

ACORDO COM FMI

Íntegra do memorando de entendimento

A seguir, a íntegra do Memorando de Entendimento enviado ontem pelo governo brasileiro à direção do Fundo Monetário Internacional (FMI):

"Brasília, 13 de novembro de 1998

Prezado Sr. Camdessus,
O memorando em anexo descreve as políticas e objetivos econômicos do Governo do Brasil para o período 1998-2001, em apoio das quais o Governo solicita ao FMI soma equivalente a

US\$ 13.025 milhões (US\$ 18.023,21 milhões) na forma de um arranjo stand-by de 36 meses de duração.

O Governo acredita que essas políticas promoverão, de maneira

sustentada e equitativa, o crescimento da produção e do emprego a longo prazo, em condições de baixa inflação e viabilidade externa, particularmente no contexto de volatilidade nos mercados financeiros internacionais. Será também ampliada a eficiência da economia em geral e do setor público em particular, e atendidas as necessidades sociais prioritárias. O Governo se declara pronto a adotar políticas e medidas adicionais, se forem necessárias para assegurar o alcance desses objetivos.

O programa Brasil-FMI resulta de diálogo que se intensificou desde o início de outubro. O FMI já expressou apoio, em dois comunicados conjuntos prévios, ao programa fiscal brasileiro de três anos de duração. O Brasil entende o programa com o Fundo como sendo, essencialmente, de natureza preventiva. O programa ajudará o País a enfrentar um período de profundas incertezas nos mercados financeiros internacionais.

Durante o período do arranjo, as autoridades brasileiras manterão relacionamento próximo com o Fundo, e o consultarão sobre a adoção de políticas e medidas que possam ser necessárias, dentro das práticas existentes. Nos próximos seis meses (sic), revisões do programa serão desenvolvidas com o Fundo antes do fim de março de 1999 e do fim de junho de 1999.

Pedro Sampaio Malan - Ministro da Fazenda
Gustavo H.B. Franco - Presidente do Banco Central

Ao Sr. Michel Camdessus - Diretor-Gerente do Fundo Monetário Internacional
MEMORANDO DE POLÍTICAS ECONÔMICAS

I. Antecedentes

1. Desde a introdução do Plano Real, em 1º de março de 1994, a economia brasileira obteve notável e sustentada redução da inflação, de uma taxa anual de mais de 2.500% em 1993 para menos de 3% em setembro de 1998 - taxa que o Brasil não havia experimentado por quase meio século. A baixa inflação foi alcançada sem custo significativo para a atividade econômica ou perda de renda. O PIB real cresceu a uma taxa anual de 4,1% no período 1994-1997, tendo o PIB per capita aumentado, no mesmo período, à taxa anual de 2,7%. Esse desempenho econômico - que contrasta agudamente com a estagnação da renda real e a alta inflação dos anos 80 e início dos 90 - permitiu que fossem mantidas taxas de desemprego relativamente baixas até 1997, com melhorias significativas no padrão de vida do povo brasileiro, em particular das pessoas situadas nos extremos de rendimentos mais baixos.

2. O progresso na estabilidade econômica e financeira foi acompanhada de substanciais reformas de estrutura, que contribuíram para a modernização da economia e para o aumento da produtividade. Essas reformas incluíram a continuada abertura da econo-

mia, por intermédio da liberalização do comércio e dos fluxos de capitais, o programa de privatização talvez mais amplo da história, a desmonopolização e a desregulamentação de setores-chaves da economia e um fundamental fortalecimento do sistema bancário (que incluiu os bancos estaduais). Nesse contexto, não surpreende que os investimentos passassem de menos de 15,5% do PIB em 1994 para estimados 18,5% do PIB em 1998, e que os investimentos diretos externos tenham passado, ao longo do mesmo período, de cerca de US\$ 2 bilhões para US\$ 23 bilhões.

O SETOR PÚBLICO NO BRASIL É DEFINIDO DE MANEIRA MUITO MAIS ABRANGENTE

3. Apesar do êxito do Plano Real no que diz respeito à estabilização macroeconómica e à reforma estrutural, e a despeito dos esforços do governo para conter os gastos federais, modernizar o sistema tributário e fortalecer sua administração, assim como promover a disciplina fiscal no nível dos Estados, as finanças do Setor Público Não-Financeiro (SPNF) permanecem como fonte de preocupação. Deve ser observado, contudo, que o setor público é definido no Brasil de maneira muito abrangente - mais, certamente, do que muitos outros países - e inclui as administrações federal, estadual e municipal; a Previdência Social; o Banco Central e as empresas estatais federais, estaduais e municipais. Esse fato deve ser levado em consideração em qualquer análise comparativa internacional das estatísticas do setor público.

Está claro, hoje, depois de quatro anos de inflação em declínio, quão grande é a diferença entre administrar e interpretar as finanças do setor público em condições de inflação alta e crescente e em condições de inflação baixa e estável. Antes de lançar o Plano Real, o desequilíbrio fiscal exante era transformado em equilíbrio ex-post devido graças à inflação crescente, num contexto de receitas indexadas e despesas nominais apenas parcialmente indexadas. Com o advento da estabilidade de preços, o mecanismo de ajuste, que mascarava em alguma medida os sérios problemas estruturais que afetavam o setor público, não mais poderia funcionar. A debilidade das finanças públicas manifestou-se em significativa deterioração do saldo primário do setor público consolidado, a qual, em combinação com altas taxas de juros, contribuiu para manter substancialmente déficits gerais no setor público (da ordem de 5 a 7% do PIB) nos últimos anos, e para um sustentado crescimento da relação (ratio) entre o déficit público e o PIB.

4. A crescente despoupança do setor público obrigou a recorrer cada vez mais à poupança externa para financiar a expansão do investimento interno, levando a um aumento no déficit em conta corrente do balanço de pagamentos, que passou de menos de 0,5% do PIB em 1994 para mais de 4% em 1997. Crescentes investimentos diretos externos cobriram cerca de metade desse déficit, mas a dívida externa bruta aumentou também, para cerca de US\$ 228 bilhões (mais de 28% do PIB) em meados de 1998. Deve-se observar que desde o início da década de 90 o governo brasileiro vem promovendo importante programa de liberalização comercial, com a eliminação virtual das barreiras não-tarifárias e significativa redução das tarifas, além de participar do programa de integração regional dentro do Mercosul. Esse processo contribuiu para significativo aumento das importações, em particular de bens de capital e intermediários, que levaram a um grande aumento de produtividade, mas também a um elevado déficit temporário na balança comer-

cial e na de serviços de não-fatores.

5. Com a dramática degradação do ambiente financeiro internacional, e com a transmissão da crise asiática a outros mercados emergentes no último trimestre de 1997, o real ficou sob pressão significativa. O Banco Central reagiu prontamente, duplicando suas taxas básicas de empréstimo para 43,5%, e o governo adotou um pacote de medidas para a ampliação da receita e redução de gastos, equivalente a 2,5% do PIB. A adoção oportunista dessas medidas foi bem sucedida na recuperação da confiança e em permitir o retorno gradual dos juros aos níveis que prevaleciam antes da crise. As elevadas taxas de juros nos primeiros meses de 1998 e as medidas fiscais de emergência, reduziram, contudo a demanda interna - particularmente a de bens de consumo duráveis - e refrearam o crescimento econômico em 1998. A desaceleração da atividade econômica contribuiu para um declínio ainda maior de declínio da inflação, mas ampliou as taxas de desemprego de cerca de 6% em 1997 para 7,5% em setembro de 1998. Uma parte desse aumento também reflete tendências estruturais no mercado de trabalho, em particular a racionalização e a modernização dos processos de produção na indústria e no setor de serviços.

6. A conta foi submetida a séries pressões a partir de agosto de 1998, na esteira da crise na Rússia. A resposta inicial do governo foi adotar medidas tributárias e administrativas para relaxar os controles existentes sobre entradas de capital. Em seguida, o governo apertou a política fiscal, determinando cortes nos gastos orçamentários federais em montante equivalente a 1,5% do PIB do quarto trimestre, um corte equivalente a 0,3% do PIB do quarto trimestre em gastos de investimentos autorizados das empresas estatais federais, uma redução dos desembolsos de empréstimos dos bancos federais aos Estados e municípios, a adoção de metas obrigatórias para o superávit primário do governo federal e a criação de um comitê interministerial de alto nível responsável, inter alia, por assegurar o alcance dessas metas. O aperto fiscal foi complementado por sucessivos aumentos das taxas de empréstimos do Banco Central e da taxa overnight, que alcançou 42,5% em outubro. Essas medidas contribuíram para moderar o ritmo da saída de reservas, mas não lograram detê-la totalmente. As re-

servas internacionais, que alcançavam US\$ 70,2 bilhões no fim de julho, declinaram para US\$ 45,8 bilhões no fim de setembro, e para cerca de US\$ 42,6 bilhões no fim de outubro. Embora o ritmo de perda de reservas se tenha moderado substancialmente em outubro, tornou-se claro que era necessário apressar as mudanças na política e nas reformas. Em pronunciamento público importante 11 dias antes das eleições, o presidente Cardoso deixou claro ao país que um grande esforço de ajuste fiscal e de reforma representariam uma das pedras fundamentais de um segundo mandato de seu governo.

II. O Programa Econômico do Governo

7. A política econômica nos próximos anos continuará a ter por objetivo promover o crescimento real sustentado da renda per capita, com a melhora do padrão de vida do povo brasileiro, especialmente dos grupos de menor renda, num contexto de baixa inflação e de menor vulnerabilidade da economia a choques externos. O alcance dessas metas - particularmente no am-

biente internacional correto e previsível - dependerá crucialmente da capacidade de se ampliar a poupança nacional e de financiar os investimentos adicionais necessários para aumentar a produtividade, a competitividade e as oportunidades de emprego. O ajuste fiscal de médio prazo do governo e o programa de reformas têm como objetivo promover um crescimento seguro da poupança nacional, reduzindo o peso da dívida pública e facilitando o declínio sustentável das taxas de ju-

ros.

8. As perspectivas econômicas para 1999 serão inevitavelmente condicionadas pelas atuais dificuldades do ambiente econômico internacional. Espera-se que o crescimento das exportações venha a ser moderadamente forte, enquanto as importações deverão declinar, por causa do projeto de declínio da demanda interna. A resultante contribuição do setor externo para o crescimento deverá ser significativa, mas é improvável que compense o declínio da demanda interna, de modo que o PIB real deverá declinar, na média, em 1999. Entretanto, entre o último trimestre de 1998 e o último de 1999, o PIB real deverá apresentar algum crescimento, uma vez que se espera que a atividade econômica se recupere ao longo do ano, acelerando-se para 3% e 4% nos anos 2000 e 2001, respectivamente. As rígidas políticas monetária e fiscal e a manutenção do atual regime de câmbio contribuirão para manter a inflação em torno de 2% em 1999, uma taxa que bem pode ser comparada com as dos principais parceiros comerciais do Brasil. O déficit externo em conta corrente deve declinar de 4,2% do PIB para cerca de 3,5% do PIB, em 1999, devendo manter-se em torno desse nível nos anos subsequentes, a despeito da esperada recuperação da demanda interna. Refletindo o padrão recente, prevê-se que mais de metade do déficit em conta corrente venha a ser financiado por investimentos diretos externos em 1999.

9. Para promover a confiança e facilitar uma redução sustentada das taxas de juros ainda em 1999, o governo anuncia um amplo programa de ajuste fiscal. Esse programa estabelece como meta para o saldo primário do setor público consolidado um superávit equivalente a 2,6% do PIB em 1999. As metas desse superávit são 2,8% do PIB no ano 2000 e 3,0% em 2001. Com base em estimativas conservadoras quanto aos juros, receitas de

privatização e reconhecimento de passivos até agora implícitos do setor público, esse aumento dos superávits primários deverá conter o crescimento da dívida pública em relação ao PIB no ano 2000.

10. Dentro desse quadro, contribuições ao esforço de ajuste fiscal devem ser feitos por todos os níveis de governo, como vem enfatizando o presidente Fernando Henrique em pronunciamentos recentes. Não obstante, o grosso do ajuste deve ser feito no nível federal, que se fixou a meta de alcançar superávits primários equivalentes a 1,8% do PIB em 1999, a 1,0% no ano 2000, e a 2,3% em 2001. A magnitude desse esforço pode ser mais bem apreciada se considerarmos que, na ausência de qualquer ação corretiva, o saldo primário do governo federal se deterioraria de um relativo equilíbrio em 1998 para um déficit de 1,7% em 1999 e déficits ainda maiores em 2000 e 2001. Em combinação com a projetada baixa dos juros, a melhora do saldo federal primário deve conduzir a um declínio do déficit federal global, de estimados 5,6% do PIB em 1998 para 3,6% do PIB em 1999.

A POLÍTICA ECONÔMICA MANTERÁ COMO META O CRESCIMENTO ECONÔMICO SUSTENTADO

11. Para alcançar a melhoria pretendida, o governo federal anunciou abrangente conjunto de medidas de redução de gastos e de ampliação de receita, equivalente no total a mais de 3 pontos percentuais do PIB em 1999. Medidas que foram baixadas por medidas provisórias ou regulamentação especial proporcionarão substancial parcela do aumento das receitas do programa. As reformas previdenciária e administrativa, recentemente aprovadas, devem permitir economias de gastos que, embora inicialmente pequenas, crescerão ao longo do tempo. Mais importante para 1999, o governo apresentou ao Congresso, em 9 de novembro de 1998, uma proposta orçamentária revista para 1999, a qual inclui cortes em gastos correntes e de capital equivalentes a cerca daqueles da proposta anterior ou a quase um percento do PIB. Ao distribuir esses cortes entre as diferentes áreas, o governo teve o cuidado de poupar tanto quanto possível os gastos com saúde, educação e proteção social.

12. As medidas para o aumento da receita incluem: aumento na alíquota da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), de 0,2% para 0,3%, com uma sobre-taxa temporária de 0,08% para 1999; aumento de 2% para 3% na alíquota da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), um terço

da qual será dedutível do Imposto de Renda da pessoa jurídica; aumento de 9 pontos percentuais na contribuição dos planos de aposentadoria do funcionários civis do setor público que recebem mais de R\$ 1.200,00 por mês; a extensão dessa contribuição aos pensionistas do setor público (com a alíquota de 11% para aqueles com pensão de até R\$ 1.200,00 por mês, e de 20% para os outros), além de várias outras medidas destinadas principalmente à ampliação das bases dos atuais tributos e contribuições e à eliminação de distorções. Essas medidas de natureza tributária são voltadas para o problema imediato do ajuste fiscal, mas em breve o governo introduzirá também uma reforma fundamental do sistema de tributos indiretos, para corrigir as falhas estruturais do sistema (ver parágrafo 19). O governo vem enfatizando que qualquer mudança da legislação proposta ao Congresso que provoque impactos adversos na situação orçamentária global terá de ser compensada por medidas alternativas que gerem receita adicional ou ampliem cortes de gastos.

13. Os estados e municípios devem contribuir para o esforço de ajuste fiscal mudando sua situação primária consolidada, de um déficit estimado equivalente a 0,4% do PIB em 1998 para um superávit de 0,4% do PIB em 1999 e de 0,5% em 2000 e 2001. Para ajudar na obtenção dessas metas, o governo federal vai exigir de maneira firme o cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados, no contexto de seus acordos de reestruturação de dívidas com o governo federal. Os programas de ajuste fiscal concluídos com os Estados incluem metas específicas para cada Estado relativas ao saldo primário, ao desempenho tributário, às relações percentuais da folha de pagamentos e dos gastos de investimentos com as receitas, à privatização e a outras reformas estruturais. Os acordos dão ao governo federal, se um Estado deixa de pagar de acordo com a programação os débitos reestruturados, poderes para reter as transferências de participação em receitas e até para bloquear a arrecadação estadual. Juntamente com a negociação desses acordos, o governo e o

Senado, conscientes de que o acesso sem controle dos Estados a empréstimos fornece uma das causas da escalada de suas dívidas estaduais até meados dos anos 90, adotaram medidas firmes para limitar a possibilidade de os Estados tomarem empréstimos. Especificamente, o Senado proibiu novas emissões de títulos estaduais, bem como a tomada de novos empréstimos por Estados que apresentem déficits primários. Além disso, o Conselho Monetário Nacional emitiu resoluções que reduziram substancialmente os limites de empréstimos que o sistema bancário pode conceder a Estados e municípios, bem como estabeleceu limites à contratação de empréstimos externos. Adicionalmente, com a privatização ou liquidação da maior parte dos bancos estaduais, além da aplicação de padrões de estrita prudência nos que restaram, ao lado do processo de privatização ampla de empresas estatais estaduais, eliminou-se a maior parte das possibilidades de financiamento de déficits por parte dos Estados.

14. A privatização de diversas empresas lucrativas nos últimos anos limitou a contribuição que este setor poderá fazer para o ajuste fiscal nos próximos anos. Apesar disso, o governo está propõendo um superávit primário equivalente a 0,4% do PIB em 1999, 0,3% do PIB no ano 2000 e 0,2% do PIB em 2001, refletindo em especial os esforços para elevar a produtividade, reduzir custos e dar prioridade aos investimentos. O governo também pretende assegurar que as empresas federais mantenham políticas de preço flexíveis. Em relação à Petrobras, que representa uma significativa parcela dos recursos proporcionados por essas empresas, o governo adotou uma nova política para assegurar uma transferência automática das mudanças dos preços internacionais do petróleo para os preços internos.

15. O governo federal pretende fazer mudanças profundas na forma de administrar suas finanças. Um elemento fundamental nesses esforços será o Ato de Responsabilidade Fiscal, que o governo deverá apresentar ao Congresso em dezembro. A nova legislação deverá estabelecer um arcabouço genérico para a administração e a execução orçamentárias. Com uma orientação para assegurar a solvência fiscal, a nova lei deverá - entre outras coisas - estabelecer critérios de prudência para o endividamento público; estabelecer regras estritas para o controle de gastos públicos; estabelecer regras válidas para limitar os déficits orçamentários, e proibir qualquer rolagem pelo governo federal de dívidas de Estados e municípios. Acrescidos a esses princípios, o novo arcabouço legal deverá incluir mecanismos disciplinadores para o caso de qualquer uma das metas não ser observada.

16. O governo interpreta a recente modificação constitucional para reformar a Previdência Social como um primeiro passo importante nessa área crítica. Essa legislação, juntamente com as medidas recentemente anunciamos sobre as contribuições previdenciárias dos servidores públicos, deverá gerar economias significativas nos próximos anos. Isso não será suficiente, entretanto, para assegurar tanto a equanimidade quanto o equilíbrio financeiro do sistema. Para colocar a segurança social dos servidores públicos e dos funcionários da iniciativa privada em bases sólidas e reforçar a equanimidade ao mesmo tempo em que se amplia o espaço para escolhas in-

Cont. 273

Íntegra do memorando de entendimento

ividuais, o governo pretende um pacote complementar de novas iniciativas legais a ser apresentado ao Congresso no primeiro trimestre de 1999. O princípio diretor dessas modificações complementares será o do equilíbrio atuarial. Contas de previdência individuais serão estabelecidas para os participantes tanto do setor privado (RGPS) quanto do sistema público (RJU - federal), e o vínculo entre as contribuições acumuladas de cada trabalhador e seus benefícios serão fortemente estreitados.

17. O tamanho do RGPS será limitado pela imposição de um teto de R\$ 1.200,00 por mês ao salário base para a contribuição do empregado. A participação do empregador na contribuição continuará a se aplicar àquela parte do salário que excede R\$

1.200,00, mas esta receita extra não formará parte da base de salário do empregado para o fim de determinar a pensão. Haverá, também, uma série de reformas para melhorar as finanças dos planos de pensão do setor público que não sejam o RJU federal. Será estabelecido um tamanho de plano mínimo - 5.000 contribuintes. As contas individuais serão obrigatórias e será colocado um limite nas proporções da contribuição do empregador para o empregado de 2:1. Serão estabelecidos gatilhos automáticos para aumento das taxas de contribuição no caso de desequilíbrios financeiros. Por último, será implantado um sistema regulatório para garantir a adequação dos planos do setor público à nova legislação.

18. A aprovação da reforma administrativa foi uma das realizações importantes da primeira administração do presidente Cardoso. Para levar este esforço de reforma a um termo bem-sucedido, o governo já submeteu à aprovação do Congresso várias leis e regulamentos, com o objetivo de garantir que a reforma comece a produzir efeitos já em 1999. O objetivo principal da reforma é aumentar a eficiência e reduzir o custo da administração pública. O período probatório requerido de todos os servidores civis recém-recrutados será ampliado. Os servidores civis estarão sujeitos, pela primeira vez, à demissão por desempenho inadequado, com base em avaliações periódicas. A regulamentação também permitirá aos governos que promulgarem as propostas da Reforma Administrativa para eliminação de excesso de pessoal. Estas reformas se aplicarão a todos os níveis da administração e ajudarão os governos a enquadra-los nas metas da Lei Camata, que estabelece um limite para o dispêndio com a folha de pagamentos do governo como uma porcentagem da receita. O governo federal está autorizado a suspender transferências voluntárias para aqueles governos subnacionais que não estiverem cumprindo a meta da Lei Camata.

19. O atual sistema de tributos indiretos do Brasil é ineficiente e indevidamente complexo. Inclui impostos em cascata que prejudicam a competitividade do Brasil e sobrepuja impostos diferentes cobrados pelos vários níveis de governo com alíquotas diferentes e com diferentes definições da base, favorecendo pernadas guerras fiscais entre Estados e aumentando o espaço para evasão e sonegação de impostos. O governo, portanto, está conferindo grande importância à apresentação ao Congresso, antes do final deste ano, da legislação para reforma tributária que tratará dessas fraquezas. Espera-se que a reforma crie um IVA (imposto sobre o valor agregado) de âmbito nacional, com base e estrutura de alíquotas comuns, para ser partilhado

entre os diferentes níveis diferentes de governo e administrado pelos estados. O novo IVA substituirá uma série de impostos existentes, dessa forma simplificando grandemente a administração dos impostos e reduzindo distorções. Será necessário realizar ajustes no sistema de partilha de receitas, para garantir que quaisquer perdas ou ganhos induzidos pela reforma sejam compensados. Não está sendo planejada nenhuma mudança importante no imposto de renda e outros impostos arrecadados pelo governo federal. O governo pretende continuar seus esforços para aprimorar a administração de impostos e, particularmente, para introduzir uma legislação para fortalecer a Secretaria de Receita Federal, conferindo-lhe maior autonomia, elevando o treinamento

de fiscais e racionalizando sua estrutura salarial para aumentar o incentivo ao bom desempenho. Continuará também a apoiar os esforços dos governos estaduais e municipais para fortalecer a administração tributária.

20. Os problemas financeiros do sistema previdenciário foram agravados pelo alto índice de evasão das contribuições sobre a folha de pagamentos. A administração da Previdência Social planeja adotar medidas para enfrentar essa essa indesejável situação. Começará cruzando suas contas com informações do departamento da receita sobre rendimentos dos autônomos, cujo índice de evasão é particularmente alto. Serão tomadas medidas para modernizar o sistema de processamento e para melhorar as informações sobre os pagamentos e restituições de impostos. Finalmente, será estabelecido um sistema especialmente projetado para monitorar o pagamento dos 10.000 maiores contribuintes do país. Pode-se esperar que o programa de reforma aumente progressivamente a receita da Previdência Social, embora as projeções do resultado do esforço de ajuste em 1999 não preveja isso.

21. O governo reconhece haver espaço considerável para racionalizar as operações governamentais e para melhorar o processo orçamentário. O governo federal ainda está executando determinadas funções que mais apropriadamente deveriam ser atribuídas aos Estados. De modo mais geral, o governo começou a planejar a introdução, no ano 2000, de um sistema mais rigoroso de avaliação de programas com base no seu sucesso em atingir objetivos bem-definidos a um custo mínimo. Todos os itens da linha de orçamento serão agrupados sob um programa ou outro e será realizada uma reavaliação completa dos programas existentes para determinar se eles ainda estão alinhados com as prioridades do governo.

22. Programas de despesas sociais eficientes e bem-orientados desempenham um papel vital no alívio da pobreza e no desenvolvimento do capital humano. Fora do sistema de pensão, a maioria dos programas de gasto social está no domínio dos estados, mas o governo federal é responsável por financiar parte deste gasto e tem programas próprios.

O governo pretende dar prioridade à educação primária e núcleo de saúde básica na alocação de despesas sociais, promover o uso mais eficiente e financiamento da saúde e educação, particularmente em níveis superiores; e direcionar melhor as despesas sociais para os pobres. Para esta finalidade, o governo federal vai reduzir os cortes no orçamento dos programas de gasto social que beneficiam os pobres, enquanto luta para melhorar seu direcionamento e relação custo-benefício. Espera-se

que estes esforços sejam apoiados pelo Banco Mundial e o BID.

23. Nos últimos anos, o governo brasileiro empreendeu um dos mais ambiciosos programas de privatização do mundo, que envolve tanto os governos federal como Estados e municípios; abrange setores tão diversos como telecomunicações, energia, portos, ferrovias, mineração, aço, transporte urbano e instituições financeiras e tem tido sucesso em atrair substancial participação de investidores estrangeiros. Em 1999, o programa se concentrará em serviços de eletricidade - que, em muitos países, permanecem no domínio público. As empresas a ser privatizadas compreendem na sua maioria empresas de propriedade estatal do setor elétrico - geração e distribuição de energia - alguns dos bancos estatais restantes, como o ex-banco do Estado de São Paulo, o Banesp, o Instituto de Resseguros do Brasil S.A. e algumas empresas públicas fornecedoras de água, gás e esgotos. A competição no setor de telecomunicações recentemente privatizado será fomentada por meio de concessões ao setor privado. Paralelamente, o governo continuará seu exame da estrutura regulamentadora dos serviços e setores públicos privatizados.

24. O processo de privatização e desmantelamento dos monopólios públicos está contribuindo para o fornecimento de bens e serviços melhores e mais eficientes e para a renovação e modernização do capital social do país. A desregulamentação da economia e a maior participação do capital estrangeiro têm gerado importantes externalidades de preços e tecnológicas, maior produtividade, melhor alocação de recursos, práticas administrativas mais modernas e conectou empresas brasileiras a grandes empresas globais, dessa forma melhorando as perspectivas de longo prazo e a eficiência da economia.

25. A meta prioritária da política monetária é a continuidade da inflação baixa. O atual regime de câmbio é um meio essencial para este fim. O Banco Central continuará a aplicar uma política de taxa de juros flexível conforme for apropriado para apoiar o real, enquanto salvaguarda as reservas cambiais. A medida que o esforço de ajuste se firmar e a confiança for recuperada, será permitida a baixa das taxas de juros. O Banco Central

A PRIORIDADE
É A INFLAÇÃO
BAIXA, E O
REGIME
CAMBIAL É
ESSENCE

PARA ESSE FIM

continuará a depender do instrumento de política indireta que tem usado para guiar as taxas de juros de curto prazo; especificamente, influenciará a liquidez bancária conforme necessário por meio de leilões de seus valores mobiliários e de intervenções no

mercado de overnight e usará suas taxas de redesconto (TBC) e taxas de apoio à liquidez (Tban) como dispositivos sinalizadores para orientar a formação de expectativas sobre o curso geral das taxas de juros.

26. Na administração da dívida pública interna, o tesouro e o Banco Central darão prioridade ao alongamento progressivo dos vencimentos da dívida para reduzir os requisitos de refinanciamento bruto. A esperada queda das taxas de juros, à medida que prêmios de risco sobre a dívida brasileira e doméstica forem reduzidos pela recuperação da confiança, proporcionarão uma oportunidade para começar a aumentar de novo a participação de valores mobiliários de renda fixa na dívida a um custo aceitável. A este respeito, o Banco Central planeja progredir nas suas emissões recentes de valores mobiliários com datas de vencimento

sequenciais a índices fixos e variáveis, aumentando progressivamente a extensão do vencimento da taxa fixa, em linha com a demanda do mercado. É também intenção das autoridades manter dentro de limites prudentes a participação da dívida pública indexada em dólar na dívida total e continuar a estender seu vencimento conforme permitirem as condições do mercado.

27. Embora as altas taxas de juros do ano passado tenham colocado uma tensão sobre alguns dos bancos de menor porte do país, o sistema bancário como um todo resistiu bem a este período. A participação dos empréstimos vencidos e não-pagos no total dos empréstimos pendentes realmente subiu de 6,9% em dezembro de 1997 para 8,3% em agosto de 1998, mas o provisamente para empréstimos de cobrança duvidosa atingiu 145% nesse mês. A aquisição em 1998 de três entre os bancos de porte grande e médio do país por grandes bancos estrangeiros é um aspecto positivo da racionalização em andamento do setor, que já eliminou instituições mais fracas e colocou as restantes em uma situação financeira mais sólida. Os índices de adequação de capital entre os maiores bancos privados domésticos está na ordem de 15% ou mais alto, o que excede em muito as recomendações de Basileia.

28. A moldura legislativa e supervisória tem sido consideravelmente reforçada desde o início do Plano Real e mais particularmente nos últimos dois anos. O índice mínimo da adequação de capital foi aumentado em 8% para 10% dos ativos considerados de risco a partir de 31 de dezembro de 1997 e estará em 11% a partir de 1º de janeiro. Desde de julho de 1997, tem sido exigido dos bancos que estabeleçam uma garantia para cobrir riscos que a contraparte possa vir a sofrer com operações com derivativos que excedam as normas de Basileia. A análise de risco de crédito bancário também foi facilitada pela implantação no decorrer de 1997 de uma Central de Risco de Crédito que permite às autoridades determinar o total de endividamento de um empréstimo em relação a instituições financeiras domésticas. A supervisão dos bancos, que tem sido o objeto de assistência do Banco Mundial, foi consideravelmente fortalecida pela instalação de inspeções no local e auditorias abrangentes e foram promulgadas medidas para garantir que, se as operações de suas afiliadas no estrangeiro não estiverem sujeitas à supervisão completa, a matriz deve fazer uma provisão plena contra os ativos da filial.

29. Uma lei promulgada em março de 1997 estipula que bancos subcapitalizados devem ser recapitalizados dentro de seis meses a contar da notificação do Banco Central e requer um memorando no qual o banco reconhece que está sujeito a auditorias mensais. Em resumo, grandes passos foram dados na implementação dos 25 princípios básicos do Comitê da Basileia sobre Supervisão Bancária e o governo acredita que o Brasil poderá estar totalmente de acordo com as normas no ano 2000.

30. O governo está plenamente comprometido em manter o atual regime de câmbio. A atual política de desvalorização gradual do real, em conjunção com as mudanças estruturais em andamento e os ganhos de produtividade significativos da economia brasileira, contribuirá para o fortalecimento do desempenho das exportações e para um eficiente processo de substituição de importação, melhorando o saldo das contas externas do setor. Enquanto mantém o atual regime, o Banco Central dará continuidade a sua política de alargar gradualmente a banda cambial. Dentro desta banda, a administração da taxa de câmbio terá como objetivo reconstruir as reservas e aumentar a competitividade da economia.

31. O governo pretende continuar a política de liberalização do crédito, que caracterizou o primeiro mandato do presidente Cardoso. Continuará a promover a integração da economia brasileira com as dos seus parceiros do Mercosul e outros parceiros do comércio regional e também tem como objetivo aumentar o comércio com países fora da região. O Brasil não impõr restrições comerciais que sejam incoerentes com os compromissos com a Organização Mundial do Comércio ou dentro do contexto do programa com o Fundo, restrições baseadas em razões da balança de pagamentos. O Brasil fortaleceu a capacidade institucional de lidar com antidumping e outros mecanismos não-tarifários, em linha com acordos acertados dentro do contexto da OMC. A recente adoção de medidas e padrões de qualidade mais rigorosos, taxas uniformes de importação e o licenciamento não-automático para importações selecionadas não deve ter um impacto relevante sobre os volumes de importações. O governo continuará a promover a competitividade das exportações brasileiras por meio de medidas que visam ampliar o campo de atuação dos exportadores brasileiros, facilitar o acesso ao financiamento e à garantia de crédito para exportação, em linha com regulamentos da OMC.

32. A dívida externa brasileira não é muito alta em relação ao PIB (29%) e seu vencimento médio é relativamente longo. O componente do setor público na dívida externa responde por não mais que um terço do total e a dívida de curto prazo do setor público é inferior a US\$ 6 bilhões. É intenção do governo manter o aumento da dívida externa do setor público dentro de limites prudentes, em torno de US\$ 10 bilhões em 1999. É também intenção do governo promover uma prorrogação gradual do vencimento médio da dívida externa global, conforme permitir as condições do mercado. Há também esperança de ação para melhorar o monitoramento geral da dívida externa e, em particular, para compilar e disseminar informações mais oportunas so-

bre a composição por tipo de instrumento e credor. O governo tomará medidas para lidar com estas deficiências na base de informação e, neste aspecto, buscará assistência do Fundo e de outros órgãos relevantes.

33. Embora o mercado de trabalho brasileiro não seja perseguido por nenhuma rigidez grave, determinadas regulamentações e políticas do mercado de trabalho podem contribuir para uma maior flexibilidade e para aumentar a produtividade do trabalho e emprego formal. Em face do recente aumento do desemprego - que é resultado tanto de fatores estruturais e cíclicos a necessidade de reformar a legislação trabalhista e de melhorar as políticas de mercado de trabalho se tornou mais urgente.

34. O governo deu passos importantes na modernização da legislação trabalhista e para melhoria das políticas de mercado de trabalho. As seguintes medidas foram implantadas: (i) adoção de um sistema de demissão temporária para reduzir demissões definitivas; (ii) regulamentação de contratos de trabalho de meio período e temporário; (iii) flexibilidade no número de horas trabalhadas para reduzir custos de horas extras; (iv) extensão dos benefícios do seguro-desemprego para trabalhadores

desempregados há muito tempo; e (v) melhoria nos sistemas de treinamento e retreinamento. Além dessas medidas, a Administração enviou recentemente ao Congresso uma proposta de reforma constitucional que reduz as restrições para organização sindical e cria incentivos para negociação coletiva direta entre sindicatos e empregados (ou empregadores). Estas medidas e propostas têm por finalidade proporcionar uma rede de segurança mais abrangente para os desempregados, reduzir a eliminação de empregos, aumentar a proporção de contratos de trabalho formais e promover a produtividade da mão-de-obra.

35. A base estatística do Brasil é muito bem desenvolvida, sob muitos aspectos. Entretanto, restam alguns pontos fracos, dos quais o governo pretende tratar em breve. As contas nacionais, em particular, incluem informações sobre os componentes da demanda agregada em preços correntes, mas as informações em preços constantes são baseadas em pesos obsoletos. A pesquisa mensal oficial sobre o mercado de trabalho no momento está restrita às seis maiores áreas metropolitanas. As contas do governo são apresentadas em bases mensais, mas o caráter federal do governo do Brasil e a diversidade entre os Estados torna esse padrão irrealista para o governo geral como um todo. As estatísticas monetárias e financeiras geralmente têm boa cobertura, mas há necessidade de introdução de melhorias na classificação setorial dos ativos (assets). A cobertura da dívida externa é boa, mas as estatísticas detalhadas só são acessíveis com atraso. Recentemente o Brasil recebeu ajuda técnica do Fundo em dinheiro e estatísticas bancárias, e tem trabalhado com o Fundo para que as estatísticas sobre as dívidas estejam prontas em tempo. O país acelerará o trabalho relativo às contas nacionais e, como parte desse esforço, pretende solicitar mais ajuda técnica ao Fundo. Dando uma idéia de até que ponto vai o seu compromisso de melhorar as estatísticas econômicas, o governo brasileiro decidiu assinar o SDDS. Logo seja tecnicamente possível, e planeje pedir assistência técnica do Fundo para que o oriente sobre o status do sistema estatístico vis-a-vis as exigências do SDDS.