



ELÍS REGINA LOPES DE SOUZA MICHIKOVSKI

**Uma análise do Impacto das Privatizações
na Dívida Pública no Brasil
1995 - 2000**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção de grau de Bacharel do Curso de Graduação de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Paraná.

Orientador: Prof: Luiz Xiscatti

Curitiba

2006



TERMO DE APROVAÇÃO

ELÍS REGINA LOPES DE SOUZA MICHIKOVSKI

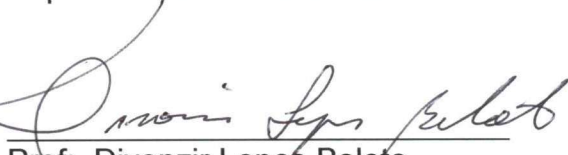
Uma análise do Impacto das Privatizações
na Dívida Pública no Brasil
1995 - 2000

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de grau de Bacharel do Curso de Graduação de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador:


Prof: Luiz Xiscatti
Departamento de Economia - UFPR

Membro da banca:


Prof: Divonzir Lopes Beloto
Departamento de Economia - UFPR

Membro da banca:


Prof. Mariano de Matos Macedo
Departamento de Economia - UFPR

Curitiba, 14 de Novembro de 2006.

RESUMO

O trabalho apresentado visa analisar os impactos fiscais sobre a dívida pública que o processo de privatização no Brasil ocasionou no período de 1995 a 2000. Tendo como objetivo principal a análise das contas públicas, observando se com as receitas obtidas através das privatizações houve uma redução da dívida pública, ou então se verificou uma melhora no âmbito fiscal brasileiro, no que tange aos gastos com as estatais. Como uma contribuição para o trabalho, será apresentado um breve histórico das principais privatizações ocorridas no Brasil desde a implantação do processo dados relativos à dívida pública e sua evolução com a entrada dos recursos advindos das privatizações. Também serão apresentadas breves opiniões no plano teórico, no que se referem ao destino dado às receitas das privatizações.

Devido ainda a complexidade do assunto, no que diz respeito ao destino das receitas das privatizações, ocorridas no Brasil no período de 1995 a 2000, é com bastante cautela que se chega as conclusões apresentadas ao final deste trabalho.

SUMÁRIO

Resumo.....	04
Lista de Tabelas.....	06
1 Introdução.....	07
2 O Processo de Privatização No Brasil.....	08
2.1 Moedas Utilizadas no Processo de privatização.....	14
2.2 Evolução das Privatizações.....	20
3 Pressupostos do Processo de Privatização no Brasil.....	24
3.1 Composição da Dívida Publica.....	28
3.2 As Empresas Estatais.....	33
4 Destinação dos Recursos das Privatizações no Brasil.....	37
5 Conclusão.....	41
Anexo.....	43
Referências bibliográficas.....	46

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Balanço do PND nos Governos de COLLOR e ITAMAR Nº de Empresas Desestatizadas e Valores Obtidos– Dez/1994.....	13
Tabela 2 – Empresas Privatizadas Valor da Venda e Dívida transferida de 1995 a 2000.....	21
Tabela 3 – Nº de Empresas Privatizadas Receitas e Débitos Transferidos.....	23
Tabela 4 – Demonstrativo da Dívida Líquida do Setor Público 1995 a 2000 Receitas Líquidas das Privatizações e Gastos com Estatais.....	38
Tabela 5 – Demonstrativo dos Gastos com Empresas Estatais 1995 a 2000.....	40

1 INTRODUÇÃO

A presente monografia tem como proposta analisar os efeitos fiscais das privatizações ocorridas no Brasil, utilizando dados das privatizações ocorridas no período de 1995 a 2000. A importância do tema se reflete nas contradições a respeito do uso das receitas das privatizações, a contribuição das privatizações para o ajuste fiscal, bem como o impacto na dívida pública. A hipótese básica da presente monografia é a contribuição das privatizações no abatimento, ou mesmo na redução dos gastos públicos.

Será apresentada uma breve retrospectiva histórica do processo de privatização no Brasil, mostrando a evolução das privatizações desde a sua implantação. A fim de identificar os efeitos fiscais das privatizações nas contas públicas. Na seqüência, são apresentados pressupostos com posicionamentos discordantes, no plano teórico, em relação ao impacto das privatizações na dívida pública. Dando ênfase a alguns conceitos importantes para melhor entendimento da composição das contas que fazem parte da dívida pública.

Por fim, procura-se identificar e discutir os efeitos fiscais da privatização, através dos métodos histórico, observacional, estatístico e a revisão de literatura, utilizando os resultados obtidos no período de 1995 a 2000, a fim de se verificar a contribuição das privatizações para o ajuste fiscal, bem como o impacto nas contas públicas. Apresentam-se na conclusão os resultados a respeito dos recursos provenientes das privatizações, se abateram ou não a dívida pública, ou ainda reduziram a necessidade de financiamento do setor público, no que tange os gastos com as estatais.

2 O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL

Nas décadas de 40 e 50, o cenário econômico brasileiro não se mostrava muito animador. Apesar de o processo de industrialização estar em parte consolidado, o país continuava sendo primário-exportador. O crescimento econômico brasileiro (resultante em grande parte da posição de debilidade em que os países europeus se encontravam naquele momento), não se mostrou eficiente, já que os padrões de vida e desenvolvimento estavam longe do nível alcançado pelos países capitalistas ricos.

Nessa conjuntura é que surge o embate do conceito liberal de desenvolvimento, que pregava a não intervenção estatal no setor produtivo, reservando tal papel ao mercado, e a concepção da teoria do desenvolvimento (CEPAL), que defendia “a intervenção do Estado como forma de aglutinar poupança e viabilizar investimentos em infra-estrutura básica, que permitissem o direcionamento dos capitais privados para atividade industrial”¹, via política de substituição de importações.

No entanto, esses capitais privados se mostram ineficientes para a fomentação da industrialização, ineficiência essa entendida no sentido genérico da palavra, qual seja, a incapacidade ou desinteresse no investimento em certos setores. Além disso, existiam setores industriais considerados estratégicos (devido a fatores tecnológicos ou de mercado), cujo monopólio estatal era dito “imprescindível”.

Dessa forma, adotou-se como estratégia de desenvolvimento a intervenção estatal na economia, na qual as empresas estatais exerceriam papel fundamental.

A criação de Empresas Estatais (EEs) está localizada nos setores básicos da economia, como: siderurgia, mineração, transportes, energia elétrica e petróleo. Como exemplo destas empresas, podemos citar a

¹ FIORAVANTE, M.; FARIA, L.V. de. (Org.). **A Última Década**: ensaios da FGV sobre o desenvolvimento brasileiro nos anos 90. Rio de Janeiro: FGV, 1993. p. 345.

Petrobrás, a Companhia Vale do Rio Doce, Companhia Siderúrgica Nacional e Fábrica Nacional de Motores. Data desta época (1950), a criação do BNDE – atual Banco de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, com a finalidade de captação de recursos para financiar investimentos.

O golpe de 1964, e o conseqüente advento do Regime Militar, “não significou uma ruptura da opção brasileira pela via da industrialização tutelada do Estado, pelo contrário, durante o governo militar houve uma expansão intensa do setor produtivo estatal, inclusive com a diversificação deste através da criação de empresas subsidiárias durante o período do Milagre Econômico (1968-1973)”².

Durante o período da Ditadura Militar cabe ainda destacar o ano de 1974, no qual “houve um pequeno declínio da expansão em reflexo das restrições externas impostas pela crise internacional do petróleo”³.

Na década de 80 a economia brasileira estava estagnada, com a redução da taxa de crescimento, ocorrência de uma inflação crônica, pelo impacto negativo dado pelo segundo choque do petróleo e das altas taxas de juros internacionais. “O setor público estava com as suas finanças deterioradas e sem capacidade de investimento e o país encontrava bastante dificuldade para fazer frente a crescentes pagamentos em decorrência da dívida externa, contraída em grande parte para financiar o crescimento brasileiro nas décadas anteriores”⁴.

Diante desse quadro apresentado da economia brasileira até os anos 80, e do processo de desestatização ou privatização bem sucedido da Grã-bretanha, que teve início ainda na década de 70, transferindo cerca de 40% do patrimônio estatal ao setor privado, o Brasil e outros países da América Latina, foram estimulados a iniciar seus próprios programas de privatização.

² FIORAVANTE; FARIA, op. cit., p. 345.

³ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças Públicas: II Prêmio STN de Monografia**. Brasília: ESAF, 1998. p. 71.

⁴ BRASIL, op. cit., p. 72.

No Brasil ocorreram fases de privatização, tendo início ao longo dos anos 80 e sendo marcadas pelas “reprivatizações”, empresas que pertenceram ao setor privado, sendo posteriormente incorporadas à carteira do BNDES. No período que compreendeu a década de 80, ocorreu a privatização das estatais que o Estado estava gerenciando, devido à elevada dívida junto ao setor público. Tais vendas somaram um total de 38 empresas, sendo de médios e pequenos portes, onde gerou uma receita de aproximadamente US\$ 726 milhões⁵ na época das vendas. “Foi um período em que as privatizações não eram orientadas para uma ampla reforma. A atenção estava voltada para um saneamento nas contas da carteira do BNDES”⁶.

Apesar de as privatizações brasileiras somente atingirem um volume significativo em meados da década de 90, seus primórdios datam do início dos anos 80. Como já foi dito, esse período ficou caracterizado pela estagnação econômica e redução da taxa de crescimento. Nesse contexto, o processo de privatização acabou ganhando força devido à pressão oposicionista do setor empresarial, que clamava pelo fim da excessiva intervenção estatal; e da mudança do pensamento do poder executivo, que já admitia a possibilidade de venda de algumas empresas estatais.

Em 1979, foi criada a SEST – Secretaria Especial de Controle das Estatais, que dentre outros objetivos, visava à limitação de aumento de gastos das Empresas Estatais. Uma das primeiras medidas adotadas pela SEST foi o levantamento do total de instituições federais, chegando à conclusão que das 505 entidades identificadas, 268 eram empresas estatais.

⁵ BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Privatização**. Disponível em <<http://www.bndes.gov.br>> Acesso em 20 abr. 2005.

⁶ MATOS FILHO, J.; OLIVEIRA, C. **O Processo de Privatização das Empresas Brasileiras**. Brasília: IPEA, n. 422, maio 1996. Texto para Discussão.

Em 1981, foi criada a Comissão Especial de Privatização – a primeira medida concreta no sentido de alienar os ativos estatais –, que apurou 140 empresas que poderiam ser alienadas imediatamente. Assim, no período 1981 a 1984, foram privatizadas 20 Empresas Estatais, uma foi arrendada e 8 foram absorvidas por outras instituições públicas, gerando receitas no total de US\$ 190 milhões.

No Governo Sarney (1985 -1990), o ritmo lento do período antecedente continuou marcando as privatizações, sendo vendidas apenas 18 empresas. Durante esta gestão, no entanto, ocorreu um fato significativo, que teria um impacto direto no que tange as privatizações: “a nova Constituição Federal, promulgada em 1988, instituiu uma série de monopólios públicos em setores como o petrolífero e telecomunicações e restringiu a participação estrangeira nas áreas de eletricidade e mineração”⁷.

Na gestão Collor de Mello (1990 – 1992), a privatização foi erigida ao status de prioridade. Neste momento, através da promulgação da Lei 8.031/90, foi instituído o Programa Nacional de Desestatização – PND, que estabeleceu as diretrizes (normas e procedimentos) a serem seguidas no processo de desestatização, objetivando dar agilidade e transparência ao mesmo. Cabe ressaltar que a mencionada lei restringiu a participação do capital estrangeiro nas privatizações, ao estabelecer que o investidor estrangeiro não pudesse adquirir mais de 40% do capital votante das Empresas Estatais, ou seja, 40% das ações ordinárias, estando as ações preferenciais livres de restrições. O lançamento do PND em 1990 marcou mais uma fase das privatizações. Este programa foi o principal instrumento neste processo de privatizações no Brasil, e está inserido num roteiro que redefine o tamanho do papel do Estado, reduzindo significativamente sua participação no contexto de racionalização de recursos públicos. O Estado

⁷ MATOS FILHO, J.; OLIVEIRA, C. O Processo de Privatização das Empresas Brasileiras. Brasília: IPEA, n. 422, maio 1996. Texto para Discussão.

passaria a deixar de atuar diretamente nas áreas de estrangulamento econômico, tais como infra-estrutura, e também na indústria e serviços, repassando para a iniciativa privada o volume de investimentos necessários nesses setores. O papel do Estado passaria a ser o de órgão de regulação e fiscalização dos serviços públicos que são essenciais, tais como telecomunicações, saneamento e eletricidade.

Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o desempenho econômico no período de 90-92 foi decepcionante, com o aumento da taxa de desemprego, decréscimo do PIB e manutenção de uma inflação que não parava de aumentar. A tão sonhada estabilização econômica não aconteceu, resultando num aumento do risco de se investir no Brasil, inibindo o investimento estrangeiro e prejudicando, dessa forma, a efetivação das privatizações. “Os investidores estrangeiros também foram desestimulados pela falta de acordo acerca das negociações da dívida externa”⁸.

Apesar dos prognósticos desfavoráveis, apresentados em relatórios do BNDES, houve a inclusão de 68 (sessenta e oito) empresas no Programa Nacional de Desestatizações - PND, sendo desestatizadas 18 empresas, nos setores de siderurgia, fertilizante e petroquímica, gerando receitas que atingiram o montante de US\$ 4 bilhões. Um exemplo de estatal privatizada foi a Usiminas (em 1991), que permitiu uma arrecadação maior que o dobro obtido na década anterior. Dessa maneira, todos os esforços do PND foram concentrados na venda de estatais produtivas, pertencentes a setores considerados estratégicos (siderurgia, petroquímica) para o desenvolvimento brasileiro.

Com a ascensão à presidência de Itamar Franco (1992 – 1994), devido ao *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello (setembro/92), deu-se o prosseguimento ao programa de desestatização. De acordo com os dados apresentados na Tabela abaixo, foram vendidas

⁸ PINHEIRO, A. C.; KIICHIRO, F. (Ed.). *A Privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública*. [S.l.]: Departamento de Relações Institucionais, 2000. p. 24.

15 empresas, resultando em uma arrecadação de cerca de US\$ 3,5 bilhões. Algumas mudanças foram introduzidas na legislação com intuito de ampliar e democratizar o PND. Dentre essas mudanças, destaca-se a eliminação da discriminação contra investidores estrangeiros ao se permitir a sua participação em até 100% do capital votante nas Empresas Estatais.

TABELA 1 - BALANÇO DO PND - DEZEMBRO 1994

Governo	Número de empresas desestatizadas	Valores obtidos	
		em moeda corrente (US\$ milhões)	Total obtido (US\$ milhões)
COLLOR	15	0,016	3,494
ITAMAR	18	1,589	5,113
TOTAL	33	1,605	8,607

Fonte: BNDES

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso assumiu a presidência da República, dando início à etapa mais longa, intensa e difícil do processo de privatização brasileiro. A privatização revestiu-se de importância sem precedentes na agenda política do país, sendo considerada como um dos principais instrumentos de reforma política de Estado. Nesse sentido, houve a ampliação e aceleração do Programa Nacional de Desestatização. Ocorreram também mudanças no âmbito institucional, com a criação do Conselho Nacional de Desestatização – CND, em substituição a Comissão de Privatização. Naquele ano, o governo federal acabou com os monopólios públicos nas telecomunicações, na distribuição de gás por dutos e no setor petrolífero, excetuando-se a prospecção e refino. Além disso, o Conselho Nacional de Desestatização aboliu a distinção entre empresas brasileiras de capital nacional e empresas

brasileiras de capital estrangeiro, preparando o terreno para a desestatização das áreas de geração de eletricidade e mineração.

Em 95/96, foram desestatizadas 19 empresas, cuja arrecadação chegou aos US\$ 5,1 bilhões⁹. Em 1997, ocorreu a venda da companhia Vale do rio Doce – CVRD (maior exportadora brasileira), e o término da desestatização da Rede Ferroviária Federal S.A – RFFSA (com a venda da Malha Nordeste). Iniciou-se o processo de privatização do setor de telecomunicações, culminando, em 1998, com a venda da Telebrás, a maior privatização ocorrida no mundo naquele ano.

⁹ BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. op. cit.

2.1 MOEDAS UTILIZADAS NO PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO

As moedas de privatização são, a grosso modo, títulos públicos que, ou foram emitidos anteriormente ao Programa Nacional de Desestatização e passaram a ser aceitos como meio de pagamento com a sua criação, ou foram criados tendo como possibilidade sua utilização no PND. Por serem papéis de valor presente baixo (na maioria inferior a 50% do seu valor de face), negociados no mercado secundário com elevados deságios, sua utilização na compra de ações das empresas privatizadas, ao par com a moeda nacional, sempre foi ponto de polêmica.

Afirma-se que a aceitação desses ativos pelo seu valor de face acarretaria perdas fiscais para o Tesouro que, além de reduzir o montante dos recursos recebidos em *cash*, perderia a oportunidade de apropriar-se do deságio desses títulos no mercado. O governo, por sua vez, defende-se com o argumento de que as moedas de privatização, são títulos criados com a possibilidade de serem utilizados nas privatizações, além de afirmar que o uso desses papéis pode aumentar o número de compradores, elevando conseqüentemente o preço de venda das empresas.

Essas moedas, na sua maioria, resultam do financiamento de dívidas antigas, reescaloadas de forma mais tranqüila para o Tesouro devido a possibilidade de utilização das mesmas, sem deságio, na privatização, apura-se o real ganho conseguido.

O PND admitiu diversos tipos de moedas a serem utilizadas para a aquisição das ações que faziam parte das empresas que seriam privatizadas. Tais moedas estão listadas abaixo:

- Reais – R\$;

A moeda corrente no país sempre foi aceita como pagamento das empresas desestatizadas.

- Títulos da Dívida Agrária – TDA;

Os TDA são títulos nominativos e negociáveis, criados para pagamento de indenizações de desapropriação de terras realizada pela União para fins de reforma agrária, nos termos do Estatuto da Terra - Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Com a publicação do Decreto nº 578, de 24 de junho de 1992, os TDA que até 23.6.92 eram emitidos (e de responsabilidade) pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA sob a forma cartular, foram transferidos para a Secretaria do Tesouro Nacional - STN, sendo as atribuições de gestão, controle, lançamento, resgate e pagamento de juros feitas diretamente pelo Tesouro. Podem ser negociados no mercado de balcão ou bolsa de valores, sendo necessária a intermediação de instituições financeiras que devem registrar todas as operações de compra e venda e a conseqüente transferência de propriedade junto à CETIP. Para serem utilizados no PND, estes títulos devem estar vencidos e serem escriturados no Sistema SECURITIZAR/CETIP. Sua liquidação financeira pode se dar na aquisição de empresas desestatizadas no âmbito do PND, onde são aceitos ao par, e para tal, tanto o principal como os juros devidos, são atualizados "pro rata temporis" entre a data da última atualização e a data de utilização.

- Obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento - OFND;

Em 1986, visando ao desenvolvimento nacional, foi criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento com o objetivo de financiar investimentos e fomentar o crescimento da iniciativa privada nesse caminho. Consistia basicamente de quotas a serem subscritas pela União com recursos orçamentários, além de participação obrigatória - conforme o Decreto-lei nº 2.288/86 - de entidades de previdência privada patrocinadas por empresas públicas e afins (no montante de 30% das reservas técnicas). Dessa forma foram criadas as Obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento - OFND, que resultaram dos créditos oriundos desses "depósitos

compulsórios". O principal é pago no prazo de maturação do título, isto é, não são feitas amortizações. São nominativas e negociáveis e a sua liquidação financeira pode se dar na aquisição de empresas desestatizadas no âmbito do PND, onde são aceitas ao par, e para tal, tanto o principal como os juros devidos, são atualizados "pro rata temporis" entre a data da última atualização e a data de utilização.

- Debêntures da Siderbrás;

Originam-se da escrituração de emissão de Debêntures da SIDERBRÁS, firmada em setembro de 1988³¹. Esta escritura foi aditada duas vezes: dezembro de 1989 e novembro de 1990. As debêntures da SIDERBRÁS estão escrituralmente registradas no Sistema Nacional de Debêntures - SND, gerenciado pela CETIP, entretanto são negociadas como moedas de privatização. Podem ser negociadas em mercado de balcão, através da intermediação de instituições financeiras. Sua liquidação financeira pode se dar na aquisição de empresas desestatizadas no âmbito do PND, onde são aceitas ao par e para tal, tanto o principal como os juros devidos, são atualizados "pro rata temporis" entre a data da última atualização e a data de utilização.

- Certificados de Privatização – CP;

Os Certificados de Privatização - CP, são títulos emitidos pelo Tesouro Nacional, criados com a finalidade de facilitar o processo de desestatização. Sua emissão foi determinada pela Lei nº 8.018, de 11 de abril de 1990 e as condições de aquisição desses títulos foram estabelecidas pela Resolução CMN nº 1.721, de 27 de junho de 1990. A fonte de recurso dos CP é a contribuição compulsória de instituições financeiras, sociedades seguradoras e entidades de previdência privada, baseada nos saldos contábeis de contas específicas do patrimônio líquido

dessas instituições. Esses títulos são escriturados no Banco Central do Brasil e podem ser consultados através do Sistema de Informações do Banco Central - SISBACEN

- Créditos Vencidos Renegociados (securitizados);

Os créditos securitizados resultam da renegociação de dívidas (contratuais) vencidas e não pagas de responsabilidade da União. Incluem-se neste conceito dívidas originárias, além das assumidas de empresas extintas e afins pela União. São aceitos, ao par, como moeda na aquisição de empresas desestatizadas e podem ser negociados no mercado secundário por intermédio da CETIP. Respondem pela maior participação no estoque das moedas de privatização, sendo também as mais utilizadas como veremos adiante.

- Créditos e Títulos da Dívida Externa;

São títulos e créditos de responsabilidade do Tesouro Nacional e representam dívidas contraídas junto à comunidade financeira internacional pelo governo e empresas brasileiras. Resultam de reestruturação da dívida externa de médio e longo prazo não paga devido a crise cambial. A denominação desses créditos deriva de sua origem, forma ou acordo de reestrututuração²⁴. Sua utilização no PND foi determinada pela Resolução CD/PND nº 4.3.91 e regulada pela Resolução CMN nº 1.810/91. Inicialmente a utilização desses papéis estava sujeita a deságios de até 25% sobre o valor de face, mas a partir de setembro de 1995, uma Resolução do CMN eliminou essa restrição, passando esses papéis a serem aceitos a par.

- Letras Hipotecárias da Caixa Econômica Federal – CEF;

A criação deste fundo teve como finalidade cobrir saldos devedores residuais originados pela diferença entre os reajustes de prestações, efetuados com base em plano de equivalência salarial, e do saldo devedor de financiamentos concedidos no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação - SFH e a Caixa Econômica Federal, na qualidade de administradora do FCVS, poderá utilizar LH no pagamento dos débitos do Fundo para com os agentes financeiros do SFH, desde que aceitas pelos mesmos. A liquidação financeira pode se dar na aquisição de empresas desestatizadas no âmbito do PND, onde são aceitos ao par, e para tal, tanto o principal como os juros devidos, são atualizados "pro rata temporis" entre a data da última atualização e a data de utilização e para isso devem estar registrados no CETIP.

- Notas do Tesouro Nacional - série M.

As Notas do Tesouro Nacional - NTN-M, são títulos da dívida mobiliária que passaram a ser aceitos como moedas de privatização por determinação do Decreto 1.837, de 6.12.95. Podem ser usadas, ao par, na aquisição de ações das empresas desestatizadas. Contudo por possuírem um fluxo relativamente atrativo, não há interesse em usá-las de fato na compra de estatais.

O comprador deveria atentar ao fato que cada privatização deveria receber um percentual mínimo estabelecido em moeda nacional, ou seja, em reais. Já o comprador estrangeiro, poderia utilizar todas as moedas aceitas no programa. Mas somente os títulos e créditos da dívida externa poderiam ser adquiridos fora do País. As outras moedas, que estão acima relacionadas referem-se à dívida interna brasileira, de empresas estatais e do Governo Federal, negociadas no mercado financeiro brasileiro.

2.2 EVOLUÇÃO DAS PRIVATIZAÇÕES

Com a criação do Conselho Nacional de Desestatização – CND¹⁰ (1995/1996), houve um aumento significativo de desestatizações, chegando a um total de 19 neste período, arrecadando cerca de US\$ 5,4 bilhões, conforme pode ser observado na tabela 3. Já em 1997, gestão do governo FHC, o ponto principal foi a venda da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), e a entrada dos estados no programa de privatizações.

Muito importante também, foi o início, em 1997, do processo de privatização do setor de telecomunicações. Foram licitadas concessões de telefonia móvel celular para três áreas do território nacional, no valor de US\$ 4 bilhões. A venda das empresas de telecomunicações de propriedade do governo tornou-se possível com a aprovação, em 16.07.97, da Lei Geral de Telecomunicações.

O ponto alto no ano de 1998, foi a venda das 12 *holdings*, criadas a partir da cisão do Sistema Telebrás, , representando a transferência à iniciativa privada, das Empresas de Telefonia Fixa e de Longa Distância, bem como das empresas de Telefonia Celular-Banda A. A arrecadação com a venda dessas 12 empresas gerou uma arrecadação que chegou à casa dos US\$ 19 bilhões e o ágio médio foi de 53,74% sobre o preço mínimo. (vide Tabela 2).

Com a privatização da Malha Paulista encerrou-se uma fase importante da transferência dos serviços públicos à iniciativa privada. Foi arrecadada com a venda da última ferrovia federal a importância de US\$ 205,80 milhões.

¹⁰ Vide Anexo.

TABELA 2 - EMPRESAS PRIVATIZADAS, VALOR DE VENDA E DÍVIDA TRANSFERIDA (1995 – 2000) ¹

em US\$ milhões			
Empresas	Data do leilão ²	Valor da venda	Dívida transferida
01. Escelsa	11-jul-1995	519,30	2,00
02. Copene	15-ago-1995	270,40	475,40
03. CPC	29-set-1995	99,70	60,90
04. Salgema	5-out-1995	139,20	43,90
05. CQR	5-out-1995	1,70	-
06. CBP	5-dez-1995	-	-
07. Nitrocarbono	5-dez-1995	29,60	7,50
08. Pronor	5-dez-1995	63,50	34,70
09. Polipropileno	1-fev-1996	81,20	4,60
10. Koppol	1-fev-1996	3,10	66,90
11. RFFSA - Malha Oeste	5-mar-1996	63,40	-
12. Light	21-mai-1996	2.508,50	585,90
13. Deten	22-mai-1996	12,00	-
14. RFFSA - Malha Centro-Leste	14-jun-1996	316,00	-
15. Polibrasil	27-ago-1996	99,40	12,40
16. RFFSA - Malha Sudeste	20-set-1996	870,60	-
17. EDN	26-set-1996	16,60	-
18. RFFSA - Malha Tereza Cristina	22-nov-1996	17,90	-
19. RFFSA - Malha Sul	13-dez-1996	208,50	-
20. RFFSA - Malha Nordeste	18-jul-1997	14,60	-
21. CVRD	6-mai-1997	3.298,90	3.558,80
22. Tecon - 1 (Porto de Santos)	17-set-1997	251,00	-
23. Meridional	4-dez-1997	240,00	-
Cia. Docas do ES (Codesa):			
24. Cais de Capuaba	6-mai-1998	26,20	-
Cia. Docas do ES (Codesa):			
25. Cais de Paul	13-mai-1998	9,40	-
26. Tecon - 1 (Porto de Sepetiba)	3-set-1998	79,00	-
27. Gerasul ^{3/}	15-set-1998	880,60	1.082,00

(continua)

(continuação)

Porto do Rio (Term. <i>Roll - on</i>)			
28. <i>Roll - off</i>	3-nov-1998	26,50	-
29. Porto de Angra dos Reis	5-nov-1998	7,90	-
30. Malha Paulista (Fepasa)	10-nov-1998	205,80	-
31. Datamec ^{4/}	23-jun-1999	49,60	-
32. Porto de Salvador	1-dez-1999	20,90	-
Ações Petrobras - oferta	julho-agosto-		
33. pública ^{5/}	2000/2001	4.840,30	-
34. Banespa	20-nov-2000	3.604,30	-
Total		18.875,60	5.935,00
Sistema Telebrás ^{6/}	9-jul-1998	19.237,00	2.125,00
Concessões de telefonia celular			
- Banda B	1997/1998	7.613,00	-
Empresas-espelho	1999	128,00	-
Total geral	-	45.853,60	8.060,00

Fonte: BNDES

1/ Posição em 28.11.2002.

2/ Refere-se ao leilão principal.

3/ Inclui leilão de sobras (US\$79,1 milhões) e ofertas aos empregados (US\$0,9 milhão).

4/ Inclui oferta aos empregados (US\$2,3 milhões).

5/ Inclui leilão de julho/2001 (US\$808,3 milhões).

6/ Inclui oferta aos empregados (US\$293 milhões).

O ano de 1999 registrou uma das menores arrecadações do período analisado, 1995 a 2000. Neste ano o governo arrecadou US\$ 128 milhões com a venda das concessões para exploração de quatro áreas de telefonia fixa das empresas espelho que farão concorrência às atuais companhias de Telecomunicações, ficando a arrecadação um pouco acima dos US\$ 500 milhões, conforme demonstrado na Tabela 3.

O resultado do Programa Nacional de Desestatização no ano 2000 de cerca de US\$ 7,7 bilhões (Tabela 3), foi marcado pela a venda das ações que excediam o controle acionário detido pela União na Petróleo

Brasileiro S.A. – Petrobrás, com arrecadação de US\$ 4,0 bilhões, que se trata de operação pioneira em que, pela primeira vez foram aceitos recursos do FGTS na aquisição das ações. E a alienação de 60% do capital votante do Banco do Estado de São Paulo – BANESPA, com arrecadação de US\$ 3,6 bilhões, o que significou um ágio de 281% na venda do Banco, em relação ao preço mínimo de US\$ 900 milhões.

Foram ainda realizadas vendas de participações minoritárias da União incluídas no PND no âmbito do Decreto 1068, bem como licitadas, pela Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, concessões para exploração de novos aproveitamentos hidrelétricos e de novas linhas de transmissão.

TABELA 3 – Nº DE EMPRESAS PRIVATIZADAS, RECEITAS E DÉBITOS TRANSFERIDOS (1995 – 2000) ^{1/}

Data	Nº de Empresas	Receitas	Débitos Transferidos	Em US\$ milhões
				Total
1995	8	1.123,00	624,00	1.747,00
1996	11	4.299,60	670,00	4.969,60
1997 ^{2/}	4	8.729,00	3.559,00	12.288,00
1998 ^{3/}	7	23.478,00	3.207,00	26.685,00
1999 ^{4/}	2	554,00	-	554,00
2000 ^{5/}	2	7.670,00	-	7.670,00
Total	34	45.853,60	8.060,00	53.913,60

Fonte: BNDES

1/ Posição em 28.11.2002.

2/ Inclui Banda B (áreas 1, 2, 7, 9 e 10).

3/ Inclui doze empresas do Sistema Telebrás e Banda B (áreas 3, 4, 5, 6 e 8).

4/ Inclui oferta a empregados Telebrás (US\$293 milhões) e "empresas espelho" (US\$128 milhões).

5/ Inclui Banespa, Petrobras e leilão ações Decreto 1.068 (US\$34 milhões).

3 PRESSUPOSTOS DO PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL

A privatização é usualmente vista como um instrumento chave do processo de ajuste fiscal, que objetiva a busca do equilíbrio nas contas públicas, ou seja, um ajuste das finanças do setor público via diminuição do déficit.

A idéia de que a venda de propriedade estatal poderia abater a dívida pública já era vislumbrada por SMITH, citado por NUNES (1998, p. 206): “Em cada monarquia da Europa a venda das terras da coroa iria produzir uma grande quantia de dinheiro, que, se aplicada no pagamento dos débitos públicos...”¹¹.

Vários autores corroboram com a tese de que as privatizações têm um impacto positivo no ajuste fiscal. Segundo MATOS FILHO e OLIVEIRA (1996), a privatização aparece como a principal fonte de recursos não-inflacionários para o financiamento do déficit público, uma vez que reduz as necessidades de financiamento do setor público (NFSP) de duas formas. “Na primeira forma, diminui a necessidade de emissão de papéis (títulos ou moeda) para financiar gastos correntes, e na segunda, reduz a dívida em virtude da troca de títulos públicos por ações das empresas privatizadas”¹².

No início do século XX, em especial após a depressão de 1930, a intervenção direta do Estado no setor produtivo era tida como necessária e estava relacionada com a sua função estabilizadora. Naquela época entendia-se, por influência do pensamento de Keynes, que o aumento dos gastos do governo e, por conseguinte, a elevação do nível de demanda agregada, poderia contribuir para a geração de emprego e renda, evitando eventuais crises de superprodução.

¹¹ NUNES, R. C. **Privatização e Ajuste fiscal no Brasil**. In: *Finanças Públicas: II Prêmio STN de Monografia*. Brasília: ESAF, 1998.

¹² MATOS FILHO, J.; OLIVEIRA, C. **O Processo de Privatização das Empresas Brasileiras**. Brasília: IPEA, n. 422, maio 1996. Texto para Discussão.

A partir da década de 70 iniciou-se um movimento, principalmente por parte do setor empresarial, a favor da não intervenção estatal. Acreditava-se que o surgimento das crises e grandes déficits públicos eram ocasionados pela forte participação do Estado na economia. Nesse contexto, a reestruturação do setor público tornou-se uma condição necessária e o processo de privatização acabou ganhando força, ainda que seu início tenha sido lento, gradual e incipiente.

O processo de privatização no Brasil percorreu um caminho longo e tortuoso até chegar ao estágio avançado, e quase final, em que se encontra atualmente. Longe da unanimidade, quer por motivos político-ideológicos, quer por discordâncias técnicas, tal processo se apresentou como um dos marcos mais consolidados no que diz respeito a políticas macroeconômicas adotadas na última década.

No plano teórico tem-se também a contribuição de CAMPOS, citado por NUNES (1998, p. 173), com o seguinte raciocínio: “Como o capital da União investido nas empresas estatais rende 1,08% a.a., a privatização pode ter um significativo impacto fiscal se esse patrimônio for vendido e usado para abater dívida pública, sobre a qual o governo paga juros anuais na faixa de 20% a 25%. A cada R\$ 10 bilhões de patrimônio alienado seria possível obter uma economia líquida de R\$ 1,9 bilhão a R\$ 2,4 bilhões por ano”.¹³

Quando os recursos envolvidos nas privatizações tornaram-se mais significativos, a partir de meados dos anos 90, havia expectativa de que fariam a dívida pública estabilizar-se como proporção do PIB até que as reformas institucionais (administrativa, previdenciária e tributária), então em discussão no Congresso, fossem aprovadas e passassem a surtir efeitos. A privatização, nesse sentido, seria utilizada como instrumento auxiliar no processo de ajuste fiscal.

A privatização se apresenta com papel fundamental para um aumento na eficiência da economia brasileira e na sua manutenção, ainda

¹³ NUNES, R. C. op.cit.

que no curto e médio prazo, utilizando as receitas das privatizações na amortização da dívida, pode se promover uma estabilidade na relação da dívida pública / PIB.

Os técnicos do FMI mostram-se bastante entusiasmados com relação à utilização das receitas das privatizações na busca da austeridade fiscal: “... As receitas das privatizações são mais economizadas do que gastas (...) a situação fiscal tende a se beneficiar com as privatizações...”¹⁴.

Já para GIAMBIAGI e PINHEIRO¹⁵, citado por NUNES (1996, p. 208), a privatização pode contribuir eficazmente para o ajuste fiscal devido a características peculiares da nossa economia, na qual o pagamento de juros é elevado e é baixo o retorno de dividendos com a participação acionária das empresas públicas. Segundo tais autores, a privatização traria vários benefícios em termos de ajuste fiscal. O primeiro seria que, ao utilizar as receitas auferidas com a alienação de ativos estatais e concessões de serviços públicos para abater uma dívida pública de custo de rolagem elevado, haveria uma grande redução no pagamento de juros incidentes sobre a referida dívida. Isto faria com que houvesse uma queda dos juros devido ao aumento de credibilidade do governo e à menor necessidade de captação de recursos no mercado.

O segundo benefício seria a transferência de dívidas do setor público para o setor privado e extinção dos gastos do governo com aportes de capital nas empresas públicas. Pode-se citar ainda como benefício um possível aumento da arrecadação tributária, em decorrência do aumento da rentabilidade e dividendos das empresas.

Para MANSOOR, citado por NUNES (1998, p. 207), a privatização não contribui para reduzir o déficit público, pois implica tão somente na

¹⁴ GIAMBIAGI, F.; PINHEIRO, A. C. **Lucratividade, dividendos e investimentos das empresas estatais**: uma contribuição para o debate sobre a privatização no Brasil. Brasília: BNDES, n. 34, 1996. Texto para Discussão.

¹⁵ SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Privatização e Contas Públicas no Brasil**. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>> Acesso em: 28 mar. 2005.

troca de um ativo menos líquido por outro mais líquido, não proporcionando nenhum ganho fiscal direto. Assim, a política de privatização se assemelha à emissão de títulos públicos: recebem-se recursos hoje, em contrapartida no futuro tem-se uma receita menor decorrente de uma redução de rendimentos.

Segundo WERNECK (1989), “a privatização de empresas estatais em nada alterará a postura fiscal do governo, pelo fato de a alienação de ativos e/ou a concessão de serviços públicos à iniciativa privada não alterar o seu patrimônio líquido, ainda que certamente o governo se veja com maior liquidez. Além disso, ao financiar os gastos públicos correntes com as receitas de privatizações, o governo estará sinalizando maiores déficits no futuro”¹⁶.

“Muitas vezes as receitas de privatização são utilizadas para pagamentos de dívidas não contabilizadas no cálculo da dívida líquida pública, não reduzindo a dívida pública e acabando até por aumentar o déficit público. Essa situação ocorre, por exemplo, quando um governante vende uma empresa estatal e com os recursos obtidos paga aos funcionários públicos ou abre uma estrada nova. Há uma diminuição do ativo (empresa estatal), sem redução de passivo (dívida). Por isso o déficit aumenta”¹⁷.

¹⁶ WERNECK, R. Aspectos Macroeconômicos da Privatização no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 27, ago. 1989.

¹⁷ LIMA, E.C.P., *Privatização e Desempenho Econômico*. Brasília: IPEA, n. 532, dez. 1997. Texto para Discussão.

3.1 COMPOSIÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO (DLSP)

É o saldo líquido do endividamento do setor público não-financeiro e do Banco Central com o sistema financeiro (público e privado), o setor privado não-financeiro e o resto do mundo.

O balanceamento entre as dívidas e os créditos do setor público não-financeiro e do Banco Central, é entendido como saldo líquido. Sendo importante ressaltar que os saldos da dívida líquida são apurados pelo critério de competência, ou seja, a apropriação de encargos é contabilizada na forma *pro rata*, independente da ocorrência de liberações ou reembolsos no período.

No Brasil o conceito de dívida líquida é diferente de outros países, sendo que aqui se considera os ativos e passivos financeiros do Banco Central, incluindo-se dessa forma a base monetária, além desta fazem parte da composição da Dívida Líquida:

A Dívida Mobiliária, que é o total dos Títulos Públicos Federais em poder do mercado, títulos de emissão do Banco Central e os títulos de emissão do Tesouro Nacional. Em função da Lei Complementar 101/2000, o Banco Central, não pode mais emitir títulos públicos desde maio de 2002. Em se tratando de dívida líquida consolidada, não estão inclusos os títulos de emissão do Tesouro Nacional em poder do Banco Central.

Nos governos estaduais e municipais, é o total de títulos emitidos pelos seus respectivos tesouros, os títulos emitidos para pagamento de precatórios e excluindo os títulos que estão em tesouraria.

A Dívida Securitizada, composta por:

- Certificados de Privatização (CP): títulos de emissão do Tesouro Nacional utilizados na compra de ações das empresas estatais no âmbito do Programa Nacional de Desestatizações – PND;

- Dívidas Vencidas e Renegociadas (DVR): débitos de empresas estatais, assumidos e renegociados pelo governo federal mediante securitização;

- Títulos da Dívida Agrária (TDA): títulos em mercado emitidos pelo Tesouro Nacional nos processos de desapropriação de terras para a reforma agrária.

O endividamento líquido do setor público das aplicações efetuadas junto ao sistema financeiro compõem a Dívida Bancária Líquida. As dívidas que estão incluídas são as de origem junto aos Estados, Municípios e Estatais, que foram refinanciadas pela União (Lei 8.727/1993). Estando incluso ainda nesta rubrica o endividamento público junto ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS.

A Dívida Externa Reestruturada é composta pelas dívidas junto à União, Estados, Municípios e Estatais, originadas das operações de crédito externo que foram assumidas pela União relacionados a seguir:

- avisos MF-30 (29/08/1983);

- *Brazil Investment Bond* - BIB;

- Clube de Paris (uma instituição informal - sem existência jurídica reconhecida – e reúne um grupo de países credores, em geral da OCDE, com o propósito de renegociar a dívida governamental de alguns países em dificuldades financeiras);

- dívida de médio e longo prazo (DMLP);

- Programa de Modernização do Setor de Saneamento.

Os Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), são as disponibilidades e aplicações compulsórias do FAT no BNDES, que se encontram aplicadas tanto no próprio BNDES quanto no Fundo Extramercado do Banco do Brasil.

A rubrica Arrecadação a Recolher compreende o total da arrecadação dos tributos, pela rede bancária, que ainda não foram transferidos aos seus respectivos tesouros. É uma contra de transição, onde está registrado o total de tributos arrecadados nos últimos dias do

mês e que será creditado nos primeiros dias do mês subsequente nos caixas de seus respectivos Tesouros.

Outros Depósitos do Banco Central são:

- Restante do passivo monetário do Banco Central:
- Recolhimentos compulsórios sobre depósitos e garantias realizadas (Circular 2.168);
- Depósitos Compulsórios do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (Resoluções 1.446 e 1.499);
- Depósitos remunerados decorrentes de insuficiências e aplicações de crédito rural (Circular 2.073);
- Garantia por fiança bancária (Circular 2.175);
- Depósitos a prazo (Circular 2.477);
- Depósitos judiciais (Circular 2.140);
- Operações de crédito (Circular 2.499);
- outras operações ativas e passivas.

Já a Base Monetária é a parcela do passivo monetário do Banco Central correspondente ao somatório do papel moeda emitido e das reservas bancárias.

Ainda fazem parte da composição da Dívida Pública as Operações Compromissadas, que representa o resultado das operações que possuem compromisso de recompra ou revenda, utilizando como lastro os títulos públicos que estão registrados no Sistema Especial de Liquidação e Custódia - SELIC.

Os Créditos do Banco Central às Instituições Financeiras, perfazem o total de créditos junto ao sistema financeiro que o Banco Central possui, e que são decorrentes de empréstimo de liquidez, de créditos com instituições que estão em regime de liquidação extrajudicial e créditos do Programa de Incentivo à Redução da Presença do Estado na Atividade Bancária - PROES e Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional - PROER.

O total das disponibilidades de fundos, a Carteira de Fundos, que estão aplicados tanto nos setores públicos e privados quanto no Fundo Extramercado do Banco do Brasil.

A soma líquida de diversas contas passivas e ativas pertencentes ao Banco Central, como créditos a receber, outros tipos de contas passivas, etc, representam as Demais Contas do Banco Central.

Já a conta da Previdência Social, pode ser credora ou devedora, pois representa o saldo total líquido dos créditos e débitos do Sistema Público de Previdência Social junto ao Sistema Financeiro.

Os Depósitos à Vista são as disponibilidades mantidas em contas de depósitos à vista junto ao sistema financeiro, pertencentes aos Estados, Municípios e Empresas Estatais.

A Dívida Externa Líquida representam a Soma da Dívida Externa Bruta do Setor Público não-financeiro e do Banco Central, já deduzidas as aplicações em moeda estrangeira.

Por fim terminam por compor a dívida os Debêntures de Empresas Estatais e a Carteira de Títulos Públicos das Empresas Estatais, sendo o primeiro o saldo remanescente de debênture (título mobiliário de renda fixa), que foram emitidas por empresas estatais federais, e a última as aplicações em títulos públicos das disponibilidades das empresas estatais junto ao Fundo de Aplicações Financeiras ou no Fundo Extramercado do Banco do Brasil (empresas estatais federais).

NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO (NFSP)

São obtidas através do cálculo do resultado nominal com e sem desvalorização cambial.

O Resultado Nominal Com Desvalorização Cambial representa a variação nominal dos saldos da dívida líquida, deduzidos os ajustes patrimonial efetuados no período – reconhecimento de dívidas e privatizações – excluindo-se ainda o impacto da variação cambial sobre a dívida externa. Este resultado ainda abrange o resultado fiscal primário, o

componente de atualização monetária da dívida, a apropriação da variação cambial sobre a dívida mobiliária interna e os juros reais.

Por outro lado o Resultado Nominal Sem Desvalorização Cambial é a variação nominal dos saldos da dívida líquida, deduzidos os ajustes patrimonial efetuados no período – reconhecimento de dívidas e privatizações – excluindo-se ainda o impacto da variação cambial sobre a dívida mobiliária interna que é indexada a moeda estrangeira e sobre a dívida externa. Este resultado ainda abrange o resultado fiscal primário, o componente de atualização monetária da dívida e os juros reais.

AJUSTE PATRIMONIAL

São as variações do saldo da dívida líquida não considerados no cálculo do déficit público. Inclui as receitas de privatizações e incorporação de esqueletos (passivos contingentes). Os esqueletos correspondes á dívidas juridicamente reconhecidas pelo Governo, que são de valor certo, e representam déficits do passado que não foram contabilizados (o efeito econômico destes déficits já ocorreram no passado).

3.2 AS EMPRESAS ESTATAIS

AUTARQUIA

Dá-se o nome de autarquia ao serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita própria, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada. Suas principais características são: criação por lei; personalidade jurídica; patrimônio e receita próprios; exercício de atividades típicas da administração pública; autonomia de gestão; e tutela administrativa.

Embora sejam inúmeros os critérios para a classificação das autarquias, predomina aquele que as divide em fundacionais e corporativas. Incluem-se nesta última categoria as corporações públicas profissionais, sejam reguladoras e fiscalizadoras de atividades de classe (a Ordem dos Advogados do Brasil e o Conselho Federal de Engenharia, entre outros). Quanto às autarquias fundacionais, "consistem em personalizações de serviços com finalidades qualificadas pelo Estado como próprias". A essa categoria pertence a grande maioria das autarquias brasileiras.

Existem, ainda, autarquias de regime especial, às quais a lei instituidora confere privilégios específicos e aumenta sua autonomia em relação à das Autarquias comuns, sem infringir os preceitos constitucionais. São consideradas Autarquias de Regime Especial, tais com: o Banco Central do Brasil, a Comissão Nacional de Energia Nuclear e a Universidade de São Paulo, entre outras.

FUNDAÇÃO PÚBLICA

As fundações públicas realizam atividades não lucrativas atípicas do poder público, mas de interesse coletivo, como a educação, cultura e pesquisa. São criadas por lei específica da entidade matriz e

estruturadas por Decreto, independentemente de qualquer registro. Suas principais características são:

(1) dotação específica de patrimônio, gerido pelos órgãos de direção da fundação segundo os objetivos estabelecidos na respectiva lei de criação;

(2) participação de recursos privados no patrimônio e nos dispêndios correntes da Fundação, equivalentes a, no mínimo, um terço do total;

(3) objetivos não lucrativos e que, por sua natureza, não possam ser satisfatoriamente executados por órgãos da Administração Federal, Direta ou Indireta;

(4) demais requisitos estabelecidos na legislação pertinente a fundações.

As fundações sujeitam-se à supervisão ministerial e foram incluídas entre os órgãos da ADMINISTRAÇÃO INDIRETA e definidas como pessoas jurídicas de direito privado. Não obstante, persiste a discussão quanto a sua natureza pública ou privada. Duas correntes se formam: de um lado a que defende a natureza privatística de todas as fundações instituídas pelo poder público e, de outro, a que entende possível a existência de fundações com personalidade pública ou privada, a primeira das quais como modalidades de autarquia. Torna-se, então, difícil dar-lhes tratamento uniforme, pois se há fundações que são autênticas autarquias, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), outras se caracterizam como fundações públicas, como a Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa.

EMPRESA PÚBLICA

Chama-se Empresa Pública a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de

conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito. Sua característica principal é possuir capital exclusivamente público, de uma só ou de várias entidades. Suas atividades se regem pelos preceitos comerciais.

No Brasil, são exemplos de Empresas Públicas o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), e, mais modernamente, a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA

Dá-se o nome de Sociedade de Economia Mista à pessoa jurídica de direito privado, com participação do poder público e de particulares em seu capital e em sua administração, para realização de atividades econômicas ou serviço de interesse coletivo outorgado ou delegado pelo estado. Revestem a forma de empresas particulares, regendo-se pelas normas das sociedades mercantis, com as adaptações impostas pelas leis que autorizam sua formação.

São ainda características da Sociedade de Economia Mista:

(1) maioria das ações com direito a voto pertencente à União ou a entidade da Administração Indireta;

(2) penhorabilidade dos respectivos bens;

(3) regime tributário idêntico ao das empresas privadas;

(4) foro comum, muito embora seja obrigatória a interveniência da União nas causas em que figurar como autora ou ré, o que torna a Justiça Federal competente para os feitos em que seja interessada;

(5) sujeição aos princípios e normas falimentares.

No Brasil, são exemplos de Sociedade de Economia Mista o Banco do Brasil S.A., e a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás).

Distinguem-se as Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista quanto à forma de organização e à composição do

capital. A Sociedade de Economia Mista deve ser estruturada sob a forma de Sociedade Anônima e a Empresa Pública sob qualquer das formas admitidas em direito: a primeira é sempre sociedade comercial e a segunda pode ser civil ou comercial. Com relação à composição do capital, a Sociedade de Economia Mista é constituída por capital público e privado e a Empresa Pública, por capital público.

Quanto ao controle dos órgãos mencionados, todo e qualquer órgão da Administração Federal, Direta ou Indireta, está sujeito à supervisão do ministério competente, estabelecendo-se que, no tocante à administração indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente:

(1) realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade;

(2) harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade;

(3) eficiência administrativa;

(4) autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade.

4 DESTINAÇÃO DOS RECURSOS DAS PRIVATIZAÇÕES NO BRASIL

No início das privatizações, isolou-se a contribuição da privatização para o ajuste fiscal, particularmente sobre a dinâmica da dívida e das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) como proporção do PIB. O Banco Central incorpora tais receitas no abatimento da dívida do Setor Público, independente da destinação que o Governo dê para tais recursos. No que tange ao uso das moedas de privatização, está-se restringindo o leque de destinação de recursos ao resgate de dívida securitizada em poder do mercado e favorecendo a renegociação de dívidas vencidas, ao mesmo tempo em que se oferece estímulo para acelerar o processo de privatização.

Contudo, se um dos objetivos que se espera atingir com o programa de privatização é o ganho fiscal com a entrada de recursos, a prioridade do governo deve ser a redução da dívida mobiliária, cujo custo é superior ao da dívida securitizada, e, conseqüentemente, o governo deve preferir a aceitação de moeda corrente. Dada a receita de privatização esperada, conclui-se que poderá conter provisoriamente a dívida pública.

O que ocorre se o governo de fato não abate a dívida, ao fazer outro uso dos recursos (como já exposto no texto), é que as NFSP aumentam. Isso porque as receitas de privatização no Brasil, seguindo recomendação do Fundo Monetário Internacional (FMI), não são apropriadas como receitas propriamente dita (como uma receita tributária, por exemplo) e sim como fonte de financiamento. Há uma diminuição de ativo (empresa estatal), sem redução correspondente no passivo (dívida pública). As receitas de privatização, assim, funcionam como um ajuste patrimonial.

Tabela 4 – Demonstrativo da Dívida Líquida do Setor Público, Ajuste das Receitas Líquidas das Privatizações e Gastos com Empresas Estatais – 1995 a 2000

Discriminação	1995		1996		1997	
	R\$ milhões	% do PIB	R\$ milhões	% do PIB	R\$ milhões	% do PIB
Dívida Líquida Total – Saldo	208.460	30,5	253.187	31,4	304.814	34,4
Ajuste de Privatização ^{1/}	-	-	-745	- 0,1	-17.045	- 1,9
Gastos com Empresas Estatais	45.578	6,7	47.442	5,9	24.793	2,8
PIB ^{2/}	683.282	100	809.349	100	893.188	100

(continua)

Discriminação	1998		1999		2000	
	R\$ milhões	% do PIB	R\$ milhões	% do PIB	R\$ milhões	% do PIB
Dívida Líquida Total – Saldo	373.037	40,6	429.321	41,1	469.127	41,4
Ajuste de Privatização ^{1/}	-29.899	- 3,2	-38.872	- 3,7	-59.110	- 5,1
Gastos com Empresas Estatais	23.697	2,6	29.571	2,8	24.873	2,2
PIB ^{2/}	925.086	100	1.050.353	100	1.139.274	100

1/ Valores com sinal negativo, entra como dedução.

2/ PIB anual a preços do último mês do ano ajustado pelo deflator IGP, tendo como base série publicada pelo IBGE.

De acordo com a Tabela 4, pode-se observar que, mesmo com o ajuste das privatizações¹⁸, a Dívida Líquida tem um aumento em torno de dez pontos percentuais em relação ao PIB. Neste período analisado mostra que as privatizações não tiveram um papel significativo na redução direta da dívida, entretanto, observando os gastos com as estatais, nota-se uma redução significativa.

No início do período estudado, ano de 1995, os Gastos com empresas Estatais perfazia praticamente o dobro dos valores gastos em reais, em contraponto ao ano de 2000, cerca de 24 milhões de reais. A diferença dos Gastos com as Estatais, do ano de 1995 ao ano de 2000, como percentual do PIB se torna maior, sofre uma redução de 6,7% do para 2,2% do PIB, uma redução de mais de 200% no período.

Com observação aos dados apresentados, pode-se concluir que no abatimento da Dívida Líquida do Setor Público não houve influência com as privatizações, mas no que tange ao impacto direto, que seriam os Gastos com as Estatais, houve uma melhora significativa nas contas.

Como já pôde ser observado na Tabela 4 na evolução dos Gastos com as Estatais, houve uma redução significativa, este mesmo fato se dá na Tabela 5, através dos Gastos Internos e Externos. Observa-se que os efeitos da privatização sobre a Dívida Externa Líquida Federal foram positivos, pois no período analisado os gastos com estatais como parte da Dívida Externa reduz em 0,5 percentuais do PIB. O volume de receitas das privatizações utilizadas para abater a Dívida Interna, foi mais expressivo que na Dívida Externa, onde podemos notar na Tabela 5, que a redução dos gastos está mostrada de forma mais significativa na Dívida Interna, com uma redução de cerca de quatro vezes, baixando de cerca de 34 milhões de reais para 8 milhões de reais, como percentual do PIB ficando em 1,3% deste.

¹⁸ Valor líquido em cada ano de acordo com a forma de venda das estatais.

Tabela 5 – Demonstrativo dos Gastos com Empresas Estatais – 1995 a 2000

Discriminação	1995		1996		1997	
	R\$ milhões	% do PIB	R\$ milhões	% do PIB	R\$ milhões	% do PIB
<i>- Dívida Interna</i>						
Empresas estatais	34.424	4,9	31.532	3,9	8.004	0,9
<i>- Dívida Externa</i>						
Empresas estatais	12.153	1,8	15.910	2,0	16.789	1,9
Empresas Estatais - Total	45.578	6,7	47.442	5,9	24.793	2,8

(continua)

Discriminação	1998		1999		2000	
	R\$ milhões	% do PIB	R\$ milhões	% do PIB	R\$ milhões	% do PIB
<i>- Dívida Interna</i>						
Empresas estatais	11.481	1,2	13.369	1,3	10.004	0,9
<i>- Dívida Externa</i>						
Empresas estatais	12.216	1,3	16.203	1,5	14.869	1,3
Empresas Estatais - Total	23.697	2,6	29.571	2,8	24.873	2,2

Fonte: Banco Central / MF. Elaboração da autora.

5 CONCLUSÃO

Um dos principais objetivos das Privatizações é de auxiliar na redução da Dívida Pública, seja pela redução efetiva ou pela redução de gastos com as Estatais (redução de custos da Necessidade de Financiamento do Setor Público). Os dados do período analisado, 1995 a 2000, mostram efeitos positivos do Programa de Privatização Brasileiro sobre as contas públicas, as Necessidades de Financiamento das Estatais se reduziram, junto com o avanço do programa. Em se tratando da Dívida Líquida das Estatais, estas vêm mostrando uma queda do ano de 1995 a 2000, principalmente no caso da Dívida Interna, o que pode mostrar mais um reflexo positivo das Privatizações.

Como muitas das empresas privatizadas tinham dívidas que ultrapassavam às vezes até metade de seu valor, os juros nominais dessas empresas estatais continuariam pressionando a dívida líquida do setor público. Portanto, a dívida líquida dessas estatais possivelmente permaneceria numa trajetória ascendente, o que contribuiria para elevar a Dívida Líquida do Setor Público, se não houvesse as receitas de privatização ou dívidas transferidas para o setor privado a fim de amenizar esse efeito, para o Governo manter certas empresas sob controle estatal, em particular aquelas que se apresentavam recorrentemente deficitárias, representaria, na verdade, um custo de oportunidade, uma vez que poderiam ser transferidas para o setor privado. Portanto no que se refere à mensuração dos impactos da privatização sobre a Dívida Pública, pode se considerar uma economia, como as dívidas que foram transferidas para o Setor Privado.

O processo de privatização tem papel fundamental no aumento da eficiência econômica e na manutenção (no curto e médio prazo) da estabilidade da relação Dívida Pública/PIB, caso os recursos sejam alocados para amortização.

Com a política macroeconômica adotada principalmente após a implantação do Plano Real, as taxas de juros da economia se elevaram enormemente e é inegável o aumento no estoque da dívida pública interna.

Portanto, o processo de privatização como instrumento auxiliar de ajuste fiscal, obteve um impacto positivo de curto prazo nas contas do país. Com a análise dos resultados pode-se observar que com a utilização das receitas advindas das privatizações, houve uma efetiva redução nas despesas com estatais como proporção da Dívida Pública, contendo uma trajetória mais ascendente da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), o que pôde possibilitar uma reestruturação das dívidas, contribuindo para o ajuste fiscal das contas do setor público.

ANEXO

Leis e Medidas provisórias que regem as privatizações a partir de 1998:

LEI-009700 12/11/1998 MODIFICA DISPOSITIVO DA LEI 9.491, DE 9 DE SETEMBRO DE 1997, QUE "ALTERA PROCEDIMENTOS RELATIVOS AO PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO, REVOGA A LEI 8.031, DE 12 DE ABRIL DE 1990, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS".

LEI-009648 27/05/1998 ALTERA DISPOSITIVOS DAS LEIS 3.890-A, DE 25 DE ABRIL DE 1961, 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993, 8.987, DE 13 DE FEVEREIRO DE 1995, 9.074, DE 7 DE JULHO DE 1995, 9.427, DE 26 DE DEZEMBRO DE 1996, E AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A PROMOVER A REESTRUTURAÇÃO DA CENTRAIS ELÉTRICAS BRASILEIRAS - ELETROBRÁS E DE SUAS SUBSIDIARIAS E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

LEI-009635 15/05/1998 ALTERA PROCEDIMENTOS RELATIVOS AO PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO DE QUE TRATA A LEI 9.491, DE 9 DE SETEMBRO DE 1997, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

LEI-009619 02/04/1998 AUTORIZA AS CENTRAIS ELÉTRICAS BRASILEIRAS S.A. ELETROBRÁS E A UNIÃO A ADQUIRIREM AÇÕES DA COMPANHIA ENERGÉTICA DE ALAGOAS - CEAL, DA COMPANHIA ENERGÉTICA DO PIAUÍ - CEPISA, DA CENTRAIS ELÉTRICAS DE RONDÔNIA S.A. - CERON E DA COMPANHIA DE ELETRICIDADE DO ACRE - ELETROACRE, PARA EFEITO DE INCLUSÃO DESSAS EMPRESAS NO PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO - PND, BEM COMO O AUMENTO DO CAPITAL SOCIAL DAS COMPANHIAS DOCAS DO RIO DE JANEIRO - CDRJ E DOCAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - CODESP, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

LEI-009491 09/09/1997 ALTERA PROCEDIMENTOS RELATIVOS AO PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO, REVOGA A LEI 8.031, DE 12 DE ABRIL DE 1990, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

LEI-009472 16/07/1997 DISPÕE SOBRE A ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES, A CRIAÇÃO E FUNCIONAMENTO DE UM ÓRGÃO REGULADOR E OUTROS ASPECTOS INSTITUCIONAIS, NOS TERMOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL 8, DE 1995.

LEI-009447 14/03/1997 DISPÕE SOBRE A RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DE CONTROLADORES DE INSTITUIÇÕES SUBMETIDAS AOS REGIMES DE QUE TRATAM A LEI 6.024, DE 13 DE MARÇO DE 1974, E O DECRETO-LEI 2.321, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1987; SOBRE A INDISPONIBILIDADE DE SEUS BENS; SOBRE A RESPONSABILIZAÇÃO DAS EMPRESAS DE AUDITORIA CONTÁBIL OU DOS AUDITORES CONTÁBEIS INDEPENDENTES; SOBRE PRIVATIZAÇÃO DE INSTITUIÇÕES CUJAS AÇÕES SEJAM DESAPROPRIADAS, NA FORMA DO DECRETO-LEI 2.321, DE 1987, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

LEI-008031 12/04/1990 CRIA O PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

LEI-008018 11/04/1990 DISPÕE SOBRE CRIAÇÃO DE CERTIFICADOS DE PRIVATIZAÇÃO E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.

MPV-000057 07/08/2002 AUTORIZA A CENTRAIS ELÉTRICAS BRASILEIRAS S.A. ELETROBRÁS E A UNIÃO A ADQUIRIREM AÇÕES DA COMPANHIA ENERGÉTICA DE GOIÁS - CELG PARA EFEITO DE INCLUSÃO NO PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO - PND, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.

MPV-002192 24/08/2001 ESTABELECE MECANISMOS OBJETIVANDO INCENTIVAR A REDUÇÃO DA PRESENÇA DO SETOR PUBLICO ESTADUAL NA ATIVIDADE FINANCEIRA BANCARIA, DISPÕE SOBRE A PRIVATIZAÇÃO DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.

MPV-002192 26/07/2001 ESTABELECE MECANISMOS OBJETIVANDO INCENTIVAR A REDUÇÃO DA PRESENÇA DO SETOR PUBLICO ESTADUAL NA ATIVIDADE FINANCEIRA BANCARIA, DISPÕE SOBRE A PRIVATIZAÇÃO DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.

MPV-002192 28/06/2001 ESTABELECE MECANISMOS OBJETIVANDO INCENTIVAR A REDUÇÃO DA PRESENÇA DO SETOR PUBLICO ESTADUAL NA ATIVIDADE FINANCEIRA BANCARIA, DISPÕE SOBRE A PRIVATIZAÇÃO DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.

MPV-002139 22/06/2001 ESTABELECE MECANISMOS OBJETIVANDO INCENTIVAR A REDUÇÃO DA PRESENÇA DO SETOR PUBLICO ESTADUAL NA ATIVIDADE FINANCEIRA BANCARIA, DISPÕE SOBRE A PRIVATIZAÇÃO DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.

MPV-002139 24/05/2001 ESTABELECE MECANISMOS OBJETIVANDO INCENTIVAR A REDUÇÃO DA PRESENÇA DO SETOR PUBLICO ESTADUAL NA ATIVIDADE FINANCEIRA BANCARIA, DISPÕE SOBRE A PRIVATIZAÇÃO DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.

MPV-002139 26/04/2001 ESTABELECE MECANISMOS OBJETIVANDO INCENTIVAR A REDUÇÃO DA PRESENÇA DO SETOR PUBLICO ESTADUAL NA ATIVIDADE FINANCEIRA BANCARIA, DISPÕE SOBRE A PRIVATIZAÇÃO DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.

MPV-002139 27/03/2001 ESTABELECE MECANISMOS OBJETIVANDO INCENTIVAR A REDUÇÃO DA PRESENÇA DO SETOR PUBLICO ESTADUAL NA ATIVIDADE FINANCEIRA BANCARIA, DISPÕE SOBRE A PRIVATIZAÇÃO DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.

MPV-002139 23/02/2001 ESTABELECE MECANISMOS OBJETIVANDO INCENTIVAR A REDUÇÃO DA PRESENÇA DO SETOR PUBLICO ESTADUAL NA ATIVIDADE FINANCEIRA BANCARIA, DISPÕE SOBRE A PRIVATIZAÇÃO DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.

MPV-002139 26/01/2001 ESTABELECE MECANISMOS OBJETIVANDO INCENTIVAR A REDUÇÃO DA PRESENÇA DO SETOR PUBLICO ESTADUAL NA

ATIVIDADE FINANCEIRA BANCARIA, DISPÕE SOBRE A PRIVATIZAÇÃO DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.

MPV-002119 26/01/2001 ESTABELECE MECANISMOS OBJETIVANDO INCENTIVAR A REDUÇÃO DA PRESENÇA DO SETOR PUBLICO ESTADUAL NA ATIVIDADE FINANCEIRA BANCARIA, DISPÕE SOBRE A PRIVATIZAÇÃO DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DO MERCADO FINANCEIRO. **Dívida Pública: propostas para ampliar a liquidez.** Rio de Janeiro: ANDIMA, 2003.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Privatização.** Disponível em <<http://www.bndes.gov.br>> Acesso em 20 abr. 2005.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Séries Temporais.** Disponível em <<http://www.bcb.gov.br>> Acesso em 14 set. 2005.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças Públicas. VIII Prêmio STN de Monografia.** Brasília: ESAF, 2003.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças Públicas: VIII Prêmio STN de Monografia.** Brasília: ESAF, 2004.

FIORAVANTE, M.; FARIA, L.V. de. (Org.). **A Última Década: ensaios da FGV sobre o desenvolvimento brasileiro nos anos 90.** Rio de Janeiro: FGV, 1993.

GIAMBIAGI, F.; PINHEIRO, A. C. **Lucratividade, dividendos e investimentos das empresas estatais: uma contribuição para o debate sobre a privatização no Brasil.** Brasília: BNDES, n. 34, 1996. Texto para Discussão.

GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO. Plano Real e o Processo de Privatização Brasileiro. Disponível em <<http://www.redegoverno.gov.br>> Acesso em 06 mai. 2005.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Os Gastos Públicos no Brasil são Produtivos? Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>> Acesso em: Acesso em: 07 de maio. 2005

LIMA, E.C.P., Privatização e Desempenho Econômico. Brasília: IPEA, n. 532, dez. 1997. Texto para Discussão.

MATOS FILHO, J.; OLIVEIRA, C. O Processo de Privatização das Empresas Brasileiras. Brasília: IPEA, n. 422, maio 1996. Texto para Discussão.

MEYER, A. (org.). Finanças Públicas: Ensaio Seleccionados. Brasília: IPEA; São Paulo: FUNDAP, 1997.

NUNES, R. C. Privatização e Ajuste fiscal no Brasil. In: Finanças Públicas: II Prêmio STN de Monografia. Brasília: ESAF, 1998.

PÊGO FILHO, B.; PINHEIRO, M. M. C. Os Passivos Contingentes e a Dívida Pública no Brasil. Brasília: IPEA, n. 1007, janeiro 2004. Texto para Discussão.

PINHEIRO, A. C.; KIICHIRO, F. (Ed.). A Privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública. [S.l.]: Departamento de Relações Institucionais, 2000.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Privatização e Contas Públicas no Brasil**. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>
Acesso em: 28 mar. 2005.

WERNECK, R. Aspectos Macroeconômicos da Privatização no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, ago. 1989.