

"Não podemos gastar o que não temos e temos de gastar bem o pouco que temos"

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1º do art. 66 da Constituição Federal, decidi vetar parcialmente o Projeto de Lei nº 3, de 1994-CN, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 1995.

2. O projeto compreende o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento de Investimento das Empresas em que a União detém a maioria do capital social com direito a voto, os quais foram elaborados de acordo com o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 1995 (PL nº 2, de 1994-CN), incorporando informações complementares previstas no substitutivo do referido PL nº 2, aprovado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

3. Antes de apresentar as razões de veto, considero importante ressaltar os resultados alcançados nos seis primeiros meses do Programa de Estabilização, para os quais foi imprescindível a colaboração dos Senhores Parlamentares e dos membros do Poder Judiciário.

FASE ATUAL DO PROGRAMA DE ESTABILIZAÇÃO

4. Como é do conhecimento de Vossa Excelência, os resultados do Programa de Estabilização alcançados até dezembro de 1994 são muito positivos. A taxa mensal de inflação declinou de 45 por cento a menos 2 por cento, sem que tivesse ocorrido quebra de contratos, controle de preços ou crise do balanço de pagamentos.

5. Ressalto que o declínio da inflação ocorreu num ambiente de crescimento econômico, induzido pelo aumento dos rendimentos reais das camadas mais pobres da população. Como se comprova, a estabilização atenua os efeitos de um "imposto" altamente regressivo, que prejudica sobremaneira os assalariados que não têm acesso às sofisticadas formas de proteção de seus rendimentos.

6. Em que pese a importância do resultado alcançado, a conclusão do processo de estabilização e a retomada do crescimento sustentado constituem, ainda, uma tarefa a cumprir e um

prioritária foi vetada em consonância com as prioridades e a reforma administrativa do governo, bem como na expectativa das orientações do novo Congresso.

22. É importante notar que emendas inadequadas obrigaram à realização de vetos não desejados. A esse respeito, valem dois exemplos:

a) o Projeto de Lei Orçamentária enviado pelo Executivo continha projetos do Poder Judiciário para a construção e aquisição de imóveis, que o Executivo considerou e considera necessários. No entanto, sofreram eles fortes reduções por iniciativa do Congresso, que utilizou os recursos decorrentes das emendas supressivas em outros programas. Tais reduções terminaram dificultando ou mesmo inviabilizando a realização dos referidos projetos. Por isso, propusemos o veto integral ao projetos mais afetados, com vistas a sua reposição adequada em reprogramações futuras;

b) no caso de investimentos de empresas estatais, foram feitas algumas emendas que elevaram os valores dos projetos contemplados na proposta original do governo. Essas emendas, porém, aumentam indevidamente as receitas, contrariando a Constituição, sendo, portanto, passíveis de veto. Ocorre, todavia, que o veto, por exigência legal, não pode incidir sobre apenas parte de um item. Por isso foi vetado o valor total dos projetos beneficiados por tais recursos. Como é evidente, a curto prazo será enviado ao Congresso projeto de lei repondo os investimentos necessários, mas obedecendo aos padrões legais e constitucionais sobre a matéria.

23. Reafirmo mais uma vez o meu compromisso com a austeridade fiscal e saliento que o Governo se desdobrará, ainda, na programação orçamentária ao longo do ano, adequando-a tanto ao fluxo de receitas que efetivamente venha a ocorrer - inclusive as que dependem de financiamento externo - quanto às avaliações e reavaliações a respeito do mérito de cada ação de governo. A propósito, permito-me adiantar que o governo dotará o Ministério do Planejamento e Orçamento de condições para acompanhar a execução física das despesas. Esta é a única forma de assegurar, ano após ano, que o País disponha de um orçamento não só equilibrado, mas que respeite a essencialidade e a economicidade exigidas pela população como critérios fundamentais do gasto público.

24. Paralelamente, e dentro dessa perspectiva, o governo decidiu suspender novas contratações de pessoal e anunciará novas medidas de austeridade ainda nos dois primeiros meses deste ano, envolvendo custo de obras e serviços, bem como repasse de recursos para despesas de outras esferas de governo.

25. Por último, informo que estou enviando fita magnética contendo a programação orçamentária ora vetada.

Estas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar em parte o Projeto de Lei Orçamentária para o exercício de 1995, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Brasília, 19 de janeiro de 1995.

desafio a vencer. A sociedade brasileira amadureceu esse desejo. Cabe a cada um de nós contribuir para sua plena materialização.

7. A estabilização permanente e a retomada sustentada do crescimento somente serão atingidas se houver equilíbrio duradouro das contas públicas. A administração correta dos recursos governamentais supõe o ajustamento do volume de gasto à capacidade de financiamento não-inflacionário do setor público. Este critério deve ser complementado por uma adequada utilização de tais recursos, que são escassos em face das necessidades econômicas e sociais do País.

8. O Governo Federal tem-se empenhado para administrar suas finanças de modo compatível com as exigências do processo de estabilização, como demonstram os resultados fiscais de 1994, medidos pela execução financeira do Tesouro Nacional e pelo controle do endividamento público.

9. Persiste a necessidade de manter esses resultados, não só para impedir que a inflação retorne, como também para abrir espaços para que as políticas monetária e cambial cumpram seu papel na consolidação da estabilidade da moeda e na sustentação do crescimento da produção e do emprego.

10. O Orçamento Federal precisa ser compatível com a efetiva disponibilidade de recursos.

PROPOSTA DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA PARA 1995

11. Como é do conhecimento de Vossa Excelência, a despesa de pessoal e encargos sociais deve apresentar evolução bem superior aos valores da proposta orçamentária, corrigidos pelo fator 1,2 fixado pelo Congresso. Se essa situação não for remediada, os gastos tornar-se-ão sujeitos à compressão de despesas na "boca do caixa".

12. Esta forma de ajustar as despesas deve, na medida do possível, ser evitada, pois destrói o planejamento do gasto, pulveriza as ações do Governo, encarece obras e serviços e possibilita prática de irregularidades na administração pública. É melhor dispormos de um orçamento mais realista - embora nominalmente menor - mas que seja efetivamente cumprido. De que serve aprovar gastos, iniciar obras futuras e, posteriormente, sequer iniciá-las ou suspendê-las no meio, a fim de conter as despesas? A ilusão orçamentária é sem dúvida um dos principais fatores que conspiram contra a estabilidade econômica e o próprio amadurecimento político do País. Não serve ao Governo nem ao Congresso, nem, principalmente, ao País.

13. A fim de combater essa ilusão, que leva o controle financeiro a sobrepor-se ao orçamentário, com resultados finais que pouco têm a ver com aqueles inicialmente fixados pelo Executivo e pelo Congresso, estou determinando a elaboração de nova estimativa de receita, e que os gastos sejam fixados rigorosamente no limite da capacidade financeira do Tesouro Nacional e consoante uma programação trimestral da despesa, a ser aprovada pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento, nos termos do art. 47 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

14. Por último, lembro que o reajuste geral de 22,07% para o funcionalismo federal, a partir de janeiro do presente ano, exigirá gastos adicionais de 5,3 bilhões de reais, dos quais 3,0 bilhões não estão previstos no orçamento aprovado pelo Congresso. Sem definir fontes novas de

b) restringir os compromissos da União com ações típicas das administrações subnacionais. Por esse motivo e atendendo ao disposto na própria Lei de Diretrizes Orçamentárias aprovada pelo Congresso, determinei uma avaliação de todos os projetos e atividades orçamentárias, a fim de encontrar uma adequada distribuição dos recursos entre as três esferas de governo;

c) evitar o início de obras novas, pois o grande problema que envolve as despesas públicas é precisamente o das obras interrompidas, desperdiçando recursos investidos, aumentando os custos financeiros, postergando os retornos econômicos e sociais, e desmoralizando as administrações governamentais;

d) compatibilizar o orçamento com a reestruturação e o enxugamento da máquina administrativa. É fundamental reavaliar os programas desenvolvidos por órgãos extintos;

e) vedar o uso de fontes de recursos orçamentários em desacordo com as vinculações constitucionais e legais;

f) excluir emendas, no caso da programação das empresas estatais, que criam recursos orçamentários adicionais - procedimento inconstitucional - e que se referem a subprojetos não incluídos entre as prioridades das empresas, contrariando, mesmo, a orientação da LDO/95, que determina sejam alocados os recursos disponíveis prioritariamente a projetos em andamento e mais próximos da conclusão.

20. Não menos importante é chamar a atenção para a preservação de despesas previstas no orçamento aprovado pelo Congresso. Assim, a avaliação da proposta orçamentária:

a) evitou que programas sociais prioritários sofressem solução de continuidade;

b) manteve os programas com recursos provenientes de acordos firmados com organismos multilaterais e bilaterais de financiamento (BIRD E BID) e os recursos necessários para assegurar o pagamento do pessoal, despesas administrativas e pagamento do serviço da dívida, inclusive de Ministérios extintos;

c) preservou, na área do bem-estar social, as ações sociais e comunitárias de duração continuada que são prioritárias no Programa de Comunidade Solidária - art. 12 da Medida Provisória nº 813/95 - compreendidos o apoio à criança carente, à pessoa idosa, ao cidadão, à família e ao deficiente, bem como convênios já firmados com sociedades beneficentes, especialmente com o Estado do Rio de Janeiro, para manutenção de meninos de rua;

d) manteve, apesar da extinção dos Ministérios do Bem-Estar Social e da Integração Regional, recursos significativos para os programas de duração continuada que vinham sendo desenvolvidos por esses órgãos. Destacam-se os recursos destinados à CODEVASF, SUDENE, SUDAM E DNOCS, especialmente os destinados aos programas de irrigação para as áreas mais constantemente atingidas pela seca, inclusive os provenientes de emendas do Congresso. Neste caso, merecem ser mencionados também os investimentos no setor portuário, afetos ao Ministério dos Transportes.

21. Observo, ainda, que uma parcela dos recursos disponíveis após a efetivação dos vetos deverá ser comprometida com programas de caráter social do governo. Parte da programação

financiamento não poderemos pagar este reajuste, em vista da proibição claramente estabelecida no art. 169, da Constituição Federal. Este dispositivo, que será rigorosamente obedecido por meu governo, assegura que:

"Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Parágrafo único. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração pelo Poder Público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista."

15. É evidente que a solução para a cobertura do déficit potencial da Lei de Meios exige também o crescimento da arrecadação. Com esse objetivo e com vistas a reduzir as desigualdades tributárias provocadas e/ou ampliadas pela evasão, estou determinando à Secretaria da Receita Federal a implementação de medidas para aperfeiçoar seus sistemas de administração e fiscalização tributária e, assim, manter o ritmo do progresso recente alcançado na área.

16. A tarefa é árdua mas não impossível. Estou determinado a alocar recursos em montantes adequados às prioridades do País, e empenhado na melhoria da qualidade do gasto, a fim de combater o desperdício e garantir que os serviços públicos sejam prestados de modo compatível com as expectativas dos contribuintes.

RAZÕES DE VETO

17. Os vetos ao PL nº 3, de 1994-CN são os constantes dos anexos à lei orçamentária, totalizando cerca de 3,2 bilhões de reais no Orçamento Fiscal e da Seguridade e 3,4 bilhões no Orçamento de Investimentos das Empresas. Constituem eles medida essencial à política de estabilização. Ao mesmo tempo, tais vetos foram definidos segundo critérios compatíveis com a melhor utilização dos escassos recursos públicos.

18. Não podemos gastar o que não temos e temos de gastar bem o pouco que temos.

19. Dado o montante necessário de redução das despesas e em obediência aos preceitos constitucionais e legais, os principais critérios para a definição dos vetos foram:

a) evitar a pulverização das despesas. É contrária ao interesse público a aprovação de programas orçamentários sem fontes de financiamento adequadas, sem dotações suficientes para os objetivos e metas pretendidos. De que serve aprovar a ampliação de um metro de metrô no orçamento da República?