

Cardoso expõe motivos para novo plano

Ministro da Fazenda propõe a estabilização da economia com medidas para o equilíbrio orçamentário, sugestões para a revisão constitucional e para a reforma monetária

É a seguinte a íntegra da exposição de motivos nº 395, do Programa de Estabilização divulgado ontem pelo Ministério da Fazenda:

MINISTÉRIO DA FAZENDA
GABINETE DO MINISTRO

PROGRAMA DE ESTABILIZAÇÃO

Brasília, 7 de dezembro de 1993. Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

A presente Exposição de Motivos contém um breve diagnóstico da crise fiscal brasileira e proposições relativas à estabilização da economia em três frentes de atuação: a) equilíbrio orçamentário no biênio 1994-1995; b) sugestões à revisão constitucional; c) reforma monetária. Julguei oportuno consolidá-las neste documento, a fim de explicitar de maneira precisa e coerente as decisões — algumas delas drásticas — que nos cabe submeter ao Congresso Nacional e ao País para assegurarmos o equilíbrio das contas públicas e, num prazo relativamente curto, encermarmos o combate direto à inflação com possibilidade real de sucesso.

O País sabe da firmeza do compromisso de Vossa Excelência com as aspirações nacionais de consolidação da democracia, crescimento econômico sustentado e justiça social. É também testemunha da tenacidade com que este Governo tem perseguido o equilíbrio fiscal como meta prioritária, consciente de que a desordem financeira e administrativa do Estado é a principal causa da inflação crônica que impede a sustentação do crescimento, perpetua as desigualdades e mina a confiança nas instituições.

3. Com o propósito de alcançar tal equilíbrio, foi lançado em junho último o Programa de Ação Imediata. Este previa um conjunto de medidas voltadas para a reorganização do setor público, incluindo: redução e maior eficiência de gastos, recuperação da receita tributária; falta da inadimplência de estados e municípios com a União, controle dos bancos estaduais; saneamento dos bancos federais; aperfeiçoamento e ampliação do programa de privatização.

4. Importantes avanços foram obtidos na execução desse Programa. Ressalto, entre os principais:

a) Graças sobretudo aos esforços de combate à sonegação, em 1993 a receita mensal de impostos da União passou de uma média histórica de 3,3 bilhões para 3,8 bilhões de dólares, ou seja, um acréscimo de 500 milhões de dólares por mês.

b) Um corte inicial de 6 bilhões de dólares e medidas posteriores de austeridade estão permitindo fechar a execução orçamentária de 1993 em situação de equilíbrio. c) A reestruturação das instituições financeiras federais foi intensificada, preparando-as para conviver com baixa inflação.

d) O fluxo de pagamentos dos Estados e municípios para as instituições financeiras federais foi retomado, com a assinatura de compromissos de rolagem de dívida, antes mesmo da aprovação da lei respectiva pelo Congresso em novembro último.

e) A redefinição das relações financeiras entre o Tesouro Nacional e o Banco Central aumentou a transparência das contas da União.

f) O processo de privatização foi aperfeiçoado com a criação de novas moedas sociais que irão democratizar a participação no capital das empresas, a abertura de novas fronteiras através da inclusão do setor elétrico e a configuração de novo modelo institucional capaz de agilizar o processo, preservando-lhe a transparência.

5. Essas medidas significaram o começo da arrumação da casa, uma limpeza do terreno para as decisões, ainda mais importantes, que agora nos cabe encaminhar.

6. Ao submetê-las a consideração de Vossa Excelência, faço-o com a humildade de quem reconhece a vastidão da tarefa. O estabelecimento em bases permanentes do equilíbrio fiscal e da estabilidade monetária requer mudanças profundas na forma de gestão do Estado brasileiro. Supõe definições claras sobre o tipo de Estado que desejamos ter e o encaminhamento das reformas estruturais decorrentes dessa opção. Choca-se, por isso mesmo, com atitudes arraigadas no setor público e na sociedade sobre a concepção e a execução do gasto público.

Não é, em suma, tarefa que se complete da noite para o dia. Depende, para chegar a bom termo, da coerência e persistência dos esforços de sucessivos governos. Anima-me, contudo, a convicção plena de que é esta a tarefa que se impõe agora. Não só ao Governo, mas ao País. E bem assim a certeza de que o País e o Governo terão da parte de Vossa Excelência, como tiveram até aqui, sobejas demonstrações de coragem política e desprendimento para dar os passos necessários, por áspeto e longo que seja o caminho.

I - Desequilíbrio fiscal, inflação e exclusão social

8. O ano de 1993 ilustra de forma contundente o paradoxo da economia brasileira. Países com inflação comparável a nossa têm a economia destruída. O Brasil, não. A produção industrial deve crescer quase 9 por cento este ano e o PIB em torno de 4,5 por cento. Apesar de uma significativa liberalização comercial que eliminou as restrições quantitativas e reduziu a alíquota média de importação para 14 por cento, as exportações devem mais uma vez superar as importações, neste ano, em 13,5 bilhões de dólares, gerando o terceiro maior superávit comercial do mundo, atrás apenas do Japão e da Alemanha.

9. Nada, entretanto, poderia ser mais equivocado e perigoso do que, a partir daí, adotar uma postura complacente em relação à inflação. O mais chocante paradoxo brasileiro não é o crescimento econômico apesar da inflação elevada. É, isto sim, a coexistência de um setor privado moderno, eficiente e internacionalmente competitivo, com um Estado destruído e uma multidão de excluídos tanto da economia de mercado como das políticas de bem-estar.

10. Diante desse quadro, a insistência no controle do gasto público não é insensibilidade tecnocrática, mas pressuposto de qualquer avanço social consistente.

11. A inflação é o mais injusto e cruel dos



financeiro desenvolveram nos muitos anos de convívio com a inflação elevada. Enquanto isso os assalariados de baixa renda e a legião dos excluídos do Brasil industrial vêm deteriorar-se a cada dia o valor de seus escassos rendimentos.

12. Não há, assim, política social mais eficaz do que a queda da inflação. Combater a fome, priorizar o gasto público com programas de cunho social e aumentar sua eficiência e obrigatoriedade de um governo — como o presidido por Vossa Excelência — comprometido com ideais de democratização e justiça social. Mas só a estabilidade de preços criará condições para o crescimento sustentado da produção e do emprego e para a distribuição de renda, permitindo preencher o abismo entre o Brasil rico, industrializado, moderno e eficiente e o Brasil miserável, de tudo desprovido.

13. A reorganização fiscal do Estado é a pedra fundamental do processo de estabilização, ainda que este requiera medidas adicionais para quebrar a "inércia inflacionária" decorrente da indexação e, por fim, chegar ao estabelecimento de um novo padrão monetário estável.

Irealismo orçamentário e déficit potencial

14. A crise fiscal brasileira tem raízes que remontam a ruptura do padrão de financiamento externo no início dos anos oitenta e aos esforços de ajuste daí decorrentes. Entretanto, sua perenização está ligada a descompressão das demandas sociais e corporativas, a deterioração da capacidade de arrecadação do Estado e a redefinição das relações entre diferentes esferas de governo desde os primeiros anos do novo regime democrático.

15. É na elaboração do Orçamento que se expressam normalmente os conflitos entre os diversos setores da sociedade e do próprio Estado pelos recursos fiscais. No Brasil redemocratizado, entretanto, as instituições representativas — partidos políticos, Congresso e o próprio Governo — absteram-se até aqui de arbitrar explicitamente tais conflitos. Em vez disso, têm permitido que se incluam no Orçamento quaisquer despesas politicamente defensáveis (ou nem tanto, como esta revelando a CPI em curso), para isso bastando que a previsão de receita seja artificialmente inflada. Como não é possível nem desejável elevar a carga tributária efetiva para atender a todas essas demandas, parte delas acaba sendo financiada pela emissão de moeda, ou seja, através da inflação, e outra parte simplesmente não é atendida.

16. O irrealismo orçamentário acentuou-se no início dos anos noventa. A despesa orçada, excluída a rolagem da dívida interna, situou-se respectivamente em 144, 113 e 108 bilhões de dólares nos exercícios de 1990, 1991 e 1992, enquanto a receita efetivamente realizada ficou em 111, 78 e 68 bilhões de dólares. Sobressai desassonhadora a imensa disparidade entre o gasto público desejado e o que é consistente com a nossa realidade tributária, revelada pela disposição da sociedade de pagar impostos.

17. Uma solução usual para esta situação consistiu numa forma simples de racionalização: a imposição de limites quantitativos a realização de despesas autorizadas no Orçamento, conhecida como **contingenciamento**. Este, porém, conduziu a várias distorções, das quais a perda da transparência do processo orçamentário e sem dúvida a mais perturbadora. Em vez da mediação política do Legislativo sobre o confronto aberto das demandas sociais, o arbítrio burocrático do Executivo passa a definir as prioridades efetivas do gasto público.

18. Pior ainda mesmo nos anos em que se adotou o contingenciamento ele não foi suficiente para resolver o desequilíbrio. A saída então adotada tem sido vedar a emissão de títulos para a cobertura de gastos correntes. Com isso a **repressão fiscal** — ou seja, o adiamento de despesas e sua consequente corrosão pela inflação — torna-se o único instrumento de ajuste das contas da União.

19. Formou-se assim, ao longo do tempo, uma sociedade espúria entre a Administração Pública, em todos os níveis e instâncias, e o processo inflacionário.

Rigidez orçamentária

20. A crise fiscal da União decorre também do aumento da rigidez das contas públicas. Este engessamento é o resultado da expansão gradual das transferências obrigatórias e vinculações constitucionais da despesa à receita, as quais não podem ser alteradas nos Orçamentos anuais.

21. O gráfico que acompanha esta Exposição de Motivos documenta o avanço das vinculações nos últimos quinze anos. As transferências a Estados e municípios, de 11,8 por cento das receitas da União em 1983, passaram a ocupar 18,8 por cento em 1992. Mais impressionante, no entanto, é o crescimento das outras vinculações, como, por exemplo, das despesas pre-determinadas da Seguridade Social, que passam de 34,8 por cento em 1988 para 44,1 quatro

anos depois.

22. Deste modo, o escopo da política fiscal da União, correspondente às suas receitas "livres", viu-se dramaticamente reduzido. Ou seja, os recursos disponíveis para gastos nos Ministérios desprotegidos por vinculações reduziram-se de mais de 40 por cento da receita no início dos anos oitenta para pouco mais de 20 por cento no início dos anos noventa. Em outras palavras, foram cortados à metade. Do total da receita arrecadada, o Executivo só decide hoje a destinação de uma quinta parte.

23. Algumas unidades de despesa — notadamente a Previdência, os Estados e as empresas estatais — deram um passo além da vinculação de receita. Desenvolveram mecanismos mais ou menos automáticos de cobertura de insuficiências de recursos, de tal sorte a fazerem o Tesouro Nacional assumir seus eventuais déficits. Nessas condições, os gastos dessas unidades tenderam a ganhar grande autonomia e a crescer sem muito compromisso com o seu financiamento. Dai resulta, via de regra, a acumulação de déficits, que se tornam "dívidas" da União junto a essas unidades de despesa e terminam sendo, em alguns casos, assumidas formalmente pela União.

24. De 1988 a 1990, houve um notável crescimento das receitas vinculadas à Seguridade. Isto permitiu a expansão contínua das despesas com benefícios da Previdência, de 2,5 por cento do PIB em 1988 para cerca de 4,5 por cento em 1993. Mais recentemente, a fim de aumentar o espaço para a concessão de benefícios previdenciários, têm havido esforços no sentido de se transferirem para o Tesouro certas responsabilidades de Seguridade — Encargos Previdenciários da União, gastos com saúde, e mesmo as despesas administrativas dos Ministérios da Saúde e da Previdência. Independente disto, todavia, a Lei de Custeio da Previdência obriga o Tesouro Nacional a cobrir as insuficiências de recursos oriundas de benefícios, quaisquer que elas sejam. Este automatismo obviamente enfraquece o incentivo para que haja disciplina no lado da despesa no orçamento da Seguridade.

25. Os Estados, além de desfrutarem de vinculações de receita, também se beneficiam largamente de transferências voluntárias no Orçamento da União e do uso dos bancos estaduais como supridores de recursos. Isto levou a distorções que o Governo de Vossa Excelência vem corrigindo através da repactuação das dívidas dos Estados e de um disciplinamento mais rígido de suas relações com os respectivos bancos (Resolução nº 1996 do Banco Central).

26. As empresas estatais, por seu lado, desfrutam hoje de enorme autonomia de gestão operacional. Quando o mau uso dessa autonomia resulta, por exemplo, em cronogramas de investimento superdimensionados ou em políticas salariais excessivamente "generosas", o Executivo e pressionado a transferir a conta para os consumidores, via aumentos de preços e tarifas, ou para o Tesouro, via prejuízos operacionais que se traduzem em endividamento crescente ou em aportes de capital.

Os limites da repressão fiscal

27. A operação desses automatismos, bem como o avanço da rigidez orçamentária provocada pelas vinculações de receita, compõem um trágico quadro de fragmentação fiscal, em que as diferentes unidades de despesas procuram assegurar superávits em seus "sub-orçamentos" à custa das demais unidades e da cada vez mais reduzida capacidade de coordenação da União. Na verdade o colapso fiscal tem sido contornado, cada vez mais precariamente, graças ao mecanismo de repressão fiscal, com as distorções já mencionadas.

28. A inação diante do quadro acima levou o País à beira da hiperinflação em fins de 1989. O plano de estabilização de março de 1990 não logrou trazer um equilíbrio fiscal duradouro. Ao invés de promover as reformas constitucionais ou infra-constitucionais necessárias para reverter esse quadro, o Governo anterior adotou expedientes transitórios para comprimir as despesas e elevar as receitas.

29. A situação das contas públicas deteriorou-se continuamente a partir de 1991, na medida em que a arrecadação retornava a seus níveis históricos, o repasseamento das despesas com os juros da dívida interna se erodia com a devolução dos cruzados e retomavam-se os pagamentos relativos à dívida externa. Manteve-se a disposição de impedir a recuperação dos salários dos servidores e editaram-se sucessivos decretos de contingenciamento (Decreto nº 21, de 1/2/1991 e Decreto nº 475, de 13/3/1992), de modo a preservar algum grau de controle fiscal. Não obstante, com a concessão de isonomia salarial aos servidores dos três Poderes e o consequente crescimento real da folha, mantido pelos reajustes concedidos a partir de janeiro de 1993, o valor das despesas de pessoal será este ano (no orçamento fiscal) superior ao observado em 1992.

30. A concessão, pela Justiça do pagamento da correção de 147 por cento das aposentadorias e pensões do INSS dificultou ainda mais a gestão das finanças públicas. Isso veio a agravar significativamente os efeitos da implantação definitiva da nova sistemática de benefícios previdenciários, introduzida pela Constituição de 1988, que somente ocorreu no presente exercício. Em consequência, a Previdência viu-se forçada a suspender a transferência de recursos provenientes da contribuição de empregados e empregadores sobre a folha salarial, tradicionalmente destinados ao financiamento dos gastos com assistência médica e hospitalar, que tiveram que ser cobertos com recursos fiscais.

31. Pela política fiscal adotada no segundo semestre de 1993, o Governo de Vossa Excelência optou por divergir das práticas dos anos anteriores e iniciar a transição na direção de um orçamento realista. Ao invés do recurso continuado a repressão fiscal, implementou-se, através de projeto de lei submetido ao Congresso Nacional, uma reprogramação orçamentária trazendo o cancelamento de várias dotações. Ao mesmo tempo, através da programação financeira bimestral do Tesouro Nacional, buscou-se garantir que as dotações remanescentes no Orçamento não sofreriam contingenciamento.

32. Os cortes nas dotações orçamentárias atingiram 41% do conjunto das despesas sujeitas a corte, ou seja, financiadas por fontes não vinculadas. O valor em dólares desses cancelamentos, combinado a não suplementação das rubricas remanescentes de

despesas de capital e inversões financeiras, resultou em um corte de despesas de aproximadamente 6 bilhões, ou cerca de 1,5% do PIB.

33. No entanto, este esforço não foi suficiente para restaurar o equilíbrio no Orçamento. E não o foi por duas razões: primeiro, devido a continuada deterioração das finanças da Previdência, conforme já salientado; segundo, por causa do aumento das despesas do sistema público de saúde com atendimento ambulatorial e internações hospitalares, em face da universalização destes serviços estabelecida na nova Constituição.

34. Por isso, apesar do substancial aumento de receita verificado em 1993, seria impossível atingir o equilíbrio fiscal no exercício caso viessemos a cumprir o compromisso de desembolso assumido anteriormente. Para manter as necessidades de financiamento da União dentro de limites razoáveis, foi necessária nova reprogramação financeira, reduzindo de 42 por cento para 25 por cento as liberações remanescentes para o último bimestre do ano. Desta forma, deveremos encerrar o exercício de 1993 sem pressão de déficit significativo.

II — Rumo à estabilização: equilíbrio orçamentário em 1994-1995

35. No projeto de Orçamento para 1994 enviado ao Congresso em agosto último existia originalmente, uma previsão de déficit de aproximadamente 26 bilhões de dólares. Feita uma revisão inicial das despesas com juros e descontados os financiamentos de longo prazo não inflacionário, o déficit a ser financiado com recursos inflacionários situou-se em 22,2 bilhões de dólares.

36. A gravidade da situação não pode ser subestimada e por força desse estado de coisas que o País permanece preso ao mecanismo de pressão por moeda indexada, que mantém uma inflação superior a 35 por cento mensais. A eliminação deste desequilíbrio e tarefa de salvação nacional, e desconsiderar sua importância e uma postura cabível apenas aqueles que se beneficiam diretamente das transferências de renda propiciadas pela inflação.

37. Por isso, Vossa Excelência determinou reprogramar o Orçamento de 1994 com estrito equilíbrio operacional. Está, em conjunto com o Ministro do Planejamento, encaminhando a Vossa Excelência a proposta de reprogramação, bem como de alteração de alguns dispositivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

38. Quanto as alterações propostas na LDO, cabe destacar:

a) E introduzido um mecanismo uniforme de tratamento das transferências voluntárias aos Estados e Municípios, que passará a se dar exclusivamente mediante convênio acordo, ajuste ou instrumento congêneres, na forma de legislação vigente.

b) Revogam-se os artigos 19 a 44, cujas disposições levariam a pulverização das ações do Governo, prejudicando a consecução dos objetivos dos vários programas de trabalho.

c) Limita-se a emissão de títulos do Tesouro Nacional unicamente às necessidades de recursos para o pagamento do serviço da dívida pública federal. Com isto, visa-se a eliminação das pressões sobre o mercado financeiro do pagamento de despesas referentes a pessoal, custeio e investimento.

39. Proposta de Medida Provisória também encaminhada à Vossa Excelência veda a utilização da remuneração das disponibilidades de caixa do Tesouro junto ao Banco Central (Fonte 188) para outr fim que não o pagamento do serviço da dívida mobiliária da União.

40. Além disso, na reprogramação do Orçamento para 1994, a previsão de um déficit igual a zero no conceito operacional permite a eliminação de quaisquer pressões adicionais a rolagem do principal da dívida sobre o mercado financeiro interno. O que por sua vez abre espaço, na fase mais adiantada do programa de estabilização, para a redução progressiva e sustentada das taxas de juros reais até níveis compatíveis com o mercado internacional.

41. As mudanças propostas no projeto da Lei de Orçamento têm dois objetivos simultâneos: garantir o equilíbrio das contas públicas e equacionar o financiamento dos principais programas sociais do Governo, em especial os referentes a Saúde e Previdência.

42. Na elaboração da nova proposta orçamentária, uma vez verificada a acuidade das estimativas originais das receitas e refeitos os cálculos das projeções de gasto com pessoal e benefícios previdenciários, constatou-se ser ainda necessário efetuar profundos cortes nas despesas relativas a outros custeios e capital. Estes cortes obedeceram a uma série de critérios, entre os quais cabe mencionar:

a) manutenção integral dos gastos financiados com recursos externos e respectivas contrapartidas;

b) redução significativa das transferências voluntárias da União para Estados e Municípios;

c) manutenção de valores mínimos compatíveis com o funcionamento adequado da Administração Pública Federal com a execução dos programas prioritários do Governo, em especial os relativos à área social.

43. Após reestimar as despesas com pessoal e benefícios previdenciários, o déficit potencial de cerca de 26 bilhões de dólares reduziu-se para 16,3 bilhões de dólares. Respeitados os critérios acima, foi necessário então efetuar cortes drásticos nas outras despesas de custeio e capital financiadas com recursos não vinculados, revelando a decidida disposição governamental de ajustar em definitivo suas contas. Isto fez com que, ainda assim, o déficit chegasse, mesmo somando-se a redução das despesas com juros reais obtida pela eliminação do déficit operacional, aos 9,3 bilhões de dólares.

44. Tornou-se preciso, portanto, dispor de um instrumento adicional para financiar o déficit remanescente, dado que os cortes nos gastos de custeio e investimento financiados com recursos não vinculados foram feitos até o limite permitido pelo funcionamento adequado da máquina administrativa do Estado. Neste sentido estamos propondo a criação de um mecanismo emergencial de ajuste, cujas linhas se expõem a seguir.

Fundo Social de Emergência

45. O Fundo Social de Emergência, que proponho seja criado mediante uma emenda constitucional, aqui denominada Emenda

da de Estabilização, tem como principal objetivo equacionar o financiamento dos principais programas sociais que na proposta orçamentária original, mesmo após os cortes feitos, teriam de ser financiados por fontes inflacionárias. Também será utilizado, de forma complementar, no pagamento de despesas relacionadas com outros programas especiais de relevante interesse econômico e social (o que não inclui, vale ressaltar, qualquer gasto novo além dos previstos no Orçamento).

46. Das várias alternativas estudadas para compatibilizar a urgência do programa de estabilização com a agenda da Revisão Constitucional, esta foi inequivocadamente a melhor, tanto do ponto de vista financeiro como de equanimidade na distribuição dos sacrifícios inevitáveis do ajuste fiscal.

47. O Fundo Social de Emergência vigorará por um período de dois anos (abrangendo, portanto, o último ano do Governo de Vossa Excelência e o primeiro do Governo a ser eleito em 1994). Será constituído por meio do aporte de 15 por cento da arrecadação de todos os impostos e contribuições federais (implicando cortes, na mesma proporção, das despesas financiadas com recursos vinculados) e de um adicional de 5 por cento incidindo sobre as alíquotas dos mesmos impostos e contribuições.

48. Observe Vossa Excelência que o Fundo não financia novas despesas, nem implica em qualquer concentração de poder discricionário nas mãos do Executivo federal. Apenas permite o uso de recursos fiscais não inflacionários para cobrir as despesas

“NOSSA ECONOMIA NÃO ESTÁ DESTROÇADA E O PIB E A PRODUÇÃO VÃO CRESCER”

que o Governo tera que realizar mesmo apos um extraordinário corte nas despesas de custeio e capital anteriormente orçadas.

49. Do ponto de vista da sistemática de alocação de recursos orçamentários, o Fundo passa a representar uma nova fonte com destinação regulamentada constitucionalmente Visa reduzir a rigidez orçamentária, já que os recursos tomados disponíveis pelo corte global de 15 por cento das despesas vinculadas deverão ser desunados a cobrir gastos em areas onde há real necessidade adicional de fundos.

50. As tabelas a seguir ilustram a importância do Fundo Social de Emergência para o equacionamento do desequilíbrio das contas publicas. Todos os valores são expressos em bilhões de dolares referentes a cruzeiros de abril de 1993.

51. A primeira tabela sintetiza os ajustes em relação a proposta orçamentária anterior.

	US\$ bilhões
Déficit Potencial Inicial	22.2
(-) Ajuste por Reestimativa:	
Contribuições, Benefícios Previdenciários e Outras Receitas	(-) 2.1
- Déficit Potencial Reestimado	16.3
(-) Cortes em Outros Custeios e Capital, (exclusive Despesas Vinculadas)	(-) 5.5
(-) Redução das Despesas com Juros Reais	(-) 1.5
(-) Déficit a ser Financiado com o Fundo	9.3

52. O valor do Fundo Social de Emergência e de aproximadamente 15.8 bilhões de dólares, dos quais cerca de 6.5 bilhões não contribuem para a redução do déficit, pois destinam-se à cobertura de despesas com a Previdência e outras despesas de capital não vinculadas, incompressíveis apos o profundo corte nelas efetuado. Desta forma, a contribuição líquida do Fundo para o financiamento do déficit soma 9.3 bilhões de dólares, como demonstrado a seguir.

Contribuição líquida do Fundo ao Financ. Déficit	9.3
Transf. obrigatórias para Estados e Municípios	2.7
Desp. Vinculadas em Outros Custeios e Capital	2.9
Adicional de 5% sobre Impostos e Contribuições	3.7
Déficit Final	0.0

53. Observe-se que as despesas não financeiras na proposta do novo Orçamento a ser encaminhada ao Congresso Nacional, alcançam cerca de 79.2 bilhões de dólares, estando distribuídas nos seguintes itens:

	US\$ Bilhões
1. Transf. Obrigatórias para Estados e Municípios	11.8
2. Pessoal e Encargos	24.0
3. Benefícios Previdenciários	19.2
4. Outras Despesas Custeio e Capital (Ministerios)	24.2

54. A importância do Fundo Social de Emergência sob a ótica do financiamento destas despesas e destacada a seguir:

Despesas não financeiras: Total	100%
Fontes de Financiamento:	
1. Recursos vinculados	62%
2. Fonte 100 (Recursos livres)	10%
3. Recursos Financeiros de longo prazo	8%
4. Recursos Financeiros Infla-	

cionários

5. Fundo Social de Emergência

55. As perdas nas transferências obrigatórias para Estados e Municípios decorrentes da criação do Fundo Social de Emergência serão compensadas pela receita adicional dos Fundos de Participação que resultará do aumento de mais de 15 por cento na arrecadação dos impostos federais previsto para 1994, por consequência do enorme esforço no combate à sonegação que a Receita vem promovendo com significativo sucesso, bem como da arrecadação do IMPP e do Cofins.

56. É de ressaltar, portanto, que em termos reais os Estados e Municípios nada perderão: estarão assegurados transferências em 1994 no mínimo iguais às de 1993. Mais ainda, os executores dos gastos cobertos pelo Fundo Social de Emergência serão a Previdência e os próprios Estados e Municípios, de acordo com as prioridades sociais definidas no Orçamento.

57. A criação do Fundo Social de Emergência permitirá que o Governo faça frente aos custos da Seguridade Social, sem pressionar a inflação, no próximo biênio. Sem ele, dificilmente o Governo encontrará o necessário equilíbrio fiscal e mais dificilmente ainda terá condições de combater a inflação com a presteza que o País reclama. Aproveito deste Fundo, o Governo de Vossa Excelência e o primeiro ano do próximo Governo terão as condições mínimas de gestão adequada. Com isso, separaremos as dificuldades de gestão de curto prazo das questões estruturais.

58. Será, entretanto, imprescindível que se busquem as mudanças mais profundas, para tornar permanentes as condições do equilíbrio fiscal. Para isto, a Revisão Constitucional que ora inicia e de fundamental importância.

III - Revisão Constitucional

59. Os constituintes de 1988, a menar com sobradas razões, trataram de consolidar a democracia em nosso País, ampliando garantias e direitos individuais e a reafirmando a soberania popular como base do sistema de governo, e partiram para o resgate do que então se chamava de "dívida social". Entretanto, faltou-nos a percepção realista dos mecanismos de financiamento do gasto social e faltou-nos a decisão de efetivamente reconstruir o Estado em bases de competência e eficiência. A percepção de que o texto aprovado era em certos aspectos uma obra inconclusa explicita, de resto, inclusão nas Disposições Transitórias de artigo prevendo a Revisão Constitucional depois de cinco anos.

60. Mais do que um passo necessário para a estabilização da economia, e até para que a estabilidade seja duradoura, a Revisão é fundamental por suas implicações de longo prazo. Ela é a oportunidade de definir com nitidez o perfil do Estado desejado pelo la sociedade brasileira e desatar a amarras constitucionais - algumas delas já aludidas neste documento - que hoje impossibilitam o Governo federal de assumir plenamente seu papel de coordenador das ações do Estado e da sociedade, tanto no terreno do desenvolvimento econômico como no do bem-estar social. E, portanto, uma tarefa a ser empreendida sem imediatismos nem, falciosismos de qualquer natureza, com a consciência de que, em ultima análise, é o futuro do País que esta em fogo.

61. Por isso entendo, Senhor Presidente, e sei que assim também entende Vossa Excelência - que ao encaminhar suas sugestões ao Congresso Revisional este Governo não deve ater-se ao horizonte de sua própria duração, nem a do próximo Governo, tanto no que diz respeito à estabilização da economia quanto aos problemas político-eleitorais e partidários.

62. Nesse espírito, encaminhei ao Ministério da Justiça, que foi designado por Vossa Excelência para coordenar as propostas de mudança constitucional a serem defendidas pelo Governo, um conjunto de emendas atinentes a área econômica.

63. Não obstante, desejo expressar a Vossa Excelência as linhas de alteração que proponho e que me parecem indispensáveis para que o Brasil encontre um rumo na consolidação de uma sociedade democrática e de bem-estar social. Para este efeito, as agrupei sob seis rubricas, que passo a comentar a seguir: a) defederalismo fiscal; b) realismo orçamentário; c) reforma tributária; d) reforma administrativa; e) modernização da economia; f) Previdência. **Federalismo fiscal**

64. A Constituição de 1988 aumentou de forma significativa, através dos Fundos de Participação, a fatia dos Estados e Municípios no bolo tributário nacional. Mas o fez sem qualquer contrapartida de esforço tributário próprio ou estabelecido de padrões mínimos de atendimento e demandas sociais prioritárias. Ao mesmo tempo, preservou integralmente os encargos do Governo federal nas mais diferentes esferas de atuação, sem, contudo, dotá-lo dos recursos necessários para seu funcionamento. A receita que antes era arrecadada para tal finalidade foi transferida, a partir da entrada em vigor da nova Carta, para as diferentes unidades da Federação.

65. A volta ao centralismo tributário anterior esta fora de cogitação. O que se impoe, isto sim, é aprofundar a opção dos constituintes pela descentralização. Ao invés de reconcentrar os recursos e o poder discricionário de distribuí-los, equilibrar recursos e atribuições, reservando à União tarefas de coordenação e as ações de caráter nitidamente nacional e remetendo aos Estados e Municípios a execução dos serviços de interesse local. É esta orientação geral das emendas propostas aqui. Cabe destacar alguns de suas implicações.

66. A União se desvincula claramente da execução das políticas locais ligadas ao desenvolvimento urbano (habitação, saneamento, transporte coletivo). Mantém apenas a responsabilidade pelo fomento às ações dos Estados e Municípios nessa área, com a capacidade implícita de promover padrões de eficiência e economicidade para os serviços.

67. Nas áreas de saúde e assistência social, cabe consolidar a orientação descentralizante do Sistema Único de Saúde e da Lei Orgânica da Assistência Social, reconstituindo. Aqui também, a execução dos serviços fica com os Estados e Municípios, deixando ao Governo Federal funções de cooperação técnica e financeira, segundo critérios objetivos a serem definidos em lei.

68. Na área de educação, a avanço da