

Programa inclui mudanças institucionais

O objetivo das alterações é reduzir o impacto da queda da inflação sobre a situação fiscal e evolução do endividamento público

Publicamos a seguir a íntegra do Programa de Estabilidade Fiscal divulgado ontem pelo Ministério da Fazenda:

Introdução
O Programa de Estabilidade Fiscal representa um passo decisivo na consolidação do processo de redefinição do modelo econômico brasileiro. Trata-se, na essência, da mudança do regime fiscal do País, tarefa indispensável para que a estabilidade monetária possa ser solidamente enraizada e para que seja liberado o potencial de crescimento com mudança estrutural da economia brasileira.

Esse programa deve ser avaliado à luz dos vários movimentos que o governo já promoveu na direção das reformas estruturais - quase todas com reflexos importantes sobre o regime fiscal -, bem como das medidas de curto prazo adotadas ao longo dos últimos anos. Compõem o programa também novas iniciativas, divididas em dois grandes grupos: iniciativas estruturais e mudanças institucionais visando dar forma apropriada às decisões, procedimentos e práticas fiscais no futuro, e medidas de curto prazo, objetivando colher frutos imediatos em termos da melhoria do resultado fiscal.

Esse último conjunto de proposições, que corresponde aos instrumentos necessários para fazer a transição para o novo regime fiscal, tem uma importância muito grande no atual contexto. As sucessivas crises no mercado internacional - desde a ruptura do modelo do sudeste asiático até a recente moratória russa - engendraram um movimento de preferência acentuada por ativos mais líquidos e de menor risco, provocando severa contração do crédito global, sobretudo (mas não exclusivamente) para os mercados emergentes. Não se espera que essa tendência configure um estado permanente de escassez de crédito generalizada. No entanto, é certo que os

fluxos mundiais de capitais serão muito mais seletivos, sendo fundamental, para minimizar o custo do ajuste da economia brasileira, reforçar os elementos que permitam a diferenciação do País em relação a outros países emergentes. Acresce que já estamos no quinto ano do processo de estabilização monetária, sendo ainda necessário construir alicerces firmes para sua consolidação. Neste sentido, quer por necessidades associadas ao novo ambiente internacional, quer por uma exigência inscapável da presente situação da economia brasileira, afirma-se como indispensável um rápido ajuste das contas públicas.

Esse duplo movimento não pode estar dissociado de uma visão de futuro, calcada na necessidade de preservar de forma duradoura o conceito de restrição orçamentária e de equilíbrio fiscal. Ao redesenhar o regime fiscal brasileiro hoje, essa agenda contribuirá de forma definitiva para que o conjunto da sociedade colha os frutos do esforço fiscal de curto prazo o mais rapidamente possível, em termos de redução da taxa de juros e de crescimento da renda e do emprego. Por outro lado, o processo de ajuste estrutural e o desenho das medidas

Esse programa deve ser avaliado à luz dos vários movimentos que o governo já fez na direção de reformas estruturais

de transição não podem estar dissociadas da natureza dos problemas a serem enfrentados, o que pressupõe um diagnóstico exaustivo da evolução das contas públicas nos últimos anos.

Este documento está organizado em quatro partes. A primeira trata de revisar o passado recente, buscando chegar a um diagnóstico da situação fiscal brasileira e

identificar os fatores responsáveis pelo nosso desequilíbrio. Na segunda, são descritas as ações já tomadas pelo governo brasileiro nos últimos anos para enfrentar o problema fiscal. A terceira dedica-se a uma análise das medidas estruturais e institucionais a serem propostas enquanto, a quarta, trata da agenda de transição que compreende o núcleo de medidas que darão sustentação a uma substancial melhoria do resultado primário já em 1999.

1. Diagnóstico
1.1 Evolução do Resultado Fiscal

Uma discussão informada sobre a evolução do resultado fiscal na década dos noventa deve ser mediada pela clara percepção de dois processos fundamentais: a ruptura representada pela drástica redução da taxa de inflação a partir de meados de 1994 e a crescente deterioração da situação da previdência pública e privada.

A redução abrupta da taxa de inflação teve impactos de dois tipos sobre a situação fiscal e a evolução do endividamento público.

Em primeiro lugar, a inflação foi largamente utilizada para acomodar conflitos no âmbito do setor público e de sua relação com o setor privado, mascarando a real situação das contas públicas ao longo do tempo. As demandas ex-ante sobre o governo, nos seus três níveis, sempre foram muito superiores à real capacidade de atendê-las. Assim, os orçamentos apresentavam valores nominais supostamente suficientes para acomodar essas demandas, enquanto que a inflação, de forma impessoal mas implacável, encarregava-se de fazer o ajuste, reduzindo o valor efetivamente gasto pelo governo. Note-se que esse mecanismo contava com o apoio de um sofisticado sistema de indexação das receitas públicas, minimizando os impactos do "efeito Olivera-

Tanzi", e estava inserido nas práticas e procedimentos adotados pelo poder público, nas três esferas de governo, voltadas para conferir alguma disciplina fiscal. Ademais, é forçoso reconhecer que havia uma interação, ainda que complexa, entre a situação fiscal ex-ante e a própria dinâmica inflacionária. Esse mecanismo de controle fiscal ex-post foi eliminado pela bem sucedida estabilização, sendo necessário enfrentar, de agora em diante, de forma explícita, o problema da restrição orçamentária.

Em segundo lugar, a inflação sempre representou um

A inflação permitiu durante décadas que o governo financiasse parte do déficit sem impacto no endividamento público

mecanismo sub-reptício de tributação, a mais regressiva e perversa forma de tributação, posto que incidente de forma desproporcional sobre os mais pobres. O chamado imposto inflacionário permitiu durante décadas que o governo financiasse parte de seu déficit sem impacto sobre o endividamento público oneroso, amortecendo a evolução da relação entre a dívida pública e o PIB ao longo dos anos. Isso agora também acabou, sendo necessário explicitar com clareza o custo do financiamento das políticas públicas, seja na forma de maiores impostos e contribuições hoje, seja na forma de endividamento adicional (maiores impostos e contribuições para as futuras gerações).

Nota-se na Tabela 1, acima, um claro contraste entre os resultados fiscais no período pré-estabilização e pós-estabilização, evidenciando claramente a deterioração fiscal havida. De um resultado primário positivo de quase 3% do PIB no período pré-estabilização, passou-se a uma situação de crescente e visi-

vel dificuldade de produzir resultados primários positivos no período pós-estabilização. Nota-se, além disso, um aumento da carga de juros do conjunto do setor público, associada ao crescimento do endividamento público no período e à necessidade de manutenção de taxas de juros elevadas no período pós-estabilização. A elevação da taxa de juros real, usual em processos de estabilização, e necessária em razão da frágil situação fiscal, foi agravada em virtude de três crises financeiras internacionais ocorridas em 1995, 1997 e 1998.

1.2. Componentes do Déficit

1.2.1. Governo Central

As despesas não financeiras do Governo Central dividem-se em quatro blocos: pessoal e encargos; benefícios previdenciários; transferências constitucionais a Estados e Municípios; e Outras Despesas Correntes e de Capital. Os três primeiros blocos compreendem essencialmente despesas ditas "incomprimíveis", por não comportarem, em razão de rigidez legal, qualquer redução.

A tabela 1I, abaixo, mostra que as despesas ditas "incomprimíveis" respondem por mais de 3/4 das despesas não financeiras do Governo Central. Mostra também o peso das despesas relativas à Previdência Social (INSS) e à pessoal e encargos previdenciários.

Transferências/Vinculações

A legislação constitucional e infra-constitucional instituiu no Brasil, ao longo do tempo, enorme e crescente rigidez fiscal, através da combinação de vinculação de recursos e criação de despesas desacompanhadas de receitas. Dessa rigidez fiscal resultam a subtração, ao Governo Federal, da eficácia de instrumentos de política macroeconômica, a redução da função alocativa do orçamento, e a criação de automatismos de gastos, com supressão do incentivo à eficiência.

Transferências a Estados e Municípios

As transferências aos Estados ao Distrito Federal e aos municípios, regidas pelo texto constitucional ou por legislação infra-constitucional, são complementadas por transferências voluntárias para a execução de programas a cargo dos Estados e municípios.

FPE e FPM

As transferências ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação aos Municípios (FPM) apresentaram, ao longo dos últimos 25 anos, crescimento contínuo. Em 1970, o FPM e o FPE eram constituídos pelo destaque de 5,0% da arrecadação do Imposto de Renda e do IPI, índice que cresceu sucessivamente, atingindo em 1985 14,0% para FPM e 16,0% para o FPE. A partir da edição da Constituição de 1988, o índice voltou a crescer, até atingir o nível atual de 22,5% para o FPM e 21,5% para o FPE (GRAFI-CO 1).

O aumento do percentual da repartição tributária aos Estados e municípios foi acompanhado de crescimento da arrecadação de impostos, como reflexo do desempenho da economia, o que resultou em consequente incremento nos valores do FPM e FPE. Os valores do FPM e FPE saltaram, respectivamente, de R\$ 5,2 bilhões e R\$ 4,5 bilhões em 1985 para valores estimados em R\$ 12,4 bilhões e R\$ 11,1 bilhões em 1998 em termos reais (Gráfico 2).

Outras Despesas Correntes e de Capital

Aqui se inclui a parcela do grupo de despesas "Outras Despesas Correntes e de Capital" sobre a qual de fato o Executivo pode atuar, no curto prazo. Ela corresponde, conforme já se observou, a menos de um quarto do total das despesas não financeiras do Governo Federal, o que evidencia a pouca margem de manobra da política fiscal no marco legal vigente.

Essa parcela compreende basicamente três tipos de gastos: i) gastos com investimentos e prestação continuada de serviços à população na área social; ii) investimentos voltados à expansão e modernização da infra-estrutura econômica; iii) e, por fim, dispêndios associados à manutenção da máquina administrativa.

1.2.2. Regime Geral da Previdência Social

Magnitude e Efeitos do Desequilíbrio

O desequilíbrio nas contas previdenciárias tem sido o principal obstáculo à melhoria dos resultados fiscais da União, Estados e municípios. O resultado consolidado da previdência do setor público e dos trabalhadores da iniciativa privada aponta para déficit no fluxo de caixa da ordem de R\$ 42,2 bilhões em

1998. Esse número seria elevado para R\$ 49,6 bilhões, em 1999, caso a reforma constitucional em fase de conclusão no Congresso Nacional não viesse a ser aprovada (TABELA 3).

Importa notar que o desequilíbrio do sistema público de previdência estimado para 1998 é cerca de 4 vezes maior que o do INSS. O sistema público despende algo em torno de R\$ 40 bilhões/ano para pagar benefícios a cerca de 3 milhões de servidores inativos, ao passo que o INSS gastará cerca de R\$ 54 bilhões no ano de 1998 com benefícios para aproximadamente 18 milhões de trabalhadores. A União tem despendido com aposentadas e pensões o equivalente a 85% da folha de ativos, ao passo que na iniciativa privada a contribuição ao INSS corresponde, em geral, a 20% da folha. Mantidas as atuais tendências, os gastos com aposentadorias e pensões acabarão por inviabilizar as administrações

públicas, pela compressão dos salários dos servidores da ativa e a drástica redução da disponibilidade de recursos para execução das demais políticas públicas, nas áreas de educação, saúde, segurança, transportes e habitação.

Nos Estados, por sua vez, o dispêndio com inativos responde por cerca da metade dos gastos totais com folha de pagamento, contribuindo assim para que esses se situem, em média, e na maioria dos casos, bastante acima do limite de 60% da receita líquida determinado pela "Lei Camata", relativa a limites de despesas com pagamento de pessoal.

Em muitos municípios, a situação é de completo descontrole, visto que a maior parte deles não apresenta sequer número mínimo de segurados para os quais há distribuição de riscos atuarialmente consistente. O último levantamento feito pelo Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS indica que cerca de 1.388 municípios têm regime próprio de previdência, dos quais 943 têm menos de 20 mil habitantes e não apresentam nenhuma estrutura de administração da conta previdenciária. Além do problema fiscal, as distorções do sistema previdenciário têm comprometido a estratégia de desenvolvi-

mento econômico e social, devido aos seus efeitos negativos sobre o nível de poupança interna, a eficiência do mercado de trabalho e a distribuição da renda.

Principais Problemas

As causas dos desequilíbrios apontados no documento estão associadas antes à organização do sistema previdenciário que à dinâmica demográfica, macroeconômica ou relativa ao mercado de trabalho e relacionam-se com os itens enumerados a seguir:

- i. Diversidade de Regimes;
- ii. Completa ausência de proporção entre benefícios e contribuições, principalmente no setor público;
- iii. Aposentadoria precoce por tempo de serviço;
- iv. Aposentadorias Especiais;
- v. Distorções da Previdência Complementar.

1.2.3. Estados e Municípios

O ajustamento dos governos estaduais e municipais à subita queda da inflação foi mais traumático que o do Governo Federal. Isto porque, ao contrário do Governo Federal, que só usava suas re-

Fatores históricos já haviam contribuído para a deterioração da situação fiscal de estados e municípios

ceitas financeiras decorrentes da correção monetária para pagar despesas da mesma natureza, muitos governos estaduais e municipais usavam receita de correção monetária para custear despesas primárias, relativas a pessoal, custeio, investimento.

Soma-se a esse problema o fato de que os governos estaduais, a exemplo do que ocorreu no Governo Federal, concederam expressivos aumentos salariais no final de 1994 e primeiro quadrimestre de 1995, confiantes - equivocadamente - na continuação do grande incremento de receita ocorrido nos primeiros 9 meses após o lançamento do Real, que esteve associada à elevação significativa da taxa de crescimento bem como à virtual eliminação da corrosão inflacionária da arrecadação (efeito Olivera-Tanzi).

Com o esgotamento do efeito Tanzi e a desaceleração do crescimento econômico a partir de fevereiro de 1995 em razão do aumento da taxa de juros efetuado para enfrentar a crise do México, ocorreu diminuição do crescimento das receitas tributárias.

O início de 1995 colheu assim as novas administrações de governos estaduais em situação financeira comprometida por várias razões adicionais. Os sistemas financeiros estaduais sofreram pesadamente com a queda da inflação e a consequente perda de receitas inflacionárias. Vários bancos estaduais tornaram-se insolventes, em parte devido à inadimplência de seus próprios acionistas controladores. Os Estados passaram, então, a enfrentar crescentes dificuldades de caixa, a financiar-se através de custosos empréstimos de antecipação de receita orçamentária (ARO) obtidos junto à rede bancária privada, a atrasar compromissos, inclusive relativos a serviço da dívida e folha de salários, e a exercer crescente pressão política para a renegociação de dívidas já refinanciadas ao amparo das Leis n. 7976/89 e 8727/93.

Do ponto de vista estrutural, fatores históricos já haviam contribuído para a deterioração da situação fiscal de Estados e municípios. Destacam-se a inexistência de instru-

mentos de controle de endividamento, sobretudo através de restrições às operações ativas das instituições financeiras controladas pelos Estados, a ausência de mecanismos de ordenamento das finanças públicas e, na maior parte dos casos, de estruturas de arrecadação eficientes. No caso dos Estados, a autonomia orçamentária dos Poderes Legislativo e Judiciário representa enorme pressão, desacompanhada de mecanismos de controle, sobre receitas finitas. Por fim, cabe ressaltar, no caso dos governos municipais, a proliferação de novos municípios subsequente à promulgação da Constituição de 1988, da qual resultou demandas adicionais por um mesmo volume de recursos passíveis de distribui-

(Continua na pág. A-6)

Necessidades de financiamento do setor público, 1991-98

Valores acumulados no ano (em % do PIB corrente)

Discriminação	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ⁽¹⁾ Jan/Jul	Média 91-94	Média 95-98
Governo central										
Nominal	6,54	16,31	23,87	10,15	2,38	2,56	2,64	4,65	14,22	3,06
Juros nominais	7,52	17,40	24,75	13,41	2,90	2,93	2,37	5,10	15,77	3,33
Primário	-0,98	-1,10	-0,88	-3,25	-0,52	-0,37	0,27	-0,45	-1,55	-0,27
Operacional	0,08	0,59	0,60	-1,57	1,74	1,62	1,77	4,54	-0,08	2,42
Juros reais	1,06	1,68	1,48	1,68	2,26	2,00	1,50	4,99	1,48	2,69

Estados e municípios

Nominal	9,77	16,90	27,12	12,08	3,57	2,71	3,04	2,05	16,47	2,84
Juros nominais	11,17	16,97	27,74	12,84	3,39	2,16	2,30	2,05	17,18	2,48
Primário	-1,40	-0,06	-0,62	-0,77	0,18	0,54	0,74	0,01	-0,71	0,37
Operacional	-0,68	0,65	0,08	0,08	2,37	1,81	2,27	1,93	0,21	2,09
Juros reais	0,72	0,71	0,70	1,57	2,19	1,27	1,53	1,92	0,93	1,73

Estatais

Nominal	10,45	12,54	13,75	4,74	1,33	0,61	0,45	0,30	10,37	0,67
Juros nominais	10,78	12,95	14,50	5,93	1,25	0,68	0,51	0,12	11,04	0,64
Primário	-0,33	-0,41	-0,76	-1,19	0,07	-0,08	-0,06	0,18	-0,67	0,03
Operacional	0,79	0,51	0,03	-0,37	0,88	0,32	0,29	0,30	0,24	0,44
Juros reais	1,12	0,92	0,79	0,82	0,81	0,39	0,35	0,12	0,91	0,42

Setor público consolidado

Nominal	26,75	45,75	64,74	26,97	7,28	5,87	6,14	7,00	41,05	6,57
Juros nominais	29,46	47,32	67,00	32,18	7,54	5,78	5,18	7,27	43,99	6,44
Primário	-2,71	-1,57	-2,26	-5,21	-0,27	0,09	0,96	-0,27	-2,94	0,13
Operacional	0,19	1,74	0,72	-1,14	5,00	3,75	4,33	6,76	0,38	4,96
Juros reais	2,90	3,32	2,98	4,07	5,26	3,66	3,37	7,03	3,32	4,83

Fonte: Bacen (1) Valores acumulados Jan-Jul, em % do PIB do período Obs.: superávit = (-)

Resultado dos sistemas de previdência - INSS e RJU

Valores em R\$ milhões correntes

Discriminação	Realizado			Previsão	
	1995	1996	1997	1998	1999
I. Regime geral - INSS					
	10	-656	-2.791	-7.805	-10.893
Contribuições (Arrecadação Líquida)	32.576	40.631	44.260	45.957	48.739
Benefícios Previdenciários	32.566	41.287	47.051	53.762	59.632
II. Previdência dos Servidores Públicos					
	-13.355	-14.806	-32.002	-34.430	-38.764
União					
	-13.355	-14.806	-17.100	-18.317	-22.137
Contribuições dos Servidores	2.101	2.580	2.583	2.633	2.763
Despesa com Inativos e Pensionistas	15.456	17.386	19.683	20.950	24.900
Estados					
	nd	nd	-12.573	-13.595	-14.021
Contribuições dos Servidores	nd	nd	3.360	3.633	3.897
Despesa com Inativos e Pensionistas	nd	nd	15.933	17.228	17.918
Municípios					
	nd	nd	-2.329	-2.518	-2.606
Contribuições dos Servidores	nd	nd	354	383	411
Despesa com Inativos e Pensionistas	nd	nd	2.683	2.901	3.017
III. Total					
	-13.345	-15.462	-34.793	42.235	-49.656

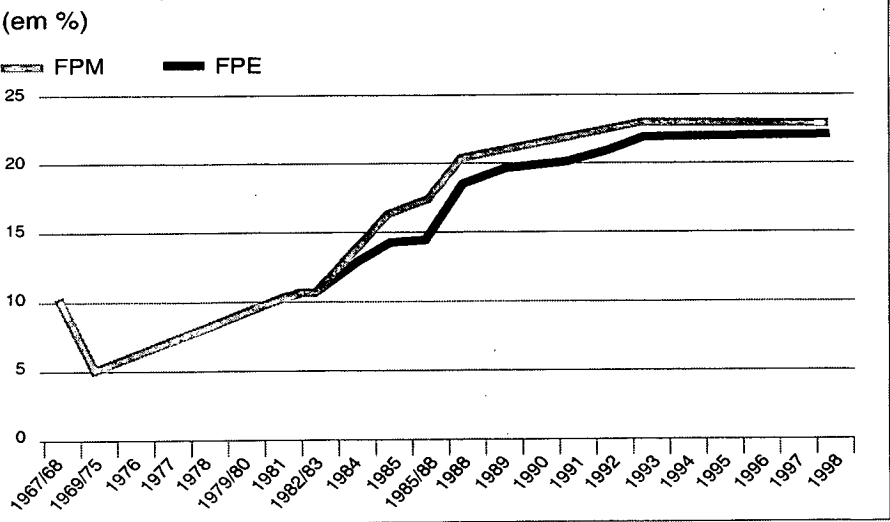
Fontes: MPAS, MPO, MF

Distribuição das despesas primárias do Governo Central

Despesas totais	Reprogramado 1998*	Participação % na despesa
Pessoal e encargos	46.557	26
Benefícios previdenciários	53.762	30
Principais vinculações	40.878	23
Fundo de participação dos Estados e municípios	28.157	
Subsídios e Subvenções	2.801	
Demais	9.920	
Outras despesas de custeios e capital - OCC	36.675	21

* Em milhões de R\$

Participação do FPE e FPM sobre o IR e IPI (em %)



Fundo de participação - FPE/FPM

Valores a preços de abril/98 - IGP-DI (em R\$ milhões)

