



129000868



TCC/UNICAMP H533i

Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Economia
1994

Monografia

**“Os interesses privados dentro do Estado
Desenvolvimentista”**

Orientador : Geraldo Biasoto Jr.

Banco e Injeção

Aluna: Ana Paula Harumi Higa RA 910113

**TCC/UNICAMP
H533i
IE/868**

**CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO
INSTITUTO DE ECONOMIA
UNICAMP**

129000868

**Dedico esta monografia aos meus pais que
tanto me ajudaram para que eu pudesse
aqui estudar; ^{ao meu pai} ao João ; aos meus amigos
da “Granja Fofa” e ao meu “anjo da
guarda”.**

**Agradeço muito ao meu orientador,
Geraldo Biasoto Jr., pela paciência,
atenção e pelos conselhos dados
durante o desenvolvimento desta
monografia.**

ÍNDICE

Capítulos e itens:

1. Breve histórico e evolução do Estado Desenvolvimentista Brasileiro

1.1 Especificidades do caso brasileiro

1.2. Estruturação e Aparelhamento do Estado, a partir de 30

1.3. A Expansão do Estado no pós-64 e as dificuldades da década de 80

1.4. Interpretações e Críticas ao Estado Desenvolvimentista

2. A Problemática das Contas Públicas

2.1. Montagem do Financiamento do Setor Público

2.2 Avaliação da Montagem deste Padrão de Financiamento

2.3 Configuração Orçamentária vigente até 1985

2.4. Nova Configuração Orçamentária

3. Relações presentes no Orçamento Monetário

3.1. Conselho Monetário Nacional

3.2. Relações entre Banco do Brasil, Banco Central e Tesouro Nacional

3.2.1. Conta-Movimento

3.2.2. Lei Complementar nº 12

3.2.3. Moeda Indexada

3.3. Dívida Externa e Interna

3.3.1. Estatização da Dívida Externa

3.3.2. Comportamento da Dívida Pública

3.4. Conclusão

INTRODUÇÃO

No capítulo I , tem-se basicamente um estudo histórico para salientar as especificidades do Estado Brasileiro, a maneira pela qual ele se originou, que formas este assumiu no decorrer de sua evolução e, principalmente, o papel que este desempenhou dentro do processo de industrialização.

No capítulo II, procura-se mostrar como a fragilidade do Estado se apresenta na forma de um total descontrole sobre as Contas Públicas.

O Estado imenso montado para promover o desenvolvimento de uma economia capitalista, como demonstrado no capítulo I, não possui um sistema eficiente de controle sobre seus gastos. Isso abre um "locus" para a utilização indevida dos recursos públicos, tornando também impossível determinar as reais necessidades de financiamento do Setor Público.

No capítulo III, procura-se estudar de maneira mais específica o Orçamento Monetário, as estranhas relações em

seu âmbito (Banco do Brasil, Banco Central e Tesouro Nacional) e de como as políticas econômicas utilizadas provocaram uma total distorção das contas públicas, impactando diretamente sobre este orçamento e conseqüentemente sobre o Setor Público.

O Desequilíbrio do Orçamento Monetário teve como contrapartida a sustentação da atividade econômica e do setor privado. Enquanto isso, restou ao Estado não só as dificuldades de financiamento, mas também a impossibilidade da efetivação de políticas econômicas adaptativas para amenizar a crise que se vislumbrou na década de 80.

1º CAPÍTULO: BREVE HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA BRASILEIRO

O objetivo deste capítulo é dar uma visão global e panorâmica da estruturação do aparelho estatal, a partir da Revolução de 1930 e também abordar o seu papel dentro do processo de industrialização.

1.1. Especificidades do caso brasileiro

O Brasil iniciou o seu processo de industrialização, quando os países mais avançados já haviam passado tanto pela Primeira quanto pela Segunda Revolução Industrial. A nível internacional, predominava neste período a forma de Capitalismo Monopolista.

A Industrialização brasileira se deu de forma retardatária e este é um aspecto central, pois trouxe características específicas que marcaram todo o processo de

desenvolvimento da economia capitalista no Brasil. Além disso , o passado colonial trouxe e deixou marcas específicas e profundas nas etapas posteriores pelas quais passou a estrutura econômica e social do Brasil.

Podemos assinalar 3 etapas pelas quais passou o processo de industrialização brasileira⁽¹⁾ :

- Economia Agrário-Mercantil-Exportadora**
- Industrialização Restringida**
- Industrialização Pesada**

Economia Agrário-Mercantil-Exportadora: baseado no setor exportador e de produtos primários. Herança típica de um passado colonial.

A Economia neste período estava fundamentalmente assentada sobre o setor exportador de café e foi justamente do capital gerado por este setor e as formas por ele adquiridas que possibilitaram a realização de inversões em sistemas de transportes, serviços e também em capital industrial.

⁽¹⁾ Ver Cardoso de Mello, J.M. - "Capitalismo Tardio". São Paulo, Brasiliense, 1982.

O capital cafeeiro se transformou em capital comercial, financeiro e industrial. Abrindo novos espaços de rentabilidade e dando uma maior dinâmica a economia interna e possibilitando inclusive o desenvolvimento urbano e a concentração nas cidades. Assim, a economia mercantil exportadora criou formas diferenciadas de capital e também promoveu uma estrutura social muito mais complexa.

Industrialização Restringida (1933 a 1955): a crise da economia cafeeira devido a crise internacional de 1930 abriu espaço para a expansão do setor industrial.

Este avanço no setor industrial só foi possível pois, no período anterior (antes da crise) já haviam sido materializadas as condições para tal fato.

Costuma-se caracterizar tal etapa como um período de grande crescimento industrial, ressaltando a participação do Estado e a sua formação como se verá no decorrer do capítulo.

Este período, se caracterizou por Industrialização Restringida pelo fato do processo de acumulação se dar através da expansão industrial, mas restringida porque a indústria de

bens de produção não se encontrava constituída e a reprodução interna de capital ainda estava dependente do setor externo (dependente da importação de bens de capital).

Industrialização pesada (1956-1961): Etapa em que se constitui o setor produtor de bens de produção e de bens duráveis de consumo.

Nesta etapa estavam finalmente constituídos os fatores produtivos (capital e trabalho) do modo de produção capitalista. Portanto, o processo de acumulação, ampliação e reprodução do capital já podia se dar endogenamente.⁽²⁾

Para a constituição desta etapa se exigiu um elevado grau de mobilização de capitais, havia problemas de escala das plantas produtivas e do controle tecnológico para o desenvolvimento de setores chaves para a concretização do processo de industrialização.

Neste período, o movimento do capital internacional associado ao Estado e ao capital nacional permitiram a efetivação do processo de industrialização na década de 50:

⁽²⁾ Ver Cardoso de Mello, J.M. op.cit.

"... essas pré-condições para a instalação da indústria pesada só iriam amadurecer em meados dos anos 50. No plano internacional, um intenso processo de concorrência nas economias capitalistas centrais dá ensejo a uma expansão das grandes empresas em direção à periferia capitalista. Internamente, o Estado assume um papel proeminente na implantação de segmentos relevantes da indústria pesada e no investimento maciço em infra-estrutura o que capacita a estabelecer, simultaneamente, as bases de associação entre os interesses do capital interno e o externo."⁽³⁾

O Estado teve uma forma peculiar de inserção e atuação na economia, contribuindo em muito para a transição e efetivação da Industrialização, como veremos a seguir.

⁽³⁾ Carneiro, R. - "A crise, estagnação e hiperinflação (a economia brasileira na década de 80). Tese de doutorado, 1991.

1.2. Estruturação e Aparelhamento do Estado, a partir de 30

O início da década de 30 foi marcado por um período de contestação da ordem oligárquica e por conflitos sociais e urbanos. No entanto, não foram estes movimentos que possibilitaram a expansão industrial, nem tiveram a repercussão que permitisse tal fato devido a incipiência da classe industrial e do proletariado. Como mostra L. Martins⁽⁴⁾: "...são as condições criadas pela crise de 29 (e as políticas adaptativas adotadas pelo Estado face a ela) que vão permitir que a industrialização, até então incipiente, ganhe momento através do processo de substituição de importações."

Havia, no país, uma desarticulação dentro da ordem social vigente. Tratava-se na verdade, de uma ordem social fragmentada e fraca no sentido de que nenhuma das frações detentoras de poder conseguia reunir forças e se impor à nação como um todo. O Estado acabou por assumir tal papel, ele foi o agente promotor de mudanças sociais e encabeçou o processo de industrialização.

⁽⁴⁾ Martins, L. - "Estado Capitalista e Burocracia no Brasil - pós-64". Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

O Estado não rompeu com as formas sociais existentes anteriormente, ele as incorporou. A mudança social por ele realizada não teve caráter revolucionário, pois as antigas formas sociais foram aglutinadas e passaram a interagir com as novas.

A lógica do aparelho estatal formado no período de 1930 a 1945, obedeceu ao princípio de centralização do poder e da descentralização administrativa. Criaram-se vários órgãos com a finalidade de controlar setores específicos da economia.

Procurou-se controlar a moeda, o crédito e o câmbio através:

- Criação da Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil (Cexim), em 1941.

- Criação da Sumoc (Superintendência da Moeda e do Crédito) em 1945, que passou a assumir certas funções que cabiam anteriormente ao Banco do Brasil, tais como as operações da Carteira de Câmbio, operações de Redesconto e a Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária. No entanto, o Banco do Brasil, ainda tinha o controle sob o Sistema Monetário e Financeiro.

- O Banco do Brasil passou a atuar como Banco Central, Banco de fomento, agente fiscal e Banco comercial.

Esta descentralização de poder criou, em vários momentos, conflitos no estabelecimento de determinadas políticas econômicas. Como no caso do setor externo, onde a Sumoc controlava a Carteira de Câmbio e o Banco do Brasil controlava a Cexim.

Além disso, criou-se uma série de órgãos com o objetivo de implementar as políticas de fomento, principalmente ao setor agrícola e mineral. Ex.:

- 1933, Departamento Nacional do Café e Instituto Nacional do Açúcar e do Alcool;

- 1934, Departamento Nacional da Produção Mineral;

- 1938, Instituto Nacional do Mate; Conselho Nacional de Petróleo;

- 1939, Conselho de Águas e Energia Elétrica;

- 1940, Conselho Nacional de Minas e Metalurgia.

- 1941, Instituto Nacional do Pinho, Instituto Nacional do Sal e Instituto Nacional do Cacau da Bahia;

Criaram-se comissões com o objetivo de estabelecer políticas para certos setores industriais:

- 1940, Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional;

- 1941, Comissão Nacional de Combustíveis e Lubrificantes, Comissão Nacional de Ferrovias;

- 1942, Comissão Executiva Têxtil, Comissão Vale do Rio Doce;

- 1944, Comissão da Indústria de Material Elétrico.

"Esse conjunto de entidades inscreve e corporifica, dentro da estrutura estatal, a própria regulação da acumulação capitalista, nos seus respectivos setores de atuação."⁽⁵⁾

Além desta infinidade de órgãos criados para responder a certos segmentos da atividade econômica e para dar suporte ao objetivo de centralização de poder, o Estado teve papel fundamental ao criar o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e a Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT - na década de 30. Pois, isto representou a transferência das lutas de

⁽⁵⁾ Draibe, S. - "Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1960". Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

classe para dentro do Estado. Posteriormente, o Estado estabeleceu e fixou o salário mínimo, regulando tanto as lutas de classes quanto o piso salarial destas.

O Estado que se estruturou a partir de então não teve apenas caráter intervencionista, ele passou a atuar dentro da esfera produtiva como empresário, com a criação de inúmeras empresas. Tais como: Companhia Siderúrgica Nacional (1941); Companhia Vale do Rio Doce (1942); Companhia Nacional de Álcalis (1943); Fábrica Nacional de Motores (1943); Companhia Hidrelétrica do São Francisco (1945).

Podemos dizer que o esqueleto principal do Estado se formou a partir de 1930, com o Estado Novo e, portanto, com Getúlio Vargas. E a lógica de expansão e atuação do Estado continuou sendo a mesma nos governos posteriores. Vale assinalar que embora já estivesse presente uma lógica industrializante, este processo somente ocorreu a partir de 1954, no governo de Juscelino Kubitschek. Entretanto, não se pode desprezar as realizações do Estado nos períodos

anteriores que permitiram a gestação das condições para o salto industrializante.

O governo de J.K., estava assentado sob uma ótica desenvolvimentista e soube reunir os interesses de capital nacional à penetração do capital estrangeiro, possibilitando a industrialização pesada. Além, de fazer um bom uso dos órgãos e organismos criados durante os governos anteriores.

Foram as realizações do Estado que possibilitaram o grande salto qualitativo na economia brasileira, uma vez que :

"O Estado planejou e investiu na construção de uma infra-estrutura de transportes, energia elétrica, água, comunicações; através de iniciativas empresariais, estabeleceu as bases para a siderurgia, refino de petróleo, álcalis e mineração do ferro. Ao mesmo tempo, emprestou seu apoio creditício e regulatório para viabilizar o desenvolvimento de setores industriais novos, tanto nos sub-ramos de bens não-duráveis de consumo como nos de insumos intermediários e bens de capital. Apoiou também o desenvolvimento da agricultura, especialmente através do crédito, permitindo que se diferenciasse de forma mais marcada e acompanhasse o rápido

progresso da urbanização. Ao mesmo tempo que favorecia esta última regulou a formação de um mercado de trabalho urbano capaz de responder às novas e crescentes necessidades de força de trabalho, especialmente nos centros industriais e metropolitanos em formação."⁽⁶⁾

Portanto, o Estado teve uma função especial no processo de industrialização brasileira, atuou como empresário, planejou e tornou concreta as mudanças no setor industrial e na dinâmica da economia no Brasil.

1.3. A Expansão do Estado no pós-64 e as dificuldades da década de 80

Tomando como ponto de análise o estudo desenvolvido por L. Martins, temos que o autor aponta este período como: aquele em que o Estado vai aumentar a sua capacidade de arrecadação de recursos (reunindo forças centrípetas) e vai dar maior autonomia aos vários segmentos do

⁽⁶⁾ Draibe, S. op.cit.

governo, para que estes de forma descentralizada façam uso de seus recursos (forças centrífugas).

O incremento dos recursos do governo se deu de duas formas: pela ampliação de recursos de origem tributária e pela obtenção de recursos extra-orçamentários através da criação de mecanismos de captação de poupanças.

A Reforma Tributária de 1966, contribuiu em muito para o aumento da arrecadação tributária e para a centralização do poder de tributação na esfera da União.

O Estado também expandiu a sua capacidade de atuar como empresário tanto no setor industrial quanto no setor financeiro. Deve-se ressaltar que diversificou e acabou por atuar em vários segmentos da atividade econômica.

Entre 1966 e 1975 há a criação de 231 empresas estatais, segundo a Revista "Quem é Quem"⁽⁷⁾, que se espalharam pelos mais diferentes ramos, chegando a atuar no setor alimentício, material de transportes, serviços, construção, indústria de transformação, agropecuária, entre outros.

⁽⁷⁾ Ver Martins, L., op.cit.

A ação empresarial do Estado foi demandada pelo fato do setor privado local ser incapaz de atender e executar as inversões necessárias para a realização do Investimento (caso da Petrobrás), ou se além desse fato, também não havia interesse externo na efetivação de um determinado Investimento (caso da Vale do Rio Doce).

Neste período, a máquina pública, que já vinha sendo gestada em períodos anteriores, pareceu ganhar proporções ainda maiores. Se na década de 30 a 50, o Estado criou um sistema governamental baseado em vários órgãos, cada qual responsável por estudar as especificidades de um segmento da atividade econômica. No período posterior a 64, ele adquiriu proporções ainda maiores, passando a atuar dentro da lógica produtiva e da acumulação de capital. Isso foi patente pela criação de empresas estatais e na diversificação dos ramos de atividade em que ele passou a atuar.

Na justificativa de suprir as dificuldades do setor privado em alavancar montantes de capitais para a implantação de certas indústrias indispensáveis ao setor produtivo, surgiu o Estado empreendedor que acabou por se inserir nos mais

diferentes setores da economia. O que acabou por ocorrer é a feudalização do Estado:

"Essa feudalização do Estado é acelerada, por paradoxal que isso possa parecer, justamente pela introdução, como prática administrativa, do instrumento moderno por excelência que é a empresa. Do ponto de vista sociológico, isso sugere a emergência, junto ao Estado burocrático, de um Estado empresarial, ou a transformação do primeiro no segundo. No limite, a distância que pode separar um do outro é a mesma que separa o Estado 'representante' da nação, do Estado protagonista do mercado. Nesse sentido, aliás, a expansão das atividades estatais se faz acompanhar de uma 'privatização' do Estado, através da apropriação por grupos específicos (e não apenas de natureza burocrática) da coisa pública."⁽⁸⁾

Dentro da lógica do desenvolvimentismo, o Estado conseguiu administrar as políticas de investimento através da criação de extensas burocracias, órgãos e empresas estatais. Porém, mesmo intensificando a dominação sob as pressões

⁽⁸⁾ Martins, L. , op. cit.

dos trabalhadores, este Estado não diminuiu a enorme discrepância entre as classes sociais existentes no país.

1.4. Interpretações e Críticas ao Estado Desenvolvimentista

O Estado estruturado a partir de 30, trouxe no seu bojo uma constelação de interesses e de contradições das mais variadas formas possíveis.

O fato do Estado Desenvolvimentista ter incluído no seu arcabouço as formas sociais pretéritas que existiam quando predominava o Estado oligárquico, já é reflexo de que dentro da nova forma de articulação do Estado iriam conviver forças distintas e por vezes conflitantes.

Talvez deste aspecto, outro ponto possa ser assinalado, o Estado que se estruturou além de conviver com as forças sociais já existentes, teve que articular os interesses desta camada social para a realização de um projeto industrializante:

"...o Estado desenvolvimentista nasceu contra o domínio oligárquico e a favor de uma centralização do poder considerada indispensável para a unificação e organização da sociedade e da economia brasileira. Como, entretanto, jamais tivesse tido poder, condições, ou mesmo disposição de alterar as relações de propriedade da terra, a proposta centralizante do Estado desenvolvimentista acabou sendo atenuada, corroída ou mesmo pervertida por uma relação de permanente tensão - e cooptação - entre a vontade central e o poder político dos inúmeros e heterogêneos interesses oligárquicos."⁽⁹⁾

Há uma aparente tolerância mútua entre o Estado e as velhas oligarquias, estas apoiaram o projeto desenvolvimentista, pois tiveram seus interesses mantidos intactos. Pode-se observar que a proposta de Reforma Agrária nunca vingou, não alterando as velhas estruturas agrárias existentes no Brasil.

As velhas oligarquias nunca deixaram de expressar seus interesses frente ao aparelho estatal, uma vez que não perderam o poder político e econômico em muitas regiões do

⁽⁹⁾ Fiori, J. L. - "Para uma Economia Política do Estado Brasileiro". Rio de Janeiro, Texto para discussão IEI/UFRJ, nº 298, 1993.

país (regiões muito atrasadas, na maioria dos casos) e devido a este poder, conseguiram reproduzir seus anseios de forma legal, através do Estado.

Pode-se verificar que a própria estruturação do Estado, ou seja, o formato que este adquire, abriu espaço para que os interesses particulares se expressassem. A criação de uma série de órgãos para ramos específicos da atividade econômica, fez com que neste local se discutissem e se estabelecessem medidas que na verdade acabavam por beneficiar apenas um determinado grupo.

Este aspecto se torna claro ao identificar-se que : o Estado "ao estabelecer as políticas setoriais levando em conta o conjunto do respectivo setor em termos nacionais, objetivavam e abstraíam os interesses concretos envolvidos, de tal forma que as relações intercapitalistas respectivas tinham expressão apenas dentro e através daquele aparato estatal. E no interior deste aparelhos é que se defrontarão os móveis particularistas - sejam os de caráter regional, sejam os típicos interesses

proprietários, no seu afã de privatizar ou orientar, segundo seus desígnios, as políticas estatais.”⁽¹⁰⁾

Além, da abertura de locais propícios para a representação do setor privado, o Estado acabou por definir toda a política industrializante em torno da preservação dos interesses das classes dominantes, da elite detentora de poder e garantiu, também, a rentabilidade da economia privada.

Um exemplo da política adotada pelo Estado que permitiu uma maior rentabilidade da acumulação privada foi o estabelecimento do Salário Mínimo. Este garantiu, num primeiro momento, um patamar de remuneração mínimo ao trabalhador, mas por outro lado, deu ao setor privado a justificativa para a prática de pisos salariais baixos, uma vez que este não assegura o mínimo da subsistência necessária a qualquer ser humano.

Relativo também a esta questão de luta de classe, tem-se que o Estado através da criação do Ministério do Trabalho e da CLT, passou a regular as lutas entre empresários e trabalhadores, questões trabalhistas e questões sindicais,

⁽¹⁰⁾ Draibe, S., op.cit.

dentro do próprio aparelho estatal. Ou seja, este internalizou as disputas sociais.

O Estado também estabeleceu uma relação estreita entre o capital privado nacional e o capital externo. Ele arbitrou a entrada de capital externo de forma a dar efetividade ao projeto industrializante de um lado, e de outro articulou de tal forma a garantir e até a abrir espaços de atuação, acumulação e rentabilidade para o setor privado nacional. Exemplo típico desta relação foi a entrada da indústria automobilística no país e o estabelecimento de que a indústria de autopeças seria de origem nacional, abrindo um espaço para a ampliação do capital nacional ao mesmo tempo que já estava garantida a sua rentabilidade. Desta forma, o Estado cumpriu um grande papel ao articular os interesses do capital nacional e a penetração do capital externo.

O pacto desenvolvimentista, de caráter conservador, assentou-se sobre três pilares: capital externo, nacional e as velhas oligarquias regionais, além disso o Estado manipulou e articulou os interesses da burguesia agrária, da burguesia industrial e do proletariado.

O Estado no Brasil, apresentou um caráter paternalista, procurando preservar a todo custo a rentabilidade da acumulação privada de certos segmentos sociais, nem que este acabasse por arcar com o ônus do sacrifício ou estendendo este sacrifício a toda sociedade, na chamada socialização das perdas.

A crise do Estado que culminou na década de oitenta e que tem caráter fiscal e financeiro, adveio da fragilidade política na qual foi sustentado a governabilidade do Estado, pois este sempre procurou atender às demandas econômicas e políticas das oligarquias atrasadas e da burguesia industrial que sob tutela do Estado conseguiu adquirir vantagens monopólicas. Tais setores jamais se comprometeram com a competitividade ou com o avanço tecnológico, tendo uma visão limitada e superficial do que é o desenvolvimento econômico de fato.

Podemos fazer uma ligação deste aspecto com o fato de que inexistente uma idéia de Nação que faça com que vários interesses distintos se articulem em prol do progresso. O que predomina é uma visão limitada e extremamente imediatista. Tanto é que nos momentos de crise, a solução efetivada dizia

sempre respeito a busca de novas formas de crescimento econômico, sem se preocupar em resolver os problemas de forma efetiva, "fugia-se para a frente"⁽¹¹⁾.

No final da década de 70 e início dos anos 80 começaram a ocorrer pressões dos trabalhadores e das classes menos favorecidas por melhores condições de vida e trabalho. É importante lembrar o movimento sindical dos metalúrgicos do ABC em 1979. Tais fatos chamaram a atenção para a distribuição de renda, para as condições de trabalho e os baixos níveis salariais. O movimento sindical saiu da tutela do Estado, ganhou forças e proporções bem maiores, mostrando que não era mais possível "fugir para frente".

A crise da década de 80, pode também ser atribuída ao esgotamento do padrão desenvolvimentista gerado a partir de 30.⁽¹²⁾ E o rompimento deste padrão deveu-se aos próprios fundamentos da concepção desenvolvimentista⁽¹³⁾. Não se criou uma Nação, mesmo tendo ocorrido o processo de

⁽¹¹⁾ Termo usado por Fiori, J. L.

⁽¹²⁾ Ver Martins, L.

⁽¹³⁾ Ver Fiori, J. L.

Industrialização, a burguesia sempre esteve sob tutela do Estado, dependendo deste para manter sua rentabilidade.

Como resultado temos de um lado, um Estado centralizado e poderoso, por ter conseguido abarcar sobre seu domínio os mais variados setores da atividade econômica, de outro ele é desarticulado e fraco, na medida que sempre se submeteu aos interesses específicos dos segmentos detentores de poder dentro da sociedade brasileira.

2º CAPÍTULO: A PROBLEMÁTICA DAS CONTAS PÚBLICAS

Como foi visto no capítulo anterior, o Estado brasileiro através de várias medidas de política econômica e da criação de muitos órgãos e empresas estatais implementou o processo de industrialização no Brasil.

O aparelho estatal acumulou dentro de si muitas tarefas e se por um lado, estas de tarefas propiciaram o processo de industrialização num período imediato, de outro obscureceu as reais atividades e incumbências que o Estado deveria assumir dentro da sociedade num momento posterior.

A fragilidade de um Estado montado num arcabouço institucional de grandes proporções só foi visível quando este se deparou com a crise do padrão de financiamento do setor público e com as dificuldades de implementação das políticas econômicas.

2.1. Montagem do Financiamento do Setor Público

A necessidade de mudar o padrão de financiamento do setor público foi identificada no PAEG (1964) e objetivava evitar os déficits orçamentários que vinham ocorrendo com frequência e que geravam pressões inflacionárias. Para solucionar este problema quatro modificações foram importantes:

a) Reforma Tributária (1966): que modernizou o sistema fiscal, através da centralização do poder de tributação nas mãos da União e da tentativa de introduzir impostos sobre valor adicionado, extinguindo-se impostos em cascata.

b) Reforma Administrativa (1967): procurou-se dar maior autonomia aos órgãos do setor público e ao setor produtivo estatal. As entidades passaram a ter autonomia administrativa e financeira, inclusive para se endividarem.

Além disso, procurou-se adotar uma política de realismo tarifário para possibilitar o autofinanciamento das empresas estatais.

c) Reforma Financeira: criou-se o CMN (Conselho Monetário Nacional), o BCB (Banco Central do Brasil) e as ORTNs (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional).

A criação do CMN e do Banco Central tinham como objetivo acabar com a vinculação do Banco do Brasil/Sumoc e de tornar possível o controle sobre os agregados monetários e a efetivação de políticas monetárias. No entanto, diante das dificuldades de se fazer as transferências de atividades do Banco do Brasil, que exercia a função de Autoridade Monetária, para o Banco Central, o primeiro continuou com algumas funções e exercendo o mesmo papel.

A criação das ORTNs tinha 2 objetivos principais: criação de uma forma de financiamento não inflacionária pela emissão de dívida pública e o lastreamento das operações do mercado financeiro.

d) Criação dos Fundos Sociais: criou-se o FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) que tinha por objetivo constituir um fundo para o trabalhador em caso de desemprego; o PIS/PASEP com o objetivo de garantir ao trabalhador um certo patrimônio; Salário-Educação entre outros.

Estes fundos sociais tiveram uma grande importância por constituírem fontes de recursos para a implementação de programas sociais, como é o caso do FGTS cujos recursos estavam vinculados ao BNH para financiar programas de habitação popular. Os recursos advindos do PIS/PASEP eram destinados ao BNDE.

2.2. Avaliação da Montagem deste Padrão de Financiamento

Como é apontado no trecho abaixo, temos:

"Se as reformas de meados dos anos 60 foram decisivas para a montagem de um novo padrão de financiamento do setor público, foram elas também, que deram uma nova conformação institucional ao Estado. Mas esta, tal como foi realizada, não somente aprofundaria o processo de fragmentação do setor público como provocaria uma acentuada desfiguração orçamentária, tornando problemática a gestão da coisa pública e envolvendo em denso nevoeiro a realidade das

finanças do governo pelo menos até o momento em que foi revelado toda a sua gravidade."⁽¹⁴⁾

A estrutura tributária brasileira é pró-cíclica por estar assentada na atividade econômica (ICM, IPI, PIS/PASEP) o que em períodos de crise faz com que o Estado tenha dificuldades ainda maiores em reverter o ciclo econômico.

Existia uma outra dificuldade que era encontrar bases de incidência que representassem altas fontes de recursos. A inexistência de tal fato fez com que houvesse um retrocesso na forma de tributação, optando-se seguidas vezes por impostos em cascata como o Finsocial (1982) e o IPMF (1993).

O Imposto de Renda sobre pessoa física é um outro exemplo de como mudanças ocorridas no decorrer dos anos possibilitaram a fuga dos objetivos iniciais, pois este imposto tinha inicialmente um caráter progressivo, mas com as várias formas de isenções que foram surgindo passou a ter um caráter regressivo.

Além disso, a sonegação fiscal e a oneração de certos setores pela maciça cobrança de impostos fez com que a

⁽¹⁴⁾ Oliveira, F. A. & Biasoto, G. - "O Processo Orçamentário". Campinas, mimeo, 1991.

estrutura tributária que se montou naquele período fosse altamente ineficiente como fonte de recursos e perversa para a sociedade.

Com a Reforma Administrativa, podemos observar claramente o movimento de centralização e descentralização do Estado brasileiro como resposta à articulação dos interesses da sociedade.⁽¹⁵⁾

“...com a reforma administrativa - criaram-se as condições necessárias para a expansão e o fortalecimento da administração indireta, inclusive a nível das esferas subnacionais. Perseguindo-se objetivos modernizantes, procurou-se, com a reforma, imprimir uma lógica de mercado à atuação da administração indireta e tornar as suas atividades autofinanciáveis. O que exigiria, entretanto, libertá-la dos óbices e das limitações de recursos do espaço orçamentário tradicional.”⁽¹⁶⁾

Quanto as conseqüências da Reforma Financeira, as críticas se darão no item seguinte, pelo enfoque do Orçamento Monetário.

⁽¹⁵⁾ Ver Martins, L. op.cit.

⁽¹⁶⁾ Oliveira, F. A. & Biasoto, G., op.cit.

2.3. Configuração Orçamentária vigente até 1985

Antes da unificação orçamentária implementada a partir de 1985 e ratificada pela Constituição de 1988. As Contas Públicas eram identificadas nos seguintes espaços orçamentários:

- Orçamento Geral da União ou Orçamento Fiscal:

Tratava das receitas e despesas federais, incluindo aí os custeios com pagamento de pessoal e encargos da administração direta. Era o único dentre os orçamentos que era submetido à aprovação do Congresso que tinha uma pequena margem de alteração do gasto público.

- Orçamento da Previdência Social ou Orçamento SIMPAS:

Era elaborado no âmbito do Poder Executivo. As receitas provinham de contribuições de empregados e empregadores ao INPS e seus gastos diziam respeito ao

pagamento de aposentadorias, pensões e despesas médicas do INPS.

- Orçamento SEST (das empresas estatais):

Foi criado em 1980, com o objetivo de se obter maior controle sobre os gastos das empresas estatais e de economia mista.

- Orçamento Monetário

Este foi criado com o objetivo de evitar o descontrole sobre a emissão de moeda e a oferta de crédito que poderiam ocorrer pela prerrogativa da existência de dupla Autoridade Monetária.

Porém, "... o Orçamento Monetário continha muito mais do que as metas de expansão monetária e creditícia, na medida em que incorporava em suas diversas rubricas o impacto monetário da execução financeira do Tesouro Nacional, das operações do setor externo, do crédito ao setor privado (Bancos, Agropecuária, Serviços, etc.) , de uma série de desembolsos subtraídos do OGU e da evolução das demais

contas do Banco Central e do Banco do Brasil significava uma verdadeira síntese das políticas fiscal, cambial, creditícia, financeira e monetária do governo federal."⁽¹⁷⁾

Quanto a institucionalidade propriamente dita do Orçamento Monetário, este era elaborado pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e apreciado somente no âmbito do Poder Executivo, ficando fora do controle do Poder Legislativo e da sociedade.

Por sua vez, o CMN era encabeçado pelo Ministro da Fazenda e por representantes de bancos oficiais. Vale ressaltar que além da não transparência do Orçamento Monetário frente à sociedade, a sua elaboração e a tomada de decisões em seu âmbito ficavam referidas a um pequeno grupo, cuja formação constitutiva poderia se dizer estar à mercê de interesses específicos pela caracterização de seus membros e pela importância do instrumento que tinham em mãos.

O Orçamento Monetário tem características e contradições que nenhuma outra peça orçamentária possui, tanto pelo fato da existência, por longa data, de duas

⁽¹⁷⁾ Teixeira, E. & Biasoto, G. - "Setor Público nos Anos Oitenta: desequilíbrios e ruptura do padrão de financiamento". Campinas, CECON/UNICAMP, 1988.

autoridades monetárias, bem como pela estreita vinculação entre o Banco Central e o Tesouro Nacional. Desta forma, ele terá destaque especial no 3º capítulo.

Esta institucionalidade orçamentária apresentava inúmeros problemas, uma vez que estes vários orçamentos apresentavam contas inter-relacionadas. O que fazia com que as Contas Públicas ficassem distorcidas, além de trazer dificuldades para se saber os reais destinos do Gasto Público.

“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 honrar os avais concedidos pelo Tesouro aos mutuários do setor público que se encontravam inadimplentes, o que também foi canalizado através do Orçamento Monetário. Note-se que até mesmo os encargos da dívida mobiliária não faziam parte do Orçamento Fiscal para comporem o 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 desequilíbrio nas contas públicas não fosse explicitado.”⁽¹⁸⁾.

Vale lembrar que nas Reformas de 1966, procurou-se dar bastante autonomia às empresas estatais, fazendo com que estas tivessem liberdade quanto as receitas disponíveis para efetivarem os seus próprios gastos. Com o decorrer do tempo, isso foi gerando problemas maiores, que vieram à tona com a criação do Orçamento Sest, onde foi possível verificar que a verba orçada chegava a ser maior do que no Orçamento Fiscal. Um outro problema gerado pela autonomia orçamentária das empresas estatais foi a disputa pelos recursos que estas podiam alavancar principalmente no mercado financeiro internacional.

Devido as facilidades de crédito a nível internacional, as empresas estatais foram largamente utilizadas para captarem tais recursos que acabaram sendo desviados de seus objetivos iniciais, que seria o de financiar as próprias empresas,

⁽¹⁸⁾ Biasoto, G. - tese de doutorado a ser defendida na Unicamp.

chegando, inclusive, a ser utilizado como instrumento de política econômica para o fechamento de Balanço de Pagamentos.

Além disso, as empresas estatais repassavam os recursos captados para os Ministérios aos quais estavam submetidos, fazendo com que estes não precisassem disputar arduamente os recursos a nível do Orçamento Fiscal.

Havia uma clara dificuldade em se determinar objetivamente para onde se dirigia o gasto público. Isso se tornou patente com a ruptura do padrão de financiamento da economia na década de 80. Era impossível medir corretamente o Déficit Público e explicar o processo inflacionário pelo qual o país vinha passando com o O.G.U. (Orçamento Geral da União) superavitário.

Neste momento, mais do que urgentemente se fez necessário o rearranjo das contas públicas. Muito embora, tal necessidade já houvesse sido identificada.

Foram tomadas importantes medidas para alterar este embrólio das contas-públicas. Uma das principais medidas foi o congelamento da Conta-movimento (1986), visando acabar com a dupla autoridade monetária.

O Banco Central foi reorganizado de forma a atender os objetivos para o qual fora criado com a Reforma Bancária. As contas que este administrava e que tinham o caráter de fomento, foram devidamente transferidas para o Tesouro Nacional, bem como a prerrogativa de emitir títulos da dívida pública foi revogada em 1987.

Desta forma, a atividade do Banco Central se restringiu a controlar os níveis monetários da economia. Deixando de lado as atribuições de um banco de fomento e as funções que, na verdade, cabem ao Tesouro Nacional.

A criação da Secretaria do Tesouro Nacional (1986) teve um papel importante na efetivação da mudança da institucionalidade orçamentária, pois: “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.”⁽¹⁹⁾

⁽¹⁹⁾ Biasoto, G. - tese de doutorado a ser defendida na Unicamp.

Assim, a STN poderia identificar as reais necessidades de financiamento do Tesouro, dada a insuficiência de recursos, e emitir títulos para cobrir as suas despesas. Ficando clara a necessidade de financiamento do Setor Público.

Estas reformas promovidas entre 1986 e 1988, foram devidamente sancionadas pela Constituição de 1988. Tendo o maior destaque para a unificação orçamentária que procurou dar uma maior transparência às Contas Públicas, além do fato do O.G.U. passar a sofrer alterações pelos parlamentares. Talvez sem esta modificação não seria possível trazer à tona a “Máfia do Orçamento”, desmascarada em 1993, pois mesmo antes dos congressistas poderem alterar as verbas orçamentárias, todo o esquema já estava montado, mas tinha curso no próprio Poder Executivo. Ou seja, mesmo antes de 1988, os parlamentares, através de tecnoburocratas do governo que recebiam propinas para alterarem certas emendas do Orçamento, conseguiam verbas para interesses particulares.

2.4. Nova Configuração Orçamentária

Com a Constituição de 1988, uma nova institucionalidade orçamentária foi inaugurada.

Criou-se o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias. O primeiro, deveria conter as diretrizes de gastos e despesas continuados, sendo peça importante para o planejamento governamental, com prazo mais longo, e num sentido mais amplo. Já a LDO deveria conter destinos dos gastos e despesas para a gestão seguinte, correspondendo a um período mais curto, no entanto, deveria ser condizente também com o Plano Plurianual.

O Orçamento Geral da União passou a conter o Orçamento Fiscal, das empresas estatais e da Seguridade Social. Anteriormente, somente o primeiro tramitava pelo Congresso, que agora pode controlar uma esfera de gastos maior, dando maior transparência, inclusive para a sociedade, dos destinos dos recursos disponíveis ao Setor Público e condizentes com a direção da política econômica por ele estabelecida. Deve-se ser ressaltado, no entanto, que o

Congresso tem uma pequena margem para alterar o Orçamento proposto pelo Executivo.

Embora tais modificações tenham sido importantíssimas para o reordenamento das finanças públicas, existem ainda muitos aspectos que deixaram de ser tratados em lei complementar, tais como: “finanças públicas, dívida pública externa e interna, concessão de garantias pelas entidades, emissão e resgate de títulos da dívida pública, exercício financeiro, prazos e organização das peças orçamentárias, planos e LDO e estabelecimento de normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição de fundos.”⁽²⁰⁾ .

Mesmo com estas restrições que poderiam ter sido discutidas na Constituição, vale dizer que tais mudanças foram de enorme importância para as Contas Públicas, por se tentar eliminar o emaranhado das finanças públicas que foi se desenrolando ao longo das últimas décadas.

Portanto, as mudanças ocorridas no decorrer do tempo acabaram por distorcer as Finanças Públicas, não se

⁽²⁰⁾ Biasoto, G. - “A Nova Institucionalidade e o Orçamento da União”. Campinas, mimeo, 1990.

podendo determinar com exatidão para onde os recursos públicos se dirigiam. Foi necessário que a ruptura do padrão de financiamento do Estado viesse à tona, para que uma maior clareza das atividades do Setor Público passasse a ser exigida. Mas, mesmo com a identificação de todos esses problemas, ainda não está concluído o processo de ordenamento das Finanças Públicas que requer uma clareza sobre a inserção e o papel do Estado na economia brasileira.

3º Capítulo: Relações presentes no Orçamento Monetário

Este capítulo procura analisar de forma mais centrada as relações presentes no Estado, cuja evolução acabou sendo distorcida com o tempo, de acordo com os interesses que estavam em jogo dentro do aparelho estatal.

Para fazer tal estudo, concentra-se a atenção sobre o Orçamento Monetário, mais especificamente sobre 3 pontos: Conselho Monetário Nacional; a estreita relação entre o Banco do Brasil, Banco Central e Tesouro Nacional; o processo de estatização da dívida externa e sua relação com a dívida interna.

A análise dos três pontos permite verificar como estes impactaram sobre o Orçamento Monetário e dificultaram a efetivação de certos objetivos de política econômica e atenderam a demanda de interesses específicos.

3.1. O Conselho Monetário Nacional

O CMN foi criado com a Reforma Bancária, pela Lei 4595 de 31.12.64. Pois, no início da década de 60, não havia nenhum órgão capaz de administrar o Sistema Financeiro, o CMN foi gestado para suprir esta necessidade, tornando-se o responsável pela formulação da política monetária e creditícia.

Além disso, “a ausência de controles institucionais no que se refere às operações financeiras havia se transformado em sério entrave à acumulação de capital.”⁽²¹⁾

De acordo com a Reforma Bancária e Tributária, do começo do Regime Militar, o principal objetivo era facilitar a acumulação de capital e eliminar os entraves a este.

Vale ressaltar ainda, que a Reforma Bancária que criou o CMN, tinha como objetivo determinar claramente e estabelecer atribuições tanto para instituições financeiras públicas como privadas. Cabendo ao CMN estabelecer normas regulatórias para o funcionamento destas.⁽²²⁾

⁽²¹⁾ Guimarães, C. & Werneck Viana, M.L. T. - “Planejamento e centralização decisória: o Conselho Monetário Nacional e o Conselho de Desenvolvimento” in “A Origem da Crise - Estado Autoritário e Planejamento no Brasil” - orgs. Lima Jr., O. B. de & Abranches, S.

⁽²²⁾ Tavares, M.C. & Assis, J.C. - “O Grande salto para o caos: a economia política e a política econômica do regime autoritário”. Rio de Janeiro, J. Zahar Editora, 1990.

O CMN foi peça fundamental para possibilitar a acumulação de capital uma vez que o Mercado de Capitais existente naquela época era muito incipiente e desregulamentado.

Inicialmente, o Conselho Monetário era composto por:

* membros efetivos: Ministro da Fazenda (Presidente); Presidente do Banco do Brasil; Presidente do BNDE; seis membros nomeados pelo Presidente da República (devendo previamente serem aprovados pelo Senado. Destes seis membros, um seria nomeado Presidente do Banco Central e os outros três diretores do mesmo. Estes membros tinham direito a voto.

* membros não efetivos: Ministros da Indústria e Comércio e do Planejamento. Tais membros podiam participar das reuniões, mas não tinham direito a voto.

Na sua concepção original, o CMN deveria apenas manipular os instrumentos monetários. Mas, através de várias transformações tanto na sua forma organizacional, como nas

atribuições que passou a ter, este órgão se transformou no principal centro de decisão das diretrizes de política econômica, bem como se tornou seu maior executor.

A primeira modificação ocorreu em 1967. E se tratou de um aumento no número de membros que o Presidente poderia indicar para o CMN (passou a ser sete), aumentando, assim, o número de diretores do Banco Central (cinco), todos com direito a voto.

Outra modificação ocorreu em 1969. Onde, além dos Ministros que já participavam das reuniões do Conselho, passaram a integrá-lo os Ministros da Agricultura e do Interior. Os Ministros do Planejamento e da Indústria e Comércio passaram a ter direito a voto, ocupando os cargos de primeiro e segundo vice-presidentes, respectivamente.

Houve ainda uma modificação maior: “O Ministro da Fazenda podia convidar para reuniões ministros de outras pastas, representantes de outras entidade públicas e privadas.”⁽²³⁾.

⁽²³⁾ Guimarães, O & Werneck Viana, M.L.T., op. cit.

Acrescentou-se ainda outra modificação na atribuição do CMN que passou a tratar de assuntos variados que iam desde a política de abastecimento nacional à discussão de políticas de proteção a determinados segmentos da indústria nacional.

Esta alteração abriu um precedente muito importante, as reuniões do CMN passaram a ser encontros inter-ministeriais, onde as mais variadas questões eram tratadas.

Assim, o Conselho passou a ser um “locus” de discussão de problemas de política econômica de forma generalizada e não apenas de política monetária e creditícia. Um aspecto talvez pior, pois o CMN como órgão normativo máximo do Sistema Financeiro detinha sob suas ordens os instrumentos necessários para a execução destas políticas.

A liberação de recursos para determinados programas passou a ser determinado diretamente pelo Conselho, a nível executivo. Tendo impacto sobre o Orçamento Monetário e contribuindo para obscurecer as contas públicas e os efetivos gastos do governo.

No período em que Delfim Neto foi Ministro da Fazenda (68 a 73), o CMN foi um colegiado extremamente importante para o estabelecimento das políticas econômicas.

“O Conselho Monetário, subordinado integralmente ao Ministro da Fazenda, tornou-se a dócil instância homologatória das decisões deste, pela mera conveniência de revesti-las de legitimidade num colegiado formal. O Orçamento Monetário já vinha perdendo sua função de instrumento de controle da moeda e do crédito, mas agora, crescentemente, se transforma numa das alavancas mais poderosas de intervenção direta do Estado na economia pela manipulação das linhas de fomento do Banco Central.”⁽²⁴⁾.

Houve ainda outra alteração nos membros que compunham o Conselho: a partir de 72 passaram também a fazer parte deste, o Presidente do BNH e da Caixa Econômica Federal.

Criado com o objetivo inicial de controlar apenas a política monetária e creditícia, com o decorrer do tempo o CMN evoluiu para o posto de principal gestor e executor de política

⁽²⁴⁾ Tavares, M. C. & Assis, J. C., op. cit.

econômica, onde, devido as características dos seus membros, os mais diversos assuntos eram trazidos à tona. Fugiu-se totalmente dos objetivos iniciais para os quais este órgão fora inicialmente criado.

Cabe salientar mais um aspecto, devido ao grande número e diversidade de seus membros, uma decisão tomada em reunião podia ter efeito quase imediato. Por exemplo: a necessidade de crédito agrícola trazida pelo Ministro da Agricultura poderia ser prontamente atendida pelo Presidente do Banco do Brasil, logo após a reunião do CMN, uma vez que ambos estavam presentes às discussões. Tais reuniões são, assim, importantes tanto para a determinação de necessidades, bem como para o seu pronto atendimento.

O CMN foi, principalmente durante o período em que Delfim Neto foi Ministro da Fazenda, o principal órgão de decisão da política econômica a ser adotada pelo governo. Sendo, um órgão de grande poder, inclusive como sustentáculo do Regime Militar, com a centralização de decisões sob a sua tutela.

3.2. Relação entre Banco do Brasil, Banco Central e Tesouro Nacional

3.2.1. Conta- Movimento

A atuação do Banco do Brasil como autoridade monetária e banco comercial já havia sido identificada como um problema há muito tempo. Tanto é que em 1945 criou-se a Sumoc (Superintendência da Moeda e do Crédito), com o objetivo de se obter maior controle sobre a emissão de moeda e sobre a concessão de crédito.

Mas, tal medida não chegou a eliminar a dupla atuação do Banco do Brasil que continuava a acumular várias funções.

Nova tentativa de se obter maior controle sobre a política monetária foi feita com as Reformas ocorridas no início do Regime Militar, onde criou-se o Banco Central do Brasil em substituição à Sumoc (embrião de um banco central).

Porém, devido a sua recém criação e a impossibilidade deste assumir todas as funções de um banco

central, parte delas ficou a cargo do Banco do Brasil, que não perdeu a sua função de autoridade monetária e de agente do Tesouro Nacional, pois "... permaneceu como depositário das reservas voluntárias dos bancos privados, bem como prestador do serviço de compensação de cheques do sistema e nivelando automaticamente suas reservas através da Conta-Movimento do Banco Central no Banco do Brasil o que lhe dava poder de emissão de moeda."⁽²⁵⁾

O Banco do Brasil atuava como agente do Tesouro Nacional por ser o responsável pela arrecadação de Impostos e pela execução do caixa do Tesouro. Além disso, era "...executor de várias políticas especiais do Banco Central, como preços agrícolas e estoques reguladores."⁽²⁶⁾

Com este acúmulo de funções, o Banco do Brasil tornou-se um importante agente do gasto público e da política econômica do governo.

A Conta-Movimento tornava a execução de qualquer meta monetária totalmente inviável, pois o seu controle não se

⁽²⁵⁾ Oliveira, J.C. - "Reordenamento Financeiro do Governo Federal : Implantação da Lei Complementar nº 12". Brasília, mimeo.

⁽²⁶⁾ Biasoto, G. - tese de doutorado a ser defendida na Unicamp.

vinculava aos “tetos” estabelecidos no Orçamento Monetário. Tratava-se na realidade de “contas em aberto” com a chancela total do Banco Central à qualquer operação do Banco do Brasil, seja ela de empréstimos ao setor privado ou subsídios.

Esta conta-movimento foi congelada em 1986, e foi substituída por uma linha de crédito agrícola junto ao Banco do Brasil.

“... o Banco do Brasil ao perder a conta-movimento, deixou de ser autoridade monetária, perdendo a faculdade de realizar operações ativas a descoberto e ter as reservas compensadas automaticamente. Note-se que a conta-movimento era defendida pela burocracia do banco sendo sua grande fonte de lucros.”⁽²⁷⁾.

3.2.2. Lei Complementar nº 12

O Banco Central, ao ser criado, incorporou também atividades distintas de uma Autoridade Monetária devido a

⁽²⁷⁾ Biasoto, G. - “A Nova Institucionalidade e o Orçamento Geral da União”, Campinas, mimeo, 1990.

administração de fundos e programas de apoio a certos setores, numa típica atividade de banco de fomento e devido a sua estreita relação com o Tesouro Nacional, através da Lei Complementar nº 12.

Como banco de fomento, o Banco Central ficou encarregado da administração de vários fundos e programas de apoio ao setor agropecuário; programas de crédito rural; cabendo-lhe a responsabilidade sobre fundos tais como: FUNAGRI; Fundo de Defesa de Produtos de Exportação (FDPG); Reserva Monetária; Fundo de Desenvolvimento do Mercado de Capitais (FUCAMP), entre outros. Através destes fundos o Banco Central concedia crédito a vários setores.

Pela Lei Complementar nº 12, o BC podia (com a autorização do CMN) emitir títulos da dívida pública mobiliária tanto para fins de política monetária como para financiar dispêndios extra-orçamentários⁽²⁸⁾. Desta forma, o Banco Central assumiu a prerrogativa que pertencia ao Tesouro Nacional de emitir títulos da dívida pública.

⁽²⁸⁾ Oliveira, J.C., op. cit.

Esta lei complementar fez com que os limites anteriormente impostos para a emissão da dívida pública fossem esquecidos e que os encargos da dívida estivessem inclusos no próprio giro da dívida sem passar pelo O.G.U..

"Dada a facilidade administrativa de financiamento desses gastos públicos pela via monetária e da dívida mobiliária permitida pela Lei Complementar nº 12, o governo acomodava as demandas dos grupos de pressão ao mesmo tempo em que se evitava expor-se a uma eventual reação empresarial que inevitavelmente decorreria de um aumento da carga tributária."⁽²⁹⁾

A incorporação de atividades alheias a de um banco central *stritu senso*, e de um Orçamento Monetário com contas de caráter fiscal promoveu o esvaziamento do Orçamento Fiscal. Desmobilizando o Congresso e a sociedade de uma fiscalização dos gastos públicos.

Durante muitos anos, o Orçamento Fiscal se apresentou superavitário muito embora a inflação estivesse correndo solta. Não se podia identificar claramente para onde

⁽²⁹⁾ Oliveira, J.C. , op. cit.

corriam os gastos públicos. Estes problemas tornaram-se cruciais quando ocorreu a crise do padrão de financiamento do setor público e a transparência das contas públicas se fez necessário para identificar as fontes do déficit público.

3.2.3. Moeda Indexada

Além das estranhas relações entre as autoridades monetárias que se desenvolveu ao longo do tempo, há um outro fator que impossibilita a execução de uma política monetária: a existência da moeda indexada.

Podemos definir a moeda indexada como sendo aquela em que tem parte do seu componente como M1 e outra parte como M2, M3 ou M4. Ou melhor, são as aplicações no FAF, Fundões e etc, que tem remuneração por dia, tendo um poder liberatório que caracteriza a moeda, mas também paga juros, o que caracteriza uma aplicação financeira.

A evolução da Moeda Indexada está diretamente ligada a evolução do Sistema Financeiro no Brasil, que devido a

sua fragilidade teve sempre que contar com as garantias do Banco Central para o seu desenvolvimento.

O Banco Central sempre manteve um acordo informal com o Sistema Financeiro para minimizar os riscos e assegurar os lucros do setor. Um destes mecanismos é a zeragem automática, onde o Banco Central se encarrega de comprar parte da carteira de títulos de uma instituição financeira que não conseguiu se financiar no mercado. Isto se dá no fim do dia, na mesa de operação de open do Banco Central que paga uma taxa igual àquela que esta sendo praticada no mercado.

Este compromisso de zeragem automática, torna a política monetária totalmente ineficaz, uma vez que a demanda por moeda é totalmente endógena e o BC não consegue alterar o lado real da economia pelo controle das reservas bancárias.

Vale lembrar ainda, que há um outro aspecto da política monetária que devido a existência da moeda indexada, torna tal política altamente viesada:

“Em condições normais, o aumento de juros provocado pela contração das reservas bancárias por meio da venda de um quantidade adicional de títulos públicos leva a uma

queda nos preços dos ativos financeiros existentes no mercado. Isto provoca uma redução na riqueza dos consumidores e uma conseqüente redução do consumo. No contexto da moeda indexada isto não é verdade, pois os ativos financeiros estão indexados à taxa de juros por dia. Um aumento no custo do Over provoca, ao contrário, um aumento da riqueza dos consumidores e pode ser um estímulo adicional à compra de bens e serviços. No caso brasileiro, em que o grande devedor é o Estado, este processo implica um aumento do déficit público, tendo portanto um efeito oposto ao objetivo buscado pela Autoridade Monetária”.⁽³⁰⁾

A utilização de títulos públicos para lastrear operações de curtíssimo prazo e dar sustentabilidade ao Sistema Financeiro, acabam por impactar diretamente no Orçamento Monetário onde a emissão de títulos e moeda acabam por ultrapassar as necessidades de financiamento dos gastos públicos de origem fiscal e acabam por ser cruciais para a sustentação do Mercado Financeiro.

⁽³⁰⁾ Mendonça de Barros, L.C. - “A Moeda Indexada: Uma Experiência Brasileira”. Revista do Instituto de Economia da Unicamp. Campinas, 1993.

3.3. Dívida Externa e Interna

3.3.1. Estatização da Dívida Externa

Durante os anos 60 e 70, se recorreu constantemente ao endividamento externo como forma de financiar os planos de crescimento estabelecidos pelo Estado. O crédito externo neste período, era abundante e barato e mesmo se houvesse recursos internos, a facilidade em se obter recursos no exterior eram tão mais atraentes que se optou seguidas vezes por este mecanismo.

Devido ao monopólio do câmbio pelo Banco Central todas as operações em moeda estrangeira passavam por este e não era possível fazer operações dentro do país com moeda estrangeira. Por isso foram criados mecanismos que estimulam a captação de recursos externos e validavam sua passagem pelo BC. Tais mecanismos eram: a Lei 4131 regulamentada em 1964, que permitiu a captação de recursos no exterior diretamente por empresas privadas e públicas e a Resolução 63

de 1967 que permitiu que os bancos captassem no exterior e repassem para o mercado interno com prazos diferenciados.

Durante os anos 60, as empresas privadas foram as grandes captadoras de recursos externos. Já nos anos 70, devido a instabilidade do mercado internacional pelo aumento dos preços do petróleo, as empresas privadas se tornaram mais cautelosas quanto ao endividamento externo por correrem riscos de uma mudança brusca na taxa de câmbio que teria impacto direto sobre a dívida contraída.

O choque do petróleo deixou todos os países dependentes desta matéria-prima com sérios problemas de desequilíbrio no Balanço de Pagamentos, tornando urgente o seu ajuste. O Brasil, em plena crise, optou por um plano de crescimento muito ambicioso, o II PND (1974), a despeito de um plano de ajustamento do Balanço de Pagamentos. O II PND era um plano audacioso, pois visava terminar o processo de substituição de importações, constituindo as indústrias de insumo básico, no topo da pirâmide industrial.

As empresas estatais foram lançadas num intenso processo de endividamento externo por serem as grandes

implementadoras do II PND. Além disso, devido ao desequilíbrio do Balanço de Pagamentos, usava-se as grandes empresas estatais, com bons créditos no exterior, para captarem recursos para fechar o Balanço.

As empresas estatais foram praticamente jogadas no mercado internacional ao terem seus créditos internos bastante reduzidos e por praticarem tarifas abaixo das necessárias para se autofinanciarem.

O ônus da crise passou a ser assumido pelo setor público, na medida em que utilizava suas empresas estatais como instrumento de política econômica, captando recursos no exterior para o fechamento do Balanço de Pagamentos e por praticarem tarifas "subsidiadas" dando um enorme incentivo às empresas privadas, que assim tinham seus custos bastante reduzidos.

"Neste contexto, ante a dificuldade de se dirimirem os conflitos e se dividirem as perdas entre os setores empresariais a resultante foi, de um lado, uma violenta compressão salarial e, de outro, um movimento de 'privatização do setor público', com os interesses privados lutando através do aparato estatal pela

manutenção de suas margens de lucro e vantagens institucionais."⁽³¹⁾

O processo de estatização da dívida é um outro exemplo da socialização do ônus da crise.

Os DRME (Depósitos Registrados em Moeda Estrangeira) foram sancionados pela Circular 230, que "autorizou os bancos a depositarem no Banco Central como alternativa à aplicação em títulos públicos as parcelas de recursos captadas no exterior e não aplicados"⁽³²⁾ e pela Resolução 432, que permitiu que as empresas repassassem suas dívidas para o BC.

Estes mecanismos "funcionavam como hedge para os tomadores de créditos externos à medida que lhes permitia, a qualquer momento, transferir sua dívida externa para o Banco Central, realizando depósitos em moeda nacional que seriam registrados em moeda estrangeira."⁽³³⁾

⁽³¹⁾ Affonso, R. "A ruptura do padrão de financiamento do setor público e a crise do planejamento no Brasil nos anos 80" in Planejamento e Políticas Públicas. Brasília, Ipea, dez/1990.

⁽³²⁾ Lundenberg & Castro, L.P. - "Desequilíbrio do Setor Público e seu Impacto sobre o Orçamento Monetário" in "Déficit Público Brasileiro: Política Pública e Ajuste Estrutural", Lozardo, e orgs. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

⁽³³⁾ Oliveira, F. A. & Biasoto, G., op.cit.

Os DRME cresceram acentuadamente antes da maxidesvalorização cambial de 30% realizada pelo então Ministro da Fazenda: Delfim Netto, em dezembro de 1979.⁽³⁴⁾ Em 1983, às vésperas de uma nova maxidesvalorização cambial os DRME crescem 49,6%.⁽³⁵⁾

Se por um lado, a maxi concedeu um enorme benefício aos exportadores, de outro lado, onerou os endividados em moeda estrangeira, que no caso era o setor público. Durante a década de 70 e 80, o Estado assumiu quase a totalidade da dívida externa que se tornou uma obrigação ainda mais pesada pelo aumento das taxas de juros internacionais a partir de 1979.

"Em 1974, apenas 20% da dívida externa total líquida eram de responsabilidade do setor público. À medida porém, que as condições financeiras externas e as relações de troca do país se deterioram, a dívida externa foi progressivamente transferida ao setor público, que a partir de 1986 passa a deter cerca de 80% da dívida externa total"⁽³⁶⁾.

⁽³⁴⁾ Ver Tavares, M.C. & Assis, J.C., op. cit.

⁽³⁵⁾ Biasoto, G. - "Endividamento Externo e Desequilíbrio Financeiro do Setor Público na Primeira Metade dos Anos Oitenta". Campinas, IE/UNICAMP, 1988.

⁽³⁶⁾ Bontempo, H. C. - "Transferências externas e financiamento do governo federal e autoridades monetárias". In Pesquisa e Planejamento Econômico, Brasília, Ipea, abr/1986.

Com a moratória do México em 1982, rompeu-se definitivamente o padrão de financiamento do setor público com a cessação quase completa do crédito externo. A partir daí, o Estado como maior detentor da dívida iniciou o processo de reescalonamento da dívida e o pagamento das taxas de juros.

Foi criado junto ao Banco Central uma conta denominada "Depósito de Projetos" onde estavam depositados recursos concedidos ao Brasil pelos bancos credores e sem tomadores finais definidos.

Esta conta fazia parte do passivo do Banco Central e o banco credor ao receber o pagamento de parte da dívida, depositava tais recursos junto ao BC para fazer o "Reelending", ou seja, o reempréstimos destes recursos.

Para obter a liberalização dos recursos depositados nesta conta era necessário a obtenção de avais do Tesouro Nacional (Aviso GB 588) para a concessão de crédito à entidades do setor público. Além disso, através do Aviso MF 30 podiam ser concedidos empréstimos-ponte à entidades públicas que por algum motivo não haviam conseguido a liberação de recursos.

Podemos sintetizar o fato de que o Brasil, nas décadas de 50 e 60, foi importador de externos, a partir dos anos 70, passou a ser exportador, transferindo recursos líquidos ao exterior, na forma de pagamentos de juros da dívida.

Estes vários mecanismos instituídos pelo governo asseguraram o processo de ajustamento do setor privado aos novos condicionantes do cenário internacional, enquanto o setor público se desajustava assumindo o ônus da crise.

3.3.2. Comportamento da Dívida Pública

Como já foi dito anteriormente as ORTNs foram criadas com a Reforma Financeira e no período imediato da sua criação não foram utilizados para financiar o setor público. Isso se deveu ao fato de que neste mesmo período, ocorrera uma Reforma Tributária que permitiu o incremento da Receita. Havia também crédito externo em abundância.

A dívida pública era utilizada para amortecer o impacto expansionista pelo aumento das reservas internacionais. Devido ao monopólio do câmbio pertencente ao Banco Central, a massa de recursos obtidos no exterior passava necessariamente por este que trocava dólares por cruzeiros. Para evitar a expansão monetária além dos limites desejados, este compensava tal efeito com a colocação de títulos da dívida pública.

Posteriormente, já na década de 70, devido a instabilidade gerada pelo aumento da inflação e a descrença nas operações do governo, os títulos da dívida pública passaram a lastrear cada vez mais operações de curto prazo e ofertando taxas de juros cada vez maiores, aumentando ainda mais os encargos do setor público com a dívida mobiliária interna.

Com a ruptura do crédito externo, o endividamento interno mostrou-se como solução para o pagamento dos juros externos:

"O governo central, ao não dispor de recursos para adquirir as divisas necessárias ao pagamento de sua dívida

externa, financia essas despesas através do aumento da Base Monetária e/ou da colocação líquida de títulos".⁽³⁷⁾

Não é só a colocação de títulos da dívida pública que impactou sobre o setor público, existiu o fato de que estes passaram a ser ofertados cada vez mais com taxas de juros mais altas, fazendo aumentar as pressões inflacionárias.

Assim, não era o montante da dívida interna que chamava a atenção, era na verdade, o fato desta estar atrelada à operações de curtíssimo prazo:

"... o caráter crítico da dívida mobiliária não reside tanto na sua magnitude absoluta (significativamente inferior à de vários países desenvolvidos), mas na sua extrema liquidez de curtíssimo prazo. De fato, sendo indexada ao overnight, o seu estoque inteiro é contaminado a cada mudança na política de juros do Banco Central, com efeitos fortemente instabilizadores sobre a economia como um todo."⁽³⁸⁾

A utilização da dívida interna pública para financiar o pagamento de juros da dívida externa fez com que estes títulos fossem ofertados a taxas de juros cada vez mais altas e a prazos

⁽³⁷⁾ Bontempo, H.G. , op.cit.

⁽³⁸⁾ Affonso, R. , op.cit.

menores. Isto fez com que aumentasse a velocidade de circulação da moeda, gerando pressões inflacionárias, amarrando um instrumental de política econômica e restringindo a retomada do crescimento.

Tanto o processo de estatização da dívida externa, quanto a utilização do instrumental da dívida interna foram utilizados para sustentar a atividade econômica e o setor privado, custando por outro lado o aprofundamento da crise do Setor Público, já expresso nas conturbadas contas públicas.

3.4. Conclusão

A estatização da dívida externa, que deu a possibilidade do setor privado repassar grande parte desta ao setor público, garantiu o ajustamento patrimonial do primeiro e promoveu um total desajuste nas contas patrimoniais do segundo. De grande devedor, na década de 50 e 60, este passou a ser credor do setor público na década de 80.

Os instrumentos de “hedge”, como os Depósitos Registrados em Moeda Estrangeira, o overnight com cláusula de indexação cambial, entre outros, permitiram ao setor privado escapar de um enorme problema, que se verificou na década de 80, quando explodem as taxas de juros internacionais. Os grandes devedores se veem diante de um enorme problema que era renegociar as formas de pagamento da dívida anteriormente contraída.

O setor público acabou sendo o responsável pelas negociações do pagamento da dívida externa que se seguiram durante toda a década de 80. Assumiu tal papel, sacrificando as contas públicas e mesmo a credibilidade do Estado, para

sustentar a atividade econômica e impedir que o setor privado “quebra-se”.

Além disso, a utilização da dívida pública para lastrear operações financeiras de prazos cada vez mais curtos, serviu para impedir a fuga da moeda para fora do país. Num primeiro momento, retardou o processo hiperinflacionário que se apresenta quando a moeda perde inteiramente a sua função de reserva de valor. Assim, o processo de dolarização sempre foi adiado devido a existência da moeda indexada.

A moeda indexada, nada mais é do que a moeda lastreada em títulos da dívida pública, cuja administração fica a cargo do CMN que coordena sua colocação no mercado. O CMN, tem em suas mãos um instrumental poderoso, mas ao mesmo tempo limitado, pois sendo a dívida pública o sustentáculo do próprio valor da moeda brasileira fica difícil encontrar uma medida ideal para arbitrar os verdadeiros objetivos da política econômica.

O fato de existirem contas de caráter fiscal no Orçamento Monetário e do Banco Central, Banco do Brasil e

Tesouro Nacional terem contas inter-ligadas, fez com que não houvesse clareza no direcionamento do gasto público.

O Banco Central podia emitir títulos da dívida pública em nome do Tesouro Nacional, desta forma, muitas vezes estes foram emitidos para financiar as próprias atividades do Banco Central ao invés de financiar as atividades de caráter fiscal do Tesouro Nacional.

A existência da Conta-Movimento entre o Banco do Brasil e o Banco Central abriu uma prerrogativa ao primeiro de atuar como autoridade monetária, podendo emitir moeda de forma descontrolada e sem obedecer as diretrizes do governo central.

Esta dificuldade em estabelecer as reais atribuições do Banco Central, Banco do Brasil e do Tesouro Nacional, deram margem a um descontrole sobre as atividades destes órgãos, inclusive, tornando ineficazes qualquer medida de política monetária, creditícia e fiscal, uma vez que não havia determinação correta do destino do gasto público.

Portanto, somado as dificuldades de administração das contas públicas, veio o rompimento total destas, com o

processo de estatização da dívida externa e a necessidade de administrar a dívida pública.

CONCLUSÕES

A montagem do Estado do pacto Desenvolvimentista deu instrumentos para que fossem realizadas políticas em benefício do setor privado.

A forma institucional composta pelo CMN, Orçamento Monetário, Contas do Tesouro, Dívida Externa e Interna, Banco do Brasil e Banco Central viabilizaram o salvamento patrimonial do setor privado e o bloqueio à fuga da moeda para o exterior. O Estado através destes instrumentos conseguiu socializar os prejuízos da crise, sacrificando de suas próprias contas.

O Estado montado na década de 30, que tinha objetivos modernizantes e de desenvolvimento, chegou a década de 80, totalmente esgotado, tanto as contas públicas, quanto os instrumentais criados durante todo este período se viram distorcidas dos objetivos para os quais haviam sido criados.

O Estado se tornou imenso a medida que foram passando os anos, muito embora, tivesse sempre presente a lógica de sustentação do setor privado. Mas a grande estrutura

estatal, se revelou no momento de crise , como inteiramente frágil, incapaz de coordenar as atividades existentes dentro de seu próprio aparelho.

Desde a década de 30, até o presente momento, o Estado Brasileiro sempre atendeu a lógica de sustentação do setor privado, tomando para si as conseqüências de tal lógica. A crise de financiamento do setor público é a extrapolação de tal lógica, pois culmina na total ruptura do Estado Desenvolvimentista.

Bibliografia

- * Affonso, R. “A ruptura do padrão de financiamento do setor público e a crise do planejamento no Brasil nos anos 80” in Planejamento e Políticas Públicas. Brasília, Ipea, dez/1990.

- * Biasoto, G. - “A Nova Institucionalidade e o Orçamento da União”. Campinas, mimeo, 1990.

- * Biasoto, G. - “Endividamento Externo e Desequilíbrio Financeiro do Setor Público na Primeira Metade dos Anos Oitenta”. Campinas, IE/UNICAMP, 1988.

- * Biasoto, G. - tese de doutorado a ser defendida na Unicamp.

- * Bontempo, H. C. - “Transferências externas e financiamento do governo federal e autoridades monetárias”. In Pesquisa e Planejamento Econômico, Brasília, Ipea, abr/1986.

- * Cardoso de Mello, J.M. - "Capitalismo Tardio". São Paulo, Brasiliense, 1982.

- * Carneiro, R. - "A crise, estagnação e hiperinflação (a economia brasileira na década de 80). Tese de doutorado, 1991.

- * Draibe, S. - "Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1960". Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

- * Fiori, J. L. - "Para uma Economia Política do Estado Brasileiro". Rio de Janeiro, Texto para discussão IEI/UFRJ, nº 298, 1993.

- * Guimarães, C. & Werneck Viana, M.L. T. - "Planejamento e centralização decisória: o Conselho Monetário Nacional e o Conselho de Desenvolvimento" in "A Origem da Crise - Estado Autoritário e Planejamento no Brasil" - orgs. Lima Jr., O. B. de & Abranches, S.

* Lundenberg & Castro, L.P. - "Desequilíbrio do Setor Público e seu Impacto sobre o Orçamento Monetário" in "Déficit Público Brasileiro: Política Pública e Ajuste Estrutural", Lozardo, e orgs. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

* Martins, L. - "Estado Capitalista e Burocracia no Brasil - pós-64". Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

* Mendonça de Barros, L.C. - "A Moeda Indexada: Uma Experiência Brasileira" in Revista Economia e Sociedade do Instituto de Economia da Unicamp. Campinas, 1993.

* Oliveira, F. A. & Biasoto, G. - "O Processo Orçamentário". Campinas, mimeo, 1991.

* Oliveira, J.C. - "Reordenamento Financeiro do Governo Federal: Implantação da Lei Complementar nº 12". Brasília, mimeo.

* Tavares, M.C. & Assis, J.C. - "O Grande salto para o caos: a economia política e a política econômica do regime autoritário". Rio de Janeiro, J. Zahar Editora, 1990.

* Teixeira, E. & Biasoto, G. - "Setor Público nos Anos Oitenta: desequilíbrios e ruptura do padrão de financiamento". Campinas, CECON/UNICAMP, 1988.