hoje, a autonomia do Executivo para manejar gastos na área social é muito pequena, dado que a própria suplementação dos recursos, as iniciativas de suplementação,

foram, aliás, sabidamente restringidas pelo Poder Legislativo. Isto é, hoje, o Poder Executivo não pode tomar iniciativa de suplementar determinada dotação superior a 20% do projeto que cede recursos. Isto realmente introduz uma restrição extremamente importante no manejo dos recursos por parte do Poder Executivo. Para qualquer manejo, qualquer recomposição de gastos superior a esses 20%, inevitavelmente, o Executivo terá de encaminhar um projeto de crédito especial ao Congresso Nacional. Nesse sentido, queria apenas dizer a V. Ex^a que a capacidade de o Executivo hoje realocar gastos é muito pequena, pois a programação é toda de responsabilidade do Congresso Nacional e todos os gastos na área social foram definidos pelo Congresso Nacional, não havendo, conforme V. Ex^a havia indicado, um desvio desses recursos para outras finalidades.

Com relação ao problema da receita, há pouco aludi ao fato de que esta é uma questão muito importante. Nos comentários introdutórios que fiz, afirmei que a carga bruta, aqui considerando as três esferas, caiu da ordem de 26%. Prevaleceu, na década de 1970, em torno de 22%. Isto adveio preponderantemente do chamado efeito tranze, do efeito da inflação sobre as receitas públicas. Nesse crescimento, há participação das exportações, dado que o produto industrializado exportado não paga imposto. Provavelmente adveio também de um aumento de sonegação. Tenho ouvido com muita frequência falar-se sobre uma crescente submersão da economia. Há indícios e evidências de que isto esteja ocorrendo. Porém, sou daqueles que não acreditam que esta submersão esteja ocorrendo nos níveis indicados, que são realmente impressionantes. Recentemente, fez-se alusão a que o produto industrial, ano passado, caiu 2,3%, quando o consumo de energia elétrica subiu 5%, e atribuiu-se esse aumento do consumo de energia elétrica a essa economia submersa. Certamente não foi. Na época em que tomei conhecimento dessa informação, tive o cuidado de solicitar à Eletrobrás que me indicasse de onde provinha esse aumento de energia. O que se verificou foi que esse aumento foi gerado em setores intensivos de energia e em dois setores que estão exportando, basicamente setores de alumínio e de ferros-liga, hoje praticamente dirigidos à exportação.

De qualquer forma, admito que a sonegação existe, sempre existiu. Confesso a V. Ex^a que o administrador tributário tem sérias dificuldades para evitar, impedir e reduzir esse nível de sonegação. Tive uma experiência, como Secretário de Fazenda, e senti na própria pele essa questão, principalmente em um imposto de difícil administração como o ICM, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias. Porém, o Poder Público tem obrigação de fazer um esforço enorme para evitar isto, inclusive porque é profundamente injusto.

Ano passado, pessoalmente, insisti muito no estabelecimento de uma gratificação para os fiscais da Receita Federal, a fim de que houvesse uma presença mais forte e vigorosa

da fiscalização. Essa gratificação — e essa ideia acabou sendo concretizada e já foi regulamentada — seria atribuída pela arrecadação efetiva. Dava-se apenas uma gratificação de produtividade, produzindo-se ou não, e essa gratificação já está sendo dada pela produção efetiva. Isto é, a gratificação é dada pelo ingresso efetivo dos recursos no cofre do Tesouro. A nossa presunção é a de que com essa gratificação possamos recolher esse volume imenso de créditos tributários ou existentes na esfera administrativa sem uma cobrança efetiva.

Esta é a razão — e a havia explicado ao Deputado José Serra — de aumentar um pouco a receita este ano. V. Ex^a pode até ter dúvidas — nós também as temos — sobre a eficácia da medida, mas temos de esperar para verificar se funciona. Esta já é uma demonstração da importância do aumento da receita pública. Por outro lado, representa um esforço enorme de reduzir o nível de sonegação existente no País.

Fez V. Ex^a também alusão ao problema a que me referi no início de meus comentários, da quantidade e da qualidade do gasto. Apenas quis referir-me a processo de emendas que achei extremamente engenhoso, quer dizer, uma emenda somente pode ser acolhida pela Comissão desde que tenha previsão de cancelamento de uma outra despesa, de modo a que o somatório de todas essas emendas deixe o orçamento na mesma posição. Essa foi a razão por que fiz aquela imagem de que cabe ao Executivo fixar a quantidade do gasto e ao Legislativo, a qualidade do gasto, no sentido de que caberia ao Legislativo remanejar o gasto ou alocar de maneira diversa da que fez o Executivo. Essa é a razão por que havia dividido essas duas competências. É claro — e concordo com V. Ex^a — que o Legislativo tem poderes muito mais amplos. O Legislativo pode, ao aprovar a Lei de Diretrizes Orçamentárias, estabelecer prioridades diferentes daquelas propostas pelo Executivo, bem como aumentar ou propor o aumento da receita. Isto é, hoje, o Legislativo pode tudo nessa área. Até diria a V. Ex^a, que, caso viesse a ocorrer, receberia isto com grande satisfação, porque seria a melhor demonstração de que o Executivo está sintonizado com essas dificuldades que relatei.

Com respeito à conversão de dívida, diria a V. Ex^a que a questão que mais nos preocupa não é o fato de a conversão ser feita pelo valor de face ou com a apropriação do deságio por parte do Banco Central. Diria a V. Ex^a que todas as operações de conversão, pelo menos as chamadas oficiais, foram feitas pela apropriação do deságio pelo Banco Central. E por mais atraente que seja essa operação, ainda assim, tivemos de suspendê-la, não pelo impacto externo, e muito mais pela nossa incapacidade de financiar esses cruzados a mais que teríamos de injetar. Mesmo apropriando esse deságio — e seria um grande estímulo o Governo fazê-lo — ainda assim teríamos grandes dificuldades de financiar esses cruzados. Na medida em que estou fazendo conversão, mesmo apropriando o deságio verificado no

mercado internacional, terei de injetar cruzados de outra maneira. Então, tudo se passaria como se estivéssemos, por um lado, reduzindo a dívida externa, mas, por outro, aumentando a dívida interna, na medida em que teríamos de colocar títulos públicos para neutralizar essa expansão de cruzados. Esta a razão por que impedimos e vedamos essa conversão de dívida, por mais atraente que fosse, pela apropriação do deságio, pelo financiamento de investimentos internos, pois temos esse problema do financiamento, hoje, extremamente delicado.

Com respeito ao Imposto de Renda, minha impressão é que estamos avançando. Talvez não imprimindo a velocidade que todos desejariamos. Acho que o Imposto de Renda ainda tem grandes problemas. V. Ex^a ainda teve o cuidado de se referir a que apenas 6 mil contribuintes pagaram imposto sobre renda superior a cem salários mínimos. Creio que, no caso, temos de trabalhar junto com o Congresso Nacional, que tem um papel importantíssimo na medida em que a Constituição lhe confere poderes amplos. Temos de caminhar juntos nisto, e V. Ex^a pode ter certeza absoluta de que encontrarei, pelo menos de minha parte, a maior disposição.

Com respeito à tributação do mercado financeiro, é uma questão complicada que vem suscitando grandes polêmicas. Há uma facção que vem fazendo a defesa de que a tributação do mercado financeiro nada mais representa que uma contaminação do estoque da dívida mobiliária interna. Como hoje há um estoque monstruoso de dívida mobiliária interna, o movimento de tributação do mercado financeiro nada mais representaria que uma contaminação desse estoque. O Governo, ao tributar adicionalmente, acabaria elevando o seu custo de captação e, com isso, contaminaria todo o estoque. O ideal seria que tivéssemos compartimentos estanques, de modo a que uma parte da dívida do Governo não fosse afetada por esse aumento de tributação. No entanto, no sistema de financiamento em vigor, a medida em que se aumenta a tributação, transfere-se, de certa forma, isto tudo ao estoque. Quer dizer, o ganho de receita que se teria de um lado provavelmente seria multiplicado várias vezes em aumento de despesa com a rolagem da dívida mobiliária.

Esta é uma questão que temos de continuar examinando. Pode ser que cheguemos à conclusão de que existem algumas fases inelásticas e que seja possível um aumento da tributação. Fizemos isso, recentemente, nos fundos a curto prazo, e vários comentaristas e conhecedores do mercado financeiro vêm indicando que essa tributação, de certa forma, foi responsável pela impulsão do *black*, do mercado paralelo de câmbio.

Seriam estes os comentários que gostaria de fazer.

O SR. MODERADOR (Senador José Richa) — Concedo a palavra ao nobre Deputado Felipe Mendes.

O SR. DEPUTADO FELIPE MENDES — Sr. Ministro, gostaria de ouvir de V. Ex^a alguns

comentários a mais sobre duas questões que considero importantes

A primeira delas é o problema da regionalização do orçamento. Teremos, quinta-feira, um debate sobre esse tema, com a participação inclusive do Secretário da SOF aqui presente. Embora tenhamos consciência da dificuldade de o Governo alocar recursos para novos investimentos, principalmente na questão da limitação dessa margem de manobra de cerca de 8%, acho que existem recursos que já são definidos, como na questão da educação, que poderiam perfeitamente ter melhor alocação com o princípio da regionalização. Não poderíamos ficar apenas com a continuidade dos investimentos atuais, tendo em vista que é possível e preciso que o Governo distribua melhor esses investimentos no espaço e evite que em alguns setores haja excessiva concentração de recursos federais em determinado Estado.

A segunda questão é sobre a transferência de encargos do nível federal para Estados e Municípios. Na verdade, houve muita polêmica sobre a operação desmonte, e me parece que a discussão foi muito mais emocionalizada que racionalizada. Vejo que no orçamento existem dotações expressivas. Diria que a SEAC, por exemplo, dispõe de recursos altamente expressivos para ações que são típicas do poder municipal. Digo isto até porque estou surpreso com um edital que li em um jornal de Teresina, ontem, segundo o qual a Novacap — e esta é uma outra disfunção terrível — está abrindo licitação para construir cinco centros comunitários em Teresina. A Novacap é uma empresa do Distrito Federal e está construindo centros comunitários em Teresina. Então, há uma completa desorganização, não apenas na elaboração como na execução dos orçamentos públicos do País. Percebo a preocupação de V. Ex^a com a racionalização dos gastos, tanto do ponto de vista econômico-financeiro quanto do ponto de vista de uma melhor estrutura operacional-administrativa do Governo Federal.

De modo que queria ouvir de V. Ex^a comentários sobre dois pontos: como V. Ex^a orientará os Ministérios setoriais e a equipe da Seplan no que se refere à regionalização; e como será esse orçamento que analisaremos este ano, do ponto de vista da melhor alocação de recursos, levando-se em consideração a transferência de encargos para Estados e Municípios.

O SR. MODERADOR (Senador José Richa) — Tem a palavra o Sr. Ministro.

O SR. MINISTRO JOÃO BATISTA DE ABREU — Muito obrigado, Sr. Deputado Felipe Mendes.

Quanto à regionalização, esta foi talvez uma das nossas primeiras preocupações. A regionalização figura não só nas diretrizes gerais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, como também nas diretrizes específicas de cada orçamento. Acho que este é também um exercício novo, porém um exercício que vamos executar com o maior empenho. Essa regionalização será extremamente importante em dois orçamentos: no orçamento de investimentos das

empresas estatais — o que é uma novidade — e no orçamento de aplicação das instituições federais de fomento. Neste caso, poderemos exercitar de maneira mais objetiva essa regionalização. É claro que no primeiro ano vamos contar com alguma rigidez nesse exercício, dado que um conjunto de investimentos está em fase de concretização. Vários investimentos, em outras regiões, estão sendo terminados, e uma das diretrizes do orçamento indica necessidade de se dar prioridade a tais investimentos em curso, em lugar de iniciar outros. Acho, no entanto, que os orçamentos para 1990 já devem incorporar a idéia de que os investimentos novos por parte das empresas estatais e do programa de financiamento, de fomento das instituições federais, devem ser feitos de maneira prioritária nas regiões menos desenvolvidas do País. Creio que esta foi uma inovação importante na Constituição, e a sua repercussão será, certamente, muito mais importante que a descentralização de receitas e o aumento dos fundos de participação. Estamos preparados para realizar esse exercício e tivermos o cuidado de fazer figurar essa idéia tanto nas diretrizes gerais quanto nas diretrizes específicas.

Quanto à transferência de encargos, a chamada operação desmonte, cujo nome é muito inadequado, continuo achando que é uma exigência fundamental. Algum dia isto terá de acontecer, mesmo porque estou convencido, até por força de uma experiência recente que tive, de que o Estado realiza certamente muito melhor que a União Federal e o Município, de maneira muito mais eficiente que o Estado. Será uma tendência natural; isto acontecerá, queiramos ou não. Mas acho que, antes de fazer a operação desmonte propriamente dita, precisamos desmontar alguns cartórios existentes até na própria área federal que se acostumaram, ao longo dos anos, a ser cortejados pelas administrações estaduais e municipais. Esse desmonte deveria ser prévio ao desmonte financeiro.

O SR. MODERADOR (Senador José Richa) — Concedo a palavra ao nobre Deputado José Guedes.

O SR. DEPUTADO JOSÉ GUEDES — Sr. Presidente, Srs. Membros da Mesa, Sr. Ministro, nossa preocupação já foi externada há pouco pelo Deputado Felipe Mendes Percebi que realmente se especifica algo neste sentido, mas gostaria de saber o que imaginou o Executivo em termos de percentual, porque a Constituição prevê que esse ajuste seria no prazo de dez anos; se haverá um percentual de ajuste de 5% e 10% no próximo ano, porque o limite é de dez anos. V. Ex.^a já disse que há essa preocupação, mas gostaríamos de saber, em termos percentuais, aonde o Poder Executivo pretende chegar.

O SR. MODERADOR (Senador José Richa) — Concedo a palavra ao Sr. Ministro João Batista de Abreu.

O SR. MINISTRO JOÃO BATISTA DE ABREU — Deputado José Guedes, falando com a maior franqueza, ainda não temos os

critérios que vão presidir o movimento de regionalização. Estamos trabalhando nisso. Como disse o Deputado Felipe Mendes, este ano temos que contar com algumas dificuldades para promover o início da regionalização, em função dos investimentos em curso nas outras regiões do País. Mas fazemos questão absoluta de dar o *start* desse movimento em orçamentos que serão submetidos ao Congresso ~~ainda~~ este ano. Não temos, infelizmente, a metodologia, os critérios que serão usados nessa regionalização.

O SR. MODERADOR (Senador José Richa) — Concedo a palavra ao nobre Deputado Roberto Balestra. (Pausa) Ausente.

Concedo a palavra ao nobre Deputado Manoel Castro. (Pausa) Ausente.

Concedo a palavra ao nobre Deputado Jorge Hage.

O SR. DEPUTADO JORGE HAGE — Sr. Ministro João Batista de Abreu, a questão que vou formular talvez já tenha sido objeto de manifestação de sua parte. Se for este o caso, peço a V. Ex.^a que me desculpe. Não quero perder a oportunidade de ouvir V. Ex.^a a respeito, mas, se a matéria já tiver sido objeto de debate aqui, consultarei as notas taquigráficas da sessão.

Trata-se de um aspecto não diretamente contido na LDO, uma das inovações que reputo da maior importância no capítulo orçamentário da Constituição. A partir da experiência que certamente V. Ex.^a já tem, com vistas à elaboração do orçamento anual propriamente dito, será, de fato, possível ao Poder Executivo dar ao Congresso o que está previsto no § 6º do art. 165, ou seja, o demonstrativo regional do efeito da renúncia fiscal, das isenções, subsídios, etc., sobre as receitas e despesas? Considero este tema da maior importância, particularmente no capitalismo sem risco praticado no Brasil, esta coisa sem par no mundo. Sem dúvida, um ingrediente fundamental para todo o debate não só orçamentário, mas econômico, de um modo geral, aqui no Congresso, é saber se será possível o Executivo dar, ainda este ano, a avaliação efetiva da renúncia fiscal, em termos de benefícios, subsídios, isenções, incentivos outros da receita pública.

Outra questão, mais de natureza técnica, é a indagação sobre qual o entendimento que a Secretaria do Planejamento mantém a respeito da aplicabilidade ainda das normas gerais da Lei nº 4.320. Na ausência da lei complementar de normas gerais, no projeto de LDO, vejo, em alguns artigos, a aplicabilidade da Lei nº 4.320 sendo especificamente excetuada. Por exemplo, o art. 43 diz que não se aplica a este orçamento o disposto no art. 35 da Lei nº 4.320. No art. 46, novamente. Na lei Orçamentária nº 990, não. O art. 49 diz: "Para os efeitos de elaboração do planejamento orçamentário de 1990 não será observado no *caput* dos arts. 12 a 15 da Lei nº 4.320". Já

no art. 46, há um dispositivo onde, parece-me, que pela ausência da lei complementar, a Secretaria de Planejamento está suprimindo isso no próprio bojo da LDO. Diz que na Lei Orçamentária de 1990 o orçamento fiscal será feito conforme a seguinte discriminação... E aí vem uma discriminação... de categorias econômicas e alinhamentos que não é a mesma, evidentemente, da Lei nº 4.320. Então, qual o entendimento que está sendo dado, no Executivo, sobre como proceder na ausência da lei complementar ainda não elaborada?

O SR. MODERADOR (Senador José Richa) — Concedo a palavra ao Sr. Ministro João Batista de Abreu.

O SR. MINISTRO JOÃO BATISTA DE ABREU — Peço licença ao ilustre presidente, Deputado Cid Carvalho, para que o secretário, uma vez que se trata de questão eminentemente técnica, possa dar uma resposta mais precisa ao Deputado Jorge Hage.

O SR. — O Deputado Jorge Hage tem razão com relação aos aspectos da Lei nº 4.320. Incluímos, na Lei das Diretrizes Orçamentárias, itens da Lei nº 4.320 que não poderiam ter aplicação em função daquilo que se pretende apresentar ao Congresso no novo orçamento. Portanto, o que não pode prevalecer está especificamente suspenso em artigos, e o art. 46 traz um detalhamento de despesa diferente daquele apresentado na Lei nº 4.320. É exatamente este o objetivo.

O SR. DEPUTADO JORGE HAGE — É a resposta da primeira pergunta? Sua manifestação foi sobre a segunda.

O SR. MINISTRO JOÃO BATISTA DE ABREU — Deputado Jorge Hage, o demonstrativo regionalizado das isenções, subsídios, etc. tinha sido colocado inicialmente pelo Deputado José Serra. V. Ex.^a tem razão. Nunca se apresentou, de forma clara e objetiva, essa discriminação, mesmo porque não é um exercício muito simples. Do ponto de vista técnico, V. Ex.^a, que é familiarizado com a área, sabe não ser a questão fácil. Mesmo antes dessa exigência constitucional, a Secretaria da Receita Federal já vinha trabalhando nesse projeto. A propósito, no ano passado, usamos um trabalho da Receita Federal para preparar medidas tributárias que foram remetidas ao Congresso. Esse trabalho avançou bastante, tendo a Receita, hoje, um detalhamento dos vazamentos em forma de isenções, subsídios, incentivos. Temos ainda uma quantificação do que isso impata nas receitas públicas. Minha expectativa é a de poder apresentar a discriminação, talvez não com a precisão necessária, ao Congresso no primeiro exercício. Essa área é muito importante. Estamos trabalhando em conjunto com o Ministério da Fazenda. Como disse, vai ajudar-nos, muito esse exercício feito pela Receita Federal, em passado recente. Acho que temos condições de fazer isso.

O SR. MODERADOR (Senador José Richa) — Não há mais oradores inscritos nem tempo para novas inscrições.

O SR. DEPUTADO ISRAEL PINHEIRO —
Peço apenas um minuto, meu caro Senador.

O SR. MODERADOR (Senador José Richa)
— Vamos abrir o primeiro e único precedente

O SR. DEPUTADO ISRAEL PINHEIRO —
Sr. Ministro João Batista de Abreu, Sr. Presidente Cid Carvalho, tenho só um questionamento e um apelo.

O questionamento é quanto ao art. 11. Explico aos Srs. Membros da Comissão que o art. 11 define o orçamento fiscal para gerar os poderes da União, seus fundos, órgãos, entidades das administrações direta e indireta. Seu parágrafo único abre uma exceção: "Compreende-se no orçamento fiscal, além das autarquias, fundações mantidas e instituídas pelo poder público, as empresas públicas e sociedades de economia mista que recebam quaisquer recursos do Tesouro Nacional. E a exceção que eu gostaria fosse esclarecida é a seguinte: "... exceto as que percebam unicamente sob forma de participação acionária". Aí V. Exª, no meu entender, raciocina que o Governo, colocando recursos em ações numa empresa, não terá obrigatoriamente de entrar no orçamento. Divirjo dessa posição, e por isso gostaria de ouvir a explicação de V. Exª. Por outro lado, a segunda exceção da exceção diz o seguinte: "... ou para pagamento de serviços prestados". Acho que V. Exª vai, com essa exceção, incluir o Banco Central. Todavia, entendemos que o Banco Central deve entrar no orçamento fiscal. É preciso que haja uma transparência em todos os órgãos da União, bem como nas autarquias — e o Banco Central é uma autarquia especial. Já tivemos oportunidade, nesta Comissão, de discutir a importância dos esclarecimentos a respeito do funcionamento das receitas e das despesas do Banco Central.

Agora, farei um apelo final a V. Exª, atendendo a convocação do ilustre Senador José Richa. Como o Deputado Cid Carvalho já cansou de falar, esta Comissão não é oposição nem governo. Trabalhamos aqui no interesse da Nação, da sociedade brasileira. Há quinze dias, tivemos oportunidade de assistir a uma magnífica conferência do Sr. Pedro Parente, na Comissão de Finanças. V. Exª, à frente do Ministério do planejamento. Num País que tenha uma democracia estável, V. Exª hoje é o governo e amanhã talvez seja oposição. Seria oposição, no entanto, com experiência para orientar os deputados do seu partido, atuando segundo os interesses nacionais. O Brasil está muito tumultuado em termos partidários. Não se sabe definir quem é oposição e quem é governo. Provavelmente, V. Exª, no próximo ano, não será nem governo nem oposição, mas um homem retirado da vida pública, o que será lamentável para as instituições. Tenho a certeza de que V. Exª adquiriu muita experiência com relação a planejamento. Contudo, V. Exª vem enfrentando dificuldades para promover reformas, reduções, cortes de isenções, incentivos, enfim, tudo aquilo que, no Brasil, precisa ser feito e não o é, porque não há apoio político necessário. V. Exª — e aí vem o meu apelo

— poderia colocar toda sua experiência em um trabalho, juntamente com a sua equipe, para que sirva de orientação, de instrumentação, de subsídio, para o próximo Governo, a fim de que possamos arrancar este País das dificuldades que vive. Será extremamente lamentável, Ministro João Batista de Abreu, sua luta e a de sua equipe sejam destruídas. Pode entrar um novo ministro que faça uma limpeza geral na área do planejamento, dentro de um sistema presidencial de Governo, não aproveitando esse imenso cabedal de experiência e de competência que a sua equipe e V. Exª vem demonstrando. É o apelo que faço, em prol da modernidade deste País.

O SR. MODERADOR (Senador José Richa)
— Concedo a palavra ao Sr. Ministro João Batista de Abreu.

O SR. MINISTRO JOÃO BATISTA DE ABREU — Ilustre Deputado Israel Pinheiro, em primeiro lugar, agradeço a V. Exª a generosidade de suas palavras. Acho que, em boa parte, delas decorrem do fato de sermos conterrâneos, termos a mesma origem. De fato, não criamos no País a tradição de transferir a experiência para a frente. Isso decorre da própria desorganização da administração pública brasileira, na medida em que não conseguimos construir carreiras estáveis na administração pública. Se não houver carreiras estáveis, bem definidas, acabaremos destruindo a memória criada pela administração pública, que, mal ou bem, serve como referencial para tomadas de decisões no período seguinte.

Esta é uma questão importante em que a Seplan está neste momento trabalhando, até por um imperativo constitucional. Nesse sentido, devemos encaminhar, espero eu, até o final deste período legislativo, projeto de lei criando carreiras na administração pública brasileira, bem como instituindo o regime único previsto na Constituição. Tenho a convicção de que sem a existência de carreiras é extremamente difícil reter essa memória. Como V. Exª bem disse, todas as trocas de ministérios são acompanhadas de mudança de toda a máquina. Acaba-se, portanto, destruindo tudo que a máquina tinha a oferecer a administração seguinte. Havendo carreiras estáveis, V. Exª pode estar certo de que essa memória vai ser retida. A eficiência maior ou menor da máquina pública depende de um funcionário estável que atenda a todas as administrações e que esteja distanciado de desavenças partidárias ou de colorações ideológicas. Esta é uma questão fundamental. Esse funcionário deve existir, qualquer que seja o regime em que o País viva, porque está em jogo a eficiência da máquina pública. Têm sido uma grande preocupação nossa esses aspectos ligados à instituição de carreiras estáveis na administração pública.

Acato a sugestão de V. Exª com muito bom grado. Confesso a V. Exª que costumo ser um pouco desorganizado. Não sou daqueles que retêm, de maneira sistemática, a documentação; não sou daqueles que fazem anotações com cuidado. Deveria fazê-lo, porque,

sendo protagonista ou espectador de decisões importantes do Governo, acabamos perdendo uma preciosidade. De qualquer maneira, muito obrigado pelas alusões feitas à nossa atuação. Respeito a sua colocação que considero procedente.

Não abri a programação das empresas que têm recursos transferidos sob a forma de aumentos de capital, diria a V. Exª que o orçamento da União agasalha um conjunto importante de empresas falsamente públicas. Na realidade, são meros braços da administração direta que se organizaram sob a forma de empresa para abreviar dificuldades relacionadas com o recrutamento, principalmente com o pagamento de melhores salários etc. Na realidade, não são rigorosamente empresas no sentido estrito da palavra. A tendência seria transformar essas empresas em órgãos em braços da administração direta; e programá-las no orçamento como braços da administração direta. Porém, há outro conjunto de empresas em que a União Federal, como acionista, aporta capital. São as brás: Eletrobrás, Siderbrás etc. Nesse caso específico, com a nova Constituição, seus orçamentos vão aparecer no orçamento de investimentos, isto é, aquilo que está sendo transferido no orçamento da União vai aparecer, como fonte, nos seus orçamentos de investimento. Então, a Siderbrás, a Eletrobrás, que hoje têm aporte de capital por parte da União, possuem orçamentos que serão apreciados pelo Congresso sob a forma de orçamentos de investimentos das empresas estatais. Neste sentido, acho que se atenderia a essa preocupação de V. Exª.

Como bem disse o Deputado José Serra, não faria muito sentido se o Executivo submetesse ao Congresso um orçamento de custeio dessas empresas. Estaríamos discutindo coisas que não seriam relevantes como, por exemplo, a compra de matéria-prima. Considero relevante para o Congresso Nacional é discutir o orçamento de investimento dessas empresas. O que é transferência, nesse caso do orçamento da União, vai constituir fonte no orçamento de investimento.

Quanto ao Banco Central, já nesse próximo OGU — Orçamento Geral da União — devemos incluí-lo, até porque recentemente o Tribunal Superior do Trabalho, em decisão concernente a dissídio da categoria, o incluiu na vala comum do serviço público, transferindo a data-base da instituição de setembro, para janeiro. Esse é o primeiro passo para que possamos incluir o orçamento do Banco Central no orçamento da União.

O SR. MODERADOR (Senador José Richa)
— Como não há mais tempo para novas inscrições, o debate encerra-se aqui.

Antes de devolver a palavra ao Presidente da Comissão, Deputado Cid Carvalho, para o encerramento dos trabalhos, gostaria, rapidamente, de fazer algumas considerações, na condição de moderador.

Inicialmente concordo com o Deputado César Maia, quando S. Exª diz que não há orçamento administrável com uma inflação no patamar em que se encontra. É extremamente

difícil, complicado, não só elaborar como executar qualquer orçamento com a economia desorganizada como está. A saúde da economia, todos nós sabemos, não anda muito boa. Uma das razões desta crise é a insolvência do setor público. O próprio Ministro nos informa que o setor público, historicamente, nas últimas décadas, teve uma contribuição na massa da poupança nacional de cerca de 6%. Hoje, essa capacidade de investimento é negativa, ou seja, está em menos de 3%. Uma posição histórica de cerca de 24, 25% de capacidade de investimento, que passa de 6% positivos para 3% negativos, representa uma diferença de mais de um terço da capacidade de investimento do País. Essa é uma situação bastante dramática — e aí se coloca a discussão nacional de que é preciso devolver a solvência para o Estado. Para isso, é necessário que se elimine o déficit público.

Admite-se que o Poder Público deve cortar despesas — e coloca-se a questão política de que o Congresso Nacional tem sido um fator impeditivo desses cortes. Diz-se, por exemplo, que não temos dado nossa contribuição — e concordo em parte com isso. Aliás, temos sido cobrados em praça pública a respeito. Essa generalização é bastante injusta porque as propostas de redução do Executivo foram bastante tímidas e nem sempre criteriosamente selecionadas. Somos criticados nas ruas porque impedimos a extinção de alguns órgãos do Governo, mas penso que isso não depende de lei do Congresso. O Executivo pode extinguir uma porção de órgãos sem depender de autorização do Congresso. Por outro lado, a própria seleção de órgãos a serem extintos, mandada para esta Casa, não foi das mais felizes. Um país que está perdendo posição com relação à questão da ciência e tecnologia, por exemplo, não pode, de modo algum, propor a extinção do Ministério da Ciência e Tecnologia. Até por razões psicológicas isso não seria conveniente. Além disso, é um Ministério que, entre os demais, não consome muitos recursos, embora devesse receber mais do que lhe é destinado. Tem apenas seiscentos funcionários.

Fala-se, também, que é preciso cortar as despesas com pessoal. Nós, Congressistas, temos sido muito criticados porque rejeitamos projeto autorizando o Executivo a demitir cerca de oitenta mil funcionários. Mais uma vez, aproveitando a presença do Sr. Ministro, quero lembrar que o Congresso não tem responsabilidade alguma nisso. Não cabe ao Congresso demitir funcionários do Poder Executivo. Se o fizesse, estaria interferindo indebitamente em outro Poder. Segundo a imprensa, as despesas públicas — e quero checar esse número — no tocante ao quadro de pessoal, são da ordem de 2 bilhões de cruzados novos por mês, quando os encargos financeiros do Governo são da ordem de 15 bilhões de cruzados novos por mês. Não sei se esses números estão corretos. Acho que o problema não é de pessoal. De qualquer forma, a diferença entre um e outro evidencia um brutal exagero nessa questão.

Gostaria, também, de fazer uma rápida observação a respeito do aumento da receita. A propósito, solicito a compreensão e a própria adesão política ao Congresso na hora em que for examinar essa medida. Todos concordamos em que esse aumento é necessário, pois a carga tributária bruta hoje é da ordem de 22%. Se bem entendi o que o Sr. Ministro disse, no passado foi da ordem de cerca de 24%, chegando a 26%, numa época em que a receita tributária líquida estava em torno de 14%. Hoje, está em torno de pouco mais de 9%. Temo que medidas propostas pelo Executivo — e mais ainda pela repercussão política do apoio do Legislativo a essas medidas — sejam tomadas numa hora em que a Nação não vê um esforço muito firme do Poder Público, e especialmente do Executivo, no sentido de aumentar a carga líquida. Acho essencial que se volte a ter um aumento da carga tributária bruta porque detemos a menor carga tributária do mundo. Se formos analisar a carga tributária bruta de outros países do mundo, verificaremos que o Brasil não a tem excessiva. Agora, a receita líquida é brutalmente diferente, na sua composição, da maioria dos países. Receio que a proposta de aumento da carga tributária bruta, sem antes a Nação sentir, via aumento da receita líquida, um esforço muito grande por parte do setor público, torne-se de difícil administração política.

Por fim, acho que devemos fazer algumas considerações eminentemente políticas quanto à questão. Concordo com o Deputado José Serra quando S. Ex.^a diz que esta Comissão deve fazer um grande esforço no sentido de trazer os candidatos à Presidência da República para um debate. É fundamental a presença dos candidatos à Presidência no momento em que a Comissão discute a Lei de Diretrizes Orçamentárias, na medida em que ela servirá de base para a formulação dos orçamentos do próximo ano. Dessa forma, os candidatos poderão emitir opiniões, dando à Comissão uma visão mais clara de como deverá ser organizado o orçamento do ano que vem.

Preocupo-me muito com a situação da economia. Acho que ela tende a agravar-se ainda mais até a época da eleição. O pior é que a Nação inteira vai tentar tirar daí a idéia de que a eleição de um novo presidente resolverá, por si só, todos os problemas, o que não é verdade. Além do mais, a situação conjuntural estará ainda mais grave na época em que o novo Governo tomar posse. Qualquer Governo que venha a substituir o atual não terá condições de resolver essa situação, porque chegamos a um ponto em que a questão política parece ser essencial. Enquanto não houver um pacto político nesta Nação, será impossível o equacionamento das questões econômicas e, sobretudo, de seus reflexos, que provocam tremendos desequilíbrios sociais.

É oportuno dizer — e é sempre bom repetir — que a busca de um entendimento político não deverá ser feito via presidencialismo. Parece-me que o parlamentarismo é o instrumento mais eficiente para se chegar a um pacto político. Por isso apóio a idéia do Deputado José

Serra de trazer os candidatos à Presidência da República para um debate nesta Casa. De nada adiantará, em termos globais de economia, simplesmente trazê-los sem colocar o debate sobre a reforma política, com toda a franqueza, como caminho para o equacionamento de outras questões, principalmente as econômicas. Temos de ter coragem para debater, com profundidade, o próprio sistema de governo que pretendemos adotar.

Eram estas as considerações, Sr. Ministro. No mais, agradeço a V. Ex.^a a maneira cordial e atenciosa com que participou deste debate.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Cid Carvalho) — Com a palavra o Relator, para as considerações finais.

O SR. RELATOR (Deputado José Serra) — (Intervenção fora do microfone. Inaudível.)

Agradeço ao Ministro a exposição clara de seus pontos de vista. Destaco o nível das questões aqui colocadas pelos Parlamentares, que certamente se desdobrarão nas análises setoriais a serem feitas a partir de hoje à tarde. Este começo de cumprimento das novas diretrizes da Constituição a respeito do orçamento poderá ser bastante enriquecido com a promoção deste Seminário. Teremos a presença dos candidatos à Presidência da República, e aí poderemos explicitar, do ponto de vista político, algumas das questões que hoje restringem, limitam e condicionam a atuação do setor público no Brasil.

Não vou retomar o que disse o Ministro a respeito das limitações em torno da estréia da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Mais do que as limitações, agora, temos de procurar o caminho para que essa lei seja a melhor possível, dentro do atual contexto de falta de informações. Não temos plano plurianual nem lei complementar regulando normas orçamentárias. Essa experiência será fundamental para que, já no próximo ano, possamos obter um avanço bastante sensível no gasto público, questão que tanto sensibiliza a população. Depois do desagrado que provoca pagar impostos, o segundo maior descontentamento que a população tem com relação ao Governo é o desconhecimento das prioridades referentes ao gasto público, a forma pela qual esse gasto é realizado no Brasil. Nessa direção, podemos avançar bastante.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Cid Carvalho) — Sr. Ministro, meus companheiros de Mesa, meus companheiros de Comissão, minhas Senhoras, meus Senhores, é motivo de muito orgulho iniciar este seminário com a presença do Sr. Ministro do Planejamento. Acho que o nível de presença e de interesse pelo debate não são gratuitos.

Sr. Ministro, todos nós mantemos uma perspectiva otimista sobre o destino de nosso País, mas estamos conscientes de que ele atravessa grave momento. Não gostaria de falar sobre o problema do abismo, porque o Brasil é maior do que o abismo. Não estamos na hora de meras formulações verbais.

Sr. Ministro e Companheiros, é preciso ficar bem nítido, diante de nós, que estamos esgotando um ciclo da vida brasileira — e eu o chamaria de ciclo do endividamento. A Nação acostumou-se a buscar recursos, quer no plano externo, quer no interno, com imensos desvios, principalmente na área moral. A facilidade do endividamento gerou, neste País, linhas de corrupções, de facilidades e de esquecimento das prioridades. Hoje, estamos com a perspectiva do endividamento externo praticamente encerrada. Também sabemos da dificuldade que temos em relação ao endividamento interno, bem como os problemas que acarretam na própria vida brasileira. O déficit nunca foi matéria de tanto debate na vida deste País como o é agora. Nossas feridas estão expostas. Espero que, a partir da consciência da gravidade da situação, nós, todos os Poderes da Nação, enfrentemos algumas coisas fundamentais, como a vinculação às prioridades, à racionalização. Nossa máquina precisa de modernidade e de racionalidade, e nossa política também.

Nesta Casa, V. Ex.^a é um personagem bem recebido não por favores que tenha prestado a ela e muito menos a esta Comissão. V. Ex.^a, para nossa satisfação, é tido como um homem duro, e nossas pelepas e contradições aqui têm sido feitas de forma dura, mas leal. Sr. Ministro, estamos num ano decisivo, e esta Casa tem temores até de ordem institucional. Temos dito — e este é o espírito que sinto dentro desta Casa — que a situação chegou a tal gravidade que é secundário o exercício do papel de Governo ou de Oposição. Temos que nos unir para a travessia institucional. Queremos chegar a um novo Governo revitalizados pelo voto popular. Queremos entregar esta Nação ao novo Governo, seja qual for, não em termos de calamidade, mas de possibilidade.

Receba, portanto, nossos cumprimentos. Esperamos tê-lo aqui, na continuidade de novos debates sobre a situação do País.

Muito obrigado.

Esta encerrada a sessão.

(Palmas.)

2º PAINEL (15h10min.)

Reunião de Audiência Pública, em 16-5-89

Aos dezesseis dias de maio de mil novecentos e oitenta e nove, às quinze horas e dez minutos, reuniu-se a Comissão Mista de Orçamento, em sua Sala de Sessões, no Anexo II da Câmara dos Deputados, sob a Presidência do seu titular, Deputado Cid Carvalho, e com a presença dos Senhores Membros, Deputados José Serra, José Carlos Vasconcellos, Marcos Queiroz, Felipe Mendes, Feres Nader, Irma Passoni, Furtado Leite, Abigail Feitosa, João Alves, Jofran Frejat, João Agripino, Santinho Furtado, José Luiz de Sá, Nyder Barbosa, Simão Sessim, Ismael Wanderley, Max Rosenmann, Adhemar de Barros Filho, Ziza Valadares, Délio Braz, Ubiratan Aguiar, Mauro Sampaio, Fábio Raunheiti, Roberto Balestra e os Senadores João Calmon, Almir Ga-

briel, Lourenberg Nunes Rocha e dos Senhores Deputados não Membros José Luiz Maia, Juarez Marques Batista, Michel Temer, Tidei de Lima, para realização dos painéis "Rumos do Orçamento", destinados a discutir o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias—LDO, em tramitação na comissão, organizados pelo Deputado José Carlos Vasconcellos. O Segundo Painel tratou de "Discussão das Prioridades da Seguridade Social prevista na LDO", contando com a presença, como expositores, do Secretário de Orçamento e Finanças do Ministério do Planejamento, Dr. Pedro Pullen Parente; Secretário-Geral do Ministério do Interior, Dr. José Carlos Melo; Secretário-Geral do Ministério do Trabalho, Dr. Lício Camargo; Secretário de Orçamento de Programação Financeira do Ministério da Saúde, Dr. Sebastião Grilo; Secretário-Geral do Ministério da Previdência e Assistência Social, Dr. Delille Guerra de Macedo, sendo moderador o Senador Almir Gabriel. Iniciados os trabalhos, o Senhor Presidente passou a palavra ao Relator do Projeto, Deputado José Serra, para rápidas considerações sobre a LDO. Posteriormente, para dirigir a reunião, falou o Senador Almir Gabriel que, em seguida, passou à fase das exposições, concedendo a palavra, na seguinte ordem, aos expositores: Dr. Pedro Pullen Parente, Dr. José Carlos Melo, Dr. Lício Camargo, Dr. Sebastião Grilo e Dr. Delille Guerra de Macedo. Após os pronunciamentos, o Dr. Pedro Pullen Parente teceu comentários sobre as explanações feitas pelos outros expositores. Discutiram a matéria os Deputados Felipe Mendes, José Serra, Cid Carvalho e Jairo Carneiro, e o Senador João Calmon. Dando prosseguimento, o Senador Almir Gabriel passou a palavra aos seguintes convidados: Presidente da Associação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias, Dr. Marville Taffarel; Secretária Nacional de Previdência e Assistência Social, Dr.^a Maria Eugênia Rios; e o Secretário de Estudos do Ministério da Previdência e Assistência Social, Dr. Celcino de Carvalho Filho, que também discorreram sobre a matéria. Após considerações finais do senhor moderador, Senador Almir Gabriel, o Senhor Presidente, Deputado Cid Carvalho encerrou os trabalhos às dezoito horas e trinta minutos, do que, para constar, eu, Hilda de Sena Correa Wiederhecker, Secretária, lavrei a presente Ata, que lida e aprovada, será assinada pelo Senhor Presidente e encaminhada à publicação. Os trabalhos foram gravados e, após traduzidos, integrarão esta Ata.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Cid Carvalho) — Declaro abertos os trabalhos. Meus companheiros de Comissão, meus senhores e minhas senhoras, temos, nesta oportunidade, o painel sobre "Previdência Social" vinculado aos debates da LDO (Lei das Diretrizes Orçamentárias). Como se trata de matéria nova em termos da nossa sistemática, ouviremos o Relator José Serra para rápidas considerações sobre a LDO. Posteriormente, o Senador Almir Gabriel, que funciona neste painel como moderador, vai tecer considerações mais objetivas.

Com a palavra o Deputado José Serra, relator da matéria nesta Comissão.

O SR. RELATOR (Deputado José Serra) — Sr. Presidente, Sr. Senador Almir Gabriel, estamos dando sequência agora à tarde ao Seminário que começou hoje de manhã para aprofundamento da análise a respeito da Lei de Diretrizes Orçamentárias enviadas pelo Governo.

A LDO, como tive oportunidade de expor nesta manhã, representa um importante ponto entre o Plano Plurianual de Investimentos que deverá ser aprovado a cada cinco anos, no primeiro ano de mandato de cada novo governo, e as leis orçamentárias anuais. Digo leis orçamentárias porque agora, no Congresso Nacional, teremos oportunidade de examinar não apenas o Orçamento Fiscal, como no passado, mas também o Orçamento da Seguridade Social e de Investimentos das Empresas Estatais. Nesse sentido, a LDO constitui uma ponte fundamental entre um planejamento de médio prazo e a elaboração e execução do orçamento a cada ano. Pretende, assim, ser um instrumento muito importante para o aprofundamento das discussões a respeito da alocação dos gastos públicos no Brasil.

A atual Constituição inovou no aspecto orçamentário ao ampliar a abrangência das matérias examinadas, como disse, através da inclusão desses dois outros orçamentos, que vêm complementar uma ampliação que já vem sendo feita no caso do Orçamento Fiscal pelo atual governo e que representou um ponto de partida bastante interessante e muito importante para maior transparência das decisões sobre gastos públicos no Brasil. Até poucos anos atrás, tínhamos uma grande parcela dos gastos públicos representada através, por exemplo, de subsídios de toda sorte que não estavam presentes no orçamento e, portanto, não eram conhecidos, quanto mais debatidos ou decididos.

Esta ampliação pelo lado do Orçamento Fiscal tem representado um aspecto muito positivo em nosso País, e espero que no futuro, dentro de um contexto de maior normalidade econômica, possa ser plenamente aproveitado. Nos últimos anos, com a explosão inflacionária e com a facilidade de se criarem subsídios gigantescos através de subestimativas de correção monetária ou de supressão parcial de correção monetária, realmente o processo ainda guarda uma margem de incontrolabilidade muito grande. Basta ver o que aconteceu em 1987, por exemplo, com os quatro bilhões de dólares que foram transferidos à agricultura a título de subsídio, sem que nunca alguém tivesse sentido para discutir para que, com ou porquê. E agora, o descasamento da Caderneta Verde entre custo de captação e de aplicação, está custando ao País algo da ordem de dois bilhões e meio de dólares: não houve também qualquer discussão mais profunda a respeito de para onde vai esse dinheiro, como vai ser financiado. Na prática, assistimos a um jogo de "empurra-empurra".

É importante dizer que não apenas se ampliou a abrangência, mas também a profundidade do exame do orçamento ou dos diferentes orçamentos. Antigamente, pela Constituição de 1946, que teve vigência até 1964, o Parlamento podia interferir no orçamento. Acontece que essa intervenção era anárquica no sentido de que as emendas podiam ser apresentadas sem maiores qualificações. Na prática, dado o poder de barganha que o Congresso Nacional tinha, o que ocorria era que se terminava aprovando uma margem de despesas infinitamente maior do que as despesas reais possíveis. O que acontecia, então, era que o Executivo aumentava seu poder de arbítrio e de manipulação sobre o Legislativo. Por quê? Tendo em mãos um orçamento manifestamente irreal, a tendência era assegurar a liberação das verbas, negociando então a conta-gota com os Parlamentares.

A Constituição de 1967 caiu no extremo oposto e impediu que houvesse qualquer interferência nas decisões sobre despesas, com exceção da definição das margens de suplementação e de remanejamento no orçamento. Praticamente, o Legislativo não teve mais nenhum poder para exercer nessa área.

Procuramos, com a Constituição de 1988, não propriamente tirar uma média entre essas duas situações, mas abrir a possibilidade de participação responsável do Legislativo. Quer dizer, toda e qualquer criação de despesa tem que ser acompanhada de uma anulação de outra despesa ou da indicação de uma nova fonte de financiamento. Da mesma forma todas as emendas apresentadas ao orçamento têm que estar enquadradas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, que vai balizar, fixar os principais parâmetros e prioridades dos orçamentos para o ano subsequente. É uma lei muito poderosa. Não é ainda, nem vai ser este ano, mas será no futuro. Vai conter alterações tributárias que vão acompanhar variações nas despesas e concentrar toda a política de pessoal da União. Há uma circunstância que até agora tem passado despercebida, mas depois da LDO não há nenhuma possibilidade de se fazer qualquer espécie de alteração no nível de reestruturação de carreira ou reclassificação de pessoal. Toda e qualquer medida nesse sentido, se não estiver dentro da LDO, está impedida de ser apresentada. Então, por exemplo, a mudança que não entrar na LDO agora não poderá ocorrer até 1991, e isso se for mudada na LDO do ano que vem. Para quê? Para dar mais transparência e racionalidade a toda questão de pessoa, porque passamos no Congresso Nacional boa parte do ano examinando projetos dessa natureza. Tal fato ocorre também em nível dos Estados e dos Municípios.

Então, todos esses detalhes têm que estar concentrados numa época do ano para serem discutidos dentro de um marco global, para se ver o total, quanto implica de despesas, de gastos e tudo o mais.

É muito importante advertir a respeito de certas peculiaridades a fim de que não se criem ilusões sobre a potência no momento,

em 1989. Por quê? Porque estamos, pela primeira vez, examinando um projeto desse tipo. O fato de ser a primeira vez implica em insuficiência de informações. Por exemplo, o Governo Federal não tem, realmente um plano, um diagnóstico, uma radiografia a respeito dos investimentos públicos — sem falar dos regionalizados, em que, no caso, há muito menos possibilidade, um andamento muitíssimo menos a respeito do que se pretende fazer para o ano que vem. Evidentemente, ao longo dos anos, esta é uma falha que irá sendo corrigida, inclusive porque na medida em que se faz correção no ano seguinte trata-se apenas de fazer uma alteração na margem, incluindo o que houver de novo. Além disso, não há uma lei complementar que regulamente a LDO e, portanto, o Governo Federal fez a sua interpretação, nós podemos fazer outra, mas isso não resolve a questão, porque efetivamente temos que ter uma lei complementar cuja elaboração é muito complexa; não é uma lei que se possa fazer na correria. Estamos inclusive aproveitando a experiência com a atual LDO para pensar nos aspectos que devem ser incluídos na futura lei. Estamos engatinhando em matéria de abrangência dos orçamentos. Então, temos que recolher experiências para poder apresentar uma legislação que substitua a Lei nº 4.320. Há de ser um texto competente e não uma lei que rapidamente tenha que ser modificada, pois sabemos quão penoso é modificar uma lei complementar.

Esta Lei de Diretrizes Orçamentárias é feita sem que exista um Plano Plurianual de Investimentos. Este é outro problema, porque, em tese, a lei tem que se inscrever dentro de um plano. Poder-se-ia dizer: "Não, mas a lei pode em si formular o plano". Claro, seria possível, uma só. Um plano de cinco anos não se improvisa através de uma Lei de Diretrizes Orçamentárias, tem que ser algo muito bem debatido e analisado. Há também um outro obstáculo devido ao fato de que vivemos neste ano um processo eleitoral, e a lei está sendo feita para balizar, para orientar o orçamento vigente no ano que vem, quando o País terá um novo Poder Executivo.

Então, é natural que o atual Governo não se preocupe tanto com definição de prioridades para o próximo ano e repita as prioridades colocadas no ano passado para o orçamento deste ano. É natural, ainda, que haja uma expectativa com relação a mudanças, qualquer que seja o candidato. Evidentemente, o presidente será eleito com mais de quarenta milhões de votos. Assim, suas idéias terão sido submetidas ou transmitidas à população a respeito dos gastos públicos no ano que vem. Este fato, obrigatoriamente, tira um pouco do *appeal*, do charme da lei, uma vez que sabemos que alguma alteração provavelmente será feita.

Estamos, por outro lado, trabalhando no contexto da maior crise fiscal por que o Estado brasileiro passa na história recente. Esta crise fiscal se traduz numa grave escassez de recursos, há simplesmente disponibilidade negativa de recursos livres para investimento, pelo me-

nos no caso do Orçamento Fiscal, e com uma inflação atualmente ainda a um nível relativamente baixo com relação aos últimos anos, mas que sabemos, vai subir em espiral. É perfeitamente razoável supor que chegaremos, folgadoamente, aos dois dígitos mensais e aos quatro dígitos anuais se a situação seguir nesse ritmo. Isto evidentemente dificulta a elaboração e execução de qualquer orçamento, desde o orçamento doméstico, e o que não dizer, então, do orçamento federal. Este é o contexto peculiar em que a lei está estreando em nosso País. Isso, não deve evidentemente servir de obstáculo para que façamos o melhor possível, inclusive voltados ao futuro, porque o que for feito neste ano acabará fixando alguns precedentes, algumas experiências, alguns critérios para os próximos anos. Por outro lado, dificuldades não equivalem a impossibilidades.

Estas são colocações a nível introdutório. Perdoem-me os que estiverem presentes pela manhã. Apresentei agora um novo resumo, um pouco mais curto.

Particularmente, em relação à seguridade social, há uma outra inovação. Até a Constituição anterior, o orçamento da Previdência, cujas receitas são talvez da ordem de 60% das receitas do Tesouro, era examinada em bloco, não havia um orçamento propriamente dito a ser analisado. Agora, a seguridade vai concentrar, além da área até o ano passado coberta pela Previdência, as áreas da assistência social e da saúde. Evidentemente, teremos um mundo de questões a serem trabalhadas, problemas sobre os quais refletir e analisar, conflitos que naturalmente ocorrerão e que fazem parte natural da construção de um sistema democrático para a tomada de decisões com respeito aos gastos públicos no Brasil.

Queria, para concluir, referir-me a dois ou três aspectos do que foi dito de manhã, a propósito da explanação do ministro do Planejamento sobre a situação de curto prazo.

No orçamento de 1989 foram adotadas premissas sobre o comportamento da receita, que contestamos na época. Infelizmente, tivemos razão. Acreditava-se que as receitas correntes do Tesouro, basicamente de natureza tributária ou paratributária, deveriam crescer algo em torno de 45% reais em 1989, comparativamente a 1988, saltando sua fatia do PIB (Produto Interno Bruto) de 9,4% para 13,1%. Isto não está acontecendo e não vai acontecer. O mesmo Ministro estima que, agora, a fatia dessas receitas no PIB pode ir a 10,5%. Queira Deus que S. Ex.^a tenha razão. Mesmo nesse caso, a meu ver, há certo otimismo.

O que está acontecendo? O que vai acontecer? Em primeiro lugar, para este ano cria-se uma dificuldade, especialmente pelo lado dos investimentos fixos. O que mais se comprimiu diante da crise fiscal não foram os salários. Os salários foram comprimidos, mas a compressão maior foi em cima do investimento fixo do Governo Federal, que é o mais fácil de cortar. Por isso, estamos tendo como contrapartida uma verdadeira deterioração do ca-

pital social básico no Brasil, que pode custar muito no futuro para ser recuperado, muito mais do que a economia que se fez com os cortes no país, a deterioração não é um fenômeno simétrico, consertar a deterioração, custa mais caro que o dinheiro que não se deu e que permitiu que ela acontecesse. Para este ano de 1989 — já se previa, pelo orçamento, um declínio do investimento fixo da ordem de um terço, comparativamente a 1988. Paralelamente — esta é uma evolução perversa — os gastos correntes deveriam crescer, pela previsão, 22% em termos reais, os gastos de pessoal 12%, real; estes, no ano passado, cresceram 13%. É uma evolução perversa; uma contração violenta no investimento fixo do governo e um aumento forte nos gastos correntes, num ano de extrema penúria fiscal. Isto num contexto de queda de receitas e de aumentos de despesas, que acontecerão, por exemplo, no caso da área da seguridade, face a revisão dos benefícios previdenciários. É evidente que essas dificuldades, condicionarão muito negativamente o orçamento do próximo ano. É difícil impedir que o desequilíbrio deste ano transfira-se para o ano que vem.

Esta é uma reflexão que nos chama a atenção em boa medida para um outro ponto. Na Lei de Diretrizes Orçamentárias há uma distribuição de gastos de capital. "Gastos de capital" é um termo que não pode ser identificado como investimento fixo porque inclui, inclusive, amortização. Mas, mesmo assim, é da ordem de 5% do orçamento. Se limparmos as amortizações e levarmos em conta os investimentos que já vêm do ano passado, esta margem de 5% provavelmente chegará perto de zero. Se fizermos revisões mais realistas com relação a gastos e receitas, ela será negativa. Este é outro dado e outra situação que teremos de enfrentar.

Menciono esses dados não para infundir pessimismo, mas para que façamos diagnósticos realistas, a fim de saber o que temos de enfrentar. Estamos diante do galope inflacionário e da crise fiscal. Precisamos conhecer esses adversários, para poder enfrentá-los de maneira adequada, porque, evidentemente, não adianta atuarmos como avestruz, enfiando a cabeça num buraco na terra. É preciso enfrentar esses inimigos de frente, com muito realismo.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Cid Carvalho) — Passo a palavra ao Senador Almir Gabriel, para dirigir os trabalhos, que, no painel, funciona como moderador.

O SR. MODERADOR (Senador Almir Gabriel) — Sr. Presidente, Deputado Cid Carvalho, Sr. Relator, Deputado José Serra, Srs. Parlamentares técnicos da área do Poder Executivo e de outros órgãos, presidentes de associações, conselhos, associações de fiscais e outros companheiros que aqui se encontram, em primeiro lugar, faço questão de dar publicamente meus parabéns ao Deputado Cid Carvalho pela idéia de realizar este seminário.

Creio que ninguém da sociedade brasileira — nem S. Ex.^a — imaginaria há dois anos que, num dado momento do ano, numa sala

do Congresso Nacional, estivessem reunidos Parlamentares, técnicos, Ministros, pessoas que, pela sua sensibilidade ou conhecimento técnico, têm importância ou significação na montagem do Orçamento da União. Se refletirmos, com um pouco de cuidado, sobre a situação de cinco, três ou, até, dois anos atrás, essa hipótese seria absolutamente remota e improvável. O fato de estarmos vivendo uma situação como esta, permite-nos colocar alguns aspectos que me parecem de suma importância.

Não creio ser necessário repetir, insistir e repisar a questão das dificuldades financeiras brasileiras atuais. Insisto apenas em dizer que não tinha esperança de que, ao cabo de um regime autoritário e ao se fazer uma nova Constituição, pudéssemos estar vivendo algo que não fosse crise econômica, financeira, social, institucional e política. Portanto, estamos vivendo uma fase extremamente rica da história brasileira e cumpre-nos, de toda maneira, lutar esforços, para que possamos construir não um Orçamento para a União ou para o Poder Executivo, mas, sim, para a Nação brasileira.

Tendo em vista isso, a Lei de Diretrizes Orçamentárias passa a ser um elemento de fundamental importância para orientar o caminho a ser seguido pelo Poder Executivo no próximo ano. Creio que ninguém pode, nesta altura, apesar de reconhecer a situação gravíssima que o Brasil enfrenta, deixar de vislumbrar que a área social especialmente ao longo destes últimos vinte anos, foi permanentemente penalizada, sacrificada, às custas da qual muito se fez para construir o tal PIB nacional, de oitava potência industrial do mundo, cuja dúvida sempre manifesto, cujo desconforto sempre insisto em revelar. Acho que ele cresceu em cima de muita injustiça, de muitos desequilíbrios, quer interclasses, quer inter-regionais. Entendo que pretender cobrar da área social para o ano que vem mais uma fatura para o reequilíbrio da economia brasileira e colocar isso como diretriz orçamentária, significa prosseguir no mesmo defeito de injustiça social já cometido ao longo de vinte anos, talvez até um tempo maior.

A tarefa que devemos escolher agora de tentar aperfeiçoar, através de sugestões, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, tem de, fundamentalmente, buscar um equilíbrio entre o que seja o reequilíbrio da Nação nos seus aspectos orçamentários e financeiros, mas não se pode, de maneira alguma, resgatar esse equilíbrio às custas do aumento do sacrifício da área social.

Tivemos, hoje de manhã, a oportunidade de expor isto ao Ministro do Planejamento e faço questão de retomar toda a perplexidade, todo o sofrimento que, em poucas palavras, podemos resumir, em termos de Brasil, sobre o tratamento dado à área social. Pediria a todos os companheiros, políticos ou técnicos, que, ao passarem em frente de uma unidade de saúde, lembrassem da apresentação de uma agência bancária e tentassem estabelecer uma comparação entre o conforto que

se dá a pessoa que vai, com gravata, depositar dinheiro e suas economias no local prestador de serviços, que é o serviço bancário e uma sala de parto de uma unidade de saúde, onde não se tem ar refrigerado, com uma pessoa correndo risco de morrer pela ausência de condições mínimas de trabalho dos funcionários. É fundamental que as pessoas tenham claro que o reequilíbrio desta Nação não pode ocorrer com a complacência do aumento da mortalidade infantil. É com isso que os economistas, os técnicos e os políticos devem sentir-se profundamente incomodados, e não com a mortalidade bovina. Em qualquer propriedade rural brasileira pode estar atingindo algo em torno de 10% ou 8%. É necessária uma série de providências, a fim de evitar que um desperdício da economia transpareça de tal maneira em montante no final do ano. Não é possível que, pacificamente, vejamos diante de nós a mortalidade infantil situada em torno de setenta mortes para mil nascidos vivos olhando esse número indiferentemente, tanto como 10% ou 3% do PIB, ou como qualquer dado que não reflita a idéia de que se está enterrando carne de pessoas humanas a cada ano, aos milhares neste País, provocando desperdício de população.

Gostaria que buscássemos fazer uma Lei de Diretrizes Orçamentárias pensando na questão da seguridade social, não esquecendo dos porões das santas-casas, dos velhos que passaram tanto tempo recebendo uma pensão ou uma aposentadoria da pior qualidade, em desrespeito aos trinta ou trinta e cinco anos de contribuição ao longo de suas vidas, para, ao cabo desse tempo, serem merecedores de uma remuneração digna, ao menos proporcional ao que trabalharam durante toda a vida.

Diria que combinamos com o Presidente Cid Carvalho, de propósito, não ter a presença de ministros nesta reunião, porque consideramos temporária a sua permanência até o final do Governo, mas contamos com a presença dos técnicos do Poder Executivo e, também, dos parlamentares. Esperamos que esta possa ser uma rica oportunidade, onde os políticos se enriqueçam com os dados técnicos e os técnicos, com os dados políticos, de maneira que, de um lado, não fiquemos com os politiquinhos e, de outro, com os tecnocratas. Creio que a nova fase da democracia brasileira esta a exigir essa reflexão maior e sinto muita felicidade ao saber, sentir e viver que isto está acontecendo no âmbito do Congresso Nacional, onde a sociedade se deve expressar de forma adequada.

Insisto em alguns pontos que me parecem objetivos ao se formular diretrizes ou ao se estabelecer prioridades, é o que vamos discutir fundamentalmente, nós, que militamos há mais tempo na área social, não podemos perder de vista que a estas palavras devem corresponder números e recursos. Isto significa dizer que o discurso bonito, de que o desenvolvimento brasileiro é baseado e objetiva o homem, cansou. Devemos poder dizer, concretamente, através do Orçamento da União e

das suas diretrizes, que o desenvolvimento brasileiro se destina aos seus próprios homens.

Antes de passar à fase de apresentação, quero agradecer, desde logo, a todos, em nome do presidente, deputado Cid Carvalho e do relator, Deputado José Serra, a vinda dos companheiros, quer da área do Executivo, quer da sociedade, e, obviamente, dos parlamentares pela possibilidade que teremos de discutir a questão da seguridade. Pretendo que tenhamos o enfoque geral da seguridade social, o que não estamos tendo condições de fazer frequentemente. Temos visto, com regularidade, falarem da assistência, da previdência e da saúde, mas não da tentativa de uma visão geral da seguridade social como um resgate do cidadão perante a Nação. É claro que o hábito da análise científica de se fazer o estudo setorial dificulta a visão dialética da globalização e do detalhamento em processos sucessivos. Devemos fazer um esforço, todos os envolvidos na área, no sentido de sair do raciocínio setorial primitivo, do final do século passado, para o raciocínio mais moderno, que é o globalizado.

Passemos, agora, à fase das exposições.

Concedo a palavra ao secretário de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Fazenda, Dr. Pedro Pullen Parente.

Gostaria de destacar que, embora fosse da sua conveniência fazer uma apreciação ao cabo da apresentação de todos, pareceu-nos adequado V. S^a fazer uma apresentação genérica, abrangente, informando as diretrizes que orientaram a produção desse projeto de lei, o que não o impedirá de voltar a falar, no final, sobre os pontos que possam não ter ficado suficientemente esclarecidos.

O SR PEDRO PULLEN PARENTE — Sr. Deputado Cid Carvalho, presidente da Comissão Mista de Orçamento, Deputado José Serra, relator do Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias, Senador Almir Gabriel, moderador do painel, demais congressistas presentes, senhores e senhores, em primeiro lugar, gostaria de me juntar àqueles que tem uma satisfação especial em discutir algo tão importante como hoje ocorre. Acho que esta oportunidade da discussão das diretrizes que nortearão a elaboração do orçamento, feita com tanta antecedência em relação ao exercício do próximo ano, de forma a permitir que o Legislativo e o Executivo possam estabelecer diretrizes antes da elaboração do próprio orçamento, é extremamente importante. Estou tendo a oportunidade de repetir isso várias vezes. Considero, pessoalmente, que o Capítulo das Finanças Públicas é muito feliz. Posso dizer a V. Ex^a que, de nossa parte, fizemos todo esforço para trazer o melhor documento possível em termos de Diretrizes orçamentárias.

O tempo de quinze minutos é breve para fazermos nossas considerações, mas gostaria de iniciar mencionando e agregando algumas dificuldades na elaboração desta lei, que o Deputado José Serra já colocou, entre as quais citaria o fato de que, ao mesmo tempo em que iniciávamos o processo de elaboração da

Lei de Diretrizes Orçamentárias, ainda estávamos discutindo com o Congresso Nacional uma solução para a questão do orçamento de 1989, que, como V. Ex^a recordam, estava com a sua execução emperrada. Ao mesmo tempo em que cuidávamos dessa discussão do orçamento de 1989 — repito — tínhamos de iniciar o processo de discussão e análise da Lei de Diretrizes Orçamentárias, matéria tão importante. Esta é uma dificuldade que gostaria de agregar às que o Deputado José Serra colocou. Posso assegurar a V. Ex^a que essas dificuldades foram, realmente, muito grandes. O fato de se partir do zero para elaborar uma lei sobre a qual se tinha e se tem tanta expectativa foi um trabalho realmente muito difícil. Foram várias discussões sobre a forma e o conteúdo, se deveria ter ou não o aspecto de uma lei, se deveria ter, a exemplo dos planos anteriores, formato de texto, enfim, tudo isso foi matéria amplamente discutida no âmbito da Seplan e o produto a que chegamos é o que foi divulgado, estando na mão de V. Ex^a.

Temos a convicção de que não é a melhor lei. Sabemos que ela terá de ser muito aperfeiçoada. Sentimos na carne a dificuldade da inexistência de informações, mas, realmente, temos a convicção de que foi o melhor trabalho que poderia ser feito naquela ocasião e com aquelas condições.

Gostaria de fazer referência à orientação geral que norteou a filosofia contida na Lei de Diretrizes Orçamentárias, para depois entrar no detalhamento e na discussão do orçamento da seguridade social propriamente dito. Já foi dito — hoje pela manhã, o Ministro João Batista de Abreu mencionou e está explícito no texto da lei — que o objetivo básico foi manter a situação vigente em 1989. Havia razões para isso, e, no meu modo de ver, elas podem ser alteradas pelo Congresso Nacional, mas, do ponto de vista do Poder Executivo, as razões eram bastante fortes, como o fato de que estavam traçando diretrizes de um orçamento que deveria ser executado por um Governo que não era aquele que estava trabalhando naquele instante. Portanto, não faria sentido, naquele momento, propor alterações radicais num programa de trabalho que seria executado por um Governo que não era o que estava trabalhando. Tratava-se de situações em que a política já estava em andamento. Portanto, também não fazia sentido mudar um conjunto de políticas implementadas pelo Governo Federal justamente no último ano de mandato ou para prevalecer no primeiro ano do mandato seguinte. Diria a V. Ex^a que a razão básica foi a de cautela e precaução, no sentido de que não deveríamos modificar ou introduzir modificações radicais em toda a condução da política orçamentária do Governo no último ano do mandato ou para prevalecer no primeiro ano do mandato seguinte. Naturalmente, essa orientação geral tem a característica de não demonstrar uma mudança de política ou de prioridade por parte do Governo, mas justamente no âmbito do Congresso Nacional é oportuna

esta discussão. Se for o caso, então, que se introduzam as alterações necessárias com vistas a dirigir os gastos do Governo para áreas que sejam consideradas mais prioritárias.

Com relação — especificamente — ao Orçamento da Seguridade Social, em primeiro lugar — como disse o Deputado José Serra — trata-se, também, de uma inovação. Quer dizer, estamos separando ou introduzindo uma peça orçamentária exclusiva da seguridade social, para demonstrar, efetivamente, qual é a quantidade de recursos, a massa de recursos que está sendo dirigida ou canalizada para aquela área. Então, qual foi o pensamento básico com relação à estrutura desse Orçamento de Seguridade Social, com base, naturalmente, no que diz a Constituição? Em primeiro lugar, esse orçamento tem que conter todos os órgãos, entidades, fundos e autarquias que lidam diretamente com a seguridade social, na forma que está definida na Constituição, ou seja, que abrangam saúde, incluindo saneamento básico, previdência social e assistência social.

Acontece que o Orçamento da Seguridade Social tem que receber recursos transferidos do Orçamento Fiscal da União, ou seja, suas fontes normais de recursos, suas fontes tradicionais de recursos não são suficientes e, portanto, tem que receber recursos do Orçamento da União. Para isso, então, teríamos que incluir no Orçamento Geral da União uma entidade qualquer ou um item que permitisse fossem feitas as transferências do Orçamento Fiscal para o Orçamento da Seguridade Social. Então, desse ponto de vista, o Orçamento da Seguridade Social assume a figura de um grande fundo, de uma grande autarquia. Enfim, será incluído no Orçamento Fiscal o valor das transferências que têm que ser destinadas ao Orçamento de Seguridade Social. Esse valor que será global estará devidamente detalhado no Orçamento da Seguridade Social, de acordo com os diversos programas de aplicação e aberto nas diversas entidades, fundos e instituições.

No estabelecimento das diretrizes, o processo utilizado foi o da consulta prévia aos diversos ministérios. Esta ação decorreu, em primeiro lugar, pela inexistência de tempo e, em segundo lugar, pelo fato de que não tínhamos uma lei complementar, como foi dito, não tínhamos um plano plurianual, não tínhamos noção exata ainda de qual seria a forma da lei. Assim, essa consulta foi feita de forma muito aberta a todos os ministérios e órgãos. Muito aberta, no sentido de que não foi encaminhado nenhum tipo de formulário, não foi traçada nenhuma orientação mais objetiva de como cada ministério, ou órgão, deveria apresentar suas metas e diretrizes para inclusão no Orçamento Geral da União. Esta é uma dificuldade, uma deficiência reconhecida. Não sabíamos como proceder de outra forma, porque não queríamos deixar de escutar os diversos ministérios e órgãos. O resultado foi que recebemos um conjunto de informações das mais diversas formas, que totalizou mais de um milhar de páginas. Quer dizer, foi um tra-

balho muito grande de consolidação desses documentos, e o resultado foi as prioridades que estão incluídas no Anexo II, do Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias, e eu me permitiria não detalhá-las uma a uma, porque, certamente, serão objeto de discussão posterior.

Gostaria apenas de ressaltar dois aspectos com relação a estas prioridades. O primeiro deles é o fato de estarem elencados nesta lista algum projeto, não significando que outros projetos não possam ser contemplados no orçamento. Se tivéssemos a pretensão de incluir todos os projetos nesse documento, já estaríamos fazendo uma pré-orçamentação e o objetivo não era esse, mas apenas apresentar as prioridades.

O segundo fato é que a Secretaria de Planejamento, dentro do trabalho de coordenação, que é função sua, teve que, efetivamente, fazer escolher deduções, enfim, montar um conjunto que pode não ser exatamente o conjunto de informações encaminhadas pelos diversos ministérios.

Estas seriam as observações que gostaria de fazer com relação às diretrizes.

Finalmente, com relação ao Orçamento da Seguridade Social, temos a questão das receitas. Existe um tópico específico na Lei das Diretrizes Orçamentárias que trata da alteração na legislação tributária, com vistas a permitir uma arrecadação adicional de receitas para financiar os gastos deste Orçamento de Seguridade Social. Está presente, inclusive na imprensa, a discussão do financiamento da Previdência. O que se objetivou foi, efetivamente, já deixar caracterizada a necessidade de introdução de alterações na legislação tributária, no que diz respeito às fontes de recursos para a Previdência Social. O déficit, já para esse exercício, é bastante considerável, e também o será para os exercícios seguintes. Portanto, o Poder Executivo terá que, efetivamente, encaminhar ao Congresso Nacional, com bastante rapidez, no que se refere ao exercício de 1989, projeto da lei complementar relativa à questão, de forma estrutural, com relação às receitas da Previdência Social. Então, o Executivo terá que encaminhar tal proposição proximamente, e terá que fazê-lo de forma a equacionar o problema de financiamento da Previdência Social.

O SR. MODERADOR (Senador Almir Gabriel) — Agradecemos ao Dr. Pedro Pullen Parente a contribuição. A ela se seguirá a do Secretário-Geral do Ministério do Interior, Dr. José Carlos Melo. Gostaria de acrescentar que valeria a pena, ao cabo das apresentações, serem feitos os questionamentos, a fim de que, com isso, se alcance o melhor rendimento possível.

O SR. DR. JOSÉ CARLOS MELO — Sr. Presidente, Deputado Cid Carvalho, Sr. Relator, Deputado José Serra, Sr. Moderador, Senador Almir Gabriel, gostei muito da exposição do Deputado José Serra. A ausência de recursos para investimentos deve preocupar todos nós, pois o aspecto social é mais consistente se for fruto de uma economia saudável, de

um processo de geração de emprego e não de medidas paternalistas. Só através de um programa maciço de investimentos em infraestrutura é que vamos, realmente, alcançar um social auto-sustentável. Estamos percebendo que essa economia invisível cresce a “olhos vistos”! Já falam em variações de 40% e 50%. Evidentemente que essa economia invisível também cresce, porque existe alguma sobra, alguma gordura na infra-estrutura a ser aproveitada. Quer dizer, se ela cresceu baseada numa utilização de 6% de energia é porque havia uma sobra de energia baseada em investimentos que foram feitos nesse setor, em algum período. Quer dizer, há um limite também de crescimento para a economia invisível, ou seja, se não investirmos em infra-estrutura, teremos que aumentar imensamente as ações paternalistas na área social.

A partir do dia 16 de janeiro deste ano, o Ministério do Interior que, tradicional e historicamente, teve a sua ação voltada para o desenvolvimento regional e para o desenvolvimento urbano, passou a receber uma série de atribuições na área social. Recebemos, no Ministério do Interior, no dia 16 de janeiro deste ano, quatro entidades voltadas para a atividade do campo social. A primeira delas é a Coordenadoria para a Integração de Pessoas Portadoras de Deficiências Físicas, a Corde; a segunda é a Seac, Secretaria de Habitação e Ação Comunitária; a terceira foi a LBA e, finalmente a Funabem.

No curto tempo que cabe a cada expositor, vou falar, rapidamente, da atividade desenvolvida por essas entidades.

A coordenadoria para Integração de Pessoa Portadora de Deficiência Física, a Corde, tem para este ano um orçamento de cinco milhões de cruzados novos. Ela, com esse orçamento, procurará atingir, aproximadamente, 10% da população deficiente, através das seguintes ações: garantir os direitos básicos da cidadania eliminando as formas excludentes de acesso aos benefícios sociais; inserir a pessoa portadora de deficiência física nos programas sociais do Governo, com especial atenção para a população comprovadamente carente; integrar o sistema de prevenção de acidentes em ação específica, que possibilite reduzir a ocorrência de deficiências, de forma a reverter essa incidência atual; estimular a criação de oportunidades no mercado de trabalho ao deficiente físico; incentivar o desenvolvimento de metodologias e meios auxiliares que viabilizem a integração da pessoa portadora de deficiência física; promover a eliminação de barreiras arquitetônicas e adequação de meios de transporte para a pessoa portadora de deficiência física. Como estamos vendo, é um programa relativamente pequeno. São cinco milhões de cruzados novos. A sua abrangência é em todo o Brasil. Visa basicamente a qualquer tipo de deficiência física, como o cego, o aleijado, e procura fundamentalmente a integração do deficiente físico na sociedade.

A Seac, Secretaria de Habitação e Ação Comunitária, tem, em 1989, um orçamento de setecentos e quarenta e oito milhões de cruza-

dos novos, sendo que, em números redondos, apenas um milhão para pessoal e setecentos e quarenta e sete para implantação de seus programas. O principal programa desenvolvido pela Seac é o Programa do Leite, que distribui leite para as crianças carentes de até sete anos, cujas famílias recebiam até dois salários mínimos. Está previsto, para este ano, o atendimento em oitocentos e trinta e oito municípios, e a população estimada é de doze milhões de crianças. A distribuição de leite prevista é de um milhão e setecentos mil litros de leite tipo C. É mais ou menos 33% da produção brasileira de leite. Há o Programa de Mutirão Habitacional e de Lotes Urbanizados, que visa a criar facilidades na implantação de programas habitacionais para a população de baixíssima renda. A previsão é fornecer cento e trinta e uma mil moradias e duzentos e quarenta e seis mil lotes urbanizados em mil oitocentos e cinquenta municípios. Há também, o Programa de Ação Comunitária, com dezesseis tipos diferentes de projetos, como hortas comunitárias, mecanização, compra de trator para uma pequena comunidade rural, por exemplo, telefonia rural, alimentação, curso pré-profissionalizantes, creches, saneamento, campanha de roupas, agasalhos, postos médicos, estradas vicinais etc. São Previstos vinte e cinco mil projetos em dois mil municípios. Há o Programa Nacional de Apoio às Comunidades Faveladas, o “Fala Favela”, que objetiva beneficiar diretamente a população de favelas em geral, morros, cortiços, palafitas, etc., com o reparo de moradias, obras de melhoramentos e centros comunitários. O número de municípios atingidos são as dez regiões metropolitanas e estão previstas cento e cinquenta mil ações de reparos de obras, três mil em melhoramentos e seiscentos centros comunitários. O Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural, que objetiva amenizar os problemas que fazem com que o pequeno produtor rural migre para a cidade, pretende criar trezentos centros comunitários em duzentos e cinquenta municípios.

A Legião Brasileira de Assistência, que é o órgão mais tradicional, mais antigo deste elenco todo, tem um orçamento de seiscentos e trinta e oito milhões de cruzados novos, sendo que quinhentos e onze são para suas despesas e cento e vinte, aproximadamente, para pessoal. Temos o programa de creches para crianças de até seis anos e onze meses, buscando atender a uma população de quatro e meio milhões de crianças por mês. Há um programa de expansão de creches, procurando criar mais cinco mil e duzentas. Há o Programa de Apoio Nutricional para crianças de até três anos, gestantes e nutrízes, pela distribuição de complementação alimentar, procurando beneficiar dois milhões e oitocentas mil crianças. Temos ações básicas em saúde, monitorizando o crescimento e desenvolvimento, incentivando o aleitamento materno, controle de imunização, reidratação oral e banco de leite materno. Três milhões e setecentos e cinquenta mil pessoas é a população estimada para o atendimento. Há também o programa de

prevenção de deficiência e tratamento precoce. A criança, a família e a comunidade receberiam ações integradas, com vistas a eliminar ou reduzir o risco de possíveis lesões, deficiências, incapacidades, bem como corrigir desvios no desenvolvimento infantil. A estimativa de população a ser atendida é de trezentas mil por mês. Há o programa de tratamento e reabilitação de pessoas portadoras de deficiência física, com população de cento e oitenta mil por mês a serem atendidas. Temos o programa de apoio à pessoa idosa em que quatrocentos e cinquenta mil serão atendidas por mês. São programas de grande porte, de grande clientela, com educação social na área de saúde, higiene, educação sanitária, trabalho, cidadania e planejamento familiar. É de dois milhões e duzentas e cinquenta mil a população estimada. Há o programa de auxílio econômico e financeiro para a concessão de benefícios e atendimento em casos de calamidades. A estimativa de atendimento, esse ano, é de dois milhões e duzentos e cinquenta mil pessoas. Na assistência judiciária e registro civil, será de três milhões e setecentas e cinquenta mil pessoas. Na legislação de instituições e organizações comunitárias, prestando assistência técnica, jurídica a entidades comunitárias, o número é de vinte e duas mil e quinhentas entidades. O apoio à unidade de produção, objetivando geração de emprego e renda é de cento e oitenta mil unidades previstas. Na formação e reciclagem profissional, a população a ser atendida é de dois milhões e setecentas mil pessoas. No apoio às ações comunitárias, através de vários projetos de lazer, esporte, fortalecimento de instituições sociais, três milhões de pessoas deverão ser atendidas.

Finalmente, na Funabem, Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, a despesa total prevista no orçamento deste ano é de cento e quarenta e um milhões, sendo que vinte milhões para a área de pessoal. O atendimento da Funabem é bastante conhecido, pois é uma instituição antiga. Propõe atender, este ano, dois milhões de crianças e adolescentes em todo o território nacional, envolvendo cinco mil entidades e prestando assistência, através de convênios com entidades federais, estaduais, municipais e particulares.

Então, basicamente, é este o panorama do Ministério do Interior, no que diz respeito às suas ações na área social.

O SR. MODERADOR (Senador Almir Gabriel) — Agradecemos ao Dr. José Carlos Melo a sua contribuição. Sabemos que ele poderá, ou deverá, retirar-se em pouco tempo, mas a sua assessoria permanecerá e deverá participar da fase de debates.

Convido o Secretário-Geral do Ministério do Trabalho, Dr. Lício Camargo para fazer a próxima exposição.

Felizmente os técnicos estão conseguindo manter-se dentro dos limites de tempo, dez a quinze minutos, estabelecidos. O problema de expressão de linguagem é nosso, dos políticos.

O SR. LÍCIO CAMARGO — Sr. Presidente, Deputado Cid Carvalho, Deputado José Serra, relator, e Senador Almir Gabriel, farei algumas observações de caráter geral e que se fundamentam num ponto bem específico.

O Ministério do Trabalho, de forma global, entende que a função trabalho não está devidamente contemplada na Lei de Diretrizes Orçamentárias. E dois seriam os motivos básicos para esta nossa observação. Aliás, o Senador Almir Gabriel fez comparação entre os serviços prestados por uma agência bancária e por um posto de saúde; e acho que aí poderíamos colocar também as agências do Ministério do Trabalho que prestam serviços à população. Quer dizer, acho que todos conhecem, no correr dos últimos anos, que a função trabalho tem sido muito desprestigiada e notamos isso pela deterioração da prestação dos serviços que sofre o Ministério do Trabalho hoje. Os dois motivos básicos por que compreendemos que a função trabalho não é devidamente contemplada são os seguintes: o primeiro é que a função trabalho não consta no orçamento social e o segundo é que a sua inserção no orçamento da seguridade social, no nosso entendimento, está tecnicamente incorreta. E é sobre esse segundo ponto que eu gostaria de fazer algumas considerações sobre emendas que, inclusive, já foram encaminhadas ao Senador Almir Gabriel.

O primeiro ponto é a necessidade de incluir no Anexo II a prioridade de seguridade e saúde do trabalhador, que não está contemplado. Isso implica modernização e expansão das ações de fiscalização das condições de segurança e saúde do trabalhador, com ênfase nas ações voltadas para a prevenção dos acidentes de trabalho. O Ministério do Trabalho coloca essa função como prioritária; ela é autojustificável. As pessoas que conhecem o número de acidentes de trabalho neste País não teriam dúvida alguma em aceitar essa inclusão de prioridade.

O segundo ponto diz respeito à mudança de área do seguro desemprego; quer dizer, retirá-lo da assistência social e colocá-lo na área da Previdência Social, até por que essa parte está relacionada com seguridade social. Isso representaria a manutenção do programa do seguro desemprego, inclusive a sua expansão.

O terceiro ponto que gostaríamos de ressaltar é a proposição de uma emenda supressiva ao art. 33, que trata de seguro desemprego. Entendemos que a supressão deva recair sobre a expressão "exclusiva a destinação de que trata o § 1º do art. 239 da Constituição Federal". Entendemos que tal supressão está fundamentada na disposição contida no § 2º do art. 195 da Constituição Federal, segundo a qual a gestão dos recursos que integram o orçamento da seguridade social a ser elaborada de forma integrada, garantirá a cada um dos órgãos envolvidos a gestão dos seus recursos. Saliemos que o *caput* do art. 239 da Constituição determina que os recursos do PIS/Pasep sejam destinados ao financiamento do seguro desemprego e ao pagamen-

to do abono de que trata o § 3º do mesmo artigo. Julgamos que a exceção contida no § 1º do art. 239 não pode sobrepor-se à regra do *caput*. Dessa forma a totalidade da arrecadação da contribuição PIS/Pasep deverá integrar a receita da seguridade, destinando-se, posteriormente, parte desses recursos ao financiamento de investimentos através do BNDES. Desse modo, atende-se à disposição constitucional.

Do ponto de vista do Ministério do Trabalho, seriam estas as observações, que a função trabalho não está incluída no orçamento fiscal e que a sua inserção no orçamento da seguridade social teria de ser remanejada através das emendas que já foram apresentadas ao Senador Almir Gabriel. Objetivamente, são estes os pontos.

O SR. MODERADOR (Senador Almir Gabriel) — Agradeço ao Dr. Lício Camargo as informações e solicito a presença do Secretário de Orçamento de Programação Financeira do Ministério da Saúde, Dr. Sebastião Grilo.

O SR. SEBASTIÃO GRILLO — Exmº Sr. Deputado Cid Carvalho, Presidente desta comissão, Sr. Deputado José Serra, Senador Almir Gabriel, Srs. Congressistas, Srs. Técnicos do Executivo, meus colegas de trabalho, antes de manifestarmos a nossa satisfação de estar aqui presente num seminário de grande importância, queremos manifestar o nosso louvor aos Srs. Constituintes que, ao elaborar a nova Constituição do País, tiveram a felicidade de nela inserir alguns mecanismos que nos estão levando a retomar um processo de planejamento de médio prazo. Refiro-me ao estabelecimento de um plano plurianual para, em cima dele, antes da apresentação de um orçamento a ser transformado em lei, tenha-se, então, uma lei de diretrizes para a elaboração desse mesmo orçamento. Vemos isso com muita satisfação, porque teremos oportunidade de estabelecer critérios de política de governo, antes de discutirmos os números da execução orçamentária do orçamento seguinte.

Não podíamos deixar de reconhecer aqui publicamente o trabalho dos técnicos da SOF, que, sem terem esse plano plurianual aprovado para balizar a lei de diretrizes, não mediram esforços para apresentar um anteprojeto de lei que agora estamos aqui discutindo. Sabemos das dificuldades, em decorrência das quais, naturalmente, haveremos de encontrar falhas no anteprojeto, mas reconhecemos que esse é o primeiro ensaio, o embrião de uma coisa que esperamos cresça daqui para frente. Por esse motivo, o Ministério da Saúde procurou respeitar o conteúdo do texto apresentado pelo Executivo, buscando apenas discutir melhor a questão das prioridades para a área da seguridade social, nas quais estão inseridas as questões de saúde, principalmente neste momento em que estamos buscando estabelecer uma lei de diretrizes orçamentárias, as linhas mestras do futuro Sistema Único de Saúde, também previsto na Constituição Federal.

Por isso, as prioridades que estamos tentando inserir nessa lei são para garantir a implan-

tação efetiva desse Sistema Único de Saúde. É claro que também a Constituição muito bem fixou que devemos ter três orçamentos: um fiscal, um da seguridade e outro de investimento das estatais. Assim, esperamos que essa lei, com o passar dos anos, vá evoluindo no seu conteúdo, até chegarmos a possuir realmente orçamentos independentes, porque entendemos que orçamento é constituído de receitas e despesas, não de despesas. Acreditamos plenamente na evolução que está por vir. Então, o orçamento da seguridade social passará a ter as suas receitas definidas no próprio orçamento, ficando para o orçamento fiscal apenas as transferências da parcela de recursos necessária ao custeio dos órgãos que constituem o sistema de prestação de serviços. Queremos lembrar aqui, também, neste momento de discussão, que a Constituição, nas suas disposições transitórias, estabelece que 30% das receitas desse orçamento seriam destinadas à saúde, até que fosse aprovado em leis complementares a organização do sistema de seguridade social. Como não temos ainda essas leis que regulamentam a seguridade social, entendemos que deveríamos buscar de alguma forma prorrogar por mais um ano essa disposição que garante 30%, no mínimo, para a área da saúde. O que vemos, dentro das prioridades da seguridade social, é a necessidade de deixar bem claro na lei que, se ela é uma lei de diretrizes, tem de ter bem definido quais serão as prioridades do Governo na área da seguridade social, que é o nosso tema. Assim, estamos propondo que as prioridades da área da saúde contemplem todas as ações que venham a constituir o Sistema Único de Saúde, que busca, conforme seu conceito, a universalização e a integração das ações de saúde. Que possamos com essas ações reduzir a mortalidade infantil, através de programas de intervenção nos grupos de risco, reduzir o risco de infecção e mortalidade em consequência das grandes endemias. Temos como prioridade, sim, a erradicação da poliomielite, da raiva, e pretendemos colocar sob efetivo controle epidemiológico o sarampo, a difteria, o tétano, a coqueluche etc., através de um programa efetivo de vacinação.

Defendemos seja prioridade também definida em lei a questão do sangue e dos hemoderivados. Que seja montada uma rede nacional de hemocentros, principalmente para que possamos colocar sob efetivo controle esse fantasma que nos assusta, que é a Síndrome da Imunodeficiência Adquirida. Temos de colocar também como prioridade a vigilância sanitária, a proteção à saúde do consumidor, através da fiscalização dos procedimentos de produtos e alimentos. Entendemos que é necessário reduzir a dependência do Brasil em produção de medicamentos, através de incentivo às matérias-primas farmacêuticas. Entendemos que dentro do princípio da universalização da assistência está também a assistência farmacêutica através do Sistema Único de Saúde. É preciso incrementar a política nacional de imunobiológicos, buscando a sua

auto-suficiência. Há de se considerar como prioridade o programa nacional de alimentação e nutrição, que, somado ao programa do leite, somado à assistência médica e farmacêutica, contribuirá para a melhoria da saúde nacional dentro de um prazo bem curto. Sobre o desenvolvimento tecnológico é desnecessário falar, porque sem ele não haveremos de melhorar as nossas opções. E, por fim, entendemos que a grande prioridade tem de ser o desenvolvimento institucional. Deve-se buscá-lo e efetivar aquilo que está na Constituição, que é uma luta e um sonho de todos os brasileiros — estruturar, efetivamente, o Sistema Único de Saúde, descentralizando a gestão nos serviços e mantendo a unidade na condução da política setorial. É claro que isso não se faz também sem promover o desenvolvimento de recursos humanos para o Sistema Único de Saúde.

O que vimos, Srs. Congressistas e prezados companheiros, é que o conceito de seguridade social ainda não está no nível que esperamos, e temos certeza de que haveremos de atingi-lo em breve; somos pelo conceito bem amplo, que ponha a amplitude equivalente à extensão do problema e traduza na sua dimensão a expectativa da população brasileira, quanto à reforma sanitária que há de vir com a implementação do Sistema Único de Saúde, de acordo com os princípios de direção única, buscando-se a universalização do atendimento e a integralização das ações. Como bem disse o Deputado José Serra, estamos ainda engatinhando em seguridade social e na própria lei de diretrizes orçamentárias, mas, nos anos subsequentes, haveremos de dar à lei de diretrizes orçamentárias a consciência necessária baseada no orçamento plurianual de investimento, e à seguridade o conceito que todos esperamos. Temos certeza de que vamos chegar lá. Muito obrigado.

O SR. MODERADOR (Senador Almir Gabriel) — Muito obrigado, Dr. Sebastião Grilo. Convido agora o Secretário-Geral do Ministério da Previdência, Dr. Delisé Guerra Macedo, para fazer o seu pronunciamento.

O SR. DELISE GUERRA MACEDO — Sr. Presidente da Comissão de Orçamento, Deputado Cid Carvalho, meu caro Senador Almir Gabriel, coordenador deste painel, Srs. Deputados, Senadores, meus caros amigos e colegas, devo inicialmente reafirmar aqui o elogio à comissão e ao Congresso Nacional por mais esta iniciativa para a discussão de uma lei de fundamental importância, não só para as finanças públicas, mas, particularmente, para o próprio planejamento do País. Eu começaria, Sr. Presidente, a dizer que o Congresso trouxe inovações profundas no capítulo da seguridade social, ao definir o novo conceito das ações que devem compor a seguridade social no País: a previdência, a saúde e a assistência. Aliás, a Constituição já resgatou, ou pretende resgatar algo fundamental neste País, que é o planejamento a médio e longo prazos. O que se tem presenciado no período recente é que não há mais planejamento para

além de uma semana ou um mês. Assim não é possível, no quadro de dificuldades principalmente financeiras, como se referiu o Deputado José Serra, executar qualquer trabalho de persistência e de continuidade. O art. 165 da Constituição fala dos planos plurianuais, da lei de diretrizes orçamentárias, e inseriu-se no seu § 9 a necessidade de uma definição de todas essas coisas. E aqui, Sr. Presidente, Srs. Deputados, fico a raciocinar sobre a grande dificuldade de se votar e discutir uma lei complementar sem a definição precisa do que serão o plano plurianual e os orçamentos desta República.

Parece-me que a primeira coisa que deveria ter sido feita logo após promulgada a Constituição seria uma lei complementar que regulasse a organização e a elaboração do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. Mais do que isso: art. 59 do ato das Disposições Constitucionais Transitórias diz-se que o Poder Executivo teria forçosamente de remeter ao Congresso Nacional a organização da seguridade e os planos de benefícios e de custeio, prazo terminado a 5 de abril. É uma dificuldade a mais, porque existe no Congresso Nacional um projeto de lei que regule os planos de custeio e a organização da seguridade social.

Estou colocando como pano de fundo estas dificuldades para mostrar que o trabalho feito pela Seplan é grandioso. Louvam-se aqui os técnicos que, sem essas definições, elaboraram um projeto de lei que recomenda a cultura técnica pelas posições já colocadas aqui pelo Deputado José Serra. É fácil ser engenheiro de obras acabadas. Não desejaria ser engenheiro de obras já acabadas. Sei das dificuldades na elaboração de uma lei desse tipo, mas me parece que, antes da elaboração da lei, deveria ter sido discutida com todos os segmentos do Governo Federal a elaboração da lei complementar.

Foi feliz a Constituição ao estabelecer os objetivos principais da seguridade social, que vai da universalização à irreduzibilidade, à base de custeio, à administração e gerência da seguridade de forma democrática e com a participação de toda a sociedade e do poder público. Foi feliz também ao definir, no art. 195, o conceito de orçamento integrado da seguridade social.

Chamo a atenção de todos os presentes, principalmente dos senadores e deputados da comissão, para o fato de que um orçamento da seguridade não deve abraçar orçamentos de órgãos e de fundos. No orçamento geral da Previdência está o orçamento da saúde, o orçamento da assistência, dos diversos órgãos que compõem esses sistemas; pode-se agregá-los e dizer que há um orçamento integrado de seguridade social. No entanto, acho que não é isso que a Constituição prevê. Devemos sentar à mesa e estudar os instrumentos que virão ao Congresso, sucessivamente, como as leis da previdência, da assistência de saúde, bem como discutir a base do financiamento e da organização. Então, a primeira colocação é que o orçamento da seguridade

social não pode ser somente o somatório de peças orçamentárias de diferentes órgãos e fundos. Deve ser integrado e definida a base de custeio.

O que me chamou a atenção ao ler toda a lei, além do anexo de prioridade, foi a base o nosso amigo e parente, secretário de orçamento da Seplan, já frisou aqui. A alternativa foi projetar o orçamento de 1990 por base o orçamento de 1989. É uma base falha, e vai ser, seguramente, um orçamento muito falho. No que diz respeito à seguridade social, se adotarmos esses conceitos, será uma calamidade. Chamaria a atenção dos Srs. Congressistas para isto: o orçamento de 1990, que requer novos modelos, novos conceitos, novos benefícios, não pode ter a base de 1989, nem em sua organização muito menos em seu financiamento. Também na exposição de motivos nada dizem dos arts. 19 e 36, que tratam de percentuais de recursos para despesa de capital. Não sei que critérios levaram, porque não houve uma discussão prévia. A discussão, diga-se de passagem, foi muito superficial por todos os órgãos de Governo, e aí, numa censura à Seplan, sim, acho que os prazos constitucionais não foram discutidos e não sei quais os critérios em que se basearam para obter os percentuais e dizer que saneamento básico tem 5% e Previdência Social 24%. Se a base é o orçamento de 1989, volto a afirmar que é uma base errônea.

Mas, meu caro Senador, também não se pode continuar substituindo — e a lei prevê — as contas de recursos direcionadas para o custeio de atividades essenciais e prioritárias, como é a seguridade social. Não podemos mais conviver pagando com o Finsocial aposentados da União. Esse conceito é elástico demais para a seguridade social. Acharmos que quando Assembléia Nacional Constituinte criou fontes de recursos, era para complementar, porque julgava insuficientes as fontes existentes, no caso a contribuição sobre a folha de salário. Se substituírem essas fontes, dando-lhes nova orientação, seguramente vão faltar recursos, e é o que estamos vivendo com a grande dívida social hoje no País. O meu caro amigo Senador Almir Gabriel já se referiu a isso, e lhes digo que é dramaticamente doloroso conviver pagando aposentadorias em torno de 40%, de 81% Isto representa nada menos que 83% de todas as aposentadorias do País. E mais, para que saibam, não há na Previdência além de cem pessoas que ganham mais de NCz\$ 1.260,00 com essa recomposição de maio, sob a alegação de não ter financiamento para essa grande dívida social, principalmente a compressão dos pagamentos das aposentadorias.

Para lhes dar uma informação, Congressistas, o que se tem verificado — e aqui já estou fugindo um pouco do tema — é que nesta década de 1980 estamos convivendo com problemas muito sérios, problemas de crescimento econômico e problemas de municição. Se examinarmos as taxas de investimento fixo no Brasil, verificamos que elas caíram tremendamente, e passaram a ser negativas no setor público. Não há poupança no setor

público, e isso é um desastre. O nosso capital social básico sendo destruído e, como frisou o Deputado José Serra, é muito mais caro reconstruí-lo. E a Previdência está com dificuldades por causa da diminuição da atividade econômica. Se tivéssemos mantido a participação no produto bruto de nossa arrecadação, o déficit seria desprezível. Nós participávamos, há alguns anos, de 5,18% do PIB, como em 1986. E essa participação vem caindo, ano a ano, para em 1988 ficarem em torno de quatro e pouco, mais ou menos uma diferença de 1%. Isso daria, em termos de arrecadação, se o salário real tivesse crescido, nada menos do que de 5 a 6 bilhões de cruzados, e o déficit hoje da Previdência é de 9 bilhões de cruzados se não for financiado. Se for financiado, acrescente-se a taxa de juros atual mais de 2 bilhões, o que significa dizer, se for financiado o déficit da Previdência para pagar os benefícios em dia e mais as atividades de saúde a partir deste mês, recorrendo-se à rede bancária, haverá um déficit em torno de 11 bilhões de cruzados. Se o salário mínimo, e é previsível, for aprovado entre 140 a 160 cruzados, mantendo-se não o crescimento real, mas a sua atualização pelo IPC, teremos um aumento, se for de 140 cruzados, de 8 bilhões, então o déficit passará para 19 ou 22 bilhões de cruzados. É uma coisa quase que impagável.

Estamos com o fogo na mão. O Sr. Ministro da Previdência Social e nós mesmos, os técnicos, estamos preocupados, e também a Seplan, em encontrar um caminho para financiar esse déficit. Na realidade, devo informar aos Senhores que já começamos o nosso orçamento com um déficit potencial, pelo lado da não arrecadação da receita, em torno de 4.800 milhões de cruzados. Aumentaram as alíquotas, principalmente no lucro líquido das empresas, de 8,12%, para as empresas, de modo geral, e para as empresas bancárias de modo particular, respectivamente, e esperava-se que pelo menos esses recursos entrassem para a Previdência. O nosso cálculo orçamentário inicial, que era de 3.066 milhões de cruzados, está hoje previsto para 2 bilhões de cruzados, e aí temos um déficit de 1.066 milhões. Quanto à arrecadação pelas fontes financeiras de emprego dos recursos enquanto não se paga despesa no "overnight", não vamos arrecadar 2.700 milhões como está previsto no orçamento e, sim, 200 milhões, porque não temos dinheiro para aplicações financeiras. Então, temos um déficit potencial de 2.500 milhões. Pelo lado da receita, recomposição, houve um aumento de 60% no ponto básico de nossas despesas, e que dará, com o 13º salário, algo em torno de 5 bilhões, e pelo lado do piso nacional de salários um aumento para 81,4%. Isto chega, mais ou menos, a outros 5 bilhões, descontada a arrecadação, e vai-se entrar com um déficit líquido de 9 bilhões ou, se financiado, 11 bilhões de cruzados.

Srs. Deputados, é preciso salientar que nas prioridades nada se diz sobre Previdência Social. Previdência Social é um zero à esquerda, ou à direita, como queiram. Só se diz lá que

os benefícios têm que ser pagos. Ora, pagar os benefícios. Temos uma série de coisas, desde a organização para pagamento dos benefícios com conforto, como disse o Senador Almir Gabriel. Temos que reestruturar todas as nossas redes, temos que treinar pessoa, que nos informatizar, que nos modernizar, e não se disse nada sobre a arrecadação. E, para finalizar, acho que toda a arrecadação, inclusive do lucro do Finsocial, deveria ser feita pela lapas. E mais que isso: deveria constituir-se o fundo que nós exigimos. Isso é muito importante.

Estou falando da Previdência, que representa 65% de todas as despesas do Executivo. Então pediria ao Senador um pouquinho mais de tempo. Esses pontos são fundamentais, são importantes para quem nos ouve aqui, que é um foro de debates. Estou falando com toda a franqueza. Não se diz nada sobre o lapas. Temos que modernizar o lapas, sua fiscalização, a modernização dos postos, e não se diz nada sobre isso no capítulo de prioridades. Aliás, o Fundo de Previdência Social deveria ser transformado em fundo nacional de seguridade social. Todos esses recursos deveriam ir para esse fundo, e que se pudesse distribuir através de instrumentos. E nós fizemos isso, embora não tivéssemos a responsabilidade de fazê-lo, mas fizemos, quantificando o quanto era necessário para a cobertura dos novos benefícios outorgados pela Constituição no anexo ao plano de custeio que deve vir ao Congresso Nacional. E se o salário mínimo fosse igual a dois ou três salários de referência, se o produto crescesse a 2 ou 4% ao ano, em uma escala de perspectiva de vinte anos, até o ano 2.010? Então, é preciso ter consciência e a lei tem que dizer isso, se queremos mesmo implantar o mesmo capítulo de seguridade social no País e resgatar em parte essa grande dívida.

Srs. Deputados, Srs. Senadores, agradeço e me coloco à disposição, ficando aqui na mesa porque acho que devem vir perguntas. Vamos discutir o problema da Previdência Social depois de amanhã, exaustivamente, no seminário sobre Previdência Social. Muito obrigado.

O SR. MODERADOR (Senador Almir Gabriel) — Agradecemos as informações do Dr. Delíni e fazemos o registro do entusiasmo de suas palavras em defesa da Previdência e da seguridade social.

Gostaria de perguntar ao Dr. Pedro Parente se gostaria de fazer um rápido apanhado, mas que fosse bastante rápido porque há uma série de perguntas já encaminhadas.

O SR. PEDRO PULLEN PARENTE — Sr. Senador, me permitira fazer apenas algumas observações sobre os comentários dos diversos colegas dos demais Ministérios. Em primeiro lugar, com relação ao fato de a função trabalho não estar devidamente contemplada na lei das diretrizes orçamentárias. Gostaríamos de frisar que, no nosso modo de entender, toda a orientação que estava por trás da elaboração das diretrizes era no sentido de

que essa diretrizes deveriam estar vinculadas a funções e não a instituições. O ponto básico não é estabelecer diretrizes por órgãos do Governo e sim por funções. Nesse sentido, a função trabalho me parece que está devidamente contemplada, principalmente no item de assistência social. Esse é o primeiro reparo que gostaria de fazer.

Sobre as questões colocadas pelo Dr. Delini. Primeiramente, diz que falta a lei complementar da Previdência que trata dos benefícios, e que esta lei já deveria estar no Congresso desde o dia 5 de abril. Estamos em conjunto analisando a questão dessa lei. Efetivamente, há um prazo que nos confunde bastante, pois uma deveria estar pronta e a outra também; nenhuma das duas estava pronta e isso prejudicou bastante a elaboração do trabalho. Realmente, essa lei complementar está sendo devidamente discutida no conjunto do Poder Executivo e estamos, dentro desse contexto de equacionamento financeiro da Previdência Social, buscando concluí-la o mais rapidamente possível para que o Presidente da República possa encaminhá-la ao Congresso Nacional.

O Secretário-Geral do MPAS discorda do fato de que se utilize a situação existente em 1989 para estendê-la para o orçamento de 1990. Já me referi a isso anteriormente e gostaria de frisar novamente que, no que se refere à Previdência, isso tem que ser tomado no seu devido contexto. Disse também que as fontes de financiamento da Previdência estavam devidamente contempladas na Lei de Diretrizes Orçamentárias justamente porque a Previdência Social tem todo um novo contexto a partir da nova Constituição. Então, obviamente, a Previdência Social não poderia ter exatamente o mesmo contexto de 1989 transposto para 1990. Gostaria ainda de acrescentar, com relação à base de 1989 utilizada para 1990, que isso decorre também do fato de não termos um plano. Então, como vamos estabelecer uma mudança nas diretrizes que estão em vigor, se não temos um plano maior para abalizar essas alterações? Esta é a questão que permeou a decisão da Secretaria de Planejamento e que norteou, então, a decisão de manter as bases de 1989 e transpô-las para 1990.

Um outro ponto levantado pelo Sr. Secretário do MPAS diz respeito aos critérios para a despesa de capital. Em relação a esses critérios, observamos a situação vigente em 1989, e gostaria de frisar que, no que se refere à Previdência, o grande peso desse órgão não são as despesas de capital e sim as despesas de custeio. Portanto, naturalmente, o fato de esses percentuais não estarem privilegiando as despesas de Previdência Social não quer dizer que teremos uma despesa menor ou uma prioridade menor no que se refere à Previdência Social.

Um outro ponto que foi levantado relaciona-se com o fato de os segurados da União estarem sendo contemplados com recursos do Finsocial. O ponto que gostaria de levantar e temos esta dúvida também é por que distin-

guir um segurado da União, um aposentado da União de um aposentado privado? É a questão que se coloca. Conhecemos a posição pessoal do Senador Almir Gabriel com relação ao assunto. Conhecemos a sua discordância. Mas confesso que, pessoalmente, não vejo muita diferença entre um segurado da União e um da previdência privada. A própria Constituição não faz essa distinção e estabelece, inclusive, a igualdade de todos perante a lei.

Finalmente, há uma questão muito grande a ser analisada. Verificamos que, setorialmente, sempre existe o pleito por uma gestão própria de recursos ou uma gestão autônoma de recursos. Isso traz como consequência a proposta de transferir-se toda a arrecadação para o lapas, ai inseridos alguns itens, tais como o Finsocial etc. Na realidade, não me parece que isso resolva qualquer tipo de problema. Acho que o fato de assegurar uma quantidade de recursos para determinada finalidade não quer dizer que estaremos assegurando recursos para todas as finalidades. O problema que o Governo tem de enfrentar não é a carência de recursos setoriais. O Governo tem de enfrentar a falta de recursos totais para os seus programas, e a questão da inexistência de recursos para investimentos foi muito bem frisada. Portanto, não me parece que a arrecadação centralizada no lapas ou qualquer outra forma de gestão autônoma de recursos venha a contribuir para a solução global dos problemas de finanças do Governo.

Era só o que queria colocar.

O SR. MODERADOR (Senador Almir Gabriel) — Agradeço ao Dr. Pedro Pullen Parente as considerações.

la pedir ao Deputado Felipe Mendes e ao Senador João Calmon que tivessem a gentileza de permitir que a nossa companheira, Deputada Abigail Feitosa, falasse primeiramente, mas, como S. Ex.^a já saiu, concedo a palavra ao Deputado Felipe Mendes para, por favor, fazer a sua primeira questão

O SR. DEPUTADO FELIPE MENDES — Sr. Presidente, Srs. oradores, Srs. membros da Mesa, não farei uma indagação exatamente, mas um comentário bastante genérico a respeito do que ouvi nesta tarde.

Quando nosso Presidente, Deputado Cid Carvalho, idealizou e iniciou o trabalho de montagem destes painéis, imaginava uma oportunidade para que o Congresso fosse o *forum* onde a sociedade brasileira participasse dessas discussões. Mas me parece que se está permitindo, com isso, que o próprio Poder Executivo venha aqui discutir e apresentar emendas ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias. Estou realmente preocupado com as diversas dificuldades apresentadas na elaboração do projeto de lei, mas muito mais preocupado com a quantidade de dificuldades que os órgãos do Poder Executivo estão sentindo para fazer cumprir as suas finalidades. Todos eles vieram aqui propor algo. O representante do Ministério do Trabalho fez sugestões para suprimir um determinado artigo, o

representante do Ministério da Saúde sugeriu também que se incluísse uma outra prioridade no projeto, e o nosso representante, o Secretário-Geral do Ministério da Previdência, fez, com a coragem que lhe é peculiar, esta crítica de que realmente, precisamos discutir com mais acuidade as diversas disposições contidas no projeto.

Desse modo, com esta observação, quero apenas cumprimentar mais uma vez o nosso Presidente Cid Carvalho pela oportunidade que concede ao Poder Executivo de vir aqui discutir o Projeto de Lei do Orçamento Nacional.

O SR. MODERADOR (Senador Almir Gabriel) — Agradecemos a intervenção do Deputado Felipe Mendes e pedimos ao Senador João Calmon a gentileza de aguardar uma intervenção do Deputado José Serra para, depois, voltarmos a sua questão.

Concedo a palavra ao Deputado José Serra.

O SR. DEPUTADO JOSÉ SERRA — Quero abordar alguns pontos que não se referem diretamente as questões aqui levantadas.

Em primeiro lugar há a questão da lei complementar: ela não existe e não podemos raciocinar como se ela existisse.

Seria ótimo que a tivéssemos aprovada.

Mas não acredito que o Executivo ou o Legislativo tenham andado devagar nesta matéria. É uma lei extremamente complexa. É melhor fazê-la direito do que fazer torta para, depois endireitá-la, custar muito mais do que se for feita mais devagar e de forma trabalhada.

Gostaria de sublinhar que, infelizmente, não dá para incluir tudo na Lei de Diretrizes Orçamentárias

Refiro-me à questão das transferências de funções hoje atribuídas ao Ministério da Previdência para o Ministério da Saúde — todas, evidentemente, englobadas dentro da segurança social.

Ontem à noite, encontrei no avião uma autoridade do Ministério da Saúde. Ela me relatou o seguinte: na semana anterior, um alto assessor do Presidente, com rango de Ministro, chamou o Ministro da Saúde para colocar o problema a respeito da Fundação Hemocentro, fundação extremamente importante no Brasil, que está necessitando de recursos. Esse alto assessor do Presidente tomou conhecimento na hora — pois a pessoa que me relatou esse fato o procurou — de que a Fundação Hemocentro não depende do Ministério da Saúde, que, aliás, tem até um Ministro que é especialista em questões de sangue, mas depende do Ministro da Previdência, que, evidentemente, não é uma pessoa preparada nem poderia sê-lo, para tratar do problema de banco de sangue no Brasil.

Realmente, parece-me que transferir a Fundação Hemocentro para o âmbito do Ministério da Saúde seria uma coisa muito importante a ser feita. Não entendo por que o Governo não fez isto: entregar ao Ministério da Saúde o desempenho das funções específicas dentro da área da saúde. Acho que isso é algo que

deveria ser levado adiante como reflexão, e, quiçá, este segundo escalão que está aqui presente possa contribuir nesse sentido.

Uma terceira questão diz respeito ao problema da elaboração do próprio orçamento e das questões que têm sido aqui apresentadas. Não deixa de ser interessante, numa sessão do Congresso, ao invés de apreciarem-se divergências entre os membros do Legislativo — que são normais, porque aqui há vários partidos — ou entre Legislativo e Executivo, tenhamos de apreciar divergências dentro do Executivo, especialmente em função de um projeto que foi assinado pelo Presidente da República. Não se trata de projeto assinado por um Ministério, do qual outro Ministério pode ou não gostar. O projeto foi assinado pelo Presidente da República. Presume-se que um projeto dessa natureza, quando venha ao Congresso, represente uma posição do conjunto do Governo. Pelo menos, acho que um Governo deveria funcionar assim. O nosso Governo, no futuro, vai ser assim. Hoje de manhã, o Deputado Israel Pinheiro dizia que aqui nesta Casa, não se tem claro o que é oposição e o que é Governo, em face da questão da crise e ao oportunismo, ou, simetricamente, ao espírito público que existe entre muitos setores, que aí não se comportam como oposição ou como Governo. Mas acho isso natural aqui dentro do Congresso. O que não é natural é que haja oposição do próprio Governo. Não é um problema de autoritarismo; é caso de falta de autoridade.

A respeito da criação de fundos, não posso resistir a um comentário específico, que é o seguinte: como Relatório da LDO opor-me-vei veementemente, furibundamente, à idéia de criar mais fundos. A proposta do Ministério da Previdência de criar um gigante fundo de seguridade implicaria realmente criar o cartório dos cartórios. Uma coisa é a existência do orçamento da seguridade. Isso é algo que foi consagrado pela Constituição. Mas o que não se admite é a existência de fundo com gestão própria, autônoma, etc. Quem não gosta do seu "fundozinho"? Todo mundo gosta, especialmente agentes do Governo. Mas somos inimigos dos fundos. Inclusive, tiramos da Constituição praticamente todos, e vamos tirar alguma coisa que está embutida nesse próprio projeto. Realmente, isso não tem cabimento, o fundo contraria a participação do Congresso. O orçamento esta posto exatamente para não permitir que cada um faça a sua gestão sem prestar contas das prioridades e de tudo mais. Isto seria a idéia de participação do Congresso na elaboração do orçamento.

Por último, quanto aos impostos. Eu dizia antes ao Senador Almir Gabriel que se deveria fazer uma reflexão à respeito da questão tributária e do traslado dos impostos aos preços, que é um assunto ao qual me tenho dedicado há muito tempo. No passado, quando comecei a estudar a questão tributária, acreditava que era correta a divisão entre impostos diretos e indiretos.

Os indiretos são os que gravam a circulação — os produtos propriamente ditos — e os diretos, a propriedade e a renda, basicamente. Acontece que essa diferenciação passa ser insuficiente quando vamos estudar o que acontece com o traslado dos impostos aos preços. Na prática, o Imposto de Renda à Pessoa Jurídica, não obstante ser um imposto direto, tende a transladar-se aos preços, isso ocorre numa economia com o predomínio de empresas oligopolistas, o que, além do mais, não é nada escandaloso, porque é normal em toda e qualquer economia moderna. Às vezes se diz que o empregador recolhe e paga o fundo de garantia. Mas quem paga é o consumidor. Por quê? Porque o fundo de garantia é trasladado aos preços, que são pagos por toda a sociedade, da mesma maneira que o Imposto de Renda à Pessoa Jurídica, o Finsocial e a contribuição sobre os lucros. Tudo isso é trasladado aos preços e pago pelos consumidores. Não há grande superioridade, do ponto de vista de Justiça social, entre o Imposto de Renda à Pessoa Jurídica e o Finsocial. Evidentemente, o IRPJ é melhor do ponto de vista estrito da atividade econômica, pois o Finsocial é em cascata. Mas não há grande superioridade do ponto de vista da equidade.

A rigor, só há três impostos que realmente têm um baixo — na verdade, nulo — traslado para os preços: o Imposto de Renda à Pessoa Física, a contribuição do empregado à Previdência Social — porque ele não tem como transladá-la aos preços — e o imposto sobre a propriedade, que, no Brasil, ILEGÍVEL não existe, porque há a brincadeira do Imposto Territorial Rural, que é infinitamente cobrado. Ná, também, o IPVA, que é um imposto estadual, que atinge a propriedade, e há o IPTU que as prefeituras não gostam de cobrar e também recai sobre a propriedade. Mas, a nível federal, só há o ITR, que nem é cobrado, e o Imposto sobre o Patrimônio Líquido, que não passou na Constituinte. Passou um imposto sobre Grandes Fortunas, segundo lei complementar, que é pior que não ter nada, e de toda a maneira, é pouco rentável. Aqui não vai o juízo de valor, porque sou a favor do Imposto sobre o Patrimônio. Mas esse não é um imposto que tende a render muito, porque é de difícil cobrança, especialmente numa economia inflacionária como a nossa.

Todos devem ter observado a movimentação que houve para a revisão dos valores na declaração de bens do Imposto de Renda, em que pessoas iam ter de voltar trinta anos para ficar vendo quanto é que vale o imóvel, etc. É uma coisa muito complicada.

Afora esses impostos, tudo mais é trasladado aos preços, o Finsocial, o Imposto de Renda à Pessoa Jurídica, o IPI, a contribuição dos empregadores, o PIS, o fundo de garantia etc. Deve ter isso em mente quando passarmos a análise das questões de financiamento.

O SR. MODERADOR (Senador Almir Gabriel) — Tem a palavra o Senador João Calmon.

O SR. SENADOR JOÃO CALMON — Em primeiro lugar, desejo felicitar efusivamente

a Comissão Mista de Orçamento pela excelente iniciativa de promover esta série de debates sobre orçamento, em geral, e sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Devo esclarecer, a quem não conhece bem esta Casa, que o número relativamente pequeno de parlamentares aqui presentes hoje à tarde tem uma justificativa. É que temos, neste momento, reuniões no plenário da Câmara e no plenário do Senado. Normalmente, reuniões de Comissões não coincidem com o funcionamento do Plenário. Mas, acertadamente, a Comissão Mista de Orçamento resolveu fazer um esforço concentrado, realizando reuniões pela manhã e à tarde.

Justificada e ausência dos parlamentares, gostaria de perguntar se os Ministros convidados para comparecimento hoje aqui à tarde, estão viajando ou estão doentes ou se houve algum problema realmente de importância excepcional. Sabemos que, pela manhã, o Ministro da Fazenda não compareceu porque esta cuidando da sua tarefa tão difícil de dialogar com os nossos credores.

O SR. MODERADOR (Senador Almir Gabriel) — Senador João Calmon, quero prestar um esclarecimento. Eu próprio, tomando conta dos pontos, tratei de encaminhar os convites muito mais para Secretários-Gerais, Secretários de Orçamento e de Planejamento do que propriamente para Ministros, e informo os critérios que adotamos, após termos discutido, inclusive, com o Deputado Cid Carvalho. Primeiro, os Ministros estão em final de Governo e certamente não influenciarão sobre a projeção de diretrizes maiores de governo para o próximo ano. Segundo, parece-nos que o pessoal que corresponde ao nível técnico e burocrático é mais estável e passará, seguramente, em grande número, para a gestão do ano que vem. Então, como se tratava de discutir a projeção para o ano que vem, isso nos pareceu adequado. Em terceiro lugar, achamos que a discussão das diretrizes, postas como estão na lei, seria feita com maior facilidade pelo pessoal de nível técnico do que pelo pessoal do nível político dos Ministérios. Pareceu-nos que a discussão de uma lei com tantos artigos, que seleciona tantas prioridades, por exemplo, colocadas todas para serem discutidas pelo Ministro do Planejamento, poderia criar algum constrangimento nessa ou naquela área onde, certamente, algum outro Ministro ou técnico pudesse ter um trabalho mais específico. De maneira que a ausência deles não se deveu, de forma alguma, a qualquer menor respeito ou conceito em relação ao Congresso Nacional. Foi realmente uma diretriz que adotamos para o nosso Seminário, embora, em outros casos, de outros seminários, o estabelecimento seja a vinda dos próprios Ministros.

O SR. SENADOR JOÃO CALMON — Estamos amplamente satisfeitos com os depoimentos prestados por esses altos funcionários dos Ministérios.

O SR. DEPUTADO — Eu gostaria de complementar o que disse o nobre Senador Almir Gabriel. Esta Comissão, da qual

V. Ex.^a é um dos ilustres membros, funciona no cumprimento do seu dever. É no cumprimento do seu dever que ela está promovendo o debate em torno da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Está claro que, em determinadas matérias, o Ministro é a pessoa mais apta, pela sua importância política, a oferecer algo a respeito deste debate. Mas queria deixar bem claro, Senador, que, para nós, não é a Comissão que se enriquece com o Ministro, é o Ministro que se enriquece ao vir à Comissão. Somos bastante altivos para dizer que nosso painel não precisa dos Ministros. Acho que cada Ministro que aqui vem acende os debates, mas estes continuarão com ou sem Ministros. Era isto que eu queria dizer a V. Ex.^a

O SR. SENADOR JOÃO CALMON — Sr. Presidente, meu comentário é construtivo, não envolve nenhum tipo de crítica, até por que todos nós estamos amplamente satisfeitos com a qualidade da colaboração, da contribuição que esses excelentes altos funcionários dos vários Ministérios nos prestaram hoje. Minha pergunta tem uma justificativa: é que hoje compareceu, pela manhã, o Ministro do Planejamento. E, além disso, fomos brindados, premiados, com a presença do Dr. Pedro Pullen Parente, figura eminente da Sepian, que deu uma excelente contribuição para nossos trabalhos. E o Ministro do Interior, que não aparece no dia de hoje, mas aparece no programa, "O Ministério do Interior", deverá comparecer à reunião de quinta-feira. Estou vendo aqui que o Dr. João Alves vai nos dar o prazer e a honra da sua presença na próxima quinta-feira. Está prevista também a presença, amanhã, dos Ministros da Educação e da Cultura. Mas essa observação não envolve crítica ou insatisfação em relação à magnífica contribuição dada por esses altos funcionários dos vários Ministérios. A segunda observação refere-se à obrigação imposta pela nova Constituição ao Poder Executivo, de remessa, em cada dois meses, de um relatório sobre a execução orçamentária. Fui informado hoje de que o Relatório sobre a execução orçamentária cobrindo os dois primeiros meses já chegou ao Congresso Nacional. Entretanto, não tive oportunidade de analisá-lo. Solicitei ao chefe da nossa assessoria o obséquio de me dar um exemplar, porque gostaria de ver se pelo menos, na área da minha obsessão, a educação — como é a seguridade social, do nosso eminente Relator-Geral — se o Poder Executivo está cumprindo rigorosamente o Orçamento votado pelo Congresso Nacional.

Por outro lado, pergunto se seria possível estabelecermos um *modus vivendi* com o Poder Executivo para que este ano, enquanto nosso material humano na área de assessoria de Orçamento não é reforçado por outros elementos que hão de ser selecionados através de concursos públicos, estabeleçamos um *modus vivendi* que permitisse o acompanhamento, não integral, mas periódico, do trabalho de elaboração da proposta de Orçamento do próximo ano. Realmente sentimos enorme dificuldade o ano passado, e o Presidente Cid Carvalho bateu recordes de dedicação e de

trabalho aqui, juntamente com o Senador Almir Gabriel, nosso eminente Relator-Geral, para enfrentar, de uma só vez, um volume de mais de mil páginas que é a proposta de Orçamento do corrente ano. Mas ganharíamos tempo e poderíamos, sem que isso representasse interferência indevida no trabalho de elaboração da proposta do Orçamento de cada Ministério, mas em datas previamente marcadas, depois que o trabalho já estivesse iniciado, estabelecer uma fecunda troca de idéias. Isso permitiria que ganhássemos tempo quando chegasse a proposta final do Orçamento.

Finalmente, eu renovaria um apelo já feito, que até agora não pôde ser atendido, não por culpa da Comissão Mista do Orçamento, mas em virtude das peculiaridades deste ano eleitoral. Gostaria de destacar a importância de apressarmos a contratação, através de concursos, de especialistas na área de Orçamento. As assessorias do Senado Federal e da Câmara dos Deputados são do mais alto nível mas, passamos longo período em que o Orçamento chegava ao Congresso apenas como uma caixa-preta fabricada pelo Executivo, e não podíamos — de acordo com a Constituição então vigente — aumentar qualquer verba. Tudo tinha de ser aprovado de acordo com o desejo do Poder Executivo. Por isso, tenho a impressão de que essa providência impõe-se imperiosamente. E eu ficaria muito grato se visse esta sugestão aceita pelos eminentes Presidente e Relator-Geral desta Comissão. Esta, Sr. Presidente, Sr. Relator, a minha intervenção, já que não me foi possível examinar, pela primeira vez, essa Menagem do Executivo sobre execução orçamentária dos dois primeiros meses do corrente ano. Muito obrigado.

O SR. MODERADOR (Almir Gabriel) — Nobre Senador, como sempre suas intervenções são muito oportunas. Eu gostaria que numa sessão ordinária da Comissão, que se fará brevemente, nós nos dedicássemos a esse debate para não desviarmos o assunto do painel. Mas acho inteiramente pertinente e a Presidência está tomando todas as providências neste sentido. De forma que posteriormente falarei com V. Ex.^a a este respeito.

O SR. SENADOR JOÃO CALMON — Muito obrigado Sr. Presidente. Apenas para complementar, trouxe a demonstração da execução orçamentária dos dois primeiros meses do corrente ano — acho que não chega a ocupar uma página do *Diário do Congresso Nacional*. Como não são muito comuns, não são muito frequentes as nossas sessões ordinárias, em virtude do acúmulo de tarefas, ousei aproveitar esta excelente oportunidade para abordar o assunto que me parece de alguma relevância. Muito obrigado, eminente Presidente.

O SR. MODERADOR (Senador Almir Gabriel) — Tem a palavra o Dr. Martins Tafarel, da Anpif.

O SR. MARTINS TAFAREL — Sr. Presidente desta Comissão, Senador Almir Gabriel, acreditamos estar numa seleta platéia de técnicos em orçamentos e técnicos de nível superior

dos Ministérios, como associação de servidores de previdência social, mais especificamente servidores fiscais de contribuições previdenciárias e talvez em função do conhecimento de V. Ex.^a, temos essa preocupação há muito tempo e vimos realizando, no correr do ano, seminários em todo o Brasil, a respeito da seguridade social. Agradecemos a V. Ex.^a o convite que nos foi feito, certamente em função dessa nossa preocupação. E gostaríamos de trazer aqui, também cientes de que se estão discutindo matéria e diretriz orçamentárias, apenas algumas colocações. Nós proclamamos perfeita afinidade no os pontos de vista levantados pelo Secretário-Geral do MPAS, Dr. Delile de Guerra Macedo, que realmente interpretou o que pensamos.

E achamos que, embora seja prerrogativa do Congresso Nacional, e se esteja discutindo agora a lei orçamentária, é muito importante também que se verifique a execução correta do que está previsto na lei. Trazemos em reforço a essa colocação algo que também é do conhecimento de todos. Embora esteja previsto, especificamente no caso da Previdência Social, que o Tesouro Nacional deve repassar as despesas com pessoal e serviços gerais, isso não tem sido feito sistematicamente. E aí, a nosso ver, reside um dos grandes problemas do orçamento da Previdência Social. Para também usar dados do Senador Almir Gabriel, hoje, um orçamento anual da Previdência deixou de ser repassado à Previdência Social. Aproveitando a oportunidade, queríamos, então, colocar esta questão, que também deve pesar na discussão dos Srs. Congressistas, a execução do que já está na lei. Muito obrigado.

O SR. MODERADOR (Senador Almir Gabriel) — Tem a palavra a Dra. Maria Eugênia Rios, Secretária Nacional de Previdência e Assistência Social.

A SRA. MARIA EUGÊNIA RIOS — Sr. Presidente, com a adoção, pela Constituição Federal, do princípio da seguridade social, nós vimos que um dos objetivos — como a universalidade da cobertura e do atendimento e a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais — tinha como pressuposto que a assistência social no País passasse a ter um tratamento residual; que a clientela da assistência social fosse, cada vez mais, reduzida àquelas pessoas que não tivessem qualquer possibilidade de serem englobadas pela proposta da seguridade social.

Por engenho e arte de administradores, a assistência social no País percorreu, entre os dias 2 de outubro de 1988 e 16 de janeiro de 1989, três Ministérios. A assistência social fez parte do Ministério de Habitação e Urbanismo, por 24 horas esteve ligado ao Ministério de Previdência e Assistência Social e agora está no Ministério do Interior. Na Lei de Diretrizes Orçamentárias incluem-se, na assistência social, alguns pontos que reputamos não sejam de assistência social, como, por exemplo, seguro-desemprego, inclusive listado na Constituição para fazer parte dos benefícios

previdenciários. Trata-se de um benefício, um programa da seguridade, mas não assistencial. A assistência ao silvícola, inclusive demarcação de terras indígenas está, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, incluída como programa de assistência social.

Pergunto-me qual o critério adotado pela Seplan para classificar a assistência e a demarcação de terras indígenas, dentro das prioridades eméritas da assistência social. E me pergunto também se não é simplesmente porque há um fato conjuntural do atual Governo que achou adequado e conveniente classificar a assistência social dentro do Ministério do Interior que esteja causando este viés. Isso me preocupa porque a Lei de Diretrizes Orçamentárias ultrapassa os limites do Governo atual. Quer dizer, manter esse tipo de classificação não permitiria um viés que se prolongasse no tempo? Obrigada.

O SR. MODERADOR (Senador Almir Gabriel) — Pergunto ao Dr. Pedro Parente se gostaria de fazer algum comentário ou se poderíamos passar já para a fase final.

O SR. PEDRO PULLEN PARENTE — Temos mais questões, Senador?

O SR. MODERADOR (Senador Almir Gabriel) — Não, apenas ao final, farei alguns comentários em termos gerais. Antes, quero colocar que nossa idéia é de permitir a participação de todos na formulação de perguntas. Se alguém ainda tem ou gostaria de formular perguntas ainda poderá inscrever-se — e o Dr. Pedro Parente tiver um pouco de paciência de esperar. (Pausa)

Tem a palavra o Dr. Celcino

O SR. CELECINO — Sr. Presidente, a questão sobre a inclusão dos aposentados da União na despesa com seguridade social, o que ocorre é uma questão de esclarecimento. Os funcionários da União não contribuem para a Previdência Social. Este é o primeiro ponto. O segundo é que, se a União amplia o conceito de seguridade para cobrir essa clientela que não contribui para a Previdência Social, a contribuição que há é apenas para pensões. Porque não há repasse devido em relação às seguintes rubricas: pessoal, administração, integralidade da cobertura da assistência social e parte da assistência médica. É importante que se defina esta questão, porque ela tem a ver com os destinos da seguridade social.

Primeiro, é uma questão de conceito. Efetivamente, aposentado está dentro de seguridade social, num conceito muito amplo. Mas há que se reconhecer que eles, enquanto ativos, não contribuem para a Previdência Social. A contribuição que há é apenas para as pensões. Claro que isso nos remete a uma outra questão que a Constituição determinou, a equiparação da pensão à aposentadoria, mas este é um outro problema. Então, como fica? A Previdência passa a pagar o recurso que viria para suprir suas novas necessidades, em função dos dispositivos constitucionais? Como ficamos? Se isto é verdadeiro, por que

não é feito o repasse relativo às rubricas a que me referi?

O segundo ponto diz respeito ao problema levantado pelo Sr. Secretário-Geral do Ministério da Previdência e Assistência Social sobre o controle da Previdência Social em relação às novas fontes. Lamentavelmente, o âmbito, talvez mais adequado não seja este, mas o que se pretende é evitar a tradicional esterilização dos recursos vindos da área econômica, repassados com atraso, quando são repassados. Se a Previdência Social tiver controle desses recursos fará a destinação própria para eles.

O SR. MODERADOR (Senador Almir Gabriel) — Tem a palavra o nobre Deputado Jairo Carneiro.

O SR. DEPUTADO JAIR CARNEIRO — Sr. Presidente, ilustre Relator, eu gostaria, embora não sendo membro da Comissão e não sendo também conhecedor profundo destas matérias, de me associar em parte à manifestação do orador que me antecedeu. A preocupação essencial do cidadão comum, do segurado, do beneficiário da seguridade social em geral e da Previdência Social em particular é de que ele possa ter os meios de que depende para sua sobrevivência, e assistência necessária de que carece para sua saúde, de sua família, de seus dependentes. Temos visto, no País inteiro, uma grande frustração do povo e do cidadão, gerando revolta e, ao mesmo tempo, reações das instituições vinculadas à prestação de serviços para a seguridade no País. Entidades que congregam hospitais, clínicas, profissionais liberais e tudo o mais, reunindo-se para sustar o atendimento à Previdência Social no Brasil. Este é o quadro dominante em nosso País. Pelas luzes de grandes Constituintes onde pontificou o ilustre Senador Almir Gabriel, temos a esperança de que nesta Constituição, que traz o novo desenho no campo da seguridade social, não tenhamos mais esses quadros que reinam e dominam nossa realidade social subjacente. Mas é preciso que efetivamente, esta questão, mais do que do financiamento da seguridade, que acredito já esteja delineada no texto constitucional, se resolva a gestão dos recursos, a administração dos meios e dos recursos, para o atingimento dos objetivos e das metas que venham a ser preconizadas nesse projeto que se tornará a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Se não tivermos concretamente uma solução eficaz para gestão dos recursos financeiros, para seguridade social, será em vão o trabalho que arduamente tivemos na Constituinte, aclamada por todos os brasileiros e cantada em verso e prosa por vários dos que me antecederam. Esse é um dado fundamental da questão: a eficácia das decisões da nova Constituição brasileira.

Outro ponto a que me refiro toca na questão da fixação desses índices, patamares ou percentuais que constam do projeto. Inclusive já foi, aqui, objeto de arguição e estimo que haja uma penetração mais profunda no exame da Comissão sobre que critérios permeariam essas opções pelos índices dos percentuais.

Efetivamente, se o Governo que está encerrando sua gestão não quis avançar para, de algum modo, visualizar o futuro de uma gestão que possa ser distinta em termos de orientação política, não sei se a explicação satisfaz. Quem administra no presente administra para planejar o futuro, independentemente de quem venha a ser o dominante do poder. Temos de conceber realidades de amanhã, dentro da visão melhor que possamos ter para o País e para as exigências do nosso povo e da nossa sociedade. Quero estimar que a Comissão venha se deter no estudo e exame mais aprofundado desses percentuais que foram concebidos e que constam do projeto.

São essas as minhas palavras. Agradeço a V. Exª pela oportunidade.

O SR. MODERADOR (Senador Almir Gabriel) — Concedo a palavra ao Dr. Pedro Pullen Parente.

O SR. PEDRO PULLEN PARENTE — Sr. Presidente, gostaria de responder a alguns pontos que já foram colocados. Em primeiro lugar, a questão de o Tesouro não estar repassando recursos para custeio e pessoal da Previdência Social. Isso tem sido colocado em algumas das questões mencionadas posteriormente. Quero deixar claro que não podemos fugir a uma realidade, pois isso, de fato, vem ocorrendo há alguns exercícios. Essa despesa de custeio e pessoal da Previdência Social têm sido cobertas com recursos da própria Previdência. Não há reparos a fazer com relação à observação.

Gostaria de mencionar que, no caso específico, no nosso modo de ver as coisas, a preocupação não está especificamente em assegurar recursos para determinado setor. Preocupamo-nos, como já disse, a questão do financiamento de todos os gastos do Governo. Nesse ponto, coloca-se, mais uma vez, a questão da gestão própria dos recursos do IAPAS.

Volto a dizer: se começarmos a separar recursos para gestão setorial, não existirá uma política global financeira por parte do Governo Federal, o que é muito ruim. Tivemos oportunidade, por ocasião da implantação do Caixa Único do Tesouro Nacional, de possibilitar um ganho líquido de recursos correspondentes, hoje, a cerca de 300 bilhões de cruzados, apenas de recursos que estavam descentralizados em várias contas correntes. No meu modo de ver, descentralizar a gestão de recursos pode ser bom setorialmente, mas, no conjunto, é péssimo para gestão financeira do Governo Federal. Gostaria de deixar bem claro esse ponto, porque tenho visto que esse tipo de argumentação tem sido colocado como solução para problemas setoriais, mas não será solução para o problema global das finanças do Governo. O problema global das finanças do Governo terá de ser equacionado de forma global, ou seja, verificando-se quais as necessidades globais do Governo para, aí, sim, dimensionar um conjunto de receitas que sejam adequadas a essa fonte.

A questão colocada, com relação ao seguro-desemprego, está indevidamente incluída

na assistência social, deveria ser colocada na Previdência. Gostaria de dizer que vamos analisar esse assunto. De qualquer forma, não nos compete mais promover essa alteração, mas registramos a nossa dúvida em relação a esse assunto.

Quanto à questão da assistência ao silvícola, não encontramos na "seção II, Assistência Social" nenhum item que possa efetivamente enquadrar de forma explícita a assistência ao silvícola como assistência social. Verificamos, também, que não existe nenhum outro item que diga que a assistência ao silvícola não seja assistência social. Ainda mais, como diz o *caput* do art. 203, que "assistência social será prestada a quem dela necessitar independentemente de contribuição" — e é isso que acontece com os silvícolas.

A SRA. MARIA ELIGÊNIA RIOS — A demarcação de terras indígenas é assistência social?

O SR. PEDRO PULLEN PARENTE — Poderíamos entrar em vários itens da assistência ao silvícola e a discussão se prolongaria muito.

A SRA. — O importante é que a assistência social, de acordo com o desejável pela proposta da Constituinte, no País, seja residual. Se começarmos a considerar assistencial uma série de programas, a assistência social — que tem um caráter realmente de tornar o menor número possível de pessoas alvo dessa assistência — tornar-se-á de uma magnitude tal, sendo o inverso do que propõe a Constituição, o inverso do conceito de seguridade social.

O SR. PEDRO PULLEN PARENTE — Sr. Presidente, fica registrado o nosso ponto, quer dizer, constata-se, então, a divergência. Não há o que complementar ao que falamos anteriormente.

Das demais questões colocadas faltaria comentar apenas mais um ponto com relação aos percentuais. Naturalmente, se dispuséssemos de tempo, se fosse possível enviar um plano plurianual de Governo para o resto da gestão, certamente não teríamos o menor receio em propor uma modificação na distribuição desses percentuais. Volto a dizer que a política definida pelo Governo foi uma política de cautela, pela existência de um plano e pelo fato de que essa distribuição de recursos repete a distribuição do Orçamento de 1989. Portanto, já aprovada pelo Congresso Nacional, é um bom início para a discussão. O Ministro do Planejamento colocou hoje de manhã que esse é um documento para discussão e, naturalmente, está sujeito às alterações que o Congresso Nacional vier a fazer.

Muito obrigado.

O SR. MODERADOR (Senador Almir Gabriel) — Dr. Eduardo de Almeida, desculpe-me, mas já ultrapassamos a fase de questionamento e gostaríamos de nos encaminhar para o encerramento da nossa reunião que já está com mais de duas horas.

Gostaria de insistir, especialmente com os nossos companheiros da área do Planejamento, o pelo que senti, do Interior, que a visão

do Congresso Nacional e a minha pessoal certamente não é aquela no sentido de que o Estado deve ser paternalista e deva desestimular ações nessa área. Creio que o Estado democrático é exatamente aquele que permite ao cidadão ser cidadão. Todas as vezes que as pessoas são dependentes do Estado têm sua cidadania diminuída. De forma que a nossa visão é realmente de que a atividade econômica possa gerar empregos com uma relação formal de trabalho e que haja garantias, quer pelo lado trabalhista, quer pelo lado previdenciário, garantias essas que assegurem a plena vida cidadã das pessoas. Porém que a jactância, sobretudo dos economistas que fizeram parte do Governo ao longo desses últimos anos em que o Brasil cresceu 7, 8, 10 ou 11%, precisa ser refletida um pouco mais — porque não é natural crescer 7, 10, 11 ou 12%. Se formos analisar com cautela, com uma visão cidadã, vamos verificar que esse crescimento da nossa economia deveu-se, em grande parte, à custa de achatamento de salários, à redução do nível de prestação de serviços de saúde, ao favorecimento da área econômica, muitas vezes menos eficiente do que o próprio Governo na execução das suas tarefas, à custa de socorrer determinadas empresas em péssimas condições de gestão.

Pois bem, à guisa de se querer um desenvolvimento aceleradíssimo para ser recordista mundial, impôs-se um sacrifício social gravíssimo, que contempla e obriga o Estado a uma ação assistencial maior do que aquela que gostaríamos que tivesse. Todavia, o que queremos deixar claro é que a situação grave, do ponto de vista econômico-financeiro, que o País enfrenta é por nos todos sentida e precisa realmente ter medidas capazes de fazer a reversão da situação hoje vivida pelo País. Eu diria que não foram os trabalhadores da construção civil, não foram as crianças recém-nascidas, não foram essas pessoas que se apropriaram desse crescimento e desse, assim chamado, desenvolvimento nacional. Nesse sentido, uma reflexão profunda de todas as pessoas que fazem parte da área de planejamento do Governo e uma aproximação bastante grande dessa área com o próprio Congresso Nacional deverá ou poderá resultar, de um lado, em uma lei de diretrizes orçamentárias e, de outro, em um orçamento que realmente contemple, de um lado, a tentativa, e mais do que isso, o início da saída dessa situação grave vivida pelo País em seus aspectos econômico-financeiros. Mas que não continue levando para o fundo, ou que não use, para prosseguir aumentando a injustiça social existente no País.

Nesse aspecto, gostaria de deixar claro algumas coisas que aconteceram aqui durante as discussões sobre seguridade social. O projeto saído deste Congresso concebeu, de um lado, os gastos que poderiam ser acrescidos ao gasto histórico que o País vinha fazendo na área da previdência, da saúde, da assistência e, sobre ele, determinou-se um percentual que poderia ser de 25% no mínimo e de 40% no máximo, numa condição ótima, para que se pudesse realizar aquele conjunto de benefícios

e de serviços que estavam sendo previstos naquele texto da seguridade social, que ficou claramente definido na Constituição. Não ficou diluído no conjunto da Constituição, ele foi realmente separado, tratado de maneira específica. E de maneira específica, também, os recursos para essa área. Então, o conceito que se teve foi o de prestar assistência, usar a seguridade social como forma compensatória da sociedade, em primeiro lugar, para aqueles que não podiam contribuir, aqueles que estavam em situação de limbo e marginal da sociedade. Em segundo lugar, há aqueles que têm todas as garantias e direitos para poderem chegar a esses benefícios, porque contribuíram durante 20 ou 30 anos. Quer dizer, não estão dando dinheiro para o Governo, estão juntando num caixa que lhe é próprio, é deles, e que apenas é gerenciado pelo Governo, porque o tamanho é tão gigantesco que não pode, evidentemente, ser entregue a outra pessoa. Só o Estado poderia gerenciar, tomar conta de um recurso de tamanha monta.

Todavia, o que se colocou foi uma relação de trabalhador com o sistema. O funcionário público, embora trabalhador, tem uma característica diferente do trabalhador, pela sua estabilidade, pelas condições de acesso, pelo concurso público que deveria existir. Enfim, as características do trabalhador servidor público são diferentes das características do trabalhador de construção civil, que entra e sai do emprego na hora em que acaba a construção, que entra e sai de uma atividade hoje é chamada bóia-fria. Então, a característica da seguridade social foi fundamentalmente a de assegurar vantagens compensatórias para aqueles grupos populacionais que, além de contribuírem, têm necessidade de estar inseridos, de alguns forma, no contexto econômico. Não podem morrer, não podem pagar com sua vida, não podem adoecer, pelo fato de não terem sido inseridos no projeto econômico ou no desenvolvimento econômico brasileiro, especialmente um projeto econômico cheio de defeitos, que todos nós reconhecemos. Acho que não há ninguém no Brasil que considere que não haja defeitos graves. Faço questão de colocar que o sentimento do Congresso, ao propor a seguridade social, não foi o de criar um imenso guarda-chuva e, dentro dele, qualquer coisa que tivesse alguma indicação de área social devesse ficar debaixo desse orçamento. Não foi isso, porque não se contemplaria, assim, aqueles recursos de 25 a 40% a mais previstos. Até pelo contrário, pela quantidade de serviços e de bens que estão sendo previstos serem colocados dentro da seguridade social, como aconteceu este ano, na verdade, vai piorar, em relação à concepção e à situação anteriormente vivida pelo País. Por exemplo, quando falamos que o Finsocial seria da seguridade social, quando fizemos vários cálculos de alíquotas sobre lucro para compor isso, quando, enfim, várias fontes foram estudadas e se chegou a compor esses 25%, no mínimo, viu-se que havia compatibilidade com aqueles benefícios que se estavam crescendo e que, no período de 18 a 30 meses o Governo, a Previdência Social po-

deria, progressivamente, absorver todas aquelas novas obrigações. O que vimos, sem podermos ter nenhuma forma de evitar isso, foi que o Governo colocou dentro dos recursos a serem pagos pelo Finsocial recursos para inativos da União, coisa que nunca aconteceu em nenhuma fase do País, em nenhum Orçamento do País desde que existe Finsocial. Foi paga aposentadoria e pensão pelo Finsocial.

Poderíamos citar uma série de outros desvios. Um deles que considero significativo, ao longo dos anos — e tenho um levantamento de vinte anos — demonstra que a média de recursos transferidos pelo Tesouro para a Previdência Social, para fazer face a algumas, e não a todas as obrigações do Tesouro, era de 7%. Algumas séries estatísticas mostram que em determinados anos chegou a 14%. Uma outra série estatística, que vi ontem, mostra que nesse mesmo ano não teria sido 14%, mais 11%. De qualquer maneira, pelo menos, algo em torno de 7 a 11% teria sido sempre a contribuição da União. No ano passado, não houve nenhuma contribuição ou foi menor que 2%. Este ano, pelo que sei, o Tesouro Nacional não transferiu nada, absolutamente nada para o sistema.

Ainda que do ponto de vista técnico seja justificável a unificação do sistema arrecadador, do ponto de vista político e administrativo a série histórica demonstra que a apropriação indevida pelo Tesouro Nacional de recursos originalmente da Previdência Social chega, ao longo de 20 anos, a um total de 23 bilhões de dólares, o equivalente ao Orçamento deste ano (Palmas).

Eu diria isso, sem que — por favor — se entendesse isso como negativa comparação que seria colocar a raposa junto dos ovos. Esse é o meu entendimento. Seria dar ao Ministério da Fazenda a condição de poder, por seu arbítrio, diminuir mais ainda os recursos destinados à área social. Ora, se foram a Fazenda e o Planejamento que estimularam, ao longo do tempo, esse crescimento injusto e que aumentaram a injustiça social, então nenhum argumento técnico, no meu entendimento, responde de maneira correta a uma condição política vivida pelo País durante esses 20 ou 30 anos. Entendo que, enquanto estivermos discutindo no plano técnico, é uma tese perfeitamente aceitável, mas, quando passarmos para uma atividade política de ação para conseguir alguma coisa, é uma atividade inteiramente inaceitável.

Gostaria de fazer uma outra colocação que me parece importante. Creio que as pessoas ligadas à área de planejamento nacional — não digo os funcionários do Ministério do Planejamento ou os economistas ligados aos Estados, mas de uma maneira geral, em relação aos 60% dos recursos da União destinados à Previdência Social, recurso extraordinariamente grande e que é muito ruim — consideram estar esses recursos jogados fora, se se está aplicando em saúde, em assistência, em previdência. De um lado, 70% desses recursos são de quem contribuiu. Não são recursos do Tesouro, é de quem deixou lá para

ser guardado e depois ser restituído, como se fosse uma caderneta de poupança.

De outro lado, se compararmos o que o Brasil gasta com Previdência Social, com saúde, com os outros países em relação aos quais nos acostumamos a jactar como sendo comparáveis à economia brasileira, à França, à Espanha, à Inglaterra, à Itália, vamos ver a dramática diferença entre o que esses países gastam em relação ao seu PIB e ao que o Brasil gasta.

Para não cometer erro de memória, faço questão de conferir alguns dados. Peço a paciência de V. Ex.^{as} até que eu encontre cada um desses dados. O Brasil gasta, com benefícios, 5,2% — gastava até 1983 5,2% do seu PIB; os Estados Unidos gastam 13,2%; a Alemanha, 23,7%; a Itália, 24,1%; o Reino Unido, a Inglaterra, 19,5%. Se juntarmos a isso o que se gasta nesses países com saúde, que seria, vamos dizer, o termo menor da seguridade, porque não estaria nem incluindo assistência, teríamos que, em relação ao PIB, a França gasta 8,5%; a Alemanha, 8,1%; a Itália, 6,7%; o Japão, 6,7%; a Espanha, 6%; o Reino Unido, 6,2%; os Estados Unidos, 11,1%. É dramática a diferença. O Brasil gastava, na década de 70, 3,6%, dos quais 0,2% do Governo Federal; 0,4% do conjunto dos governos estaduais; 0,2% dos governos municipais, e a contribuição do trabalhador representava 2,8%. A soma, naquela década, era de 3,6%, que, agregados às despesas não públicas, privadas, com saúde, dava, naquela época, algo em torno de 4,2 a 4,5% do PIB nacional. O Brasil, nesses últimos cinco anos, gastou entre 1,5 e 1,8% com o PIB. Em dez anos reduziu à metade o que vinha destinando para a área. Não quis fazer, mas tenho para comparação os dados referentes ao gasto *per capita* com saúde e com Previdência. Acho que alongaríamos o assunto.

De qualquer maneira, cinquenta dólares *per capita*, que é o quanto se gasta no Brasil com saúde, é realmente uma forma de se ter enfermos fora de hospital, fora do sistema público de saúde, de forma a melhorar o seu nível.

Insisto em que, ou fazemos uma séria reflexão a respeito e retomamos a questão da carga tributária fazendo com que essa carga tributária realmente alcance um nível decente para o País, diminuindo as isenções, os subsídios, os incentivos, ou fazemos a distinção clara entre determinados empresários beneficiados, ao longo de tantos e tantos anos, na sua inépcia e incapacidade para fazerem os seus empreendimentos produtivos, e podermos trabalhar numa direção em que se possa distribuir isso que o País gera em termos de trabalho; ou revemos a questão da carga tributária bruta e líquida do Brasil — mais a líquida do que a bruta — à medida que possamos fazer com que aqueles que devem à Previdência Social, ao Fisco, paguem suas dívidas e, nesse sentido, melhor e a arrecadação, ou tomamos as providências adequadas a fim de custear não apenas a máquina na sua suficiência, ou para melhorar o que ela vem fazendo mediocrementemente hoje. Mas, pelo menos, precisamos retomar os níveis de 1970, de 1975. Nem passa-

ria que devêssemos alcançar os níveis da Espanha ou buscar o nível da Itália, nem imagino que o da Grécia seja o objetivo. Agora, apenas no campo social, que voltássemos aos níveis de 1970, pelo menos — já seria um passo gigantesco.

No que diz respeito à colocação feita pelo Secretário-Geral do Ministério do Interior, entendendo que poderia haver também uma orientação, sobre o que diz a Constituição e parece não foi interpretado de maneira adequada, a propósito da desconcentração e da descentralização das ações de assistência social. Foi entendido, dentro da seguridade social, que o campo da Previdência Social é nacional, é o campo correto, privilegiado, certo, adequado. A Previdência Social é nacional. A saúde é predominantemente estadual. A assistência é predominantemente municipal e local. (Palmas)

Foi feito, pela concepção do Congresso-Constituinte, exatamente um rearranjo na alocação desses recursos e obviamente na condição da gestão desses recursos. O que presinto é que ainda se mantém, pelo menos dentro do que foi aqui colocado, a idéia centralizadora de que cabe ao Governo Federal distribuir leite. Quero colocar um aspecto que para alguns pode não parecer conveniente nem educado, mas que faço absoluta questão de dizer. Logo que assumi o Senado Federal — talvez uns dois ou três meses depois — fui procurado por uma pessoa ligada a um dos Ministérios que veio me dizer, com muita alegria e enfaticamente, que o Ministro daquela área teria muita felicidade em poder me atender nos pedidos que eu fizesse para sala de aula, pequenas escolas, melhoria das condições sanitárias das escolas do interior do meu Estado. Ouvi, pacientemente, e, ao final, virei-me para ele e disse: “o Sr. Ministro tem tempo para pensar na escola da Cidade de Curuçá”? Quer dizer, no meu entender é absolutamente ridículo que, a nível de Ministério, quando se devem determinar as grandes políticas nacionais, se possa estar discutindo ou tentando fazer um tipo de distribuição ou de política como esta. Quem deve saber é o Prefeito daquela cidade e, no máximo, o Secretário ou o Governador daquele Estado, se a distribuição é ou não adequada em termos de distribuição de leite, de assistência social à população carente.

Sr. Presidente, acho que com essas colocações podemos enfeixar e fazer uma ligação entre aquilo que discutimos longamente durante o momento constituinte, quando tivemos, sem dúvida alguma, extraordinária cooperação de membros do Poder Executivo, da Previdência Social, da Saúde, os da Assistência, que nos permitiu balizar os nossos sonhos, nossos desejos, nossas aspirações, para que esses sonhos não chegassem a ser passados para a Constituição como fantasias ou paranoias. Aquilo a que aspirávamos teve um balizamento dado por técnicos de várias áreas, inclusive da Previdência Social, da Saúde e da Assistência — pertinentes ao Poder Executivo. Temos a convicção de que o que foi inserido na Constituição não corresponde exata-

mente aos imediatos interesses do futuro do Brasil, nem ao imediato destino da seguridade social. Mas constrói, ao longo do tempo, sem fantasias e sem paranóias, a idéia de um País mais justo.

Fico muito feliz de, após termos discutido a questão, estarmos hoje numa reunião como esta, com Parlamentares, Congressistas, com membros da Comissão de Orçamento, com membros da Seguridade Social da Câmara, com técnicos da área do Governo, da área universitária, com outros profissionais da sociedade, com o Presidente da Comissão de Saúde, tentando passar aquilo que dimensionamos como possível para o Brasil, para o ano que vem, através da Lei de Diretrizes Orçamentárias certamente deverá balizar, informar e dar as diretrizes para elaborar o Orçamento do ano que vem.

Entendo que o Orçamento do próximo ano deve ser construído em um melhor clima do que o foi no ano passado. Tenho certeza de que as experiências, quer do Congresso, quer do Poder Executivo, indicam que o melhor para a Nação é a construção desse Orçamento, pelo menos, a seis mãos, tendo em vista a sociedade, o Poder Executivo e o Congresso Nacional. Creio que, dessa maneira, poderemos dividir as responsabilidades para saber o quanto de sacrifício se pode impor a determinadas áreas em nome do equilíbrio econômico-financeiro nacional; ou a quanto do equilíbrio financeiro nacional se poderá renunciar em nome da justiça social.

Tenho certeza de que a sensibilidade dos técnicos da área do Planejamento, da Previdência Social, da Saúde, do Interior, do Trabalho, a sensibilidade de todos proporcionará ao Congresso condições de modo a que possamos construir juntos realmente um Orçamento que permita ao próximo Governo ter, no início do seu trabalho, não um instrumento de embaraço para sua gestão, mas, sim, um instrumento que a facilite e corresponda aos anseios da sociedade e às necessidades da Nação brasileira.

Volto a insistir, nobre Deputado Cid Carvalho, em parabenizá-lo pela idéia de realizar este Seminário, que considero da maior significação, da maior importância, à medida em que podemos, através da troca de informações e de idéias, pelo menos ter as principais diretrizes e dizer de maneira pública o que colaborou para nossas decisões e de que maneira foram informadas as decisões da área do Poder Executivo. Creio que a decisão de V. Ex.^a em fazer este Seminário, com painéis setoriais, tem a maior significação. Da decisão de V. Ex.^a resultará, sem dúvida, grande benefício para o País.

Muito obrigado pela decisão de V. Ex.^a, pela atenção e pela ajuda de todos os senhores. (Palmas)

O SR. PRESIDENTE (Deputado Cid Carvalho) — Prezado amigo Deputado Raimundo Bezerra, Presidente da Comissão de Saúde, o caro Senador Almir Gabriel, e as palavras que ouvimos de V. Ex.^a não são apenas pala-

O comportamento de V. Ex.^a, toda a sua atividade, desde que aqui chegou ao Congresso Nacional, tem guardado uma coerência, quer no campo da competência, quer no campo de fidelidade a uma diretriz para o País.

Nobre Senador, Almir Gabriel, recebemos, ainda outro dia, a Mensagem do Executivo sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Poderíamos ter adotado um comportamento burocrático, rotineiro, aberto o prazo para apresentação de emendas e depois discutirmos, entre os Parlamentares, o relatório final. Todos vivemos, neste momento, em um País com muitas angústias. Todos temos, no fundo, um conflito, porque um País tão grande, tão formidável, com tantas riquezas, com tantas perspectivas, atola-se no desespero e em muitos aspectos dá a nítida impressão de que está em marcha a ré. Dados como esses levantados aqui pelo nobre Senador Almir Gabriel demonstram que o País recua nas suas responsabilidades no campo social.

Diria: o que pensamos e dizemos, no campo da educação? O que dizemos no campo da ordenação do Estado, dos seus servidores, do concurso público, que há cinquenta anos, quando o País era quase que rural, com 40 milhões de habitantes, ainda em situação teoricamente muito inferior? Mas ali, naquela época, Getúlio Vargas já plantava todos os rumos do País que se organizava para ser grande. Hoje, todos, ou quase todos, somos possuídos de profundo desalento.

Mas o que nos abre a esperança é que o País tem todas as condições objetivas para superar tudo isso. E as principais condições, nobre Senador Almir Gabriel, estão na mobilização da sua sociedade. Num seminário desta grandiosidade, não se discute melhoria de salários; estamos nesta tarde inteira discutindo as diretrizes e as perspectivas do País. Esta claro que isso nos fortalece a esperança, a fé, porque todos precisamos de fé e de esperança.

Por tudo isso, meus senhores, quero parabenizar o nobre Senador Almir Gabriel pela organização deste Simpósio, e mais do que ele, quero também parabenizar todos os senhores, técnicos e homens da sociedade brasileira, porque aqui estão demonstrando que para a sociedade brasileira o que falta é mobilização e fé. Muito obrigado a todos. (Palmas)

3º PAINEL (10 horas e 30 minutos)

Reunião de Audiência Pública, em 17-5-89.

Aos dezessete dias do mês de maio de mil novecentos e oitenta e nove, às dez horas e trinta minutos, reuniu-se a Comissão Mista de Orçamento, em sua Sala de Sessões, no Anexo II da Câmara dos Deputados, sob a Presidência do seu titular, Deputado Cid Carvalho, e com a presença dos Senhores Membros, Deputados Nilson Gibson, José Carlos Vasconcellos, José Serra, Jofran Frejat, João Agripino, Irma Passoni, Nyder Barbosa, Santinho Furtado, José Luiz de Sá, Simão Sessim, Paes Landim, Felipe Mendes, José Luiz Maia, Ismael

Wanderley, Max Rosenmann, Adhemar de Barros Filho, Ziza Valadares, Délio Braz, Luiz Salomão, Ubiratan Aguiar, Abigail Feitosa, Mauro Sampaio, Fábio Raunheitti, Darcy Pozza, Manoel Moreira, Roberto Balestra e do Senador João Calmon e dos Senhores Deputados, não Membros, Michel Temer e Tidei de Lima, para realização dos painéis "Rumos do Orçamento", destinados a discutir o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), em tramitação na Comissão, organizados pelo Deputado José Carlos Vasconcellos. O Terceiro Painel tratou da "Discussão do Art. 99 da Constituição e das Prioridades do Poder Judiciário previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias", do Presidente do Supremo Tribunal Federal, Dr. Néri da Silveira; do Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Dr. Francisco Rezek; do Presidente do Superior Tribunal de Justiça, Dr. Evandro Gueiros Leite; do Presidente do Superior Tribunal Militar, Almirante-de-Esquadra Raphael Azevedo Branco; e do Presidente do Superior Tribunal do Trabalho, Dr. Marco Aurélio Prates de Macedo, e como moderador o Senhor Deputado Nilson Gibson. Iniciados os trabalhos, o Senhor Presidente convidou os senhores Expositores e o Deputado Inocêncio Oliveira, Presidente, em exercício, da Câmara dos Deputados, para compor a Mesa, passando, a seguir, a palavra para o mesmo. Ao término da saudação, o Presidente concedeu a palavra ao Relator da Lei de Diretrizes, Deputado José Serra, que teceu comentários sobre a mesma. Após o que, pediu a palavra o Senhor Ministro Néri da Silveira, que ressaltou a importância do encontro, Poderes Legislativos e Judiciários, sem precedentes nos registros das Cortes Judiciais da República. Em seguida, o Senhor Presidente passou a palavra ao moderador, Deputado Nilson Gibson, que ordenou as exposições. Falaram, na seguinte ordem, os senhores Expositores: Dr. Néri da Silveira, Dr. Francisco Rezek, Almirante-de-Esquadra Raphael Azevedo Branco, Dr. Marco Aurélio Prates de Macedo. Discutiram a matéria os Senhores Deputados Nelson Jobim e José Serra. Nada mais havendo a tratar, o Senhor Presidente deu por encerrada a reunião às treze horas e um minuto, e, para constar, eu, Hilda de Sena Correa Wiederhecker, Secretária, lavrei a presente Ata que, após lida e aprovada, será assinada pelo Senhor Presidente e encaminhada para publicação. Os trabalhos foram gravados e, após traduzidos, integrarão esta Ata.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Cid Carvalho) — Senhores, está aberto o painel sobre o Poder Judiciário.

Tenho a honra de convidar para compor a Mesa os Srs. Ministro Néri da Silveira, Presidente do Supremo Tribunal Federal, Deputado Inocêncio Oliveira, Presidente, em exercício, da Câmara dos Deputados, Ministro Francisco Rezek, Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Ministro Evandro Gueiros Leite, Presidente do Tribunal Superior de Justiça, Almirante-de-Esquadra Rafael Azevedo Branco, Presidente do Tribunal Superior Militar, e o

Dr. Marco Aurélio Prates Macedo, Presidente do Superior Tribunal do Trabalho.

Não preciso salientar a importância, para o Poder Legislativo e para a Comissão Mista de Orçamento, da presença de tão eminentes figuras da República neste painel sobre o Poder Judiciário. Antes de prosseguir os trabalhos, passo a palavra ao Sr. Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Inocêncio Oliveira, para suas considerações a respeito desta iniciativa.

O SR. DEPUTADO INOCÊNCIO OLIVEIRA — Meu caro Presidente da Comissão Mista de Orçamento, Deputado Cid Carvalho, Exmº Sr. Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Néri da Silveira, Exmº Sr. Ministro Francisco Resek, Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Exmº Sr. Ministro Evandro Gueiros Leite, Presidente do Tribunal Superior de Justiça, Exmº Sr. Almirante-de-Esquadra Rafael Azevedo Branco, Presidente do Superior Tribunal Militar, Exmº Sr. Ministro Marco Aurélio Prates de Macedo, Presidente do Superior Tribunal do Trabalho, Srs. Deputados, minhas senhoras, meus senhores.

A harmonia entre os Poderes da República é fundamental para a consolidação da democracia em nosso País. Ainda há pouco tempo conversávamos no Gabinete da Presidência da Câmara e ressaltávamos a necessidade, para a consolidação da democracia em nosso País, do pleno funcionamento dos Poderes. Para isso, é importante que o Poder Legislativo agilize a elaboração das leis complementares e ordinárias que constituem o arcabouço da nova Constituição. Também releva a necessidade de elaborarmos, o mais rápido possível, o Regimento Interno da Câmara, possibilitará a agilização do processo legislativo e dará poderes conclusivos às Comissões Permanentes.

Conversávamos, há poucos instantes também, com o Exmº Sr. Ministro Néri da Silveira, Presidente do Supremo Tribunal Federal, e dizíamos da importância que o Poder Legislativo tem nesta manhã, neste dia, ao receber, nesta Casa, os homens responsáveis pelo Poder Judiciário, fato inédito para a nossa instituição, que se sente, neste momento, orgulhosa e honrada com a presença de tão ilustres figuras daquele Poder.

Sou daqueles que acreditam nas instituições democráticas e no excelente e relevante trabalho que vem sendo feito pelo Poder Judiciário. Assim sendo, em nome da Presidência da Câmara dos Deputados e da Casa, quero trazer aos ilustres Presidentes de nossas Cortes Superiores as boas vindas, com a certeza de que juntos haveremos de encontrar soluções para os graves problemas de nosso País e consolidar definitivamente a democracia no Brasil, para assegurar a paz, a justiça social e o progresso que o povo brasileiro almeja. Muito obrigado. (Palmas)

O SR. PRESIDENTE (Deputado Cid Carvalho) — Srs. Ministros, nós atravessamos um longo período em que o papel do Congresso se assemelhava muito a um papel carimbativo,

no que se refere ao Orçamento da República. Por diversas vezes salientamos que, não obstante, no período autoritário, o Congresso tenha sido mantido, seu poder, na elaboração do Orçamento, foi castrado.

Isso nos leva a uma concepção muito clara, de que o Orçamento, que na velha Inglaterra foi o motor da luta contra o absolutismo, é a própria essência da democracia. A Constituição não só restaurou os poderes do Congresso, em termos de apreciação do Orçamento, como lhe acrescentou deveres e responsabilidades. E entre esses deveres está a discussão do Plano Plurianual, em cuja concepção se insere a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que, como seu próprio nome indica, baliza os rumos do Orçamento.

Uma das principais figuras inspiradoras e batalhadoras dessa resolução foi um companheiro que faz parte desta comissão, o Deputado José Serra, atual Relator da Lei de Diretrizes Orçamentárias, a quem neste momento, concedo a palavra, para uma exposição profunda do espírito e dos objetivos da referida lei.

O SR. DEPUTADO JOSÉ SERRA — Sr. Presidente, Srs. Ministros do Poder Judiciário, é com muita satisfação que, neste momento, uso da palavra para expor algumas linhas gerais a respeito da lei de Diretrizes Orçamentárias.

Creio que hoje é um dia importante para todos nós, porquanto iniciamos um processo novo no Brasil, o da discussão, entre os Poderes da República, da questão orçamentária.

Há pouco dizia o Presidente do Supremo Tribunal Federal que, efetivamente, um evento como este é bastante original em nossa história, eis que Legislativo e Judiciário se encontram para discutir as questões relacionadas com seus respectivos orçamentos isto envolve, numa perspectiva mais profunda, toda a questão de sua autonomia.

Sabemos, pela experiência das últimas décadas, que, na verdade, o Executivo tem utilizado os orçamentos, ou melhor, a elaboração e a execução orçamentária, como instrumento de tentativa de manipulação dos outros Poderes, algo que, inclusive, a meu ver, tem tido sucesso em muitos dos Estados brasileiros — afinal, não estamos apenas tratando do que ocorre a nível federal.

A nova Constituição contém muitas inovações a respeito da questão dos gastos públicos e dos orçamentos, o que talvez seja um de seus aspectos mais positivos. Resumidamente, quais foram essas inovações?

Em primeiro lugar, ampliamos a abrangência dos gastos sob exame do Congresso Nacional. Ou seja, a Lei Orçamentária deverá conter não apenas o orçamento fiscal, mas também o da seguridade social, que inclui a Previdência — portanto, as funções de seguridade propriamente ditas e as funções de assistência social — e, ainda, a área da saúde e o orçamento de investimentos das empresas estatais, que perfazem cerca de 90% dos investimentos do setor público do Brasil e que até agora não foram examinados, especial-

mente no que se refere ao seu mérito, à sua qualidade, à forma como são alocados tais recursos, de importância tão decisiva para os rumos do desenvolvimento do País.

A inovação não se restringe, porém, à amplitude daquilo que é examinado, mas implica também a profundidade desse exame. Estabelecemos como imperativo a elaboração de um plano plurianual de investimentos, que não será apenas um enfeite de bolo, como o orçamento plurianual previsto na Constituição anterior. Esta fixava uma repartição de despesas em termos nominais, sem estabelecer metas físicas. Evidentemente, depois de um ano, com a desvalorização inflacionária, passava a ser um simples exercício de simulações sem sentido.

O Plano Plurianual previsto na nova Constituição implica o estabelecimento de metas físicas, dura cinco anos — é feito no primeiro ano do novo governo e termina no primeiro ano do governo subsequente. Além disso, leva em conta não apenas os investimentos, como também as despesas que decorrem dos novos investimentos. No controle do gasto público, um fator que sempre complica muito a elaboração orçamentária, estreita muito o raio de manobra dos responsáveis pela elaboração e pela execução orçamentária, é que muitas vezes não se levam em conta as despesas resultantes dos investimentos. Os Srs. Ministros sabem perfeitamente disso. O mais barato é construir o fórum: o complicado, depois, são os gastos de custeio associados a esse fórum. No caso de centros de saúde, presídios ou escolas, muitas vezes em apenas um ou dos exercícios gasta-se, em custeio, o equivalente ao investimento inicial. Por isso é que os governos, em geral, concentram seus investimentos no final, exatamente porque as resistências, inclusive por parte da área econômica, são menores, porquanto construir é o mais barato. Com isso chega-se a uma situação muito irracional.

O Plano Plurianual, portanto, deverá conter não apenas os investimentos, mas também as despesas dele resultantes.

Em seguida, estabelecemos um figura nova, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que apresentará uma ponte entre o Plano Plurianual e o orçamento anual. Por esta lei, a partir do primeiro semestre deverão ser definidos os principais parâmetros e as prioridades dos orçamentos que serão votados no segundo semestre. Essa lei, inclusive, estabelecerá critérios que terão de ser obedecidos nas emendas apresentadas ao Orçamento. Assim, a disciplina e confere maior racionalidade ao processo.

Mas a Lei de Diretrizes Orçamentárias não será apenas uma ponte entre o Plano Plurianual e o orçamento anual. Será uma ponte também entre os três Poderes. Em que sentido? Através da LDO vamos fixar, discutir, analisar as participações dos Poderes Legislativo e Judiciário no Orçamento — no caso, evidentemente, trata-se do orçamento fiscal, ou seja, o funcionamento do Legislativo ou do Judiciário não tem a ver diretamente com o orça-

mento da seguridade social ou dos investimentos das estatais.

A LDO funciona como fator de ruptura da dependência que o Legislativo e o Judiciário tinham em relação ao Executivo. Ao mesmo tempo, representa uma alternativa para a autonomia absoluta, que seria a ideal, mas que é inviável, do ponto de vista prático. Isto porque geraria um problema de limites para as despesas, uma vez que a demanda da população por serviços é praticamente infinita. E há também problemas de natureza interna, de estruturação de carreiras, de pessoal etc., os quais fazem com que, por mais independência que exista, nunca possa ocorrer um deslocamento muito significativo entre os três Poderes.

A lei representa, pois, uma alternativa a essas duas posições extremas: submissão e autonomia completa.

Por outro lado, — e isso é muito relevante — a LDO resolve também a questão das emendas ao Orçamento.

De acordo com a Constituição de 1946, as emendas apresentadas pelos parlamentares praticamente não sofriam qualquer tipo de restrição — na verdade, essa participação do Legislativo ocorria de maneira anárquica, não no que se refere às diretrizes orçamentárias, mas à Lei Orçamentária, aos orçamentos propriamente ditos. O que acontecia era que, habitualmente, eram aprovados, no Orçamento, montantes de despesas muito superiores ao factível. O último orçamento aprovado na época da Constituição de 1946 — o do Presidente João Goulart, em 1964 — envolvia despesas aproximadamente duas vezes maiores do que as viáveis pelas receitas disponíveis. Então o Executivo utilizava esse fator como instrumento de manipulação sobre o Legislativo, porque o importante já não era a inclusão de uma obra no Orçamento, mas a liberação a respectiva verba, o Ministério da Fazenda, segurava.

Há muitos episódios folclóricos a esse respeito, como, o que envolveu o Ministro José Maria Alckmin, que tinha um telefone com fio cortado, mas que ficava preso em uma gaveta. Quando aparecia algum Deputado para reclamar, ele dava ordens enérgicas, pelo "telefone", para que a verba fosse liberada. O Ministro Santiago Dantas, aos Parlamentares que o procuravam para liberar verba para alguma ponte, dizia:

"É verdade que sua verba está no Orçamento, mas não temos dinheiro para atendê-lo."

Isso, evidentemente, redundava num processo de grande barganha, porque a cada votação que interessava ao Executivo era liberada essas ou aquelas obras, que, por constarem do Orçamento, deveriam ser obrigatoriamente realizadas.

Mas a Constituição de 1967 caiu no extremo oposto, transformando praticamente o Legislativo em poder autenticador de orçamento. O único instrumento que resou ILEGÍVEL foi a negociação das margens de suplementação e de remanejamento — mais nada.

Procuramos, então, na nova Constituição uma solução mais equilibrada. Os Parlamentares podem fazer emendas, mas estas têm que estar compatibilizadas com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a qual, por sua vez, tem de estar compatibilizada com o plano plurianual. Por outro lado, não se podem acrescentar despesas nem descobrir fontes de financiamento do tipo, por exemplo, "excesso de arrecadação", que serve para tudo. As vezes, o mesmo excesso acaba pagando dez, quinze vezes mais. Excesso, que, na verdade, não é excesso, porque a inflação não produz excesso de arrecadação, real mas até queda, ao mesmo tempo em que produz a ilusão de ótica de que aumenta a disponibilidade de recursos.

Portanto, cada despesa criada por uma emenda tem de anular uma outra despesa. Mas, ainda: as emendas não podem referir-se a pessoal, à transferência constitucional, evidentemente, nem a serviços da dívida. Porque isso também seria muito fácil. Eu chego lá e digo: "Bom não vamos pagar juros". E transfiro os recursos para cobrir outras despesas no final, os juros, pagos uma ILEGÍVEL de criar despesas como uma receita.

Na área de pessoal, pode-se imaginar o que aconteceria. Se eu pudesse anular despesas de pessoal para criar outras despesas, na verdade estaria aumentando a despesa global, uma vez que o pessoal teria que ser pago.

Portanto, há uma disciplina muito grande. É uma participação, eu diria, responsável, do Legislativo no processo orçamentário. Este é, a meu ver, um avanço muito grande, permitido pela nova Constituição.

Há um aspecto que ainda está pendente e que penso, trata-se do critério de aprovação do Orçamento, no caso de impasse entre o Legislativo e Executivo. Nós procuramos várias fórmulas para resolver isto, e elas variavam do decurso de prazo à não aprovação do Orçamento. E o País ficaria sem orçamento, caso se produzissem impasses. Na prática, a nova Constituição é omissa a este respeito. A meu ver, foi melhor a omissão do que cair numa das duas hipóteses extremas. Qual vai ser a solução? Ela vai ter que ser encontrada, também, nos próximos anos, através do entendimento. É tal a inquietação ILEGÍVEL de não opinar no orçamento em tempo hábil que não interessar nem ao Legislativo nem ao Executivo não ter orçamento montar um eventual impasse. Vamos ter, pois, de procurar fórmulas de entendimentos, ao longo dos anos, fixando, na prática, caminhos para a solução dos eventuais impasses.

A respeito da questão dos três Poderes, a solução encontrada foi de compromisso apresentada, reconheço, certa ambiguidade, na Carta está dito que os três Poderes, "conjuntamente", definirão suas prioridades — as suas despesas — na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Não está explicitado o que significa o termo "conjuntamente" e, a meu ver, tampouco vai ser fácil fazê-lo através de uma lei complementar. Teremos, eventualmente, ao longo dos anos, de procurar uma fórmula para que

essas questões possam ser enfrentadas e, desde logo, diante de cada Lei de Diretrizes Orçamentárias, fazer uma análise conjunta.

Isso tudo representa um avanço bastante significativo com relação ao que existiu no passado. Aliás, esta reunião já é uma demonstração disso.

Desejo também dizer algo sobre as circunstâncias em que primeira Lei de Diretrizes Orçamentárias é analisada pelo Congresso, fim de que não haja expectativas exageradas sobre os orçamentos e para que, entendendo as limitações, sejamos capazes de fazer o melhor possível. As vezes, o não entendimento das limitações, evita que se faça alguma coisa boa, Muitas vezes quer-se o ótimo e acaba-se não fazendo nem o bom, exatamente pela falta de consciência quanto ao quadro de restrições existentes. Em primeiro lugar, é a primeira vez que se elabora uma LDO. Sendo a primeira vez, não há, no Executivo, informações adequadas para um trabalho bem feito. O Executivo não está preparado para um processo orçamentário abrangente, transparente, aberto e democrático. Não porque as pessoas, lá, se oponham. Temos encontrado a maior boa vontade por parte do Ministério do Planejamento, para fornecer todas as informações necessárias. Mas, de fato, muitas delas não existem. Isto, — poderá ser resolvido ao longo dos anos no momento em que ILEGÍVEL disponíveis antecedentes adequados sobre determinada matéria para o ano, no caso do ano N + 1 será bastante mais fácil trabalhar, porque bastará o crescente novos elementos.

Uma segunda dificuldade refere-se à inexistência de lei complementar. A Lei nº 4 320 refere-se a uma outra Constituição. A lei complementar é bastante complexa para ser elaborada depressa. Estamos trabalhando nela desde que a Constituição terminou e, mesmo assim, ainda não conseguimos chegar a um texto final. Muitas questões novas vão aparecendo e, como temos de fazer uma lei bem feita, não haverá tempo de concluí-la a tempo, para orientar a próxima lei orçamentária: a lei não existe, fica difícil saber o que uma LDO deve conter ou não, pois o Executivo pode dar uma interpretação e nós, outra. Teremos de enfrentar as questões de maneira pragmática.

Um terceiro aspecto é que nós não dispomos também do Plano Plurianual de Investimentos. Se nós não o temos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias fica solta. Sempre fui adversário da idéia de fixar percentuais para este Poder ou para aquele. Por quê? Porque o percentual é uma abstração exagerada de participações no Orçamento. Linda experiência na área do Executivo, no que se refere a matéria, me fornece elementos curiosos. Às vezes, um determinado Ministério ou Secretaria pode estar tendo uma ampliação muito significativa de suas despesas. Isto não se traduz num percentual. Toda a área governamental ligada à educação tem um percentual alto, por causa do seu custeio. Isso não significa que, de um ano para outro, esteja havendo qualquer expansão. O percentual transforma-se, de repente, num fetiche.

Por outro lado, ele não reflete, obrigatoriamente, necessidades, porque estas, inclusive, são descontínuas ao longo do tempo. Posso necessitar de um percentual maior, de um menor, de acordo com o ano, e posso ter situações irracionais, em que, de repente, tem-se um percentual que é excessivo, se eu já tiver concluído determinada fase de maiores despesas, ou pode ser bastante insuficiente.

Segundo, o percentual também perde o sentido quando pensamos nas variações de receita. A receita tributária no Brasil tem caído violentamente nos últimos anos. Poderá haver um momento de recuperação e, então o percentual passa a não dizer muito, em termos de disponibilidade de recursos.

Uma outra dificuldade: não temos um plano plurianual. Além disso, o orçamento do ano que vem valerá para o outro Executivo, o que, evidentemente, tira um pouco do charme do atual LDO. O atual Executivo está apenas preocupado em fazer seu trabalho direito, mas não com definições de rumos para o País, já que esta definição caberá ao próximo Governo, juntamente com o Legislativo.

Isto cria uma outra dificuldade adicional. Inclusive, a repartição feita nas despesas de capital obedece àquela feita para o Orçamento de 1989. O Executivo não tinha, também, alternativas. Que critérios seguiria? Não há o plurianual, o atual Governo estará fora no ano que vem. Escolheu-se, portanto, uma solução de compromisso, mas que, evidentemente, não é satisfatória.

Uma quinta dificuldade, é a econômica. Estamos vivendo, no momento, a maior crise fiscal que o Estado brasileiro já conheceu em toda a sua história recente. Não há crise fiscal parecida. A distribuição de despesa — e que eu não sei se vamos manter no nosso substitutivo, porque perde um pouco o sentido — refere-se a gastos de capital, que incluem, portanto, amortizações — mesmo assim, não representam mais de 5% do total do Orçamento. Se nós excluirmos as amortizações feitas, inclusive, por empresas — há aportes de recursos para empresas — não chegaremos a mais de 2% dos recursos do Orçamento. Pode-se imaginar quão insignificantes são os montantes em discussão.

Na verdade, isto é reflexo da crise. Se fizermos um exame mais rigoroso das previsões da receita e despesa, a disponibilidade será negativa. Disponibilidade, para quê? Para alocar recursos, já que habitualmente nós descontamos salários, despesas indispensáveis, vemos quanto sobra, para vermos para onde vai... Além disso há que prosseguir com os investimentos dos anos anteriores. Se nós fizermos isso, para o ano que vem a disponibilidade será negativa. Esta é a realidade. Isto naturalmente condiciona muito todo este processo.

Quero apenas referir-me a um outro lado que já apresentei ontem.

Neste ano de 1989, os investimentos fixos do Governo na área federal, e que envolve toda a administração federal, exceto empresas públicas, estão caindo cerca de 1/3. No ano

passado já caíram, talvez, entre 10 e 15%. Isto está associado a todo o processo de deterioração do capital social básico no Brasil. O que é isto? Construção de estradas, fóruns, hospitais, escolas etc. Há um processo de deterioração acelerado nesta área, com o agravante de que a recuperação de uma obra deteriorada custa mais do que o dinheiro que se economizou ao não manter a obra em bom estado. Há uma simetria muito perversa neste caso. A recuperação custa muito mais do que uma adequada manutenção. No Brasil, porém, o caminho sempre mais curto para resolver apertos orçamentários é o do corte de investimentos, com repercussões gravíssimas a médio e a longo prazos.

No ano passado dissemos que a previsão de receitas era irreal, considerando-se a alta probabilidade de queda da arrecadação. Infelizmente, a realidade tem confirmado isto. O Governo estimava em 13,5% — se não me engano — a fatia das receitas correntes do Produto Interno Bruto, participação esta agora reestimada em 10,5%. Além disso, estimava um crescimento da receita corrente real da ordem de 45%. Duvido, porém, que este crescimento seja positivo; acho que será negativo neste ano — inclusive, porque a inflação está-se acelerando. O principal fator para diminuir a receita real é a inflação e, quando a inflação acelera, a receita real cai.

É, pois, um quadro muito difícil, e eu acho lamentável que, em 1989, além do fato de estarem caindo em 1/3 os investimentos fixos, os gastos correntes estejam aumentando em mais de 20%, em termos reais, e os gastos com pessoal, que no ano passado já haviam crescido 13%, ultrapassem em 12%, em termos reais. Ou seja, quando tudo está caindo, as despesas correntes estão subindo em termos absolutos. A meu ver, isto é péssimo para o futuro do País, independentemente de qualquer juízo de valor a respeito do mérito que tenham essas despesas atualmente.

Portanto, tudo isto configura um quadro muito difícil para o ano que vem, mas as projeções — implícitas no projeto de LDO enviado pelo governo — feitas para o ano que vem, supõem um quadro de equilíbrio.

Faço estas considerações — e o mais conveniente seria que o Executivo as fizesse — para que tenhamos uma perspectiva da situação do País. Estamos vivendo, na verdade, a maior crise fiscal da história. E não é só pelas magnitudes que estão envolvidas na crise, não é só pelo tamanho do déficit. O problema não é tanto o tamanho, é a dificuldade para financiá-lo. Em economia — naturalmente, dentro de certos limites — o que importa, muitas vezes, não é o tamanho do déficit público, mas a maior ou menor dificuldade em financiá-lo.

Nos Estados Unidos, no Governo Reagan, com toda a suposta economia da austeridade que adotaram, bem como na Itália, onde pelo menos não há a hipocrisia de dizer-se que estão sob um regime de austeridade, o déficit público é bem maior do que tem sido no Brasil, mas em ambos os países esse déficit é

financiado normalmente. São países que, pelos padrões brasileiros, têm inflação baixa. O problema sério no Brasil é o financiamento do déficit. Nunca estivemos num impasse como o de hoje. Estou particularmente convencido de que se não se encontrar uma saída, a curto prazo, para este quadro econômico grave, teremos muita dificuldade em cumprir a travessia entre o momento atual e a posse do novo Presidente, que, com quarenta milhões de votos, talvez tenha condições de mobilizar o País para enfrentar a crise fiscal do Estado.

Sr. Presidente, muito obrigado por me haver concedido novamente a palavra. Peço desculpas por essas longas considerações, mas o fato é que tudo isto me pareceu importante para que nós tenhamos um marco mais claro das matérias que iremos examinar, aqui, nas próximas semanas. Muito obrigado. (Palmas)

O SR. PRESIDENTE (Deputado Cid Carvalho) — Passo a palavra ao nobre Deputado Nilson Gibson, que, na condição de moderador, dará encaminhamento aos debates.

Gostaria, ainda, de anunciar a presença do Sr. Presidente da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados, o nobre Deputado Nelson Jobim.

O SR. MINISTRO JOSÉ NÉRI DA SILVEIRA — Permita-me, Sr. Presidente. Antes de V. Exª passar a palavra ao nobre Deputado Nilson Gibson, eu pediria a V. Exª a palavra para um registro.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Cid Carvalho) — Tem V. Exª a palavra.

O SR. MINISTRO JOSÉ NÉRI DA SILVEIRA — Em nome da Presidência do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, desejo agradecer ao eminente Presidente desta Comissão, antes de S. Exª retirar-se do plenário, a saudação feita aos membros do Poder Judiciário.

Faço esta rápida intervenção, dado que gostaria de dizer que este encontro, na realidade, não tem precedentes nos registros das Cortes Judiciais da República. Aqui estamos, certos de que concorreremos para o bom entrosamento entre os Poderes Legislativo e Judiciário, independentes, mas harmônicos entre si.

As amáveis palavras de V. Exª são por nós retribuídas com igual efusão d'alma, dizendo que o Poder Judiciário, através dos Presidentes dos Tribunais Superiores, também manifesta sua segurança quanto à ação do Poder Legislativo do País, para que, em verdade, os Poderes, independentes e harmônicos, possam realizar a consolidação das instituições democráticas, que representam a grande aspiração não só daqueles que exercem uma parcela de poder público no País, mas também de toda a sociedade brasileira.

Agradeço, mais uma vez, a V. Exª as palavras generosas e afirmo que aqui estamos dentro do espírito de harmonia entre os Poderes. (Palmas)

O SR. PRESIDENTE (Deputado Cid Carvalho) — Agradeço a todos a presença.

Com a palavra o nobre Deputado Nilson Gibson.

O SR. DEPUTADO NILSON GIBSON — Exm^o Prof. Néri da Silveira, eminente Ministro—Presidente do Supremo Tribunal Federal; Prof. Ewandro Gueiros Leite, Ministro—Presidente do Superior Tribunal de Justiça; Prof. Francisco Resek, Ministro—Presidente do Tribunal Superior Eleitoral; Almirante-de-Esquadra Raphael de Azevedo Branco, Presidente do Superior Tribunal Militar; Prof. Marco Aurélio Prates de Macedo, Presidente do Tribunal Superior do Trabalho; Sr.^{as}, e Srs. Deputados, Srs. Senadores, ilustres participantes do Painel — registramos, aliás, a presença de assessores do Ministério do Planejamento: em nome da Comissão Mista de Orçamento, apresento as boas-vindas a todos nesta terceira reunião e nossos agradecimentos pela gentileza de seu comparecimento. Sem a presença ilustre dos Srs. Ministros e demais convidados, o Painel "Rumos do Orçamento" certamente perderia muito de seu brilho e de sua profundidade analítica.

Na etapa agora iniciada, o tema é dos mais importantes, atraentes e oportunos. Serão debatidos os significados dos artigos 98 e 99 da Constituição Federal e as prioridades do Poder Judiciário previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias. O citado dispositivo de nossa Lei Maior é justamente aquele que assegura, de maneira expressa, a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário. A Lei de Diretrizes Orçamentárias, em vista de sua abrangência e complexidade, exige a participação de todos os segmentos institucionais de nossa sociedade.

Como o tempo é exíguo para exposições, mesmo as mais simples enunciações, dos itens constitucionais pertinentes à matéria subtrairiam os nossos escassos minutos.

Tenho a honra, pois, de passar a palavra ao nobre Prof. Dr. José Néri da Silveira, Presidente do Supremo Tribunal Federal, que, evidentemente, a usará como administrador executivo do Judiciário.

O SR. MINISTRO JOSÉ NÉRI DA SILVEIRA — Exm^o Sr. Deputado Cid Carvalho, ilustre Presidente desta Comissão, Exm^o Sr. Deputado José Serra, Relator do Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 1990, Exm^o Sr. Deputado Nilson Gibson, moderador dos debates neste Painel, ilustre Sr. Deputado Nelson Jobim, Presidente da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados, demais Exm^{as} Srs. Deputados, ilustres colegas Presidentes dos Tribunais Superiores.

A presença dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos quatro Tribunais Superiores da República, no Congresso Nacional, em atenção a honrável convite, embora fato sem precedente nos registros das Cortes, expressa, de um lado, a unidade do Poder Judiciário, que é um Poder nacional, e, de outra parte, o espírito de harmonia na convivência dos Poderes Legislativo e Judiciário, que são independentes. Cuida-se do exame de matéria

de alta significação institucional, no que concerne ao Poder Judiciário.

A autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário, consagrada no art. 99 da Constituição de 5 de outubro, compõe uma das dimensões da independência do Judiciário, como poder político.

No exercício de suas competências, os juizes brasileiros, desde a Carta Imperial, são independentes. Assim já está no art. 151, da Constituição de 1824:

O Poder Judicial é independente, ("...").

Distintas as noções de independência do magistrado e independência do Poder Judiciário, somente com a Constituição de 1891, o Judiciário logrou independência, como poder político, ao lado dos Poderes Legislativo e Executivo, na medida em que se lhe reconheceu a prerrogativa eminente da soberania nacional de declarar a invalidez dos atos dos outros Poderes, pelo controle de constitucionalidade, e revisão judicial da lei. Essa relevante competência do Judiciário para operar, acerca da lei e do ato administrativo, evidencia manifesto "poder político", porquanto, se esse existe no órgão que faz a lei, cumpre atender, de maneira inafastável, que está presente, também, no órgão que dispõe de império para declarar-lhe a invalidez. Nesse sentido, a supremacia da Constituição e a independência do Judiciário, como poder político, ganham realce, em qualquer reflexão em torno dos postulados basilares da ordem democrática.

Atendendo a aspirações da magistratura, expressamente, o artigo 99, da Constituição de 1988, assegurou, por fim, ao Poder Judiciário autonomia administrativa e financeira.

Com efeito, para não remontar tempo mais recuado, esse ponto já o lembrara, no "Diagnóstico do Poder Judiciário", o Supremo Tribunal Federal, em 1975, quando observou: "32. Outro aspecto de ordem geral, a reclamar a atenção, na reforma, diz com a insuficiência de verbas atribuídas ao Judiciário e à competência que lhe deve ser outorgada para criar secretarias dos Juízos, substitutivas das atuais escriturarias não oficializadas.

As percentagens orçamentárias atribuídas ao Poder Judiciário, nos Estados, nem sempre atingem a dois por cento (...). E os meios materiais necessários aos serviços da Justiça, quer em primeira como em segunda instâncias, não podem ficar na dependência exclusiva de outros Poderes. Deve caber ao Poder Judiciário propor a criação de cargos e a organização de Secretarias dos Juízos, tal como ocorre com os serviços dos Tribunais. E deve dispor, no orçamento, de verbas próprias e bastantes, para atender prontamente às suas despesas."

Em conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra, a 17-6-81, o ilustre Ministro Xavier de Albuquerque, então Presidente do Supremo Tribunal Federal, examinando detidamente esta questão, enfatizou: "Não é admissível que o Poder Judiciário, ao qual a Constituição atribui destaque especial quando lhe confere a função incomparável de julgar os atos dos demais Poderes igualmente inde-

pendentes, deva ser submetido, para organizar sua economia interna e prover medidas inerentes a seu autogoverno, ao constrangimento de postulações desgastantes e embaraçosas". Referiu S. Ex.^a, no ensejo, o exemplo de Costa Rica, onde, no orçamento geral da Nação, é destinado percentual de 6% ao Poder Judiciário.

Em palestra que proferi, em 30-6-82, na mesma Escola Superior de Guerra, representando o Supremo Tribunal Federal, a esse respeito, também acentuei:

"Assente esse entendimento, no âmbito do Judiciário, parece, de outra parte, que isenta de dúvida se faz a conotação do tema a independência do Judiciário, enquanto poder político. Se, em verdade, essa dimensão da independência do Judiciário se manifesta, institucionalmente, pela competência para proceder ao amplo controle de constitucionalidade e validade de leis e atos do Governo e da Legislação, podendo declarar, terminativamente, sua invalidez, cassar-lhe a eficácia, protegendo, assim, os direitos públicos subjetivos, frente ao Poder Público, — quanto na aplicação, sempre, do direito, que interpreta, para dirimir, por igual, terminativamente, as contendas entre particulares, — não é menos exato que, se a ordem constitucional não garantir ao Judiciário condições de parilhar-se, suficientemente, no plano material, a administração da Justiça, com a prestação jurisdicional pronta e eficiente, poderá ficar profundamente atingida em seu desempenho. Não basta, portanto, que se prevejam prerrogativas e extensa competência para os magistrados e os órgãos do Judiciário, em ordem a que, desde logo, se tenha por definitivamente alcançado o ideal da plena independência do o, aos outros Poderes for possível coarctar seu acesso aos recursos orçamentários indispensáveis a se equipararem e se modernizarem os órgãos da administração da Justiça. É inequívoco que o recrutamento de magistrados cultos, probos e cômicos da imensa responsabilidade do ofício e com periódica atualização de conhecimento com remuneração condigna e garantias constitucionais, constitui ponto essencial ao adequado funcionamento do Poder Judiciário. Isso não será, todavia, suficiente para que se obtenha, de forma completa, a pontual satisfação de sua missão constitucional de poder do Estado. Tão significativa se faz essa matéria que a Constituição prevê a possibilidade de a União intervir nos Estados, por requisição do Supremo Tribunal Federal, para assegurar o livre exercício do Poder Judiciário (Emenda Constitucional n^o 1/69, Arts. 10, IV, e 11, § 1^o, I)."

Noutro passo, ainda, anotei:

"Essa linha de compreensão tem, hoje, amplo curso na órbita do Judiciário. A

execução do Processo de reorganização e ampliação das estruturas desse Poder, em seus diversos ramos, tal como se impõe, para adequá-lo, convenientemente, às exigências de nossa época, possibilitando-lhe, outrossim, a eficiente preparação de recursos humanos, não poderá ser feita em apenas um ou dois exercícios; dependerá de planejamento, com execução, na conformidade dos meios disponíveis, a médio prazo.

Ora, parece, assim, indispensável, tanto, preceituem a Constituição Federal e as Constituições dos Estados que o orçamento consignará dotações ao Poder Judiciário equivalente a um percentual, nesses diplomas, estabelecido, da receita tributária prevista. Dessa maneira, dentro de tais limites, poderá o Judiciário definir suas propostas setoriais de orçamento, fixando, ele próprio, suas necessidades e os juízos de conveniência sobre o respectivo plano de aplicações, no exercício, o que, em concreto, se dará na perspectiva da consecução pontual de seus fins essenciais. Essa autonomia na composição de seu orçamento, com base no montante que lhes cabe, à evidência, não significa nenhuma liberação dos órgãos judiciários, quanto à observância das normas regentes da execução orçamentária e posterior prestação de contas. Certos os Tribunais de dotações orçamentárias efetivas, de que poderão dispor, cada ano, será possível planejar o aparelhamento de seus serviços e instalações, bem assim destinar os recursos indispensáveis ao Juízo de primeira instância, — nas comarcas, quanto à Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, — e nas Seções Judiciárias, Juntas de Conciliação e Julgamento e Auditorias da Justiça Militar, no que concerne aos ramos do Judiciário Federal. Fundamental nesse processo é o sentido de autonomia das administrações dos órgãos judiciários, no que respeita aos critérios de aplicação dos recursos, que não de orientar, dessa sorte, a definição das propostas orçamentárias setoriais, não se dando, de referência às mesmas, cortes ou restrições, segundo motivos diversos ditados pelas conveniências, também legítimas, dos outros Poderes, mas, de ordinário, onde não se consideram as peculiaridades do Judiciário e suas necessidades específicas para o bom desempenho dos encargos, que a Constituição lhe oferece. Cumprissem, no particular, também no atinente à distribuição dos recursos orçamentários, os princípios maiores da independência e harmonia dos Poderes do Estado."

Consagrou, dessa sorte, o constituinte de 1988 o anseio do Judiciário, enquanto poder político independente, em ordem a se ver dotado de autonomia administrativa e financeira, no preceito contido no art. 99 da Carta Política em vigor.

Estudos já se vêm realizando, outrossim, no âmbito do Poder Judiciário, com vistas à criação de órgão central do sistema de coordenação financeira e orçamentária, sob a orientação dos Presidentes das Cortes Superiores, a fim de se definirem e planejarem as prioridades e metas para o Judiciário, na conformidade de propostas setoriais e dos Tribunais Superiores, colimando-se aplicação dos recursos orçamentários de acordo com plano de efetivo interesse e necessidade do investimento, em ordem a obter-se o melhor aproveitamento possível das dotações assim destinadas a gerenciamento de órgãos do Poder Judiciário.

No que concerne à autonomia administrativa como tal preceituada, amplamente, em cláusula constitucional, é certo não se restringir, tão-só, à competência privativa dos tribunais para eleger seus órgãos diretos e elaborar seus regimentos internos, organizar as secretarias e serviços auxiliares e os dos Juízos que lhes forem vinculados, provendo, na forma prevista na Constituição, os cargos de juiz de carreira da respectiva jurisdição, ou para propor criação de novas varas judiciais, preenchendo os cargos indispensáveis à administração da Justiça, concedendo licença, férias e outros afastamentos a seus membros e aos juízes e servidores que lhes forem imediatamente vinculados, competências essas que se connumeram em outra regra específica (art. 96, I). Cumprindo ao Judiciário, enquanto Poder Político do Estado, com exclusividade, a execução do serviço público de administração da Justiça, importa entender que a Constituição quis assegurar-lhe competência não só para pensar e planejar as estruturas mais convincentes, quais meios, à execução do fim, mas, também, para propor, quando a tanto necessário, aos outros Poderes, as providências que compreenda indispensáveis, em ordem a dar-se prestação jurisdicional, de maneira mais eficiente e pronta, assegurando o acesso de todos à Justiça.

Regra da maior significação, quanto a essa prerrogativa, insere-se, de outra parte, no parágrafo 1º do art. 99 aludido, *verbis*:

"§ 1º Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias."

Pela ordem constitucional vigente, não se reserva, destarte, ao Poder Executivo, nem ao Poder Legislativo, formular juízos de conveniência, com exclusividade, acerca das diretrizes orçamentárias. No que lhe respeita, asseguram-se, ao Poder Judiciário, Juízos de oportunidade e conveniência, na definição das prioridades e metas a serem observadas na elaboração do orçamento fiscal. Não cabe, pois, ao Poder Executivo, substituir-se ao Poder Judiciário e, em seu nome, conceber ditas prioridades e metas. A consulta prévia, ao Poder Judiciário, na elaboração do projeto da lei de diretrizes orçamentárias, faz-se mister, diante da regra do art. 99 e seu parágrafo

1º, da Constituição; de contrário, estará sendo desprezada a autonomia administrativa e financeira, que tem como pressuposto a reserva de competência para a formulação dos juízos de conveniência e oportunidade, próprios dos atos de administração, no âmbito de cada Poder Político independente. É exato, outrossim, que ao Poder Legislativo, acerca dessa matéria, confere o Estatuto Maior, em seu art. 48, II, competência para deliberar. Se, na lei de diretrizes orçamentárias, de iniciativa do Poder Executivo (Constituição, art. 165, II), estipulam-se os limites das propostas orçamentárias, conjuntamente, para os três Poderes, a teor do parágrafo 1º, do artigo 99, exato é entender que a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário só estará sendo respeitada, na medida em que lhe for conferido dizer de suas prioridades e metas, como responsável que é pela administração do serviço público de prestar justiça ao Estado e à sociedade em geral.

No caso concreto do Projeto de Lei nº 2/89, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o ano de 1990, dando outras providências, cumpre observar que sua tramitação ocorre, ainda não fixados os preceitos relativos à sua elaboração e organização, como os prevê a Constituição, no artigo 196, parágrafo 9º, *verbis*:

"§ 9º Cabe à lei complementar:

I — dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual."

Impede, ao ensejo dessa lei complementar, se defina, então o modo de participação do Poder Judiciário na elaboração do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, inclusive no que, respeita ao momento e forma de indicação das prioridades e metas a constarem do indicado documento, bem assim no que se refere ao conhecimento acerca da previsão da receita.

Compreende-se, dessa maneira, desde logo, a justificada preocupação do Poder Judiciário, no sentido de se introduzirem, no atual projeto, alterações que possam compatibilizá-lo, ao menos materialmente, com o princípio da autonomia financeira e administrativa, que a Carta de 5 de outubro assegurou ao Poder Judiciário, e este quer porfiar, também, por seu pontual respeito e cumprimento.

Nessa linha, merecem apoio as diversas emendas, que concernem à definição de "prioridades e metas" do Poder Judiciário bem como sobre a utilização dos recursos orçamentários e seu detalhamento, para o próximo exercício. Não se havendo, formalmente, criado via de acesso para o Poder Judiciário, ao ensejo da elaboração do projeto de lei, — à míngua da lei complementar, a que se refere o art. 165, § 9º, I, da Constituição, — força seria participassem os Tribunais, durante a tramitação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias de 1990, no Congresso Nacional, evidenciando seu interesse no sentido de ver aprovadas emendas que lhe são

pertinentes ou indispensáveis à respectiva proposta orçamentária de 1990.

Nessa linha, entendem-se as Emendas n.ºs 56-6; 57-4; 383-2 e 402-2, bem assim as Emendas de n.ºs 055-8; 52-3; 51-5; 54-8; 53-1; e, ainda, as de n.ºs 004-3 e 40-0.

Também a Emenda n.º 050-7, quanto aos recursos destinados aos pagamentos de Precatórios Judiciais, reveste-se de significação. Com efeito, não se há, à evidência, de compreender, nos limites das consignações orçamentárias destinadas ao Judiciário, as dotações orçamentárias e os créditos abertos, para pagamentos devidos pela Fazenda Federal ou estadual, em virtude de sentenças judiciais, bem assim em favor dos sistemas ou estabelecimentos penitenciários.

Particularmente, quanto ao Supremo Tribunal Federal, a Emenda n.º 0383-2 prevê a inclusão, entre as prioridades e metas do Poder Judiciário, de referência à Corte Suprema, do prosseguimento de obras no "Anexo", onde instalado o centro de Processamento de Dados, com o alto intuito de se realizarem, plenamente, os objetivos de informatização do STF e do Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário, que já vem processando amplas informações sobre o Judiciário, em âmbito nacional, para tornar possível permanente conhecimento e análise da "realidade judiciária brasileira", material que estará à disposição de todas as Cortes e dos outros dois Poderes. Na justificativa da Emenda referida, afirma-se:

"Esses serviços de informática, com amplitude nacional, proporcionam não só tratamento metodológico adequado e a definição de um sistema uniforme de processamento eletrônico, como permitirão a adoção, a seguir, de linguagens comuns, no indispensável intercâmbio de informações entre os Tribunais federais e estaduais. A utilização de modernas técnicas de processamento de dados, já em uso no Judiciário, tornará viável, em tempo breve, com a atualização constante das informações, se possa dispor de elementos reais e concretos, para o debate sério da complexa realidade da administração da Justiça no País. Desse Banco Nacional de Dados resultarão estudos, pesquisas para propostas de soluções, também perante os outros Poderes, medidas indispensáveis, notadamente as de natureza legislativa, para enfrentar os graves problemas da prestação jurisdicional. A autonomia administrativa conferida ao Judiciário, pela Constituição, significa, no momento, um desafio para que este Poder responda à Nação com soluções efetivas, baseadas em elementos objetivos e não só a partir de meras conjecturas, tal como se tem procedido, nas tentativas de melhorar os serviços da Justiça. A ampliação dos espaços físicos do anexo do Supremo Tribunal Federal, onde se vêm desenvolvendo os estudos do Banco Nacional de Dados sobre o Poder Judiciário, constitui necessidade de inadiável atendimento, para que os objetivos do Banco

adidos possam ser plenamente alcançados, de acordo com as exigências da Nação a fim de encontrar caminhos novos, com vistas à celeridade da administração da Justiça e ao acesso mais fácil para os menos favorecidos. Está, hoje, definitivamente, comprovado que, sem o uso do computador, para os estudos dos grandes números e das situações complexas, notadamente em um País com as características regionais do Brasil, não será possível, em tempo breve, obter estudos sérios, para servir de base a soluções definitivas, como ora se pretende, com o Banco Nacional de Dados, no Supremo Tribunal Federal, e, já se obteve, faz pouco, com administração da Justiça Eleitoral, por meio do recadastramento do eleitorado, em curto espaço de tempo, abolidas as fraudes que viciavam nosso processo eleitoral."

São essas as breves palavras que tenho a honra de dirigir à colenda Comissão Mista de Orçamento, menos com a intenção de analisar o projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 1990, entregue a seu seguro e percuente exame, e mais em atenção e reconhecimento ao deferencioso convite desse importante órgão do Congresso Nacional, que me foi enviado por seu ilustre Presidente, o nobre Deputado Cid Carvalho. (Palmas)

O SR. PRESIDENTE (Deputado Cid Carvalho) — Sr. Ministro, a exposição de V. Ex.ª fundamenta, de maneira extraordinária, este Painel. No momento em que todos nós sentimos que uma lei dá seus primeiros passos, ela tem de ser aprimorada no debate. Por isso, aproveito a oportunidade para agradecer também ao Dr. Pedro Pullen Parente, Secretário de Orçamento e Finanças, a grande contribuição que nos dá para avançarmos nesse aprimoramento.

Com a palavra ao nobre Deputado Nilson Gibson.

O SR. DEPUTADO NILSON GIBSON — Vamos ouvir agora o Prof. Francisco Rezek, Ministro-Presidente do Tribunal Superior Eleitoral.

O SR. MINISTRO FRANCISCO REZEK — Muito obrigado, Deputado Nilson Gibson.

Sr. Presidente, meus caros amigos, o Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, membro que é do Supremo, compartilha, por óbvio, as apreensões e os pontos de vista do Chefe do Poder Judiciário e faz suas palavras proferidas na manhã de hoje pelo Ministro José Néri da Silveira.

Queria, num breve instante, fazer dois comentários anclares.

O primeiro diz do elevado significado histórico do tratamento que a Constituição Federal de 1988 dá à importante questão orçamentária. O Deputado José Serra, na sua introdução aos debates de hoje, ponderava sobre a significação de Orçamento como um possível meio de gerar desequilíbrio na convivência entre Poderes. Desequilíbrio esse que histórica-

mente atua onde se produz, em detrimento seja das Casas de representação popular, ou das Casas de Justiça, em favor do Executivo — quando mais não fosse, pela detenção física do Tesouro.

A Carta de 1988 possui um mérito absolutamente exemplar, o de estabelecer bases democráticas e extremamente lúcidas para o sistema de elaboração orçamentária e, não contente com isso, estabelecer uma regra preciosa no que concerne à execução do Orçamento, a regra relativa à disponibilidade, pelo Congresso Nacional e pelo Poder Judiciário, daquilo que lhes foi alocado, através de um calendário rigoroso, que o Executivo não pode ignorar.

De tal sorte, elimina-se, de vez, a sombria perspectiva que sobre o País pesava, de poderes outros que dependam, para a sua execução orçamentária, da boa vontade de agentes do Governo.

O Segundo comentário tem a ver com a singularidade da Justiça Eleitoral. É uma exortação que nesta rara visita que hoje se produz não porque nos deu prazer imenso aqui estar, mas pela conjuntura que permeia o dia-a-dia do Poder Judiciário e, naturalmente, do Congresso também — é uma exortação que os ilustres membros do Congresso Nacional recordem, no traçado futuro de diretrizes orçamentárias, aquilo que há de muito peculiar no sistema judiciário eleitoral.

Todos os órgãos integrantes desse poder não político distribuem justiça e, com a sociedade, a prestação jurisdicional. Desempenham, portanto, uma função tipicamente judiciária, e só estabelecem normas e só realizam funções executivas no que se refere à sua própria economia interna.

Com a Justiça Eleitoral dá-se algo diferente. Em função da nossa tradição constitucional e da constante vontade do Congresso, o Tribunal Superior Eleitoral tem desempenhado, em caráter crônico, importante função legislativa subsidiária, importante tarefa no que concerne ao traçado de normas complementares àquilo que o Congresso já terá ditado sobre o sistema eleitoral. A outorga à sociedade da garantia de lisura, de idoneidade e de confiabilidade do processo eleitoral, do embate da ida às urnas e da proclamação correta dos seus resultados.

Nessa função não judiciária, mas vital para a definição do perfil desse ramo especializado da Justiça, nela, mais do que qualquer outra, penso que se caracteriza o alto nível da necessidade de independência daquela instituição, da absoluta imperatividade de que não se esteja, nesse caso, a depender, para a boa administração do processo eleitoral, de nada que não seja do comando da lei e do traçado elementar da Constituição e quanto mais o Congresso Nacional tenha elaborado para seu detalhamento.

Mais do que nunca, no que concerne à sua função administrativa de reger o processo eleitoral, o Tribunal Superior que neste momento preside sente, no seu dia-a-dia, o alto grau de importância dos desígnios dos Constituintes.

tes de 1988, que fizeram com que não se precise mais dessa dependência histórica de um espírito de colaboração espontânea — e, portanto, hipoteticamente recusável — de outro ramo do Poder Público, daquele que detém as chaves do cofre.

Esse elemento de reflexão é o que gostaria de trazer ao Congresso Nacional da manhã de hoje, retomando, no mais, as palavras do Sr. Presidente José Néri da Silveira.

Muito obrigado, Sr. Presidente. (Palmas)

O SR. DEPUTADO NILSON GIBSON — Passo a palavra, com muita honra, ao Ministro Evandro Gueiros Leite, Presidente do Superior Tribunal de Justiça. Gostaria de registrar que é com grande honra que o faço por ser seu conterrâneo, da mesma cidade — Canhotinho, Pernambuco — em que nasceu S. Ex^a.

O SR. MINISTRO EVANDRO GUEIROS LEITE — É verdade, e por isso nos consideramos em casa.

Exm^o Sr. Deputado Cid Carvalho, Presidente da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, Exm^o Sr. Deputado Nilson Gibson, Coordenador deste Painel, Exm^o Sr. Deputado José Serra, Relator do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias. Exm^o Deputado Nelson Jobim, Presidente da Comissão de Constituição e Justiça e Redação da Câmara dos Deputados, Exm^o Sr. Ministro José Néri da Silveira, Presidente do Supremo Tribunal Federal, Exm^o Sr. Ministro Francisco Rezek, Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Exm^o Sr. Presidente do Superior Tribunal Militar, Almirante-de-Esquerda Rafael Azevedo Branco, Exm^o Sr. Presidente do Superior Tribunal do Trabalho, Dr. Marco Aurélio Prates Macedo. Exm^{as} Srs. Deputados que prestigiam essa reunião, Srs. Assessores, Srs. Diretores e demais integrantes da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional e respectivas unidades judicantes, minhas Senhoras e meus Senhores.

Depois de ouvir a introdução feita pelo eminente Deputado José Serra, verifico que nossas posições se identificam no plano da autonomia, embora mitigada, no plano das dificuldades inarredáveis e no plano das soluções que o mesmo pretende operar pela sua instrumentalidade, segundo subemos, através de um substitutivo para essa Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O Ministro José Néri da Silveira já expôs, comentando o art. 99 da Constituição Federal, o que de fato esperamos desse texto, em termos de convivência entre Poderes. O Ministro Francisco Rezek, na área do Tribunal Superior Eleitoral, do qual é Presidente, fez observações gerais às quais não tenho dúvida em aderir, todavia recordando aqui o que conversamos na ante-sala, na presença do Presidente da Câmara dos Deputados, o que nos foi dito pelos Deputados José Serra e Nelson Jobim e pelo Ministro José Néri da Silveira sobre o problema da convivência dos Poderes no trato desses assuntos, a preocupação de todos em relação às normas gerais que abrangerão não só a Justiça Federal, mas também as Justças dos Estados.

Recebi correspondência de Porto Alegre, do Desembargador Cristóvão Daielo Moreira, Corregedor-Geral da Justiça e coordenador de um encontro de Presidentes de Tribunais, que, por iniciativa do Ministro José Néri da Silveira, foi realizado no Superior Tribunal de Justiça, aqui, em Brasília. Escreve-nos ele, dizendo o seguinte:

"Sr. Ministro, por força do sistema financeiro orçamentário imperante na Constituição, sabe-se ser a proclamada autonomia financeira do Poder Judiciário — Art. 99, da Constituição Federal — uma simples declaração retórica. Necessário é ousar para conquistá-la, efetivamente, através de emendas à Constituição Estadual e à Lei de Diretrizes Orçamentárias — Projeto de Lei enviado pela Presidência da República ao Congresso Nacional, em 14 de abril de 1989, para o ano de 1990, mais uma vez sem qualquer consulta ao Poder Judiciário. E para, não quedar apenas no plano de lamentar inócuo, realizou-se um encontro de presidentes de Tribunais em Brasília, coletaram-se proposições e formularam-se textos de emendas. Resultaram do agir redacional dos Drs. Clóvis Jacob, José Diogo Cirillo da Silva, Walter Luís de Lemos, Cláudio Caldeira Antunes e do signatário Eilas submetidas ao conhecer de V. Ex^a e ao decidir dos demais integrantes desse colento Tribunal para adotar uniformes e atuar, a fim de converter o princípio em realidade, por ser a autonomia financeiro-orçamentária do Poder Judiciário antecedente indispensável ao afirmar-se da democracia.

Com o remeter das emendas a Coordenaria do assinalado encontro não conclui o trabalho. Prossegue, agora, sem lobby, mas com perseverança, firmeza e certeza, atuando nas diversas áreas, sobretudo na Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul e perante o Congresso Nacional, para ser consagrada a autonomia financeiro-orçamentária. Mas, sem o pugar de todos os integrantes do Poder Judiciário, difícil será o prevalecer das idéias consubstancializadas nas emendas, subsistindo a atual dependência."

Transmito, portanto, esta mensagem aos Srs. Deputados da Comissão Mista de Orçamento, em especial ao Deputado José Serra, porque essa também é uma preocupação sua. As emendas, cujas cópias me foram enviadas, na verdade praticamente coincidem com aquelas que tivemos oportunidade de encaminhar, pelo STJ, à Comissão Mista de Orçamento, já subscritas e prontas. A elas teve oportunidade de referir-se o Ministro José Néri, porque das mesmas também teve conhecimento, bem como os Ministros aqui presentes, dos demais Tribunais Superiores. De modo que há uma unidade em torno dessas emendas e pugnância do Poder Judiciário em torno delas, para vê-las, na medida do possível, aprovadas ou acolhidas.

Não me proponho a fazer uma análise de problemas orçamentários porque não sou técnico no assunto, mas gostaria de fazer algumas sugestões e submetê-las à apreciação dos Srs. Deputados especializados e dos técnicos. Tais sugestões não nos foram pedidos antes, mas ainda é tempo, pois acredito que este Painel outra significação e finalidade terá além de estreitar o intercâmbio entre o Poder Legislativo e o Poder Judiciário — a de formular sugestões.

Peço vênica para apresentá-las.

O art. 99 da Constituição diz o seguinte:

"Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira"

Esse é um passo largo que foi dado pela Constituição de 1988. Não dispúnhamos nem de um texto retórico. Isso devemos à Constituinte. Por isso nos sentimos gratificados com a atuação do Poder Legislativo em relação ao Poder Judiciário, que não tinha, até então — esta é a realidade —, força na espada e no Tesouro. Entretanto, o art. 99 não deve ser entendido isolado do contexto, mas em relação aos outros dispositivos da Constituição, que passo a ler:

"Art. 21. Compete à União:

XIII — organizar e manter o Poder Judiciário.."

Ora, o art. 21, inciso XIII, estabelece um preceito fundamental. Então, se a União se propõe a manter o Poder Judiciário e se nós vinculamos esse artigo com o art. 99, verificaremos que é de cumprir-se esse preceito fundamental. Quero salientar que em outras Constituições que li esse texto não foi consagrado. Só nesta Constituição. E, em relação apenas ao Poder Judiciário, à União compete organizá-lo e mantê-lo.

Sei que as dificuldades expostas pelos oradores que me antecederam, principalmente o Deputado José Serra, *expert* no assunto, estão previstas no art. 99, onde se lê que os Tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados. Não é, portanto, uma autonomia absoluta. E diz o Deputado José Serra, com propriedade, que a crise é de arrecadação, é do orçamento fiscal. A arrecadação declina e os encargos aumentam. Na verdade, se os encargos aumentam e a arrecadação declina onde iria o País obter recursos para manter o Poder Judiciário, com suas metas atuais e suas prioridades, já que essas metas e prioridades foram aumentadas grandemente pela própria Assembléia Nacional Constituinte, com a criação de cinco Tribunais Regionais Federais e um Superior Tribunal de Justiça?

Deixo à consideração da Comissão o disposto no art. 24 da Constituição, que diz o seguinte:

"Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I — direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

- II — orçamento;
- III — juntas comerciais;
- IV — custas dos serviços forenses;
- V — produção e consumo ... etc."

No inciso IV, fala de "custas dos serviços forenses". Na verdade, não seria de se ignorar o inciso IV. A arrecadação de custas dos serviços forenses, pode-se dizer, é um elemento de contribuição para a melhoria do orçamento fiscal, no sentido de atender-se perfeitamente bem às necessidades do Poder Judiciário. Portanto, não está tão longe da autonomia prevista no art. 99, se lido conjuntamente com o art. 24, inciso IV, se dispomos, na própria Constituição de meios para atender a essas necessidades.

Sabemos que as custas sempre foram arrecadadas como renda extraordinária da União. Sabemos, ainda, que, pela Constituição anterior (1967/1969), havia a taxa judiciária, as custas e os emolumentos. A Constituição atual cortou os emolumentos e a taxa judiciária, colocando apenas o termo "custas", como a dizer que aquele atendimento se daria através das custas, não mais arrecadadas como renda extraordinária da União, mas, sim, como modalidade de tributo, destinado exclusivamente a satisfazer às necessidades do Poder Judiciário.

Visitei o Sr. Ministro da Fazenda para tratar desse assunto, eis que, à época, tínhamos um percentual de apenas 0,02% para o Poder Judiciário, na sua totalidade. Falei da possibilidade de se criar uma taxa judiciária, que se destinaria a suportar os encargos do Poder Judiciário, em complementação àqueles minúsculos 0,02%. O Ministro perguntou a um de seus assessores se isto seria possível. Respondeu o assessor que até por decreto-lei. O assunto foi submetido a exame, mas o que aconteceu foi até, de certo modo, hilariante. Um assessor do Ministro preparou um parecer, dizendo que, na verdade, a Lei de Custas da Justiça Federal (nº 6 mil e pouco) já embutida a taxa judiciária nas custas.

Vejam os Senhores: se a Fazenda estava recolhendo as custas com a taxa judiciária embutida, na verdade estaria a nos dever a taxa judiciária, porque dela não poderia dispor como custas ou como renda extraordinária da União. Vejam bem a distinção.

Essa idéia da conjugação do art. 99 com o art. 21, inciso XIII, e com o art. 24, inciso IV, da Constituição, leva-nos a sonhar ou a pensar alto. E o pensamento é: distinguindo-se a taxa no capítulo dos tributos em geral, poderíamos operar, através da arrecadação das custas, a criação de um fundo para administração da Justiça, principalmente na parte de investimentos.

Se, na verdade as custas não estão colocadas no âmbito dos tributos, embora saibamos que, pela lei, é uma das modalidades de tributo, parece-me não haver aquele impedimento consagrado no art. 167, inciso IV da Constituição, que diz:

"Art. 167. São vedados:

IV — a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos"

(Há sempre uma ressalva, uma isenção, dentro da qual não nos incluímos) "a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo art. 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º."

Já se vê, portanto, que há esse impedimento da vinculação da receita das custas para a criação de um fundo de administração. E esses fundos existem nas repartições fazendárias — sabemos disso — e também em determinados Tribunais, como o do Rio Grande do Sul. Há legislação compatível a respeito do assunto. E esses Tribunais funcionam brilhantemente. Somente para efeito de investimento, é certo.

Em face disso, por que não ultrapassarmos o impedimento do art. 167, inciso IV? Está, inclusive, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, em seu art. 5º, onde se lê:

"As receitas próprias de órgãos, fundos, autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União serão programadas para atender prioritariamente gastos com pessoal e encargos sociais, serviços da dívida, contrapartida de financiamentos e outros de sua manutenção, bem assim objetivando racionalizar despesas e obter ganhos de produtividade."

Esta seria uma sugestão, não sei se simplória ou simplista, que caberia apreciar, no meu entendimento — não sei se no dos técnicos.

Quero dizer também que não tivemos oportunidade de fazer sugestões e, portanto, nos apressamos em apresentar emendas relativas a alguns textos da LDO. Por exemplo, no art. 19, quanto "às dotações à conta de recursos ordinários do Tesouro Nacional, destinadas a despesa de capital..." fala-se em "participação relativa".

Nossa sugestão é a seguinte: onde se lê "observarão a seguinte participação relativa, admitida a variação de até 5% sobre percentuais", leia-se: "observarão as prioridades e metas contidas no Anexo I"

Então, a supressão dos índices de participação justifica-se pelo desconhecimento da base de dados e suas variáveis que foram consideradas para se avaliar de imediato qual a sua influência na determinação de um provável valor líquido que serviu de base para tanto. Ninguém sabe por que se obteve, para fins de Poder Judiciário, 5,68 pontos percentuais — acredita-se que pelas despesas somadas e avaliadas em outro exercício financeiro. A solução seria esse percentual, inclusive por ser muito difícil a participação ou a repartição dessa parcela de 5,68% sobre o orçamento fiscal entre todos os Tribunais sem que se

faça um consenso em torno disso ou sem que existam elementos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Outra emenda aditiva seria ao art. 46, com o seguinte parágrafo.

"Os recursos destinados a pagamento de precatórias judiciais serão alocados em Encargos Gerais da União, sob a supervisão do Ministério da Fazenda, e consignados ao Poder Judiciário, de acordo com os cronogramas de desembolso apresentados, observado o art. 100 e seus parágrafos, da Constituição Federal."

Esses recursos para pagamentos de precatórias judiciais são alocados ao Poder Judiciário. É como se o Poder Judiciário, além dos seus parcos recursos orçamentários, recebesse aquela cota imensa de recursos destinados a pagamentos de precatórias. O que não é uma realidade. Parece que o orçamento do Poder Judiciário seria tão grande para abrigar essas atribuições relativas aos débitos orçamentários destinados às precatórias, quando, na verdade, isso poderia sair para "encargos gerais da União", o que seria justificado.

A outra emenda seria ao art. 47, com o seguinte parágrafo:

"O detalhamento da despesa de que trata o caput deste artigo, no que se refere ao Poder Judiciário, será fornecido à Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República, pelos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, no prazo de dez dias."

Assegura-se, assim, efetivamente, ao Poder Judiciário autonomia administrativa e financeira, prevista no art. 99 da Constituição.

Outra emenda diz respeito à inclusão, no art. 47, do seguinte parágrafo:

"No caso do Poder Judiciário, observado o disposto no art. 99 da Constituição Federal, a utilização dos recursos classificados como investimentos em regime de execução especial fica condicionada à classificação econômica específica em resolução dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios."

Outra emenda visa a incluir, onde couber, no Capítulo VI das Disposições Gerais, o seguinte artigo:

"Nos critérios adicionais abertos para reserva de contingência, para atender a despesas de outros custeios e capital em relação aos recursos ordinários para efeito de rateio, deverá ser respeitada a proporcionalidade de cada poder."

Outra emenda, aditiva, também referente ao Capítulo VI das Disposições Gerais, é a seguinte:

"Fica o Poder Judiciário autorizado, no seu âmbito, mediante resolução dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e

dos Tribunais Superiores do Distrito Federal, devidamente publicada no **Diário de Justiça**, a transpor, remanejar e transferir recursos de uma categoria econômica para outra, ou de uma unidade orçamentária para outra, nos termos do art. 43, no que couber, da Lei nº 4.320, de 1964, observado o disposto no art. 99."

Outra emenda visa incluir, no mesmo Capítulo VIII, o seguinte:

"O Poder Judiciário encaminhará proposta orçamentária ao Congresso, nos termos do art. 99, § 2º, inciso I, e art. 35, § 2º, item III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro."

Tudo isso condiz com autonomia.

No Anexo I — Do Poder Judiciário — item 2.5, referente à instalação de novos Tribunais Regionais, onde se lê "dar continuidade ao processo de instalação dos novos Tribunais Regionais", leia-se: "dar continuidade ao processo de instalação dos novos Tribunais Regionais do Trabalho e dos Tribunais Regionais Federais". O que não está incluído no Anexo.

Emenda aditiva — prioridade — ao Anexo:

"Reorganização e modernização da Justiça Federal, abrangendo o Superior Tribunal de Justiça, os Tribunais Regionais Federais e a Justiça Federal de 1ª instância."

No art. 19 *caput*, parte final, onde se lê "observação a seguinte participação relativa, admitida a variação de até 5% sobre os percentuais", leia-se: "observação as prioridades e metas contidas no Anexo I".

Por fim, uma emenda modificativa ao texto do Anexo I — Do Poder Judiciário — item 2.1, referente à continuidade de obras em edifícios-sede. Onde se lê "dar prosseguimento a diversas obras de interesse para funcionamento adequado do Poder Judiciário, diversos Tribunais Regionais do Trabalho, edifício auxiliar do Tribunal Superior do Trabalho, diversas Juntas de Conciliação e Julgamento, Superior Tribunal de Justiça, anexo do Superior Tribunal Militar, diversos cartórios eleitorais, fórum no Distrito Federal", leia-se: "dar prosseguimento a diversas obras de interesse para funcionamento adequado do Poder Judiciário, diversos Tribunais Regionais do Trabalho, edifício auxiliar do Tribunal Superior do Trabalho, diversas Juntas de Conciliação e Julgamento, Superior Tribunal de Justiça etc".

Esta emenda é ao Anexo I — Do Poder Judiciário — item 2.4, referente à instalação de Juntas de Conciliação e Julgamento. Onde se lê "Iniciar a instalação de juntas criadas pela Lei nº 7.729, de 16 de janeiro de 1989", leia-se:

"Iniciar a instalação de Juntas criadas pela Lei nº 7.729, de 16 de janeiro de 1989, bem como dar prosseguimento à instalação das seções judiciárias dos Estados do Tocantins, Roraima e Amapá, conforme artigos 13 e 14 do Ato das Disposições Constitucionais Tran-

sitórias, tendo em vista a necessidade do prosseguimento das ações relativas ao cumprimento do Dispositivo Constitucional supracitado."

Então, por aí se vê que não somente em relação ao texto, como aos anexos, o Superior Tribunal de Justiça teve o cuidado de apresentar sugestões, que ora reitero, inclusive quanto a determinadas obras indispensáveis, como a instalação de seções judiciárias da Justiça Federal de 1ª Instância, nos novos Estados, o que não foi observado, por uma falha qualquer, nos anexos da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Concluo pedindo desculpas pelo tempo que tomei, mas acho que era do meu dever trazer ao conhecimento desta Comissão algumas sugestões, talvez simples, mas sinceras, e também tudo o que até agora fizemos em prol de um possível aperfeiçoamento da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Muito obrigado a todos. (Palmas.)

O SR. PRESIDENTE (Deputado Cid Carvalho) — Tenho a honra de passar a palavra ao Sr. Almirante-de-Esquerda Rafael Azevedo Branco, Ministro-Presidente do Superior Tribunal Militar.

O SR. MINISTRO RAFAEL AZEVEDO BRANCO — Exmo. Sr. Deputado Cid Carvalho, Presidente da Comissão Mista de Orçamento, Exmo. Srs. Deputados José Serra, Nilson Gibson e Nelson Jobim, Exmo. Sr. Ministro José Néri da Silveira, Presidente do Supremo Tribunal Federal, demais Srs. Deputados e Srs. Ministros Presidentes dos Tribunais Superiores, minhas Senhoras, meus Senhores.

É uma satisfação estar aqui pela primeira vez, na qualidade de palestrante, numa das Comissões desta Casa, o que muito me honra. (Por outro lado, é uma vantagem ser um dos últimos oradores, porque tudo que há de importante já foi dito por aqueles que me antecederam.)

A Justiça Militar permanece inalterada, pelos menos em sua estrutura, na vigência da nova Constituição. Nenhum encargo novo foi a ela atribuído, e a estrutura existente satisfaz plenamente ao cumprimento de suas funções.

A Justiça Militar se compõe do Superior Tribunal Militar, cuja sede é aqui, em Brasília, e mais vinte e três auditorias espalhadas pelo País, justamente nas áreas de maior concentração de efetivos militares.

Entretanto, apenas um reparo necessita ser feito ao projeto ora em andamento e motivo desta reunião de hoje. Foi reservado, à revelia de nossa sugestão, no que se refere à continuidade de obras de edifício sede, o prosseguimento da construção de anexo do edifício-sede em Brasília, obra absolutamente desnecessária no momento, considerando-se sempre presentes as dificuldades orçamentárias. Entretanto, são absolutamente necessárias as novas instalações das auditorias de São Paulo, ora ocupando uma casa com três pavimentos. Até dez anos atrás havia apenas duas auditorias; no momento são três, uma delas instalada, praticamente no porão da referida casa e dispendo de péssimas condições sanitárias.

Assim, sugere-se a alocação de recursos ou, pelo menos, que seja listada como prioritária a construção do novo edifício, em área do Ministério da Aeronáutica, em São Paulo, já há entendimentos a este respeito em local já escolhido pelo meu antecessor.

É a única sugestão que tenho a fazer, no que se refere, especificamente, à Justiça Militar, mas subscrevo tudo o que foi dito, de caráter geral, pelos oradores que me antecederam.

Mais uma vez, grato pela atenção. (Palmas.)

O SR. DEPUTADO NILSON GIBSON — O último expositor é o ilustre Ministro Marco Aurélio Prates de Macedo, Presidente do Tribunal Superior do Trabalho. Logo em seguida, passaremos à fase de indagações.

O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO PRATES DE MACEDO — Exmº Sr. Deputado Cid Carvalho, Presidente desta Comissão, eminentes Deputados José Serra, Nelson Jobim e Nilson Gibson, Exmo. Sr. Ministro José Néri da Silveira, Presidente do Egrégio Supremo Tribunal Federal, eminente Ministro Francisco Rezek, Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Exmo. Sr. Ministro Evandro Gueiros Leite, Presidente do Superior Tribunal de Justiça, Exmo. Sr. Almirante Rafael Azevedo Branco, Presidente do Superior Tribunal Militar, Srs. Parlamentares, Senhoras e Senhores.

Como Presidente do Tribunal Superior do Trabalho quero, inicialmente, manifestar minha grande satisfação em estar presente, juntamente com meus pares dos Egrégios Tribunais Superiores, a este proveitoso painel. Estar aqui atendendo a um duplo dever, o de responder ao gentil convite do dinâmico e atuante Deputado Nilson Gibson e o de dizer "sim" à honrosa convocação que me fez o ínclito Ministro José Néri da Silveira, Presidente do Supremo Tribunal Federal, e sob cuja liderança, sensata, firme e, sobretudo, lúdica, compareço a este Painel.

E o faço para enfatizar que o Tribunal que presido, a mais alta Corte da Justiça do Trabalho do País, subscreve a orientação preconizada pelo insigne Ministro José Néri da Silveira para o posicionamento do Poder Judiciário face às novas responsabilidades, direitos e, sobretudo, deveres que sobre nós recaem em decorrência da ordem constitucional vigente desde a promulgação da Carta Magna de outubro de 1988. Esse caminho coeso, uniforme e unívoco com que pretendemos unir nossas forças a todos os segmentos do Poder Judiciário nada mais representa do que a materialização do que pretendeu o próprio legislador constitucional, ao esculpir, de forma cristalina, no art. 99 da Constituição da República, o primado da equivalência entre os Poderes, estendendo-a também à ampla autonomia administrativa e financeira agora assegurada de modo inafastável ao Judiciário.

É evidente que o Tribunal Superior do Trabalho tem suas contribuições a oferecer à Lei de Diretrizes Orçamentárias, mas o fará sempre concertadamente com os seus pares, para que a Justiça trabalhista não seja voz discre-

pante, a atuar isoladamente e lutando por interesses específicos, como se fosse um segmento ímpar, desvinculado das graves e ingentes responsabilidades atribuídas ao Judiciário como um todo, como um só corpo, do qual, temos convicção, somos componentes relevantes, como os demais.

Nessa atuação conjugada e uníssona, sob a liderança resoluta, competente e imponente do Egrégio Supremo Tribunal Federal, cujo Presidente é o chefe incontestável do Poder Judiciário, saberemos encontrar as soluções dos nossos problemas comuns e realizar o ideal democrático e sublime de integral harmonia e igualdade entre os Poderes.

Temos também, é verdade, as nossas prioridades, e é mister que nesta oportunidade, com absoluta transparência, as enunciemos, ainda que genericamente, eis que as nossas especificidades, como frisei, farão parte do consenso do Ministro-Presidente do Egrégio Supremo Tribunal Federal, que sempre recolherá os diversos segmentos do Poder Judiciário.

No caso particular da Justiça do Trabalho, além da indispensável celebridade que se exige das cortes trabalhistas, face às componentes econômicas e sociais sempre presentes nas questões decorrentes da relação entre o capital e o trabalho, entendo que toda a sociedade espera de nós a continuidade de uma prestação jurisdicional ágil, harmonizadora das tensões e conflitos sociais, equilibrada, serena e, sobretudo, justa no momento particularmente grave e conturbado vivido pelo País, especialmente no que respeita às relações entre empregados e empregadores.

Materialmente, preconizaremos também — e, principalmente — o estrito e fiel cumprimento das leis aprovadas pelo Congresso Nacional, fazendo instalar e funcionar as hovas juntas de Conciliação e Julgamento, as já criadas ou as que venham a ser instituídas. Tal meta de ação e trabalho é a que se mostra mais premente e necessária, visando atender aos justos reclamos e anseios dos jurisdicionados nas mais diversas regiões do País e tornando efetiva e eficaz a missão que nos é reservada no contexto institucional da Pátria.

Finalmente, reitero a nossa disposição de não frustrar a esperança e a confiança que tenho certeza, a sociedade brasileira dedica ao Poder Judiciário e agradeço de novo, a gentileza concedida pelo Legislativo ao Tribunal Superior do Trabalho, de participar, juntamente com os colegas das demais cortes superiores, e com o Chefe do Poder Judiciário Nacional, deste precioso e substancial fórum de debates e disseminação de idéias. Muito obrigado. (Palmas!)

O SR. DEPUTADO NILSON GIBSON — Sr. Presidente, vamos iniciar um rápido e resumido período de interpelações, já que o Exmº Sr. Ministro Néri da Silveira deverá retirar-se para participar de uma plenária, às 13 horas, no Supremo Tribunal Federal, o mesmo ocorrendo com o Sr. Ministro Francisco Rezak.

Temos a honra de passar a palavra ao eminente e ilustre Deputado Nelson Jobim, Presi-

dente da Comissão de Constituição e Justiça e Redação da Câmara dos Deputados.

O SR. DEPUTADO NELSON JOBIM — Sr. Presidente, Srs. Ministros dos Tribunais Superiores, eminente Sr. Relator, a questão que suscito está exatamente no âmbito da Comissão que presido.

O disposto no art. 99, § 1º, determina, como foi salientado pelo Ministro José Néri da Silveira e também pelos demais Ministros dos Tribunais Superiores — ponto, inclusive, tocado, ferido pelo Deputado José Serra — que os Tribunais Superiores ou os demais Poderes da República deverão participar conjuntamente da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, posto que os limites que as propostas orçamentárias deverão obedecer serão os estipulados conjuntamente com os demais Poderes, na LDO.

Para entendermos claramente o que vem a ser o conceito de “conjuntamente”, que não tem uma definição *a priori*, mas que é uma regra constitucional que deve ser respeitada, temos de lembrar que a Lei de Diretrizes Orçamentárias é de iniciativa do Poder Executivo, por força do que dispõe o *caput* do art. 165.

Por outro lado, sabemos também, pelo texto constitucional, que o poder de emenda é reservado aos membros da Câmara e do Senado, com exceção das Emendas à Constituição, pois o art. 60 estende o poder de emenda à Constituição ao Presidente da República, a 1/3 dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal e às Assembleias Legislativas. Não tem o Poder Judiciário, através de seus tribunais, o poder de emendar projetos de lei em andamento na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal. Têm, isto sim, os Tribunais Superiores, o poder de iniciativa privativa em alguns projetos que estão elencados nos artigos correspondentes.

Logo, a participação conjunta determinada no § 1º, art. 99, da Constituição Federal, embora não tenhamos uma definição por não existir lei complementar que regulamente a elaboração das leis vinculadas ao tema do orçamento, não existe no contexto da Constituição. Nele, verifica-se que, não cabendo aos Tribunais o poder de emendar projeto oriundo do Executivo, parece-me que o termo “conjuntamente” refere-se a uma participação prévia, determinada na Constituição, antes de o projeto de iniciativa privativa do Poder Executivo chegar ao Poder Legislativo. Isto porque no Poder Legislativo — repito — a participação dos Tribunais é vedada, em termos de iniciativa própria, embora lhes seja facultado obter a concessão de alguns Parlamentares, — inclusive fazendo *lobby* — os quais podem produzir e aprovar algumas emendas do interesse do Judiciário.

Este dispositivo constitucional só pode ser entendido no sentido de que esta participação conjunta pode dar-se unicamente antes do envio da lei. Por isso, faço uma pergunta ao eminente Presidente do Supremo Tribunal Federal...

O SR. DEPUTADO JOSÉ SERRA — V. Exª poderia esclarecer a questão?

O SR. DEPUTADO NELSON JOBIM — Ocorre o seguinte, nobre Deputado José Serra: há um *iter* do processo legislativo, e ele tem um início, junto ao Poder Executivo, com o envio do projeto de lei. O Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias é de iniciativa privativa do Poder Executivo. Este envia ao Poder Legislativo este projeto e, então, dá-se a votação. Neste período, o da chegada do projeto ao Poder Legislativo, ou seja, depois de sua remessa a este Poder, durante o *iter* junto ao Poder Legislativo, cabem emendas. Mas estas emendas só poderão ser apresentadas por Parlamentares. Logo, a expressão “participar conjuntamente da elaboração” não pressupõe esta elaboração conjunta dentro do *iter* do processo, no âmbito do Legislativo. Devemos entender que, segundo o texto constitucional, este momento para a participação obrigatória, para a fixação das suas pretensões em termos de limitação, tem de ser algo que anteceda o envio do projeto, ou seja, o momento em que o projeto está em fase de gestação no Poder Executivo.

Por esta interpretação, podemos entender — e me parece legítimo assim entender, já que a Constituição exclui o direito de emendar do Poder Judiciário na fase legislativa propriamente dita — que o momento da participação real e efetiva dos demais Poderes na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias se dá antes da remessa do projeto ao Poder Legislativo.

Portanto, trata-se de requisito constitucional a participação conjunta dos demais Poderes na elaboração do projeto de iniciativa do Poder Executivo.

Por isso, pergunto ao Exmo. Sr. Ministro do Supremo Tribunal Federal se houve ou não participação dos Tribunais Superiores na discussão e gestão do projeto. Caso afirmativo, como se deu tal participação e qual foi o tipo de participação?

O SR. MINISTRO JOSÉ NÉRI DA SILVEIRA — De certa maneira, já respondi à indagação do ilustre Deputado Nelson Jobim, quando me referi à falta de acesso, por parte do Judiciário, na elaboração do projeto e também quando afirmei que uma maneira de compatibilizar materialmente o projeto com o princípio constitucional da autonomia seria exatamente o apoio às emendas que o Judiciário apresentasse, por intermédio dos Srs. Deputados que se dispusessem a aceitar as sugestões do Poder Judiciário.

Entendo que a lei complementar prevista no art. 165, § 9º, inciso I, seria o lugar próprio para a definição de como se dará a participação do Poder Judiciário na elaboração dessas diretrizes. O § 1º fala, precisamente, em “diretrizes estabelecidas conjuntamente”. A lei complementar é que irá definir o modo de elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e seus princípios gerais. Então, parece-me que aí é o lugar adequado. Como o atual projeto está tramitando sem que exista lei complementar, há necessidade de compatibilizar essas situações, de tal maneira que não haja um atentado ao princípio, já em pleno vigor,

da autonomia administrativa e financeira dos tribunais.

Realmente, não posso em toda a extensão responder, quanto aos fatos, à indagação de V. Ex.^a Assumi a Presidência do Supremo Tribunal Federal no dia 14 de março. O que posso dizer, entretanto, pelo que sei, é que os Tribunais não receberam, oficialmente, por parte do Poder Executivo, em especial do Ministério do Planejamento, uma consulta. Desta forma, não houve uma manifestação formal por parte dos Tribunais. Tive oportunidade, inclusive, num encontro dos Presidentes dos Tribunais de Justiça, quando o Secretário de Orçamento e Finanças, Dr. Pedro Pullen Parente, fez uma exposição, de fazer uma indagação neste particular, precisamente porque não tinha conhecimento do que ocorrera antes. Mas, pelo que sei, de uma maneira oficial, como cumpre acontecer, aos Tribunais não foi solicitada qualquer participação.

Se houve alguma sugestão informal, esta não atende, evidentemente, à exigência da Constituição. Como disse, trata-se de um projeto que está sendo elaborado em condições especiais.

Porém estou de pleno acordo com V. Ex.^a, pois acho que a consulta tem de ser feita antes do envio do projeto. A participação tem de acontecer no instante da elaboração do projeto, no âmbito do Poder Executivo, antes da remessa ao Poder Legislativo. O Poder Judiciário não tem como diretamente apresentar emendas ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Gostaria de fazer uma ponderação aos Srs. Deputados.

Falando não como Presidente do Supremo Tribunal Federal — posso falar como Presidente apenas enquanto me referir ao fato — mas como cidadão comum, devo dizer que vejo dificuldades na participação dos Presidentes dos Tribunais em debates desta natureza. Se eu adiantar o meu ponto de vista sobre a constitucionalidade ou não deste projeto, de certa maneira comprometo a Corte, que pode ser chamada a manifestar-se sobre a matéria. É difícil destacar o exercício da atividade meramente administrativa do exercício da atividade jurisdicional do Presidente do Tribunal, que é membro da Corte e vota sobre matéria constitucional.

De modo que não posso dizer mais do que acabei de falar a V. Ex.^a

O SR. DEPUTADO NELSON JOBIM — Agradeço ao eminente Ministro a resposta e lembro que a pergunta tinha este sentido, qual seja, exatamente lembrar que, não obstante a inexistência de lei complementar que regulamente a forma da elaboração do Orçamento, podemos ter de enfrentar, dada a virtual omissão da participação inicial dos Poderes, uma questão de constitucionalidade do projeto, a qual, curiosamente, será julgada pelo próprio Supremo Tribunal Federal, que teria sido, nesta participação inicial, preterido da discussão.

Esta é uma dificuldade que enfrentamos, na Constituinte, quando se tratou de compatibilizar o interesse do Poder Judiciário bra-

leiro, no sentido de garantir-lhe uma autonomia administrativa-financeira, oportunidade em que o Deputado José Serra participou ativamente dos trabalhos.

A pretensão inicial dos representantes da Magistratura brasileira é uma vinculação orçamentária, que o Deputado José Serra demonstrou ser totalmente inconveniente e improdutivo na fixação dos percentuais destinados, na Constituição, ao Poder Judiciário. Encontramos, então, esta fórmula, a de utilizar o termo “conjuntamente”.

Gostaria de dizer, eminente Presidente José Néri e Sr. Deputado Cid Carvalho, que estamos vivendo um momento de transição. Mas o objetivo da pergunta era justamente explicar que não passa despercebida aos Deputados e à Comissão de Constituição e Justiça esta omissão. Esperamos que a circunstância em que se der a aprovação desta lei não sirva de parâmetro para a elaboração da lei complementar que regulamentará a elaboração da Lei Orçamentária. E que fique claro que há algumas normas que precisam ser estabelecidas, embora saibamos também que a expressão “conjuntamente”, que é ambígua e vazia de conteúdo, poderá ser explicitada e preenchida com os passos que daremos no futuro. No entanto, pelo menos agora já está dimensionando algo.

Agradeço a V. Ex.^a e lembro que a pergunta que fiz tinha um sentido dúbio pois, como sou ex-aluno, V. Ex.^a percebe perfeitamente que está tratando deste assunto com um advogado.

O SR. DEPUTADO JOSÉ SERRA — Gostaria de fazer um comentário em relação à intervenção do nobre Deputado Nelson Jobim, co-responsável, comigo, pela introdução da expressão “conjuntamente” no texto. Somos às pessoas mais diretamente responsáveis por este dispositivo.

Na verdade, é bom lembrar que a ambiguidade era reconhecida na época e foi assumida conscientemente. Quer dizer, ainda, à guisa de esclarecimento, que quem sempre me orientou nos aspectos constitucionais foi o próprio Deputado Nelson Jobim, que tem sobre mim grande influência.

Porém, talvez pela primeira vez, desde que discutimos todos estes assuntos, tenho divergências com S. Ex.^a quanto à interpretação que dá sobre a maneira de operacionalizar este “conjuntamente”. Não se trata de uma divergência quanto ao objetivo, mas quanto à viabilidade prática, pois me parece de difícil operacionalização a idéia de que o “conjuntamente” se refere à elaboração do projeto de lei que virá para o Congresso.

O Poder Executivo consulta os Poderes Legislativo e Judiciário a respeito da Lei de Diretrizes Orçamentárias. No entanto, se houver divergência, quem decidirá, já tem a prerrogativa de enviar é do Executivo?

Na verdade, esta elaboração conjunta acabará se traduzindo numa consulta, que deve ser feita, pois é importante. O problema é: se não houver entendimento, como isto se dará?

O Poder Legislativo não pode, como tal, neste processo de consulta, dizer, caso não aceite estes percentuais, que irá modificar a lei. Em termos de operacionalização, acho impossível que isto ocorra.

O SR. DEPUTADO NELSON JOBIM — No início da exposição, eu justificava a objeção de V. Ex.^a No entanto, veja que, se o Poder Judiciário não tem o poder de emenda após o envio do projeto, esta controvérsia, que não vem explícita no projeto porque ele é da competência do Poder Executivo — quanto a isso não tenho dúvida alguma — poderia ser corrigida através da apresentação de emendas pelos Parlamentares contactados pelo Poder Judiciário, após prévia discussão.

Isto poderá ser compatibilizado — e aí surge uma idéia no levantamento que V. Ex.^a faz — na hora do envio do projeto ao Poder Legislativo, o qual já viria com a manifestação, na própria mensagem, da controvérsia existente e das suas razões. Temos de encontrar fórmulas que assegurem ao Poder Legislativo conhecer da contravérsia existente entre os Poderes Executivo e Judiciário, sem que o Judiciário exija que isso se viabilize através de uma emenda apresentada pelo Deputado Fulano de Tal com a justificativa de ser ele um grande agente do Poder Judiciário.

Lembro-me de que, quando fui Secretário do Planejamento em São Paulo do Governador — portanto, responsável pelo orçamento — o Judiciário havia sido pressionado no governo anterior, de maneira vil, pelo Executivo. É realmente algo deplorável. Nós invertemos esse processo.

Tenho, pessoalmente, muito marcada essa experiência. Realmente é preciso inibir a utilização do Orçamento como instrumento de manipulação entre Poderes.

Por outro lado, não podemos perder de vista que a quantidade de recursos é finita, que há um conjunto de coisas absolutamente prioritárias que necessitam de recursos, sempre escassos, e que essas prioridades têm de ser discutidas conjuntamente. Não é possível que se faça uma separação, na base do “vamos discutir prioridade, mas separando o que se considera prioritário a nível dos Poderes”. Está certo? Não. A discussão tem de ser sempre global.

O SR. DEPUTADO NELSON JOBIM — Deputado José Serra, se não encontrarmos uma forma de viabilizar autonomamente a manifestação da controvérsia suscitada pelo Poder Judiciário, que ocorrerá? Tendo o Poder Executivo a iniciativa privativa da lei e sendo vedada ao Poder Judiciário a apresentação direta de emenda ao texto no Poder Legislativo, teremos os dois Poderes, o Executivo e o Legislativo, fixando prioridades que autonomamente competiriam ao Poder Judiciário.

Estou somente levantando a questão para encontrarmos uma fórmula de negociação, inclusive com o próprio Poder Judiciário, para que suas divergências e controvérsias possam emergir dentro do processo de votação e o

Legislativo possa, então, ser o grande árbitro neste processo do "conjuntamente".

O SR. DEPUTADO NILSON GIBSON — Sr. Presidente, solicito a V. Exª que sobre o assunto que seja ouvido o Secretário de Orçamento

e Finanças do Ministério de Planejamento, Dr. Pedro Pullen Parente.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Cid Carvalho) — Nobre Deputado Nilson Gibson, o Ministro José Néri da Silveira já se retirou. Portanto, a presença do Secretário da SOF muito

nos honra, mas não podemos fazer disso um motivo de embaraço para outra pessoa.

Suspenderei a sessão por alguns minutos. Depois prosseguiremos ouvindo os demais interpelantes, mesmo na ausência do Ministro José Néri da Silveira ou, eventualmente, de outros Ministros que desejarem retirar-se.

(Está suspensa a sessão.)

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL

PREÇO DE ASSINATURA

(Inclusas as despesas de correio via terrestre)

SEÇÃO I (Câmara dos Deputados)

Semestral	NCz\$ 17,04
Exemplar avulso	NCz\$ 0,11

SEÇÃO II (Senado Federal)

Semestral	NCz\$ 17,04
Exemplar avulso	NCz\$ 0,11

Os pedidos devem ser acompanhados de cheque pagável em Brasília, Nota de Empenho ou Ordem de Pagamento pela Caixa Econômica Federal — Agência — PS-CÊGRAF, conta corrente nº 920001-2, a favor do

CENTRO GRÁFICO DO SENADO FEDERAL

Praça dos Três Poderes — Caixa Postal 1.203 — Brasília — DF
CEP: 70160.

Maiores informações pelos telefones (061) 311-3738 e 224-5615, na Supervisão de Assinaturas e Distribuição de Publicações — Coordenação de Atendimento ao Usuário.

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA Nº 99

(julho a setembro de 1988)

Está circulando o nº 99 da Revista de Informação Legislativa, periódico trimestral de pesquisa jurídica editado pela Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal.

Este número, com 332 páginas, contém as seguintes matérias:

EDITORIAL

Declaração Universal dos Direitos do Homem. Quarenta Anos Decorridos — *Beatriz Elizabeth Caporal Gontijo de Rezende*

COLABORAÇÃO

Reflexões sobre o valor jurídico das Declarações Universal e Americana de Direitos Humanos de 1948 por ocasião de seu quadragésimo aniversário — *Antônio Augusto Cançado Trindade*

O Poder Judiciário e a tutela do meio ambiente — *Ministro Sidney Sanches*

Dever de prestar contas e responsabilidade administrativa: concepções alternativas. Evolução de conceitos e aplicação na administração pública brasileira — *Daisy de Asper Y Valdés*

Constituinte e Constituição — *Jarbas Maranhão*

Direito administrativo inglês — *J. Cretella Júnior*

O reerguimento econômico (1903-1913) — *Mircea Buescu*

Costume: forma de expressão do direito positivo — *Marta Vinagre*

Os direitos individuais — *José Luiz Quadros de Magalhães*

A arte por computador e o direito de autor — *Carlos Alberto Bittar*

Victimologia Y criminalidad violenta en España — *Miguel Polaino Navarrete*

Participação da comunidade na área penitenciária — Necessidade de melhor apoio legal — *Armida Bergamini Miotto*

A conversão da dívida — *Arnoldo Wald*

Selección y formación del personal penitenciario en Argentina — *Juan Luis Savioli*

O problema teórico das lacunas e a defesa do consumidor. O caso do art. 159 do Código Civil — *José Reinaldo de Lima Lopes*

Criminalidade e política criminal — *Francisco de Assis Toledo*

As eleições municipais de 1988 — *Adbemar Ferreira Maciel*

A legislação agrária e o federalismo, leis federais e leis estaduais — *José Motta Maia*

Mudança política e política de desenvolvimento regional no Brasil desde o ano de 1964 — *Horts Babro e Jurgen Zepp*

Atos políticos e atos de governo. Realidades diversas, segundo a teoria tetraédrica do direito e do Estado — *Marques Oliveira*

A venda na Subsecretaria de Edições Técnicas — Senado Federal, Anexo I, 22º andar — Praça dos Três Poderes, CEP 70160 — Brasília, DF — Telefones 311-3578 e 311-3579

Os pedidos a serem atendidos através da ECT deverão ser acrescidos de 50% (cinquenta por cento) de seu valor para a cobertura das respectivas despesas postais e acompanhados de cheque nominal à Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal ou de vale postal remetido à Agência ECT do Senado — CGA 47075.

PREÇO DO EXEMPLAR:

NCz\$ 2,00

Assinatura para 1988

(nº 97 a 100):

NCz\$ 12,00

(já incluídos os 50% para cobertura das despesas postais)

Deixamos de atender pedidos pelo reembolso postal, em virtude do preço das publicações desta Subsecretaria serem abaixo do mínimo exigido pela ECT para remessa através do referido sistema.

MACHADO DE ASSIS E A POLÍTICA

Livro de crônicas de Machado de Assis sobre o *Senado do Império*.

Apresentação do Senador NELSON CARNEIRO, Presidente do Congresso Nacional; dos escritores Austregésilo de Athayde, Afonso Arinos, Afrânio Coutinho, Carlos Castelo Branco, Luiz Viana Filho, José Sarney, Josué Montello, Marcos Vinícius Vilaça, Raymundo Faoro.

“Política, como eu e o meu leitor entendemos, não há. E devia agora exigir-se do melro o alcance do olhar da águia e o rasgado de um vôo? Além de ilógico seria crueldade.”

(DRJ, 1-11-1861)

“Cada Ministro gosta de deixar entre outros trabalhos um que especifique o seu nome no catálogo dos administradores.”

(DRJ, 10-12-1861)

Edição comemorativa do Sesquicentenário
de Nascimento de Machado de Assis.

“Deve-se supor que é esse o escolhido do Partido do Governo, que é sempre o legítimo.”

(DRJ, 10-11-1861)

“Em que tempo estamos? Que País é este?”

(DRJ, 12-6-1864)

“Se eu na galeria não posso dar um berro, onde é que hei de dar? Na rua, feito maluco?”

(A Semana, 27-11-1892)



Edição Limitada
ADQUIRA SEU EXEMPLAR

Edição Normal NCz\$ 30,00
Edição Especial NCz\$ 50,00

CENTRO GRÁFICO DO SENADO FEDERAL

Praça dos Três Poderes — Caixa Postal 1.203 — Brasília — DF — CEP 70160

Maiores informações pelos telefones (061) 311-3738 e 224-5615, na Coordenação de Atendimento ao Usuário — Supervisão de Assinaturas e Distribuição de Publicações.

CÓDIGO DE MENORES

(2ª edição — 1984)

Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979, tramitação legislativa e comparação com a legislação anterior; anotações (legislação, pareceres, comentários) e outras informações

532 páginas

À venda na Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal (CEP 70160 — Brasília-DF), ou através de encomenda mediante vale postal ou cheque visado.

Atende-se, também, pelo reembolso postal.

CONSTITUIÇÕES ESTRANGEIRAS

A Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal está publicando a série **Constituições Estrangeiras**, com índice temático comparativo.

Volume 1 — **República Democrática da Alemanha, Bulgária, Hungria, Polônia, Romênia e Tchecoslováquia.....**

Volume 2 — **República da Costa Rica e República da Nicarágua.....**

Volume 3 — **Angola, Cabo Verde, Moçambique, São Tomé e Príncipe.....**

Volume 4 — **Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia.**

Encomendas pelo reembolso postal ou mediante cheque visado ou vale postal a favor da Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal (Brasília — DF — CEP 70160)

Centro Gráfico do Senado Federal
Caixa Postal 07/1203
Brasília — DF

EDIÇÃO DE HOJE: 48 PÁGINAS

PREÇO DESTE EXEMPLAR: NCz\$ 0,11