

BRUNO DE AZEVEDO DELDUQUE DE MACEDO

O IMPACTO DAS PRIVATIZAÇÕES SOBRE A DÍVITA PÚBLICA

Monografia de graduação apresentada
como requisito parcial à conclusão do
curso de Ciências Econômicas, setor de
Ciências Sociais Aplicadas, UFPR.

Orientadora: Patrícia Rosentaski

CURITIBA
2006

TERMO DE APROVAÇÃO

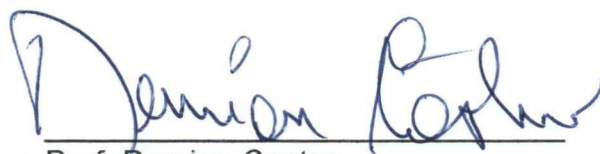
BRUNO DE AZEVEDO DELDUQUE DE MACEDO

O IMPACTO DAS PRIVATIZAÇÕES SOBRE A DÍVIDA PÚBLICA

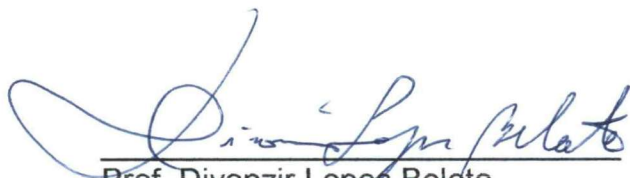
Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, apresentada no dia 21 de novembro de 2006.



Orientador: Prof.ª Patrícia Rosentaski
Departamento de Economia, UFPR.



Prof. Demian Castro
Departamento de Economia, UFPR.



Prof. Divonzir Lopes Beloto
Departamento de Economia, UFPR.

SUMÁRIO

RESUMO	1
LISTA DE TABELAS	2
LISTA DE GRÁFICOS	3
LISTA DE SIGLAS	4
INTRODUÇÃO	5
1. A PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL	7
2. COMO SÃO FORMADAS AS CONTAS PÚBLICAS NO BRASIL	18
3. A EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA NO BRASIL E O IMPACTO DAS PRIVATIZAÇÕES	22
NOTAS CONCLUSIVAS	31
ANEXOS	33
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	45

RESUMO

Sabemos quanto é pesado para a sociedade a carga tributária imposta, sendo que grande parcela destes recursos são destinados ao pagamento do chamado serviço da dívida pública, recursos que não podem ser alocados nas tarefas básicas de responsabilidade governamental que deixa muito à desejar. Este trabalho tem como objetivo mostrar os resultados reais obtidos com as privatizações em relação à dívida fiscal pública, abordando como foi o processo de venda das empresas públicas no Brasil e comparar com os resultados fiscais do período onde elas ocorreram em maior volume de receitas. Verificou-se o quanto a venda das empresas estatais contribuiu para resolver o problema da dívida pública, se estas vendas trouxeram algum benefício real para a sociedade e para o governo, se contribuiu para melhorar substancialmente as contas do governo, visto que o argumento principal para a vendas das empresas de que elas seriam capaz de reduzir o montante da dívida do país. Inicialmente é abordado o processo de privatização no Brasil, como ocorreram historicamente as privatizações e quais aspectos eram relevantes para entender o caso brasileiro de inserção nos moldes da onda neoliberal mundialmente difundida. Posteriormente é verificado como são compostas as contas públicas no país e de que forma são contabilizadas as receitas e despesas na formação da chamada dívida líquida pública. E por último é observado, que mesmo após a venda de grande parte dos ativos públicos, a dívida pública tendeu a se elevar por conta de outros fatores. Dentre esses fatores, pode-se citar a demora para a efetivação das reformas estruturais, dos ajustes fiscais e o peso dos chamados esqueletos pressionando a elevação da dívida, ou seja, o reconhecimento de dívidas do passado mais que superaram as receitas de privatização e devido à necessidade de elevação da taxa de juros para defender a política cambial vigente, o pagamento de juros superou muito a expectativa que se tinha na época.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - DÍVIDA LÍQUIDA TOTAL E NFSP DETALHADA (%PIB) - 1996 - 2005.....	22
TABELA 2 - NFSP, AJUSTE CAMBIAL E AJUSTE PATIMONIAL (%PIB) - 1996 - 2005.....	23
TABELA 3 – NFSP, AJUSTE CAMBIAL E AJUSTE PATIMONIAL (R\$ MILHÕES) – 1996 – 2005....	27
TABELA 4 – PIB E AJUSTE PATRIMONIAL (R\$ MILHÕES) – 1996 - 2005.....	28
TABELA 5 - DÍVIDA LÍQUIDA TOTAL COM E SEM PRIVATIZAÇÃO (% PIB) – 1996 - 2005	28

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – DÍVIDA TOTAL COM E SEM PRIVATIZAÇÃO.....	29
GRÁFICO 2 – JUROS NOMINAIS, NFSP E RESULTADO PRIMÁRIO.....	30

LISTA DE SIGLAS

AROs	-	Antecipações de Receitas Orçamentárias
BACEN	-	Banco Central
BNDES	-	Banco Nacional de Desenvolvimento
CDE	-	Conselho de Desenvolvimento Econômico
COSIPA	-	Companhia Siderúrgica Paulista
CPMF	-	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CSN	-	Companhia Siderúrgica Nacional
CVRD	-	Companhia Vale do Rio Doce
DFL	-	Dívida Fiscal Líquida
DLSP	-	Dívida Líquida do Setor Público
FCVS	-	Fundo de Compensação das Variações Salariais
FEF	-	Fundo de estabilização fiscal
FMI	-	Fundo Monetário Internacional
INSS	-	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPMF	-	Imposto Provisório sobre Movimentação Financeiro
NFSP	-	Necessidade de Financiamento do Setor Público
OCC	-	Outras Despesas de Custeio e Capital
PIB	-	Produto Interno Bruto
PND	-	Programa Nacional de Desburocratização
PND	-	Plano Nacional de Desenvolvimento
PND	-	Programa Nacional de Desestatização
PROES	-	Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual
SEST	-	Secretaria Especial de Controle das Estatais
SIDERBRÁS	-	Siderúrgicas Brasileiras S/A
USIMINAS	-	Usina Siderúrgica de Minas Gerais

INTRODUÇÃO

Arrastando-se pelos anos, com receitas totais de cerca de US\$ 83 bilhões e com inúmeras empresas estatais transferidas para o setor privado, a privatização mudou os cenários político e econômico do Brasil. O estado diminuiu seu peso sobre a economia, permitindo o estabelecimento de novos atores nacionais e estrangeiros, com profundas implicações sobre o modo de operação dos mercados de produtos e mão-de-obra. A privatização foi uma resposta aos problemas macroeconômicos de curto prazo, principalmente causados pelo estado de desordem das contas fiscais do Brasil.

Com as discussões sobre a adoção de uma política fiscal rígida, buscando o equilíbrio das contas públicas, e em decorrência dos seguidos fracassos dos planos de estabilização nas décadas de 80/90, ganhou força a noção de que os problemas relativos à inflação e ao crescimento sustentado só seriam solucionados após o devido ajuste das finanças do setor público. Sendo a proposta de o governo manter a estabilidade de preços, restam algumas alternativas ou combinações entre si para o financiamento do déficit público sem causar um processo inflacionário: a redução de despesas; o aumento de receitas tributárias; e a alienação de empresas estatais. Além de complementar as receitas correntes com o resultado das vendas das estatais, o processo de privatização reduziria as necessidades de financiamento do setor público em duas maneiras. Na primeira, diminui a necessidade de emissão de papéis (títulos ou moeda) para financiar gastos correntes. Na segunda, reduz a dívida em virtude da troca de títulos públicos por ações das empresas privatizadas. Esta redução da necessidade de financiamento do setor público possibilitaria então a queda da taxa de juros estimulando investimentos privados e o crescimento econômico.

A partir de meados dos anos 90, quando os recursos envolvidos no processo de privatização se tornaram significativamente elevados, havia uma expectativa de que estes fariam a dívida pública reduzir, ou mesmo estabilizar-se até que as reformas constitucionais fossem aprovadas e passassem a surtir efeitos. Então as receitas de privatização garantiriam a transição entre a situação de dificuldades fiscais até que as medidas estruturais presentes nas reformas administrativa, tributária e previdenciária fossem implementadas.

Assim o objetivo principal do estudo é, mostrar de que maneira a venda de

empresas públicas no Brasil contribuiu para solucionar o problema da dívida pública e mostrar os efeitos reais obtidos, comparando os resultados fiscais do período onde as privatizações ocorreram em maior volume.

Este estudo parte do pressuposto básico de que, a venda de empresas públicas seria responsável pela redução da dívida pública, este sendo o principal argumento favorável para as privatizações utilizado na época. Por este motivo, entende-se que este estudo tem um caráter relevante a fim de verificar o efetivo impacto das privatizações sobre a dívida pública.

O estudo apresentado será dividido em três capítulos, divididos da seguinte forma: Primeiro, do contexto histórico em que este processo evoluiu no Brasil e as características relevantes para entender o caso brasileiro. Segundo, a composição das contas públicas no país e de que forma são contabilizadas as receitas e despesas na formação da dívida pública. Terceiro, a evolução da dívida pública brasileira e o impacto das privatizações sobre elas.

1. A PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL

Durante o século XIX a livre concorrência era vista como uma maneira de manter o equilíbrio do sistema econômico com o objetivo de que a acumulação de capital ocorresse de forma auto-regulada, ou seja, que as crises do sistema capitalista seriam resolvidas pelo mercado. Essa idéia vinha da estrutura do mercado existente na primeira parte do século XIX, que era composta por muitos pequenos compradores e vendedores sem poder de influenciar o mercado. Mas no final do século, a situação mudou com o aparecimento de grandes empresas com poder de oligopólio o que tornou o mercado ineficiente para sozinho se auto-regular. (POCHMANN, 2001)

A mobilidade do capital entre os setores do mercado foi comprometida pela nova estrutura de grandes empresas que tinham poder de monopólio. Porém, somente com a Grande Depressão de 1929 foi possível verificar a incapacidade de auto-regulação do mercado e mostrou a necessidade do Estado intervir. (POCHMANN, 2001)

No século XIX, o Estado tinha um caráter não intervencionista, o governo atuava concedendo favores para indústrias que ele tinha o interesse em incentivar e garantindo taxas de retorno para indústrias estrangeiras que vinham para o país. Esta característica não intervencionista se manteve em âmbito mundial até o início do século seguinte e no Brasil seu fim é marcado pelo surgimento do Estado Novo (BAER, 2002).

A quebra da Bolsa de Nova York e a crise mundial que se estendeu pela década de 1930, colocou o Brasil na direção da industrialização com intenção de substituir as importações, como também ocasionou um aumento do papel do Estado na economia do país que passou a tentar protegê-la do impacto da depressão e apoiar o processo de industrialização nacional. (BAER, 2002)

Como destacado por Baer (2002), a única participação direta do governo era na área financeira (por exemplo, o Banco do Brasil). Quando o governo comprou várias ferrovias no início do século XX, não fez isso como um confisco eventual da propriedade privada, mas porque chegou à conclusão que era financeiramente melhor contrair empréstimos para adquiri-las do que continuar a garantir as taxas de retorno suficientes para estas empresas, além de um controle de tarifas por parte do governo para garantir tarifas justas para o usuário, que não eram compatíveis com

os retornos adequados para os investidores privados. Também foram criados, até os anos 20, vários bancos estaduais para garantir crédito agrícola.

Segundo Pinheiro (2000), até a chegada ao poder de Getúlio Vargas nos anos 30 a intervenção do estado na economia através da criação de estatais ou outra maneira foi pequena. Com o surgimento do Estado Novo o liberalismo foi substituído pelo nacionalismo econômico, ao protecionismo e aos altos investimentos públicos em infra-estrutura e setores de insumos básicos e a criação de monopólios públicos como o açúcar, café, chá-mate, etc.

Conforme Baer (2002), à medida que transcorria a década, o regime Vargas ampliou a intervenção estatal para proteger e estimular o crescimento de diferentes setores por meio da criação de autarquias. Estas autarquias colaboraram com os produtores, regularam a procura e os preços e financiaram a construção de armazéns.

Outro instrumento de intervenção do governo na economia era o controle de preços e tarifas, como por exemplo, da eletricidade em 1934, de modo a permitir um retorno máximo de 10% sobre o capital investido. Este controle era feito para proteger a indústria e os consumidores. (BAER, 2002)

Nas décadas que se seguiram, diferentes processos como desenvolvimentismo, preocupação com a “segurança nacional”, estatização de empresas estrangeiras, estatização de empresas falidas, entre outros fatores, contribuíram para o aumento das estatais na economia. (PINHEIRO, 2000)

O que caracterizou o desenvolvimentismo foi o desejo de criar um setor industrial diversificado, ou seja, criação de empresas pertencentes ao Estado em áreas que o setor privado não estava interessado ou não teria recursos financeiros para investir, por exemplo, o setor siderúrgico. (PINHEIRO, 2000)

A preocupação com a “segurança nacional” envolvia as preocupações com a falta de alguns produtos importantes durante a segunda guerra mundial, a vontade de manter sob o comando do governo as indústrias consideradas estratégicas, influenciando também na estatização de empresas estrangeiras. (PINHEIRO, 2000)

As empresas falidas que atuavam em setores pouco conhecidos da administração pública como hotéis, editoras, usinas de açúcar entre outras, grande parte devedora de bancos públicos, tiveram que ser estatizadas. Das 268 estatais federais que existiam em 1979, 76 passaram para as mãos do Estado dessa maneira comparando a um total de 40 criadas por lei. (PINHEIRO, 2000)

As primeiras objeções contra a excessiva participação do estado na economia surgiram a partir da determinação do governo, que assumiu o poder em 1974, no sentido de reduzir a influência do setor privado na decisão de alocação da poupança nacional. Nesta época o ex-ministro da Fazenda Eugênio Gudin dizia que o capitalismo brasileiro era o mais controlado pelo Estado do que em qualquer outro país, com exceção dos regimes comunistas. Foi escolhido como o “Homem do Ano” pela revista *Visão*, uma importante e influente publicação da época. (LAMOUNIER E MOURA, 1983). Após esse discurso foi publicada uma série de onze artigos pelo jornal *O Estado de São Paulo* sobre “o caminho para a estatização”. A comunidade empresarial então organizou diversos protestos públicos, que ficaram conhecidos como “Campanha contra a Estatização”. (PINHEIRO E GIAMBIAGI, 2000)

No fundo os empresários do setor privado queriam participar do processo de decisão da economia nacional, ajudando estabelecer critérios para a atividade do setor estatal e privado, orientando a utilização das estatais, controlando sua expansão, decidindo as direções para investimento da sua poupança, etc. entre suas principais sugestões para reverter o processo de estatização, Pessanha (1981, p.95-96) menciona:

“A supressão de alguns privilégios desfrutados pelas empresas públicas como a liberdade de investir recursos e a isenção de alguns impostos, a limitação da sua capacidade de criar subsidiárias, através do controle da diversificação, a proibição da utilização dos recursos originados das poupanças compulsórias e outros incentivos fiscais.”

Como citado em Pinheiro (2000), a venda das estatais, embora mencionada, veio acompanhada de tantas apreensões ou dúvidas sobre a sua eficácia e os setores em que poderia ocorrer que ela terminou por ter um papel apenas simbólico no texto geral das propostas dos empresários. A privatização não era uma prioridade para eles. É provável que essas queixas fossem em resposta a mudanças econômicas ocorridas no início da gestão Geisel.

Podemos citar como mudanças econômicas a perspectiva de uma desaceleração do crescimento econômico e as drásticas medidas de ajuste devido ao aumento dos preços do petróleo e à recessão internacional. Neste contexto as empresas estatais fariam maior concorrência às empresas privadas nos mercados de insumos e produtos. (PINHEIRO E GIAMBIAGI, 2000)

O governo reagiu a essas queixas através de medidas (utilização de barreiras comerciais, subsídios de impostos e de crédito) que fortaleciam a posição competitiva das empresas privadas brasileiras em relação às empresas estatais e às firmas multinacionais. (PINHEIRO E GIAMBIAGI, 2000)

No ano de 1979 o governo criou a SEST, Secretaria Especial de Controle das Estatais, para garantir a introdução dos objetivos macroeconômicos na administração diária das empresas estatais e, para lhes impor limites ao aumento de gastos. Todos os anos as empresas estatais precisavam apresentar seu planos de investimento, importação e outros gastos a aprovação da SEST. (WERNECK, 1987)

Ainda em 79, o governo criou também o Programa Nacional de Desburocratização o qual não causou grande impacto nas privatizações, mas permitiu que o governo tivesse maior controle sobre o crescimento das empresas estatais. Essa foi a primeira tentativa de controlar a expansão das empresas estatais. (CARNEIRO E ROCHA, 2000)

Durante a década de 80 o processo de privatização no Brasil foi muito tímido, pois não existia um compromisso político real de redução do papel do governo na economia (BAER, 1994). O desempenho econômico na década foi ruim segundo Pinheiro destaca (1996, p.95):

“Os anos 80 foram um período de fraco desempenho econômico. Em 1981/89, o PIB per capita subiu 0,3% ao ano, o déficit público operacional (leva em conta o juros real) ficou na média em 5,1% do PIB, a inflação aumentou de 95% para 1.783% e os investimentos caíram de 21% do PIB em 1980/82 para 17,1% do PIB em 1987/89, enquanto entravam raríssimos investimentos estrangeiros diretos no país.”

As causas para as dificuldades enfrentadas pelo país foram diferentes nas duas metades da década, na primeira metade o Brasil foi atingido pelo segundo choque do petróleo e simultaneamente pelo aumento das taxas de juros internacionais, situação em que o país era extremamente vulnerável, pois era, há vários anos, dependente do financiamento externo para adiar os necessários ajustes. Então, esse início de década foi dominado pela necessidade de um profundo ajuste nas contas externas, pois o financiamento do grande déficit nas contas correntes do Brasil foi interrompido após a moratória do México em 1982. E na segunda metade da década, quando diminuiu a pressão sob as contas externas, as políticas foram voltadas para a estabilização de preços, pois a inflação estava

fora de controle neste período, alimentada por um considerável déficit público e sustentada por mecanismos de indexação. (PINHEIRO E GIAMBIAGI, 2000)

Neste período, recorrendo-se às empresas estatais para alcançar objetivos macroeconômicos, a política econômica foi de tentar manter um equilíbrio interno e externo. Também era habitual intervir diretamente nos preços para aumentar a competitividade dos produtos produzidos internamente e a partir de 1985, para combater a inflação. (WERNECK, 1987)

Segundo Pinheiro e Giambiagi (2000), as empresas estatais receberam no início da década de 80 ordens de contrair empréstimos no mercado externo com o intuito de ajudar a financiar o déficit em conta corrente. Com a maxidesvalorização de 1983 elas foram fortemente atingidas, pois os preços de seus produtos se desvalorizaram artificialmente para aumentar sua competitividade nas exportações e numa tentativa do governo de controlar a inflação. Segundo Werneck (1987), a utilização das empresas públicas com objetivos políticos e macroeconômicos (por isso a criação da SEST) prejudicou a qualidade de suas administrações e a qualidade de seus produtos e serviços.

A prioridade não era mais o crescimento e a substituição de importações, mas o controle da inflação e, principalmente, a superação da crise cambial. Como as estatais eram responsáveis por uma parte considerável do investimento e do consumo internos, seria quase impossível estabilizar a economia sem algum tipo de controle sobre seus gastos e sem eliminar ou pelo menos reduzir seus déficits (WERNECK, 1987).

Anualmente, todas as empresas estatais federais precisavam submeter seus planos de investimento, importação e outros gastos à aprovação da SEST. Com a SEST, houve uma mudança, passando do apoio às empresas privadas para a diminuição da expansão das empresas estatais. Essa mudança não foi definida por motivos políticos, aceitando-se que a propriedade pública de empresas continuava sendo vista como um fator fundamental do desenvolvimento econômico e da segurança nacional. (PINHEIRO, 1996)

Segundo Pinheiro e Giambiagi (2000), uma das primeiras medidas da SEST foi realizar um censo das instituições públicas federais, identificando um total de 505 entidades, sendo que 268 foram classificadas como empresas estatais. Mas, somente em 1981 foi criada uma Comissão Especial de Privatização, a primeira atitude concreta no sentido de alienar os ativos estatais, que identificou 140

empresas que poderiam ser privatizadas a curto prazo e arrolou 50 delas para venda. Em 1981/84 foram vendidas 20 empresas estatais, uma foi arrendada e oito foram absorvidas por outras instituições públicas. As receitas obtidas totalizaram US\$ 190 milhões.

O Banco Mundial (1989) considerou o primeiro flerte do Brasil com a privatização “um clássico exemplo de fracasso”. O mais importante dos diversos fatores que contribuíram para esse resultado foi a falta de compromisso político, pois o governo estava tentando, basicamente, restringir a expansão das despesas das empresas estatais para reduzir o consumo interno e não alterar a intervenção do Estado na economia, como tal, naquele mesmo período inicial, o BNDES absorveu seis empresas privadas falidas. (PINHEIRO E GIAMBIAGI, 2000)

Durante o período da gestão Sarney (março de 1985 a março de 1990), a privatização teve o mesmo ritmo lento do período anterior, embora o discurso oficial tivesse mudado. Foram vendidas apenas 18 empresas, que geraram uma receita de US\$ 533 milhões. Os mesmos problemas continuavam: falta de compromisso político, inflação elevada, crescimento pequeno e irregular e restrições à participação de potenciais investidores como, por exemplo, a exclusão de investidores externos. (PINHEIRO E GIAMBIAGI, 2000)

A privatização nos anos 80 foi realizada dentro do que era possível devido as circunstâncias do período em que ela foi realizada. Levantado por Fortes (1994), as principais circunstâncias são:

- a) As estatais mostram um desempenho operacional relativamente bom, reduzindo o escopo de ganhos produtivos no caso de sua transferência para o setor privado, o que, por um lado, limitou o apoio público à privatização e, por outro, reduziu o interesse dos investidores privados na compra dessas empresas;
- b) A idéia de ‘segurança nacional’ continuou a cobrir as estatais durante quase toda a década, de maneira tal que teria sido virtualmente impossível vender grandes estatais enquanto os militares mantivessem sua influência sobre o governo federal e;
- c) Como bem caracterizado pela Constituição de 1988, um grande segmento da sociedade brasileira, dos militares aos partidos de esquerda, continuava a ver a privatização como uma senha para a desestatização da economia, julgando que as empresas multinacionais eram as únicas capazes de comprar as

maiores estatais brasileiras, além de considerar o aumento da presença dos investidores estrangeiros na economia uma atitude contrária aos interesses nacionais.

Para Velasco (1997) a Constituição de 1988 foi, na prática, claramente estatizante, estabelecendo monopólios públicos nos setores de telecomunicações, petróleo e distribuição de gás e impondo barreiras ao controle estrangeiro dos setores de mineração e energia elétrica.

Mas, menos de dois anos após a promulgação da nova constituição, o governo Collor lançou o Programa Nacional de Desestatização, (Lei do PND na íntegra em anexo 2), ampliando significativamente o escopo da privatização. As causas dessa mudança radical na visão oficial do papel do Estado na economia brasileira incluem as mudanças nos cenários políticos nacional e internacional, a reorientação da estratégia de desenvolvimento econômico, a deterioração do desempenho das estatais e as necessidades da política macroeconômica. (PINHEIRO, 2000)

Os processos de privatização passaram então a fazer parte da agenda das reformas estruturais dos principais países capitalistas, onde os programas de privatizações passam a refletir as políticas liberais promovendo uma redefinição modernizadora da intervenção do Estado. Esses programas de privatização passam a fazer parte das políticas de ajustamento dos países da América Latina devido ao agravamento da situação fiscal decorrente da interrupção dos fluxos de financiamento a partir de 1982 com a moratória mexicana. (GIAMBIAGI, 2000)

A reforma do setor público no Brasil começou efetivamente em 1990 com o lançamento do Plano Nacional de Desestatização, abertura econômica e a reforma legislativa, reforma essa que preparou o caminho para o programa de estabilização econômica lançado em 1994 e para a segunda onda de reformas complementares implementadas na sequência, envolvendo administração, assistência social, sistema financeiro e arrecadação de impostos. (CYSNE, 1998)

A partir do PND em 1990, segundo Giambiagi (2000), a privatização passou a ser uma das prioridades da política econômica fazendo parte de um conjunto de reformas estruturais visando a modernização do papel do Estado e a economia como um todo, incluindo a liberalização comercial e a desregulamentação do mercado doméstico.

No início da década de 90 (1990/92), o governo Collor privatizou cerca de 20

empresas, arrecadando US\$ 5 bilhões para o governo, a maioria dessas vendas foi feita através de leilões com participação estrangeira limitada a 40% do capital com direito a voto e ilimitada para o capital sem direito a voto e mais uma série de outras restrições que foram posteriormente revogadas ou reduzidas como, por exemplo, tempo de permanência mínima do capital estrangeiro no país. (BAER, 1994)

As privatizações que aconteceram entre os anos de 93 e 94 foram levadas adiante pelo presidente Itamar Franco com a venda de empresas no setor petroquímico, siderúrgico e de fertilizantes. Nesse período 15 empresas foram vendidas e o governo arrecadou US\$6,5 bilhões com as vendas. (CARNEIRO E ROCHA, 2000).

Os resultados com a privatização da Usiminas (empresa lucrativa, atualizada tecnologicamente e de porte significativo) que inaugurou o processo dando credibilidade às intenções privatizantes do governo representou uma evolução do processo de privatização em relação à década de 80: só a receita de venda da Usiminas foi da ordem de duas vezes do valor total das quase 40 empresas privatizadas na década de 80. (GIAMBIAGI, 2000)

Em 1995 com aprovação da lei de concessões que teve como objetivo estabelecer regras gerais pelas quais o governo concede a terceiros o direito de explorar serviços públicos, foram lançadas as bases para uma nova fase do processo de privatização. Em contraste com a anterior essa etapa caracterizou-se pela privatização dos serviços públicos destacando-se os setores de energia elétrica e de comunicações, sendo considerada a fase das “megaprivatizações” por envolver as maiores receitas obtidas através da venda de ativos públicos. (GIAMBIAGI, 2000)

O alcance das privatizações que foi ampliado pela inclusão das empresas das áreas de mineração, eletricidade, ferrovias, portos, rodovias, telecomunicações, água e esgotos e bancos exigia um compromisso muito maior dos ministros com o processo de privatização. A privatização das estradas e das telecomunicações foi levada adiante pelos ministros das respectivas pastas, sem passar pelo PND. (PINHEIRO E GIAMBIAGI, 2000)

Desde a administração Itamar Franco o governo passou a exigir que uma proporção mínima do preço das empresas estatais fosse paga em dinheiro. Quando as empresas mais atraentes foram colocadas à venda essa proporção aumentou, sendo aos poucos abandonado o uso de moedas de privatização¹, mas o governo acabou intervindo devido à necessidade, por se tratar de empresas de grande porte,

financiando os compradores diretamente, parcelando a venda ou através do BNDES. (PINHEIRO E GIAMBIAGI, 2000)

Ao contrário das privatizações anteriores, no caso da privatização dos setores de serviços públicos era necessário que a venda das empresas fosse acompanhada por um esquema de regulação, pois corria o risco de substituir uma situação de monopólio público por uma situação de monopólio privado. (VELASCO, 1997)

A análise da história da privatização mostra como ela se alterou ao longo do tempo: de inicialmente um mecanismo de ajuda às empresas privadas, para o controle do crescimento estatal e, por fim, para a venda de empresas estatais grandes e tradicionais. Destaca-se a visão de Pinheiro (2000) de que ocorreu um importante círculo virtuoso entre a privatização e a estabilização, no qual a última criou as condições políticas para a expansão do processo, enquanto a privatização foi o instrumento de sustentação da estabilidade. Esse foi o caso, principalmente, em 1996/98, quando as dinâmicas da privatização estiveram intimamente ligadas às necessidades do programa de estabilização de preços. A prioridade dada à privatização diminuiu no período 1999/2000, quando o ajuste fiscal e a desvalorização da taxa de câmbio colocaram o Plano Real em um terreno mais seguro.

O programa de privatizações é considerado um elemento fundamental no ajuste fiscal brasileiro porque, de um lado, gera receitas de capital que complementarão as receitas correntes e, de outro, reduz as necessidades de financiamento do setor público. Mesmo tirando os problemas de medição do déficit público, existem diferenças sobre as possibilidades de o programa de privatizações gerar recursos capazes de melhorar as finanças do Estado, embora seja aceitável sua utilidade como complemento das receitas. (MATOS E OLIVEIRA, 1996)

Para Matos e Oliveira (1996), a idéia de que sendo uma empresa estatal um destino de investimento, a sua venda significa a renúncia ao direito a um fluxo futuro de rendas que ela pode gerar. Desse modo, a venda de uma empresa (lucrativa) deverá ter efeitos não apenas no presente, quando, em virtude da entrada de receitas em moeda corrente, haverá uma redução imediata das necessidades de financiamento do setor público, mas também no futuro, quando o governo não poderá contar com o fluxo de dividendos gerado pela mesma, o que torna limitado o

¹ Representou a principal forma de financiamento dos investidores interessados na compra das estatais na fase inicial do PND. Entre elas cita-se: certificados de privatização, títulos da dívida agrária, notas do Tesouro Nacional Série M, créditos securitizados.

efeito positivo das privatizações.

Para os defensores desse argumento, a privatização de empresas estatais não mudará em nada o caráter fiscal do governo, pelo fato de que a venda de ativos públicos à iniciativa privada não altera o seu patrimônio líquido, pois, ao financiar os gastos públicos correntes com as receitas de privatizações, o governo estará sinalizando maiores déficits no futuro. Sobre este assunto Werneck aponta (1989, p.76):

“Existem contestações desse pressuposto o considerando com bases frágeis, já que, mesmo que os recursos oriundos das privatizações fossem utilizados em despesas correntes — o que, em si, é um contra-senso —, com o programa de privatizações, as finanças governamentais deverão sofrer efeitos positivos, uma vez que a alienação de empresas estatais ao setor privado afetará a administração de setores produtivos da economia que, por sua vez, deverão ter efeitos fiscais ponderáveis, em virtude de aumentos de produtividade decorrente de melhorias tecnológicas e de outras melhorias microeconômicas.”

Segundo Giambiagi (2000), a possibilidade de uso dos recursos de privatização para abatimento da dívida pública permite ao governo evitar uma explosão da mesma, cujo aumento como percentagem do PIB passou a ser monitorado com preocupação pela maioria dos analistas, depois de 1994.

Em termos fiscais o objetivo desejado conforme discurso oficial, era evitar que o desequilíbrio fiscal pressionasse muito a dívida pública, enquanto se aprovavam as medidas de ajuste requeridas para a redução das necessidades de financiamento do setor público. Se a estratégia fosse correta, a dívida pública teria seu crescimento contido inicialmente através da privatização e posteriormente através do esforço fiscal, onde a estratégia do governo era ganhar tempo com a privatização financiando temporariamente o déficit em conta corrente enquanto se tentava implementar um processo de desvalorização real suave. (GIAMBIAGI E ALÉM, 2000)

Se no período que durasse a privatização, o país não modificasse os indicadores disponíveis em 1997, no que tange as variáveis como déficit em conta corrente ou déficit público, as relações passivo externo/ PIB e dívida pública/ PIB se tornariam fortemente crescentes com o fim da privatização. Para isso o Brasil deveria aproveitar a fase de “bonança” permitida pela privatização para realizar o duplo ajustamento externo e fiscal, o primeiro para evitar uma crise típica de balanço de pagamentos e o segundo para assegurar uma trajetória sustentável do

endividamento público. (GIAMBIAGI E ALÉM, 2000)

Segundo Carvalho (2001) a utilização de receitas de privatização para abater dívida pública busca conter uma acumulação excessiva desta, impedindo que os desequilíbrios fiscais pressionem a dívida excessivamente, enquanto o governo implementa as medidas necessárias para o ajuste fiscal. Essa estratégia tem efeitos positivos do ponto de vista fiscal, pois as medidas de ajuste podem levar um tempo para serem implementadas e obterem os efeitos desejados. Ao mesmo tempo, o processo de privatização, e a utilização de suas receitas formam um importante instrumento auxiliar da política fiscal, possibilitando um equilíbrio das contas públicas até que as medidas estruturais tenham se tornado eficazes.

Como as privatizações geram receitas transitórias, torna-se imprescindível que as medidas de ajuste sejam implementadas e que o seu *timing* seja coordenado com o da privatização. Desse modo, o país teria uma oportunidade, enquanto durassem as privatizações, para diminuir a expansão da dívida, reduzir o déficit público e, além disso, financiar o déficit em conta corrente, via conta de capitais, pela entrada de investimentos diretos. (CARVALHO, 2001)

2. COMO SÃO FORMADAS AS CONTAS PÚBLICAS NO BRASIL

Para dar início a esta seção será dada definição usualmente utilizada a vários conceitos de déficit e de dívida pública. Esses conceitos são usados para captar e separar os efeitos de variáveis econômicas como taxas de juros e nível de atividade econômica, por exemplo, sendo que existem dois critérios de cálculo, um chamado “acima da linha” que explica os principais fluxos de receitas e despesas. O outro critério chamado “abaixo da linha” que observa o déficit com base na variação da dívida pública pela ótica de seu financiamento, conhecido como necessidade de financiamento do setor público. Observa-se que algumas medidas de déficit com mesmo significado podem ser calculadas nos dois critérios. (REZENDE, 2001)

Pelo critério “acima da linha”, numa abordagem simples e rápida (que será mais utilizado para análise), tem-se que o déficit nominal corresponde aos gastos totais menos as receitas totais, ou seja, tudo que o governo gasta menos tudo que arrecada (sendo um valor negativo esta relação, então temos um superávit). (REZENDE, 2001)

$$D_t = G_t - R_t$$

Onde: D é o déficit público

G_t são os gastos públicos em determinado período t

R_t são as receitas públicas em determinado período t

O déficit primário corresponde a gastos não financeiros menos receitas não financeiras, que na prática é o déficit nominal excluindo-se o pagamento dos juros e das amortizações da dívida pública, e outras receitas e despesas financeiras. Déficit operacional corresponde ao déficit primário mais pagamento de juros reais, excluindo-se do cálculo do pagamento os efeitos da correção monetária que formam os juros nominais usado para se ter uma medida real do déficit público em épocas de inflação elevada. Déficit público de pleno emprego é uma medida estimada sobre hipótese em que a economia estivesse operando em níveis normais de desemprego e de utilização da capacidade produtiva, é a diferença entre os gastos e as receitas estimadas sobre essa hipótese. (BACEN, 2006)

$$D_p = G_{nf} - R_{nf}$$

Onde: D_p é o déficit primário

G_{nf} são os gastos não financeiros

R_{nf} são as receitas não financeiras

Serão agora definidos os conceitos de dívida líquida do setor público (DLSP), de ajuste patrimonial, necessidade de financiamento do setor público (NFSP) (também no conceito operacional e conceito primário) e dívida fiscal líquida (DFL), apurados pelo Banco Central pela ótica “abaixo da linha”. (BACEN, 2006)

A DLSP é composta pela soma da dívida externa e dívida interna do setor público em todas as suas esferas e suas estatais junto ao setor privado, incluindo ainda a base monetária e excluindo-se os ativos do setor público, por exemplo, reservas internacionais, valores das privatizações e créditos com o setor privado.

Ajuste patrimonial é um item da DLSP que contabiliza a diferença entre os passivos do governo contraídos no passado e posteriormente reconhecidos e os resultados das privatizações (será feita uma abordagem mais profunda posteriormente). A DFL é composta pela diferença entre a DLSP e o ajuste patrimonial, ou seja, as privatizações e os esqueletos são expurgados da DLSP com sinais contrários a sua entrada no cálculo. A variação da DFL entre dois períodos de tempo gera a NFSP, que corresponde ao conceito de déficit nominal avaliado pelo critério “acima da linha”. A NFSP no conceito operacional é a NFSP menos a correção monetária (efeito inflacionário), que incide sobre a DFL e corresponde ao déficit operacional no critério “acima da linha”. A NFSP no conceito primário é a NFSP excluindo-se o pagamento de juros nominais que incide sobre a DFL, sendo seu equivalente o déficit primário explicitado pelo critério “acima da linha”. (CARVALHO, 2001)

$$AP_t = \text{“esqueletos”} - \text{privatizações}$$

$$DFL = DLSP - AP_t = DLSP - (\text{“esqueletos”} - \text{privatizações})$$

$$NFSP = \Delta DLSP = \Delta M_t + \Delta D_t + e(\Delta F_t - \Delta R_t)$$

Onde: AP_t é o ajuste patrimonial

ΔM_t é a variação da base monetária

ΔD_t é a variação da dívida interna

$e(\Delta F_t - \Delta R_t)$ é a variação da dívida externa

ΔF_t é a dívida contratada em moeda externa

ΔR_t é o estoque de reservas estrangeiras

e é a taxa de câmbio

Quando se encerra o processo de privatização e de reconhecimento de esqueletos a DFL vai coincidir com NFSP.

$$NFSP = \Delta DFL$$

É importante voltar ao conceito de déficit primário por algumas razões. Uma delas é porque essa medida representa a origem e a fonte de alimentação dos déficits totais e da dívida pública, vem daí o termo déficit primário. Por exemplo, um governo sem dívida no início de suas atividades. Este governo somente poderá gerar uma dívida no ano seguinte a partir de um desequilíbrio das suas contas primárias. Até então este governo não tinha compromisso com pagamento de juros e passará a ter se precisar rolar sua dívida. Por outro lado, o acúmulo de superávits primários garante a solvência intertemporal do setor público. Assim elimina-se o principal elo de realimentação da dívida pública já que reduz suas necessidades de financiamento e a taxa de juros associadas à captação desses recursos. Por isso o acordo com o FMI exigia o cumprimento do superávit primário em torno de 3 % do PIB. (REZENDE, 2001)

Outra razão importante para se falar do conceito de déficit primário é a possibilidade de identificação dos focos de desequilíbrio, por meio da discriminação dos fluxos de despesas e receitas. Podendo-se verificar, por exemplo, na hipótese de um ajuste fiscal, quais despesas poderiam ser cortadas primeiramente, a situação das contas previdenciárias, os itens da despesa que crescem inercialmente, e verificar quais impostos mais sensíveis a variações na atividade econômica. Para se realizar um programa de ajuste fiscal é fundamental conhecer o comportamento de formação de despesas e receitas primárias que por consequência irão determinar o comportamento da relação dívida/PIB. (CARVALHO, 2001)

Segundo o Banco Central (2006), somando-se ao déficit primário o pagamento de juros, ou seja, as despesas financeiras, se obtém a medida do déficit nominal. Esta medida possibilita a verificação dos focos de desequilíbrio e o espaço de manobra para um ajuste fiscal e também o impacto do setor público sobre as disponibilidades de recursos. Para o financiamento do déficit público necessita-se de recursos de poupanças interna e externas, recursos esses que poderiam ser destinados a outros objetivos, como financiar investimentos do setor privado. O

governo demandando esses recursos torna a oferta destes menores, gerando uma pressão sobre a taxa de juros.

O conceito de déficit operacional, segundo o Banco Central (2006), é utilizado para se obter uma medida real do déficit público, pois sua medida refere-se ao déficit nominal (ou total) excluindo-se a parte referente à atualização monetária, corrigindo assim os efeitos da inflação sobre o déficit público. Com a redução da inflação a partir de 1994 as medidas de déficit nominal e déficit operacional demonstraram uma tendência de aproximação.

Com o objetivo de aumentar a transparência dos dados fiscais, o Banco Central passou a explicitar, a partir de 1996, o reconhecimento de passivos antigos nas estatísticas fiscais. Os recursos das privatizações são utilizados para abatimento da DLSP, ao mesmo tempo em que os passivos antigos reconhecidos (esqueletos) aumentam essa dívida. Então o cálculo das necessidades de financiamento do setor público fica distorcido à medida que incorpora os valores do ajuste patrimonial como, por exemplo, num suposto equilíbrio nas contas públicas durante determinado período. Na hipótese de uma privatização nesse período, o Banco Central contabiliza seu valor reduzindo a dívida líquida do setor público gerando uma necessidade de financiamento do setor público negativa, que equivale a um superávit. Portanto, estaria divulgando-se um superávit quando na realidade ocorreu do ponto de vista fiscal, uma situação de equilíbrio. Com o objetivo de evitar esse tipo de distorção o BACEN passou a expurgar os efeitos do ajuste patrimonial no cálculo das necessidades do financiamento do setor público e introduzir o conceito de dívida fiscal líquida. (REZENDE, 2001)

O efeito combinado das privatizações e dos esqueletos foi favorável ao crescimento da dívida pública, ou seja, os passivos tiveram resultados maiores do que as privatizações. Alguns esqueletos afetam as privatizações duplamente: de um lado atuam como moedas em pagamento dos ativos objetos de venda; de outro, são passivos que oneram as responsabilidades do governo. (PÊGO, 1999)

3. A EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA NO BRASIL E O IMPACTO DAS PRIVATIZAÇÕES

Nesta seção será analisado primeiramente como ocorreu a evolução da dívida pública no período de 1996 a 2005, com informações apresentadas pelo BACEN, onde são verificados os principais responsáveis pela sua evolução e as variações na necessidade de financiamento do setor público. Em seguida é analisado o impacto das privatizações na dívida líquida verificando sua importância na composição da mesma e avaliar a medida do item reconhecimento de dívidas (os esqueletos).

TABELA 1 - DÍVIDA LÍQUIDA TOTAL E NFSP DETALHADA (%PIB) – 1996-2005

Dívida Líquida Total e NFSP Detalhada (%PIB)					
Ano	1996	1997	1998	1999	2000
Dívida Líquida Total	33,3	34,3	41,7	48,7	48,7
NFSP	5,6	5,7	7,4	5,3	3,4
Resultado Primário	0,1	0,9	0,0	-2,9	-3,3
Juros Nominais	5,5	4,8	7,4	8,2	6,8
Ano	2001	2002	2003	2004	2005
Dívida Líquida Total	52,6	55,5	57,2	51,7	51,5
NFSP	3,4	3,9	4,9	2,5	3,3
Resultado Primário	-3,5	-3,3	-4,1	-4,4	-4,8
Juros Nominais	6,9	7,2	9,1	6,9	8,1

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração do autor.

Conforme dados acima (tabela 1), temos que as contas do governo tiveram um resultado desfavorável desde 1996, onde a NFSP que ficava numa medida já elevada de 5,6% do PIB passa para 5,7% do PIB em 1997, e com um resultado ainda mais desfavorável em 1998 com 7,4% do PIB. A partir de 1999 começa a reduzir seu déficit que era de 5,3% do PIB para 3,4% do PIB em 2000 e 2001. No período de 2002 e 2003 volta a se elevar a medida de seu déficit sendo de 3,9% e 4,9% do PIB, mas volta a reduzir em 2004 com necessidade de financiamento de 2,5% do PIB chegando finalmente em 2005 no patamar de 3,3% do PIB com uma pequena elevação em comparação ao período anterior.

O resultado primário que contribuiu até 1997 para incrementar a medida de necessidade de financiamento do setor público, passou a contribuir para reduzi-lo nos anos seguinte, com o esforço governamental de atingir seguidos ~~superávits~~ ^{superávits}.

primários (o mecanismo criado, na segunda metade dos anos 90, para obter uma melhora na conta primária será detalhado a seguir). Em 1996 as contas primárias foram deficitárias em 0,1% do PIB e em 1997 em 0,9% do PIB, mas a partir de 1998 começou a apresentar significativa seqüência de superávits sendo de praticamente equilíbrio (pequeno resultado positivo no sentido de reduzir a sua NFSP) em 1998, em 1999 superávit de 2,9% do PIB, 3,3% do PIB em 2000 e 2002, 3,5% do PIB em 2001, chegando a superávits ainda mais elevados em 2003, 2004 e 2005 na medida de 4,1%, 4,4% e 4,8% do PIB respectivamente.

Mesmo estes resultados primários não foram suficientes para conter o crescimento da dívida líquida total. Isso se explica por diversos motivos sendo um deles, como podemos observar ainda na Tabela 1, a evolução da medida dos chamados juros nominais que obtiveram patamares mais baixos somente nos primeiros anos da análise, sendo de 5,5% do PIB em 1996 e 4,8% do PIB em 1997, passando para os anos seguintes para níveis muito mais elevados, principalmente em 1998 e 1999 com 7,4% do PIB e 8,2% do PIB. No ano de 2000 uma pequena tendência de queda fez com que a medida de juros nominais atingisse 6,8% do PIB não alterando muito em 2001 com 6,9% do PIB, mas com significativas influências na deterioração das contas públicas, persistindo elevados percentuais em 2002 (com 7,2% do PIB), 2003 (com 9,1% do PIB) e 2004 (ficando com 6,9% do PIB).

TABELA 2 - NFSP, AJUSTE CAMBIAL E AJUSTE PATRIMONIAL (%PIB) – 1996 - 2005

NFSP, Ajuste Cambial e Ajuste Patrimonial (%PIB)										
Ano	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Fatores	7,5	4,4	8,4	12,3	4,0	7,8	13,9	2,0	2,4	2,3
Condicionantes										
NFSP	5,6	5,7	7,4	5,3	3,4	3,4	3,9	4,9	2,5	3,3
Ajuste Cambial	0,2	0,5	0,7	6,5	1,6	2,5	9,3	-4,0	-0,9	-0,9
Reconhecimento de Dívidas	1,9	0,0	1,6	1,3	0,8	2,0	0,9	0,0	0,4	0,2
Privatizações	-0,1	-1,8	-1,4	-0,8	-1,8	-0,1	-0,2	0,0	0,0	0,0

Os fatores condicionantes da dívida líquida como percentual do PIB consideram o total dos fatores, dividido pelo PIB acumulado nos últimos 12 meses valorizado.

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração do autor.

As causas mais importantes do aumento do gasto público entre 1994 e 1998 foram: o aumento das transferências aos estados e municípios, o aumento dos gastos com os benefícios previdenciários do INSS e o aumento das OCCs (outras despesas de custeio e capital). (GIAMBIAGI, 2000)

De 1994 até 1998 os estados eram os responsáveis pelo péssimo desempenho do resultado primário, os estados e municípios apresentaram déficits primários em todos os anos de 1995 até 1998 enquanto o governo federal já obtinha superávit. As principais causas da piora fiscal dos estados eram os aumentos do gasto com o funcionalismo, associado à concessão de reajustes salariais, e o peso crescente dos inativos na composição da folha de pagamento dos estados.

Ao longo deste período o governo federal foi ajustando os mecanismos de controle sobre o endividamento dos estados para conter os seguidos déficits no âmbito estaduais sendo que:

- a) pôs fim ao uso dos bancos estaduais para o financiamento dos tesouros estaduais, pela privatização dos bancos ou transformando os bancos em bancos de fomento, com regras rígidas de funcionamento, impedindo a utilização de seus recursos para financiar os gastos do governo do estado;
- b) tornou maior o controle das “antecipações de receitas orçamentárias” (AROs), que eram muito utilizadas até 1995 pelos estados para se financiarem junto ao sistema bancário, as autoridades monetárias tornou esta prática seriamente limitada;
- c) inibiu a utilização do instrumento precatórios, recursos utilizados para pagamentos judiciais e que eram utilizados indevidamente no passado para outros fins;
- d) o fim do uso das empresas estatais estaduais para o financiamento dos tesouros estaduais, através da privatização da maior parte delas;
- e) a renegociação das dívidas mobiliárias estaduais que consistiu na federalização da dívida sendo paga em 30 anos como garantia a receita futura incluindo o ICMS, impossibilitando a rolagem desta dívida contribuindo para a redução da NFSP dos estados pois estes pagam o principal e o juros;
- f) a aprovação da reforma administrativa que foi aprovada em 1998 dando aos estados condições de cumprir com os dispositivos da Lei Camata², que define em 60% o teto da despesa com pessoal em relação a receita disponível, eliminando a estabilidade do emprego nos casos das unidades do setor público onde o gasto extrapole os 60% da receita líquida. (GIAMBIAGI, 2000)

² Lei que estabelece que as despesas totais com pessoal ativo e inativo da administração não poderão exceder a 60% da receita corrente líquida em cada exercício financeiro.

A questão das despesas previdenciárias que pressiona intensamente para um desequilíbrio das contas públicas decorre de alguns aspectos, gerados pela Constituição de 1988, tendo efeitos significativos posteriores, sendo que a partir de 1991 houve um grande aumento das aposentadorias concedidas no meio rural. A implantação do Regime Jurídico Único que permite aos servidores públicos diversas vantagens, como aposentadoria integral chegando estabelecer salários superiores ao da ativa. A possibilidade de aposentadoria em idade precoce, que foi agravado pelos numerosos pedidos de aposentadoria proporcional ao tempo de serviço a partir de 1995, com resultado da atitude dos servidores em condição de requerer esses benefício, e com receio de perder esse direito devido a discussão em torno da reforma previdenciária, optaram pela aposentadoria antecipada. (GIAMBIAGI, 2000)

A queda drástica da inflação também afetou negativamente o resultado primário, pois enfraqueceu um mecanismo muito utilizado pelos governos em suas três esferas (Federal, Estadual e Municipal), conhecido como efeito *Patinkin* que são atrasos de pagamentos não indexados, desvalorizando-os em termos reais, como salários dos servidores públicos e os fornecedores. É o resultado contrario ao efeito *Tanzi* em que arrecadação tributária seria corroída pela inflação, em razão da defasagem de tempo entre o fato gerador do tributo e sua efetiva arrecadação. Com a indexação diária das receitas no Brasil antes do plano Real, o efeito *Tanzi* reduzia-se sensivelmente tornando-se menos importante que o efeito *Patinkin*. (PÊGO, 1999)

A dificuldade de estabelecer um ajuste fiscal levou o governo federal a criar as chamadas fontes temporárias de contenção fiscal, sendo elas:

- a) A receita do imposto provisório sobre movimentação financeiro (IPMF), depois transformado em contribuição provisória sobre movimentação financeira (CPMF). O IPMF vigorou em 1994 quando foi extinto, reaparecendo após ser novamente aprovado para vigorar em 1997, vigência esta que foi estendida para 1998, mostrou ter grande poder de arrecadação em 1994 e em 1997/98 gerou em média um a receita de 0,9% do PIB.
- b) O fundo de estabilização fiscal (FEF) mecanismo que permitia o governo federal reter por um determinado período os repasses de direto dos estados. O impacto líquido inicial foi um fluxo anual da ordem de 0,5% do PIB na forma de transferências não realizadas e que certamente teriam sido gastas pelos Estados e Municípios vigorando de 1994 a 1999.

- c) A receita de concessões começou a ser recebida em 1997. Ela é composta pela concessão da “Banda B” da telefonia celular (1997), leilão da empresa Telebrás em 1998 (60% desta receita foi contabilizada como sendo concessão, tratada como receita pelo Tesouro ao contrário da privatização que não é considerada receita para o cálculo da NFSP) e concessão das “empresas espelho” de telefonia (1999).
- d) O imposto de renda das aplicações financeiras aprovado no final de 1997 foi o aumento do IR na fonte das aplicações financeiras de 15 para 20 % dos rendimentos nominais. Mas em 1998, além de ser tributário no vencimento o ganho obtido a partir de então, seria feita a tributação das aplicações anteriormente não movimentadas e sobre as quais ainda não tinha incidido a taxaço.

Durante a segunda metade dos anos 90, essas receitas obtidas e geradas pelo governo para serem temporárias apenas para equilibrar as contas públicas, se mostraram posteriormente difíceis de serem eliminadas, como é o caso da CPMF que vigora até os dias de hoje. (GIAMBIAGI, 2000)

Fato que agravou consideravelmente as contas públicas no período entre 1998 e 2000 foi que em consequência as crises ocorridas na Ásia e Rússia, o governo se viu na necessidade de elevar as taxas de juros, e também, sua dívida que neste período era em grande parte indexada ao dólar (dívida mobiliária interna indexada ao câmbio + dívida externa), atingindo patamares elevadíssimos. O mesmo ocorreu devido à desvalorização cambial em 2002 no período eleitoral.

Detalhando a conta ajuste cambial no período (tabela 3), observamos que em 1996 a conta era pouco significativa na composição da dívida líquida com R\$1.530 milhões entre dívida interna indexada ao câmbio e dívida externa passando para R\$69.384 milhões em 1999 e depois de queda em 2000 e 2001 (mas com elevados valores), atingiu R\$147.225 milhões em 2002. Sendo que somente a partir de 2003 não exerceu pressão para elevar a dívida líquida.

Entre 2003 e 2005 esse item entrou negativamente na composição da dívida, período de forte valorização cambial.

TABELA 3 - NFSP, AJUSTE CAMBIAL E AJUSTE PATRIMONIAL (R\$ MILHÕES) – 1996 – 2005

NFSP, Ajuste Cambial e Ajuste Patrimonial (R\$ Milhões)					
Ano	1996	1997	1998	1999	2000
Fatores Condicionantes	60 733	39 233	77 443	130 709	46 584
NFSP	44 968	51 626	68 229	56 284	39 806
Ajuste Cambial	1 530	4 114	6 859	69 384	18 344
Reconhecimento de Dívidas	15 220	-207	15 216	14 014	8 672
Privatizações	-745	-16 301	-12 854	-8 973	-20 238
Ano	2001	2002	2003	2004	2005
Fatores Condicionantes	97 704	220 241	32 037	43 851	45 488
NFSP	42 788	61 614	79 037	47 144	63 641
Ajuste Cambial	30 840	147 225	-64 307	-16 193	-18 202
Reconhecimento de Dívidas	25 439	14 286	605	6 514	3 262
Privatizações	-981	-3 637	0	-753	-954

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração do autor.

Na tabela (tabela 4) ainda verificamos que as privatizações, que entram como resultado negativo na formação da dívida líquida, não foram suficiente para frear sua notável evolução, mesmo nos períodos de maiores volumes de receitas obtidas com as vendas das empresas públicas, entre 1997 e 2000 (com valores de R\$16 301 milhões em 1997, R\$12 854 milhões em 1998, R\$8 973 milhões em 1999 e R\$20238 milhões em 2000), a dívida líquida total demonstra fortes aumentos passando de R\$308 426 milhões em 1997 para R\$881 108 milhões até 2002, isso também se deve ao efeito do relevante reconhecimento de dívidas a partir de 1996 pelo BACEN na medida de R\$15 220 milhões já em 1996 (representa 1,9% do PIB neste ano), R\$15 216 milhões em 1998 (1,6% do PIB), R\$14 014 milhões em 1999(1,3% do PIB), R\$8 672 milhões em 2000 (0,8% do PIB), R\$25 439 milhões em 2001 (2% do PIB), R\$14 286 milhões em 2002 (0,9% do PIB), R\$605 milhões em 2003, R\$ 6 514 milhões em 2004 e R\$3 262 milhões em 2005. Valores esses que anulam o efeito positivo das privatizações no sentido de redução da dívida total líquida.

TABELA 4 - PIB E AJUSTE PATRIMONIAL (R\$ MILHÕES) – 1996 – 2005

PIB e Ajuste patrimonial (R\$ Milhões)					
Ano	1996	1997	1998	1999	2000
Dívida líquida total - saldo	269 193	308 426	385 870	516 579	563 163
Dívida líquida – var. ac. ano	60 733	39 233	77 443	130 709	46 584
Reconhecimento de Dívidas	15 220	-207	15 216	14 014	8 672
Privatizações	-745	-16 301	-12 854	-8 973	-20 238
PIB Acumulado doze meses - valorizado	808 785	897 946	925 089	1 061 135	1 154 561

PIB e Ajuste patrimonial (R\$ Milhões)					
Ano	2001	2002	2003	2004	2005
Dívida líquida total - saldo	660 867	881 108	913 145	956 996	1 002 485
Dívida líquida – var. ac. ano	97 704	220 241	32 037	43 851	45 488
Reconhecimento de Dívidas	25 439	14 286	605	6 514	3 262
Privatizações	-981	-3637	0	-753	-954
PIB Acumulado doze meses - valorizado	1 255 658	1 587 784	1 596 841	1 851 980	1 946 901

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração do autor.

Caso nesses períodos não entrassem as receitas de privatizações, o montante da dívida ficaria numa relação simples e direta muito próxima da apurada com as receitas de privatização, como mostra a tabela 5. (Dívida Líquida Total com e sem Privatizações).

TABELA 5 - DÍVIDA LÍQUIDA TOTAL COM E SEM PRIVATIZAÇÃO (% PIB) – 1996 - 2005

Ano	1996	1997	1998	1999	2000
Dívida Total em % PIB	33,84	34,35	41,71	48,68	48,78
Dívida Total Sem Receita de Privatização em % PIB	33,38	36,16	43,10	49,53	50,53

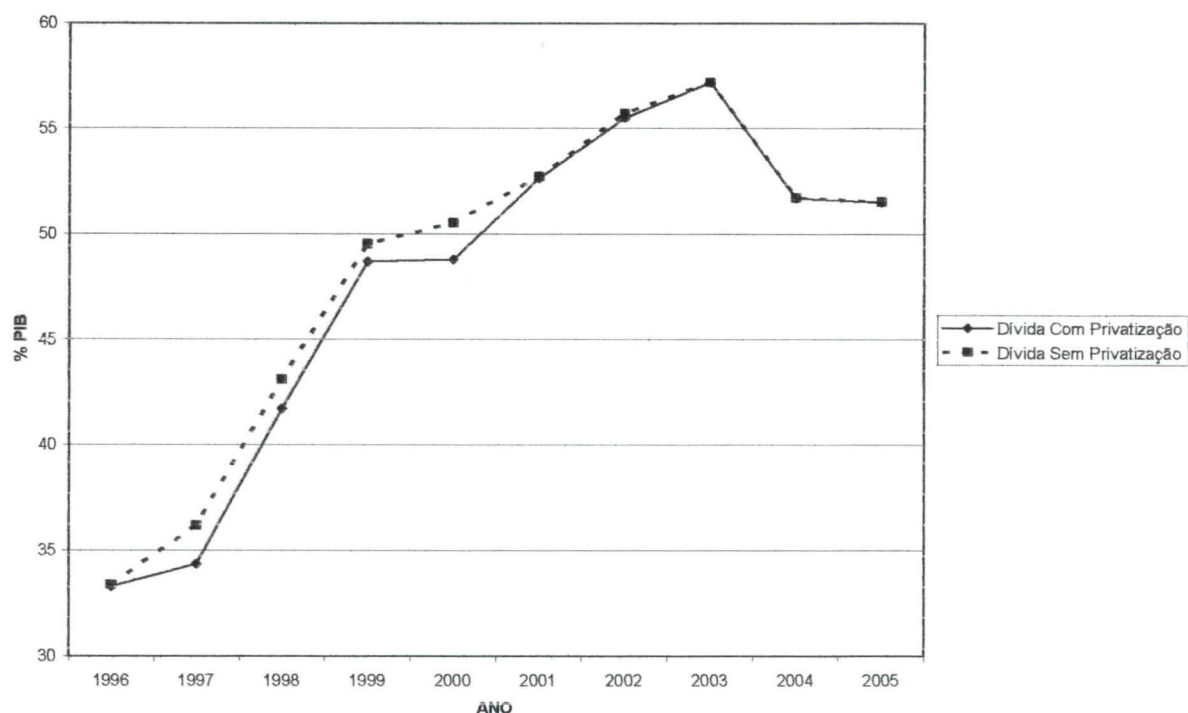
Ano	2001	2002	2003	2004	2005
Dívida Total em % PIB	52,63	55,50	57,18	51,67	51,49
Dívida Total Sem Receita de Privatização em % PIB	52,71	55,73	57,18	51,72	51,54

Fonte: Banco Central e elaboração do autor.

O efeito das receitas de privatização sobre a dívida total demonstra pequeno impacto no sentido de conter sua elevação. Em 1996 o efeito foi mínimo, apresentando algo mais significativo somente nos anos de obtenção de maiores receitas das vendas das empresas públicas (entre 1997 e 2000). Neste período a dívida total, sem considerar as privatizações, em percentual do PIB se elevaria dos reais 34,34% do PIB para 36,16% do PIB em 1997, em 1998 dos 41,71% do PIB passaria para 43,1% do PIB, no ano de 1999 seria de 49,52% do PIB em vez dos 48,68% do PIB real e em 2000 ao invés dos 48,77% do PIB seria algo em torno de

50,53% do PIB. Nos demais períodos a privatização pouco impactou na dívida líquida total. (GRÁFICO 1)

GRÁFICO 1 – DÍVIDA COM E SEM PRIVATIZAÇÃO – 1996-2005



FONTE: BANCO CENTRAL. ELABORAÇÃO DO AUTOR

Somente nos anos de 1997 e 2000, segundo dados coletados no BACEN, a receita de privatizações superou o valor dos passivos reconhecidos, nos demais anos o valor dos “esqueletos” foi sempre superior ao das privatizações. Isso anulou o efeito esperado e o argumento utilizado para as privatizações, de que ela serviria para equilibrar as contas públicas.

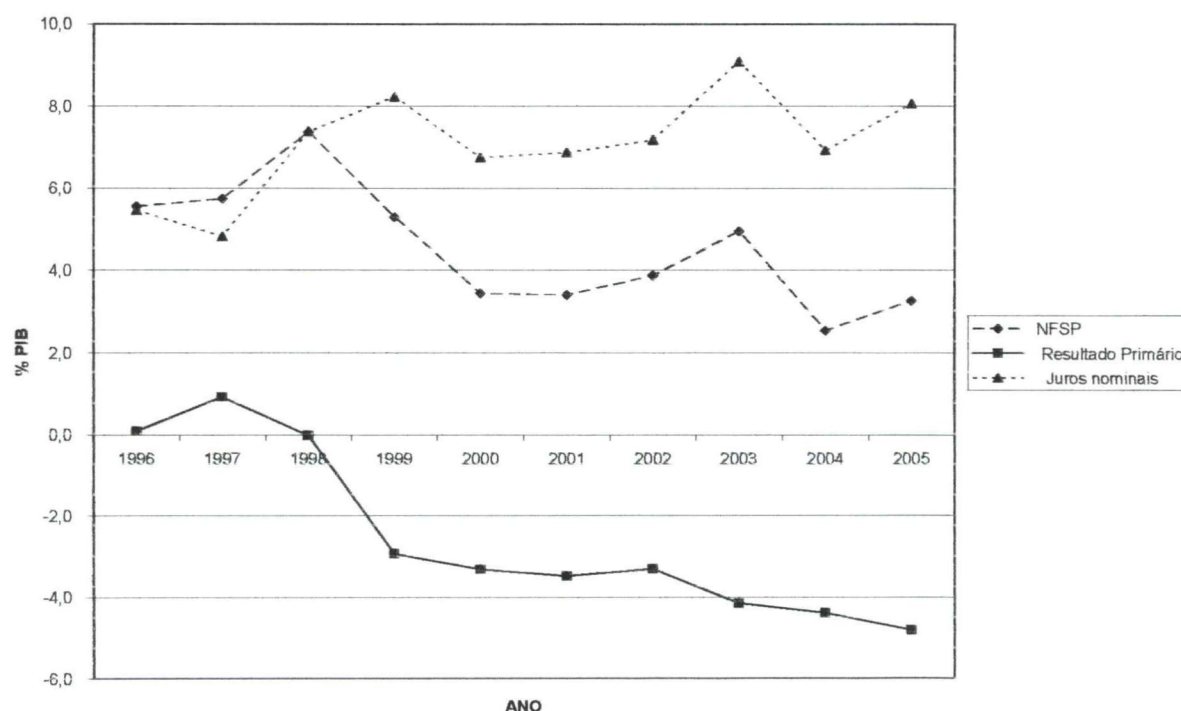
Entre os principais passivos reconhecidos (esqueletos) temos: R\$ 7,7 bilhões na Conta Petróleo a Alcool; R\$ 8 bilhões consumidos pela capitalização do Banco do Brasil; R\$ 3,8 bilhões em títulos que visam a securitização da dívida agrícola; R\$ 8,7 bilhões de moedas de privatização de empresas estatais transformadas em títulos; R\$ 15,8 bilhões de dívidas absorvidas da SIDERBRÁS; R\$ 2,6 bilhões de dívidas absorvidas da SUNAMAM; R\$3,6 bilhões em títulos por conta do FCVS; R\$1,4 bilhão absorvido de dívida da Rede Ferroviária Federal com o INSS e Outras Dívidas Constituídas Contra a União (por exemplo, dívida com a TRANSBRASIL, após julgamento no Superior Tribunal Federal, da ordem de R\$ 700 milhões, que está

sendo reclamada por outras empresas aéreas). Há ainda, o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na atividade bancária (PROES), que, embora não seja um esqueleto propriamente dito foi responsável pela expansão de R\$ 48 bilhões na dívida mobiliária federal, entre março de 1997 e agosto de 1998. (BACEN, 2006)

Dada a relevância do tema, apresenta-se em anexo (anexo 1), um pouco mais detalhado, os principais “esqueletos” do governo federal brasileiro, frisando os valores envolvidos e sua inserção na situação fiscal da União; além de breve descrição das principais contas.

No gráfico abaixo (gráfico 2) é possível verificar os efeitos dos juros nominais e do resultado primário sobre as NFSP, nota-se que mesmo o esforço do governo para manter sensíveis resultados de superávit primário o efeito da medida de juros nominais pressiona o resultado positivo sobre a manutenção da NFSP. Caso o governo não obtivesse os resultados favoráveis no controle dos gastos e por consequência o superávit primário a tendência seria de explosão do montante da dívida pública devido à pressão da conta juros nominais para ainda mais elevadas medidas da NFSP.

GRÁFICO 2 – COMPOSIÇÃO DA NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO – 1996-2005



FONTE: BANCO CENTRAL. ELABORAÇÃO DO AUTOR

NOTAS CONCLUSIVAS

Este trabalho teve como objetivo mostrar de que maneira a venda de empresas públicas no Brasil colaborou para resolver o problema da dívida pública e mostrar os reais efeitos obtidos, comparando os resultados fiscais do período onde as privatizações ocorreram em maior volume. E partiu da hipótese de que, a venda de empresas públicas seria responsável pela redução da dívida pública. Para tanto realizamos em primeiro lugar uma abordagem sobre o contexto histórico do país e de que forma ocorreram as privatizações aqui no Brasil. Na sequência foi observado como são formadas as contas públicas brasileiras a fim de compreendermos no capítulo seguinte de que forma evoluiu a dívida pública e qual foi o impacto das privatizações na sua composição.

Depois de realizada a venda de grande parte das empresas estatais brasileiras e verificando como foi o comportamento das contas públicas ao longo deste período, podemos concluir que, apesar de grande parte dos defensores das privatizações apontarem como uma fundamental razão para a realização das vendas das empresas estatais o equilíbrio das contas ou até mesmo a diminuição da dívida pública, as privatizações não foram suficientes para reduzir a dívida pública nem impediram seu crescimento. Mesmo nos anos de venda das empresas que obtiveram mais expressivos volumes de receitas, observa-se que a relação dívida/PIB manteve sua trajetória de elevação. A razão encontrada foi que o reconhecimento das dívidas passadas superou as receitas obtidas pela privatização, anulando o efeito positivo que estas receitas teriam na redução da dívida e ainda, o aumento do pagamento dos juros nominais que pressionaram a relação dívida/PIB, em razão da elevação das taxas de juros para defender a política cambial.

Era esperado que as privatizações não permitissem uma elevação da dívida pública no período de transição entre a situação de dificuldades fiscais até a implementação das reformas constitucionais, mas com o reconhecimento dos “esqueletos” e com a elevação dos juros, as receitas de privatização não impediram o crescimento da dívida pública.

Deste modo para o propósito da redução da dívida, as receitas de privatizações serviram somente para evitar que a relação dívida/PIB crescesse em

escalas ainda maiores, refutando assim, a hipótese inicial de que a receita de privatizações seria responsável por uma redução efetiva da dívida pública.

ANEXO 1

1. DETALHAMENTO DOS ESQUELETOS

1.1. Siderúrgicas Brasileiras S/A (SIDERBRÁS)

Segundo o levantamento feito por Pêgo Filho sobre a composição exata do que se tratava grande parte dos esqueletos, apurou informações sobre a SIDERBRAS onde seu balanço patrimonial em 1997 indicava um passivo circulante de R\$ 19,4 bilhões, contra um ativo de R\$ 3,6 bilhões, chegando-se, portanto, a um patrimônio líquido a descoberto de R\$ 15,8 bilhões (já descontadas as receitas com as privatizações). As causas desse rombo foram as transferências das elevadas dívidas e dos seus encargos das treze siderúrgicas do sistema¹⁹ para a *holding* SIDERBRÁS, no momento de suas privatizações. Somente no período de janeiro a abril de 1997, os custos com o serviço dessa dívida chegaram a R\$ 875,9 milhões.

Com a liquidação total da dívida, o pagamento dos R\$ 15,8 bilhões passou integralmente para o Tesouro Nacional, que já tem buscado os débitos desde 1992, quando as estatais começaram a ser privatizadas. Desse montante, cerca de 66% referem-se a dívidas contraídas externamente, e os restantes 34%, internamente. O principal credor externo é o Clube de Paris e os internos são bancos privados, BNDES, PETROBRÁS e ELETROBRÁS. Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, há um saldo da dívida externa no valor de US\$ 7,4 bilhões, a serem pagos nos próximos 24 anos. Quanto à dívida interna, uma grande parte foi trocada por títulos da dívida pública federal (vencimento em até 24 anos) e uma pequena parte foi transformada em debêntures, com prazo de vencimento a encerrar-se no ano 2000.

1.2. Contas Petróleo, Derivados e Álcool

As contas Petróleo, Derivados e Álcool retratam lançamentos escriturais, realizados pela PETROBRÁS e encaminhados à homologação do DNC – Departamento Nacional de Combustíveis, dos montantes arrecadados pelas parcelas FUP – Frete de Uniformização de Preços²⁰ (dos combustíveis) e a hoje extinta FUPA – Frete de Uniformização de Preços de Álcool, ²¹ bem como de itens de despesa. Resumidamente, tem-se:

- *Conta Petróleo*

Com escrituração iniciada em junho de 1983, por ocasião da extinção da taxa de câmbio preferencial para as importações de petróleo, tem como entrada parte da arrecadação da parcela FUP e como saídas as *despesas petróleo*;

- *Conta Derivados*

Sua apuração remonta a dezembro de 1984 e tem como registro de receita parte da arrecadação da parcela FUP e como saídas as *despesas derivados*; e

- *Conta Álcool*

Instituída em janeiro de 1981, contabiliza como entradas a parcela FUPA, parte da arrecadação FUP, valorização de estoques em poder da PETROBRÁS e o resultado da comercialização de MTBE (aditivo oxigenado para a gasolina, substituto, sob determinadas condições, do álcool anidro). Como saídas, as *despesas álcool*. A parcela FUPA foi extinta em janeiro 1996 (Portaria MME nº 114, de 29/3/96), e deixou, portanto, de ser levada à Conta Álcool.

O saldo acumulado das contas, ao final do exercício de 1996, acusava, de acordo com balanço patrimonial da PETROBRÁS, montante negativo de R\$ 7,7 bilhões, por ela contabilizado no Realizável a Longo Prazo, e assim distribuído: contas Petróleo e Derivados, R\$ 3,5 bilhões; Conta Álcool, R\$ 4,2 bilhões. A expectativa é de que, ao final de 1998, aquele saldo tenha se beneficiado dos resultados positivos obtidos com a queda dos preços internacionais do petróleo (favoráveis ao governo). O montante assumido foi convertido em títulos da dívida mobiliária federal, para acerto futuro. A questão do saldo acumulado dessas contas, complexa e, de determinados ângulos, controversa, vem sendo discutida há bastante tempo. Dessa forma, impõe-se a realização de competente auditoria em tais contas, que vá além da validação de números e abranja a verificação de metodologias e critérios utilizados. Já é hora de esse assunto ser definitivamente esclarecido, resolvido e encerrado.

1.3. Dívida Pública Federal Interna, Mobiliária e Contratual

A maior parte dos *esqueletos* está sendo financiada pela emissão de títulos da dívida pública interna brasileira. Assim, uma análise da evolução da dívida mobiliária federal e seu envolvimento com os passivos explicitados é da maior importância.

1.3.1. Dívida Pública Mobiliária Federal Interna

O estoque da Dívida Mobiliária Federal em relação ao PIB, entre 1994 e 1998, apresentou crescimento de 219%. De uma relação Dívida Mobiliária/PIB de 11,1%, em dezembro de 1994, atingiu-se 35,4%, em dezembro de 1998, e 39,9%, em abril de 1999. Em observância à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual de cada exercício, foram realizadas emissões líquidas para atender, além das obrigações com encargos da própria DPMF-I (Dívida Pública Mobiliária Federal Interna), a despesas de outras origens, a saber:

- desoneração do ICMS;
- serviço da dívida externa;
- securitização de obrigações e Títulos da Dívida Agrária (TDA);
- garantia de empréstimo contratado pelo Ministério da Saúde junto ao Banco do Brasil (NTN-T);
- aumento de capital do Banco do Brasil (NTN-J);
- permuta de recursos recebidos no âmbito do PND (Programa Nacional de Desestatização) – *clearing* (NTN-P);
- troca por papéis emitidos (*par bonds*) em decorrência de acordos de reestruturação da dívida externa (NTN-A);
- captação de recursos para pagamento de equalização das taxas de juros do financiamento à exportação amparada pelo PROEX (NTN-I);
- redução do custo de financiamento do fluxo sazonal negativo de responsabilidade do INSS (LFT); e
- programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (LFT).

Devido à instabilidade externa e ao alto grau de volatilidade nos juros domésticos, o mercado voltou a exigir prêmios elevados para demandar LTN de um ano e fez que, a partir de junho, tais títulos fossem temporariamente substituídos nos leilões pelas Letras Financeiras do Tesouro (LFT) (títulos pós-fixados à taxa *overnight*) com prazos em torno de oito meses. As emissões de NTN-D de três anos ficaram restritas ao refinanciamento dos papéis de mesma característica. Esse fato, acrescido de emissões de LFT para fazer frente às operações de refinanciamento dos estados, amparadas pela Lei nº 9 496, de 11/9/97, acarretou alteração substancial na composição da DPMF-I, que passou, desde agosto, a ter prevalência de papéis indexados a taxas de juros *over selic*.

1.3.2. Títulos da Dívida Agrária – TDA

Os Títulos da Dívida Agrária apresentam-se sob duas modalidades: TDA de emissão do INCRA e TDA de emissão do Tesouro Nacional – TDA-E.

A primeira (TDA-INCRA) refere-se a processos de registro escriturai de títulos emitidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária junto ao Sistema SECURITIZAR/CETIP, e apresenta, desde dezembro de 1994, redução de estoque. Em agosto de 1998, o estoque desses títulos alcançou R\$ 112 milhões, contra cerca de R\$ 1 bilhão registrado em dezembro/1994. Isso ocorreu, fundamentalmente, devido ao pagamento, em 1997, de papéis que haviam sido emitidos antes de 1992, pelo INCRA, e que estavam em situação de inadimplência e sob inúmeras demandas judiciais.

No que concerne aos TDA-E, a partir da publicação do Decreto nº 578, de 24 de junho de 1992, o aumento no estoque decorreu da intensificação, por parte do governo, do Programa da Reforma Agrária, que se traduziu em um estoque da ordem de R\$ 2,7 bilhões, em agosto de 1998.

1.3.3. Securitização de Obrigações

Definida como processo de renegociação de dívidas geralmente vencidas e não pagas, tendo como mecanismo subjacente a *novação contratual* ou repactuação das condições previstas nos contratos originais, a securitização de obrigações foi reconhecidamente eleita como uma das prioridades da Secretaria do Tesouro Nacional.

A fim de reestruturar passivos de responsabilidade de diversos setores da administração pública direta e indireta (portuário, siderúrgico, elétrico, ferroviário, programas governamentais, PROAGRO, etc.), até como forma de sanear empresas incluídas no Programa Nacional de Desestatização, foram firmados, no período janeiro/1995agosto/1998, inúmeros contratos de securitização de dívidas junto à União, que alcançaram R\$ 18 bilhões, em agosto/1998.

Em termos de estoque, ao agregarem-se as debêntures SIDERBRÁS, houve crescimento nominal de aproximadamente 472%, no período dezembro/1994 - agosto/1998.

1.3.4. Assunção e Refinanciamento da Dívida dos Estados

O governo federal estabeleceu critérios para consolidação, assunção e refinanciamento, pela União, da dívida pública de responsabilidade dos estados e do Distrito Federal (Lei nº 9496, de 11/9/97). Por sua vez, a Medida Provisória nº 1612 – 18 (antiga 1590), de 11/12/97, estabeleceu mecanismos que objetivam incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária. Especificamente, os passivos estaduais têm sido renegociados da seguinte forma:

(a) Dívida Mobiliária:

-LFT-E em carteira própria dos bancos estaduais e nos Fundos das Dívidas Estaduais – pagamento mediante permuta por LFT-A; e

-LFT-E dispersas no mercado ou cujo valor seja pouco relevante – incorporação ao estoque de responsabilidade do Tesouro Nacional, com pagamento no próprio vencimento dos papéis originais.

(b) Dívida Contratual:

-decorrente de contratos celebrados com a Caixa Econômica Federal no âmbito do Voto CMN nº 162/95, e com o Banco do Brasil e demais instituições bancárias (Antecipação de **Receitas Orçamentárias**) – liquidação mediante emissão de LFT-B com vencimentos variáveis, no exercício de 1998;

-decorrente da assunção com instituições financeiras estaduais – pagamento mediante emissão de LFT-B de oito anos; e

-originária de contratos com instituições não-financeiras e decorrentes da assunção de passivo atuarial trabalhista – securitização das obrigações, mediante emissão de ativos cujas características negociadas junto aos credores ou no caso atuarial, de acordo com o fluxo de pagamento dos passivos.

1.3.5. Dívidas Constituídas Contra a União

Compreende, basicamente, a manutenção de canais de negociação com os credores da União, o acompanhamento de processos, com o objetivo de verificar a adequada instrução de cada um deles, a renegociação de valores e a atualização monetária de passivos. Ao longo dos últimos anos, parte significativa de dívidas contra a União adveio de processos de securitização, dos quais destacam-se as originadas da *Conta de Resultados a Compensar*, regida pela Lei nº 8 631, de 4 de março de 1993, alterada pela Lei nº 8 724, de 28 de outubro de 1993, do Programa Política de Preço Nacional Equalizado, do extinto Instituto do Açúcar e do Alcool, em

favor de diversas usinas, e das apropriações dos valores lançados às contas denominadas Petróleo, Derivados e Alcool.

1.3.6. Créditos Reestruturados do Setor Agrícola

Com o intuito de manter sob controle passivos relacionados com o setor agrícola, encontram-se em desenvolvimento instrumentos – sistemas informatizados e contratos-padrão a serem firmados entre a União e instituições financeiras – que, brevemente, definirão a base de relacionamento dessas partes, no que diz respeito ao alongamento de dívidas contratadas originalmente com recursos de Conta Própria (Caderneta de Poupança Rural, Fundo de Aplicação Extramercado (FAE), Depósitos Especiais Remunerados (DER), Exigibilidades e Recursos Livres), do FAT e do PIS/PASEP, e com recursos sob supervisão do Ministério da Fazenda – Operações Oficiais de Crédito (OOC). Esse esforço deverá conferir ao Tesouro Nacional melhoria de qualidade na administração de tais passivos.

1.4. PROES – Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária

No âmbito da Medida Provisória (MP) nº 1 654/98, que alterou a MP nº 1612/98, foram fixadas diretrizes pelo governo federal que visam à redução da participação dos estados na atividade bancária. Esses instrumentos facultaram duas abordagens aos interessados: concessão de garantias a financiamentos do Banco Central do Brasil (BCB) e concessão de créditos diretamente pela União. Foram concedidos empréstimos pelo Tesouro Nacional, ao amparo da MP nº 1 654/98, como operações de caráter transitório que objetivam a redução da participação dos estados nos serviços bancários.

TABELA 6
PROES: Março/1997 - Agosto/1998

Instituição Estadual	Valor (R\$ milhões)
CREDIREAL	350,00
BEMAT	430,30
BANESPA/ NCNB	29842,93
BANERJ	2950,00
BERON/RONDOPOUP	720,00
BANEB	1353,00
BANER	56,41
BENESE	31,50
BANPARA	97,50
BANACRE	172,46
BANRISUL/ SULCAIXA	1425,00
BANDERN/BDRN/BADERN-CI/BADEPN-CFI	99,26

BEMGE/BDMG	4344,36
BANAP	26,00
BANDEPE	1492,00
BANESTE	208,00
BEM	275,00
BANESTADO	3850,00
BESC/BESCREDI/BESCAM/BESCVAL/BESCOR/BADESC	311,91
TOTAL	48035,63

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Desde março de 1997, foram contratadas seis operações com garantia da União e dezoito como créditos concedidos diretamente pela União aos estados. Em decorrência das operações mencionadas, foram destinados recursos da ordem de R\$ 48 bilhões a instituições financeiras estaduais, conforme mostra a tabela 6 (em 31/12/98, esse montante deve ter se elevado para algo em torno de R\$ 70 bilhões).

As operações cujos recursos se destinaram ao CREDIREAL e ao BANERJ foram enquadradas na linha de crédito I do Voto CMN nº 162, em razão de não estarem consignadas naquele momento, no Orçamento Geral da União (OGU), as dotações para a abertura desses créditos. Paralelamente, em razão de questões inerentes ao processo de negociação, os recursos destinados ao BANESPA e NCNB (Nossa Caixa Nosso Banco) foram objeto do contrato de assunção e refinanciamento das dívidas do Estado de São Paulo (no âmbito da Lei nº 9496/97).

O CREDIREAL, o BANERJ e o BEMGE já foram privatizados. O BANESPA foi federalizado e deve ser privatizado no segundo semestre de 1999. O BANDEPE foi saneado e privatizado em novembro de 1998 e o BANEBA, em junho de 1999. Enquanto isso, Paraíba, Piauí e Distrito Federal ainda não aderiram ao PROES. Estima-se que, ao fazê-lo, deverão aumentar o custo desse programa.

1.5. FCVS – Fundo de Compensação de Variações Salariais (Inicialmente MP nº 1520/96)

Aproximadamente 30% do valor da dívida do FCVS é proveniente de contratos de financiamento habitacionais realizados com recursos do FGTS, sendo as entidades credoras discriminadas em decomposição da dívida na tabela 7.

TABFIA 7
Estimativa da Dívida do FCVS por Credor, em 31 de Março de 1996

Entidades	Caracterizada		
	Vencida	A vencer	Total
COHAB's	1194	1473	2667
Agentes financeiros privados	2178	2732	4910
Agentes financeiros públicos	1056	1324	2380
CEF	2533	3178	5711
Liquidandas	705	883	1588
FGDLI	45	55	100
Outros	174	216	390
Total	7885	9861	17746

Fonte: Caixa Econômica Federal e Secretaria do Tesouro Nacional

A Medida Provisória nº 1520/96 propõe a novação da dívida habilitada do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), e permite a utilização dos créditos assim novados no processo de privatização. A principal dificuldade para o equacionamento da dívida do FCVS decorre, sobretudo, do expressivo volume desse passivo. Basta dizer que apenas a dívida habilitada (vencida e vincenda), que corresponde a mais de um milhão de contratos encerrados pelos mutuários, poderá ultrapassar a cifra de R\$ 18 bilhões, equivalente, portanto, a cerca de 28% da receita fiscal, líquida de transferências e excluídas as contribuições previdenciárias.

Tais cifras demonstram a impossibilidade de quitação desse gigantesco passivo com recursos orçamentários, não obstante determinações nesse sentido constantes dos Decretos-leis nº 2164 e 2406, de 19 de setembro de 1984 e de 5 de janeiro de 1988, respectivamente. Com o objetivo de solucionar esse grave problema, que desafiou sucessivos governos, o Ministério da Fazenda coordenou estudos para a novação da dívida do FCVS e utilização dos créditos novados no Programa Nacional de Desestatização (PND), de modo a evitar, no curto prazo, alocação, no Orçamento Geral da União, dos vultosos recursos exigidos para quitar esse passivo.

No âmbito do dimensionamento e da administração do passivo atribuído ao Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), coube ao Tesouro Nacional o reconhecimento da dívida caracterizada como vencida e vincenda de responsabilidade do FCVS, no âmbito do processo de novação previsto na Medida Provisória nº 1520/96 (atual MP nº 1696-25, de 30 de agosto de 1998), no subsídio técnico-administrativo ao Conselho Curador desse fundo, bem como ao Comitê de

Recursos do Seguro Habitacional do Sistema Financeiro de Habitação. Esse sistema permite maior transparência da dívida, que passará a ser representada por títulos escriturais, com registro eletrônico em sistema centralizado de liquidação e custódia, que passam a constar dos Balanços Gerais da União, com os correspondentes encargos financeiros incluídos na Lei Orçamentária Anual.

O FCVS foi criado pela Resolução nº 25, de junho de 1967, do Conselho de Administração do Extinto Banco Nacional de Habitação (BHN), “com a finalidade de garantir limite de prazo para amortização da dívida aos adquirentes de habitações financiadas pelo Sistema Financeiro da Habitação (SFH)”, em face da possibilidade da ocorrência, ao final do prazo de amortização, de saldo devedor residual decorrente da diferença de critérios de atualização monetária das prestações pagas e do saldo devedor da operação.

O saldo devedor potencial a ser coberto pelo FCVS, que inclui o saldo residual dos contratos ainda em curso, elevou-se à medida que o governo federal, ao invocar razões de política social, concedeu vários subsídios habitacionais e reduziu as obrigações dos mutuários do SFH e imputou ao FCVS o custeio desses benefícios, sem supri-lo dos recursos orçamentários correspondentes.

O processo de novação de dívidas de responsabilidade do FCVS é tratado pela Medida Provisória nº 1696-28, de 27 de novembro de 1998. Essa MP permite, em seu artigo 2º, a equiparação das dívidas de responsabilidade do FCVS às dívidas caracterizadas e vencidas, para fins de novação.

Em 1998, o Banco Central recalculou o passivo do FCVS ainda não assumido pelo Tesouro Nacional. Em setembro, o déficit com as instituições financeiras era de R\$ 71,6 bilhões, dos quais quase a metade dessa conta embutida no balanço da Caixa Econômica Federal [Jornal do Brasil, 18/1/99, Informe Econômico, p. 14].

1.6. Potencial de esqueletos

Em que pese a significativa arrecadação com as privatizações de empresas estatais, os *esqueletos* do governo federal consumiram aquelas receitas e contribuíram decisivamente para o aumento da dívida fiscal líquida do país nos últimos quatro anos. Quando terá fim esse processo, eis uma questão importante. No quadro recessivo em que se encontra a economia brasileira, não só torna-se difícil o ajuste fiscal esperado como os passivos internos carregam uma carga

explosiva sobre a dívida pública consolidada, o que dificulta ainda mais o equilíbrio das contas do governo.

Em geral, os passivos são previstos no Orçamento da União em duas contas: Amortização e Encargos da Dívida, que tratam principalmente da dívida mobiliária federal, na qual se concentra o financiamento dos principais *esqueletos*; e encargos financeiros da União, nos quais são contabilizados os compromissos financeiros do governo. Quando, excepcionalmente, não há previsão orçamentária, como no caso do BANESPA, apela-se para a securitização da dívida e posterior emissão de títulos, sempre mediante aprovação do Senado.

Podem-se examinar várias opções. Por exemplo, é indispensável a imediata supressão de alguns itens de ressarcimento, que visam à redução de despesas do governo federal. Também, devem-se aprofundar as restrições ao endividamento dos estados e municípios. É fundamental cuidar melhor do processo de endividamento do Estado brasileiro. Paralelamente, faz-se necessário restringir ao máximo o reconhecimento de *esqueletos* pelo governo federal. No caso do FCVS, por exemplo, havia bancos que já consideravam sua parte como perda, com provisão para devedores duvidosos.

ANEXO 2 PND

Presidência da República

Casa Civil

Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 8.031, DE 12 DE ABRIL DE 1990.

Revogada pela Lei. nº 9.491, de 1997

Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências.

Mensagem de veto

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º É instituído o Programa Nacional de Desestatização, com os seguintes objetivos fundamentais:

I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;

II - contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público;

III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;

IV - contribuir para modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia;

V - permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;

VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa.

Art. 2º Poderão ser privatizadas, nos termos desta lei, as empresas:

I - controladas, direta ou indiretamente, pela União e instituídas por lei ou ato do Poder Executivo; ou

II - criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle, direto ou indireto, da União.

§ 1º Considera-se privatização a alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade.

§ 2º Aplicam-se os dispositivos desta lei, no que couber, à alienação das participações minoritárias diretas e indiretas da União, no capital social de quaisquer outras empresas.

§ 3º Não se aplicam os dispositivos desta lei às empresas públicas ou sociedades de economia mista que exerçam atividades de competência exclusiva da União, de acordo com os arts. 21, 159, inciso I, alínea c e 177 da Constituição Federal, ao Banco do Brasil S.A., e, ainda, ao órgão oficial ressegurador referido no inciso II do art. 192 da Constituição Federal.

§ 4º (Vetado).

Art. 3º As transferências de ações de propriedade da União, representativas do capital social da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás), continuarão a reger-se pelo disposto nos arts. 11 e 18 da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953.

Art. 4º Os Projetos de privatização serão executados mediante as seguintes formas operacionais:

I - alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, preferencialmente mediante a pulverização de ações junto ao público, empregados, acionistas, fornecedores e consumidores;

II - abertura de capital;

III - aumento de capital com renúncia ou cessão, total ou parcial, de direitos de subscrição;

IV - transformação, incorporação, fusão ou cisão;

V - alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações; ou

VI - dissolução de empresas ou desativação parcial de seus empreendimentos, com a conseqüente alienação de seus ativos.

Art. 5º O Programa Nacional de Desestatização terá uma Comissão Diretora, diretamente subordinada ao Presidente da República, cujos membros, titulares e suplentes, serão por ele nomeados, depois de aprovada a sua indicação pelo Congresso Nacional.

§ 1º (Vetado).

§ 2º O Presidente da Comissão Diretora terá voto de qualidade.

§ 3º Participarão das reuniões da Comissão Diretora, sem direito a voto, quaisquer outras pessoas cuja presença, a critério de seus membros, seja considerada necessária para a apreciação dos processos.

§ 4º (Vetado)

Art. 6º Compete à Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização:

I - propor ao Presidente da República a inclusão de empresas no Programa Nacional de Desestatização;

II - propor ao Presidente da República a instituição pública a ser designada gestora do Fundo Nacional de Desestatização;

III - submeter, anualmente, ao Presidente da República o cronograma de execução do Programa Nacional de Desestatização;

IV - divulgar o cronograma de execução do Programa Nacional de Desestatização;

V - coordenar, supervisionar e fiscalizar a execução do Programa Nacional de Desestatização;

VI - aprovar ajustes de natureza operacional, contábil ou jurídica, bem como o saneamento financeiro de empresas, que sejam necessários à implantação dos processos de alienação;

VII - aprovar as condições gerais de venda das ações representativas do controle acionário, das participações minoritárias e de outros bens e direitos, aí se incluindo o preço mínimo dos bens ou valores mobiliários a serem alienados;

VIII - aprovar a destinação dos recursos provenientes das alienações, previstas no art. 15;

IX - aprovar as formas de pagamento das alienações previstas no art. 16;

X - deliberar sobre o disposto no inciso X do art. 13;

XI - fiscalizar a estrita observância dos princípios e regras consagrados nesta lei e assegurar a rigorosa transparência dos processos de alienação, nos termos do art. 11;

XII - apreciar as prestações de contas de instituição gestora do Fundo Nacional de Desestatização relativas a cada processo;

XIII - sugerir a criação de ações de classe especial e as matérias que elas disciplinarão, nas condições fixadas nos §§ 1º e 2º deste artigo;

XIV - expedir normas e resoluções necessárias ao exercício de sua competência;

XV - publicar relatório anual detalhado de suas atividades e resultados, contendo, necessariamente, as seguintes informações:

a) relação das empresas a serem privatizadas e das já privatizadas;

b) justificativa da privatização, indicando o percentual do capital com direito a voto em geral, alienado ou a ser alienado;

c) data e ato que determinou a constituição de empresa originalmente estatal ou data, ato e motivos de sua estatização;

d) passivo da empresa, seu desdobramento no tempo, indicando os responsáveis pelo passivo após a privatização;

e) situação econômico-financeira de cada empresa, resultados operacionais dos últimos três exercícios: endividamento interno e externo, pagamentos de dividendos ao Tesouro Nacional e recebimento de recursos do Governo Federal e patrimônio líquido;

f) indicação da utilização dos recursos obtidos ou a obter com a privatização;

g) informação sobre a existência de controle de preços sobre produtos e serviços da empresa e sua variação nos últimos exercícios, comparados com os índices de inflação;

h) descrição do volume de investimentos feitos pelo Governo Federal ou suas entidades na empresa e retorno financeiro da privatização;

i) número de empregados e perspectiva de manutenção no número de empregados após a privatização;

j) resumo do estudo econômico e avaliação da empresa: preço total e valor da ação; e

l) especificação da forma operacional da privatização e sua justificação, com explicação da exclusão da pulverização de ações, quando for o caso.

§ 1º (Vetado).

§ 2º A ação de classe especial somente poderá ser subscrita pela União.

Art. 7º A privatização de empresas que prestam serviços públicos, efetivada mediante uma das modalidades previstas no art. 4º, pressupõe a delegação, pelo Poder Público, da concessão ou permissão do serviço objeto da exploração, observada a legislação específica.

Parágrafo único. Na hipótese prevista neste artigo, fica estipulado o prazo de sessenta dias, contados do ato que determinar a privatização da empresa, para a elaboração, pelo poder concedente, das condições e regulamentos específicos, que deverão ser observados pelo concessionário ou permissionário.

Art. 8º Sempre que houver razões que o justifiquem, a União deterá, direta ou indiretamente, ações de classe especial do capital social de empresas privatizadas, que lhe confirmam poder de veto em determinadas matérias, as quais deverão ser caracterizadas nos estatutos sociais das empresas, de acordo com o estabelecido no art. 6º, inciso XIII e §§ 1º e 2º desta lei.

Art. 9º Para a execução do Programa Nacional de Desestatização, fica criado o Fundo Nacional de Desestatização, de natureza contábil, constituído mediante a vinculação a este, a título de depósito da totalidade das ações ou quotas emitidas pelas empresas, que sejam de propriedade, direta ou indiretamente, da União, e cujas alienações vierem a ser aprovadas.

§ 1º Serão emitidos Recibos de Depósitos de Ações (RDA) intransferíveis e inegociáveis, a qualquer título, em favor dos depositantes das ações junto ao Fundo Nacional de Desestatização.

§ 2º Os Recibos de Depósitos de Ações (RDA) de cada depositante, serão automaticamente cancelados, para todos os efeitos, quando do recebimento dos valores apurados na venda das ações, com as quais o depositante tenha concorrido para a constituição da carteira do Fundo Nacional de Desestatização.

§ 3º Os titulares das ações que vierem a ser vinculadas ao Fundo Nacional de Desestatização manterão as ações escrituradas em seus registros contábeis, sem alteração de critério, até que se encerre o processo de alienação desses títulos.

Art. 10. A União e as entidades da administração indireta, titulares das participações acionárias das empresas que vierem a ser incluídas no Programa Nacional de Desestatização, deverão, no prazo máximo e improrrogável de 5 (cinco) dias, contados da ata da publicação, no Diário Oficial da União, da decisão que determinar a inclusão da empresa no referido programa, depositar as suas ações no Fundo Nacional de Desestatização.

Parágrafo único. Os administradores das empresas incluídas no Programa Nacional de Desestatização, bem como os de seus acionistas controladores, serão pessoalmente responsáveis, na forma da lei, pelo depósito das ações no Fundo Nacional de Desestatização.

Art. 11. Para salvaguarda do conhecimento público das condições em que se processará a privatização, assim como da situação econômica, financeira e operacional de cada empresa incluída no Programa Nacional de Desestatização, será dada ampla divulgação das informações necessárias, mediante a publicação de edital, no Diário Oficial da União, e em jornais de notória circulação nacional, do qual constarão, pelo menos, os seguintes elementos:

a) justificativa da privatização, indicando o percentual do capital social da empresa a ser alienado;

b) data e ato que determinou a constituição da empresa originariamente estatal ou, se estatizada, data, ato e motivos que determinaram sua estatização;

c) passivo das empresas, a curto, médio e longo prazos, indicando os responsáveis pelo mesmo após a privatização;

d) situação econômico-financeira da empresa, especificando lucros ou prejuízos, endividamento interno e externo, pagamento de dividendos ao Tesouro Nacional ou recebimento de recursos providos pelo Governo Federal, nos últimos exercícios;

e) indicação da utilização dos recursos oriundos da privatização;

f) informações sobre a existência ou não de controle de preços sob produtos ou serviços da empresa a privatizar e qual a variação dos mesmos nos últimos exercícios e respectiva comparação com os índices de inflação;

g) descrição do volume de recursos investidos pelo Estado, no caso de empresas privadas estatizadas, e de como serão recuperados esses recursos após a privatização;

h) sumário dos estudos de avaliação da empresa, elaborados de acordo com o disposto no art. 13, incisos III e IV, desta Lei;

i) critério de fixação do preço total de alienação da empresa e o valor de cada ação, com base nos laudos de avaliação;

j) (Vetado).

l) a indicação, se for o caso, de que será criada ação de classe especial, e os poderes nela compreendidos.

Art. 12. (Vetado).

Art. 13. Os processos de desestatização observarão, além das normas fixadas nos artigos anteriores, os seguintes preceitos:

I - serão precedidos de editais, com ampla divulgação em dois órgãos, no mínimo, de grande circulação, depois de publicados na Imprensa Oficial, expondo as condições do processo e da situação econômica e financeira da empresa incluída no Programa Nacional de Desestatização;

II - (Vetado).

III - (Vetado).

IV - alienação de ações de empresas e pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras não poderá exceder a 40% (quarenta por cento) do capital votante, salvo autorização legislativa, que determine percentual superior;

V - (Vetado).

VI - a liquidação da empresa, submetida ao Programa Nacional de Desestatização, obedecerá a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e o Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986.

Art. 14. (Vetado).

Art. 15. O titular dos recursos oriundos da venda de ações ou de bens deverá utilizá-los na quitação de suas dívidas junto ao setor público.

Parágrafo único. Observado os privilégios legais, terão preferência, para efeito de pagamento, as dívidas, vencidas ou vincendas, garantidas pelo Tesouro Nacional, e aquelas cujo credor seja a União, direta ou indiretamente.

Art. 16. Para o pagamento das alienações previstas no Programa Nacional de Desestatização, poderão ser adotadas as seguintes formas operacionais:

I - as instituições financeiras privadas, credoras das empresas depositantes de ações junto ao Fundo Nacional de Desestatização, poderão financiar a venda das ações ou dos bens das empresas submetidas à privatização, mediante a utilização, no todo ou em parte, daqueles créditos;

II - os detentores de títulos da dívida interna vencidos, emitidos pelo alienante das ações ou dos bens e que contenham cláusula de coobrigação de pagamento por parte do Tesouro Nacional poderão utilizá-los como forma de quitação de aquisição, caso sejam adquirentes das referidas ações ou bens;

III - mediante transferência de titularidade dos depósitos e outros valores retidos junto ao Banco Central do Brasil, em decorrência do Plano de Estabilização Econômica.

Parágrafo único. A utilização das formas operacionais mencionadas neste artigo será aprovada com base nos procedimentos previstos nos arts. 5º e 21 desta lei.

Art. 17. As empresas que vierem a integrar o Fundo Nacional de Desestatização terão sua estratégia voltada para atender aos objetivos da desestatização.

Art. 18. Na efetivação das formas operacionais previstas no art. 4º, o preço mínimo de venda, aprovado pela Comissão Diretora, será submetido à deliberação das Assembléias Gerais das respectivas empresas.

Art. 19. O Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento prestará o apoio necessário ao funcionamento da Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização.

Art. 20. O Fundo Nacional de Desestatização será administrado por uma instituição do setor público designada Gestor de Fundo, na forma do inciso II do art. 6º desta lei.

Art. 21. Competirá ao Gestor do Fundo Nacional de Desestatização:

I - fornecer apoio administrativo e operacional, especialmente serviços de secretaria que vierem a ser solicitados pela Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização;

II - fornecer as informações que vierem a ser solicitadas pela Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização;

III - divulgar amplamente todos os processos de alienação, bem como prestar todas as informações que vierem a ser solicitadas pelos poderes competentes;

IV - promover licitações para a contratação de empresas de consultoria econômica, avaliação de bens e de auditoria necessárias aos processos de alienação previstos nesta lei;

V - submeter à Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização as condições gerais de venda de ações representativas do controle acionário, de participações minoritárias e de outros bens e direitos, aí incluindo-se o preço mínimo dos bens ou valores mobiliários a serem alienados;

VI - recomendar à Comissão Diretora de Programa Nacional de Desestatização a destinação dos recursos provenientes das alienações, nos termos previstos no art. 15 desta lei;

VII - recomendar à Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização a forma de pagamento das alienações, nos termos previstos no art. 16 desta lei;

VIII - promover ampla articulação com o sistema de distribuição de valores mobiliários e as Bolsas de Valores objetivando estimular a dispersão do capital das empresas integrantes do Programa Nacional de Desestatização;

IX - determinar quais as informações necessárias à instrução de cada processo de alienação, além dos já definidos nesta lei;

X - recomendar à Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização os ajustes de natureza operacional, contábil ou jurídica, bem como o saneamento financeiro de empresas, que sejam necessários à implantação dos processos de alienação;

XI - recomendar à Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização outras formas de alienação, nos termos do inciso X do art. 13 desta lei;

XII - selecionar e cadastrar empresas de reconhecida reputação e tradicional atuação na negociação de capital, transferência de controle acionário e venda de ativos, para os fins previstos no inciso II do art. 13 desta lei;

XIII - preparar a documentação de cada processo de alienação, para apreciação pelo Tribunal de Contas da União;

XIV - submeter à Comissão Diretora do Fundo Nacional de Desestatização as prestações de contas relativas a cada processo de desestatização;

XV - recomendar à Comissão Diretora a criação de ações de classe especial e as matérias que elas disciplinarão sempre respeitando o previsto no art. 6º, inciso XIII e seus parágrafos desta lei;

XVI - recomendar à Comissão Diretora as condições de participação na compra de ações, dos empregados vinculados às empresas incluídas no Programa Nacional de Desestatização, nos termos previstos no art. 14 desta lei.

Art. 22. Os acionistas controladores e os administradores das empresas integrantes do Programa Nacional de Desestatização adotarão, nos prazos estabelecidos, as providências que vierem a ser determinadas em resoluções expedidas pela Comissão Diretora, necessárias à implantação dos processos de alienação.

Art. 23. Serão responsabilizados pessoalmente, na forma da lei, por eventuais ações ou omissões que impeçam ou prejudiquem o curso dos processos de alienação previstos nesta lei:

I - os administradores das empresas incluídas no Programa Nacional de Desestatização e os das instituições detentoras das ações dessas empresas;

II - os administradores da instituição gestora do Fundo Nacional de Desestatização;

III - os membros da Comissão Diretora do Fundo Nacional de Desestatização;

IV - os servidores da Administração Federal direta, de que dependa o curso dos processos de alienação.

Parágrafo único. Será de responsabilidade exclusiva dos administradores das empresas incluídas no Programa Nacional de Desestatização o fornecimento, em tempo hábil, das informações sobre as respectivas empresas, necessárias à instrução dos processos de alienação.

Art. 24. Ao gestor do Fundo Nacional de Desestatização caberá uma remuneração de 0,2% (dois décimos por cento) do valor líquido apurado nas alienações para cobertura de seus custos operacionais, bem como o ressarcimento dos gastos efetuados com terceiros, corrigidos monetariamente, necessários à implantação dos processos de alienação previstos nesta lei.

Art. 25. O Fundo Nacional de Desestatização será auditado por auditores externos independentes registrados na Comissão de Valores Mobiliários, a serem contratados mediante licitação pública pelo gestor do Fundo Nacional de Desestatização.

Art. 26. Ficam extintos o Conselho Nacional de Desestatização e respectiva Secretaria Executiva.

Art. 27. Será nula de pleno direito a venda, a subscrição ou a transferência de ações que importe infringência desta lei.

Art. 28. O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação.

Art. 29. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 30. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 12 de abril de 1990; 169º da Independência e 102º da República.

FERNANDO COLLOR
Bernardo Cabral
Zélia M. Cardoso de Mello

Este texto não substitui o publicado no DOU de 13.4.1990 e retificado no DOU de 18.4.1990

ANEXO 3 TABELA

Evolução da dívida líquida - fatores condicionantes

Fluxos acumulados no ano

Discriminação	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	Dezembro	Dezembro	Dezembro	Dezembro	Dezembro	Dezembro	Dezembro
Dívida líquida total - saldo	269 193	308 426	385 870	516 579	563 163	660 867	881 108
Dívida líquida - var. ac. ano	60 733	39 233	77 443	130 709	46 584	97 704	220 241
Fatores condicionantes: ^{1/}	60 733	39 233	77 443	130 709	46 584	97 704	220 241
NFSP	44 968	51 626	68 229	56 284	39 806	42 788	61 614
Primário	740	8 310	- 106	- 31 087	- 38 157	- 43 656	- 52 390
Juros nominais	44 229	43 317	68 335	87 372	77 963	86 444	114 004
Ajuste cambial	1 530	4 114	6 859	69 384	18 344	30 840	147 225
Dívida mobiliária interna indexada ao câmbio	1 013	1 606	4 261	39 873	9 479	19 182	76 662
Dívida externa - metodológico	517	2 509	2 598	29 511	8 864	11 658	70 564
Dívida externa - outros ajustes ^{2/}	- 241	0	- 6	0	0	- 383	753
Reconhecimento de dívidas	15 220	- 207	15 216	14 014	8 672	25 439	14 286
Privatizações	- 745	- 16 301	- 12 854	- 8 973	- 20 238	- 981	- 3 637
PIB acumulado doze meses - valorizado	808 785	897 946	925 089	1 061 135	1 154 561	1 255 658	1 587 584
Dívida líquida total - saldo	33,3	34,3	41,7	48,7	48,8	52,6	55,5
Dívida líquida - var. ac. ano	-5,0	1,1	7,4	7,0	0,1	3,9	2,9
Fatores condicionantes: ^{1/}	7,5	4,4	8,4	12,3	4,0	7,8	13,9
NFSP	5,6	5,7	7,4	5,3	3,4	3,4	3,9
Primário	0,1	0,9	0,0	-2,9	-3,3	-3,5	-3,3
Juros nominais	5,5	4,8	7,4	8,2	6,8	6,9	7,2
Ajuste cambial	0,2	0,5	0,7	6,5	1,6	2,5	9,3
Dívida mobiliária interna indexada ao câmbio	0,1	0,2	0,5	3,8	0,8	1,5	4,8
Dívida externa - metodológico	0,1	0,3	0,3	2,8	0,8	0,9	4,4
Dívida externa - outros ajustes ^{2/}	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Reconhecimento de dívidas	1,9	0,0	1,6	1,3	0,8	2,0	0,9
Privatizações	-0,1	-1,8	-1,4	-0,8	-1,8	-0,1	-0,2
Efeito crescimento PIB - dívida ^{3/}	-12,5	-3,3	-1,0	-5,3	-3,9	-3,9	-11,0

1/ Os fatores condicionantes da dívida líquida como percentual do PIB consideram o total dos fatores, dividido pelo PIB acumulado nos últimos 12 meses valorizado, segundo a fórmula: $(\sum \text{Fatores Condicionantes} / \text{PIB}_{12\text{MesesValorizado}}) * 100$. Não reflete a variação da dívida em percentagem do PIB.

2/ Inclui ajuste de paridade da cesta de moedas que integram as reservas internacionais e a dívida externa, e demais ajustes da área externa.

3/ Considera a variação da relação dívida/PIB devida ao crescimento verificado no PIB, calculada pela fórmula: $D_t / (\text{PIB}_{\text{MesAtual}} / \text{PIB}_{\text{MesBase}}) - D_{t-1}$.

* Dados preliminares.

Evolução da dívida líquida

Fluxos acumulados

R\$ milhões

Discriminação	2003	2004	2005
	Dezembro	Dezembro	Dezembro
Dívida líquida total - saldo	913 145	956 996	1 002 485
Dívida líquida - var. ac. ano	32 037	43 851	45 488
Fatores condicionantes:^{1/}	32 037	43 851	45 488
NFSP	79 037	47 144	63 641
Primário	- 66 173	- 81 112	- 93 505
Juros nominais	145 210	128 256	157 146
Ajuste cambial	- 64 307	- 16 193	- 18 202
Dívida mobiliária interna indexada ao câmbio	- 22 715	- 3 335	- 4 554
Dívida externa - metodológico	- 41 592	- 12 858	- 13 648
Dívida externa - outros ajustes ^{2/}	16 703	7 139	- 2 258
Reconhecimento de dívidas	605	6 514	3 262
Privatizações	0	- 753	- 954
PIB acumulado doze meses - valorizado	1 596 841	1 851 980	1 946 901
Dívida líquida total - saldo	57,2	51,7	51,5
Dívida líquida - var. ac. ano	1,7	-5,5	-0,2
Fatores condicionantes:^{1/}	2,0	2,4	2,3
NFSP	4,9	2,5	3,3
Primário	-4,1	-4,4	-4,8
Juros nominais	9,1	6,9	8,1
Ajuste cambial	-4,0	-0,9	-0,9
Dívida mobiliária interna indexada ao câmbio	-1,4	-0,2	-0,2
Dívida externa - metodológico	-2,6	-0,7	-0,7
Dívida externa - outros ajustes ^{2/}	1,0	0,4	-0,1
Reconhecimento de dívidas	0,0	0,4	0,2
Privatizações	0,0	0,0	0,0
Efeito crescimento PIB - dívida^{3/}	-0,3	-7,9	-2,5

1/ Os fatores condicionantes da dívida líquida como per
segundo a fórmula: $(\sum \text{Fatores Condicionantes}) / \text{PIB}_{12\text{MesesValoriza}}$

2/ Inclui ajuste de paridade da cesta de moedas que int

3/ Considera a variação da relação dívida/PIB devida ao

* Dados preliminares.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACEN – Banco Central do Brasil

<http://www.bacen.gov.br>, acesso em 05 de março 2006.

BAER, Werner, A economia brasileira, São Paulo, Nobel, 2002.

BNDFS – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social / BNDESPAR – BNDES Participações S.A.

<http://www.bndes.gov.br>, acesso em 15 de março 2006.

CARNEIRO, F.G., ROCHA, C.H. Reforma do setor público na América Latina: uma perspectiva comparada. In: A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública. Rio de Janeiro: BNDES/OECD, 2000.

FORTES, M. Integração competitiva e privatização. Folha de S.Paulo, 19 outubro 1994.

GIAMBIAGI, F., ALFÉM, A.C. Finanças públicas- teoria e prática no Brasil, 2º ed Editora campus, Elsevier, Rio de Janeiro, 2000.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

<http://www.ipea.gov.br>

LAMOUNIER, B. MOURA, A. Política econômica e abertura política no Brasil: 1973/83. Trabalho apresentado na conferencia internacional sobre “Modelos de Mudança Econômica e Política”. Nashville, TN: Center for Latin American and Iberian Studies, Vanderbilt University, 1983.

MATOS, J.C.; OLIVEIRA, C.W.A. O processo de privatização das empresas brasileiras, Mai.96 texto para discussão 422

PÊGO FILHO, B., LIMA, E. C. P., PEREIRA, F., Privatização, ajuste patrimonial e contas públicas no Brasil, Set.1999.

PESSANHA, C. F. Estado e economia no Brasil: a campanha contra a estatização. Rio de Janeiro: Iuperj, 1981 (Tese de Doutorado).

PINHEIRO, A. C. A experiência brasileira de privatização: o que vem a seguir, Rio de Janeiro, p. 8. Nov. 2000

PINHEIRO, A. C. Impactos microeconômicos da privatização. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, v. 26, n. 3, p. 357-398, Dez. 1996.

PINHEIRO, A. C., GIAMBIAGI, F. Os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional da privatização no Brasil.In: A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública. Rio de Janeiro: BNDES/OECD, 2000

POCHMANN, Marcio, A década dos mitos: o nove modelo econômico e a crise do trabalho no Brasil, São Paulo, Contexto, 2001.

REZENDE, F. **A empresa pública e a intervenção do Estado na economia: ação complementar à iniciativa privada – perspectivas em face da conjuntura atual.** In: **A empresa pública no Brasil: uma abordagem multidisciplinar.** Rio de Janeiro: Ipea, 1980,

REZENDE, F. **Finanças Públicas**, 2ed. Ed. Atlas, São Paulo, 2001

VELASCO Jr. Licínio. **A economia política das políticas públicas e a reforma do estado.** IUPERJ, Rio de Janeiro, 1997

VELASCO Jr. L. **A economia política das políticas públicas: fatores que favoreceram as privatizações no período 1985/94,** Rio de Janeiro: BNDES, Abr.1997

WERNECK, R. **Aspectos macroeconômicos da Privatização do Brasil,** Rio de Janeiro: PUC-RJ,1989.

WERNECK, R. **Empresas estatais e política macroeconômica.** Ed. Campus, 1987.

POCHMANN, Marcio. **A década dos mitos: o nove modelo econômico e a crise do trabalho no Brasil,** São Paulo, Contexto,2001.