

01/09/2005

Exposição do Ministro da Fazenda, Antonio Palocci, no Fórum Especial "Reforma das Instituições do Estado Brasileiro", promovido pelo Instituto Nacional de Altos Estudos/Fórum Nacional

Tema da exposição: "Prioridades Econômicas e Novo Regime Fiscal"

Brasília, 1 de setembro de 2005

1. Como já tive ocasião de afirmar em sessões anteriores do Fórum Nacional, é motivo de especial satisfação para mim a oportunidade de participar dos importantes debates promovidos pelo Ministro João Paulo dos Reis Velloso.
2. Pela seriedade de seu trabalho, pela profundidade das discussões que propicia, pela diversidade e representatividade das pessoas convidadas para expor idéias e opiniões, o Fórum Nacional tornou-se uma marca forte na vida pública do Brasil.
3. Por tudo isso, mais uma vez felicito o Ministro Reis Velloso, pela liderança que exerce como proponente de debates fundamentais, pelo espírito público com que se dedica há tantos anos à causa maior do desenvolvimento do Brasil, nos campos político, econômico e social.
4. É um prazer e uma honra, para mim, esta ocasião para debater, com brasileiros tão experientes e influentes, os vários aspectos de questões vitais para o progresso de nossa democracia, de nossa economia, do conjunto de nossa sociedade.
5. É extremamente oportuna a iniciativa de realizar, aqui em Brasília, no atual momento de turbulência na esfera política, este Fórum Especial, dedicado ao tema da Reforma das instituições do Estado Brasileiro, mas movido pela idéia, que consta da carta-convite que recebemos, de que o País não pode ficar paralisado pela crise política.
6. Também por isso aceitei de imediato o convite do Ministro Reis Velloso, pois é essa a profunda convicção que tem movido o conjunto do governo, e a mim, pessoalmente, ao longo das últimas semanas. As crises vêm e passam. O Brasil segue em frente. A realidade não permite, e a sociedade brasileira não aceita, que a nossa história seja um eterno recuperar de tempos perdidos.

Senhoras e Senhores,

7. São muito importantes iniciativas como esta que contribuem para aprofundar, amadurecer e disseminar o conhecimento sobre o papel das instituições de Estado no processo de desenvolvimento econômico e social e, a partir das reflexões suscitadas, delinear as diretrizes para as reformas consideradas necessárias.
8. De fato, a solidez, confiabilidade e organicidade das instituições do Estado são condições essenciais para a criação de um ambiente propício ao desenvolvimento sustentável de longo prazo.
9. Todos sabemos que o progresso do Brasil rumo à consolidação da estabilidade macroeconômica deve-se, em boa medida, ao reforço e aperfeiçoamento das instituições de Estado. Significa dizer que, a despeito da necessidade de reformas e mudanças, as instituições brasileiras têm-se fortalecido muito nos últimos anos, aparelhando o Estado para enfrentar eventuais adversidades no cenário interno ou internacional.

10. No que se refere ao Poder Executivo, o governo tem procurado sinalizar e implementar, por meio de suas instituições, diretrizes claras e objetivas para a política econômica, com o intuito de promover o desenvolvimento sustentado, com redução das desigualdades sociais. As reformas da Previdência, do Judiciário, e a primeira etapa da reforma tributária aprovada pelo Congresso Nacional foram impulsionadoras deste momento de estabilidade. Mas não vou sair do meu foco, dadas as autoridades presentes.

11. Na área econômica, nossos esforços têm sido direcionados para garantir a estabilidade, com taxas de inflação baixas e declinantes, bem como reduzir a vulnerabilidade externa da economia brasileira, manter as contas públicas ajustadas e reduzir o endividamento como proporção do PIB, criando, desta forma, condições para o crescimento continuado do emprego e do produto.

12. Essas são as pré-condições para assegurar o desenvolvimento sustentável e criar um ambiente adequado para a atividade econômica. E já avançamos muito em todos esses aspectos.

13. No setor externo, a afirmação do regime de livre flutuação cambial foi importante sinalização para o setor produtivo, que aprofundou os investimentos em ampliação da capacidade exportável em vários setores da economia. Os resultados são conhecidos de todos: enquanto em 2002 exportávamos 60 bilhões de dólares, nos últimos 12 meses já alcançamos a marca de 110 bilhões de dólares. Como consequência, o superávit comercial do País, que era de 13 bilhões de dólares em 2002, passou para 40 bilhões de dólares no acumulado em doze meses em agosto.

14. O aumento da corrente de comércio, associado à gradual recomposição de nossas reservas internacionais, também tem sido fundamental para a melhora dos indicadores de solidez da economia brasileira, reduzindo a volatilidade do câmbio frente a turbulências no cenário externo ou no cenário doméstico. O serviço da dívida externa, que correspondia a 83% do valor das exportações em 2002, caiu para 50% no primeiro trimestre de 2005, e a dívida externa líquida, que era quase três vezes o valor das exportações, reduziu-se para um montante apenas 30% superior ao das exportações. São os melhores números dos últimos 20 anos.

15. Para manter a estabilidade de preços, reafirmamos o regime de metas de inflação. Como sinalizam as projeções mais recentes do mercado, a atuação firme da política monetária tem contribuído para fazer convergir o IPCA acumulado em 12 meses para a meta ajustada de 5,1% neste ano, após atingir mais de 17% no início de 2003..

16. Em consonância com a política monetária, a política fiscal – que é o foco de minha apresentação – também tem desempenhado um papel central na estabilização da economia. Nesse contexto, cabe ressaltar o amadurecimento e o constante aperfeiçoamento das instituições de planejamento, orçamento e controle do gasto público, que têm contribuído significativamente para a mudança do regime fiscal do País, cujo princípio básico é a transparência, controle e efetividade dos gastos públicos.

17. Um dos principais pilares do novo regime fiscal é o sistema de metas fiscais, que objetiva promover o equilíbrio estrutural das contas públicas e, desse modo, sinalizar e assegurar a solvência ao longo do tempo da dívida pública, contribuir para a redução do risco-país e criar o ambiente propício para os investimentos.

18. No início de 2003, os compromissos de poupança do governo foram elevados e as metas foram inclusive superadas. A fixação de novas metas pretendia assegurar, de forma inequívoca, a redução do endividamento público no médio e longo prazos. Os resultados desta política já estão aparecendo: após um longo período de elevação, a relação dívida pública/PIB reduziu-se de mais de 60%, no auge da turbulência de 2002, para pouco mais de 50%. O déficit nominal, por sua vez, também declinou de forma acelerada, passando de cerca de 10% do PIB em 2002 para menos de 3% nos últimos 12 meses.

19. A solvência intertemporal do setor público representa, sem dúvida, o objetivo fundamental da política fiscal. Mas o impacto dos instrumentos de política fiscal é muito mais abrangente, e sua gestão é central para a geração de estímulos adequados ao bom funcionamento da economia e à elevação da taxa de crescimento potencial do seu Produto. Indo além do controle do endividamento, a gestão da política fiscal deve ainda ter como objetivos a melhoria da composição e do perfil da dívida pública, a gestão adequada do montante e da composição dos tributos, bem como a melhoria da qualidade das despesas públicas. Neste sentido, muitos avanços foram obtidos no atual período de governo, mas temos clareza dos desafios que se apresentam para que possamos avançar ainda mais.

20. Desde dezembro de 2002, a parcela da dívida pública atrelada ao câmbio tem-se reduzido continuamente, passando de 33,5% para pouco mais de 4% em julho de 2005. No mesmo período, a dívida pré-fixada elevou sua participação de 2% para 21,5%. Esta é mais uma demonstração da crescente confiança dos agentes nos fundamentos macroeconômicos do País. A redução da exposição cambial, por sua vez, vem sendo fundamental para reduzir nossa vulnerabilidade externa: se, em 2003, para cada 1% de desvalorização cambial a relação dívida pública/PIB aumentava em cerca de 0,3%, hoje esse impacto é de apenas 0,07%. Ou seja, a sensibilidade da dívida ao câmbio é hoje quase cinco vezes menor. O atual governo vem sendo bem sucedido em reduzir a exposição da dívida ao câmbio, mas ainda há um grande trabalho a realizar, especialmente no que diz respeito à extensão do prazo médio da dívida e à redução da parcela indexada à SELIC.

21. Outro objetivo da atual política fiscal é a estabilização e a progressiva redução da carga tributária. Nos últimos 15 anos a carga tributária aumentou de forma expressiva por uma série de motivos: baixo crescimento, ampliação de despesas e compromissos crescentes com a dívida pública. Esta é, no entanto, uma trajetória insustentável no longo prazo. A expectativa de aumento constante da carga tributária gera incertezas no empresariado, inibindo investimentos e comprometendo o próprio processo de crescimento.

22. O governo tem trabalhado para interromper o processo de elevação da carga tributária administrada pela Receita Federal (não inclui contribuições à Previdência) e vem promovendo medidas de desoneração, com o objetivo de estimular o crescimento e melhorar a distribuição de renda do País. Na última Lei de Diretrizes Orçamentárias, por exemplo, inovou ao introduzir um teto para a arrecadação federal, teto que, por sua vez, somente se viabiliza com a contenção das despesas, também prevista na LDO.

23. Mas a preocupação não é somente com o tamanho da carga tributária, mas também com a qualidade e a composição dos tributos. Neste sentido, o governo tem procurado aproveitar o espaço aberto para a desoneração fiscal, adotando medidas que tenham o maior impacto possível sobre o potencial de crescimento da economia e sobre a distribuição de renda.

24. Entre estas medidas, especial atenção tem sido dedicada às que reduzem o custo dos bens de capital, estimulando o investimento. O IPI sobre máquinas e equipamentos foi reduzido de 5% para zero. Também foi reduzido o prazo de compensação de créditos do PIS/COFINS sobre bens de capital, de 10 anos para 2 anos e adotado regime de suspensão da cobrança do PIS/COFINS sobre bens de capital adquiridos por empresas predominantemente exportadoras. No mesmo sentido, foi introduzido regime temporário de depreciação acelerada para máquinas e equipamentos.

25. Para estimular a poupança de longo prazo, e portanto o financiamento adequado dos investimentos, foi estabelecida a tributação declinante ao longo do tempo para as aplicações da previdência complementar e outras aplicações financeiras. Criou-se, ainda, a conta investimento que aprofunda a concorrência na captação de clientes entre instituições financeiras, ao viabilizar a migração de aplicações entre contas de mesma titularidade em diferentes bancos sem a cobrança da CPMF.

26. Foi adotada, também, uma série de medidas para aumento da eficiência econômica, voltadas ao melhor funcionamento, entre outros, do mercado de crédito e do mercado imobiliário. O fim da cumulatividade do PIS e da Cofins, em particular, teve efeito importante

sobre a eficiência da economia, ao corrigir uma distorção tributária que induzia à verticalização – muitas vezes ineficiente – das empresas.

27. Para o setor da construção civil, o governo avançou no aperfeiçoamento do Patrimônio de Afetação, ao simplificar a sistemática de tributação, dando mais garantia aos mutuários e financiadores.

28. Indo além das políticas sociais propriamente ditas, o objetivo de melhorar a distribuição de renda – que é compromisso fundamental do Presidente Lula – permeia inclusive a atuação da política tributária. Nesta direção, estabeleceu-se a desoneração completa de PIS e COFINS para uma série de produtos da cesta básica, como arroz, feijão, ovos, farinha de mandioca e milho, e hortifrutigranjeiros. A redução do custo de produtos essenciais beneficia de forma absolutamente clara a parcela menos favorecida da população, que utiliza uma grande parte da sua renda na aquisição desses produtos.

29. Assim como a redução e a melhora do perfil do endividamento público, o processo de redução da carga tributária e melhoria da qualidade dos tributos ainda está em curso e deve ser aprofundado na medida em que houver espaço fiscal. A esses objetivos soma-se a preocupação em aprimorar a qualidade do gasto público. E este é o terceiro pilar do novo regime fiscal.

30. A composição e a qualidade do gasto público são determinantes para o processo de crescimento. Além disso, o gasto social é importante para promover a elevação da taxa de crescimento da produtividade do trabalho e, por consequência, do crescimento potencial da economia.

31. O governo atual conteve a tendência de expansão das despesas públicas e estabilizou os gastos correntes no patamar de 17% do PIB. Contudo, o desafio de criar condições para um controle seguro da expansão das despesas públicas, e em particular das despesas correntes, ainda está colocado, como ressaltou o Presidente Renan Calheiros. Pois é apenas através da contenção das despesas correntes como proporção do PIB que se criarão as condições para a aceleração da desoneração tributária, a ampliação dos investimentos públicos e, quando necessário, a ampliação da poupança governamental. Neste particular, merece especial atenção o crescimento das despesas previdenciárias, que passaram de 5% do PIB em 1995 para pouco mais de 7% do PIB em 2004. É com vistas ao enfrentamento deste problema que o governo já começou a tomar uma série de medidas de aumento na eficiência da gestão do sistema previdenciário, cujos resultados deverão se tornar mais claros nos próximos anos.

32. Enfrentar o déficit da Previdência após as duas reformas feitas nos últimos anos continua sendo ação essencial para o equilíbrio das contas públicas e a garantia de longo prazo do à aposentadoria dos trabalhadores.

Senhoras e Senhores,

33. Nesta altura de meus comentários, quero ressaltar uma questão importante e muito polêmica. Diferente do que normalmente se argumenta, o equilíbrio fiscal amplia no tempo as iniciativas sociais. O descontrole fiscal é que põe em risco os programas sociais. Por isso, as limitações impostas pelo ajuste fiscal em curso e pela austeridade com que o governo vem conduzindo o manejo da política fiscal não tem impedido o avanço no tamanho, na qualidade e na composição das despesas sociais. De 2003 até 2005, o Programa de Agricultura Familiar – PRONAF – voltado para os pequenos agricultores, teve seus recursos expandidos em 154%. Os recursos destinados ao programa Bolsa-Família, que congregou quatro programas de assistência social e familiar, foram elevados em 170%, devendo alcançar 8 milhões e 700 mil famílias em 2005.

34. Da mesma forma, no atual governo, o crescimento dos benefícios vinculados ao salário mínimo, como abono e seguro desemprego, a Lei Orgânica da Assistência Social e a Renda Mensal Vitalícia, bem como os benefícios previdenciários, foi da ordem de quase 70%. Na saúde, o crescimento do volume de recursos disponíveis foi de quase 50%. Na área da segurança, o governo elevou os recursos destinados à Polícia Federal em cerca de 70%.

35. Não se pode deixar de mencionar o aumento de 47% das transferências para estados e municípios. Ou seja, todos os programas citados sofreram importante crescimento real e fazem ressaltar a prioridade do governo de reforçar as despesas na área social.

36. Apesar do trabalho que já vem sendo feito, e talvez mais que nas demais áreas da política fiscal, o desafio da melhoria da qualidade dos gastos públicos ainda é grande e exigirá muito trabalho deste e dos próximos governos. O sucesso na superação deste desafio é essencial para consolidar, de forma definitiva, as condições para o crescimento sustentado e acelerado da economia brasileira.

37. Os resultados do esforço que vem sendo empreendido sobre o crescimento econômico são robustos. Após o ajuste de 2003, a economia brasileira cresceu quase 5% em 2004, e segue em expansão, como mostra o crescimento de 1,4% do PIB no segundo semestre deste ano. É um resultado robusto que confirma que estamos diante de um dos ciclos de crescimento mais longos desde os anos noventa.

38. A propósito, é importante ressaltar a trajetória dos investimentos, que registraram aumento de 8,6% nos últimos quatro trimestres em comparação com o período anterior. Esse desempenho nos assegura que o crescimento atual está ocorrendo em um contexto de reforço da solidez macroeconômica, gerando condições, portanto, para que o produto cresça de forma sustentada nos próximos anos.

39. Devo destacar, ainda, que o crescimento recente vem sendo acompanhado de uma queda constante e significativa do desemprego. Em julho último, registramos uma taxa de desemprego nas 6 regiões metropolitanas do País de 9,4%, quase 2 pontos percentuais inferior ao índice de um ano atrás. Mas tão importante quanto a queda no desemprego é a qualidade das vagas que estão sendo abertas. Desde o ano de 2003, até o último mês de julho, já foram criados três milhões de empregos com carteira assinada, indicando avanços relevantes no processo de formalização do emprego.

40. Se prosseguirmos no processo de ajuste da nossa economia, certamente criaremos as condições para um ciclo de desenvolvimento duradouro, que beneficiará a todos os brasileiros, e especialmente os mais pobres. A agenda do desenvolvimento não se resume à melhoria da gestão das finanças públicas, mas certamente este é um tema central de qualquer análise lúcida sobre as perspectivas da economia brasileira.

41. Neste contexto, o tema deste Fórum Especial – a reforma das instituições do Estado brasileiro – não poderia ser mais pertinente. Talvez um dos grandes benefícios consolidação da estabilidade nestes últimos dois anos e meio é que pudemos dedicar maior tempo à análise e discussão da agenda do desenvolvimento. Estou seguro de que hoje temos mais clareza sobre quais são as políticas e os ajustes necessários para consolidar, definitivamente, a trajetória de crescimento de nosso País. São avanços permanentes que irão orientar os debates.

42. E é essencial, como afirmei no início de meus comentários, e como consta do convite que nos fez o Ministro Reis Velloso, que o País não se deixe paralisar pela crise política que ora atravessamos. É imperativo que o debate sobre esta e outras questões nacionais prossiga e se aprofunde. A própria solução da crise política atual só será justa e equilibrada se for assentada nos instrumentos institucionais de que dispomos, nos três Poderes, que certamente sairão mais fortalecidos ao mostrarem-se capazes de enfrentar desafios dessa magnitude, avançando a democracia brasileira pelo fortalecimento de nossas instituições.

43. No campo econômico, com o trabalho realizado nos últimos anos, reduziram-se as incertezas e os indicadores econômicos reforçam a percepção de um novo ciclo de desenvolvimento sustentável. Mas, nossa agenda de trabalho não se esgotou. Ao contrário, as tarefas à frente ainda são amplas e muito importantes. E esse é o sentido de minha presença aqui na manhã de hoje: compartilhar informações, participar do debate, mas também, sobretudo, colher idéias e reflexões que nos ajudem a continuar trabalhando pela causa maior que nos une a todos – o desenvolvimento democrático do do Brasil, o crescimento de nossa riqueza e uma trajetória definitiva de redução de nossas desigualdades sociais