

Gastos públicos podem ser disciplinados por lei

(Continuação da pág. A-6)

não estejam previstos no RGPS, salvo dispositivo em contrário da Constituição Federal;

iv. Registro contábil individualizado das contribuições;

v. Obrigatoriedade de ajuste da alíquota de contribuição de todos os segurados, no caso das despesas líquida (despesa total deduzida das contribuições dos segurados) com inativos ultrapassar doze por cento da receita corrente líquida do ente federativo;

vi. Competência do MPAS para supervisão, orientação e fiscalização dos regimes próprios de previdência.

No caso da instituição de fundos financeiros, ademais dos elementos anteriores, a legislação estabelecerá normas relativas a formação dos preços dos ativos a serem incorporados, aplicação de reservas, relação institucional, administrativa e financeira com o Governo, graus de cobertura, instâncias de controle, fiscalização e supervisão, formas de extinção do fundo, e aporte inicial.

3.3. Lei dos Crimes contra a Seguridade Social

A Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, relativa ao Plano de Custeio da Seguridade Social, institui condutas típicas ilícitas, sem cominar, contudo, pena para a maioria delas. As condutas incluem omissão de informações na folha de pagamento, permissão do acesso de pessoas não autorizadas aos sistemas informatizados, divulgação de informações reservadas. A evolução dos sistemas informatizados, por outro lado, tem gerado inúmeras condutas perniciosas à seguridade social, que carecem de tipificação penal. Para tanto será encaminhado ao Congresso Nacional Projeto de Lei específico, que defina os crimes, cominando as penas correspondentes.

3.4. Lei de Responsabilidade Fiscal

A inexistência de lei geral que discipline de modo efetivo e de maior transparência as decisões de gasto é endividamento no âmbito de todo o setor público está entre as principais causas estruturais do desequilíbrio das contas públicas. No momento em que o País está empenhado em mudança definitiva de seu regime fiscal, é indispensável suprir essa lacuna, promovendo a regulamentação do artigo 163 da Constituição Federal, bem como de outros dispositivos constitucionais, de resto exigida por dispositivo da Reforma Administrativa, na forma de uma Lei de Responsabilidade Fiscal aplicável a todos os Poderes nos três níveis de governo e a a ser enviada ao Congresso até de dezembro próximo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal definirá princípios básicos de responsabilidade, emanados da noção de prudência na gestão dos recursos públicos, bem como limites específicos referentes a variáveis-chave como nível de endividamento, déficit, gastos e receitas anuais. O texto estabelecerá também mecanismos prévios de ajuste voltados a assegurar observância de parâmetros de sustentabilidade da política fiscal. Determinará sanções, tanto de natureza institucional, quanto caracterizada a inobservância dos princípios de responsabilidade fiscal, como de natureza individual, quando tipificado ato da irresponsabilidade fiscal, tão mais severas quanto maiores os desequilíbrios decorrentes da infração.

Sob o arcabouço geral definido na lei, caberá a Estados e municípios, consoante o princípio da autonomia federativa, fixar suas metas específicas referentes às variáveis e parâmetros definidos no texto, formalizando-as no corpo dos Planos Plurianuais e Leis de Diretrizes Orçamentárias.

Essa peça legal, embora pouco efetiva no curto prazo para a melhoria das contas públicas, constituirá instrumento determinante para o êxito deste Programa de Estabilidade Fiscal, ao criar mecanismos institucionais que tornem permanentes os ganhos fiscais constantes do Programa, inclusive aqueles previstos no Plano de Ajuste Fiscal 1999-2001, descrito abaixo. Essa Lei conferirá assim alicerces sólidos para a conjugação da estabilidade monetária com desenvolvimento econômico e social. Seus efeitos deverão ser, em larga medida, antecipados pelos agentes econômicos, permitindo que a economia brasileira alcance mais rapidamente seu potencial de crescimento econômico.

3.5. Reforma Tributária

O Governo Federal está submetendo à consideração dos representantes de Estados e municípios, para posterior encaminhamento ao Congresso Nacional, proposta de reforma tributária tendo por objetivos primordiais a simplicidade e a neutralidade.

A proposta pretende:

i. reduzir o número de impostos e contribuições sociais incidentes sobre o consumo;

ii. tornar a legislação tributária mais simples, facilitando o cumprimento da obrigação tributária e reduzindo os custos públicos e privados da tributação;

iii. assegurar a manutenção dos níveis atuais da carga tributária global e o montante de recursos atualmente disponíveis para cada esfera de governo;

iv. construir um sistema mais neutro do ponto de vista da alocação dos recursos, visando à eficiência econômica.

Na essência, a proposta pretende substituir o ICMS, o IPI, o ISS, a COFINS e o PIS por um imposto sobre o valor agregado, no qual a competência normativa seja da União, admitidas hipóteses de delegação às entidades federativas quanto à cobrança e fiscalização, bem como por imposto incidente sobre produtos específicos (excise tax).

O projeto será norteador pelo respeito à autonomia federativa em matéria de política fiscal, com cada nível de governo mantendo as competências mais adequadas a seu âmbito, tanto em termos de tributação quanto de gastos.

Serão definidos mecanismos específicos que promovam a cooperação institucional entre os distintos níveis de governo em matéria de gestão tributária, como a possibilidade constitucional de acordos para que um nível possa assumir a responsabilidade pela administração de impostos de competência de outro.

A reforma tributária em sentido estrito deverá ser complementada pela inclusão de vertente não-tributária, de maneira a conferir-lhe caráter de verdadeira reforma fiscal.

A fim de assegurar transição até que esteja concluído o processo de rediscussão das atribuições e encargos públicos entre as entidades federativas, o Executivo proporá, por meio de PEC, a prorrogação da vigência do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF),

A prorrogação do FEF será acompanhada da elevação da desvinculação da arrecadação da União para a casa dos 40%

atualmente com previsão de vigência até 31 de dezembro de 1999, até 31 de dezembro de 2006. A prorrogação da vigência do FEF será acompanhada, nos termos da PEC,

com definição clara e consistente de objetivos, metas físicas correspondentes, valor global, fontes de financiamento e cronogramas físicos e financeiros;

iii. submetê-lo a sistema de gerenciamento, centrado na figura do gerente de empreendimento, um para cada programa, organizado de modo a maximizar a obtenção dos resultados pretendidos, o menor custo fiscal possível;

iv. submetê-lo ainda a sistema de acompanhamento e avaliação que integre as dimensões de planejamento, orçamento e execução financeira e esteja referido a um conjunto de indicadores capazes de mensurar de forma padronizada e objetiva a eficácia dos programas.

3.9. Desregulamentação do Setor de Combustíveis

O processo de desregulamentação que já vem sendo implementado pelo governo federal do setor de combustíveis terá continuidade proximamente através da supressão de alguns itens de repressão, equalização e subsídios, o que permitirá redução de despesas do Governo Federal.

4. Plano de Ação 1999-2001

Além do aprofundamento das reformas estruturais e institucionais, que vedarão em definitivo os "ralos" fiscais do Estado brasileiro, o êxito do Programa de Estabilidade Fiscal exige a construção de uma "ponte" entre o momento atual e aquele em que as medidas já implementadas, e aquelas definidas no Programa, de natureza estrutural e institucional, estarão surtindo efeitos plenos. Velo-

cidade e profundidade nas ações é a combinação necessária para o êxito da trajetória, o que exigirá a adoção de medidas de transição, que conformarão o presente Plano de Ação para o triênio 1999-2001.

As medidas que compõem o Plano de Ação permitirão redistribuir o equilíbrio entre poupança doméstica e poupança externa no financiamento do crescimento da economia brasileira. Com isto, tornarão forçosa uma clara diferenciação da economia brasileira em relação a outras economias consideradas emergentes pelos mercados internacionais de capitais. As medidas devem ter efeito o mais rápido possível para assegurar a estabilidade e aliviar com a máxima brevidade eventuais sacrifícios oriundos do processo de ajuste, possibilitando a normalização dos fluxos de capitais de médio e longo prazos para a economia brasileira, a rápida queda das taxas de juros, e a consequente aceleração do crescimento.

Conforme determinado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, o esforço de ajustamento aplicado a essa fase de transição estará concentrado na redução de despesas naqueles que são os dois focos principais do desequilíbrio fiscal - quais sejam, os gastos do próprio Governo Federal, o déficit da Previdência Social, tanto no Regime Geral de Previdência Social quanto e, principalmente, no Regime de Previdência do Serviço Público. O esforço deverá, adicionadamente, procurar eliminar as brechas existentes na legislação que permitem a elisão e a evasão nos âmbitos tributário e previdenciário, incorporando com isto o máximo de contribuintes ao esforço de arrecadação.

No entanto, dada a magnitude do superávit fiscal necessário para desencadear trajetória sustentável de estabilização da relação entre a dívida e o PIB, bem como as restrições que o marco legal vigente impõe a restrição ainda mais drástica de despesas, não é possível prescindir de aumento de receitas. Assim é que o Plano de Ajuste Fiscal 1999-2001 contempla igualmente elevação de receitas, destinada fundamentalmente a corrigir os graves e crescentes desequilíbrios dos regimes público e privado de Previdência Social. Deve-se notar que se trata de elevação transitória, que terá vigência tanto mais breve quanto mais rápido e profundo for o avanço das mudanças estruturais necessárias à consolidação do regime fiscal.

4.1. Projeções para 1999-2001 e Estratégia de Ajuste

As projeções das receitas e despesas do Governo Federal para o período 1999-2001 indicam uma forte tendência de deterioração do resultado primário. O cenário subjacente a essas projeções foi obtido a partir da hipótese de que não haverá alterações dos status quo, à exceção da prorrogação da CPMF com a mesma alíquota de 0,2%. Foi assim explicitado o resultado fiscal esperado na ausência das reformas estruturais - notadamente a da Previdência Social e a Administrativa - e mantido o nível de despesas de custeio e investimento constantes da Proposta Orçamentária para 1999, desconsiderando-se, inclusive, os efeitos do contingenciamento

de 20% determinado pela MP 1.716 de 8 de setembro de 1998, mencionadas abaixo. As hipóteses de inflação e de crescimento do produto utilizadas são apresentadas abaixo.

implicaria uma pequena elevação da relação dívida/PIB no primeiro ano do Plano, que passaria de 41,9% do PIB em 1998 para 44,9% do PIB em 1999. No entanto, a partir de 2000 a dívida já estaria apresentando leve tendência de redução em proporção do produto, atingindo 44,4% no ano 2001.

Cada um registro quanto às metas de superávit primário dos governos estaduais e municipais e das empresas estatais. No que diz respeito aos governos estaduais e municipais, a expectativa de geração de superávits primários da ordem de 0,5% do PIB decorre de dois fatores básicos. Em primeiro lugar, do cumprimento dos acordos de rolagem de dívida dos Estados com o Governo Federal, que por si só requerem a observação de diversas metas fiscais por parte dos Estados. Em segundo lugar, das medidas recentes de aprimoramento do controle de endividamento do setor público, cujos efeitos já terão início no presente mês, o cumprimento da meta estabelecida.

Por seu turno, Medida Provisória nº 1.716 modificou a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 1999, estabelecendo em R\$ 8,7 bilhões a meta nominal mínima de superávit primário para o próximo exercício, assim como os mecanismos de programação orçamentária e financeira necessários para assegurar o seu cumprimento. Tornou, ainda, indisponíveis 20% das dotações relativas a OCC, cuja liberação passou a depender de comprovação, a cada dois meses, do cumprimento da meta estabelecida.

Além disso, um passo fundamental para institucionalizar o controle efetivo dos gastos, foi a criação da Comissão de Controle e Gestão Fiscal - CCF, com a atribuição de garantir o alcance das metas fiscais propostas, acompanhar e avaliar o desempenho das contas públicas e propor aos Ministros da Fazenda e do Planejamento a adoção de medidas adicionais porventura necessárias.

4.2.1. Redução de Gastos

As medidas de redução de gastos dizem respeito ao Governo Central e a empresas estatais. Partindo do resultado primário projetado para os próximos três anos, a Tabela 5 abaixo evidencia o ajuste necessário para atingir as metas de superávit primário no âmbito do Governo Central.

O ajuste proposto concentra-se fortemente na redução de despesas - tanto aquelas associadas aos benefícios das reformas estruturais, como a cortes de gastos propriamente ditos, nos custeios e investimentos; bem como nas ações voltadas para redução do déficit dos sistemas previdenciários, que o marco legal vigente impõe a restrição ainda mais drástica de despesas, não é possível prescindir de aumento de receitas. Assim é que o Plano de Ajuste Fiscal 1999-2001 contempla igualmente elevação de receitas, destinada fundamentalmente a corrigir os graves e crescentes desequilíbrios dos regimes público e privado de Previdência Social. Deve-se notar que se trata de elevação transitória, que terá vigência tanto mais breve quanto mais rápido e profundo for o avanço das mudanças estruturais necessárias à consolidação do regime fiscal.

4.2.2. Elevação Das Receitas

Conforme já observado, num contexto legal que impõe restrições a corte ainda mais acentuado de despesas, a magnitude do superávit primário necessário para desencadear movimento sustentado de estabilização da relação dívida/PIB, com redução das taxas de juros e aceleração do crescimento, torna necessária a elevação tópica de receitas.

Governo Central

O Plano de Ação contempla para o triênio 1999-2001 redução já em 1999 do nível de Outras Despesas Correntes e da Capital, de R\$ 8,7 bilhões, relativamente ao projeto da CCF, com a atribuição de garantir o alcance das metas fiscais propostas, acompanhar e avaliar o desempenho das contas públicas e propor aos Ministros da Fazenda e do Planejamento a adoção de medidas adicionais porventura necessárias.

4.2.3. Elevação Das Receitas

Conforme já observado, num contexto legal que impõe restrições a corte ainda mais acentuado de despesas, a magnitude do superávit primário necessário para desencadear movimento sustentado de estabilização da relação dívida/PIB, com redução das taxas de juros e aceleração do crescimento, torna necessária a elevação tópica de receitas.

Torna necessária também a adoção de medidas que objetivam oferecer grau um pouco maior de flexibilidade na gestão do orçamento da União. São essas as razões que presidem as proposições das medidas enumeradas abaixo.

i) Extensão da alíquota de contribuição de 11% aos inativos civis;

(ii) Adoção de Alíquota Temporária Adicional de 9%, para todos os servidores civis, incidente sobre a parcela da remuneração superior a R\$ 1.200;

4.2.4. Redução Das Receitas

As medidas emergenciais propostas para o Regime de Previdência dos Servidores da União têm o objetivo de reduzir o déficit, da ordem de R\$ 18 bilhões, em um período de 12 meses, a partir de sua vigência.

4.2.5. Redução Das Receitas

As medidas emergenciais propostas para o Regime de Previdência dos Servidores da União têm o objetivo de reduzir o déficit, da ordem de R\$ 18 bilhões, em um período de 12 meses, a partir de sua vigência.

4.2.6. Redução Das Receitas

As medidas emergenciais propostas para o Regime de Previdência dos Servidores da União têm o objetivo de reduzir o déficit, da ordem de R\$ 18 bilhões, em um período de 12 meses, a partir de sua vigência.

4.2.7. Redução Das Receitas

As medidas emergenciais propostas para o Regime de Previdência dos Servidores da União têm o objetivo de reduzir o déficit, da ordem de R\$ 18 bilhões, em um período de 12 meses, a partir de sua vigência.

Esfoco fiscal requerido e detalhamento das medidas de ajuste

Esfoco fiscal necessário para atingir a meta

Previsão 1999

Previsão 2000

Previsão 2001

R\$ milhões % PIB R\$ milhões % PIB R\$ milhões % PIB

Primário requerido	23.667,80	2,60	26.778,10	2,80	30.435,20	3,00
Governo Central	16.385,40	1,80	19.127,20	2,00	23.333,60	2,30
Estados e Municípios	3.641,20	0,40	4.781,80	0,50	5.072,50	0,50
Empresas Estatais	3.641,20	0,40	2.869,10	0,30	2.029,00	0,20

Distribuição do esfoco fiscal