

Congresso votará regulamentação das reformas

(Continuação da pág. A-5)

ção, numa dispersão irracional de recursos em detrimento da qualidade dos serviços prestados.

1.2.4. Empresas Estatais

Outra fonte de estrangulamento considerável das finanças públicas é a participação relativa das empresas estatais federais na composição dos resultados fiscais da União, vindo decrescendo ano a ano, desde 1991, em decorrência dos programas federal e estaduais de desestatização - incluindo a alienação de ativos e a concessão de serviços públicos, que representam vertente expressiva da redefinição do papel do Estado na economia brasileira.

Entre 1990 e 1998, o número de empresas estatais federais declinou de 186 para 92 e seus gastos totais diminuíram de 13,63% para 6,65% do PIB, e o contingente de empregados reduziu-se de 801.716 para 367.984. Entre 1991 e 1998, os investimentos desceram de 2,26% para 1,31% do PIB. Entre dezembro de 1993 e julho de 1998, o endividamento das empresas estatais diminuiu de 14,1% do PIB para 3,0% do PIB. Parte desse encolhimento deve-se à transferência de dívidas para o setor privado, e outra parte à absorção de passivos pelo Governo Federal, como etapa preliminar da privatização de empresas.

Por fim, entre 1991 e 1998, as transferências de recursos do Tesouro para as estatais reduziram-se de 0,45% para 0,03% do PIB.

O processo de desestatização tem permitido a utilização de receitas no abatimento da dívida pública, como discutido abaixo, e vem permitindo ao País superar a fase em que as estatais concorriam com prioridades sociais por escassos recursos públicos.

1.3. Sistema Tributário

A convicção da urgente necessidade de se promover profunda reforma do sistema tributário brasileiro é generalizada, dado que o atual modelo não evoluiu na medida adequada em relação às mudanças ocorridas na economia mundial.

Dentre as bases tradicionais de incidência - renda, patrimônio e consumo/faturamento - é a tributação sobre o consumo/faturamento a que, sem dúvida, apresenta maiores problemas, dos quais destacam-se:

- i. complexidade;
- ii. obsolescência;
- iii. baixa capacidade de integração.

Como consequência de todas essas características, a tributação sobre o consumo/faturamento no Brasil tem gerado, inquestionavelmente, distorções e ineficiências econômicas, sobretudo setoriais. Os custos de administração são inegavelmente elevados, tanto para o poder público como para o setor de contribuintes.

Do ponto de vista do cidadão, há baixa transparência da carga tributária efetiva contida no preço de cada produto consumido.

No que concerne à tributação sobre a renda, malgrado o esforço de modernização, há que se reconhecer ainda a existência de brechas fiscais, que possibilitam o planejamento tributário, e diferentes formas de renúncia fiscal, comprometendo o desejado caráter de neutralidade que deve revestir o imposto.

1.4. Dívida Pública

No Brasil, as estatísticas sobre a dívida pública e o déficit abrangem os três grandes componentes do setor público não-financeiro: Governo Federal, incluindo o Tesouro Nacional, a Previdência Social e o Banco Central; os governos estaduais e municipais, dos 26 Estados e Distrito Federal, além de mais de 5500 municípios; e as empresas estatais não-financeiras, controladas pelo setor público nos três níveis de governo. É necessário ter presente essa abrangência ao contrastar os dados fiscais do Brasil com muitos países que restringem suas estatísticas ao Governo Federal.

A década de 1990 caracterizou-se por processo de intensa modificação na composição da dívida líquida do setor público. Ocorreu, de um lado, a substituição de dívida externa por dívida interna em razão, primeiramente, do fechamento dos mercados internacionais de capitais ao País ocasionado pela moratória externa da década de 1980 e, posteriormente, da política de acumulação e esterilização monetária de reservas internacionais adotada a partir de 1992. De outro lado, ampliou-se substancialmente a dívida do Governo Federal, crescendo também, embora mais moderadamente, a dívida dos governos estaduais e municipais, ao mesmo tempo em que se reduzia a dívida das empresas públicas em razão do programa de privatização, conforme mencionado acima.

Os avanços obtidos com os programas federal e estaduais de desestatização pode ser atribuída a drástica redu-

ção do endividamento das empresas estatais, de 14,1% do PIB, em dezembro de 1993, para apenas 3,0% em julho de 1998, como indicado no Gráfico 3, acima.

Vale salientar que a adoção de uma política de liberalização de recuperação do crédito público e de transparência nas contas do governo levou à explicitação de uma série de passivos até então ocultos, acumulados ao longo do tempo, contribuindo para a ampliação da dívida líquida do Governo Consolidado.

2. Medidas já Implementadas

Para enfrentar os fatores de natureza estrutural que se encontram na raiz do desequilíbrio fiscal do Estado brasileiro, o Governo do Presidente Fernando Henrique desencadeou, já no início de seu primeiro mandato, conjunto articulado de iniciativas que compreendeu propostas de emenda à Constituição Federal, projetos de lei complementar e ordinária, acordos com governos estaduais, e medidas administrativas.

São descritas a seguir as alterações já implementadas, cujos efeitos são de importância fundamental para o Programa de Estabilidade Fiscal referente ao triênio 1999-2001. A descrição não inclui a emenda à Constituição aprovada pelo Congresso Nacional que viabiliza a reforma administrativa, assunto discutido no próximo item deste Programa, relativo à Agenda Prospectiva.

2.1. Reformas Constitucionais da Ordem Econômica e do Estado

2.1.1. Reformas Constitucionais e Legais da Ordem Econômica

O Congresso Nacional aprovou reformas constitucionais da ordem econômica

A privatização resultou em redução do endividamento das estatais de 14,1% do PIB em 1993 para 3% em julho de 1998

propostas pelo Executivo. As mudanças permitiram o redesenho do Estado brasileiro, com a supressão de gargalos ao investimento e do concurso das empresas estatais na demanda por escassos recursos públicos. A criação das condições legais para a ampliação do programa brasileiro de privatizações, viabilizada pelas reformas, resultou em geração de vultosas receitas extraordinárias de capital, fator importante na estratégia de busca da estabilização da relação dívida/PIB, e na transferência de responsabilidades de investimento para o setor privado e supressão de fontes inadequadas de endividamento dos governos estaduais. Possibilitou, adicionadamente, ganhos de competitividade associados à retomada dos investimentos no setor de infra-estrutura, não mais sob regime de monopólio.

2.1.2. Programa de Privatizações

Frente às possibilidades abertas pelo novo marco legal, o Governo Federal atuou em sua esfera direta de competência através de vigoroso programa de desestatização, e incentivou os Estados a adotar também amplas agendas de privatização, para o que se valeu dos programas de estímulo ao ajuste fiscal e patrimonial embutidos na negociação das dívidas estatais, discutida abaixo. A nova fase do programa de privatizações, caracterizada pela incorporação dos setores de infra-estrutura, marcou também a conclusão das privatizações do setor industrial, com a venda da Companhia Vale do Rio Doce, e o início do processo de privatizações de bancos públicos estaduais.

Como resultado desses três vetores - conclusão das privatizações no setor industrial, rápida expansão do processo no setor de infra-estrutura e inclusão do setor financeiro estadual, o programa brasileiro de privatização apresentou resultados crescentes e já está entre os dois maiores programas de privatização do mundo em termos de receitas auferidas.

2.2. Administração da Dívida Pública

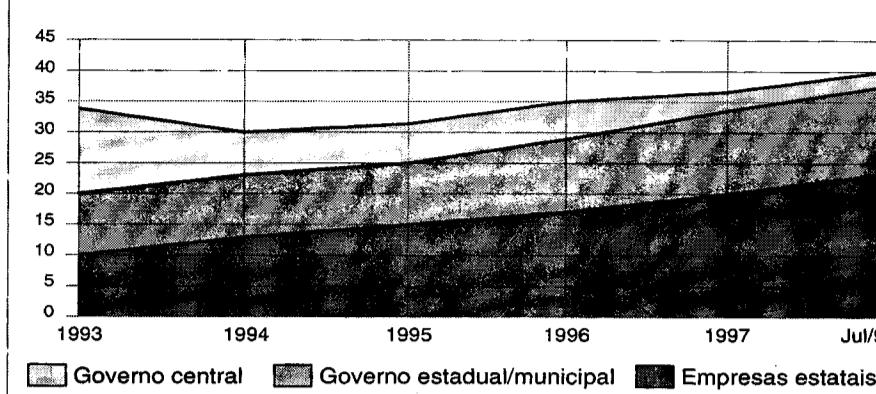
As linhas básicas da política de administração da dívida líquida do Governo Federal são descritas a seguir. Sob a ótica da dívida pública consolidada do setor público, essa política tem sido complementada pelo ajuste fiscal que é parte integrante dos acordos de refinanciamento de dívida dos Estados, pela reorganização dos bancos estatais e pela instituição do restrição ao endividamento dos Estados e dos Municípios.

2.2.1. Administração da Dívida Pública Federal

Com relação à dívida externa, a partir do êxito do processo de estabilização da economia, foi possível implementar uma estratégia de administração cujos objetivos eram minimizar os custos de financiamento e modificar a estrutura da dívida, tanto

Evolução da dívida líquida do setor público

1993/98 (em % do PIB)



em termos de perfil de maturação, como de riscos e "duration". A estrutura anterior à estabilização tinha prazo médio excessivamente curto, alta proporção de papéis indexados às taxas de juros "overnight" e aos índices de preços. A nova administração da dívida pública interna tinha como objetivo adicional, desenvolver o mercado interno de capitais através da reconstrução da estrutura a termo de taxas de juros, que as várias décadas de inflação crônica haviam destruído.

Procurou-se aumentar gradativamente a participação e o prazo dos papéis pré-fixados. No caso da dívida do Tesouro Nacional, esses instrumentos, que representavam cerca de 6% do total em fevereiro de 1995, passaram a somar 64% em outubro de 1997. Naquele mesmo mês, o prazo médio da dívida mobiliária atingiu a marca de oito meses, uma melhora significativa sobre os cerca de dois meses observados ainda no início de 1996.

A eclosão da crise internacional em outubro de 1997 teve como resposta de política econômica no Brasil não apenas a adoção das medidas fiscais, comentadas a seguir, como também a drástica elevação das taxas de juros de curto prazo. A súbita elevação das taxas de juros impôs pesados prejuízos aos detentores de títulos públicos com taxas "pré-fixadas", que passaram imediatamente a exigir prêmios substantivos para adquirirem títulos com prazos mais longos.

Papéis mais curtos passaram então a ser oferecidos pelo Banco Central, até que se consolidasse a percepção de que a elevação das taxas de juros era temporária e que não fazia sentido, do ponto de vista do emissor, aceitar de juros muito elevados em titulos de mais longo prazo.

O agravamento da crise internacional, tornou inviável a continuidade da política de colocação de papéis pré-fixados - tanto no que diz respeito a prazos e a custos, à luz da determinação de assegurar perfil mínimo e compatível com o refinanciamento de operações de antecipação de receita orçamentária, e o financiamento de planos de demissão voluntária, o Programa revelou-se insuficiente para equacionar a situação dos Estados em razão da existência de outras dificuldades financeiras - entre as quais dívida mobiliária, dívidas contratuais, e passivos financeiros junto aos sistemas financeiros estaduais.

Através de Protocolos de Intenção firmados com os Estados, passaram a ser estabelecidos compromissos e metas de ajuste financeiro, patrimonial e administrativos.

Foram então assinados, até o prazo previamente definido de 30.06.98, contratos de refinanciamento de dívidas associados a Programas Econômicos contendo metas relativas a resultado primário, relação dívida financeira/receita líquida real, meta de crescimento da receita tributária, comprometimento máximo com despesas de pessoal, comprometimento máxi-

mo de investimento como proporção da receita líquida real, e programa de privatização, ajuste patrimonial e reforma administrativa.

Foram até o presente firmados contratos de refinanciamento com

24 Estados da Federação.

Os respectivos Programas Econômicos encontram-se em fase final de elaboração, o que permitirá que em 1999 esses Estados estejam com seus programas de ajuste em vigor.

Os três Estados que não firmaram contrato não apresentaram montante de dívida financeira significativa.

A absorção pelo Tesouro Nacional da dívida mobiliária dos Estados, no contexto das operações de renegociação, resultou o saneamento do mercado de títulos da dívida pública.

Paralelamente, foram adotadas medidas de saneamento do sistema bancário oficial dos Estados, assim eliminando fonte histórica de financiamento utilizada extensa e indevidamente pelos governos estaduais.

Este conjunto de provi-

ncias marcou mudança qualitativa profunda e positiva no relacionamento financeiro entre a União e os Estados.

Até então a postura da União ante os Estados era, essencialmente, a do credor preocupado apenas com a recuperação de seus créditos, mas sem tentar influir na política fiscal dos Estados.

Este foi o espírito que norteou as relações entre a União e os Estados, era, essencialmente, a do credor preocupado apenas com a recuperação de seus créditos, mas sem tentar influir na política fiscal dos Estados.

Supereadas as presentes dificuldades, serão retomadas as linhas básicas de administração da dívida pública que vinham sendo implementadas, com êxito, desde 1995.

A dívida pública externa, por outro lado, teve explicitado seu caráter marginal, seja no financiamento do orçamento público - largamente coberto no mercado doméstico - seja do ponto de vista do

balanço de pagamentos - financiado primordialmente pelo expressivo ingresso de investimentos diretos, associados à privatização, e pelas captações privadas no mercado internacional de capitais. Assim sendo, além da redução do custo de financiamento do Tesouro Nacional, foram instituídos pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central do Brasil.

Em especial, foram continuadas as operações ativas das instituições financeiras com Estados, Distrito Federal, municípios e suas autarquias.

2.2.5. Alterações da Legislação

A conjugação de alguns fatores tornou patente, desde o envio ao Congresso da proposta da Emenda à Constituição em 1995, a necessidade de reforma mais abrangente do sistema tributário: o avanço e a consolidação da integração comercial e financeira do Brasil à economia mundial, o agravamento da guerra fiscal entre unidades da Federação, e a percepção inequivoca da necessidade de assegurar competitividade ao setor produtivo nacional como condição para o crescimento sustentado da economia.

2.2.6. Reorganização dos bancos estaduais

A despeito das restrições instituídas pela lei penal e por normas do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central, as instituições financeiras do setor público dos Estados representam fonte

2.2.7. Modernização das Administrações Fiscais Estaduais e Municipais

Na tentativa ao imposto de renda das pessoas físicas, promoveu-se ampla simplificação da legislação, por força da introdução do desconto simplificado, fator que em muito contribuiu para o crescimento, superior a 60%, verificado na quantidade de declarantes, tomado como base o exercício de 1994.

Simplificação foi também introduzida no que diz respeito à tributação de microempresas e empresas de pequeno porte, com a introdução do SIMPLES, caracterizado, sobretudo, por acolher em base de incidência única (receita bruta), tributos federais sobre a renda e o consumo, tributação previdenciária sobre a folha de pagamento e, eventualmente, tributos estadual e municipal sobre o consumo; e por conciliar a tributação com a geração de emprego, já vista a neutralidade da receita bruta face à contratação de novos empregados.

Quanto à tributação sobre o patrimônio, as modificações centraram-se no ITR, com ênfase na finalidade extra-fiscal do tributo e a associação estabelecida em Lei entre o valor da propriedade para fins tributários e para fins de desapropriação.

2.2.8. Administração Tributária da União

As alterações na legislação tributária foram acompanhadas de ações destinadas a conferir maior racionalidade e eficácia ao lançamento, fiscalização e cobrança de tributos, bem como ampliar e modernizar os recursos postos à disposição do contribuinte para cumprimento voluntário das obrigações fiscais.

2.2.9. Modernização das Administrações Fiscais Estaduais e Municipais

No contexto do federalismo fiscal brasileiro, a gestão eficaz dos sistemas tributário e de gasto público depende igualmente de ações dos governos estaduais e municipais.

O Ministério da Fazenda concebeu e tem desenvolvido programas específicos de modernização e fortalecimento institucional das administrações fiscais de Estados e Municípios brasileiros, além de empreender, em conjunto com o Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS, esforço no sentido de reforçar a estruturação e capacidade técnica dos órgãos formuladores da política previdenciária no âmbito estadual, com vista a contribuir para a viabilidade financeira e atuarial dos sistemas de previdência.

2.2.10. Administração Tributária da União

As alterações na legislação tributária foram acompanhadas de ações destinadas a conferir maior racionalidade e eficácia ao lançamento, fiscalização e cobrança de tributos, bem como ampliar e modernizar os recursos postos à disposição do contribuinte para cumprimento voluntário das obrigações fiscais.

2.2.11. Modernização das Administrações Fiscais Estaduais e Municipais

No contexto do federalismo fiscal brasileiro, a gestão eficaz dos sistemas tributário e de gasto público depende igualmente de ações dos governos estaduais e municipais.

O Ministério da Fazenda concebeu e tem desenvolvido programas específicos de modernização e