

MANESCO - ADVOCACIA
TOMBO: 447
ODU:
PHAL:
EX: 1 - 10/85

RD
PI

Revista de Direito Público

ISSN 0034-8015

Repositório de Jurisprudência autorizado
pelo Supremo Tribunal Federal sob n. 005/85

Nº 91 — JULHO-SETEMBRO DE 1989 — ANO 22

Fundador: Ataliba Nogueira

Diretores: Geraldo Ataliba e Celso Antônio Bandeira de Mello

Antigos Conselheiros: Ataliba Nogueira, Cândido Motta Filho, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, Pontes de Miranda, Rubens Gomes de Sousa, Ruy Cirne Lima, Victor Nunes Leal.

Conselho de Orientação: Almiro do Couto e Silva, Caio Tácito, Carlos Mário da Silva Velloso, Dalmo Dallari, Hely Lopes Meirelles, Joaquim Canuto Mendes de Almeida, Josaphat Marinho, José Francisco Rezek, Lauro Malheiros, Lourival Villanova, M. Seabra Fagundes, Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, Michel Temer, Miguel Reale, Paulo Neves de Carvalho, Raul Machado Horta, Sérgio Ferraz, Vicente Marotta Rangel.

Comissão Editorial: Adílson Dallari, Antônio Carlos Cintra do Amaral, Carlos Ayres Britto, Carlos Roberto Martins Rodrigues, Carlos Roberto Pellegrino, Celso Seixas Ribeiro Bastos, Eduardo Domingos Botallo, Elizabeth Nazar, Fernando Antônio Albino de Oliveira, Francisco Octávio de Almeida Prado, Homar Cais, José Afonso da Silva, José Manoel de Arruda Alvim Netto, Lúcia Valle Figueiredo, Luiz Carlos Bettiol, Maria Helena Diniz, Paulo de Barros Carvalho, Pedro Luciano Marrey Júnior, Pérsio Oliveira Lima, Régis Fernandes de Oliveira, Roberto Rosas, Sérgio Andréa Ferreira, Sérgio Lazzarini, Sônia Corrêa da Silva, Torquato Lorena Jardim, Valmir Pontes Filho.

Diretor Responsável: Álvaro Malheiros

Redação e administração: Rua Conde do Pinhal, 78 — Tel. (011) 37-2433 — São Paulo, SP.

Tiragem: 5.000 exs. — Área abrangida: todo o território nacional.

OS ACÓRDÃOS PUBLICADOS EM TEXTO COMPLETO CORRESPONDEM, NA ÍNTEGRA, ÀS CÓPIAS RECEBIDAS DAS SECRETARIAS DOS RESPECTIVOS TRIBUNAIS.

Os colaboradores da RDP gozam de inteira liberdade de opinião, respondendo pelos conceitos emitidos em trabalhos assinados.

Uma edição da

EDITORA 
REVISTA DOS TRIBUNAIS

Rua Conde do Pinhal, 78 — Cx. Postal, 678
Tel. (011) 37-2433
01501 - São Paulo, SP, Brasil.

CONFERÊNCIAS E DEBATES

ORÇAMENTO E FINANÇAS PÚBLICAS NA CONSTITUIÇÃO UMA ABORDAGEM INTERDISCIPLINAR*

I. ORÇAMENTO E TRIBUTAÇÃO**

PRESIDENTE DA MESA: PROF. GERALDO ATALIBA (USP); INTRODUÇÃO: PROF. FREDERICO MAZZUCHELLI (Secretário do Planejamento); 1.º EXPOSITOR: PROF. EURICO UEDA — Perspectivas econômicas; 2.º EXPOSITOR: PROF. GERALDO ATALIBA — O diálogo interdisciplinar; DEBATEDORES: DR. LUÍS CESAR AMAD COSTA e PROF. ESTEVÃO HORVATH; RELATORA: PROFA. ROSOLEA M. FOLGOSI.

Prof. FREDERICO MAZZUCHELLI — É com enorme satisfação que damos início a este ciclo de discussões sobre um tema absolutamente relevante, qual seja, o do "Orçamento e Finanças Públicas na Constituição — Uma abordagem Interdisciplinar".

Na verdade, esta é uma iniciativa cujo mérito maior, mais uma vez, recaí sobre o Prof. Geraldo Ataliba. A Secretaria de Economia e Planejamento pegou uma carona — inteligente, a meu juízo — nessa iniciativa e mais uma vez temos a satisfação de contar com a inteligência, com o brilho do Prof. Geraldo Ataliba, um notável especialista em Direito Público, e creio que esta abordagem interdisciplinar, juntando especialistas da área econômica e da área jurídica, seguramente será extremamente profícua para ambas as partes.

Os senhores podem perceber pela própria orientação que estabelecemos junto com o IDEPE para o Seminário que teremos expositores e debatedores do mais alto nível.

Para mim é realmente um fato extremamente auspicioso, queria agradecer por essa iniciativa, que mais uma vez, reitero, é de exclusiva atribuição do Prof. Geraldo Ataliba — a SEP simplesmente tem o condão de aproveitar as boas idéias — e agradecer também o empenho que o nosso querido Eduardo de Arruda Sampaio e o Ricardo Grecco, da Secretaria do Planejamento, fizeram para o bom êxito deste Seminário.

Prof. Geraldo Ataliba — Vamos começar ouvindo o Prof. Eurico Ueda, que vai falar sobre o 1.º tema, sob a perspectiva econômica.

O PROF. EURICO UEDA — No que diz respeito ao título VI, denominado "Tributação e Orçamento", grosseiramente divide-se em dois capítulos. O I Capítulo diz respeito ao Sistema Tributário Nacional, e o Capítulo II trata da matéria relativa ao Orçamento.

No I Capítulo a preocupação é exatamente a de verificar até que ponto as mudanças que foram lá colocadas, na verdade, vão alterar significativamente o que chamamos de federalismo fiscal brasileiro. Em primeiro lugar deve dar uma idéia geral de quais seriam os principais problemas no sistema tributário vigente e, em segundo lugar, indicar quais seriam as mudanças mais significativas no novo sistema tributário nacional. Uma terceira etapa, ainda dentro dessa análise, seria a de verificar quais seriam os impactos a nível dos Estados, principalmente.

Em seguida, falaria a respeito dos orçamentos que foram, na verdade, colocados na nova Constituição.

O sistema tributário nacional vigente tem quatro grandes problemas: o primeiro é a elevada concentração de renda nas mãos do Governo Federal. Como sabem, o Governo Federal tem um poder bastante grande e, nestes últimos 20 anos, mais de 45% dos recursos seriam movimentados por ele, pequena parte pelos Municípios (em torno de 15% a 17%)

* Seminário interdisciplinar promovido pela Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo e IDEPE — Instituto Internacional de Direito Público e Empresarial. Veja às pp. 152, 174 e 191 os demais temas.

** Palestra proferida em 14.12.88.

e o restante pelos Estados (em torno de 30%). É o primeiro grande defeito do sistema tributário ainda vigente.

O segundo grande problema desse sistema é que ele é regressivo, exatamente pela predominância de impostos indiretos, tipo IPI e principalmente ICM, que têm alíquota proporcional e afetam efetivamente as classes de renda mais baixa. É o segundo grande problema do sistema tributário nacional vigente.

O terceiro problema diz respeito a certa ineficácia do sistema em redistribuir recursos entre regiões. Embora se tenha alterado o fundo de participação, fundo dos Estados e Municípios ao longo do tempo, rebaixadas as alíquotas do ICM nesse tempo, na verdade o sistema tributário nacional não conseguiu diminuir a disparidade de forma significativa.

O quarto problema está mais ligado ao que chamamos de "autonomia tributária". Como sabem, Estados e Municípios têm autonomia bastante limitada. O Estado só pode mexer na alíquota quando, a nível de Confaz, existe certo consenso entre os Secretários das Fazendas, mesmo para as alterações de isenção. Não é preciso também dizer as restrições que existem na ordem de operações de crédito, tudo é definido em termos de resolução baixada pelo Governo Federal. Nesse sentido a autonomia tributária dos Estados e Municípios é realmente muito pequena.

Se esses são os defeitos, e isso foi detectado pela comissão de reforma tributária, inicialmente ligada à Secretaria do Planejamento, que propôs como medidas para diminuir ou amenizar os problemas que mencionei, as seguintes: em termos de desconcentração de recursos entre os vários níveis de governo; este seria o grande objetivo do novo sistema tributário que não consta na nova Constituição. Em termos de desconcentração de recursos entre níveis de governo, distinguiríamos dois tipos de medida: o primeiro, seria a transferência de bases propriamente ditas e aumento de base tributária; o segundo, simplesmente a transferência ou repasse de receita, ou seja, divisão ou partilha de receita tributária. Então no que diz respeito à transferência de base, é sabido que os impostos únicos, imposto sobre transporte rodoviário e o imposto de comunicações, vão ser incorporados à base do ICM.

No que diz respeito a aumento de base tributária estadual, teremos a criação do imposto sobre heranças e doações, com uma vantagem muito grande, no sentido de que esse imposto, atualmente, tem a possibilidade de ser progressivo. Até então, o imposto sobre herança recaía essencialmente sobre bens imobiliários (a partir de 1989 ele incorpora a base imobiliária, ou seja, entra dinheiro, entram ações ou qualquer título financeiro que possa ser transferido como herança).

Um segundo aumento de base tributária, aí já a nível de Município, seria a criação do imposto sobre vendas a varejo, de combustível, com a exclusão do diesel e, ainda, o repasse do imposto sobre transmissão de bens imóveis, o famoso *inter vivos*, ou cisa.

Então, no sentido de desconcentração, essas seriam as medidas básicas, do ponto de vista de aumento de base.

No que diz respeito à transferência ou divisão de receita, no sentido da União para os Estados, é sabido que o Fundo de Participação dos Estados depende dos recursos do Imposto de Renda e do IPI. Até então a participação dos Estados através desse fundo era em torno de 14%, a partir de 89 vai para algo em torno de 19%, e até 1993 deve chegar a 21,5% do total.

Ainda no sentido da União para os Estados foi extinto o Fundo Especial. Na verdade mudou de nome, antes era repassado diretamente para os Estados, agora esses recursos que correspondiam a 2% da arrecadação do IPI e do ICM vão ser de 3%, mas os recursos serão destinados aos bancos regionais de desenvolvimento; antes eram destinados diretamente para os Estados.

E, no mesmo sentido, da União para os Estados, foi criado o Fundo de Ressarcimento às isenções das exportações de manufaturados, no sentido de que os Estados, ao concederem as isenções, perdem na verdade parte da receita — queria pedir desculpas pela minha ignorância jurídica — mas o problema é o seguinte: na verdade os Estados não podiam nem reclamar, porque as exportações de manufaturados são imunes, que é diferente de serem isentas. Imune sequer faz parte do campo de incidência. Então, não existiria nem razão para os Estados reclamarem. Entretanto, foi criado esse fundo como uma forma de compensação.

No sentido de transferência de recursos — ou divisão de receita, é sabido que foi aumentada a participação dos municípios na arrecadação do ICM, vai passar de 20% para 25% da arrecadação total. No sentido dos Estados para os Municípios, estes também vão receber 25% daquilo que os Estados possam receber do Fundo Exportação.

Assim, no que diz respeito à desconcentração de recursos, essas seriam basicamente as medidas constantes da nova Constituição.

Com respeito à desconcentração entre regiões, que seria o grande problema, o pessoal está tentando minimizar, e exatamente através do Fundo de Participação dos Estados. Sabem todos que a transferência desse fundo se faz diretamente à área e proporcionalmente ao inverso da renda *per capita*. Então, quanto menor for a renda *per capita*, em tese, os Estados menos desenvolvidos deverão receber percentual maior. E como os recursos do Fundo tendem a aumentar, é evidente que serão beneficiados por essa medida.

É evidente também que os municípios dos Estados menos desenvolvidos, principalmente da Capital, também vão ser beneficiados pelo Fundo de Participação dos Municípios. Sabem todos que esse fundo é dividido em duas partes: uma parte vai para a Capital e outra parte para o Interior. Para as capitais é proporcional ao inverso da renda *per capita*. Então, quanto menor for a renda *per capita*, maior vai ser o volume de transferência. Para os demais municípios, é proporcional à população; só que existe um limite máximo (não sei exatamente se são 150 mil habitantes); todos os demais municípios acima desse nível de população, na verdade, recebem o mesmo montante; significa que os municípios de menor parte serão beneficiados por essa medida.

Isso é o que diz respeito ao segundo grande problema da Constituição passada. No que diz respeito à regressividade do sistema, a medida, no sentido de se amenizar esse problema, foi a criação do Imposto de Herança e Doações, que até então não existia sobre a parte de bens imobiliários. Um outro elemento que pode contribuir para diminuir a regressividade do sistema é a criação do Imposto sobre Grandes Fortunas, embora não se tenha exatamente idéia de como vai ser taxado. Em princípio, parece-me que a base mínima seria 50 mil OTN's, apenas como indicação.

Uma terceira medida, para melhorar a progressividade do sistema, seria o princípio da seletividade, que seria aplicado ao IPI e ao ICM. A idéia seria de que os bens de luxo fossem taxados mais fortemente do que os bens de primeira necessidade.

Uma quarta medida, nessa área, seria a revogação dos benefícios, no sentido de que algumas categorias profissionais, que até aqui são isentas, imunes, por exemplo, militares, políticos, magistrados e assim por diante, a partir do ano que vem (1989) passarem a ser taxados.

Finalmente, como princípio, em relação ao Imposto de Renda da pessoa física, a idéia é de que ele seja universal, de que seja geral e essencialmente progressivo.

Como é sabido, está agora sendo aprovada no Congresso a nova lei sobre o Imposto de Renda da pessoa física, no sentido de haverem duas alíquotas basicamente: uma de 10% e outra de 25%, com uma isenção relativamente elevada para a primeira classe, até 60 OTNs, e para a segunda classe, até 144 OTNs. Parece-me que, pelas estimativas, realmente existe um efeito benéfico para a classe de renda mais baixa. Mas acontece o seguinte: na verdade diminui a regressividade na parte mais alta da distribuição de renda. Se se melhora uma parte, na verdade, pode-se neutralizá-la exatamente pelo lado final da distribuição de renda.

Finalmente, no que diz respeito à autonomia dos Estados e Municípios, nada se alterou significativamente, do meu ponto de vista.

Embora possam se alterar as alíquotas do ICM, existem limites inferiores e superiores que deverão ser fixados pelo Senado Federal.

Os municípios também terão na verdade limites máximos em termos de alteração das alíquotas dos seus impostos, inclusive no caso do imposto de vendas a varejo de combustíveis, todos sabem que está fixado em 3%.

Nessa brincadeira toda, qual vai ser na verdade o resultado, o impacto financeiro de todas essas medidas? Do ponto de vista do Governo Federal, para 1989 estima-se que a União Federal vá perder algo em torno de 17% da receita disponível, onde receita disponível é definida como receitas correntes, menos transferência para os demais níveis de governo. Em contrapartida, os Estados, em média, ganhariam algo em torno de 11% a 12%, variando somente em relação ao Norte e Nordeste. Por exemplo, o Estado de São Paulo estaria na faixa de 9%, se a reforma fosse implantada no dia 1.º de janeiro — na verdade vai ser implantada em 1.º de março e como existe uma defasagem para o recolhimento do imposto, mais ou menos de 35 dias, mas a primeira arrecadação do novo sistema vai ocorrer na verdade em maio.

Então, do ponto de vista do Estado de São Paulo, esse ganho cairia a algo em torno de 5%, em 89. Para os demais Estado, principalmente Norte e Nordeste, esse ganho supera tranquilamente os 15%, e para os municípios, pelas informações que se tem, a nível global, o ganho estaria em torno de mais ou menos 30%. No caso do Estado de São Paulo, os municípios do interior teriam um ganho superior a 35%, e os municípios da grande São Paulo, se não me engano, algo em torno de 32% ou 30%, uma coisa assim.

É evidente que isso traria alguma conseqüência, alguma reação rápida do Governo Federal, porque isso afeta diretamente o déficit público e existe um compromisso do Governo em controlá-lo. Então a reação mais natural do Governo é exatamente tentar neutralizar essa perda de recursos. A tentativa de neutralização ocorre exatamente através do que chamamos de "operação desmonte", que consiste basicamente em transferências de encargos da União para os Estados; isso afeta basicamente os Estados menos desenvolvidos, exatamente porque o Governo Federal é que fornece grande parte desses serviços aos Estados.

O problema mais sério da operação desmonte, no que diz respeito a São Paulo, é em relação à rolagem da dívida externa. O problema da dívida é dividido em duas partes: a primeira parte diz respeito ao que chamamos de "estoque da dívida". O Governo Federal, na verdade, vem refinanciando a dívida externa dos Estados e Municípios e jamais pensou em cobrar isso, embora uma parte dela, vincenda, o Governo está exigindo que se pague, pelo menos 25%.

No projeto original da lei orçamentária federal, o Governo estaria exigindo além dos 25%, da dívida vincenda, mais 25% do estoque da dívida, ou, seja, a dívida passada.

No substitutivo, parece-me que isso cai para algo em torno de 8%.

Qualquer que seja a hipótese, se for 25%, São Paulo deveria comprometer algo em torno de 20% da arrecadação, só para pagar a dívida. Se for em torno de 8%, essa responsabilidade cairia para 7,8%, 7%, mais ou menos, do ICM. Vai ganhar mais ou menos 5%, quer dizer, está faltando pelo menos 2% para cobrir somente o aspecto da dívida.

Não entrei em detalhes, mas, por exemplo, existe a possibilidade, na operação desmonte, de transferir a responsabilidade das rodovias federais para os Governos dos Estados. Assim, por exemplo, se pensarmos na Dutra, na Régis Bitencourt e a Fernão Dias, embora sejam responsáveis por 5% da malha viária, são responsáveis por 80% do transporte de carga pesada no Estado de São Paulo. Então, realmente, aí pode complicar mais ainda a vida do Estado. Acredito que essas seriam basicamente as duas conseqüências mais graves no Estado paulista.

Há algumas novidades realmente importantes de participação da sociedade na formação ou na alteração do orçamento. Como sabem, há na verdade três pontos básicos em termos de orçamento: o primeiro é a lei de diretrizes orçamentária, que diz respeito à fixação de metas, prioridades, a elaboração do projeto de proposta orçamentária e assim por diante; o segundo aspecto diz respeito ao plano plurianual, que não é somente o nosso orçamento de investimento, também contempla não só os bens de investimento, mas a parte de despesas correntes; o terceiro elemento seria o orçamento anual dividido em três aspectos: o primeiro, é o orçamento fiscal que conhecemos e que levantou dúvidas, se vai incluir ou não o orçamento oficial das operações de crédito; o segundo, é orçamento da seguridade social, que inclui recursos para a saúde, assistência e previdência; e o terceiro, é o das estatais, e seria somente de investimentos.

Parece-me que é em função dessas indicações que o Legislativo, na verdade, teria condições apenas de examinar parte da atividade desenvolvida pelo Governo Federal, no sentido de que as despesas correntes das estatais, que são a parte mais significativa, estariam fora do exame do Legislativo. A grande novidade é a possibilidade do Legislativo alterar ou fazer emendas ao orçamento, alterar dentro de determinados limites: primeiro, que não pode ir contra o plano plurianual; segundo, que essa emenda seja compatível com a lei de diretrizes orçamentárias, e a terceira restrição, que é a mais séria, é que, ao alterar-se o orçamento, não se pode mexer em recursos que estão destinados a pessoal, a dívida pública e aos Estados, que são transferências constitucionais. Embora o Legislativo tenha, de certa forma, autonomia, parece-me que nisso fica um pouco limitado.

A outra novidade dentro desse orçamento, e do ponto de vista econômico, é a regionalização do orçamento em termos de prioridade e metas, porque existe ainda dentro da reforma o objetivo de serem diminuídas as disparidades de rendas regionais. Assim, dentro desses orçamentos a idéia é de que se estabeleçam metas e prioridades por região, o que é realmente difícil e que resgata um problema bastante esquecido nos últimos 20 anos, é a parte de planejamento, completamente esquecida. Acho que essa parte também é fundamental, mas vejo dificuldades enormes para realmente fazer-se um orçamento e estabelecer-se metas e prioridades regionais.

Era isso o que tinha a falar.

Muito obrigado.

PROF. GERALDO ATALIBA — Muito obrigado ao Prof. Eurico Ueda.

As finalidades deste Seminário são duas: uma é a de começar um diálogo interdisciplinar, "Direito e Economia", que vai resultar em proveito, evidentemente.

Há duas linguagens, duas concepções, duas maneiras de ver que não se têm casado bem.

Durante todo esse tempo de regime autoritário houve um absoluto predomínio do pensamento econômico, da linguagem econômica, com total desprezo pela parte jurídica. A culpa não é dos economistas, a culpa é do esquema autoritário e o resultado foi desastroso, calamitoso. Herdamos uma desordem, uma confusão que foi sendo armada durante mais de 20 anos e só vamos sair disso quando uma massa crítica de técnicos, especialmente economistas, administradores e juristas se entenderem, para assessorarem adequadamente os políticos. Esta habilitação nossa para o exercício adequado dessas funções depende, em primeiro lugar, de sabermos nos entender. A primeira coisa, antes até de podermos dialogar, é acertar o nosso vocabulário, não digo só o vocabulário formal, lingüístico, mas o vocabulário conceitual; falamos coisas diferentes.

O Dr. Ueda, enquanto falava, disse, quando foi dar a diferença entre imunidade de isenção: "peço desculpas pela minha ignorância jurídica". Não deve pedir desculpas. Os economistas não têm que entender de Direito, é evidente, mas devem dialogar com o homem de Direito, assim como o homem de Direito não deve pedir desculpas por não entender nada de Economia, mas deve saber dialogar com o homem de Economia.

As relações entre Economia e Direito são as relações entre o mundo dos fatos econômicos e o mundo completamente diferente, que é o mundo das normas jurídicas que regem os comportamentos.

Os pensamentos, as elaborações feitas no plano da Economia vão servir para informar o elaborador das leis e das decisões, que não é especialista em Economia; pelo contrário, é o político. Devemos entender esse processo, que não é invenção acadêmica; é o processo de realidade do homem desde os princípios, porém hoje ficou muito requintado, pelas especializações. Vamos verificar o seguinte: quem governa é o político e o político não é especialista em coisa alguma. Há quem diga: é o especialista em generalidades e é assim que deve ser: um sujeito sensível, inteligente para poder ouvir os diversos assessores e adotar decisões, sabendo ou prevendo, na medida do possível, as conseqüências das decisões que tomou e, portanto, sabendo em que medida elas realmente atenderão aos seus desígnios.

A história recente do Brasil tem mostrado que os médicos não são os melhores ministros da saúde, os engenheiros não são os melhores ministros dos transportes e assim por diante. Os melhores políticos, seja no Executivo, seja no Legislativo, são os homens mais sensíveis e mais abertos a ouvir, de um lado a opinião pública e, de outro lado, no momento certo, de modo adequado, os assessores, estes sim, deverão ser bons especialistas, em cada campo.

O político, ouvindo nesta matéria, principalmente os economistas, adota as decisões. E depois que tomou a decisão, precisa traduzi-la numa regra clara, explícita, harmônica com o restante das regras existentes no sistema, para ser eficaz. Então é a hora que vai ter que recorrer ao assessor jurídico; vai pedir ao assessor jurídico que dê redação técnica àquilo que é decisão política. Essa redação vai se traduzir numa lei, quando se tratar de matéria legal, num decreto regulamentar, numa instrução ministerial, numa norma do Conselho Monetária Nacional etc. E esta norma jurídica é um padrão uniforme que vai ser obedecido por todos. Cada um, na hora de obedecer, deve valer-se de um assessor jurídico para saber rigorosamente o que está dito ali e esse assessor jurídico deve ter habilitação suficiente para, de maneira mais imparcial e objetiva, interpretar aquilo para assessorar o órgão do qual é assessor, corretamente, porque se for adequadamente interpretada a norma, em todas as áreas e setores, ela terá uma interpretação uniforme. Uma ou outra divergência que surja encontrar-se os mecanismos administrativos — ou, quando a situação for mais grave, judiciais — de acertar a uniformidade de orientação.

É só assim que se consegue organização, paz, ordem e responsabilidade.

Este Seminário interdisciplinar tem a virtude de nos permitir ir chegando perto uns dos outros, para podermos dialogar. Vamos ver bem o papel do jurista, que tem uma dimensão bem menor do que muitos supõem. São visões gravemente deformadas que precisam ser superadas. Um exemplo deixa isso claro; suponham que uma família resolva comprar uma casa, o pai e os filhos, a mãe etc., reúnem-se e dizem: "podemos assumir um compromisso de pagamento mensal durante tanto tempo, da importância x". Em função de local de trabalho, outras conveniências, em função daquelas condições econômicas etc., chamam um especialista no ramo, que é o corretor, que traz inúmeras opções, e a família se encaminha por 20, visita 10, fica com a cabeça centrada em cinco e vai acabar escolhendo uma.

Depois de tomada a decisão, que é preciso fazer?

Assegurar, para o resto da vida, que aquela decisão tão importante não gere problemas; seja garantida, seja segura. Então vai chamar o advogado; só aí é que vem o advogado.

“Quero que o senhor primeiro examine toda essa documentação, toda legislação existente para ver se estou comprando bem, se não vou ter dor de cabeça. Segundo, para me garantir que no futuro não vou ser perturbado, nem pelo sujeito que me vendeu, nem pelos credores do sujeito que me vendeu, nem por ninguém”.

O advogado vai examinar, em face das leis, a situação jurídica do que está transmitindo o imóvel, a situação jurídica do que está adquirindo, a forma do contrato etc. É isto que ele vai fazer, portanto, é uma missão muito limitada. Seria ridículo se o advogado, diante de todos os dados, dissesse:

— “Mas esse bairro não é bom; esta rua é muito úmida”.

O dono da casa vai dizer:

— “Não o chamei para isto; isto é uma decisão minha; chamei o senhor para ver o aspecto jurídico; se o senhor começa falando do que não é jurídico, está se vendo que o senhor de direito não entende, porque se entender, tem muita coisa para falar e fazer”.

E assim, em qualquer contrato que se faça, na área pública ou privada, qualquer ato jurídico mais responsável, o advogado não deve dar palpite no mérito; até é bom que não conheça o mérito, porque ele deve centrar-se exatamente no aspecto de segurança jurídica, no ângulo legal. Isto foi o que faltou nesses mais de 20 anos em que cada autoridade fazia o que queria, sem medir as conseqüências do que fazia, em que se desprezou a área jurídica, em que foram ouvidos os piores homens do Direito, os menos competentes, os menos responsáveis.

Falou-se da dívida pública brasileira. Se fosse obedecida a Constituição, nunca teria acontecido isso; se cada autoridade tivesse tido noção de responsabilidade, noção dos seus limites; se o Poder Judiciário soubesse qual é a sua atribuição, se o cidadão soubesse que podia propor ação popular para anular uma série de coisas, se o Congresso tivesse funcionado, enfim, se as normas jurídicas tivessem sido obedecidas, não estaríamos hoje enfrentando nenhum desses problemas. Falha evidente do setor jurídico; falha nessa organização social que não ouviu quem devia, não obedeceu à lei. O economista devia ter dado todos os palpites, o político podia tomar todas as decisões, mas o jurista é que tinha o dever de dizer: “isto pode; aquilo não pode”; ou “isto só pode de tal maneira”.

Nada disso aconteceu.

A diferença de linguagem precisa ser considerada a cada vez que dialogamos e, na medida do possível, precisamos tentar chegar a uma proximidade de conceitos; jamais identidade, porque os objetos do nosso estudo são diferentes, não estudamos a mesma coisa. É algo também que precisa, no momento inicial, num seminário destes, ficar muito claro: não estudamos a mesma coisa, o economista estuda a substância econômica de um fenômeno e o jurista estuda o aspecto formal, sem poder ir à substância. O jurista não tem instrumental, nem intelectual nem metodológico, para conhecer a substância das coisas. Quem conhece a substância dos fenômenos é o cientista político, é o sociólogo, é o economista, o administrador etc. O jurista não pode ir até lá. Grande parte do atraso do Brasil — se os senhores compararem o Brasil com os países realmente civilizados — está nisso. É muito importante para um país ser organizado. E diria que a atual situação crítica em que está este País, deve-se à circunstância de que não temos, cada qual na sua função própria, respeitando a área do outro e a primeira manifestação de respeito é não dar palpite na área do outro, mas buscar o diálogo, porque todos nós juntos é que vamos construir uma sociedade ordenada, organizada, disciplinada. Onde haja clareza de situações, segurança dos direitos e ordem, que é o clima que já se conseguiu em tantos outros países — e que nós precisamos caminhar para isso — só o diálogo interdisciplinar é que vai permitir.

Muito bem, o Prof. Ueda começou falando um pouco da Constituição passada. Vou relatar alguns expedientes que a União usava, para apossar-se de dinheiros que pertenciam aos Estados. É muito importante analisar isto, porque alguns continuam e outros vão ser tentados de novo.

Falar em níveis de governo supõe que haja alguém acima, alguém no meio, alguém abaixo. Isto não existe para o Direito, para o jurista. A Constituição, esta sim, é a única que está acima; está acima de tudo, é a lei máxima. Debaixo dela, em absoluta igualdade de condições, estão a União, os Estados e os Municípios; não há níveis; os três são iguais, rigorosa e absolutamente iguais. Não há níveis de governo. Se isto não entrar na nossa cabeça, sempre vamos raciocinar em termos franceses, italianos, onde há níveis de governo, onde o governo central manda naquilo que é o governo regional e o governo regional manda naquilo que é o governo local. No Brasil não há isso. A própria Constituição, que é a Lei

Magna, esta sim, acima de tudo, já diz: União faz isto; Estado faz aquilo; Município faz aqueloutro". Cada qual, na sua esfera, é autônomo. Há alguma interdependência, não há a menor dúvida. Mas só nos termos da Constituição e isso não estabelece níveis de governo. Esse é um raciocínio formal. Típico raciocínio de jurista. É uma frase formal, porque diz sobre uma realidade formal. Está aqui a Lei Maior, que é a Constituição. Abaixo da Constituição há União, Estados e Municípios, um ao lado do outro. A diferença entre eles é de competência. Assim como entre secretários de Estado, não há hierarquia, não há secretaria acima, nem secretarias abaixo. Abaixo do Chefe do Executivo há os Secretários de Estado.

Qual a diferença entre eles?

A natureza de suas atribuições. Portanto, pura questão de competência. Este é competente para segurança, aquele para transporte, aquele para saúde, aquele para fazenda. É lógico que do ponto de vista substancial (não formal), o da Fazenda é mais importante; é lógico que do ponto de vista político do momento, fulano que é de tal partido, está na Secretaria tal, é mais importante do que beltrano, que não tem partido. Mas isto não é consideração que possa ser levada em conta numa reunião acadêmica deste tipo.

Os senhores sabem que o ICM é exigível sobre negócios mercantis, quer dizer, compra e venda mercantil, compra e venda regulada pelo Direito Comercial. Estado competente para exigir o ICM é o Estado onde está a mercadoria, não o Estado onde se realiza o negócio (compra e venda mercantil, consignação mercantil, dação em pagamento mercantil, comissão mercantil, diversos negócios jurídicos mercantis que transmitem a disponibilidade sobre uma mercadoria, mediante pagamento). Todos esses negócios dão ensejo ao ICM. Ora, o critério que a Constituição adota implicitamente para dizer qual é o Estado competente para exigir o ICM sobre uma operação, é o da localização da mercadoria.

Em todos os Estados do Brasil há consumo de trigo, compra e venda de trigo. Uma grande parte do trigo consumido no Brasil é importado; então, no momento em que se faz a compra e venda do trigo, este está no exterior, na Argentina, nos Estados Unidos. Se não se tem a definição do Estado competente, nesse caso, evidentemente, a Constituição dá como critério da competência o Estado onde está o comprador do trigo.

Por quê?

Como o trigo não está em Estado nenhum, não se pode dizer que se aplica o critério do local da mercadoria, então, é o local do adquirente.

Ora, suponho que mais da metade do trigo consumido no Brasil é comprado por comerciantes que estão no Estado de São Paulo. É evidente que o Estado de São Paulo é competente para tributar as operações de compra de trigo.

Fez-se uma norma que dizia o seguinte: o Banco do Brasil fica com o monopólio da importação de trigo. Qualquer pessoa importa trigo, mas a papelada se processa em nome do Banco do Brasil e a sede do Banco do Brasil é em Brasília.

Então, 90% do dinheiro gasto pelo governo do Distrito Federal vem do ICM sobre o consumo de trigo do território brasileiro. Dessa forma, desobedecendo-se à Constituição, tirou-se receita de Estados, para o Distrito Federal.

Uma outra coisa. Havia o imposto federal único sobre lubrificantes, combustíveis, minerais, energia elétrica, etc., e os Estados e Municípios tinham a maior parte do produto da arrecadação. A união arrecadava, mas o produto da arrecadação tinha que ser repartido com Estados e Municípios.

Então o que fez a União?

Manteve um imposto baixíssimo para todos esses insumos, especialmente combustíveis e lubrificantes e foi acrescentando, dizendo: o imposto é só isso, é 1%, ou 2%. Agora sobre esse imposto os consumidores vão ter que pagar uma taxa de administração, uma taxa de não sei quê, um adicional de "x", outro de "y", e esses adicionais, porque não designados impostos, ficavam inteiramente para a União. E assim os Estados e Municípios sofreram lesões de trilhões de cruzados ao longo desses tempos.

Muitos outros expedientes semelhantes foram usados, no tempo do autoritarismo, para lesar os Estados e Municípios, em benefício da União.

Outros casos serão examinados depois.

DEBATES

Prof. Geraldo Ataliba — Vamos dar prosseguimento, ouvindo o Dr. Luís César Amad Costa, Secretário Adjunto da Fazenda.

DR. LUÍS CÉSAR AMAD COSTA — Queria fazer observações sobre dois pontos, um levantado pelo Prof. Ueda e outro pelo Prof. Geraldo.

O Prof. Ueda elencou, entre os problemas da anterior Constituição brasileira, na área tributária, a elevada concentração de rendas na União, a regressividade, a ineficácia na distribuição de receitas entre regiões e a pouca autonomia dada aos Estados e Municípios. A nova Constituição pretende solucionar ou minimizar ao menos alguns desses problemas levantados. No entanto, há um alerta importante a ser feito. Na prática, a maior progressividade na tributação, ou seja, se tributar mais de quem tem mais e menos de quem tem menos, só vai ser efetiva se a legislação complementar assim o quiser.

Na verdade, a Constituição ao que parece, cria as condições para que a antiga regressividade, muito acentuada na estrutura tributária brasileira, ceda lugar a uma progressividade desejável.

Vamos pensar aqui no imposto sobre herança que ficou sob a competência dos Estados, vai depender da legislação estadual e é bom que isso seja assim, estabelecer a progressividade adequada desse imposto. Caso contrário, de nada adiantaria para resolver o problema da regressividade.

O imposto de renda vai depender do Governo Federal resolver criar mecanismos de progressividade mais concentrados do imposto, coisa que não foi feito, e já vou entrar em algumas colocações sobre isto, nas últimas decisões federais. O ICM vai depender das legislações estaduais, agora que podem utilizar alíquotas diversificadas para este tributo, estabelecendo uma tributação mais baixa sobre bens essenciais e mais alta sobre bens secundários, portanto, tornando esse tributo num tributo progressivo, o que não era, tinha uma alíquota só, 17%. Isso para ficar só em alguns exemplos. Estamos na dependência da legislação complementar e é muito importante que a sociedade continue mobilizada, mesmo após a promulgação da Constituição, que já ocorreu, para que essa vontade da população, a vontade de se ter uma estrutura tributária progressiva se estabeleça concretamente no País.

O Prof. Geraldo, levantou muito bem os truques utilizados pela União para contornar as situações que a obrigavam a desconcentrar rendas em favor dos Estados e dos Municípios. Aliás fez brilhantes defesas no Governo Estadual anterior, levantando essas questões e que, diga-se de passagem, em alguns momentos não foram aproveitadas adequadamente pelo Estado. Poderiam ter sido mais utilizadas as suas teses sobre essa questão, que deram vários resultados positivos para outros Estados.

No entanto, há novos truques que a União está utilizando desde já, no momento da promulgação da Constituição. Um exemplo muito elucidativo é a questão do IPI sobre os cigarros. Os senhores sabem que existe um fundo de participação no IPI, no Imposto de Renda, que são tributos arrecadados pela União, tributos de competência da União e que uma parcela desse IPI, desse Imposto de Renda, vai a esse fundo e é distribuído para os Estados e para os Municípios. Como esse fundo recebeu um aumento para os Estados, de 14% para 18%, e 21,5% até 1993, vai a 21,5%; e para os Municípios, de 17% para 22,5%, a União está tentando retirar recursos do Imposto de Renda e do IPI para não fazer a distribuição e criar outros tributos que não sejam repassáveis em parcelas ou no todo para os Estados e Municípios.

Um exemplo claro em relação ao IPI é uma portaria do Ministério da Fazenda anterior, mesmo à promulgação da Constituição, que estabelecia o seguinte: os senhores sabem que boa parte do que pagamos no preço de um maço de cigarros é Imposto sobre Produtos Industrializados. Aliás, o IPI no Brasil tem nos cigarros o seu bem de maior tributação. O IPI dos cigarros chega a ser mais alto, em termos de arrecadação, em termos de recursos, do que o IPI dos automóveis; é o IPI mais alto que existe, o bem que proporciona maior IPI para a União.

A União diminuiu o IPI dos maços de cigarros e em cada maço existe um selo que os senhores devem perceber — aqueles que fumam — e que, ao abrir o maço, rasgam o selo. Esse selo é cobrado pela União, há um preço sobre ele. A União aumentou o preço do selo de cigarro na mesma proporção em que abaixou o IPI, mantendo o seu preço igual para o consumidor, que não percebeu a diferença. Assim, desvia recursos que deveriam estar sendo repassados aos Estados e Municípios; este é um exemplo.

Outro exemplo os senhores estão vendo no Imposto de Renda, temos acompanhado o projeto de lei enviado ao Congresso Nacional através de projeto de lei, uma parte, outra parte através de medidas que substituíram o antigo decreto-lei, enviados ao Congresso Nacional, que diminuem a alíquota do Imposto de Renda a pessoas físicas. Isso feito por medida que — digamos — tem uma característica parecida com a do decreto-lei anterior, então já em vigor, tendo efeito para o ano que vem. E mandou também, em relação ao Imposto de Renda, projeto de lei que, caso passe, diminui a alíquota do Imposto de Renda a pessoas jurídicas, de 35% para 30%. No entanto, paralelamente a isso já aumentou, criou uma

espécie de contribuição adicional, não sei qual seria o termo — eu pediria ao Dr. Geraldo para depois nos explicitar — uma espécie de contribuição adicional à Previdência Social, na mesma proporção do que retirou do Imposto de Renda, ou, ao que parece, um pouquinho mais alto. Portanto, retirando recursos que seriam do Imposto de Renda e que iriam para os Estados e Municípios.

Esses são exemplos de algumas medidas já tomadas pela União, contornando a decisão constitucional de descentralização das receitas de maior quantidade para Estados e Municípios.

Primeira questão que eu levantaria, então, seria ao Dr. Geraldo Ataliba, se existiria na Constituição algum princípio explícito, bem caracterizado, que pudesse levar a uma ação no judiciário e que impedisse tais medidas por parte da União, já que é claro para nós que a idéia da Constituição, a idéia do legislador constitucional, era repassar ou descentralizar mais recursos para os Estados e Municípios, dentro do princípio da Federação e da autonomia municipal. Aliás, o Município agora se encontra explicitamente colocado como entidade da Federação, explicitamente; antes estava implicitamente.

Então é essa a pergunta que fica: existiria algum princípio muito bem caracterizado que pudesse ser utilizado para que se movesse uma ação contra a União, tentando cercear, segurar essas medidas já tomadas pela União e outras que poderão advir?

O Prof. Ueda tinha levantado questão de que a distribuição entre as regiões no Brasil era uma distribuição muito ruim. Perguntaria o seguinte, tentando polcmizar em cima dessa questão — não são dados precisos; e eu gostaria da confirmação do Prof. Ueda: costuma-se dizer que 46% da arrecadação nacional é feita no Estado de São Paulo e que apenas cerca de 10% dela acaba ficando no Estado. Aparentemente se depreende desses dados, se é que são verdadeiros, que a distribuição entre regiões não é tão malfeita, ao contrário, é distribuída a outros Estados do Brasil uma grande quantidade dos recursos arrecadados em Estados mais prósperos. A nova Constituição se proporia a melhorar essa distribuição. Gostaria, ao levantar esse problema, de perguntar ao Prof. Ueda se o problema é de distribuição de receitas mesmo ou seria um problema muito mais político, isto é, as elites dos Estados do Norte e Nordeste é que não permitiriam que as receitas, os recursos, que são transferidos entre regiões do Brasil, permeassem através dessas elites, chegando até aos interesses da própria população, fazendo coro, concretizando efetivamente os clamores da população por melhor condição social?

PROF. EURICO UEDA — Inicialmente queria fazer alguns comentários em relação à colocação do Prof. Ataliba, quando disse que o imposto sobre herança, que existe atualmente, incide só sobre bens imóveis. Na verdade, a terminologia correta seria transmissão de bens imóveis causa mortis, e não imposto de herança. Do ponto de vista econômico, tanto faz chamar de imposto de herança ou transmissão de bens imóveis causa mortis, o impacto econômico é o mesmo. Tem razão, porque o nome correto seria transmissão de bens imóveis causa mortis.

Com relação ao segundo aspecto levantado pelo Prof. Ataliba, e novamente peço desculpas por entrar nesse campo que não é a minha área, é sobre o termo "nível de governo". Coloca ele que não existe isso. Estudei fora do Brasil e, por exemplo, nos Estados Unidos o nível de autonomia dos Estados e Municípios é bem maior, é tradicional colocar esse problema a nível Federal, Estadual e Municipal. Por exemplo, há o nível de regiões metropolitanas. Em qualquer livro na área de economia aparece esse termo, inclusive na Constituição, se olharmos — é engraçado, não sei se aconteceu por casualidade, mas começa, primeiro a União, depois os Estados, depois os Municípios. Não é uma seqüência mais ou menos lógica?

Essa seria a minha segunda colocação.

Quanto aos truques que o Prof. Ataliba menciona, realmente o Governo Federal tem sido useiro e vezeiro nessa forma de retirar recursos dos Estados. Mas precisaria fazer justiça no caso do imposto único sobre lubrificantes e combustíveis, existem, além da arrecadação tradicional do imposto, os adicionais, que são repartidos (...). Nesse caso realmente damos a mão à palmatória, porque o Governo Federal realmente transfere aos Estados os adicionais do imposto único sobre combustíveis e lubrificantes.

Prof. Geraldo Ataliba — Do ponto de vista econômico não sei; mas em todo caso são alguns bilhões que ele não transfere, usando os expedientes que mencionei.

PROF. EURICO UEDA — Veja o seguinte, no imposto sobre combustíveis e lubrificantes tradicional, há os adicionais, que são repassados; o que não é repassado são as contribuições sociais que estão embutidas no preço. Aí sim, realmente o Governo não as repassa, mas os adicionais de impostos são repassados, pelo menos é o que consta do último orça-

mento do Estado de São Paulo (acho que é de 89) que foi mandado à Assembléia Legislativa.

Prof. Geraldo Ataliba — Bom, recomendo a todos que leiam o discurso do Sr. Roberto Campos, que é um economista de respeito, mas que, analisando o orçamento de 1984, fez a demonstração que entendo cabal, irrefutável, de que a União não repassava 90%.

PROF. EURICO UEDA — Inclusive o orçamento distingue bem, há a transferência principal e há a transferência dos adicionais, pelo menos vi isso recentemente.

Quanto às colocações do Dr. Luís César, foi ele realmente muito feliz em tocar em dois pontos fundamentais, no meu entender. Primeiro, com relação ao conceito de progressividade e intenção. Tem razão, porque quem vai definir mesmo, será a legislação complementar.

Mas quando eu falava em termos de combate à progressividade, novamente me penitencio, deveria falar da progressividade potencial que se pode alcançar. É evidente que a legislação complementar pode alterar todos esses valores que mencionei, pois são valores baseados em algumas hipóteses — por exemplo, estou tomando os dados de 1987 como base, estou tomando também como base o sistema atual de alíquotas de ICM. Existe uma proposta inclusive de diminuir essa alíquota — hoje está em 12% na saída do Norte/Nordeste para cá, e 9% quando vai. E o sistema de vai-e-vem. Isso pode baixar para 8% ou 7%, o que vai alterar realmente a distribuição.

Por outro lado, se se alterar a legislação do imposto de renda, é evidente que a progressividade dele também será alterada.

Então, quando falei em termos de combater a regressividade, era mais no sentido realmente potencial — tem razão.

Quanto ao segundo aspecto da distribuição entre as regiões, quando se fala que está mal distribuída, é mais ou menos no sentido de que existem pessoas reclamando de que não estão recebendo o devido cuidado, não estão recebendo o devido quinhão das receitas tributárias. É evidente que esse é um problema político que vai a fundo no que foi muito bem levantado pelo Dr. Luís César, que é o seguinte: essas transferências normalmente vão para as pessoas mais abastadas da região, e é isso que na verdade devemos combater, não o fato de se transferir, mas o fato de ela concentrar-se nas mãos de poucos. Esse é o cerne da questão.

Com relação aos dados que o Dr. Luís César colocou, 46% é realmente um volume aproximado do que é arrecadado em São Paulo, e, realmente, volta 10%. Tenho informações inclusive de que voltava muito menos, algo em torno de 7% do que era arrecadado no Estado.

Essas eram as minhas colocações.

Prof. Geraldo Ataliba — Deixarei para falar depois do próximo debatedor, que é o Prof. Horvath, Procurador do Estado e Professor da Faculdade de Direito da USP e PUC.

PROF. ESTEVÃO HORVATH — Uma das partes dos temas que foram colocados como integrante do programa, é a que se refere ao papel da lei complementar nessa matéria tributária e orçamentária.

Tenho muitas dúvidas a esse respeito e gostaria de perguntar para um dos maiores especialistas nessa matéria, o Prof. Geraldo Ataliba, que campo vai ter a lei complementar do Estado de São Paulo e as leis complementares da União em matéria tributária e, principalmente, gostaria de saber o que sobra para o Estado em nível de legislação ordinária para legislar, como diz a Constituição no art. 24, concorrentemente sobre matéria tributária.

Parece claro que todo o âmbito, o campo de incidência das leis complementares, foi extremamente ampliado com o novo texto constitucional, e aquilo que a Constituição anterior previa, em matéria tributária, como sendo do campo da lei complementar, foi bastante alargado com a nova Constituição.

Então, em matéria de tributos, por exemplo, atualmente o art. 146 diz, entre outras coisas, que a lei complementar vai definir tributos e suas espécies. Isso preocupa-me um pouco; não tenho dúvidas e imagino que o Prof. Geraldo Ataliba também não as tenha e possa definir o que é tributo, além daquilo que já está na Constituição: se, para fazer a Constituição Estadual, copiar da Federal será inócuo, se falar alguma coisa diferente dela será inconstitucional... Nesse aspecto gostaria de ouvir o Prof. Geraldo Ataliba.

Parece-me que o princípio da seletividade do ICM — ICMS atualmente — no art. 155, § 2.º, inc. 3, o ICMS poderá ser seletivo em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços.

Ao mesmo tempo em que a Constituição, em inciso anterior, diz que o ICMS será não-cumulativo, como já vem sendo, diz que ele pode ser seletivo.

Fazendo-se uma interpretação sistemática do texto constitucional, principalmente dessa matéria tributária, quando a Constituição atual contemplou expressamente o princípio da capacidade contributiva no § 1.º, do art. 145, alguns doutrinadores entendiam que esse princípio já estava implícito na Constituição anterior, quando se tratava do princípio da isonomia — seria um desdobramento do princípio da isonomia. Agora, o que seria essa capacidade contributiva ou capacidade econômica, como alguns autores chamam, ou qual seria o conceito que se dá a isso, só com o tempo é que se verá aqui no Brasil. Mas até quando vai isso?

Parece-me que, por exemplo, a seletividade do ICM é uma das formas de se aplicar nesse imposto o princípio da capacidade contributiva.

No que se refere à matéria orçamentária, algumas colocações também em nível de princípios, porque, basicamente seriam essas as minhas perguntas, os problemas que surgiram na Comissão, da qual tive oportunidade de fazer parte na Assembléia Legislativa, sobre Finanças e Orçamentos, por exemplo: o que se aplicaria, o que o Estado poderia fazer e não poderia fazer, o que a Constituição do Estado poderia prever e não poderia prever em matéria de orçamento?

Em primeiro lugar, teria que seguir, ou copiando quase literalmente, a Constituição Federal, ou simplesmente adaptando a Constituição Estadual: onde aquela fala em União, colocar Estado e, eventualmente, Municípios, no que se refere à parte orçamentária, ou teria que obedecer as linhas básicas, as linhas mestras da parte orçamentária, dos princípios orçamentários colocados no texto constitucional da República?

Parece claro, o art. 25 da CF diz que os Estados se regerão por suas Constituições e leis, e seguirão os princípios da Constituição Federal. Então, além daqueles princípios da universalidade, da unicidade, da anualidade, seriam princípios também, por exemplo, a inserção, o orçamento, como diz agora no texto constitucional, o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, a lei anual de orçamentos, essas três leis seriam de colocação obrigatória no nível dos Estados também ou não necessariamente?

Agora, parece que isso ficou claro que seriam princípios em relação aos quais o Estado não poderia fugir.

Dúvidas maiores surgiram, por exemplo, quanto à inserção do orçamento da seguridade social em nível estadual. Isso precisaria constar da Constituição Estadual, ou seja, o Estado, ao elaborar os seus orçamentos, teria que incluir a sua seguridade social, agora mais do que nunca prestigiada pela Constituição Federal, quando diz que os Estados poderão instituir contribuições de previdência social em relação aos beneficiários de cada Estado. Parece evidente que no Estado de São Paulo, por exemplo — aliás, acho que em todos os Estados — a proporção da seguridade social não chega nem aos pés do que acontece na União. Mas, em resumo, precisaria o Estado também fazer incluir no seu orçamento o orçamento da seguridade social?

Outra parte, em relação aos orçamentos também?

Diz o § 1.º do art. 165, que a lei que instituir o Plano Plurianual, estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e métodos da administração pública federal para as despesas, e outras dela decorrentes; e também para as relativas aos programas de divulgação continuada.

O que nos preocupou também foi isso: tem sentido colocar-se na Constituição Estadual, em relação aos planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias, a regionalização? Ou a regionalização foi dirigida pelo constituinte simplesmente ao nível da União Federal?

E outra questão, também da mesma forma: teria aplicação no âmbito estadual o § 6.º desse mesmo art. 165, quando diz que o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado, do efeito sobre as receitas e despesas decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia? Teria sentido a colocação disso em nível de orçamento estadual? O impacto causado por essas isenções, anistias, subsídios etc., tem sentido, é de colocação obrigatória para apreciação do Legislativo estadual?

São essas as minhas colocações iniciais.

Prof. Geraldo Ataliba — Muito bem, muito obrigado Prof. Estevão Horvath.

Dr. Ueda, quer falar a respeito do que disse o Prof. Estevão?

Prof. Eurico Ueda — Evidentemente, vou preocupar-me com a parte econômica e um dos itens que o Prof. Estevão mencionou, é o princípio da seletividade e a relação com o princípio da capacidade contributiva. Essa colocação é muito interessante, no sentido de, realmente, a idéia que está por trás é essa: a de se ligar o princípio da seletividade com o princípio da capacidade, da seguinte forma: os produtos denominados “de luxo” teriam uma alíquota maior, inclusive existem propostas, uma que está sendo estudada, que seria

algo em torno de 25% para os bens denominados "de luxo", uma faixa intermediária de 17%, e os bens, que essenciais cairiam para 13%.

Nesse sentido a seletividade implicaria de certo no princípio da capacidade contributiva, desde que, evidentemente, as pessoas que consomem bens de luxo são as pessoas que têm realmente maior poder aquisitivo, nesse sentido existe a ligação, potencialmente.

Com relação aos orçamentos, estaria mais preocupado com o problema da regionalização; surge a nível federal exatamente pela pressão — como levantado pelo Dr. Luís César — do pessoal do Norte e Nordeste, no sentido de garantir o maior quinhão possível para a região Nordeste. Não tenho nada contra aqueles políticos, até os meus padrinhos são baianos; fazendo a minha penitência, tenho muitos amigos lá. Mas, realmente, a pressão política do grupo, principalmente do Nordeste, é violenta, inclusive quem vai a Brasília, poder-se-ia verificar, na entrada do Aeroporto o seguinte lema: 292 pessoas pró-Nordeste, que são exatamente os políticos que votam, em peso, em qualquer matéria que venha beneficiar o Norte e Nordeste. Não existe dúvida que há interesse em se distribuir recursos, melhorar a distribuição da renda, o nível das pessoas. Mas o problema todo é que não vai exatamente para a classe mais necessitada, essa é a grande preocupação. Então a regionalização surge exatamente por essa pressão do grupo. No caso paulista pode surgir eventualmente isso, mas acho que não seria necessário, inclusive sob os pontos de vista de planejamento e economia é muito difícil fazer isso.

Como é que se vai distribuir isso direitinho, por exemplo, para o Norte e Nordeste, que é de onde o pessoal está pressionando mais?

Acho que a nível de Estado não existiria essa necessidade.

Ainda com relação ao orçamento da seguridade social, faz sentido a nível federal por quê?

Porque lá há a parte privada e a parte pública; a parte privada é o INPS da nossa vida, que está por aí... No caso do Estado não, seria especificamente para os nossos funcionários e uma parte de saúde, evidentemente. Mas acho que faz mais sentido a nível federal do que a nível estadual, exatamente pela abrangência; a abrangência, no caso do Estado de São Paulo, é muito restrita, enquanto do Governo Federal é o Brasil todo.

Prof. Geraldo Ataliba — Muito obrigado Prof. Ueda.

De tudo que foi dito aqui há um problema que já foi superado, porque a nova Constituição já reformulou, mas vou mencionar, porque considero o mais importante que ouvi até agora, tendo em vista a finalidade interdisciplinar deste Seminário e a utilidade que pode ter para nos levar a um diálogo.

Prof. Ueda disse — não se preocupem com o mérito — a frase dele foi esta: "a União tem pago integralmente a participação dos Estados e Municípios no imposto único sobre lubrificantes e combustíveis". Vi demonstrações até contábeis, de que bilhões de cruzados não foram entregues. Assim o jurista afirmou que a União não paga e o economista diz que paga. Está aqui uma questão em que temos de nos entender, para não sairmos daqui dizendo que não nos entendemos. Não é possível.

O Senador Roberto Campos é um economista do qual divirjo, mas é um economista de respeito, inclusive um clássico. Se ele, na qualidade de Senador (...).

Prof. Eurico Ueda — Tenho a impressão que a formação dele é administração de empresas, não tenho certeza. Não estou criticando o pessoal de Administração de Empresas, mas pelo que me consta, acho que a formação original dele é (...)

Prof. Geraldo Ataliba — Mas não estou questionando a formação dele; estou dizendo que ele sabe de economia.

Prof. Eurico Ueda — É uma pessoa realmente culta, mas tenho minhas dúvidas se a contabilidade dele está correta, porque o orçamento da União não ia, nem no orçamento do Estado (...).

Prof. Geraldo Ataliba — O problema não é de orçamento. Critica-se o jurista porque é muito formalista, não sei se não é hora de pararmos para pensar. Os países formalistas: Alemanha, Inglaterra, França, Itália, Estados Unidos, são civilizados; os que não são formalistas, são: Uganda, Paraguai, Brasil. Não sei se não vale a pena parar para pensar que a ordem jurídica, a objetividade das normas, são muito importantes. Não sei se não é hora de parar para pensar que a maior parte da situação em que vivemos deve-se ao desprezo pelo Direito.

Este caso merece que conversemos, para ver se nos entendemos. Alguma coisa no nosso diálogo está errada. Vou dizer qual é a impressão que colhi. É de que o Prof. Ueda ficou no formalismo de examinar as peças orçamentárias da União. Se ficar nesse formalismo, pode até achar que a União está pagando, mas não é pelo orçamento que se sabe

se pagou ou não, não é pelo orçamento. O orçamento não diz quem pagou, a quem pagou. O orçamento é uma lei que autoriza despesas e prevê receitas. Leia-se o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito da qual fez parte o Sen. Roberto Campos. Se é um homem culto, no dizer do Dr. Ueda, é também, no meu entender, um homem inequivocamente inteligente. Fez perguntas formidáveis na CPI e as respostas que os técnicos do Ministério do Planejamento deram, confirmaram a idéia que levava. Os técnicos dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda não foram capazes de provar que a União pagou, nem mesmo examinando o orçamento. Acho que vale a pena discutirmos, porque é um caso em que estamos tendo uma divergência sobre algo muito grave e que vai se repetir, não com este imposto, porque este já morreu; mas com outros.

Prof. Eurico Ueda — Só queria fazer um esclarecimento. É evidente que existe uma diferença fundamental entre orçamento e balanço. Normalmente, orçamento é o que o senhor realmente colocou, estima receita e fixa despesas, é uma previsão, uma estimativa com aquilo que se vai trabalhar; mas no balanço isso vai constar, o que foi realmente pago vai constar do balanço, então, amanhã sei que há várias pessoas da Secretaria da Fazenda e do Planejamento que eventualmente poderiam trazer um balanço do Estado, para verificar exatamente esse aspecto. Realmente, no orçamento consta ser de 89, eu vi, estava mexendo com ele nesses dias, isso consta.

Prof. Geraldo Ataliba — Consta o que?
Estou falando dos 20 últimos anos.

Prof. Eurico Ueda — Que são pagos os adicionais. Está previsto o pagamento dos adicionais. Inclusive, no caso de São Paulo, é estranho que não tenha recorrido a uma instância jurídica exatamente para receber esse dinheiro. O que pode ter acontecido, não sei em outros Estados, é que normalmente, quando os Estados não quitam dívida ou alguma outra coisa com o Governo da União, a União tem o direito de reter as quotas ou Fundo de Participação ou qualquer outro tipo de transferência que, em tese, deveriam ser repassadas aos Estados e Municípios. Tenho a impressão de que tem várias pessoas aqui especializadas em orçamento e balanço que podem talvez nos esclarecer sobre esse aspecto.

Sr. Gesiel (Superintendente do Orçamento de Mato Grosso do Sul — Os dois têm razão. É meio política a coisa; se eu trouxer o balanço, não vai esclarecer nada, porque o pessoal presta contas daquilo que está no orçamento. Então, no caso do balanço, não haveria assim nenhum dado novo que não esteja no orçamento.

Com relação ao imposto único, o que a União transfere, que todos os Estados realmente recebem, é 12% do principal do imposto, isso é o que consta do orçamento da União, ela realmente transfere 12% do principal. O que a União não transfere são outros impostos que ela instituiu a título de financiamento de outros programas, como o programa do carvão, do xisto etc., que estão inclusos no preço dos combustíveis. Mas desse imposto único ela não transfere realmente nada, nada é transferido aos Estados, fica totalmente para a União. O que ela transfere é 12% do principal, sem esses outros adicionais.

Prof. Geraldo Ataliba — São 19 as chamadas "alíneas" que a União não transfere aos Estados e teve o cuidado de fazer um balanço para acreditarmos.

Prof. Luis César Amad Costa — A colocação do Superintendente de Orçamento do Mato Grosso do Sul, aparentemente causou assim uma reação por nossa parte, por tentar dizer que os dois estão numa posição correta, mas em algumas ocasiões isso ocorre normalmente, e me perdoem aqui os economistas, por falta de conhecimento mesmo jurídico por parte dos economistas. Um exemplo muito claro disso é a questão do repasse do Imposto de Renda que continua também sendo burlado, além daqueles exemplos que foram dados em relação a dois incentivos chamados PIN e PROTERRA. Quando o economista pega o orçamento da União, vai ver que está se programando a repassar o Imposto de Renda para os Estados e Municípios dentro dos percentuais estabelecidos na Constituição, mas às vezes não percebe que, por exemplo, essa rubrica PIN e PROTERRA colocadas à parte do Imposto de Renda no orçamento, na verdade nada mais são do que imposto de renda e não são utilizados no cômputo para o repasse aos Estados e Municípios. São exemplos muito claros dos equívocos que em algumas ocasiões os economistas podem ter em relação a esse repasse.

Prof. Geraldo Ataliba — Lembro-me que um técnico do Ministério do Planejamento disse que seria bom que o pessoal da área pública fosse conhecer os truques da área privada.

Os senhores sabem como é que funciona um Shopping Center?

Shopping Center, na maioria das vezes, funciona não na base do aluguel, mas na base de uma participação. Pego uma "lojinha" e 5%, 10% do que eu faturar nela pertence ao Shopping Center, e este me fiscaliza. Assim, ele, com economistas e advogados, que se

entendem muito bem, fiscaliza direitinho. Não adiantará que eu, dono da "lojinha", quando vender uma mercadoria, faça uma nota dizendo que prestei um serviço. Não adianta eu dar nome diferente para o que fiz, porque vou ter que pagar, porque os economistas e os advogados da área privada se entendem muito bem e vão fiscalizar-me direitinho.

A União, usando esses truques de dar nomes diferentes, consegue fazer com que o economista leia o orçamento e os balanços e diga: "está tudo em ordem". No preço da gasolina e do óleo que estamos pagando há uma percentagem para despesas do gabinete do Ministro das Minas e Energia, e isto vai inteirinho para lá; não era repassado uma parte para os Estados e Municípios; há despesas com o programa nacional do carvão, despesas para o programa nacional de energia nuclear etc. São dinheiros que vão integralmente para os cofres da União, que gastava consigo e não cumpria a Constituição, que não pagava a parte da arrecadação devida aos Estados e aos Municípios. Esta é uma verdade substancial, embora não apareça formalmente. A minha exortação é de que melhoramos o nosso diálogo para um ajudar o outro a enxergar as coisas.

Prof. Eurico Ueda — O nosso amigo do Mato Grosso do Sul realmente tem razão, é com o adicional de 12% e outras receitas vinculadas — não só no caso do carvão, mas também óleo de Dendê — há outras experiências meio estrambólicas que o Governo Federal anda fazendo.

Com relação à colocação do Dr. Luís César, acho que houve na verdade uma falta de pressão dos Estados, porque inicialmente o incentivo do Imposto de Renda correspondia a 50% do Imposto de Renda da pessoa jurídica. A partir de 72, em função dos péssimos resultados no que tange à diminuição da disparidade de renda regional, se não me engano o Prof. Delfim alterou esses percentuais, deixou 25% para serem utilizados diretamente pelas empresas para fazer investimento do Norte e Nordeste e alocou os outros 25% restantes exatamente para o PIN/PROTERRA e utiliza esses recursos para fazer financiamento de irrigação, agricultura, sistema de saneamento, coisas parecidas. Mas na verdade é realmente imposto que foi alocado, especificamente para o PIN/PROTERRA. Então foi falta, na verdade, de os próprios Estados fazerem esse tipo de pressão, porque sob o ponto de vista do setor privado, o incentivo caiu pela metade.

Prof. Geraldo Ataliba — O problema não é de fazer pressão, o problema é de ir à Justiça, ao Poder Judiciário, para exigir obediência à Constituição.

Prof. Ueda — Não se esqueça que estávamos em 72, por isso é que existia níveis de governo.

Prof. Geraldo Ataliba — Se eu trazer um documento e disser: estou aqui com um contrato de compra e venda, vou ler para os senhores. Está escrito "contrato de compra e venda", fulano de tal e fulana de tal se comprometerem a viver juntos e partilhar o mesmo leito, a mesma casa, as mesmas despesas, ter filhos juntos etc., alguém vai acreditar que isso é contrato de compra e venda? Vão dizer: "não, erraram o título, isto é um contrato de casamento".

Então, o jurista, embora formal, não vai para o título, vai para a substância do que está sendo a expressão da vontade, do que está sendo contratado.

O imposto único é assunto morto, mas esses truques vão se renovar. O que acontece é que disseram: "preço do combustível é uma coisa, tributo é outra". No preço é que puseram todos estes adicionais, que ficam para a União e o tributo "repartiu-se direitinho". Só que o tributo é 10% do que é arrecadado, 90% vai para os cofres da União. Isto não vai aparecer nem em balanço, nem em orçamento. Neste debate foi arguto o Sen. Roberto Campos, porque leu o orçamento e identificou a fraude. Fez uma análise inteligente. Como batia rigorosamente com todas as análises que eu tinha, vi que realmente ele estava correto. Agora, se alguém diz, vi balanço e vi orçamento e não deu, das duas uma: ou muda o balanço ou muda quem viu, mas não pode ficar do jeito que está.

Dr. Pirajá (economista) — O companheiro do Mato Grosso do Sul esgotou um pouco o que eu ia fazer, ele se antecipou. Mas gostaria de fazer uma pergunta para o Prof. Ataliba, se isto é colocado onde estão os advogados do Estado para reclamarem esses passa-moleques que estamos levando, onde está o Judiciário? O Judiciário tem que ver isso, se isso está errado, existe uma Constituição, uma carta magna suprema, onde estão os advogados do Estado, pergunto como economista, para defender o que estamos querendo? Não adianta uniformizarmos a linguagem e não termos atitude política de se fazer, vamos cobrar. Existe o Judiciário. É devido, me pague. Como faço com meu bolso, vou na Justiça procurar o cara que está me devendo. Isso estou dizendo pessoalmente. Mas como economista quero que o senhor me diga, como fazer, onde estão os advogados do Estado? Temos um brilhante advogado, um Procurador do Estado.

Prof. Geraldo Ataliba — Vou responder ao Prof. Estevão Horvath.

A pergunta é: o papel da lei complementar em matéria tributária nos Estados, o que é que sobrou para os Estados?

Diria que sobrou muito pouca coisa. Primeiro, porque a Constituição Federal, em matéria de ICM, que é o imposto mais importante, disse quase tudo e o que não disse mandou a lei complementar dizer: quem é contribuinte, dispor sobre substituição; nisso tem havido muito abuso — disciplinar o regime de compensação do imposto. E veja como já está disciplinado na Constituição o que essa lei vai fazer: fixar a definição de estabelecimento responsável. Isto porque há o problema de se exigir ICM nas operações interestaduais e de repartir adequadamente o produto da arrecadação do ICM pelos Estados. Então elegeu-se à via normativa, serão feitas leis para resolver essa coisa toda.

Acho que a Constituição do Estado, em matéria de ICM, quase não vai ter o que dizer, e a legislação do Estado também não vai ter campo, porque quase tudo já está ou na Constituição Federal ou virá na lei complementar que o Congresso vai fazer, infelizmente.

Em matéria de orçamento, pergunta o Prof. Estevão o que a Constituição do Estado pode dispor? Acho que aí há um pouco mais de liberdade. Penso que a Constituição do Estado vai ser obrigada a obedecer aos chamados princípios básicos do orçamento: legalidade — o orçamento tem que ser uma lei, não tem saída; anualidade — essa lei tem que ser anual; universalidade — o orçamento tem que cobrir todas as receitas e todas as despesas. Da exclusividade — a lei orçamentária só pode cuidar de receita e despesa e da especificidade — é preciso haver créditos orçamentários, ou seja, verbas orçamentárias. Designação muito particularizada da natureza da despesa que está sendo coberta. Não pode haver afirmações genéricas, por exemplo: tantos milhões para Saúde. Não pode. É preciso dizer: tantos milhões para equipamentos, tantos para construção de hospitais, tantos para compra de remédios, enfim, especificação do objeto da despesa. A Constituição do Estado, pondo ou não, o orçamento estadual vai ter que obedecer a esses princípios.

O art. 163 prevê que o Congresso fará uma lei geral sobre finanças públicas, cuidando, além de dívida interna e externa — nem sei como é que vai cuidar disso, sinceramente não sei o que vai ser objeto dessa lei e de concessões de garantias — tem o problema dos títulos da dívida pública, fiscalização — esta aqui já não é, não atinge Estados e Municípios — das entidades financeiras, a não ser nos casos de entidades financeiras públicas e operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades, União, Estados e Municípios.

Mas o inc. I, quando fala em finanças públicas, está dando um vasto campo para esta lei complementar federal. Então vejam que problema se vai dar se a Constituição do Estado tratar com minúcia do orçamento e depois o Congresso expedir uma lei complementar sobre finanças públicas, dizendo outra coisa!

Se eu fosse juiz, decidiria, desde que obedecidos esses princípios básicos que mencionei — anualidade, legalidade, universalidade, exclusividade, especificidade — se isto fosse obedecido, do resto todo eu diria: o que vale é a Constituição do Estado, o Estado não vai ter que obedecer à lei complementar.

Dr. Gesiel — Na cabeça dos juizes existem ainda os níveis de governo?

Prof. Geraldo Ataliba — De muitos, sim.

Dr. Gesiel — Eles são odogados; a nossa formação também, é uma dificuldade nossa. Estou falando apenas para dar um apoio ao Prof. Ueda.

Prof. Eurico Ueda — Obrigado pelo apoio. Realmente, batalhar com um professor de nome, como o Prof. Geraldo, é difícil.

Dr. Gesiel — Não estou discordando, mas se um juiz, que tem a formação de Direito há 200 anos, não absorve a matéria, imagine nós!

Dr. Carlos Alberto Macedo (Secretaria do Planejamento) — Com relação ao projeto de lei complementar do orçamento, já está sendo discutida a nível da Associação Brasileira de Orçamento dos Estados.

Eu gostaria de voltar à pergunta do Dr. Luís César, com relação à taxa criada sobre o seio dos cigarros. Se ela é constitucional, a União pode baixar o IPI e transferi-lo a nível de taxa. E como fica o do Estado? Aí vamos, ao invés de ganhar receita, perder, com a operação desmonte, ganhando também transferências de despesas do Estado.

O imposto sobre herança, acho-o meio injusto, porque é uma acumulação de capital que já foi pago. O imposto de renda, na época, como fica? Os bens imóveis pagam impostos, os carros etc.

Prof. Geraldo Ataliba — O truque que o Dr. Luís César denunciou, a que a União está usando, foi reduzir o IPI sobre os cigarros. Assim diminuiu-se a participação dos Esta-

dos e Municípios no produto da arrecadação desse tributo e criou-se, aumentou-se o custo do selo sobre o cigarro. Dessa forma, esse dinheiro vai todinho para a União. É um truque, evidente. Isso, em Direito, é uma coisa mais do que sabida e conhecida. O Prof. Luís César sabe muito bem, isso é uma "fraude à lei", usar uma aparência correta para desobedecer à lei. Isso é uma coisa velhíssima; há 200 anos atrás os juizes romanos já sabiam lidar com isso; é a coisa mais estudada e mais sabida. Diria que teoricamente é facilimo resolver esse problema e não é muito difficil na Justiça.

O Dr. Luís César pergunta o que se pode fazer?

O art. 103 da Constituição prevê que os governadores de Estado podem ir ao STF propor ação de inconstitucionalidade. Acho mais, que os Estados têm que se rebelar contra o fato de o ICM incidir sobre o cigarro antes do IPI. Não, o ICM tem que incidir sobre o cigarro depois do IPI. Evidente: o imposto é sobre produtos industrializados. É uma coisa lógica, só depois que tenho um produto industrializado é que vendo. Logo, o imposto sobre "vendas" tem que compreender o imposto sobre produtos industrializados. É assim no mundo inteiro. Só no Brasil, para beneficiar a União, na época do autoritarismo, se fez imaginar que houvesse venda antes de existir o produto. Então, com essa inversão, aumentou-se muito a arrecadação da União e reduziu-se muito a arrecadação dos Estados. O Estado deve tributar cigarro como qualquer outra mercadoria. Não há nenhuma diferença entre cigarro e outra mercadoria e nenhuma lei da União pode mudar a natureza do cigarro. É uma mercadoria como outra qualquer.

Auditório — Tem que haver uma ação judicial?

Prof. Geraldo Ataliba — O Estado não precisa de ação nenhuma, ele diz: o cigarro custa tanto? Custa. Muito bem, então é 17% em cima disso e acabou-se! Daí as empresas de cigarro vão espernear. Vão à Justiça brigar com os Estados e alegar o quê? Que a Constituição e a lei valem menos do que uma portaria de um Ministro da Fazenda de 20 anos atrás?

Dr. Horácio Amaral (Superintendente de Orçamentos do Estado do Rio de Janeiro) — Só queria que o senhor nos esclarecesse com relação às questões levantadas pelo Prof. Estevão com respeito ao orçamento, seguridade social, regionalização do orçamento, os três orçamentos que teremos de elaborar, com relação às questões então levantadas.

Prof. Geraldo Ataliba — Acho que o Estado não pode escapar da universalidade do orçamento: "todas as receitas de todas as despesas". O Estado tem alguma despesa com seguridade social: em primeiro lugar, como disse o Prof. Ueda, a previdência do seu pessoal; em segundo lugar, dentro do conceito de seguridade vai a despesa com saúde e vai ter que estar no orçamento, daí a exclusividade do orçamento.

Dr. Horácio do Amaral — O Estado vai precisar elaborar o orçamento?

Prof. Geraldo Ataliba — Não, não precisa fazer um orçamento para isso, não precisa. No orçamento tem que estar tudo quanto é despesa e vai ter despesas com essas matérias.

Dr. Horácio do Amaral — Não precisa ser orçamento individualizado?

Prof. Geraldo Ataliba — Não há necessidade; vai depender da Constituição do Estado.

Prof. Eurico Ueda — Inclusive pode existir uma superposição entre o orçamento fiscal e o da seguridade, porque recursos da saúde e assistência vão estar realmente alocados do lado do fiscal. No caso específico dos Estados, acho que não existe necessidade, porque a parte, principalmente de previdência, é muito diminuta em relação ao setor privado. No caso da União, não; ela faz o sistema de previdência geral, é o IAPAS, todo um sistema de previdência; então aí eu vejo necessidade, não no outro.

Prof. Geraldo Ataliba — A outra questão sua qual foi?

Dr. Horácio do Amaral — Foi com relação a como elaborar os orçamentos, seguridade, regionalização...

Prof. Geraldo Ataliba — Regionalização não; parece-me que esse preceito só vale para a União; esse preceito da Constituição Federal está voltado para a União; se os Estados quiserem, põem na sua Constituição, se não, não, não, não vejo obrigação. A obrigação que vejo dos Estados é obedecer os princípios gerais, aqueles seis princípios.

Prof. Eurico Ueda — Um outro problema que vejo no orçamento é exatamente o da cobertura, se se leva em consideração toda despesa e receita das estatais ou não. Pelo que consta no orçamento federal, parece-me que a idéia é apenas do investimento, e investimento é 20% do orçamento das estatais. E os outros 80%? O Congresso ou Assembléia praticamente não vão ver!

Então, a idéia de se trazer praticamente todos os orçamentos para o lado legislativo é exatamente o que o governo está fazendo, a transparência do assunto econômico na coisa

pública. E parece-me que se se deixar parte das estatais de fora, na verdade não se estará tendo esse princípio da transparência.

Prof. Geraldo Ataliba — É preciso entender o que é universalidade. Na minha opinião, o constituinte estadual pode estabelecer que todas as receitas e todas as despesas de todas as estatais tenham que estar no orçamento. Agora a pergunta é saber: e pode não estabelecer isso? Pode seguir esse padrão federal, onde só investimentos das estatais estarão no orçamento?

Prof. Eurico Ueda — Não tenho segurança absoluta, mas pelo que consta são realmente só investimentos; não tenho certeza, a parte de custeio, vamos dizer assim, pelo menos no que está na Constituição, parece-me, as despesas correntes, estariam fora.

Prof. Geraldo Ataliba — Muito bem, voltaremos às 14h30 para tratar do tema "Orçamento".

Muito obrigado.