

Imposto sobre Heranças e Doações, até porque já existia anteriormente a 1965. O que se pretende é fazer retornar esse tributo ao texto constitucional.

Gostaria de agradecer a contribuição a todos os Srs. Constituintes, e dizer que, nesta Subcomissão, ou fora dela, estou à disposição de seus membros ou de qualquer outro Constituinte até segunda-feira, para ouvir qualquer sugestão e discutir sobre o texto cuja redação vamos iniciar a fim de que, efetivamente, o texto a ser apresentado aqui, na segunda-feira, possa traduzir a participação de todos os membros desta Subcomissão.

Se, por acaso, o Presidente da Assembléia Nacional Constituinte deferir a solicitação, que já está ocorrendo, de Relatores de outras Subcomissões, no sentido de conceder um prazo adicional de um ou dois dias para apresentação do relatório, acho que na segunda-feira poderíamos fazer uma reunião, porque teríamos, então, para proceder a mais uma discussão, como ocorreu esta manhã. Fui informado, agora há pouco, de que já chegaram à Subcomissão 256 propostas, e ainda deverão ser remetidas, pelos cálculos da Secretaria Geral, mais de 200. Então não sei se efetivamente teremos tempo disponível para ler as sugestões e oferecer parecer. Se o prazo for dilatado, fica a sugestão de mais uma reunião para discussão na próxima segunda-feira pela manhã. Se não for dilatado, estarei durante este final de semana à disposição, em Brasília, trabalhando na Subcomissão, aberto a qualquer colocação, a qualquer nova contribuição que cada um de V. Ex.<sup>a</sup> possa oferecer. Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (José Maria Eymael) — A Mesa agradece a presença de todos os Srs. Constituintes, bem como a de outras pessoas interessadas que aqui estiverem.

Nada mais havendo a tratar, vou encerrar esta reunião. Está encerrada a reunião.

## COMISSÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO ORÇAMENTO E FINANÇAS

### SUBCOMISSÃO DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

#### 4.<sup>a</sup> Reunião (Ordinária) realizada em 30 de abril de 1987

Aos 30 (trinta) dias do mês de abril do ano de 1987 (um mil e novecentos e oitenta e sete), às 10:00 horas, reuniram-se, em conjunto, na sala C do Anexo II da Câmara dos Deputados, a Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças e as Subcomissões de Orçamento e Fiscalização Financeira, do Sistema Financeiro e a de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas, sob a presidência do Constituinte Francisco Dornelles. Presentes os Senhores Constituintes titulares Carrel Benevides, João Natal, José Luiz Maia, Firmo de Castro, José Guedes, Naphtali Alves, Wilson Campos, Jovani Massini e Flávio Rocha e o suplente Fernando Gomes. Estiveram ausentes os Senhores Constituintes titulares João Alves, Carlos de Carli, João Carlos Bacelar, Lézio Sathler, Márcio Braga, Furtado Leite, Jessé Freire, Messias Góis, Fêres Nader e Fábio Raunheitti. Compareceram ainda os constituintes Geraldo Fleming, Ivo Vanderlinde, Ruberval Pilotto, Roberto Campos, Domingos Juvenil, Nion Albernaz, Rose de Freitas, Harlan Gadelha, Jalles Fontoura, Ivan Bo-

nato, Basílio Villani, Fernando Coelho, Roberto Torres, Benito Gama, Simão Sessim, Luiz Salomão, Carlos Cardinal, Luiz Eduardo, Darcy Deitos, Victor Fontoura e Jofran Frejat. ATA: Foi dispensada a leitura da Ata da reunião anterior, a pedido do relator da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, Constituinte José Luiz Maia, já que foram distribuídas cópias a todos os membros da Subcomissão; não houve discussão e, colocada em votação, foi ela aprovada, por unanimidade, sem restrição. ORDEM DO DIA: Passando à ordem do dia, o Sr. Presidente, Constituinte Francisco Dornelles, comunicou que a presente reunião foi convocada para ouvir o Ministro Mário Henrique Simonsen. Em seguida, tecendo sucintos comentários a respeito da temática "Orçamento e Sistema Financeiro", o Sr. Presidente Francisco Dornelles convidou o expositor a compor a Mesa e concedeu-lhe a palavra. O Senhor Ministro Mário Henrique Simonsen, então, agradecendo a honra de estar presente no plenário da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, discorreu com eloquência acerca do tema, abordando aspectos sobre um Banco Central independente, diretrizes de nomeação dos seus administradores, como forma sutil e inteligente de controle dos gastos públicos, do Orçamento da União, para, em seguida, colocar-se à inteira disposição dos constituintes. O Sr. Presidente da Comissão Temática, Constituinte Francisco Dornelles, franqueou então a palavra aos Senhores Roberto Campos, José Serra, Fernando Coelho, Simão Sessim, Benito Gama, Jovani Massini, José Luiz Maia e Darcy Deitos. Durante a fase de debates, foram discutidas questões a respeito de plano econômico democrático, recursos para o sistema de fiscalização, desigualdades regionais, empresas estatais, práticas fraudulentas adotadas pelos governos na realização de despesas e forma políticas como mecanismo de fiscalização de dispêndios. A conferência, os debates e as interações, com as devidas respostas, foram gravadas por inteiro e o texto, após apanhamento, tradução e datilografia, passará a fazer parte integrante desta Ata. Nada mais havendo a tratar, às 12:55 horas, o Sr. Presidente Francisco Dornelles, mais uma vez agradecendo a presença ilustre do Ministro Mário Henrique Simonsen, bem como de sua exposição límpida e precisa, encerrou a reunião e, para constar, eu Benício Mendes Teixeira, Secretário, lavrei a presente Ata, que vai à publicação e, após lida, discutida e aprovada, será assinada pelo Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Francisco Dornelles) — Srs. Constituintes é uma honra muito grande para a Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira receber o ex-Ministro Mário Henrique Simonsen.

S. Ex.<sup>a</sup> dispensa qualquer apresentação. Foi nosso Ministro da Fazenda, Ministro do Planejamento, Diretor da Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas, e é, hoje, um dos grandes expoentes do Brasil — talvez até mesmo do mundo — em matéria de Economia.

Concedo a palavra ao Sr. Ministro Mário Henrique Simonsen, para falar sobre Orçamento e política financeira.

O SR. MINISTRO MÁRIO HENRIQUE SIMONSEN — Muito obrigado, Sr. Presidente, Srs. Constituintes. O tema que vou abordar hoje, aqui, é propositalmente provocativo, polêmico, para de-

bates. Confesso, porém, que, depois de algumas reflexões, cheguei à conclusão de que há duas instituições que não podem ser desvinculadas. Uma, que corresponde a uma idéia bastante apreciada hoje, no Brasil — diria, mesmo, que já é objeto de consenso — referente ao déficit de orçamentos de um governo bem-estruturado e que deve consignar todas as suas receitas e despesas na lei orçamentária.

Essa questão se explica com extrema simplicidade. Primeiro, porque a gestão financeira do Governo deve ser transparente. O Governo deve anunciar à sociedade onde e quanto vai gastar e com que recursos. Segundo, o Orçamento é o documento onde se estampam as prioridades econômicas do Governo. Terceiro, porque o administrador público precisa estar protegido contra as pressões para aumentar as despesas. Por esta razão, um ritual severo costuma preceder e acompanhar a execução orçamentária. A Lei de Meios deve ser previamente aprovada pelo Congresso, e as despesas, antes de autorizadas, devem ser devidamente empenhadas. Este é o clássico ritual orçamentário que, presumidamente, deveria abranger um orçamento único.

Essencialmente — apenas para antecipar o que vai ser a conclusão de minha palestra —, hoje estou convencido de que, para se implantar o orçamento unificado, há uma contrapartida que se torna indispensável, ou seja, um Banco Central independente. Gostaria de discutir aqui, em detalhes, o que significa, em termos de administração, em termos de balanço do poder, a idéia de um Banco Central independente.

Em primeiro lugar, é claro que, mesmo em um orçamento unificado, o Poder Executivo deve dispor de alguma flexibilidade para atender a imprevistos. Para isso, entretanto, existem reservas de contingência, como em qualquer orçamento, e que permitem exatamente essa flexibilidade tão necessária, além, eventualmente, da possibilidade de emendas à lei orçamentária, de abertura de créditos suplementares extraordinários, com prévia aprovação do Congresso.

Na realidade, o aspecto que eu gostaria de discutir aqui é até que ponto a unicidade orçamentária efetivamente flui de uma disposição constitucional. Em outras palavras, até que ponto, se uma Constituição determina que o orçamento é único, o orçamento efetivo será realmente único.

Todos sabemos que o Brasil se notabilizou, nos últimos anos, por ser um país com três orçamentos: o fiscal, o monetário e o das estatais. Tem havido um grande esforço, liderado pelo Dr. Andrea Calabi, para, na Secretaria do Tesouro, unificar, pelo menos contabilmente, esses três orçamentos. E acho que os progressos realizados nos últimos anos são realmente importantes.

Há apenas alguns detalhes a notar. Primeiro, o de que orçamento monetário e o orçamento das estatais, de orçamento só têm o nome, porque eles podem ser estourados à vontade sem que necessariamente haja uma sanção para aqueles que o tenham estourado. O caso único em que existe alguma sanção é quando o País está sob acordo com o FMI, quando, então, suspendem-se créditos ao País, no momento em que esses orçamentos paralelos estouram.

Por outro lado, há também o aspecto político. Como o orçamento fiscal costuma trazer apenas uma parte daquelas que efetivamente são as despesas e as receitas da União, a Lei de Meios,

hoje, no Brasil, costuma tramitar no Congresso com muita pouca discussão. Na maior parte do mundo, a lei orçamentária é uma das mais polêmicas, obrigando o Ministro da Fazenda a ir ao Congresso e passar semanas e semanas a discutí-la. No Brasil, eu diria que, provavelmente, é uma das leis mais pacíficas, em termos de tramitação pelo Congresso Nacional. Tem sido assim na História do Brasil — não apenas no período posterior a 1964, mas também no período anterior a 1964. Em compensação, vemos que é um hábito nacional, pode-se dizer arraigado, empresários e a própria classe política freqüentemente se enfileirarem à porta dos gabinetes do Ministro da Fazenda, do Ministro do Planejamento, para pedir verbas extras não previstas no Orçamento.

Como V. Ex.<sup>a</sup> compõem uma Assembléia Nacional Constituinte, minha pergunta fundamental é a seguinte: Será que esse quadro pode ser revertido apenas por uma simples disposição constitucional quanto à unicidade orçamentária?

Eu lembraria que não se pode acusar a Constituição em vigor de ter esquecido o princípio de unicidade orçamentária. Se V. Ex.<sup>a</sup> considerarem a Constituição em vigor e analisarem o capítulo que vai do art. 60 ao art. 69, verão que estes dispõem, até muito minuciosamente, sobre o processo orçamentário. Mais ainda, o **caput** do art. 62 estabelece, explicitamente: "O orçamento anual compreenderá obrigatoriamente as despesas e receitas relativas a todos os poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da indireta, excluídas apenas as entidades que não recebem subvenções ou transferências à conta do Orçamento".

Quer dizer, o princípio do orçamento unificado já está na Constituição em vigor, escrito com todos os pingos nos "ii". Mais ainda, até o § 3º deste mesmo artigo estabelece que nenhum investimento, cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, poderá ser iniciado sem prévia inclusão no orçamento plurianual de investimentos ou sem prévia lei que o autorize e fixe o montante das dotações que anualmente constarão do Orçamento, durante o prazo de sua execução. Ou seja, a Constituição atual já prevê, realmente, com suficiente cuidado, a unicidade orçamentária, de um lado, e, de outro, o próprio fato de que, quando houver um programa de investimentos que valha no exercício financeiro, haja uma lei especial que consigne dotações orçamentárias para esse investimento enquanto ele estiver sendo realizado, ou o investimento deve ser incluído no orçamento plurianual de investimentos.

Creio que, a essa altura, num debate sobre a Constituição, cabe realmente indagar por que razão o art. 62 da Constituição Federal em vigor se transformou, de alguma forma, em letra morta, a resposta é muito simples. Quando o Poder Executivo possui o poder de emitir moeda, o princípio da unicidade orçamentária cai no vazio. Por certo, a emissão de moeda sempre costuma ter um certo lastro contábil, quer dizer, não se emite moeda para financiar despesas — o Banco Central é proibido de fazer isso. Emite-se moeda para financiar a compra de um artigo físico — ouro, por exemplo — ou para financiar a compra de reservas, ou para comprar um título de crédito. O que acontece, na verdade, é que, com créditos subsidiados ou com créditos renovados perpetuamente, indefinidamente, qualquer despesa pode ser financiada. Na realidade, à medida que o poder

Executivo dispõe do Poder de emitir moeda, tal poder frustra, de alguma forma, o princípio da unicidade orçamentária. Pura e simplesmente, porque qualquer empréstimo subsidiado ou renovado por muito tempo financia qualquer despesa. Inclusive, se há uma despesa de investimento produtivo, o crédito nem precisa ser subsidiado nem renovado indefinidamente — basta ser renovado até que o investimento entre em maturação.

Em suma, para dar substância ao princípio da unicidade orçamentária, estou convencido de que é indispensável separar o Executivo do poder emissor. Ou seja, ter aquilo que o Brasil jamais teve: um Banco Central independente. Antes de 1964, os orçamentos paralelos existiam e fluíam através do Banco do Brasil. Naquele tempo, o poder emissor era o Tesouro e as emissões se davam de maneira muito curiosa. Quando o Governo precisava de dinheiro, recorria ao Banco do Brasil. O Governo, recorrendo ao Banco do Brasil, e este não tendo caixa, ia à Carteira de Redesconto do próprio Banco do Brasil, e esta Carteira, então, era autorizada a solicitar ao Tesouro a emissão, para poder cobrir as necessidades de caixa do Banco do Brasil. Então, por uma ficção jurídica que envolvia o Banco do Brasil e sua Carteira de Redesconto, o que havia, de fato, era um Tesouro emitindo para financiar o próprio Tesouro.

Creio que, estabelecida essa idéia do que seja um Banco Central independente, cabe realmente examinar aqui, para debate, o que significa um Banco Central independente e quais suas consequências econômicas e políticas.

Em primeiro lugar, quais as características básicas do Banco Central independente? A primeira é o mandato dos seus administradores. Os conselheiros e diretores de um Banco Central independente têm mandatos, digamos, de seis anos. A segunda característica de um Banco Central independente é que a lei proíbe que ele financie diretamente as despesas do Tesouro. O que não significa que indiretamente o Banco Central não possa financiar o Tesouro, comprando os seus títulos. Mas há apenas uma mudança na ordem das coisas., O Governo, se tiver déficits, tem que cobri-los, emitindo títulos, e o Banco Central, se quiser, para regular a taxa de juros e o fluxo de emissão monetária, pode comprar ou vender esses títulos. É uma relação completamente diferente da hoje existente. Os detalhes, evidentemente, podem variar, como, por exemplo, quanto à duração dos mandatos dos diretores do Banco Central. Isso pode ser objeto de discussões, de avaliações, mas, digamos que seja de seis anos. Como se renovam esses mandatos? Em primeiro lugar, há uma certa importância de que esses mandatos sejam não coincidentes, isto é, que a renovação da diretoria do Banco Central nunca seja feita de uma vez só. Mas, digamos, se os mandatos fossem de seis anos, a renovação abrangeria um sexto da diretoria a cada ano — isto, para assegurar certa continuidade administrativa para a política monetária. Como se nomeiam os administradores? Pode haver vários critérios. O critério normal seria o da indicação pelo Presidente da República, sujeito à aprovação do Senado, por exemplo.

É importante notar que a Lei nº 4.595, de 1964, chegou perto da idéia da criação de um Banco Central independente. Cabe perguntar por que ela só chegou perto e não formou um Banco Central Independente. Há três fatores. O primeiro

deles é que, para que a lei fosse aceita pelo Congresso, foi preciso fazer intensas negociações quanto ao que seria a função do Banco do Brasil, e dessas negociações nasceram duas figuras estranhas: primeiro, a famosa conta de movimento do Banco do Brasil; segundo, a própria figura do orçamento monetário, que, na Lei nº 4.595, se destinava a disciplinar as operações ativas do Banco do Brasil. Em terceiro lugar, o Decreto-lei nº 200 subordinou o Banco Central ao Ministério da Fazenda — o Banco Central seria uma autarquia subordinada hierarquicamente ao Ministério da Fazenda. Por outro lado, em 1967, quando houve a substituição do Presidente Castello Branco pelo Presidente Costa e Silva, realmente o Governo exerceu, digamos, um esforço de persuasão para que os mandatos dos antigos dirigentes do Banco Central não fossem respeitados. Mais ainda, depois do AI-5, os mandatos se tornaram insubsistentes, já que qualquer mandato podia ser cassado pelo AI-5, e, em 1974, estabeleceu-se, então, o regime de os diretores do Banco Central serem demissíveis *ad nutum*, dentro do princípio de que era menos estigmatizante uma demissão normal do que uma demissão pelo AI-5.

Agora, como no Brasil jamais houve um Banco Central independente, acho importante explorarmos, neste debate, as implicações políticas e econômicas de um Banco Central independente.

De fato, um Banco Central independente equivale, praticamente, à criação de um quarto poder, o poder emissor, que deve funcionar em paralelo com o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Na realidade, esse poder emissor, no regime de padrão-ouro do século passado e até o final de I Guerra Mundial, nunca precisou ser muito controlado, já que o próprio regime do padrão-ouro fazia com que a quantidade de moeda estivesse vinculada ao estoque de metais preciosos disponíveis no País.

Realmente, o que criou a idéia de um Banco Central independente foi a necessidade de colocar um freio na tentação dos governos de criarem despesas emitindo moeda. Tentação, aliás, que já foi maravilhosamente descrita, no século passado, por Goethe, na segunda parte do "Fausto", quando coloca Mefistófeles em um reino extremamente desafortunado e começa a promover a felicidade geral criando despesas sem criação de dinheiro. E, naturalmente, quando se passa de um momento de grande euforia a depressão, Goethe descreve Mefistófeles cuidadosamente se escafedendo, para não ver a segunda parte — para não ver o Cruzado II da história.

Também é importante notar que um Banco Central independente não é uma autoridade monetária diretamente subordinada ao Congresso, como, às vezes, aqui, se tem escrito na imprensa. Por certo, dentro de um princípio de funcionamento harmônico dos poderes, os diretores do Banco Central dialogam com o Legislativo — são freqüentes as presenças de diretores, sobretudo presidentes de Banco Central, no Congresso e suas Comissões — também com o Poder Executivo e, eventualmente, se necessário, com o Poder Judiciário. Apenas não é um voto de desconfiança, por maioria simples, que derruba um diretor de um Banco Central independente. De fato, os mandatos devem poder ser cortados, cassados, em determinadas circunstâncias, mas isso tem de obedecer a um ritual tão severo quando ao de um **impeachment** de um presidente da Repú-

blica, ou quanto a cassação de um mandato parlamentar. O que acontece é que, com isso, em geral, o Presidente do Banco Central acaba transformando-se em uma figura de política econômica muito mais importante do que o Ministro da Fazenda. É ele, realmente, quem realmente comanda a política monetária, a taxa de juros, as negociações da dívida externa, a política cambial — para citar apenas alguns itens principais. É claro que o peso do poder vai sempre depender um pouco da personalidade de cada presidente do Banco Central, de cada diretoria.

Num Banco Central independente, de fato, as figuras tendem a ficar mais lendárias do que as dos ministros da Fazenda. Na verdade, se começarmos a verificar, nos círculos financeiros mais desenvolvidos, quais as figuras mais importantes, veremos que, em geral, não são os ministros da Fazenda, mas os presidentes do Banco Central, como, por exemplo, Arthur Burns, antes, e, agora, Paul Volcker, nos Estados Unidos, David Gordon Richard, na Inglaterra, Karlot Blessing, na Alemanha, Guidi Carli, na Itália, e assim por diante. Eu diria, mais, que a independência do Banco Central é, a meu ver, recomendável em regimes presidencialistas e absolutamente indispensáveis em regimes parlamentaristas, sob pena de haver permanente descontinuidade da política monetária cambial e de tudo o mais. Um exemplo, aliás, muito interessante é o da Itália. Nos trinta anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, na Itália houve não se sabe quantos gabinetes e quantos ministros do Tesouro e das Finanças. Mas, praticamente, por trinta anos, permaneceu um único presidente no Banco Central italiano, o De Carli, o que garantia certa continuidade à política monetária e cambial, digamos, da Itália.

O outro aspecto importante a sublinhar é que um Banco Central independente certamente tira do Executivo muitos de seus poderes discricionários — e aí não importa se os presidentes são civis ou militares — simplesmente, porque, se o Banco Central é realmente independente, ele acaba com as verbas orçamentárias canalizadas pelos mecanismos de crédito. Para o Legislativo isto significaria um acréscimo em seu coeficiente relativo de poder. Porque, é claro, aí o que passa a ser fundamental na delimitação dos gastos públicos é a lei orçamentária e posteriores emendas que venham a ter. Em contrapartida, para o próprio Legislativo — considerando-se os hábitos atuais do Brasil isso exige um esforço de autocontenção, eis que deixa de existir qualquer caminho para a obtenção de verbas adicionais via Presidente da República, via Ministro do Planejamento ou da Fazenda, o que hoje ocorre através dos canais de crédito. A esta altura, portanto, em que o orçamento fiscal realmente se torna unificado, o Congresso tem de mudar de atitude. Quer dizer, passa a não haver projeto de lei mais importante do que a lei orçamentária, que merece ser discutida nos seus mínimos pormenores e tem de ser relativamente abrangente. Porque hoje, no Brasil, há vários problemas que passam em brancas nuvens na lei orçamentária, como, por exemplo, como se irão financiar as safras; como o Governo irá comprar os estoques dentro de uma política de preços mínimos e tudo o mais. Tudo isto, hoje, passa em branco na lei orçamentária e no orçamento unificado. Caso tivéssemos um Banco Central independente, certamente isso teria de

ser objeto de muita discussão detalhada por parte do Congresso.

Eu diria, portanto, que a grande vantagem de um Banco Central Independente é que ele se transforma em um freio contra a inflação. E, mais, ele obriga o Governo a definir melhor suas prioridades no orçamento. Isto porque, no momento em que não há escapatória para financiar gastos pelos condutos de crédito, realmente a lei orçamentária tem de estampar quais são, exatamente, todas as prioridades do setor público em matéria de gastos.

Ele serve também, até o ponto de vista didático, para desfazer um mito que infelizmente tem estado muito incorporado à nossa cultura, qual seja o de que o Governo é capaz de criar recursos do nada. Na realidade, sabemos que o Governo pode regular o funcionamento da economia, evitar desperdícios na produção e no emprego, coordenação que, inclusive, exige extrema cautela para que não se gaste muito mais na coibição dos desperdícios, ou seja, do que o custo desse controle ou desperdício. No mais, porém, a grande tarefa do Governo é tirar de uns para dar a outros, ou seja, de transferir recursos, tarefa que também tem de ser executada com muito cuidado, para que não façam transferências do tipo Robin Wood às avessas, ou seja, tirar dos pobres e dar aos ricos. Essa tarefa também não pode ser executada com muito rigor, em um outro sentido, sob pena de os ricos ou emigrarem para o exterior ou praticarem a economia paralela. É uma tarefa, pois, que tem de ser bem dosada.

Outro problema importante a sublinhar é que um Banco Central independente, ao representar uma espécie de quarto poder, pode não funcionar harmonicamente com os demais. Creio que o melhor exemplo disso é o que está acontecendo na área econômica do Governo Reagan: há uma política monetária austera e uma política fiscal extremamente frouxa — melhorou um pouco recentemente, mas, de qualquer forma, é assim. Que aconteceu no Governo Reagan, desde 1981? A parte orçamentária foi visivelmente expansionista, ou inflacionária etc. Agora, o grande ato do Presidente Reagan para combater a inflação foi manter Paul Volcker à frente da Reserva Federal. Essa combinação de política monetária apertada, por parte do Banco Central norte-americano, com política fiscal extremamente frouxa, com um enorme déficit do Tesouro, criou, no entanto, vários problemas, que se alastraram pelo mundo inteiro. Primeiro, houve um período de recessão nos Estados Unidos — recessão sem precedentes, desde a década de 1930. Só até meados de 1982. Simultaneamente, houve uma alta de juros que atraiu capitais de todo mundo para os Estados Unidos, valorizando de modo absurdo o dólar em relação às demais moedas internacionais, até setembro de 1985. Com essa valorização, parte da agricultura, da indústria e do setor de construção dos Estados Unidos foi arruinada pela incapacidade de competir no mercado exportador. E os Estados Unidos acabaram também se transformando no maior devedor internacional, recorde que não pertence mais a nós — os Estados Unidos já o assumiram há muito tempo, com seus déficits comerciais de quase 70 bilhões de dólares por ano. E agora, ultimamente, o dólar começou a despencar — na realidade, desde o final de 1985 — nos mercados financeiros inter-

nacionais, o que mostra, de fato, que a idéia do Banco Central independente não é uma panacéia.

Se perguntarmos se foi melhor para os Estados Unidos ter uma mistura de política monetária austera com política fiscal pouco austera ou ter uma falta de austeridade conjunta, a perspectiva depende de que ponto de vista nos colocarmos. Se o problema fosse de inflação, certamente seria melhor haver o desencontro de políticas que houve do que ter um Banco Central emitindo moeda à vontade para financiar o Tesouro. Em compensação, do ponto de vista da balança de pagamentos, da atividade econômica, do investimento interno, essa dicotomia de políticas nos Estados Unidos prejudicou fortemente a economia americana e a mundial, pois gerou a alta dos juros internacionais, contaminando a dívida externa de todos os países endividados — inclusive a nossa — e tudo o mais. Realmente, se olharmos hoje para os Estados Unidos, perguntaremos: o que há de errado, a austeridade monetária ou a falta de austeridade fiscal? A resposta, óbvia, é que não é a austeridade monetária, mas, sim, a falta de austeridade fiscal.

Mas, voltando ao nosso tema central — a elaboração da Constituição brasileira — creio que, em matéria de necessidade orçamentária, os artigos da atual Carta são bastante satisfatórios, exceto, talvez, quanto a pormenores. Ou seja, discutir se o capítulo sobre inflações de receita deve permanecer ou não exatamente como está — art. 62 § 2º — evidentemente é um tema para discussão. A idéia da vinculação tem o atrativo de garantir a continuidade de certos programas, mas também implica um grande perigo, isto é, de tal forma ela marca o Orçamento que, às vezes, com isto se tira completamente a flexibilidade do Governo para fazer novos planos. Houve, inclusive, no passado, casos de constituições estaduais que vinculavam mais de 100% da receita, tantas eram as vinculações que eram colocadas. Um aspecto a observar, creio, é o de que as prioridades costumam ser temporárias, enquanto a Constituição deve ter perenidade, o que as prioridades não têm. Por isso mesmo, se eu pudesse opinar, eu diria que se deve deixar suficiente flexibilidade, na Constituição, quanto ao item de vinculações, e as eventuais vinculações seriam remetidas para a lei complementar.

Quanto ao sistema financeiro, entendo que certo item deveria ser objeto de uma seção especial na Carta Magna. Ou seja, o Banco Central seria identificado como poder emissor, independentemente dos demais poderes. A meu ver, isto mereceria uma seção dentro da nova Constituição. Obviamente, aspectos referentes a nomeação, aos mandatos e às condições de cassação desses mandatos teriam de ser objeto de debate — e eu não pretendo entrar nestes pormenores, exceto com uma sugestão. A de que apenas os administradores sejam nomeados pelo Presidente da República, com mandatos de seis anos, sujeitos à aprovação do Congresso, permitindo a renovação dos mandatos — não coincidentes, dentro daquele princípio de assegurar certa continuidade administrativa. Eles seriam renovados à razão de 1/6 por ano. O essencial é que os diretores do Banco Central não sejam nem demissíveis *ad nutum* pelo Presidente da República nem por moção de desconfiança por maioria simples do Congresso

— sem o que realmente o Banco Central não seria independente.

Creio que, para resistir ao tempo, uma Constituição precisa ser enxuta. Temas como, por exemplo, a participação do capital privado nacional e estrangeiro no sistema financeiro, no meu entender, estão fora de órbita em termos de uma constituição. Acho apenas que se deveria lembrar um ponto, o de que a estatização do sistema financeiro, como às vezes, é proposta, desafia com a idéia de um orçamento unificado, que exige um Banco Central independente. Com efeito, nada há de mais saudável do que a concorrência. No momento em que não existe essa concorrência por causa da estatização do sistema financeiro, o Banco Central acaba ficando a reboque do conjunto de bancos oficiais, como frequentemente tem ocorrido, inclusive em episódios recentes envolvendo bancos estaduais. Se os bancos estatais, que, a meu ver, devem funcionar sem subsídios governamentais, oferecerem créditos mais baratos, ou melhores serviços que os bancos privados, ganharão a concorrência. Caso contrário, ganharão os bancos privados. O que não creio é que, em nome da democracia, se possa pedir a estatização dos bancos para beneficiar mutuários à custa dos contribuintes. Acho que um orçamento unificado, diga-se de passagem, teria a vantagem de revelar quem estaria pagando a conta: A vítima acabaria sendo o favelado e o beneficiado, o aventureiro.

Estas, as minhas observações preliminares. Fico à disposição de V. Ex<sup>a</sup> para qualquer debate. (Palmas.)

O SR. PRESIDENTE (Francisco Dornelles) — Com a palavra o Constituinte Roberto Campos.

O SR. CONSTITUINTE ROBERTO CAMPOS — Só não me declare aluno do Prof. Simonsen porque não quero colocá-lo na mesma faixa de idade. Sou mais velho, mas confesso que sempre tenho a aprender com ele. Espero nunca ter desaprendido nenhuma de suas lições.

S. Ex<sup>a</sup> tocou diretamente em alguns pontos cruciais de debates para esta Constituição: o orçamento, a questão do Banco Central e o problema da estatização dos bancos. Curiosamente, o Brasil tem, talvez, a única Constituição comoventemente antiinflacionária do mundo, de um detalhismo incrível. Podermos mesmo dizer que nossa inflação, se existe, é absolutamente inconstitucional. Quem ler os artigos da Constituição sobre o Orçamento — Seção VI —, verificará que foram tomadas todas as cautelas possíveis para evitar imprudências inflacionárias. Entretanto, um dos nossos traços culturais mais lamentáveis é que há leis que pegam e há leis que não pegam. E uma lei que definitivamente não pegou foi a Seção VI da Constituição de 1967, que trata do Orçamento.

Consideremos as cautelas tenras, meticulosas, da lei orçamentária para prevenir surtos inflacionários.

Prescreve-se, no orçamento unificado, que nunca foi praticado e cuja relevância foi aqui novamente ressaltada pelo Ministro Simonsen, prescreve-se, repito, que projeto algum pode ser iniciado se sua duração exceder um ano, se não for precedido da aprovação de um orçamento plurianual de investimentos ou de leis que especifiquem as verbas a serem gastas no curso do tempo. Sabemos que todos os grandes projetos que gera-

ram dívida externa — o programa nuclear, Itaipu, Tucuruí e, agora mesmo, um novo projeto que se delinea, o da ferrovia Norte — Sul, para não falar em projetos secretos, como o de um submarino nuclear — jamais foram objeto de orçamento plurianual, de investimentos. A inflação e a dívida externa deles resultantes são inconstitucionais. Quando se quer, agora, por exemplo, instituir uma comissão para análise das origens da dívida externa, a primeira conclusão não vai ser a de que a dívida externa foi bem ou mal contratada, ou que os projetos foram bem ou mal avaliados, mas, sim, a de que a dívida externa é quase toda inconstitucional, por não terem sido obedecidas as condições de projetos que fundamentaram a obtenção dos empréstimos que construíram a dívida.

Outra cautela é a vedação de vinculações, a que se referiu o Ministro Simonsen — aliás, propondo um grau maior flexibilidade, no caso. Vedaram as vinculações na Constituição de 1967 pelo simples fato de que as somas das vinculações já existentes mais a soma das vinculações propostas superavam 100%. O orçamento estaria todo, anteriormente, ou *ex-ante*, vinculado a determinadas atividades. Seguiu-se, então, um caminho mais radical, o de proibir as vinculações, exceto aquelas explicitamente enunciadas na Constituição, e que são em número muito limitado. Obviamente, isso custou uma batalha política com o Nordeste e com a Sudam, que queriam manter as vinculações explícitas.

Há alguns outros aspectos da lei orçamentária constitucional que realmente merecem reparo, porque constituíram uma espécie de ousadia de tecnocrata — e tenho que penitenciar-me por isso. Há, por exemplo, demasiada rigidez em não se permitirem emendas ou transferências das dotações orçamentárias. Naquela ocasião, eu, ingênuo tecnocrata, imaginava que o Poder Executivo fosse austero, e o Poder Legislativo, dissoluto. A experiência prática me revelou o contrário: o Poder Executivo é mais dissoluto na utilização de verbas e na promoção de empreendimentos fáusticos — no sentido de seguir o segundo capítulo de Fausto, do Conselho de Mefistófeles — do que o Poder Legislativo. Esse versículo deve ser modificado, a fim de que se permita ao Congresso modificar a lei orçamentária, fazendo transferências de dotações, e mesmo aumentando dotações, desde que indicada a correspondente fonte de receita.

Outra comovente cautela antiinflacionária contida na Constituição é a de que os créditos especiais extraordinários não podem ter vigência além do exercício para o qual foram votados, a não ser que sejam votados nos últimos quarenta dias, caso em que há prazo de sessenta dias, na nova execução orçamentária, para a sua liquidação.

Como vêem, não há Constituição tão detalhista e tão antiinflacionária em todo o mundo. O que ocorre, simplesmente, é que a lei não pegou. Meu ceticismo com relação à nova Constituição que estamos fazendo é que ela será novamente detalhista e, certamente, não pegará também. Será a oitava, apenas, numa longa série de Constituições.

Outra lei que não pegou foi a relativa ao Banco Central, e novamente o Prof. Simonsen tocou na tecla correta. Sem um Banco Central independente, é extremamente difícil controlar a inflação em um regime presidencialista e impossível em um regime parlamentarista. Aliás, uma das pre-

condições ou, pelo menos, uma das condições concomitantes de qualquer ensaio parlamentarista, é a criação de um Banco Central independente. Ele foi criado, independente, em 1964. Em um conselho monetário composto de nove membros, só quatro eram demissíveis *ad nutum*, ou seja, apenas quatro membros estavam sob total controle do Poder Executivo; os demais ou eram diretores do Banco Central, com mandato, ou representantes da iniciativa privada, também com mandatos. O Banco Central independente não resistiu porém à primeira transição do governo militar. Lembro-me de que fui encarregado pelo Presidente Castello Branco, quando o Presidente Costa e Silva já era eleito, de explicar-lhe os capítulos da nova Constituição, que ainda estava por ser votada. Após uma longa conversa explanatória, mencionei o problema do Banco Central. Disse-lhe: "Senhor Presidente, tenho ouvido que a intenção de V. Ex<sup>a</sup> é a de substituir o presidente do Banco Central. Não pode fazê-lo, porque ele tem um mandato. Mesmo que pudesse, não conviria fazê-lo, repito, porque o Banco Central foi criado para ser uma instituição independente, a instituição guardiã da moeda, a salvo das vicissitudes administrativas". A resposta do Presidente Costa e Silva, pura e simplesmente, foi a seguinte: "O guardião da moeda sou eu".

Foi inútil tentar explicar-lhe que os Bancos Centrais são, internacionalmente, nos países de disciplina monetária, mais industrializados, considerados entidades à parte — quase um quarto poder. As relações dos Bancos Centrais com os Ministérios da Fazenda e da Economia são de coordenação, às vezes de competição, nunca, porém, de subordinação. Trata-se de um problema cultural. O Presidente considerava uma infringência de sua autoridade não ter absoluta liberdade para mudar também o presidente do Banco Central. E eu, ingenuamente, fiz-lhe uma proposta: "Pelo menos, vamos fazer com que não coincida a saída do presidente do Banco Central com o rodízio da mudança administrativa. Conhecendo intimamente a personalidade do primeiro presidente do Banco Central, o Dr. Dênio Nogueira, posso assumir o compromisso de trazer-lhe daqui a sete, oito ou nove meses, uma carta dele, pedindo a renúncia, alegando, digamos, estar com câncer na próstata".

Ele sairia, portanto, em virtude de uma contingência, de um ato divino, ou diabólico, ou o que seja, porém não em consequência do arbítrio administrativo de um presidente da República que, tendo uma vasta função executiva e sujeito a pressões contínuas de dispêndio, julga-se ingenuamente ser o "guardião da moeda". Obviamente, o Presidente Costa e Silva não tinha nenhuma credibilidade internacional como "guardião da moeda", e a idéia de um Banco Central independente feneceu. Ela deve ser ressuscitada. Não pegou em lei ordinárias; vamos ver se agora pega em lei constitucional. Devemos, portanto, inserir na Constituição um dispositivo seco, ou "enxuto", garantido a independência do Banco Central, baseando esta independência na concessão de mandatos não coincidentes com os do Poder Executivo, para presidente e diretores. Não é preciso que sejam todos os diretores. Lembro-me de que, naquela ocasião, era presidente, se não me enganar, o diretor de redescontos. É praxe internacional a permanência de presidentes dos Bancos Centrais, independentemente de vicissitudes adminis-

trativas de governos presidencialistas ou parlamentaristas. O Prof. Simonsen citou, aliás, grandes figuras de banqueiros centrais que, a rigor, carregaram nos ombros a política monetária de seus países e asseguraram continuidade às suas economias, mesmo em fase de intensa desordem política. Foi o caso de Guidi Carli, na Itália, bem como do primeiro presidente do Banco Central alemão, Blessing, e assim por diante.

O ilustre expositor nos indicou também a inconveniência — e este alerta é pertinente — da injeção, na Constituinte, de textos sobre matérias que ou lá não deveriam figurar ou poderiam ser objeto de lei ordinária. Há toda sorte de proposições estranhas na Constituinte. A da nacionalização dos bancos estrangeiros, por exemplo, eis que, no momento em que estamos com poucos cordões umbilicais ligando-nos às finanças internacionais, poucos canais de captação de créditos até para a rotina de exportações e importações, seria um fator de estrangulamento da economia.

A estatização de bancos privados é, também, totalmente desnecessária, porque o Banco Central, praticamente, já estatizou o sistema. A soma de Banco Central, bancos estaduais, bancos federais especializados e caixas econômicas faz com que o sistema bancário sob controle governamental já represente dois terços das instituições existentes — provavelmente 70% da captação total de poupança. Do segmento de 1/3 deixado aos bancos privados, o Banco Central ainda detém o controle, se não me engano, sobre 45% dos depósitos compulsórios, o mesmo ocorrendo no tocante aos depósitos de poupança. Além disso, o Banco Central estabelece fatias de crédito a serem alocadas pelos bancos, não livremente, porém segundo dispositivos governamentais para as pequenas e médias empresas, para a agricultura, e assim por diante. Então, o crédito já está totalmente estatizado no Brasil. Se algo há a fazer, talvez seja desestatizá-lo. Simplesmente porque a democracia política exige que o eleitor, para ser independente, não seja um cliente econômico. Se ele é um cliente econômico da máquina financeira estatal, condenado a sê-lo como tal, jamais será um eleitor independente.

Existe, sem dúvida alguma, uma conexão muito íntima entre a preservação da liberdade política e a democratização das instituições econômicas, que devem ser conduzidas, tanto quanto possível, segundo a economia de mercado, que é a mais perfeita das democracias! Nas democracias políticas, o voto é um acidente periódico, que ocorre de quatro em quatro anos, ou de oito em oito anos, ou de seis em seis anos, e no Brasil — pelo menos na minha experiência pessoal — não parece ser apenas um momento de glorificação cívica, mas um instrumento de redistribuição de renda. Enquanto a democracia política é manifestada através de intervalos de mobilização, a economia de mercado é um voto diário e constante. Não nos enganemos. O sistema de preços é um sistema pelo qual o eleitor elege diariamente o produto que prefere, confirmando ou rejeitando preços. Por isso, o Plano Cruzado foi profundamente antidemocrático, porque eliminou a democracia econômica revelada através do contínuo voto do consumidor e da contínua reação do produtor na economia de mercado, que é o grande processo democrático na área econômica.

O SR. PRESIDENTE (Francisco Dornelles) — Com a palavra o Ministro Mário Henrique Simonsen.

O SR. MÁRIO HENRIQUE SIMONSEN — Em nada discordo do Constituinte Roberto Campos. Agradeço a S. Ex<sup>a</sup> as palavras de apoio. Na realidade, ele é que foi o meu mestre; não eu o dele.

O SR. PRESIDENTE (Francisco Dornelles) — Com a palavra o nobre Constituinte José Serra.

O SR. CONSTITUINTE JOSÉ SERRA — Querria, inicialmente, cumprimentar o Prof. Mário Henrique Simonsen pela clareza de sua exposição, que, se não ouvi a maior parte, li.

Eu me permitiria, contudo, fazer alguns comentários muito pertinentes ao trabalho desta Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira.

Em primeiro lugar, começaria perguntando como o Prof. Simonsen vê a questão da fiscalização orçamentária; se ele tem uma opinião ou uma visão a respeito da relação entre Tribunais de Contas, Legislativo e execução orçamentária e, mais amplamente, das contas públicas.

Neste sentido, foi uma pena também que o Prof. Roberto Campos tenha falado sem que eu tivesse tido a oportunidade de lhe fazer esta pergunta, pois sei que, em sua gestão no Ministério do Planejamento, essa foi uma questão encaminhada de determinada maneira, mas que se desdobrou de forma não prevista na época.

O SR. MÁRIO HENRIQUE SIMONSEN — Creio que a idéia central está bem esclarecida na Constituição em vigor. Pode, contudo, sofrer aperfeiçoamentos. Cabe ao Congresso fiscalizar. Como o Congresso não é, obviamente, um grupo de auditores, tem de haver um grupo de auditoria, que é o Tribunal de Contas da União. Acho que, provavelmente, os Tribunais de Contas deveriam ser mais reforçados em termos de dotações e de mecanismos de verificação. Teoricamente e conceitualmente, eles são eficientes. No meu modo de entender, eles deveriam poder subcontratar mais auditorias do que podem hoje e ter mais recursos, para que essa fiscalização fosse mais efetiva. Mas creio que, digamos, por um princípio básico da Constituição, a idéias da fiscalização do Congresso, através dos Tribunais de Contas, me parece funcional.

O SR. CONSTITUINTE JOSÉ SERRA — Talvez com algumas modificações. Veja V. Ex<sup>a</sup> que os Tribunais de Contas, hoje, quando fazem a avaliação de uma conta, emitem um parecer e o encaminham ao Poder Legislativo. Se o Poder Legislativo, no entanto, não se pronuncia no prazo de um mês, prescreve qualquer espécie de decisão ou avaliação que o Tribunal tenha feito, o que praticamente torna inócua a medida, bastando, para isso, a atuação do setor parlamentar que impeça o exame das contas.

O SR. MÁRIO HENRIQUE SIMONSEN — Certo. Acho que o período, evidentemente, deveria ser superior a um mês.

O SR. CONSTITUINTE JOSÉ SERRA — Querria, ainda, falar a respeito de outras questões aqui referidas.

Primeiro, quanto à participação do Legislativo na elaboração do Orçamento, questão realmente crítica, do ponto de vista do trabalho desta Subcomissão.

Em geral, pode-se dizer que tende a haver uma polarização entre duas posições que seriam extremas. Uma, estilo pré-64, quando o Legislativo tinha capacidade para criação de despesas. Tenho a impressão de que, na própria Constituição de 1946, sempre que indicasse a fonte de receita — a esse respeito farei um comentário em seguida —, isto levava a determinadas situações. O que se poderia dizer, em primeiro lugar, é que poderia haver uma tendência à fragmentação dos planos da programação de despesas, dada a multiplicidade das iniciativas, sem que elas correspondessem a uma programação mais integrada, a um plano de ação mais integrado do gasto público. Uma segunda questão é que isso conduzia à manipulação, por parte do próprio Executivo e do Ministério da Fazenda. O Ministro San Thiago Dantas, certa vez, disse algo que é significativo a esse respeito. Procurado por um deputado que lhe afirmava haver tal verba consignada no Orçamento, ele respondeu: "Meu filho, uma coisa é verba no Orçamento; outra é dinheiro. São duas coisas diferentes".

Sabe-se perfeitamente que na época se aprovava, mas havia uma outra instância que passava pelo Ministro da Fazenda. Havia muito folclore, inclusive, a esse respeito.

O SR. MÁRIO HENRIQUE SIMONSEN — Folclore, não, porque, inclusive, havia duas instâncias: primeiro, a aprovação e, depois, a liberação.

O SR. CONSTITUINTE JOSÉ SERRA — O outro extremo seria vedar ao Legislativo qualquer iniciativa em matéria de despesa ligada à legislação atual. Fui, durante três anos, Secretário do Planejamento de São Paulo — elaborando três orçamentos, pelo menos, e refazendo mais de um deles — e verifiquei que a capacidade de interferência do Legislativo era nula na questão orçamentária, na questão da alocação das despesas e tudo o mais.

Penso que este é um ponto importante, que teremos de equacionar. Há um desejo de participação muito grande, mas, por outro lado, há também que preservar ou instaurar maior racionalidade na orientação da despesa.

Agora, a forma como o Constituinte Roberto Campos preconiza, acho que não resolve a questão das transferências feitas pelo Legislativo, de um item para outro, com remanejamentos, apontando fontes de receita. Porque, o que acontece em um país de economia inflacionária, é que é fácil dizer que a receita de tal imposto está subestimada, ou atribuir simplesmente uma receita maior do que a que é prevista na lei orçamentária. Portanto, esse problema fica sem solução.

Por outro lado, creio que devemos, realmente, dar um passo mais decisivo nessa direção. Que acontece? E volto ao exemplo de São Paulo. Há alguns anos, certo governador decidiu procurar petróleo em São Paulo, através de uma ação do Governo do Estado. Era uma função que, digamos, não havia por que ser assumida pelo governo do Estado. Ele gastou quinhentos milhões de dólares nessa empreitada — quatrocentos foram pagos durante seu governo e cem ficaram para o Governo subsequente. Pois bem, em nenhum instante isso passou por qualquer instância legislativa. Quer dizer, como é possível um Poder Executivo gastar quinhentos milhões de dólares em uma atividade que certamente não teria tido a aprovação nem da população, nem do Legisla-

tivo? E foram recursos não explicitados na época, quer dizer, foram obtidos através de transferências, de endividamento, via empresas e tudo o mais!

Temos de criar um mecanismo que dê efetividade a esse maior controle. Na semana passada, foi anunciado um conjunto de medidas na área de crédito, dos Estados e Municípios, cujo custo poderá ser da ordem de cento e cinquenta bilhões de cruzados. Vejam bem: são cento e cinquenta bilhões de cruzados — uma fortuna, em matéria de recursos neste País! Isso também não passa por qualquer espécie de controle, da parte do Legislativo. Enfim, é uma decisão que é tomada e que não passa por nada, de certo modo.

Não estou dizendo que o Governo atualmente deveria atuar de forma diferente, já que não se vê obrigado a fazer isso. Mas acho que é uma condição que o Legislativo deve ter e, até mesmo, através de uma comissão permanente, para pronunciar-se a respeito desta ou daquela despesa, a partir de certa magnitude. Isto, até como forma de assumir responsabilidade, porque, do contrário, o Legislativo se toma um por — perdoem-me a expressão — irresponsável, pelo fato de decisões de tal magnitude a ele não serem submetidas. Então, a atitude do Legislativo diante do Executivo passa a ser, simplesmente, a de pedir, sem se preocupar, absolutamente, em como virá o financiamento para atender aos pedidos.

O SR. CONSTITUINTE ROBERTO CAMPOS — Trata-se, novamente, de um caso em que a lei não pegou. O art. 45 da Constituição atual diz: "A lei regulará o processo de fiscalização, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, dos atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta".

O que ocorre é que o dispositivo constitucional previa uma lei regulatória. Essa lei levou dezessete anos para ser aprovada, o que só ocorreu em fins de 1984. Só em meados de 1985, o Senado conseguiu criar sua Comissão de Fiscalização, com dezessete membros — fui até seu Presidente. Nunca se conseguia **quorum**. Um **quorum** de nove membros era um heroísmo — era preciso caçar gente a muque nos corredores. A Câmara, que deveria ter criado a mesma comissão, fê-lo apenas formalmente — até hoje a comissão não foi criada.

Então, os dispositivos de fiscalização existem, mas a lei não é cumprida.

Apenas uma observação quanto à acusação feita em relação ao dispêndio petrolífero em São Paulo. Sei que esta é uma posição do Governo Montoro, de que houve enorme desperdício, de quinhentos milhões de dólares. Na realidade, parece ter ocorrido algo assim, mas a razão, pura e simplesmente, foi que o Governador de São Paulo, na época, queria fazer contratos de risco, e a Petrobrás os vetou, exigindo que o Estado de São Paulo fizesse contratos de serviço. Eu mesmo transmiti de Londres uma oferta modesta de contrato de risco, que isentaria o Estado de São Paulo do ônus de embarcar nessa pesquisa, proposta que foi rejeitada pela Petrobrás após onze meses de angustioso processo decisório.

O SR. CONSTITUINTE JOSÉ SERRA — Evidentemente, nobre Senador, uma coisa não justifica a outra. O fato de que a Petrobrás tenha recusado isso, não justifica o Estado haver decidido

procurar petróleo e ter gasto quatrocentos, quinhentos milhões de dólares nessa empreitada, sem qualquer tipo de consulta, sem qualquer tipo de participação. Uma coisa, em absoluto, não justifica a outra. Estou-me referindo a um problema de fundo: Como é possível um país, um Estado ou um governo federal decidir ou fazer despesas dessa magnitude, sem que isso passe por qualquer instância, para análise do mérito e da viabilidade financeira? Poderia mencionar vários exemplos de construção de hidrelétricas — quatro, cinco, meia dúzia — sem demanda de energia elétrica que as justificasse, sem financiamento para poder tocá-las, sem que isso também passe por qualquer tipo de discussão e de análise mais detida.

Compartilho muito da perspectiva de que devemos ter uma Constituição dentro da nossa realidade, o mais enxuta possível, mas, no caso, talvez possamos pensar em algo que obrigue mais, através da própria Carta constitucional, à criação e à efetividade desses mecanismos de fiscalização. Pelo que relata o Senador, nesse sentido a Nova República apenas tomou a iniciativa — o que a Velha República não fez — de elaborar uma lei que foi concluída em 1985. Talvez tenha sido dado um passo no sentido de que pelo menos não se ficou na omissão. Mas, inegavelmente, precisaríamos ir bastante além nesse aspecto.

Outro ponto que gostaria de mencionar diz respeito não à vinculação de receita com determinadas despesas, mas à vinculação de percentuais orçamentários com determinadas funções ou despesas. Fazendo uma recompilação de propostas e sugestões existentes dentro da Constituinte, conclui que já estamos chegando perto de cem por cento de vinculações com educação, saúde, tecnologia, Amazônia, problemas do menor, Nordeste etc. Quer dizer, já estamos ultrapassando os cem por cento. Isso, evidentemente, coloca, em primeiro lugar, um problema aritmético de uma soma que, sem incluir muitos e muitos itens vitais da função pública, já ultrapassa os cem por cento, como coloca também a questão de que, no futuro, caso tais dispositivos sejam aprovados, ensejarão a burla, de alguma maneira, o que, através da manipulação de mecanismos orçamentários, não é difícil de ser feito.

Isso, ainda olhando um outro ponto. Refiro-me a este porque é uma questão muito importante para o trabalho da Comissão. Mas, ainda atentando para um outro aspecto, estamos num país extremamente desigual, do ponto de vista da realidade dos Estados, dos Municípios, e faz muito pouco sentido estabelecer limites orçamentários iguais para realidades diferentes, para funções que são as mesmas. A realidade de um município do interior de Pernambuco pode não ser a mesma de um município da Amazônia, de um município de São Paulo ou de Santa Catarina, para exemplificar, no que se refere à questão da educação. Este, não tenho dúvida também, será um aspecto muito discutido e debatido aqui, porque sei que em várias das outras comissões estão sendo propostas essas vinculações percentuais mínimas. Por isso, chegam até nós e já ultrapassam os cem por cento.

A respeito da questão do Banco Central, em primeiro lugar, eu queria registrar que, no caso do atual Governo, em relação ao controle da política monetária e da maior explicitação de sua vinculação com a política fiscal, houve — é inegável

— um avanço com a extinção da conta-movimento do Banco do Brasil. Evidentemente, a extinção da conta-movimento não resolveu em si o problema de o Banco do Brasil expandir-se autonomamente, mais ou menos por cima da política econômica. Porque eu também, apesar disso, posso criar situações de fato, que obrigue a essa expansão. Não estou aqui fazendo nenhum juízo de valor com relação à ação do Banco do Brasil; estou apenas dizendo que a criação desse mecanismo, a extinção dessa famosa conta-movimento não resolveu o problema de fato. Isso tenho ouvido de autoridades sucessivas que têm passado pelo Governo federal na área econômico-financeira. Estou dizendo isso a respeito da questão do Banco Central para fazer também alguma relação. Não tenho dúvida de que seria o ideal, Prof. Simonsen, termos um Banco Central como figurino de uma independência muito grande. Pergunto-me se isso é realista do ponto de vista do Brasil. Por exemplo, no caso da Itália, é o país europeu, talvez, depois de Portugal, que teve a maior inflação, dos anos 70 para cá, apesar da maior independência do Banco Central. Mas há um entrosamento, em nível de política econômica, bastante considerável.

Pergunto-me o que significaria a criação de uma espécie de outro poder no Brasil. Suponha que se nomeie um presidente do Banco Central que resulte ser, através da sua diretoria, extremamente expansionista, que partilhe da idéia de juros negativos, de uma espécie de reinstalação de lei da usura etc. Que acontece? É uma coisa meio absurda, do ponto de vista daquilo que a sociedade possa desejar. O contrário também seria válido, quer dizer, identificar o fenômeno da inflação exclusivamente como resultado de questões de natureza monetária que, às vezes, dão choques de custos, como ocorreu em 1974, e tudo o mais.

Então, tenho um pouco de receio do irrealismo da idéia, dentro da nossa situação, em que o Banco Central, além de autoridade monetária, cumpre um papel de instituição de fomento e de execução de política de produção no País. Esta é minha dúvida maior, a respeito da qual gostaria de ouvir um comentário do Prof. Simonsen.

Mais amplamente, acho que teríamos de criar mecanismos na lei orçamentária para obrigar o Congresso a examinar pelo menos quatro orçamentos, que podem — pelo menos três deles — ser somados entre si, por serem coisas heterogêneas, ou seja, o orçamento fiscal, o orçamento das empresas, principalmente de investimento, em função de planos que sejam apresentados, o monetário e, em quarto lugar, o da Previdência Social — talvez este possa ser assimilado a outro. De qualquer forma, precisamos garantir mais isso através de legislação complementar a ser elaborada e, por outro lado, garantir o mecanismo de funcionamento permanente de uma comissão que possa examinar as decisões sobre despesas não previstas no Orçamento ao longo do ano, como os exemplos que há pouco mencionei. Com relação ao crédito para a agricultura, as despesas chegam a 10 bilhões de cruzados. Isto pode ser contra ou ser a favor. Não se trata de fazer um juízo a esse respeito, mas acho que é o caso de se opinar se o País vai poder gastar esse montante. Inclusive, isso aumenta a co-responsabilidade do Poder Legislativo.

O SR. MÁRIO HENRIQUE SIMONSEN — Estou plenamente de acordo com as observações do

Constituinte José Serra, no que diz respeito à substância. No que se refere à operacionalidade, eu faria algumas ligeiras sugestões.

Primeiramente, no que tange à capacidade de o Congresso remanejar verbas e criar novas despesas durante a Lei Orçamentária, minha impressão é de que se deveria ficar num meio-termo entre a Constituição de 1946 e a de 1967. A de 1967, certamente, amarrou demais o Legislativo. Em compensação, a Constituição de 1946 permitia que se fizesse algo que não é desejável globalmente, ou seja, criar despesa sem indicar a fonte de financiamento. A meu ver, se se estabelecesse algo parecido, por exemplo, com o que existe na Constituição alemã, segundo a qual qualquer congressista pode propor despesa desde que indique a correspondente fonte de receita, já seria uma melhoria em relação à Constituição atual e um freio contra o excesso de déficit público.

Há um detalhe operacional que, a meu ver, não deve constar de uma Constituição, mas que seria importante considerar porque toca num problema aqui abordado pelo Constituinte José Serra. É o de que, enquanto tivermos uma inflação alta — e alta não significa, necessariamente, 15% ao mês, mas também pode ser 3% ao mês — o orçamento da União e esses vários orçamentos deveriam ser elaborados com base em alguma unidade monetária mais estável — em OTN, por exemplo — sem o que realmente haverá sempre um vasto excesso de receita, sem o que haverá necessidade de, depois, reaprovar despesas, sem o que a própria configuração em cruzados de uma verba no orçamento pode significar muito ou pouco, dependendo de quando essa verba seja liberada. Por exemplo, considerando-se uma inflação de 200% ao ano e uma verba de "x" milhões de cruzados, essa verba valerá "x", se for liberada no dia 1º de janeiro e "x" sobre três, se for liberada no dia 31 de dezembro.

O SR. CONSTITUINTE JOSÉ SERRA — V. Exª terá, aí, um problema, qual seja, o de que um orçamento em ORTN implicará o reajuste mensal de salários — isto, se imaginarmos ORTN medidas na dimensão de um mês. Por outro lado, há uma defasagem entre receita e despesa sempre que a inflação prevista é diferente da real. Mesmo quando se acerta, já há essa defasagem! Imagine-se em um país onde acertar a taxa de inflação no ano seguinte está amarrada a uma probabilidade muito pequena!

Então, uma "ORTNização" do orçamento parece inviável, do ponto de vista do seu próprio financiamento. Digo isso porque esta é uma questão que no âmbito estadual já estava em nossas cogitações, embora não fosse permitido pela legislação. Mas, desejava-se fazer algo de fato.

Quanto à questão da criação de despesa apontando fontes de receita, eu diria que, no caso, por exemplo, de se aprovar um plano para construção de escolas, o que me parece muito pertinente é que o Legislativo opine a respeito de onde essas escolas serão construídas, a partir de um plano que já tenha seus recursos mais ou menos definidos. Em segundo lugar, apontar fonte de receita no contexto da inflação e da inviabilidade da "ORTNização", realmente passa a ser inócuo, porque tudo vai ficar em nível de discussão. O Governo diz que o ICM ou o IPI vai crescer tanto, e o Legislativo diz não, que vai crescer tanto... Aí não se chegará a um entendimento.

O SR. MÁRIO HENRIQUE SIMONSEN — Creio que haveria várias questões a discutir. A "ORTNização" serviria apenas para efeito do orçamento e não significaria que os salários tivessem de, necessariamente, ser ajustados a cada mês. Obviamente, na "ORTNização" seriam levadas em conta todas as defasagens de recolhimento de tributos, que existem.

Por outro lado, seria extremamente importante que houvesse uma comissão do Legislativo que funcionasse em conexão com o Executivo, para checar os valores da proposta orçamentária. Hoje, um dos problemas sérios na elaboração orçamentária é o de que, por exemplo, no caso do Orçamento de 1987, ele foi feito com base na hipótese de uma inflação zero, que, sabemos, não se irá verificar. Então, como se prevêem os montantes de arrecadação dos vários tributos? Trata-se, realmente, de uma discussão muito importante, e acho que deveria haver critérios técnicos, propostas pelo Executivo e aceitos pelo Legislativo, sobre como fazer previsão da receita orçamentária. Seria um ponto extremamente importante. Em geral, nos países desenvolvidos existem essas instituições de fiscalização dos próprios critérios de previsão de receita. Sem isso o Legislativo sempre vai ficar a reboque do Executivo. O Executivo pode prever por cima ou por baixo a receita orçamentária. Este é um ponto que me parece de grande importância.

No que diz respeito ao Banco Central, creio que se poderia encaminhar para a idéia de um Banco Central independente. É claro, no entanto, que a transição teria de ser feita com muito cuidado. Por exemplo, parece-me que o ponto a que aludiu o próprio Constituinte José Serra, de que, amanhã, o presidente do Banco Central pode tornar-se superexpansionista ou supercontracionista e simplesmente adotar um programa que esteja completamente em desacordo com o resto de política do Governo, esse tipo de coordenação poderia ser feito, por exemplo, estabelecendo-se que o Banco Central apresentaria anualmente uma faixa de variação das metas monetárias. Trata-se, no caso, não de aprovar um orçamento monetário que, na forma atual, creio, é mal-administrado, mas de o Banco Central comunicar, por exemplo, que no ano que vem a política monetária irá balizar-se por tais e tais parâmetros, a expansão dos tais agregados deve ficar entre tanto e tanto — tem de haver uma faixa, evidentemente, porque isso não pode ser controlado com precisão — e isso seria feito por mensagem do Executivo, com proposta do Banco Central aprovada pelo Congresso.

Esse tipo de coordenação parece-me viável, e é feita, já em certos países.

No que diz respeito às funções de fomento, parece-me que aí é que está o "x" da questão. O Deputado José Serra, com toda a razão, disse que o Governo aprovou determinada quantia, agora, de auxílio à agricultura, mas que isso não tramitou pelo Congresso. Na verdade, o Congresso deveria ser ouvido sobre esse ponto, com o que penso, todos concordamos. Aí, realmente, acho que as funções de fomento deveriam estar consignadas na lei orçamentária. No momento em que se mistura Banco Central com banco de fomento, ele deixa de ser Banco Central e, mais ainda, começa a haver uma espécie de conflito natural entre as funções do Banco Central e as funções de banco de fomento.

Conversando com vários diretores do Banco Central, já constatei que sempre que se atribui ao Banco Central certa função de fomento que não está prevista na lei orçamentária, o Banco Central se horroriza por ter de exercer aquela função, pelo simples fato de que, provavelmente, isso vai perturbar todo o planejamento monetário do Banco Central. Minha concepção, portanto, é a de que todas as funções de fomento que hoje se dividem entre Banco Central, Banco do Brasil, BNDES e outros órgãos, deveriam ser estabelecidas por alocações explícitas na lei orçamentária. Obviamente, de vez em quando haverá problemas durante o exercício. Então, faça-se uma emenda à lei orçamentária!

No que diz respeito aos orçamentos das estatais, creio que o problema fundamental é revitalizar a instituição com o orçamento plurianual de investimentos e com os planos de desenvolvimento previstos. Houve períodos, de fato, em que eles eram amplamente debatidos pela sociedade. Inclusive, em 1974, embora estivéssemos sob um governo militar, o II PND foi certamente mais debatido do que vários outros planos de desenvolvimento posteriores. Parece-me que a revitalização da idéia do orçamento plurianual de investimentos, compreendendo todas as estatais, automaticamente resolve o problema do controle das estatais pelo Congresso.

O SR. PRESIDENTE (Francisco Dornelles) — Concedo a palavra ao nobre Constituinte Fernando Coelho.

O SR. CONSTITUINTE FERNANDO COELHO — Sr. Presidente, Srs. Constituintes, meu caro Prof. Simonsen, infelizmente não tive a oportunidade de ouvir por inteiro sua palestra. Há alguns pontos que me parece deveriam ser melhor aclarados. Um deles é o problema de se conferir ao Banco Central maior autonomia. A questão que levanto é quanto a uma preocupação existente no momento atual — praticamente tem existido ao longo de alguns anos — em relação à forma como o Banco Central vem sendo dirigido e suas políticas vêm sendo praticadas, dando, às vezes, a impressão à classe política e a determinados setores sociais da sociedade de que tais políticas beneficiam determinados setores econômicos da sociedade — no caso específico, o setor financeiro.

Eu perguntaria, portanto, o que o Prof. Simonsen acharia de se estabelecer, no texto constitucional — não sei se seria o caso — a exigência de certos pré-requisitos para a nomeação de presidentes e diretores do Banco Central, como, por exemplo, que não fossem vinculados a instituições financeiras, com isso conferindo-se maior independência e maior autonomia a essa autoridade monetária.

A segunda questão diz respeito aos debates que estamos travando na Subcomissão de Tributos quanto à possibilidade da instituição de impostos sobre herança e doação, imposto sobre patrimônio líquido e pessoa física. Analisa-se a possibilidade ou a alternativa de se eliminarem os títulos ao portador. Gostaria de ouvir a opinião do Prof. Simonsen a esse respeito, tendo em vista a realidade brasileira. Ou seja, se deveríamos dar esse passo no sentido da extinção de títulos ao portador. Se não, quais seriam as inconveniências de uma atitude como essa.

A terceira questão, que não se refere a assunto constitucional, mas que desperta hoje muita atenção no Congresso Nacional, em função dos problemas da nossa dívida externa, diz respeito à transformação de parte da dívida brasileira em capital de risco das empresas privadas nacionais. Gostaria de ouvir de S. Ex<sup>a</sup> quais seriam os limites para uma política dessa natureza, qual sua posição pessoal em relação ao assunto e que tipo de regulamentação poderia ser estabelecida para que efetivamente essa medida pudesse ser aplicada.

Uma outra questão — a quarta — diz respeito aos investimentos das empresas estatais. O Professor reiterou, aqui, a necessidade de se revitalizarem os orçamentos plurianuais. Como S. Ex<sup>a</sup> vê a política de investimentos das empresas estatais também como instrumento de redistribuição de rendas?

Digo isto porque nos últimos dez anos os investimentos das empresas estatais se concentraram de forma acentuada em determinadas regiões do País, ampliando ainda mais o fosso que separa as regiões menos desenvolvidas das mais desenvolvidas. O que V. Ex<sup>a</sup> acha de essa política de investimentos de empresas estatais servir também a uma política de redistribuição de renda?

O SR. MÁRIO HENRIQUE SIMONSEN — Em primeiro lugar, quanto à pergunta sobre o Banco Central, acho que, positivamente, a idéia de que quem foi banqueiro não pode ser diretor do Banco Central significa dizer que quem entende do assunto não pode administrar o assunto. Normalmente, em uma diretoria do Banco Central há pessoas de formação variada — economistas, contadores, advogados, banqueiros — mas é muito difícil, quando se trata do Banco Central, estabelecer que quem foi ou é banqueiro está estigmatizado e, portanto, não pode ser membro do Banco Central. É o mesmo que dizer que quem é médico não pode frequentar um hospital.

Creio que o que realmente garante que o Banco Central irá adotar a política global desejada é a indicação de pessoas com currículo analisado, de notável saber econômico, indicadas pelo Presidente da República, aprovadas pelo Senado Federal ou pelo Congresso. Diga-se de passagem que, na verdade, o que favoreceu os bancos não foi qualquer ação específica do Banco Central, que hoje cobra muito mais dos bancos do que qualquer outro Banco Central de outro país. O que favoreceu os bancos foi a inflação. V. Ex<sup>a</sup> certamente se lembra de que um dos setores a se ajustar mais rapidamente, logo depois do início do Plano Cruzado, quando se esperava que ele realmente desse certo, foi o setor bancário. Acho, pois, que esses problemas e essas inquietações podem ser resolvidas com relativa simplicidade.

No que diz respeito à eliminação de títulos ao portador, não vou dizer a V. Ex<sup>a</sup> que seria uma atitude antidemocrática, porque, afinal de contas, muitos países democratas, inclusive os Estados Unidos, não têm títulos ao portador. Porém, é muito importante pesar os prós e os contras, inclusive no que se refere aos impostos sobre doação, herança e patrimônio.

Em primeiro lugar, os impostos sobre doação, herança e patrimônio costumam dar uma arrecadação muito pequena. O imposto sobre o patrimônio imobiliário existe — são os impostos prediais e territoriais. O grande risco que se tem ao

instituir impostos desse tipo, sobretudo em momentos de incerteza econômica, é a fuga de capitais. Há, pura e simplesmente, o grande risco de os capitais imobiliários — os únicos que seria tributados a essa altura — se evadirem do País. É um risco que deve ser pesado com muito cuidado. Por mais que se coloque a polícia em ação, essa saída de capitais em momentos de grande incerteza não pode ser evitada com facilidade. Há o caso, por exemplo, do México, onde a saída de capitais para o exterior corresponde à cerca de metade de sua dívida externa; na Venezuela, a saída de capitais foi maior do que o total da dívida externa daquele país.

Então, é preciso que se tenha certo cuidado em estabelecer determinados impostos, para que não haja esse contra-efeito, que acaba diminuindo a arrecadação tributária e prejudicando toda a economia do País.

Impostos sobre herança e sobre doações têm apelo social, mas geram dois problemas. Primeiro, do ponto de vista da arrecadação, que em todas as partes do mundo costuma ser muito pequena. Em segundo lugar, o imposto sobre herança, especificamente, para que seja socialmente justo, tem de ser vinculado à realização dessa herança. Vejamos um exemplo. Um indivíduo morre e deixa para a viúva um enorme apartamento — a única coisa que ele tinha. Então, obrigava-se a viúva a vender o apartamento na bacia das almas para pagar o imposto sobre a herança. Há uma solução que se aplica na Inglaterra, que é deixar o imposto sobre a herança gravado no bem. O imposto só será cobrado quando o bem for vendido. Isso faz com que existam determinados castelos pertencentes a nobres que já estão gravados por impostos sobre herança que ninguém vende.

São todos temas que têm de ser examinados com cuidado, porque há essas repercussões colaterais todas a que me referi.

Quanto à conversão da dívida em capital de risco, creio que, hoje, se considerarmos o passivo externo do Brasil, verificaremos que, provavelmente, é muito desbalanceado. Temos mais de 100 bilhões de dólares da dívida externa e temos capitais registrados de 26 bilhões de dólares — ou, nem isso, talvez de 25,2 bilhões. Então, se parte dessa dívida fosse convertida em capital de risco, seria bom, a meu ver, para a estrutura do nosso passivo. Primeiro, porque, se examinarmos o que têm sido as remessas de lucros, historicamente, em proporção aos capitais registrados, veremos que são bem menores do que as taxas de juros, porque há os reinvestimentos, aqui, no País, em condições normais. Segundo, porque a remessa de lucros não é obrigação cambial do País, enquanto os juros o são. Quer dizer, um país não pode tomar-se ilíquido por não ter dólares para permitir remessas de lucros. Inclusive, a Lei nº 4.131 diz que essas remessas podem ser limitadas e até suspensas temporariamente em caso de grave crise cambial. Já para os juros não existe isso. Então, eu seria favorável a que se deixasse converter dívida em capital, dependendo, em alguns casos, se houvesse assunção de controle por empresa estrangeira, de atualização prévia pelo Banco Central, o que corresponde, mais ou menos, às regras que estão sendo ensaiadas no momento.

Agora, não se pense que isso será panacéia. O País que mais conseguiu conversão de dívida

em capital de risco, até agora, foi o Chile, que conseguiu converter 10% da sua dívida externa, de mais ou menos 20 milhões de dólares, em capital de risco — e pode ser que essas cifras cresçam ao longo do tempo. Acho que esse realinhamento do passivo é bom para a economia, para o balanço de pagamentos, mas também creio que não precisamos preocupar-nos que isso irá assumir proporções alarmantes. Em todo o caso, a qualquer momento, se chegássemos à situação de dívida de menos em relação a capital de risco de mais, essa situação seria muito fácil de reverter.

O problema é que isso parece mais sonho do que realidade.

O SR. PRESIDENTE (Francisco Dornelles) — Com a palavra o Constituinte Simão Sessim.

O SR. CONSTITUINTE SIMÃO SESSIM — Sr. Presidente, Srs. Relatores da Comissão Temática e desta Subcomissão, meu caro Ministro Henrique Simonsen. V. Ex<sup>a</sup> é, sem dúvida, um dos brasileiros que mais admiro e respeito...

O SR. MÁRIO HENRIQUE SIMONSEN — Muito obrigado a V. Ex<sup>a</sup>

O SR. CONSTITUINTE SIMÃO SESSIM — ... devido à categoria e postura com que se tem havido na administração pública deste País. E, mais, por ser um professor — e todo o mestre é lição — V. Ex<sup>a</sup>, sem dúvida, é uma lição permanente na área de finanças e de economia, com renome internacional. É muito agradável tê-lo aqui colaborando com nossa Comissão.

Algumas perguntas minhas já foram superadas por respostas anteriormente dadas, mas eu faria uma, tentando aprofundar uma das perguntas do nosso Relator, o Constituinte José Serra.

O art. 62 da Constituição estabelece que o orçamento anual compreenderá, obrigatoriamente, todas as despesas e receitas do Governo. Pergunto a V. Ex<sup>a</sup>: como, na prática, o Governo realiza despesas não compreendidas no Orçamento? Que sanções poderiam existir, já que para os prefeitos está prevista até cassação de mandato?

O SR. MÁRIO HENRIQUE SIMONSEN — Tentei explicar isso no início da minha palestra, mas faço questão de repetir, porque é um ponto muito importante.

Pura e simplesmente, é possível realizar despesas que não são caracterizadas como despesas e, sim, como operações de crédito. O Banco Central, ou o Banco do Brasil, financia determinados programas agora, como, por exemplo, o programa de ajuda à agricultura. Tecnicamente, digamos, do ponto de vista de técnica jurídica e orçamentária, ele não representa uma despesa, mas uma operação de crédito de autoridade monetária para determinado grupo de agricultores. Agora, realmente, cai-se, aí, no ponto que tentei levantar como fundamental na minha palestra: é muito difícil a V. Ex<sup>a</sup>, ou a qualquer pessoa conseguir, realmente, que o art. 62 da atual Constituição seja respeitado enquanto o Poder Executivo dispuser do poder de emitir moeda. Se o Poder Executivo pode, por não existir um Banco Central independente, emitir moeda, uma despesa pode não ser financiada por uma receita específica, mas por um crédito subsidiado ou por um crédito rotativo que se renova infinitamente, **ad perpetuum**. Então, o fundamental, a meu ver, é a existência de um Banco Central independente, com a con-

trapartida necessária, para que não haja mecanismos de escapar ao que dispõe o art. 62 da Constituição Federal.

O SR. PRESIDENTE (Francisco Dornelles) — Com a palavra o Constituinte José Serra.

O SR. CONSTITUINTE JOSÉ SERRA — Essa questão me parece tão relevante, que eu me permitiria fazer um outro breve comentário, na linha do que eu havia dito.

O raciocínio do Prof. Simonsen é o seguinte: se o Banco Central fosse independente, ao se decidir, digamos, gastar 10 bilhões de cruzados e o Banco Central não aceitasse, a despesa não poderia ser feita.

O SR. MÁRIO HENRIQUE SIMONSEN — Ele não teria os mecanismos para fazer isso. Teria de passar pelo Congresso de qualquer jeito.

O SR. CONSTITUINTE JOSÉ SERRA — De qualquer forma, mesmo que o Banco Central não se tomasse uma instituição independente e na medida em que 10 bilhões de cruzados constituem uma despesa, mesmo o Governo podendo emitir por conta própria dinheiro para cobrir isso, e já que é possível identificar como despesa, por que isso não deve passar, obrigatoriamente, por uma outra instância que, naturalmente, perguntará de onde vem o dinheiro? Então, será emissão, será imposto, será dívida? Que pelo menos isso fique explícito.

É, portanto, uma decisão que se toma: é o imposto inflacionário, é aumento do endividamento, é aumento de carga tributária, é transferência, é corte de outras despesas para que se financie isso etc. Que pelo menos isso se tome explícito e seja assumido, de maneira consciente e deliberada, que se vai fazer dessa forma. Acho que já seria um grande avanço. Com relação ao que há hoje.

O SR. MÁRIO HENRIQUE SIMONSEN — Inevavelmente, o que diz o Constituinte José Serra, com razão, é que, se o Banco Central, para fazer qualquer dessas operações, precisasse também de autorização do Congresso, mesmo que não fosse independente, isto já seria um avanço em relação à situação atual. É verdade. Agora V. Exª vai ter dificuldade em localizar exatamente, porque essa operação específica veio à tona porque tem um volume bastante preciso, porque, politicamente, ela é muito significativa. Mas o problema é que há uma miríade de pequenas operações semelhantes no dia-a-dia, que passam despercebidas da opinião pública, porque as cifras não são capazes de emocionar ninguém, individualmente, mas, somadas, são muito grandes.

Se se tivesse um Banco Central realmente independente, ele simplesmente não teria como fazer essa operação, não teria como financiar, de repente, 10 bilhões de dólares para a agricultura. O Banco Central poderia comprar títulos públicos, poderia comprar reservas, mas não poderia comprar títulos de agricultores.

O que me parece importante no Banco Central independente é que facilitaria muito as coisas — este é o objetivo de V. Exª, com o qual estamos de acordo — já que, pura e simplesmente, não poderia jamais fazer uma operação desse tipo. Se a operação se realizasse, fatalmente teria de passar pelo Congresso Nacional.

O SR. CONSTITUINTE JOSÉ SERRA — Cada vez que se emitisse...

O SR. MÁRIO HENRIQUE SIMONSEN — Não a cada vez que fosse emitir. Porque, se o Banco Central, toda vez que solicitar emissão pela Casa da Moeda, tiver que pedir autorização ao Congresso, este não fará outra coisa senão discutir, diariamente, problemas de emissão.

É preciso haver, obviamente, parâmetros gerais de política monetária.

A Lei nº 4.595, inicialmente estabeleceu um limite de emissão de 10% do papel moeda em circulação. Ou seja, o Banco Central só poderia emitir mais de 10% por ano se houvesse prévia autorização do Congresso. Posteriormente, ao tramitar pelo Congresso, houve uma mudança de redação, ficando estabelecido que a emissão não poderia ultrapassar 10% dos meios de pagamento. Como os meios de pagamento são, muitas vezes, o saldo de papel moeda emitido, então, na realidade, a percentagem permitida de emissão passou a ser não 10%, mas 70%, ou qualquer coisa assim. Em anos recentes, estabeleceu-se até um mecanismo pelo qual se obtinha a aprovação do Congresso, a ratificação das emissões a posteriori.

Acho que, realmente, deveria haver parâmetros que bitolassem, digamos, a criação de meios de pagamentos. A dúvida que eu tenho sobre o instituto atual do orçamento monetário é que, na medida em que o Banco Central tenha funções de fomento... O orçamento monetário é dos mais difíceis de compreender e administrar, porque, pela própria natureza das operações monetárias, não pode haver um empenho prévio de verbas. Quer dizer, se, de repente, um exportador resolve vender uma cambial para o Banco Central, o Banco Central é obrigado a comprá-la, o que significa, naquele momento, emitir dinheiro. Ele não pode fazer um empenho prévio, sem o que a operação se tornaria praticamente impossível.

Por isso, acho que, se se reduzissem as funções do Banco Central àquelas clássicas de um Banco Central, aquilo que hoje se chama orçamento monetário seria algo extremamente simples em termos de contas. A contabilidade de um Banco Central independente é, realmente, muito simples, ao contrário do que se verifica com a de um Banco Central que também exerça funções de fomento — é o caso brasileiro. Tenho medo, hoje, por exemplo, de que, se se submetesse um orçamento monetário à aprovação do Congresso, ele se tornaria virtualmente incompreensível. Inclusive, porque existe, no orçamento, uma rubrica chamada "Outras Contas — Saldos Líquidos", que, sozinha, significa três vezes o orçamento monetário, em termos de dinheiro, análise de contas, de recursos e de aplicações.

Por isto, tenho, ultimamente, pensando no assunto, e chego à conclusão de que devemos caminhar para um Banco Central independente — embora cuidando de todo o processo de transição que teria que ser feito, é evidente. Se fizermos, amanhã, um Banco Central independente e repartirmos o Orçamento exatamente como é feito hoje, no ano que vem vamos ter um vácuo total em vários setores que hoje são atendidos via funções de fomento do Banco Central.

É claro que todos esses mecanismos de transição teriam de ser devidamente discutidos e analisados. Creio que realmente simplificaria muito, para a administração, um Banco Central independente.

O SR. PRESIDENTE (Francisco Dornelles) — Com a palavra o Deputado Benito Gama.

O SR. CONSTITUINTE BENITO GAMA — O Ministro da Fazenda, na semana passada, autorizou os Estados brasileiros a fazerem antecipação de receita equivalente a três meses da receita do ICM. Isso, apenas para fazer a colocação do que significa, hoje, em torno de 100 bilhões de cruzados, que seriam feitos com o Banco do Brasil. Então, o Ministro da Fazenda de um país tem poderes para autorizar o aumento do déficit no valor equivalente a 100 bilhões de cruzados.

Só para colaborar com V. Exª quanto à questão da necessidade de independência do Banco Central, quero dizer que é um absurdo, em um País como o nosso, uma autoridade monetária fazer com que um total de 100 bilhões de cruzados vá para os Estados, enquanto, na economia como um todo, na agricultura, na indústria e na exportação etc., há profundas crises financeiras.

Era apenas isso que eu queria referir, para complementar a exposição de V. Exª

O SR. MÁRIO HENRIQUE SIMONSEN — Muito obrigado a V. Exª

Na realidade, a figura da antecipação de receita é prevista e autorizada na Constituição atual.

Concordo plenamente com V. Exª quanto ao fato de que o total dos recursos públicos é escasso e, quando se colocam juntas todas as despesas da União, não há, realmente, debates sobre prioridades. Porque é na hora em que se juntam todas as despesas que se começa a perguntar o que é melhor: se é colocar aqui ou colocar ali. É evidente que, se pegarmos o somatório dos desejos de verbas públicas, esse somatório será de dez vezes o Produto Interno Bruto, evidentemente. Isso é verdade em qualquer parte do mundo. Então, o Orçamento único, mas devidamente amarrado pelo Banco Central independente, é exatamente o que cria essa discussão.

O SR. CONSTITUINTE JOVANI MASSINI — Sr. Ministro Mário Henrique Simonsen, quero deixar registrado meu agradecimento pessoal a V. Exª pela sua presença e pelo brilhantismo da sua exposição, aliás, enriquecida pelas interveniências que se sucederam.

Desejo fazer uma pergunta: levando em conta os efeitos negativos de uma excessiva carga tributária, que V. Exª apontou com muita precisão, e partindo da premissa de que um aumento da tributação nem sempre corresponde a um aumento na arrecadação, gostaria de saber sua opinião sobre que percentagem seria admissível entre a receita total nacional e o Produto Interno Bruto.

O SR. MÁRIO HENRIQUE SIMONSEN — Muito obrigado a V. Exª

Hoje o total da carga tributária nos três níveis de Governo, em relação ao Produto, é, se não me engano, de cerca de 27%. O número bruto é que é o relevante, porque o número líquido deduz previdência social e todas as transferências. Quer dizer, a carga tributária bruta é de cerca de 27%.

Se V. Exª me perguntar se isso é alto ou baixo, pelos padrões internacionais, eu diria que não é alto pelos padrões internacionais. Se V. Exª considerar um país como a Inglaterra, por exemplo, verá que a carga tributária bruta, lá, se não me engano, é algo em torno de 45 ou 47% do PIB.

Nos Estados Unidos é de cerca de 32% do Produto Interno Bruto. Enfim, não podemos dizer que realmente os 27% do PIB sejam excessivamente elevados.

Agora, o que realmente acontece hoje, no Brasil, é que essa carga tributária é mal distribuída. Porque há os que pagam e os que não pagam. Houve, sem dúvida, muito esforço para a melhora de arrecadação nos últimos anos. Se compararmos os métodos de arrecadação dos impostos federais e também dos impostos estaduais, hoje, comparados com aqueles que vigoravam há 20 anos, veremos que são muito mais sofisticados, inclusive pelo desenvolvimento da computação, dos mecanismos de checagem de informações, do próprio direcionamento da fiscalização para os setores em que há evidência, estatísticas de evasão fiscal, e assim por diante.

Um aspecto, penso, deveria ser importante nos objetos de discussão desta Comissão. Os tributos, para realmente funcionarem, têm de ser arrecadáveis. É muito fácil imaginar, em livros-textos, em exercícios de economia, sistemas tributários extremamente sofisticados. A única pergunta é: como é que se arrecada isso? Eu diria, então, que impostos que não se tem como arrecadar é letra morta, que se começa a colocar na legislação. Houve um grande esforço, ao longo dos últimos anos, em função da experiência acumulada, para tornar os impostos mais arrecadáveis. Mas é importante, a meu ver, nos concentrarmos nesse princípio. Quer dizer, não adianta lançar impostos que sejam ideais em termos de concepção, mas virtualmente impossíveis em termos de arrecadação efetiva.

Há várias coisas — isso não é assunto para figurar na nova Constituição — que podem ser feitas. Inclusive, foi feito pelos Governos de São Paulo e do Rio de Janeiro. Em muitos casos, às vezes, a substituição do contribuinte é a maneira mais simples de eliminar a sonegação. O caso que citamos, da compra de cigarros, é um exemplo — e isto já foi feito para vários outros produtos. Ou seja, seria muito difícil fazer uma fiscalização de venda de cigarros nos botiquins para saber se realmente pagam ICM. Mas, como é a fábrica de cigarros que recolhe, por substituição do contribuinte, o controle, aí, fica muito mais fácil.

Várias idéias desse tipo, por conseguinte, podem ser desenvolvidas, embora não creio que esse detalhe se contenha em assuntos constitucionais.

O SR. PRESIDENTE (Francisco Dornelles) — Sr. Ministro, no excelente trabalho apresentado a esta Comissão, V. Ex.<sup>a</sup> diz que as duas características de um Banco Central independente são o mandato dos seus administradores e a proibição de emissões para financiar o Tesouro. Afirma, ainda, que a duração dos mandatos deve variar, sendo importante que eles sejam não coincidentes, isto é, que a diretoria se renove gradualmente e que não exista coincidência com o mandato presidencial. O Constituinte José Serra, com muita propriedade, mostrou alguns exemplos, algumas situações que poderiam ocorrer, em que eventualmente se tivesse um presidente do Banco Central expansionista ou contractionista, quando a política do Governo estivesse seguindo em outra direção.

Pergunto como V. Ex.<sup>a</sup> veria a possibilidade de existirem normas constitucionais, ou de lei ordinária, que atendessem à condição indicada por V. Ex.<sup>a</sup>, ou seja, proibição de emissões para financiar o Tesouro sem que houvesse o mandato intocável da diretoria, ou seja, sem que o mandato dessa diretoria, pelo menos, não fosse estabelecido ou coincidente com o mandato, digamos, do Presidente da República. Acha V. Ex.<sup>a</sup> que isto seria um passo à frente, ou acha que o fato de não existir essa condição de um mandato fixo, estabelecido, de seus administradores simplesmente anularia qualquer dispositivo que proibisse a emissão para financiar o Tesouro?

O SR. MÁRIO HENRIQUE SIMONSEN — Creio que, na ausência de mandato, é muito difícil fazer com que essa disposição que proíbe o Banco Central de financiar o Tesouro se torne efetiva. Pela simples razão de que aí começam a surgir mecanismos artificiais para o financiamento do Tesouro. Realmente, os Bancos Centrais, mesmo quando são independentes, podem comprar títulos do Tesouro. A Reserva Federal, dos Estados Unidos, o Banco da Alemanha, o Banco da Inglaterra etc. compram títulos do Tesouro, vendem títulos do Tesouro e tudo o mais. Só que eles os compram e vendem pelo que acham ser conveniente para a política monetária e não em função da quantidade de títulos que o Tesouro quer emitir para cobrir seu déficit. Esta é a diferença. Mas, no momento em que não houver mandato, aí o Ministro da Fazenda ordena ao Presidente do Banco Central: "Compre tanto de títulos do Tesouro, senão eu te demito".

Sem mandato, realmente, é difícil. Estou colocando a coisa num caso extremo, mas apenas para ressaltar a importância desse mandato, que não é só do presidente, mas também dos diretores do Banco. O que acontece, por exemplo, nos Bancos Centrais do mundo — é já citamos aqui as figuras mais lendárias, de presidentes de Bancos Centrais muito conhecidos — é que, de fato, as diretorias, os corpos técnicos desses Bancos Centrais desempenham um papel importantíssimo.

Vamos tomar o exemplo da Alemanha. A Alemanha talvez seja até um exemplo extremo, porque os alemães, depois da hiperinflação de 1923, ficaram com tal ódio de inflação, que qualquer Presidente de Banco Central, lá, é austero por definição. Vamos tomar, então, o exemplo dos Estados Unidos, que já não têm esse mesmo horror à inflação. Houve, nos últimos anos, presidentes do Banco Central mais austeros e menos austeros. Agora, nenhum dos menos austeros era excessivamente austero. E, mesmo os mais austeros, como Paul Volcker, depois de certo período concluíram que não se poderia manter a taxa de juros nos Estados Unidos no nível em que estava anteriormente. Quer dizer, aí também há o aspecto de os corpos técnicos, os vários diretores de um Banco Central, tendo mandatos estáveis, darem à instituição certa estabilidade de comportamento ao longo do tempo.

Dá a importância que eu vejo no instituto do mandato.

O SR. PRESIDENTE (Francisco Dornelles) — O Constituinte José Serra indicou e apresentou um exemplo ocorrido em São Paulo, em que o Governo do Estado, sem ouvir a sociedade, sem ouvir os representantes da sociedade iniciou um

programa com gastos equivalentes a quinhentos milhões de dólares. O Constituinte Roberto Campos apontou situações idênticas que ocorreram, no passado, no Governo Federal. São situações que ainda ocorrem no presente. Hoje, por exemplo, verifica-se, examina-se e discute-se na imprensa que o Governo pretendia iniciar determinadas obras ferroviárias ou determinadas mas no setor energético, cujo custo é realmente elevado.

No caso, verifico — e senti muito isso na Administração — que, muitas vezes, o próprio Ministro da Fazenda, ou o próprio Ministro do Planejamento, enfim, aqueles que têm a responsabilidade pela condução da política econômica do Governo não têm força suficiente para impedir que o Executivo ou que a Presidência da República tome a decisão de iniciar determinado programa ou determinada obra.

Nós vivemos juntos alguns problemas como esse. Eu queria perguntar a V. Ex.<sup>a</sup> o seguinte: no campo prático, objetivo, o que poderia ser inserido na Constituição, ou, se V. Ex.<sup>a</sup> acha que não é assunto constitucional, que medida legislativa poderia ser tomada para evitar que o Poder Executivo iniciasse programas cujo custo é discutível, porque, freqüentemente, começa-se um programa com determinado custo e no meio verifica-se que o custo é várias vezes maior. Que medida objetiva pode ser inserida em legislação, para impedir que essas práticas venham a repetir-se?

O SR. MÁRIO HENRIQUE SIMONSEN — Eu diria que a medida básica já existe na atual Constituição. Há apenas a necessidade de reforçá-la e de criar um mecanismo que a faça funcionar. A medida básica é dizer que nenhum investimento pode ser começado se não estiver no orçamento plurianual de investimentos. Agora, para fazer isso funcionar, seria necessário estabelecer essa regra, válida para todas as empresas controladas pelo Estado e não apenas para as empresas que não recebem subvenções da União. Diríamos: bom, determinada empresa, hoje, não recebe subvenção da União, vai fazer isso como uma operação de crédito... Se o orçamento plurianual de investimentos tiver de englobar todos os investimentos das empresas estatais, aí passa a haver realmente um controle muito maior, sejam essas empresas lucrativas ou não.

Este é o primeiro aspecto que vejo.

O segundo ponto que me parece importante estabelecer é de que o orçamento plurianual de investimentos deve ser na realidade, um complemento dos planos de desenvolvimento. Os planos de desenvolvimento costumam ter uma parte de objetivos gerais de política econômica e uma parte substantiva de execução, que são os investimentos programados para a União — e para os Estados também, quando for o caso durante aquele período. Vejo a questão sob este aspecto.

Mas acho muito importante desenvolver aquela idéia a que me referi inicialmente, no debate com o Constituinte José Serra, de haver uma fiscalização, dentro do Congresso, capaz de verificar as estimativas de receita da União, as estimativas de custos dos investimentos, e assim por diante. Este ponto me parece dar maior importância. Sem isto, é claro, diz-se que um projeto vai custar "X" e, depois, ele acaba custando cinquenta vezes "X" já não me refiro a cruzados inflacionários, mas a cruzados constantes.

O SR. PRESIDENTE (Francisco Domelles) — Com a palavra o Constituinte José Serra.

O SR. CONSTITUINTE JOSÉ SERRA — O Ministro Simonsen tem razão, quando diz que a Constituição atual abre boa janela para que esse problema seja resolvido de maneira satisfatória. Acontece que a legislação complementar, que é de 1969, fixa algumas coisas que inviabilizam a operacionalidade do orçamento plurianual de investimentos. O orçamento vale por três anos. Ora, três anos, no Brasil, é um prazo longuíssimo. Quer dizer, não há a menor possibilidade de previsão de receitas.

O SR. MÁRIO HENRIQUE SIMONSEN — O orçamento plurianual deveria ser rotativo. Vamos dizer, três anos, mas renovando mais um à frente.

O SR. CONSTITUINTE JOSÉ SERRA — Por outro lado, nos governos estaduais isso também tem de ser feito. No caso de São Paulo, com base em minha experiência pessoal, eu diria que não há dificuldades. Prepara-se um orçamento plurianual que não é necessariamente realista, não há a menor condição de o Legislativo discutí-lo, as obras não são específicas em seus detalhes — ou seja, que tipo de obras — para a administração indireta as dotações são globais, e o Executivo pode, inclusive, a qualquer momento, alterar. É bem verdade que teria de fazê-lo através do Legislativo, mas, na prática, não o faz — muito menos revisão de custos, detalhes de projetos, etc. Isso, evidentemente, implicaria, também, equipar bastante o Poder Legislativo, muito mais do que é equipado, não para substituir o Executivo, mas é necessário para se poder analisar.

Por exemplo, no caso já mencionado aqui, de grandes investimentos que estão para ser iniciados.

Ontem, dia 29, saiu no *Diário Oficial* Exposição de Motivos para o Sr. Presidente da República, assinada por quatro Ministros, com relação à ferrovia Norte-Sul e com relação à eclusa de Tucuruí, em que se apresenta o dispêndio de recursos necessários, estimados em moeda constante e em dólar. Há um detalhe, que parece irrelevante, ou seja, o de que esses projetos estão sendo encaminhados e não há qualquer participação do Legislativo. Há, por outro lado, a própria forma como é apresentado. Considerando-se projetos para quatro ou cinco anos, não se contabiliza, no entanto, o custo do investimento alternativo. Se eu imobilizo 100 milhões de dólares em um ano, no ano seguinte estará custando pelo menos 10 milhões de dólares a mais. Isso só para dar uma idéia em linhas gerais.

O SR. MÁRIO HENRIQUE SIMONSEN — Há os juros durante a construção.

O SR. CONSTITUINTE JOSÉ SERRA — Sim, juros durante a construção, que, no cálculo de um projeto, é algo elementar.

Então, teríamos de partir, talvez, para uma legislação específica e assegurar mais, na Constituição, que isso seja efetivamente posto em prática. Já entra também um outro aspecto, o de auto-aplicabilidade de certas disposições constitucionais que, acho, esta Constituinte tem de estabelecer. Por exemplo, se não houver a lei complementar até tal período, criar-se-á, ou através do judiciário, ou outro órgão, enfim, algo que obrigue a que exista, mesmo precariamente, uma forma de fiscalizar isso.

Agora, orçamento plurianual de investimento, realmente, não tem operacionalidade alguma. Por exemplo, no caso de São Paulo, qual foi a prática que adotamos, sem qualquer prejuízo para o Executivo? A de especificar, no orçamento, inclusive no orçamento das empresas, todas as obras acima de "X" ORTN — a obra física — e a cada seis meses enviar um relatório dando conta do andamento da obra, explicando por que algumas não andaram, por que andaram e quais os problemas de financiamento. Isso não representou nenhum tipo de amarra para o Executivo. Ao contrário, ficou muito mais fácil até para a participação dos deputados. Na medida em que tenham sido informados de que iam ser feitas 1.211 escolas, então, sabem que isso vai ser feito e têm condições de procurar o Executivo para influir — o que é legítimo — para que esta ou aquela obra seja encaminhada para lá ou para cá. Naturalmente, haverá aí uma solução que sempre é de compromisso. Isso não amarra as mãos, do ponto de vista de Flexibilidade, de capacidade de decisão e tudo o mais.

A meu ver — e isso se liga à preocupação do Deputado Francisco Domelles — deveríamos criar um mecanismo que permitisse haver metas físicas estabelecidas e para que o Executivo prestasse contas do andamento de cada uma das obras — que aconteceu, por que foi adiante, por que não foi, etc. — e para que o Legislativo tenha condições de proceder à análise do projeto. Porque pode-se estimar uma obra, como foi dito aqui, em um terço ou um quarto do seu valor, pode haver erros nessas avaliações, e tudo o mais.

O SR. MÁRIO HENRIQUE SIMONSEN — Estou plenamente de acordo com V. Ex.<sup>a</sup> Acho que o orçamento plurianual de investimentos tem de ser um orçamento que não apenas consigne meia dúzia de verbas para programas vários, mas tem de ser um orçamento que realmente estabeleça, pelo menos, projetos acima de certo montante, que poderá ser fixado em lei.

O SR. PRESIDENTE (Francisco Domelles) — Sr. Ministro, quanto ao caso específico dessa situação, em que Ministros de Estado encaminharam uma Exposição de Motivos ao Presidente da República, para a construção de uma ferrovia, ou de uma hidrelétrica, devo dizer a V. Ex.<sup>a</sup> que não tenho opinião formada sobre se essas obras devem ser feitas ou não. O problema não é se devem ou não ser construídas. Pergunto a V. Ex.<sup>a</sup> o seguinte: no caso de a União resolver ou decidir fazer certo gasto, não acha V. Ex.<sup>a</sup> que o Congresso deveria ser escutado? A sociedade pode entender que aquele montante de recursos não deve ser aplicado na ferrovia, mas em programas sociais ou em qualquer outro setor. E é uma decisão tomada exclusivamente pelo Executivo, sem que a sociedade, através dos seus representantes, seja escutada, sem que a sociedade manifeste sua posição ou diga se está ou não de acordo com a prioridade estabelecida naquele caso.

O SR. MÁRIO HENRIQUE SIMONSEN — Estou plenamente de acordo com V. Ex.<sup>a</sup>, por duas razões. Primeiro, pela necessidade de haver transparências nos gastos públicos, eis que a sociedade deve ser ouvida quanto aos gastos do governo e quanto a quem realmente paga esses gastos. O segundo aspecto é de ordem administrativa, e afeta uma posição que, por coincidência, o Constituinte José Serra, V. Ex.<sup>a</sup> e eu já tivemos,

qual seja a de ser Ministro ou Secretário da Fazenda ou do Planejamento.

A verdade, hoje, é que, no regime atual que temos no Brasil, o que acontece é que o Governo acaba se dividindo em dois grupos: os ministros da defesa e os ministros do ataque. Os da defesa são os Ministros do Planejamento e da Fazenda; do ataque são todos os demais. O sistema funciona como uma espécie de time que que fazer gol contra, em que os ministros do ataque são tão mais eficientes quanto mais atrapalharem os da defesa e vice-versa.

O SR. CONSTITUINTE JOSÉ SERRA — Quando a defesa se divide, então...

O SR. MÁRIO HENRIQUE SIMONSEN — Já só entra gol. (Risos.)

Então, essa é uma experiência que V. Ex.<sup>a</sup> teve, o Deputado José Serra certamente teve, e eu tive. O que me parece que facilita incrivelmente a vida da administração pública é um sistema de orçamento em que tudo tenha de passar pelo Congresso, em que não haja possibilidade de verbas extra-orçamentárias, ou seja, verbas que não passem pelo Congresso. Se V. Ex.<sup>a</sup> verificar o que ocorre na maioria dos países do mundo, verá que a maior preocupação dos Ministros da Fazenda — suponhamos que haja um Banco Central independente — é, primeiro, entenderem-se com o Presidente do Banco Central; segundo, cuidar de toda a parte tributária, etc.; terceiro, preparar, junto com o Ministro do Planejamento, quando este existe, ou ele próprio, quando não existe, a proposta orçamentária, que é realmente a grande lei e que é, depois, debatida no Congresso. Esta, sim, é uma lei que sofre, em que todas as pressões se estampam, mas se estampam em cima de um documento conjunto. Porque há também o mal de se começar a aprovar despesas casuisticamente. É claro que é inevitável que algumas despesas sejam objeto de aprovação casuística — quando há uma calamidade, esta, por definição tem de ser atendida por uma resposta casuística. Mas, pelo menos num panorama geral, o ideal é que as despesas de Governo sejam colocadas todas em conjunto. Quando se começa a ver os processos um a um, em geral qualquer projeto do Governo parece bom. Em geral, as despesas têm algum aspecto positivo. O problema é que, quando eles todos são somados, realmente surge a noção de que talvez fosse melhor, em vez de se fazer aquilo que se está fazendo, recolocar todo aquele conjunto.

Assim, volto à idéia de que a fiscalização e a aprovação prévia, pelo Congresso, de todas as despesas públicas, é absolutamente essencial.

O SR. PRESIDENTE (Francisco Domelles) — Com a palavra o Constituinte José Luiz Maia.

O SR. RELATOR (José Luiz Maia) — Sr. Presidente, Sr. Relator José Serra, Sr. Ministro Mário Henrique Simonsen, Srs. Senadores, colegas Constituintes, realmente quem fica para falar por último consegue evitar formular as perguntas que havia ordenado. Por ser assim, o Deputado José Serra me castrou duas e o Presidente Domelles agora, por último.

Sr. Ministro, a palestra de V. Ex.<sup>a</sup> me serviu muito. Além do valor cultural e do conhecimento de cátedra que tem V. Ex.<sup>a</sup>, ela foi complementada pelas indagações aqui feitas e respostas aqui dadas.

Entendo que o mal deste País, que tem uma dimensão continental, é que ele é planejado entre quatro paredes, sem perguntar à sociedade, grande destinatária dos recursos e benefícios públicos, o que ela quer que seja feito em seu favor.

Todos nós, aqui, temos a grande responsabilidade de elaborar uma nova Constituição. Vimos, pelas palavras do Senador Roberto Campos, que leis já existem; o que não existe é o sentimento de cidadania brasileira, para cobrar de nós, deputados e senadores, a correta fiscalização da aplicação desses recursos públicos. O Governo Federal pode tudo. O Ministro da Fazenda, na realidade, é o maior mandatário do País. E, assim, uma série de outros erros acontecem neste país. Precisamos conscientizar a sociedade, e até nós mesmos, dada nossa responsabilidade maior para com o destino deste País.

Certa vez ouvi — corrija-me, por favor, se não foi assim — do próprio Ministro Mário Henrique Simonsen, que existem certas obras que, se se pagasse para serem paradas, seria mais barato para o País. A sociedade brasileira precisa ser conscientizada até para a formulação da proposta orçamentária. Advogo, Sr. Ministro — e pergunto a V. Ex.<sup>a</sup> como vê isso — uma discussão da definição das prioridades com os gastos públicos: saber o que é bom aplicar no meu longínquo Piauí, lá no Acre, lá em Mato Grosso e até naquele grande país que se chama São Paulo, porque o Governo Federal, entre quatro paredes, define tudo sem consultar ninguém. E, aí, a sociedade fica distanciada até mesmo da possibilidade de fiscalizar a aplicação desses recursos públicos.

Ninguém presta mais contas neste País, Sr. Ministro. Esta é a grande realidade. Precisamos também estabelecer mecanismos que permitam a publicação do volume de verbas recebidas por municípios e por estados e das verbas que o Governo Federal tem à sua disposição para promover o bem-estar da sociedade. Isto, além de corrigir todos os outros erros que foram aqui denunciados na palestra de V. Ex.<sup>a</sup> e na discussão aqui neste Plenário.

As perguntas que eu tinha a fazer foram feitas anteriormente pelos meus companheiros, o que é mais do que justo.

Espero apenas, como integrante desta Subcomissão, da qual sou Relator, discutir no plenário da minha Subcomissão, bem como no da Comissão Temática, com o Relator José Serra e com os outros companheiros, como o Constituinte Fernando Coelho, o melhor caminho a oferecer a este País, algo que venha ao encontro dos interesses nacionais. Pois entendo o Orçamento como o grande planejamento, o grande plano do País. Infelizmente, é letra morta, como disse V. Ex.<sup>a</sup>

Espero, portanto, ter captado, neste encontro, ensinamentos que me permitam, com o auxílio dos nossos companheiros da Comissão Temática e das demais Subcomissões, transferir isso para dispositivos constitucionais, embora eu entenda que no Orçamento não cabe tudo. Mas vamos trabalhar para que a lei complementar possa complementar aquilo que pudermos oferecer de melhor em nossa Constituição.

O SR. MÁRIO HENRIQUE SIMONSEN — Muito obrigado a V. Ex.<sup>a</sup> Realmente, o ponto que temos de sublinhar aqui — e creio que há quase um consenso nacional nesse sentido — é que o Orça-

mento é o veículo pelo qual o plano do Governo se transforma de livro em ação concreta.

Os planos do Governo podem ser considerados de duas maneiras. Primeiro, como livro. Vários livrinhos são feitos pelo Ministério do Planejamento, muito interessantes, no sentido de dizer quais são os objetivos do Governo, o que é que ele pretende fazer etc. É claro, no entanto, que, enquanto aquilo fica apenas no livro, é uma declaração de intenções, importante, porém sem nenhuma objetividade prática. A objetividade prática do plano se realiza através do orçamento, seja o anual ou os orçamentos plurianuais de investimentos. Ali é que o planejamento sai do livro para se transformar em realidade.

É realmente esta a realidade que mais precisa ser discutida. No Brasil, hoje, discute-se muito se a taxa de crescimento do PIB deve ser de 7% ao ano, 3% ao ano ou de 5% ao ano. É claro que, quanto maior for a taxa, melhor. Mas não é este o ponto da discussão, pois o PIB não cresce por decreto. Agora, os planos orçamentários, estes, sim, devem ser objeto de um processo legislativo, em que a sociedade decide.

A afirmação de V. Ex.<sup>a</sup>, de que a sociedade frequentemente não é consultada, também me lembra um outro tópico que não abordei aqui. Não tenho a pretensão de abordar todos os tópicos possíveis sobre o capítulo da Constituição referente ao orçamento, ao sistema tributário, mas um problema importante a rediscutir no Brasil é o conceito de federação. Hoje, o que temos é um sistema em que a União frequentemente deseja interpretar quais são as prioridades de Estados e municípios. E os cidadãos, às vezes, têm outra visão do que sejam suas prioridades. Então, evidentemente, uma transferência não de recursos apenas, mas também de responsabilidade para os Estados e municípios, parece-me alguma coisa bastante inserida, hoje, na percepção nacional de como deve ser conduzido o processo da gestão dos dinheiros públicos.

Há apenas um princípio que gostaria de deixar explícito, qual seja, o de que, mais uma vez, é preciso evitar os dois extremos: o extremo da Constituição de 1946 e o extremo da Constituição de 1967. A Carta de 1946 dava extrema liberdade a Estados e municípios em matéria de criar impostos, mas, em compensação, deixava que os Estados e municípios exportassem impostos para os outros Estados e municípios. O IVC, por exemplo — o antigo Imposto de Vendas e Consignações em cascata —, era um imposto cobrado de um produto fabricado no Estado de Minas e que onerava o contribuinte de São Paulo, e vice-versa. A Constituição de 1967 teve o grande mérito de instituir a coordenação tributária, mas, de alguma forma, talvez tenha tolhido demais a liberdade dos Estados e municípios em matéria de lançar tributos.

O princípio que eu defendo é o de que se pode deixar que os Estados e municípios tenham maior autonomia em matéria de tributação, desde que se obedeça a um parâmetro. Quer dizer, o imposto lançado por um Estado ou por um município não pode afetar direta nem indiretamente os residentes fora daquele Estado ou município.

Era esta, Sr. Presidente, a última observação que eu queria fazer.

O SR. PRESIDENTE (Francisco Dornelles) — O Deputado Simão Sessim deseja apresentar uma última questão.

O SR. CONSTITUINTE SIMÃO SESSIM — Sr. Ministro, são duas perguntas.

Primeira: como V. Ex.<sup>a</sup> vê uma proposta que tramita nesta subcomissão, do retorno da lei da usura, que já existiu em Constituição anterior? Só que agora a proposta fala em 12% de juros reais, não nominais.

Quanto à segunda, é a seguinte: V. Ex.<sup>a</sup> bem sabe que o sistema tributário nacional prevê a arrecadação de recursos que, por lei, devem ser determinadamente partilhados ou transferidos para os Estados e municípios. Existem, porém, alguns impostos, como o Finsocial e outros, que formam o Caixa 2, onde as transferências são negociáveis. Não acha V. Ex.<sup>a</sup> uma boa oportunidade, agora, com esta nova Constituição, de eliminar esse tipo de recurso ou transformá-lo em adicionais, desde que sejam partilhados obrigatoriamente com os Estados e municípios, acabando por completo com as transferências negociáveis?

O SR. MÁRIO HENRIQUE SIMONSEN — Rapidamente, tenho comentários a fazer sobre as duas propostas.

Concordo amplamente com a segunda e discordo da primeira. Vou dizer por que.

A concordância com a segunda parece bastante óbvia. Não vejo razão para a União usar critérios discricionários para transferências a Estados e municípios. Vamos admitir que os Estados e municípios são suficientemente adultos para saber onde é que devem gastar e, portanto, serão responsabilizados os governadores e prefeitos por essas verbas. Então, penso que o automatismo do repasse dos fundos deveria ser estabelecido por um dispositivo genérico da Constituição, não apenas no caso do Finsocial, mas um dispositivo absolutamente genérico, estabelecendo que todo recurso arrecadado pela União e destinado aos Estados e municípios seria repassado automaticamente.

No que diz respeito ao restabelecimento da lei da usura, existem aí dois problemas práticos. O primeiro é saber se a todo o momento a taxa de equilíbrio de mercado é ou não a taxa da lei da usura. Este é um primeiro problema. Eu diria que, normalmente, os juros reais, a longo prazo, não devem ficar muito acima dos 12% ao ano. Mas há o problema de se definir o que é juro real. Veja V. Ex.<sup>a</sup> que o instituto da correção monetária andou sofrendo muitos arranhões em relação ao que seria a idéia de uma taxa de inflação efetiva. Conhecemos correções monetárias pré-fixadas. No ano passado desapareceu a correção monetária; depois voltou, com outro nome, mas, enfim, voltou sob a forma de indexação. E o que acontece quando se tenta colocar um dispositivo desses em uma Constituição é que, provavelmente, vai virar letra morta, na prática. A história da lei da usura — na verdade, foi um decreto com força de lei do Governo Provisório de Vargas, em 1933 —, mas a história da lei da usura, na década de 50 e no princípio dos anos 60, é de como se contorna uma lei que tenta violar o mercado. Lembro-me de que, naquela época, compilei pelo menos umas vinte maneiras que existiam e que eram praticadas pelo mercado para contornar a lei da usura — os deságios, a prática que depois veio a ser chamada saldos médios, que naquele tempo tinha um outro nome, que não me recordo mais, compras de seguros, enfim, várias vinculações. Então, o que me parece é que, se se colocar

um dispositivo desse tipo na Constituição, positivamente não irá funcionar.

O SR. PRESIDENTE (Francisco Dornelles) — Com a palavra o Constituinte Darcy Deitos.

O SR. CONSTITUINTE DARCY DEITOS — Sr. Ministro, entendi que V. Ex.<sup>a</sup> defende e prega o fortalecimento do Poder Legislativo congressional. Se tivéssemos um Congresso forte, uma obra como a Ferrovia Norte-Sul jamais seria aprovada pelo Congresso sem ampla discussão. Trata-se de obra que não tem projeto, mas já se decidiu iniciar.

Queria perguntar, só para tirar uma dúvida minha, se V. Ex.<sup>a</sup> acha que o parlamentarismo resolveria o problema brasileiro, no tocante ao fortalecimento do Poder Legislativo. Como veria V. Ex.<sup>a</sup> a implantação do parlamentarismo no Brasil?

O SR. MÁRIO HENRIQUE SIMONSEN — Em primeiro lugar, não sou um especialista no assunto, de modo que vou dar, pura e simples, minha opinião de leigo.

O parlamentarismo fortaleceria o Congresso, por definição. É claro. O Congresso é sempre mais forte em um regime parlamentarista do que em um regime presidencialista. A tradição, não apenas no Brasil, mas em todo o continente americano, é presidencialista, o que não significa que o Congresso não deva ter prestígio e força. Mas, se quisermos partir para um modelo parlamentarista — do qual tivemos uma breve experiência apenas por um ano e meio e que depois foi derrubado por um plebiscito — teríamos de pensar muito em como organizar o parlamentarismo no Brasil.

Não vou entrar aqui nos méritos e deméritos de presidencialismo versus parlamentarismo, porque isso é um debate bastante conhecido e, no fundo, é uma questão de opção política. Pode-se optar tanto por um quanto por outro. Eu diria apenas que o parlamentarismo envolve alguns pressupostos.

O primeiro deles é que as máquinas governamentais devem ser estáveis. Pergunta-se, então: como é que a França, antes de De Gaulle, e a Itália, em todo esse período, resistiram a tantas mudanças de gabinete sem que houvesse um caos administrativo? A resposta é muito simples: mudavam-se os ministros, mas as máquinas administrativas eram estáveis. Hoje, na realidade, o que acontece no Brasil é que, quando se muda o ministro, muda-se também desde seu secretário geral, até provavelmente, o contínuo ou um funcionário do terceiro escalão, porque tudo é cargo de confiança.

Então, para um regime parlamentarista funcionar, a primeira pré-condição é estabelecer um princípio de estabilidade da máquina administrativa do setor público, para que não possa ser mudada à vontade, como hoje se faz. Sob pena de se ter, aí sim, uma fantástica confusão.

Há outros aspectos. O Banco Central independente, a meu ver, é importante no presidencialismo e, como foi sublinhado pelo Senador Roberto Campos, absolutamente imprescindível num regime parlamentarista. Há, ainda, a considerar, em termos de problemas do regime parlamentarista, por exemplo, como se fazem as moções de desconfiança e como se faz o processo eventual de dissolução do Congresso para a convocação de eleições gerais. Quase todos os regi-

mes parlamentaristas que eu conheço têm essa disposição: o presidente pode dissolver o Congresso e convocar eleições gerais, quando há um impasse. Acabamos de ver isso em Portugal e na Itália.

Então, acho que é um debate que transcende, primeiro, à minha competência sobre o assunto. Em segundo lugar, levaríamos muitas e muitas horas para discutir o tema, dada a sua complexidade, quando os assuntos que estamos debatendo aqui parecem mais pedestres e de solução e de encaminhamento mais fácil. Realmente, porém, há um ponto que não posso deixar passar; para pensarmos em parlamentarismo é preciso pensar em máquinas governamentais estáveis, de modo que a rotatividade política que costuma haver nos ministérios não cause também uma rotatividade de toda a administração pública.

O SR. PRESIDENTE (Francisco Dornelles) — O ilustre Relator, Constituinte José Luiz Maia, de-seja fazer uma comunicação.

O SR. RELATOR (José Luiz Maia) — Sr. Presidente, Srs. Constituintes, havíamos combinado para hoje, às 17 horas, uma audiência pública com o Dr. Andrea Calabi, que atualmente administra, protege — ou desprotege — os gastos e o orçamento do País. Mas, como todos sabem, o País está atravessando certa turbulência, principalmente na área econômica, e S. S.<sup>a</sup>, então, pediu-me que encontrássemos uma outra data para que ele comparecesse, tendo ficado acertado o dia 5 de maio, às 17 horas.

Fica, então, marcada a vinda de S. S.<sup>a</sup> para o dia 5 de maio, às 17 horas.

O SR. PRESIDENTE (Francisco Dornelles) — Sr. Ministro, a Presidência agradece a V. Ex.<sup>a</sup> sua participação nesta reunião da Subcomissão de orçamento e Fiscalização Financeira, a qual foi extremamente importante para nossos trabalhos. Está encerrada a reunião.

## COMISSÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO, ORÇAMENTO E FINANÇAS

### SUBCOMISSÃO DO SISTEMA FINANCEIRO

#### 8.<sup>a</sup> Reunião, realizada em 6 de maio de 1987

Aos seis dias do mês de maio de mil novecentos e oitenta e sete, às dezoito horas, em sala própria do Anexo II da Câmara dos Deputados, em Brasília, reuniu-se a Subcomissão do Sistema Financeiro da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, sob a presidência do Senhor Constituinte Sérgio Werneck, Segundo-Vice-Presidente, em virtude da impossibilidade do seu Presidente, Constituinte Cid Sabóia de Carvalho, presidi-la, uma vez que estava comprometido com a bancada nordestina que se encontra reunida com o Senhor Ministro da Fazenda. Presentes os Senhores Constituintes: Cid Sabóia de Carvalho, Presidente; Fernando Gasparian, Relator; João Machado Rollemberg, Mauro Campos, Sérgio Spada, José Carlos Vasconcellos, Ruberval Pilotto, Basílio Villani, Pedro Ceolin, Walmor de Luca, Harlan Gadelha e Darcy Deitos, membros efetivos; e João Calmon e Gandi Jamil, suplentes. Ausentes: Divaldo Suruagy, Rose de Freitas, Ivan Bonato, Adroaldo Streck, Luiz Gushiken e Fábio

Raunheitti. Havendo número regimental, o Senhor Presidente declarou aberta mais uma reunião de Audiência Pública, determinando a leitura da Ata da reunião anterior que foi aprovada por unanimidade. A seguir, o Senhor Presidente, em exercício, Constituinte Sérgio Werneck, convidou os expositores, Senhores Doutores Antônio Carlos Borges Freire, Presidente do Banco do Estado de Sergipe — BANESE; Sérgio Augusto Barcellos, Presidente da Bolsa de Valores do Estado do Rio de Janeiro; Roberto Konder Bornhausen, Presidente da Confederação Nacional das Instituições Financeiras e Rui Altenfelder, Diretor Tesoureiro da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo — FIESP, para tomarem assento à Mesa, solicitando ao Senhor Relator, Fernando Gasparian, para fazer a apresentação dos convidados, o que o fez com o brilhantismo que lhe é peculiar. Dando prosseguimento aos trabalhos, o Senhor Presidente convidou o Dr. Sérgio Augusto Barcellos para proferir sua palestra, esclarecendo que o mesmo tinha vinte minutos para sua explanação e três minutos para responder às interpeleções dos Senhores Constituintes, cabendo o mesmo tempo aos mesmos, para formularem suas questões. Terminada a exposição, o Senhor Presidente passou a palavra ao Dr. Roberto Konder Bornhausen que, em virtude da necessidade de ausentar-se do recinto antes do término da reunião, logo após proferir sua palestra, passou-se aos debates dos quais participaram os Senhores Constituintes: Fernando Gasparian, Relator; José Carlos Vasconcellos, João Machado Rollemberg, Walmor de Luca e Darcy Deitos. Findas as interpeleções, o Senhor Presidente teceu considerações sobre o depoimento do Dr. Roberto Konder Bornhausen, destacando a objetividade e a firmeza com que se houve. A seu ver, o convidado foi sabatinado, não houve apenas um debate. O Dr. Roberto Konder Bornhausen agradeceu as palavras elogiosas do Senhor Presidente quanto à sua performance na Subcomissão, a seu ver, modesta, diante do trabalho dos Constituintes na elaboração da Nova Carta e retirou-se às vinte horas e trinta minutos, após saudação da Mesa. Com a palavra, o Senhor Presidente do Banco do Estado de Sergipe — Banese, Dr. Antônio Carlos Borges Freire, fez exposição breve sobre o assunto, tema da Subcomissão. A seguir, o Dr. Rui Altenfelder discorreu sobre o assunto, em exposição sucinta, e entregou ao Presidente cópia da sugestão enviada à Presidência da Assembléia Nacional Constituinte de autoria da Confederação Nacional das Indústrias e da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. Concluída as exposições, iniciou-se a fase de interpeleções com os Senhores Constituintes Fernando Gasparian, Relator, Walmor de Luca e João Machado Rollemberg. O Senhor Presidente do Banese agradeceu as palavras elogiosas dos Senhores Constituintes Walmor de Luca e Fernando Gasparian. O inteiro teor dos debates foi gravado e depois de traduzido e datilografado ficará arquivado na Subcomissão, publicando-se a íntegra no Diário da Constituinte. Nada mais havendo a tratar, o Senhor Presidente convocou os Senhores Constituintes para a próxima reunião, a realizar-se em sete de maio, às nove horas com a seguinte Ordem do Dia: Reunião de Audiência Pública com a presença dos senhores: Dr. Dionísio Dias Carneiro, da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro — PUC/RJ; Dr. Ney Castro Alves, Presidente da Associação das Empresas