

FINANÇAS PÚBLICAS NOS PAÍSES DO CONE SUL

Carlos R. S. Valiente*
 Jorge Khalil Miski**
 José Carlos Kurecki***
 Juliane Coraiola***
 Yara Lacerda***

Em 1991, terminou por configurar-se uma situação que representa um marco importante nas finanças públicas dos países da América Latina, devido ao notável avanço dos processos de ajuste fiscal iniciados em anos anteriores e à generalização das medidas de controle orçamentário à maioria dos países da região. Também os programas de privatização de empresas e de venda de outros ativos públicos adquiriram grande força durante o ano. Os melhores resultados obtidos na execução do orçamento traduziram-se, na maioria dos casos, em uma mudança importante das tendências observadas ao longo da década de 1980. O mercado desequilíbrio das finanças públicas foi um dos elementos mais importantes da crise econômica que afetou a região no decênio passado e que se manifestou sobretudo nos graves problemas de financiamento do setor público, provindos dos elevados níveis de déficit — agravados pela repercussão das recessões nas receitas e pela carga da dívida — e da abrupta redução do financiamento externo.

Na fase atual dos processos de ajuste que iniciaram as economias da região a partir da crise da dívida, a redução e a eliminação dos déficits

fiscais desempenham um papel chave, de maior prioridade que a que caberia atribuir-lhes em circunstâncias mais normais de regulação macroeconômica. O fato de que se revistam de tal importância deve-se, na atual fase de reorientação do desenvolvimento dos países da região, ao possível efeito positivo do controle das finanças públicas no que diz respeito aos processos de estabilização e à confiança dos agentes na política econômica e na economia, e como instrumento de restrição orçamentária que reduz a entropia estatal e favorece a reforma das políticas públicas. Naturalmente, a eliminação do déficit fiscal ou sua manutenção dentro de margens nas quais possa financiar-se com recursos provenientes de fontes não inflacionárias é uma condição necessária mas não suficiente para a obtenção destas metas que, por sua vez, são requisitos de estratégias sustentáveis de transformação produtiva com maior equidade. Outro requisito importante é uma reforma das políticas públicas e dos instrumentos fiscais que resulte em um aumento da capacidade e eficácia do Estado para promover essas estratégias.

Mesmo que importantes, os avanços obtidos em 1991 não são definitivos;

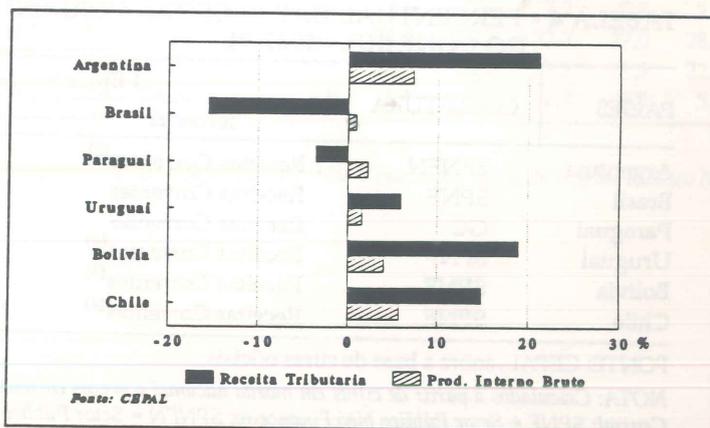
ainda restam por percorrer trechos difíceis do caminho para obter sua consolidação. Esses resultados foram alcançados em boa medida recorrendo-se a mecanismos transitórios, dificilmente sustentáveis, como a drástica contração dos gastos correntes e de capital, ou a receitas extraordinárias não permanentes, como as provenientes dos programas de privatização. As medidas adotadas para criar novas estruturas tributárias são, em muitos casos, muito recentes, e ainda é cedo para determinar seus efeitos. Por outra parte, em uma série de países a consolidação desses resultados está estreitamente vinculada aos avanços que se alcancem na estabilização, reativação econômica e consolidação do acesso a um financiamento externo estável, como também na redução do serviço da dívida externa a níveis suportáveis desde o ponto de vista fiscal.

A cobertura das informações relativas ao Setor Público dos Países do Cone Sul é diferenciada. Nesse sentido, procurou-se apresentar as informações relativas ao Setor Público Não Financeiro (SPNF). Quando da não disponibilidade das informações nessa cobertura, optou-se pela informação de cobertura mais aproximada.

TABELA 1 - RECEITA TRIBUTÁRIA E PRODUTO INTERNO BRUTO NOS PAÍSES DO CONE SUL - 1991

PAÍSES	RECEITA TRIBUTÁRIA (%)	PROD. INTERNO BRUTO (%)
Argentina	21,2	7,3
Brasil	(15,5)	0,9
Paraguai	(3,6)	2,3
Uruguai	6,0	1,6
Bolívia	19,0	4,1
Chile	14,9	5,8

FONTE: CEPAL



* Técnico do Núcleo de Articulação do Mercosul/Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral.

** Coordenador do Projeto Análise Conjuntural.

***Técnicos do IPARDES.

Este texto foi traduzido de: COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Estudio económico de América Latina y el Caribe 1991. Santiago de Chile, 1992. v.1, p.83.

TABELA 2 - ÍNDICES DA RECEITA TRIBUTÁRIA, SEGUNDO OS PAÍSES DO CONE SUL - 1988-91

PAÍSES	COBERTURA	ÍNDICES (base 1987 = 100)				VARIÇÕES ANUAIS (%)			
		1988	1989	1990	1991 ⁽¹⁾	1988	1989	1990	1991 ⁽¹⁾
Argentina	SPNFN	91,8	85,0	86,4	104,7	(8,2)	(7,4)	1,7	21,2
Brasil	SPNF	93,7	97,0	116,4	...	(6,3)	3,5	20,0	...
Paraguai	GC	104,1	142,0	166,4	160,5	4,1	36,4	17,2	(3,6)
Uruguai	GC	102,2	96,2	110,4	117,1	2,2	(5,9)	14,8	6,0
Bolívia	SPNF ⁽²⁾	...	100,0	99,1	117,9	...	...	(0,9)	19,0
Chile	SPNF	101,6	108,7	102,8	118,1	1,6	7,0	(5,4)	14,9

FONTE: CEPAL, sobre a base de cifras oficiais

NOTA: Calculados a partir de cifras em dólares constantes de 1980. Na tabela são utilizadas as seguintes abreviaturas:

GC - Governo Central; SPNF - Setor Público Não Financeiro; SPNFN - Setor Público Não Financeiro Nacional, excluídos províncias e municípios.

(1) Cifras Preliminares.

(2) Índice 1989 = 100.

TABELA 3 - ÍNDICES DAS RECEITAS CORRENTES DO SETOR PÚBLICO, SEGUNDO OS PAÍSES DO CONE SUL - 1988-91

PAÍSES	COBERTURA	ÍNDICES (base 1987 = 100)				VARIÇÕES ANUAIS (%)			
		1988	1989	1990	1991 ⁽¹⁾	1988	1989	1990	1991 ⁽¹⁾
Argentina	SPNFN	91,4	81,6	82,4	100,5	(8,6)	(10,7)	1,0	22,0
Brasil	SPNF	97,8	102,4	120,6	...	(2,2)	4,7	17,8	...
Paraguai	SPNF	...	...	100,0	103,3	...	...	...	3,3
Uruguai	GC	102,8	97,0	112,5	123,6	2,8	(5,7)	16,0	9,9
Bolívia	SPNF ⁽²⁾	...	100,0	105,5	119,2	...	...	5,5	13,0
Chile	SPNF	108,7	116,3	105,9	116,6	8,7	7,0	(9,0)	10,2

FONTE: CEPAL, sobre a base de cifras oficiais

NOTA: Calculados a partir de cifras em dólares constantes de 1980. Na tabela são utilizadas as seguintes abreviaturas:

GC - Governo Central; SPNF - Setor Público Não Financeiro; SPNFN - Setor Público Não Financeiro Nacional, excluídos províncias e municípios.

(1) Cifras Preliminares.

(2) Índice 1989 = 100.

TABELA 4 - PERCENTUAL DAS RECEITAS CORRENTES EM RELAÇÃO AO PIB, SEGUNDO OS PAÍSES DO CONE SUL - 1987-91

PAÍSES	COBERTURA	PERCENTUAL DAS RECEITAS (%)					
		Receitas	1987	1988	1989	1990	1991 ⁽¹⁾
Argentina	SPNFN	Receitas Correntes ⁽²⁾	19,9	18,7	17,5	17,7	20,5
Brasil	SPNF	Receitas Correntes	27,5	26,9	27,3	33,5	...
Paraguai	GC	Receitas Correntes	8,1	7,9	11,4	12,1	11,7
Uruguai	SPNF	Receitas Correntes ⁽⁴⁾	29,4	29,8	28,2	...	...
Bolívia	SPNF	Receitas Correntes ⁽³⁾	22,8	23,4	25,4
Chile	SPNF	Receitas Correntes ⁽⁴⁾	30,6	30,9	30,1	26,9	28,0

FONTE: CEPAL, sobre a base de cifras oficiais

NOTA: Calculados a partir de cifras em moeda nacional a preços correntes. Na tabela utilizaram-se as seguintes abreviaturas: GC - Governo Central; SPNF - Setor Público Não Financeiro; SPNFN - Setor Público Não Financeiro Nacional, excluídos províncias e municípios.

(1) Cifras Preliminares.

(2) Inclui poupança das empresas públicas.

(3) Inclui receitas por vendas de empresas públicas e entidades autônomas.

(4) Inclui impostos e receitas operacionais obtidos das empresas públicas, porém não a poupança destas, depois de feitas as transferências.

TABELA 5 - PERCENTUAL DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS EM RELAÇÃO AO PIB, SEGUNDO OS PAÍSES DO CONE SUL - 1987-91

PAÍSES	COBERTURA	PERCENTUAL DAS RECEITAS (%)					
		Receitas	1987	1988	1989	1990	1991 ⁽¹⁾
Argentina	SPNFN	Receitas Tributárias	17,8	16,8	16,3	16,6	19,1
Brasil	SPNF	Receitas Tributárias	23,4	21,9	21,9	27,4	...
Paraguai	GC	Receitas Tributárias	7,0	6,9	8,8	10,0	9,5
Uruguai	GC	Receitas Tributárias	15,0	15,4	14,3	16,3	17,0
Bolívia	SPNF	Receitas Tributárias	...	...	6,1	5,9	6,7
Chile	SPNF	Receitas Tributárias	21,0	19,8	19,3	17,9	19,5

FONTE: CEPAL, sobre a base de cifras oficiais

NOTA: Calculados a partir de cifras em moeda nacional a preços correntes. Na tabela utilizaram-se as seguintes abreviaturas: GC - Governo Central; SPNF - Setor Público Não Financeiro; SPNFN - Setor Público Não Financeiro Nacional, excluídos províncias e municípios.

(1) Cifras Preliminares.

TABELA 6 - ÍNDICES DO GASTO PÚBLICO TOTAL, GASTOS CORRENTES E DE CAPITAL, SEGUNDO OS PAÍSES DO CONE SUL - 1987-91

PAÍSES	COBERT.	GASTOS	ÍNDICES ⁽¹⁾ (base 1987 = 100)				VAR. ANUAIS (%) ⁽¹⁾				COEF. REFERENTES AO PIB ⁽²⁾				
			1988	1989	1990	1991 ⁽³⁾	1988	1989	1990	1991 ⁽³⁾	1987	1988	1989	1990	1991 ⁽³⁾
Argentina	SPNFN	Gasto Total	98,7	73,9	79,3	86,7	(1,3)	(25,0)	7,2	9,4	27,1	27,5	21,6	23,2	24,1
	SPNFN	G. Correntes	95,9	75,3	87,5	97,5	(4,1)	(21,4)	16,2	11,5	21,8	21,5	17,7	20,6	21,8
Brasil	SPNFN	G. Capital	110,1	68,3	45,4	42,3	10,1	(38,0)	(33,5)	(6,8)	5,3	6,0	3,9	2,6	2,3
	SPNF	Gasto Total	114,2	140,9	120,3	...	14,2	23,3	(14,6)	...	37,9	43,3	51,7	46,0	...
Paraguai	SPNF	G. Correntes	118,9	152,5	129,5	...	18,9	28,3	(15,1)	...	31,2	37,2	46,2	40,8	...
	SPNF	G. Capital	92,2	85,9	76,9	...	(7,8)	(6,8)	(10,5)	...	6,6	6,1	5,5	5,2	...
Uruguai	GC	Gasto Total	93,9	136,3	131,6	176,6	(6,1)	45,1	(3,5)	34,3	8,2	7,2	9,9	9,3	12,2
	GC	G. Correntes	98,1	156,3	138,7	177,4	(1,9)	59,3	(11,2)	27,9	6,5	5,9	8,9	7,7	9,6
Bolívia	SPNF	G. Capital	79,7	67,0	113,6	187,6	(20,3)	(16,0)	69,7	65,1	1,6	1,2	1,0	1,6	2,6
	SPNF	Gasto Total	102,6	106,5	...	...	2,6	3,8	...	...	30,3	31,2	31,9	...	...
Chile	SPNF	G. Correntes	102,8	105,9	...	...	2,8	3,0	...	...	26,3	27,1	27,5	...	...
	SPNF	Invest. Real	101,1	110,5	101,3	124,5	1,1	9,3	(8,3)	22,9	4,0	4,1	4,4	4,0	4,8
Bolívia	SPNF ⁽⁴⁾	Gasto Total	103,6	105,2	109,4	117,4	3,6	1,5	4,0	7,3	28,7	28,9	28,6	28,9	29,8
	SPNF ⁽⁴⁾	G. Correntes	93,7	97,6	101,7	108,3	(6,3)	4,2	4,2	6,4	23,1	21,1	21,3	21,7	22,2
Chile	SPNF	G. Capital	135,0	135,4	140,1	153,9	35,0	0,3	3,5	9,9	5,6	7,9	7,2	7,3	7,7
	SPNF	Gasto Total	105,3	104,2	103,6	114,1	5,3	(1,0)	(0,6)	10,1	31,4	30,7	22,7	27,0	28,1
Chile	SPNF	G. Correntes	97,5	107,6	101,2	113,3	(2,5)	10,4	(6,0)	12,0	25,3	22,9	23,1	21,3	22,5
	SPNF	G. Capital	137,6	90,1	113,8	117,2	37,6	(34,6)	26,3	3,0	6,1	7,8	4,7	5,8	5,6

FONTE: CEPAL, sobre a base de cifras oficiais

NOTA: Na tabela são utilizadas as seguintes abreviaturas: GC - Governo Central; SPNF - Setor Público Não Financeiro; SPNFN - Setor Público Não Financeiro Nacional, excluídos províncias e municípios.

(1) Calculados a partir de cifras em dólares constantes de 1980.

(2) Calculados a partir de cifras em moeda nacional a preços correntes.

(3) Cifras preliminares.

TABELA 7 - PERCENTUAL DO SUPERÁVIT OU DÉFICIT DO SETOR PÚBLICO EM RELAÇÃO AO PIB, SEGUNDO OS PAÍSES DO CONE SUL - 1987-91

PAÍSES	COBERTURA	SUPERÁVIT OU DÉFICIT (%)				
		1987	1988	1989	1990	1991 ⁽¹⁾
Argentina	SPNFN	(6,7)	(8,6)	(4,8)	(5,1)	(2,2)
Brasil	SPNF	(10,4)	(16,3)	(24,4)	(12,5)	...
Paraguai	SPNF	...	...	...	3,3	1,5
Uruguai	SPNF	(0,9)	(1,4)	(3,7)	...	...
Bolívia	SPNF	...	...	(4,5)	(3,9)	(3,0)
Chile	SPNF	2,6	3,9	5,5	1,5	1,7

FONTE: CEPAL, sobre a base de cifras oficiais

NOTA: Calculados a partir de cifras em moeda nacional a preços correntes. Na tabela são utilizadas as seguintes abreviaturas: SPNF - Setor Público Não Financeiro; SPNFN - Setor Público Não Financeiro Nacional, excluídos províncias e municípios.

(1) Cifras Preliminares.

TABELA 8 - NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO EM RELAÇÃO AO PIB, SEGUNDO OS PAÍSES DO CONE SUL - 1987-91

PAÍSES	COBERTURA	NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO (%)				
		1987	1988	1989	1990	1991 ⁽¹⁾
Argentina	SPNFN Total	6,7	8,6	4,8	5,1	2,2
	Interno	3,5	6,5	6,7	2,7	2,5
	Externo	3,2	2,1	(1,9)	2,4	(0,3)
Brasil	NFSP Nominal Total	32,3	53,0	83,1	26,9	27,5
	Interno	34,8	55,8	82,8	26,5	28,3
	Externo	(2,5)	(2,8)	0,3	0,4	(0,8)
Paraguai	GC Total	0,1	(0,7)	(1,5)	(2,9)	(0,4)
	Interno	...	...	...	(1,1)	(0,4)
	Externo	...	...	...	(1,9)	0,8
Uruguai	GC Total	1,3	2,0	3,4	0,1	(0,4)
	Interno	1,1	1,8	3,3	0,1	(0,3)
	Externo	0,2	0,2	0,1	-	(0,1)
Bolívia	SPNF Total	...	...	4,5	3,9	3,0
	Interno	...	...	2,8	1,2	0,2
	Externo	...	...	1,8	2,2	2,8
	Juros não Pagos	...	...	2,0	1,5	1,3
Chile	SPNF Total	(2,5)	(3,9)	(5,5)	(1,5)	(1,7)
	Interno	(4,4)	(6,1)	(6,0)	(1,9)	(2,4)
	Externo	1,9	2,2	0,4	0,5	0,7

FONTE: CEPAL, sobre a base de cifras oficiais

NOTA: Calculados a partir de cifras em moeda nacional a preços correntes. Na tabela são utilizadas as seguintes abreviaturas: GC - Governo Central; SPNF - Setor Público Não Financeiro; SPNFN - Setor Público Não Financeiro Nacional, excluídos províncias e municípios, NFSP - Necessidades Financeiras do Setor Público.

(1) Cifras Preliminares.

[...] dar partida a um conjunto de projetos de investimentos que articule Governo e empresas em torno de uma política industrial capaz de combinar a expansão do mercado interno e a inserção internacional. Isto requer estabelecer canais de financiamento público e privado, bem como reestruturar a tributação [...]. O necessário reordenamento das finanças públicas transcende, portanto, o chamado "ajuste fiscal", isto é, a obtenção prolongada de um superávit operacional para reconquistar a capacidade de endividamento público a médio e longo prazos. A persistência do nível de produção estagnado e da dívida pública de curto prazo tende a minar o esforço de sustentação do superávit operacional. E, sobretudo, tal superávit não seria suficiente para alongar os prazos da dívida, reduzir os juros e derrubar a inflação.²

O ponto de partida desse processo deve consistir em uma reforma tributária de caráter estrutural, seguida de uma reorganização e capitalização dos bancos públicos de forma que possam relançar em parceria com os bancos privados o crédito de médio e longo prazos. Além disso, o Estado precisa promover uma maior articulação entre bancos e indústrias, criando condições institucionais para o surgimento do "capital financeiro", na acepção hoje clássica, na economia nacional.

É no âmbito dessas três ordens de questões que se pode recolocar com justiça o problema da privatização, no sentido de definir que lugar devem ter os gastos públicos e das estatais como elementos dinamizadores da economia, como se dará seu financiamento, quais serão as relações, em cada setor, entre o investimento estatal e o investimento privado, como se dará a inserção do capital estrangeiro neste contexto, ele que até aqui tem sido mantido à margem da privatização. É comum afirmar-se que não há recurso externo disponível para as estatais. Isto não é válido para todas elas, mas, e mais importante, pode-se defender que a inexistência de uma estratégia nacional capaz de delinear um horizonte de crescimento afasta o capital estrangeiro, ao contrário da idéia corrente de que a falta de capital

²BRAGA, José Carlos de Souza. A âncora da moeda é o dinamismo industrial. Indicadores IESP, São Paulo, v.2, n.17, jul. 1993. p.5.

estrangeiro impede tal estratégia. Ou seja, se a viabilização de uma retomada consistente exige, pela globalização da economia, a atuação do capital produtivo e de crédito externos, esta supõe antes uma estratégia nacional a partir da qual negociar sua participação num mercado regulado pelo Estado. O problema da existência de créditos, externos ou internos, às estatais, é um problema político determinado principalmente pela existência ou não dessa estratégia.

A democratização das empresas estatais começa com seu engajamento em uma estratégia de expansão da economia que contemple recuperação dos salários reais e despesas em setores socialmente sensíveis, como infra-estrutura urbana. Elas podem ser um instrumento importante do Estado no controle da concorrência, definição de articulações econômicas e sociais, cronogramas de investimento e assim por diante. A defesa dessas empresas pode ser feita nessa linha. Avançar na sua democratização implica extirpar velhos vícios que a herança de patrimonialismo lhes legou, tornando mais claro seu controle interno e mais transparentes as suas decisões, evitando que sejam uma presa de espólio político sistematicamente repartido ou de segmentos burocráticos eternizados em seu interior. Fora dessa argumentação é difícil defender tais empresas. A avalanche do discurso neoliberal no Brasil, com sua característica deturpação dos fatos e sua pretensa gravidade moral, retirou-lhes quase todo apoio, exceto de segmentos que, sustentados em má teoria, vêm nas estatais a ante-sala do socialismo. Mesmo os trabalhadores estão divididos, porque seus interesses não são contemplados de modo homogêneo pela privatização.

Tendo em vista esse contexto, fica clara a estreita visão com que a privatização tem sido colocada desde o governo Collor. No governo Itamar Franco houve, durante a passagem do professor Antônio Castro pelo BNDES, uma tentativa de pensar a privatização no interior de uma política industrial, mas com a ascensão de Fernando Henrique Cardoso ao Ministério da Fazenda deu-se um passo atrás, voltando-se a concebê-la como peça de ajuste fiscal, meramente, no âmbito da tentativa de ajuste fiscal de curto prazo que é o Programa de Ação Imediata (PAI).

Vejamos como o PAI alterou o programa de privatização. A primeira alteração consistiu em conservar uma parcela das ações preferenciais das empresas vistas como rentáveis em mãos do Tesouro, o qual ganharia com a valorização das ações após a privatização. Outro ponto referiu-se à troca por participação no capital de parte da dívida vencida e não paga das empresas estaduais e municipais de energia elétrica e de saneamento com a União, participação esta que seria usada mais tarde em programas de desestatização. Além disso, o PAI visa trocar as chamadas "moedas podres" por títulos públicos especiais de longo prazo, de forma a romper resistências das instituições que recebem aquelas moedas como pagamento das empresas privatizadas. Um terceiro ponto consiste na criação de um Fundo de Privatização em moeda corrente, cujos recursos serão destinados a investimentos na área social. Esses três pontos dizem respeito à melhoria do resultado financeiro das vendas. Ainda é cedo para avaliar o impacto dessas medidas, mas é claro que elas são coerentes com um programa que deseje maximizar recursos com a privatização para o Tesouro.

Outro conjunto de medidas voltou-se para ampliar a transparência do programa de privatização, tornando obrigatória a divulgação na imprensa oficial das avaliações feitas pelas consultorias contratadas, o que facilita o acesso à forma de venda das empresas; fortalecendo mecanismos que dificultem a formação de oligopólios ou monopólios; e transferindo para a Fazenda o controle do processo de desestatização sem prejuízo das atuais funções do BNDES e da Comissão Diretora do programa. Inclui ainda a prioridade para a conclusão de venda das empresas dos setores siderúrgico, petroquímico e fertilizantes, aceleração da privatização das empresas dos setores elétrico e ferroviário e venda rápida de pequenas participações acionárias do BNDES e do Banco do Brasil em empresas privadas. Novamente, estas parecem medidas interessantes para dar consistência ao programa, embora se possa fazer algumas restrições, como à venda de empresas petroquímicas, cujos preços estão extremamente baixos no mercado internacional, haja vista o recuo do México em vender, por tempo indeterminado, suas empresas petroquímicas.

O PAI, finalmente, manteve o orçamento dos investimentos das estatais para 1993, mas estes têm se contraído fortemente no ano. O governo procura também conter gasto de custeio das estatais, condição para que estas tenham seus preços reajustados de acordo com seus custos. Estes pontos devem ser avaliados por setores, o que não se pode fazer neste texto, pois determinados investimentos, se mantidos, podem se mostrar vantajosos para o próprio Tesouro, e a questão é como mantê-los (a Petrobrás, por exemplo, estuda empréstimos externos com aval do próprio petróleo a ser extraído), e as tarifas em geral ainda se mostram comprimidas em relação a 1992 (voltaremos a esse ponto adiante).³

Dado este perfil que o PAI confere ao programa de desestatização, o governo procura articular uma estratégia política para implantá-lo, criando ou expandindo apoios na sociedade e acuando as estatais e as organizações sindicais e políticas sobre as quais as estatais têm influência. Toda a implantação do PAI, na verdade, tem se mostrado difícil, culminando na discussão sobre a nova lei salarial e na fratura da atuação do governo nessa questão, bem como na questão mais geral de inflação, em três áreas: a área econômica, a área política e o próprio presidente Itamar Franco.

A estratégia do governo em relação às empresas estatais começa com o desenvolvimento de uma campanha de opinião pública mostrando os privilégios dos seus funcionários e dirigentes, concentrando-se na limitação rígida de gastos com salários e das contribuições com os fundos de pensões dos empregados.

No caso das empresas produtivas, a idéia básica é bloquear qualquer reajuste salarial além da lei vigente (ou da que for aprovada pelo Congresso). As autarquias e fundações, dependentes de recursos do Tesouro, teriam de se enquadrar na política salarial da administração direta. Quanto à contribuição para os fundos de pensão, as autoridades já ficariam satisfeitas se as estatais apenas cumprissem a lei, não gastando mais do que 7% da folha de pagamento com os fundos e mantendo a proporção máxima de dois cruzeiros para cada um dos seus empregados.⁴

Devem ser feitas aqui duas observações. Em primeiro lugar, parte das empresas brasileiras, mormente as maiores, vem, desde a aceleração da inflação, concedendo reajustes integrais e mensais de salários, e seria muito esperar que as estatais fugissem a essa prática, uma vez que empregam trabalhadores vinculados a grandes sindicatos e que constituem um segmento de operários no qual grande parte é especializada e treinada. Frente ao mercado, a lei salarial mostra-se irreal.

No que se refere aos fundos de pensão é preciso ponderar duas coisas. Os trabalhadores das maiores empresas, incluindo as estatais, e que constituem a espinha nervosa do operariado nacional, só buscam, através dos fundos, fugir à situação que lhes promete, para o futuro, a péssima situação da Previdência. Esta é que está em julgamento, no caso, bem como seu equacionamento financeiro. Em segundo lugar, a elevada participação das empresas estatais nos fundos de pensão reflete também uma situação mais geral da economia brasileira, em

que as contribuições são percentualmente elevadas porque os salários — a parte delas que chega diretamente ao bolso do trabalhador no final do mês — são baixos, ainda que sejam mais altos nas maiores empresas que nas menores. Isto implica o paradoxo de uma Mafersa falida comprada pelo fundo de pensão dos seus funcionários.

Por outro lado, o governo, como se observou, fixou uma política de recuperação lenta e gradual de tarifas, condicionada à evolução dos seus custos. Aqui, basta observar que se deseja ganhar pontos contra a inflação e criar capacidade de pagamento pelas estatais ao Tesouro mediante enquadramento dos salários.

Concluindo brevemente, a política de desestatização e toda a política para as estatais (orçamento e tarifas) são voltadas para o ajuste fiscal de curto prazo, sem inserir-se em uma perspectiva mais ambiciosa relativa à ordenação financeira do setor público, ao padrão de financiamento do investimento público e privado e mesmo à inflação. Por isso mesmo, impacta negativamente sobre os salários da economia como um todo, e das empresas estatais em particular, e enseja movimentos defensivos como remarcações preventivas de preços à medida que os problemas centrais da conjuntura se repõem. Tudo isto sem uma base ideológica clara, além da vulgar afirmação da excelência de um mercado auto-regulável.

³Para os efeitos do PAI sobre o Programa de Desestatização, ver EMPRESAS estatais. Indicadores IESP, São Paulo, v.2, n.17, jun. 1993. p.6.

⁴COMO FHC vai segurar as rédeas das estatais. Carta Política, São Paulo, v.3, n.27, 12-18 jul. 1993. p.5.

AS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DO PARANÁ PARA 1994

Em 15 de julho deste ano foi promulgada a Lei nº 10.394, que "dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias do Estado para o exercício de 1994". Este artigo pretende apresentar os aspectos relevantes da chamada LDO para 1994 e compõe-se de duas partes. Na primeira, são feitas considerações gerais a respeito dessa peça orçamentária,

com o intuito de contextualizar a análise da referida lei na segunda parte.

Breve Retrospecto sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Constituição Federal de 1988 — inspirando as subseqüentes constituições estaduais — trouxe consigo novos procedimentos referentes à organização do gasto público, à fixação

Jorge Khalil Miski*

de regras adequadas ao estabelecimento do equilíbrio fiscal e ao controle, transparência e planejamento das decisões governamentais sobre alocação de recursos.

Isto se materializaria no adensamento do processo orçamentário e na transformação do orçamento num instrumento abrangente e efetivo de orientação das ações de governo, de

*Coordenador do projeto Análise Conjuntural.