

A QUESTÃO FISCAL NO CONTEXTO DA CRISE DO PACTO DESENVOLVIMENTISTA

Este exemplar corresponde ao original da tese defendida por Geraldo Biasoto Junior em 05/09/95 e orientada pelo Prof. Dr. Fabrício Augusto de Oliveira.

Geraldo Biasoto Junior

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP, sob orientação do Prof. Dr. FABRÍCIO AUGUSTO DE OLIVEIRA, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Economia.

Campinas, junho de 1995.

UNIDADE BC
N.º DE FOLHAS 1
UNICAMP
B47q
V. 1 E.
T. 26014
PROC. 433/95
C. D.
PREÇO R\$ 11,00
DATA 02/11/95
N.º CPO

CM-00079229-0

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO/IE/UNICAMP

B47q Biasoto Júnior, Geraldo
A questão fiscal no contexto da crise do pacto desenvolvimentista. / Geraldo Biasoto Júnior. - Campinas : [s.n.] , 1995. 281p.

Orientador : Fabricio Augusto de Oliveira.
Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

1. Orçamento - Brasil. 2. Tributos - Brasil. 3. Dívida pública - Brasil. 4. Política tributária - Brasil. I. Oliveira, Fabricio Augusto de. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Para Malila, Aline, Juliana e Elisa, por todo o carinho.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO 1 - A CRISE DAS CONTAS PÚBLICAS E O COLAPSO DA CAPACIDADE DE INTERVENÇÃO ESTATAL.....	5
1.1. <i>Introdução.....</i>	5
1.2. <i>O Estado Estruturante e a Condução do Pacto Desenvolvimentista.....</i>	6
1.3. <i>A Desagregação do Pacto e o Envelhecimento da Institucionalidade dos Anos Sessenta.....</i>	10
1.4. <i>As Relações entre o Público e o Privado na Dinâmica do Ajuste da Economia à Crise do Projeto Desenvolvimentista.....</i>	14
1.5. <i>A Gestão da Política Fiscal no Contexto da Crise do Pacto Desenvolvimentista</i>	25
CAPÍTULO 2 -O SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO.....	33
2.1. <i>Introdução.....</i>	33
2.2. <i>A Evolução das Receitas Públicas de 1970 a 1993.....</i>	40
2.3. <i>A Expansão das Receitas Disponíveis para Estados e Municípios.....</i>	64
2.4. <i>A Desestruturação do Sistema Tributário Brasileiro.....</i>	74
2.5. <i>As Propostas de Reforma para o Sistema Tributário Brasileiro.....</i>	91
2.6. <i>Conclusões.....</i>	110
CAPÍTULO 3 - CONTROLE FISCAL E REORDENAMENTO INSTITUCIONAL NUM ESTADO EM CRISE.....	129

3.1. <i>Introdução</i>	129
3.2. <i>A Estrutura Institucional Herdada dos Anos Sessenta e as Primeiras Gestões para a Unificação Orçamentária</i>	136
3.3. <i>O Processo de Unificação Orçamentária</i>	142
3.4. <i>O Plano Bresser e a Nova Fase do Reordenamento Institucional</i>	150
3.5. <i>A Constituição de 1988 e o Processo Orçamentário</i>	161
3.6. <i>A Execução Orçamentária e a Supremacia do Caixa</i>	174
3.7. <i>O Reordenamento e as Questões Pendentes</i>	180
3.8. <i>Conclusões</i>	184
 <i>CAPÍTULO 4 - A POLÍTICA FISCAL FRENTE AO DEFICIT E AO ESGOTAMENTO DA CAPACIDADE DE INTERVENÇÃO PÚBLICA</i>	 187
4.1. <i>Introdução</i>	187
4.2. <i>O Deficit: Dificuldades Conceituais e Limites Estruturais à sua Redução</i>	193
4.3. <i>A Crise Fiscal e a Degeneração da Capacidade de Intervenção Pública</i>	209
4.4. <i>A Gestão da Política Fiscal na Crise do Estado</i>	221
4.5. <i>Conclusões</i>	250
 <i>COMENTÁRIOS FINAIS</i>	 270
 <i>BIBLIOGRAFIA</i>	 276

INTRODUÇÃO

No curso dos últimos anos, a persistência da crise fiscal resultou na adoção de inúmeras medidas de política econômica e num intenso debate sobre as contas públicas. Sob a alegação de ser o combate ao deficit público fundamental para a estabilização, os mais diversos elementos da presença estatal na economia foram colocados em xeque. O sistema tributário passou por fortes alterações em sua arquitetura, os instrumentos de endividamento foram seguidamente modificados, o arcabouço institucional e orçamentário foi completamente redesenhado, enquanto o setor produtivo estatal foi repetidamente apontado como causa do desequilíbrio fiscal, sendo sua privatização tomada como essencial para a resolução da crise.

Uma análise da evolução do deficit e das instituições fiscais pode mostrar, no entanto, que as reformas promovidas não se traduziram nem em substancial melhoria das contas públicas, nem numa rearticulação dos instrumentos da política fiscal. O sistema tributário permaneceu sob questionamentos das mais variadas origens e os instrumentos financeiros do Estado geraram brutal instabilidade sobre as decisões privadas. Mesmo no campo onde maiores e mais profundas alterações tiveram curso - o orçamentário - este não foi capaz de aumentar a credibilidade na ação pública.

Esta realidade exige que as contas públicas sejam colocadas numa perspectiva que transcende os papéis desempenhados pelos tributos, pela despesa pública e por suas diversas formas de financiamento, remetendo para a necessidade de compreensão da forma de articulação dinâmica entre as políticas fiscais e da inserção estatal na economia. Parte-se, pois, de um entendimento de que a presença do Estado na economia brasileira é um elemento constitutivo do desenvolvimento capitalista em nosso País, não se colocando uma dicotomia entre Estado e dinâmica econômica. O desequilíbrio das contas fiscais e o rompimento do padrão de financiamento foram, em verdade, produto da crise do próprio Estado. Esta crise encerra a desestruturação dos pactos políticos entre os agentes econômicos que deram sustentação aos movimentos por ele realizados no longo período onde sua presença foi essencial ao desenvolvimento.

Sob esta perspectiva, diversas das decisões econômicas do Estado ganham sentido bastante distinto do que lhes é normalmente atribuído. As grandes decisões fiscais como as relativas ao sistema tributário, à gestão patrimonial do Estado - em especial de suas dívidas - e ao conjunto do gasto público têm, na relação entre o Estado e as forças econômicas e políticas, o seu elemento decisivo. Como exemplo, as teses de que a dívida presente representa a somatória dos déficits pretéritos passam a ter um conteúdo meramente formal. Do mesmo modo, a idéia de que basta "vontade política" para resolver a questão do deficit, e da inflação, por consequência - tão simpática aos economistas de plantão - demonstra sua fragilidade quanto ao entendimento da complexa problemática em pauta. Neste contexto, o deficit público deve ser entendido como a expressão do esgotamento do padrão de intervenção do Estado na economia vigente durante o pacto desenvolvimentista. É esta a perspectiva analítica adotada neste trabalho.

As dimensões assumidas pelo Estado brasileiro fazem com que a análise da política fiscal seja extremamente ampla e complexa. Por isto, esta tese tem seu escopo limitado à parcela relativa ao segmento Governo, tomando os rebatimentos das empresas estatais e de outras intervenções públicas, quando necessário. Deste modo, o sistema financeiro oficial e o Setor Produtivo Estatal, elementos fundamentais dentro da dinâmica do pacto desenvolvimentista, têm sua análise limitada aos reflexos sobre o Tesouro e aos seus rebatimentos sobre o conjunto das contas públicas. Esta empreitada é realizada em quatro partes. Na primeira delas, são discutidas as questões relativas à inserção do Estado na economia brasileira, com o objetivo básico de recuperar a natureza mais profunda de sua presença neste processo e de analisar suas transformações no curso da crise. Dessa discussão conclui-se que o pacto desenvolvimentista, que operou de forma sólida até meados da década de setenta, terminou por inviabilizar-se nos anos oitenta, com a instauração da crise, mas que o Estado foi, ainda assim, convocado a equacioná-la. Como eram difíceis as saídas, garantiram-se, através de suas estruturas patrimoniais, as condições mínimas de reprodução do capital privado. Os monopólios da moeda, do câmbio e dos preços de insumos foram usados, nessa perspectiva, para que os capitais privados contornassem a crise. Todavia, fracionado e privatizado, o Estado não viabilizou, para si, condições de se ajustar a esta nova realidade da crise de suas fontes de financiamento. Com isso, a execução de políticas fiscais ficou cada vez mais matizada pelos impactos do conjunto das políticas econômicas sobre as contas públicas. As medidas de controle de gastos e endividamento se sucederam, sendo superadas pelos interesses constituídos em torno do aparelho estatal. Muito mais que os números do deficit público, extremamente

voláteis, pode-se dizer que as condições em que se deu a gestão das contas públicas configuraram, aos olhos dos agentes econômicos, um estado de confiança altamente deteriorado.

A segunda parte da tese dedica-se à análise da evolução do sistema tributário. Busca-se compreender como um sistema dotado de características técnicas extremamente avançadas - mesmo se comparado a países desenvolvidos - e com grandes potencialidades para alavancar a acumulação capitalista, transformou-se numa imensa colcha de retalhos e passou a ter contra si a esmagadora maioria dos agentes econômicos e políticos. A história dos anos setenta verificou a indiscriminada concessão de benesses fiscais aos sócios do pacto desenvolvimentista. Nos anos oitenta, premido pela inflação, pela retração econômica e pela deterioração das bases tributárias, a administração das receitas públicas guiou-se pela desesperada tentativa de recuperar receitas. De fato, embora tendo sido objeto de uma reforma constitucional, não se conseguiu com a mesma, dada a divergência entre os interesses nela envolvidos, dotar o País de um sistema tributário que contribuísse para superar as dificuldades de financiamento do Estado. Pior que isso, a explosão da realidade federativa fez com que a distribuição de recursos entre esferas de governo polarizasse a atenção dos constituintes, relegando temas igualmente cruciais para um segundo plano, com perdas para sua modernização.

A terceira parte deste trabalho ocupa-se do amplo reordenamento institucional e orçamentário realizado a partir de 1984, que culminou com a promulgação da nova Constituição Federal. Pode-se dizer que este processo teve dois grandes pólos. O primeiro deles se deu com a desmontagem da institucionalidade criada ainda nos anos sessenta, que dava às Autoridades Monetárias condições de expandir o crédito e emitir títulos em nome do Tesouro. Nele foi criada a Secretaria do Tesouro Nacional e centralizadas várias das decisões públicas sobre questões financeiras, como a concessão de avais, operações de crédito e emissão de títulos, antes descentralizadas através do aparelho de Estado. Num segundo polo, é fundamental destacar a reorganização do Orçamento Geral da União, com a introdução das contas da antiga Previdência Social e dos investimentos das empresas estatais. Mesmo neste caso, a reorganização institucional, num contexto de ausência de consensos políticos, mostrou seus limites, transformando-se numa política dos controles e restrições, sem conseguir viabilizar novas formas de intervenção sobre a dinâmica econômica.

Por fim, no quarto bloco são discutidos os elementos financeiros das contas do Estado e o rompimento da capacidade de mobilização de recursos a que o mesmo viu-se submetido na década de oitenta. A crise das condições de financiamento do Estado é analisada através de várias vias, que vão desde o envelhecimento das grandes estruturas parafiscais criadas nas décadas anteriores até a derrocada dos vários mercados de crédito ao setor público. Destaque especial é dado à análise da performance da dívida pública. Isto porque, foi sobre ela que acabaram desaguando as pressões derivadas do conjunto do setor público, aí incluído o seu segmento descentralizado. Sintoma da crise de confiança e do peso dos interesses sobre o Estado, ao Tesouro Nacional coube assumir o ônus de grande parte da crise. Neste processo, a dívida pública, além de instrumento de política fiscal, transformou-se no único anteparo à fuga completa da moeda nacional, transformando-se no grande instrumento de política econômica. As políticas monetária, cambial e fiscal se confundiram na defesa dos últimos resquícios do velho pacto de desenvolvimento, que pode ser especificada na manutenção das riquezas acumuladas e em sua valorização.

Em síntese, a execução da política fiscal, nos anos últimos anos, teve que atender a um espectro de questões que foi muito além da manipulação das regras tributárias e da limitação aos gastos públicos. Esteve em jogo a configuração de interesses que deu substância ao Estado brasileiro, inclusive no sentido de dotá-lo de graus de liberdade, e as formas através das quais a crise econômica produziu uma postura de salvação dos capitais privados por parte do Estado. Na verdade, trata-se de uma crise da forma de inserção do Estado na economia brasileira, referida a uma desestruturação do pacto político e econômico que deu sentido ao desenvolvimento industrial e aos movimentos do Estado Nacional num País de industrialização tardia.

CAPÍTULO 1

A CRISE DAS CONTAS PÚBLICAS E O COLAPSO DA CAPACIDADE DE INTERVENÇÃO ESTATAL

1.1. Introdução

O objetivo central deste trabalho é discutir a natureza da crise fiscal do Estado brasileiro nos anos oitenta e início dos noventa, enfocando-a do ponto de vista da redução da capacidade de intervenção pública sobre a dinâmica econômica. É importante atentar para o fato de que esta crise não pode ser confundida com um mero desajuste das contas de receitas e despesas do Estado. Sua natureza transcende os aspectos conjunturais da execução corrente das contas fiscais para se localizar na própria forma de inserção do Estado na economia brasileira e para se referir à estruturação do Estado brasileiro, especificada em seus órgãos, compromissos e esferas de ação.

A abordagem aqui proposta não comporta uma análise desta crise como geralmente definida, tanto na *media* quanto em meios acadêmicos, como se fosse uma mera análise da questão do deficit público. Ao contrário, a compreensão da crise fiscal incorpora, mas não se esgota na questão do deficit. Em verdade, compreender as dificuldades que se colocaram à condução da política fiscal e das contas públicas significa apenas um momento do entendimento de um todo complexo. Este todo envolve articulações específicas que foram plasmadas ao longo de décadas de construção das formas públicas e privadas e da soldagem de interesses e pactos que passaram a manipular e recriar as maneiras de apresentação destas formas na realidade concreta.

A análise das contas públicas não pode, portanto, prescindir da referência ao Estado, como agente produtor de um certo espaço fiscal, determinado por elementos históricos e concretos que conformaram sua própria existência e seus movimentos. No caso brasileiro, o Estado apareceu na cena histórica cumprindo a função de agente estruturante dos processos econômicos, sociais e políticos, como autêntico catalisador das mudanças que a fragilidade das forças produtivas e das classes sociais impedia realizar. Coube ao Estado nuclear a ação em torno dos consensos firmados dentro do pacto desenvolvimentista: em

torno de questões como as que se referem à importância do Estado Nacional, da industrialização e da existência de um capitalismo nacional. Vale notar que a amplitude da ação pública, enquanto produtora de mercadorias e serviços e reguladora de diversas das relações tipicamente capitalistas de produção, fez do Estado um elemento constitutivo e ativo da trajetória de desenvolvimento.

Deste modo, dois supostos básicos serão balizadores da tentativa de compreensão dos elementos fiscais presentes no colapso da participação estatal na economia. O primeiro é o de que o desequilíbrio das contas fiscais e o rompimento do padrão de financiamento são produto da crise do próprio Estado. O segundo é o de que a crise do Estado não é apenas derivada da ausência de credibilidade, mas encerra a desestruturação dos pactos políticos entre os agentes econômicos que deram sustentação aos movimentos por ele realizados no longo período, onde sua presença foi essencial ao desenvolvimento. Vale dizer, a crise do Estado vai além dos seus problemas financeiros, sendo ela determinada pelo formato das relações público-privadas.

1.2. O Estado Estruturante e a Condução do Pacto Desenvolvimentista

Parte-se de um entendimento de que a presença do Estado na economia brasileira é um elemento constitutivo do desenvolvimento capitalista em nosso País, não se colocando uma dicotomia entre Estado e dinâmica econômica do setor privado. Este ponto é fundamental, dado que as relações das várias instâncias do aparelho de Estado com o mundo privado ganham concretude dentro da própria formação dos mercados, da estrutura produtiva e das relações de classe. O movimento das estruturas públicas, e das contas fiscais, somente pode ser entendido dentro deste contexto.

Pelo menos desde os anos trinta, o Estado brasileiro passou a assumir papel ativo na regulação da economia nacional. Neste período, a defesa da participação do Estado na organização da sociedade e na construção da economia nacional passou a ser uma opção das camadas empresariais. Ao mesmo tempo, iniciou-se a constituição de uma burocracia especializada, capaz de centralizar e normatizar as principais áreas da atividade econômica, emprestando ao sistema uma racionalidade difícil de se conceber numa economia marcada pelo atraso na constituição das classes e dos mercados. Os códigos que regulamentaram os

serviços de utilidade pública e de informação estatística, os planos para transporte e energia, a legislação trabalhista e de intervenção no mercado de trabalho e o planejamento setorial foram os primeiros frutos gerados por esta burocracia.

Em consequência da atuação estruturante do Estado e de sua burocracia, a economia brasileira, na entrada dos anos cinquenta, se mostrava dotada de grande capacidade de intervenção no sentido de materializar o projeto desenvolvimentista. Econômica e ideologicamente, o segundo Governo Vargas cuidou de desbloquear os pontos de estrangulamento que barravam a industrialização, passando a estruturar um sistema público de financiamento ao investimento, baseado na mobilização de recursos oriundos de empréstimos compulsórios e fundos vinculados administrados pelo BNDE, criado em 1953. Em direção semelhante atuou a introdução da Instrução 70 da SUMOC, que estabeleceu uma política de importações baseada num sistema de alíquotas diferenciadas por produtos, produzindo a geração de um subsídio de alguns setores importadores para outros através dos preços da moeda externa. Por fim, com a criação da PETROBRAS, maior síntese do ideário nacional-desenvolvimentista, aumentou enormemente a alavancagem do Estado na atividade econômica e seu impacto na cadeia produtiva, especialmente através da política seletiva de compras.¹

Mas foi apenas no período do Plano de Metas, no Governo Juscelino Kubistchek, que toda a capacidade de articulação de capitais detida pelo Estado pode ser realmente sentida. Através dos grupos executivos ganharam maior força as relações entre o público e o privado, mediadas pela burocracia pública, tanto nacional como internacional, no desenho e na efetiva implementação das políticas setoriais, no geral cumpridas. O poderio de articulação do Estado ia além da demarcação dos espaços produtivos a serem ocupados para cuidar da distribuição dos espaços entre os capitais privado nacional, privado internacional e estatal. Como resultado, o *boom* industrial, financiado pelo capital estrangeiro e pelo investimento estatal, levaram a uma enorme alteração do perfil da estrutura industrial brasileira. Note-se que somente a participação estatal na formação bruta de capital fixo saltou de 3,1% para 8,2% do PIB, entre o início e o final do período.²

¹ Ver: DRAIBE, S. M., *Rumos e Metamorfoses, Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1960*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

² O melhor exemplo do sucesso deste tipo de articulação pode ser dado pela configuração assumida pela indústria automobilística: capital internacional nas montadoras, capital nacional nas autopeças e o Estado no suprimento de insumos básicos (CSN e PETROBRAS) e na construção da infraestrutura básica rodoviária.

As reformas dos anos sessenta levaram o Estado a ter um potencial intervencionista jamais visto na história brasileira. A reorganização institucional, em suas várias dimensões, propiciou ao Estado alcançar um novo patamar em sua tarefa de mobilizar recursos dispersos na economia, constituir mercados e se introduzir diretamente na produção de um número expressivo de bens e serviços. A disforme institucionalidade das décadas anteriores, montada ao sabor das necessidades, ganhou, nos anos sessenta, características completamente distintas. Escudadas no regime de força, implantado em 1964, as autoridades econômicas levaram a cabo grande parte dos projetos para dotar a economia de um arcabouço institucional capitalista. Em verdade, os impasses políticos e econômicos que paralisaram o Estado na primeira metade dos anos sessenta foram removidos, dentro da clássica fuga para a frente, inerente à própria configuração do pacto desenvolvimentista.³

Pelo menos quatro grandes reformas podem ser arroladas entre os alicerces do renovado Estado do pacto desenvolvimentista na preparação do milagre econômico. A primeira delas foi a reforma tributária, que modernizou a forma de recolher recursos para a ação estatal, incrementou a carga tributária a níveis inéditos e deu condições ao Estado para promover a canalização de recursos que não era viabilizada pela via financeira. Note-se, também, que a nova forma de arrecadar recursos, que daí emergiu, envolvia a sua partilha entre os níveis de governo, o que, pela primeira vez, ganhou clareza e precisão no sistema tributário brasileiro. Ademais, num País onde o espaço fiscal se confunde com o próprio espaço econômico, a questão tributária não poderia se limitar à readequação dos tributos. Ao contrário, dali nasceram poderosos elementos de captação de poupanças que passaram a ter curso através da área pública. O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço foi o grande instrumento de captura de recursos, para aplicação em investimentos em saneamento básico e habitação, através do Banco Nacional de Habitação⁴. Posteriormente, em 1970, o PIS viria a se somar na mobilização de recursos para a área social

Ver: FIORI, J. L., *Para uma Economia Política do Estado Brasileiro*, TDI/IESP n. 11, São Paulo, FUNDAP, 1993. Ver também: DAIN, S. & C. LESSA, "Capitalismo Associado: Algumas Referências para o Tema Estado e Desenvolvimento". In: BELLUZZO, L. G. M. & R. COUTINHO, *Desenvolvimento Capitalista no Brasil*, São Paulo, Brasiliense, 1982, p. 214 a 228.

³ A idéia de fuga para a frente se refere à reorganização das instituições e instrumentos de ação estatal, sem questionamento dos pilares de sustentação do pacto desenvolvimentista. No equacionamento da crise dos anos sessenta, o arranjo que permitiu a utilização de crédito externo é um ótimo exemplo da forma típica de encaminhamento promovida pelo Estado do pacto. Ver: FIORI, J. L. *Op. cit.*

⁴ O FGTS recolhia recursos depositados mensalmente pelos empregadores em contas individualizadas de trabalhadores que, em caso de demissão ou aquisição de imóvel próprio poderiam retirar os recursos. Desta

Um segundo bloco de reformas teve lugar na própria estrutura da administração pública, de modo a viabilizar uma enorme transformação das óticas de ação e intervenção pública. Inúmeros segmentos da antiga administração direta ganharam formas jurídicas e autonomia próprias de empresas privadas, passando a ter a mesma racionalidade que as unidades de valorização capitalista. Visou-se implantar algo como o domínio das leis de mercado na esfera pública. Através do Decreto n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, a administração pública se descentralizou e pode assumir a forma jurídica de sociedade de economia mista ou empresa pública, fugindo aos entraves colocados pelas regras orçamentárias e financeiras que se colocavam sobre a administração direta.⁵

Os principais efeitos dessas mudanças podem ser divididos em dois campos. Do ponto de vista macroeconômico, o conjunto da administração descentralizada passou a ter acesso ao crédito interno e externo. Deste modo, rompeu-se o limite dado pelo Congresso, através das leis orçamentárias, à expansão do endividamento e, por consequência, do gasto. Do ponto de vista da organização do Estado, os interesses da burocracia pública se fragmentaram setorialmente. Ao se aproximarem dos mercados específicos, as burocracias públicas passaram a perder a noção de conjunto do projeto para o País para se apegarem a interesses localizados. As burocracias estatais, em estreita relação com os setores aos quais estavam vinculadas suas agências e entidades, passaram a verbalizar prioritariamente os interesses do segmento privado, confundindo as relações público-privadas⁶. Vale notar que se as reformas dos sessenta centralizaram o poder na União, a sua outra face foi a de uma enorme pulverização do comando sobre os seus diversos segmentos, os quais, depois se veria, saíram completamente fora de qualquer forma de controle centralizado.

O terceiro grande segmento das reformas foi a estruturação das instituições e do sistema financeiro. As reformas neste campo se deram por quatro vias. A primeira foi a segmentação dos mercados e das instituições de crédito e captação de recursos financeiros por atribuições definidas. Desta forma, incrementou-se a oferta de crédito ao consumidor

forma, recursos que, de outra forma ficariam dispersos nas mãos dos empregadores passavam a ser canalizados para as aplicações do BNH.

⁵ Note-se que a Constituição de 1969 reforçou a autonomização da administração indireta ao estipular a presença no Orçamento apenas das entidades receptoras de transferências e subvenções orçamentárias, mesmo assim, na forma de dotações globais. Ver MUSSI, C. H. F. & P. F. SILVA, *Ascensão e Queda do Estado Desenvolvimentista: Aspectos da Crise Fiscal no Brasil*, Brasília, 1992. (Documento apresentado no Seminário sobre Política Fiscal no Brasil)

⁶ Este processo foi descrito como feudalização do setor público. Ver: MARTINS, L., *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós 1964*, São Paulo, Paz e Terra, 1985.

através das financeiras e a disponibilidade de recursos para a construção civil, através das associações de poupança e empréstimos, cujo mecanismo de captação era exatamente o mais popular, a caderneta de poupança. A segunda via foi a criação do mercado monetário, calcado em títulos de emissão governamental, que passou a dar substância aos negócios e à relação entre as instituições no mercado em formação. A terceira via foi a criação da Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional, justamente por sua característica de oferecer um papel com correção monetária e passar a dar uma referência aos negócios de maior prazo. A quarta via foi a regulamentação da captação de empréstimos em moeda estrangeira, junto a fontes externas, realizada através da Lei n. 4131 e da Resolução n. 63, do Banco Central do Brasil. Note-se, também que a criação do Banco Central do Brasil, que veio substituir a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) veio ser fundamental para todo o sistema.

Por fim, a quarta das grandes reformas ocorridas em meados dos anos sessenta refere-se ao câmbio. A política cambial inaugurada com a criação do Banco Central do Brasil continuou honrando o monopólio cambial vivido nas décadas anteriores. As Autoridades Monetárias seguiram sendo canal obrigatório para as transações entre a moeda nacional e as moedas externas, fosse na área comercial, fosse na esfera financeira. A introdução da política de mini-desvalorizações passou a dotar o cálculo financeiro de uma coerência jamais vista nas relações externas, dado que passou a haver um pleno conhecimento da regra cambial, que poderia ser sintetizada na desvalorização frente ao dólar pelo diferencial da inflação brasileira contra a americana. De toda forma, o espaço fiscal continuou a absorver a política cambial, sendo o Banco Central o gestor do câmbio e garantidor do preço de conversão fixado por ele mesmo.

1.3. A Desagregação do Pacto e o Envelhecimento da Institucionalidade dos Anos Sessenta.

A crise que nos anos oitenta se abateu sobre a economia brasileira deve ser compreendida em três dimensões, sendo que todas elas tiveram forte impacto sobre o Estado e suas contas. A primeira dimensão, e a mais facilmente identificável, foi a externa. O padrão de financiamento montado nos anos sessenta e setenta, baseado na internalização de empréstimos em moeda originários de bancos estrangeiros, em operação no circuito

financeiro construído no chamado "euromercado", significou uma opção prática frente às diminutas dimensões do mercado de crédito nacional e ao reduzido tamanho relativo das instituições financeiras internas para assumir os riscos inerentes aos enormes volumes de crédito mobilizados. O colapso da dívida externa, detonado em 1982, mas que já se configurava como inevitável em finais dos anos setenta, tornou dramática a situação externa de uma economia que dependia do ingresso de recursos externos para o refinanciamento dos juros relativos ao estoque já contratado. Note-se que a crise do endividamento externo apresentou-se, ao mesmo tempo, como a ruptura das contas externas da economia e como o colapso do padrão de financiamento do setor público, completamente dependente do crédito externo.

A segunda dimensão a ser compreendida como própria da crise dos anos oitenta relaciona-se com as características das instituições criadas nos anos setenta, sua maturidade e envelhecimento. Embora extremamente dinâmicas para a geração de recursos para a alavancagem do desenvolvimento, diversas das grandes estruturas montadas nos anos sessenta e setenta deram mostras de que a reversão econômica colocava um limite estrutural à capacidade de intervenção estatal. A fuga para a frente, lógica inserida no pacto desenvolvimentista, foi levada ao limite com as instituições criadas pelo regime de 1964. O melhor exemplo desta face da realidade da organização existente pode ser dada através do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Os seus primeiros anos de existência conferiram grande capacidade de mobilização de recursos, dada o dinamismo da folha salarial, sua base de incidência, que foram utilizados para a expansão do crédito às obras de saneamento e habitação. O Fundo passou, nos anos oitenta, a conhecer uma outra situação, premido pelos saques por aposentadoria e desemprego, pelo dinamismo da folha salarial e pela inadimplência de grande parte dos tomadores de recursos. Da mesma forma, a estruturação da Previdência Social, no padrão de regime de caixa foi extremamente dinâmica enquanto o contingente de aposentados era muito menor que o de beneficiários e o ritmo de expansão da massa salarial era superior ao de ampliação dos compromissos do sistema. No entanto, a realidade dos anos oitenta inverteu toda situação do sistema previdenciário.

Os movimentos de centralização de recursos no Poder Central e descentralização deste em uma série de empresas e instituições voltadas para segmentos específicos, virtuosos no início do processo, passaram a perder capacidade de intervenção e a se mostrarem fora de controle. De um lado, as entidades públicas passaram por um processo

de sobre-endividamento, que acabou por colocar limites à sua capacidade de absorção de novos créditos e ao próprio cumprimento do serviço decorrente das captações anteriores. De fato, o crescimento da capacidade de endividamento propiciado pela reforma administrativa deixou de significar qualquer coisa frente ao excesso de dívidas e à crise global das dívidas. Sendo que o Tesouro acabou sendo acionado para equacionar as dívidas do segmento descentralizado do Poder Central. De outro, a eficácia deste aparato enquanto instância de regulação acabou por se perder na medida em que as burocracias públicas foram assumindo a defesa dos segmentos privados aos quais se ligavam perante o Estado. Com isso, estas burocracias perderam a faculdade de demarcar os espaços público e privado para se transformarem em instrumento de pressão setorial sobre o Estado.

Uma terceira dimensão da crise dos oitenta é o rompimento dos marcos gerais sobre os quais o modelo de desenvolvimento das décadas anteriores se sustentou. Já no final dos anos setenta era perceptível a desagregação dos consensos e alianças políticas que conformavam o pacto desenvolvimentista. A evolução do tecido social e a complexificação do aparelho econômico, fomentadas em sua dinâmica pelo próprio pacto desenvolvimentista, deram lugar a um novo ambiente econômico e político, onde o raio de manobra estatal ganhou limites desconhecidos nas décadas anteriores. Durante os Governos Geisel e Figueiredo diversos elementos passaram a questionar a viabilidade da continuidade do Estado enquanto elemento estruturante dos processos econômicos e sociais. Dentre eles devem ser destacadas: a) a insatisfação das classes médias urbanas, que, em 1974, ocasionaram forte derrota eleitoral ao Governo Federal; b) indisciplina do capital privado nacional, em 1977, com os empresários passando a contestar a natureza da intervenção governamental como capitalismo de Estado; e c) o rompimento da disciplina sindical, em 1978, questionando o estilo de relação Estado-Trabalho consagrado na CLT e os níveis salariais embutidos no pacto desenvolvimentista.⁷

A realidade da economia brasileira experimentou, neste processo de desenvolvimento, uma completa transformação. A emergência de novos pólos de interesse econômico, o crescimento das demandas sociais de segmentos específicos e a introdução de formas modernas de expressão política levou a que as formas de ação do Estado, até então calcadas num raio de manobra bastante extenso, ganhassem os limites da nova realidade do

⁷ Note-se que as mudanças no cenário externo, especialmente o rompimento da solidariedade para com os regimes ditatoriais promovido pela doutrina de defesa dos direitos humanos do Presidente Carter, também tiveram papel de destaque.

estágio de desenvolvimento. De um lado, setores empresariais ganharam capacidade de pressão política e econômica sobre o Estado. As dificuldades na rolagem da dívida mobiliária, mesmo a taxas de juros elevadíssimas, e a chantagem sobre a paridade cambial, que perdurou por, no mínimo, dez anos, comprovam essa afirmativa de maneira irretocável, mas sua expressão maior foi a convivência de uma enorme heterogeneidade produtiva, na garantia a todos de um espaço no mercado mesmo para os capitalistas de piores índices de produtividade. De outro lado, os problemas ocasionados pela persistência da má distribuição de rendas recriaram no meio urbano as carências antes confinadas na área rural, mas de maneira muito mais explosiva e com expressão política imediata. Além disto, a manutenção das bases regionais do esquema de sustentação do pacto desenvolvimentista passou a enfrentar problemas, dado que seus próprios beneficiários procederam, nos anos oitenta, ao questionamento da centralização de recursos efetivada pelas reformas dos anos sessenta.

A capacidade de intervenção estatal esbarrou, nos anos oitenta, na própria construção destes interesses que passaram a condicionar a ação de um Estado cujas instituições já vinham em acelerado processo de envelhecimento. Como coloca José Luís Fiore: "... o País dispõe hoje de um patrimônio industrial considerável, mas cuja diversidade e heterogeneidade dificultam a transição, uma vez que dão lugar à formação de alianças de interesses extremamente instáveis, geralmente fortes quando estavam na defensiva, mas excessivamente divididas e frágeis, até os anos 90, nos momentos em que tentaram formular qualquer tipo de projeto conjunto e alternativo." ⁸ Vale dizer, a ação estruturante do Estado durante o pacto desenvolvimentista, favorecida pela debilidade dos interesses colocados, transformou-se na incapacidade de gerenciar os agentes que emergiram da realidade econômica e social brasileira.

A crise da dívida externa e seus impactos sobre a economia dos anos oitenta demonstra de forma admirável a incapacidade de encaminhamento de soluções globais para o País. O ajuste promovido pelo ministro Delfim Netto na direção da construção dos mega-superavits comerciais representou a melhor maneira de manter a mesma realidade econômica, adaptando-a à nova realidade cambial. A heterogeneidade estrutural da indústria foi mais que mantida, sendo que os setores de produtividade inferior, embora prejudicados pela crise, acabaram ainda mais protegidos pelas desvalorizações cambiais. A

⁸ FIORI, J. L., *Ajuste, Transição e Governabilidade: o Enigma Brasileiro*, TDI/IESP 16, São Paulo, FUNDAP, 1994, p. 13.

forte reação interna contra a moratória de 1987 demonstrou como seria difícil congregiar os agentes econômicos e políticos em torno de algum projeto distinto do ajuste exportador implantado por Delfim Netto, nem os interesses privados, pois nem a burocracia pública conseguiam propor formas alternativas.

1.4. As Relações entre o Público e o Privado na Dinâmica do Ajuste da Economia à Crise do Projeto Desenvolvimentista.

A compreensão da amplitude do espaço fiscal no capitalismo é muito mais complexa do que a simples dicotomia entre o setor público e o privado, entre a economia de mercado e a dirigida pelo Estado. Em casos como o brasileiro, a inserção estatal no pacto desenvolvimentista implica uma forma de constituição deste espaço fiscal ainda mais complexa, onde a distinção entre público e privado é mais difícil de ser feita. Em verdade, a ação pública aparece de uma forma tão abrangente e em setores tão distintos que a própria dinâmica econômica aparece como um movimento único, onde os próprios agentes privados entendem a dinâmica do setor público como integrante do modelo de acumulação. Certamente, a participação do Estado brasileiro frente aos processos sociais e econômicos foi, na grande maioria das vezes, a de agente estruturante do ambiente capitalista. A própria noção de ser o Estado o condutor de um pacto desenvolvimentista para o País, impede que o mesmo seja tomado como agente exógeno ao processo. Ao contrário, o Estado foi partícipe, arquiteto e beneficiário do processo de expansão econômica.

Esta forma de entender a dinâmica econômica é crucial para a compreensão da crise das contas públicas dos anos oitenta. A tese central, defendida por muitos agentes econômicos e representantes de segmentos políticos, é a de que o setor público não conseguiu promover um ajuste em suas contas enquanto o setor privado realizou um esforço exitoso e atravessou a crise promovendo uma reconversão produtiva e financeira. Mais que isto, o Estado teria ficado paralisado por sua perdularidade e falta de capacidade gerencial, passando à condição de principal responsável pela instabilidade econômica e de barreira à recondução da economia a uma trajetória expansiva. Vale, nessa nova perspectiva, lembrar que a importância da presença estatal, antes consensual entre os agentes econômicos, passou a ter o veto dos principais setores empresariais, que deixaram de ver no Estado um elemento dinâmico dentro do processo.

Certamente não foi este o papel do Estado do pacto desenvolvimentista. Muito ao contrário, a um Estado marcado por intensa participação na trajetória da expansão econômica em quatro décadas, só poderia corresponder, na reversão do crescimento nos anos oitenta, uma ação estatal direcionada para o encaminhamento de respostas para a crise. Ou seja, o rompimento do modelo de crescimento não poderia ser tratado apenas como uma questão do Estado, transformando-o, inclusive, no principal elemento limitante do ajustamento das contas públicas, mas sim como uma crise do padrão de desenvolvimento e do pacto que o sustentou mas que, no entanto, acabou tendo uma sobrevida.

Embora se possa dizer que o pacto se rompeu em finais da década de setenta, as forças políticas que o conformavam seguiram influenciando o Estado durante a década de oitenta. A participação na administração da crise do País e do setor privado foi a primeira demanda posta ao Estado por este conjunto de interesses, sobrepondo-se às alternativas de caráter distinto, como a mudança do modelo de crescimento ou das relações externas. Mais que isto, o Estado se viu obrigado a, por meio de diversos expedientes, exercer o papel de agente principal na dinâmica da crise. Papel compensatório, como é característico nas crises capitalistas contemporâneas, mas com a especificidade do caso brasileiro, onde a inserção estatal sempre foi mais profunda e abrangente. A instalação da crise econômica num ambiente deteriorado pelo rompimento do pacto desenvolvimentista, a partir de finais da década de setenta, foi realizada sob enorme estreitamento do raio de manobra do Estado, notadamente na condução da política fiscal.

Na administração da crise, as contas públicas foram elemento fundamental da estratégia de enfrentamento utilizada, repetindo a norma histórica do pacto desenvolvimentista, onde o Estado assumiu a maior parte do ônus. A realidade dos anos oitenta se mostrou, no entanto, ainda mais dramática. Todo o poder de alavancagem conferido ao Estado pelas reformas dos anos sessenta representou a expansão das responsabilidades financeiras sobre diversos segmentos da economia. Setores inteiros dependiam, ao final dos anos setenta, dos gastos públicos e de suas empresas e agências descentralizadas. Os instrumentos viabilizados pelo setor público, fundos parafiscais, incentivos, mecanismos de crédito externo, que comandaram a expansão, passaram a exigir intervenções em larga escala, onde era inexorável a participação financeira estatal para garantir a continuidade das operações.

O Estado do início dos anos oitenta enfrentava uma disjuntiva sem solução. A natureza e a abrangência dos compromissos assumidos e, por extensão, da presença estatal, acabaram por colocar uma série de óbices ao ajustamento, fosse ele através do corte de gastos ou pela via da redução dos juros pagos aos agentes internos ou externos. Ao mesmo tempo, as demandas relativas ao aparato estatal do pacto desenvolvimentista continuaram a se colocar, dentro de um contexto de ausência de hegemonia política. Deste modo, é fundamental atentar para o fato de que as relações entre o público e o privado na crise não poderiam deixar de espelhar os conflitos pendentes e as facções em luta pelos escombros do aparato institucional e financeiro do Estado do pacto desenvolvimentista. Sendo assim, a crise das contas públicas foi a resultante da desagregação do pacto e não a causa da crise econômica.

A realidade da presença estatal na economia brasileira deu lugar a uma ação ainda mais poderosa do que o movimento compensatório exercidos pelos governos nas crises das economias capitalistas contemporâneas. Como observa Hyman Minsky, o poder regulatório dos Estados impediu que nos anos setenta e oitenta se repetissem crises da magnitude da ocorrida nos anos trinta. A atuação estatal, inclusive com a abertura de grandes déficits em suas contas, exerceu papel fundamental no controle dos níveis de demanda, na limitação dos níveis de endividamento das famílias e empresas, na contenção da exposição do sistema bancário ao riscos de insolvências e mesmo no oferecimento de formas alternativas de operação lucrativa.⁹

As formas de atuação compensatória estatal em economias capitalistas contemporâneas podem ser agrupadas em três blocos principais que se inter-relacionam na dinâmica público-privada. O primeiro bloco é constituído por diversas formas de proteção social, onde se destaca o seguro-desemprego. O Estado é compulsoriamente levado a realizar uma elevação dos seus níveis de despesa para assegurar a cobertura dos compromissos institucionais inscritos no arcabouço institucional das políticas de garantia de renda mínima. O seguro-desemprego tem um papel fundamental como freio contra os processos de queda da renda e do consumo das famílias, decorrentes e propulsores dos movimentos recessivos. Isto ocorre por duas vias principais. A primeira é o efetivo repasse de poder de compra pelo Estado ao trabalhador desempregado, garantindo a manutenção de

⁹ MINSKY, H., *Stabilising an Unstable Economy*, New Haven, Yale University Press, 1986, cap. 7. Note-se que o autor refere-se especialmente às crises de 1975 e 1982 como dotadas de todos os elementos para a eclosão de crises de escala global.

certa parcela da renda que, de outra forma, não existiria. A segunda é a fixação, em níveis próximos aos do seguro-desemprego, de uma espécie de piso salarial, impedindo que as quedas nos salários dos que permanecem empregados tenham impacto muito forte sobre a massa salarial. Deste modo, evita-se, pela expansão dos gastos públicos, nos sistemas de proteção social, que o nível de demanda corrente do sistema experimente reduções tão dramáticas quanto as vividas em processos depressivos clássicos.

Um segundo bloco dentro do contexto das ações estatais para o enfrentamento das crises é a proteção contra falências de empresas e bancos dada pela sustentação dos níveis de renda e consumo. É inerente às trajetórias de crescimento econômico que os níveis de endividamento das empresas se elevem substancialmente. Frente ao processo recessivo, estes níveis de endividamento tornam-se insustentáveis para grande parte das unidades microeconômicas, gerando, através da deterioração das relações inter-empresariais, um amplo processo de falências em cadeia. Em decorrência da perspectiva de inadimplência das empresas, os ativos dos bancos tornam-se ilíquidos ou crescentemente duvidosos, levando o sistema bancário a experimentar grande elevação do risco sistêmico. Este processo foi sustado nos movimentos recessivos do pós-guerra devido à sustentação da renda proporcionada pelas políticas de expansão de gasto promovidas pelos governos. O piso por estas colocado à retração da renda e do consumo das famílias impediu que a relação entre o endividamento e o fluxo de receitas correntes chegasse a níveis insustentáveis. A manutenção de um patamar mínimo de atividades impede que as relações inter-empresariais se deterioreem a ponto de gerar efeitos sobre outras unidades produtivas.

A sustentação da posição financeira das empresas viabilizou que os efeitos da crise sobre o sistema bancário fossem muito reduzidos, relativamente a outras crises. Na medida em que as posições financeiras das empresas passaram a não refletir a deterioração própria das depressões econômicas, o sistema bancário passa a uma posição onde o ajustamento é factível sem maiores traumas. É importante notar que a sustentação da renda e do consumo global implicam em transformar falências que se dariam por todo o sistema econômico em problemas setoriais. Desta forma, a crise financeira geral se limita a problemas importantes mas de caráter setorial. Isto não impede que sejam verificadas graves crises bancárias, com possibilidades de contaminação de todo o sistema. Estas, no entanto, por seu caráter setorial são controláveis por intervenções tópicas, embora de grande magnitude, das

autoridades monetárias. Vale dizer, na economia contemporânea, o papel dos bancos centrais de *lender of last resort* é absolutamente crucial na regulação capitalista.¹⁰

Um terceiro elemento presente na condução das crises contemporâneas é a mudança de posições financeiras viabilizada pela expansão do deficit público e por seu financiamento. A reversão do crescimento altera de maneira radical as necessidades de recursos por parte dos agentes econômicos e as perspectivas dos setores que se tornam líquidos sobre a aplicação de recursos. As famílias reduzem seus níveis de endividamento e redirecionam recursos, cujo patamar é, em certa medida, mantido pelas políticas sociais compensatórias, para a aquisição de títulos públicos, abandonando o financiamento às empresas, cujas necessidades globais se reduzem devido à redução do investimento e da demanda para capital de giro. Mais importante, entretanto, é que o sistema bancário encontra uma alternativa à sua forma tradicional de obtenção de lucro. A intermediação entre unidades superavitárias e deficitárias passa a ser um grande risco para a instituição financeira, dado que estas últimas, na recessão, não são unidades microeconômicas em trajetória de incremento das inversões mas justamente aquelas que necessitam de recursos para refinanciamento do serviço de suas dívidas. Neste contexto de aumento de risco dos ativos bancários, o crescimento da participação dos títulos públicos, derivado da expansão do deficit, acaba se tornando um elemento estabilizador, dada a confiança dos agentes econômicos na chancela estatal.

É importante notar que o nível de intervenção estatal é significativamente maior que o verificado na economia capitalista anterior à guerra, mas não se trata de uma ação exógena. Em verdade, a própria dinâmica da crise, dados os instrumentos contemporâneos de garantia econômica e social, coloca em movimento mecanismos compensatórios que se estendem da ação dos bancos centrais às políticas sociais como o seguro-desemprego. Tomando-se o conjunto dos mecanismos de ajuste público-privado colocados em marcha pela crise, a expansão do deficit e da dívida pública, complementam-se como elementos de controle dos riscos do sistema. Ao contrário da propalada oposição entre o Estado e as leis de mercado parece ser mais cabível assentar a análise na dinâmica das complementaridades das relações público-privadas.

¹⁰ Dois exemplos podem ilustrar a forma como os bancos centrais trabalham no sentido de reduzir os riscos de crises sistêmicas: o salvamento do Continental Illinois, em 1975, e a gestão da crise das dívidas dos países em desenvolvimento, em 1982/83. Em ambos os casos a participação financeira e negocial do Federal Reserve foi crucial. Ver: MOFFITT, M., *O Dinheiro do Mundo*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

Embora com uma série de particularidades, o caso brasileiro pode ser pensado como exemplo limite desta complementaridade das relações público-privadas na dinâmica econômica capitalista. Analisar a experiência brasileira dos anos oitenta sem atentar para a centralidade da posição ocupada pelo setor público no enfrentamento da crise e no ajustamento da economia a um novo modo de funcionamento seria deixar escapar o verdadeiro sentido da inserção estatal no contexto de desagregação do pacto desenvolvimentista. Do mesmo modo, não há como ignorar que o passivo governamental e as contas públicas, amplamente utilizadas pela política econômica, passaram a refletir a ação estatal na condução do ajustamento.

Três particularidades do caso brasileiro devem ser tomadas em conta como elementos que agudizam o papel estatal dentro da gestão da crise. A primeira é a própria natureza da presença estatal na economia, norteada pelo pacto desenvolvimentista e pela utilização da capacidade de intervenção governamental enquanto elemento de dinamização do desenvolvimento capitalista. Ao mesmo tempo, as instituições montadas nos anos sessenta para potencializar a acumulação produtiva vinham experimentando problemas derivados de seu envelhecimento e dos vícios de sua própria constituição. Um segundo aspecto a ressaltar é a forma pouco desenvolvida das políticas sociais, especialmente a ausência, pelo menos até meados da década, do seguro-desemprego. Os saques do FGTS e o déficit previdenciário substituíram, embora de forma muito limitada, este tipo de papel, que caberia ao Estado, mas, em contrapartida, a redução dos valores reais das prestações do sistema financeiro da habitação tiveram impacto altamente significativo sobre o poder de compra das famílias¹¹. Em terceiro lugar, a crise do endividamento externo obrigou a política econômica a colocar em andamento uma estratégia de geração de grandes saldos na balança comercial, que exigiram a mobilização do amplo leque de instrumentos à disposição do antigo Estado do pacto desenvolvimentista.

No caso brasileiro, a crise do padrão de desenvolvimento se deu já na segunda metade da década de setenta, na forma de redução do dinamismo do setor privado, compensado pela ação pública para que não se verificasse um processo recessivo. Desde o início do Governo Geisel, em 1974, o Estado colocou todo seu peso em favor da travessia de uma crise internacional sem danos ao projeto desenvolvimentista. De fato, as políticas

¹¹ O ônus desta conta recaiu sobre o Estado, na forma dos compromissos assumidos pelo Tesouro Nacional para com o Fundo de Compensação das Variações Salariais, cujo passivo potencial situa-se na casa dos US\$ 20 bilhões.

governamentais utilizaram-se de todo o espaço fiscal para manipular as expectativas cambiais e financeiras, os preços básicos da economia e para ofertar vultuosos créditos subsidiados aos setores eleitos como prioritários.

Conquanto este seja um processo onde o Estado vai perdendo paulatinamente a capacidade de ação frente ao rompimento do pacto desenvolvimentista e à crise da dívida externa, o período que merece atenção mais detida é a recessão de 1981 a 1983, dado que, neste período se desenha uma nova forma de operação do sistema econômico. Esta forma se sustenta por cerca de dez anos, embora se constitua na base da chamada década perdida e se caracterize pela estagnação econômica. Salvo por curtos períodos, como o do ano do Cruzado, sua lógica mais essencial permanece intocada. De qualquer forma, foi a saída para a incapacidade de articulação de formas alternativas de enfrentamento da crise. Note-se que, tomando-se décadas de experiência histórica brasileira, este foi o primeiro momento onde a saída encontrada para a crise foi meramente defensiva, sem que se conseguisse articular nenhuma fuga para a frente.

Três elementos podem ser tomados como nucleares dentro da concepção de política econômica que levou o País a passar a produzir inéditos mega-superavits comerciais a partir de 1983. O primeiro deles refere-se ao manuseio de dois preços macroeconômicos administrados pelo Estado no âmbito do que se poderia chamar de espaço fiscal, tomado de uma forma ampla: o câmbio e os salários. Através de seu poder monopólico sobre a fixação da paridade da moeda interna em relação à externa, as autoridades econômicas promoveram uma alteração dos preços relativos em favor dos exportáveis. Mais que isto, promoveu-se a substituição da regra cambial vigente nos anos setenta, que se constituía na desvalorização pelo diferencial entre a inflação externa e a interna. Embora tenham sido enormes as descontinuidades vividas durante os anos oitenta, a noção de que a desvalorização do câmbio tinha que seguir pelo menos em linha com a inflação interna acabou consolidada, sendo que a tendência foi sempre pela desvalorização acima destes níveis. No caso dos salários, a política econômica utilizou-se de todo o poder herdado do Estado do pacto desenvolvimentista para tentar promover a sua redução, objetivando diminuir a demanda interna e reduzir custos para as empresas que passavam a se direcionar à competição nos mercados externos¹². Conjugando os dois elementos, a política

¹² A capacidade governamental para definição do salário mínimo e da política de reajustes, bem como toda a estrutura de mensuração da produtividade através da justiça do trabalho conferem ao Estado um enorme peso na definição da massa salarial.

econômica visava promover uma forte alteração na relação câmbio-salário de modo a favorecer o conjunto de unidades produtivas com possibilidades de inserção no mercado externo.

É crucial notar que a alteração da relação câmbio-salário levou a alterações radicais na forma de funcionamento da economia. O achatamento salarial indicava uma opção de estreitamento do mercado interno, colocando em xeque a lógica do processo de desenvolvimento para o mercado interno que presidiu todo o período de vigência do pacto desenvolvimentista. Da mesma forma, a alteração da paridade cambial, iniciada em 1979, mas cujo movimento mais efetivo se deu em 1983, envolvia o rompimento de uma convenção aceita pelos agentes econômicos a qual foi um dos elementos responsáveis pela estabilidade do cálculo capitalista durante quase toda a década de setenta.

A dinamização das exportações através da manipulação da relação câmbio-salário incorria, entretanto, em graves questões do ponto de vista patrimonial. Na medida em que grande parte dos investimentos privados nos anos setenta foram financiados através de empréstimos em moeda estrangeira, os passivos das empresas, dada a mudança na paridade cambial sofreriam expressivo impacto. Em verdade, a política econômica esforçou-se, desde meados dos anos setenta em oferecer garantias aos agentes endividados em dólares de que não haveriam descontinuidades, oferecendo instrumentos de *hedge*, como os Depósitos Registrados em Moeda Estrangeira amparados pela Resolução n. 432 e pela Circular n. 230 do Banco Central.¹³ Por meio destes dois mecanismos, os agentes internos podiam repassar o risco cambial dos empréstimos por eles captados ao setor público, através do Banco Central. Do mesmo modo, a emissão de ORTN com cláusula de correção cambial cumpriu o papel de permitir aos endividados em moeda estrangeira uma forma de fuga ao risco de perda patrimonial.¹⁴

O processo operado na administração da dívida externa configura-se como uma enorme transferência patrimonial do setor público ao setor privado, dentro do contexto de ajuste macroeconômico. De um lado, as autoridades econômicas permitiram a transferência de passivos em processo de encarecimento ao setor público. De outro, através das empresas estatais, dos bancos oficiais e do Banco Central, o período anterior à crise da dívida de

¹³ DAVIDOFF CRUZ, P., *Dívida Externa e Política Econômica*, São Paulo, Brasiliense, 1984, Cap. 2.

¹⁴ Note-se, também, o papel do BNDES na crise, que passou de financiador do investimento a agente de socorro para saneamento financeiro de empresas.

setembro de 1982, o setor público assumiu todas as responsabilidades sobre a viabilização da posição do Balanço de Pagamentos frente às crescentes dificuldades na rolagem do serviço do endividamento. A fase inaugurada em 1983, das renegociações globais da dívida externa brasileira com os bancos credores assinala um envolvimento financeiro ainda maior do setor público, através dos Depósitos de Projetos, contas controladas pelos bancos externos junto ao Banco Central brasileiro, onde eram mantidos os recursos negociados a nível global.¹⁵

Ao mesmo tempo em que viabilizou o ajuste patrimonial do setor privado, o Estado deu condições às empresas para que elas se adequassem à nova realidade produtiva e de mercado. Uma das principais vias por onde isto se deu foi a sub-correção de preços públicos abaixo dos índices inflacionários e dos próprios custos de produção. Especialmente nos setores de energia e siderurgia foi muito clara a intenção de conceder um subsídio implícito ao setor exportador. A rápida reorientação da economia para o mercado externo também contou com vultuosas linhas de crédito subsidiado pelas Autoridades Monetárias, créditos-prêmio do IPI e do ICM e a isenção do Imposto de Renda sobre o lucro obtido nas exportações.¹⁶ É crucial notar que o esforço exportador foi muito mais que um ajuste do setor privado. Em verdade, realizou-se uma reconversão econômica, capitaneada pelo Estado.

A estratégia exportadora envolvia, no entanto, outros aspectos que seriam decisivos para a travessia da crise sem uma ruptura maior da malha produtiva. A redução na produção, determinada pelo ambiente recessivo, implicava em perda de lucratividade nas operações internas e abertura de grandes riscos para produtores menos preparados para a competição nos mercados externos. A queda nos volumes produzidos pelo conjunto da indústria só foi compensada por duas formas de políticas direta ou indiretamente conduzidas pelo Estado. A primeira foi a enorme flexibilização dos *mark ups*. As empresas privadas realizaram um forte movimento de preços para compensar parte das perdas derivadas do processo de ajuste recessivo, o que determinou, em diversos momentos, elevações dos patamares inflacionários. Este movimento foi realizado ao largo de qualquer tentativa de coordenação de preços. Esta estratégia de enfrentamento da crise só foi viável porque, ao mesmo tempo, o Estado promoveu uma sub-correção dos preços públicos, o

¹⁵ BIASOTO Jr., G., *Dívida Externa e Deficit Público*, Brasília, IPEA, 1992, capítulo 3.

¹⁶ BAUMANN, R. & H. C. MOREIRA, "Os incentivos às Exportações Brasileiras". In: *PPE*, vol. 17, n. 2, Rio de Janeiro, 1987.

que possibilitou a mudança de preços relativos entre os setores público e privado, em benefício deste último, sem que a inflação fugisse completamente de controle.¹⁷

Do ponto de vista dos fluxos financeiros internos, o papel do Estado, embora distinto daquele vivido nas trajetórias de ajuste de economias maduras, não foi menos fundamental. O rompimento do padrão de financiamento do setor público baseado no endividamento externo acabou por construir uma nova forma de direcionamento dos fluxos financeiros. A troca do endividamento externo pelo acesso a fontes internas de crédito foi elemento central na conversão da economia à estratégia exportadora e na mudança de posição patrimonial do setor privado. A dívida mobiliária passou a ocupar posição ainda mais preponderante dentro do sistema financeiro, passando a definir elevados níveis de taxas de juros, compatíveis com a estratégia de propiciar as condições para viabilizar o *drive* exportador. Para as empresas privadas, a possibilidade de realizar o movimento de preços acima descrito, os lucros obtidos com as exportações e os recursos que se tornaram ociosos, devido à redução das necessidades de capital de giro, conduziram-nas a uma posição de aplicadoras líquidas no mercado. Daí, as receitas não operacionais, decorrentes das aplicações financeiras a taxas de juros elevadas, passaram a ser tão importantes dentro das finanças empresariais.

O sistema financeiro também experimentou formas semelhantes de dependência relativamente aos movimentos realizados pelo Estado dentro da trajetória de ajustamento. A redução do volume de crédito global oferecido pelo sistema decorreu tanto da retração da demanda privada por crédito quanto da fuga realizada pelas instituições das empresas de maior risco, justamente aquelas que demandavam empréstimos. Ao mesmo tempo, o colapso do endividamento externo jogou o setor público no mercado interno de crédito, como já assinalado. Neste contexto, o sistema financeiro teve papel fundamental, as instituições passaram a se ocupar basicamente da função de intermediárias entre o Estado, tomador de recursos, e os agentes privados líquidos, ofertantes de financiamento. O descasamento de prazos entre os títulos públicos e a realidade diária da perspectiva de aplicação destes agentes teve no sistema bancário seu elo de ligação, mediante um prêmio de risco bastante generoso. Pode-se dizer que o negócio bancário passou a ser o carregamento da dívida mobiliária, recompondo as condições de funcionamento do sistema. Vale ainda lembrar que jamais o Banco Central se furtou a intervir nos momentos de crise

¹⁷ ALMEIDA, J. S. G., *Estrutura Patrimonial e Desempenho Financeiro: a Empresa Estatal e a Grande Empresa Privada na Crise Atual*. São Paulo, FUNDAP, 1985.

do sistema. Tanto na zeragem automática quanto nas liquidações saneadoras, ou nas trocas de títulos da dívida estadual, seu papel de prestamista de última instância foi exercido no melhor estilo das relações público-privadas numa economia onde o Estado foi o estruturador dos mercados financeiros.

Mas a apreciação da articulação da presença estatal ainda necessita de um elemento de importância crucial para a forma que assumiu a crise econômica e a deterioração das contas públicas. Numa economia de participação periférica dentro do contexto internacional, a referência monetária guarda, necessariamente, forte relação com a moeda reserva internacional. As crises vividas por diversas economias similares à brasileira mostrou enorme tendência à fuga de capitais e à dolarização dentro de processos hiperinflacionários abertos ou caracterizados por inflações cronicamente elevadas. No caso brasileiro, o monopólio de câmbio do Banco Central e a manipulação da dívida pública colocaram alternativas e barreiras à reprodução plena das trajetórias vividas por outros países. De fato, o processo de indexação e a oferta de títulos públicos a taxas de juros mais altas que as internacionais garantiram, pelo menos de 1982 a 1988, uma forma de manutenção de riquezas acumuladas em aplicações internas. Vale dizer, o Estado viabilizou, mesmo com prejuízo de sua própria posição patrimonial, a preservação de um espaço de valorização e de manutenção do valor de riquezas em moeda nacional.

O ajustamento promovido nos anos oitenta alterou radicalmente a forma de operação e a racionalidade do comportamento dos agentes econômicos. Dentro deste contexto, o Estado teve uma participação essencial, tanto como sinalizador das novas diretrizes da economia quanto como depositário de grande parte do ônus financeiro do ajustamento do setor privado à nova realidade. O setor público viabilizou que os agentes privados fugissem da perda de capital representada pelos passivos em moeda estrangeira e propiciou um rol de incentivos que se estendeu desde o crédito favorecido à sub-correção de tarifas públicas, passando pelo oferecimento de altas taxas de juros aos aplicadores no mercado financeiro.

O processo de ajustamento da economia brasileira à nova realidade do mercado internacional desenhado por Delfim Netto, perdurou, em seus marcos gerais, pelo menos até o início da década de noventa. Mas novos ingredientes das relações público-privadas passaram a ganhar força: as demandas sociais. Elas passaram a se colocar de maneira muito mais forte e com poder de pressão política inimaginável no contexto de vigência do pacto

desenvolvimentista, no período de maior solidariedade entre os interesses dominantes. Estas demandas podem ser sintetizadas no que ficou conhecido como pagamento da dívida social, ou seja, o resgate das condições de miséria vividas por milhões de habitantes, a reestruturação do setor de saúde, os programas de merenda escolar, a assistência a idosos, deficientes e crianças, o recálculo das aposentadorias do sistema previdenciário público e a extensão desta aos trabalhadores rurais, dentre outras. Note-se, também, que a pressão de setores organizados em instituições sindicais de caráter autônomo estabeleceram novos marcos para a relação Estado-Trabalho, do qual a maior expressão foi a criação do seguro-desemprego. Embora estas demandas possam se revestir de caráter episódico e sejam, por vezes, de sentido corporativo e até encubram pressões empresariais por fornecimento de mercadorias e serviços ao Estado, importa dizer que se consolidaram novos e poderosos pólos de pressão por recursos públicos.¹⁸ Vale notar que esta multiplicação das demandas colocadas sobre as contas públicas colaborou de forma decisiva para o desequilíbrio financeiro crescente, tendo sido uma forma de manifestação da gestão da política econômica possível, num quadro de deterioração das bases do Estado desenvolvimentista.

Sob esta perspectiva, diversas das decisões econômicas do Estado ganham sentido bastante distinto do que lhes é normalmente atribuído. As grandes questões das finanças públicas, como as relativas ao sistema tributário, à gestão patrimonial do Estado, em especial de suas dívidas, e ao conjunto do gasto público têm, na relação entre o Estado e as forças econômicas e políticas, o seu elemento decisivo. Como exemplo, as teses de que a dívida presente representa a somatória dos déficits passados passa a ter um conteúdo meramente formal. Do mesmo modo, a idéia de que basta vontade política para resolver a questão do deficit, e da inflação, por consequência, demonstra a sua fragilidade quanto à compreensão da complexidade da problemática em pauta.

1.5. A Gestão da Política Fiscal no Contexto da Crise do Pacto Desenvolvimentista.

A gestão da política econômica dos anos oitenta espelhou de forma completa a utilização do Estado e de seus instrumentos para a execução do ajustamento à nova

¹⁸ A criação do Orçamento da Seguridade Social, na Constituição Federal de 1988, assim como outros preceitos inscritos nesta Carta, marcou a emergência definitiva destes novos interesses. Note-se que a organização dos Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais de Seguridade, Saúde, Infância e Adolescência, Previdência e Cultura, dentre outros, passou a dar um caráter institucionalizado a estes grupos de pressão.

realidade, dentro de um contexto de impossibilidade de formação de consensos e articulações que envolvessem uma parcela significativa dos segmentos da sociedade. Como visto, o Estado utilizou-se de um amplo espectro de instrumentos próprios de uma estrutura montada com vistas à intervenção no domínio das relações capitalistas para promover a política econômica inicialmente delineada pelo Ministro Delfim Netto, voltada para o ajustamento externo e o salvamento dos setores mais importantes do que restara da antiga ordem. Na falência do pacto desenvolvimentista, e do formato de Estado a ele correspondente, entrou em causa a inserção estatal e a própria idéia de espaço fiscal. O antes inquestionável aparato intervencionista passa a ser um entrave, na medida em que conserva estruturas mas já não consegue gerar efeitos dinâmicos sobre o aparelho econômico.

A análise da execução da política fiscal nos anos oitenta, não pode deixar de estar referida ao esgotamento do pacto desenvolvimentista e da capacidade de ordenamento estatal. A sua condução foi marcada por elevados deficits públicos, pelo descontrole das fontes de financiamento e por uma administração onde os objetivos de caixa foram, sempre, preponderantes. De um lado, desmoronou-se a capacidade de iniciativa governamental típica dos anos cinquenta, onde expedientes parafiscais acabavam produzindo os recursos a serem mobilizados para cumprir as tarefas mais imediatas da agenda desenvolvimentista. De outro, a racionalidade da estruturação do Estado montada nos anos sessenta esgotou-se em suas várias dimensões. A realidade da política fiscal dos anos oitenta foi a de desagregação da capacidade de intervenção e articulação estatal.

É fundamental notar que a questão fiscal, embora central em toda a discussão sobre a crise brasileira, acabou por dar lugar a inúmeros movimentos contraditórios por parte da política econômica. A dificuldade crescente na execução das políticas governamentais, decorrente do formato geral do ajustamento realizado, implicou numa redefinição do quadro fiscal desprovida de um horizonte melhor definido. O processo de ajustamento conduziu os instrumentos nascidos no Estado do pacto desenvolvimentista à esterilidade do ponto de vista dinâmico. As diversas ferramentas que estruturaram, pela via do Estado, a economia brasileira contemporânea, esgotaram-se, indicando a desestruturação do próprio padrão de intervenção.

A sucessão de planos, pacotes e medidas de saneamento das contas públicas acabou por se realizar sem que estivessem claras as formas de inserção do Estado. Mesmo assim, as políticas não deixaram de ser conduzidas, tendo curso, inclusive, reformas profundas em certos setores. A política corrente, de curto prazo, e as mudanças estruturais foram de tipo diferente das realizadas durante o período onde o pacto desenvolvimentista presidiu a forma da participação estatal na economia. Na ausência de uma perspectiva que contemplasse as relações público-privadas, a tônica geral foi a da restrição do espaço fiscal ao aspecto orçamentário e da defesa do equilíbrio e do controle como elementos essenciais. As resistências às mudanças foram fortes, mas mesmo estas já não podem ser caracterizadas como defesa de uma forma de inserção estatal. Se as mesmas ainda são notáveis, isto se explica pelo seu conteúdo fortemente corporativo e específico.

A tensão existente entre grupos do aparelho estatal, defensores das teses do equilíbrio orçamentário, e os interesses articulados em torno de aspectos específicos ajudam a compreender a inconsistência da política fiscal na década de oitenta. Na medida em que não se formam consensos em torno dos temas mais fundamentais, as pressões políticas episódicas passam a assumir grandes proporções frente à frágil capacidade de resistência dos condutores da política fiscal. Foi fato notório que as políticas restritivas tiveram vigência definida no tempo, persistindo até que as pressões das mais diversas ordens as suplantassem. Inúmeros episódios comprovam este fato, como a violenta compressão salarial de 1984, as restrições creditícias e os saneamentos financeiros dos Estados e de seus bancos, os limites ao endividamento para as empresas estatais, ao final relaxadas, dentre outras.

Em verdade, uma análise da política fiscal dos anos oitenta e início dos noventa não pode deixar de registrar que ocorre um significativo processo de falsificação dos temas relevantes. Troca-se a realidade de uma política fiscal referida a uma política macroeconômica de ajuste exportador e aos escombros do Estado do pacto desenvolvimentista por uma perspectiva de exogeneidade da máquina pública nas suas mais diversas dimensões. A dívida pública deixa de ser o lastro usado para formação do mercado financeiro, e a última barreira contra a fuga para moedas estrangeiras, para ser tomada como indicador dos desequilíbrios passados do setor público. O deficit público aparece desprovido de sua especificidade para ser um mero *input* dos modelos econômicos. Ao mesmo tempo, a carga tributária passa a ser índice da pressão dos impostos sobre um produto definido aprioristicamente. Note-se que a própria taxa de juros, preço

macroeconômico fundamental na condução da política econômica, passa a ser tratada apenas como o prêmio de risco aos agentes que carregam a dívida mobiliária.

A questão do deficit público foi, certamente, o mais claro exemplo de toda a dificuldade em se tratar as contas do Estado vinculado ao pacto desenvolvimentista. Os anos setenta simplesmente não tomaram conhecimento do tema, a não ser no final do período, onde o recrudescimento do processo inflacionário deu lugar ao início de seu questionamento. Ao contrário, nos anos oitenta, o esforço, dirigido a princípio pela pressão exercida pelo Fundo Monetário Internacional, em medir e controlar o deficit, foi ponto essencial nas agendas de todas as equipes econômicas.

O primeiro fato marcante neste processo foi a definição da área de ação estatal relevante. Já nesta etapa ficaria clara a complexa teia de relações armada pelo Estado do pacto desenvolvimentista na montagem de sua capacidade de intervenção. Nesta perspectiva, é crucial ressaltar o caráter singular da interpenetração entre os domínios cambial, creditício e fiscal, todos inseridos na estruturação das Autoridades Monetárias enquanto detentoras, a um só tempo, do monopólio do câmbio, de uma ampla parcela da determinação do crédito global da economia, da gestão da dívida mobiliária e dos passivos em moeda estrangeira e de um grande conjunto de políticas fiscais. De outro lado, a construção do conceito de deficit, inspirado pelo Fundo Monetário Internacional, implicou uma visão reconcentrada do aparato estatal, diametralmente oposta à descentralização movida pela reforma administrativa dos anos sessenta. Todo o processo de extroversão ocorrido com o aparelho estatal na vigência do pacto desenvolvimentista reverteu-se numa recentralização em torno do Tesouro Nacional do conjunto de entidades e instrumentos que haviam servido como propulsores da ação dinâmica do Estado.

Esta recentralização se deu, no entanto, apenas do ponto de vista da capacidade financeira de ação destas entidades. A lógica do processo de descentralização, ao embutir a idéia de intervenção nos mercados e setores específicos, levou à problematização, em nível ainda mais elevado, de um dos traços característicos do Estado no capitalismo, qual seja, a dificuldade em delimitar as relações público-privadas. No caso brasileiro, a natureza da ação estatal, que se encarregou de estruturar o próprio capitalismo, encarregou-se de colocar condições ainda mais complexas. As reformas realizadas nos anos sessenta, de estabelecer uma ótica privada à atuação das entidades descentralizadas e das empresas, reforçaram este caráter, que no entanto, transformou-se no fracionamento do setor público

em interesses de segmentos específicos, na maior parte das vezes atuando apenas como caixa de ressonância dos interesses privados relacionados ao setor.

Este processo de feudalização do Estado ¹⁹ colocou limites muito definidos à capacidade de ajustamento das contas públicas, sendo parte crucial da explicação sobre a violenta deterioração do gasto público nos anos oitenta. A impossibilidade de hierarquização das despesas públicas, frente à resistência dos interesses políticos e econômicos de caráter setorial e regional, produziu uma realidade orçamentária marcada pelo corte linear. A incapacidade de articular e administrar os conflitos imprimiu à política fiscal uma prevalência do caixa sobre quaisquer outros instrumentos de ordenamento. Neste contexto, a pressão política passou a ser a variável essencial.

A emergência do deficit público como tema básico das políticas econômicas de estabilização, no contexto em que aqui é discutida a política fiscal, se desdobra na revisão do próprio formato macroeconômico da participação estatal na economia. Muito mais que a definição de uma variável da política macroeconômica, a questão do deficit passou a implicar uma certa postura sobre a participação estatal na economia. Logicamente, isto se deu depois que os principais ajustes de meados da década de oitenta tivessem sido operados, produzindo a reconversão da posição produtiva e patrimonial do setor privado. Em verdade, a discussão sobre o papel do deficit jamais ganhou concretude em termos das suas relações macroeconômicas. Em primeiro lugar, cabe assinalar que as avaliações quantitativas sobre as previsões para o deficit jamais foram aceitas pelos agentes econômicos, tanto pela descrença na sua metodologia, quanto pelas hipóteses sobre a manipulação dos seus números. O deficit sempre foi tido como um desequilíbrio presente, derivado da perdularidade do Estado.

Da mesma forma, a análise das vias que levariam o aparelho econômico a sofrer os impactos dos desequilíbrios do setor público jamais foi realizada de forma consistente. A relação entre deficit e inflação situou-se na hipótese clássica dos impactos monetários forçados pelo financiamento inflacionário do governo. Tese da mesma natureza aparece na racionalização novo-clássica de que a formação de expectativas inflacionárias dos agentes com base na avaliação das perspectivas sobre a evolução da dívida pública determinaria uma elevação de preços no presente por antecipação defensiva dos agentes contra futuras

¹⁹ MARTINS, L., *Op cit.*

perdas no valor patrimonial dos seus títulos ou contra aumentos de impostos no futuro para compensar a deterioração de sua posição patrimonial.²⁰

A maior expressão da inconsistência das teses levantadas sobre as relações entre a inflação e o deficit público pode ser encontrada no recente trabalho de Edmar Bacha, onde o autor, ciente de que os reduzidos valores efetivamente realizados dos deficits de 1990 a 1992, sustenta que o deficit reprimido, ao indicar um regime fiscal inconsistente, leva a uma avaliação inter-temporal de expansão de moeda no futuro, cujos efeitos são antecipados pelos agentes.²¹

O papel cumprido pelo deficit parece ter sido muito distinto dos que lhe são atribuídos pelas teses conservadoras. O deficit acabou sendo tomado pelo conjunto dos agentes econômicos como um índice do processo de desagregação do Estado enquanto condutor do pacto desenvolvimentista, ou do que dele restou, nos anos oitenta. O esgotamento do padrão de financiamento estatal da década de setenta acabou produzindo uma realidade que condicionou a própria escolha da variável mais utilizada para medir o deficit: o conceito de Necessidades de Financiamento do Setor Público Não Financeiro, cujo principal atributo é o de medir o desequilíbrio das contas públicas, através das fontes de crédito. Este passou a ser o conceito relevante para a crise financeira do Estado.

A análise dos resultados das contas públicas, sintetizado pelos números do deficit, em quaisquer dos conceitos existentes, não indica uma desestruturação que possa explicar todo o peso da crise do Estado na permanência da crise brasileira. A não ser em momentos dramáticos, como 1989, onde o deficit escapou ao controle devido ao próprio processo hiperinflacionário, as contas públicas mostraram resultados, que poderiam ser financiados se o contexto econômico não fosse de absoluto descrédito ao setor público. Da mesma forma, os números do endividamento público assumem proporções de impacto em grande medida derivadas da gestão das variáveis macroeconômicas como juro e moeda.

A crise do Estado do pacto desenvolvimentista gerou uma ruptura do estado de confiança que tornou os agentes econômicos extremamente descrentes na capacidade de revitalização fiscal e financeira do Estado. De fato, a avaliação sobre o deficit passou a se

²⁰ SAGENT, T. & N. WALLACE, "Some Unpleasant Monetarist Arithmetic". In: FEDERAL RESERVE BANK OF MINNEAPOLIS, *Quarterly Review*, fall, 1981, p. 1 a 17.

²¹ Ver: BACHA, E. L., "O Fisco e a Inflação: uma Interpretação do Caso Brasileiro". In: *Revista de Economia Política*, vol. 14, n. 1, São Paulo, Nobel, 1994, p. 5 a 18.

dar na perspectiva de sua sustentabilidade frente aos compromissos do Estado com os diversos agentes econômicos, sociais e políticos. As demandas postas para o Estado, antes confinadas às colocadas pelos interesses inseridos no pacto desenvolvimentista, multiplicaram-se, somando-se a estas as derivadas das políticas sociais e o atendimento às classes médias urbanas. Na verdade não importa que o atendimento, em grande parte, não se configure de fato, não gerando seu efetivo pagamento, mas as demandas de uma forma ou de outra, pela via política, econômica ou judicial, se colocam como pressão por recursos junto ao Estado.

É crucial notar que não se trata do déficit verificado, tampouco de inconsistência do regime fiscal, entendido dentro do conceito de Estado como elemento exógeno à dinâmica econômica. Ao contrário, trata-se das contas fiscais como elemento dentro de uma determinada dinâmica, estabelecida, em primeira instância, ao nível dos marcos mais gerais de funcionamento da economia, ancorados em consensos entre os agentes econômicos sociais e políticos. Contas estas refletidas dentro de uma certa definição de espaços e tarefas público-privadas.

A administração das contas públicas neste ambiente de incapacidade de pactação e articulação que assolou as camadas burocráticas e os interesses estabelecidos conduziu cada segmento da área pública a trajetórias distintas. O sistema tributário deformou-se por uma perspectiva meramente de caixa em sua gestão, ganhando níveis de iniquidade e degeneração jamais vistos. O controle dos gastos e do déficit acabou esbarrando nas pressões de fora e de dentro do próprio espaço público, sendo operados por uma perspectiva de curto prazo, sem nenhum compromisso com seu impacto macroeconômico e com a eficiência da ação estatal. Mesmo no que toca ao grande caso de êxito nas finanças públicas, que foi o reordenamento institucional e orçamentário, seus limites ficaram evidentes. Embora os avanços tenham sido grandes no sentido do controle, da transparência e da separação das política fiscal, monetária, creditícia e cambial, a capacidade de intervenção macroeconômica do Estado ganhou enormes restrições. A condução da política fiscal, na ausência de consensos em torno da inserção estatal, deu lugar a uma definição do espaço fiscal com grandes prejuízos para seu potencial dinâmico.

Dentro desta perspectiva, o desequilíbrio do setor público brasileiro não pode ser classificado como fiscal ou financeiro, como se procurou fazer durante grande parte da década de oitenta. Nem se pode entendê-lo apenas como uma questão patrimonial. Ele deve

ser compreendido como parte de um todo, onde as inter-relações entre o público e o privado ocorrem de forma continuada. Este processo não pode ser divisado no seu contexto síntese, qual seja, o valor do deficit público, mas deve sê-lo em cada uma das instâncias públicas, em cada forma de manifestação do Estado. Vale dizer, a crise fiscal e financeira do Estado só é compreensível no contexto da derrocada da capacidade de administrar os conflitos, que se impõe na ausência de pactos de caráter mais geral, desdobrada em cada uma das entidades e instrumentos da ação estatal. Demonstrar este processo é o esforço empreendido nos três capítulos que se seguem.

CAPÍTULO 2

O SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

2.1. Introdução

A análise da evolução e da dinâmica do sistema tributário pode mostrar um dos casos mais acabados da desarticulação institucional que atingiu o Estado brasileiro, na esteira do rompimento do pacto desenvolvimentista discutido no capítulo anterior. Certamente, nenhuma outra instituição poderia sintetizar de maneira tão completa o enorme poderio colocado nas mãos do Estado, nas décadas de sessenta e setenta, e a desestruturação da capacidade de ação estatal, a partir da década de oitenta. Em verdade, o sistema tributário forjado pelas reformas dos anos sessenta foi se tornando disfuncional devido a diversos fatores, dentre os quais se deve destacar: o processo inflacionário, a mudança na inserção externa da economia e os efeitos postos pela sua utilização enquanto instrumento do processo de acumulação de capital.

A crise do padrão de desenvolvimento e a impossibilidade política de se adotarem medidas consistentes de revisão e/ou reforma acabaram por produzir alterações episódicas e questionadas pelo conjunto dos agentes econômicos e políticos. O histórico dos pacotes de final de ano, presente na realidade brasileira desde 1982, mostra um enorme rol de medidas paliativas e que, não raro, foram revertidas ou questionadas na Justiça pelos contribuintes. Estas medidas, que visavam mitigar, ocasionalmente, os problemas de caixa das diversas esferas de governo, acabaram por desfigurar o sistema, retirando toda a lógica de sua conformação inicial. O fracasso em relação a todas as outras demandas colocadas para o aparato tributário foi completo. Não se consolidou um novo padrão de financiamento e nem mesmo uma nova distribuição de receita entre as esferas de governo, sendo que princípios fundamentais da tributação, como o relativo à progressividade, foram ainda menos observados que em outros momentos. Pior, os remendos a que o sistema foi submetido pela administração tributária o tornaram extremamente dependente do processo inflacionário e da hipertrofia que se deu na órbita da circulação financeira.

Muito embora a Carga Tributária Bruta tenha se fixado em níveis semelhantes aos do período do milagre econômico dos anos setenta, o início dos anos noventa tem sido palco de uma enorme discussão em torno da questão tributária. Estimulado, inicialmente, pelo debate sobre o equilíbrio das contas públicas, em particular as da União, o debate sobre o tema assumiu proporções muito mais significativas. A discussão passou a se referenciar a óticas que transcendem a questão da arrecadação para versar sobre aspectos como a interferência dos tributos na competitividade dos produtos brasileiros, nos mercados interno e externo, em sua relação com a produção externa e os reflexos da pressão tributária sobre a informalidade e o incentivo ao investimento. Em verdade, as mudanças estruturais da economia brasileira, no início dos noventa, levaram à crescente preocupação com a importância dos tributos na definição das condições globais de inserção da economia brasileira no mercado internacional. As dificuldades encontradas pelo Executivo Federal para dar resposta aos vários interesses, jogando a questão para a revisão constitucional, levaram a uma proliferação de propostas de reforma tributária. Em verdade, as propostas de revisão do sistema tributário foram usadas para, de modo explícito ou não, apresentar indicações de novas formas de inserção do Estado, modificando seu peso e suas atribuições na economia.

Analisadas em seu conjunto, as propostas de reforma demonstram o grande fracionamento dos interesses e a incapacidade dos segmentos isolados em colocar alternativas de caráter abrangente ao estado atual do sistema tributário e da ação estatal. As dificuldades dos distintos projetos de reforma de passar da ótica particularista ao que se poderia chamar de um projeto globalizante, dão a perfeita noção da ausência de quaisquer consensos sobre as funções do Estado na economia brasileira. A inviabilidade, até aqui verificada, na negociação dos pontos sobre a reforma, demonstra como a formação de algum tipo de consenso está distante de ser efetivada.

Para compreender este fenômeno é necessário ter em mente que o sistema tributário brasileiro viveu, nos anos oitenta e início dos noventa, uma crise de enorme magnitude, inserindo-se no quadro macroeconômico como um elemento de grande impacto sobre a degeneração das expectativas dos agentes econômicos. A crise do sistema tributário apresentou diversas faces, seja nas questões administrativas, seja no que se refere à estrutura e distribuição da carga tributária. A maior das evidências da desagregação do sistema pode ser dada pelos recorrentes pacotes de final de período, forçados pela constante

expectativa de queda da arrecadação, e/ou aumento dos gastos, e pela contestação judicial às medidas implementadas.

A explicação da permanente tendência à redução das receitas só pode ser encontrada num conjunto de fatores que levaram à disfuncionalidade do aparato tributário que se originou das reformas dos anos sessenta. O processo recessivo, o crescimento da informalidade, o peso das renúncias fiscais, a expansão da participação do mercado externo no conjunto da demanda e a emergência de um persistente regime inflacionário, tiveram papel importante na queda da arrecadação, mas não se pode dizer que estes fatores esgotem a questão. A indefinição sobre os rumos que o sistema tributário deveria seguir foi o ingrediente mais essencial desta degeneração do sistema. Nos diversos momentos em que tentativas de alteração da natureza da estrutura tributária tiveram lugar, o seu alcance acabou sendo limitado pela resistência dos setores atingidos. Isto não significa dizer que não foram colocadas propostas para a discussão de um novo sistema. Elas, sem dúvida, existiram. Tanto a proposta da Comissão de Reforma Tributária (CRETAD) para a Constituição de 1988 quanto o pacote de medidas fiscais do então Ministro Delfim Netto, em 1983 ou a Lei n. 7450, que precedeu o Plano Cruzado, ou mesmo com a Comissão Executiva de Reforma Fiscal, já no Governo Collor, configuravam-se como propostas abrangentes de mudanças do arcabouço tributário. Todas foram derrotadas pela incapacidade de aglutinar interesses suficientes em torno de si.

O sistema tributário brasileiro chegou aos anos noventa numa situação de completa desestruturação, tornando-se objeto de níveis de contestação sem precedentes. As pressões provenientes de diversos tipos de interesses e agentes econômicos vêm sendo sentidas pela administração tributária em magnitude muito mais intensa que a observada em qualquer momento da história recente. As contestações judiciais e as idas e vindas da legislação tributária levaram as críticas específicas a se avolumarem em tal magnitude que o sistema passou a ser questionado em sua totalidade.

A análise da questão tributária envolve a compreensão da crise fiscal e da própria inserção do Estado na economia brasileira. Esta crise se apresenta através de diversas dimensões, dentre as quais a capacidade de extrair recursos da sociedade é apenas um dos elementos presentes nesta problemática. Há que se considerar que fatores mais profundos são de grande importância para os recentes questionamentos à estrutura fiscal. Um destes fatores é a própria natureza da inserção estatal na economia, que condiciona e a capacidade

do Estado em desenhar novas formas de articulação entre as diferentes fontes de dinamismo do sistema econômico. O rompimento da composição de forças e interesses, que davam suporte ao pacto desenvolvimentista, teve grande impacto sobre a capacidade de tributar do Estado, favorecendo a degeneração do sistema e impedindo que novos pontos de consenso fossem elaborados dentro de eventuais ajustes ou reformulações.

Um segundo fator é o crescimento da importância dos tributos para as relações comerciais e financeiras com o exterior. A abertura comercial, em especial, e a financeira, de maneira secundária, colocaram uma nova realidade para a estrutura tributária. Novos elementos emergiram como decisivos para a produção e mesmo para a decisão empresarial quanto à localização de novas plantas. Numa situação de forte proteção da economia frente aos produtos importados, característica do pacto desenvolvimentista e do processo de substituição de importações, a estrutura tributária não representava grandes problemas para a produção interna, dado que a competitividade e a relação de preços frente aos produtos importados podiam ser arbitradas por medidas administrativas ou pelo estabelecimento de uma estrutura tarifária de alíquotas elevadas. Em economias abertas ao exterior, as exigências de compatibilidade entre as sistemáticas tributárias são muito maiores, dado que há limites à fixação de tarifas máximas e à manutenção de controles administrativos para a preservação da competitividade dos produtos nacionais.

Um terceiro fator, talvez de importância preponderante no campo dos conflitos políticos entre os distintos pólos de poder regional, é a distribuição de competências tributárias e a forma das transferências de recursos entre os distintos níveis de governo. Como ficou muito bem demonstrado na discussão que precedeu a elaboração do Capítulo Tributário da Constituição de 1988, o potencial de disputa em torno deste tema é tão grande que as propostas de melhoria técnica podem ser inviabilizadas pelo simples temor de que a alteração na distribuição do bolo de receitas seja afetada em detrimento dos interesses de determinados Estados ou Municípios. É importante notar que a mudança das condições dinâmicas do sistema, com a crescente importância do setor externo, passaram a radicalizar posições de agentes econômicos com respeito às transferências de renda inter-regionais. Ao mesmo tempo, a crise econômica fez com que as receitas tributárias tivessem importância ainda maior para as regiões menos desenvolvidas, acirrando a disputa por recursos.

Um quarto elemento a considerar é o crescimento das demandas sociais sobre segmentos da ação pública mal financiados dentro da estrutura tributária. Dois exemplos são contundentes. O primeiro deles é a seguridade social, onde a universalização de alguns direitos sociais, como a saúde e o benefício previdenciário mínimo, levaram a aumentos de alíquota nas contribuições que compunham as frágeis bases de financiamento do sistema, com efeitos danosos sobre os níveis de sonegação e o crescimento do questionamento econômico e jurídico. O segundo refere-se aos grandes centros urbanos. A fartamente diagnosticada restrição de recursos frente ao acúmulo de obrigações com a infra-estrutura e a miséria urbanas, permaneceram intocadas pela Constituição de 1988, conduzindo a um processo de sobreutilização do IPTU, que, desarmado da progressividade, acabou por ficar limitado entre as demandas judiciais e a reação política dos setores proprietários e dos interesses imobiliários das grandes cidades.¹

Uma rápida apreciação da evolução do sistema tributário nacional das reformas efetivadas em 1964/67 às modificações efetuadas em 1988 e nos anos posteriores, torna possível compreender a natureza do processo degenerativo e as razões que levaram o sistema a ser tão vulnerável a críticas do conjunto dos agentes econômicos. Embora a estruturação do sistema tributário tenha sido muito bem definida nos anos sessenta, enormes distorções foram se efetivando durante estas três décadas. A definição das bases de incidência da tributação indireta, maior avanço do sistema, perdeu-se frente à necessidade de captura de recursos. A definição do valor adicionado como base de incidência predominante foi solapada pelo retorno de tributos sobre faturamento. A própria administração tributária foi sendo realizada de modo a anular vários dos ganhos da legislação implantada nos anos sessenta, adotando procedimentos de substituição tributária que viesaram a utilização do valor adicionado como base de incidência, mesmo no que diz respeito ao IPI e ao ICM/ICMS. Na ausência da efetivação de mudanças globais e coerentes, a administração do sistema tributário acabou entregue às necessidades do caixa. A adoção de medidas de caráter emergencial foi a tônica, colaborando para acabar com a racionalidade herdada do sistema, tal como proveniente das reformas dos anos sessenta.

A grande virtude do sistema tributário dos anos sessenta acabou sendo, no entanto, o maior motivo dos problemas enfrentados durante os últimos anos. A enorme elasticidade

¹ O fracasso na obtenção de outras fontes de financiamento levou os Municípios de maior porte a tentativas de elevação de receitas próprias através do IPTU, especialmente entre 1990 e 1992. Em diversos casos, a reação dos contribuintes levou a discussão aos Tribunais, sendo a mesma objeto de movimentos organizados de desobediência civil quanto ao pagamento, como no caso do Município de São Paulo.

do sistema frente à expansão do produto, calcada na elevada alíquota potencial e na concentração da tributação indireta sobre produtos de origem industrial, abriu condições para que generosas isenções e reduções fossem concedidas no âmbito da política industrial e de fomento às exportações. Com as bases de incidência presas aos incentivos concedidos, a reversão cíclica, agudizada pelo desempenho tributário dado pelo caráter pró-cíclico do sistema, somente pode ser enfrentada com a diversificação dos fatos geradores, onde o mercado financeiro e o faturamento tiveram papel essencial. Neste rol, podem ser colocadas tanto a criação do FINSOCIAL quanto a utilização da subcorreção das tabelas de retenção na fonte do Imposto de Renda sobre o trabalho assalariado. Este último expediente gerava um arrecadação excedente no ano base, que era restituída no ano da declaração, atuando como uma espécie de empréstimo dos contribuintes ao governo.

Embora devesse se ocupar do conjunto do sistema fiscal, a reforma realizada através da Constituinte de 1988 não conseguiu fugir aos particularismos, dando incomensurável destaque à discussão e encaminhamento da questão federativa. A distribuição de recursos entre as distintas esferas de governo, tanto em termos de competência tributária, quanto no que toca às transferências de recursos, acabou renegando outros temas a uma posição secundária. Como fruto de sua articulação política, Estados e Municípios foram beneficiados, em detrimento da União, na distribuição do bolo tributário, colocando termo a um processo que vinha tendo curso desde o início da década de oitenta, marcado pelo questionamento à centralização tributária que caracterizou as reformas dos anos sessenta. Embora este processo de descentralização das receitas fosse inevitável, dadas as próprias características da organização política brasileira, não se pode deixar de estranhar que várias das alterações técnicas que vinham sendo propostas não tenham tido nenhum tipo de encaminhamento. Vale dizer, a ênfase no processo de revisão das receitas concentrou-se nas transferências e não no repasse de competências tributárias.

Enquanto instrumento das políticas governamentais, a derrocada do sistema de tributação na sua função de arrecadador de recursos só foi suplantada pela completa perda de capacidade de intervenção que se seguiu à crise das contas públicas. O sistema dos anos sessenta, que foi concebido como um gigantesco mobilizador e repassador de recursos entre os setores velhos e os eleitos pelas políticas industrial, regional, agrícola e de comércio exterior, chegou aos anos noventa com reduzidíssimas condições de desempenhar qualquer papel ativo na dinâmica econômica. Mesmos os incentivos restantes, persistiram muito mais pela pressão dos segmentos interessados do que por se constituírem em políticas do

Estado. A própria impossibilidade financeira do setor público fez com que todos os elementos dinâmicos do sistema fossem revertidos ao longo dos anos oitenta.

De fato, a questão da renúncia fiscal, tão discutida nos últimos anos sob a ótica da evasão de recursos, merece ser também tratada sob o enfoque de que sua existência dentro do sistema tributário significava um poderoso elemento de intervenção econômica. Deve-se ter em mente que a própria reforma dos anos sessenta já dotava o sistema de uma série de instrumentos destinados a alavancar o crescimento econômico, com especial ênfase à viabilização de grandes projetos de desenvolvimento regional. Ao lado disto, a diretiva de viabilizar a constituição do mercado de capitais levou o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica a ser objeto de incentivos como o Decreto-lei n. 157. O comércio exterior foi um dos grandes beneficiários das facilidades fiscais, tanto pela não tributação sobre o lucro, quanto pela isenção na tributação indireta, viabilizada por programas como o BEFIEX². A utilização indiscriminada de programas como este acabou por levar a uma séria divergência entre a potencialidade de arrecadação do sistema e a receita efetiva, aspecto que teve grande impacto nas contas públicas em meados da década de oitenta, quando, nem mesmo a recuperação econômica aumentou o patamar de receitas, devido ao papel preponderante das exportações naquele momento. Este aspecto, no entanto, é um exemplo a mais do processo disruptivo de que foi vítima a administração fiscal, inviabilizada de gerir e manter os instrumentos por ela própria criados.

O caráter disfuncional do sistema tributário frente à dinâmica econômica pode ser percebido nos procedimentos tomados frente às perdas financeiras causadas pelo processo inflacionário, aliás um dos poucos campos onde a administração tributária foi efetiva. Os largos prazos entre os fatos geradores e o recolhimento dos tributos aos cofres públicos, que acabaram sendo operados como capital de giro pelas empresas, foram se estreitando de tal forma que, no início dos noventa, passaram, em muitas ocasiões, a preceder ao efetivo recebimento pela empresa dos recursos faturados. Diversos outros elementos, como a não indexação de créditos e débitos tributários, passaram a causar ainda maiores danos à administração empresarial, condicionada pelo que passou a ser chamado de planejamento tributário.

² OLIVEIRA, F. A., *A Reforma Tributária de 1966 e a Acumulação de Capital no Brasil*, São Paulo, Oficina de Livros, 1992.

As fragilidades do sistema brasileiro atual são, certamente, inúmeras, mas as dificuldades na formulação de propostas de mudança que atendam à constelação de fatores e interesses afetados parecem ainda maiores. A impossibilidade de se produzir uma proposta que respeite e aproveite o grau de complexidade a que o sistema tributário brasileiro chegou e, ao mesmo tempo, dê conta de novas questões como a nova forma das relações com o exterior, só pode ser explicada pela inexistência de novos consensos políticos em torno do papel e das funções do Estado brasileiro.

O processo de votação da Emenda Constitucional n. 3, de dezembro de 1992, pode sintetizar de maneira admirável toda a dificuldade em torno da mudança e do gerenciamento do sistema. A extensa lista de mudanças terminou por se limitar a três medidas: a) criação do imposto sobre movimentações financeiras; b) extinção programada para 1996 do Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis; e c) eliminação, também para 1996, do Adicional sobre o Imposto de Renda de competência estadual. Tudo isto após um processo onde nem mesmo a previsão de receita era conhecida, sendo que a Carga Tributária Bruta situava-se em valores não muito distantes aos verificados durante os anos do milagre econômico. A criação de um tributo tão antieconômico quanto o IPMF é reveladora, na verdade, da impossibilidade de se definir tanto um novo sistema como os seus contribuintes.

2.2. A Evolução das Receitas Públicas de 1970 a 1993

A discussão sobre a evolução e a magnitude das receitas públicas no Brasil tem apontado inconsistências analíticas de grande magnitude e enormes dificuldades, mesmo no arrolamento das principais questões. Por um lado, a colocação de alguns setores econômicos e sociais tem sido recorrente no sentido de apontar a inconsistência dos atuais níveis de pressão tributária sobre os contribuintes. Por outro, a razão que tem movido as propostas de reforma fiscal do Executivo e as mudanças operadas ao nível do Poder Legislativo têm se realizado com o objetivo básico de aumentar ou recuperar a carga tributária. Na verdade, não há sequer consenso sobre quais números devam ser tomados como ponto de partida para as discussões. Como se verá à frente, pela simples análise da participação tributária no produto interno, o desempenho obtido entre 1990 e 1993 deveria ser tomado como excepcional, dados a estagnação da economia e os problemas jurídicos

com os indexadores e os próprios tributos, desautorizando a criação de novos tributos ou contribuições ou ainda a busca de recursos adicionais.³

A análise da evolução da Carga Tributária Bruta, no conceito de contas nacionais, pode ser um ótimo ponto de partida para a avaliação do sistema tributário brasileiro, especialmente se as preocupações se relacionam aos dois pólos da questão: a efetiva pressão sobre a renda interna, do ponto de vista macroeconômico, e a capacidade das diversas esferas públicas em ter acesso à receita global gerada por tributos e contribuições. Além disso, a verificação dos principais elementos da estrutura tributária e da evolução de sua importância relativa, permite aferir a maneira pela qual se deu o processo de arrecadação de recursos junto à economia.

A opção pela carga tributária prende-se ao fato de que ela dá conta de toda a ação pública, que não é realizada através das empresas de economia mista, abrangendo elementos constitutivos da formação do Estado brasileiro, particularmente os empréstimos compulsórios, os fundos patrimoniais e diversas formas de receitas para-fiscais. Trata-se, pois, não apenas da relação entre receitas e despesas, mas da capacidade de mobilização de recursos sob o comando do Estado. O perfil gerado pela análise das contas nacionais permite que sejam melhor identificadas as relações entre as receitas auferidas pelo Estado e a natureza de seus gastos, definida pelas atribuições que lhe foram colocadas por fatores de ordem social, econômica e política. Na verdade, esta análise permite que a análise dos grandes números seja abandonada em prol de uma qualificação da conformação da carga tributária.

É importante notar, antes de passar à análise dos dados verificados, que a carga tributária é um conceito atrelado ao resultado efetivamente conseguido pelas Administrações Federal, Estadual e Municipal. Ou seja, trata-se da receita que é realmente recebida pelos cofres públicos. As restituições às Pessoas Físicas e Jurídicas, relativas a recolhimentos excessivos de Imposto de Renda ou aos incentivos fiscais são deduzidas das receitas orçamentárias anuais para a aferição da carga tributária. Do mesmo modo, isenções, reduções de alíquota e créditos-prêmio não são considerados como receita. Vale dizer, o conceito de Carga Tributária Bruta não se refere ao potencial de recolhimento de

³ Note-se que os números aqui discutidos tiveram sua relação com o PIB realizada nas novas bases, divulgadas pelo IBGE em outubro de 1994. Como as alterações reduzem o produto brasileiro para toda a década de oitenta, a Carga Tributária Bruta sobe, também para toda a série. Ver: IBGE, *Contas Consolidadas para a Nação - Brasil: 1980/1993*, Rio de Janeiro, 1994.

tributos e contribuições, dada a legislação em vigor, mas ao ingresso de recursos efetivamente verificado.⁴

Tomada em seu movimento histórico, de 1970 a 1993, a Carga Tributária Bruta apresentou expressivo equilíbrio, em termos de comparação com o Produto Interno Bruto, na primeira metade do período e enorme volatilidade na segunda. Através da Tabela 2.1 é possível verificar que durante toda a década de setenta, a Carga Tributária Bruta situou-se entre 24,5% e 26% do PIB, tendo permanecido sempre acima dos 25% do PIB até 1978. Este quadro foi revertido na década de oitenta. A forte variabilidade que tomou conta das receitas públicas produziu resultados tão díspares quanto os 30% do PIB, em 1990, ou 22,9% do PIB, em 1988. A variabilidade da Carga Tributária Bruta na década de oitenta situou-se entre 17,4% acima da média e 10,4% abaixo da mesma, tendo sido a diferença entre os pontos de máxima e mínima arrecadação de 7,1% do PIB. Note-se que, tomado o período de 1970 a 1980, o vale e o pico de receitas situaram-se a apenas 3% da Carga Tributária Bruta média, tendo sido a diferença entre a menor e a maior de menos que 1,4% do PIB.

No início da década de noventa, apesar de sitiado por pressões de todas as ordens, o sistema tributário brasileiro ainda conseguiu manter níveis bastante razoáveis de geração de receitas, relativamente ao verificado nos anos setenta. A Carga Tributária Bruta manteve-se entre 25,1% e 26,3% do PIB, no período de 1991 a 1993, respectivamente. O clima de estagnação econômica vivido no período, as expressivas demandas judiciais postas contra importantes fontes de receitas, os problemas com a contestação da indexação dos tributos pela TR, ocorridos no início de 1991, a crise administrativa da Receita Federal e a própria falta de credibilidade do Executivo Federal, notadamente durante o ano de 1992, fazem o nível de carga alcançado no primeiro biênio dos anos noventa extremamente expressivo. Apenas por estes números globais seria difícil defender que o sistema tributário devesse ser reformado para se tornar mais produtivo.

A comparação da evolução da Carga Tributária Bruta com o movimento cíclico da economia brasileira mostra que a estruturação do sistema tributário tornou as receitas públicas extremamente sensíveis à evolução do nível de atividades e, especialmente, do mercado interno. Através da Tabela 2.3. pode-se verificar o desempenho da carga em períodos selecionados. Note-se que, para tal fim, foram desdobrados os seguintes períodos:

⁴ AFONSO, J. R., *Notas sobre a Questão da Carga Tributária no Brasil*, Rio de Janeiro, 1987, mimeo.

a) auge cíclico do milagre (1970 a 1974); b) desaceleração do crescimento (1975 a 1980); c) crise recessiva decorrente do endividamento externo (1981 a 1983); d) crescimento econômico baseado nas exportações (1984 e 1985); e) ano do Plano Cruzado; f) período final do Governo Sarney (1987 a 1989); g) ano do Plano Collor; e h) início dos anos noventa (1991 e 1993). Em cada período foi calculada a média simples da participação da Carga Tributária Bruta no PIB.

Os dados mostram que a Carga Tributária Bruta pouco flutuou nos três primeiros períodos, mantendo-se acima de 25% do PIB, sendo a média do período recessivo de 1981/83 superior à verificada no auge do "milagre". A deterioração das condições de operação do sistema tributário só foi plenamente sentida nos períodos de crescimento voltado para o mercado externo de 1984/85 e 1987/1989, onde o descontrole inflacionário também colaborou para reduzir a receita efetivamente arrecadada. Os anos de 1986 e 1990 aparecem na série como atípicos. No primeiro caso pela mudança da dinâmica de crescimento que passou a se centrar no mercado interno. No segundo, os impostos extraordinários sobre a riqueza e o fim do anonimato fiscal, que pode ser percebido como uma mudança do regime administrativo foram responsáveis por este desempenho excepcional. Já os anos de 1991 e 1992 apresentam Carga Tributária Bruta acima da média da década anterior como reflexo das mudanças constitucionais de 1988, que foram sendo operadas ao longo do período.

A análise dos números globais da Carga Tributária Bruta não revelam, no entanto, que diversas revoluções foram sendo operadas dentro da estrutura do sistema tributário brasileiro. Quatro fatores devem ser destacados como principais determinantes das alterações que foram se operando dentro do sistema. O primeiro deles foi a administração dos tributos no sentido de alavancar o investimento nos setores eleitos pela política industrial e de comércio exterior. O segundo, foi a ótica meramente arrecadadora impressa ao sistema durante os anos oitenta, na incapacidade de promover reformas de maior profundidade e tendo que trabalhar com bases de incidência solapadas pelas enormes renúncias tributárias da década anterior. O terceiro foi o crescimento das necessidades de recursos do conjunto dos gastos da seguridade social. Por fim, a pressão de Estados e Municípios gerou, antes e depois da reforma constitucional de 1988, fortes recomposições nas competências tributárias e reações por parte do Executivo Federal na administração tributária, com a discriminação dos tributos partilhados com outros níveis de governo.

Um conjunto destas alterações começou a se delinear ainda nos anos setenta, enunciando os graves problemas que seriam enfrentados nos anos posteriores pela política tributária. Embora a média da Carga Tributária Bruta tenha sido, no período de desaceleração cíclica de 1975 a 1980, apenas 0,34% inferior à média do período de auge do "milagre" econômico, cerca de 25,5% do PIB, a sua composição alterou-se profundamente. A redução dos dois grandes tributos indiretos criados pela reforma de 1966, IPI e ICM, fez com que a receita conjunta destes dois impostos caísse de 10,26% para 7,65% do PIB. Embora os dois tributos sejam reconhecidamente pró-cíclicos não há como imputar à desaceleração do crescimento econômico toda a culpa pela retração da receita. Em verdade, foram as políticas de isenção e redução de alíquotas, operadas largamente durante o quinquênio anterior, as grandes responsáveis pela queda. Note-se que o IPI, mais intensivamente utilizado pela política industrial experimentou, isoladamente, redução de 34%, na média do período frente ao anterior.⁵

Ao lado da derrocada dos principais tributos criados nas reforma dos anos sessenta, assistiu-se à ascensão de dois outros tipos de receitas. De um lado, as contribuições previdenciárias, especialmente as incidentes sobre a folha salarial expandiram-se na esteira do crescimento da massa salarial e da formalização do mercado de trabalho. A Tabela 2.4. mostra que esta receita, que tivera participação média de 17,5% na Carga Tributária Bruta entre 1970 e 1974, passou, no período seguinte, a 21,5%. De outro lado, uma receita parafiscal passou a ganhar participação expressiva. O PIS/PASEP, fundo patrimonial criado no início da década, passou a dar conta de 4,6% da Carga Tributária Bruta, em lugar de 1,9%, média do período anterior.

A terceira fase da periodização aqui utilizada foi a primeira onde o sistema tributário demonstrou sua excessiva aderência à evolução do nível de atividade e os problemas colocados para a realização de ajustes na Carga Tributária Bruta, conservando a mesma base tributária. A forte retração do produto realizada naquele período, em meio à crise da dívida externa, trouxe sérios problemas aos tributos incidentes sobre o valor adicionado. O IPI teve sua participação na receita total diminuída a 8,3%, metade da marca verificada nos início da década anterior. Já o ICM passou a significar apenas 19% da Carga Tributária Bruta. Embora menor, em termos de valor absoluto, a Carga Tributária Bruta não se retraiu na comparação com o PIB devido, de um lado, à queda do denominador, derivada da crise recessiva e, de outro, às várias medidas adotadas, em 1982 e 1983, no

⁵ BONTEMPO, H. C., *Subsídios e Incentivos: Uma Avaliação Quantitativa Parcial*, Brasília, 1988, mimeo.

sentido de refrear a queda da arrecadação e auxiliar no combate ao deficit público, que passara a ser um tema central nas negociações com o Fundo Monetário Internacional.

Este período, no entanto, marcou o início de uma mudança estrutural do sistema que implicou danos irreparáveis à sua racionalidade. Em maio de 1982, foi criado o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), cuja base de incidência era o faturamento das empresas comerciais e industriais, taxadas a uma alíquota de 0,5%. No caso das empresas prestadoras de serviços, inclusive financeiros, a base de cálculo seria o imposto de renda devido, tributado a uma taxa de 5%. Desde sua criação, o novo tributo foi tratado como contribuição social, sendo sua administração entregue ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. O novo tributo colocava-se frontalmente contra a lógica da tributação indireta definida pelas reformas dos anos sessenta, calcada no valor adicionado, dado que produzia um efeito cascata sobre o preço das mercadorias, sendo a carga tributária tanto mais alta quanto maior o número de transações realizadas na cadeia produtiva antes da venda final. Apesar de colocar-se flagrantemente contra o princípio da neutralidade, o tributo recém criado atendia a três requisitos fundamentais àquela altura: a) facilidade de aferição e cobrança, com rápido retorno de caixa, mesmo sob condições de alta sonegação; b) a nova base de incidência, o faturamento, não havia sido objeto das políticas de isenções e reduções realizadas sobre as bases do IPI e do ICMS; e c) o novo tributo não era partilhado com os Estados e Municípios, viabilizando a recuperação das receitas que vinham sendo perdidas pela atuação política destes junto ao Congresso Nacional.

Várias medidas adotadas durante este período mostraram a tendência à sobreutilização das bases tributárias existentes. Ao final de 1981, através do Decreto-lei n. 1910, a alíquota da Contribuição de Previdência incidente sobre os empregadores passou de 8 a 10%. A contribuição dos empregados passou ser realizada através de uma escala progressiva de 8,5 a 10%. Até mesmo os aposentados e pensionistas passaram a contribuir para o equacionamento do rombo da previdência, com 5 e 3%, respectivamente, sobre os benefícios. Ao mesmo tempo, uma reestruturação das alíquotas do IPI tentava deter a queda deste tributo, notadamente sobre automóveis, produtos de perfumaria e artigos esportivos.

Durante este período, iniciou-se o processo de redirecionamento das bases tributárias do Imposto de Renda. Ainda em 1982, com vigência prevista para 1983, a administração tributária procurou forçar a arrecadação sobre os grandes contribuintes. A

alíquota de IRPJ para as grandes empresas caiu de 35 para 30%, enquanto a incidente sobre os lucros das pequenas empresas foi reduzida de 30 para 25%. Ao mesmo tempo, os lucros superiores a 60 mil ORTN tiveram uma elevação da alíquota adicional de 5 para 10% e as instituições financeiras viram aumentada a alíquota adicional incidente sobre seus lucros de 10 para 15%⁶. O fortalecimento dos adicionais também implicava um subproduto importante para os cofres federais, a redução da base de cálculo para aplicação do limite de 40% para incentivos fiscais ao desenvolvimento regional e setorial, dado que os adicionais não eram computados para tal fim.

Cabe notar que a expansão da carga tributária sobre as instituições financeiras nada mais era que um expediente da política tributária para recapturar parcela dos lucros derivados da faculdade do sistema bancário em se apropriar de imposto inflacionário, dada a manutenção, pelos agentes econômicos, de recursos financeiros em conta corrente. Em verdade, tratava-se de recuperar uma parcela dos sobre-lucros facultados ao sistema bancário pelo tipo de condução que se vinha impondo à política econômica. De fato, as medidas acabaram produzindo resultados expressivos para o caixa governamental. A Tabela 2.5. mostra que, em 1983, ocorreu forte crescimento da participação das receitas de Imposto de Renda auferidas junto às Pessoas Jurídicas.

De outro lado, a tributação da renda da Pessoa Física passou a exaurir sua base de incidência, dada a forte retração imposta aos salários médios e baixos pelas várias medidas de contenção da demanda interna realizadas ao amparo das políticas do Fundo Monetário Internacional. Especialmente a partir de 1980, as tabelas de retenção na fonte para o rendimento do trabalho foram sistematicamente subcorrigidas, resultando em níveis de recolhimento mensal superiores aos que seriam efetivamente devidos, quando levados à declaração anual. As restituições passaram a ser a norma do sistema. Em verdade, esta inobservância do princípio de antecipação da tributação da renda segundo as bases correntes significava um empréstimo compulsório para os cofres federais a uma taxa de juros igual a zero. Esta prática apenas escancarava a natureza da administração tributária do período, qual seja, a prevalência das diretivas do fortalecimento do caixa federal sobre quaisquer outras ponderações.

⁶ Decreto-Lei n. 1967, de 23 de novembro de 1982. Ver OLIVEIRA, F. A., *A Crise do Sistema Fiscal Brasileiro: 1965-1983*, Campinas, 1985, pág. 204. (Tese de Doutorado).

As medidas adotadas durante aquele período foram especialmente importantes para assegurar a manutenção da Carga Tributária Bruta. Apenas a implementação do FINSOCIAL foi responsável, na média de 1981/83 por 0,34% do PIB em novos ingressos, sendo que no seu primeiro ano de funcionamento pleno, 1983, sua receita foi de 0,63% do PIB. O IOF também passou a representar muito para a Carga Tributária Bruta ao saltar da média de 0,48% do PIB, em 1974/80, para 1,02%, em 1981/83, passando a significar 3,9% do total de receitas. Também o Imposto de Renda experimentou forte evolução, consolidando sua posição de principal fonte tributária da União, com participação de 13,3% na Carga Tributária Bruta. Por fim, as contribuições vinculadas à Previdência Social seguiram expandindo sua participação na Carga Tributária Bruta, alcançando 6,05% do PIB, ou seja, 22,8% do total das receitas.

Ainda um último aspecto a notar dentro dos movimentos da arrecadação e da administração tributária de 1981/83 é a derrocada dos Impostos Únicos e Especiais (combustíveis e lubrificantes, minerais, energia elétrica, comunicações e serviços de transporte rodoviário), que perderam mais de 50% de sua arrecadação efetiva. De fato, a permanência destes impostos dentro da estrutura tributária implantada em 1966 era altamente questionável, sendo apenas inteligível através da força dos interesses aos quais eram vinculados os recursos arrecadados. Na verdade, embora a proposta da reforma dos anos sessenta previsse a sua extinção, estes tributos subsistiram e mantiveram a forma monofásica de cobrança, completamente inconsistente com uma estrutura tributária baseada no valor adicionado. Prevaleceram, também, as antigas vinculações, mostrando a força dos interesses constituídos ao longo das décadas do exercício do poder de comando sobre o gasto das camadas burocráticas comprometidas com o projeto desenvolvimentista. O início dos oitenta mostrou a redução do poder de fogo destes setores. De um lado, pela expansão da repartição de receitas relativas a estes tributos com Estados e Municípios. De outro lado, a política tributária, preocupada em recuperar para a União os recursos perdidos para as administrações subnacionais através da ação política destas junto ao Congresso Nacional, negligenciou suas competências na gestão destes tributos, em benefício dos não partilhados.

O biênio 1984/85 foi, sem dúvida, um dos mais singulares e reveladores da experiência tributária brasileira. Apesar da expressiva recuperação da atividade econômica, após a forte recessão vivida no triênio anterior, a carga tributária não experimentou recuperação, tendo se reduzida sua relação com o produto interno. A queda de 2,8% do PIB, na média do biênio, frente ao período 1981/83 somente pode ser

explicada pela natureza da montagem do sistema tributário brasileiro. Seu foco sempre esteve voltado para a tributação das rendas e dos fluxos de negócios realizados para o mercado interno. As transações com o exterior permaneciam isentas, no caso do Imposto de Renda sobre o lucro ou mereciam altas benesses fiscais como os créditos-prêmio do IPI e do ICM e um grande número de privilégios ao amparo de programas de incentivo à exportação como o BEFLEX.

O comportamento do ICM e do IPI neste período retratam de forma admirável a realidade do sistema tributário brasileiro no ápice da estratégia exportadora. Enquanto o ICMS mostrou elasticidade quase nula frente ao crescimento do produto, dado que a recuperação de receita não foi além de 0,15% do PIB, o IPI experimentou o pior desempenho de sua história. A média de arrecadação do biênio foi de 1,52% do PIB, com perda de mais que 25% frente à receita verificada no triênio anterior. Certamente, o principal motivo para este comportamento foi a pressão dos Estados e Municípios contra as facilidades tributárias ancorados no ICMS, as quais efetivamente foram sendo reduzidas antes que as viabilizadas através do IPI, como no caso do crédito-prêmio.

O biênio 1984/85 também trouxe outro traço que passou a problematizar a capacidade da estrutura tributária egressa das reformas de 1966 em produzir os recursos necessários à manutenção da ação pública. De fato, a queda dos níveis de emprego, dos salários médios e dos níveis de formalização do mercado de trabalho foram bastante expressivas, marcando uma tendência que perdura até os dias atuais. A perda de dinamismo da folha salarial, de importante participação nas bases de incidência do sistema tributário, notadamente no caso do FGTS e da contribuição de empregados e empregadores para a previdência social inverteu o comportamento expansivo que estas receitas vinham apresentando desde os anos setenta. Mesmo frente ao triênio recessivo, as contribuições previdenciárias experimentaram, em 1984/85, redução superior a 1% do PIB, caindo de uma participação de 22,8% para 20,9%, nas receitas totais. O caso do FGTS foi ainda mais dramático. Tomados os mesmos períodos de comparação, as receitas caíram quase 0,4% do PIB. Note-se que, embora as bases de incidência sejam semelhantes, a receita de FGTS caiu 27%, enquanto as contribuições de previdência se contraíram em 18%. Esta discrepância se deve à percepção, para efeito de aferição da Carga Tributária Bruta, das entradas líquidas de resgates, dado o formato de fundo patrimonial desta receita pública.

O período em pauta magnifica uma tendência já comentada, que passou a caracterizar o sistema tributário brasileiro no período recente, qual seja, a forte participação da base de incidência representada pelos ganhos derivados do processo inflacionário e da alta taxa de juros. Como reflexo das reformas do Imposto de Renda efetivadas ainda em 1983, a retenção na fonte sobre rendimentos do capital passou a significar, em 1985, 28% da receita total do Imposto de Renda. Em verdade, tratava-se de tributar as aplicações financeiras de curtíssimo prazo, realizadas a altas taxas de juros. Como o Estado era o grande pagador destas taxas, o sistema tributário era um mero canal de recuperação dos recursos despendidos através da dívida pública.

A tributação dos ganhos financeiros através da retenção de rendimentos do capital somou-se, no biênio 1984/85, aos recursos provenientes da tributação do lucro das entidades financeiras, que está inserida dentro do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica. É importante notar que, no biênio, devido à reversão de diversas das medidas tomadas em 1983 e à isenção para o lucro derivado da exportação de mercadorias e serviços, a arrecadação do Imposto de Renda sobre a Pessoa Jurídica conheceu forte retração, passando de 46% do IR total, em 1983, para 27%, em 1985.⁷ Na verdade, as instituições financeiras é que continuaram a colaborar com grande parte desta receita. Desta forma, o principal tributo federal amoldou-se às características mais gerais de funcionamento da economia, passando seu patamar de arrecadação a depender dos níveis de inflação e taxas de juros e dos lucros derivados da capacidade do sistema bancário em extrair ganhos derivados do chamado "imposto inflacionário".

A realidade conhecida pelo sistema tributário brasileiro nos anos oitenta foi completamente invertida em 1986. Com a adoção do Plano Cruzado as condições de operação da economia modificaram-se inteiramente, imprimindo-se uma dinâmica calcada no mercado interno, em substituição ao modelo exportador engendrado pelo ex-ministro Antônio Delfim Netto, a partir de 1983. Recuperando um ambiente econômico semelhante ao dos anos setenta, a Carga Tributária Bruta cresceu, tomando-se a comparação em termos de participação no PIB, 8,7%, frente à média do biênio anterior tendo superado a mesma em 2 pontos percentuais do PIB. Além disto, há que se frisar que diversas medidas foram tomadas no campo da administração tributária previamente à adoção do programa de

⁷ A isenção oferecida aos lucros das mercadorias exportáveis tem um impacto potencial mais expressivo que o poderia indicar a aferição dos números a partir das transações externas, dado que passam a existir grandes oportunidades de planejamento tributário para que os lucros derivados da produção para o mercado interno sejam descarregados nas transações externas.

estabilização econômica, que ficou conhecido como Plano Cruzado, mais especificamente no pacote tributário de final de 1985.

As principais medidas adotadas neste momento foram:

a) na área da tributação sobre rendimentos e ganhos de capital, a grande modificação foi a introdução da tributação exclusiva na fonte, em 40% sobre o rendimento real, evitando as compensações realizadas nas declarações anuais das Pessoas Físicas e Jurídicas. Além disto, diversas operações que permitiam a elisão na tributação sobre o mercado financeiro foram bloqueadas;

b) no campo do IR sobre a Pessoa Jurídica, diversos expedientes usados pelas empresas para redução do imposto a pagar foram obstaculizados. Dentre eles, a obrigatoriedade de declaração para empresas recém formadas, incorporações e cisões, de modo a impedir as postergações de pagamento; a regulamentação das datas para período de apuração do imposto, impedindo o jogo com a correção monetária e a escolha do momento mais propício para a empresa. Mas a medida de maior impacto foi a semestralização da declaração, que resultou na antecipação do tributo;

c) no que tange ao IR sobre a Pessoa Física, as mudanças foram bastante radicais, rompendo-se o sistema que implicava em tributação na fonte muito superior aos valores verificados na declaração anual, que se constituía numa forma de empréstimo compulsório. As mudanças envolviam significativa redução da tabela de retenção na fonte, de forma a compatibilizá-la com a declaração anual, estabelecendo o sistema de bases correntes. Ao mesmo tempo, as restituições que deveriam ser realizadas no próprio ano, tiveram parcelamento em três anos de modo a não onerar demasiadamente os cofres públicos, dado que o imposto recolhido seria bem menos expressivo; e

d) na área do IPI realizou-se uma correção de alíquotas de forma a gravar mais pesadamente os produtos de consumo de mais alta renda e reduzir distorções existentes nas alíquotas incidentes sobre as cadeias produtivas.⁸

⁸ Para maiores análises ver: OLIVEIRA, F. A. & G. BIASOTO Jr., "As Finanças Públicas da Nova República". In: CARNEIRO, R., *A Política Econômica da Nova República*, Paz & Terra, Rio de Janeiro, 1986, pág. 141 a 174.

Apesar de todo o processo de sonegação derivado do mecanismo de sobre-preço que se espalhou através da economia, durante o segundo semestre do ano de 1986, os principais tributos indiretos tiveram enorme expansão. O IPI liderou o processo com crescimento, em sua participação no PIB, de 36%, retornando a um patamar de receitas superior a 2% do PIB, sendo que sua participação na Carga Tributária Bruta passou de 6,7%, no biênio anterior, a 8,4%, em 1986. A expansão verificada no ICM foi de 21,5%, levando-o a mais que 6% do PIB, nível próximo ao vigente no início dos anos setenta. Em termos de participação na Carga Tributária Bruta, o ICM evoluiu de 22%, em 1984/85, para 24,6%, em 1986. Note-se que dois elementos foram decisivos para este comportamento. Em primeiro lugar, deve-se frisar que o crescimento do produto foi voltado para o mercado interno. Em segundo, que a queda dos níveis de inflação praticamente anulou as perdas decorrentes do prazo verificado entre o fato gerador do tributo, sua contabilização e o recolhimento efetivo à rede bancária e aos cofres públicos.

Outra forma de exemplificar a importância da redução da inflação e do aquecimento do mercado interno para a arrecadação pública foi a recuperação ocorrida nos Fundos Parafiscais. Desde a segunda metade dos anos setenta, quando FGTS e PIS/PASEP alcançaram conjuntamente 10,2% da Carga Tributária Bruta, as receitas destes dois fundos vinham caindo continuamente, até chegarem a 8,2% da receita total no biênio 1984/85. As causas eram fáceis de identificar: o enorme prazo concedido para o recolhimento dos recursos, sem que medidas de defesa tenham sido tomadas pela administração tributária, e a forte redução na dinâmica do mercado de trabalho, que reduziu o FGTS a 4,5% do PIB, em 1984/85. O reaquecimento do mercado de trabalho e a queda da inflação levaram a receita conjunta dos dois fundos a recuperar boa parte da participação na Carga Tributária Bruta, chegando, em 1986, a 9,5% do total.

O período de 1987 a 1989 marcou um momento negro para o desempenho das receitas públicas, assim como para toda a condução da política econômica. A Carga Tributária Bruta caiu 9,8%, chegando a níveis ainda inferiores aos conhecidos no período anterior ao Plano Cruzado, chegando, na média a 22,21% do PIB. Em verdade, nem se poderia caracterizar o período em pauta como homogêneo, em termos do regime fiscal, dado que ele ficou marcado pelos resquícios do Plano Cruzado e o impacto do Plano Cruzado II, foi caracterizado por mudanças importantes na legislação constitucional e ordinária e foi palco de fortes relações com a política econômica geral. De fato, o que deu unidade ao período em pauta foi o desgaste da administração tributária e a consolidação

entre os agentes econômicos e políticos de que o sistema tributário não conseguiria gerar os recursos mínimos à manutenção da ação pública. A crise do sistema tributário e o caráter errático foram as características que marcaram o período.

A análise dos acontecimentos que balizaram a condução da política econômica é fundamental para o entendimento do desempenho das receitas públicas no período em pauta. O marco inicial não poderia deixar de ser a derrocada do Plano Cruzado e a consequente adoção do Plano Cruzado II. Em meio à descontrolada saída do congelamento de preços e à generalizada aposta contra a paridade cambial, as medidas adotadas em novembro de 1986 buscaram realizar um forte corte na demanda corrente através da via fiscal, notadamente da tributária. Dentre estas medidas cabe destacar: a) aumento das alíquotas de IPI sobre veículos, bebidas e fumo; b) elevação da alíquota de IOF sobre importação de petróleo, de modo a capturar a forte elevação de preço dos combustíveis; c) a tabela de retenção de imposto de renda na fonte passou a ser subcorrigida, nos primeiros meses de 1987, de modo a reduzir a renda disponível; d) a tabela progressiva da declaração anual foi corrigida em níveis inferiores à inflação média do ano, resultando em forte incremento da carga tributária sobre os contribuintes; e) as empresas passaram a ser impedidas de recolher o imposto de renda antes do reajuste da OTN, realizado em março.⁹

A despeito do ano de 1987 ter representado a remontagem da forma de funcionamento da economia brasileira baseada no *drive* exportador, as medidas adotadas na saída do Cruzado, associadas ao Plano Bresser, que conseguiu manter os níveis de inflação em patamares reduzidos por alguns meses, foram responsáveis por alguma proteção às receitas públicas, detendo a queda da Carga Tributária Bruta a 1,4% do PIB. Como reflexo das medidas tomadas ao final de 1986, a arrecadação de IPI teve comportamento completamente distinto do verificado para o ICM¹⁰. Enquanto o primeiro elevou-se de 2,07% para 2,33% do PIB, o segundo caiu de 6,05% para 5,24% do PIB. Do mesmo modo, ao mesmo tempo em que os impostos únicos elevaram sua arrecadação, o FGTS e o PIS/PASEP, em conjunto, sofreram queda de 21%, especialmente devida à reversão do

⁹ Os preços públicos em geral, também sofreram forte incremento, impactando positivamente sobre algumas das bases de incidência, como a energia elétrica. Ver: OLIVEIRA, F. A. & G. BIASOTO Jr., "Política Fiscal: A Crise Aberta", In: CARNEIRO, R. (org.) *A Heterodoxia em Xequê*, São Paulo, Bienal, 1988, pág. 247 a 276.

¹⁰ Note-se que as alíquotas acabaram retornando, em meados do ano, aos níveis praticados antes do Plano Cruzado II, mas, dada sua magnitude, acabaram tendo impacto relevante para a arrecadação anual. Também é importante assinalar que outras fontes de receita, conceituadas como Carga Tributária Bruta foram cruciais neste ano, como os empréstimos compulsórios sobre combustíveis e veículos, carreados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento, criado em meados de 1986.

nível de atividade econômica. No imposto de renda, no entanto, toda a polêmica e as ações judiciais acabaram por determinar uma violenta queda de arrecadação, de 4,45% para 3,70% do PIB.

Se a arrecadação tributária de 1987 colaborou para aumentar a média do triênio 1987/89, é importante frisar que os anos de 1988 e 1989 passaram para a história como os piores, sendo a Carga Tributária Bruta registrada em cada um deles de 21,5% e 21,85%, respectivamente. Em 1988, a substancial queda da massa salarial foi responsável pelo pior desempenho da Contribuição Previdenciária de todos os tempos, 4,1% PIB, 17% inferior à arrecadação obtida em 1986. Mas outros fatores determinaram a derrocada da Carga Tributária Bruta: a nova retração do ICM, a desmontagem do pacote tributário do Cruzado II e a péssima performance dos Fundos Parafiscais, que arrecadaram a metade do verificado em 1986. De toda a forma, a política econômica proposta pelo Ministro Maílson da Nóbrega, denominada feijão com arroz, continha todos os ingredientes do direcionamento da economia para o mercado externo, a exemplo do realizado pelo ex-Ministro Delfim Netto.

É importante observar, no entanto, que o período em pauta compreendeu uma grande efervescência no debate sobre a questão tributária. Além da discussão a nível da Constituinte, há que se ressaltar a forte polêmica travada em torno do pacote de medidas proposto pelo ex-Ministro Bresser Pereira, ao final de 1987, que motivou seu afastamento do cargo. Alguns elementos deste conjunto de medidas acabaram sendo de extrema importância para o sistema tributário, embora enquanto peça da política econômica ele tenha fracassado. Algumas das medidas aprovadas merecem destaque: introdução da tributação da renda no lucro das exportações, inicialmente em 3%, e transporte coletivo; eliminação/redução dos incentivos para o turismo, a EMBRAER, cadernetas de poupança; correção de imposto a pagar e restituição para a pessoa física.¹¹

A mesma efervescência em matéria tributária marcou o ano de 1989, especialmente em decorrência das alterações introduzidas pela Constituição recém promulgada. No primeiro ano em que se fez efetiva a autodeterminação conseguida através da nova Carta, os Estados ganharam, somente em receitas de ICMS, mais que 1% do PIB. Note-se que, num ano de alta inflação, esta marca se configura extremamente significativa, indicando

¹¹ Várias outras medidas propostas não tiveram apoio político no próprio governo, como a criação de impostos sobre a fortuna e a redefinição da tributação sobre os rendimentos e ganhos de capital.

que as novas bases de incidência conseguidas junto às antigas competências tributárias federais, especialmente combustíveis, lubrificantes e telefonia, receberam novas formas de cobrança e foram intensivamente utilizadas pela administração tributária estadual.

Na esteira das mudanças constitucionais, a estruturação da tributação da renda das pessoas físicas foi significativamente alterada. Embora a Constituição de 1988 não tenha ido além da institucionalização dos princípios gerais para a matéria, como a idéia de progressividade e a universalidade da base de incidência, eliminando os privilégios de magistrados, militares e deputados, cujas rendas não eram alcançadas, o Executivo conduziu um amplo processo de reestruturação. A base da nova proposta de tributação da renda era dada pela tese de que a sonegação seria reduzida pela diminuição do leque de alíquotas e pela simplificação da administração tributária, a ser conseguida com a extinção das várias formas de deduções e isenções.¹²

A Constituição Federal de 1988 também fez surgir uma nova contribuição de natureza social: a Contribuição Social sobre o Lucro. Em princípio, a mesma se destinava a reestruturar as fontes de financiamento do sistema de seguridade social, até então excessivamente dependente de recursos relacionados à evolução da massa salarial. De fato, o Executivo se apressou em definir a nova contribuição como uma dedução da carga tributária sobre o lucro da pessoa jurídica de forma a retirar uma parcela da base de cálculo dos fundos de participação, cuja elevação dentro das receitas do Imposto de Renda e do IPI passou a problematizar ainda mais a gestão financeira da União. Note-se que a Contribuição Social sobre o Lucro também significou, a princípio, uma dedução das receitas previstas para a expansão do atendimento da Seguridade Social, dado que seu principal objetivo foi, desde a criação, o pagamento dos crescentes encargos previdenciários da União.

A entrada nos anos noventa foi marcada por uma percepção muito bem sedimentada entre os analistas econômicos de que a situação fiscal seria cronicamente inviabilizada pelo desenho institucional posto pela nova Constituição. O fato da Carga Tributária Bruta de 1988 e 1989 ter se situado no pior nível em quase trinta anos, aliado ao processo de redução das receitas da União frente ao potencial tributário de Estados e Municípios,

¹² Na época em que os estudos para a proposta de reformulação foram iniciados, havia forte apoio, em alguns meios políticos, e mesmo técnicos, tese defendida pelo Prof. Paulo Guedes. Segundo a mesma, a imposição de uma alíquota de 10% para toda e qualquer renda, sem isenções ou deduções, elevaria a arrecadação porque o custo de oportunidade da sonegação se tornaria muito elevado.

haviam resultado em déficits públicos de grande magnitude. Este contexto fazia da questão fiscal o grande desafio para a implementação de qualquer plano de estabilização que viesse a se dar na entrada do novo governo. Vale dizer que a capacidade de reestruturação fiscal podia ser tomada como índice das possibilidades de sucesso da nova política econômica.

A Carga Tributária Bruta registrada em 1990 chegou a um nível inimaginável frente aos resultados que vinham prevalecendo na década anterior, tendo se situado bem acima das marcas obtidas no período do milagre. A Carga Tributária Bruta chegou, em 1990, a 27,83% do PIB, tendo sido não só superior em 25,3% à marca obtida na média do triênio anterior, mas também maior em 7% relativamente à carga anual mais alta verificada nos anos setenta, em 1972, de 26,01% do PIB. A explicação para a obtenção de uma Carga Tributária Bruta tão alta mesmo num ano em que o produto sofreu uma retração de 4% tem diversas vertentes. A primeira delas relaciona-se com a vigência das medidas anteriormente adotadas, comentadas acima que implicaram na reestruturação das bases tributárias, fruto da redução das benesses tributárias e da Constituição de 1988.

O segundo elemento a ser apontado guarda relação com a convivência da economia com o processo hiperinflacionário e as expectativas em torno do pacote de medidas para a estabilização que seriam inevitavelmente adotadas com a mudança de governo. O segundo semestre de 1989, matizado pela desastrosa saída do Plano Verão, ficou caracterizado pela forte e acelerada expansão da produção, levando a uma expansão do PIB de 3%. A descrença nas formas de manutenção de riquezas como a dívida pública, decorrente do temor quanto a confiscos e alongamentos compulsórios de prazos, e mesmo as aplicações privadas, devido aos riscos de correção, produziu uma forte tendência à formação de estoques, tanto de produtos acabados quanto de insumos. Devido aos mesmos fatores, o trânsito de recursos das aplicações financeiras para o consumo, numa situação de completa liberdade de preços, produziu lucros expressivos para as empresas. Do mesmo modo, as instituições financeiras apresentaram expressivos lucros, em decorrência da alta inflação e dos enormes juros pagos pelo setor público na rolagem de sua dívida. Do ponto de vista da Carga Tributária Bruta, parte deste processo só se refletiu na arrecadação de impostos no decorrer do ano de 1990, quando das declarações de renda. Mas, mesmo no que toca à tributação de mercadorias, tendo em vista que parte da produção de 1989 somente teve realização financeira no ano seguinte, uma parcela dos resultados somente veio a se produzir no ano seguinte. Ou seja, na aferição da carga tributária, o ano calendário de

1990 sofreu influência mais que proporcional à usualmente derivada da realidade produtiva experimentada pela economia no ano anterior.¹³

Um terceiro elemento explicativo da elevada Carga Tributária Bruta de 1990 se relaciona com as medidas efetivamente tomadas pelo Plano Collor. Podem ser enumeradas quatro medidas dentro desta categoria. A extinção do anonimato nas transações financeiras foi, sem dúvida, a medida de caráter mais estrutural para o sistema tributário, dado que, a partir dela, o aparato de fiscalização poderia ter incrementado seu poder de identificar recursos gerados ao largo do sistema legal. Embora não seja passível de quantificação, esta medida teve grande impacto, especialmente enquanto os agentes econômicos acreditaram que as medidas de aperfeiçoamento da máquina fiscalizadora seriam realmente encaminhadas. Um segundo aspecto do Plano Collor que veio ter grande relação com as receitas fiscais foi a possibilidade de pagamento de obrigações tributárias, correntes ou vencidas, com Cruzados Novos retidos, durante os dois meses subsequentes ao Plano, o que gerou uma tendência ao cumprimento destas obrigações. Uma terceira medida que merece destaque é a taxação dos ativos financeiros existentes no dia da implementação do programa de estabilização realizada através do Imposto sobre Operações Financeiras. Por fim, as baixas taxas de inflação vigentes durante duas terças partes do ano tiveram inequívoco impacto sobre o valor real das receitas tributárias percebidas pelo setor público.¹⁴

A análise dos dados demonstra que, embora todas as esferas de governo tenham elevado suas receitas em termos absolutos, as participações relativas tiveram substantivas alterações, onde o fato de 1990 ser o primeiro ano de plena vigência das novas regras constitucionais teve papel decisivo. Na comparação com o triênio anterior, as receitas do OGU aumentaram em 2,16% do PIB, cerca de 15%, mas a participação da União na Carga Tributária Bruta caiu de 63 para 58%. A queda se verificou especialmente nos tributos, fonte de receitas do orçamento fiscal tradicional, que tiveram sua participação reduzida de 32,5% da Carga Tributária Bruta para 30,1%, conquanto, em termos absolutos a receita

¹³ Note-se que a própria base de produção/realização de 1990 é muito integrada com a de 1989, sendo que a comparação da receita de 1990 com um numerador contraído beneficia a Carga Tributária Bruta de 1990.

¹⁴ É importante ressaltar que medidas importantes como: a) suspensão temporária dos incentivos fiscais incidentes sobre o valor a pagar do imposto de renda das pessoas jurídicas em investimentos nas áreas da SUDAM, SEDENE e FUNRES; b) eliminação dos incentivos fiscais concedidos formação profissional de empregados, subscrição de ações de empresas de informática, desporto amador e atividades culturais e artísticas; c) revogação das isenções e reduções do Imposto de Importações e do IPI sobre produtos de origem estrangeira; dentre outras.

tenha experimentado expansão de 16%. O segmento inaugurado pela Constituição de 1988, a Seguridade Social, ao contrário, além de expandir suas receitas em 36,4%, passou, em termos de participação na Carga Tributária Bruta de 23,2 para 25,3%. As outras esferas de governo experimentaram aumentos bastante expressivos em suas receitas absolutas e relativas. Os Estados aumentaram suas receitas em 37,4%, passando de 27 para 29,6% da Carga Tributária Bruta. Já os Municípios elevaram suas receitas em 53,6%, passando de 2,7 para 3,4% da Carga Tributária Bruta. Os Fundos Parafiscais tiveram comportamento igualmente vigoroso, tendo a elevação de 59,3% das receitas propiciado uma expansão na sua participação relativa dentre as receitas públicas globais de 7,4 para 9,1%.

Nem todo o poderoso conjunto de medidas tomado na introdução do Plano Collor pode esconder a complexa situação enfrentada pelo Governo Federal em suas contas, mais especificamente nas pertinentes ao Orçamento Fiscal. A perda de recursos tributários mais significativa foi de 0,38% do PIB, relativa aos Impostos Únicos, cujas bases tributárias foram repassadas aos Estados nas reformas constitucionais de 1988. As formas de compensação para estas perdas revelaram-se, em quase todos os casos, episódicas. O ganho de 0,4% do PIB conseguido na arrecadação de Imposto de Renda compensou aquela perda, mas não se pode tomá-lo como um elemento estrutural, dado que, em sua parte preponderante, o mesmo apenas refletiu o comportamento dos lucros de bancos e empresas durante o ano de 1989. Da parte dos bancos, o sobre-lucro a eles oferecido pela faculdade de manter depósitos a vista. Da parte das empresas, os lucros da liberdade de preços em processo de alta inflação, verificado no segundo semestre. Em ambos os casos, a tributação de parte dos lucros inflacionários, dada a correção dos balanços através do BTN, sabidamente defasado frente à inflação corrente. A única medida de caráter estrutural foi o aumento da alíquota incidente sobre os lucros com a exportação de 6% para 18%, no ano base 1989 e para a alíquota normal para o ano de 1991. Note-se que o Imposto de Renda cobrado na fonte tanto sobre o trabalho quanto sobre o capital experimentaram expressivas reduções, decorrentes das fortes perdas salariais e redução de recursos em circulação dentro do mercado financeiro de curto prazo.

O grande elemento a dar condições, pelo lado das receitas, à efetivação do superavit de caixa do Governo Federal verificado em 1990, foi o IOF. O ganho de receita verificado neste tributo, de 1% do PIB, frente ao triênio anterior deve ser, no entanto, dividido em duas partes. A primeira delas, cuja arrecadação foi de mais que 0,8% do PIB, vinculou-se à tributação dos ativos financeiros existentes no momento da decretação do Plano Collor,

sendo, portanto, do tipo *once for all*. O segundo componente significa um variante das medidas que, desde 1983, foram tomadas na tentativa de explorar o potencial tributário representado pela fuga da moeda para títulos, própria do processo inflacionário. Neste caso, a opção pelo aproveitamento deste base tributária, que vinha se dando através do Imposto de Renda foi realizado através do IOF, com o nítido intuito de fugir à partilha de recursos, da qual é objeto a arrecadação do Imposto de Renda, pela via dos Fundos de Participação. Deste ponto de vista, e como o IOF permaneceu em 1991, quando da criação dos Fundos de Aplicações Financeiras (FAF), pode-se dizer que esta medida teve certo caráter estrutural para o sistema.¹⁵

No segmento seguridade do Orçamento Geral da União, o ano de 1990 mostrou significativo crescimento frente ao triênio anterior. Esta expansão de recursos foi principalmente derivada do FINSOCIAL e da Contribuição sobre o Lucro Líquido. No primeiro caso, dois elementos explicam a obtenção de uma receita de 1,5% do PIB, quase o dobro da média obtida entre 1987 e 1989. O FINSOCIAL, sendo um tributo de fácil sonegação, pela forma de incidência sobre faturamento é mais intensamente atingido pela sonegação. A extinção do anonimato fiscal deveria, pois, propiciar maiores ganhos a esta fonte de arrecadação que às do tipo débito-crédito. Por outro lado, o FINSOCIAL teve sua alíquota elevada de 1,0 para 1,2%, o que teve vigência plena a partir de fevereiro de 1990. Quanto à Contribuição sobre o Lucro, que se elevou a 0,52% do PIB, as mesmas razões que explicam a expansão do Imposto de Renda sobre a Pessoa Jurídica levariam à expansão desta fonte da seguridade, além da elevação de alíquotas de 8% para 10%, no caso das empresas, e de 12% para 14%, no caso das instituições financeiras¹⁶. E note-se, além disto, que a comparação a ser realizada seria com o ano de 1989, primeiro onde a contribuição foi cobrada, quando a receita chegou a 0,19% do PIB. Também a receita de Contribuições de Empregados e Empregadores à Previdência Social sofreu forte aumento, subindo de 4,3%, na média do triênio 1987-89, para 4,96% do PIB, em 1990, em

¹⁵ As outras receitas federais também experimentaram redução expressiva, de 1,6% do PIB, no triênio 1987/89, a 0,72% do PIB, devido, em especial, extinção dos empréstimos compulsórios vinculados ao FND e dos Adicionais vinculados Marinha Mercante.

¹⁶ A alteração da alíquota do FINSOCIAL foi realizada através da Lei n. 7894, de 24/11/89, enquanto a relativa Contribuição sobre o Lucro se deu através da Lei n. 7856, de 24/10/89. Em ambos os casos, passaram a produzir efeitos a partir do terceiro mês subsequente ao de sua aprovação, de acordo com a nova norma constitucional.

decorrência da redução da sonegação e de várias medidas legais que já haviam sido tomadas no anterior, mas tiveram plena vigência apenas em 1990.¹⁷

Nas receitas estaduais, municipais e dos fundos parafiscais é crucial notar a importância da Constituição de 1988 e das medidas de aperfeiçoamento da administração tributária. No caso dos Estados, o acréscimo de base tributária concedido ao ICMS teve seu primeiro ano de plena vigência e foi aproveitado pela maioria dos Estados de forma bastante intensa, especialmente na base da introdução de alíquotas mais elevadas sobre os insumos básicos. Desta forma, o ICMS experimentou um incremento de 36%, passando de 5,42% do PIB, no triênio 1987/89, para 7,37% do PIB, em 1990. No caso dos Municípios, as razões para a ampliação de 59% nas receitas próprias são muito diversificadas, segundo as características locais, mas o início da cobrança do IVVC e a utilização mais efetiva do IPTU foram elementos fundamentais. A receita de FGTS, que se elevou em cerca de 34% como decorrência direta da queda da inflação e da redução dos prazos de recolhimento dos recursos pela bancária ao Fundo. No caso do PIS/PASEP, os mesmos elementos, além da redução da sonegação derivada do fim do anonimato, fizeram com que a receita se elevasse em quase 90%, chegando a 1,11% do PIB.

O biênio 1991/92 pode ser tomado como um legítimo retrato do sistema tributário vigente no País, depois das mudanças institucionais, administrativas e econômicas realizadas na segunda metade dos anos oitenta. Sua capacidade de geração de receitas certamente não é desprezível, dado que, mesmo num período de baixa dinâmica econômica ele produziu, na média do biênio, uma Carga Tributária Bruta de 24,39% do PIB. No entanto, tanto em termos de distribuição de recursos próprios entre as distintas esferas quanto no que concerne às suas características frente ao aparelho econômico, o sistema parece profundamente alterado. No caso deste biênio a comparação relevante não é com o ano anterior, dado que 1990 é altamente atípico, mas com toda a série anterior. Objetiva-se justamente a apresentação de um contraponto entre a situação recente e os traços da estrutura vigente nos anos setenta e oitenta.

O traço mais marcante da Carga Tributária Bruta no biênio 1991/92 foi o reduzidíssimo poderio tributário das bases impositivas sob competência da União. Os

¹⁷ Ainda ao final de 1989, através da Lei n. 7787, foi instituída a contribuição adicional de 2,5% sobre a folha salarial das instituições financeiras e extinguiu-se o teto para o cálculo da contribuição da empresa, dentre outras.

tributos vinculados ao Orçamento Geral da União chegaram, na média do biênio, a apenas 6,61% do PIB, valor muito inferior ao pior momento destas receitas, o triênio de 1987/89, quando a receita atingiu 7,22% do PIB. A apreciação desagregada das receitas de tributos da União demonstra que um dos poucos fatores de dinamismo na arrecadação foi o IOF instituído sobre as operações financeiras de curto prazo ainda em meados de 1990, para fugir à partilha de recursos com Estados e Municípios, que continuou a operar com a introdução dos fundos de aplicação financeira, no início de 1991. Um outro processo interessante passou a verificar-se com o IPI, na esteira do processo de abertura comercial, dado que as mercadorias importadas passaram a representar parcela significativa da arrecadação, que, em termos globais passou a situar-se em patamar superior ao verificado nos anos oitenta, tendo a receita sido de 2,22% do PIB.

As outras receitas de competência da União experimentaram comportamento medíocre no biênio. O Imposto de Renda, embora tendo sido objeto de forte incremento nas retenções na fonte sobre o trabalho assalariado, em 1991, envolveu a níveis vigentes antes das reformas promovidas em 1983. Em parte, a explicação está na mudança de foco da tributação sobre o mercado financeiro, em grande medida, realizada através do IOF. Mas vale notar que estes anos marcaram a recuperação para o Imposto de Renda de uma base de cálculo que se perdera nas duas décadas anteriores e passara a ter grande importância: o lucro obtido com as mercadorias dirigidas para exportação passou a ser taxado pela alíquota plena, completando um processo iniciado ainda em finais de 1987, quando uma alíquota extremamente baixa foi estipulada para vigência em 1988. De resto, nem as taxas, nem os impostos sobre o comércio exterior, nem outras receitas demonstraram nenhuma capacidade de recompor as fontes de financiamento da parcela fiscal das contas do Governo Federal. Vale notar que, no segundo semestre de 1991, promoveu-se uma tentativa de recuperação de uma das bases tributárias perdidas na Constituição de 1988, através da tributação do petróleo importado a uma alíquota de 11%, posteriormente elevada para 18%. No entanto, a medida foi inócua para o Tesouro, devido ao não recolhimento por parte da PETROBRÁS, em nome de outras pendências financeiras da União para com a empresa.

É importante notar que as dificuldades financeiras experimentadas pela União levaram à aprovação de um conjunto de medidas, ao final de 1991, que foi tratado como uma reforma tributária de emergência. Neste conjunto de medidas, a de maior potencial para a arrecadação foi a instituição da Unidade Fiscal de Referência (UFIR) como

indexador para efeitos tributários. Também neste conjunto de medidas foi estabelecida a redução da alíquota de 25 para 15% de Imposto de Renda retido na fonte para remessas de lucro ao exterior. Ainda no âmbito destas medidas, a legislação tributária passou a permitir a compensação automática de impostos e contribuições pagos indevidamente contra os recolhimentos devidos. Esta medida teve grande impacto sobre os cofres públicos devido à aprovação anterior da Lei n. 8200, que modificou o critério de correção para o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica no ano base de 1990. A correção passou a tomar o IGP como parâmetro em lugar do BTN. Como a variação do primeiro foi muito superior, devido ao expurgo de metade da inflação de março na fixação do BTN, os lucros tributáveis foram extremamente reduzidos. A conjugação das duas medidas gerou forte perda para a arrecadação de Imposto de Renda sobre a Pessoa Jurídica, em 1992.

Na área das receitas da Seguridade o biênio 1991/92 mostrou de forma mais cabal a desestruturação do sistema de captação de receitas estatal. A queda de 12,5% das receitas frente ao efetivado em 1990 não consegue dar a exata magnitude dos percalços sofridos pelo Orçamento da Seguridade Social. O maior conjunto de receitas, proporcionado pela Contribuição de Empregados e Empregadores, caiu aos níveis de 1987/89, situando-se em 4,38%, ou seja muito aquém dos obtidos na série histórica, o que torna essa queda mais grave, tendo em vista que as alterações na legislação promoveram efetiva elevação na incidência tributária sobre as empresas. Na área do FINSOCIAL, rebatizado de COFINS¹⁸, a situação foi muito mais dramática, pois, mesmo com a elevação de alíquota de 1,2 para 2%, que passou a vigorar em abril de 1991, a receita efetivamente recebida experimentou incrível queda, de 1,5 para 1,25% do PIB. A forte contestação judicial a esta contribuição determinou uma repercussão negativa da elevação de alíquotas, em termos absolutos, no volume arrecadado. A facilidade de sonegação em formas tributárias de incidência sobre o faturamento elevaram ainda mais a já grande propensão à sonegação. Embora com menos base legal, várias contestações também se colocaram contra a Contribuição Social sobre o Lucro, sendo também este, dentre outros, elemento motivador da queda da receita desta contribuição.

Problemas de ordem semelhante aos enfrentados pelas contribuições da Seguridade Social repercutiram negativamente sobre os Fundos Parafiscais. A queda de 8,7%, em termos de participação no PIB ocorrida entre 1990 e o biênio 1991/92 deveu-se, em grande

¹⁸ O FINSOCIAL foi substituído pela COFINS em abril de 1992, de acordo com a Lei Complementar, de 30/12/91.

parte, a elementos de ordem judicial e ao baixo dinamismo prevalecente no mercado de trabalho. No primeiro caso enquadra-se o PIS/PASEP, cuja base de incidência é considerada semelhante à do COFINS, configurando-se bitributação, alegação usada por grande conjunto de contribuintes para o não recolhimento do tributo. Note-se que, embora a receita no biênio 1991/92 tenha sido bem superior ao verificado em 1984/85 e 1987/89, a forma de recolhimento neste períodos envolvia uma enorme defasagem entre o fato gerador e o momento do depósito efetivo dos recursos junto aos cofres públicos. No caso do FGTS, a perda de receitas, em termos de participação no produto atingiu 10,6%. Embora seja este um nível elevado frente aos anos oitenta, também há que se ressaltar que a arrecadação estava, no período recente, muito melhor protegida contra a desvalorização causada pela inflação.

Na área tributária de competência de Estados e Municípios, o biênio 1991/92 marcou uma reafirmação das tendências postas a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. As receitas estaduais, conquanto tenham sido muito inferiores às de 1990, consolidaram-se em níveis muito superiores aos alcançados desde 1970. O ICMS foi, sem dúvida, o grande agente deste crescimento. Embora tenha sido verificada uma queda na arrecadação de 14,6%, em relação de 1990, o ICMS continuou se situando, em termos de participação no PIB, muito acima de toda a série, e respondendo por cerca de 85% de toda a receita estadual. A utilização pelos Estados das novas prerrogativas em matéria tributária, notadamente a incorporação da base de incidência de combustíveis, energia elétrica e telecomunicações, tomada ao Governo Federal, dá base a este incremento de receitas que se apresenta como estrutural, dentro da nova configuração tributária.¹⁹

O comportamento dos tributos sob competência das administrações municipais mostrou-se ainda mais virtuoso, com a expansão das receitas desta esfera de governo em mais de 30%, na média do biênio 1991/92, frente a 1990. Os níveis alcançados neste últimos dois anos, 1,25% do PIB chegam a significar quase o dobro da média verificada nos anos setenta e oitenta. Três elementos podem ser destacados na explicação deste comportamento. O primeiro deles foi o grande avanço na indexação dos tributos, que se

¹⁹ Vale notar que o Adicional do Imposto de Renda, que chegou a ter papel importante dentro das propostas de reforma tributária da Constituição de 1988 mostrou resultados muito aquém do esperado, em termos de arrecadação, tendo chegado a 0,07% PIB, em 1991, menos que 1% das receitas estaduais. Note-se, também a importância do Imposto de Renda retido na fonte sobre os rendimentos do trabalho pagos aos servidores públicos, que chegou a 0,25% do PIB, em 1991. Ver AFONSO, J. R. R. & A. G. D. AMARAL, *Competitividade e Incidência Tributária sobre a Empresa*, Estudo de Competitividade da Indústria Brasileira, Campinas, 1993, mimeo.

deu com atraso e enfrentou forte oposição por parte dos contribuintes. O segundo elemento foi a expansão da utilização da base tributária, ocorrida notadamente em municípios de maior porte e das capitais, sob o impacto da redução de transferências voluntárias do Governo Federal, como um subproduto do novo formato de federalismo fiscal colocado pela Constituição de 1988. Por fim, cabe notar que o Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis e Lubrificantes alcançou, em plena vigência, no ano de 1991, não mais que 0,07% do PIB, valor muito aquém da dimensão que se tentou dar a este tributo na reforma constitucional.

Tomando o biênio 1991/92 como expressão da estrutura tributária vigente após a reforma constitucional é possível fazer uma comparação entre a atual composição da estrutura tributária e a vigente nos anos setenta, de forma a registrar as expressivas mudanças ocorridas na Carga Tributária Bruta. O elemento mais significativo foi, sem dúvida, a queda na participação das Receitas do OGU, que ficaram, no último biênio da série em 55,4% da receita global, mais que 7 pontos percentuais abaixo do verificado no período do milagre. Quando apreciada desagregadamente esta queda ainda se torna mais dramática, dado que a área dos tributos, financiadores do Orçamento Fiscal sofreu perda de 11,6 pontos percentuais em sua participação na Carga Tributária Bruta, caindo a 27,1% do total. As receitas da Seguridade Social, no entanto, evoluíram quase 8 pontos percentuais, tendo, no biênio 1991/92, se situado em 25,3% do total, o que se deu em decorrência das novas contribuições criadas, dado o baixo dinamismo da Contribuição de Empregados e Empregadores à Previdência Social. A tendência de crescimento das receitas de Estados e Municípios também é um traço muito característico dentro da Carga Tributária Bruta. Pela primeira vez em toda a série, os Estados superaram, em 1991/92, a participação de 30%, apoiados no ICMS, já liberado de isenções características dos anos setenta e engordado com novas bases de incidência. No caso dos Municípios, o biênio 1991/92 registrou uma participação na Carga Tributária Bruta de 5,1%, quase duas vezes o verificado em 1970/74. num processo que tomou corpo apenas no período pós-constitucional.

A análise da evolução da Carga Tributária Bruta neste 23 anos de operação da estrutura tributária nascida das reformas dos anos sessenta demonstra três traços marcantes. O primeiro deles é que o sistema teve sua capacidade de geração de recursos enormemente prejudicada com a mudança dos fatores dinâmicos da economia, como a saída pelas exportações, e com a perda de dinamismo do mercado interno e do mercado de trabalho, o que se refletiu em anos onde a Carga Tributária Bruta desceu a níveis incrivelmente baixos.

O segundo é que o processo inflacionário, embora enfrentado com várias medidas administrativas, levou a uma enorme variabilidade das receitas frente aos planos econômicos, especialmente através das tentativas de desindexação, colocando a carga global na dependência do formato de indexação dos tributos. O terceiro é que, embora a Carga Tributária Bruta dos anos noventa não seja quantitativamente muito distinta da vigente nos anos setenta, sua composição mudou radicalmente, tanto no que toca especificamente aos tributos quanto no que tange à distribuição entre os grandes blocos de receita, em prejuízo do Orçamento Fiscal e em benefício das competências estaduais, municipais e da seguridade.

2.3. A Expansão das Receitas Disponíveis para Estados e Municípios

O tema da repartição dos recursos gerados através do aparato tributário pelas diferentes esferas de governo teve, no correr do período em análise, importância crucial para a determinação dos rumos que o sistema tomou. De nenhuma forma seria possível compreender as mudanças na conformação da estrutura tributária sem tomar em conta os conflitos que marcaram o relacionamento entre a União, os Estados e os Municípios, em diversos momentos da crise das contas públicas. Em verdade, a história da evolução do sistema tributário brasileiro se confunde com a dinâmica das pressões políticas exercidas pelos Estados e Municípios pela desconcentração das receitas tributárias que as reformas dos anos sessenta colocaram nas mãos da União. Mais que isto, a tendência do Congresso Nacional em atender às pressões promovendo mudanças tópicas na estrutura tributária acabou levando o Executivo Federal a realizar uma administração tributária condicionada pelas características de partilha dos tributos.

Nas reformas dos anos sessenta, duas opções no campo do federalismo fiscal podem ser identificadas como basilares. A primeira foi a concentração de competências tributárias na esfera federal. Apenas três impostos expressivos permaneceram fora da esfera federal: Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana e o Imposto sobre Serviços. A Constituição de 1967 concedeu à União a competência sobre todas as outras bases de incidência, inclusive as que viessem a ser instituídas, e uma parcela da base tributária que deveria estar integrada ao ICM, composta pelos combustíveis, lubrificantes, energia, transportes e telecomunicações. Além disto,

reservava-se, ao Governo Federal, a prerrogativa de estabelecer isenções e executar políticas de fomento através do ICM, que significava a grande fonte de receitas para os Estados de maior poderio econômico.

A segunda grande diretriz das reformas dos anos sessenta, no campo do federalismo, foi a opção seguida na equalização de receitas entre as distintas unidades. O modelo seguido foi o da partilha de recursos arrecadados pela máquina tributária federal. Neste modelo, os fundos de participação tinham papel de destaque uma vez que incidiam sobre os mais produtivos tributos federais, quais sejam, o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados. O formato da repartição de receitas através dos Fundos de Participação teve como objetivo o financiamento das ações dos Estados e Municípios menos desenvolvidos e de menor dinamismo econômico. De importância muito menor, mas também previstos no sistema, outros tributos, em especial os Impostos Únicos e a Contribuição do Salário-Educação, eram partilhados na base dos locais onde os fatos econômicos geradores da receita tiveram lugar.

Mas nada pode marcar de forma mais essencial a estrutura tributária brasileira que nasceu nos anos sessenta do que seu caráter centralizador. É crucial observar que a opção pela via da partilha de recursos arrecadados pela competência tributária da União, ao invés da escolha de formas como a utilização da cobrança do ICM pelo princípio do destino, tinha relação com a própria concepção de federalismo existente no Código Tributário Nacional de 1966 e reforçada através da Constituição de 1967, que reduziu a partilha de recursos através dos fundos. A estrutura tributária dos anos sessenta não permitia que as esferas sub-nacionais desempenhassem suas principais atribuições com recursos gerados pelas receitas próprias, derivados de suas competências tributárias. Tampouco as receitas disponíveis, ou seja, os recursos oriundos das competências tributárias próprias acrescidos das transferências constitucionalmente estabelecidas, eram suficientes para atender às necessidades financeiras decorrentes de suas atribuições. Em verdade, o ideário centralizador, que norteou o movimento de 1964, utilizou-se do sistema tributário para reduzir a capacidade de estabelecimento de pólos alternativos de poder. A dependência das outras esferas de governo em relação ao Executivo Federal deveria ser a norma dentro do sistema, o que tomou a forma da ação de órgãos federais nas localidades e das transferências negociadas de recursos.

Em suas grandes linhas, a repartição dos recursos entre as esferas de governo, decorrente da forma como foi montado e alterado o sistema tributário brasileiro podem ser descritos através da Tabela 2.5. Nesta tabela estão discriminadas as receitas próprias e disponíveis, na forma conceituada no parágrafo anterior, para alguns anos selecionados, especialmente o período recente. É importante notar que foi utilizada uma forma de agrupamento distinta das que mais caracteristicamente são usadas na análise da repartição das receitas e têm gerado sérias controvérsias. Em verdade, existem duas formas básicas de aproximação ao problema. A primeira é tomar o conjunto de impostos municipais, estaduais e federais, acrescidos de receitas de contribuições tradicionalmente arrecadadas pela Receita Federal, quais sejam a COFINS, antigo FINSOCIAL, e a Contribuição sobre o Lucro. A segunda alternativa é tomar o conjunto da Carga Tributária Bruta, incluindo impostos, taxas, contribuições econômicas e sociais e outras formas de mobilização de recursos, identificando as três esferas de governo. O uso da primeira alternativa tem o inconveniente de incluir no segmento União apenas uma parcela dos recursos que se encontram sob seu poder de comando, além de misturar recursos do Orçamento da Seguridade com receitas do Orçamento Fiscal e receitas ordinárias com recursos de vinculação específica como o PIS/PASEP. Já a segunda alternativa carrega o viés de apresentar os dados da União consolidada, impedindo que os movimentos da seguridade e dos fundos parafiscais sejam delimitados frente às receitas ordinárias do Tesouro Nacional.

No caso dos dados aqui apresentados foi utilizada uma terceira via para a análise da distribuição dos recursos efetivamente disponíveis para o gasto das várias esferas públicas. Tomou-se o conceito de receitas mais global, através da Carga Tributária Bruta, tendo sido os dados desagregados em cinco blocos, por suas características de comando sobre o gasto e finalidade dos recursos. Deste modo, às duas esferas sub-nacionais, foram adicionados três segmentos da União, o Fiscal, a Seguridade Social e os Fundos Parafiscais. Note-se que o desmembramento dos recursos da União nos três segmentos visa demonstrar que, embora sendo recursos comandados pelo Governo Federal, a vinculação com determinadas áreas interfere decisivamente na evolução da capacidade de ação pública.

A estrutura tributária brasileira manteve um padrão de comportamento, nos anos setenta, de forte concentração das receitas disponíveis nas mãos da União. Somente na área fiscal, as receitas da União se mantiveram entre os 38 e 39% da Carga Tributária Bruta. No ano de 1975, que pode ser entendido como representativo do período, a participação consolidada do Fundos, Seguridade, à época representada apenas pelas Contribuições de

Empregados e Empregadores à Previdência Social, e da área fiscal somou nada menos que 68,2% da receita total. No caso dos Estados, as receitas disponíveis, depois de recebidas as transferências federais, especialmente através do Fundo de Participação dos Estados nas receitas de Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados, situaram-se na faixa dos 23%, enquanto as receitas próprias municipais, acrescidas das transferências federais, em especial do Fundo de Participação dos Municípios, e da cota-parte do ICM, perfizeram total disponível de 8,6% do conjunto da Carga Tributária Bruta, em 1975 e 1980.

A década de oitenta mostrou, no entanto, a inevitabilidade da derrocada do estilo de federalismo que veio embutido dentro das reformas dos anos sessenta e que se sustentou nos anos setenta. De 1978 a 1985, num processo onde se inscreveu de forma marcante a aprovação da Emenda Passos Porto, em 1983, diversas medidas foram tomadas devido à forte pressão exercida sobre o Governo Federal, configurando uma tendência de crescimento das receitas dos Estados e Municípios. Neste processo, são dignos de nota: a assunção pela União do ônus sobre o crédito-prêmio de ICMS às exportações, a ampliação das alíquotas dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios e da parcela destes nos impostos únicos. a transferência da competência tributária sobre veículos automotores para a esfera estadual. Os dados da Tabela 2.5 mostram que, entre 1985 e 1988, as administrações estaduais e municipais viram crescer sua participação conjunta em cerca de 5 pontos percentuais. Em contrapartida, o nível de transferências das receitas fiscais da União subiu da faixa de 13% nos anos setenta para a faixa de 20% entre 1985 e 1988, como mostra a Tabela 2.6. Neste período verificou-se, pois, uma mudança qualitativa na decomposição da receita total disponível, a soma das receitas de Estados e Municípios passou a superar os 35%, ultrapassando as receitas da parcela fiscal da União.

A Constituição Federal de 1988 veio referendar e aprofundar este processo, que já estava inscrito na dinâmica da abertura política e da ampliação das manifestações de interesses regionais. Os temas da repartição das bases tributárias e das formas de partilha dos impostos se sobrepuseram a todos os outros. O alto nível de dissenso em torno da questão impediram que a questão do perfil do federalismo brasileiro ganhasse contornos mais definitivos ou que se fizessem alterações de concepção. A forma da equalização de receitas entre as unidades federadas seguiu sendo a mesma vigente desde os anos sessenta, ou seja, mediada pela capacidade da máquina tributária federal, prescindindo de formas que exigissem um melhor dimensionamento das estruturas tributárias regionais.

As principais mudanças promovidas pela Constituição de 1988, no campo da repartição de receitas públicas, foram a flexibilização e ampliação do ICM e a elevação das alíquotas de partilha do Imposto de Renda e do IPI através dos Fundos de Participação. Na área da tributação indireta, a principal proposta de mudança havia nascido da Comissão de Reforma Tributária e Administrativa (CRETAD), e consistia na fusão das bases de incidência do IPI, ICM, ISS e impostos únicos e especiais num único Imposto sobre Valor Agregado (IVA), deixando à União apenas a tributação de bebidas, fumo e veículos, no espírito de que se trata de consumo de caráter diferenciado.

A proposta de criação do IVA daria conta de uma importante inconsistência na aplicação prática do ICM, questionada tecnicamente desde a implantação da reforma de 1966, e teria o sentido de aumentar as bases tributárias dos Estados, especialmente dos mais desenvolvidos. A existência dos impostos únicos e especiais sobre combustíveis, lubrificantes, energia elétrica, comunicações e transportes rodoviários, arrecadados de forma independente da tributação do ICM implicava numa dupla incidência sobre estes insumos, de vez que não havia crédito tributário para o consumidor destes bens e serviços.

²⁰ A Constituição de 1988 promoveu o reparo desta insuficiência através da incorporação destas bases de incidência ao novo grande imposto estadual, o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Transportes e Comunicações (ICMS), viabilizando forte transferência de recursos antes de competência federal para a esfera estadual. Ao mesmo tempo, o ICMS rompeu a unicidade de alíquotas que caracterizou o antigo ICM, possibilitando à administração tributária dos Estados a diversificação de alíquotas segundo a essencialidade dos bens e serviços, desde que autorizada pelo Conselho de Política Fazendária, o CONFAZ. Por fim, é crucial notar que a pressão política que se fizera contra o poder do Executivo Federal em realizar políticas de incentivo através do ICM acabou sacramentada através da nova Carta Constitucional. ²¹

No campo da equalização de receitas a nível das unidades federadas e de seus Municípios, a nova Constituição optou pela manutenção do modelo posto desde os anos sessenta, mas alterou substancialmente os valores envolvidos. A proposta da CRETAD, de

²⁰ Isto alterava completamente a natureza da tributação proposta através do ICM, na medida em que ao invés de gravar igualmente as mercadorias, segundo o valor adicionado, aquelas com maior conteúdo em insumos atingidos pelos impostos únicos tinham, necessariamente, maior carga tributária. Ver VARSANO, R., *A Tributação de Mercadorias e Serviços*, IPEA, TDI n. 106, 1987.

²¹ Note-se que, o mesmo tipo de questionamento não foi resolvido na área do IPI sobre os produtos em geral, e no que toca ao ISS, devido à pressão política dos Municípios.

que o novo IVA fosse cobrado pelo princípio do destino, de forma a realizar uma transferência automática de base tributária dos Estados detentores de balanças comerciais internas favoráveis para os importadores líquidos acabou sendo vencida pela resistência dos Estados menores em abandonar o antigo padrão de relacionamento com a federação, além das enormes dificuldades na montagem de máquinas tributárias próprias. A enorme pressão por novos recursos para os Estados e Municípios, cuja dependência dos Fundos de Participação era maior, só poderia, deste modo, resultar na ampliação da alíquotas de partilha. A Constituição estabeleceu que as alíquota de 16 e 17%, vigentes em 1988, fossem elevadas para 21,5 e 22,5%, de forma escalonada, até 1993, respectivamente para o Fundo de Participação dos Estado e Distrito Federal ²² e para o Fundo de Participação dos Municípios.

Além da expansão do FPM e do FPE, novos recursos passaram a ser deduzidos das receitas restantes para a União na arrecadação dos seus dois principais impostos. Foi criado o Fundo de Financiamento à Produção do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com participação de 3% na arrecadação de IR e IPI e o Fundo de Exportação, cuja alíquota foi fixada em 10% da arrecadação de IPI ²³. A primeira medida seria uma forma alternativa de promover políticas de desenvolvimento regional aos tradicionais incentivos derivados do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica, no âmbito dos Fundos de Investimento na Amazônia (FINAM) e no Nordeste (FINOR). Embora estes fundos não tenham sido extintos, o Fundo de Financiamento à Produção acabou sendo efetivamente introduzido. No que toca à criação do Fundo de Exportação, tratava-se de uma antiga reclamação dos Estados com maior participação no comércio exterior, cuja base tributária acabava se estreitando na medida em que a produção interna se direcionasse para as exportações. Este Fundo introduziu, pois, uma outra forma de equalização federativa através das receitas de competência federal, compensando perdas regionais com recursos da União.

Como reflexo deste processo de resolução de conflitos inter-esferas sub-nacionais e entre estas e a União, a Constituição de 1988 criou uma situação de grande inconsistência para a própria federação. A União passou a reter nos principais tributos sob sua competência uma participação igual a cerca de metade da base tributária, transferindo a outra metade aos Estados e Municípios. A participação dentro do Imposto de Renda caiu de

²² Dentro dos 16% do FPE estão incluídos 2% relativos ao Fundo Especial, também relativo aos Estados, mas distribuídos segundo outros critérios.

²³ A participação dos Estados exportadores nestes recursos era de 75%, enquanto aos Municípios caberia 25%.

67%, em 1988, para 53% na vigência plena da nova Constituição, em 1993, mas não se pode esquecer que dois outros fatores seguiram onerando a base deste tributo. A retenção na fonte sobre os funcionalismos estaduais e municipais seguiu sendo revertida para as próprias administrações, enquanto as retenções sobre o funcionalismo federal continuaram a ser objeto dos FPEM. Outro elemento a onerar as bases do IR foi a continuidade da existência da possibilidade de utilização de até 40% do IR a pagar pela Pessoa Jurídica em incentivos de caráter regional. Na área do IPI, a situação configurou-se como mais complexa, a participação da União de 67% foi reduzida a 43%.

As alterações ocorridas no formato fiscal do federalismo tiveram um impacto altamente significativo sobre a União. A Constituição de 1988 implicou um aumento das transferências obrigatórias de cerca de 20% em relação ao período anterior à nova Carta, sendo que a União passou a repassar a Estados e Municípios cerca de 10 pontos percentuais da Carga Tributária Bruta que era de sua competência. A participação da União na receita disponível, com isto, caiu do nível médio de 33%, que havia sido mantido entre 1985 e 1988, para cerca de 20%, em 1991/92. Vale a pena notar que, no ano de 1989, embora já sob a nova realidade constitucional, verificou-se forte redução dos repasses do Tesouro Nacional a Estados e Municípios. Isto ocorreu devido à utilização de um velho expediente, especialmente eficaz em conjunturas de inflação elevada, a retenção dos repasses devidos, dado que os mesmos não eram objeto de correção monetária. No início de 1990, no entanto, as transferências foram regulamentadas em Lei, com periodicidade definida, impedindo que os repasses aos Estados e Municípios fossem depreciados pela via administrativa.

Ao contrário, Estados e Municípios tiveram ganhos expressivos. Os primeiros passaram, na mesmas bases médias de comparação, de 25,6% para 28,7%. Certamente a substituição do antigo ICM pelo ICMS foi o grande elemento explicativo desta expansão. Mas foi aos Municípios, com a preservação das competências tributárias prévias e os ganhos em transferências obtidos através nova Carta, que se destinou a maior parte do incremento de receitas disponíveis, tendo estas subido de 10,7% para 16,5%. O incremento na cota-parte do ICMS, de 20 para 25% teve, sem dúvida, papel fundamental, de vez que

além da elevação de alíquota há que se considerar que a mesma passou a incidir sobre uma base ampliada pelos fatores acima arrolados.²⁴

Muito embora o tema da repartição da receita entre os três níveis de governo tenha sido a preocupação predominante na pauta de questões focadas pelos trabalhos da constituinte e seja este o ponto onde as maiores mudanças tivessem sido operadas, parece ter havido mais um acirramento do conflito do que uma solução de consenso. Quatro aspectos merecem reflexão. O primeiro deles é o formato da redistribuição de recursos efetivada. A escolha dos dois principais impostos de competência da União como objeto da partilha pode ser entendida pela racionalidade de assegurar que os ganhos de receitas sejam repassados aos Estados e Municípios através dos Fundos de Participação. No entanto, esta saída acabou por manietar a administração tributária federal, que passou a se utilizar de outros tributos e das contribuições não passíveis de repasse. A consequência foi relegar os tributos tecnicamente melhores e economicamente menos distorcivos a um segundo plano, dado que a União enfrenta o ônus político de alterá-los e só recebe cerca de metade das receitas geradas pelas mudanças.

Um segundo aspecto deriva da constatação acima realizada. Se foi viável um acordo político na Constituinte para redistribuir as receitas dos dois principais impostos de competência da União, também deveria ser possível a fixação de níveis de partilha para o conjunto da receita arrecadada pela União relativas ao Orçamento Fiscal. Esta saída seria melhor do ponto de vista da administração tributária da União, que passaria a tomar decisões sobre a legislação tributária sem se preocupar com seus efeitos sobre os níveis de partilha e para as esferas sub-nacionais que sempre teriam a garantia de ter seu patamar de receitas balizado pelo conjunto das receitas fiscais federais. No entanto, parece ter havido uma solução de compromisso, onde as receitas foram distribuídas, mas se conservou ao Executivo Federal algum espaço para recuperar capacidade de tributar através de outras competências. Ou seja, a Constituição de 1988 terminou por redefinir apenas parte das receitas, de vez que não ficaram definidas nem o nível, nem a sua distribuição de incidências da Carga Tributária Bruta. Isto acabou por inserir novos graus de irracionalidade no sistema, dentre as quais a sobre-utilização do FINSOCIAL/COFINS e a criação do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF), podem ser tidos como os melhores exemplos.

²⁴ Note-se que os 3 pontos percentuais restantes da queda na participação da União em benefício de Estados e Municípios devem ser creditadas aos Fundos Parafiscais e Contribuições Seguridade Social.

Um terceiro aspecto a tratar refere-se à natureza do processo de desconcentração de recursos que foi efetivado. A incapacidade política em abrir as discussões para rever as definições sobre as participações dos Municípios e Estados nas diversas formas de partilha teve péssima repercussão sobre o conjunto das alterações promovidas pela nova Carta Constitucional. O padrão colocado pelas reformas dos anos sessenta continha um expressivo direcionamento dos recursos para as unidades de menor renda, enquanto as capitais e outros municípios de maior porte eram submetidos a índices de participação extremamente baixos, relativamente aos problemas sociais que acabaram por se concentrar nestas localidades.²⁵ Desta forma, grande parte dos ganhos de receitas decorrentes da Constituição de 1988 foram repassados aos Municípios de menor porte. Vale notar que a nova Carta deu aos Municípios a competência de tributação sobre uma nova base de incidência, representada pelas vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos (IVVC), da qual deveriam se beneficiar os Municípios de maior porte. No entanto, esta base nunca se configurou como fonte de receita expressiva.²⁶

Um quarto aspecto a ser destacado é a forte tendência à emergência de conflitos em torno das bases produtivas alcançadas pelo ICMS, que têm se traduzido em acirrados conflitos entre as Fazendas Estaduais. A Constituição de 1988 não optou por uma forma de federalismo baseada no tributo cobrado pelo destino, mas manteve um sistema híbrido, onde as receitas derivadas das transações interestaduais têm receitas compartilhadas. Desta forma, os Estados passaram a promover políticas de desenvolvimento baseadas na concessão de facilidades fiscais para instalação de empresas cuja produção se destina ao suprimento dos grandes centros consumidores. Estes Estados captaram nova base produtiva, aproveitando-se de seu impacto indireto, em troca de financiamentos com correção monetária parcial ou nula, nos montantes devidos, e recolhidos, em ICMS. O Estado promotor não perde receitas, mas onera as do Estado importador ou as do que se seria potencialmente o produtor, na ausência do incentivo. Mas há ainda um subproduto, a pressão dos produtores já estabelecidos por tratamento tributário semelhante, de forma a

²⁵ No caso dos Municípios, o FPM é regido basicamente pelo inverso da renda *per capita*, enquanto o ICM/ICMS é partilhado através de índices onde a geração de valor adicionado responde por, no mínimo, 75%. No entanto, a evolução normal dos Municípios insere uma redução da geração de valor captado pela forma de partilha do ICM, em benefício de atividades de serviço, especialmente a bancária, gerando uma discrepância entre as receitas e despesas das administrações municipais.

²⁶ Vale notar que o IVVC acabou por ser uma tímida forma de substituir o Imposto sobre Vendas a Varejo com abrangência sobre todas as mercadorias, proposto pela CRETAD justamente como forma de financiar os Municípios de grande porte.

repor as suas condições competitivas, o que tem ocorrido de forma ampla em produtos de consumo final, onde o CONFAZ permitiu maior liberdade na fixação de alíquotas.²⁷

Os elementos acima arrolados permitem afirmar que, embora tenha sido um tema predominante na discussão tributária, desde 1981, a questão federativa permanece sem solução. Pior que isto, esta situação tem levado a uma violenta deterioração na política tributária. De um lado, a ampliação de formas de receita não partilhada, ou a criação de impostos, como o IPMF, que não se submetem às normas do federalismo colocado pela Constituição de 1988. De outro, a reação do Governo Federal, na tentativa de recuperar a base tributária perdida, foi no sentido de encaminhar medidas tóxicas, que deterioram ainda mais a situação federativa. A extinção do IVVC e do Adicional sobre o Imposto de Renda, viabilizadas através da Emenda Constitucional n. 3, medidas que apenas sobraram dos diversos conjuntos de emendas constitucionais propostas pelo Executivo Federal, perdem qualquer sentido fora de uma reestruturação do conjunto do sistema.

Ao final de 1993, utilizando-se do mote da revisão constitucional, o Governo Federal tentou produzir uma nova realidade para a repartição de receitas tributárias e de contribuições. As dificuldades do tema e a impossibilidade de conduzir uma reforma ampla fizeram com que fosse aprovado o Fundo Social de Emergência. Em sua essência o Fundo possibilitava o rompimento de algumas vinculações e a redução das transferências para Estados e Municípios e para o Fundo de Amparo ao Trabalhador. No caso do FPEM, o incremento de receitas produzido pela majoração de alíquotas do Imposto de Renda não foi objeto de repasse, ao mesmo tempo em que as retenções na fonte relativas ao funcionalismo federal foram deduzidas da base de cálculo das transferências. A vigência do Fundo, prevista para 1994 e 1995, mostra como a questão permanece em aberto.²⁸

É fundamental notar que a questão federativa deve ser entendida, no caso brasileiro, como um dos maiores óbices à reestruturação do sistema tributário. Em verdade, a ausência

²⁷ Note-se que estratégia semelhante tem sido usada na fixação de corredores de importação, notadamente Manaus e Vitória, que envolvem redução de parte da alíquota pelo Estado que faz o papel de entreposto. Ver: QUADROS, W.L., *O ICMS e a Tributação do Valor Adicionado: Uma Análise da Sistemática de Tributação do Consumo no Brasil*, Campinas, UNICAMP, 1993, (Dissertação de Mestrado), pág. 49 a 51, e GAZETA MERCANTIL, "Estados fazem Guerra de Incentivos", 25/05/93.

²⁸ O Fundo Social de Emergência acabou, como demonstrado em sua execução, servindo apenas para retirar recursos do FAT e romper parte das transferências a Estados e Municípios, dado que as outras vinculações rompidas tiveram, sua disposição, recursos em montantes semelhantes. Ver: AFONSO, J. R. & L. G. CARVALHO, "A Tentativa de Ajuste Fiscal Através do Fundo Social de Emergência", In: IPEA, *Boletim Conjuntural* n. 27, Out/1994, p. 33 a 37.

de novos consensos e a diversidade de interesses em luta produziram, ao longo dos últimos quinze anos, uma tendência à descentralização de receitas que acabou por solapar as bases do próprio sistema, posto que o Governo Federal usou de todos os expedientes para recuperar receitas perdidas. Isto se deu especialmente por via de tributos sobre os quais não incidem transferências. Vale dizer, é difícil imaginar que o País consiga produzir formas de tributação e repartição destes recursos sem que se definam de forma clara as relações federativas.

2.4. *A Desestruturação do Sistema Tributário Brasileiro*

2.4.1. A estruturação e a funcionalidade do sistema nos anos sessenta e setenta

Seria impossível compreender a dinâmica das relações entre o sistema tributário e a economia sem entendê-lo dentro do processo de desenvolvimento promovido pelo Estado e em sincronia com as necessidades que a este se colocaram na estruturação do capitalismo brasileiro. Neste sentido, as reformas dos anos sessenta podem ser tomadas como a peça mais acabada dentre as inúmeras medidas que, desde os anos trinta, visaram estabelecer formas de drenagem de recursos dispersos dentro da economia para o financiamento de atividades essenciais ao projeto desenvolvimentista. O Fundo de Reaparelhamento Econômico, instituído como adicional restituível do Imposto de Renda, em 1951, e o Fundo Federal de Eletrificação, de 1954, foram meros ensaios comparados ao nível de utilização do aparato tributário, enquanto ferramenta do processo de acumulação de capital viabilizado pela estrutura posta nos anos sessenta.²⁹

Para compreender esta problemática, é crucial atentar para alguns traços do sistema tributário implantado pelas reformas dos anos sessenta no sentido de alavancar setores essenciais na montagem da nova estrutura capitalista. O primeiro deles é a mobilização financeira e do mercado de capitais. A criação de uma estrutura de financiamento bancário e através do mercado de capitais era um dos objetivos essenciais do PAEG, tendo o imposto de renda, tanto da pessoa física quanto da jurídica, sido utilizado como forma de

²⁹ O FRE foi direcionado ao BNDE, financiamento o investimento, enquanto o FFE foi direcionado às inversões no setor elétrico, sendo, depois gerido pela ELETROBRÁS. A análise da reforma tributária dos anos sessenta como elemento do processo de acumulação de capital baseia-se em OLIVEIRA, F. A., *A Reforma Tributária de 1966 e a Acumulação de Capital no Brasil*, Belo Horizonte, Oficina de Livros, 1991.

induzir aplicações em bolsa, títulos públicos e outros ativos financeiros, como letras hipotecárias, através de abatimentos da renda bruta e isenções, parciais e totais, dos ganhos de capital. No mesmo sentido, a criação do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), em substituição ao antigo imposto do selo, teve o objetivo de centralizar e entregar às Autoridades Monetárias a administração tributária sobre o sistema bancário e cambial. É crucial notar, também, que a criação de um grande sub-setor dentro do mercado financeiro, centralizado pelo Banco Nacional de Habitação, teve como elemento financeiro essencial a instituição da nova política de indenização trabalhista realizada através do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que atuou como uma forma de imposto indireto, cuja base de incidência era a folha salarial, na centralização de poupanças financeiras que, de outra forma, teriam ficado dispersas.

A verificação da relação entre o sistema tributário e a diretiva governamental em estruturar um sistema financeiro compatível com o estágio a que o parque produtivo do País chegara não pode deixar de compreender a forma que o recolhimento dos tributos passou a assumir. Em nome da modernização do sistema, as antigas coletorias passaram a função da arrecadação dos tributos ao sistema bancário. Apesar de indiscutível do ponto de vista da eficiência econômica, a nova forma não deve ter sua utilização creditada apenas a este aspecto, mas também aos objetivos de fortalecimento das instituições financeiras. Os largos prazos de que os bancos dispunham para a realização dos repasses dos tributos recolhidos aos cofres públicos permitiram que o *funding* bancário fosse extremamente ampliado. Note-se que, embora envolvendo custos pelos serviços prestados, o recolhimento de impostos e contribuições chegou a significar até um terço dos recursos dos bancos comerciais. Além disso, o prévio conhecimento dos prazos de permanência, em alguns casos de vários meses, significava uma enorme redução do risco para as instituições.

Um segundo traço muito característico da reforma promovida nos anos sessenta dizia respeito ao comércio exterior. O marco institucional que mais caracterizou esta diretiva foi a concentração na administração tributária federal dos impostos sobre importações e exportações, sendo este último tomado à esfera estadual, rompendo um compromisso federativo proveniente ainda da proclamação da República. Seria muito mais poderoso, no entanto, um grande conjunto de medidas de incentivo fiscal que se estendia da isenção de impostos de importação para insumos utilizados em manufaturados destinados à exportação³⁰, a isenções e créditos-prêmio de IPI e ICM, além da dedução do lucro

³⁰ Esta sistemática que ficou conhecida como *draw back*.

relativo às vendas para o mercado externo da base de cálculo do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas.³¹

Um terceiro traço da estrutura tributária estabelecida pelas reformas dos anos sessenta foi a tentativa de dar conta de questões regionais e setoriais através de incentivos de natureza fiscal. Referendando elementos já postos antes da reforma, e agregando outros, o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica foi utilizado para incrementar os novos investimentos do setor privado nas Regiões Nordeste e Amazônica, sob administração da SUDENE e da SUDAM, respectivamente, além do Estado do Espírito Santo.³² No que toca aos incentivos setoriais, grandes somas de recursos foram canalizadas para a pesca, o turismo e o reflorestamento, através dos Fundos de Investimentos Setoriais (FISSET), também com base no IR. De outro lado, a Zona Franca de Manaus foi objeto de fortes incentivos, na área dos impostos de importação e IPI.

Por fim, e talvez mais importante, há que se destacar como um traço marcante da estrutura tributária criada nos anos sessenta, o potencial de intervenção na atividade e na dinâmica setorial da indústria que a mesma passou a conferir à política econômica. Do ponto de vista da atividade corrente, a nova estrutura viabilizou um forte incremento no capital de giro das empresas, ao possibilitar às mesmas a utilização de recursos relativos ao recolhimento de tributos que, já embutidos nas faturas, permaneciam nas mãos das empresas por várias semanas. No que toca ao investimento, certamente o impacto foi ainda muito mais expressivo. O incentivo fiscal foi o grande instrumento das políticas industriais executadas na primeira metade dos anos setenta. Setores inteiros foram montados com base em generosas isenções de impostos de importação e IPI na aquisição de máquinas e redução de incidência tributária na atividade corrente das empresas, depois de instaladas. Além disto, diversas reduções de tributação efetiva foram viabilizadas através do Imposto de Renda.³³

³¹ Sobre os incentivos fiscais e outras políticas voltadas para a promoção das exportações ver: DOELLINGER, C. V. *et alii*, *Transformação da Estrutura de Exportações Brasileiras: 1964/70*, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1973.

³² O incentivo fiscal consistia na dedução de até 40% do IR devido para a realização ou participação acionária em investimentos realizados nas regiões. Para empresas em geral colocava-se a possibilidade de isenção de IR por dez anos. A gestão do Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR) estava entregue à SUDENE e a gestão do Fundo de Investimento da Amazônia (FINAM) pertencia à SUDAM. Uma terceira Região também tinha acesso aos Fundos, embora sua participação fosse muito inferior, o Espírito Santo.

³³ Sobre este tema ver: SUZIGAN, W. *et alii*, *Crescimento Industrial no Brasil: Incentivos e Desempenho Recente*, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974, Relatório de Pesquisa n. 26.

A capacidade de intervenção no domínio produtivo foi, sem dúvida, inimaginavelmente maior que em qualquer outro momento da política econômica. A explicação para as elevadas alíquotas e o grande diferencial entre as mesmas não pode ser procurada apenas na técnica tributária. Uma tributação de largo espectro de taxas pode cumprir o papel de extrair recursos de setores velhos e transferí-los aos setores novos e de melhores perspectivas de rentabilidade. Desta forma, o papel de mecanismo de transferência de fundos, destinado ao sistema financeiro nas economias capitalistas maduras, foi desempenhado, na ausência desta, pelo próprio Estado, através de sua estrutura tributária.

Em verdade, a estrutura tributária tal qual foi montada, permitiu que, nos anos setenta, as autoridades econômicas fizessem uso de um sistema baseado em alíquotas elevadas de impostos que era altamente produtivo e pró-cíclico. Sua contra-face era a facilidade com que se proporcionavam isenções e alongamentos de prazos. Desta forma, o sistema tributário não era apenas uma forma de arrecadação de recursos para o setor público mas era, também, e principalmente, um elemento decisivo das políticas industrial, regional e financeira. Em termos de impacto macroeconômico, a estrutura tributária permitiu ao Estado simular o papel que um sistema financeiro teria num capitalismo maduro, na transferência de fundos entre os setores velhos, com lucros acumulados e os novos, com boas perspectivas de rentabilidade.

2.4.2. Perda de eficiência e descaracterização das bases de incidência

A história da crise fiscal se confunde com a completa falência da capacidade do aparato tributário em dar respostas ativas à condução das políticas estruturais. O processo descontrolado verificado nos anos setenta de oferecimento de facilidades fiscais levou a enormes perdas de base tributária efetiva para os principais impostos indiretos, o IPI e o ICM, que, como pode ser verificado na discussão da evolução da Carga Tributária Bruta, resultou em enormes perdas de arrecadação para os dois tributos. Na área da tributação da renda, igualmente se verificaram enormes perdas derivadas dos vários tipos de incentivos cursados através do tributo incidente sobre as pessoas físicas e jurídicas, com destaque para as isenções aos lucros das atividades exportadora e agrícola, incentivos aos investimentos regionais e incentivos às aplicações ligadas ao setor habitacional. Em verdade, a condução

da política tributária foi um retrato da crise do pacto desenvolvimentista. Em princípio virtuosa, na potencialização do crescimento econômico, para posteriormente desmoronar frente aos seus excessos e à incapacidade do Estado em arbitrar e compor os interesses frente à crise econômica.

O enfrentamento à crise fiscal dos anos oitenta foi realizado num contexto onde o sistema tributário ainda carregava a herança da ampla utilização de que fora objeto nos anos setenta, o que levou a uma forte limitação para as medidas que tentaram readequá-lo à nova situação econômica. Premida, de um lado, pela forte pressão de Estados e Municípios por ampliação de transferências federais, e, de outro, pela mudança das forma de funcionamento da economia, cada vez mais voltada ao mercado externo, a administração tributária federal acabou por trilhar o caminho exigido pelo caixa da União para enfrentar as expectativas de ampliação do deficit do setor público. Esta decisão acabou por inserir grandes inconsistências técnicas dentro do sistema, corroendo grande parte dos ganhos em termos de técnica tributária que foram conseguidos com as reformas dos anos sessenta.

O exemplo mais completo das enormes insuficiências embutidas dentro do sistema através das reformas dos anos oitenta foi o enorme crescimento do faturamento como base de incidência dentro dos tributos indiretos. A criação do FINSOCIAL, em 1982, deveria atender aos objetivos de fortalecimento do caixa da União, sem que as receitas estivessem amarradas a qualquer espécie de partilha obrigatória com Estados e Municípios. Ao mesmo tempo, a impossibilidade em se obter aumentos expressivos de arrecadação através das elevações nas receitas de impostos sobre o valor adicionado, dada a excessiva erosão de suas bases impositivas derivada dos programas de incentivos e isenções realizados nos anos setenta, e ainda em plena vigência - como comprovado pela Tabela 2.7 - exigia que fosse encontrada uma base de incidência que passasse ao largo das concessões que já se configuravam como direito adquirido para o conjunto de empresas beneficiárias. A introdução de um nova forma de receita, cuja base de incidência era o faturamento, foi a resposta da administração tributária federal, seguindo a linha de menor resistência. Tomada em seu conjunto, somando-se COFINS, PIS/PASEP, IVVC e ISS, a tributação sobre o faturamento passou a significar nada menos que 11,5% do conjunto das receitas públicas e 24,3% da tributação indireta, no ano de 1991, como pode observado através da Tabela 2.8.

Um dos componentes deste processo de estreitamento do raio de manobra para a tributação de mercadorias foi a evolução das características institucionais das políticas de desenvolvimento regional que foram sendo plasmadas ao longo dos vinte anos. As mesmas acabaram por restringir de maneira muito forte a base de incidência potencial dos impostos sobre o valor adicionado e a capacidade de exercer uma tributação progressiva sobre o consumo. O incentivo ao desenvolvimento do polo industrial da Zona Franca de Manaus, acabou por municiá-la de enormes facilidades fiscais abrangendo um amplo espectro de produtos industrializados. Em verdade, grande parte da base do consumo mais dinâmica do capitalismo moderno acabou por se conservar ao largo da estrutura tributária brasileira. Parcelas essenciais das indústrias eletro-eletrônica, de telecomunicações e informática acabaram por se estabelecer na Zona Franca, devido às facilidades tributárias internas e ao abatimento das alíquotas de Imposto de Importação.³⁴

Não foram menores os problemas gerados para o sistema através das formas encontradas para sua administração. Dentro de uma economia com forte proteção contra a concorrência externa, a tributação das mercadorias passou a seguir as vias de menores custos para o recolhimento e a fiscalização. Desta forma, a figura do contribuinte substituto foi largamente utilizada, em vários setores sem grande ônus para o sistema, mas, em outros, desfigurando a forma de técnica de taxaço do valor adicionado e alterando as incidências dentro das cadeias produtivas por meros expedientes administrativos, ao largo de considerações econômicas ou de justiça social.³⁵ A expressão máxima desta disfunção pode ser bem caracterizada pela estrutura impositiva do IPI, onde as maiores alíquotas passaram a incidir justamente sobre as primeiras etapas das cadeias produtivas, onde o número de produtores é mais restrito.³⁶ Note-se que este problema também é grave quando se analisa a competitividade de insumos nacionais para produção de mercadorias para venda no mercado interno *vis-à-vis* insumos importados. Frente à realidade das altas, e mal distribuídas, alíquotas de IPI, FINSOCIAL e PIS/PASEP, é difícil pensar que a estrutura tarifária possa ser usada como instrumento racional na regulação do comércio exterior sem importantes mudanças no conjunto da tributação indireta.

³⁴ Em diversos setores, como a produção de televisores, verificou-se a mudança completa das instalações industriais localizadas no Sudeste para a Zona Franca, implicando em efetiva redução da base tributária prévia.

³⁵ A tributação da agricultura pelo ICMS tem sido objeto de várias discussões com respeito à distribuição da carga tributária na cadeia produtiva e à utilização das técnicas de contribuinte substituto.

³⁶ A indústria química, onde a produção das matérias primas básicas é fortemente concentrada, frente à pulverização da produção mais próxima do consumo final, talvez seja o melhor exemplo desta forma de administração tributária.

A nova estrutura de competências sobre as bases de incidência da tributação indireta, que emergiram das reformas constitucionais de 1988, vieram dar novas cores à discussão da racionalidade da tributação indireta no Brasil. Com a passagem das antigas bases de incidência dos impostos únicos e especiais para o ICMS, em 1988, a carga sobre os insumos de uso generalizado como combustíveis, energia elétrica, transportes e telefonia passou a demonstrar tendência de crescimento. Embora não existam dados confiáveis para a arrecadação de ICMS de todos os Estados, uma extrapolação da participação verificada em São Paulo para o conjunto do ICMS não deve inserir grande margem de erro. Como neste Estado, este três itens representaram, em 1992, cerca de 30% da arrecadação total, mantida a mesma proporção, os quatro insumos significariam receitas de 1,9% do PIB. Note-se que este nível nunca foi atingido pelos impostos únicos e especiais na competência da União, sendo que superam de quatro vezes os valores arrecadados nos anos oitenta.³⁷ A opção pela tributação desta base de incidência reveste-se de características técnicas e políticas, fundando-se na estratégia de ocupar as áreas de custos de arrecadação e fiscalização inferiores.

Esta realidade do sistema de tributação de mercadorias, com grande participação dos tributos sobre faturamento e incremento na incidência sobre insumos de uso generalizado, apresenta-se como extremamente problemática para a capacidade competitiva externa e para a eficiência econômica sistêmica da economia brasileira. Mesmo não gravando as vendas para o mercado externo, não é possível desonerar tributos em cascata da cadeia produtiva, o que tem impactos sobre custos e preços finais. O mesmo ocorre com as mercadorias intensivas em insumos básicos, que passam a perder competitividade apenas por conta da forma como a incidência setorial se reparte. Por outro lado, é importante frisar que, embora nenhum sistema tributário consiga ser neutro, no sentido neoclássico do termo, é fundamental que ele não se coloque contra as tendências firmadas ao nível do movimento real da economia. Neste sentido, a COFINS, o PIS e o ISS, representam freios ao processo de terceirização e especialização verificados a nível internacional, implicando em menor produtividade do sistema como um todo.

³⁷ Note-se, também, que os níveis de preços de combustíveis e energia eram muito superiores nos primeiros anos da década de setenta. Esta comparação deve ser feita com reservas porque os impostos únicos e especiais incluem bases um pouco distintas, como minerais, e pelo fato de que há um impacto da participação dos insumos na base do ICMS que é dado pelos créditos aos compradores destas mercadorias e serviços. No entanto, o tratamento monofásico que vem sendo dado sustenta a afirmação.

A tributação de mercadorias e serviços apresentou, pois, uma evolução altamente perversa do ponto de vista estrutural. A amplitude da base tributária foi estreitada pelo crescimento das isenções e pelas facilidades tributárias ao estabelecimento de setores específicos na Zona Franca de Manaus, justamente aqueles que poderiam ser objeto de incidência diferenciada pela essencialidade. As diretivas do caixa e as questões federativas levaram ao crescimento da tributação sobre o faturamento e ao incremento da utilização dos insumos básicos. A abertura econômica e as perspectivas de integração de mercado com outros países levaram à problematização ainda maior do sistema, dadas as suas características e administração adaptadas a uma economia fechada.

A evolução da tributação da renda encerrou problemáticas de natureza ainda mais complexas. O intento de incrementar as disponibilidades financeiras do Tesouro, levou a administração tributária a estabelecer uma espécie de empréstimo compulsório através do Imposto de Renda Retido na Fonte sobre a Pessoa Física. Pela via da subcorreção das tabelas de retenção, os valores retidos passaram a ser crescentemente superiores à carga efetiva que viria a ser observada na declaração de renda anual, configurando-se um sistema onde, durante o ano, os recolhimentos eram realizados a maior, sendo a diferença restituída no ano seguinte. Esta prática, que para o caixa da União significava um empréstimo a custo zero teve vigência entre 1980 e 1985, sendo apenas desmontada no ano de 1986.

As alterações no sistema de tributação da renda da Pessoa Física também proporcionaram a desmontagem das várias formas de intervenção no domínio econômico que faziam parte da antiga estrutura, além do que se abandonou a intenção de fazer justiça social através do sistema tributário. Seguindo a tendência das principais reformas tributárias realizadas nos Estados Unidos e Europa, no campo da tributação das rendas da pessoa física, as modificações efetivadas em 1988, que passaram a vigir em 1989, implicaram séria perda na capacidade do sistema estabelecer uma tributação progressiva da renda, bem como de atingir objetivos de caráter social ou econômico através do formato da legislação tributária. A principal alteração foi realizada na estrutura de alíquotas da tabela progressiva. As nove alíquotas, de 0 a 55%, que chegaram a ser utilizadas foram reduzidas a três: 0, 10 e 25%. A justificativa geral era de que a alíquota efetiva, derivada da aplicação da tabela de alíquotas nominais anteriormente utilizada, era de cerca de 27%, devido às amplas possibilidades de realização de deduções por gastos com dependentes, saúde, educação, juros de empréstimos vinculados ao Sistema Financeiro da Habitação, aluguéis, dentre outros.

O esvaziamento das características de progressividade do sistema não se deu apenas na redução da amplitude da estrutura de alíquotas, mas atingiu, também, a natureza das rendas atingidas. O sistema cedular foi abandonado, restando apenas alguma diferenciação em torno dos rendimentos obtidos no mercado financeiro ou enquanto ganho de capital, tributados pela alíquota máxima, em qualquer caso. Na área da renda derivada da atividade agrícola, embora a intenção do Executivo fosse de igualar suas obrigações às de outras naturezas, as medidas foram recusadas pelo Congresso Nacional. Mas a principal mostra da perspectiva puramente financeira assumida pela administração do Imposto de Renda foi na questão da integração entre a Pessoa Física e a Jurídica. A alíquota de 25% sobre os dividendos recebidos foi trocada pela incidência de 8% sobre o lucro líquido, fosse ele distribuído ou não. Embora a medida produzisse um óbvio ganho de receita, sua essência não passava de uma ampliação do Imposto de Renda sobre a Pessoa Jurídica, com óbvios impactos sobre as estruturas de preços das empresas.³⁸

A tributação da renda não conseguiu alternativas para a redução do dinamismo da massa salarial verificada nos anos oitenta. A carga tributária direta continuou a recair primordialmente sobre as pessoas físicas assalariadas de renda média e média-baixa. Forte evasão de recursos continuou a ser verificada entre os profissionais liberais, os altos e médios executivos e empresários e as novas atividades dos serviços, mediante a utilização de uma série de expedientes para burlar o pagamento do Imposto sobre a Renda. A incapacidade do sistema em alcançar estes estratos e formas de renda acabou resultando numa sobrecarga tributária sobre os setores de renda média e média-baixa, tributados na fonte.

A administração da tributação sobre a renda moveu-se, no entanto, de forma bastante eficiente na direção da associação ao processo inflacionário e ao novo padrão de comportamento da economia brasileira. Pelo menos por três vias este processo teve curso. A primeira delas foi a instituição de uma pesada tributação na fonte sobre os rendimentos de capital no mercado financeiro. Todo o processo de acelerada circulação de recursos de curtíssimo prazo através das aplicações de *open market* foi perseguido pela política tributária, desde 1983. Pode-se dizer que há certa irracionalidade no processo devido à elevação da taxa de juros decorrente da incidência de tributação, mas não se pode esquecer que se tratou de uma gestão que se pautou pela antecipação de recursos para recomposição

³⁸ A forte pressão contra esta forma de tributação do lucro levou à sua revogação, em 1992, ficando o sistema de tributação da renda sem formas de integração entre a pessoa física e a jurídica.

do caixa do Tesouro. As subcorreções de indexadores que balizavam a aferição dos rendimentos reais foram sempre utilizadas de forma a operar estas antecipações de receita.

A segunda via foi a forte taxaço das entidades financeiras. Personagens privilegiados do processo inflacionário e do encilhamento financeiro que atingiu o Estado na década de oitenta, dada sua faculdade de, em mantendo depósitos de terceiros em conta corrente, manusear e aplicar recursos de custo zero, os bancos acabaram sendo chamados a colaborar com a manutenção de mínimas condições de solvência do caixa do Tesouro, sendo atingidos por alíquotas adicionais maiores que as outras Pessoas Jurídicas.³⁹ Tal situação fez das entidades financeiras as maiores contribuintes individuais para com a tributação da renda da Pessoa Jurídica, com 15,3% do total, em 1992. A mesma realidade se reproduzia de forma ainda mais aguda no caso da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, onde, no mesmo ano, a participação das entidades financeiras alcançou 23,2%.

É crucial notar que o sistema tributário tornou-se altamente dependente da arrecadação derivada do processo inflacionário e de suas repercussões no mercado financeiro. A Tabela 2.9 demonstra que as empresas financeiras foram, em 1992, as maiores contribuintes, tomadas individualmente, para a arrecadação tributária global, com 17,5% dos recolhimentos. Se a estes valores forem somadas as retenções na fonte decorrentes de rendimentos do capital, cujo contribuinte não foi entidade financeira, a participação direta do mercado financeiro na receita arrecadada pela Receita Federal chega a 22,6%, tendo representado 4,44% do PIB, no mesmo ano.

Uma terceira via na associação da administração tributária ao processo inflacionário foi o reforço da taxaço às grandes empresas. O estabelecimento dos adicionais sobre as empresas de maior porte, cerca de 300, teve o objetivo de acompanhar os movimentos de abertura de *mark up* que este conjunto de empresas realizou durante o período recessivo de 1981/83. Desta maneira, era preservada a formatação básica do modelo de enfrentamento à crise desenhado no início da década. O incentivo às exportações através da isenção de Imposto de Renda para os lucros com as vendas externas permanecia, enquanto o mercado interno era novamente penalizado, através do que significava, na prática, um aumento da taxaço indireta. Vale dizer, mesmo numa nova dinâmica de comportamento da economia brasileira não se alterava o sistema, mas apenas se tentava extrair o máximo da mesma

³⁹ Enquanto a alíquota adicional era de 10% para as grandes empresas, as instituições financeiras eram gravadas com alíquota adicional de 15%.

estrutura. Apenas a tributação das empresas não-financeiras sujeitas ao adicional incidente sobre as de maiores lucros significou, em 1992, 22% da arrecadação total do Imposto de Renda.

O início dos anos noventa conheceu um sistema de tributação da renda que mais parecia uma pálida lembrança das bases lançadas pelas reformas dos anos sessenta. Seus defeitos, como a baixa capacidade de atenuar a má distribuição da renda, não haviam sido reduzidos, mas foram agravados pelo estreitamento do leque de alíquotas. Suas virtudes, como a capacidade de fomentar setores e induzir o investimento, foram se desfazendo frente à perspectiva meramente arrecadadora que dele se apossou. O único grande instrumento distributivo, de caráter regional, restante, os incentivos do FINOR e do FINAM, resistiram mais pela pressão política dos interesses imediatos que por uma racionalidade da política fiscal e de desenvolvimento regional. Mesmo a luta em torno da extinção da isenção de IR sobre o lucro das exportações, embora plenamente justificável na nova situação, implicou na queda de uma das últimas ferramentas de promoção da atividade produtiva através da tributação. A associação ao processo inflacionário retrata de forma irretocável a forma acomodatória e a perspectiva de caixa que nortearam a administração deste tributo.⁴⁰

Em síntese, a tributação da renda direcionou-se à tentativa de recuperação dos recursos que aplicadores e bancos estavam auferindo, em decorrência do processo inflacionário. Dos rentistas recuperava-se parcela dos juros elevados, que persistiram pela maior parte da década de oitenta, pagos pelo grande agente endividado, o próprio Estado. Dos bancos se recuperava parcela do chamado imposto inflacionário, por eles cobrado aos correntistas pela primazia da manutenção de depósitos à vista. Também das instituições financeiras se recuperava parcela dos grandes lucros decorrentes do carregamento da dívida pública, por elas executado. Mas cabe notar, que a acomodação custou, pela via do Imposto de Renda e do IOF, ainda maiores pressões sobre o sistema de crédito, levando as condições de financiamento a uma grande degeneração.

No conjunto da tributação direta, a falta de alternativas para a tributação da renda só foi suplantada pela incapacidade em taxar a propriedade. O Imposto Territorial Rural

⁴⁰ Note-se que, conquanto hajam algumas tentativas de adoção de medidas, como a depreciação acelerada, jamais as mesmas deixaram de ter caráter episódico e escasso poderio de alavancagem financeira, dada a falta de políticas mais gerais, a restrição orçamentária e as dificuldades na administração tributária.

(ITR) não produziu nem recursos financeiros, nem resultados em termos de redução da concentração fundiária. O Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), criado pela Constituição de 1988, nem chegou a ser objeto da legislação complementar que se faria necessária para sua cobrança. Igualmente, na área estadual, o Imposto sobre Heranças e Doações também enfrentou enormes dificuldades para sua regulamentação. Note-se que a falta de integração entre a tributação da renda e do patrimônio levou a inconsistências e falta de poder de controle sobre os contribuintes.⁴¹ A exceção na tributação sobre a propriedade é a de competência municipal, especialmente a incidente sobre a propriedade urbana e territorial, que experimentou forte expansão a partir de 1990, notadamente nas maiores cidades, premidas pelo crescimento das necessidades de recursos.

Outra grande base de incidência do sistema tributário brasileiro, a folha salarial, tornou-se um dos maiores problemas para a estrutura de receitas do Estado brasileiro. O grande dinamismo da arrecadação nos anos setenta, apoiado na expansão da massa salarial, que levou a Previdência Social a ter recursos em excesso e assumir novas atribuições, transformou-se, nos anos oitenta, numa sucessão de retrações de receitas. Os compromissos previdenciários e o comportamento das receitas, que resultaram em déficits de caixa, passaram a ser enfrentados com sucessivos aumentos de alíquotas e ampliação da abrangência da incidência sobre a folha, na Contribuição dos Empregadores. Desta forma, o peso assumido pelos encargos fiscais sobre a folha de pagamentos⁴² experimentou crescimento muito acentuado nos últimos anos, especialmente após a aprovação da nova Constituição. O conjunto das incidências de caráter fiscal sobre a folha, incluindo FGTS, Contribuições aos Serviços Sociais, Contribuição de Empregadores à Previdência e Salário-Educação passou, no início dos anos noventa, a somar 27,8% da folha salarial global.⁴³ Na medida em que a economia brasileira, afora a instabilidade crônica, tem visto seu potencial de geração de emprego reduzido, a exemplo das economias maduras, os encargos fiscais sobre folha têm sido fator agravante na limitação à contratação de pessoal. O alto

⁴¹ A recente aprovação da declaração de bens a valores atualizados deve ser utilizada de forma a prover a fiscalização de novas evidências sobre a situação dos contribuintes.

⁴² Note-se que a utilização do termo encargos fiscais visa a diferenciação em relação aos outros tipos de encargos trabalhistas, como férias remuneradas, décimo terceiro salário e outros benefícios legalmente constituídos mas alheios questão das receitas públicas.

⁴³ Esta incidência se divide em: Contribuição Previdenciária (22%), Contribuição ao Salário-Educação (2,5%), contribuições a entidades patronais (2,5%), contribuição adicional para o INCRA (0,2%) e contribuição para o SEBRAE (0,6%). Note-se que os 22% incidem, também sobre autônomos e remuneração de diretores. Ver: ALMEIDA, S. C., *As Contribuições Sociais de Empregados e Empregadores: Repercussões sobre o Mercado de Trabalho e Grau de Evasão*, IPEA, Documento de Política n. 8, Brasília, p. 10.

nível dos encargos tem levado diversas empresas a buscar novas formas de emprego informal, especialmente através da subcontratação de micro-empresas.

O tema da sonegação ganhou grande importância na pauta das discussões sobre a crise das finanças públicas e a queda da capacidade da estrutura tributária em gerar receitas. Não restam dúvidas de que as condições de gerenciamento da atividade fiscalizadora experimentaram grande deterioração nos anos oitenta e noventa. O primeiro problema que desponta é a existência de duas máquinas arrecadadoras na União - Secretaria da Receita Federal e Instituto Nacional de Seguridade Social - que nunca atuaram de forma conjunta. Por outro lado, as máquinas municipais, estaduais e federal se sobrepõem na arrecadação e fiscalização de tributos com bases de cálculo semelhantes como o ICMS e o IPI, elevando os custos globais do sistema público e da administração tributária das empresas.

Esta questão não pode, no entanto, ser entendida fora do contexto geral de deterioração da credibilidade da esfera pública e, em particular, da corrosão da capacidade estatal em legislar e administrar a estrutura tributária. A Tabela 2.11 mostra uma estimativa dos índices de sonegação para diversos tributos e setores. É notória a concentração dos problemas nas receitas que emergiram nos últimos anos, baseadas na ótica de caixa que tomou conta do sistema tributário brasileiro. Seja pela contestação judicial, como foi o caso da Contribuição ao PIS do setor financeiro, seja através da contestação prática, através da sonegação, como no caso do COFINS, ficou patente a deterioração de um sistema tecnicamente pior e questionado por um conjunto crescente de contribuintes. Note-se que, embora a impunidade que vigiu por vários anos tenha grande parcela da responsabilidade pelos níveis de sonegação atingidos, não se pode negar que a desestruturação legal e administrativa do sistema é um aspecto de alta relevância para a questão em pauta.

A funcionalidade na relação entre o sistema tributário e o aparelho econômico, tal qual montada na estruturação do sistema já não mais existe. O sistema acabou retendo sua estrutura de alíquotas elevadas, sem nenhum componente de alavancagem de recursos ou papel ativo na dinâmica do investimento privado. A desorganização das máquinas tributárias aliou-se ao crescimento da sonegação para estabelecer um nova forma de redução das alíquotas efetivas, já numa situação de enorme degeneração da capacidade de tributar.

2.4.3. Os efeitos do processo inflacionário sobre a receita e a administração tributária.

A relação entre o processo inflacionário e a deterioração das contas públicas é muito conhecida pela literatura econômica, passando a ser conhecida como "efeito Oliveira-Tanzi". No entanto, no caso brasileiro, a simples verificação de que a aceleração inflacionária ocasionou perda de receita é completamente insuficiente para entender o impacto que a convivência com o processo inflacionário teve sobre a estrutura tributária. Conquanto esta perda de receita tenha existido, as formas de defesa das receitas foram, certamente, muito mais eficientes que nas experiências de outros países. Logicamente, a cultura da indexação, tão bem aplicada ao conjunto das relações comerciais e financeiras da economia, também teria que chegar ao aparato tributário. Esta defesa teve, no entanto, seu formato e seus objetivos unicamente direcionados para o aspecto da receita, levando a um sério comprometimento da eficiência do sistema.

A redução de prazos concedidos para pagamento dos tributos foi sistematicamente utilizada como forma de defender a arrecadação contra o processo inflacionário. Esta estratégia ganhou força a partir de 1985, momento em que se assumiu que o novo patamar de elevação dos preços seria persistente. É importante notar que, até este momento, a administração tributária houve por bem não adequar os prazos de recolhimento ao novo patamar de inflação devido ao conjunto da política econômica, que visava reduzir o ônus do setor privado com todo o ajustamento que vinha sendo realizado.⁴⁴ Depois de 1989, quando o processo de indexação atingiu um novo estágio, a não ser nos momentos onde a execução dos planos de estabilização e as tentativas de desindexação desprotegeram a administração tributária, não pode ser imputado ao processo inflacionário a problemática situação das receitas públicas.

Os dados do Quadro 2.1 podem demonstrar que as regras para o recolhimento de tributos aos cofres públicos tiveram alterações substantivas, de modo a proteger seu valor real em períodos onde o sistema de indexação geral da economia esteve em funcionamento. Até 1985, o recolhimento do imposto devido, no caso dos automóveis, se dava 45 dias após o encerramento do mês onde o fato gerador havia se dado. Isto significava uma defasagem entre fato gerador e recolhimento de 45 a 75 dias. Trabalhando com a média de 60 dias de defasagem pode-se dizer que havia uma perda de 10, 25% do valor real do

⁴⁴ A inflação média em 1983/1984 foi o dobro da ocorrida até 1982.

tributo a arrecadar, numa situação de inflação de 5% ao mês, correspondente a 80% ao ano. A regra introduzida em 1989, de correção pela BTN após 9 dias do encerramento da quinzena do fato gerador, resultaria numa perda de 12,7% do valor real da arrecadação, supondo inflação mensal de 25%, próxima à verificada em 1989. Obviamente, a "betenização" dos valores a pagar não significa a completa preservação de valores reais, dada a possibilidade de que a aceleração inflacionária torne o ritmo de aumento de preços corrente muito superior ao parâmetro para a correção da BTN, ou seja, a inflação do período anterior.

O processo de "betenização" foi uma criação do período posterior ao Plano Verão, quando a total desindexação formal da economia acabou por produzir uma forte queda da arrecadação durante todo o primeiro semestre de 1989. Mesmo sem chegar a este extremo, a administração tributária viabilizou, a partir de 1985, com o recurso à redução de prazos de recolhimento, a compensação de boa parte do processo inflacionário. Para seguir no exemplo do setor automobilístico, de janeiro de 1986 a julho de 1988, a defasagem média foi mantida em 45 dias, frente aos supra-referidos 60 dias que até então prevaleciam. Dadas as taxas médias mensais de inflação verificadas em 1985, cerca de 10,5%, e 1987, cerca de 15%, a perda de valor real da receita frente ao fato gerador foi de 22,1%, no primeiro caso e 22,4%, no segundo caso.

O processo de proteção da receita através do encurtamento de prazos de recolhimento e da indexação dos tributos não foi uma primazia do IPI sobre veículos, mas uma política generalizada, embora diferenciada. Na área do IPI sobre os produtos em geral⁴⁵, as reduções foram muito mais dramáticas, passando de prazos de 45 a 165 dias após o mês de ocorrência do fato gerador à conversão em BTN nove dias após o fechamento da quinzena. Note-se que, para todos os casos, a quinzena assumiu o lugar do mês como período de apuração.

⁴⁵ Exceto fumo, bebidas e automóveis.

No que se refere ao imposto de renda, sistemática semelhante de redução de prazos teve curso. O imposto de renda retido na fonte sobre o trabalho assalariado, que até 1985 tinha seu recolhimento no último dia do mês seguinte ao do pagamento efetivo, teve este prazo reduzido em dez dias, ainda em 1985, e vinte dias em 1988. Na sequência do Plano Verão, o tributo passou a ser "betenizado" três dias após o fato gerador, com pagamento realizável até o décimo dia da quinzena subsequente ao fato gerador.

Aspecto digno de nota no campo da administração do sistema tributário frente ao regime inflacionário foi a demora na adoção de medidas do mesmo gênero das acima citadas na área das contribuições sociais. O FINSOCIAL esperou até setembro de 1989 para ter seus prazos de recolhimento reduzidos. No caso do PIS/PASEP, cujo recolhimento se dava apenas no último dia útil do sexto mês subsequente ao do fato gerador, apenas em agosto de 1988, este prazo foi reduzido à metade, passando a ter seu valor "betenizado" no terceiro dia do mês subsequente ao do fato gerador. Nos casos do FGTS e da Contribuição de Empregados e Empregadores à Previdência Social também ocorreu reação defasada frente ao restante das receitas públicas ⁴⁶.

O processo de indexação tributária só chegou a seu apogeu após a fracassada experiência de extinção da correção monetária do Plano Collor II. Embora se tenha tentado manter a indexação através da Taxa Referencial (TR), um conjunto de demandas judiciais impediu que este indexador, baseado em previsões de taxas de juros, fosse mantido como base para a administração tributária. Desta forma, com a criação da Unidade Fiscal de Referência (UFIR), que passou a vigorar em janeiro de 1992, o sistema tributário ganhou um instrumento de proteção desvinculado de indexadores externos. Note-se que a maioria dos Estados e Municípios seguiu o mesmo caminho, criando unidades fiscais próprias e autônomas.

⁴⁶ Outro elemento a destacar é a forte redução dos prazos de retenção na rede bancária dos tributos recolhidos. Em 1983, os tributos em trânsito na contabilidade bancária significavam cerca de 20% do *funding* total.

A adequação do sistema tributário ao processo inflacionário não fugiu à ótica de caixa que presidiu a administração tributária dos anos oitenta. Embora seja verdade que o impacto da desvalorização dos tributos entre o fato gerador e o seu efetivo recolhimento não tenha se traduzido numa queda da arrecadação tão violenta como ocorreria na ausência das medidas acima referidas, não se pode dizer que tenham sido pequenos os danos causados ao sistema tributário. Ao contrário, na ausência de uma perspectiva que transcendesse a noção de caixa, o sistema foi tendo sua operacionalidade corroída pelas adoção das medidas emergenciais e pela relutância em tomar atitudes que impedissem o colapso do sistema.

Os três exemplos que se seguem podem demonstrar que o sistema tributário realizou uma adequação à realidade inflacionária apenas no que toca ao seu sentido de reforço das receitas públicas. Em primeiro lugar, é importante notar que o sistema de tributação continuou a utilizar débitos e créditos tributários não indexados para os impostos sobre o valor adicionado. Nos casos de processos produtivos onde o período de produção é longo, a carga tributária aumenta com a elevação do patamar de preços, dado que os créditos tributários perdem valor real. Em consequência, o patamar da inflação se torna elemento decisivo na definição do carga tributária sobre cada setor da economia. Deste modo, os impostos sobre o valor agregado acabam caminhando no sentido de um efeito econômico típico de tributos sobre o faturamento, à medida que o ritmo de elevação dos preços se incrementa. Ao contrário, a queda do patamar inflacionário acaba se traduzindo em redução do pagamento de impostos para os setores onde a rotação do capital é lenta. De qualquer forma, a falta de adequação da sistemática de apuração do IPI e do ICMS acaba aumentando a carga tributária efetiva, em caso de retenção do produto no estabelecimento.⁴⁷

Um segundo aspecto a destacar é que a sistemática de cobrança do IPI e do ICMS faz com que uma mercadoria seja tributada pelo seu preço de venda, independente da operação ter sido realizada à vista ou a prazo. Deste modo, uma mercadoria vendida a prazo, tendo em seu preço incorporado os juros nominais acaba sofrendo tributação superior à mesma mercadoria, se vendida à vista. Ou seja, o sistema tributário acaba

⁴⁷ Note-se que na existência de indexação sobre os créditos tributários, seria viável que um tributo como o ICMS desonerasse o investimento, dado que o crédito da aquisição de equipamentos seria naturalmente utilizado dentro da sistemática de apuração, atendendo a uma das mais fortes críticas contra o sistema tributário nacional.

trabalhando contra o alongamento de prazos de pagamento na economia e restringindo o crédito de giro inter-empresas.

Um terceiro fato que merece destaque dentro das considerações a respeito da adequação do sistema ao processo inflacionário é relativo ao giro de recursos pelas empresas. Como já comentado, as reformas dos anos sessenta proporcionaram às empresas uma fonte de financiamento de custo zero, representado pelos tributos cobrados mas recolhidos apenas depois de um longo período de tempo. Todo o processo de redução de prazos anulou esta disponibilidade financeira que as empresas detinham, sepultando um dos principais elementos dinâmicos do antigo sistema. Mais grave, no entanto, os prazos de recolhimento se estreitaram para períodos inferiores aos de faturamento, levando a uma situação onde, para diversos contribuintes, o recolhimento dos tributos à rede bancária é realizado antes da efetiva liquidação da transação comercial realizada.

Estas considerações sobre as relações entre a tributação e o processo inflacionário mostram que a defesa das receitas foi apenas um dos aspectos da problemática em questão. Em verdade não se pode deixar de ter em conta que a abordagem de caixa e as dificuldades em se reformular de forma substantiva a operacionalidade da apuração dos tributos indiretos levou a uma subversão das diretrizes do antigo sistema. Os recursos a recolher ao fisco deixaram de ser *funding* para as empresas para se tornarem obrigações a pagar, em alguns casos previamente ao faturamento. A taxa de inflação passou a definir níveis de tributação global e setorial, enquanto a própria forma de operar das empresas passava a ser condicionada pela sua relação com as formas de apuração dos tributos. Vale dizer, o sistema que fora um poderoso instrumento de alavancagem da acumulação produtiva passou a problematizar até mesmo a operação corrente das empresas.

2.5. As Propostas de Reforma para o Sistema Tributário Brasileiro.

O fracasso do Plano Collor I consolidou a percepção de que o problema fiscal tinha contornos estruturais e não poderia depender de soluções episódicas. O conjunto dos agentes econômicos e políticos passou a ter a reforma do sistema tributário como um dos principais pontos da pauta de medidas a ter encaminhamento no horizonte imediato, especialmente dentro da Revisão Constitucional que ocorreria em 1993. Os elementos que

mais colaboraram para consolidar estas expectativas foram a constante disputa entre o Executivo Federal e os governos estaduais e municipais, tanto pelos recursos gerados pelo sistema, quanto pelas atribuições de cada esfera de governo e o reconhecimento de que as mudanças no aparato tributário promovidas em 1988, e nas medidas efetivadas posteriormente, não haviam produzido um sistema capaz de enfrentar a problemática de uma economia mais aberta ao comércio exterior e, ao mesmo tempo, incrementaram as pendências jurídicas do sistema.

A análise realizada na sequência visa compreender as linhas principais de três propostas representativas para a reformulação do sistema tributário brasileiro. As mesmas não podem, no entanto, ser compreendidas apenas como reformulações no sistema de arrecadação de recursos para os caixas da União, Estados e Municípios. As propostas só podem ser apreciadas de uma forma abrangente, enquanto reformulações dos desenhos dos sistemas tributários relacionadas aos modelos propostos para a participação e as formas de intervenção do Estado. Deste modo, o temário da reforma acabou transcendendo o tributo e se endereçando ao conjunto da atividade estatal e das políticas industrial, de comércio exterior e das várias áreas sociais.

2.5.1. Proposta da FIESP

A proposta da FIESP ⁴⁸ é aqui analisada por expressar os anseios das parcelas hegemônicas do empresariado paulista e indicar compromissos com um determinado modelo de desenvolvimento. A idéia central da proposta é a ampliação da base sobre a qual incidem os tributos. Segundo a proposta, a atual estrutura tributária atingiria apenas 40% da economia. Sobre esta base, a carga tributária de 24% do PIB significaria uma alíquota efetiva de 60%. Na proposta, a hipótese é de que o novo sistema tributário atingisse 75% das suas bases potenciais. Isto significa dizer que os níveis de evasão se reduziriam de 60 para 25%. No entanto, esta hipótese não indica as condições efetivas de cobrança e fiscalização necessárias para tal redução nos níveis de sonegação, remetendo as previsões de carga tributária apenas para a lógica do sistema. Neste sentido, a proposta FIESP

⁴⁸ FIESP, *Uma Proposta de Reforma Tributária e da Seguridade Social*, São Paulo, 1992. Em diversos aspectos, esta proposta se aproxima da concebida pela FIPE, *Uma Proposta de Reforma Tributária para o Brasil*, São Paulo, 1993.

apresenta-se com uma heróica crença no comportamento favorável dos contribuintes às reduções de alíquotas.

A expansão da tributação sobre a renda é a peça essencial da estrutura proposta. As medidas a serem tomadas para produzir a referida expansão seriam a extinção de deduções, o fim dos incentivos fiscais e a ampliação da alíquota média sobre os rendimentos da Pessoa Física de 6,8% para 10,0% ⁴⁹. A tributação sobre os rendimentos reais do mercado financeiro e de capitais permanece a uma alíquota única, mas elevada a 30%. Destaque-se que as reformulações no imposto de renda envolveriam a extinção de incidências tributárias sobre o lucro da Pessoa Jurídica, sendo a integração entre a tributação das Pessoas Físicas e Jurídicas realizada através de uma taxaço na fonte de 30% sobre o lucro, distribuído ou não, como antecipação do IR da Pessoa Física. Desta forma, a louvável preocupação com a questão da integração passa a, na prática, ser uma mera redução das alíquotas vigentes atualmente. Com base em estimativas realizadas a partir da arrecadação efetiva de 1990, a proposta indica uma elevação da tributação da renda de 3,7% para 7,4% do PIB, algo de difícil realização com base nas hipóteses da proposta.

No campo da tributação indireta, a FIESP propõe a extinção dos atuais IPI, ICMS e ISS, sendo substituídos por dois tributos. Um deles seria um tributo monofásico sobre bebidas e fumo. O outro seria o imposto sobre consumo, que substituiria a técnica de apuração das relações de débito e crédito por uma base de incidência centrada na venda de bens e serviços no varejo para compradores finais caracterizados como pessoas físicas. O novo imposto substituiria o IPI e o ICMS, cujas alíquotas médias seriam de 16,6% e 14,4%, cerca de 31%, no total. A alíquota média do novo tributo seria de 15%, o que seria suficiente na avaliação da proposta, para gerar arrecadação equivalente a 8,4% do PIB, muito semelhante à soma dos atuais ICMS e IPI, exclusive bebidas e fumo. Esta proposta, no entanto, deixa vários pontos decisivos para sua viabilização sem definição: a) a utilização de alíquotas cumulativas em várias mercadorias é fundamental para a receita; b) a taxaço de insumos básicos, como combustíveis e energia elétrica passou a ser crucial para o sistema; e c) a troca de um sistema de débito e crédito por uma forma a varejo exigiria grandes avanços no sistema de fiscalização.

Mas, não bastassem todos estes problemas a viabilização do imposto de consumo, tal como proposto pela FIESP, encontra entraves ainda maiores na questão federativa. O

⁴⁹ A nova alíquota média seria resultante da adoção de três faixas de alíquotas (0, 10, 20 e 30%).

Imposto de Consumo é proposto como tributo de competência estadual. A proposta entrega a gestão deste novo imposto aos Estados, podendo, inclusive, arbitrar alíquotas e os valores de partilha com os Municípios. Embora não haja uma menção concreta, este último fator dá indicações de que o princípio de distribuição das competências sobre a arrecadação seria o do destino. Desta forma, o crescimento de arrecadação dos estados importadores substituiria as transferências via fundos de participação. O reconhecimento da fragilidade das bases de consumo de estados como Acre, Amapá, Rondônia, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Sergipe e Alagoas faz com que a proposta sugira a reintrodução de algum tipo de transferência federal, embora não especificada.

O terceiro componente do sistema proposto é o imposto sobre imóveis, tanto rurais quanto urbanos. A base de incidência seria de 75% do valor de mercado da terra nua, na zona rural, e do imóvel urbano. A alíquota média seria de 0,3%, podendo variar de acordo com a decisão de cada Município. Deixa de existir a vinculação entre o imposto sobre a propriedade rural e a forma de sua utilização, impedindo que o tributo seja usado como instrumento de reformulação da estrutura fundiária. Estima-se em 0,2% do PIB a arrecadação com os imóveis rurais, cerca três vezes o atualmente realizado. No caso dos imóveis urbanos, a previsão é de duplicar a receita atual, chegando a 0,8% do PIB.

A reformulação da Previdência Social é a peça básica da proposta FIESP. O perfil do sistema público teria um caráter de previdência básica, de modo que o novo teto de benefício e contribuição seria de 3 Valores de Referência Salarial⁵⁰, desatrelando o sistema da evolução do salário mínimo. Ao mesmo tempo, seriam extintas a aposentadoria por tempo de serviço e as normas especiais para os funcionários públicos. A contribuição para dar conta das futuras aposentadorias e pensões seria de 10% do salário de contribuição, até o limite de 3 VRS, rompendo-se o princípio de partilha do ônus que norteou as instituições previdenciárias na história brasileira. Para dar conta das despesas com benefícios, já em curso, a FIESP propõe uma contribuição solidária de 10% sobre toda a renda dos salarizados.

A ânsia de eliminar quaisquer ônus no custeio do sistema previdenciário produz, no entanto, uma situação financeiramente inviável. As estimativas de que o sistema gere recursos equivalentes a 6,0% do PIB, apenas 10% inferiores aos atuais, são hipóteses

⁵⁰ O VRS equivale ao salário mínimo no momento da sua instituição, sendo, depois, corrigido mensalmente pela inflação.

heróicas. A contribuição solidária de 10% sobre o salário global não é mais que uma simulação da metade do recolhimento hoje realizado pela empresa. Na medida em que as Contribuições de Empregadores giram em torno de 4% do PIB, a proposta FIESP gera um déficit instantâneo de 2% do PIB para a Previdência Social⁵¹. No campo político, a proposta em pauta é igualmente desastrosa, dado que a contribuição solidária significa, de fato, um confisco sobre as rendas assalariadas.

O projeto explicita as linhas gerais para uma rede de proteção social ao cidadão. Trata-se de um mecanismo onde o Estado arrecada recursos através da via tributária e distribui *vouchers* aos indivíduos, para que eles busquem serviços junto a prestadores públicos ou privados, operando em concorrência e sob o condicionante da livre escolha dos consumidores de serviços.

Na cobertura da saúde, a proposta FIESP cria o cheque-saúde, a ser recebido por cada pessoa, com valor médio de US\$ 50,00 ao ano, para utilização junto a quaisquer instituições médicas, custeadas, com receitas gerais da União em montante de cerca de 2% do PIB. Também seria instituído um repasse de US\$ 20,00 ao mês a cada pessoa em idade escolar para utilização como pagamento a instituições públicas ou privadas. Desta forma, os gastos com educação básica seriam de 2,2% do PIB.⁵² Além disso, seriam criados programas de caráter assistencial, como o destinados a inválidos e deficientes, ao custo médio de US\$ 1200, através do pagamento de *voucher* mensais de 1 VRS, captados por instituições especializadas. Na realidade, os ganhos de produtividade introduzidos pela gestão privada viabilizariam a redução de gastos no setor, sem perdas na cobertura. A proposta, no entanto, não esclarece como seriam atendidas as camadas de renda mais baixa da população depois da segunda consulta médica anual, que já ultrapassaria o valor do cheque-saúde.

A mesma diretiva privatizante está presente na área do seguro desemprego. A extinção do PIS/PASEP daria lugar ao surgimento de uma contribuição obrigatória, mas de valor voluntariamente estabelecido pelo trabalhador. Instituições seguradoras privadas, auxiliadas por um fundo inicial, formado pelo patrimônio do PIS/PASEP, seriam as

⁵¹ A perda ainda é maior quando se tem em conta que o teto de três mínimos para as contribuições, elimina justamente as melhores bases de arrecadação da parcela cobrada aos empregados, os salários de 5 a 10 mínimos.

⁵² Seriam 1,6% do PIB em gastos diretos com a educação, 0,3% do PIB em gastos com auxílio pesquisa e 0,3% na administração do sistema, especialmente com a utilização de 2000 fiscais federais de ensino.

responsáveis pela garantia de renda por seis meses, em valores previamente estabelecidos. Note-se que nenhuma menção é feita aos recursos para o financiamento do investimento, via BNDES, hoje coletados através do Fundo de Amparo ao Trabalhador, o que indica a extinção deste tipo de mecanismo.

Baseada na ampliação do alcance do sistema e na redução da sonegação, a proposta FIESP sustenta que sua principal motivação, qual seja, a redução da carga tributária, é, nas estimativas da própria proposta, realizável com grandes resultados. No que toca aos bens de consumo final, a carga fiscal seria reduzida de 40 a 18%. No caso dos bens intermediários a redução seria mais dramática, de 42% a 7%. No caso dos salários, a redução dos encargos sociais sobre folha, viabilizaria um crescimento de 44%, dada a incorporação daqueles rendimentos aos salários, embora não se explicitasse se a referida incorporação se daria por um grande acordo institucionalizado ou pelos mecanismos de mercado. Na medida em que a carga tributária global recuaria apenas 1 a 2% do PIB, relativamente ao verificado nos dois últimos anos, somente a drástica redução da sonegação pode equacionar a queda da carga incidente sobre cada produto com a manutenção da carga global.

As fragilidades da proposta FIESP, no entanto, atestam absoluta falta de viabilidade e sintonia com as necessidades de recursos do Estado brasileiro. As principais falhas encontram-se no dimensionamento da arrecadação potencial, nas tentativas de privatização dos serviços públicos e na seleção de bases tributárias já exauridas como forma de aumentar a receita. Note-se que a principal diretiva da proposta FIESP é a redução da carga tributária sobre a empresa, de forma a desonerar a produção, o investimento, o lucro e as exportações. No deslocamento das bases tributárias para a pessoa física, os consumidores e o patrimônio, perdem-se fontes de recursos de tamanho vulto que a proposta FIESP, se adotada, significaria um desastre de proporções irreversíveis para os cofres públicos.

A maior crítica à estruturação da proposta FIESP deve ser realizada justamente quanto aos gastos nos sistemas de saúde e assistência social. A extinção das contribuições sociais torna estes gastos de responsabilidade dos recursos gerais da União. Na medida em que o único grande ganho de receita previsto é na tributação da renda, esta seria a forma de custear as despesas. No entanto, a previsão de dobrar a arrecadação de IR é feita juntamente com uma redução à metade da tributação do lucro. Elevar a tributação da renda

peçoal em 500% parece inverossímil tecnicamente no contexto da proposta e inviável politicamente. Pior que isto, no entanto, é o conteúdo altamente regressivo da proposta de distribuir igualmente as despesas sociais num País onde a distribuição de renda é tão desigual.

A questão federativa, embora contemplada com destaque, acabou mostrando-se pouco conclusiva. Aos Estados ricos, nenhuma segurança é dada quanto à estrutura de que revestiria o imposto sobre o consumo, ou seja, a arrecadação fica indeterminada, sendo, provavelmente, muito menor, com custos de arrecadação maiores. No caso dos Estados mais pobres, trata-se de um imposto com enormes dificuldades para a fiscalização, tanto que são, vagamente mencionadas como necessárias transferências de recursos de outras esferas.

Por fim, vale observar que a proposta FIESP contém enormes modificações na estrutura das bases de incidência dos tributos, bem como na de beneficiários dos gastos públicos, conquanto estime, embora de forma inconsistente, uma carga tributária similar à dos anos de 1991 e 1992. As camadas assalariadas urbanas, com vínculo formal, têm sua carga tributária elevada pelo imposto de renda e pela contribuição de previdência solidária. As empresas são totalmente desoneradas. Ao mesmo tempo, a forma de concessão de bônus às pessoas, independente de suas posses e rendas, para utilização junto a instituições privadas de saúde e educação, reduz os recursos para atendimento às camadas de renda baixa.

2.5.2. Proposta da Comissão Executiva de Reforma Fiscal (CERF)

A proposta de reestruturação do sistema tributário da CERF procurou se pautar por quatro diretrizes básicas: a) reequilibrar o conjunto de contas fiscais da União, o Orçamento Fiscal, através do aumento de receitas, redução das transferências obrigatórias e negociadas e repasse de encargos a outras esferas de governo; b) ampliar as bases tributárias, de modo a reduzir alíquotas nominais e, conseqüentemente, a tendência à informalização; c) simplificar o sistema tributário e de contribuições sociais, objetivando reduzir os gastos governamentais com fiscalização e os custos privados da administração do recolhimento de tributos; e d) desonerar exportações e os custos de aquisição de bens de capital.

A incapacidade de articulação da proposta com os agentes econômicos e políticos, mesmo dentro do próprio governo, ainda antes da crise política vivida em meados de 1992, demonstra bem as dificuldades envolvidas na viabilização de reformas. O reequilíbrio das contas da União só se viabilizaria às custas da recuperação dos antigos impostos únicos e especiais, cuja base de incidência passou à órbita do ICMS, em 1989, reeditando todas as distorções amplamente debatidas na década de oitenta e constituindo-se em enorme problema para a desoneração das exportações. A transferência de encargos para outras esferas de governo não passou de um enunciado vazio da tendência, não comprovada pela proposta, da perdularidade das administrações sub-nacionais. A ânsia em reduzir encargos sociais para diminuir a informalidade produziu a alternativa da contribuição sobre cheques, com todos os seus problemas e sem dar garantia de recursos à seguridade. Pior que tudo, a proposta que visava desonerar exportações e bens de capital inseriu um peso de tributação indireta através de insumos de uso geral e de contribuições em cascata que poderiam até aumentar a incidência indireta e não desonerável sobre estes bens.

No detalhamento da proposta, a tributação da renda foi um dos pontos de grande destaque, com indicações de mudanças importantes a serem realizadas. A Pessoa Física sofreria uma redução de 25 a 50% nos limites de isenção. No campo da Pessoa Jurídica, seriam extintas a tributação na fonte do lucro líquido e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. As alíquotas adicionais sobre as maiores empresas e as instituições financeiras seriam abandonadas em benefício de uma alíquota única, que subiria de 30 para 35%.

Uma medida correlata à tributação dos lucros, que vem sendo advogada pelas organizações multilaterais nas várias reformas fiscais da América Latina⁵³, foi uma das proposições mais polêmicas da CERF, a criação do imposto sobre ativos. A tradicional produção de balanços deficitários, forma de fugir à tributação do lucro, seria compensada pela criação do imposto sobre ativos, cuja base de incidência seria o patrimônio bruto das empresas, taxado a uma alíquota variável em torno de 2%. A grande vantagem da criação do novo imposto seria a de fugir à concessão de incentivos fiscais. Embora previsto como tributo de caráter transitório, o imposto sobre ativos tinha arrecadação estimada em 1,87% do PIB, mesmo sem que o setor financeiro fosse incluído como base tributável, tendo papel crucial no conjunto da reforma. Note-se, também, que, tomado como complemento do IR da Pessoa Jurídica, que é seu papel efetivo, o imposto sobre ativos aprofundaria o

⁵³ Ver SHOME, P., *Recent Tax Policy Trends and Issues in Latin America*, Washington, IMF, 1992 e BLASOTO Jr., G., *Tributação: Princípios, Evolução e Tendências Recentes*, TD n. 31, IE/UNICAMP, 1993.

problema que a própria CERF apontou na tributação da renda no Brasil: a excessiva carga incidente sobre a Pessoa Jurídica.

A estruturação da tributação indireta seria completamente alterada através da criação de um IVA, em substituição aos atuais IPI, ISS e ICMS, que se transformaria no grande e único tributo sobre o valor agregado do novo sistema. O IVA seria a grande fonte de recursos para os governos estaduais e municipais, sendo regido pelo princípio de cobrança e partilha pelo destino. Mas a proposta não reduziria a tributação indireta ao IVA. A necessidade de recursos da União levaria à criação dos impostos de ajuste, ou Imposto Seletivo. Na verdade, a Comissão propunha que a União recompusesse sua competência fiscal através de duas frentes: a) a conservação da parte mais expressiva e de mais fácil fiscalização do IPI, representada por fumo, bebidas e automóveis; e b) recuperação de bases tributárias perdidas na Constituição de 1988, de fácil fiscalização e alto potencial arrecadador, como a telefonia, a energia elétrica e os combustíveis. Esta estratégia pressupunha uma disputa de espaço tributário com os Estados e Municípios. Quanto a estes últimos, seria extinto o Imposto sobre a Venda a Varejo de Combustíveis (IVVC). Quanto aos Estados, o Imposto Seletivo, ainda que não reeditasse os antigos impostos únicos significavam uma divisão da base tributária que passou a significar mais que a quarta parte do ICMS no período posterior à Constituição. Uma grande questão não resolvida pela proposta foi a forma de relacionamento entre o imposto seletivo e o novo IVA.

Outra importante modificação do regime tributário, proposta pela Comissão foi a introdução da Contribuição sobre Transações Financeiras. Tratava-se da utilização limitada da idéia do imposto único sobre cheques para financiamento de despesas da seguridade social. Em verdade, imaginava-se que a CTF pudesse substituir o FINSOCIAL e o PIS/PASEP, submetidos a intensa contestação judicial no custeio dos programas de saúde e assistência social. A posição da Comissão era defensável, do ponto de vista técnico, porque se estava trocando impostos de incidência em cascata sobre toda a cadeia produtiva, por um tributo que teria o mesmo defeito mas seria de base mais ampla, capturando parte da economia informal, com alíquota sensivelmente menor. No entanto, a previsão da CERF, de que uma alíquota de 0,25% sobre cada transação seria capaz de gerar 3,5% do PIB em arrecadação parece excessivamente otimista.

A proposta CERF tinha como um de seus elementos centrais a reestruturação do sistema de previdência social. A hipótese básica era a de promover um sistema apoiado em três formas de previdência: a) a universal, com a garantia de uma cesta previdenciária, desvinculada do salário mínimo, a todos os maiores de 65 anos; b) a básica, com benefícios proporcionais às contribuições entre 1 e 5 cestas, realizadas no período ativo; e c) complementar, realizada sob o regime de capitalização junto a entidades abertas ou fechadas de previdência privada. A contribuição de empregados seria mantida em 10% do salário contribuição enquanto a folha de pagamento seria desonerada, passando os empregadores a contribuir com 10% ao invés dos 20% atuais.⁵⁴

Cabe fazer um destaque quanto à proposta da CERF sobre os dois mais poderosos instrumentos de alavancagem de poupança compulsória ainda em operação no País. O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço seria extinto para reduzir os encargos sobre a folha salarial. O PIS/PASEP teria termo para desonerar os custos dos produtos. No primeiro caso, nenhum outro instrumento de financiamento aos gastos de saneamento e habitação era explicitado. No segundo, o seguro-desemprego e os recursos para aplicação em crédito de longo prazo através do orçamento do BNDES deveriam ser alocados pelo próprio Orçamento Geral da União, perdendo, deste modo, grande parte de sua capacidade de se manter protegido contra as vicissitudes da elaboração dos orçamentos e de sua execução.

A tributação do patrimônio merece uma menção especial pelo descaso de que foi objeto. Além de por termo ao Imposto sobre Grandes Fortunas, a CERF optou por extinguir o Imposto sobre a Transmissão de Bens Inter-Vivos (ITBI) e o Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis, Heranças e Doações (ITCMHD). No caso do IPTU, as proposições da CERF encerravam quaisquer possibilidades de proporcionar um caráter progressivo ao tributo. O Imposto Territorial Rural passou a ser fundido com o IPTU, no Imposto de Propriedade (IP), de competência municipal, perdendo toda a característica de reforma do uso da terra.

A questão da relação entre as três esferas de governo recebe um tratamento bastante tortuoso, que parece carecer de soluções políticas viáveis. De um lado, a adoção do IVA

⁵⁴ A proposta CERF sobre a transição entre o atual sistema previdenciário e o proposto envolve um reconhecimento das obrigações do Estado para com os contribuintes do sistema, mas a forma de honrar o compromisso é a emissão de bonus contra os montantes capitalizados. Desta forma, são respeitados os valores monetários mas não os direitos em construção.

pelo destino redistribui receita dos estados ricos aos pobres, enquanto os impostos seletivos tendem a restringir a base tributável dos Estados de maior peso. De outro, aponta-se que o Fundo de Participação, que passa a incidir sobre toda a receita pública, deve ter seus critérios de rateio modificados. Ao mesmo tempo, a CERF advoga um corte nas transferências não conveniadas da União aos Estados e Municípios, estimadas em 1,3% do PIB, de mais de 50%. Ou seja, os Estados de base econômica forte perdem seus ganhos pós-1988, enquanto os pequenos podem perder via rateio ou corte de transferências valores completamente indefinidos.

Uma avaliação da proposta da CERF não poderia deixar de resultar num saldo negativo. Em primeiro lugar, porque a redistribuição de encargos entre as esferas de governo, um dos temas básicos na sua criação, não mereceu mais que uma lista de atribuições que continuou a não distinguir os papéis dentro das competências concorrentes. Em segundo lugar, porque as inovações propostas não passaram de cópias de outra reformas, como o imposto sobre ativos e o dos cheques, ou da reintrodução de formas já utilizadas, como os impostos seletivos. Em terceiro lugar, a introdução do IVA permaneceu com o duplo e conflitante objetivo de reduzir a carga sobre os produtos e financiar os governos estaduais e municipais. Por fim, a reformulação do sistema de aposentadorias e pensões, em particular, e de seguridade, em geral, demonstrou inconsistências que o inviabilizaram completamente.⁵⁵

2.5.3. Proposta do Deputado Luís Roberto Ponte

A proposta de reforma tributária formulada pelo Deputado Luís Roberto Ponte⁵⁶ pode ser identificada como a mais viável das propostas que têm como mote principal a simplificação do sistema tributário. A síntese da proposta é a fundação de um sistema apoiado em tributos não declaratórios e de base de incidência geral, reduzindo a sonegação e os custos da administração tributária ao mesmo tempo, no que há um claro parentesco com a proposta do imposto único. Em verdade, a proposta Ponte antes de ser entendida como uma tentativa de diversificação das bases tributárias é, em realidade, uma nova

⁵⁵ O sistema proposto demonstrou-se tão inviável que o próprio Ministério da Previdência apressou-se em levar a público uma proposta alternativa

⁵⁶ Esta proposta também é denominada por PEC-17B, por ter se originado no substitutivo do Deputado Ponte ao Projeto de Flávio Rocha,

roupagem para a tese do imposto único ⁵⁷, tentando dar-lhe consistência técnica com a realidade das possibilidades de tributação sem sobre-utilização de apenas uma base de incidência. No entanto, como fica claro na apreciação da proposta, não há como sustentar o sistema tributário brasileiro sobre as frágeis bases propostas. A alteração de preços relativos seria ainda mais dramática que a ocasionada pelo imposto único, enquanto a sobre-utilização dos insumos de uso geral traria um problema insolúvel nas negociações no âmbito dos acordos internacionais de comércio. Por fim, Estado mínimo, dada a inevitável redução de receitas, anulação das competências tributárias sub-nacionais e terrível regressividade do aparelho tributário se conjugam nesta proposta que coloca a simplificação como objetivo supremo.

A proposta Ponte resume o sistema tributário nacional a cinco impostos, sendo dois com finalidade arrecadadora, dois com objetivos de política econômica e uma contribuição social para financiamento de aposentadorias e pensões. Seriam as seguintes as fontes de receita para o conjunto das administrações governamentais:

a) o imposto único sobre produção e consumo de bebidas, veículos, energia, tabaco, petróleo, combustíveis, ouro e outros metais enquanto ativo financeiro e telecomunicações, também chamado de imposto seletivo;

b) imposto sobre operações relativas à movimentação ou transmissão de titularidade de numerário, créditos ou direitos, através de instituições financeiras, uma espécie de ITF, que seria cobrado a uma alíquota de 0,4% em cada operação bancária;

c) imposto sobre o comércio exterior;

d) imposto sobre as remessas de lucros das empresas estrangeiras, em valores correspondentes aos que elas se creditam em seus países de origem, não resultando em aumento da carga da ótica da empresa ou discriminação contra o capital externo;

e) imposto sobre a propriedade imobiliária urbana e rural, devendo ser progressivo de modo a assegurar o cumprimento da função social da propriedade; e

⁵⁷ CINTRA, M. A. *O Imposto Único sobre Transações*, TD n. 6, São Paulo, FGV, 1991.

f) contribuição dos trabalhadores à seguridade social, que incidirá a uma alíquota de 10% sobre os salários recebidos, até o limite de 10 mínimos.

Na nova configuração das fontes e usos de recursos dentre as esferas públicas os gastos do sistema de seguridade social seriam custeados com os recursos da contribuição sobre folha dos trabalhadores, estimada em 2,7% do PIB, e com as receitas do ITF, de cerca de 5,2%. Portanto, à seguridade caberiam 7,9% do PIB. Afora o custeio da Previdência Social, parcela dos recursos arrecadados com o ITF, a ser definida em lei, ficaria destinada a financiar o programa de seguro-desemprego, sendo que 40% destes recursos seriam encaminhados para os programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES. O grande imposto seletivo, previsto em 15,2% do PIB, seria a fonte de recursos para as administrações diretas da União, dos Estados e Municípios. Os impostos sobre propriedade, remessas de lucro e comércio exterior, pouco mais que 1% do PIB, em seu conjunto, teriam papel marginal.

A proposta Ponte propõe abdicar da tributação da renda, quase por completo, dado que apenas uma parcela reduzidíssima do IR da Pessoa Jurídica continua a existir. No que respeita à tributação da propriedade, abandona-se a base de veículos automotores e fundem-se os atuais ITR e IPTU num único tributo, reforçando seu caráter progressivo e sua função de mudança social. Mas é a modificação da tributação indireta a grande estrela da proposta. Os atuais ICMS, IPI, ISS, PIS IOF e COFINS seriam substituídos pelos impostos seletivos e pelo imposto sobre transações financeiras.

A racionalidade da mudança, no caso do imposto seletivo, é buscar a concentração da arrecadação em bens e serviços de uso generalizado e em produtores facilmente identificáveis. Ao lado disso, as transações financeiras também aparecem como fato gerador de características excelentes para facilitar a arrecadação. A diretiva básica é eliminar os gastos como o sistema de arrecadação de tributos, que são orçados em 3% do PIB, sob nítida inspiração das estimativas do Prof. Marcos Cintra. A mudança das bases de incidência redimensionam por completo os impostos embutidos nos preços finais das mercadorias e serviços. A incidência tributária, que atualmente se estende sobre um grande conjunto de mercadorias e serviços, enquanto fatos geradores, passaria a apenas um pequeno conjunto de bens. No entanto, de nenhuma forma isto pode ser entendido como uma redução da incidência tributária sobre mercadorias e serviços que deixam de ser fatos geradores. Ao contrário, a redefinição das incidências tributárias se daria segundo as

participações dos produtos selecionados para dar base ao imposto dentro da estrutura de custos das mercadorias e serviços.

A proposta Ponte, se implementada, concentraria nada menos que 63% da arrecadação total prevista, cerca de 24% do PIB, na tributação seletiva. No entanto, a hipótese de se gerar 15,2% do PIB apenas pela taxaço de combustíveis, telecomunicações, energia, fumo, bebidas e veículos tem que ser verificada. O texto da proposta sustenta que seja mantida a carga tributária que, neste momento, incide sobre os três últimos produtos. Como a arrecadação realizada sobre estes produtos atinge 3,5% do PIB, ainda seriam necessários 11,7% do PIB em receitas que deveriam ser provenientes da tributação de combustíveis, energia e telecomunicações. Na medida em que estes setores geram, atualmente, receitas de 3% do PIB, impõe-se um acréscimo de 7,7% do PIB nas receitas geradas por esta via para assegurar as estimativas sustentadas na proposta. Tal elevação significaria mais que triplicar a atual incidência sobre estes fatos econômicos o que é muito diferente da elevação em 25% da alíquota, relativamente ao hoje vigente, advogada como suficiente pela proposta Ponte.

Neste ponto as dificuldades crescem, especialmente quanto à calibragem das alíquotas e no tocante à base de cálculo. As divergências entre estimativas da Receita Federal, Secretaria de Fazenda de São Paulo e proposta Ponte são muito fortes. A principal discrepância refere-se à base de cálculo a ser utilizada para os combustíveis, onde a Secretaria da Fazenda de São Paulo aponta um faturamento global bem inferior às estimativas da Receita Federal e do Projeto Ponte. A razão parece estar com a instituição paulista, devido à dupla contagem realizada pelo cálculo das outras fontes, onde o faturamento da PETROBRAS é adicionado ao das distribuidoras, o que se constitui num claro equívoco. No campo das alíquotas, as diferenças também são marcantes, especialmente no tocante à energia elétrica.

A mensuração dos impactos sobre preços da adoção de novas alíquotas que permitam que se chegue às receitas necessárias para garantir os recursos em pauta são enormes. A partir dos dados da Secretaria de Fazenda de São Paulo é possível projetar as alíquotas necessárias e os novos preços, supondo constante o faturamento líquido das empresas. Como pode ser visto através das Tabelas 2.12 e 2.13, os insumos básicos para a atividade econômica teriam acréscimos de preços de 54 a 70%.

Duas outras questões na quantificação dos recursos têm que ser apontadas. A primeira refere-se à arrecadação de recursos através do imposto sobre transações financeiras, prevista em 5,2% do PIB. A proposta toma por base os cálculos de base de incidência do Prof. Marcos Cintra. Esta base encontra-se claramente superdimensionada, devido a várias características das transações financeiras. Mesmo ignorando os efeitos de desintermediação que devem se colocar ante a implementação do imposto, é difícil supor que a base de cálculo supere o equivalente a dez vezes o produto anual. Sendo assim, a receita viável, dada a alíquota proposta, seria de 3,1% do PIB. O segundo problema refere-se à contribuição dos trabalhadores sobre folha, prevista em 2,7% do PIB, dada uma participação dos salários na renda nacional de 45%, sendo 60% disto em salários de até dez mínimos. A arrecadação atual, com a mesma alíquota de 10%, não chega a 1% do PIB. Não há como imaginar que, mesmo com enorme formalização e redução da sonegação, esta receita supere 1,5% do PIB.⁵⁸

A questão federativa é, sem dúvida, um dos aspectos fundamentais da proposta Ponte. Todas as competências sobre impostos e contribuições passam para a União, retirando de Estados e Municípios quaisquer possibilidades de autodeterminação em matéria tributária. A própria justificativa do PEC-17B, argumenta que a autonomia federativa é dada pela capacidade de gasto e não pelas competências no estabelecimento de receitas. Esta nos parece, no entanto, uma tese completamente descabida, dado que elimina as relações básicas da soberania tributária, onde a decisão de gasto é intimamente vinculada à decisão de cobrança de tributos para financiamento das respectivas despesas.⁵⁹

A proposta Ponte estabelece percentuais definidos para participação de cada esfera de governo nas receitas cobradas pela União. A esta última caberiam 34% das receitas, excetuados o ITF e a contribuição dos trabalhadores à Previdência, aos Estados caberiam 40%, enquanto os Municípios receberiam 25%, implicando em ganho de cerca de 4 pontos percentuais na arrecadação global, excetuada a seguridade social, frente à distribuição verificada em 1991. No entanto, como a proposta não explicita mudanças nos encargos cabíveis a cada nível de governo, não é identificável uma mudança qualitativa na organização das contas da União. Quanto aos Estados e Municípios, além de uma perda de participação no conjunto das receitas, a proposta Ponte sustenta que a estas esferas interessa

⁵⁸ Supondo 30% de participação dos salários na renda nacional e que a parcela de até 10 mínimos seja de 60%, a receita seria de 1,8% do PIB.

⁵⁹ AFONSO, J. R., *Crítica aos Projetos de Reforma Tributária Simplificadores*, Rio de Janeiro, mimeo, 1993.

a disponibilidade de recursos para o gasto, de nada importando o exercício da competência sobre determinadas bases tributárias, desprezando os princípios da autonomia das unidades federadas e transformando-as em meras unidades de gasto.⁶⁰

Precariedade ainda maior é revelada na relação entre as distintas unidades federadas. As formas de participação de Estados e Municípios no bolo de recursos que a eles é destinado são remetidas para Lei Complementar, sem que haja nenhuma indicação de que os atuais fatores de distribuição no FPEM devam ser alterados. Não entrar na discussão da partilha quando as competências são centralizadas significa fugir de uma questão básica do federalismo e ameaçar de falência os Estados mais desenvolvidos e as cidades de maior porte. Note-se que a válvula de escape aberta pelo PEC-17B, de que a União pode repassar aos Estados a competência para arrecadar e fiscalizar os impostos seletivos, compartilha do mesmo grau de indeterminação.

Três aspectos devem ser tomados como essenciais para a análise crítica da proposta Ponte: a questão federativa, a regressividade econômica e a neutralidade da tributação indireta. Com respeito à questão federativa, a proposta revela-se extremamente despreparada para discutir questões como a relação entre os encargos e as competências tributárias reservadas às distintas esferas de governo. Em verdade, a história das máquinas tributárias, os laços entre as funções do Estado e a obtenção de recursos e a diversidade federativa são eliminadas em prol de um sistema que nem consegue traçar um perfil da nova distribuição de recursos.

Do ponto de vista de dotar a economia brasileira de um sistema tributário favorável à evolução da economia e de sua integração no comércio internacional, a proposta Ponte constitui-se numa involução de enormes proporções. A tributação das transações financeira leva a uma tendência de que as empresas produtivas busquem a verticalização de suas atividades para, reduzindo o número de transações, ter uma incidência tributária menor. O processo de terceirização, que tem sido decisivo para os incrementos de produtividade, no mundo, e, mais recentemente, no Brasil, passam a ser obstaculizados pela via fiscal. Ou seja, o sistema de tributação pelo valor adicionado, implantado pela reforma de 1966

⁶⁰ A proposta Ponte inclui, também, um dispositivo de proteção aos Estados e Municípios repasses de impostos seletivos, no período de transição, que garantam receita tributária disponível semelhante aos níveis vigentes em 1989, 1991 e 1992.

justamente para dotar uma economia complexa de um tributo adequado, é deixado de lado para que se busque uma arrecadação de fácil e barata realização.

A concentração da tributação de mercadorias e serviços nos insumos básicos, além de provocar uma alteração completa na estrutura de preços relativos, significa um elemento de administração complexa pelo lado do comércio exterior. No tocante às exportações, a perda de posição competitiva em produtos intensivos nos insumos taxados seria muito expressiva. Não havendo condições operacionais de desonerar os produtos a serem exportados dos tributos presentes em sua cadeia produtiva.⁶¹ No campo da concorrência em mercados internos de produtos brasileiros contra insumos e bens de consumo final importados a mesma questão se colocaria, exigindo uma completa revisão das tarifas alfandegárias. Para adequação à nova estrutura tributária, as alíquotas de importação teriam que subir para simular o impacto da tributação sobre insumos básicos sobre os produtos nacionais, caso contrário, as diferenças de preço pós-reforma inviabilizariam a produção nacional, envolvendo grandes problemas nas negociações no âmbito do GATT.

A proposta Ponte, embora dispondo de boa aceitação no Congresso Nacional, significaria um grande retrocesso do ponto de vista do sistema fiscal brasileiro. Além de construir uma tributação indireta perversa para a dinâmica econômica, a proposta anula a capacidade do sistema de promover ajustes na distribuição de renda e destrói os pilares do federalismo brasileiro e do próprio Estado, ao dotá-lo de fontes de financiamento altamente vulneráveis.

2.5.4. Um Balanço das Propostas de Reforma Tributária

A revisão das proposta sobre reforma tributária aponta que a carga tributária é um dos pontos essenciais em discussão. Sob a alegação de que a carga tributária microeconômica é muito elevada, a maioria das propostas advoga a sua redução como forma de diminuir os níveis de sonegação. Como raras medidas efetivas são indicadas para a redução dos níveis de sonegação, fica implícito que a tendência geral das propostas implica, como pode ser observado através do Quadro 2.2., uma forte queda da carga

⁶¹ Os custos de transporte serão extremamente onerados, devido tributação sobre combustíveis, tornando a questão geográfica ainda mais importante para a competitividade interna e externa.

tributária, em termos de sua magnitude macroeconômica. Desta forma, configura-se uma idéia de que é preciso reduzir o tamanho do Estado e, para tanto, o acerto das contas públicas deve ser orientada pela diminuição dos gastos e não pelo aumento das receitas.⁶²

A redução da carga tributária inerente ao conjunto das propostas vem acompanhada de uma retração da capacidade de intervenção e ação estatal no domínio econômico e social. A função de alavancagem e recolhimento de poupanças dispersas para utilização como fonte de recursos para promoção de áreas de interesse é transferida ao setor privado. Seguro desemprego e créditos para habitação e saneamento são extintos, levando aos Estados e Municípios uma nova realidade onde estas esferas de governo passariam a não ter fontes de crédito, ao mesmo tempo em que se veriam obrigados a amortizar os estoques de dívidas para com a Caixa Econômica Federal. Do mesmo modo, instituições de grande peso na história da industrialização brasileira, como o crédito de longo prazo fornecido pelo BNDES, com recursos do PIS/PASEP, deixariam de existir ou passariam a se submeter aos ditames e vicissitudes da execução orçamentária.

Na estruturação da tributação indireta, as propostas conseguem abranger todo o espectro de possibilidades sem dar soluções viáveis. A tributação do consumo final, que atende aos interesses do empresariado, desconhece a realidade dos Estados e de suas máquinas tributárias. A proposta dos impostos seletivos facilita a administração tributária, mas inviabiliza que quaisquer critérios de neutralidade sejam alcançados, tornando dramáticas as já complexas relações externas da economia brasileira. A proposta híbrida, da CERF, seria inaceitável para as administrações estaduais, além de significar a volta ao passado em termos de ineficiência tributária.

No que diz respeito à tributação sobre a renda e a riqueza, o mesmo estado de coisas pode ser verificado. Da proposta Ponte, de extinção, até a proposta FIESP, de concentração na Pessoa Física, passando por um mal estruturado imposto sobre ativos, as propostas parecem tentar destruir o sistema atual sem uma análise mais profunda das causas

⁶² Para uma análise mais acurada das reformas ver: DAIN, S., *Visões Equivocadas de uma Reforma Prematura: o Debate sobre a Reforma Tributária Brasileira na Revisão Constitucional*, Rio de Janeiro, 1994, mimeo; BIASOTO Jr., G & C. E. CAVALCANTE, *Análise das Propostas de Reforma do Sistema Tributário*, São Paulo, IESP, 1994, mimeo; OLIVEIRA, F. A., *As Propostas de Reforma Tributária e as Finanças Municipais*, Belo Horizonte, 1992, mimeo e TANZI V. et alii, *Brazil Issues for Fundamental Tax Reform*, Washington, IMF, 1992.

de sua baixa produtividade, da incapacidade de taxaço das altas rendas ou das razões que levam as alíquotas sobre as empresas a serem elevadas.

A Seguridade Social é, certamente, um dos maiores motivos da reforma do sistema fiscal. De um lado, por seu financiamento depender pesadamente de receitas cuja base de incidência é questionada: a folha salarial, por incrementar os custos das empresas, e o faturamento, pelas distorções econômicas que ocasiona. De outro, pelo questionamento político da abrangência de cobertura e pelo desenho de Seguridade Social que emergiram da Constituição de 1988. A tendência consolidada pelas propostas de revisão do sistema de aposentadorias e pensões é a da privatização do sistema com a manutenção de uma cobertura básica limitada a três mínimos.

Em todos os casos, as propostas para a Seguridade parecem desconhecer a realidade da situação brasileira e tentam apagar todas as características de solidariedade social postas pelo sistema até aqui desenvolvido. A ânsia em reduzir os compromissos dos empregadores com o sistema levou várias propostas a indicar soluções que inviabilizam a continuidade da Previdência Social, ao prescindir das receitas geradas pela contribuição de empregadores. Da mesma forma, o equacionamento do passado do sistema, como as aposentadorias ainda não concretizadas foi objeto de propostas desprovidas de viabilidade jurídica e política, como no caso da proposta FIESP, onde os trabalhadores em período de contribuição poderiam optar por ações de empresas estatais ou por iniciar contribuição em regime de capitalização. De qualquer forma, a reduzida solidez técnica das propostas sugere que o tema não ganhou tratamento adequado, permanecendo um sentido de apego à privatização como panacéia para todos os males do sistema.

Em verdade, as várias propostas conseguem pouco mais do que explicitar os objetivos imediatos dos diversos agentes econômicos e sociais na revisão do Capítulo Tributário da Constituição Federal. Desoneração das exportações, redução dos encargos sobre folhas salariais, aumento das receitas da União, redução dos gastos previdenciários, são peças isoladas, defendidas fora de um contexto global, como mero interesse do particularismo. Nada mais que uma amostra do fracionamento de interesses e da incapacidade de formulação de projetos globalizantes, ou que sirvam de meios para a negociação.

2.6. Conclusões

O sistema tributário brasileiro experimentou uma violenta desestruturação, a partir dos anos oitenta. Para este processo concorreram elementos de natureza e temporalidade distintas. A própria formulação do sistema, nas reformas dos anos sessenta, apontava para a existência de um enorme potencial de dinamização das receitas frente à expansão econômica e para uma grande capacidade de alavancagem da acumulação de capital, através da utilização dos instrumentos fiscais que o sistema propiciava. O caráter pró-cíclico e a os amplos mecanismos de renúncia tributária mostraram seu lado perverso para as contas públicas no momento em que a crise econômica teve efetivo rebatimento sobre os níveis de atividade. O início da década de oitenta apresentou um sistema tributário passivo frente às mudanças da economia e incapaz de recuperar o dinamismo dos anos setenta.

A realidade tributária dos anos oitenta foi, sem dúvida, o retrato da desestruturação do pacto desenvolvimentista. Na ausência de novos consensos, que pudessem operar e sustentar mudanças estruturais no sistema, a supremacia do caixa acabou sendo a síntese da administração da política tributária. A criação de tributos de fácil arrecadação e base de incidência distinta da que havia sido usada para a política de incentivos, como o FINSOCIAL, e a associação aos mecanismos financeiros de defesa contra a inflação foram as grandes marcas do sistema, numa acomodação ao novo ambiente econômico. Vale dizer, a ótica financeira, instalada com a crise das contas públicas, acabou por descaracterizar o sistema tributário brasileiro.

A administração tributária conseguiu defender-se da perda de receitas inerente a todo o processo de crise vivido pela economia brasileira mas, para isto, foi obrigada a prejudicar ainda mais a racionalidade e operacionalidade do sistema. As bases de incidência passaram a ser sobre-utilizadas, sem que novas bases fossem criadas, a não ser a do faturamento, flagrantemente contraditória à modernização viabilizada pelas reformas dos anos sessenta. O estreitamento de prazos de recolhimento, para enfrentar a perda de valor dos tributos entre seu fato gerador e recolhimento, frente ao processo inflacionário, ocasionou a completa disfuncionalização entre as transações comerciais e as obrigações tributárias. Enfim, a luta das autoridades fiscais para deter a perda de receitas, frente às diversas dimensões da crise, resultou num sistema ainda capaz de gerar recursos, mas de forma cada vez mais perversa para a atividade econômica.

Duas questões sufocadas nas reforma dos anos sessenta, passaram a jogar papel decisivo nas alterações efetivadas e nas pressões políticas e econômicas que acabaram determinando o rumo do sistema nos últimos anos. A primeira delas, foi a questão federativa, que teve seu momento de apogeu na Constituição de 1988, quando todo o processo de pressão política contra a centralização de recursos na União foi colocado em xeque. A tensão pela distribuição dos recursos parece, no entanto, muito longe de ser resolvida. A segunda questão, a relação entre a tributação e competitividade interna e externa de produtos brasileiros, emergiu a partir da abertura comercial, tendo grande impacto indutor para retomada das reformas, em moldes distintos dos colocados em 1988, que privilegiavam a questão federativa. Nos dois casos, o rompimento do pacto desenvolvimentista, especialmente quanto ao projeto de inserção nacional frente à economia internacional e no que toca à articulação dos interesses regionais em torno do projeto nacional, sem que novos consensos sejam construídos, impede que um novo sistema se estruture.

As diversas propostas de reforma tributária são o exemplo mais completo desta incapacidade na reposição de um novo modelo de desenvolvimento e de novos elementos de consenso em torno das questões econômicas sob intervenção do Estado. A forma particular como cada uma enfoca o tema da reforma demonstra que a crise econômica causou um grande fracionamento de interesses, levando os projetos à contraposição. Em lugar de perspectivas particulares que se encontram num espaço comum, o mercado nacional, por exemplo, a realidade tem mostrado a prevalência de espaços e posições específicas. A carência de consensos e articulação de interesses entre as posições em jogo explicita a natureza mais profunda da crise. A desestruturação do sistema tributário é apenas uma expressão localizada desta desestruturação.

TABELA 2.1
CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA
1970 A 1993

	em % do PIB											
RECEITAS	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
1. RECEITAS DO OGU	16,04	15,81	16,18	15,72	15,86	16,11	16,40	16,75	16,51	15,84	15,83	16,58
1.1. TRIBUTOS	9,53	9,66	10,33	9,95	9,87	9,27	9,61	9,13	8,59	8,15	8,14	8,36
Impostos s/ Comércio Exterior	0,68	0,70	0,76	0,75	0,91	0,92	0,92	0,69	0,64	0,60	0,86	0,64
Imposto de Renda	2,52	2,52	2,88	2,94	3,07	3,00	3,00	3,29	2,98	3,16	2,86	3,16
Imposto s/ Prod. Industrializados	4,38	4,42	4,30	3,88	3,75	3,37	3,12	2,78	2,68	2,31	2,16	2,20
Impostos Únicos e Seletivos	1,78	1,75	1,72	1,48	1,25	1,14	1,72	1,58	1,50	1,28	0,75	0,66
Imposto s/ Oper. Financeiras			0,38	0,39	0,37	0,38	0,42	0,35	0,36	0,40	0,94	1,17
Taxas	0,18	0,28	0,29	0,52	0,52	0,46	0,43	0,44	0,43	0,40	0,57	0,53
1.2. CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	4,39	4,38	4,51	4,55	4,41	5,02	5,30	5,49	5,71	5,72	5,07	5,51
Contrib. p/ a Previdência Social	4,39	4,38	4,51	4,55	4,41	5,02	5,30	5,49	5,71	5,72	5,07	5,51
FINSOCIAL/COFINS												
Contrib. Social s/ Lucro Líquido												
1.3. OUTRAS RECEITAS	2,11	1,77	1,34	1,23	1,58	1,82	1,48	2,13	2,21	1,97	2,61	2,71
2. RECEITAS DOS ESTADOS	7,95	7,22	7,21	6,60	6,37	5,93	5,42	5,39	5,70	5,38	5,26	5,40
ICM/ICMS	6,87	6,29	6,19	5,76	5,50	5,26	4,81	4,81	5,06	4,78	4,72	4,90
IPVA												
Outros	1,09	0,93	1,02	0,85	0,88	0,67	0,61	0,59	0,64	0,60	0,54	0,50
3. RECEITAS DOS MUNICÍPIOS	0,70	0,69	0,68	0,63	0,57	0,70	0,76	0,73	0,71	0,83	0,89	0,83
4. FUNDOS PARAFISCAIS	1,29	1,55	1,95	2,09	2,25	2,48	2,55	2,68	2,78	2,61	2,30	2,50
FGTS	1,29	1,40	1,41	1,31	1,30	1,39	1,38	1,41	1,49	1,45	1,30	1,42
PIS/PASEP		0,19	0,54	0,78	0,95	1,09	1,17	1,26	1,28	1,16	1,00	1,08
5. CARGA TRIB. BRUTA (1+2+3+4)	25,98	25,26	26,01	25,05	25,05	25,22	25,14	25,55	25,70	24,66	24,29	25,31

Fontes: AFONSO, J.R.R. & R. VILLELA, "Estimativa da Carga Tributária no Brasil em 1990 e sua Evolução nas Duas Últimas Décadas", In: IPEA, *Boletim Conjuntural*, n.13, Rio de Janeiro, 1991, p. 35 a 37

AFONSO, J.R. & A.G.D. AMARAL, "Competitividade e Incidência Tributária sobre a Empresa", In: IE/UNICAMP-IEI/UFRJ-FDC-FUNCEX, *Estudo de Competitividade da Indústria Brasileira*, Campinas, 1993.

TABELA 2.1 (b)
CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA
1970 A 1993

RECEITAS	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
1.RECEITAS DO OGU	17,70	18,69	16,55	15,36	15,63	15,54	15,10	13,90	17,42	14,05	14,27	15,70
1.1. TRIBUTOS	8,38	8,64	8,44	8,38	8,60	7,94	7,93	7,14	9,04	7,12	6,74	7,26
Impostos s/ Comércio Exterior	0,50	0,66	0,58	0,62	0,52	0,43	0,45	0,44	0,41	0,44	0,39	0,45
Imposto de Renda	3,34	4,13	4,67	4,68	4,66	3,85	4,36	4,25	4,66	3,76	3,41	3,58
Imposto s/ Prod. Industrializados	2,22	2,16	1,45	1,84	2,16	2,42	2,16	2,20	2,54	2,26	2,38	2,41
Impostos Únicos e Seletivos	0,66	0,60	0,57	0,49	0,50	0,58	0,57	0,05	0,00			
Imposto s/ Oper. Financeiras	1,16	0,74	0,90	0,55	0,67	0,57	0,35	0,16	1,40	0,62	0,61	0,81
Taxas	0,49	0,35	0,26	0,20	0,10	0,08	0,05	0,03	0,04	0,04	0,03	0,01
1.2. CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	7,00	6,67	6,06	5,42	5,87	5,39	5,15	5,91	7,60	6,62	6,31	6,99
Contrib. p/ a Previdência Social	6,61	6,04	5,46	4,81	5,17	4,72	4,38	4,61	5,35	4,61	4,57	4,88
FINSOCIAL/COFINS	0,40	0,63	0,60	0,62	0,71	0,67	0,77	1,09	1,61	1,64	0,98	1,34
Contrib. Social s/ Lucro Líquido								0,21	0,56	0,29	0,71	0,77
1.3. OUTRAS RECEITAS	2,32	3,38	2,06	1,56	1,16	2,21	2,01	0,85	0,78	0,31	1,22	1,46
2.RECEITAS DOS ESTADOS	5,71	5,70	6,00	5,90	7,01	6,10	5,95	7,05	8,89	8,11	7,29	7,01
ICM/ICMS	5,12	5,12	5,38	5,41	6,32	5,45	5,31	6,54	7,95	6,78	6,42	6,47
IPVA					0,14	0,10	0,06	0,05	0,10	0,16	0,09	0,13
Outros	0,60	0,57	0,62	0,49	0,54	0,56	0,58	0,47	0,84	1,18	0,79	0,41
3.RECEITAS DOS MUNICÍPIOS	0,71	0,78	0,68	0,57	0,65	0,60	0,64	0,64	1,01	1,41	1,21	1,25
4.FUNDOS PARAFISCAIS	2,57	2,47	2,10	1,92	2,45	1,93	1,26	2,05	2,72	2,47	2,32	2,39
FGTS	1,50	1,40	1,15	1,05	1,35	1,09	0,85	1,41	1,53	1,37	1,27	1,25
PIS/PASEP	1,07	1,07	0,95	0,87	1,10	0,84	0,40	0,64	1,20	1,10	1,05	1,13
5.CARGA TRIB. BRUTA (1+2+3+4)	26,69	27,64	25,33	23,75	25,74	24,18	22,94	23,64	30,04	26,04	25,09	26,35

TABELA 2.2
CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA
1970 A 1993

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	em part. 1981
RECEITAS												
1.RECEITAS DO OGU	61,7	62,6	62,2	62,8	63,3	63,9	65,2	65,6	64,2	64,2	65,2	65,5
1.1. TRIBUTOS	36,7	38,2	39,7	39,7	39,4	36,7	38,2	35,7	33,4	33,0	33,5	33,0
Impostos s/ Comércio Exterior	2,6	2,8	2,9	3,0	3,6	3,6	3,7	2,7	2,5	2,4	3,5	2,5
Imposto de Renda	9,7	10,0	11,1	11,7	12,2	11,9	11,9	12,9	11,6	12,8	11,8	12,5
Imposto s/ Prod. Industrializados	16,9	17,5	16,5	15,5	15,0	13,4	12,4	10,9	10,4	9,4	8,9	8,7
Impostos Únicos e Seletivos	6,8	6,9	6,6	5,9	5,0	4,5	6,8	6,2	5,8	5,2	3,1	2,6
Imposto s/ Oper. Financeiras			1,5	1,6	1,5	1,5	1,7	1,4	1,4	1,6	3,9	4,6
Taxas	0,7	1,1	1,1	2,1	2,1	1,8	1,7	1,7	1,7	1,6	2,4	2,1
1.2. CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	16,9	17,3	17,3	18,1	17,6	19,9	21,1	21,5	22,2	23,2	20,9	21,8
Contrib. p/ a Previdência Social	16,9	17,3	17,3	18,1	17,6	19,9	21,1	21,5	22,2	23,2	20,9	21,8
FINSOCIAL/COFINS												
Contrib. Social s/ Lucro Líquido												
1.3. OUTRAS RECEITAS	8,1	7,0	5,1	4,9	6,3	7,2	5,9	8,3	8,6	8,0	10,8	10,7
2.RECEITAS DOS ESTADOS	30,6	28,6	27,7	26,4	25,4	23,5	21,6	21,1	22,2	21,8	21,7	21,3
ICM/ICMS	26,4	24,9	23,8	23,0	21,9	20,8	19,1	18,8	19,7	19,4	19,4	19,4
IPVA												
Outros	4,2	3,7	3,9	3,4	3,5	2,7	2,4	2,3	2,5	2,4	2,2	2,0
3.RECEITAS DOS MUNICÍPIOS	2,7	2,7	2,6	2,5	2,3	2,8	3,0	2,9	2,8	3,4	3,7	3,3
4.FUNDOS PARAFISCAIS	5,0	6,1	7,5	8,4	9,0	9,8	10,1	10,5	10,8	10,6	9,5	9,9
FGTS	5,0	5,5	5,4	5,2	5,2	5,5	5,5	5,5	5,8	5,9	5,3	5,6
PIS/PASEP		0,8	2,1	3,1	3,8	4,3	4,7	4,9	5,0	4,7	4,1	4,3

Fonte: Tabela 2.1.

TABELA 2.2 (b)
CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA
1970 A 1993

RECEITAS	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
1. RECEITAS DO OGU	66,3	67,6	65,4	64,7	60,7	64,3	65,8	58,8	58,0	53,9	56,9	59,6
1.1. TRIBUTOS	31,4	31,3	33,3	35,3	33,4	32,8	34,6	30,2	30,1	27,3	26,9	27,5
Impostos s/ Comércio Exterior	1,9	2,4	2,3	2,6	2,0	1,8	2,0	1,8	1,4	1,7	1,6	1,7
Imposto de Renda	12,5	14,9	18,5	19,7	18,1	15,9	19,0	18,0	15,5	14,5	13,6	13,6
Imposto s/ Prod. Industrializados	8,3	7,8	5,7	7,7	8,4	10,0	9,4	9,3	8,4	8,7	9,5	9,2
Impostos Únicos e Seletivos	2,5	2,2	2,3	2,1	1,9	2,4	2,5	0,2	0,0			
Imposto s/ Oper. Financeiras	4,4	2,7	3,6	2,3	2,6	2,4	1,5	0,7	4,7	2,4	2,5	3,1
Taxas	1,8	1,3	1,0	0,8	0,4	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
1.2. CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	26,2	24,1	23,9	22,8	22,8	22,3	22,4	25,0	25,3	25,4	25,1	26,5
Contrib. p/ a Previdência Social	24,7	21,9	21,5	20,3	20,1	19,5	19,1	19,5	17,8	17,7	18,2	18,5
FINSOCIAL/COFINS	1,5	2,3	2,4	2,6	2,7	2,8	3,4	4,6	5,4	6,3	3,9	5,1
Contrib. Social s/ Lucro Líquido								0,9	1,9	1,1	2,8	2,9
1.3. OUTRAS RECEITAS	8,7	12,2	8,1	6,6	4,5	9,1	8,8	3,6	2,6	1,2	4,9	5,5
2. RECEITAS DOS ESTADOS	21,4	20,6	23,7	24,8	27,2	25,2	25,9	29,8	29,6	31,1	29,1	26,6
ICM/ICMS	19,2	18,5	21,2	22,8	24,6	22,5	23,2	27,6	26,5	26,0	25,6	24,6
IPVA					0,5	0,4	0,3	0,2	0,3	0,6	0,4	0,5
Outros	2,2	2,1	2,5	2,1	2,1	2,3	2,5	2,0	2,8	4,5	3,1	1,5
3. RECEITAS DOS MUNICÍPIOS	2,7	2,8	2,7	2,4	2,5	2,5	2,8	2,7	3,4	5,4	4,8	4,7
4. FUNDOS PARAFISCAIS	9,6	8,9	8,3	8,1	9,5	8,0	5,5	8,7	9,1	9,5	9,2	9,1
FGTS	5,6	5,1	4,5	4,4	5,2	4,5	3,7	5,9	5,1	5,2	5,1	4,8
PIS/PASEP	4,0	3,9	3,7	3,7	4,3	3,5	1,8	2,7	4,0	4,2	4,2	4,3

TABELA 2.3
CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA EM MÉDIAS ANUAIS POR PERÍODOS
1970 A 1993

	em % do PIB							
RECEITAS	1970-74	1975-80	1981-83	1984-85	1986	1987-89	1990	1991-93
1. RECEITAS DO OGU	15,92	16,24	17,66	15,96	15,63	14,84	17,42	14,67
1.1. TRIBUTOS	9,87	8,81	8,46	8,41	8,60	7,67	9,04	7,04
Impostos s/ Comércio Exterior	0,76	0,77	0,60	0,60	0,52	0,44	0,41	0,43
Imposto de Renda	2,78	3,05	3,54	4,68	4,66	4,15	4,66	3,58
Imposto s/ Prod. Industrializados	4,14	2,74	2,19	1,65	2,16	2,26	2,54	2,35
Impostos Únicos e Seletivos	1,60	1,33	0,64	0,53	0,50	0,40	0,00	
Imposto s/ Oper. Financeiras	0,23	0,48	1,02	0,72	0,67	0,36	1,40	0,68
Taxas	0,36	0,45	0,46	0,23	0,10	0,05	0,04	0,02
1.2. CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	4,45	5,39	6,39	5,74	5,87	5,48	7,60	6,64
Contrib. p/ a Previdência Social	4,45	5,39	6,05	5,13	5,17	4,57	5,35	4,69
FINSOCIAL/COFINS			0,34	0,61	0,71	0,84	1,61	1,32
Contrib. Social s/ Lucro Líquido						0,07	0,56	0,59
1.3. OUTRAS RECEITAS	1,60	2,04	2,80	1,81	1,16	1,69	0,78	1,00
2. RECEITAS DOS ESTADOS	7,07	5,51	5,61	5,95	7,01	6,37	8,89	7,47
ICM/ICMS	6,12	4,91	5,05	5,39	6,32	5,77	7,95	6,56
IPVA					0,14	0,07	0,10	0,13
Outros	0,95	0,61	0,56	0,56	0,54	0,54	0,84	0,79
3. RECEITAS DOS MUNICÍPIOS	0,65	0,77	0,77	0,62	0,65	0,63	1,01	1,29
4. FUNDOS PARAFISCAIS	1,83	2,57	2,51	2,01	2,45	1,75	2,72	2,39
FGTS	1,34	1,40	1,44	1,10	1,35	1,12	1,53	1,30
PIS/PASEP	0,49	1,16	1,08	0,91	1,10	0,63	1,20	1,10
5. CARGA TRIB. BRUTA (1+2+3+4)	25,47	25,09	26,55	24,54	25,74	23,59	30,04	25,83

Fonte: Tabela 2.1.

TABELA 2.4
CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA EM PARTICIPAÇÕES MÉDIAS ANUAIS POR PERÍODOS
1970 A 1993

RECEITAS	em part. %							
	1970-74	1975-80	1981-83	1984-85	1986	1987-89	1990	1991-93
1.RECEITAS DO OGU	62,5	64,7	66,5	65,0	60,7	62,9	58,0	56,8
1.1.TRIBUTOS	38,7	35,1	31,9	34,3	33,4	32,5	30,1	27,3
Impostos s/ Comércio Exterior	3,0	3,1	2,3	2,4	2,0	1,9	1,4	1,6
Imposto de Renda	10,9	12,1	13,4	19,1	18,1	17,6	15,5	13,9
Imposto s/ Prod. Industrializados	16,3	10,9	8,3	6,7	8,4	9,6	8,4	9,1
Impostos Únicos e Seletivos	6,3	5,3	2,4	2,2	1,9	1,7	0,0	
Imposto s/ Oper. Financeiras	0,9	1,9	3,9	3,0	2,6	1,5	4,7	2,6
Taxas	1,4	1,8	1,7	0,9	0,4	0,2	0,1	0,1
1.2.CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	17,5	21,5	24,1	23,4	22,8	23,2	25,3	25,7
Contrib. p/ a Previdência Social	17,5	21,5	22,8	20,9	20,1	19,4	17,8	18,1
FINSOCIAL/COFINS			1,3	2,5	2,7	3,6	5,4	5,1
Contrib. Social s/ Lucro Líquido						0,3	1,9	2,3
1.3.OUTRAS RECEITAS	6,3	8,1	10,6	7,4	4,5	7,2	2,6	3,9
2.RECEITAS DOS ESTADOS	27,8	22,0	21,1	24,2	27,2	27,0	29,6	28,9
ICM/ICMS	24,0	19,6	19,0	22,0	24,6	24,4	26,5	25,4
IPVA					0,5	0,3	0,3	0,5
Outros	3,7	2,4	2,1	2,3	2,1	2,3	2,8	3,1
3.RECEITAS DOS MUNICÍPIOS	2,6	3,1	2,9	2,5	2,5	2,7	3,4	5,0
4.FUNDOS PARAFISCAIS	7,2	10,2	9,5	8,2	9,5	7,4	9,1	9,3
FGTS	5,3	5,6	5,4	4,5	5,2	4,7	5,1	5,0
PIS/PASEP	1,9	4,6	4,0	3,7	4,3	2,7	4,0	4,2

Fonte: Tabela 2.3.

TABELA 2.5
REPARTIÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA ENTRE NÍVEIS DE GOVERNO, SEGURIDADE E FUNDOS
1970 A 1992

	em % da Carga Tributária Bruta										
	1970	1975	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Receita Própria (antes das transferências)											
União - Fiscal	44,8	44,0	44,9	41,9	38,2	42,0	43,8	33,7	32,6	28,5	31,7
Estados	30,6	23,5	21,8	24,8	27,0	25,2	25,6	29,8	29,6	31,1	29,1
Municípios	2,7	2,8	2,9	2,4	2,5	2,5	2,7	2,7	3,4	5,4	4,8
União - Seguridade	16,9	19,9	20,9	22,8	22,8	22,3	22,4	25,0	25,3	25,4	25,1
Fundos Parafiscais	5,0	9,8	9,5	8,1	9,5	8,0	5,5	8,7	9,1	9,5	9,2
Receita Disponível (pós-transferências)											
União - Fiscal	38,8	38,5	39,0	33,3	31,5	33,5	35,3	26,1	22,3	18,6	21,8
Estados	29,1	23,2	22,0	25,1	25,6	25,6	26,0	28,0	28,5	29,5	27,9
Municípios	10,2	8,6	8,6	10,7	10,6	10,6	10,8	12,1	14,9	17,1	15,9
União - Seguridade	16,9	19,9	20,9	22,8	22,8	22,3	22,4	25,0	25,3	25,4	25,1
Fundos Parafiscais	5,0	9,8	9,5	8,1	9,5	8,0	5,5	8,7	9,1	9,5	9,2

Fonte: Elaborado a partir de dados básicos de AFONSO, J.R. & A.G.D. AMARAL, "Competitividade e Incidência Tributária sobre a Empresa", IE/UNICAMP-IEI/UFRJ-FDC-FUNCEX, *Estudo de Competitividade da Indústria Brasileira*, Campinas 1993.

TABELA 2.6
TRANSFERÊNCIAS TRIBUTÁRIAS ENTRE NÍVEIS DE GOVERNO
1970 A 1992

	1970	1975	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Balço entre Recebimentos/Repases											
União - Fiscal	-6,0	-5,5	-5,9	-8,6	-6,7	-8,5	-8,5	-7,6	-10,3	-9,9	-9,9
Estados	-1,5	-0,3	0,2	0,3	-1,4	0,4	0,4	-1,8	-1,1	-1,6	-1,2
Municípios	7,5	5,8	5,7	8,3	8,1	8,1	8,1	9,4	11,5	11,7	11,1
Participação de Receitas Recebidas/Repassadas na Receita Própria											
União - Fiscal	-13,4	-12,5	-13,1	-20,5	-17,6	-20,2	-19,4	-22,5	-31,6	-34,7	-31,2
Estados	-4,9	-1,3	0,9	1,2	-5,2	1,6	1,6	-6,0	-3,7	-5,1	-4,1
Municípios	277,8	207,1	196,6	345,8	324,0	324,0	300,0	348,1	338,2	216,7	231,3

Fonte: TABELA 2.5.

TABELA 2.7
ALÍQUOTA EFETIVA MÉDIA DOS PRINCIPAIS TRIBUTOS *
1970 a 1989

em % do produto ou renda setorial

Anos	IPI	ICMS	ISS	FINSOCIAL
1970	17,3	13,8	1,4	
1975	12,9	10,3	1,9	
1980	7,4	9	1,5	
1981	7,6	9,5	1,5	
1982	7,9	10,5	1,7	0,5
1983	7,3	9,4	1,9	0,8
1984	4,5	9,2	1,4	0,7
1985	6,2	10,1	2,1	0,8
1986	7,1	12,9	2,6	0,9
1987	8,1	11,7	1,7	0,9
1988	7,2	11,2	1,1	1
1989	7,6	13,9	0,8	1,1

Fonte: AFONSO, J.R.R. & VILLELA, R., "Estimativa da Carga Tributária no Brasil em 1990 e sua Evolução nas Duas Últimas Décadas", In: IPEA, *Boletim Conjuntural*, n.13, Rio de Janeiro, 1991, p. 35 a 37.

Nota: Alíquota efetiva é a relação entre arrecadação líquida do tributo e o produto ou renda dos setores ou fatores nas Contas Nacionais que compõem sua base de cálculo.

TABELA 2.8
DISTRIBUIÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA POR BASE DE INCIDÊNCIA
1970 e 1991

Bases de Incidência	1970	Part.	1991	Part.
Propriedade	0,36	1,39%	0,63	2,54%
Renda	2,52	9,70%	3,88	15,66%
Folha Salarial	6,02	23,17%	6,46	26,07%
Valor Adicionado	11,25	43,30%	8,91	35,96%
Faturamento	2,08	8,01%	2,86	11,54%
Operações Financeiras		0,00%	0,59	2,38%
Comércio Exterior	0,68	2,62%	0,42	1,69%
Outras	3,07	11,82%	1,03	4,16%
Total	25,98	100,00%	24,78	100,00%

Fonte: Elaborado a partir de dados da Tabela 2.1.

TABELA 2.9
COMPOSIÇÃO DA ARRECAÇÃO TRIBUTÁRIA DA SRF (1)
Por Atividades
1992

Atividade	US\$ milhões	Partic.
Entidades Financeiras	13466,7	17,5%
Comércio Atacadista	5582,8	7,3%
Indústria de Material de Transporte	4537,6	5,9%
Comércio Varejista	3674,2	4,8%
Serviços Comerciais	3502,1	4,6%
Indústria Química	3380,4	4,4%
Indústria do Fumo	3072,2	4,0%
Indústria Metalúrgica	2775,1	3,6%
Ind. de Mat. Elétrico e de Comun.	2567,9	3,3%
Indústria de Bebidas	2509,6	3,3%
Adm. Pública Direta e Autárquica	2157,6	2,8%
Ind. de Minerais Não-Metálicos	1772,8	2,3%
Serviços de Comunicações	1761,1	2,3%
Ind. de Serviços de Utilid. Pública	1757,7	2,3%
Indústria de Produtos Alimentares	1626,9	2,1%
Indústria Mecânica	1472,8	1,9%
Indústria da Construção	1222,4	1,6%
Serviços de Transporte	1121,2	1,5%
Indústria de Papel e Papelão	893,1	1,2%
Ind. de Prod. de Mat. Plásticas	866,5	1,1%
Indústrias Diversas	866,8	1,1%
Outras	16374,9	21,3%
Arrecadação Total	76962,4	100,0%

Fonte: AFONSO, J.R. & A.G.D. AMARAL, "Competitividade e Incidência Tributária sobre a Empresa", In: IE/UNICAMP-IEI/UFRJ-FDC-FUNCEX, *Estudo de Competitividade da Indústria Brasileira*, Campinas, 1993.

Nota: Refere-se à arrecadação realizada pela Secretaria da Receita Federal, que inclui impostos federais, taxas, COFINS e Contrib. s/ o Lucro.

TABELA 2.10
ARRECADAÇÃO DE ICMS NO ESTADO DE SÃO PAULO
Por Atividade
1992

Atividade	US\$ milhões	Participação
Comércio/Distribuição de Combustíveis	1242,6	12,9%
Comércio Atacadista	826,2	8,6%
Ind. Farmacêutica/ Perfumaria	787,5	8,2%
Utilidade Pública - Energia Elétrica	665,6	6,9%
Comércio Varejista	565,3	5,9%
Indústria de Produtos Alimentares	553,3	5,7%
Indústria de Material de Transporte	526,1	5,5%
Serviços de Comunicações	477,2	5,0%
Ind/ Metalúrgica	452,2	4,7%
Ind. de Mat. Elétrico e de Comunicações	412,5	4,3%
Indústria de Bebidas	371,2	3,9%
Ind. Prod. de Matérias Plásticas	330,5	3,4%
Outros	2420,8	25,1%
Arrecadação Total	9631	100,0%
Antigos Impostos Únicos/Especiais (1)	2911,5	30,2%

Fonte: AFONSO, J.R. & A.G.D. AMARAL, *Idem*.

Nota: (1) Soma das arrecadações de Combustíveis, Serviços de Comunicações, Energia Elétrica e Transportes.

TABELA 2.11
EVASÃO FISCAL NAS RECEITAS ADMINISTRADAS PELA SRF
Base: 1992

Tributo	CR\$ não recolhido para cada CR\$ recolhido	Participação do Tributo na arrecadação da SRF
IR Pessoa Jurídica	1,40	12,90
IR Fonte s/ Trabalho	0,42	12,00
IR Fonte s/ Capital (Lei n.8541)	1,50	1,40
IPI Fumo	0,05	4,00
IPI Veículos	0,09	1,60
IPI Cerveja	0,88	1,50
IPI Perfumes, Bebidas Desti- ladas e Refrigerantes	2,00	0,40
IPI Outros	0,60	14,30
IOF s/ FAF	0,24	5,50
IOF s/ Seguros	0,11	0,40
Contrib. s/ Lucro Líquido	0,61	8,20
COFINS	1,15	12,20
PIS/PASEP s/ Setor Financeiro	4,41	0,70
PIS/PASEP Demais Empresas	0,30	9,30
Total dos Tributos Considerados		84,40
Média Ponderada	0,74	

Fonte: Elaborado a partir de: FONSECA, J.A., "Evasão Fiscal dos Grandes Contribuintes no Brasil",
 In: *Tributação em Revista*, Ano 3 n. 7, Jan/Mar de 1994, Brasília, SINDIFISCO, pág. 11 a 26.

TABELA 2.12
IMPOSTOS SELETIVOS
Alíquotas e Bases de Cálculos

	Combustíveis		Energia		Telecomunicações	
	Alíquota Atual	Base (% do PIB)	Alíquota Atual	Base (% do PIB)	Alíquota Atual	Base (% do PIB)
Receita Federal	38	7,2	28	4	47	1,9
Sec. de Finanças SP	27,2	5,5	21,3	3,9	41,1	1,8
Ponte	40	7,1	40	4	40	1,7

Fonte: AFONSO, J. R. R. (1993). *Sistema Tributário Nacional: Características e Projetos para sua Reforma*.

Trabalho elaborado para o Sindicato dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo (SINAFRESP). São Paulo, julho/1993.

TABELA 2.13
IMPOSTO SELETIVO
Previsões de Alíquota e Impactos sobre Preços

	em US\$ milhões		
	Forma Atual	Proposta Ponte	Elevação
COMBUSTÍVEIS			
Faturamento Líquido	15.465	15.465	
Impostos e Contribuições	5.792	20.677	
Faturamento Bruto	21.257	36.142	70%
Alíquotas (por fora)	37,50%	133,70%	257%
TELECOMUNICAÇÕES			
Faturamento Líquido	4.077	4.077	
Impostos e Contribuições	2.042	7.290	
Faturamento Bruto	6.919	11.367	64%
Alíquotas (por fora)	50,10%	178,80%	257%
ENERGIA			
Faturamento Líquido	11.907	11.907	
Impostos e Contribuições	3.216	11.481	
Faturamento Bruto	15.123	23.388	54%
Alíquotas (por fora)	27,00%	96,40%	257%

Fonte: MAIA, E. A Panacéia Tributária. São Paulo, mimeo, 1993, e elaboração própria.

QUADRO 2.1
RECEITAS POTENCIAIS PARA AS PROPOSTAS DE REFORMA TRIBUTÁRIA

Sistema e Propostas	em US\$ milhões				
	Constituição de 1988	Arrecadado em 1992	Comissão Executiva	PEC-17B Ponte	Dep. Flávio Rocha
<i>União</i>	51841	73716	61752	67931	59715
Impostos	25328	38719	34069	56334	59715
Com. Exterior	1396	1715	1715	1715	1715
Prod. Industrializados	7284	9647			
Renda	15266	17197	17197		
Operações de Crédito	1083	2879	2879		
Territorial Rural	300	31			
Seletivos			8417	48834	
Grandes Fortunas					
Sobre Cheques		7250			58000
Sobre Ativos			3861		
Lucros das Empresas				5785	
Contribuições Sociais	26513	34997	27683	11597	
Empregados e Empregadores	18806	20433	20433		
Empregados				4347	
FINSOCIAL	2379	5026			
PIS/PASEP	1290	4644			
Sobre o Lucro	3162	3710			
Salário-Educação	688	994			
Seguridade do Servidor	188	188			
Movimentação Financeira			7250	7250	
<i>Estados</i>	29783	29937	34179		
Circulação de Mercadorias e Serviços	29273	29273			
Transm. de Bens Imóveis <i>Causa Mortis</i>	45	45			
Prop. de Veículos Automotores	455	455	455		
Adicional de Imp. de Renda	10	164			
Valor Adicionado (no destino)			33724		
<i>Municípios</i>	1814	2320	1578	1578	1578
Predial e Territorial Urbano	1040	1547			
Serviços de Qualquer Natureza	395	228			
Venda a Varejo de Combustíveis	158	227			
Transmissão de Bens Imóveis Inter-vivos	221	318			
Propriedade Urbana e Rural			1578	1578	1578
Carga Tributária Bruta	83437	105973	97509	69509	61293

Fonte: SRF/MINIFAZ, *Consolidação das Propostas de Reforma Tributária*, Brasília, 1993.

QUADRO 2.2.A
EVOLUÇÃO DOS PRAZOS DE RECOLHIMENTO
IMPOSTO DE RENDA NA FONTE

Discriminação	Até 01/05/85 Port. MF 138/86	De 01/05/85 a 01/07/85 Port. MF 238/86	De 01/07/85 a 01/05/86 Port. MF 331/85	De 01/05/86 a 01/08/89	De 01/08/88 a 01/07/89 IN.SRF 112/88 e 116/88	A partir de 01/07/89 Lei 7799/89	A partir de 01/04/89 Lei 8012/89	A partir de 01/01/92 Lei 8383/91	A partir de 01/11/93 Lei 8860/93
<i>Rendimento do Trabalho</i> Pagamento que ocorre no próprio mês a que se refere o rendimento.	Até o último dia do mês seguinte.	Até o dia 20 do mês seguinte.			Até o dia 10 do mês seguinte.	Conversão em BTNF, 3 dias após o fato gerado podendo recolher até o dia 10 da quinzena subsequente.	1o. dia subsequente.	1o. dia útil subsequente.	No dia de ocorrência do fato gerador.
Pagamento que ocorre no próprio mês a que se refere o rendimento.	Até o último dia do mês do pagamento.	Até o dia 20 do mês do pagamento (se pago na 1a. quinzena) ou até o último dia do mês do pagamento (se pago na 2a. quinzena).		Até o dia 20 do mês do pagamento (se pago na 1a. quinzena) ou até dia 30 do mês do pagamento (se pago na 2a. quinzena).			1o. dia subsequente.	1o. dia útil subsequente.	No dia de ocorrência do fato gerador.
<i>Demais Rendimentos</i>	Último dia da quinzena subsequente.		Rendimento de títulos de renda fixa, ORTN, etc.: - se pago na 1a. quinzena até o dia 20 do mês. - se pago na 2a. quinzena até o dia 15 do mês seguint	Rendimento de títulos de renda fixa, ORTN, etc.: - se pago na 1a. quinzena até o dia 25 do mês. - se pago na 2a. quinzena até o dia 10 do mês seguinte.	Até o 3o. dia útil da semana subsequente.	Conversão em BTNF, 3 dias após o fato gerado podendo recolher até o dia 10 da quinzena subsequente	1o. dia subsequente.	1o. dia útil subsequente.	No dia de ocorrência do fato gerador.

Fonte: CSA/SRF/MF.

QUADRO 2.2.B
EVOLUÇÃO DOS PRAZOS DE RECOLHIMENTO
IPI

Discriminação	Até 15/03/85 Port. MF 47/80	De 15/05/85 a 01/07/85 Port. MF 330/85	De 01/01/86 a 01/08/88 Port. MF 124/85	De 01/01/88 a 01/08/89 Port. MF 226/88	A partir de 01/07/89 Lei 7799/89	A partir de 01/04/89 Lei 8012/90	A partir de 01/01/92 Lei 8383/91	A partir de 01/11/93 Lei 8850/93
Cigarros	De 15 a 30 dias após a quinzena.	De 15 a 30 dias após a quinzena.	De 10 a 20 dias após a quinzena.	De 07 a 15 dias após a quinzena.	Conversão em BTN 9 dias após a quinzena e 6 dias p/ recolher.	1o. dia da quinzena subsequente.	1o. dia da quinzena subsequente.	No último dia do decêndio de ocorrência do fato gerador.
Demais Produtos	De 15 a 165 dias após o mês.	De 15 a 45 dias após o mês.	De 15 a 45 dias após o mês.	De 10 a 30 dias após o mês.	Conversão em BTN 9 dias após a quinzena De 6 a 36 dias para recolher.	1o. dia da quinzena subsequente.	1o. dia da quinzena subsequente.	No último dia do decêndio de ocorrência do fato gerador.

Fonte: CSA/SRF/MF.

QUADRO 2.2.C
EVOLUÇÃO DOS PRAZOS DE RECOLHIMENTO
PIS/PASEP e FINSOCIAL

Discriminação	Até 01/07/88	De 01/07/88 a 01/07/89 DL 2445/88	A partir de 01/07/89 Lei 7799/89	A partir de 01/04/89 Lei 8012/90	A partir de 01/01/92 Lei 8383/91	A partir de 01/11/93 Lei 8850/93
	PIS/PASEP	Até o último dia do 6o. mês subsequente.	Até o 10o. dia do 3o. mês subsequente.	Conversão em BTNF no 3o. dia do mês subsequente, podendo recolher até o 10o. dia do 3o. mês subsequente.	1o. dia do mês subsequente.	1o. dia do mês subsequente.
FINSOCIAL	Até 01/07/89 (Port. 144/86)		Conversão em BTNF no 3o. dia do mês subsequente, podendo recolher até o último dia útil da 1a. quinzena do mês subsequente.	1o. dia do mês subsequente.	1o. dia do mês subsequente.	Último dia do mês da ocorrência do fato gerador.
	Até o último dia útil da 1a. quinzena do mês subsequente.					

Fonte: CSA/SRF/MF.

CAPÍTULO 3

CONTROLE FISCAL E REORDENAMENTO INSTITUCIONAL NUM ESTADO EM CRISE

3.1. Introdução

O formato institucional do Estado brasileiro não poderia deixar de ser aquele adequado ao seu papel dentro do pacto desenvolvimentista. Desde as várias agências de fomento e regulação do capitalismo em formação, passando pela gestão dos conflitos entre o capital e o trabalho, e chegando à constituição de grandes blocos produtivos, o Estado brasileiro sempre se colocou na perspectiva da estruturação das bases técnicas e sociais do capitalismo brasileiro, ajudando mesmo a forjar a estrutura de classes. O aparelho estatal amoldou-se às necessidades colocadas pelo capitalismo e antecipadas pela própria tecnoburocracia pública na busca do desenvolvimento. A degradação financeira do Estado e o rompimento da funcionalidade do pacto desenvolvimentista produziram uma ampla revisão de todo o arcabouço institucional, tendo a forma e a capacidade de intervenção estatal sofrido substanciais alterações. Embora estas tenham tido grande relevância do ponto de vista da transparência das contas públicas, não se pode deixar de observar que elas não conseguiram construir novas formas de intervenção estatal. Vale dizer, a estrutura envelhecida foi remontada sem que nela estivesse contida uma nova forma de ação pública.

A história das reformas dos anos sessenta orientara-se, embora as mesmas tenham sido realizadas num governo de características e discurso liberais, na perspectiva da alavancagem da acumulação capitalista e da intervenção para construção de instituições especificamente capitalistas. As grandes reformas propostas pelo PAEG buscaram dar conta de eliminar os obstáculos à plena constituição do capitalismo, direcionando-se a fomentar a expansão do setor financeiro, do mercado de capitais, de sistemas de crédito vinculado e da multiplicação da ação pública, estruturando os próprios mercados privados, quando necessário. Vale dizer, muito ao contrário de carregar a proposta de um Estado mínimo, as reformas dos anos sessenta acabaram por dotar o Estado brasileiro de uma capacidade de intervenção de magnitude e abrangência jamais vistas na economia brasileira.

Três elementos das reformas podem ser divisados como grandes agentes desta dinamização da capacidade de intervenção pública. O primeiro deles foi o próprio formato político das reformas em seus esquemas de poder. O movimento de 1964 mostrou-se extremamente centralizador de recursos e atribuições para a área federal, frente às outras esferas de governo, como já se constatou na discussão das características do federalismo fiscal embutidas na reforma do aparato tributário. Do mesmo modo, o Executivo assumiu para si, relativamente aos demais Poderes, grande parte das prerrogativas que, num Estado democrático, seriam partilhadas.

O segundo foi o processo de descentralização administrativa, baseado no Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. A diretiva da multiplicação da capacidade de intervenção estatal levou à proliferação de entidades da administração indireta, dotadas de autonomia administrativa, orçamentária e financeira. Mediante um dispositivo da Constituição de 1969, que facultava às entidades da administração indireta, que não recebessem subvenções ou transferências à conta de recursos ordinários do Tesouro, que as mesmas constassem da peça orçamentária apenas pelas dotações globais. Portanto, com ampla autonomia de gestão. Deste modo, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundos e fundações conseguiram colocar-se ao largo das normas do sistema orçamentário e contábil centralizado no Orçamento e no Balanço Geral da União, além de possibilitar um acesso a fontes de crédito inimaginável dentro das práticas tradicionais. Note-se que, entre 1969 e 1979, o processo de descentralização levou à criação de 358 entidades na administração indireta federal, algumas delas responsáveis por atividades tão específicas quanto o fomento a um produto em uma determinada região, outras vinculadas a mercados e interesses concretamente percebíveis.¹

O terceiro elemento da montagem institucional que proporcionou tamanha capacidade de ação ao Estado foi a reforma bancária, especialmente a estruturação do sistema de crédito e fomento a partir das Autoridades Monetárias. A Lei n. 4595, de 31 de dezembro de 1964, que redesenhou o mercado financeiro e suas instituições, promoveu a criação do Banco Central do Brasil, que substituiria a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) na gestão monetária, na fiscalização do sistema financeiro e no

¹ O mesmo processo foi reproduzido ao nível dos governos estaduais e municipais. Ver sobre o tema: MUSSI, C. H. F. & P. F. SILVA, "Ascensão e Queda do Estado Desenvolvimentista: Aspectos da Crise Fiscal no Brasil", apresentado ao *Seminário Sobre Política Fiscal No Brasil*, Brasília, junho de 1992; BIASOTO Jr., G. & F. A. OLIVEIRA, *et alii*, *O Processo Orçamentário Brasileiro*, Campinas, 1991, mimeo e MARTINS, L., *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-1964*, São Paulo, Paz e Terra, Cap. 1.

gerenciamento das reservas e do monopólio cambial. A criação do Banco Central veio conjugada a uma forma singular de estruturação da cabeça do sistema financeiro. O Banco do Brasil seguiu sendo agente financeiro do Tesouro Nacional, dotado de condições de realização de operações ativas sem lastro prévio. Deste modo, o Banco Central e o Banco do Brasil dividiram, durante vinte anos, a primazia das Autoridades Monetárias de expandir autonomamente a liquidez do sistema. Mais que isto, o próprio Banco Central caracterizou-se, desde sua criação, por suas diversas linhas de fomento ao investimentos em setores prioritários.

As características das operações ativas das Autoridades Monetárias e as formas de financiamento de que as mesmas dispunham consolidaram-se numa enorme capacidade de mobilização de recursos e expansão creditícia. O Banco Central detinha a faculdade de emitir títulos em nome do Tesouro Nacional e absorveu, desde a primeira metade dos anos setenta, a gestão dos depósitos em moeda estrangeira, que, em verdade significavam uma forma alternativa de endividamento público. Mais que isto, a utilização do poder emissor da Autoridade Monetária, conjugado à regulação da expansão do crédito e das Reservas Internacionais, permaneceram sempre imersos no conjunto das políticas de subsídio e crédito favorecido conduzidas pelo Banco Central e pelo Banco do Brasil. De fato, o formato institucional existente propiciava a utilização do chamado imposto inflacionário para efetivação de gastos governamentais, mas esta era apenas uma faceta menor da gigantesca máquina monetária, cambial e financeira erigida sobre o Banco Central e o grande banco oficial do País, cuja principal razão de ser era justamente a potencialização do crescimento e a viabilização da intervenção pública no campo macroeconômico e em espaços específicos da atividade privada.²

O formato institucional do Estado brasileiro era caracterizado pela descentralização das decisões quanto aos gastos de recursos e compromissos assumidos pelas entidades públicas em nome do Tesouro Nacional. O fracionamento das decisões, neste ponto, chegou a níveis absolutamente inéditos. O Banco Central e o Banco do Brasil, através do Orçamento Monetário realizaram inúmeras operações de crédito subsidiado e concederam fortes subsídios implícitos dentro das transações de produtos agrícolas. O mesmo pode ser dito no caso da Previdência Social, onde diversos benefícios foram criados ao largo de

² Vale destacar que este processo de extroversão financeira do Estado não foi primazia das Autoridades Monetárias mas se estendeu aos Estados através de seus bancos comerciais e de desenvolvimento e às próprias agências públicas de fomento aos setores específicos, que emitiam avais em nome da União, viabilizando o endividamento do setor privado.

discussões mais amplas sobre a natureza deste subsistema das contas públicas. Note-se também que a ação pública também assumiu a forma de avais da União ao setor privado, através do poder de concessão exercido por um sem número de Agências Descentralizadas. O exemplo de uma autarquia como a SUNAMAN, relativamente ao fomento à instalação de capacidade produtiva pelo setor privado, no campo da construção naval, é por demais esclarecedor da precariedade do esquema decisório sobre as responsabilidades que se propunha que o Tesouro assumisse. No café e na produção de açúcar e álcool as mesmas questões se colocaram.

A expansão do endividamento público estava inscrita na própria lógica das reformas, sendo que dela dependiam os recursos para a ampliação do gasto de segmentos de grande peso na área pública. A dívida externa foi componente essencial deste processo, acabando por se constituir num dos maiores pilares do Estado do pacto desenvolvimentista. A institucionalidade vigente nos anos sessenta e início dos setenta tinha como elemento fundamental a liberdade das entidades públicas em recorrerem a fontes de crédito de origem externa. O correr dos anos mostrou que esta não era uma lógica microeconômica das entidades públicas, mas um objetivo macro, que ficou explicitado na compensação da retração dos tomadores privados de crédito no mercado internacional pelas empresas estatais.³ Para tanto, o Tesouro avalizou todo o tipo de projeto de investimento, mesmo aqueles que não se mostravam economicamente viáveis.

De fato, a crise do financiamento colocou em xeque o padrão e a quantidade de gastos públicos, dado que as fontes de recursos, antes abundantes, tornaram-se extremamente exíguas. Ou seja, como reflexo da crise do financiamento externo, o acesso do Estado a recursos creditícios reduziu-se drasticamente. Ao mesmo tempo, a carga de juros expandiu-se em razão do enorme estoque de dívidas acumuladas ao longo dos anos setenta e da própria elevação das taxas de juros, tanto externas quanto internas. Também como resultado da crise do endividamento e de seu rebatimento sobre a atividade produtiva, a receita tributária demonstrou forte retração, em que pese a reiterada tentativa de elevação de alíquotas e expansão da base tributária, discutidas no Capítulo anterior.

Esta situação de restrição às contas públicas implicou em imensa pressão dos beneficiários dos gastos públicos sobre as autoridades econômicas. No início dos anos

³ DAVIDOFF CRUZ, P., *Dívida Externa e Política Econômica, a Experiência Brasileira nos Anos Setenta*, São Paulo, Brasiliense, 1984, (Tese de Doutorado IE/UNICAMP), Cap. 2.

oitenta, passaram a pesar sobre estas últimas as mais diversas formas de demandas, emergentes especialmente dos setores mais prejudicados a partir da crise do endividamento e do período recessivo iniciado em 1981. Além dos subsídios ao trigo e a outros produtos agrícolas e ao consumo de derivados de petróleo, subsídios de crédito aos setores agrícola e exportador e da renúncia tributária em benefício de setores exportadores, as contas públicas passaram a ser pressionadas para agirem como fator compensatório à retração de demanda e margens de lucro.

A partir de um quadro de desequilíbrio crescente dos gastos e despesas correntes e de capital e de restrição às fontes de financiamento, tornou-se claro que a necessidade de maior controle sobre as contas públicas era tarefa inadiável. Não se pode deixar de assinalar que o diagnóstico do problema já começara a ser feito desde finais dos anos setenta, quando Carlos Von Doellinger procurou medir o deficit público agregando ao Orçamento Fiscal várias contas que transitavam pelo Orçamento Monetário. No entanto, parece que o comando do Ministro Delfim Netto sobre a política econômica, que inúmeras medidas tomou para reduzir o deficit público, nunca se preocupou em dar maior lógica e transparência às decisões e números da área fiscal. A política dos cortes lineares e do controle de caixa foi sempre a resposta mais viável. Enfrentar os interesses estabelecidos em torno de cada círculo de decisões poderia ser custoso demais, tendo as autoridades econômicas optado pela manutenção da institucionalidade vigente. Logicamente, tratava-se de não se colocar em xeque o sentido mais geral da estruturação do Estado, realizando-se as adaptações necessárias nos valores globais de dispêndio sem identificar prioridades, sob a pressão das negociações com os bancos credores e o Fundo Monetário Internacional.

O fato de dois Ministros tão comprometidos com o equilíbrio orçamentário, pelo menos ao nível do discurso, como Antonio Delfim Netto e Mário Henrique Simonsen terem convivido com formas institucionais tão precárias quanto as vigentes até meados dos anos oitenta pode causar estranheza. No entanto, tal fato parece ter sido fruto de uma conjugação de fatores econômicos e políticos. De um lado, fontes externas de financiamento tornavam viável que o setor público apresentasse fortes deficits sem que maiores problemas de financiamento ou credibilidade fossem verificados. De outro, as articulações dos beneficiários dos gastos, créditos, subsídios e renúncias fiscais sempre afrontaram as tentativas de se conferir maior transparência às contas públicas. Note-se que o arranjo institucional então vigente era altamente conveniente a camadas da tecnoburocracia que erigiam, assim, seus núcleos de poder e influência.

A forma descentralizada ao aparato estatal, estruturada nos anos sessenta, foi extremamente virtuosa, do ponto de vista da dinâmica impressa à economia, até o momento onde o crédito era elástico. A crise do endividamento, no entanto, produziu o rompimento desta funcionalidade e recolocou as Autoridades Monetárias e o Tesouro Nacional no centro da gestão da política fiscal. De outro lado, o caráter público da gestão dos principais mecanismos de relacionamento financeiro com o exterior fez com que o Banco Central passasse a ser o depositário final de grande parte dos empréstimos externos, mesmo sem que isto fosse decidido em qualquer instância orçamentária que não o Conselho Monetário Nacional. De qualquer forma, tratava-se de compromissos que, em última instância, eram de responsabilidade do Tesouro Nacional, sendo que a última negociação da dívida externa, em 1993, deu forma final ao processo de transferência efetiva destas obrigações, que até então permaneciam no passivo do Banco Central, lastreados em sua carteira de títulos públicos.⁴

A crise dos anos oitenta desmontou todas as funcionalidades contidas na estruturação do Estado construída nos anos sessenta e setenta. O rompimento do padrão de financiamento externo, refletido na crise da dívida interna levou a uma completa reformulação do arcabouço institucional herdado das reformas. Esta reformulação pode ser dividida em duas fases. Na primeira delas, duas foram as mais visíveis: a extinção da conta de movimento do Banco do Brasil e a criação da Secretaria do Tesouro Nacional. Desta forma, as relação entre as duas entidades e o Banco Central ganharam formato inteiramente diferente daquele vigente desde meados dos anos sessenta. A segunda fase se deu na Constituição promulgada em 5 de Outubro de 1988, onde diversos dos elementos anteriores foram referendados e promoveu-se a adequação da institucionalidade ao princípio da unicidade orçamentária. Deste modo, a descentralização característica dos anos sessenta e setenta cedeu lugar a uma aglutinação das entidades públicas, não-financeiras, num mesmo conjunto, resguardadas as naturezas dos distintos gastos.

De todo modo, há que se ressaltar que a teia de relações institucionais, construída ao longo dos anos sessenta e setenta, correspondia a uma determinada dinâmica da decisão do gasto público, assentada numa específica composição política que dava substância às diretivas firmadas ao nível dos compromissos do pacto desenvolvimentista. Ao mesmo tempo, o ordenamento institucional existente era uma das mais importantes peças dentro do

⁴ BIASOTO JR. G., *Dívida Externa e Deficit Público*, Brasília, IPEA, 1992, (Dissertação de Mestrado IE/UNICAMP), Cap. 3.

processo de composição de interesses no pacto desenvolvimentista. O próprio caráter das formas de decisão sobre o gasto, divididas entre as empresas estatais e as áreas que controlavam as contas das Autoridades Monetárias sintetizava a natureza discricionária da ação do Estado dentro do pacto.

O reordenamento institucional promoveu uma expressiva alteração do eixo das decisões em matéria dos gastos públicos. O momento de sua realização só pode ser entendido dentro das mudanças políticas efetivadas na transição do regime militar para a chamada Nova República, onde grandes pólos de poder foram revistos ou recompostos. Duas alterações merecem maior destaque: a) a redução da capacidade de influência das Autoridades Monetárias, que perderam a gestão da dívida pública e a definição do montante de crédito aos setores agrícola e exportador; e b) a divisão de um poder quase privativo do Executivo Federal sobre o Orçamento Geral da União, a Previdência e os investimentos das empresas estatais com o Poder Legislativo.

Conquanto as alterações tenham sido expressivas, há que se notar que as mesmas não conseguiram modificar a natureza do processo de realização do gasto público. O fracionamento do Estado condutor do pacto desenvolvimentista seguiu ditando as regras de uma luta por recursos que não comportava decisões centralizadas. Na escassez de recursos, o fracionamento impõe que as decisões através do controle de caixa apareçam como a única alternativa, de vez que não há capacidade de priorização, planejamento e avaliação da ação pública. Os problemas financeiros acabam por deteriorar ainda mais a capacidade de ação pública, dada a pulverização do gasto e as péssimas condições de compra de bens e serviços em que os mesmos se realizam. A reação dos órgãos, bem como dos interesses privados articulados em torno dos mesmos, toma a forma da ação política sobre as decisões de caixa e da tentativa de estabelecer vinculações de receitas ou fundos, apartados das contas gerais.

3.2. A Estrutura Institucional Herdada dos Anos Sessenta e as Primeiras Gestões para a Unificação Orçamentária

No início dos anos oitenta as contas públicas federais se distribuíam através de quatro peças orçamentárias. Cada uma delas caracterizava-se por instâncias decisórias distintas, sendo sua interpenetração uma constante, especialmente a partir da abertura da etapa recessiva. Eram as seguintes as peças orçamentárias:

a) Orçamento Geral da União ou Orçamento Fiscal: era o orçamento de receitas e despesas federais tradicionais onde tinham curso os gastos com pessoal, custeio e investimento da administração direta. Esta peça orçamentária era a única apreciada pelo Congresso. Mesmo assim, o poder deste último era muito pequeno, de vez que lhe cabia a aprovação ou rejeição global da matéria, sem que se pudesse aprovar alterações nos gastos;

b) Orçamento da Previdência Social ou Orçamento SINPAS: esta peça era preparada e aprovada apenas no âmbito do Poder Executivo versando sobre os benefícios previdenciários (aposentadorias e pensões) e despesas médicas do INAMPS, dentre outras. A principal receita deste orçamento era a contribuição de empregados e empregadores ao INPS;

c) Orçamento SEST: A Secretaria de Controle das Empresas Estatais foi criada em 1979 para viabilizar a fiscalização das atividades de um vasto universo de empresas públicas e de economia mista sob controle acionário da União. Através da consolidação dos planos anuais de cada empresa, a SEST elaborava o Plano de Dispêndios Globais (PDG), cujo elemento mais importante era a quantificação do investimento planejado pelas empresas e de suas fontes de financiamento. O Orçamento SEST era aprovado apenas no Executivo Federal, mais especificamente no Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE). Sempre pairaram grandes dúvidas acerca dos dados recebidos pela SEST das empresas e sobre a sua capacidade efetiva de controle. Note-se que a grande arma da SEST sobre suas poderosas controladas eram justamente a concessão dos avisos de prioridade para o endividamento, disciplinada pela Resolução n. 818, de 1983.

d) Orçamento Monetário: a peculiaridade do arranjo institucional brasileiro residia, em grande medida, justamente nesta peça orçamentária, criada pela Lei n. 4595, de 31/12/64, a lei da Reforma Bancária. O Orçamento Monetário era a peça onde eram

fixadas as metas quantitativas das operações das duas autoridades monetárias. Isto porque, até 1986, tanto o Banco do Brasil quanto o Banco Central tinham estatuto de Autoridade Monetária. Em verdade, tal estruturação continha um banco comercial que também detinha o poder emissor, através da conta de movimento, e de um banco central, que, dentre suas operações, realizava diversas funções típicas de banco de fomento. A consolidação destas operações deu origem ao Orçamento Monetário que era apreciado apenas no âmbito do Poder Executivo, mais especificamente pelo poderoso Conselho Monetário Nacional (CMN). Note-se que o CMN, embora tenha sido criado para dar lugar a uma participação ativa do setor privado, através da representação empresarial, foi transformado, no início dos oitenta, num autêntico comitê de Ministros e dirigentes de bancos oficiais, regido pelo Ministro Delfim Netto.⁵

Cabe lembrar que a institucionalidade vigente até a promulgação da nova Constituição indicava a existência de uma outra peça orçamentária: o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI). Em qualquer país onde o planejamento tenha papel relevante, um OPI seria uma peça de extrema importância para dar direção à ação governamental e estabelecer para a sociedade um marco que a possibilite delimitar as principais diretrizes que seguirá o gasto público.⁶ Em verdade, o OPI deveria ser uma peça fundamental na ligação entre os orçamentos anuais, dando-lhes coerência e continuidade. No Brasil, entretanto, a prática do planejamento foi relegada a tal ponto que o Orçamento Plurianual de Investimentos passou a ser produzido apenas por ser mera exigência legal. Dois outros aspectos colaboraram para que tal fato ocorresse: a) a consignação de valores em termos correntes numa situação de inflação significativa e b) o fato do próprio Orçamento Geral da União ter pouca importância no total de investimentos públicos, uma vez que dele não faziam parte os investimentos cursados pelo Orçamento SEST e os Fundos e Programas do Banco Central.

Do ponto de vista da relação entre os quatro orçamentos, deve-se destacar a impropriedade da separação de contas entre os Orçamentos Fiscal e Monetário. Contas nitidamente fiscais como os subsídios ao álcool, ao trigo e ao petróleo tinham curso pelo Orçamento Monetário. Diversas operações de crédito agrícola e ao setor exportador tinham o mesmo caminho. Após o colapso do endividamento externo, o Banco do Brasil passou a

⁵ Ver: OLIVEIRA, J.C., *Reordenamento Financeiro do Governo Federal: Implicações da Lei Complementar n. 12*, Brasília, 1987 e WERNECK VIANA, M. L., *A Administração do Milagre: o Conselho Monetário Nacional, 1964/74*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1984, (Dissertação de Mestrado, IUPERJ).

⁶ PREMCHAND, A. & A. L. ANTONAYA, *Aspectos del Presupuesto Publico*, Washington, FMI, 1988.

honrar os avais concedidos pelo Tesouro aos mutuários do setor público que se encontravam inadimplentes, o que também foi canalizado através do Orçamento Monetário⁷. Note-se que até mesmo os encargos da dívida mobiliária não faziam parte do Orçamento Fiscal, sendo parte integrante do Orçamento Monetário. Este tipo de organização institucional fez com que, até 1985, o Orçamento Fiscal fosse sempre superavitário. Em troca, o Orçamento Monetário seguia altamente desequilibrado, mas se lograva, assim, que o equilíbrio das contas públicas não fosse explicitado. Note-se que, na abertura da década de oitenta, os superávites orçamentários passaram a ser transferidos ao Banco Central. Recursos fiscais passaram a ser alocados em contas específicas para reduzir os saldos de algumas rubricas. Era, sem dúvida, um prenúncio de que a realidade das contas públicas não levaria muito tempo para se tornar conhecida.

Outro aspecto a merecer destaque refere-se à relação entre o Orçamento Fiscal e as empresas estatais. Sem dúvida, o conjunto das receitas das empresas estatais federais representava um volume de recursos maior que as receitas cursadas através do Orçamento Geral da União, como depois ficou claro quando as empresas foram consolidadas no Orçamento SEST. Mas não era apenas isto que fazia das empresas um filão bastante disputado dentro do setor público. Toda a flexibilidade operacional pensada quando das reformas dos anos sessenta, configurou-se como verdadeira, dando a seus administradores uma capacidade de ação inimaginável dentro da administração direta. Um reflexo disto pode ser vislumbrado através do próprio Orçamento Geral da União, onde os ministérios possuidores de empresas de porte não lutavam da maneira que os outros faziam por recursos orçamentários, devido às facilidades de realização de despesas através de suas empresas, muitas vezes à base de endividamento. Com isto, a própria repartição institucional da despesa do OGU ficou condicionada pela distribuição das empresas entre os ministérios.

A crise do pacto desenvolvimentista colocou em xeque a organização institucional brasileira, antes mesmo que os problemas financeiros do Estado aflorassem na magnitude que se verificaria na década de oitenta. Já na segunda metade dos anos setenta, a constatação de que, mesmo com o orçamento fiscal superavitário, havia inflação passou a ser colocada por diversos analistas como um questionamento ao formato das contas públicas. No entanto, desta indagação emergia, na maioria das vezes apenas uma crítica à

⁷ DOELLINGER, C. V., "Estatização, Deficit Público e suas Implicações". In: CASTRO, P. R. (ed.), *A Crise do Bom Patrão*, Rio de Janeiro, CEDES/APEC, 1983, Cap. 4, p. 89-112 (Grandes Temas 2)

existência da conta de movimento do Banco do Brasil e ao fato das Autoridades Monetárias brasileiras não serem independentes, indicando a insuficiência no controle monetário. Por outro flanco, levantavam-se vozes contra a absurda forma constitucional pela qual tramitava o Orçamento da União, onde o Congresso Nacional deveria aprovar ou rejeitar *in totum* a proposta do Executivo, sendo-lhe vedada a alteração da despesa. Em verdade, eram os indícios de que o esfacelamento do Estado e de sua capacidade de articulação, que passavam a se materializar como desagregação do aparato institucional e das condições de execução da política econômica.

Os primeiros ensaios para a reestruturação institucional datam de 1979, notadamente através da constituição da Secretaria de Controle das Empresas Estatais, mas o aparato institucional existente continuou a ser utilizado como instrumento fundamental da política econômica expansionista. Mesmo com as primeiras tentativas de medir o deficit público de uma forma global já em curso, o ministro Delfim Netto, ao assumir o comando do Planejamento, não hesitou em fazer uso do arcabouço existente para implementar as novas diretrizes da política econômica, ou seja o subsídio ao crédito agrícola e à produção de álcool e o financiamento à exportação de manufaturados. Ao contrário, o Orçamento Monetário foi peça essencial na implementação da fase heterodoxa da política econômica de Delfim Netto.

Somente no momento em que a restrição financeira tornou-se absoluta, o formato institucional que vigorou durante toda a década de setenta foi realmente posto em xeque. A ruptura do mercado de crédito internacional cortou a fonte de financiamento dos gastos públicos, obrigando que se iniciasse uma revisão do modelo anterior. Em princípio, isto foi realizado através da redução quantitativa do gasto, para que, depois, a sua própria forma de realização fosse colocada em questão.

A presença das missões técnicas do Fundo Monetário Internacional, no monitoramento da economia brasileira submetida à renegociação da dívida externa, teve papel determinante no diagnóstico acerca das contas públicas brasileiras. No processo de discussão das contas fiscais, com vistas à fixação de metas que constariam dos acordos, vários dos elementos do arcabouço institucional ganharam contornos mais claros. Embora as metas nunca fossem cumpridas, passou-se a ter uma noção um pouco melhor do montante de recursos públicos que eram, de uma forma ou outra, apropriados pelos agentes

econômicos, que se beneficiavam de créditos subsidiados e outros tipos de transferências de recursos.

Não por acaso, o primeiro passo institucional na direção da reformulação se deu em agosto de 1984, quando o Conselho Monetário Nacional aprovou um voto que traçava linhas básicas para atuação de uma comissão de estudos sobre o assunto, a saber: a) consolidar no contexto das finanças públicas, os princípios de disciplina e controle que inspiraram a reforma introduzida pela Lei n. 4595 de 31/12/64; b) incorporar todos os dispêndios de responsabilidade do Governo Federal ao Orçamento da União; c) rever as funções do Banco Central, restringindo sua atuação aos campos que lhe são próprios; d) redefinir as funções do Banco do Brasil, preservando seu papel de principal instrumento de política creditícia do Governo Federal e de agente do Tesouro Nacional; e e) transferir para o Ministério da Fazenda a administração da dívida pública, deixando ao Banco Central apenas o papel de operador.⁸

Embora uma reforma deste gênero não pudesse, de forma alguma, ser implementada por um Governo em final de mandato, é importante registrar que os pontos básicos que norteariam os esforços posteriores já estavam quase todos enumerados nas preocupações colocadas a partir dos trabalhos desta comissão. As principais recomendações emanadas dos diversos grupos de trabalho guardam grande semelhança com o processo de reordenamento das finanças públicas implementado a partir do segundo semestre de 1985. Algumas diferenças sutis, porém de grande importância, são observadas apenas nas prescrições quanto ao formato do novo Orçamento da União, já que se propugnava simplesmente a unificação, sem separar os desembolsos a título de crédito aos setores público e privado, das operações fiscais tradicionais. De forma sucinta, as principais recomendações dos estudos da "Reforma Bancária" foram as seguintes:

⁸ Neste contexto, foram criados quatro grupos de trabalho, compostos por técnicos dos ministérios da área econômica e das Autoridades Monetárias, assim divididos: 1) Dívida Pública Mobiliária; 2) Programas Oficiais de Crédito e Compra de Produtos Agrícolas; 3) Relações Institucionais entre o Tesouro Nacional, o Banco Central e o Banco do Brasil; 4) Reformulação da Comissão de Programação Financeira. Note-se que o terceiro grupo foi dividido em seis subgrupos, a saber: a) prestação de serviços ao Tesouro Nacional e sua remuneração; b) riscos do Tesouro Nacional (avais, empréstimos, bonus, etc); c) regularização das operações de responsabilidade do Tesouro Nacional nas Autoridades Monetárias, inclusive operações de crédito da União e depósitos em moeda estrangeira; d) custódia de numerário; e) compensação de cheques e depósitos voluntários de bancos; e f) conta de movimento. Ver: TEIXEIRA, E. F., *O Deficit e a Crise das Finanças Públicas: 1982-1987*, Rio de Janeiro, IEI/UFRJ, 1990, (Dissertação de Mestrado).

a) incorporação ao Orçamento Geral da União, das despesas e receitas então indevidamente cursadas através do Orçamento Monetário, de forma a recuperar os princípios da unicidade e universalidade orçamentária;

b) em consequência do exposto no item anterior, transferência da gestão dos Fundos e Programas do Banco Central para o Ministério da Fazenda, já que essas operações também seriam incorporadas ao OGU;

c) revogação da Lei Complementar n. 12, transferindo a gestão da dívida pública mobiliária do Banco Central para o Ministério da Fazenda e incluindo no OGU tanto as despesas como encargos da dívida, quanto a captação de recursos com as operações de colocação de títulos, como receita do Tesouro Nacional;

d) transferência para o Banco Central das disponibilidades do Tesouro, à exceção dos recursos já liberados para as unidades de gasto, que então estavam distribuídos entre o próprio Banco Central, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste do Brasil e bancos privados, na forma de contas de cada uma das unidades de gasto;

e) supressão do sistema de dupla autoridade monetária, transferindo do Banco do Brasil para o Banco Central as funções de caixa do Tesouro Nacional, depositário das reservas voluntárias dos bancos e supridor de meio circulante;

f) liberação do Banco do Brasil para atuar nos diferentes segmentos do sistema bancário, extinguindo, no entanto, a sistemática de nivelamento automático de suas reservas bancárias, representada pela conta de movimento, o que significaria a obstaculização de seu poder emissor; e

g) redimensionamento da Comissão de Programação Financeira, responsável pela execução de caixa do Tesouro, que teria sua estrutura bastante fortalecida e passaria a atuar como uma espécie de Secretaria do Tesouro.

Não obstante o esforço realizado, a "Reforma Bancária", como ficou equivocadamente conhecida, não saiu do papel. Embora fosse patente a fragilidade do Governo em fim de mandato e a crescente onda de insatisfação popular, estes fatores não explicam totalmente as dificuldades para o avanço do processo de reestruturação das

finanças do setor público. De fato, estratos superiores da própria burocracia, principalmente aqueles ligados ao então Ministro do Planejamento, não demonstraram grande entusiasmo. Em verdade, os trabalhos foram desenvolvidos pelo terceiro e quarto escalões dos diversos órgãos envolvidos, sob a liderança da Secretaria-Geral do Ministério da Fazenda, que então era politicamente independente da SEPLAN. Mais que tudo, no entanto, a incapacidade de rearticulação de interesses num contexto de mudança é que dá sentido à incapacidade de ação e à permanência das velhas estruturas, mesmo que anacrônicas.

3.3. O Processo de Unificação Orçamentária

O processo de unificação orçamentária não foi apenas uma mudança de ordem contábil, nem significou uma mera alteração formal do aparato institucional. As modificações, além de tocarem fundo na questão organizativa das contas públicas, deslocaram os centros decisórios, destituindo antigos *locus* de poder para colocar em seu lugar uma nova institucionalidade, e, por conseguinte, fundar uma nova estrutura de decisões. É fundamental notar que a dificuldade na alteração institucional derivava-se, logicamente, de restrições de ordem política e de pressões de grupos interessados na manutenção dos canais já conhecidos de trânsito dos recursos públicos em negociação. Mas não é menos crucial observar que um processo deste gênero só se completa no momento em que o Estado passa a se assentar em novas bases de sustentação, eis a questão chave, por certo, irresolvida.

É importante observar que a unificação orçamentária foi um processo longo, marcado por distintas fases e intimamente relacionado aos planos de estabilização econômica, momentos onde as medidas de impacto na área fiscal eram mais fáceis de se realizar. Estes momentos foram matizados por questões de ordem jurídica e política, não havendo pois, uma coerência clara entre as medidas. Pode-se delimitar pelo menos três fases. Na primeira, como relatado no item anterior, realizou-se o reconhecimento da problemática. Na segunda, diversas mudanças foram efetuadas, caracterizando-se por uma constante modificação institucional sem que nada estivesse ainda concretizado. Por fim, na terceira fase, a forma institucional ganhou contornos mais definitivos sob a nova Constituição, embora vários aspectos ainda permaneçam em questão.

Em verdade, há que se notar que a forma realmente definitiva somente será dada com a aprovação da legislação infra-constitucional. Enquanto esta não é aprovada, continua em vigência a Lei n. 4320 de 1964 e os vários Decretos e Portarias a ela relacionados. Note-se que a nova Lei de Finanças Públicas a que se refere a Constituição Federal, que substituiria a Lei n. 4320, teria a incumbência tanto de adequar a legislação às novas formas dos procedimentos orçamentários, quanto de tratar de forma mais abrangente das questões relativas às finanças públicas.⁹

3.3.1. A Primeira Tentativa de Unificação Orçamentária.

As primeiras alterações no arcabouço das finanças públicas efetuadas durante o Governo Sarney centraram-se na questão orçamentária. O mesmo Carlos Von Doellinger, que havia realizado a primeira tentativa de medir o deficit público consolidado, comandou o processo de unificação orçamentária. Intentava-se ali, agregar as contas de natureza fiscal, que transitavam pelo Orçamento Monetário, ao Orçamento Geral da União. As despesas com trigo, açúcar, os estoques reguladores, as Aquisições do Governo Federal (AGF), os custos de armazenagem, seguro e frete da política de preços mínimos, as operações de crédito à exportação, os programas de apoio ao setor alcooleiro, os encargos da dívida mobiliária federal, dentre outros, foram unidos às despesas tipicamente fiscais como os gastos com pessoal, custeios gerais e da máquina administrativa, juros contratuais e investimentos.

A Mensagem n. 414, de 1985, pela qual o Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei de Orçamento de 1986, foi o marco inicial do processo de unificação orçamentária. A Mensagem faz referência explícita à busca da observância dos princípios de unidade e universalidade tributária, que não vinham sendo observadas devido à multiplicidade de peças orçamentárias. Nos próprios termos da Mensagem, "a presente proposta já incorpora os gastos públicos de natureza não-reembolsável que vinham sendo contemplados pelo orçamento monetário".¹⁰

⁹ GIOME, V. & J. R. AFONSO, *A Legislação Complementar sobre Finanças Públicas e Orçamentos - Subsídios e Sugestões para sua Elaboração*, Brasília, IPEA, Cadernos de Economia n. 8, 1992.

¹⁰ BRASIL, *Orçamento da União*, 1986, Projeto de Lei, Brasília, 1985.

Como ressaltado na mesma Mensagem, a nova forma orçamentária padecia, no entanto, de muitos problemas. Em primeiro lugar, destaque-se que dela não fizeram parte os Fundos e Programas do Banco Central, os Avisos MF e várias operações de crédito rural. Em segundo lugar, o orçamento unificado continha o sério problema metodológico de agregar gastos a fundo perdido a empréstimos realizados ao setor privado, com expectativa de retorno. Além disto, não se conseguia distinguir, dentro das operações de crédito, os subsídios implícitos. Desta forma, o Orçamento Geral da União para 1986 não passou de uma primeira tentativa de unificação, sem que melhores resultados fossem alcançados.

3.3.2. O Congelamento da Conta de Movimento do Banco do Brasil

A mudança de comando no Ministério da Fazenda fez com que o processo de modificação institucional ganhasse nova dinâmica. A posse do ministro Dilson Funaro e a necessidade de medidas mais concretas de controle sobre as contas públicas, na perspectiva da implantação do Plano Cruzado, tornaram possível alterar uma das relações mais características da institucionalidade egressa dos governos anteriores, a duplicidade da função de autoridade monetária.

A estruturação do relacionamento entre o Tesouro, o Banco Central e o Banco do Brasil proveniente das reformas dos anos sessenta dava a este último um papel central. O Banco do Brasil era, ao mesmo tempo, agente financeiro do Tesouro Nacional - responsável pela arrecadação de impostos e pelos suprimentos relativos à execução de caixa da União, cabeça do sistema de compensação de cheques, depositário das reservas voluntárias dos bancos comerciais e executor de várias políticas especiais do Banco Central, como preços agrícolas e estoques reguladores. Durante os anos setenta e início dos oitenta, a complexidade das relações entre as três instituições aumentou ainda mais com novas políticas de fomento, cobertura de avais a empresas públicas, subsídios diretos e creditícios e com os custos das dívidas internas e externas. Na verdade, a estruturação dos anos sessenta e seus desdobramentos levaram o Banco do Brasil a se tornar responsável por enorme parcela da decisão sobre o gasto e o crédito do setor público.¹¹

¹¹ OLIVEIRA, J. C., *Op. cit.*

O congelamento da conta de movimento do Banco do Brasil no Banco Central, realizada através do Voto CMN n. 045, de 30 de janeiro de 1986, alterou radicalmente a institucionalidade que prevalecera nas duas décadas anteriores. Em substituição ao nivelamento automático das reservas, foi criada uma conta de suprimentos específicos, cujo controle ficou a cargo do Banco Central e do Ministério da Fazenda. Com isto, o Banco do Brasil passou a receber dotações específicas para fazer frente à sua atuação como agente do Tesouro Nacional. Como resultado, o novo centro decisório com respeito ao montante de recursos a serem alocados passou a ser a Comissão de Programação Monetária.¹²

O Voto CMN n. 045 determinou, também, a transferência do caixa do Tesouro Nacional do Banco do Brasil para o Banco Central. Deste modo, o Banco do Brasil passou a transferir diariamente o resultado da execução de caixa do Tesouro ao Banco Central. Mas note-se que isto não significou, o que só ocorreria posteriormente, que o Banco do Brasil deixasse de manter as contas de depósito dos Ministérios e órgãos da administração direta, além dos relacionados à execução de políticas não vinculadas a órgãos, como a aquisição de trigo, açúcar e estoques reguladores de produtos agrícolas.

A alteração efetivada teve duas faces de grande relevância. A primeira delas foi a de retirar do Banco do Brasil, especialmente da Diretoria de Crédito Agrícola, a decisão quanto a uma parte bastante importante da política fiscal e creditícia. A Comissão de Programação Monetária, coordenada pela Secretaria Especial de Assuntos Econômicos, e integrada pela Secretaria do Tesouro Nacional, Banco Central, Banco do Brasil e Comissão de Financiamento da Produção passou a deter grande parte do poder sobre a definição do montante de recursos e condições das despesas cursadas através do Banco do Brasil. Note-se que, na situação anterior, o âmbito de decisão do Banco do Brasil abarcava da identificação dos beneficiários à identificação do volume global de crédito oferecido. Na nova situação, as projeções de volume eram discutidas na Comissão, restando ao Banco do Brasil apenas uma parte da decisão quanto aos beneficiários, dado que características de tamanho e tipo de produção passaram também a fazer parte das decisões da Comissão. Note-se que estas mudanças institucionais puseram fim ao Orçamento Monetário, dando lugar a uma Programação Monetária, com grandes ganhos em termos de administrabilidade.

¹² DIAS, S.C. & L. C. P. PAIVA, *A Programação Monetária após o Advento do Voto CMN 045/86*, Brasília, 1986, mimeo. Ver, também: FUNDAP, *Deficit e Endividamento do Setor Público*, São Paulo, 1987, p. 216-223.

Um segundo ponto a destacar relaciona-se às condições operativas do Banco do Brasil. A dupla face de que o banco foi dotado pelas reformas dos anos sessenta produziu uma situação de grande complexidade. A convivência de operações de banco comercial com o poder de gastar pelo Tesouro deu ao Banco do Brasil condições de expansão de crédito ilimitadas por longo período. No entanto, no momento em que as condições de execução da política monetária passaram a ser objeto de restrição, o conjunto das operações do banco teve que ser contido, dado que todas as operações ativas faziam parte do Orçamento Monetário. Por ser Autoridade Monetária, o Banco do Brasil foi obrigado, em 1983 e 1984, a reduzir dramaticamente todas as suas operações ativas para satisfazer as metas de crédito interno líquido acertadas com o FMI.¹³

De fato, o temor de que o Banco do Brasil fosse seriamente prejudicado com a perda das atribuições e regalias de autoridade monetária demonstrou-se improcedente. O fim da conta de movimento, e a conseqüente perda da faculdade de realizar operações ativas a descoberto e ter suas reservas compensadas automaticamente abriu outros campos de atuação ao banco, que pode participar de novas operações, a exemplo de qualquer banco comercial. Em verdade, o volume de negócios cresceu fortemente com a nova forma institucional.

3.3.3. A Criação da Secretaria do Tesouro Nacional

No contexto das medidas preparatórias para o Plano Cruzado, teve enorme relevância a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, que se deu através do Decreto n. 92.452 de 10/03/86. Esta secretaria, vinculada ao Ministério da Fazenda, deveria atuar como órgão central do sistema de planejamento, coordenação e controle financeiro da União, sendo, portanto, peça fundamental na recuperação e readequação dos instrumentos de monitoramento e controle das finanças públicas federais e de suas relações com o restante do setor público.

A criação de uma secretaria deste porte seria peça indispensável na viabilização das mudanças institucionais propostas. Absorver as funções antes distribuídas por outras esferas

¹³ Ver: TAVARES, M. C., J. S. G. ALMEIDA & A. TEIXEIRA, *Sistema Financeiro e Crédito no Brasil*, Rio de Janeiro, 1985, mimeo.

demandaria, certamente, grandes necessidades materiais e de recursos humanos. Nas palavras do primeiro Secretário do Tesouro Nacional, Andrea Calabi:

"A Secretaria do Tesouro Nacional nada mais é do que uma tentativa de modernizar e consolidar diversos instrumentos do lado dos gastos no âmbito do Ministério da Fazenda. Instrumentos existiam mas, se se comparasse o que sempre foi feito no âmbito da Secretaria da Receita Federal, haveria de se notar uma clara discrepância, ou seja, do lado da Receita, o Ministério da Fazenda estava razoavelmente equipado, com quadros tecnicamente equipados, com quadros tecnicamente competentes, carreiras estabelecidas, critérios, normas, padrões e uma presença em termos nacionais muito firme. No entanto, do lado dos gastos, autorizações de operações de crédito e de avais das responsabilidades do Tesouro Nacional, havia total dispersão de agentes, de entidades - os Bancos de um lado e a Comissão de Programação Financeira de outro - não havendo nenhum esforço de consolidação dessas atividades no Ministério da Fazenda."¹⁴

Deste modo, a criação da Secretaria do Tesouro Nacional se deu com a fusão de duas entidades já existentes: a Comissão de Programação Financeira e a Secretaria de Controle Interno. A primeira era a responsável por uma incipiente tentativa de controle da execução financeira da União, que não ia muito além de promover postergações gerais de repasse de recursos às unidades gestoras. Em verdade, esta Comissão não possuía poder real, devido ao seu completo desaparelhamento para interferir nas decisões descentralizadas de gasto. Deste modo, cortes lineares e postergações de liberações financeiras eram a única forma de controle da despesa. No que diz respeito à Secretaria de Controle Interno, há que se notar que ela foi uma criação da reforma administrativa dos anos sessenta. Seu papel deveria ter sido o de uma auditoria interna a cada ministério, cujos esforços seriam centralizados num órgão geral, responsável pelas relações com o Tribunal de Contas da União. O esvaziamento das secretarias setoriais e a debilidade da atuação do Congresso e do Tribunal de Contas levaram esta estrutura a uma posição quase decorativa dentro do organograma do Poder Executivo.

¹⁴ Citado em: FUNDAP, *Op. cit.*, p. 224.

A criação da Secretaria do Tesouro Nacional respondia, no entanto, a um conjunto de questões colocadas ao reordenamento financeiro do setor público de amplitude muito superior às funções daquelas duas entidades. As funções básicas para as quais a secretaria foi criada são: a) manter a regulação financeira do setor público federal e da execução orçamentária-financeira do Governo; b) elaborar a programação financeira anual e plurianual da União e subsidiar a formulação da política de financiamento da despesa pública; c) elaborar e executar a política de dívida mobiliária federal; e d) exercer a função de órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo.¹⁵

Logicamente, a criação da Secretaria do Tesouro Nacional teria que vir acompanhada de uma completa reformulação dos instrumentos e das práticas embutidas na execução financeira da União. Note-se que a simples existência de um controle centralizado já indicava a redução do poder de decisões dos órgãos. Mas o advento da secretaria vinha calcado na perspectiva da modernização e do controle da máquina pública. Por isto, as mudanças decorrentes da implementação da secretaria não poderiam deixar de ter grande impacto.

Um dos pontos de maior destaque do processo de modernização da máquina pública foi a criação do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Este sistema concentrou na mesma conta as disponibilidades financeiras de mais de duas mil unidades gestoras de recursos orçamentários, que respondiam, à época da criação, por cerca de 90% das despesas do Governo Federal. Deste modo, implantou-se a conta única do Tesouro. Com a implantação do SIAFI acabaram os desequilíbrios entre disponibilidades e necessidades de recursos das unidades gestoras, que resultavam no acúmulo de disponibilidades financeiras em contas bancárias espalhadas por vários bancos, ao mesmo tempo em que outras unidades encontravam-se sem recursos.

A implementação do caixa único do Tesouro foi, sem dúvida, uma grande vitória da nova institucionalidade, tanto no sentido de tornar mais moderno o sistema de gestão quanto no de quebrar as resistências das entidades públicas habituadas aos antigos canais e ciosas da preservação de seus privilégios na liberação de verbas. Obviamente, a implantação de um sistema como o SIAFI viabilizou que o conhecimento da situação das

¹⁵ GONÇALVES, L. A., *Elaboração, Execução e Administração Orçamentária da União*, Rio de Janeiro, ESG, 1989, p. 3. Ver, também: PARENTE, P. P., *Deficit Público*, São Paulo, FUNDAP, 1988, p. 15 a 17 e PARENTE, P. P. & A. S. CALABI, *Finanças Públicas Federais: Aspectos Institucionais, Evolução Recente e Perspectivas*, São Paulo, 1990, mimeo.

contas públicas fosse muito mais rápido e que houvesse melhores condições para alterações de rumo. Note-se que a sistemática anterior ao SIAFI fazia com que o conhecimento do gasto demorasse mais de três meses.

A criação da Secretaria do Tesouro Nacional foi também responsável por uma reviravolta na forma de operar das diversas agências descentralizadas e empresas estatais. Uma das principais atribuições da secretaria foi a de realizar a centralização da administração das responsabilidades e haveres do Tesouro Nacional. Através da STN, a União passou a ter o controle e gerenciamento das suas responsabilidades e haveres relativos à dívida mobiliária, empréstimos, financiamentos, avais, garantias e participações societárias. Todos os pedidos de aval passaram a ser objeto de análise técnica da secretaria, enquanto ficou proibida a concessão de garantias em nome da União pelas entidades públicas.

O histórico do desequilíbrio das contas públicas nos anos setenta e oitenta revela que a realização deste controle de haveres e responsabilidades é um dos pontos mais centrais no equacionamento das finanças públicas. Os vinte anos da institucionalidade anterior foram responsáveis pelo acúmulo de um enorme estoque de dívidas que, ao final tiveram que ser honradas com recursos orçamentários. Os avais concedidos aos empréstimos em moeda estrangeira das estatais, os avais de agências como IAA e IBC a suas clientelas em operações de crédito, o descontrole do endividamento de outras esferas de governo e a utilização das instituições oficiais de crédito no financiamento a mutuários sem capacidade de pagamento geraram grandes constrangimentos às contas públicas, aos quais uma instituição como a Secretaria do Tesouro poderia se contrapor¹⁶. Note-se que, com a centralização da concessão de garantias no Tesouro Nacional, extinguiu-se a possibilidade de outras entidades públicas avalizarem operações em nome da União, evitando-se, assim, que sejam repetidos episódios como os avais concedidos ao setor privado pela SUNAMAM, IBC ou pelo IAA.

A criação do Sistema de Controle Interno e de Auditoria, que, combinado com instrumentos anteriormente citados, seria a forma de recuperar, em outro estágio, as propostas do sistema criado, mas não desenvolvido, pela reforma administrativa dos anos sessenta. Este sistema completaria um ciclo da administração financeira federal, compatibilizada com uma ação descentralizada e unificada de controle interno e auditoria

¹⁶ FUNDAP, *Op. cit.*, p. 225.

do Poder Executivo. No entanto, um organismo de auditoria interna num Estado crivado de interesses particulares tem poucas chances de êxito. Esta afirmação é corroborada pelo fato de que esta é a parcela que menos se desenvolveu dentro da Secretaria do Tesouro Nacional.¹⁷

É fundamental notar que a criação da Secretaria do Tesouro Nacional tornou-se uma imposição da unificação orçamentária. A transferência das contas de crédito e subsídios, antes cursadas através do Orçamento Monetário, passou a exigir decisões que antes se vinculavam a outras esferas, o que possibilitou que num único órgão se concentrassem todas as despesas e recursos orçamentários. Ao mesmo tempo, realizou-se uma alteração radical na gestão da dívida mobiliária. Desde o final dos anos sessenta, o Banco Central era o emissor e gestor dos títulos governamentais. Ancorado na Lei Complementar n. 12, a Autoridade Monetária realizava o lançamento de títulos em nome do Tesouro segundo seus objetivos de política monetária ou para lastrear operações ativas de cunho fiscal. A Secretaria do Tesouro Nacional passou, pois, a gerir a execução financeira de um orçamento de amplitude muito superior ao anterior, onde estava a maioria dos gastos e no qual as insuficiências de recursos passaram a ser explicitadas, resultando em necessidades de lançamento de títulos públicos.

3.4. O Plano Bresser e a Nova Fase do Reordenamento Institucional.

O período que se seguiu ao fracasso do Plano Cruzado foi marcado por novos acontecimentos na redefinição institucional do setor público. A volta da inflação, depois da tentativa de utilização de uma política direcionada à arbitragem centralizada das rendas dos agentes econômicos, através do congelamento, trouxe maior destaque às teses de que o equilíbrio das contas públicas seria o elemento fundamental da estabilização econômica.

As reformas institucionais, deste modo, não foram paralisadas pela conturbada condução da política econômica no ano de 1987. Ao contrário, verificou-se uma consolidação das mudanças efetivadas até então, além de algumas alterações de rumo, na busca de acomodar a nova forma à realidade econômica e operacional do setor público. De

¹⁷ Somente em 1994, com a criação da Secretaria de Controle Externo, destacada do organograma da STN, esta função ganhou maior destaque.

um lado, a Secretaria do Tesouro Nacional consolidou seu papel na execução orçamentária. De outro, pelo menos duas mudanças implementadas sofreram redirecionamento. A primeira delas refere-se à maneira de serem contabilizados os encargos da dívida mobiliária no Orçamento Geral da União. Em 1986, foram lançados no OGU todos os encargos, tanto dos títulos em poder do público, quanto dos títulos em poder do Banco Central. Já em 1987, o Tesouro Nacional não se responsabilizou pela carteira própria do Banco Central, apenas transferindo os recursos necessários a que este desse conta de seu passivo cambial. Vale dizer que o Banco Central é dono de uma carteira de títulos tão grande apenas para ter ressarcidos seus prejuízos com o acúmulo de obrigações externas em seu passivo, fruto do processo de estatização da dívida realizado desde 1980.

Outra alteração efetivada durante o ano de 1987, foi o retorno de uma parcela das operações de compra de produtos agrícolas ao Orçamento Monetário, deixando no Fiscal apenas custos e subsídios relacionados à execução dos programas. Em verdade, antes que um retorno ao antigo formato, esta alteração denunciava a busca de um estatuto correto para os programas oficiais de crédito dentro das contas públicas. A percepção de que a inclusão destas operações de crédito pouca relação tinha com dados orçamentários acabou sendo o embrião da criação do orçamento de crédito.

Em meados do ano de 1987, foi implementado o Plano Bresser. Embora, seu fracasso como programa de estabilização tenha sido muito rápido, vale notar que dele fazia parte um importantíssimo conjunto de medidas que visava melhorar as expectativas quanto à condução da política fiscal, dando suporte à adoção do Plano de Consistência Macroeconômica do novo ministro da Fazenda, Luis Carlos Bresser Pereira. Como o controle das finanças públicas aparecia como variável crucial do novo programa de combate à inflação, uma série de medidas de corte de despesas e elevação de receitas foi implementada para produzir uma redução significativa do deficit público. Embora pouco se tenha conseguido relativamente à redução do deficit, diversas medidas adotadas no rearranjo institucional foram de grande importância.¹⁸

¹⁸ ROMANO, R. & R. CARNEIRO, "A Heterodoxia Conservadora", In: CARNEIRO, R. (org.), *A Heterodoxia em Xequê*, São Paulo, Bional, 1988, p. 1 a 36.

3.4.1 A Unificação Orçamentária e as Operações de Crédito da União

Como já referido, a criação da Secretaria do Tesouro Nacional visava dar conta do acompanhamento e controle de diversas atividades do setor público até então realizadas de forma descentralizada. Os Fundos e Programas até então administrados pelo Banco Central, e o conjunto de despesas de natureza fiscal - tais como aquisições de produtos agrícolas, comercialização de trigo e encargos da dívida pública - cursadas através do Orçamento Monetário.

O primeiro passo deste processo de consolidação das contas da União em uma peça orçamentária única foi dado em 1986, com a transferência dos encargos da dívida pública, aquisições de produtos agrícolas e dos chamados Programas Sujeitos a Tratamento Financeiro Específico (PROFIES) ¹⁹ do Orçamento Monetário para o Orçamento Geral da União. Em 1987, a aquisição de produtos agrícolas - assim como os encargos da dívida pública - retornaram para o Orçamento Monetário e passaram a ser realizadas com recursos de suprimentos específicos do Banco Central, sob o comando do Ministério da Fazenda, permanecendo apenas as despesas decorrentes de transporte, armazenagem e seguros no Orçamento Geral da União.

Somente em 1988, estas despesas tiveram uma forma de alocação definitiva, sendo transferidas para o Orçamento Geral da União. As operações de crédito passaram a constituir um Anexo ao Orçamento Geral da União, o Orçamento das Operações Oficiais de Crédito, que acabou conhecido como OOC. Nesta peça orçamentária foram agrupados todos os programas financiados com suprimentos do Banco Central ²⁰; os créditos concedidos pelo Banco do Brasil com recursos oficiais às atividades rurais, de exportação e de abastecimento ²¹; as subvenções econômicas às dívidas de financiamento privados tomadas pelas micro, pequenas e médias empresas; os programas de saneamento financeiro

¹⁹ Programas sujeitos a tratamento financeiro específico, tais como: despesas com transporte, armazenagem, seguro nas operações da política de garantia de preços mínimos e aquisição de produtos agrícolas, subsídios, etc

²⁰ Distribuídos nos Programas "Financiamento de Investimentos Agropecuários" e "Financiamento de Investimentos Agroindustriais".

²¹ Compreendendo os seguintes Programas: "Financiamento do Custeio Pecuário"; "Financiamento do Custeio Agrícola"; "Financiamento da Comercialização de Produtos Agrícolas (AGF, EGF, Trigo e Café); "Financiamento da Comercialização de Produtos Agrícolas - Açúcar"; "Estoques Reguladores" e "Financiamento das Exportações".

de Estados, Municípios e bancos estaduais e o programa de refinanciamento de dívidas externas com aval do Tesouro Nacional.²²

O artigo primeiro do Decreto n. 94.442, de 12 de junho de 1987, que deu forma final à inclusão das operações de crédito no Orçamento Geral da União, colocava explicitamente o espírito da nova institucionalidade: "A proposta orçamentária para o exercício de 1988 compreenderá, além dos itens incluídos no orçamento de 1987, todos os demais desembolsos e ingressos da União, de qualquer natureza e forma, incluindo aqueles decorrentes dos programas e operações oficiais de crédito e de aquisição de produtos agropecuários bem como fundos públicos especiais de qualquer origem, ainda que vinculados a órgãos ou entidades da administração federal, e as respectivas disponibilidades". Além disto, todas as operações passaram a se subordinar às disposições relativas à execução orçamentária e financeira aplicadas às outras despesas públicas, nos termos da Lei n. 4320.²³

No mesmo Decreto foi definida a composição do Orçamento das Operações Oficiais de Crédito. Uma importante observação de natureza formal é que passou a ser seguido o princípio do lançamento pelos valores brutos, tanto para despesas quanto para as receitas. Desta forma, em muito se ganhava em termos de visibilidade das contas públicas, frente ao formato inserido no Orçamento Monetário, onde avanços de crédito e retornos eram tomados por seus valores líquidos, impedindo que a magnitude dos recursos em pauta fossem aferidos.²⁴

A nova configuração do Orçamento das Operações Oficiais de Crédito passou a ser a seguinte, ainda com base do mesmo Decreto No tocante às despesas: a) os desembolsos destinados a operações de empréstimos; b) os valores destinados à aquisição de produtos agropecuários; c) outros desembolsos de caráter reembolsável; d) o pagamento de principal e encargos de recursos provenientes de outras fontes internas e externas que se destinaram ao financiamento de tais operações; e) despesas relativas a comissões, taxas, armazenamento, remoção e outras não reembolsáveis, desde que decorrentes de operações

²² GUARDIA, E. R., *Orçamento Público e Política Fiscal: Aspectos Institucionais e Experiência Recente - 1985/1991*, Campinas, IE/UNICAMP, 1992, (Dissertação de Mestrado).

²³ SELEME, C. M., *Operações Oficiais de Crédito*, Brasília, 1992, mimeo, p. 5

²⁴ Na verdade, as contas do Orçamento Monetário, tal qual o procedimento das instituições financeiras, registram os valores de saída (avanço de crédito) e retorno conjuntamente.

indicadas nos itens *a* e *b*. No campo das receitas: a) os retornos das operações de empréstimo; b) os valores provenientes da venda de produtos adquiridos; c) recursos provenientes de outras fontes internas e externas, que se destinem ao financiamento de tais operações; d) os rendimentos de operações de empréstimos; e) o resultado financeiro de exercícios anteriores; f) os ressarcimentos dos subsídios diretos e indiretos concedidos na realização de tais operações; g) os ressarcimentos das despesas indicadas no item *e* das despesas; e h). os recursos necessários ao aumento das operações previstas nos itens *a*, *b* e *c* das despesas.

É crucial notar que este decreto também inseriu duas modificações que seriam fundamentais para a inviabilização da continuidade da forma que tinham os gastos fiscais na institucionalidade anterior. O primeiro deles foi que nenhuma operação com recursos do orçamento de crédito poderia continuar a ser realizada com custos inferiores aos da colocação de títulos públicos federais, salvo se o respectivo subsídio estivesse previsto no Orçamento Geral da União. Deste modo, a prática do subsídio implícito no crédito ou na operação de compra e venda por valores diferentes ficou legalmente inviabilizada. O segundo foi o impedimento ao Banco Central de realizar suprimentos de recursos, de forma direta ou indireta, para a efetivação de quaisquer operações de crédito que não as decorrentes da execução estrita das políticas fiscal e monetária. Com isto, o Banco Central perdeu o poder de dar financiamentos a empresas estatais, Estados e Municípios e ao próprio Governo Federal, além de deixar de se utilizar do poder decisório que antes o Banco do Brasil detinha no gerenciamento da conta de movimento.

O Orçamento de Crédito, embora sob um controle muito mais estrito que o realizado até sua criação, não se tornou uma peça de compartimentos estanques. O fluxo de recursos entre uma de suas contas e as outras é livre. Deste modo, retornos de Avisos MF podem ser usados para operações ativas de crédito agrícola e vice-versa. Ao mesmo tempo, não se inviabilizou a realização de operações subsidiadas. Apenas se passou a exigir a respectiva fonte de recursos fiscais para não reduzir o *funding* do Orçamento, que acaba sendo constituído pelos retornos de operações de crédito e pela venda de produtos em estoque.

3.4.2 A Gestão da Dívida Pública

Embora as contas da União já estivessem, desde 1986, registrando operações com títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional, somente ao final de 1987 é que foi concedido novo estatuto formal à gestão da dívida mobiliária federal. O Decreto n. 94.443, de 12 de junho de 1987, atribuiu ao Ministério da Fazenda "a competência para planejar, supervisionar e controlar os serviços de colocação e resgate de títulos da dívida pública mobiliária federal", cabendo à Secretaria do Tesouro Nacional a proposição de normas, regulamentos e condições de colocação dos papéis. O Banco Central do Brasil ficou incumbido pelo mesmo decreto de desempenhar a função de agente exclusivo do Tesouro para a execução financeira dos serviços da dívida.

O papel da emissão de títulos públicos também passou a ter contornos mais claros. O Decreto-lei n. 2.376, de 25 de novembro de 1987, estabeleceu que a dívida mobiliária interna somente poderia ser elevada para: a) cobrir deficit resultante da execução do Orçamento Geral da União, mediante autorização legislativa; b) atender a parcela do serviço da dívida não incluída no Orçamento Geral da União, desde que referente a valores monetariamente corrigidos de principal ou seu equivalente em operações com títulos não formalmente indexados;

Mais que isto, o mesmo Decreto-lei, estabeleceu que "será prevista no Orçamento Geral da União dotação para atender a despesa relativa à dívida pública mobiliária federal que exceder os limites de que trata" o item b. Deste modo, viabilizou-se uma mudança de grande importância na gestão da dívida mobiliária. A emissão de títulos passou a ficar claramente definida em função dos resultados da política fiscal. As emissões realizadas nas décadas de setenta e oitenta, sob a decisão do Banco Central foram, é certo, em grande medida realizadas para financiar os gastos fiscais cursados através do Orçamento Monetário. No entanto, um grande conjunto de emissões dirigiu-se à realização de operações de enxugamento de liquidez, decorrente do forte crescimento de Reservas Internacionais e de outras operações da área cambial.

A transferência da dívida mobiliária para a órbita do Tesouro, com a consignação de despesas no Orçamento Geral da União, tornou possível a distinção entre as operações de política monetária e fiscal. A necessidade de emissão de títulos passou a ser função da insuficiência de receita frente às despesas, ao invés de responder a fatores de ordem

monetária ou decorrentes da realização de operações de caráter fiscal, constantes do Orçamento Monetário. Logicamente, as operações com títulos públicos permanecem tendo papel de grande destaque na execução da política monetária. No entanto, o Banco Central passou a realizar suas operações no mercado monetário com títulos de sua carteira própria ou com papéis de sua emissão, não mais podendo emitir títulos em nome do Tesouro.

A separação de funções entre a Secretaria do Tesouro e o Banco Central foi regulamentada através da Portaria n. 430, de 22 dezembro de 1987. Nela ficou estabelecido que seriam atribuições da STN: a) efetuar o controle físico/financeiro da dívida emitida; b) prever as dotações e manter no Banco Central os recursos financeiros necessários à cobertura de juros, comissões e parcela dos descontos e rendimentos que excederem a variação da correção monetária; c) propor ao Ministro da Fazenda normas legais ou regulamentares necessárias à administração da dívida pública; d) determinar os títulos e volumes das Ofertas Públicas, inclusive elaborando e publicando os editais, em estreito relacionamento com o Banco Central; e) realizar a execução financeira (nas contas do Tesouro) e orçamentária da dívida pública; f) decidir, na esfera administrativa, sobre questões que envolvem a dívida pública; g) administrar o limite de colocação de títulos; e h) supervisionar os serviços a cargo do Banco Central, referentes à dívida pública.

A mesma Portaria estabeleceu como funções do Banco Central: a) escolher as propostas das instituições financeiras e apurar as Ofertas Públicas; b) realizar através do Serviço Especial de Liquidação e Custódia (SELIC) os recebimentos de emissões, os pagamentos de encargos e os pagamentos de resgates; c) lançar na conta de disponibilidades do Tesouro Nacional o líquido das operações realizadas; d) fornecer à Secretaria do Tesouro Nacional demonstrativos analíticos de todas as operações realizadas; e) prestar à Secretaria do Tesouro Nacional informações relativas à execução da dívida; f) custodiar os títulos emitidos fisicamente já resgatados e encaminhá-los para incineração, após sua prescrição; e g) supervisionar os serviços efetuados pelo Banco do Brasil relativos à dívida pública.

É importante notar que esta divisão de tarefas significou uma profunda alteração quanto à forma e ao lugar de decisão no que diz respeito à gestão do endividamento mobiliário. Até aquele momento, o Banco Central, baseado na Lei Complementar n. 12, era o único centro de decisões, podendo efetuar o lançamento de títulos por razões fiscais,

monetárias ou cambiais²⁵. Como se pode notar, através da normatização em pauta, a Secretaria do Tesouro Nacional passou a ser, de fato, a gestora da dívida pública, realizando emissões primárias no sentido de financiar os desequilíbrios do OGU, segundo permissão concedida pelo Congresso Nacional. O novo papel do Banco Central no processo passou a se limitar ao auxílio nas operações com títulos em mercado.

Outra alteração de grande relevância foi a efetivada com os títulos da dívida. O Decreto-lei n. 2.376 criou a Letra Financeira do Tesouro (LFT). Esta mudança era vital para a nova forma de gestão da dívida devido ao tipo de financiamento que o setor público vinha obtendo junto ao mercado. Desde o lançamento da Letra do Banco Central (LBC), em 1986, a grande maioria dos títulos em mercado não eram de emissão do Tesouro. O Banco Central detinha Obrigações do Tesouro Nacional em seu ativo, emitindo as LBC, nelas lastreadas, para realizar as operações no mercado. Com a criação das LFT, as LBC foram resgatadas em seus vencimentos e trocadas pelo novo título. Através do mesmo Decreto-lei foram renovadas as normas do Decreto-lei n. 1079, de 29 de janeiro de 1970, e da Lei n. 4.357, de 16 de julho de 1964, que relacionam-se, respectivamente, com a emissão de Letras do Tesouro Nacional (LTN) e Obrigações do Tesouro Nacional (OTN). Posteriormente, o Banco Central ganhou condições legais para lançar seus próprios títulos: os Bônus do Banco Central (BBC).

3.4.3. A Transferência dos Fundos e Programas do Banco Central para o Tesouro Nacional.

Ao lado da duplicidade das Autoridades Monetárias, banco central e banco comercial, a outra grande crítica à organização institucional brasileira tinha como alvo as características do próprio Banco Central. Dentro das suas contas estavam embutidos diversos fundos e programas de apoio e fomento à atividade econômica, especialmente nas áreas agrícola e exportadora. As críticas recaíam, pois, especialmente sobre o fato de que, pela existência destas atividades de fomento, o Banco Central tinha restrições para desempenhar sua função principal, qual seja, a de controlar as variáveis monetárias.

²⁵ OLIVEIRA, J. C., *Op. cit.* Note-se que as alterações realizadas acabaram tornando a Lei Complementar sem efeito.

Também no bojo das medidas de reorganização institucional do Plano Bresser, efetivou-se a transferência dos Fundos e Programas para o Tesouro Nacional. Através do Decreto n. 94.444, de 12 de junho de 1987, ficou estabelecido que "os fundos e programas de crédito para fomento administrados pelo Banco Central do Brasil seriam transferidos para o Ministério da Fazenda em janeiro de 1988". Pelo mesmo decreto designou-se a Secretaria do Tesouro Nacional como executora orçamentária e financeira destas operações. Além disto, estabeleceu-se que novas operações de crédito seriam contratadas pelo Banco do Brasil e demais instituições oficiais de crédito, retirando o Banco Central destas operações de fomento.

A passagem dos Fundos e Programas do Banco Central para o Tesouro Nacional exigiu que fosse realizada uma operação de encontro de contas entre as duas instituições. Mediante uma emissão de Letras do Tesouro Nacional de série especial, não negociáveis em mercado, o Tesouro comprou o estoque de haveres do Banco Central oriundos das operações ativas anteriormente executadas. Os retornos destes créditos passaram a constituir os fundos emprestáveis do Orçamento Oficial das Operações de Crédito. Os títulos recebidos pelo Banco Central, que rendem apenas correção monetária, são resgatáveis contra os resultados positivos do Banco Central, que passaram a ser transferidos ao Tesouro Nacional.²⁶

É importante destacar que dentre os Fundos e Programas, existia um conjunto de operações que, nos anos setenta, representaram grande ônus às contas das Autoridades Monetárias e parte substantiva da alavancagem macroeconômica conduzida pelo setor público, devido aos subsídios implícitos realizados através da sub-correção dos contratos. Nos anos oitenta, esta prática foi, em muito, reduzida, dando lugar à obtenção de retornos em níveis compatíveis com os empréstimos efetuados. Em verdade, os Fundos e Programas passaram, nos anos oitenta, a apresentar fluxo líquido positivo devido à redução do volume de crédito novo desembolsado. As principais operações transferidas referem-se ao FUNAGRI, PROAGRO e FDPE/CAFÉ. Dentro do FUNAGRI merecem destaque: Proalcool, Proagri, Provazeas, Profir, Probor, Proinap, PAPP e Prodecer.

²⁶ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, *Deficit Público e Reordenamento Institucional do Setor Público*, Rio de Janeiro, CNI, 1988, p. 16 a 18.

3.4.4. A Nova Forma das Relações entre Banco do Brasil, Banco Central e Tesouro Nacional

A racionalidade técnica de todo o processo de unificação orçamentária foi, é certo, a recuperação pelo Tesouro Nacional da gestão dos recursos públicos que vinham tendo curso pelas contas do Banco do Brasil e Banco Central, o que significava, do ponto de vista político, uma alteração dos espaços decisórios e dos pólos de poder. De fato, com a nova mecânica de decisão e a nova forma de apresentação do Orçamento Geral da União, do qual faz parte o Orçamento das Operações Oficiais de Crédito, resultou num salto qualitativo do ponto de vista institucional. Não foram poucas as modificações ocorridas na separação de funções entre o Orçamento Monetário e o Orçamento Geral da União no período de 1986 a 1988, quando a divisão ganhou contornos quase definitivos.

Neste novo quadro, o papel do Banco do Brasil não é nem sombra do que foi no passado. Esta agência oficial de crédito perdeu grande parte do poder decisório sobre os montantes a serem ofertados aos demandantes de crédito. Nesta nova fase, embora o Banco seja o agente realizador das operações, especialmente com o setor agrícola, a decisão sobre as dotações são efetivadas pelo Tesouro Nacional. Deste modo, a Diretoria de Crédito Rural do Banco do Brasil perdeu para órgãos de formulação e administração da política agrícola do Ministério da Fazenda grande parte do poder que detinha nas duas décadas anteriores.

No tocante ao Banco Central, é importante lembrar que saíram de seu âmbito de decisão os vários Fundos e Programas, a gestão da dívida mobiliária, o refinanciamento das operações de crédito agrícola e a possibilidade de concessão de empréstimos ao setor público. Desta forma, o Banco Central tornou-se muito mais próximo de um banco central típico, tendo na política monetária, financeira e cambial seus objetos preponderantes de ação. As mudanças implementadas parecem ter, de fato, colocado um novo marco institucional, muito mais adequado para a clarificação da execução das políticas fiscal, monetária e de crédito. A possibilidade de análise destas políticas é, dada a nova sistemática, muito melhor que a existente até meados dos anos oitenta.

Este novo relacionamento entre o Banco Central e o Tesouro Nacional deu lugar à criação de duas novas figuras de extrema importância para a sistemática orçamentária e para a execução financeira do Tesouro Nacional. A primeira delas é o Resultado do Banco

Central e a segunda é a Remuneração das Disponibilidades de Caixa do Tesouro Nacional depositadas junto ao Banco Central.

O surgimento do Resultado do Banco Central, cujos recursos têm sido de grande importância dentro da receita orçamentária, deriva-se da extinção do Orçamento Monetário e da separação de atribuições entre o Banco Central e o Tesouro. No próprio Decreto-lei 2376, a Lei n. 4595, da Reforma Bancária dos anos sessenta, foi alterada para contemplar a nova forma, instituindo que "os resultados obtidos pelo Banco Central do Brasil, consideradas as receitas e despesas de todas as suas operações serão, a partir de 1 de janeiro de 1988, apurados pelo regime de competência e transferidos para o Tesouro Nacional, sem prejuízo do Tribunal de Contas da União".

A grande preocupação com os resultados do Banco Central deriva-se da apropriação do chamado imposto inflacionário, ou melhor, da faculdade do Banco Central emitir um passivo de custo zero como a moeda. Na institucionalidade anterior, a emissão monetária era usada, assim como outras formas de financiamento do gasto público, para viabilizar as operações ativas das Autoridades Monetárias nas áreas do crédito agrícola, no financiamento aos exportadores e nos subsídios ao álcool, trigo e combustíveis. Ao serem retiradas estas contas de natureza fiscal das operações do Banco Central, as diferenças emergentes de um ativo remunerado, em face de um passivo cuja parcela onerosa se reduz com a colocação de mais moeda, em decorrência da existência de inflação, seria lógico que as contas da Autoridade Monetária tendessem a apresentar resultados sempre positivos. Por isto, a transferência do Resultado do Banco Central para o Tesouro Nacional é, na verdade, uma apropriação por este último, da faculdade de emitir moeda.

A segunda grande inovação que emergiu da nova institucionalidade foi a remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional no Banco Central do Brasil. Com a consolidação das contas bancárias das unidades gestoras de recursos orçamentários no caixa único do Tesouro, cujos recursos ficam centralizados no Banco Central, colocou-se a possibilidade dos estoques assim acumulados serem objeto de valorização nos termos da correção monetária. Note-se que esta era uma possibilidade que, na sistemática anterior, se colocava para cada conta individual de unidade gestora.

A existência da remuneração de disponibilidades, do ponto de vista das finanças públicas tem grande importância devido ao regime de receitas e gastos que geralmente se verifica. As receitas são mais concentradas no primeiro semestre, enquanto a liquidação financeira das despesas tem sido maior ao final do ano. Desta forma, na ausência de mecanismos de correção, parte das receitas seriam perdidas na forma de lucros do Banco Central, apenas pela divergência de concentração entre receitas e gastos. Esta é uma questão fundamental do ponto de vista do impacto macroeconômico das contas públicas sobre a economia, posto que excluir a correção monetária das receitas da despesa global significa reduzir na mesma medida o retorno do poder de compra inicialmente retirado, com efeitos contracionistas sobre o nível de atividades.

Em decorrência da emergência destas duas novas formas de fluxos financeiros nas relações entre o Banco Central e o Tesouro colocou-se uma nova e fundamental questão: que utilização dar para estas receitas? A resposta tem sido a esterilização destes recursos no resgate de dívidas do Tesouro Nacional, ora exclusivamente junto ao Banco Central, ora num escopo mais largo, referido ao conjunto das dívidas públicas. Note-se que a definição da abrangência da utilização das receitas de remuneração de disponibilidades e resultado do Banco Central é que vai definir as possibilidades de gasto global do Tesouro Nacional. De toda forma, a nova sistemática significou uma severa restrição à capacidade de intervenção estatal através do Orçamento Monetário.

3.5. A Constituição de 1988 e o Processo Orçamentário.

O processo de mudança institucional e de reorganização das finanças públicas federais teve na Constituição promulgada no dia 5 de outubro de 1988 seu ponto de culminância. A maior parte dos dispositivos da Carta anterior foi alterada, sendo que diversos novos pontos passaram a ter lugar no Capítulo II do Título VI, sobre as Finanças Públicas, numa ótica sem dúvida muito mais abrangente que a meramente orçamentária. De fato, pode-se até dizer que as alterações na matéria orçamentária foram muito mais significativas que as promovidas no tão debatido capítulo do sistema tributário.²⁷

²⁷ GIOMI, W. & J. R. AFONSO, *Op. cit.*, p. 1 a 4.

É importante notar que os trabalhos da Constituinte na área orçamentária desenvolveram-se em duas frentes. Numa delas, a grande maioria das modificações introduzidas desde 1986 serviu de base para novos dispositivos constitucionais. Algumas delas ganharam até grande aprofundamento na institucionalidade posta pela nova Constituição. Os constituintes firmaram, por outro lado, desde o início dos trabalhos para a elaboração da nova Carta Constitucional as diretrizes de: a) modernizar os instrumentos orçamentários para integrar planejamento e orçamento em visões de médio e longo prazo; b) recuperar a participação do Poder Legislativo no processo decisório; e dar transparência e definir regras para viabilizar o equilíbrio financeiro. Desta forma, a consagração do princípio da unicidade orçamentária, que já vinha sendo tentada desde 1985, acabou sendo uma das grandes preocupações da Constituinte nesta matéria. Além disto, cuidou-se, com especial atenção, da integração dos vários passos do processo orçamentário, visando a viabilização da discussão, elaboração e aprovação de uma lei de meios com real intervenção do Poder Legislativo.

3.5.1 O Plano Plurianual

A Constituição de 1988 criou um novo instrumento de planejamento: o Plano Plurianual. Em seu parágrafo primeiro, o Artigo 165 da Constituição estabeleceu que: "a lei que institui o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada". Deste modo, pretendeu-se que passasse a existir um encadeamento entre as ações anuais de Governo, para um horizonte mais longo de tempo. Não resta dúvida de que um instrumento como o Plano Plurianual, que deve conter tanto projetos de investimento quanto programas de gasto público continuado, pode ser de grande valia para o sistema de planejamento da ação governamental.

Atente-se, também, para o fato de que o Plano Plurianual adota cortes setorial e regional que poderiam ser de grande relevância para o planejamento da ação estatal. Ao constituir-se em bases mais agregadas que uma mera justaposição de programas de investimento e gasto continuado, o Plano Plurianual abre caminho para que seja feita uma análise qualitativa do padrão de gastos públicos. O corte setorial possibilita averiguar se as

prioridades estabelecidas ao nível do discurso político têm ressonância na prática dos gastos. Já o corte regional dá espaço a um reconhecimento das transferências que o Estado realiza através da retirada de recursos, via impostos, entre as regiões mais ricas e mais carentes da federação.

Duas características tornam o Plano Plurianual um instrumento mais adequado ao planejamento que o seu antecessor, o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI). Esta última peça orçamentária consistia de dotações financeiras, sem critérios de indexação, sendo, por isto ultrapassada pelos fatos econômicos durante seu período de vigência. Ao contrário, o Plano Plurianual contempla também as metas físicas a serem alcançadas pelos programas governamentais, dando novos parâmetros à análise de sua execução. Além disto, o OPI, embora trienal, tinha sua atualização realizada anualmente. Na verdade, ele acabava se adequando, a cada ano, ao orçamento anual, e por isto, perdia toda sua qualidade de peça de planejamento.²⁸

Muitas interrogações podem ser postas à viabilidade prática do Plano Plurianual dentro do processo orçamentário brasileiro. Como se poderia esperar de um País que, por vários anos, deixou de se ocupar do planejamento, o Plano padece de diversas insuficiências. Em primeiro lugar, é pouco claro o seu estatuto frente a outros planos previstos pela Constituição, como os planos de desenvolvimento regional e setorial. Em segundo lugar, há que se notar que o Plano Plurianual, ao extrapolar o investimento e se ocupar das despesas decorrentes das de capital e das de duração continuada passa a abarcar um conjunto de ações que pode ser confundido com toda a despesa pública, o que, sem dúvida, não é o seu objetivo. Em terceiro lugar, as dotações consignadas no plano, assim como as presentes nos orçamentos anuais, são autorizativas, contrariando a principal missão do plano frente ao setor privado, qual seja a de estabelecer horizontes mais firmes em termos de montante e distribuição do gasto público. A recorrente prevalência da crise fiscal amplifica este problema. Por fim, vale notar que a descontinuidade administrativa e a deficiência dos instrumentos de avaliação quantitativa e qualitativa dos programas e ações conduzidas pelo setor público concorrem para que o Plano Plurianual se torne mera peça de

²⁸ SERRA, J., "A Constituição e o Gasto Público", In: *Planejamento e Políticas Públicas n. 1*, Brasília, IPEA, 1989, p. 93 a 106.

ficção, como sempre aconteceu com o Orçamento Plurianual de Investimento, tal qual ocorreu com o plano para o período 1991/95.²⁹

3.5.2. A Lei de Diretrizes Orçamentárias

Certamente, a maior inovação trazida pela nova Constituição foi a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O parágrafo segundo do Artigo 165 da Constituição estabeleceu que: "a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração de lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento". Além disto, a LDO passaria a ter papel fundamental na política de recursos humanos do Governo Federal. Deste modo, a elaboração pelo Executivo do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e sua modificação e aprovação pelo Legislativo precedem o início do processo de construção do Orçamento pelo Executivo.

A inserção da Lei de Diretrizes Orçamentárias no processo orçamentário brasileiro é, sem dúvida, decisiva para a implementação de uma nova prática, diferente da vivida nos anos setenta e em grande parte dos oitenta. Na experiência anterior, era o próprio Executivo que fixava os parâmetros sobre os quais deveria ser erigido o Orçamento da União. Em verdade, nem isto ocorria, posto que o órgão encarregado de consolidar o Orçamento da União, a Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF) da Secretaria de Planejamento e Controle da Presidência da República, apenas agrupava as demandas setoriais sem que houvesse um critério de priorização e racionalização dos gastos. Ou seja, a decisão orçamentária era quase inteiramente tomada nos órgãos setoriais do Poder Executivo, sem que uma visão de conjunto tivesse lugar.

O objetivo principal da Lei de Diretrizes Orçamentárias é o de se constituir num balizador da construção do orçamento. Ao estabelecer um conjunto de parâmetros para formulação do Projeto de Lei Orçamentária, a LDO tem influência sobre pontos cruciais

²⁹ Vale notar que os instrumentos de planejamento plurianual, premidos pelas crises fiscais, perderam, mesmo em países desenvolvidos, grande parte de sua importância. Sobre a prática brasileira e a internacional ver: GUARDIA, E. R., *Op. cit.*

das finanças públicas, sendo importante instrumento na busca de coerência na política fiscal, como no caso da fixação de tetos para a evolução das despesas de custeio e pessoal, comparativamente ao ano anterior. Também é função da Lei de Diretrizes Orçamentárias dar indicações acerca das mudanças tributárias a realizar cujos resultados em termos de receita pública devem ser incorporadas à despesa, na forma de gastos com fontes condicionadas à efetiva aprovação das medidas tributárias. Note-se, também, que a LDO pode fixar normas de conduta para os Poderes que o Executivo não pode controlar, no caso, o Judiciário e o próprio Poder Legislativo.

Mais que tudo, no entanto, a LDO tem a capacidade de delimitar a política fiscal para o ano seguinte. Ao definir as metas para a área tributária, quantificando a receita, fixar os níveis de gastos financiados pela emissão de títulos e estabelecer as operações de crédito para o conjunto das empresas controladas pelo setor público, a LDO tem condições de colocar os marcos gerais tanto da participação do Estado na renda nacional, quanto definir o déficit a ser realizado e a participação do setor público no mercado de crédito. No caso de despesas de capital, a LDO também pode fixar os limites de emissão de títulos para compor, com outras receitas, os níveis desejados de investimento público. A fixação destes parâmetros é absolutamente crucial para a política macroeconômica.

Na questão financeira, a Lei de Diretrizes Orçamentárias também pode exercer papel fundamental. Esta Lei tem sob seu alcance a fixação de limites de rolagem de dívida externa vencida e vincenda de empresas estatais, Estados e Municípios, o que pode implicar na necessidade de emissão de títulos da mobiliária federal para a composição de receitas do orçamento de crédito. Dada a receita corrente das administrações sub-nacionais e das empresas estatais, os níveis de refinanciamento embutidos no orçamento de crédito são definidores dos gastos correntes e de capital destas entidades públicas.

Ainda no que toca à questão financeira, é forçoso notar que a Lei de Diretrizes Orçamentárias se propõe a estabelecer a política de crédito das agências oficiais de fomento. Embora esta tarefa seja de difícil realização, devido à forma de operação do sistema bancário público, o simples enunciado desta diretiva vai a um dos pontos mais complexos da atuação do Estado no Brasil, justamente a sua faculdade de possuir um peso descomunal na mobilização dos recursos de empréstimo. Mesmo não conseguindo estabelecer relações quantitativas, a simples indicação de setores prioritários a financiar e de formas de crédito já teria uma enorme repercussão do ponto de vista econômico.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias acabou cumprindo, na prática, funções que foram muito além de sua destinação básica, em decorrência da inexistência de uma legislação complementar que atualizasse a antiga Lei n. 4320, de 1964. A LDO para o Orçamento Geral da União de 1990, por exemplo, levou à realização de uma importante modificação na abrangência do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. No corpo do orçamento passaram a ser incluídas, também, as sociedades de economia mista receptoras de recursos fiscais da União, quando não destinados a aumento de capital, pagamento de serviços, aplicação ou a título de refinanciamento da dívida externa. De outro lado, a LDO para o Orçamento de 1993 proibiu que as ações típicas de Estados e Municípios recebessem dotações do OGU.

No tocante às diretrizes para o Orçamento de Investimento procurou-se, basicamente definir o próprio formato da peça orçamentária, na ausência de legislação infra-constitucional. Foram também definidos a inclusão de demonstrativos de origens e aplicações, conceituação de investimento, limites para a contratação de empréstimos e proposição de novos projetos. Mas o mais importante a notar é que a presença da discussão sobre as diretrizes para os investimentos das estatais na LDO pode resultar na abertura de um processo sempre controlado dentro das próprias e sem o crivo de uma análise de maior abrangência do ponto de vista das prioridades de investimento do setor público.

Em síntese, a Lei de Diretrizes Orçamentárias é um instrumento híbrido de pré-direcionamento do gasto pelo Congresso, fixação de diretivas de ordem macroeconômica, como as rolagens de dívida e o déficit público esperado, restrição normativa e definição do crédito dos bancos oficiais. Desta forma, sua função mais se assemelha a de um amplo instrumento de controle do Legislativo sobre o conjunto da ação pública.³⁰

3.5.3. A Lei Orçamentária Anual

A nova definição da peça orçamentária foi um dos pontos mais inovadores da Constituição Federal de 1988. A configuração das peças orçamentárias foi completamente alterada, com o advento de uma nova organização, onde deve ser destacada a Seguridade Social. O investimento das empresas estatais também foi contemplado com um novo espaço

³⁰ Vale notar que enquanto instrumento de direcionamento do Legislativo sobre a ação pública, a LDO só tem peça assemelhada nos EUA, sendo que nos diversos países avançados é o próprio Executivo que estabelece normas e condicionantes para a elaboração das propostas setoriais. Ver: GUARDIA, E. R., *Op. Cit.*, p. 63 a 70 e PREMCHAND, *Op. cit.*

dentro de um desenho do Orçamento Geral da União, que pretendeu atender ao princípio da unicidade orçamentária, sem esquecer das especificidades de cada campo da ação pública na realidade brasileira.

A redefinição da realidade orçamentária passou a indicar um Orçamento Geral da União compartilhado em três segmentos, além de um demonstrativo dos gastos fiscais.³¹ A nova configuração do Orçamento Geral da União foi posta pelo parágrafo 5º do Artigo 165 da Constituição Federal, que estabeleceu que a lei orçamentária anual deveria compreender: a)"o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público"; b)"o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto"; e c)"o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público".

Este novo formato do Orçamento Geral da União significou, em realidade, uma completa reestruturação na sistemática de decisão a respeito dos gastos do setor público. A partir da unificação de peças anteriormente isoladas, dentro do mesmo Orçamento Geral da União, a decisão orçamentária passou a ter, obrigatoriamente, o crivo do Congresso Nacional. O caso do Orçamento da Seguridade Social é, certamente, o mais significativo. Como explicitado anteriormente, o Orçamento SINPAS, que era composto majoritariamente pelas receitas da Contribuições de Empregados e Empregadores à Previdência e pelos pagamentos de aposentadorias e atendimento médico aos segurados, era apenas avaliado pelo próprio Poder Executivo. Com a nova Constituição, a Previdência Social foi agregada aos gastos de natureza social, em especial saúde, saneamento básico e assistência social, cursados através do antigo Orçamento Fiscal, para dar origem ao Orçamento da Seguridade Social passando a ter, pois, suas contas submetidas também ao Poder Legislativo.

É importante notar que as mudanças constitucionais não esqueceram de um dos segmentos que mais concorreu para o dinamismo da economia brasileira nos anos setenta,

³¹ Em seu Parágrafo 6º, o Artigo 165 da Constituição Federal de 1988 previu que o Projeto de Lei Orçamentária deveria ser "acompanhado de demonstrativo regionalizado, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia".

as empresas estatais. O conjunto das operações das empresas estatais era apenas objeto de análise da Presidência da República por intermédio da Secretaria de Controle das Empresas Estatais, vinculada à antiga SEPLAN. A nova Carta definiu que os investimentos destas empresas façam parte do Orçamento Geral da União e, portanto, sejam analisados pelo Congresso Nacional. Cabe atentar, também, para o fato de que o texto constitucional procurou não viabilizar que segmentos do setor público fugissem da presença no Orçamento Geral da União, notadamente fundos e fundações. Deste modo, o Congresso passou a ter no Orçamento Geral da União uma peça realmente abrangente e relevante para uma análise global dos gastos do setor público, muito ao contrário do que se dava com o Orçamento Fiscal nas duas décadas anteriores.

A nova Constituição cuidou, também, de estabelecer a impugnação de uma série de práticas comuns nas duas décadas anteriores e reafirmou princípios orçamentários consagrados. O Artigo 167 vedou o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária e impediu a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários adicionais. O mesmo artigo também impediu a abertura de créditos suplementares ou especiais e a criação de fundos sem autorização prévia do legislativo, bem como a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro. Note-se que a Constituição estabeleceu a obrigatoriedade da apresentação detalhada de todos os fundos nas peças orçamentárias, barrando uma das alternativas mais utilizadas para colocar recursos orçamentários ao largo das normas da execução orçamentária e financeira. A Constituição instituiu, ainda que os fundos não referendados pelo Congresso no prazo de dois anos seriam extintos, abrindo grande possibilidade para uma análise da real necessidade de existência destes fundos.

Um importante passo na direção da flexibilização da montagem da peça orçamentária foi dado com um dispositivo do Artigo 167. Neste artigo ficou estabelecido que é vedada "a vinculação de receita de impostos a órgãos, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os Artigos 158 e 159 (Fundos de Participação de Estados e Municípios na arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados), a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino como determinado pelo Artigo 212 e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no Artigo 165". Deste modo,

ficou rompida a sistemática muito utilizada por grupos de pressão, com a criação de tributos vinculados a despesas específicas.

A Carta Constitucional preocupou-se, também, em estabelecer uma forte vinculação entre os orçamentos anuais e o plano plurianual. No próprio Artigo 165 ficou estabelecido que "nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no Plano Plurianual ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade". Esta amarração do orçamento anual ao plano plurianual é de fundamental importância para que este último não se torne mera peça decorativa, mas cumpra seu papel no planejamento da atuação estatal.

3.5.4. Controles e Restrições Financeiras

A Constituição de 1988 colocou algumas restrições e definiu limites de elevado impacto macroeconômico. O mais importante deles é, certamente, a delimitação de espaços estabelecida pela Constituição entre o Banco Central e o Tesouro Nacional. Através do Artigo 164 ficou instituído que o Banco Central exerce a competência da União de emitir moeda e a ele é vedada a concessão, direta ou indireta, de empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira. De outra parte, o Banco Central ficou autorizado a comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional para regular a oferta de moeda ou a taxa de juros. Este preceito constitucional tem, obviamente, enorme correspondência com as diretrizes do reordenamento institucional prévias à Constituição, indo no sentido da completa separação entre política fiscal e monetária e referendando o rompimento da simbiose entre as Autoridades Monetárias e o Tesouro Nacional, tão característica do antigo formato institucional.

Duas restrições sobre as contas públicas foram postas de maneira a limitar as despesas públicas e reduzir os seus níveis de endividamento. Por um lado, as despesas com pessoal foram limitadas a 65% da receita. Embora faltem maiores especificações para que a regra possa ser aplicável, que deveriam figurar em Lei Complementar ainda não existente, este índice pode constituir-se num sério problema para um conjunto de esferas do setor

público³². Por outro lado, e de impacto mais expressivo, a Constituição fixou como limite para as operações de captação de crédito, o montante de despesas de capital. Isto significa que a entidade pública pode rolar as amortizações, mas não pode aumentar seu estoque de dívidas, rolando o seu serviço, para fechar as contas correntes. As novas operações, acima da rolagem das amortizações dependem de investimentos ou inversões financeiras.³³

Por fim, cabe notar que a Constituição deixou que importantes pontos fossem tratados em lei complementar, previstas pelo Artigo 165, tais como: finanças públicas, dívida pública externa e interna, concessão de garantias pelas entidades públicas, emissão e resgate de títulos da dívida pública, exercício financeiro, prazos e organização das peças orçamentárias, planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias e estabelecimento de normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a criação de fundos.

3.5.5. O Processo Orçamentário e sua Tramitação no Congresso Nacional.

O avanço institucional, relativamente ao *locus* de decisão com respeito às diversas peças orçamentárias, foi, certamente, a característica mais firme desta segunda fase das reformas. Como já explicitado, o Congresso Nacional ganhou uma força inimaginável frente à realidade do período anterior à nova Constituição. Já no *caput* do Artigo 166 ficou estabelecido que "os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum". Dada a nova abrangência dos orçamentos e o papel da Lei de Diretrizes Orçamentárias, esta prerrogativa já anunciava enorme poder ao Congresso para influenciar os rumos da política fiscal.

A nova Constituição também iniciou a tarefa de dotar o Poder Legislativo de condições para exercer seus poderes, na matéria orçamentária. Através do art. 166 foi

³² A atual realidade das administrações públicas torna a utilização do limite extremamente discutível, dado que a terceirização de serviços intensivos em mão de obra, como limpeza e coleta de lixo, ou mesmo as transferências para empresas públicas e autarquias pode mascarar completamente o comprometimento das receitas com o pagamento de pessoal.

³³ A interpretação de que a concessão de operações de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) devem observar este limite tem exercido grande pressão sobre as contas de Estados e Municípios.

criada uma Comissão Mista permanente de Senadores e Deputados para: a)"examinar e emitir parecer sobre os projetos (de lei) referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República", e b)"examinar e emitir parecer sobre os planos nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas".

A nova Constituição também abriu caminho para que fosse revertido o processo que, nos anos setenta e oitenta, tornou a passagem do Orçamento da União pelo Congresso uma mera farsa. Esta era baseada no fato de que, ao Legislativo cabia aprovar ou rejeitar integralmente a proposta do Executivo. A nova Carta instituiu a possibilidade de emendas no sentido de modificação do projeto de lei. Estas emendas são apresentadas à Comissão Mista de Orçamento que as aprecia e encaminha à discussão em plenário. A possibilidade do Congresso alterar substancialmente a proposta de lei orçamentária do Poder Executivo é, portanto, bastante concreta.

O poder de alteração pelo Congresso do projeto de lei orçamentária é, no entanto, limitado. O parágrafo terceiro do art. 166 estabeleceu que "as emendas aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso": a) "sejam compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias"; b) "indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídas as que incidam sobre: dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal"; ou c) "sejam relacionadas com a correção de erros e omissões ou com dispositivos do texto do projeto de lei". Desta forma, o Poder Legislativo limitou a própria capacidade de realizar alterações na proposta orçamentária do Executivo. De fato, o volume global de receitas é dado pela previsão realizada pelo Executivo e não seria mutável pelo Congresso, embora na prática isto tenha ocorrido. Apenas na Lei de Diretrizes Orçamentárias é que existiria a possibilidade deste intervir no volume de recursos orçamentários, através de recomendação de adoção de medidas de alteração na área tributária.

No campo da despesa, também não é grande a autonomia do Legislativo. Como as dotações para transferências constitucionais, pessoal e serviço da dívida propostas pelo Executivo não podem ser alteradas, os congressistas somente dispõem de liberdade para criar novas despesas de custeio e capital na medida em que sejam canceladas despesas

originalmente propostas pelo executivo, já que o volume de gastos é dado pela receita fixada pela proposta de lei de meios do Executivo. A introdução de dotações muito inferiores aos valores necessários feriu, no entanto, a execução prática desta forma de atuação do Congresso na discussão orçamentária.

O espaço de alteração da peça orçamentária proporcionado pela Constituição de 1988 foi um de seus grandes pontos positivos. Ao mesmo tempo em que foi criada uma situação institucional inteiramente diferente da vigente desde 1967, quando nem os programas eram passíveis de alteração, a recuperação da capacidade de intervenção do Legislativo não incorreu nos problemas colocados pela Constituição de 1946. Nesta última, a liberdade para inclusão de novas despesas era completa, mesmo sem que as receitas fossem discriminadas, o que fazia da peça orçamentária mera coleção de gastos, da onde alguns seriam efetivamente realizados. Note-se, inclusive, que as despesas de pessoal e serviço da dívida são obrigações das quais o Governo Federal não pode se eximir, o que faria com que o próprio Congresso não tivesse condições legais de realizar alterações.³⁴

É crucial notar que as modificações na forma e no conteúdo da tramitação deste novo Orçamento Geral da União através do Congresso Nacional constituem-se, ao lado das alterações no relacionamento Banco do Brasil, Banco Central e Tesouro Nacional, na maior mudança do reordenamento institucional efetivado na segunda metade dos anos oitenta. O poder antes exercido em sua plenitude pelos órgãos setoriais do Poder Executivo, passou a ser compartilhado com os canais de tramitação internos ao Congresso Nacional. De fato, as alterações nos locais de decisão resultaram na mudança dos focos de pressão e num conhecimento mais amplo das ações do Estado com recursos orçamentários.

3.5.6. A Coerência entre os Instrumentos

Não resta dúvida de que a nova Constituição dotou o País de um arcabouço bem concatenado na área de planejamento e orçamentação. As mudanças trazidas pelo novo marco constitucional foram, sem dúvida, profundas. Desde a ligação entre planejamento e orçamentação, passando pela introdução da lei de diretrizes e indo a uma nova delimitação

³⁴ Vale lembrar a resposta do ex-ministro Santiago Dantas às pressões por liberação de recursos: Existe verba, senhor Deputado, mas não há dinheiro". Citado em SERRA, J., *Op. cit.*, p. 96.

da abrangência dos recursos públicos levados à apreciação do Congresso Nacional, é inegável que, do ponto de vista teórico, o processo orçamentário passou a um nível de abrangência e sistematicidade superiores.

Como pano de fundo para a definição da ação estatal tem-se um plano plurianual do qual fazem parte as ações da administração direta e os investimentos das estatais. Note-se que a ênfase dada anteriormente apenas ao investimento estendeu-se para abarcar os programas de ação continuada do Governo Federal, o que significou uma mudança na noção de investimento público, em benefício de um conteúdo mais marcadamente social. Destaque-se, também, o forte encadeamento entre o plano plurianual e as leis de diretrizes orçamentárias, bem como as leis orçamentárias anuais. Tal composição pode levar o País a conseguir uma coerência entre o gasto anual e o planejamento estratégico da ação pública, impedindo que os projetos de investimento de ocasião se imponham frente à diretiva maior fixada a partir do plano plurianual.

Quanto à Lei de Diretrizes Orçamentárias, seu papel de ligação entre o plano plurianual e a lei de orçamento também é crucial, na medida em que a confecção da proposta de Lei Orçamentária sem a fixação de parâmetros tenderia a enfraquecer a relação entre o planejamento e a sua execução anual. A LDO tem também a virtude de fixar normas gerais de interesse público que determinam o perfil de gastos contido no orçamento.

Este conjunto de instrumentos não garante, no entanto, que não continue a se repetir a prática que vem prevalecendo nos últimos anos. Imerso em crises conjunturais, o País há tempos não possui um plano consistente de médio prazo. A experiência dos primeiros anos neste novo marco institucional não tem indicado mudanças substantivas, mas tem referendado a tese que se avanços acontecerem de fato eles só produzirão resultados no médio prazo. Sem dúvida, a incipiente estrutura de planejamento que existiu foi cuidadosamente desmontada nos últimos anos. Obviamente, um plano plurianual produzido sem bases sólidas representa um grande passo para seu descumprimento e o caminho certo da reprodução da atuação desordenada do Estado que nos últimos anos vem se efetivando. Não obstante, a prática destes primeiros momentos demonstra que apenas a lei não pode levar a que um processo tão complexo se torne coerente. A nova Constituição, no entanto, deu as linhas gerais para que, com o desenvolvimento de seus instrumentos, um processo mais racional e democrático de decisão sobre o gasto público seja alcançado.

3.6. A Execução Orçamentária e a Supremacia do Caixa

Se o sentido maior de se produzir uma peça contábil que contenha todos os elementos de despesa e receita do setor público é o de dar concretude à atuação estatal e proporcionar uma clara idéia do impacto das contas públicas sobre a economia, é fundamental analisar a relação existente entre o orçamento e sua execução, dentro da realidade introduzida pelas reformas institucionais. Esta questão não é de forma alguma trivial, posto que, na execução, na dependência de condições específicas, o perfil de gastos espelhado no orçamento pode ser completamente transformado. Vale dizer, a execução de caixa pode fazer da peça orçamentária um mero instrumento contábil, sem a mínima relevância gerencial.

Embora em vários países a questão nem se configure como relevante, no Brasil não há como esquecê-la. Nos países onde o processo orçamentário está consolidado, a execução orçamentária é mera decorrência do que o Congresso aprovou em Lei. É importante notar que, nesta situação, o raio de manobra do Poder Executivo fica limitado, crescendo, conseqüentemente, a influência do Legislativo. No Brasil, no entanto, a experiência dos últimos anos demonstrou ser o orçamento uma mera peça demonstrativa da configuração do gasto possível no início de cada ano. Em verdade, a execução efetiva não teve, na maioria dos anos, nenhuma relação com a distribuição de despesas inicialmente prevista.³⁵

A inflação teve, no processo de execução orçamentária, grande importância ao exigir que o orçamento fosse refeito ao longo do próprio ano. Como a inflação embutida dentro dos cálculos do orçamento poderia gerar expectativas quanto às taxas previstas de inflação, as autoridades econômicas sempre trabalharam com as previsões mais otimistas. Esta prática encobre, no entanto, uma manobra do Executivo para deter controle ainda mais forte sobre os recursos públicos. Com o orçamento ficando rapidamente defasado, a definição dos gastos acaba assumindo um caráter eminentemente fortuito, ao sabor dos problemas e pressões da ocasião. Desta forma, as suplementações por excesso de arrecadação, decorrente da expansão dos valores nominais da receita, produziram novos orçamentos, confeccionados e votados durante o segundo semestre.

³⁵ AFONSO, R. B., "A Ruptura do Padrão de Financiamento do Setor Público e a Crise do Planejamento do Brasil nos Anos 80", *In: Planejamento e Políticas Públicas n. 4*, Brasília, IPEA, 1991, p. 1 a 27.

Mas é na relação entre o orçamento e sua execução financeira que a precariedade do processo aparece de forma plena, sendo notória a prevalência do caixa sobre o orçamento. De um lado, o controle de caixa permite que a magnitude da despesa global seja alterada, de acordo com as disponibilidades dadas pela receita ou pela capacidade de endividamento. De outro, por meio da administração da programação de pagamentos, o órgão de execução ganha a capacidade de alterar o valor real das dotações orçamentárias, interferindo decisivamente na própria distribuição das despesas dentro da peça orçamentária³⁶. A alteração dos valores reais acaba por distorcer por completo a possibilidade de cumprimento das metas propostas na peça orçamentária. A liberação de recursos pode levar a que a construção de uma escola, por exemplo, seja concluída com apenas 50% da capacidade de atendimento inicialmente planejada. Na verdade, a imensa demora em se tentar operacionalizar formas de indexação orçamentária num País com tamanha experiência no assunto só pode ser compreendida dentro do quadro de interesses sobre o manuseio dos recursos públicos.

Os danos causados ao orçamento são, portanto, de várias ordens. Podem ser os aspectos de distribuição do gasto os fundamentais, mas também pode ser do próprio atendimento aos objetivos delineados pelo Governo. Por outro lado, a recorrente necessidade de aprovação de suplementações por excesso de arrecadação durante o ano começou a ser um elemento de grande complexidade operacional devido tanto à preparação das leis quanto às dificuldades de aprovação no Congresso. Ou seja, a indexação chegou ao Orçamento como tentativa de limitar o poder do Executivo em alterar o orçamento durante o ano e de dar melhor condição operacional ao órgão central de orçamento e ao Congresso Nacional nas suas revisões. Neste quadro, pelo menos duas tentativas foram feitas para a criação de uma prática orçamentária em valores reais.

A primeira tentativa de indexação foi realizada no Projeto de Lei Orçamentária para 1989. A proposta dividia as despesas em quatro grandes itens: pessoal, serviço da dívida externa, serviço da dívida interna e outras despesas de custeio e capital. Cada um destes itens teria um indexador próprio, sendo usada para os salários a Unidade de Referência de Preços (URP), instituída pelo Plano Bresser, que dava base à política salarial do setor privado àquela altura; o serviço da dívida externa pela variação do dólar oficial e o serviço

³⁶ Note-se que a revisão dos valores reais das dotações podem ocorrer na programação da execução orçamentária, onde se dá a liberação para empenhos ou no pagamento efetivo das operações que esperam na fila das liquidações.

da dívida interna pela correção monetária. Já as outras despesas de custeios e de capital seriam indexados pela evolução das receitas, conformando uma auto-regulação do orçamento em relação à evolução das receitas. Na verdade, esta proposta de indexação era mais que uma forma de atualização monetária das dotações, posto que a própria execução passava a conter um ajuste automático para a contenção dos gastos.

A proposta foi recusada pelo Congresso Nacional. Embora o orçamento indexado seja uma defesa contra a manipulação das dotações pelo Executivo, os interesses dos parlamentares se articularam contra tal inovação devido à perda de poder que os *lobbies* teriam na ausência das Leis de Excesso. Com a indexação das dotações, o Executivo não precisaria voltar repetidamente ao Congresso para abrir novos créditos. Nesta situação, os congressistas não teriam como pressionar pela liberação de financeira de recursos referentes a dotações já asseguradas na Lei Orçamentária.

A Proposta de Lei Orçamentária para 1990 continha um novo método de indexação. Foi proposta a Unidade de Referência Orçamentária (URO) como indexador para todas as dotações orçamentárias. Em verdade, as dotações seriam transformadas em URO no início do ano. A cada início de mês, o montante de dotações não utilizadas seria corrigida pela variação da URO. O índice de correção seria dado pela evolução da inflação ou pelo crescimento nominal das despesas. Em qualquer dos casos, seria aplicado um redutor como forma de economizar recursos. Em razão de manobras realizadas quando da análise do Orçamento no Congresso, a URO teve melhor sorte que a indexação por categorias proposta no Orçamento Geral da União para 1989. A sistemática da URO foi aprovada no mesmo artigo em que se propunha a utilização dos recursos provenientes do redutor nela embutido num conjunto de despesas criadas por emendas de parlamentares.

A utilização da URO teve, no entanto, curta duração. Somente duas correções foram realizadas, estabelecendo-se a sua extinção na revisão orçamentária efetuada em meados do ano. Não foi apenas a redução da inflação e a diretriz governamental de extirpar os mecanismos de indexação da economia que puseram fim à sistemática da URO. Razões de ordem operacional e o seu mau uso também determinaram a extinção da URO. É importante lembrar a grande complexidade operacional em renovar mensalmente as dotações orçamentárias de uma enorme quantidade de unidades. Como nem todas tinham ligação *on line* com o órgão central de orçamento, era enorme o problema de verificar o montante de dotações utilizadas para que o complemento tivesse sua correção realizada.

Por outro lado, a própria utilização dos créditos orçamentários vinha sendo distorcida pelas unidades gestoras, que passaram a jogar com as expectativas de correção da URO para aumentar o valor real das dotações.³⁷

A administração de caixa de que é vítima o gasto público deve ser relacionada com a enorme distância existente entre as despesas definidas no Orçamento Geral da União e os gastos efetivamente realizados. As dimensões do *float* orçamentário no Brasil são de tal magnitude que ultrapassaram os 5% do PIB em 1989. Logicamente, na medida em que o orçamento é uma intenção de gastos que pode ser revista pelo comportamento das receitas, é compreensível que, em determinados momentos, produzam-se divergências entre o projetado e o efetivado. No entanto, no caso brasileiro, a recorrência do *float* indica a existência de um problema de caráter estrutural.

O *float* orçamentário pode ser dividido em três diferentes componentes. O primeiro deles refere-se ao pagamento da folha de salários do Poder Executivo, que se dava apenas no início do mês seguinte ao mês de competência. Assim, a soma de salários por competência é maior que os pagamentos efetivados pelo caixa. O segundo elemento do *float* refere-se aos restos a pagar. Uma quantidade muito grande de despesas de custeio e capital, além de transferências conveniadas, é empenhada e liquidada ao final do ano, para que o desembolso efetivo se dê ao longo do primeiro semestre do ano seguinte. O terceiro componente a destacar é o cancelamento de dotações orçamentárias. Ao final do ano, os créditos não empenhados são anulados, desaparecendo a base legal para a contratação de obras e fornecimento de bens e serviços pelas unidades orçamentárias. Dos três componentes, o único que não merece maiores comentários é o referente à divergência entre os salários de competência e caixa, quanto aos dois restantes, algumas observações são pertinentes.³⁸

No que toca ao acúmulo de restos a pagar é importante notar que não há como conceber que ano a ano se repita a ocorrência da postergação de gastos de competência de um ano para o seguinte. Em verdade, do ponto de vista da gestão dos recursos públicos está se dando uma sobreposição de orçamentos. Uma unidade orçamentária custeia seus gastos correntes com recursos orçamentários do ano anterior e acaba postergando a

³⁷ SERRA, J., "As Vicissitudes do Orçamento", *In: Revista de Economia Política*, vol. 13, n. 4, São Paulo, Nobel, 1993, pág. 143 a 149.

³⁸ Embora se trate do Orçamento Geral da União, as mesmas questões podem ser verificadas nas práticas orçamentárias da grande maioria de Estados e Municípios.

utilização de suas novas dotações. O próprio órgão de controle da execução de caixa, ciente das reais necessidades de recursos das unidades, posterga a programação de liberações de recursos para as mesmas. Note-se que a ocorrência deste problema ao longo de vários anos demonstra que em nenhum momento foi realizada uma compatibilização entre as necessidades reais das unidades e as dotações orçamentárias. Uma ruptura deste esquema de sobreposição orçamentária levaria à possibilidade de uma visão muito mais clara da posição das unidades em relação às suas dotações.

É necessário notar que o tratamento dado no parágrafo anterior aos restos a pagar compreendeu apenas a parcela legítima destes recursos. No entanto, grande parte dos restos a pagar é proveniente da política de utilização de dotações orçamentárias das unidades gestoras. Como o não empenho de dotações pode significar corte de recursos num orçamento futuro, devido à redução das bases históricas sobre as quais se produzem os parâmetros para a distribuição das dotações orçamentárias, todas as unidades tentam esgotar as dotações. Obviamente, esta política se traduz em gastos desnecessários, almoxarifados superdimensionados e desperdício de recursos.

Ainda mais significativo, no entanto, é o fato de que um volume substantivo de dotações orçamentárias - cerca de 1,4% do PIB, em 1990 - acaba cancelado. Mesmo com o perigo de que suas bases orçamentárias sofram deterioração com vistas à obtenção de futuras dotações, várias unidades orçamentárias sequer conseguem dar conta dos procedimentos necessários à realização do empenho de recursos. Em alguns casos, isto se deve ao despreparo técnico das unidades orçamentárias, em outros, o excesso de dotações acaba por inviabilizar que as licitações e concorrências se dêem em tempo hábil. Ainda em outros, a programação financeira impede que as despesas, e correspondentes ações sejam realizadas. De qualquer modo, trata-se de um grande problema da sistemática orçamentária.

Os problemas apontados na sistemática orçamentária vigente permitem afirmar que o Orçamento Geral da União encontra-se altamente superdimensionado frente à efetiva capacidade de gasto do governo federal. Relativamente ao OGU aprovado para 1990, apenas 63% da despesa autorizada, de US\$ 303 bilhões, foi realmente realizada, o mesmo

ocorrendo em 1991³⁹. Trata-se, é certo, de um vício do processo orçamentário que não se adaptou à nova realidade de crise das finanças públicas que emergiu no início dos anos oitenta. Em verdade, a execução de caixa acabou por suportar o ônus do ajuste ao rompimento do antigo padrão de financiamento.

O espaço orçamentário foi formalmente preservado, como se nada estivesse acontecendo frente à profunda crise das contas fiscais, mas a realidade das contas públicas foi se impondo como determinante do gasto. A execução financeira acabou por redefinir a composição da despesa pública, por vezes drasticamente alterada em relação às dotações aprovadas na peça orçamentária. Diversas das despesas, tomadas por funções, apresentaram forte frustração em termos de conservação na execução do espaço que lhes reservara a peça orçamentária, com destaque para a área social. Na avaliação por categorias econômicas, a frustração das despesas com investimentos é incontestável.⁴⁰

A supremacia do caixa sobre o orçamento assumiu diversas formas, desde procedimentos chamados "de gaveta", passando pelos cortes lineares, chegando aos contingenciamentos. Em todos os casos a incapacidade técnica e política de priorizar e hierarquizar levaram a execução financeira do orçamento a níveis extremos de irracionalidade e casuísmo. Este processo trouxe dois reflexos perversos para as contas públicas. De um lado, as compras do setor público passaram a ser, dada a incerteza sobre os pagamentos, crescentemente mais caras que as efetuadas pelo setor privado. De outro, na busca da garantia de recursos, inclusive para dar segurança de recebimento a fornecedores, cresceram as tentativas de estabelecimento de vinculações de receitas e constituição de fundos especiais. Logicamente, agravando o já fortíssimo fracionamento da esfera pública.

As considerações sobre a permanência das práticas que nortearam a decisão com respeito aos gastos públicos definem, frente ao forte reordenamento institucional, um aparente paradoxo. A forma redefinida das peça orçamentária não logrou alterar as normas de ação e gestão do gasto. A incorporação das contas fiscais antes cursadas pelo Orçamento Monetário, dentre outras alterações, significou uma verdadeira revolução dentro da peça orçamentária. No entanto, a nível da tradicional sistemática utilizada para as contas que já

³⁹ Note-se que este comportamento não é derivado dos valores consignados para o pagamento do serviço das dívidas, mas conserva estes patamares de desvio quando analisadas apenas as despesas de custeio e capital. Ver: GUARDIA, E. R., *Op. cit.*, p. 120 a 125.

⁴⁰ AFONSO, R. B., *Op. cit.*

eram cursadas pelo antigo OGU pouco foi modificado. Na verdade, a chave do entendimento deste paradoxo situa-se na própria essência da desestruturação do pacto desenvolvimentista. As alterações formais se viabilizaram, mas a contenda real com respeito aos gastos efetivos permaneceu no terreno do jogo de pressões dentro de um Estado esfacelado. O escombros do pacto seguiram definindo a utilização dos recursos na ausência de novos pactos e consensos. Nada melhor, neste sentido, do que a disputa pelos recursos escassos justamente na boca do caixa.

3.7. O Reordenamento e as Questões Pendentes

A realidade institucional colocada a partir das reformas tem se demonstrado muito aquém das expectativas. Três elementos parecem colaborar, ao nível técnico e econômico, para que o processo ainda permaneça submerso em grande instabilidade. O primeiro deles é a ausência de legislação complementar que dê conta dos muitos aspectos que ficaram por esclarecer no texto constitucional. O segundo é a má utilização de vários dos novos conceitos introduzidos pela nova Carta, decorrente da resistência às inovações, notadamente a LDO, e da perspectiva de ação dos agentes que ganharam poder decisório dentro do processo orçamentário. O terceiro, talvez mais relevante, é a inadequação de alguns dos mecanismos aos papéis desempenhados pelo Estado, especialmente na falta de um consenso político que viabilize maior sustentação à nova institucionalidade. Em verdade, talvez a questão mais geral que se deva colocar ao reordenamento institucional seja a inviabilidade de sua complementação sem a prévia construção de um novo padrão de relacionamento entre o Estado, seus diversos organismos e o setor privado.

A ausência de legislação complementar condizente com o espírito do texto constitucional implicou numa situação extremamente complexa porque a Lei que ainda disciplina a matéria é a de n. 4320, anterior ainda às reformas promovidas pelo regime instalado em março de 1964. Diversos elementos têm sido objeto de soluções ocasionais, na melhor das hipóteses regulados pelas LDO. A forma de associação entre as principais partes integrantes do OGU, os Orçamentos da Seguridade e Fiscal parecem ser o melhor exemplo, dado que os dois sistemas funcionam com caixas separados mas se interpenetram no que tange às suas fontes de recursos e a suas ações. O estabelecimento de uma Comissão para a confecção da proposta orçamentária da Seguridade apenas postergou a solução do

problema. Note-se que diversos outros aspectos aguardam solução como a forma de tratamento dos avais da União, fundos especiais e sistemas de controle interno e externo.⁴¹

A resistência à implementação de uma sistemática de ciclo orçamentário é outro ponto a destacar dentro da realidade da utilização dos novos marcos institucionais. Embora a forma tenha sido assimilada, a utilização do conceito de processo de planejamento, orçamento e avaliação é praticamente inexistente. Em verdade, o PPA não correspondeu às expectativas sendo interpretado como uma lista de projetos da chamada "prateleira". A avaliação da execução de programas e projetos inexistente, por isto o Orçamento não tem a mínima condição de adotar critérios de priorização para as atividades e projetos que contempla. A eternização de programas ganha terreno fértil, embasada na pressão dos interesses estabelecidos e na ausência de crítica das ações públicas. A prática só pode ser a incremental, assumindo o órgão de orçamento a tarefa de somar as propostas setoriais sem estabelecer prioridades. Prova disto é que os cortes quase sempre são lineares.

Um elemento importante a destacar dentro da concepção de ciclo de planejamento e orçamento é a forma de abordagem dada à classificação funcional-programática, utilizada desde 1974, e muito adequada ao PPA. Os vícios têm levado a uma grande prevalência do funcional sobre o programático. Os programas não existem por si, mas para legitimar a alocação de recursos para os órgãos, o que chega a extremos como a existência de um programa cujo nome é Departamento. Da mesma forma os custos das atividades e projetos não são avaliados, viabilizando a prática, muito comum em emendas do Congresso de colocar uma dotação com valores reduzidos, para depois fazer pressão para aumentá-los.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, sem dúvida uma inovação de grande poder na tentativa de estabelecer um elo consistente entre o planejamento e a execução anual, merece um comentário especial. A ausência da legislação complementar tem levado a que ela assuma diversas tarefas, mas tem colaborado para que sua missão mais importante fique diluída. Além disto, o caráter de peça de estabelecimentos de diretrizes e controle não parece ter um estatuto firme. Vários exemplos mostram como diretivas contidas na LDO foram descumpridas, seja na proposta do Executivo Federal para a elaboração da Lei de Meios, seja na forma de apresentação da proposta do Judiciário, ou mesmo na sua tramitação e votação no Congresso Nacional. Mesmo diretivas como corte de gastos ou objetivos em termos de déficits públicos foram descumpridos.

⁴¹ BIASOTO Jr., G. & F. A. OLIVEIRA, *Op. cit.*, p. 60 a 63.

É necessário observar que, sob diversos aspectos, o reordenamento institucional parece desvinculado da realidade da presença estatal na economia, o que, em verdade, demonstra a inexistência de consensos políticos que o sustentem. O Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais é o maior exemplo disto. Nem o Plano de Dispendios Globais é diferente da peça de ficção que as empresas sempre enviaram à antiga SEST, nem por meio deste orçamento se tornou possível exercer algum controle público sobre estes blocos autônomos de capital. As condições específicas de cada empresa em sua relação com as variáveis macroeconômicas e os seus mercados específicos seguiram subordinando a segundo plano o seu caráter público. Desta forma, o OIEE acaba não exercendo nenhuma de suas atribuições maiores, a hierarquização do investimento do setor produtivo estatal e a fixação de parâmetros para a ação privada, e nem preocupações com a atenuação de desequilíbrios regionais.

O Orçamento de Crédito experimentou, de forma diversa, os problemas da mudança institucional, resultando em enorme redução da capacidade de intervenção pública. De um lado, as transações com produtos agrícolas em estoque sofrem enormes problemas, dado que é normal que se incorra em prejuízos, mas há necessidade de dotações do Orçamento Fiscal para a realização da venda. A falta de agilidade na sistemática orçamentária vigente ocasionou enormes problemas para a realização das políticas de abastecimento. Por outro lado, diversos problemas relativos à inadimplência e correção dos retornos das operações de crédito têm produzido uma redução de *funding* orçamentário, o que tem levado à retração da capacidade de expansão de crédito aos setores agrícola e exportador.

A tramitação da proposta orçamentária do Executivo no Congresso Nacional revelou-se como a maior frustração da nova sistemática proposta na Constituição de 1988. Ao largo do escândalo que atingiu a Comissão Mista de Orçamento, a forma de ação do Congresso não implicou em melhoria do ponto de vista da alocação dos recursos públicos ou da discussão de prioridades. Ao contrário, verificou-se, apenas uma transferência dos locais de pressão, dos Ministérios para o Legislativo, implicando até em deterioração da qualidade da peça orçamentária, em decorrência da desorganização que passaram a sofrer as propostas setoriais. A perspectiva das alterações propostas pelos congressistas foram, na grande maioria das vezes, meramente local, objetivando a realização de ações que se sobrepõem às de Estados e Municípios.

Mais danosa para a sistemática orçamentária, no entanto, foi a forma pela qual a ação dos parlamentares se deu. Entre 1990 e 1992, as emendas à proposta do Executivo foram introduzidas na Lei através de expedientes altamente discutíveis. Em 1989, as despesas adicionadas por parlamentares seriam custeadas pela redução artificial de outras despesas. Em 1991 e 1992, a receita foi reavaliada, sob a alegação de a mesma ter sido objeto de erros e omissões, para que os recursos assim criados pudessem absorver as despesas decorrentes do grande número de emendas aceitas pela Comissão de Orçamento e integradas à Lei Orçamentária. Note-se que o descomunal volume de emendas aprovadas exigiu, ainda que fossem consignadas dotações muito inferiores aos valores realmente exigidos, transformando o orçamento numa coleção de títulos, que teriam, posteriormente, reforço de verbas ou cancelamento, já aí fora da órbita do Legislativo. Desta forma, a peça orçamentária ficou mais distante de um orçamento realista, dando lugar a uma influência ainda maior da administração de caixa. Nos anos posteriores, o orçamento simplesmente não foi votado pelo Congresso até o final do ano ao qual o mesmo deveria se aplicar.

Por fim, cabe notar que a implementação das reformas na área orçamentária se deu dentro de um contexto de crise do padrão de desenvolvimento e de inserção estatal na economia. A crise das contas públicas e as recorrentes medidas de ajuste acabaram por problematizar a condução das políticas públicas, especialmente no sentido de que a implementação de cortes de gastos tornou ainda a luta por recursos muito mais pesada, indo no sentido da efetiva fragmentação do Estado, como defesa dos vários segmentos frente aos órgãos centrais. Da perspectiva federativa, a questão se colocou de forma ainda mais aguda, pois, sem a redefinição de atribuições entre as três esferas de governo, o espaço orçamentário tornou-se o palco da batalha de todos contra os órgãos centrais, nos momentos em que estes procuraram promover o desmonte da estrutura de federal de ação regionalizada. Ao lado desta disputa, os diversos interesses passaram a guerrear entre si, pela participação regional no bolo de recursos federais.

De fato, há que se ter em conta que o reordenamento institucional, embora abrangente e profundo, encontrou os limites da sua própria dinâmica. A condução de todo o processo teve na premência de controle sobre as contas fiscais a sua maior razão de ser. No entanto, as mudanças não alcançaram novas formas de federalismo, nem desenharam a renovação de compromissos entre os agentes econômicos e políticos. Na incapacidade de repor elementos necessários à sustentação da nova forma institucional, suas várias instâncias passaram a ser, recorrentemente questionadas. Isto se verificou tanto na

construção do aparato técnico quanto na condução política das decisões sobre a matéria. Deste modo, nem mesmo os efeitos estabilizadores que poderiam advir de uma sólida reorganização institucional se completam, dado que as regras acabam alteradas nos momentos cruciais. Vale dizer, a estrutura altamente dinâmica dos anos setenta foi abolida pela crise, dando lugar a uma institucionalidade que procura o ordenamento mas esbarra na ausência de sustentação frente aos interesses em jogo.

3.8. Conclusões

O processo de reformulação institucional das finanças públicas na segunda metade dos anos oitenta foi dos mais profundos e abrangentes. Sem dúvida, o arranjo institucional forjado nos anos sessenta e inícios dos setenta não subsistiria a uma problematização das fontes de financiamentos, como a ocorrida no início da década de oitenta. A necessidade de reequilíbrio e transparência das contas públicas acabou fomentando mudanças técnicas e organizativas no processo decisório, ainda no seio do Poder Executivo. Ao mesmo tempo, o retorno a um regime democrático impulsionou a retomada de poderes pelo Poder Legislativo sobre o processo orçamentário.

De meados de 1984, até a preparação do primeiro Orçamento Geral da União, no formato exigido pela nova Constituição, diversas mudanças tiveram que ser implementadas. O final da conta de movimento do Banco do Brasil foi o primeiro grande passo para tanto, logo seguido pela criação da Secretaria do Tesouro Nacional. A transferência da gestão da dívida mobiliária federal e dos Fundos e Programas para o Tesouro Nacional redimensionaram o papel do Banco Central, fazendo com que as políticas monetária e fiscal passassem a ter distinção. A unificação orçamentária, com o Orçamento de Crédito como anexo, completou este processo de concentração das contas fiscais no Orçamento Geral da União e de gestão dos recursos públicos pelo Tesouro Nacional.

A nova Constituição consolidou este processo, fazendo do Orçamento Geral da União uma peça orçamentária realmente representativa dos recursos mobilizados pelo setor público, e deu ao Poder Legislativo condição de intervenção no processo orçamentário e de planejamento. A consolidação de todos os recursos fiscais tradicionais, das operações de crédito, da gestão da dívida pública, das contas da Previdência Social e dos investimentos

das empresas estatais no OGU transformou-o numa peça orçamentária relevante. A criação do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como a possibilidade de modificação da proposta orçamentária do Executivo deram lugar a uma nova maneira de relacionamento entre poderes e a uma possibilidade de melhoria na relação entre o planejamento e a decisão orçamentária anual das despesas públicas.

Em verdade, pode-se dizer que o reordenamento institucional foi a única grande reforma do aparato estatal promovida nos anos oitenta. Mesmo assim, diversos pontos permanecem em suspenso e seu fim último, que deveria ser a recomposição da capacidade de intervenção pública, acabou se esgotando na tentativa de controle sobre os gastos. Não restam dúvidas de que um avanço muito expressivo foi realizado no que tange à separação entre a política fiscal, de um lado, e as políticas monetária, cambial e creditícia, de outro, tanto em termos de execução quanto no que respeita à capacidade de análise. No entanto, aspectos macroeconômicos de diversos elementos das contas públicas não mereceram maiores discussões. O Resultado do Banco Central e a Remuneração de Disponibilidades de Caixa do Tesouro Nacional no Banco Central, que em anos de inflação elevada podem superar os 5% do PIB, foram utilizados majoritariamente para quitação de títulos da dívida pública junto à carteira do Banco Central, o que, em parte, significa uma redução do poder de compra global, mediada pelo Estado. Ou seja, os descabros do Orçamento Monetário acabaram sendo substituídos pelo seu oposto.

A introdução da unicidade orçamentária, embora importante no aspecto formal, pouca repercussão teve sobre as características da decisão a respeito dos gastos públicos. Os grupos de interesses, de fora ou de dentro da máquina pública, seguiram exercendo sua influência na construção do orçamento e continuaram a lutar na execução de caixa pela posse efetiva dos recursos. A peça orçamentária permaneceu presa a uma estrutura que não consegue hierarquizar os setores e despesas prioritárias. O controle das despesas na "boca do caixa" seguiu sendo a solução para as hipertrofias de um aparato que, estranhamente, não adotou soluções contra os efeitos do processo inflacionário. A capacidade de planejamento e avaliação do gasto público posta pela nova institucionalidade acabou submersa nas ações de curto prazo, frente a uma prática avessa ao planejamento. Note-se que isto se deu em todas as esferas orçamentárias, das mais às menos sujeitas aos regulamentos contábeis e orçamentários.

A mudança do eixo de poder realizada pela Constituição Federal de 1988, dotando o Congresso Nacional de amplos poderes na definição dos gastos públicos resultou, com certeza, na maior decepção com as reformas institucionais promovidas nos anos sessenta. Embora grande destaque tenha sido dado aos desmandos da Comissão Mista de Orçamento, a questão substantiva que se coloca é que o Poder Legislativo não conseguiu dar conta do papel a ele reservado, qual seja, a definição das linhas mestras da ação pública e da composição do orçamento por seus grandes itens. Ao contrário, os interesses particulares, de caráter até local, se sobrepuseram a quaisquer outras discussões. Pior, o Congresso Nacional passou a deturpar a própria magnitude da peça orçamentária proposta, através do artifício da revisão das receitas. Deste modo, de possível promotor de consensos, o Congresso passou a ser um dos grandes elementos de degeneração da prática orçamentária.

Os avanços conseguidos, na matéria orçamentária, nos últimos anos, foram de enorme importância. No entanto, cumpre notar que as deficiências ainda são de grande magnitude. Mesmo a utilização da nova institucionalidade ainda deixa muito a desejar. Mais que isto, ainda não há clareza sobre os efeitos macroeconômicos postos pela mudança do marco institucional. Mas o aspecto que merece maior destaque é que as mudanças foram realizadas sem que se estabelecessem consensos em torno das novas tarefas do Estado, sem que se renovassem os pactos políticos que dão sentido à ação pública. Desta forma, a reorganização institucional mostrou-se apenas adequada a viabilizar a convivência dos restos da estrutura estatal herdada do pacto desenvolvimentista com a crise financeira, sem definir novos padrões de intervenção e formas de mobilização de recursos.

CAPÍTULO 4

A POLÍTICA FISCAL, DEFICIT E ESGOTAMENTO DA CAPACIDADE DE INTERVENÇÃO PÚBLICA

4.1. Introdução

O objetivo deste capítulo é discutir as relações macroeconômicas ligadas à política fiscal no curso do processo de ajustamento externo dos anos oitenta, visando demonstrar a enorme redução da capacidade de intervenção do Estado na dinâmica econômica. Apontada como causadora das desventuras vividas pela economia brasileira, durante o período recente, a crise das contas públicas esteve no centro do debate econômico dos anos oitenta e início dos noventa. Tanto o crônico processo inflacionário quanto a estagnação econômica e os enormes problemas financeiros relativos às dívidas interna e externa tiveram no descontrole fiscal do Estado brasileiro, no entender de diversos economistas e do senso comum, sua maior razão de ser.

De fato, seria difícil, a qualquer análise realizada no período, deixar de apontar a crise fiscal como elemento central da falência do modelo de desenvolvimento brasileiro, tal sua extensão e profundidade. O tema do deficit público ressurgiu, no início dos anos oitenta, do esquecimento ao qual fora relegado na década anterior para passar a nuclear as preocupações da política econômica. Por duas vias, a questão do deficit passou a merecer grande atenção, ainda na primeira metade dos anos oitenta. A primeira delas relacionou-se à implementação dos acordos com o Fundo Monetário Internacional, condição necessária para as negociações com os bancos privados internacionais, no âmbito da crise da dívida externa. A contenção do deficit público apareceu como um dos pilares das políticas promovidas pela instituição com vistas aos ajustes do Balanços de Pagamentos¹. A segunda derivou da forte retração do crédito externo, até então elemento basilar da estrutura de financiamento ao setor público. Dado o estreitamento das receitas fiscais e do faturamento das empresas estatais e as dificuldades de financiamento, o deficit teria que, necessariamente, apresentar-se como tema essencial na condução da política econômica.

¹ BIASOTO Jr., G., *Dívida Externa e Deficit Público*, Brasília, IPEA, 1992, Cap. 1.

É importante notar, no entanto, que, sob a forma de combate ao deficit público, diversos elementos da política fiscal foram sendo alterados ao longo dos anos, com significativa repercussão sobre a economia e diferentes impactos dinâmicos. No curso destes dez anos de combate ao desequilíbrio das contas públicas, não foram poucas as mudanças nas políticas governamentais, envolvendo redução de subsídios, corte de investimentos, esforços tributários, contenção de gastos com pessoal, dentre outros. No entanto, uma característica marcou todo o processo, qual seja, a redução da capacidade governamental em definir montantes e setores beneficiários das despesas públicas. Por conseguinte, a política fiscal, nos últimos anos, pode ser considerada prisioneira das demandas que se colocaram sobre o setor público, tendo anulada sua capacidade de definir rumos próprios e ter papel ativo dentro do cenário econômico.

Com certeza, a capacidade de alavancagem da acumulação produtiva, característica de décadas de inserção estatal dentro do pacto desenvolvimentista, transformou-se, na década de oitenta, em esgotamento do potencial dinâmico do setor público. O derradeiro momento onde as contas públicas demonstraram capacidade de mobilização de recursos, no sentido de transformar as determinações econômicas, pode ser delimitado como o período entre 1983 e 1984, onde, como discutido no capítulo 1, as finanças públicas foram utilizadas na direção da viabilização do ajuste corrente e patrimonial do setor privado. No entanto, antes de demonstrar capacidade de articulação, este momento da ação estatal significou o rompimento das possibilidades de execução de uma política fiscal ativa. De um lado, a via utilizada colocou sobre o Estado, e em sua estrutura passiva, toda a carga do ajuste. De outro, a deterioração das contas públicas implicou a transformação estrutural das contas estatais para uma posição de extrema fragilidade em relação às mudanças das condições macroeconômicas internas e externas.

A deterioração das finanças públicas, nos anos oitenta, foi responsável pela profusão de medidas econômicas focalizadas na administração fiscal, procurando reverter, via controle do fluxo de caixa, o crônico desequilíbrio das contas do Estado. No entanto, a carência de uma noção mais clara sobre a inserção estatal e os impactos macroeconômicos decorrentes das diretivas de controle da área econômica produziram um conjunto de medidas descoladas da realidade econômica e política. Neste contexto, a mais eficaz das políticas de contenção do gasto foi operada, a partir de 1983, por meio da imposição de limites quantitativos à expansão do crédito ao setor público, especialmente através da Resolução n. 831, do Conselho Monetário Nacional, arcando com todas as incongruências

de medidas de caráter linear frente a um universo de entidades públicas de grande heterogeneidade.

É interessante observar que o desconhecimento sobre a presença estatal na economia brasileira era de tal ordem que a própria quantificação e conceituação de deficit do setor público esteve em causa por largo período. Em primeiro lugar, pela dificuldade em definir o espaço fiscal relevante, dada a enorme interpenetração entre as políticas fiscal, monetária, creditícia e cambial, característica da institucionalidade montada nos anos sessenta. Em segundo, pela forma de considerar a extroversão do Estado, que deu lugar a um enorme conjunto de autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pelo Estado, mas detentores de dinâmicas inseridas nas lógicas específicas dos respectivos mercados. Em terceiro lugar, pela enorme complexidade em se tratar créditos fornecidos pelo setor público e pelas instituições bancárias oficiais ao setor privado, tanto em termos de montante quanto no que toca aos seus retornos. Por fim, pela enorme dificuldade em se definir a forma de apropriação, ou não, das correções monetária e cambial de ativos e passivos públicos. Em verdade, toda a dificuldade decorre da forma de situar a inserção estatal dentro de um País onde o Estado é parte integrante da própria estruturação do processo produtivo e de acumulação de capital. Vale dizer, não é tarefa simples definir o espaço fiscal onde o Estado está presente na gênese do desenvolvimento capitalista.

A exemplo da ausência de consenso sobre a definição do conceito de deficit, nenhum sucesso foi obtido no que diz respeito à discussão de sua natureza. Os entendimentos sobre as características mais gerais da execução da política fiscal durante os últimos anos foram marcados por enorme polêmica em torno da natureza do desequilíbrio das contas públicas e das terapias a serem utilizadas para seu equacionamento. De um lado, as correntes de extração liberal, sustentando um ajuste das contas correntes do setor público, com cortes de pessoal, demais custeios e investimentos, com papel secundário para a elevação das receitas. De outro, as correntes que asseguravam que as dificuldades do setor público eram de natureza financeira, decorrentes do excessivo peso do serviço das dívidas sobre a estrutura de despesas, por isto impassíveis a medidas relacionadas a fluxos². De toda a forma, durante as várias tentativas de estabilização da economia

² O principal momento deste debate se deu em 1985, quando o Ministro da Fazenda, Francisco Dornelles, conduziu uma política de contenção de caixa, frente à oposição de diversos segmentos, inclusive dentro do próprio governo. Ver: ARIDA, P., "O Deficit Público: um Modelo Simples". In: *Revista de Economia Política*, vol. 5, n. 4, São Paulo, Brasiliense, 1985, p. 67 a 76.

brasileira, as duas maneiras de encarar a questão foram, em graus diferentes, usadas para envolver, aos olhos dos agentes econômicos, os pacotes de medidas de estabilização da economia numa atmosfera de credibilidade na política fiscal.

As questões sem resposta não se restringiram à natureza do deficit, dado que as insuficiências da análise da política fiscal, enquanto política macroeconômica, eram ainda mais profundas. O exemplo maior desta insuficiência foi dado pelas políticas de controle do deficit, especialmente as conduzidas pelo Fundo Monetário Internacional. Na ausência de condições de aferição do impacto efetivo sobre o desempenho macroeconômico, as recomendações de política foram sempre as de cortar pela metade o valor do deficit. Nas formas mais sofisticadas, as políticas fiscais tiveram por objetivo a zeragem inicialmente do deficit operacional e, depois, do deficit primário. Nenhuma das metas formuladas, no entanto, derivava de um conhecimento efetivo dos impactos macroeconômicos do deficit.

Tanto as hipóteses sobre o corte do deficit quanto a disjuntiva colocada pelas duas posições sobre a natureza do desequilíbrio das contas em confronto não captam, no entanto, uma parte da dimensão do Estado, que é fundamental para a análise da política fiscal, no caso brasileiro. A inserção do Estado no desenvolvimento capitalista impôs determinadas características à sua conformação, que terminaram por condicionar a sua forma de movimento, o que se refletiu numa determinada estruturação de suas contas. A liderança do pacto desenvolvimentista deu ao Estado grande peso na dinâmica econômica, por várias décadas, o que resultou numa enorme capacidade de mobilização de recursos e estruturação de espaços públicos e privados, nos vários movimentos da expansão capitalista.

À instalação da crise econômica e ao rompimento do pacto desenvolvimentista, a partir de finais da década de setenta, seguiu-se um enorme estreitamento do raio de manobra do Estado na execução das várias políticas, em especial a fiscal. A natureza da presença estatal e, por extensão, os compromissos por ele assumidos, acabou por colocar uma série de óbices ao ajustamento, fosse ele através do corte de gastos ou pela via da redução dos juros pagos aos agentes internos ou externos. É fundamental atentar para o fato de que as relações entre o público e o privado na crise não poderiam deixar de espelhar os conflitos pendentes e as frações em luta pelos escombros do aparato institucional e financeiro do Estado do pacto desenvolvimentista.

Assim, a emergência da questão do deficit público encontra-se intimamente associada ao rompimento do padrão de financiamento do gasto público. A crise da dívida externa colocou em xeque a estrutura de financiamento montada nas reformas dos anos sessenta e sobreutilizada nos anos setenta, baseada na captação de empréstimos em moeda diretamente junto aos bancos internacionais. A necessidade de compensar a retração de tomadores privados de recursos externos para regular a conta de capitais do Balanço de Pagamentos, as desvalorizações reais da moeda nacional frente ao dólar e a elevação das taxas de juros internacionais levaram as contas públicas a suportar o ônus derivado da crise do padrão de endividamento anteriormente escolhido. A violenta contração na oferta de crédito externo mostrou-se como uma restrição de financiamento ao setor público, provocando a busca de fontes alternativas de crédito. Em verdade, em meio a vários expedientes, incluindo moratórias formais e informais, a saída se deu pela via do endividamento em títulos públicos junto ao mercado financeiro interno.

A expansão da dívida mobiliária não foi, no entanto, apenas uma saída para a estrutura de financiamento público. Talvez, muito mais relevante que esta função tenha sido o oferecimento de um meio para que os agentes econômicos pudessem manter recursos em reserva frente à sua corrosão pelo processo inflacionário. Mais que isto, mediante o estabelecimento de taxas de juros esperadas superiores às internacionais, a dívida pública passou a ser a forma de manter os recursos domésticos dentro do território nacional, de forma a sustar processos de fuga em massa de capitais, como efetivamente ocorrido em outros países da América Latina.

Deste modo, a dívida mobiliária assumiu muito mais um papel macroeconômico do que a sua função clássica de prover uma fonte de recursos não-monetários de longo prazo para o setor público. Assim como foi fundamental na estruturação dos mercados financeiros nos anos sessenta, a dívida mobiliária, no contexto dos anos oitenta, assumiu a tarefa de proporcionar uma forma para a manutenção das aplicações financeiras em moeda nacional, impedindo movimentos de fuga de capital que seriam dramaticamente instabilizadores para a política econômica e para as instituições financeiras. Em verdade, a dívida mobiliária acabou sendo fundamental para o controle de uma economia em permanente processo de instabilização das condições de cálculo capitalista, seja no que diz respeito à definição de valores para a produção em execução, seja no que toca aos estoques de riqueza, tanto em títulos quanto em insumos e bens finais.

O esgotamento da capacidade de intervenção do Estado, ditado pela impossibilidade macroeconômica de utilizar a dívida como elemento de financiamento ao setor público, veio se somar ao processo de envelhecimento da estrutura institucional construída nos anos sessenta. De um lado, a dívida contratual deixou de ser peça importante nos passivos públicos, condicionada por políticas restritivas de caráter altamente errático. De outro, grandes ferramentas da acumulação, como o FGTS, o sistema financeiro da habitação e o PIS/PASEP, reverteram seu grande potencial dinâmico. Além disto, a capacidade de investimento público passou a experimentar uma situação de enormes entraves, premida pelas despesas correntes em expansão e pelas receitas em retração, especialmente no que toca ao grande pólo de expansão definido pelo setor produtivo estatal.

A condução da política fiscal, em finais dos anos oitenta, levou as contas públicas a restrições ainda maiores em sua capacidade de intervenção micro e macroeconômica. A revisão do aparato institucional, com a nova configuração das relações entre o Banco do Brasil, o Banco Central e o Tesouro Nacional, implicou uma maior restrição à capacidade de expansão do crédito e uma esterilização de poder de compra. Ou seja, a nova institucionalidade inseriu um mecanismo de retração da atividade econômica. Da mesma forma, a concentração das operações de dívida mobiliária no Orçamento Geral da União resultou em maiores entraves ao endividamento. O próprio texto constitucional, ao limitar as operações de crédito às despesas de capital para as três esferas de governo e impedir que o Banco Central financiasse o Tesouro deu tom definitivo à enorme redução do potencial dinâmico do setor público dos anos oitenta, relativamente ao existente nos anos setenta.

As grandes dificuldades para se compreender o sentido mais geral do deficit do setor público produziram reações diferenciadas, mas igualmente equivocadas nos setores público e privado. A burocracia estatal passou a defender uma contenção a qualquer custo, chegando a esboçar propostas de reformas patrimoniais e um novo desenho da política fiscal e da estrutura pública, descolada de quaisquer forma de aliança política e abdicando da marca mais característica do Estado do pacto desenvolvimentista, que diz respeito a seu poder de intervenção. De outro lado, os agentes privados passaram a tomar os deficits como indicadores da completa desestruturação do Estado e de sua incapacidade em assumir papel de liderança dentro de uma trajetória expansiva. Por isto, o que era consensual em relação à presença do Estado como articulador e participante do desenvolvimento, transformou-se numa exigência de neutralidade, refletida através do controle do deficit e do processo de privatização. De todas as formas, a presença estatal passou a estar em xeque,

embora nenhum outro consenso se firmasse para colocar em andamento uma proposta alternativa.

O desequilíbrio das contas públicas só pode ser entendido dentro de uma lógica muito mais ampla que a mera descrença no regime fiscal, dado estar referido ao próprio desenvolvimento capitalista do País. Neste sentido, o rompimento do pacto desenvolvimentista teve papel fundamental dentro da incapacidade em delimitar novas tarefas e recursos financeiros para o Estado. Na ausência destas definições, a condução da política fiscal dos anos oitenta e noventa mostrou-se errática, tentando dar conta das necessidades e dos dogmas de cada momento, numa sequência de medidas de curto prazo. Como mostra a análise que se segue, a política fiscal teve seu movimento condicionado por duas grandes ordens de questões, próprias da crise do Estado, sem que as conseguisse superar. De um lado, o envelhecimento das instituições e do aparato legal que deu substância à capacidade de alavancagem de que o Estado esteve dotado nas décadas anteriores. Os grandes fundos de mobilização de poupanças, os instrumentos de crédito público cursados pelas Autoridades Monetárias e a estrutura de financiamento ao setor público desmoronaram, sem que fosse possível ao Estado sua revitalização ou reequacionamento. Restou a gestão de enorme passivo que se traduziu nas recorrentes propostas de reforma patrimonial do Estado. De outro lado, a crise de financiamento colocou a premência de controle do deficit, sem que fosse claro como medi-lo, quais seus impactos sobre a economia, ou mesmo a que espaço fiscal, numa economia marcada pela inserção estatal, deveriam se referir as políticas. Deste ponto de vista, a crise fiscal revela não só a falência das contas públicas, mas também a derrocada de um modelo de desenvolvimento.

4.2. O Deficit: Dificuldades Conceituais e Limites Estruturais à sua Redução

4.2.1. A Definição do Espaço Fiscal Relevante e as Questões Conceituais

A despeito da profundidade da crise das contas públicas e de sua enorme importância no equacionamento dos principais problemas da economia brasileira, as variáveis fiscais têm merecido tratamento pouco adequado por parte do meio acadêmico e dos órgãos de formulação e monitoramento da política econômica. Exceto por escassos

esforços isolados, as metodologias e conceitos correntemente utilizados para mensuração do deficit na economia brasileira têm deixado muito a desejar, relativamente às discussões que vêm tendo curso em outros países. De fato, o debate em torno das características do impacto do deficit sobre o desempenho macroeconômico não tem ocorrido, tendo se resumido a uma questão de pressão monetária, na qual a tese do equilíbrio orçamentário aparece como panacéia para todos os males.³

A questão da medida de deficit se torna mais dramática numa economia como a brasileira, por sua realidade histórico-concreta e pela forma particular de inserção estatal. As características assumidas pelo Estado nos marcos do processo de crescimento baseado no pacto desenvolvimentista, levaram-no a ocupar espaços e criar instrumentos específicos, de difícil entendimento dentro do arcabouço tradicional das finanças públicas. Ao mesmo tempo, os marcos gerais de ação estatal estão colocados em patamar distinto daquele vigente em países de maior grau de desenvolvimento, o que define valores para a intervenção macroeconômica diversos de outras experiências. A própria posição do Estado, enquanto agente estruturante do capitalismo brasileiro estabelece limites muito diferentes para a ação e para o gasto estatal. Vale dizer, números de deficit semelhantes, em experiências históricas distintas, podem não revelar nenhuma identidade.⁴

A realidade de crise dos anos oitenta levou a política fiscal a deixar de ser tratada no conjunto das políticas macroeconômicas para merecer a diretiva de redução do deficit a qualquer custo. Em verdade, a condução da política fiscal quase se resumiu à busca do equilíbrio das contas públicas. Três elementos foram determinantes para que isto ocorresse. O primeiro foi a presença do Fundo Monetário Internacional dentro de todo o esquema de negociação entre o País e os bancos credores internacionais, no monitoramento da política econômica interna, onde o deficit público era um tema de grande peso e onde os fracassos no atingimento das metas acordadas eram recorrentes. O segundo foi o rompimento do padrão de financiamento do setor público, que fez com que a reprodução da estrutura de despesas anterior fosse questionada pela sua capacidade de absorver recursos do sistema. Em terceiro lugar, de um ponto de vista macroeconômico, buscava-se uma medida de síntese, que se confundiu com a utilização de um número cabalístico, extraído de metodologias pouco conhecidas por seus usuários, como insumo básico dos modelos de

³ COSTA, F. N. & G. BIASOTO Jr., *Política Monetária e/ou Política de Dívida Pública*, Estudos Especiais n. 6, CECON/IE/UNICAMP, 1993,

⁴ Esta hipótese se inspira em MARTINS, L., *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós 1964*, São Paulo, Paz e Terra, 1985, p. 23, que se referiu às Cargas Tributárias iguais em desenvolvimentos históricos diferentes.

simulação. Desta forma, todos os componentes formadores do deficit desaparecem dentro de uma medida global, que pode ser tomada como um indicador da fragilidade das condições de se interpretar a política fiscal, de modo a avaliar suas relações e impactos efetivos sobre as variáveis econômicas.

A escolha de um indicador que sintetize a política fiscal não constitui uma tarefa fácil. As múltiplas dimensões do Estado e de suas instituições colocam possibilidades tão abrangentes para a ação pública e para suas contas que diversos tipos de contabilidade podem ser efetuados. Por isto, é fundamental que se tenha presente, antes de se iniciar uma reflexão acerca dos conceitos possíveis, que os indicadores guardam relação estreita com as concepções sobre a atuação estatal e as noções quanto ao impacto macroeconômico das contas públicas. Neste sentido, o uso de uma referência internacional para a mensuração do deficit público brasileiro, como o conceito de *Public Sector Borrowing Requirements (PSBR)*, não poderia deixar de incorrer em sérios problemas. É crucial notar que, no curso da discussão sobre os diversos indicadores, os critérios subjacentes são o fator determinante das diversas construções alternativas.

Em verdade, a estruturação de uma medida de deficit deve passar pela definição de diversos critérios e pela conceituação de elementos que dêem sentido econômico à contabilização das variáveis fiscais. Podem ser arrolados como aspectos cruciais para a construção dos vários critérios de deficit do setor público: a) a abrangência conferida ao setor público; b) os critérios para aferição do serviço das várias formas de dívida pública; c) o tratamento dado à evolução patrimonial do setor público; d) a forma de introdução das operações de crédito ao setor público e ao setor privado; e) os critérios de apropriação das variações nominais e reais dos estoques de dívidas; e f) a definição dos períodos de tempo representativos para as receitas e as despesas.

A delimitação da abrangência a ser conferida ao setor público é um componente crucial na definição conceitual. Nas classificações usuais, o conjunto das contas da administração direta e de suas fundações e autarquias é o único ponto de consenso. Note-se, na concepção das Nações Unidas toma-se este conjunto, em todas as esferas públicas, como Setor Governo. A inclusão das empresas de economia mista com participação majoritária do Estado é uma criação mais recente, universalizada pelo FMI, e derivada de

uma postura política, decorrente do chamado Consenso de Washington⁵. A introdução das instituições financeiras oficiais nunca foi referendada nas medidas mais importantes de deficit, mas a emergência de pesadas expansões monetárias em entidades de crédito público levou à tentativa de mensuração de um deficit quasi-fiscal e fortes pressões pela reformulação das instituições públicas de crédito.⁶

A forma de tratamento das dívidas públicas merece atenção especial, tanto devido a seu impacto sobre os mercados financeiros, quanto aos decisivos efeitos, dado suas dimensões, sobre o resultado das contas fiscais. São três os critérios para apropriação dos encargos financeiros: caixa, competência e econômico. No primeiro deles, o gasto refere-se ao momento efetivo de pagamento ao detentor de haveres contra o Estado. No critério de competência, a referência é o orçamento, sendo sua relação com o período contratual de pagamento da dívida, mesmo que a mesma não tenha sido saldada de fato e que o desembolso financeiro não se tenha dado. Pelo critério econômico, os juros devidos são apropriados ao principal, como se devido fossem, mesmo não havendo previsão contratual para pagamento. Vale atentar para o fato de que é comum a utilização do termo encargos de competência para a caracterização da forma de apropriação dos encargos da dívida segundo a metodologia do Fundo, enquanto seria mais adequada a utilização do termo "econômico".

Os três critérios referem-se a diferentes perspectivas macroeconômicas sobre o deficit. A mensuração de caixa guarda íntima relação com os impactos sobre a base monetária e os saldos nominais e reais na economia. Sob esta ótica, os agentes econômicos tomam decisões apenas com relação aos meios de pagamento efetivamente em circulação e seus haveres de realização imediata. Em contraposição, a noção de encargos, na sua concepção econômica, tem como suposto que as decisões dos agentes econômicos são tomadas segundo as suas posições de *portfolio*. Neste caso, os juros devidos, mesmo que ainda não recebidos, dadas as normas contratuais e/ou a forma da execução de caixa, têm impacto macroeconômico. O conceito de competência tem mais relação com a idéia de desembolso financeiro, sendo relevante para estabelecer a diferença entre o fluxo de caixa efetivo e a posição potencial das contas públicas, aferida pelos orçamentos.

⁵ WILLIANSO, J., "Reformas Políticas na América Latina na Década de 80", In: *Revista de Economia Política* vol. 12, n. 1. São Paulo, Brasiliense, 1992, p. 43 a 49.

⁶ CEPAL/PNUD, *La Política Fiscal en América Latina: Tópicos de Investigación*, Serie Política Fiscal, n. 3, Santiago, 1989. Ver, também, QUEIROZ, B. & M. NABÃO, *O Déficit Quasi-Fiscal Brasileiro na Década de 80*, Brasília, 1990, mimeo.

Na economia brasileira a questão patrimonial do Estado é, certamente, uma das mais difíceis a se enfrentar nas tentativas de mensuração da participação do Estado na economia. As relações entre os déficits públicos e as variações patrimoniais são delicadas, especialmente numa economia onde a presença estatal é muito extensa. Seu aparecimento se dá sob diversas formas, seja através da posse transitória de estoques reguladores de produtos agrícolas, seja pela expansão da capacidade produtiva das empresas estatais, ou mesmo do incremento do equipamento social básico. Note-se que um superavit público pode ocorrer devido a uma redução do patrimônio público, encobrindo uma situação de contas correntes desequilibrada. Por outra via, um deficit pode encobrir uma enorme expansão de capacidade produtiva ou de oferta de serviços, configurando-se como viabilizador de lucro no futuro, dentro do segmento produtivo, ou apontando para uma nova forma de ação do Estado no campo da administração direta.

O crédito ao setor privado é outro aspecto crucial para a definição do deficit do setor público. Em economias de desenvolvimento retardatário, onde o Estado acabou assumindo diversos papéis na alavancagem dos processos de acumulação de capitais, como é o caso brasileiro, a natureza das relações de crédito tem um papel fundamental na definição das contas públicas, entendida num sentido amplo. Na medida em que são as instituições oficiais as grandes ofertantes do crédito de longo prazo e dos empréstimos a setores nevrálgicos como o agropecuário e o exportador. Em tese, mesmo tendo colocado títulos públicos para financiar a expansão de crédito necessária, um crédito do Tesouro desta natureza não deveria ser considerado deficit, dado que existe um haver contra um agente privado. No entanto, a recorrente prática de perdão de dívidas dos agricultores, os riscos do setor e a sua pressão política fazem do crédito a este setor um tipo de risco pouco assumido pelo sistema de intermediação financeira privado. Na medida em que é um risco assumido pelo Estado, esta expansão de crédito pode ser entendida como deficit.

Outro ponto a considerar, de especial relevância para economias inflacionárias com grandes estoques de dívidas, diz respeito à forma de tratar as correções monetária e cambial. Neste ponto, há duas posturas marcadamente opostas. A primeira delas entende que as carteiras privadas de ativos não garantem *a priori* o refinanciamento da dívida governamental, seja na parcela relativa aos juros reais, seja na relativa à sua desvalorização frente aos índices de preços. A segunda corrente entende que, a menos que a situação das contas públicas esteja se deteriorando, os agentes econômicos não terão porque reduzir suas posições relativas em títulos governamentais. Note-se que a primeira corrente indicaria o

deficit nominal como medida relevante, enquanto a segunda colocaria ênfase no deficit operacional ⁷ De qualquer forma, esta discussão ainda não consegue fugir da idéia de que o mercado é um todo homogêneo, impedindo que sejam verificados aspectos como a relação entre a regulação do mercado pelo Banco Central e a posição dos grandes financiadores e da dívida dentre as instituições de mercado.

Por fim, vale uma observação quanto ao prazo que dá base para a mensuração das contas públicas. A definição do horizonte de execução da política fiscal é peça essencial na análise das condições de sustentabilidade do regime fiscal. Na medida em que a economia tem sua dinâmica presa aos ciclos econômicos e os reflexos do nível de atividades sobre as contas públicas têm diversas dimensões, é difícil fazer uma apreciação segura sobre a política fiscal sem contextualizá-la na dinâmica da própria economia. A escolha de um determinado período pode encerrar graves problemas devido à existência de momentos de concentração de determinadas ações públicas, como foi o caso dos desembolsos com a aquisição do trigo, efetivadas ao final do ano, aumento o deficit anual, embora a venda no início do ano posterior já fosse certa.

4.2.2. A Evolução dos Conceitos de uma Perspectiva Histórica

Tomada de uma perspectiva de longo prazo, a economia brasileira viveu uma inversão completa em seus instrumentos de monitoramento de política econômica, entre 1970 e 1990. A análise das várias formas de medida do deficit, em seus contextos históricos pode ser de grande valia para traçar as questões de que o tema se reveste.

4.2.2.1. O deficit de caixa do governo consolidado (Von Doellinger) e as Necessidades de Financiamento do Setor Público

As dificuldades em se compreender o processo inflacionário na vigência de um persistente superavit orçamentário levaram a algumas tentativas de mensuração do deficit

⁷ RAMALHO, V., *Caráter Financeiro do Deficit: Apreciação de um Diagnóstico*, Rio de Janeiro, CEME/FGV, 1986.

público ao final dos anos setenta, das quais a mais relevante foi a de Von Doellinger. A abrangência dada ao conceito visava basicamente unir as contas do Orçamento Fiscal tradicional às contas fiscais cursadas através do Orçamento Monetário, adicionando-os aos resultados das empresas estatais. Seria a introdução do crédito público dentro das contas do governo. A compreensão equivocada dos vários aspectos do crédito público levaram o conceito a problemas que o tornaram sobre-avaliado e inaplicável. Dentre estes problemas os mais relevantes eram a abrangência do crédito a ser tomado como fiscal e a taxa de juros cobrada, relativamente ao custo de oportunidade do crédito oferecido pelo setor privado.⁸

O início da institucionalização do monitoramento do deficit, enquanto instrumento da política macroeconômica somente se deu, de fato, com o início das negociações com o Fundo Monetário Internacional. O próprio FMI passou a medir o deficit, sob a metodologia utilizada universalmente nos programas de ajustamento do Fundo: o *Public Sector Borrowing Requirements*. O PSBR é uma *proxy* do deficit anual realizada através da variação das dívidas do setor público entre dois pontos no tempo. Como todo excesso de despesas sobre receitas deve ser financiado por endividamento junto aos agentes econômicos e as informações de execução orçamentária e das empresas são de lenta consolidação, a medida do deficit pelo seu financiamento (abaixo da linha) é uma forma mais rápida de aferição das contas públicas.

O conceito de deficit usado pelo FMI tem uma forma muito ampla de delimitar a abrangência a ser definida para os elementos relevantes da política fiscal. Fazem parte do setor público todas as entidades públicas, inclusive as sociedades de economia mista onde o poder público tenha maioria do capital votante. Somente estão de fora do PSBR as instituições financeiras, como os bancos federais e estaduais. Isto significava, no caso brasileiro, uma grande diferença sobre outros conceitos de deficit, como aferir o comportamento de Governo Central, inclusive Previdência Social e Agências Descentralizadas, como o Instituto do Açúcar e do Alcool e o Instituto Brasileiro do Café, dentre outras. Significa, também, incluir os Estados, Municípios e suas fundações, autarquias e empresas no conceito de deficit.

Do ponto de vista macroeconômico, é importante ressaltar que o conceito PSBR procura realizar uma referência econômica e não de caixa. O conceito do Fundo Monetário

⁸ OLIVEIRA, F. A., "A Questão do Deficit Público no Brasil", In: *Análise e Conjuntura*, vol. 1, n. 1, Belo Horizonte, Fundação. João Pinheiro, 1986, p. 201 a 214.

Internacional toma os fluxos de endividamento pelo critério econômico para evitar que um perfil muito concentrado de vencimento das dívidas públicas não torne ilusórios os movimentos anuais de deficit. Note-se que se assim não fosse, a concentração de vencimentos contratuais levaria a deficits elevados, enquanto dívidas com vencimentos mais distantes implicariam deficits menores no curto prazo. Esta característica torna o PSBR mais apropriado que os conceitos de caixa para aferir os impactos macroeconômico das contas públicas. O foco principal passa a se dar na compreensão das ações dos agentes quanto à variação dos seus haveres contra o setor público, com repercussões nas carteiras de ativos e nas decisões de poupança e consumo do setor privado.

Uma observação sobre a forma de articulação do PSBR aos programas de ajustamento de Balanço de Pagamentos do Fundo Monetário Internacional é importante para que se possa compreender melhor a natureza de seu conceito. Os programas do Fundo concentram-se na contenção do Crédito Interno Líquido para a redução do consumo interno e reequilíbrio das transações externas da economia, notadamente as comerciais, dado que o Fundo não dá tanta atenção aos movimentos de capital. Em várias experiências de políticas de ajustamento, o Fundo constatou que as metas para o Crédito Interno Líquido eram atingidas, mas com expressivo crescimento na emissão de títulos públicos. Isto colocava poder de mobilização de recursos nas mãos do setor público, com o efeito macroeconômico da elevação das taxas de juros, dado que, segundo a tese do Fundo, o acesso à poupança global passava a ser mais caro. Ou seja, frente ao crescimento da demanda de recursos proveniente do setor público, havia uma retração dos agentes privados, dado o crescimento da taxa de juros. Este efeito, conhecido como *crowding out*, passou a ser obstaculizado pelo monitoramento da política fiscal, através do PSBR.

4.2.2.2. O Deficit Nominal e o Deficit Operacional

Na economia brasileira, o conceito do Fundo Monetário Internacional foi traduzido para Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP), e utilizado a partir da primeira Carta de Intenções firmada entre o governo brasileiro e o Fundo. Desde seu nascimento, o conceito de NFSP colocou em mira justamente a parcela de maior efeito dinâmico das contas públicas, as Autoridades Monetárias. Através do controle da expansão do crédito e da reversão de diversos dos subsídios implícitos dentro de suas operações, a

política econômica passou a se debater entre manter a institucionalidade própria do milagre e rompê-la, em prol do acordo externo.

O NFSP puro, medido segundo os estritos critérios do Fundo, também chamado de deficit nominal, acabou se mostrando, no entanto, inviável como parâmetro de avaliação da política macroeconômica, devido à incompreensão da realidade de uma economia com processo inflacionário crônico. Os fracassos das primeiras cartas de intenções no tocante às metas assumidas acabaram reconhecidos como problemas de origem fiscal. A forma nominal de estabelecer as metas fiscais definia valores correntes, extrapolados com base em taxas de inflação muito aquém das que acabavam por se efetivar. Em decorrência, as metas jamais seriam atingidas, especialmente com as dívidas públicas estando quase todas sujeitas a indexadores cambiais ou monetários, tornando o conceito inviável enquanto instrumento de monitoramento para o Fundo. Em vários momentos, o deficit nominal, inflado pela correção das dívidas, chegou a significar quase o triplo da carga tributária bruta, dado que os estoques eram registrados em fim de período, enquanto as receitas eram somadas em valores históricos mensais.

O surgimento do conceito de deficit operacional, em 1983, significou a aceitação tácita pelo Fundo de que os critérios a serem utilizados numa economia inflacionária como a brasileira deveriam ser flexibilizados. A forma encontrada para tornar o NFSP utilizável foi a eliminação dos valores de correção monetária e cambial, embutidos na evolução dos estoques de dívidas das entidades públicas. Com isto, as necessidades de financiamento passaram a ser medidas em seus termos reais. Com esta alteração, o conceito originário dos programas de ajustamento do Fundo Monetário Internacional passou a ser mais relevante para a análise macroeconômica.

O deficit operacional, no entanto, não deixou de conter alguns aspectos singulares em sua metodologia. O primeiro deles refere-se à forma como é retirada a correção monetária das dívidas internas. Mês a mês, os estoques de dívidas são deflacionados pelos índices contratuais, sendo os valores nominais mensais somados para se obter a evolução real da dívida. Esta forma de contabilização tende a, na presença de inflação elevada, produzir um efeito estatístico, aumentando o peso dos últimos meses do ano no resultado. Ou seja, déficits elevados ao final do ano, onde tradicionalmente se concentram as despesas, implicam magnificação dos números finais. O segundo aspecto metodológico diz respeito à forma de contabilização de empréstimos no plano de contas do sistema

financeiro. A prática é a de apropriar os juros devidos ao principal, no início do contrato de empréstimo. Por isso, em caso de movimentos de concentração do crédito, ou da rolagem da dívida, tende a aparecer na contabilidade um sobre-endividamento do setor público que só se diluirá no curso do contrato. Um terceiro aspecto é o relativo às dívidas em moeda estrangeira. Na verdade, apenas são apropriadas as alterações em dólar, que significariam aumento ou redução do estoque da dívida. Deste modo, as variações nas paridades cambiais desaparecem dos cálculos, deixando de registrar movimentos que, na verdade, têm caráter patrimonial.

É crucial notar que a adoção do deficit operacional significou uma mudança metodológica com impacto expressivo sobre as concepções a respeito do papel macroeconômico das necessidades de financiamento do setor público. A idéia de deficit, tal como concebida pela política econômica do Fundo Monetário Internacional, está diretamente associada ao seu financiamento. O deficit nominal suportável é aquele que as carteiras de aplicação do setor privado aceitam financiar, embora esta relação não tenha comprovação empírica. A adoção do deficit operacional como conceito relevante carrega em si a tese de que os agentes privados aceitam refinar a correção de dívidas públicas, mantendo a posição destas dentro de seus *portfolios*. Embora legítima, a não ser em situações hiperinflacionárias, a tese foi amplamente contestada por diversos analistas econômicos que, em verdade, defendiam que isto significava a mesma coisa que uma política de emissão monetária convalidadora da inflação ocorrida.

Em 1986, passou-se a medir o mesmo conceito de deficit do Fundo Monetário Internacional por uma metodologia que considera os dados acima da linha, isto é, através dos orçamentos e dos instrumentos de controle do endividamento das entidades públicas⁹. A mensuração realizada abaixo da linha revela-se extremamente pobre do ponto de vista do gerenciamento da política fiscal, na medida em que não permite que sejam compreendidos os elementos de receita e despesa que conformam o deficit. A medida acima da linha melhorou em muito as condições de se realizarem projeções acerca do comportamento das variáveis fiscais e a compreensão da estruturação das contas públicas.

⁹ OLIVEIRA, J. C., "Déficits dos Orçamentos Públicos no Brasil: Conceitos e Problemas de Mensuração", In: LOZARDO, E. (org.), *Déficit Público Brasileiro: Política Econômica e Ajuste Estrutural*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987, p. 245 a 278.

É importante notar que o conceito NFSP medido abaixo da linha toma os elementos orçamentários, ou seja pelo critério econômico, para cada segmento do setor público, realizando, a partir daí, a conversão dos valores no fluxo financeiro que acaba financiado pela expansão do endividamento público. Vale notar que, nesta transformação, os valores de competência, ou orçamentários, são ajustados para o critério de efetivo desembolso através do *float*, que significa, grosso modo, os restos a pagar que os orçamentos deixam para o exercício financeiro seguinte. Deste modo, tem-se uma visão da distância entre os compromissos potenciais do setor público e seu efetivo cumprimento. Note-se, que o único elemento de despesa e receita que é apropriado por um critério econômico é o serviço da dívida pago e recebido, tal qual realizado no conceito abaixo da linha.

Assim como o conjunto da política econômica posta em prática pelo Fundo Monetário Internacional, a política fiscal e sua forma de mensuração foram objeto de fortes críticas durante o período de implementação. Os conceitos de deficit introduzidos pelo Fundo merecem sérios reparos. Em primeiro lugar, é necessário observar que o NFSP é um conceito tão somente financeiro, o que o leva a não tomar em conta a destinação dos gastos que levam ao deficit. Por isso, investimentos em nova capacidade produtiva em uma empresa estatal resultam em novo endividamento de forma indistinta que o derivado da expansão de gastos correntes. Ou seja, o conceito perde a dimensão de mudança patrimonial do Estado, o que, no caso brasileiro, é crucial. Em segundo lugar, dada a forma institucional assumida pela relação entre o Tesouro Nacional, o Banco Central e o Banco do Brasil, as restrições às operações de avanço de crédito atingiram pesadamente esta última instituição que, na verdade, tem um perfil muito mais próximo ao de banco comercial. As operações ativas não eram, a princípio, entendidas como haveres contra o setor privado, sendo que esta forma de compreensão levou a uma política de restrições frontalmente contrária ao conjunto da tradicional ação pública brasileira. Nem mesmo os estoques de produtos agrícolas em poder do Governo Federal eram considerados como um item realizável do setor público. De forma geral, pode-se dizer que o conceito NFSP não consegue trabalhar com a idéia de crédito público ao setor privado.

Ainda na análise da insuficiência metodológica do conceito NFSP, para dar conta de uma economia de expressivo grau de participação estatal é necessário citar um dos maiores entraves à execução da política fiscal no contexto dos anos oitenta: a centralidade da dívida mobiliária enquanto peça das política monetária e cambial. De um lado, numa economia onde há monopólio do câmbio, gerido pelo Banco Central, as variações de Reservas

Internacionais determinam a evolução da dívida mobiliária, mediada pelas condições de liquidez do sistema. Na medida em que as reservas aumentam, o conceito de NFSP acaba absorvendo a expansão da dívida enquanto deficit. De outro lado, a dívida mobiliária interna tende a se expandir, em processos inflacionários apenas pela fuga da manutenção de recursos monetários. Do mesmo modo, o deficit tende a se elevar pela expansão da dívida, motivada por razões de ordem macroeconômica e não fiscal.

4.2.2.3. Novos Conceitos: a Dívida Líquida do Setor Público, as Necessidades de Financiamento do Banco Central e a Execução Financeira do Tesouro Nacional.

As reformas institucionais e as críticas ao conceito de deficit do Fundo Monetário Internacional levaram a tentativas de formulação de outros conceitos para medir os desequilíbrios financeiros do setor público. Em 1986, teve início a tentativa de mensuração do deficit através da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP). Não era apenas uma tentativa de mudança de nome, mas a busca de uma nova concepção a respeito do deficit. As mudanças seriam basicamente referidas aos três aspectos anteriormente levantados sobre o conceito do FMI. A tentativa seria incorporar as mudanças patrimoniais embutidas nas contas públicas.

Na prática, no entanto, não se foi além da incorporação das aplicações de recursos efetuadas pelo setor público na compra de produtos agrícolas ou empréstimos ao setor rural, que representam pressão por recursos financeiros mas têm a contraface de significarem haveres do Tesouro. Além disto, as Reservas Internacionais depositadas no Banco Central passaram a entrar com sinal negativo na dívida, de modo a representar sua natureza de exigibilidade da União. Em verdade, o conceito de DLSP não conseguiu suprir uma das maiores deficiências do conceito de NFSP: a impossibilidade de identificação da relação entre a variação de dívidas e a variação patrimonial. Este problema aparece com grande evidência na questão das estatais. O endividamento para pagar salários ou para fazer um investimento de alto retorno continuou sendo indistinguível.

Outro conceito de deficit que emergiu entre 1986 e 1987 foi o de Necessidades de Financiamento do Banco Central (NFBC). Este conceito é datado historicamente, dado que só foi aferido entre o congelamento da conta de movimento do Banco de Brasil no Banco

Central e a efetiva unificação orçamentária ocorrida em 1988. Na verdade, este conceito procurava mostrar quais eram os elementos de pressão sobre as contas do Banco Central, dado que os mesmos não eram de caráter estritamente monetário. O NFBC era uma versão metodologicamente mais consistente que seu antecessor, o deficit de caixa das Autoridades Monetárias, lançado pelo Ministro Francisco Dornelles, em 1985, e que arrolava as pressões por recursos a que as Autoridades Monetárias seriam submetidas.

A unificação orçamentária, iniciada em 1986, e que se consolidou em 1988, teve como um de seus mais importantes subprodutos a institucionalização de um novo conceito de deficit, dado pela Execução Financeira do Tesouro Nacional. Duas características tornaram este conceito de grande impacto sobre as expectativas dos agentes econômicos. Uma delas diz respeito à rapidez na sua aferição, dado que o prazo de divulgação é de cerca de vinte dias, em condições normais, contra no mínimo três meses para os demais conceitos. A outra refere-se à sua ligação à emissão de títulos pelo Tesouro. Com a unificação orçamentária, a dívida mobiliária passou a, sob autorização do Legislativo, financiar os déficits orçamentários, fato demonstrado com clareza na Execução Financeira.

A Execução Financeira do Tesouro Nacional difere radicalmente dos conceitos derivados das Necessidades de Financiamento do Setor Público ou da Dívida Líquida do Setor Público. Em primeiro lugar, porque este conceito toma os encargos financeiros numa perspectiva exclusivamente de caixa, sendo as despesas de competência, mas não pagas no período, desprezadas. Nem mesmo as dívidas contratuais em atraso são interpretadas como gasto. Em segundo lugar, o financiamento do deficit em títulos é tomado contra o conjunto dos detentores, inclusive o Banco Central. Em terceiro, a abrangência do conceito é extremamente distinta dos anteriores. Trata-se da receita de tributos arrecadados pela Receita Federal e das despesas da administração direta e autárquica, exclusive as contas do INSS e demais autarquias vinculadas à Previdência Social. Obviamente, as contas das estatais somente são inseridas na medida em que são realizados aportes de recursos do Tesouro ou via Orçamento de Crédito.

4.2.2.4. Deficit Primário

Embora não seja nova a referência ao resultado primário das contas públicas nas medidas clássicas da política fiscal ¹⁰, o conceito somente foi introduzido de forma representativa para a problemática brasileira em 1989, mais exatamente no Plano Verão. A utilização deste conceito teve razão de ser na polêmica em torno dos efeitos macroeconômicos do deficit que teve por base a tese de que as contas reais eram equilibradas, o que revelaria uma natureza financeira para o desequilíbrio das contas públicas. Além disto, pode se dizer que a adoção do deficit primário pelas autoridades econômicas, conscientes das dificuldades nas contas públicas ao final do Governo Sarney, comprometeram a política fiscal com o equilíbrio primário ao nível da Execução do Tesouro como uma tentativa de dar mínimas garantias de controle.

A idéia de resultado primário tem uma referência muito clara à política macroeconômica e é utilizável em quaisquer conceitos de deficit público. Em verdade, a única diferença é a exclusão das contas vinculadas a juros da dívida, sejam elas de receita ou despesa. Este procedimento altera de forma importante as contas públicas, na medida em que os efeitos da estrutura patrimonial de haveres e obrigações ficam isolados das contas correntes.

É importante compreender o que significa o comprometimento com um equilíbrio a nível do resultado primário para a política macroeconômica. Na medida em que o resultado primário é composto pelo conjunto das contas exceto os encargos financeiros, o equilíbrio primário implica num deficit igual ao montante líquido dos juros pagos. A hipótese sobre a dinâmica das condições macroeconômicas da economia que subjaz a este tipo de política é que os financiadores do Tesouro Nacional aceitarão um incremento em seus haveres contra o mesmo de magnitude idêntica aos juros vencidos. Ou seja, a tese é de que o refinanciamento de juros, além das correções, encontra-se garantido pelo sistema financeiro e pelos agentes detentores de posições de liquidez positivas.

¹⁰ BATISTA Jr., P. N., "Ajustamento das Contas Públicas na Presença de uma Dívida Elevada: Observações sobre o Caso Brasileiro, *In*: Revista de Economia Política, vol. 9, n. 4, São Paulo, Brasiliense, 1989, p. 70 a 87.

4.2.2.5. Poupança em Conta Corrente do Governo

O conceito de poupança em conta corrente do governo, cuja aferição deriva das Contas Nacionais, é a mais antiga forma de analisar as contas do setor público. Sua grande virtude é a aderência às contas nacionais, facilitando comparações com a formação bruta de capital fixo, a poupança global e o consumo. A abrangência, no entanto, é distinta da conferida aos outros conceitos de deficit. O Setor Governo nas Contas Nacionais é composto pela administração direta autárquica e fundacional da União, Estados e Municípios. As empresas de economia mista são consideradas como integrantes do setor privado, conservando-se fora da contabilização do Setor Governo.

A análise das contas públicas através das Contas Nacionais ficou, por bom tempo, inviabilizada, devido aos problemas da apropriação das correções monetária e cambial às contas de juros e amortizações. Em finais dos anos oitenta, devido aos esforços de correção destas distorções, a revisão da forma de contabilização da correção monetária permitiu que os números voltassem a ter significado para a análise econômica. A constatação de que a poupança em conta corrente do governo tornara-se negativa, a partir de 1987, veio a ser peça importante na identificação, ao nível acadêmico, da enorme crise fiscal que se vivia¹¹. Embora de divulgação muito defasada, o conceito é muito relevante por isolar as despesas de natureza corrente, das de capital e permitir o estabelecimento de uma ligação entre o conceito de carga tributária e as despesas, chegando à definição de uma capacidade de investimento governamental com recursos próprios.

4.2.2.6. As Medidas de Deficit e seu Impacto Econômico.

Como se pode depreender através dos comentários realizados acerca das várias formas de mensuração das contas públicas, não é uma tarefa fácil a escolha de uma medida representativa. Talvez o problema maior a ser enfrentado para uma maior solidez dos indicadores de deficit público seja a compreensão de que não há uma medida de síntese possível. Vários conceitos devem conviver, respondendo a questões particulares e indicando aspectos distintos das contas de um conjunto que é, por sua natureza,

¹¹ Ver BRESSER PEREIRA, L. C. & F. M. DALL'ACQUA, "A Composição Financeira do Déficit Público", *In: LOZARDO, E. (org.), Op. cit.* p. 15 a 32.

heterogêneo. Da mesma forma, as distintas utilizações dos conceitos para responder a questões das políticas macroeconômicas exigem que se tenha conhecimento dos distintos critérios. Em verdade, a depender das noções de evolução da dívida, os conceitos de deficit de caixa, primário, nominal e operacional terão significados distintos conforme a situação econômica e a forma de ação estatal e as reações dos agentes privados.¹²

A análise da política fiscal enquanto política macroeconômica exige que as variáveis econômicas, em seu impacto sobre as contas públicas sejam incorporadas como condicionantes de sua evolução. As variáveis como câmbio, evolução dos preços, taxas de juros internas e externas precisam ser desagregadas frente aos resultados globais de modo a indicar as reais causas dos problemas da política fiscal. Duas relações saltam como especialmente necessárias: a) a distinção entre os impactos do comportamento do nível de atividades e das políticas fiscais, numa decomposição dos fatores formadores do deficit; e b) a configuração de um deficit de longo prazo que indique as condições de solvência e manutenção do regime fiscal para um período amplo.

A realidade do mercado, no entanto, dentro de um processo de formação de expectativas sobre as principais variáveis macroeconômicas, tem como característica a eleição de indicadores que passam a balizar as noções do conjunto dos agentes econômicos. No caso brasileiro, duas medidas de deficit acabaram se superpondo às demais. A primeira delas é a Execução Financeira do Tesouro Nacional, especialmente apoiada no curto prazo de aferição, na simplicidade de entendimento do resultado entre receitas recebidas e despesas efetivamente pagas e na ligação direta com a pressão do Tesouro por recursos financeiros para financiamento dos eventuais deficits. Note-se que a noção corrente de orçamento super-dimensionado também auxiliou a identificação do resultado do Tesouro como representativo, numa espécie de aceitação da supremacia do caixa.

Embora fortemente atacado por diversos anos, o conceito de Necessidades de Financiamento do Setor Público, em sua versão operacional, tem sido considerado como sendo o outro conceito mais relevante para a análise do resultado das contas públicas. Dois aspectos podem elucidar os motivos para tal escolha. Um deles é a chancela do Fundo Monetário Internacional, tanto pela utilização do conceito em diversos países, quanto pela crença de que o Fundo impediria eventuais manipulações dos números. Um segundo

¹² Ver: BLEJER, M. & K. CHU (eds.), *Measurement of Fiscal Impact: Methodological Issues*, Occasional Paper n. 59, Washington, Fundo Monetário Internacional, 1987.

aspecto, talvez mais importante, é que o conceito do Fundo é dirigido justamente para a restrição ao endividamento do setor público. Na medida em que a questão central da crise foi a ruptura do padrão de financiamento, o conceito do Fundo teria, que, necessariamente, ter grande destaque. Esta eleição pelos agentes econômicos, dos conceitos mais relevantes de deficit não soluciona, no entanto, a questão colocada desde o início, qual seja, a identificação das relações entre as contas públicas e as variáveis macroeconômicas e políticas, que só podem ser apreendidas a partir de uma "leitura" de seus determinantes que se encontram refletidos em seus componentes. Essa tarefa, que se procura realizar em seguida, é vital para que se compreenda a razão pela qual, na ausência de novos pactos, as tentativas de ajuste das contas públicas fracassaram ante as demandas endereçadas a um Estado cujas bases se desintegravam, mas que, se utilizando das práticas anteriores de acomodação de interesses, condenou a política fiscal a se transformar no principal empecilho à superação da crise da economia brasileira.

4.3. A Crise Fiscal e a Degeneração da Capacidade de Intervenção Pública

A enorme dificuldade no entendimento da crise fiscal brasileira deriva-se da multiplicidade de aspectos com os quais ela se relaciona, num processo onde é delicada a definição do espaço fiscal. Uma crise fiscal não poderia deixar de ter esta forma complexa dentro de um capitalismo que se desenvolveu com decisiva e ampla presença estatal. A teia de relações estendida a partir da máquina pública, a estruturação dos instrumentos de política econômica, monetária e fiscal e a construção de um aparato mobilizador de recursos, foram as marcas características do Estado do pacto desenvolvimentista, refinadas pelas reformas modernizadoras dos anos sessenta. A crise dos anos oitenta colocou em xeque tanto este pacto quanto os pilares das instituições criadas nos anos sessenta.

Os reflexos da crise sobre a condução da política fiscal e das contas públicas mostram um processo de forte interação. Da mesma forma que o aparato fiscal estava integrado ao esforço de indução do crescimento nos anos setenta, durante a crise as instituições fiscais foram utilizadas como instrumentos da política econômica do ajustamento. Ao assumir a lógica da política econômica, os instrumentos da política fiscal comprometeram sua natureza e suas condições de sustentar a ação pública. Isto porque, se o peso do Estado, em diversas das variáveis macroeconômicas, lhe propiciava grande poder

de fogo, a reversão das condições criadas pelos instrumentos da política fiscal sobre as contas públicas indica o quanto ele próprio passava a refém de suas políticas. Note-se que a ausência de consenso e pactação política ampliou ainda mais a utilização dos instrumentos fiscais enquanto pilares da política econômica.

Mas não foi somente do ponto de vista macroeconômico que as políticas fiscais foram afetadas. Também do ponto de vista de cada unidade fiscal colocou-se uma lógica que não era geral e nem pública, mas atendia a interesses específicos, das mais variadas espécies. A falta de domínio sobre a particularização das ações públicas produziu, no seio das políticas fiscais, a síndrome do descontrole do gasto. As diversas medidas tomadas no sentido de limitar as despesas ou restringir o endividamento acabaram por aumentar a instabilidade econômica, especialmente no sistema financeiro. O desgaste da credibilidade da política fiscal frente ao poder político dos interesses tornou-se inevitável. Mais que isto, a própria política fiscal passou a ser percebida como índice do descontrole do Estado.

Os impactos macroeconômicos e a incontrolabilidade da máquina estatal produziram, através de diversos mecanismos, uma paralisia da ação pública enquanto política ativa. As contas públicas passaram a mostrar, em números, a vulnerabilidade da política fiscal à forma de condução da política econômica. A impossibilidade de gerenciar as contas públicas, frente ao conjunto de entidades estatais, nos momentos de maiores dificuldades, agudizava a condução da política fiscal, ampliando a instabilidade econômica. Vale dizer, a dimensão do Estado brasileiro faz com que, historicamente, a crise econômica sempre seja um rompimento das contas fiscais, que, por sua vez, dado o estilhaçamento do aparelho do Estado, alimenta a crise com novos graus de desequilíbrio.

A administração das contas públicas frente à crise econômica e fiscal guardou, sem dúvida, enorme relação com as formas de enfrentamento desenhadas pela política econômica e a falta de elementos de consenso com respeito a estas formas. A ausência de pactos em torno dos objetivos das políticas fez com que a gestão fiscal ficasse prisioneira da meta do equilíbrio orçamentário. Mais que isto, as políticas de caráter seletivo foram quase extintas. Os sistemas de subsídios, incentivos, créditos e outras formas de política ativa foram sendo corroídos pela crise do Estado. A incapacidade de priorização e revisão da máquina pública frente aos interesses regionais e setoriais fez com que o gasto público entrasse em colapso, tendo o investimento conhecido enorme redução.

O rompimento dos padrões de endividamento, constituídos na década de sessenta, foi, sem dúvida, o grande elemento da deterioração da capacidade de intervenção estatal. O formato institucional propiciado pela regulamentação do acesso ao capital estrangeiro, na forma de empréstimo em moeda, viabilizou, por vários anos, uma oferta de crédito abundante e barato aos investidores internos, especialmente ao próprio setor público. O colapso do crédito externo tornou transparente a forma incompleta de que padecem as estruturas institucionais da economia brasileira. Mesmo com a geração de fundos financeiros líquidos, a partir do superavit comercial, preponderantemente privado, a reciclagem dos recursos financeiros não ganhou forma melhor que a mera aplicação em títulos públicos de curtíssimo prazo. Vale dizer, nem a institucionalidade estava preparada para a intermediação interna de recursos, nem se conseguiu lograr novas formas de articulação.

Ao mesmo tempo, a crise do setor externo detonou um processo de crescente deterioração da capacidade de regulação que o Estado sempre deteve sobre os preços fundamentais da economia. O forte controle sobre os fluxos em moeda estrangeira, viabilizado através do monopólio cambial do Banco Central do Brasil, que conferia às autoridades econômicas grande capacidade de arbítrio sobre o câmbio, sofreu enorme abalo na crise. Na medida em que diversos agentes econômicos, em especial os exportadores, passaram a ter o poder de questionar a paridade fixada pelo Banco Central, todo o sistema de formação de preços passou a apresentar forte instabilidade. A história dos anos oitenta mostrou as tentativas da política econômica em assegurar, por meio de diversos instrumentos, mínimos parâmetros ao cálculo econômico. A fixação das taxas de juros, com objetivos de restrição de demanda, direcionamento de ativos e estabelecimento de diferenciais entre a rentabilidade em moeda nacional e aplicações externas, passou a comandar a política de dívida pública. Desta forma, os instrumentos foram se amoldando à crise, mesmo que pervertendo toda a sua natureza.

4.3.1. O Relacionamento entre o Tesouro Nacional, o Banco Central e as Operações de Crédito aos Setores Prioritários

A nova forma de organização institucional, discutida no Capítulo 3, transformou completamente a realidade da capacidade de expansão de crédito. Nos anos setenta, o

Orçamento Monetário, financiado pela expansão monetária, livre colocação de títulos públicos e formas heterodoxas de endividamento em moeda estrangeira, como a Resolução n. 432, conferia ao Estado a capacidade de realizar operações da ordem de 10% do PIB para os setores selecionados pela política econômica. Do ponto de vista macroeconômico, isto significava enorme alavancagem de demanda agregada. Da ótica monetária, o chamado imposto inflacionário era completamente utilizado no seio das políticas ativas das Autoridades Monetárias.

A nova forma de relacionamento entre o Tesouro e o Banco Central deu luz a três novos conceitos: a remuneração das disponibilidades de caixa do Tesouro Nacional no Banco Central, o Resultado do Banco Central e o Orçamento das Operações de Crédito. Este último concentra as operações de crédito seletivo que restaram, funcionando sob a forma de fundo rotativo. Seus desembolsos se baseiam nos retornos de operações de empréstimo anteriormente realizadas. O que é completamente diferente da forma antiga, onde estas operações se confundiam com diversas outras e se expandiam financiadas, indistintamente, por diversas fontes de recursos. Logicamente, relativamente ao potencial de expansão creditícia realizada pelo Estado nos anos setenta, a nova forma colocou uma realidade, onde a capacidade de mobilização era, é certo, muito inferior.

O Resultado do Banco Central foi a maior inovação da nova forma de relacionamento entre Tesouro e Banco Central. Numa Autoridade Monetária clássica, o Resultado significaria a transferência dos lucros derivados da faculdade de emissão de moeda conferida ao Banco Central ao Tesouro Nacional. No caso brasileiro, a presença de passivos em moeda estrangeira tornou a questão mais complexa, mas tomando-a como se fosse uma instituição clássica, a transferência do Resultado significa a passagem ao Tesouro do poder de realizar operações ativas com recursos que a inflação propiciava ao Banco Central, na velha forma. Como o Tesouro utiliza os recursos apenas para o resgate de dívidas da Carteira do Banco Central, há uma esterilização dos resultados gerados pelo processo inflacionário. São valores entre 0,5% e 4,5% do PIB ao ano, nestes últimos anos que, do ponto de vista macroeconômico foram extraídos do sistema, configurando-se em fator de retração de demanda. Deste modo, ao contrário da utilização do imposto inflacionário, a nova forma colocou sua completa esterilização.

A compreensão do impacto das contas públicas relativamente ao que se convencionou chamar de imposto inflacionário também parece não ser matéria pacífica. Os dados da Tabela 4.1 demonstram que o espaço aberto pelo processo inflacionário para a expansão da moeda nem mesmo tem sido inteiramente utilizado pelo Governo Central para seu financiamento. A não ser em caso de crença de que a inflação é um fenômeno puramente monetário é difícil imaginar que o deficit em pauta esteja sendo tão determinante para a dinâmica do processo inflacionário. Ou seja, pode se dizer que o Governo Central vem se utilizando apenas de uma parcela do poder de compra que lhe é facultado pelo exercício do monopólio da emissão de moeda no contexto inflacionário.

A terceira inovação das reformas institucionais dos anos oitenta foi a remuneração de disponibilidades do caixa do Tesouro no Banco Central. Estes recursos, que giraram em torno de 0,6% e 5% do PIB, nos últimos anos, como mostra a Tabela 4.2, representam a mera correção monetária dos recursos. Sua utilização também se destina apenas à redução de dívidas com o Banco Central. No entanto isto significa uma violenta operação de retirada de poder de compra da economia. Como as receitas se concentram no primeiro semestre e o gasto no segundo, os fundos coletados deveriam ser gastos, corrigidos durante a segunda parte do ano, para manter a demanda global. Como a remuneração de disponibilidades é vinculada a redução de dívidas, o Tesouro reduz a demanda agregada do sistema. Novamente, a nova fórmula induz o Estado a um comportamento contracionista.

As novas formas, portanto, estancaram a capacidade dinâmica de expansão de crédito, esterilizaram o imposto inflacionário e a capacidade de utilização do poder emissor e fizeram com que o fluxo de entradas e saídas dos recursos, do ponto de vista macroeconômico, passasse a ser redutor da demanda agregada. Embora, por vezes, a realidade da crise fiscal flexibilize a utilização destes instrumentos, o seu significado, da maneira como hoje existem é a passagem para o outro extremo, relativamente à estrutura montada para a expansão, existente nos anos oitenta. A atual, na ânsia de impedir que as contas públicas pudessem ser fonte de pressão inflacionária, deu luz a características extremamente contracionistas.

4.3.2. Os Fundos Públicos: Potencial Dinâmico e Solvência

Talvez o instrumento que melhor sintetize a ação do Estado do pacto desenvolvimentista seja o fundo de poupança compulsória. Através deste mecanismo, o Estado mobilizou recursos da sociedade, colocando-os à disposição do setor privado e do setor público em condições e prazos inigualáveis a outras fontes de crédito. Em sua ação de agente coordenador do processo, o Estado canalizou recursos que ficariam dispersos na economia para atividades específicas, incrementando quantitativa e qualitativamente a formação bruta de capital fixo. Diversas foram as formas que esta mobilização de recursos experimentou ao longo do processo de desenvolvimento, sendo que enquanto algumas delas não passaram de meras simulações de impostos, outras assumiram a forma de requintadas contas patrimoniais individualizadas. Em todos os casos, a razão de sua existência foi justamente a diretiva do Estado em promover a acumulação de capital através dos instrumentos que estivessem a seu alcance.

A crise do pacto desenvolvimentista mostrou serem os fundos de poupança compulsória, o PIS/PASEP e o FGTS, ingredientes de alta relevância na resolução da problemática que envolveu as contas públicas no período recente. De um lado, a situação patrimonial dos fundos é, sabidamente, precária, sendo os mesmo um elemento potencialmente instabilizador das contas governamentais. De outro lado, os fundos perderam sua capacidade de mobilizar recursos dispersos na economia para lastrear os investimentos produtivos e de infraestrutura.

A derrocada dos fundo públicos deve ser compreendida em três dimensões distintas. A primeira delas é o processo natural de amadurecimento e envelhecimento de suas estruturas. Nos anos iniciais, o número de contribuintes teria que ser muito maior que o de beneficiários, daí decorrendo que as entradas superassem de muito as saídas, deixando expressivos saldos emprestáveis. No momento em que grande conjunto de beneficiários passou a exercer seus direitos a situação passa a ser revertida. A segunda dimensão refere-se à redução estrutural do dinamismo econômico das bases onde se assentavam os fundos, o que agravou a equação financeira de suas contas correntes. Por fim, a debilidade de um grande conjunto de operações, realizadas junto aos setores público e privado, colocou em xeque o próprio patrimônio dos fundos. Vale assinalar que a ausência de novos consensos em torno das tarefas a serem realizadas pelo Estado impediu que se equacionassem novas

formas financeiras para os fundos, que continuam enfrentando as questões deixadas pelo seu passado sem rearticulações significativas.

As propostas para recuperar a solvência dos fundos públicos de poupança compulsória passam, em geral, pela extinção destes mecanismos, que desfrutaram de grandes volumes de recursos nos anos setenta. A principal proposta para sua dissolução pode ser encontrada na que foi formulada no Plano Atlântico ¹³, consistindo em transformar os direitos dos cotistas em bônus resgatáveis contra o patrimônio das empresas estatais. Na mesma linha encontram-se as tentativas de estabelecer um imposto sobre as rendas decorrentes dos ganhos de capital dos mutuários do Sistema Financeiro da Habitação, que deverão ser compensadas através do Fundo de Compensação das Variações Salariais ¹⁴. O intento maior seria o de desonerar o Tesouro Nacional de futuros encargos, restabelecendo uma expectativa de solvência a longo prazo.

As propostas que tentam rever e consolidar as dívidas dos fundos públicos procuram, no entanto, uma saída liquidacionista. A entrega de certificados de direito em processos de privatização além de questionável por violar as normas dos fundos, tende a penalizar o conjunto da população de baixa renda, cujas possibilidades de participação na compra das empresas seria apenas formal, dado que somente poderia se dar em pacotes controlados por grandes investidores. Mas o principal vício das propostas neste sentido é o de não atentar para o aspecto inovador que os fundos tiveram nos anos sessenta e setenta, como centralizadores e mobilizadores de uma grande quantidade de poupança financeira das camadas de renda baixa e média que, de outra forma permaneceriam dispersas.

A questão da Previdência é, certamente, o mais expressivo exemplo da desmontagem da ação pública. As propostas de privatização visam passar à gestão privada os grandes volumes de recursos que são gerados ou longo da vida dos trabalhadores. Embora as proposta não consigam equacionar a passagem do velho ao novo sistema, elas pelo menos têm o mérito de dar base a um grande conjunto de recursos, que pode vir a auxiliar na formação de um mercado de capitais. De todo modo, as propostas de privatização também não conseguem oferecer uma alternativa financeira segura para o

¹³ CASTRO P. R. & P. BRITTO, *Brasil: Programa de Estabilização com Crescimento*, Rio de Janeiro, Rio Fundo, 1991.

¹⁴ O FCVS cobriria a diferença entre os saldos devedores e os valores pagos, durante a vigência dos contratos, pelos mutuários aos agentes financeiros. Esta dívida monta cerca de US\$ 20 bilhões.

grande contingente de pessoas que não lograssem a formação de poupança necessária, para com as quais o Estado teria uma obrigação de manutenção de renda mínima.

Não resta dúvida de que a falta de opções para a reconstrução de instrumentos de tamanha relevância quanto os fundos públicos para todo o período de vigência do pacto desenvolvimentista pode ser tomada como um indicador do esgotamento deste. A capacidade de remontar a institucionalidade sob novas bases somente poderia ser recobrada através da recomposição de interesses em torno de consensos sobre o as fontes de recursos e o formato das ações que deveriam ser incrementadas a partir dos fundos mobilizados.

4.3.3. A Restrição Creditícia na Crise do Padrão de Financiamento do Estado do Pacto Desenvolvimentista

O rompimento das relações financeiras comandadas pelo Estado na institucionalidade dos anos sessenta e setenta significou uma violenta redução da capacidade de alavancagem da economia. As diversas esferas públicas passaram a se defrontar com a indisponibilidade de créditos externos, ao mesmo tempo em que a desagregação do pacto determinava uma crescente degeneração nas condições de acesso ao crédito interno. Deste modo, não foram apenas o endividamento externo e mobiliário que se inviabilizaram. Ao contrário, o crédito bancário, privado e público, às entidades estatais, passou de elemento dinâmico do sistema a fator recessivo. As diversas operações de salvamento e refinanciamento não passaram de validações de desequilíbrios incorridos, próprios do descontrole de um Estado em crise, ocasionais e descontínuos por sua própria natureza.

A história da política fiscal dos anos oitenta e noventa se confunde com a tentativa das autoridades econômicas em restringir o crédito ao setor público, de maneira a tentar viabilizar o cumprimento das metas acordadas com o Fundo Monetário Internacional ou os objetivos fixados pelas políticas de equilíbrio orçamentário. A incapacidade na fixação de parâmetros de gasto, especialmente para as empresas estatais, os Estados e os Municípios, levou ao controle pela restrição creditícia, consubstanciada nas diversas legislações sobre limites de endividamento junto ao sistema financeiro, que sucederam as Resoluções n. 818 e 831. Estas medidas ganharam refinamento, especialmente no início dos anos noventa, especialmente com a responsabilização dos dirigentes de bancos estaduais pelas operações

com seus controladores, os próprios Estados, e pelo rompimento dos mecanismos de financiamento das dívidas mobiliárias estaduais através do Banco do Brasil. Note-se que duas medidas foram extremamente limitadoras das operações de crédito aos Estados e Municípios: a limitação constitucional dada pelas despesas de capital e a Resolução n. 36, posteriormente n. 11, do Senado Federal, que, entre outros condicionantes, impediu que as operações de antecipação de receita orçamentária fossem liquidadas depois do encerramento do exercício, em anos eleitorais.

No campo dos Estados e Municípios a questão é especialmente delicada, dada a autonomia destas esferas de governo e a pressão por elas exercida junto ao Legislativo, que hoje detém grande parte do poder de autorização para a expansão do crédito. Os controles têm levado, de um lado, ao descrédito na política fiscal, dado que, de alguma forma, os gastos acabam sendo financiados e o Governo Federal se vê obrigado a realizar operações de consolidação de dívidas, saneamento financeiro, troca de títulos ou socorro a bancos estaduais. Na verdade, a forma destas políticas de controle via crédito tem aumentado a instabilidade do sistema.

No campo das empresas estatais, as dificuldades de estabelecer uma política comum sempre foram intransponíveis. O controle do endividamento acabou sendo, também nas empresas em poder da União, a forma de restringir a tendência expansiva. É importante notar que, na questão do comando sobre o investimento das estatais e sua gestão corrente, a visão das empresas sempre foi a setorial, jamais possibilitando a integração fora dos limites das grandes *holdings*. A tentativa da SEST, ou, mais recentemente, do Comitê de Controle das Empresas Estatais (CCE), em manter o controle sobre o orçamento das empresas teve apenas alguns raros momentos de efetividade, quando a crise do financiamento era dramática. As tentativas de inovações para compor recursos entre as empresas, como a proposta da *holding* financeira, sempre esbarrou no veto das empresas e dos interesses estabelecidos em torno das mesmas.

A sucessão de renegociações do endividamento das entidades públicas, durante os anos oitenta e noventa, atesta a enorme falta de controle da política fiscal sobre as contas públicas. Não se deve descartar, no entanto, que parte das medidas de controle, como a Resolução n. 831, significava apenas a apresentação de intenções ao Fundo Monetário Internacional ou público interno, dado que sua efetiva realização era inviabilizada pelas condições econômicas e financeiras das entidades públicas. Dois episódios podem ilustrar

de maneira concreta esta tese. O primeiro deles, foi o saneamento financeiro de Estados e Municípios de 1987, onde as pendências que se somaram de 1983 a 1986 foram consolidadas e convalidadas. O segundo, foi o processo de troca de títulos entre o Banco Central e os Estados, no início de 1991, decorrente da paralisação da ação da GEROF do Banco do Brasil e da restrição ao endividamento colocada pela Resolução n. 1718.

É interessante notar que as várias operações de renegociação de dívidas e intervenções realizadas em instituições creditícias oficiais revelaram a inconsistência entre os regimes fiscais e as normas financeiras. As moratórias da dívida externa de 1987 e 1989 foram seguidas de generalizada inadimplência das entidades públicas, situação convalidada pela Lei n. 7976, de dezembro de 1989, que refinanciou as dívidas externas vencidas por vinte anos. Além disso, a Lei n. 8727, de 1993, consolidou dívidas internas das administrações diretas e indiretas de Estados e Municípios, colocando fim a um processo de inadimplências generalizadas, de vários anos, junto a entidades financeiras, especialmente públicas. A Tabela 4.3 mostra que estas duas consolidações de dívidas, adicionadas à renegociação externa significaram cerca de US\$ 47 bilhões¹⁵. As recentes intervenções nos dois maiores bancos estaduais parecem coroar este processo.

Estas operações, no entanto, muito longe de se articularem no sentido da remontagem de um novo padrão de financiamento, nem mesmo podem ser tidas como peças de uma estratégia de controle das contas públicas. Na verdade, as consolidações de dívidas apenas resgataram formalmente os enormes desequilíbrios financeiros inerentes à crise financeira do Estado. As seguidas medidas de restrição ao crédito procuraram barrar a explicitação da inconsistência entre a racionalidade das entidades públicas, própria do período do pacto desenvolvimentista, e as novas condições financeiras, dado o rompimento do padrão de financiamento. Na impossibilidade da reconstrução de novos padrões de relacionamento, sobram o contingenciamento do crédito, as inadimplências e as consolidações, dentro de um contexto de permanente desequilíbrio financeiro e macroeconômico.

¹⁵ Note-se que, também neste contexto, foram renegociadas as dívidas de entidades públicas junto ao INSS.

4.3.4. Dívida Pública, Moeda Alternativa e Política Fiscal

A dívida mobiliária federal foi um dos mais importantes pilares que o sistema financeiro brasileiro teve como base para sua estruturação. De um lado, o instituto da correção monetária, que nasceu com as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional, e, a partir daí, se espalhou para todas as operações do sistema, foi de fundamental importância. De outro, o Estado assumiu o papel de formador dos mercados, através dos incentivos às transações em títulos públicos e do oferecimento do lastro para as operações no recém criado mercado monetário. Deste modo, um sistema monetário e financeiro muito pouco desenvolvido e com baixíssimos níveis de capitalização passou a operar nos moldes dos sistemas avançados, especialmente na sua parte mais especificamente monetária.

O papel estruturante do Estado para o sistema da dívida pública assumiu, no entanto, sua outra face na crise. A centralidade da dívida mobiliária trouxe ao Estado o ônus de ser o maior responsável pela manutenção da estabilidade dos fluxos financeiros. As altas taxas de juros e o encurtamento de prazos de aplicação atenderam a aplicadores em crescente crise de confiança quanto à moeda nacional. A dívida mobiliária assumiu o duplo papel de garantir o sistema financeiro contra a fuga descontrolada para outros ativos e oferecer uma alternativa emergencial à ruptura do padrão de financiamento, antes baseado na dívida externa. De qualquer forma, a dívida cumpriu uma função macroeconômica que se sobrepôs à sua função de mobilização de recursos de longo prazo para os gastos públicos.¹⁶

Desta perspectiva, a questão da taxa de juros configura-se como extremamente complexa. A política econômica do ex-ministro Márcilio Marques Moreira é elucidativa para sintetizar a postura que se tornou dominante, onde a estratégia oficialmente manifesta teria na política monetária restritiva o veículo principal para atravessar o período necessário até que a política fiscal viesse a dar coerência à política macroeconômica. Nesta concepção, os juros elevados seriam uma decorrência da política fiscal desequilibrada. Os agentes econômicos, certos de tal desequilíbrio, somente aceitariam refinar o setor público mediante taxas de juros elevadas. Deste modo, o desajuste das contas públicas é tomado

¹⁶ Para uma análise acurada da problemática financeira da dívida enquanto moeda alternativa, ver: BARROS, L. C. M., "Moeda Indexada, uma Experiência Brasileira". In: *Economia e Sociedade*, n. 2, Campinas, IE/UNICAMP, 1993, p. 3 a 24.

como um dado, sendo decorrente de seu equacionamento, tanto a queda dos juros, quanto a redução da inflação.

Esta tese, é certo, merece discussão. Em primeiro lugar, a experiência de 1990 e 1991 mostrou que mesmo em condições de superavit corrente das contas públicas, verificável pelos sistemáticos resultados positivos na Execução Financeira do Tesouro Nacional, as pressões inflacionárias e a volatilidade dos índices de preços não foram reduzidas, tendo sido, ao contrário, incrementadas, em diversos casos ¹⁷. Quando analisadas por conceitos como a Dívida Líquida do Setor Público ou por outros indicadores de solvência a longo prazo ¹⁸, as mesmas constatações podem ser efetuadas. Na verdade, seja em conceitos de impacto de caixa, seja nos casos onde prevalece a conotação de impacto econômico, a experiência real não permite acatar a tese do desequilíbrio fiscal como elemento básico do descontrole macroeconômico.

Em segundo lugar, há que se notar que as dificuldades em se definir o espaço fiscal num País onde o Estado teve papel tão destacado dentro do pacto desenvolvimentista recolocaram a discussão da distinção entre as distintas faces da política macroeconômica. A incapacidade em distinguir a política fiscal das contas monetárias e cambiais, característica dos anos setenta e da primeira metade dos anos oitenta, no âmbito da tão discutida "caixa preta" do Orçamento Monetário, acabou por se reapresentar, nos anos noventa, na figura da mística da taxa de juros elevada como fruto dos desequilíbrios fiscais. Vale lembrar, ironicamente, todo o esforço envolvido no reordenamento institucional, no sentido de destacar os elementos fiscais das contas financeiras, parece ter naufragado frente às dificuldades na percepção do real significado da dívida pública para a economia brasileira.

A discussão da funcionalidade da dívida pública, no modelo posto a partir do rompimento do crédito externo, merece grande atenção, especialmente pelos condicionamentos colocados à política fiscal. Na desestruturação do crédito externo, a dívida interna passou a responder pelos desequilíbrios financeiros do setor público e, ao mesmo tempo, pela esterelização da liquidez gerada pela realização dos saldos comerciais

¹⁷ E note-se que após 1990 as condições de concorrência externa foram certamente muito superiores às que prevaleceram até aquele momento.

¹⁸ Nestes dois casos não se poderia colocar a objeção de que os juros dos recursos bloqueados não estariam sendo contabilizados, crítica pertinente quando se trata da Execução Financeira do Tesouro Nacional. Veja-se sobre os indicadores de solvência: COSTA, F. N., J. C. MIRANDA, P. V. PEREIRA & G. BIASOTO Jr., *A Política Monetária e a Dívida Pública*, Campinas, 1993, mimeo.

em moeda nacional. A forte expansão havida nos estoques de dívida interna passou a inviabilizar as diversas tentativas de realização de políticas fiscais restritivas, especialmente em momentos de planos de estabilização. A fixação de juros elevados sobre um enorme estoque de títulos de curto prazo mais que compensava quaisquer esforços de retração dos gastos reais do setor público. Deste ponto de vista, as políticas de combate à inflação nucleadas na redução do deficit público inviabilizavam-se por sua própria arquitetura, devido à elevação dos encargos financeiros.¹⁹

A questão dos estoques de dívida passou a ser um dos principais temas do debate na virada dos anos noventa. O ajuste patrimonial passou a ser uma das propostas mais expressivas para o reequilíbrio das contas públicas, frente aos sucessivos fracassos das medidas de controle dos fluxos de caixa²⁰. O equacionamento de fluxos e estoques na dinâmica das contas públicas, embora fundamental para a estabilização econômica, não se esgota nas relações numéricas, mas apenas ganha concretude na vinculação de interesses dos grandes aplicadores com estruturas institucionais aceitas pelos mesmos. Os fatos ocorridos no início dos anos noventa, notadamente a violenta redução real da dívida pública derivada do Plano Collor comprovaram que apenas a queima de dívidas não teria a capacidade de recompor o padrão de financiamento do setor público. Em verdade, o aparato institucional e as ações de grandes aplicadores é que definem a viabilização de condições que reduzam a instabilidade derivada da gestão da dívida e da liquidez do sistema.²¹

4.4. A Gestão da Política Fiscal na Crise do Estado

A redução do deficit público foi, durante toda a década de oitenta e início da de noventa, o objetivo central de quase todas as políticas econômicas de estabilização. O tema do deficit assumiu, no entanto, diversas feições durante a sua saga de principal ingrediente

¹⁹ Apenas na verificação de condições que garantissem certo nível de crescimento seria possível promover o ajuste de fluxos e estoques, indispensável ao equacionamento da crise fiscal. Ver: BAER, M., *O Rumo Perdido, a Crise Fiscal e Financeira do Estado Brasileiro*, Rio de Janeiro, Paz & Terra, 1993, p. 202.

²⁰ ZINI, A. A. & F. GIAMBIAGI, *A Renegociação da Dívida Pública Interna: uma Proposta*, São Paulo, 1993, mimeo.

²¹ Note-se que, obviamente, as condições de acesso ao mercado de capitais internacional, a partir de 1992, facilitaram em muito a administração da dívida pública, devido à redução das ondas especulativas contra o câmbio.

da crise econômica brasileira. A discussão sobre o tema envolve aspectos que vão desde a perspectiva macroeconômica sobre a presença do setor público na economia até a discussão concreta das razões que fazem as contas se configurarem em desequilíbrio.

Conquanto o objetivo confesso de todas as equipes econômicas fosse o controle do deficit, analisar a política fiscal pelos números globais alcançados por algum dos seus conceitos seria convalidar um discurso, o do equilíbrio fiscal, que serviu de máscara a uma série de decisões da política econômica. Embora não se possa divisar uma racionalidade única durante todo o período em pauta, não restam dúvidas de que a condução da política fiscal se caracterizou por uma acomodação dos diversos compromissos do Estado, na tentativa de, ao mesmo tempo, controlar a recorrente tendência ao descontrole e satisfazer os segmentos que se apropriaram de seus aparelhos. Pode-se dizer que esta é uma forma atualizada das burocracias estatais que articularam os interesses do pacto desenvolvimentista, e que ainda tentam preservar, embora de forma débil, o seu controle.

Nessa perspectiva, a primeira questão que se coloca é a da política fiscal enquanto elemento da política macroeconômica. Em princípio, o resultado das contas públicas indica como e em que dimensão a demanda foi afetada pela inserção do Estado, através da extração de recursos do setor privado e de sua reposição por meio do gasto público. Ou seja, o deficit público não somente se traduz em aumento da demanda além da que existiria em condições de equilíbrio fiscal, como altera a estrutura dessa demanda.

Não há como esquecer, no entanto, que o que importa realmente é perceber a forma como esta demanda adicional termina apropriada pelos agentes econômicos. O pagamento de salários ou benefícios previdenciários se transforma, obviamente numa expansão da demanda por bens de consumo assalariado. O investimento em obras e máquinas se desdobra em diversas formas de apropriação de recursos - lucros, salários e compras na cadeia produtiva - com rebatimentos nos gastos dos respectivos agentes. No caso de pagamento de encargos do endividamento, a forma de impacto econômico pode ser de distintas espécies, dependendo da destinação dos recursos que os detentores de haveres contra o Estado desejem realizar. Logicamente, as condições econômicas vigentes no período em que estiverem tomando decisões vão condicionar suas características.

É por esta razão que o conceito de deficit primário se torna fundamental para a análise macroeconômica do comportamento da variável fiscal. As contas públicas tiveram, de 1982 a 1993, um comportamento majoritariamente superavitário em seu resultado primário. Apenas em dois anos da série, se configuraram deficits primários, mais precisamente em 1987 e 1989, mesmo assim chegando a valores reduzidos. Os números demonstram que se verificaram poderosos movimentos fiscais de retração da demanda agregada da economia, que teve seus momentos de ápice em 1984, chegando a 3,2% do PIB, e em 1991, quando situou-se em 2,76% do PIB.

A tese mais difundida, durante toda a década de oitenta, sobre a razão de existência do deficit do setor público foi a de que haveria um excesso de gastos correntes sobre as receitas percebidas pelo Estado. A terapia indicada poderia ser sintetizada pelo pacote de medidas proposto, em 1985, pelo então Ministro da Fazenda Francisco Dornelles, baseado no corte de gasto corrente e de investimentos, especialmente do setor produtivo estatal, sob a alegação de que o Estado gastava além da sua capacidade de geração de receitas²². Esta mesma tese, vestida em nova roupagem, dada a incapacidade em se realizar um ajuste corrente, foi defendida pelo Ministro Máílson da Nóbrega, na implementação do Plano Verão. Sustentava-se que o impacto sobre a demanda seria nulo se o deficit primário estivesse zerado. Ou seja, a demanda real não seria afetada pelas contas públicas, supondo a rolagem automática das dívidas do Estado.

A percepção por alguns analistas econômicos de que o impacto das contas públicas sobre as condições de funcionamento da economia brasileira poderia estar mal focado levou a maiores reflexões sobre o tema. A maior representante desta percepção acabou se materializando na tese que sustentava ser o deficit de natureza financeira, ou seja decorrente da estrutura patrimonial do Estado, notadamente o imenso estoque de dívidas acumuladas durante anos de crédito farto, que, numa situação de desvalorização cambial e permanente tendência à manutenção de taxas de juros elevadas, tornavam quaisquer medidas de corte das despesas reais inócuas. Mas é importante notar que a tese da natureza financeira poderia ter como desdobramento natural a vinculação entre as contas públicas e a estrutura do Estado a elas correspondente, onde as questões patrimoniais e suas relações com os diferentes interesses torna a questão do deficit de equacionamento muito mais complexo que a mera perspectiva de cortes de gasto e aumento de receitas.

²² OLIVEIRA, F. A. & G. BIASOTO Jr., "As Finanças Públicas na Nova República", In: CARNEIRO, R., *Política Econômica da Nova República*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986, p. 141 a 174.

Pode-se delimitar quatro fases na execução da política fiscal e de controle do déficit do setor público, durante os anos oitenta e início dos noventa. A primeira delas é compreendida pelo ajuste mais profundo das contas públicas, dentro da estratégia de ajuste da economia à nova realidade enfrentada pelo setor externo. A segunda cobre o período atípico do Plano Cruzado, onde as condições macroeconômicas de realização da política fiscal, e as próprias diretrizes para sua condução, mudam radicalmente em decorrência da estabilização. O terceiro período configura-se como de crise fiscal aberta, onde a política econômica centra fogo na variável fiscal, propondo-se a um controle estrito mas naufraga frente à realidade da ingovernabilidade. O quarto período se estende da implantação do Plano Collor I ao final de 1993 e é certamente o mais complexo, porque embora o déficit permaneça sob controle do ponto de vista dos valores efetivos, jamais a reforma do Estado esteve tão em pauta e a crise do estado de confiança nas contas públicas foi tão dramática.

4.4.1. O Ajuste Externo na Perda de Controle sobre as Contas Públicas.

A política fiscal do período de 1980 a 1984 foi marcada por um caráter altamente contraditório. O seu traço mais característico foi a tentativa fracassada de reafirmar o poderio estatal na definição dos rumos da economia. A realidade da fragilidade da capacidade de ação estatal colocou a política econômica num enorme dilema. De um lado, as missões do Fundo Monetário Internacional pressionavam no sentido da extinção de subsídios, isenções, incentivos, créditos-prêmio, crédito subsidiado, dentre outros instrumentos ativos da política econômica. De outro, a estrutura econômica e política armada em torno do Estado do pacto desenvolvimentista requiritava a presença deste no equacionamento da crise e no ajustamento às novas condições da liquidez internacional.

A postura das autoridades governamentais não poderia ser menos ambígua, entre o compromisso com a entidade multilateral, na necessidade de aprovação da política econômica pela comunidade financeira internacional, e a realidade das pressões instaladas sobre e no seio próprio do Estado. Neste contexto, a resultante não poderia ser outra senão a enorme instabilidade da política fiscal. O início do período foi marcado pelo reforço da utilização das contas públicas como instrumento de política econômica para a reversão das expectativas internas, frente às perspectivas de crise na economia internacional que se colocaram a partir da segunda crise do petróleo e da elevação das taxas de juros nos

Estados Unidos. A conta de subsídios das administrações públicas da União, Estado e Municípios elevou-se de 1,5% do PIB, na média dos anos setenta a nada menos que 3% do PIB no triênio de 1980/82, como mostra a Tabela 4.4. Os gastos com assistência e previdência chegaram, no triênio 1980/82, a 8,3% do PIB, reforçando a trajetória expansiva que já se desenhava na década anterior, onde da média anual de 7,1% do PIB, no período 1970/74, se passou para 7,4% do PIB, em 1975/79. Estes valores foram especialmente pressionados pelos gastos com benefícios previdenciários, que se expandiram em mais que 0,5% do PIB, entre 1980 e 1982.²³

A tendência geral do período foi a de não promover ajustes expressivos na trajetória de execução das contas públicas. Ainda no campo das conta governo, os gastos com pessoal e as demais despesas de custeio não apresentaram movimentos significativos, repetindo valores verificados durante os anos setenta. A mesma realidade pode ser verificada no conjunto das empresas do setor produtivo estatal. A Tabela 4.5 mostra que os gastos com pessoal se elevaram em mais de 10% entre 1980 e 1982. No mesmo período a relação entre os gastos de custos e compras de insumos, exclusive pessoal, passaram de 62,5% para 69,2% da receita operacional, indicando a falta de medidas de controle do gasto.

Conquanto a administração da política fiscal estivesse respondendo à lógica das necessidades de uma economia que enfrentava dramáticas dificuldades externas e um processo de paralisia interna com uma política de manutenção de gastos correntes e ampliação do crédito das Autoridades Monetárias, a deterioração das contas públicas podia ser facilmente verificável. A Tabela 4.4 demonstra que a poupança governamental sofreu enorme retração no triênio 1980/1982, frente ao realizado nos anos setenta, caindo, em termos de média anual, de 5,39% para 2,15% do PIB, passando a situar-se em cerca de 40% do nível verificado anteriormente. Ao lado dos já citados gastos previdenciários e subsídios, a queda da poupança governamental deve ser imputada ao comportamento dos juros. Os gastos com juros da dívida pública interna ampliaram-se de 0,48% do PIB, nos anos setenta, para 1,03% do PIB, no triênio 1980/1982. O aumento dos juros da dívida externa foi ainda sensível, tendo quadruplicado no período, chegando a 0,91% do PIB. Desta forma, os gastos com juros da dívida cresceram de 0,63% para 1,94 do PIB, no

²³ Note-se que nesta questão não se deve minimizar o efeito que a contração da oferta de emprego e a rotatividade tiveram para acelerar os processos de aposentadoria.

período em pauta, antecipando o enorme encilhamento financeiro que assolou o País na década de oitenta.

Não foi diferente o comportamento verificado no setor produtivo estatal federal. A poupança das empresas que era de 3,37% do PIB, em 1980, caiu para 2,81%, em 1981, e 1,25% do PIB, em 1982. Também neste caso, além das já comentadas expansões dos gastos com pessoal e bens e serviços, os encargos financeiros tiveram papel decisivo. Entre 1980 e 1982, os gastos com juros internos subiram de 0,2% para 0,5% do PIB. Já os juros externos aumentaram de 0,65% para 1,4% do PIB. No conjunto os encargos financeiros se ampliaram em 1% do PIB, em apenas dois anos.

Os reflexos do início da crise das contas públicas foram ambíguos como a própria condução da política fiscal. As Administrações Públicas reduziram fortemente seu investimento. A média anual, que fora de 4,03% do PIB, entre 1970 e 1974, e de 3,38% do PIB, entre 1975 e 1979, reduziu-se a 2,48% do PIB no primeiro triênio dos anos oitenta. No entanto, a redução do investimento não evitou que o ano de 1980 fosse o primeiro a registrar saldo negativo entre a formação bruta de capital fixo das Administrações Públicas e a poupança governamental. Este resultado, que foi positivo em 2,2% do PIB, entre 1970 e 1974, e 1,2% do PIB, entre 1975 e 1979, passou, no triênio 1980/82 a registrar um valor negativo de 0,33% do PIB. As contas do setor produtivo estatal, da mesma forma, mostram que a formação bruta de capital fixo das empresas estatais federais, que chegou a representar, nos anos setenta, cerca de 8% do PIB²⁴, retroagiu a 4,97% do PIB, no triênio 1980/82. Mesmo recebendo transferências médias anuais de 0,96% do PIB, o saldo anual a financiar das contas das empresas estatais federais foi de 2,23% do PIB.

A atuação estatal na gestão da política econômica, no início dos anos oitenta, não pode ser apenas entendida através das contas das estatais e das Administrações Públicas. A utilização da capacidade de mobilização de crédito, especialmente através das Autoridades Monetárias foi ingrediente essencial na política macroeconômica. Como pode ser observado através da Tabela 4.6, a expansão do crédito aos setores público e privado saiu da marca de 3,5% do PIB, em 1979, para atingir a média de mais que 6% do PIB, no triênio 1980/82. Note-se que o crédito ao setor agrícola foi o principal beneficiário das

²⁴ MATESCO, V. & A. CASTELAR, *A Relação Capital-Produto Incremental: Estimativas para o Período 1947/87*. TDI n. 163, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1989.

operações das Autoridades Monetárias no período. No que toca ao conjunto de isenções e incentivos realizados com base na estrutura tributária, mesmo após a desvalorização cambial de 1979, a renúncia fiscal continuou situando-se acima dos 4% do PIB.²⁵

O colapso aberto do endividamento externo introduziu uma nova realidade para o conjunto da economia e para as finanças públicas, em particular. O sistema financeiro internacional reduziu violentamente a disponibilidade de recursos para a rolagem do serviço da dívida, condicionando o refinanciamento das amortizações e a concessão de créditos novos para cobrir parte dos juros a vencer em 1983 a uma programação de política econômica coerente com o ajustamento do Balanço de Pagamentos. O Fundo Monetário Internacional foi o responsável pelo monitoramento do programa de ajuste interno da economia, o que significou forte pressão pela adoção de severas medidas de controle do crédito, da moeda e das contas públicas.

Os anos de 1983 e 1984 foram, certamente, os mais complexos para a condução da política econômica em toda a década. A incerteza sobre as negociações externas, a redução da produção e do emprego, a escalada inflacionária e a ausência de indicações sobre a fixação dos novos níveis para os preços macroeconômicos básicos, dentro de uma economia que precisaria gerar superávites comerciais em níveis inéditos, compunham um quadro extremamente de enorme instabilidade macroeconômica. Fator ainda mais desestabilizador, o monitoramento da política econômica pelo Fundo Monetário Internacional passou a enfrentar recorrentes fracassos, especialmente no tocante às metas fiscais.²⁶

Na verdade, o período em pauta marcou a disputa entre os restos do Estado do pacto desenvolvimentista, armado para a intervenção no fomento à acumulação de capital e a política fiscal de corte convencional, em busca da neutralidade macroeconômica do equilíbrio orçamentário, inspirada na doutrina do FMI. Esta realidade condicionou todas as negociações entre as autoridades econômicas brasileiras e as equipes técnicas do Fundo, produzindo a estranha situação de um consenso entre a equipe econômica e as missões sobre a necessidade do equilíbrio fiscal, ao mesmo tempo em que, premida pelos interesses

²⁵ Sobre a quantificação dos incentivos e isenções entre 1978 e 1987, ver: BONTEMPO, H. C., *Subsídios e Incentivos: uma Avaliação Quantitativa Preliminar*, DEPEC/BACEN, Brasília, 1988, mimeo. Note-se, também, que a maxidesvalorização de 1979 se destinava especialmente a desarmar o esquema de incentivos, subsídios e isenções ao setor exportador, o que, como mostra a permanência do patamar de gastos, não ocorreu.

²⁶ BLASOTO Jr., G., *Op. cit.*, Cap. 1.

concretos, as autoridades governamentais procuravam manter as mesmas estruturas dos anos setenta.

O controle do crédito ao setor público logo transformou-se no elemento nuclear da política fiscal. O início das negociações com o Fundo Monetário Internacional deu lugar à introdução do conceito de deficit público tradicionalmente utilizado nos programas de ajustamento monitorados por aquela instituição: o Necessidades de Financiamento do Setor Público. Na medida em que o mesmo tenta aferir os desequilíbrios do setor público através da variação da posição devedora das entidades públicas contra o sistema financeiro, as primeiras medidas da política fiscal, no sentido de atender às metas fixadas, endereçaram-se justamente para o controle do crédito. Através das Resoluções n. 818 e 831²⁷, ambas do Banco Central, ainda em meados de 1983, as empresas estatais, Estados e Municípios passaram sofrer um violento arrocho creditício, que implicava em amortização de parte da dívida contraída junto ao sistema financeiro nacional. Vale dizer que, com o crédito externo em colapso aberto, a equação financeira das entidades públicas passava a ser quase insolúvel.

A trajetória das contas públicas de 1983 e 1984 foi apresentada como ajuste das contas públicas e zeragem do deficit. As medidas tomadas a partir de meados de 1983, quando as autoridades econômicas viram reduzido seu espaço de resistência ao Fundo, acabaram surtindo efeito em 1984, produzindo uma forte redução das despesas e do deficit. A Tabela 4.4 mostra que os gastos reais das Administrações Públicas tiveram expressivo declínio. As despesas com pessoal no Governo Central caíram de 2,83% para 2,29% do PIB, entre 1982 e 1984, enquanto nos Estados e Municípios retroagiram de 3,36% para 2,95% do PIB. Os gastos com bens e serviços caíram de forma ainda mais dramática, de 3,07% para 2,92% do PIB. Na área dos subsídios e de assistência e previdência também se deu reversão extremamente vigorosa. No caso dos primeiros, a redução foi de quase 1% do PIB. No caso das despesas de assistência e previdência, a redução foi de 8,91% para 8,61% do PIB, em resposta a uma série de medidas tomadas para a redução real dos valores das aposentadorias, pensões e outros benefícios.

²⁷ A Resolução n. 818, de 11/04/83, estabeleceu a necessidade de Aviso de Prioridade da SEPLAN para que as empresas estatais e demais entidades públicas tivessem acesso ao crédito bancário. A Resolução de n. 831, de 09/06/83, estabelecia a fixação de limites mensais para a expansão do crédito ao setor público, sendo que os tetos eram estabelecidos em limites inferiores às correções monetária e cambial, implicando em redução do estoque de dívida. Ver: BIASOTO Jr., G., *Op. cit.*, p. 83 a 86.

A retração dos gastos reais não trouxe, no entanto, melhorias quanto ao resultado da poupança governamental, devido à forte expansão da carga de juros e à redução das receitas públicas. Os juros internos que haviam representado, em média, 1,03% do PIB, no triênio 1980/82, elevaram-se a 2,22% em PIB em 1983/84. No mesmo período, as despesas com juros externos subiram de 0,91% para 1,81% do PIB. A generalizada redução dos gastos reais, frente ao acréscimo de 2% do PIB na conta juros, não conseguiu deter a redução da poupança em conta corrente, de 2,15% do PIB, no triênio 1980/82, para 1,22% do PIB, em 1984.

As empresas do setor produtivo estatal experimentaram trajetória semelhante. A poupança corrente do conjunto de empresas abrangido pela SEST caiu da média anual de 2,47% do PIB, no triênio 1980/82 para apenas 1,2% do PIB, em 1983/84, como pode se verificar através da Tabela 4.5. A análise deste período é especialmente complexa devido às grandes modificações ocorridas no setor produtivo estatal. De um lado, diversas das plantas cuja construção havia sido iniciada no II PND entraram em funcionamento pleno. De outro, as contas vinculadas ao setor petrolífero alteraram-se radicalmente em decorrência das mudanças dos preços internos, forçados pela extinção da conta-petróleo e pelo crescimento da produção nacional, ao lado da retração da demanda.

No período em pauta, as condições macroeconômicas e a política fiscal afetaram profundamente as contas das empresas estatais. Somente em 1983, o conjunto das empresas enfrentou um acréscimo de despesas de 1,83% do PIB, devido à maxidesvalorização cambial. Destes, 0,48% decorreram dos encargos financeiros e 1,35% dos demais gastos correntes. As despesas com insumos internos evoluíram em mais de 1% do PIB, sendo que 0,25% do PIB se deram em decorrência do aumento dos preços médios dos insumos nacionais e 0,87% do PIB foram motivados pelo acréscimo de quantidades adquiridas. Para os mesmo itens, esta tendência se repetiu, em 1984, alcançando aumentos de 0,17% e 0,67% do PIB, respectivamente. Note-se que a carga de juros passou a mostrar todo seu peso sobre as contas das empresas. A média anual das despesas financeiras passou de 1,38 para 2,63% do PIB, entre o triênio 1980/82 e o biênio 1983/84, em parte compensada pela redução dos gastos salariais de 2,23% do PIB, no triênio 1980/82, para 2,05% do PIB, em 1983/84.

A políticas de preços e tarifas públicas do ano de 1983 impediu que as empresas estatais tivessem o mesmo perfil de comportamento das empresas privadas no que toca à conversão aos novos padrões de comportamento empresarial introduzidos a partir da crise externa aberta. A expansão das receitas operacionais, verificada entre 1982 e 1984, de quase 3% do PIB deveu-se basicamente ao crescimento das receitas da PETROBRÁS, decorrente dos aumentos do preço dos combustíveis em 1983, quando do final da conta-petróleo e das exportações de seus derivados, especialmente a partir de 1984. Também aumentaram suas receitas a CVRD, apoiada em sua estratégia exportadora, e no câmbio, e a SIDERBRÁS, onde a entrada de novas plantas em operação e a substituição do mercado interno pelo externo foi determinante.²⁸

Outra face da política fiscal monitorada pelos Fundo Monetário Internacional foi a violenta retração do investimento público, tanto na área das empresas quanto para o conjunto das Administrações Públicas. No que tange a estas últimas, a formação bruta de capital fixo, que fora de 3,7% do PIB, na média anual dos anos setenta, e caíra a 2,48% do PIB no triênio 1980/82, passou a situar-se em 2,03% do PIB, em 1983/84. Mesmo assim, o saldo a financiar continuou crescentemente negativo, chegando, na média, a 0,81% do PIB, no mesmo biênio. As empresas federais experimentaram igual retração em seus níveis de investimento, passando da média, no triênio 1980/82, de 4,97% do PIB, para 3,8% do PIB, no biênio 1983/84. Do mesmo modo, a contração da formação bruta de capital fixo das empresas, dada a deterioração das contas correntes, onde se destacam os movimentos de juros, preços públicos e câmbio, não permitiu que as necessidades de crédito fossem reduzidas de forma significativa.

A mobilização de recursos através das operações das Autoridades Monetárias apresentou de forma mais completa a dualidade da política fiscal realizada no período de monitoramento da política econômica pelo Fundo Monetário Internacional. De um lado, as operações de crédito realizadas para dar suporte ao setor exportador ampliaram-se de 0,99% do PIB, em 1982, para 1,52% do PIB, em 1983, no auge do esforço de apoio ao setor, retroagindo, em 1984, a 0,64% do PIB. Algo semelhante se deu no que diz respeito ao crédito ao setor agrícola, onde a média anual de 3,09% do PIB, para o triênio 1980/82, foi reduzida para 2,19% do PIB, em 1983/84, também neste caso, com destaque para a queda de 1984, onde a pressão do Fundo Monetário Internacional surtiu resultados. Note-

²⁸ BARBOSA, F. et alii, *O Déficit do Setor Público e a Política Fiscal no Brasil, 1980-1988*, Série Política Fiscal 14, CEPAL, 1991.

se que no caso dos descontos e refinanciamentos, os fluxos líquidos de entradas e saídas de recursos deram lugar, em 1984, a valores negativos, ou seja, a uma retração do estoque real de crédito.

Todo o esforço de ajustamento corrente das contas fiscais, operado pela política econômica em 1983 e 1984, terminou por se mostrar absolutamente estéril frente às responsabilidades da política econômica na viabilização de mínimas condições de estabilidade para as variáveis macroeconômicas. A análise da Tabela 4.7 permite que sejam visualizadas as diversas dívidas do setor público e a evolução de seu estoque. Tomando-se os saldos médios dos estoques anuais, o conjunto da dívida pública ampliou-se, entre 1982 e 1984, de 36,9% para 55,8% do PIB. Quase dois terços desta expansão de 19 pontos percentuais teve explicação no Governo Federal e no Banco Central, cujas dívidas interna e externa explodiram no período. A primeira aumentou de 2,89 para 6,91% do PIB. Já a dívida externa cresceu de 7,19 para 14,45% do PIB.

O processo de centralização das negociações externas no Banco Central e a emergência de novos instrumentos financeiros como os Depósitos de Projetos implicaram numa nova configuração das relações financeiras, onde o Governo Federal passou a assumir grande parte do ônus privado na gestão da crise da dívida externa. Do ponto de vista das contas externas, toda a responsabilidade sobre as dívidas brasileiras, fossem elas da administração direta, das estatais, das empresas privadas ou mesmo dos bancos privados, passou a fazer parte do risco Brasil, mantendo apenas formalmente as características de contratos entre agentes individualizados. No âmbito financeiro, o mesmo processo tomou a forma de medidas de política econômica que viabilizaram aos agentes privados a fuga aos passivos denominados em moedas estrangeiras, através dos Depósitos Registrados em Moeda Estrangeira e dos Depósitos de Projetos.²⁹

O segmento composto pelas empresas estatais federais teve sua dívida elevada em 4% do PIB, passando, em 1984, a 27,72% do PIB. Estes números encobrem alguns movimentos altamente significativos. De um lado, a fonte externa de crédito, que havia sido elemento crucial do financiamento do investimento das empresas nos anos setenta se rompeu, como mostra o crescimento menor do estoque de dívida externa frente à interna.

²⁹ Este nova situação se estendeu da negociação no mercado financeiro ao campo político, dada a interveniência do Governo dos Estados Unidos e dos organismos multilaterais, mas atingiu até o aspecto jurídico, através das garantias governamentais a dívidas contraídas por entidades privadas. Ver: BIASOTO, Jr. G., *Op. cit.*

Este período marcou, também a primeira fase da transferência de dívidas contraídas pelas empresas estatais para o Tesouro Nacional, que honrou os avais por ele concedidos, através dos Avisos GB-588 e MF-30, instrumentos através dos quais o Banco do Brasil realizava o pagamento do serviço da dívida externa pelas estatais inadimplentes. Somente em 1984, cerca de 1,76% do PIB em pagamento de juros foram desembolsados pelas Autoridades Monetárias.

A execução das contas públicas durante o ano de 1984 teve uma importância muito grande do ponto de vista da análise da crise brasileira, notadamente no que ao diagnóstico sobre o processo inflacionário. O deficit público, medido pelo conceito de Necessidades de Financiamento do Setor Público, para o ano foi, em princípio, dimensionado em 1,6% do PIB, depois revisto para 2,5% do PIB. Como pode ser visto pela Tabela 4.8, mesmo tomando-se o valor revisto, o deficit de 1984 significava uma redução de 5% do PIB frente aos valores registrados em 1982, o que se configurava num vigoroso ajuste das contas públicas. Ainda mais importante é que setor público alcançara um superavit primário para o conjunto de suas contas de 5,1% do PIB. O baixo nível de deficit registrado tornava difícil apontá-lo como razão do processo inflacionário pela via da demanda. A dimensão do superavit primário reforçava esta perspectiva, devido à forte retirada de poder de compra que se realizava. As teses inercialistas partiam da constatação de equilíbrio das contas públicas para advogar pela natureza distinta do processo inflacionário brasileiro.

É necessário, no entanto compreender a real dimensão e o significado da política fiscal do início dos anos oitenta para as contas públicas e a economia brasileira. Num primeiro momento, o conjunto das contas foi utilizado como elemento autônomo de sustentação de demanda e, em medida muito maior, viabilizador do ajuste patrimonial do setor privado. O Estado do pacto desenvolvimentista, embora impossibilitado de colocar um novo projeto para o País, seguia sua lógica de socializar as perdas e atender aos principais interesses que ainda o sustentavam. Somente num segundo momento, onde a pressão do monitoramento exercido pelo Fundo Monetário Internacional e o rompimento do padrão de financiamento, baseado no endividamento externo, se sobrepuseram a quaisquer outras lógicas, um ajuste das contas correntes do setor público se tornou indispensável, o que se refletiu num expressivo superavit primário em suas contas.

O ajuste realizado pelo ex-ministro Delfim Netto mostrou apenas a enorme deterioração da capacidade do Estado em controlar suas próprias contas e o esgotamento das possibilidades de execução de políticas fiscais ativas. A compressão artificial de gastos com pessoal e demais custeios e o travamento do crédito às empresas estatais³⁰ seria revertida, logo no início de 1985, não pela permissividade governamental, da qual não poderia ser acusado o principal nome da nova equipe econômica, Francisco Dornelles, mas pela incompatibilidade entre os níveis de gastos reais de 1984 e a continuidade da mesma estrutura pública dos anos setenta. As demandas postas ao setor público continuaram sendo as mesmas que sempre se colocaram ao Estado do pacto desenvolvimentista. No entanto, a posição patrimonial do setor público mudara radicalmente depois da absorção de um conjunto de dívidas e do rompimento do padrão de financiamento que prevalecera até o início dos anos oitenta.

4.4.2. A Política Fiscal da Nova República: do Resgate da Dívida Social à Explosão da Dívida Pública.

O período de 1985 a 1989 foi caracterizado pelo descontrole das contas públicas e pela passividade da política fiscal dentro da política econômica. Do início extremamente rico para o debate em torno da questão, à paralisia do final do Governo Sarney, a política fiscal foi sendo confinada ao papel de coadjuvante de um processo, cujo objetivo central era impedir que a fuga de capitais e o descontrole hiperinflacionário se tornassem abertos. Nesta trajetória, o caráter da crise das contas públicas foi se transformando de financeiro em patrimonial, indicando a natureza mais profunda da crise do Estado do pacto desenvolvimentista. Vale notar que as diversas tentativas de controle e ordenamento do gasto público colidiram com os interesses privados e da máquina pública, impedindo que as inovações formais introduzidas entre 1986 e 1988 pudessem alterar qualitativamente a capacidade de ação estatal.

O biênio compreendido por 1985 e 1986 foi marcado por uma descompressão do gasto público, que houvera sido levado a níveis insustentáveis em 1984. As demandas que

³⁰ O expediente de retardar a concessão de avisos de prioridade para o endividamento externo foi utilizado de maneira generalizada, mas nos últimos meses do ano passou a ser insustentável. O impacto sobre o crédito só se realizou no início de 1985, mas é possível que as repercussões sobre a demanda já tivessem se realizado pela antecipação da execução das obras pelas empreiteiras.

se abateram sobre o Estado depois do período de contenção eram provenientes de diversas áreas, notadamente das sociais, campo onde as carências derivadas das ações públicas eram mais significativas. Através da Tabela 4.4 é possível verificar que as despesas com bens e serviços das Administrações Públicas conheceram elevação de 2,92% do PIB, em 1984, para 3,64% do PIB, em 1986. Os gastos com pessoal passaram de 6,28% para 7,8% do PIB, no mesmo período. Vale notar que a descompressão do gasto se deu particularmente nos Estados e Municípios, devido ao relaxamento das duríssimas restrições creditícias vigentes no período anterior. Deste modo, conquanto tenha se verificado uma recuperação das receitas públicas, a poupança governamental foi, pela primeira vez, negativa.

A recuperação dos investimentos públicas, associada à incapacidade de geração de poupança nas contas correntes produziu uma necessidade de recursos muito superior à verificada na primeira metade da década para o financiamento da ação estatal e formação bruta de capital fixo. A formação bruta de capital das Administrações Públicas, cuja média se situara em 2,04% do PIB, em 1983/84 passou a 2,82% do PIB, em 1985/86. Em 1986, a formação bruta de capital fixo situou-se em 3,19% do PIB, nível não verificado desde 1978.

O biênio 1985/86 apresentou-se como extremamente complexo para o setor produtivo estatal. O congelamento dos preços públicos, base da política econômica do ex-ministro Francisco Dornelles, levou as empresas a uma perda de receitas operacionais superior a 1% do PIB, em 1985, frente ao anos anterior. Apenas em 1986, depois de uma recuperação de preços ao final de 1985, e contando com a forte evolução das quantidades vendidas no período do Cruzado, as receitas conheceram recuperação significativa, cerca de 15% do PIB. Entretanto, o comportamento da receita, a queda da carga de juros e o aumento das transferências de capital do Tesouro, em 1986, foram insuficientes para incrementar os níveis de investimentos das empresas, que se fixaram em 3,1% do PIB, ainda 10% abaixo do patamar registrado em 1983/1984.

A enorme discussão travada, inclusive no seio do próprio governo, sobre a necessidade da retomada dos investimentos foi um dos principais exemplos da deficiência governamental no controle e direcionamento de suas empresas. A tese da estruturação de uma *holding* financeira, para potencializar a utilização dos recursos das empresas dos distintos grupos foi derrotada pela resistência das burocracias das empresas e pelos interesses privados articulados em torno das mesmas. A própria SEST retomou seu papel

de organizadora dos dados das empresas, depois da realização das ações definidas ao nível das suas burocracias. As iniciativas no sentido de recompor a estrutura de financiamento das empresas estatais acabaram limitadas à constituição do Fundo Nacional de Desenvolvimento, com recursos dos compulsórios sobre combustíveis e aquisição de veículos e aplicações obrigatórias dos grandes fundos de pensão, ambas com impacto efetivo apenas em 1987 e 1988.³¹

Os números do deficit operacional do biênio de 1985/86, medidos pelo critério de Necessidades de Financiamento do Setor Público, demonstram um afrouxamento na política fiscal austera realizada em 1984, sob o estrito monitoramento do Fundo Monetário Internacional. O superavit primário de 5,1% do PIB se reduziu a 2,75% do PIB, em 1985, e 1,67% do PIB, em 1986, como pode ser observado através da Tabela 4.9. Enquanto isso, o deficit operacional subiu de 2,5% para 4,65% do PIB, entre 1984 e 1985, retroagindo a 3,76% do PIB, em 1986, devido à recuperação das receitas, derivada do crescimento e da estabilidade de preços que deteve o "efeito Oliveira-Tanzi". É crucial notar que mais de 50% do deficit operacional de 1985 foi de responsabilidade das empresas estatais. Grande parte deste deficit, no entanto, já vinha definido pelas decisões de emissão de aviso de prioridade para o endividamento tomadas em 1984, o que demonstra a precariedade da contenção realizada naquele ano.

Se o período de 1985/86 foi marcado pela recuperação de uma parcela do gasto público e por uma expansão moderada e controlada do deficit, o triênio seguinte mostrou uma política fiscal inviabilizada por suas próprias deficiências na compreensão da inserção estatal na economia e pela fragilidade da capacidade das autoridades econômicas em dirigir a máquina pública. Embora o discurso fosse o do corte do deficit como principal elemento da política de estabilização, a incapacidade de gerenciar os conflitos internos ao aparelho estatal federal e a dificuldade em estabelecer parâmetros de comportamento macroeconômico para Estados, Municípios e empresas estatais levou a política fiscal a uma situação de completa passividade frente aos acontecimentos. O deficit de 3,76% do PIB, em 1986, elevou-se nos dois anos seguintes para alcançar, em 1989, 7,47% do PIB. Vale frisar que, diferentemente do biênio anterior, quando a variável deficit público não foi o elemento central da política econômica, a política fiscal do triênio 1987/89 foi expansionista apenas pela completa inadministrabilidade dos conflitos.

³¹ BIASOTO Jr., G. & F. A. OLIVEIRA, "O Déficit Público e a Política Fiscal em 1986". In: CARNEIRO, R. (org.), *A Política Econômica do Cruzado*, São Paulo, Bienal/UNICAMP, 1987, p. 177 a 208.

As contas do Governo Central passaram a mostrar uma forte tendência ao descontrole aberto a partir de 1987, indicando que nem mesmo as contas do Orçamento Geral da União se encontravam sob o domínio das autoridades econômicas. Através da Tabela 4.10 pode-se verificar que as contas do Tesouro Nacional, consolidadas com o fluxo de caixa do SINPAS, passaram de um deficit operacional de 1,39% do PIB, em 1986, para uma média anual de 3,74% do PIB, no triênio 1987/89. As despesas com salários ampliaram-se ano a ano, passando de 3,19%, em 1986, para 6,94%, em 1989, mostrando uma absoluta falta de controle sobre a política de pessoal³². No que toca aos gastos correntes e de capital, as despesas se elevaram de 4,68% a 5,99% do PIB, no mesmo período. Em que pese o discurso governamental da prioridade para o pagamento da dívida social, as despesas com benefícios previdenciários, caíram dos 3,47% do PIB, em 1986, para 2,67% na média do triênio, em decorrência das perdas geradas pelo processo inflacionário.³³

No período em pauta, as contas do Governo Central demonstraram uma trajetória de deterioração da capacidade de execução da política fiscal, que se mostraria inadiministrável ao longo do ano de 1989. Dois elementos merecem destaque. O primeiro deles é o custo da dívida pública. Os juros da dívida que haviam sido de 2,36% do PIB, em 1986, caíram a 1,63% do PIB, em 1987, mas se expandiram novamente, chegando a 3,48% do PIB, em 1989. Mas note-se que este último valor deveria representar, em termos reais, uma expansão ainda maior, dado que, a partir de 1989, os juros reais da dívida mobiliária passaram a ser obtidos pelo deflacionamento frente à inflação corrente e não à passada, o que ficou conhecido como deflacionamento pelo IPC em $t+1$.³⁴

O segundo exemplo é o *float*, ou o ajuste para o critério de financiamento. Em verdade, este item de ajuste das contas é composto por três elementos: a) os restos a pagar, despesas que pertencem a um orçamento mas só encontram liquidação financeira no ano posterior; b) despesas efetivadas no ano, mas referentes a exercícios anteriores; c) os

³² Note-se que, neste item, se combinam a ampliação do número de funcionários, benefícios de categorias específica e o enorme aumento dos Encargos Previdenciários da União (EPU), que representam um condicionante estrutural aos fluxos financeiros da União.

³³ Note-se que, diferentemente do ano do Cruzado, no período em pauta, a inflação desvalorizou as aposentadorias e pensões.

³⁴ Esta mudança metodológica tinha sólidas razões técnicas, dado que se vivia um período de elevada inflação, com tendência ao descontrole e a taxa de juros percebida como real era a referente ao BTN futuro e não ao BTN do mês. A utilização dos juros deflacionados pelo IPC em t significaria um déficit operacional de 12% do PIB e juros de 9% do PIB.

empenhos cancelados; e d) diferenças de critérios contábeis entre os valores do Tesouro e os captados pelo Banco Central ³⁵. A Tabela 4.10 mostra que os valores foram crescentes ao longo do período, passando de 2,57% do PIB, em 1986, para 5,51% do PIB, em 1989. O significado fiscal desta elevação é a ampliação da distância entre o orçamento e a execução financeira, mas a sua razão mais profunda é a deterioração da capacidade de controle das contas públicas, passando ao caixa toda a responsabilidade sobre o gerenciamento dos desequilíbrios da estrutura do setor público e de sua máquina ³⁶. Note-se que, a percepção desta situação levou o Plano Verão a incluir, dentro de seu elenco de medidas, a necessidade de autorização de uma programação financeira prévia para a realização dos empenhos pelas unidades gestoras.

A deterioração da capacidade de intervenção estatal levou as antigas políticas de crédito direcionado a se esvaziarem ou a assumirem um caráter completamente passivo. Os subsídios e subvenções ao setor privado passaram a atender diretamente às demandas dos agricultores por redução da correção monetária, como em 1987, ano onde se registrou o maior valor da série, 0,76% do PIB. Neste ano, os subsídios à agricultura atingiram cerca de 0,5% do PIB. As despesas do Orçamento de Crédito experimentaram forte declínio ao longo do período. Do nível de 2,1% do PIB, atingido em 1987, as despesas caíram a 0,63% do PIB, em 1989.

A passividade da política fiscal acabou se mostrando de forma mais acabada justamente no segmento que deveria ser o mais efetivo no período: os planos de saneamento financeiro dos setores siderúrgico e elétrico. Em 1987, as transferências de capital do Tesouro para as empresas subiram a níveis três vezes superiores aos registrados durante a década, atingindo 2,35% do PIB. Em 1988, as transferências ainda se situaram em níveis elevados, 1,88% do PIB. Os recursos decorrentes dos planos de saneamento acabaram se perdendo por diversas vias, dentre as quais a mais importante foi a das despesas com salários, que passaram de 2,1% do PIB, em 1986 a 3,7% do PIB, em 1989. Deste modo, o investimento das empresas, depois do crescimento de 0,47% do PIB, em 1987, frente ao ano anterior, declinou 0,5% a cada ano, em 1988 e 1989, chegando, neste

³⁵ Note-se que a referência de análise é NFSP acima da linha, que toma todas as contas, exceto juros, pela execução orçamentária. Como as contas têm que se encontrar com a mensuração abaixo da linha, pelo financiamento, os compromissos não honrados devem ser deduzidos.

³⁶ Cabe frisar que não é apropriada a identificação do float com a idéia de orçamento reprimido, dado que nele estão compreendidas despesas que correspondem a ações que ainda se conservam no âmbito da União de maneira meramente formal.

último ano, a 2,7% do PIB, como pode ser observado através da Tabela 4.11. Do ponto de vista do deficit das empresas, os aportes do Tesouro fizeram com que o mesmo se reduzisse a menos que 1% do PIB, em 1987 e 1988, para voltar, em 1989, a níveis elevadíssimos, 2,6% do PIB, na ausência dos aportes e sendo as empresas submetidas a uma perda de receitas superior a 1,5% do PIB, em decorrência do Plano Verão e da subcorreção realizada no segundo semestre do ano.

As contas dos Governos Estaduais e Municipais representaram um dos mais fortes pontos de tensão dentro da política fiscal e de controle macroeconômico do período em pauta. Este grupamento que havia registrado um deficit máximo de 0,42% do PIB, até 1984, passa a fugir ao controle. Após deficits próximos a 1% do PIB em 1985/86, este segmento chegou a registrar necessidades de financiamento de 1,67% do PIB, em 1987, reduzidas à média anual de 0,49% do PIB em 1988/89. O desequilíbrio em pauta ocorreu mesmo na presença de uma forte expansão das receitas, que passaram de 11,4% do PIB, em 1986, para 13,3% do PIB, em 1989. Em verdade, os gastos correntes das esferas subnacionais tiveram uma acentuada e contínua expansão. As despesas com pessoal passaram de 5,1% a 6,1% do PIB, enquanto as despesas com materiais e serviços saltaram de 1,8% para 2,5% do PIB.

A principal fonte de atritos entre a política econômica e as Administrações Estaduais e Municipais, no período, residiu, no entanto, na composição das fontes de recursos para a realização dos investimentos, especialmente no tocante aos Estados. A dívida mobiliária e os bancos estaduais compunham uma peça de permanente tensão dentro do mercado financeiro, devido à vulnerabilidade de ambos e às constantes imposições de participação do Banco do Brasil, através da GEROF, na gestão das dificuldades de financiamento da primeira e do Banco Central nas crises das instituições bancárias estaduais.

Durante o período de 1985/86, as instituições bancárias estaduais acabaram sendo sobre-utilizadas na tarefa de financiar os Tesouros Estaduais para a realização de grandes programas de investimento. Durante o biênio, a formação bruta de capital fixo dos Estados representou 50% do total das Administrações Públicas. A deterioração ocasionada à operacionalidade das instituições financeiras estaduais acabou por se resolver numa operação de saneamento financeiro, realizada em 1987, onde foram injetados recursos no valor de cerca de 1,3% do PIB, que aliás, foram, em parte, imputados ao deficit de 1986,

como se pode notar através das Tabelas 4.12 e 4.13. Note-se que a questão tem raízes ainda anteriores. A restrição creditícia imposta aos governos estaduais pela Resolução n. 831, em 1983, e sucedâneos, aliada às dificuldades de receitas e rolagem da dívida externa, acabaram por atribuir aos bancos estaduais uma participação na gestão de caixa dos Tesouros Estaduais para a qual eles certamente não estavam preparados.

Se a política fiscal demonstrou-se completamente passiva durante o período, a estrutura de financiamento apresentou desagregação ainda maior. O processo de recentralização da dívida na área federal, que já vinha se realizando através da responsabilização do Tesouro e do Banco Central pela dívida externa contratada pelas entidades públicas, passou a um nível ainda mais acentuado com a centralização da dívida interna no Governo Federal. Sobre a dívida mobiliária passaram a desaguar todas as pressões de um pacto de desenvolvimento comandado pelo Estado e de um padrão de financiamento que haviam desmoronado.

Tomada em seu conjunto, a dívida estatal sofreu pequena redução entre 1985 e 1989, tendo experimentado expressiva alteração em sua composição. É importante advertir que foi tomada como base, para a análise desta evolução, o conceito de Dívida Líquida do Setor Público, tendo os dados sido submetidos a um tratamento específico, que apropria as variações cambiais enquanto mudança da posição da entidade endividada frente ao conjunto dos agentes econômicos ³⁷. A Tabela 4.14 mostra que a dívida interna aumentou de 20,56% do PIB, ao final de 1985, para 26,19% do PIB, ao final de 1989. A dívida externa, ao contrário, experimentou queda de 30,51% para 23,06% do PIB, no mesmo período. Note-se que, apenas em parte pode-se creditar tal comportamento à evolução do câmbio, que se valorizou em 1989, dado que ao final de 1988, ano correntemente usado como parâmetro para o diagnóstico de atrasos cambiais, a dívida externa já havia caído para 28,53% do PIB. Deste modo, a dívida interna que representava, em 1985, 40,3% da DLSP, subiu a 53,2%, em 1989.

³⁷ Todos os saldos de dívidas externas foram convertidas pelas paridades cambiais dos meses respectivos para a passagem para a moeda nacional. Os valores foram comparados ao PIB valorizado a preços do mês específico, no qual o estoque aparece pelo IGP-DI centrado. As tabelas publicadas pelo Banco Central publicam a dívida externa em dólar dividida pelo PIB, em dólares de 1985, congelando os efeitos das variações cambiais. O critério do Banco Central o aproxima da metodologia do NFSP, mas deixa de captar um efeito econômico da maior relevância.

O processo de centralização da dívida no Governo Federal e no BACEN teve cores ainda mais dramáticas. Entre 1985 e 1989, a dívida global aumentou de 18,66% para 23,59% do PIB, como mostra a Tabela 4.14. Dentro deste movimento, a dívida interna aumentou de 7,39% para 9,3% do PIB, enquanto a dívida externa evoluiu de 11,28% para 14,29%. Esta expansão da dívida externa não significa nenhuma forma de recomposição das condições de financiamento, mas apenas a retenção do movimento de fechamento de câmbio realizado pelos devedores em moeda estrangeira não remetidos devido às duas moratórias realizadas no período. Não por acaso, estes recursos se acumularam no passivo do Banco Central entre meados de 1987 e 1988, num primeiro momento, voltando a crescer no segundo semestre de 1989, quando nova inadimplência externa teve lugar ³⁸. Diversas formas de conversão de dívidas das empresas estatais em dívidas da União, grande parte das vezes na figura do Banco Central, concorreram para a expansão das dívidas registradas.

O elemento de maior relevância, no entanto, foi a evolução da dívida interna, que passou a minar todas as condições de controle macroeconômico que se tentassem. Embora a expansão da dívida líquida interna tenha se situado em 1,9% do PIB, nos quatro anos em pauta, diversos movimentos encobriam uma situação muito mais desfavorável para o setor público federal. De um lado, a dívida mobiliária junto ao público aumentou de 11,55% do PIB, em 1985, para 16,41% do PIB, ao final de 1989 ³⁹. Mais que isto, neste período colocou-se em dúvida a própria noção de dívida líquida, dado que a qualidade e natureza dos haveres do Banco Central passavam a gerar dúvidas sobre sua solvência. Este haveres, que se situaram entre 6 e 10% do PIB, no período, eram compostos de créditos ao setor agrícola, haveres contra as empresas estatais, operações de salvamento dos bancos estaduais e federais. Neste contexto, vale atentar para a dívida bruta, para aferir a posição financeira futura do Estado. Esta comparação levaria a uma expansão de 14,2% do PIB, em 1985, para 18,5%, em 1989, colocando uma nova dimensão para a fragilidade das contas públicas.

³⁸ É importante notar que as moratórias externas levaram muitas entidades públicas a um processo de inadimplência externa, onde os recursos em moeda nacional também não foram depositados junto ao Banco Central. Diversas empresas usaram a via do pagamento, com deságio, diretamente junto ao credor externo.

³⁹ Note-se que poderia ser acrescido a este valor, 0,45% do PIB relativos ao item outros depósitos no BACEN, como os depósitos de poupança realizados nas SBPE, não utilizados no financiamento imobiliário, e dirigidos ao Banco Central. Estes recursos chegaram a significar mais de 2% do PIB, sendo uma outra forma de dívida pública.

Este período final dos anos oitenta foi, também, singular no sentido de mostrar o duplo caráter da dívida mobiliária no caso brasileiro. A expansão dos patamares inflacionários e a enorme instabilidade vivida em 1988 e 1989 deu lugar à necessidade da política econômica utilizar recurso da dívida mobiliária como forma de dar mínima constância aos fluxos financeiros. A Tabela 4.15 mostra que os títulos da dívida federal em poder do público aumentaram sua participação de 33% do M4, em final de 1987, para quase 47%, ao final de 1989.⁴⁰ O caminho inverso foi trilhado pelos títulos privados e pelo M1. A expansão da dívida em mercado acabou respondendo muito mais à necessidade de manutenção do funcionamento do sistema financeiro, dada a paralisia posta ao setor privado, que a de financiamento público. A fixação dos juros em patamares elevadíssimos visava compensar a manutenção dos recursos em moeda nacional e impedir o desordenamento dos mercados de insumos e mercadorias, muito ao contrário do que premiar os financiadores do Tesouro Nacional.

Não resta dúvida de que, ao final do Governo Sarney, as condições de execução da política fiscal eram as piores possíveis. O déficit superior a 7% do PIB indicava a completa ausência de condições do setor público em controlar as demandas a ele colocadas, agora provenientes de um conjunto de agentes econômicos e políticos mais diversificado do que antes. A chantagem dos financiadores da dívida pública, o peso dos interesses regionais, postos diretamente sobre a União ou através do saneamento financeiro aos bancos estaduais, os compromissos com as áreas sociais passaram a se somar aos costumeiros interesses que se encrustraram no Estado, ainda na vigência plena do pacto desenvolvimentista. Pior, no entanto, o fato de que a grande peça ativa da política econômica passou a ser justamente a fixação dos juros através da dívida mobiliária, com o objetivo central de controlar a fuga da moeda para aplicações externas e para impedir a agudização dos movimentos especulativos. Da multiplicidade de demandas emergia a completa paralisia da política econômica.

A dimensão da crise contrariou, no entanto, as teses que pretendiam encontrar explicações exclusivas para o desequilíbrio das contas públicas. Ficou claro que estavam em causa os gastos reais, a capacidade de arrecadação, a situação patrimonial do Estado, incluída a dimensão e custo de suas dívidas, e sua própria arquitetura. O caráter difuso das

⁴⁰ Os títulos estaduais e municipais experimentaram processo de expansão também bastante forte, passando de 5,8% para 10% do M4, no mesmo período.

pressões que se colocavam sobre o Estado não permitia, no entanto, divisar os consensos possíveis em torno das questões essenciais.

4.4.3. Anos Noventa: do Fracasso do Ajuste do Plano Collor às Propostas de Reforma do Estado.

Os anos noventa foram, contraditoriamente, palco, ao mesmo tempo, do primeiro resultado operacional superavitário do setor público e do fortalecimento da tese de que a reforma do Estado era o maior condicionante da estabilização da economia. Em verdade, a condução da política fiscal, nos anos oitenta e início dos noventa, tornou evidente que, sob a mesma estrutura egressa do Estado do pacto desenvolvimentista, seria impossível conduzir o setor público a um equilíbrio fiscal de mais largo prazo. Deste modo, as mudanças constitucionais e organizacionais do Estado seriam a forma de ajustar estruturalmente as contas públicas. No entanto, tanto os atos efetivos quanto as propostas, dos mais diferentes setores, inclusive as governamentais, não conseguiram mais do que tornar transparente a incapacidade dos diversos segmentos sociais em produzir uma proposta abrangente para uma nova inserção estatal na economia.

A análise do diagnóstico e das medidas implementadas através do Plano Collor podem sintetizar as questões que se colocavam àquela altura. O ataque a três elementos era essencial para a viabilização de um plano de estabilização no ambiente hiperinflacionário dos primeiros meses de 1990: a quebra da trajetória de elevação do patamar inflacionário, o controle da liquidez diária dos ativos financeiros e a reversão das expectativas sobre o descontrole das contas públicas. As medidas efetivamente tomadas para enfrentar as duas primeiras foram o congelamento de preços e salários e a retenção de ativos financeiros. Quanto à reforma fiscal, um poderoso conjunto de medidas foi adotado no sentido de reverter o enorme déficit previsto, cerca de 8% do PIB, para um superavit de 2% do PIB. Mas é importante atentar para o fato de que a instalação do Governo Collor indicou, também, a perspectiva de mudanças no modelo econômico. As reservas do mercado interno para produtos e produtores deveriam dar lugar a uma ampla abertura comercial. Ao mesmo tempo, a privatização e o enxugamento da máquina pública deveriam sepultar a antiga inserção do Estado dentro do pacto desenvolvimentista, substituindo-a pela iniciativa

privada, interna e externa, na perspectiva de um fortalecimento do livre mercado. Vale dizer, os pilares do pacto desenvolvimentista é que estavam em jogo.

As medidas destinadas a reverter o estado de confiança na área fiscal contemplaram diversos dos diagnósticos sobre a crise fiscal brasileira, atacando em diversas frentes. De fato, as medidas tomadas logo na posse do novo governo, e durante os seus primeiros meses, foram extremamente amplas, envolvendo a desvalorização do estoque de dívidas, aumento de receitas, redução da partilha com Estados e Municípios, reforma patrimonial com a venda de imóveis e a privatização de grandes empresas e medidas de contenção de gastos, notadamente nas despesas com pessoal, através da demissão de funcionários. Note-se que a proposta de nova forma de ação do Estado envolvia rompimentos com alguns dos elementos básicos da antiga estruturação do Estado e de seu relacionamento com os pólos regionais de poder, como pode ser notado pela substituição do Ministério do Interior por uma Secretaria de Desenvolvimento Regional.⁴¹

Três medidas de caráter patrimonial merecem destaque. A primeira delas foi a criação dos Certificados de Privatização. Os CP seriam adquiridos pelas instituições financeiras de forma compulsória, sendo sua utilização como título financeiro permitida apenas na aquisição de empresas estatais a serem vendidas dentro do Programa Nacional de Desestatização. Ao dispor de uma moeda de realização exclusiva, as estatais poderiam ser vendidas sem as perdas decorrentes da situação recessiva em que a economia fatalmente se encontraria durante o ano de 1990. Quanto aos agentes prejudicados, as instituições financeiras, a aquisição de um papel a ser desagiado seria sua retribuição aos vários anos de sobrelucro viabilizados pelo processo inflacionário.

As duas outras medidas relacionam-se ao estoque de riqueza acumulado em títulos da dívida pública. A primeira delas foi a instituição de uma tributação do tipo *once for all*, através do IOF, sobre todos os ativos financeiros, fazendo o papel de um imposto sobre o patrimônio, embora parcial. Note-se que o IOF foi o escolhido por estar isento de partilha com os outros níveis de governo⁴². O segundo elemento do grande acerto patrimonial foi o

⁴¹ Em princípio, a mudança deveria implicar na extinção de várias ações federais nos Estados, como eletrificação rural, dragagem de rios, perfuração de poços, dentre outras, que deveriam passar a ser de responsabilidade de Estados e Municípios. A pressão pela continuidade do mesmo estilo de ação federal fez com que, rapidamente, a Secretaria retomasse todas as ações do antigo Ministério. Mesmo órgãos extintos pelo Plano Collor, como o DNOS, a SUDECO, e a SUDESUL, voltaram a atuar.

⁴² Isto não é verdade apenas no caso do IOF sobre o ouro, partilhado com o Município de origem.

expurgo de parte da correção monetária através da fixação da variação do BTN em cerca de 44%, enquanto a inflação de março fora de 73%. Nos dois casos, tratou-se de uma vigorosa transferência de capital do setor privado ao setor público, cuja realização já era, aliás, antecipada pelos agentes econômicos como inevitável.

Durante o ano de 1990, no entanto, o caráter inovador de algumas das medidas foi sendo esterilizado por aspectos não previstos e com a realidade do Estado que persistia sendo o mesmo, dada a incapacidade governamental em construir novos consensos. O primeiro naufrágio se deu justamente com a principal vedete das medidas patrimoniais, a privatização via CP. Em verdade, constatou-se que a participação das instituições financeiras era tão grande dentro dos compradores compulsórios de Certificados de Privatização que a venda das empresas se realizaria majoritariamente para entidades públicas. Mas pior que isto, as instituições oficiais estaduais e federais, salvo honrosas exceções não tinham a mínima condição de adquirir os CP, dada a fragilidade de sua posição patrimonial. Logicamente, este estilo de privatização não iria interessar aos principais interesses inseridos no processo. Nem os bancos privados desejam grande participação na área produtiva, nem seria desejável que se verificasse um processo de conglomeração capitaneado por entidades financeiras públicas.⁴³

Rapidamente, a privatização passou a ser viabilizada com a inclusão de outras moedas, muitas delas desconhecidas como as Dívidas Vencidas Renegociadas (DVR), que não passavam de obras e serviços não pagos a empreiteiros e fornecedores no final do Governo Sarney, ou os Títulos da Dívida Agrária (TDA), dos quais o Tesouro Nacional não possuía registro. De todo modo, o atrativo inicial, de fazer a privatização sem ônus patrimonial ao setor público, se perdeu numa mera operação de troca de patrimônio por dívidas, gerando reduzidíssimos impactos fiscais. Novamente a produção de novos consensos em torno da inserção pública cedeu espaço à mera troca de posição entre o setor público e o privado.

A revisão das práticas de ação estatal também seria rapidamente questionada pelos fatos. Duas medidas tomadas nos primeiros meses indicam que nem a natureza do Estado mudara, nem as terapias haviam se alterado. A primeira delas foi a edição da Resolução n.

⁴³ Sobre o veto dos interesses do pacto desenvolvimentista, no caso da conglomeração financeira-industrial do Banco do Brasil, ver FIORI, J. L., *Para uma Economia Política do Estado Brasileiro*, TDI/IESP n. 11, São Paulo, FUNDAP, 1993

1718 do Banco Central do Brasil, de abril de 1990, no sentido de estabelecer normas mais rígidas de controle sobre o endividamento de Estados, Municípios e empresas estatais que as constantes da Resolução n. 1469, de janeiro de 1989, dentro do mesmo espírito da Resolução n. 831, de 1983. A segunda medida foi um Decreto Presidencial, de maio de 1990, que estabeleceu um corte linear de 10% para todas as despesas correntes e de capital das empresas do setor produtivo estatal. Nos dois casos, a incapacidade de gerenciamento levou a medidas da mesma natureza das dos anos oitenta.

É fundamental notar que, apesar de todos os problemas, a política econômica logrou, durante alguns meses, uma reversão nas expectativas sobre o desequilíbrio do setor público. Um razoável consenso com respeito ao reequilíbrio das contas públicas firmou-se quando a Execução Financeira do Tesouro Nacional⁴⁴ manteve-se superavitária mesmo com o término do prazo para pagamento de impostos em Cruzados Novos. Apesar dos fortes déficits ocorridos nos três primeiros meses do ano, o resultado de caixa do Tesouro acabou sendo, pela primeira vez, superavitário, tendo se situado em 0,4% do PIB, para o conjunto do ano de 1990. Na mesma época, as projeções de déficit operacional para o ano de 1990 foram fixadas num resultado superavitário de 1,22% do PIB.⁴⁵

A análise das contas do Orçamento Geral da União para 1990, pode mostrar alguns traços das mudanças introduzidas na política fiscal, que o levaram a apresentar um superavit operacional de 2,5% do PIB. O elemento a merecer maior destaque é justamente o custo da dívida pública. Os encargos financeiros líquidos que, de 1986 a 1989, alcançaram a média de 2,4% do PIB, experimentaram comportamento negativo em 0,94% do PIB. Em verdade, a apropriação de um juro negativo é legítima para um conceito como o NFSP, porque significa uma mudança na posição relativa entre financiador e financiado, mas não se sustenta enquanto mudança estrutural do regime fiscal, a não ser marginalmente pela redução do estoque sobre o qual incidirão juros no futuro. São dignas de nota algumas reduções de gasto que, ao que parece, acabaram se tornando estruturais. Os subsídios e subvenções, as transferências de capital para as empresas e as despesas do orçamento de crédito conheceram reduções violentas. O fim do monopólio do trigo e a queda do crédito à exportação jogaram papel importante neste campo.

⁴⁴ Frise-se que deste conceito de déficits não fazem parte as receitas e despesas que compõem o fluxo de caixa do SINPAS. Note-se, também, que os dados relativos aos encargos financeiros são apenas os efetivamente desembolsados, daí decorrendo a redução a quase zero deste item da despesa, devido ao alongamento de prazos imposto pelo Plano Collor.

⁴⁵ Nos dois casos, a relação citada refere-se ao PIB da época, e não aos números revistos pelo IBGE.

No que toca às contas reais a gestão fiscal de 1990 realizou um forte ajuste de receitas e manteve um patamar de despesas semelhante ao dos anos anteriores. A grande variável de ajuste das contas públicas foi, certamente a expansão das receitas de quase 5% do PIB, cerca de 0,9% do PIB derivados do IOF extraordinário sobre a riqueza. Na área da despesa, os gastos com pessoal se reduziram em 0,9% do PIB, frente ao ano anterior mas ainda conservaram-se num patamar de 6% do PIB, muito superior aos anos anteriores ⁴⁶. Já os demais gastos de custeio e capital situaram-se em nível semelhante ao de 1989, superior aos outros anos da série. Frise-se, também, que, neste ano, devido à redução da inflação e à entrada em vigência de alguns dispositivos constitucionais, os benefícios previdenciários sofreram incremento de 0,86% do PIB.

Os demais componentes das Necessidades de Financiamento do Setor Público experimentaram desempenho deficitário, em 1990, levando o superavit global a se situar em 1,42% do PIB. As empresas estatais tiveram suas contas altamente comprometidas por suas receitas que enfrentaram queda de cerca de 3% diante do ano anterior, chegando a 11,1% do PIB, o pior comportamento da série. Isto decorreu da insuficiência dos ajustes tarifários na entrada do Plano Collor I, frente à defasagem acumulada em 1989, associada à redução de quantidades vendidas, derivada do processo recessivo que se seguiu ao Plano. Mesmo com redução de juros pagos pela metade e enormes cortes em pessoal e investimentos, as contas das empresas encerraram o ano com deficit de 0,66% do PIB.

O controle das finanças dos Estado e Municípios foi, sem dúvida, um dos fatores de comprometimento da credibilidade da política fiscal e financeira do início do Governo Collor. A restrição à rolagem integral dos serviço das dívidas, realizado através da Resolução 1718, conseguiu reduzir a dívida bancária em 0,04% do PIB, como mostra a Tabela 4.12. No entanto, os atrasos no pagamento das dívidas em moeda estrangeira, dada a moratória externa, e uma expansão de 0,36% do PIB das dívidas mobiliárias, geridas através dos bancos estaduais ⁴⁷, viabilizaram que o deficit se elevasse a 0,39% do PIB. A explosão pós-eleitoral da questão do refinanciamento destas dívidas através da troca de títulos estaduais com Letras do Banco Central acabou por colocar em dúvida a capacidade de resistir às pressões, até então apresentada pela equipe econômica, que garantiria

⁴⁶ Vale observar que o elemento determinante da redução foi a contenção dos reajustes até setembro, o que se tornou possível devido aos enormes descalabros das correções salariais do final do Governo Sarney.

⁴⁷ Importante frisar que a administração da dívida estadual e municipal foi profundamente alterada com a retirada da GEROF do Banco do Brasil da função exercida, de dar liquidez aos papéis. Com isto, os bancos estaduais tiveram um envolvimento total com a colocação e rolagem das dívidas.

reiteradamente que não haveria socorro aos descalabros realizados pelos governos estaduais. Note-se que a discussão se remete à própria natureza das relações políticas e econômicas. Barrar a expansão do endividamento de entidades que são juridicamente autônomas exigiria um grau de consenso ou de força não disponíveis no cenário brasileiro. Obstaculizar o auxílio do Banco Central aos bancos estaduais seria impedi-lo de cumprir seu papel de emprestador de última instância do sistema e correr o risco de um colapso financeiro global.

A partir da avaliação de que o ajuste fiscal do Plano Collor tivera caráter conjuntural, tornou-se hegemônica a tese de que a revisão constitucional e a reforma da presença estatal na economia seriam as condições indispensáveis ao equacionamento das finanças do Estado. No entanto, a análise das contas públicas de 1991 a 1993 não demonstra que os déficits sejam inevitáveis. Ao contrário, nos três anos, os resultados primários foram superavitários e os déficits operacionais foram pequenos: 0,2%, 2,71% e 0,94% do PIB, respectivamente. Note-se que, no caso de 1992 e 1993, nenhuma medida de desvalorização de dívidas teve lugar.

No caso das contas do Orçamento Geral da União, as linhas gerais delineadas no ano de 1990, na redução da intervenção estatal foram mantidas. Subsídios, subvenções, transferências de capital às estatais e despesas do orçamento de crédito foram mantidas em níveis muito inferiores aos dos anos oitenta, algumas passaram a ter caráter quase residual. Os salários foram fortemente reduzidos, cerca de 1,5% do PIB, passando a se situar no patamar de 4,6% do PIB durante o triênio 1991/93, similar ao verificado em 1988. Vale destacar, também, a redução da conta juros e a permanente tendência de aumento nos benefícios previdenciários, que se elevaram a 4,65% do PIB, em 1993. Os resultados em termos de déficit operacional foram de 0,08% do PIB, em 1991, 1,14% do PIB, em 1992, e 0,66% do PIB, no último ano da série.⁴⁸

As empresas estatais tiveram comportamento bastante favorável ao longo do período 1991/93, incorrendo em déficits operacionais moderados que não ultrapassaram 0,9% do PIB. Destaque-se que, em 1991 e 1993, as estatais federais tiveram superávites operacionais, mais que compensados pelas necessidades de financiamento das empresas estaduais e municipais. Embora a série tenha sua comparabilidade prejudicada pela

⁴⁸ As despesas de capital que tinham se recuperado fortemente em 1990, atingindo 2,4% do PIB, voltaram a sofrer com as restrições ao gasto, mantendo-se entre 1,5 e 1,8% do PIB, ainda superior aos níveis de 1987/89.

mudança do universo do setor produtivo estatal, é fácil verificar que a recomposição de preços realizada no Plano Collor II viabilizou uma forte expansão das receitas operacionais, em 1991. A nova recomposição, realizada ao final de 1991, protegeu as receitas das empresas em 1992, mas as do ano seguinte foram erodidas pelo atraso tarifário que se estendeu até o último trimestre do ano. Os dados da Tabela 4.11 demonstram a redução de importância das empresas após a privatização, notadamente a queda do investimento a 1,56% do PIB, em 1993.

As finanças dos Estados e Municípios continuaram atadas aos acontecimentos políticos. Após a obtenção de um superavit de 0,71% do PIB, em 1991, as necessidades de financiamento subiram a 0,67% do PIB, em 1992, passando a um quase equilíbrio em 1993. Note-se que a persistente queda das receitas tributárias, de 9,06% do PIB, em 1990, para 6,99% do PIB, 1993, tem levado a uma retração dos investimentos, custeios e, em menor medida, dos salários das esferas subnacionais de governo.

A evolução das dívidas do setor público durante o período mostrou-se extremamente favorável. O total da Dívida Líquida do Setor Público caiu de 43,8% do PIB, ao final de 1991, para 35,2% do PIB, ao final de 1993, como pode ser verificado através da Tabela 4.16. Tanto as empresas estatais quanto o Governo Federal tiveram redução de 5% do PIB em suas dívidas. No primeiro caso, a limpeza de passivos derivada do processo de privatização foi fundamental, conquanto tenha se iniciado um processo de retorno das maiores empresas ao mercado de crédito internacional. No segundo, o aumento das reservas internacionais foi elemento fundamental na redução de 12% do PIB da dívida externa líquida do Governo Federal e do BACEN. O movimento conjunto da dívida mobiliária para o controle da conversão da moeda externa em interna resultou numa expansão de quase 6% do PIB da dívida mobiliária fora do Banco Central. Note-se que os Estados e Municípios aumentaram suas dívidas globais de 8,3% para 9,8% do PIB, ultrapassando pela primeira vez o Governo Federal. Esta elevação se deu através das dívidas mobiliária e bancária.

De grande relevância na discussão da dívida mobiliária e de seus impactos sobre a economia brasileira é a sua participação dentro do mercado financeiro. O excessivo peso dos títulos públicos dentro dos meios de pagamento, no conceito ampliado, sempre foi tomado como um aspecto negativo, especialmente vinculado às deficiências e ao gigantismo do Estado. No entanto, não há como deixar de reconhecer que o papel da dívida foi

constitutivo do próprio mercado financeiro, aspecto que foi agravado pela crise de confiança na moeda nacional.

A análise dos meios de pagamento, que aqui é realizada desde 1987, devido à consistência entre as séries, indica uma posição singular da dívida mobiliária. A Tabela 4.15 mostra que, até a decretação do Plano Collor, os títulos da dívida mobiliária federal em poder do público tiveram uma participação no conceito ampliado de moeda, o M4, sempre superior aos 32%, tendo, em vários momentos se aproximado dos 50%. Note-se que o conceito de dívida em poder do público é mais restritivo que o analisado anteriormente, de dívida fora do Banco Central. Neste último caso, estão também computadas as carteiras de títulos das instituições, enquanto quando se fala em dívida em poder do público, aquelas carteiras estão expurgadas, restando apenas o que está efetivamente com os tomadores. Também cabe destaque ao fato de que, somados os títulos da dívida estadual e municipal aos títulos federais, a dívida do setor público chegou a representar 58% do M5.

Esta situação ganhou forte reversão a partir de março de 1990, com a implantação do Plano Collor. A partir deste momento, os títulos públicos só ultrapassaram a participação de 20% no total do M5 em 1992 e 1993, após o término da devolução dos Cruzados Novos e completado um intenso processo de ingresso de capitais com incremento das reservas em moeda estrangeira. Durante este período, os títulos federais chegaram a representar tão somente cerca de 6% do M5. Note-se que não se poderia dizer que a realidade da dívida mobiliária federal reaparece nos Valores a Ordem do Banco Central, dado que este componente do M5 incorpora retenções de todos os tipos de ativos financeiros.

Um elemento a destacar é o crescimento da participação dos títulos privados dentro do M5. Este fenômeno é contemporâneo do crescente descrédito na dívida pública e se mostrou com maior intensidade a partir de junho de 1990, quando a participação destes títulos retornou a níveis vigentes em 1987. Desde este momento o crescimento foi contínuo, chegando a superar 8% do PIB, em 1992 e 1993.

Embora existam dúvidas quanto à manutenção desta tendência, não há como deixar de notar que os títulos da dívida pública não têm mais a preponderância de que sempre desfrutaram, especialmente pelo seu papel de estruturadores do próprio mercado financeiro.

De fato, o descrédito na solvência do Estado e na manutenção dos contratos e dos prazos do sistema em geral, e dos títulos públicos, em particular, não poderia deixar de ter seus efeitos sobre as operações em mercado. Mas cabe perguntar se esta é apenas uma reação defensiva ou significa uma redução da dependência que sempre caracterizou o sistema financeiro nacional.

As contas públicas do período que se seguiu ao Plano Collor foram, é certo, extremamente mais equilibradas que as contas dos anos oitenta. No entanto, a perseguição do equilíbrio fiscal levou à percepção de que as medidas possíveis, dentro do ambiente institucional já haviam se esgotado. O custo das medidas do ponto de vista da capacidade de intervenção estatal e da prestação de serviços à população foi elevado e, mesmo assim, não se havia recomposto a capacidade de fazer política fiscal, pelo contrário. A emergência do IPMF e do Fundo Social de Emergência atestaram-no de forma irretocável.

A análise da política fiscal durante o período de 1990 a 1993, mostra, paradoxalmente, que, embora ela tenha se caracterizado por contas razoavelmente equilibradas, a dimensão do rompimento da capacidade de intervenção estatal a transformou numa variável passiva da política econômica. A incapacidade de articulação de novos consensos deu às medidas do Governo Collor um caráter meramente voluntarista, tendo os interesses econômicos e políticos sucesso em sua esterilização. O choque contra as forças presentes no arco de alianças que sustentou o pacto desenvolvimentista, notadamente os interesses regionais e agrícolas mostraram o poder de veto de que estes setores ainda dispõem. Nenhum novo consenso que desse suporte a uma nova forma de inserção estatal foi construído, inviabilizando tanto a política fiscal que se tentava implementar quanto o próprio modelo econômico proposto. Desta forma, o equilíbrio a qualquer custo das contas fiscais reflete a crise do papel do Estado.

4.5. Conclusões

A condução da política fiscal, durante os anos oitenta e início dos noventa, refletiu a própria crise do Estado do pacto desenvolvimentista. Os instrumentos de intervenção estatal sofreram, no curso da crise, inédita deterioração, passando a agir a reboque do processo, impotentes ante o aprofundamento do questionamento à natureza do Estado e às

suas condições em gerir o padrão de desenvolvimento que se desagregava. Na realidade, o Estado limitou-se a operar uma política fiscal meramente passiva, de natureza diametralmente oposta àquela que demonstrou enorme capacidade de intervenção e alavancagem, nos anos setenta.

A crise econômica colocou em evidência o desequilíbrio das contas públicas, tratado como principal elemento do processo. No entanto, numa economia onde a inserção estatal se materializou, tanto na intervenção em mercados de agentes privados, quanto na estruturação do sistema financeiro e no monopólio sobre o câmbio, jamais seria fácil distinguir o espaço público do privado. Mais complexo ainda, seria traçar formas de ajustamento que não associassem as posições patrimoniais e correntes dos dois segmentos. Talvez seja por isso que tantos anos foram necessários para que algum conceito de deficit tivesse aceitação. Mesmo assim, a forma de aferição de seus impactos macroeconômicos efetivos sobre a demanda, os preços e as condições financeiras permanecem irresolvidos, refletindo, sem dúvida, as limitações da teoria em compreender a função pública, dentro de uma economia de desenvolvimento retardatário e centrado na presença estatal.

Os últimos anos foram palco de políticas fiscais erráticas, compatíveis com uma realidade onde a norma foi o fracasso na obtenção de novos consensos que pudessem assegurar recursos e definir tarefas e atribuições para a ação estatal. Numa breve análise da condução das políticas fiscais, a transitoriedade das medidas apareceu como norma no contexto de ações que, ora procuravam reviver as instituições do passado, ora perseguiram o equilíbrio orçamentário como um fim em si mesmo. Todos os quatro momentos em que pode ser dividida a história da política fiscal dos últimos dez anos foram marcados pela sua inconsistência frente à realidade e ao raio de manobra estatal. Na administração contracionista do então Ministro Delfim Netto, entre 1983 e 1984, o manuseio dos escombros do pacto desenvolvimentista, enquanto pólos de sustentação mostraram, rapidamente, sua incompatibilidade com o equilíbrio orçamentário. Na descompressão do Cruzado, as tentativas de recuperação de mecanismos de mobilização compulsória, como o FND, não resistiram à recusa dos segmentos contrariados. O final do Governo Sarney demonstrou a fragilidade do Estado em crise, frente ao estilhaçamento dos interesses, resultando em desequilíbrio fiscal inédito.

Mas seria no início dos anos noventa que a relação entre as contas fiscais e a política econômica apresentaria toda a complexidade de suas relações. Embora conseguindo relativo equilíbrio fiscal, a ausência de consensos em torno da inserção e das funções do Estado reproduziram os graus de instabilidade tão fortes quanto os vigentes nos piores períodos da década de oitenta. As medidas heróicas do início do Governo Collor acabaram naufragando diante do peso dos interesses estabelecidos em torno do Estado e de sua falta de articulação política. A sequência de propostas de reformas constitucionais, inviáveis pela ausência de consensos, apenas colaborou para agravar as tensões postas sobre a condução da política fiscal.

A política fiscal da crise pode ser caracterizada como a disputa entre a multiplicidade de interesses articulados dentro e fora do aparelho de Estado e as tentativas de controle centralizado. No início dos anos oitenta, foram os cortes lineares, depois, a criação do SIAFI e o controle pelo caixa, nos anos noventa, o contingenciamento orçamentário. Esta distância entre a execução financeira e o orçamento, entre o caixa e as dotações, foi entendida como um deficit reprimido pela inflação⁴⁹. Mas, na verdade, ela significa muito mais que isto, ela sintetiza a crise do Estado do pacto desenvolvimentista, onde os interesses, embora frágeis para conseguir efetivamente os recursos, ainda conseguem expressão política e, no caso, orçamentária. Vale dizer, a inconsistência da política fiscal traduz a ausência de novos consensos em torno da inserção e das atribuições do Estado.

O drama vivido pelo Estado na sequência do rompimento do padrão de financiamento público e privado do início dos anos oitenta foi, certamente, muito maior do que poderia ser notado através dos deficits e da evolução das dívidas. Na ausência de novos pactos e formas de inserção estatal na economia, a política fiscal foi mudando de conceito e análise sobre a natureza e as terapias para o combate ao desequilíbrio das contas públicas. A falta de clareza sobre a crise fez com que a política fiscal se enredasse ainda mais em instrumentos de controle e formas de garantir a desmontagem do Estado expansionista. O travamento do crédito ao setor público, as novas relações entre o Tesouro e o Banco Central, o não encaminhamento das questões patrimoniais dos fundos públicos e a destruição da dívida mobiliária, enquanto instrumento de financiamento fiscal, impedem que a política fiscal exerça qualquer papel ativo no processo econômico. As próprias

⁴⁹ BACHA, E. L., "O Fisco e a Inflação: uma Interpretação do Caso Brasileiro". In: *Revista de Economia Política*, vol. 14, n. 1, São Paulo, Nobel, 1994, p. 5 a 17.

medidas e concepções sobre a mensuração do deficit público tornam difícil saber qual o efetivo papel jogado pela crise fiscal no conjunto da crise econômica. Em verdade, parece haver uma percepção da crise de governabilidade, remetida ao Estado e aos atores privados, da qual os deficits são apenas um índice.

Na trajetória da crise econômica, que se confundiu com o desmoronamento do Estado do pacto desenvolvimentista, instituições e instrumentos foram sendo transformados, passando a responder passivamente às necessidades do momento e perdendo a dimensão dinâmica de que se revestiram no período expansivo. A dívida mobiliária, por sua posição dentro das relações financeiras foi o grande exemplo desta desmontagem. Inicialmente concebida como base para as transações no mercado monetário e peça essencial para a política de financiamento ao setor público, a dívida mobiliária passou a ser a depositária de um conjunto de desequilíbrios acumulados pela várias faces da presença estatal na economia. Deste modo, a dívida acabou servindo para administrar o desequilíbrio corrente do Estado e de suas empresas, acertar a posição patrimonial de agentes privados e viabilizar a transformação de lucros dos exportadores em haveres contra o Estado, dada a crise da fonte externa de crédito. Mas, acima de tudo, a dívida mobiliária exerceu a função máxima do Estado, fornecer uma moeda nacional frente à perspectiva de dolarização. Neste contexto, a dívida, e as taxas de juros a ela relativas, mostra seu papel de instrumento do Estado, dentro do contexto da crise do pacto desenvolvimentista.

Por todas as vias, a permanência da inconsistência das contas públicas com a realidade colocada ao Estado, associada às tentativas de controle da máquina pública, em suas várias esferas, colocam, nos anos noventa, fortes óbices à capacidade estatal de intervenção. Não restam dúvidas de que, após dez anos de infrutíferas políticas de restrição fiscal, as reformas do Estado parecem essenciais. Mas é na natureza da inserção pública, e nos consensos em torno desta inserção, que se encontra a chave da redefinição do espaço a ser ocupado pela política fiscal. Quaisquer outras fórmulas, por mais firmes e radicais que sejam, parecem fadadas ao descrédito.

TABELA 4.1
NFSP E IMPOSTO INFLACIONÁRIO
1986 A 1991

Anos	em % do PIB					
	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Neces. de Financ. do Setor Público	3.6	5.7	4.8	3.9	-1.2	-1.3
Neces. de Financ. do Gov. Central	1.3	3.2	3.5	3.9	-2.1	-0.6
Imposto Inflacionário	3.7	2.8	3.6	5.0	4.8	2,1

Fonte: Relatórios do Banco Central

TABELA 4.2

REMUNERAÇÃO DE DISPONIBILIDADES E RESULTADO DO BANCO CENTRAL

1989 A 1993

Anos	Remuneração de Disponibilidades		Resultado do Banco Central	
	do Tesouro Nacional		Transferido ao T.N.	
	em CR\$ milhões	em % do PIB	em CR\$ milhões	em % do PIB
1989	21	1,78	19	1,61
1990	1.615	5,39	1.060	3,54
1991	5.412	3,45	2.332	1,49
1992	61.818	3,63	7.382	0,43
1993	1.295.338	3,35	613.889	1,59

Fonte: Execução Financeira do Tesouro Nacional e Relatórios do Banco Central.

TABELA 4.3
SALDO DAS DÍVIDAS DE ESTADOS E MUNICÍPIOS
DEZEMBRO/94

ESTADOS	Valores em US\$ mil							TOTAIS
	LEI 7.976/89			BÔNUS DIV. EXTERNA			LEI 8727/93	
	MF 030/83	Voto 340/87	Voto 548/87	BIB	BEA	MLP		
AC Adm. Direta		8.402					257.811	266.213
Adm. Indireta							44.377	44.377
Prefeituras		372					10.363	10.735
AL Adm. Direta	55.406	25.060			1.386	17.515	381.046	480.413
Adm. Indireta	4.173				1.307	18.318	154.398	178.196
Prefeituras	5.127	6.665		2.500	206	2.853	46.927	64.278
AM Adm. Direta	11.362	2.463			11.606	127.348	741.430	894.209
Adm. Indireta	23.658				6.046	54.880	205.291	289.875
Prefeituras	20.567	4.121			2.380	19.583	33.666	80.317
BA Adm. Direta	276.033	64.994	32.126		7.102	87.823	1.936.363	2.404.441
Adm. Indireta	66.243				16.612	30.971	359.395	473.221
Prefeituras		63.693					364.191	427.884
CE Adm. Direta	268.721	69.470	302.643		6.543	55.990	317.454	1.020.821
Adm. Indireta					229	6.489	310.103	316.821
Prefeituras		9.946					41.876	51.822
ES Adm. Direta	74.207	7.386			1.873	90.578	194.062	368.106
Adm. Indireta	2.298				660	9.060	224.250	236.268
Prefeituras		2.732						2.732
GO Adm. Direta	118.216	118.374	175.426		36.936	240.737	1.901.487	2.591.176
Adm. Indireta	102.709				16.874	136.880	285.521	541.984
Prefeituras	1.110	3.653					84.318	89.081
MA Adm. Direta	166.126	27.839	112.670		13.980	177.306	1.031.222	1.529.143
Adm. Indireta					4.705	56.673	138.512	199.890
Prefeituras		4.881					43.119	48.000
MT Adm. Direta	145.765	60.057	86.547		23.437	229.599	906.033	1.451.438
Adm. Indireta	6.121				9.321	73.217	176.625	265.284
Prefeituras		1.102					72.923	74.025
MS Adm. Direta	172.709	96.847		23.956	17.887	189.499	522.357	1.023.255
Adm. Indireta					804	14.130	154.287	169.221
Prefeituras		6.988					71.296	78.284
MG Adm. Direta	509.209	89.354	213.731	16.760	25.099	346.282	1.015.660	2.216.095
Adm. Indireta	19.737			3.882	6.467	172.826	506.687	709.599
Prefeituras	15.272	3.851			1.300	45.126	198.308	263.857
PA Adm. Direta					6.406	85.806	369.000	461.212
Adm. Indireta					32.591	109.724	95.760	238.075
Prefeituras		4.825					869	5.694
PB Adm. Direta	105.159	39.776			16.874	146.489	563.006	871.304
Adm. Indireta							266.254	266.254
Prefeituras		1.113					71	1.184
PR Adm. Direta	14.256	40.327		10.872	8.535	150.664	287.246	511.900
Adm. Indireta					1.341	62.513	666.636	730.490
Prefeituras							61.505	61.505
PE Adm. Direta	184.847	13.049			6.040	71.756	635.064	910.756
Adm. Indireta						800	403.878	404.678
Prefeituras	487	10.377			406	5.000	135.357	151.627
PI Adm. Direta	64.208	17.811	8.503		10.261	85.276	614.684	800.743
Adm. Indireta					163	38.889	113.245	152.297
Prefeituras		878						878
RN Adm. Direta	44.972	32.371			4.220	30.607	368.293	480.463
Adm. Indireta							168.186	168.186
Prefeituras		3.496					18.564	22.060
RS Adm. Direta	114.430	59.933	163.064		10.200	103.110	530.926	981.663
Adm. Indireta	276.118			6.492	10.328	81.654	1.221.396	1.595.988
Prefeituras							94.239	94.239

Fonte: Ministério da Fazenda - Secretaria do Tesouro Nacional

TABELA 4.3 (b)
SALDO DAS DÍVIDAS DE ESTADOS E MUNICÍPIOS
DEZEMBRO/94

ESTADOS		LEI 7.976/89			BÔNUS DIV.EXTERNA			Valores em US\$ mil	
		MF 030/83	Voto 340/87	Voto 548/87	BIB	BEA	MLP	LEI 8727/93	TOTAIS
RJ	Adm.Direta	217.678	14.366	1.782.516		3.929	46.153	517.467	2.582.109
	Adm.Indireta	1.971.829			382	9.252	39.544	759.011	2.780.018
	Prefeituras	172.743	64.177			8.416	74.803	52.035	372.174
RO	Adm.Direta							47.936	47.936
	Adm.Indireta	3.275			500	2.639	19.500	88.516	114.430
	Prefeituras							21.868	21.868
RR	Adm.Direta			1.197					1.197
	Adm.Indireta							40.394	40.394
	Prefeituras								
SC	Adm.Direta	205.170	60.688	277.079		6.060	36.517	371.076	956.590
	Adm.Indireta							122.761	122.761
	Prefeituras		3.251						3.251
SP	Adm.Direta	168.095	67.926			23.031	249.065	1.909.324	2.417.441
	Adm.Indireta	2.879.584			229	254.048	1.680.855	2.575.285	7.390.001
	Prefeituras	465.633			4.000	5.918	124.164	2.036.167	2.635.882
SE	Adm.Direta	8.019	6.429			708	8.888	257.422	281.466
	Adm.Indireta	1.631				1.283		176.019	178.933
	Prefeituras		5.645					28.451	34.096
TO	Adm.Direta							70.877	70.877
	Adm.Indireta								
	Prefeituras								
	Total	8.962.903	1.124.688	3.155.502	69.573	635.409	5.455.460	28.420.146	47.823.681

TABELA 4.4
CONTA CORRENTE DO SETOR GOVERNO
1970 A 1990

Anos	em % do PIB										
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Receita Bruta	27,13	26,18	25,99	24,99	23,02	24,68	25,08	24,13	24,34	24,34	23,86
Juros Internos	0,65	0,45	0,48	0,46	0,44	0,42	0,47	0,46	0,45	0,56	0,75
Juros Externos	0,05	0,08	0,17	0,10	0,09	0,19	0,18	0,16	0,19	0,29	0,37
Assistência e Previdência	8,21	7,07	7,31	6,68	6,08	6,72	7,19	7,24	8,13	7,80	7,69
Subsídios	0,77	0,81	0,69	1,17	2,16	2,69	1,55	1,49	1,87	1,92	3,67
Receita Líquida	17,45	17,77	17,34	16,58	14,25	14,66	15,69	14,78	13,70	13,77	11,37
Pessoal do Gov. Central	3,51	3,41	3,21	2,91	2,63	3,03	3,08	2,78	2,81	2,74	2,46
Pessoal dos Estados	3,94	4,03	3,90	3,31	3,13	3,26	3,21	2,92	3,20	3,34	2,80
Pessoal dos Municípios	0,84	0,85	0,85	0,76	0,73	0,85	0,85	0,85	0,91	0,90	0,98
Bens e Serviços	3,03	2,80	2,82	2,93	2,84	3,05	3,33	2,86	2,76	2,91	2,87
Consumo do Governo	11,32	11,09	10,78	9,91	9,33	10,19	10,47	9,41	9,68	9,89	9,12
Poupança	6,13	6,68	6,56	6,67	4,92	4,47	5,22	5,37	4,02	3,88	2,26
Investimentos	4,42	4,28	3,88	3,71	3,86	3,95	4,03	3,29	3,15	2,47	2,35
Saldo	1,71	2,40	2,68	2,96	1,06	0,52	1,19	2,08	0,87	1,41	-0,09

Fonte: Contas Nacionais/Conta Governo FGV e FIBGE/DECNA

TABELA 4.4 (b)
CONTA CORRENTE DO SETOR GOVERNO
1970 A 1990

Anos	em % do PIB									
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Receita Bruta	24,37	26,09	26,88	25,36	24,50	25,76	26,79	28,11	30,40	35,76
Juros Internos	1,10	1,16	1,73	2,71	3,54	3,74	3,26	3,33	6,56	2,05
Juros Externos	0,30	1,18	1,67	1,95	1,60	1,41	1,48	1,84	2,20	2,29
Assistência e Previdência	8,40	8,91	8,96	8,61	7,65	8,36	7,83	7,66	8,11	8,95
Subsídios	2,74	2,57	2,84	1,76	1,67	1,54	1,65	1,31	2,09	1,86
Receita Líquida	11,84	12,26	11,68	10,32	10,03	10,71	12,57	13,97	11,45	20,62
Pessoal do Gov. Central	2,60	2,83	2,62	2,29	2,62	2,51	2,89	3,43	4,45	3,92
Pessoal dos Estados	3,04	3,36	3,30	2,95	3,58	3,92	3,89	3,55	4,33	5,42
Pessoal dos Municípios	0,94	1,12	1,17	1,04	1,13	1,37	1,30	1,47	1,74	1,99
Bens e Serviços	2,92	3,07	3,27	2,92	3,11	3,64	4,56	4,99	4,98	5,56
Consumo do Governo	9,51	10,39	10,36	9,20	10,45	11,44	12,63	13,44	15,49	16,88
Poupança	2,33	1,87	1,33	1,12	-0,41	-0,73	-0,06	0,52	-4,05	3,73
Investimentos	2,66	2,44	1,96	2,11	2,45	3,19	3,27	3,38	3,17	3,78
Saldo	-0,33	-0,57	-0,63	-0,99	-2,87	-3,92	-3,34	-2,86	-7,22	-0,04

TABELA 4.5
CONTAS DAS EMPRESAS DO SETOR PRODUTIVO ESTATAL
1980 a 1985

em % do PIB

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Receitas Correntes	13,50	14,88	14,07	16,55	16,72	14,98
Receitas Operacionais	11,65	12,86	12,28	13,82	15,09	13,31
Transf. Correntes do Tesouro	0,43	0,44	0,45	0,46	0,48	0,45
Outras Receitas Correntes	1,43	1,57	1,34	2,27	1,15	1,22
Despesas Operacionais	10,15	12,07	12,82	15,33	15,54	13,86
Pessoal e Encargos Sociais	2,01	2,28	2,39	2,18	1,92	1,98
Encargos Financeiros	0,85	1,35	1,94	2,44	2,82	2,70
Internos	0,20	0,57	0,53	0,61	0,52	0,57
Externos	0,65	0,78	1,40	1,83	2,30	2,11
Outras Despesas Correntes	7,29	8,46	8,50	10,71	10,79	9,20
Poupança do SPE	3,37	2,81	1,25	1,22	1,19	1,12
Formação Bruta de Capital	4,51	5,38	5,00	3,96	3,64	3,24
Receita Líquida de Capital	-0,06	0,39	0,49	0,06	0,69	0,73
Transf. de Capital do Tesouro	0,77	1,20	0,90	0,64	0,69	0,73
Outras Despesas de Capital	0,83	0,81	0,42	0,58	0,64	0,87
Resultado	-1,22	-2,20	-3,27	-2,67	-2,40	-2,26

Fonte: BARBOSA, F. *et alii*, *O Déficit do Setor Público e a Política Fiscal no Brasil: 1980-1988*, Série Política Fiscal, CEPAL, 1991.

TABELA 4.6
DESEMBOLSOS LÍQUIDOS DAS AUTORIDADES MONETÁRIAS
Créditos Direcionados e Gastos do TN por Destino dos Recursos
1979 a 1987

em % do PIB

ANOS	Agro- Indústria	Setor Externo	Transfer. ao Setor Público			Financiamentos	Diversos	Total
			Juros Externos	Atividades Diversas	Total			
1979	1,94	0,71	0,00	0,40	0,40	0,00	0,45	3,49
1980	4,02	0,73	1,12	0,21	1,33	0,64	1,21	7,93
1981	2,40	1,36	0,16	0,49	0,65	0,65	0,80	5,86
1982	2,86	0,99	0,07	0,14	0,21	0,47	0,37	4,91
1983	2,40	1,52	0,23	0,35	0,58	1,39	1,56	7,45
1984	1,97	0,64	1,76	0,30	2,06	0,10	2,40	7,17
1985	3,51	0,15	2,05	0,52	2,57	0,08	3,86	10,17
1986	0,84	0,02	1,61	0,20	1,81	0,21	1,03	3,90
1987	1,31	0,25	1,22	1,25	2,47	0,05	1,38	5,46

Fonte: BONTEMPO, H. C., *Subsídios e Transferências: uma Análise Quantitativa Preliminar*, DEPEC/BACEN, Brasília, 1988. Dados reelaborados e atualizados com relação ao PIB.

TABELA 4.7
DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO
1982 A 1985

	em % do PIB			
Anos	1982	1983	1984	1985
TOTAL	36,90	50,00	55,82	53,20
Dívida Interna	13,30	18,37	21,67	22,31
Dívida Externa	23,60	31,62	34,15	30,89
Governo Federal e BACEN	10,08	16,41	21,36	19,79
Dívida Interna	2,89	4,23	6,91	7,83
Dívida Externa	7,19	12,18	14,45	11,96
Governos Estaduais e Municipais	5,32	6,75	7,05	7,06
Dívida Interna	3,87	5,02	5,26	5,15
Dívida Externa	1,44	1,74	1,79	1,91
Emp. Estatais e Ag. Descentralizadas	21,50	26,83	27,41	26,35
Dívida Interna	6,54	9,12	9,50	9,32
Dívida Externa	14,96	17,71	17,91	17,02

Fonte: Relatórios do Banco Central

TABELA 4.8
DEFICIT NOMINAL, OPERACIONAL E PRIMÁRIO DO SETOR PÚBLICO
1981 A 1985

Anos	em % do PIB				
	1981	1982	1983	1984	1985
PIB antigo					
Deficit Nominal	13,6	16,4	20,8	22,7	28
Deficit Operacional	6,2	7,3	4,2	2,5	4,3
Deficit Primário	-	-	-2,4	-4,6	-2,6
Carga de Juros	-	-	6,6	7,1	6,9
PIB revisto					
Deficit Nominal	13,9	17,0	22,3	25,2	29,6
Deficit Operacional	6,3	7,6	4,5	2,8	4,5
Deficit Primário	-	-	-2,6	-5,1	-2,7
Carga de Juros	-	-	7,1	7,9	7,3

Fonte: *Brasil Programa Econômico*, Banco Central do Brasil, vários números.
 Nota: O deficit primário negativo significa superavit.

TABELA 4.9
NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO
conceito Operacional - Abaixo da Linha
1985 a 1989

em % do PIB

segmentos	1985	1986	1987	1988	1989
Governo Central					
Operacional	1,48	1,67	3,22	3,52	4,00
Primário	-1,48	0,00	1,77	0,96	1,19
Estados e Municípios					
Operacional	0,95	0,94	1,66	0,43	0,65
Primário	-0,11	0,00	0,62	-0,53	-0,32
Empresas Estatais					
Operacional	2,43	1,46	0,94	1,07	2,60
Primário	-0,95	-1,36	-1,45	-1,49	-0,11
Agências Descentralizadas					
Operacional	-0,11	0,00	-0,21	-0,32	0,22
Primário	0,11	0,00	-0,21	-0,32	0,22
Previdência Social					
Operacional	-0,11	-0,31	0,31	0,43	
Primário	-0,11	-0,31	0,31	0,43	
Total					
Operacional	4,65	3,76	5,92	5,12	7,47
Primário	-2,75	-1,67	1,04	-0,96	0,97

Fonte: Banco Central do Brasil

Nota: Valores apresentados para 1985 a 1988 foram deflacionados pelo IPC em t. Em 1989, as operações de curto prazo foram deflacionadas pelo IPC do mês seguinte.

TABELA 4.10
NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO (1)
 Conceito Operacional - Abaixo da Linha
 1986 a 1993

Elementos	em % do PIB							
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
1. Receita Total	15,40	15,37	15,00	14,37	19,10	15,56	15,12	16,00
2. Transferências Correntes do Tesouro	5,82	5,92	6,14	7,11	3,52	4,99	5,67	4,98
2.1. Ao Setor Público	3,22	3,53	3,61	3,26	4,35	3,74	3,90	3,59
2.1.1. Estados e Municípios	2,79	2,84	2,96	2,72	3,90	3,13	3,28	3,01
2.1.2. Empresas Estatais	0,43	0,70	0,65	0,54	0,45	0,61	0,62	0,58
2.2. Ao Setor Privado	2,60	2,39	2,53	3,85	-0,83	1,25	1,77	1,40
2.2.1. Juros e Encargos da Dívida Pública	2,36	1,63	2,09	3,48	-0,94	1,15	1,75	1,38
2.2.2. Subsídios e Subvenções	0,24	0,76	0,44	0,37	0,11	0,11	0,02	0,02
3. Receita Líquida de Transferências (1-2)	9,58	9,44	8,87	7,26	15,58	10,57	9,45	11,02
4. Despesas	13,54	15,89	16,01	17,01	16,04	14,16	12,93	15,32
4.1. Pessoal e Encargos Sociais	3,19	3,69	4,51	6,94	6,04	4,58	4,45	4,56
4.2. Despesas do Orçamento de Crédito	1,25	2,10	0,87	0,63	0,14	0,13	0,04	0,10
4.3. Outras Despesas Correntes/Capital	8,15	7,75	8,74	8,99	9,65	9,00	8,31	10,56
4.3.1. Benefícios Previdenciários	3,47	2,67	2,66	3,00	3,86	3,66	4,30	4,65
4.3.2. Demais	4,68	5,08	6,08	5,99	5,79	5,35	4,02	5,90
4.4. Transferências de Capital a Estatais	0,94	2,35	1,88	0,45	0,21	0,45	0,12	0,11
5. Ajuste Critério de Financiamento	-2,57	-3,14	-3,43	-5,51	-2,98	-3,50	-2,36	-3,63
7. NFSP Total (3-4-5)	1,39	3,30	3,69	4,23	-2,50	0,08	1,14	0,66

Fonte: CPF/SEPE/MINIFAZ

Nota: 1) Embora o OGU não seja apresentado nos mesmos moldes durante toda a série, os dados foram consolidados, incorporando-se as operações de crédito e o fluxo financeiro do SIMPAS (Previdência Social).

TABELA 4.11
NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS
Conceito Operacional - Acima da Linha
1986 a 1993

em % do PIB

Elementos	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
1. Receitas Totais	14,97	16,41	18,73	14,68	11,68	14,05	12,91	9,77
1.1. Operacionais	13,43	14,25	14,38	12,89	11,14	13,08	12,29	9,32
1.2. Não-Operacionais	1,54	2,15	4,35	1,80	0,53	0,97	0,64	0,45
2. Despesas Totais	18,87	19,36	19,11	17,74	12,32	14,74	12,77	10,22
2.1. Pessoal	2,10	2,64	2,87	3,72	2,43	2,22	2,16	1,94
2.2. Encargos Financeiros	2,82	2,37	2,53	2,68	1,13	1,19	0,92	0,73
2.3. Outros Custeios	9,53	10,16	9,90	8,33	6,81	8,74	7,05	5,61
2.4. Investimentos	3,10	3,57	3,19	2,70	1,71	2,28	2,22	1,56
2.5. Outras Despesas de Capital	1,31	0,61	0,62	0,30	0,24	0,32	0,42	0,37
3. Ajuste Critério Financ. BACEN	0,17	-0,36	-2,57	1,44	-0,97	0,57	-0,74	0,59
4. Transf. de Capital do Tesouro	0,94	2,35	1,87	0,45	0,21	0,45	0,12	0,11
5. Nec. de Financ.- Estatais Estaduais	-1,34	-0,06	-0,06	1,42	-0,76	1,17	0,43	0,42
6. NFSP Total	1,45	0,90	1,04	2,58	0,66	0,84	0,90	0,17

Fonte: SEPE/MINIFAZ

TABELA 4.12
NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS
Conceito Operacional - Abaixo da Linha
1986 a 1992

em % do PIB

Elementos	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
1. Relativas à Dívida Externa	0,23	0,22	0,21	0,21	0,08	-0,11	0,06
1.1. Avisos MF	0,20	0,41	0,36	0,15	0,03	-0,01	
1.2. Saques de DRME	0,11	0,01					
1.3. Financiamento Externo Líquido	-0,08	-0,21	-0,15	0,05	0,04	-0,09	0,06
1.3.1. Financiamento Voluntário			0,09	0,02	0,03		
1.3.2. Amortização			-0,23	-0,10	-0,16		
1.3.3. Relending/Atrasos				0,06	0,18		
2. Relativas à Dívida Interna	-0,71	0,63	0,16	0,40	0,35	-0,57	0,62
2.1. Mobiliária	0,20	0,78	0,11	0,09	0,39	0,39	1,07
2.2. Bancária	0,09	-0,14	0,05	0,31	-0,04	-0,96	-0,45
3. Créditos Especiais do BACEN	0,02	0,32					
4. Saneamento de Bancos Estaduais	0,46	0,50					
5. NFSP Total		1,67	0,37	0,61	0,42	-0,67	0,68
6. Juros Reais Devidos	0,99	1,05	0,91	0,92	0,78	0,63	0,83

Fonte: CPF/SEPE/MINIFAZ

TABELA 4.13
NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS
Conceito Operacional - Acima da Linha
1990 a 1993

em % do PIB

Elementos	1990	1991	1992	1993
1. Receitas Totais	14,69	13,87	12,70	11,78
1.1. Tributárias	9,06	8,50	7,70	6,99
1.2. Não-Tributárias	1,73	2,23	1,70	1,78
1.3. Transferências	3,90	3,13	3,28	3,01
2. Despesas Totais	17,92	15,45	14,92	13,97
2.1. Pessoal e Encargos	7,18	6,67	6,58	6,20
2.2. Bens e Serviços	2,52	2,40	2,53	2,29
2.3. Previd. e Assistência	0,72	0,54	0,58	0,48
2.4. Juros Reais	0,78	0,76	0,71	0,65
2.5. Investimentos	2,55	2,13	1,96	1,90
2.6. Outra Correntes/Capital	4,18	2,96	2,57	2,44
3. Ajuste	-2,90	-2,31	-1,56	-2,07
4. NFSP Total	0,42	-0,71	0,67	0,11

Fonte: CPF/SEPE/MINIFAZ

TABELA 4.14
DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO
MÉDIAS SEMESTRAIS
1986 A 1991

	em % do PIB												
	1985-II	1986-I	1986-II	1987-I	1987-II	1988-I	1988-II	1989-I	1989-II	1990-I	1990-II	1991-I	1991-II
TOTAL	51,07	50,19	47,37	53,44	49,42	53,38	52,07	48,18	49,25	39,17	41,88	33,44	39,86
Divida Interna	20,56	21,02	19,37	21,69	19,52	21,20	23,54	25,50	26,19	20,00	18,40	14,69	15,19
Divida Externa	30,51	29,17	28,00	31,74	29,89	32,18	28,53	22,68	23,06	19,52	23,48	18,75	24,67
Governo Federal e BA	18,66	18,99	19,04	24,68	19,79	23,00	20,95	21,59	23,59	17,70	16,30	12,82	13,55
Divida Interna	7,39	7,24	5,91	7,69	3,55	3,67	4,45	7,67	9,30	5,28	2,10	1,21	-1,74
Divida Mob. Junto a	11,55	10,82	9,43	9,87	9,93	12,74	13,98	15,80	16,41	4,88	3,24	1,99	3,14
Base Monetaria	1,90	3,45	4,21	1,46	2,28	1,53	1,62	1,91	1,57	3,01	2,48	1,69	1,61
Despesas Fiscais no	0,70	0,50	0,42	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Valores a Ordem do	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,91	5,62	4,45	2,66
Outros Depositos no	0,05	0,02	0,16	1,21	1,75	0,26	0,29	0,35	0,49	1,54	0,55	1,18	1,49
Haveres Diversos	-6,81	-7,55	-8,32	-4,86	-10,41	-10,86	-11,43	-10,39	-9,17	-9,05	-9,80	-8,09	-10,65
Divida Externa	11,28	11,76	13,06	16,99	16,24	19,33	16,49	13,92	14,29	12,42	14,20	11,61	15,28
Divida Registrada	11,80	12,87	13,28	15,78	15,29	17,17	17,79	15,01	14,26	11,57	13,07	10,07	11,84
Dep Reg em Moeda	3,95	2,87	2,14	2,40	1,88	2,48	1,40	0,96	1,20	0,75	0,68	0,45	0,45
Divida Nao-Registra	0,10	0,11	0,19	0,90	1,51	1,50	0,38	0,39	1,37	2,31	3,03	3,14	5,55
Reservas Intern. (Liq)	-4,57	-4,10	-2,36	-2,09	-2,42	-1,83	-3,09	-2,44	-2,54	-2,22	-2,57	-2,06	-2,56
Governos Estaduais e	6,27	6,24	6,34	6,56	6,80	7,07	7,39	7,79	6,85	6,12	7,67	6,11	8,15
Divida Interna	4,20	4,18	4,53	4,63	5,21	5,48	5,83	6,55	6,17	5,27	6,54	5,21	7,00
Divida Mobiliaria	1,40	1,62	1,45	1,54	1,81	1,81	1,70	2,58	2,78	2,28	2,44	2,05	2,31
Oper. junto ao Sist.	2,92	2,55	3,08	3,09	3,40	3,68	4,13	3,97	3,39	2,99	4,11	3,16	4,69
Divida Externa	2,06	2,06	1,81	1,93	1,59	1,59	1,56	1,24	1,08	0,86	1,12	0,90	1,14
Divida Registrada	2,25	2,17	1,86	1,94	1,60	1,59	1,56	1,24	1,05	0,86	1,07	0,86	0,00
Dep Reg. em Moed	-0,18	-0,11	-0,04	-0,01	-0,01								
Divida Nao-Registra	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00								
Empresas Estatais	26,14	24,96	22,06	22,19	22,82	24,10	23,74	18,80	18,42	15,34	12,95	14,51	18,17
Divida Interna	8,97	9,60	8,93	9,37	10,76	12,05	13,26	11,29	10,73	9,09	10,19	8,27	9,93
Divida Bancaria	9,20	9,91	9,53	10,03	11,35	12,54	12,77	11,30	10,11	9,01	9,26	7,54	9,14
Empreiteiros e Forn	0,16	0,17	0,13	0,13	0,11	0,23	0,17	0,29	0,26	0,34	0,28	0,25	0,23
Debentures	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,63	0,68	0,70	0,00	0,89	0,74	0,74
Carteira das Empres	-0,40	-0,48	-0,83	-0,78	-0,70	-0,75	-0,31	-0,30	-0,34	-0,26	-0,23	-0,26	-0,19
Divida Externa	17,17	15,36	13,13	12,82	12,06	11,26	10,48	7,52	7,69	6,25	8,02	6,24	8,24
Divida Registrada	19,75	17,18	14,43	14,17	13,09	12,24	11,26	8,22	8,00	6,59	8,15	6,41	
Divida Nao-Registra	1,32	1,32	1,15	1,16	0,85	0,89	0,84	0,68	0,67	0,41	0,72	0,46	
Setor Publico Financ	-1,26	-1,90	-1,60	-1,65	-1,29	-1,32	-0,96	-0,81	-0,55	-0,45	-0,50	-0,38	
Dep Reg em Moeda	-1,64	-1,24	-0,85	-0,86	-0,58	-0,55	-0,67	-0,59	-0,43	-0,31	-0,35	-0,25	

Fonte: Relatórios do Banco Central

TABELA 4.15
EVOLUÇÃO DOS MEIOS DE PAGAMENTO
1987a 1993

Final de Período	M1	F.A.F.(1)	Depósitos Especiais Remun. (2)	Tít. Fed. em Poder do Publ. (2)	Tít. Est/Mun. em Poder do Público	M2	Depósitos de Poupança	M3	Títulos Privados(3)	M4	em % do PIB	
											VOB	M5
1987	4,78	0,00	0,00	10,49	1,87	17,04	10,18	27,22	4,78	32,00	0,00	32,00
1988	2,67	0,00	0,00	10,67	1,28	14,72	10,14	24,86	3,84	28,70	0,00	28,70
1989	1,84	0,00	0,00	11,14	2,16	15,04	5,84	20,88	2,92	23,70	0,00	23,70
1990	3,56	0,00	0,00	2,81	1,30	7,66	3,35	11,01	3,78	14,79	6,80	21,70
1991	2,52	2,42	0,95	1,89	1,16	8,83	3,78	12,61	4,10	16,71	2,94	19,65
1992	1,88	2,41	1,57	4,50	2,30	12,76	4,60	17,36	8,16	25,52	0,00	25,52
1993	1,39	1,49	0,64	4,91	2,88	11,31	5,12	16,44	8,01	24,44	0,00	24,44

Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil, vol. 30, n. 7, Brasília, julho, 1994.

Notas: 1) Exclui depósitos à vista.

2) Exclui títulos pertencentes a carteira das Instituições Financeiras e dos Fundos de Aplicação Financeira (F.A.F.).

3) Inclui depósitos a prazo, letras de câmbio e letras hipotecárias, exceto aqueles em poder dos Fundos de Aplicação Financeira (F.A.F.).

TABELA 4.16
DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO
1991 a 1993

em % do PIB

	1991-II	1992-I	1992-II	1993-I	1993-II
Dívida Total	43,81	42,35	41,52	37,79	35,22
Governo Federal e Banco Central	14,71	13,70	12,76	10,35	9,61
Dívida Interna	-2,52	0,42	1,05	0,11	2,13
Dívida Mobiliária fora BC	3,47	9,41	10,04	9,39	9,82
Dívida Bancária	-2,10	-2,09	-2,20	-2,24	-2,24
Avisos MF-30	-7,46	-7,42	-7,01	-6,51	-6,08
Base Monetária	1,79	1,15	1,57	0,85	1,07
Depósitos em NCz\$ no BC	2,94	0,73	0,00	0,00	0,00
Outras Contas	-1,16	-1,36	-1,36	-1,39	-0,43
Dívida Externa	27,74	22,90	20,81	18,89	15,37
Estados e Municípios	8,30	8,89	10,25	10,14	9,82
Dívida Interna	7,04	7,63	9,10	8,97	8,75
Dívida Mobiliária fora do BC	2,10	3,24	3,66	3,74	3,95
Dívida Mobiliária no BC	0,63	0,21	0,00	0,00	0,00
Títulos em Tesouraria	-0,21	-0,52	-0,31	-0,32	-0,11
Dívida Bancária	3,15	3,56	4,50	4,38	3,84
Aviso MF-30	1,26	1,25	1,15	1,07	0,96
Dívida Externa	1,26	1,25	1,25	1,17	1,07
Empresas Estatais	20,80	19,76	18,40	17,29	15,80
Dívida Interna	11,56	11,40	10,56	9,82	9,07
Dívida Bancária Líquida	4,31	4,60	3,97	3,84	3,63
Empreiteiros e Fomecedores	0,21	0,31	0,21	0,21	0,21
Debêntures	0,95	0,73	0,73	0,64	0,53
Carteira das Empresas	-0,21	-0,31	-0,21	-0,21	-0,21
Aviso MF-30	6,20	6,17	5,86	5,44	5,02
Dívida Externa	9,35	8,37	7,84	7,47	6,72

Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil

COMENTÁRIOS FINAIS

Passados quinze anos de crise e instabilidade, poucas verdades ficaram tão bem estabelecidas, dentro do debate econômico, como a da existência de um desequilíbrio das contas públicas, cuja superação é elemento decisivo na reposição de um ambiente macroeconomicamente consistente. As teses sobre a forma do ajuste das contas públicas estenderam-se do puro e simples corte de gastos à promoção de reformas patrimoniais, passando pela revisão da estrutura tributária. No mesmo período, no entanto, a constatação que se pode extrair da análise das políticas fiscais e das mudanças implementadas é de seu recorrente insucesso, mesmo tendo sido experimentadas quase todas as vertentes teóricas.

Os repetidos fracassos na condução das políticas fiscais indicam que a referência para a análise não pode ignorar a realidade concreta da inserção estatal na economia brasileira. De fato, num País onde o desenvolvimento capitalista se deu ancorado numa forte participação estatal, que se estendeu aos mais diversos setores e tipos de ação, a própria conceituação do espaço da política fiscal comporta grandes dificuldades teóricas, quanto mais a efetiva condução das medidas de política econômica. Vale dizer, o elevadíssimo nível de inserção do Estado na economia transformou a política fiscal em engrenagem endógena da dinâmica econômica em suas faces correntes e patrimoniais.

A compreensão da crise das contas públicas não pode se encerrar nas suas contas, mas deve ser remetida ao papel reservado ao Estado dentro do pacto desenvolvimentista e à sua crise. Uma degeneração das capacidade dos tributos em produzir os recursos necessários ou um descompasso das despesas poderiam ser equacionados rapidamente na vigência de uma razoável grau de consenso e margem de manobra. Como isso não ocorreu, a crise do pacto desenvolvimentista e o estilhaçamento de interesses, impediu que as questões fiscais tivessem encaminhamento adequado. Ao contrário, as contas públicas foram utilizadas para viabilizar a posição patrimonial de uma ampla gama de interesses que antes se compunham em torno da presença e arbitragem estatal.

O curso das décadas de oitenta e noventa mostrou uma violenta degeneração da capacidade de intervenção governamental, seja na condução de políticas, seja na articulação de interesses em torno do desenvolvimento. Em suas várias instâncias, as instituições do

Estado, e as políticas fiscais, perderam sua eficácia, passando de indutoras do crescimento a elementos determinantes da instabilidade e da estagnação. Embora tributo, orçamento, dívida pública e outros temas da política fiscal, aqui tratados, tenham uma materialização tão concreta, a discussão da crise das contas públicas fez deles, objetos de impossível focalização. Na verdade, a dificuldade no isolamento dos aspectos fiscais nada mais exprime senão a própria natureza da inserção estatal, sendo impossível compreendê-los fora desta dimensão.

No campo tributário, o sistema desenhado nos anos sessenta, gerido ao sabor das necessidades do caixa, transformou-se em sua antítese. A capacidade de mobilização de recursos para a potencialização da acumulação de capital cedeu lugar a uma estrutura contrária ao investimento. A racionalidade técnica da tributação indireta sobre o valor adicionado foi solapada pelo incremento da tributação do faturamento e de insumos básicos. A tributação direta cresceu justamente sobre as camadas assalariadas e na associação aos ganhos derivados do processo inflacionário. Embora detentor de alto potencial arrecadador, o sistema atual viu-se em confronto com a dinâmica econômica, pressionando suas bases de incidência e sendo seguidamente questionado, quer na Justiça ou pela pura e simples evasão.

É crucial notar que uma das vertentes de maior importância nas alterações do sistema tributário, nos anos oitenta, inserida na própria transição democrática, foi o processo de descentralização de competência e incremento das transferências constitucionais, que visou reverter a enorme concentração de recursos nas mãos da União. No entanto, diversas falhas na condução desta estratégia de desconcentração do comando sobre os recursos públicos levaram a uma situação de guerra fiscal, com sérias repercussões sobre a capacidade de arrecadação das unidades federadas e a grandes inconsistências na distribuição dos recursos tributários.

O reordenamento institucional verificado na segunda metade dos anos oitenta foi, ao mesmo tempo, a grande reforma dentro dos instrumentos fiscais e a maior prova da incapacidade do Estado em estabelecer novas estratégias para influenciar a dinâmica econômica. As alterações pautaram-se pela busca da recuperação pelo Tesouro Nacional do comando sobre o gasto público. A realidade do novo controle acabou assumindo duas formas básicas. De um lado, a gestão do caixa na tentativa de uma redução do gasto, sem lograr a alteração de sua qualidade. De outro, a desmontagem dos grandes instrumentos de

ação das Autoridades Monetárias no crédito e nos segmentos subsidiados. As inovações - Resultado do Banco Central, centralização das contas no caixa do Tesouro e Orçamento de Crédito - acabaram revertendo todo o potencial dinâmico de que o Estado do pacto desenvolvimentista dispunha nos anos setenta.

É importante destacar que a gestão da política fiscal durante os últimos anos foi extremamente errática, pautando-se por instrumentos de avaliação sujeitos a sérias críticas teóricas, metodológicas e de ordem prática. Toda a enorme discussão em torno do conceito relevante de déficit, de sua natureza e forma de impacto macroeconômico demonstram o caráter episódico das políticas e comprovam a complexidade da determinação do espaço fiscal dentro de uma economia como a brasileira. Vale notar que as políticas de controle basearam-se especialmente na restrição creditícia ao setor público como forma de bloquear os gastos, mas as inúmeras moratórias, internas e externas, e as renegociações de dívidas desmentiram, na prática, a capacidade de controle, magnificando a percepção de desequilíbrio das contas públicas.

A dívida mobiliária merece destaque especial, dada sua posição singular dentro da dinâmica das relações entre o Estado e a economia na condução do pacto desenvolvimentista. Conquanto seja ela o instrumento, por excelência, de financiamento de longo prazo ao Estado, as reformas dos anos sessenta fizeram da dívida mobiliária o pilar para a estruturação do sistema financeiro. Na derrocada do pacto e no rompimento do padrão de financiamento baseado no crédito externo, a administração monetária usou-se da dívida, e das taxas de juros, como forma de impedir a agudização da fuga de capitais. Ironicamente, o maior objetivo do reordenamento institucional iniciado em 1985 - a separação entre as políticas fiscal, monetária e cambial - acabava submergindo ante a realidade da crise. Note-se que, do mesmo modo que a dívida, todas as outras grandes estruturas de mobilização de recursos, montadas ainda na vigência do pacto, defrontaram-se com crises de solvência ou liquidez, perdendo sua capacidade de intervenção.

A crise das contas públicas jamais poderia, pois, ser compreendida ao largo da alteração da presença concreta do Estado na economia brasileira. Da mesma forma, as desventuras na condução da política fiscal, nos últimos anos, foram reflexo direto da ausência de novos consensos, da desarticulação das burocracias públicas e da sua incapacidade em gerir e encaminhar os interesses privados. Desde sua presença em segmentos específicos da atividade econômica, até a manutenção de mínimas condições

sociais, a inserção estatal foi elemento constitutivo do capitalismo brasileiro. Mais que isto, o Estado estruturou o pacto de interesses entre agentes econômicos, sociais e políticos que conduziu a construção da economia brasileira nos últimos sessenta anos. Vale dizer, compondo e articulando interesses dispersos, dentro de um todo econômico heterogêneo e difuso, o Estado brasileiro foi peça fundamental do desenvolvimento capitalista brasileiro.

Na fase recente, no entanto, a desagregação destes interesses e a debilidade demonstrada pelo Estado em lograr sua rearticulação dão sentido à completa ausência de políticas e instituições que viabilizem a superação da crise. A crise das contas públicas é um dos componentes mais visíveis da desintegração do pacto desenvolvimentista, sendo o caráter errático da política fiscal sua maior expressão. As discussões sobre as grandes variáveis da política fiscal, como deficit, carga tributária, bases de incidência, endividamento, dentre outras, permanecerão sem solução, até que os delineamentos mais gerais do padrão de inserção do Estado definam o espaço fiscal relevante para as políticas macroeconômicas. Da mesma forma, a reconstrução de instituições que confirmem capacidade de intervenção e regulação ao Estado somente se dará com a criação de novos consensos que definirão as novas formas de sua inserção na economia.

As questões que se colocam podem ser definidas em dois planos. O primeiro deles contempla a reestruturação do padrão de crescimento da economia brasileira para os próximos anos. Embora os principais elementos do pacto desenvolvimentista estejam sob constante questionamento, não é possível prever que o mesmo seja trocado por seu oposto. Num País continental, dotado de parque industrial fortemente heterogêneo e onde o mercado nacional se move frente a interesses regionais solidamente postos, é esperável que certo nível de proteção contra as importações continue a vigorar. Ou seja, conquanto mais aberta, a economia guardará graus de proteção expressivos. Da mesma forma, é difícil prever uma desregulamentação financeira abrangente. Mais provável é que o sistema bancário amplie suas relações com o exterior sem prescindir do papel de intermediador entre as transações internas e internacionais. Por fim, tomando em conta as políticas sociais e de emprego, é bastante improvável que o ideário neoliberal se imponha, não só pelo forte desenvolvimento de forças políticas em contrário, mas também pela impossibilidade de que as desigualdades se aprofundem, notadamente no espaço urbano, sob pena da desorganização completa do tecido social.

disparidades sociais terão que ser apreendidas dentro das formas de tributação da renda e do patrimônio. As estruturas de poupança compulsória não poderão prescindir de mecanismos como FGTS, nem poderão deixar de garantir rentabilidade a estes recursos e *funding* para os setores de habitação e saneamento. Os mecanismos de crédito oficial não poderão causar os desequilíbrios financeiros dos últimos anos, mas terão que ser viabilizadas formas de financiamento a setores essenciais, e politicamente fortes, como a agricultura. A própria política fiscal e seus grandes elementos, como o deficit a dívida e o resultado do Banco Central, terão que se colocar dentro de uma nova forma de compreensão das contas públicas. Neste sentido, análise crítica das formas institucionais assumidas pelo Estado é parte integrante, embora não suficiente, do processo de recomposição da capacidade de intervenção pública dentro de um novo modelo de desenvolvimento.

BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, J. R. & L. G. CARVALHO, "A Tentativa de Ajuste Fiscal Através do Fundo Social de Emergência", *In: IPEA, Boletim Conjuntural n. 27*, Out/1994.
- AFONSO, J. R. R. & A. G. D. AMARAL, *Competitividade e Incidência Tributária sobre a Empresa*, Estudo de Competitividade da Indústria Brasileira, Campinas, 1993, mimeo.
- AFONSO, J. R. R., *A Empresa Estatal Produtiva no Brasil: Um Instrumento de Política Econômica de Curto Prazo e uma Abordagem Setorial dos Principais Grupos*, Brasília, Novembro de 1985.
- AFONSO, J. R. R., *Despesas Federais com Transferências Intergovernamentais: Uma Revisão de Conceitos, Estatística e Diagnóstico*, IPEA, 1989.
- AFONSO, J. R., *Crítica aos Projetos de Reforma Tributária Simplificadores*, Rio de Janeiro, 1993, mimeo.
- AFONSO, J. R., *Notas sobre a Questão da Carga Tributária no Brasil*, Rio de Janeiro, 1987, mimeo.
- AFONSO, R. B., "A Ruptura do Padrão de Financiamento do Setor Público e a Crise do Planejamento do Brasil nos Anos 80", *In: Planejamento e Políticas Públicas n. 4*, Brasília, IPEA, 1991.
- ALMEIDA, J. S. G., *Estrutura Patrimonial e Desempenho Financeiro: a Empresa Estatal e a Grande Empresa Privada na Crise Atual*, São Paulo, FUNDAP, 1985.
- ALMEIDA, S. C., *As Contribuições Sociais de Empregados e Empregadores: Repercussões sobre o Mercado de Trabalho e Grau de Evasão*, IPEA, Documento de Política n. 8, Brasília.
- ARIDA, P., "O Deficit Público: um Modelo Simples". *In: Revista de Economia Política*, vol. 5, n. 4, São Paulo, Brasiliense, 1985, p. 67 a 76.
- BACHA, E. L., "O Fisco e a Inflação: uma Interpretação do Caso Brasileiro". *In: Revista de Economia Política*, vol. 14, n. 1, São Paulo, Nobel, 1994, p. 5 a 17.
- BAER, M., *O Rumo Perdido, a Crise Fiscal e Financeira do Estado Brasileiro*, Rio de Janeiro, Paz & Terra, 1993.
- BARBOSA, F. *et alii*, *O Déficit do Setor Público e a Política Fiscal no Brasil, 1980-1988*, Série Política Fiscal 14, CEPAL, 1991.
- BARROS, L. C. M., "Moeda Indexada, uma Experiência Brasileira". *In: Economia e Sociedade*, n. 2, Campinas, IE/UNICAMP, 1993, p. 3 a 24.

- BATISTA Jr., P. N. "Ajustamento das Contas Públicas na Presença de uma Dívida Elevada: Observações sobre o Caso Brasileiro", *In: Revista de Economia Política*, vol. 9, n. 4, São Paulo, Brasiliense, 1989, p. 70 a 87.
- BAUMANN, R. & H. C. MOREIRA, "Os incentivos às Exportações Brasileiras". *In: PPE*, vol. 17, n. 2, Rio de Janeiro, 1987.
- BELLUZZO, L.G.M., *Financiamento Externo e Déficit Público*, Texto para Discussão n 15, IESP/FUNDAP, 1988.
- BIASOTO JR. G., *Dívida Externa e Deficit Público*, Brasília, IPEA, 1992. (Dissertação de Mestrado).
- BIASOTO Jr., G & C. E. CAVALCANTE, *Análise das Propostas de Reforma do Sistema Tributário*, São Paulo, IESP, 1994, mimeo.
- BIASOTO Jr., G. & F. A. OLIVEIRA, *et alii*, *O Processo Orçamentário Brasileiro*, Campinas, 1991 mimeo.
- BIASOTO Jr., G. & OLIVEIRA. F. A., "O Déficit Público e a Política Fiscal em 1986". *In: CARNEIRO, R. (org.) A Política Econômica do Cruzado*, São Paulo, Bienal e UNICAMP, 1987, p. 177 a 208.
- BIASOTO Jr., G., *Dívida Externa e Deficit Público*, Brasília, IPEA, 1992.
- BIASOTO Jr., G., *Tributação: Princípios, Evolução e Tendências Recentes*, TD n. 31, IE/UNICAMP, 1993.
- BLEJER, M. & K. CHU (eds.), *Measurement of Fiscal Impact: Methodological Issues*, Occasional Paper n. 59, Washington, Fundo Monetário Internacional, 1987.
- BONTEMPO, H. C., *Subsídios e Incentivos: uma Avaliação Quantitativa Preliminar*, DEPEC/BACEN, Brasília, 1988, mimeo.
- BRASIL, *Orçamento da União*, 1986, Projeto de Lei, Brasília, 1985.
- BRESSER PEREIRA, L. C. & F. M. DALL'ACQUA, "A Composição Financeira do Deficit Público", *In: LOZARDO, E. (org.), Deficit Público Brasileiro: Política Econômica e Ajuste Estrutural*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987, p. 15 a 32.
- CARNEIRO, D. D. & R. F. WERNECK, *Public Savings and Private Investment: Requirements for Growth Resumption in the Brazilian Economy*, Rio de Janeiro, PUC, 1992, mimeo.
- CASTRO P. R. & P. BRITTO, *Brasil: Programa de Estabilização com Crescimento*, Rio de Janeiro, Rio Fundo, 1991.
- CEPAL/PNUD, *La Política Fiscal en America Latina: Topicos de Investigación*, Serie Política Fiscal, n. 3, Santiago, 1989.
- CINTRA, M. A., *O Imposto Único sobre Transações*, TD n. 6, São Paulo, FGV, 1991.

- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, *Deficit Público e Reordenamento Institucional do Setor Público*, Rio de Janeiro, CNI, 1988.
- COSTA, F. N. & G. BIASOTO Jr., *Política Monetária e/ou Política de Dívida Pública*, Estudos Especiais n. 6, CECON/IE/UNICAMP, 1993.
- COSTA, F. N., J. C. MIRANDA, P. V. PEREIRA & G. BIASOTO Jr., *A Política Monetária e a Dívida Pública*, Campinas, 1993.
- DAIN, S. & C. LESSA, "Capitalismo Associado: Algumas Referências para o Tema Estado e Desenvolvimento". In: BELLUZZO, L. G. M. & R. COUTINHO, *Desenvolvimento Capitalista no Brasil*, São Paulo, Brasiliense, 1982, p. 214 a 228.
- DAIN, S., *Visões Equivocadas de uma Reforma Prematura: o Debate sobre a Reforma Tributária Brasileira na Revisão Constitucional*, Rio de Janeiro, 1994, mimeo.
- DAVIDOFF CRUZ, P., *Dívida Externa e Política Econômica, a Experiência Brasileira nos Anos Setenta*, São Paulo, Brasiliense, 1984. (Tese de Doutorado).
- DIAS, S. C. & L. C. P. PAIVA, *A Programação Monetária após o Advento do Voto CMN 045/86*, Brasília, 1986, mimeo.
- DOELLINGER, C. J., "Estatização, Deficit Público e suas Implicações". In: CASTRO, P. R. (ed.) *A Crise do Bom Patrão*, Rio de Janeiro, CEDES/APEC, 1983.
- DOELLINGER, C. V. et alii, *Transformação da Estrutura de Exportações Brasileiras: 1964/70*, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1973.
- DRAIBE, S. M., *Rumos e Metamorfoses, Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1960*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- FIESP, *Uma Proposta de Reforma Tributária e da Seguridade Social*, São Paulo, 1992.
- FIORI, J. L., *Ajuste, Transição e Governabilidade: o Enigma Brasileiro*, TDI/IESP 16, São Paulo, FUNDAP, 1994.
- FIORI, J. L., *Para uma Economia Política do Estado Brasileiro*, TDI/IESP n. 11, São Paulo, FUNDAP, 1993.
- FIORI, J. L., *Para uma Economia Política do Estado Brasileiro*, TDI/IESP n. 11, São Paulo, FUNDAP, 1993.
- FIPE, *Uma Proposta de Reforma Tributária para o Brasil*, São Paulo, 1993.
- FUNDAP, *Deficit e Endividamento do Setor Público*, São Paulo, 1987.
- GIOME, V. & J. R. AFONSO, *A Legislação Complementar sobre Finanças Públicas e Orçamentos - Subsídios e Sugestões para sua Elaboração*, Brasília, IPEA, Cadernos de Economia n. 8, 1992.
- GONÇALVES, L. A., *Elaboração, Execução e Administração Orçamentária da União*, Rio de Janeiro, ESG, 1989.

- GUARDIA, E. R., *Orçamento Público e Política Fiscal: Aspectos Institucionais e Experiência Recente - 1985/1991*, Campinas, IE/UNICAMP, 1992. (Dissertação de Mestrado).
- IBGE, *Contas Consolidadas para a Nação - Brasil: 1980/1993*, Rio de Janeiro, 1994.
- MARTINS, L., *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós 1964*, São Paulo, Paz e Terra, 1985.
- MATESCO, V. & A. CASTELAR, *A Relação Capital-Produto Incremental: Estimativas para o Período 1947/87*. TDI n. 163, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1989.
- MINSKY, H., *Stabilising an Unstable Economy*, New Haven, Yale University Press, 1986.
- MOFFITT, M., *O Dinheiro do Mundo*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.
- MUSSI, C. H. F. & P. F. SILVA, "Ascensão e Queda do Estado Desenvolvimentista: Aspectos da Crise Fiscal no Brasil", Brasília, junho de 1992. (apresentado ao *Seminário Sobre Política Fiscal No Brasil*).
- OLIVEIRA, F. A. & G. BIASOTO Jr., "As Finanças Públicas na Nova República", In: CARNEIRO, R., *Política Econômica da Nova República*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986, p. 141 a 174.
- OLIVEIRA, F. A. & G. BIASOTO Jr., "Política Fiscal: A Crise Aberta", In: CARNEIRO, R. (org.) *A Heterodoxia em Xequê*, São Paulo, Bienal, 1988.
- OLIVEIRA, F. A., "A Questão do Deficit Público no Brasil", In: *Análise e Conjuntura*, vol. 1, n. 1, Belo Horizonte, Fundação. João Pinheiro, 1986, p. 201 a 214.
- OLIVEIRA, F. A., *A Crise do Sistema Fiscal Brasileiro: 1965-1983*, Campinas, 1985. (Tese de Doutorado).
- OLIVEIRA, F. A., *A Reforma Tributária de 1966 e a Acumulação de Capital no Brasil*, São Paulo, Oficina de Livros, 1992.
- OLIVEIRA, F. A., *As Propostas de Reforma Tributária e as Finanças Municipais*, Belo Horizonte, 1992, mimeo.
- OLIVEIRA, J. C., "Déficits dos Orçamentos Públicos no Brasil: Conceitos e Problemas de Mensuração", In: LOZARDO, E.(org.), *Deficit Público Brasileiro: Política Econômica e Ajuste Estrutural*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987, p. 245 a 278.
- OLIVEIRA, J. C., *Reordenamento Financeiro do Governo Federal: Implicações da Lei Complementar n. 12*, Brasília, 1987.
- PARENTE, P. P. & A. S. CALABI, *Finanças Públicas Federais: Aspectos Institucionais, Evolução Recente e Perspectivas*, São Paulo, 1990, mimeo.
- PARENTE, P. P., *Deficit Público*, São Paulo, FUNDAP, 1988.

- PRADO, S., "Crise do Estado e Privatização: Limites da Visão Neoliberal". In: DESEP, *Crise Brasileira, Anos Oitenta e Governo Collor*, São Paulo, DESEP/INCA, 1993, p. 83 a 142.
- PREMCHAND, A. & A. L. ANTONAYA, *Aspectos del Presupuesto Publico*, Washington, FMI, 1988.
- QUADROS, W. L., *O ICMS e a Tributação do Valor Adicionado: Uma Análise da Sistemática de Tributação do Consumo no Brasil*, Campinas, UNICAMP, 1993. (Dissertação de Mestrado).
- QUEIROZ, B. & M. NABÃO, *O Deficit Quasi-Fiscal Brasileiro na Década de 80*, Brasília, 1990, mimeo.
- RAMALHO, V., *Caráter Financeiro do Deficit: Apreciação de um Diagnóstico*, Rio de Janeiro, CEME/FGV, 1986.
- REZENDE, F., *A Moderna Tributação do Consumo*, Brasília, IPEA, TD n. 303, 1993.
- ROMANO, R., & R. CARNEIRO, "A Heterodoxia Conservadora", In: CARNEIRO, R., (org.) *A Heterodoxia em Xequê*, São Paulo, Bienal, 1988.
- SAGENT, T. & N. WALLACE, "Some Unpleasant Monetarist Arithmetic". In: FEDERAL RESERVE BANK OF MINNEAPOLIS, *Quarterly Review*, fall, 1981.
- SELEME, C. M., *Operações Oficiais de Crédito*, Brasília, 1992, mimeo.
- SERRA, J., "As Vicissitudes do Orçamento". In: *Revista de Economia Política*, vol. 13, n. 4, São Paulo, Nobel, 1993.
- SERRA, J., "A Constituição e o Gasto Público", In: *Planejamento e Políticas Públicas n. 1*, Brasília, IPEA, 1989.
- SHOME, P., *Recent Tax Policy Trends and Issues in Latin America*, Washington, IMF, 1992.
- SUZIGAN, W. et alii, *Crescimento Industrial no Brasil: Incentivos e Desempenho Recente*, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974, Relatório de Pesquisa n. 26.
- TANZI V. et alii, *Brazil Issues for Fundamental Tax Reform*, Washington, IMF, 1992.
- TAVARES, M. C., *Las Políticas de Ajuste en Latinoamérica: los Limites de la Resistencia*, Washington, BID, 1993, mimeo.
- TAVARES, M. C., "Desequilíbrio Financeiro do Setor Público". In: *Boletim de Conjuntura IEI vol. 7, n. 4*, Rio de Janeiro, 1987, p. 91 a 112.
- TAVARES, M. C., J. S. G. ALMEIDA & A. TEIXEIRA, *Sistema Financeiro e Crédito no Brasil*, Rio de Janeiro, 1985, mimeo.
- TEIXEIRA, E. F., *O Deficit e a Crise das Finanças Públicas: 1982-1987*, Rio de Janeiro, IEI/UFRJ, 1990. (Dissertação de Mestrado).

- VARSAÑO, R., *A Tributação de Mercadorias e Serviços*, Rio de Janeiro, IPEA, TDI n. 106, 1987.
- VELLOSO, R. & J. C. OLIVEIRA, *Intergovernmental Fiscal Relations in Brazil: Trends and Issues*, Washington, 1992, mimeo
- WERNECK VIANA, M. L., *A Administração do Milagre: o Conselho Monetário Nacional, 1964/74*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1984. (Dissertação de Mestrado).
- WILLIANSÓN, J., "Reformas Políticas na América Latina na Década de 80", In: *Revista de Economia Política vol. 12, n.1*, São Paulo, Brasiliense, 1992, p. 43 a 49.
- ZINI, A. A. & F. GIAMBIAGI, *Renegociação da Dívida Mobiliária Interna: uma Proposta*, São Paulo, 1992, mimeo.