

ok
11/4/1

Finanças públicas - Brasil - 1



1290000922



TCC/UNICAMP M336f

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

AS FINANÇAS PÚBLICAS FEDERAIS

DE

MARÇO A DEZEMBRO DE 1990 (*)

Autor: Sérgio Pavan Margarido

Monografia de graduação em Ciências
Econômicas apresentada ao Instituto de
Economia da Universidade Estadual de
Campinas, sob a orientação do prof.
Sérgio Roberto Rios do Prado. ✓

Campinas, 1991 ✓

(*) Versão final entregue ao Instituto de Economia, incorporando as sugestões da banca examinadora composta pelos professores Sérgio Prado e Geraldo Biasoto Jr..

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO
INSTITUTO DE ECONOMIA
UNICAMP

AS FINANÇAS PÚBLICAS FEDERAIS

DE

MARÇO A DEZEMBRO DE 1990

A meus pais, José Maria e Glória

AGRADECIMENTOS

Um trabalho como este exige, além de muito esforço pessoal, a colaboração direta ou indireta de muitas pessoas, sem as quais ele não poderia ter sido realizado.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer ao meu orientador, professor Sérgio Prado, pela ajuda proporcionada na escolha do tema, na elaboração do projeto de pesquisa, na obtenção de material bibliográfico e nas discussões sobre as idéias e a organização deste trabalho.

Ao professor Geraldo Biasoto Jr., pela participação na banca examinadora e pelas valiosas sugestões dadas, incorporadas a esta versão final.

Ao professor-doutor Fabrício Augusto de Oliveira, pelo encaminhamento de meu projeto de pesquisa à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

À FAPESP agradeço a concessão de uma bolsa de iniciação científica para o segundo semestre de 1991, que me permitiu atravessar este período sem sobressaltos financeiros.

Ao Luís e à Tiana, do Setor de Processamento de Dados (SPD) do Instituto de Economia, agradeço pela paciência na caça aos vírus, na correção de problemas dos *softwares* e no empréstimo dos computadores para o trabalho à noite e nos finais de semana.

Finalmente, não posso deixar de citar todos aqueles que fizeram destes quatro anos de Instituto de Economia e de UNICAMP um período rico em aprendizado, experiências e muito divertimento.

A minha família, Zé Maria, Glória, Ni, Du e Cica, que mesmo à distância, em Maringá (P.R.), não faltaram com seu apoio em todas as horas.

A minha família "adotiva" em Campinas, Toninho, Inge, Andrea, Alex, Mutti e Vovô, que me recebeu de braços abertos e com quem aprendi muito nestes quatro anos.

E a todos os amigos que fiz nestes quatro anos, amigos com quem estudei, com quem joguei futebol e baralho, com quem passei horas e horas discutindo sobre política, sobre economia e, como não poderia deixar de ser, sobre futebol.

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO	4
CAPÍTULO 1:	
A CRISE FISCAL DO SETOR PÚBLICO NO BRASIL (1964-1985)	8
1.1. - Introdução	8
1.2. - As Raízes da Crise (1964-1973)	9
1.3. - A Crise Adiada (1974-1979)	12
1.4. - A Crise Aberta (1980-1985)	17
CAPÍTULO 2:	
AS FINANÇAS PÚBLICAS NA NOVA REPÚBLICA (1985-1990)	22
2.1. - Introdução	22
2.2. - A Economia, a Política Econômica e as Finanças Públicas entre 1985 e 1990	23
2.3. - O Reordenamento Institucional	30
2.4. - As Heranças para o Governo Seguinte	37
CAPÍTULO 3:	
A ECONOMIA E A POLÍTICA ECONÔMICA NO BRASIL EM 1990	41
3.1. - Introdução	41
3.2. - Os Meses Finais do Governo Sarney	42

3.3. - O Plano Brasil Novo	45
3.3.1. - A Política de Rendas	46
3.3.2. - O Ajuste Fiscal	46
3.3.3. - A Reforma Monetária	52
3.3.4. - A Avaliação do Plano	54
3.4. - A Economia e a Política Econômica no Pós-Plano	58

CAPÍTULO 4:

AS FINANÇAS PÚBLICAS FEDERAIS

DE MARÇO A DEZEMBRO DE 1990	65
4.1. - Introdução	65
4.2. - O Comportamento das Receitas do Tesouro	66
4.2.1. - O Imposto de Renda	68
4.2.2. - O Imposto sobre Produtos Industrializados	69
4.2.3. - O Imposto sobre Operações Financeiras	71
4.2.4. - O Finsocial	72
4.2.5. - Outros itens de Receita	73
4.2.6. - As Perspectivas para a Evolução das Receitas em 1991	74
4.3. - O Comportamento das Despesas do Tesouro	76
4.3.1. - Pessoal e Encargos Sociais	77
4.3.2. - Transferências a Estados e Municípios	79
4.3.3. - Despesas de Custeio e de Investimento	80
4.3.4. - Outras Despesas	81
4.3.5. - Despesas Financeiras	82
4.3.6. - As Perspectivas para a Evolução das Despesas em 1991	83

4.4. - A Dívida Mobiliária Federal ao Final de 1990	85
4.5. - As Necessidades de Financiamento do Setor Público	86
4.5.1. - As Finanças de Estados e Municípios	88
4.5.2. - As Empresas Públicas	89
CONCLUSÃO	91
BIBLIOGRAFIA	95

APRESENTAÇÃO

A crise das finanças do setor público no Brasil vem há tempos sendo considerada um dos principais obstáculos à retomada do crescimento e da estabilidade pela economia brasileira. Se bem que os motivos para esta opinião sejam diferentes, tanto as análises à direita como aquelas à esquerda do pensamento econômico têm privilegiado a questão fiscal na análise da crise atual.

Por este motivo e pelo contato anterior em estágio no Instituto de Economia da UNICAMP, esta área nos interessou em particular quando da definição do tema de nossa monografia de graduação. Nesta época, o governo recém-eleito de Fernando Collor de Mello acabara de tomar posse e aplicar um profundo programa de estabilização (o Plano Brasil Novo, ou Plano Collor), cujo componente fiscal nos parecia indicar alguns pontos bastante interessantes para a posterior evolução das finanças do governo federal. Deste modo a escolha do objeto da monografia recaiu sobre a análise das finanças públicas federais ao longo do período março-dezembro de 1990.

O resultado desta escolha encontra-se no presente trabalho, em que procuramos analisar a economia e a

política econômica após a adoção do Plano Collor, com destaque para os seus efeitos sobre as finanças públicas do governo federal. Em especial, à época de elaboração do projeto de pesquisa, interessava-nos duas questões:

- os potenciais efeitos positivos que as medidas adotadas pelo Plano Collor teriam sobre a dívida mobiliária federal, especialmente no que se refere aos seus encargos, que vinham desempenhando pesado fardo para as contas do Tesouro Nacional;

- os problemas que enfrentaria o governo com o clima recessivo que o plano prenunciava para os meses seguintes e devido à oposição política de certos setores afetados por suas medidas.

*

Cabem aqui algumas palavras sobre o modo como foi organizado este trabalho. Uma primeira parte será dedicada à análise dos principais antecedentes no que se refere à crise das finanças públicas no Brasil.

Iniciamos esta parte com uma discussão sobre as finanças públicas durante o regime militar, realizada no capítulo I. Apesar de parecer estar um pouco fora do âmbito deste trabalho, julgamos esta discussão essencial para a compreensão da crise fiscal no Brasil. Isto porque os elementos que a caracterizam, quais sejam, a baixa tributação, os elevados níveis de dívidas interna e externa

do setor público, a frágil situação financeira das empresas públicas, entre outros, têm suas raízes na evolução da economia e da política econômica ao longo dos anos 70 e início dos anos 80.

No capítulo 2, a análise se concentra nos cinco anos da Nova República (1985-1990), anos marcados pelas primeiras tentativas de um governo civil em resolver os desequilíbrios da economia e das finanças públicas. Deste capítulo se pretende tirar um panorama da situação da economia e da política econômica no período imediatamente anterior à posse do governo de Collor de Mello.

Na segunda parte é realizada a análise principal deste trabalho, sobre as finanças públicas federais em 1990. No capítulo 3, são destacados os principais movimentos da economia e da política econômica ao longo do ano de 1990, desde os meses finais do governo Sarney até o final do ano.

São estes movimentos que nos permitirão, no capítulo 4, analisar mais especificamente as finanças do governo federal e os fatores envolvidos nos resultados alcançados ao final destes nove meses de Plano Collor.

Finalmente, fechando o trabalho, encontra-se um item dedicado às sempre presentes conclusões, em que procuramos resumir os pontos mais importantes presentes ao longo de todo o trabalho e onde procuramos listar as perspectivas que se colocavam em fins de 1990 no que se

refere ao comportamento das finanças públicas federais a partir de 1991.

Sérgio Pavan Margarido

Campinas, 11 de dezembro de 1991

CAPÍTULO 1
A CRISE FISCAL DO SETOR PÚBLICO NO BRASIL
(1964-1985)

1.1. - Introdução

O objetivo deste capítulo é o de mostrar como se deu, ao longo dos anos 70 e início dos anos 80, o processo que levou o setor público brasileiro a uma grave situação financeira. A nosso ver, questões hoje tão discutidas como a baixa tributação, a frágil situação das empresas públicas e o elevado nível de endividamento interno e externo do Estado só podem ser plenamente compreendidas se forem vistas como integrantes de um processo mais amplo que foi a deterioração do padrão de financiamento da economia brasileira ao longo dos anos 70.

Este padrão de financiamento, montado durante os anos 60 pelo governo militar, sofreu ao longo destes anos distorções que, como procuraremos mostrar, atingiram especialmente o setor público; este, ao buscar incentivar a acumulação privada de capital, absorveu os maiores impactos das oscilações da economia brasileira e mundial, chegando aos anos 80 imerso em grave crise fiscal.

Cumprir destacar que nos limitaremos tão somente aos aspectos mais gerais deste processo, baseando nossa análise nos principais trabalhos sobre o tema publicados por diversos autores ⁽¹⁾.

1.2. - As Raízes da Crise ⁽²⁾ (1964-1973)

O governo militar imposto pelo Golpe de 1964 teve duas preocupações básicas em matéria de política econômica: o combate à inflação e ao desequilíbrio externo e a montagem de uma base financeira para o Estado e para a economia em geral, de modo a possibilitar a retomada do crescimento econômico nos anos seguintes. Estes dois objetivos se materializaram, respectivamente, no Plano de Ação Econômica do Governo (o PAEG) e nas reformas institucionais realizadas entre 1964 e 1967.

Interessa-nos para o objetivo deste capítulo a análise das medidas que modificaram o padrão de financiamento do setor público e da economia como um todo,

⁽¹⁾ Dentre aqueles trabalhos consultados que tratam de todo este período, deve-se citar neste ponto TAVARES, Maria da Conceição e José Carlos de ASSIS, O Grande Salto para o Cans, 2ª edição, Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1986; OLIVEIRA, Fabrício Augusto, A Crise do Sistema Fiscal Brasileiro: 1965-1983, Campinas, IFCH/UNICAMP, 1985, tese de doutoramento, mimeo.; e BELLUZZO, Luis Gonzaga de Mello, "Financiamento Externo e Déficit Público", in Déficit Público, São Paulo, IESP/FUNDAP, 1988, texto para discussão nº 15, 1988, p. 3-10.

Os demais trabalhos consultados e que tratam de temas mais específicos serão citados conforme estes temas venham a aparecer na análise deste capítulo.

⁽²⁾ O título deste item se refere à idéia que procuraremos demonstrar a seguir, de que os problemas que viriam a acompanhar a economia brasileira ao longo dos anos 70 e 80 têm suas raízes nas reformas realizadas nos anos 60 pelo governo militar e nas distorções nelas surgidas a partir do "Milagre".

pois é o seu uso extremado como instrumento de incentivo à acumulação de capital que vai nos permitir entender a posterior crise das finanças públicas e da economia brasileira ⁽³⁾. Dentre estas medidas destacaram-se:

- a Reforma Tributária de Emergência de 1964 e a Reforma Tributária de 1967 ⁽⁴⁾;
- as Reformas Financeiras de 1964 e 1965 ⁽⁵⁾;
- a Reforma Administrativa de 1967 ⁽⁶⁾;
- a política de incentivo ao capital estrangeiro ⁽⁷⁾;
- e a criação do mecanismo da dívida pública baseado nas ORTNs.

⁽³⁾ No que se refere ao PAEG, ele foi baseado em medidas ortodoxas que buscaram cortar o déficit público, controlar a emissão monetária, conter os salários e o crédito. Embora a inflação tenha caído de 92% em 1964 para 55% em 1965 e 39% em 1966 foi apenas em 1967, quando a economia começou a crescer novamente, que a inflação caiu a níveis na mais baixos, na casa dos 20%.

⁽⁴⁾ As principais medidas na área tributária foram: a criação dos impostos sobre o valor adicionado (o Imposto sobre Produtos Industrializados, I.P.I., e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias, I.C.M.); a reestruturação do Imposto de Renda, I.R., com incentivos e isenções para os investimentos em ações, na caderneta de poupança e em setores e regiões privilegiadas; e, finalmente, a melhoria da máquina fiscalizadora e arrecadadora.

⁽⁵⁾ As reformas no sistema financeiro basearam-se na especialização das funções. Deste modo, caberia aos bancos de investimento o financiamento a longo prazo, através do lançamento de ações; estas seriam vendidas pelas distribuidoras e comercializadas no mercado secundário pelas corretoras. Completavam o esquema as financeiras, responsáveis pelo financiamento do consumo das famílias, e os bancos comerciais, responsáveis pelo crédito de curto (capital de giro) e médio prazos.

⁽⁶⁾ A Reforma Administrativa se limitou à administração descentralizada; com ela, as empresas públicas e autarquias receberam ampla liberdade para traçar suas políticas, inclusive no que se refere ao acesso ao crédito interno e externo. Deste modo, não lhes faltaram recursos para levar adiante seus planos de investimento.

De outro lado a administração indireta, responsável pela educação, pela saúde pública e pelos transportes, entre outras atividades de atendimento à população, ficou às míguas, sem ter recursos suficientes para investir. Este problema está na raiz da deterioração do serviço público no Brasil desde os anos 70.

⁽⁷⁾ O incentivo ao capital estrangeiro baseou-se em duas medidas: a Lei 4.131, da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC, predecessora do Banco Central), da época de Goulart, e a Resolução 63, já do Banco Central, que permitiam respectivamente às empresas e aos bancos a captação direta de recursos no exterior.

Cabe destacar que a expansão acelerada do sistema bancário privado internacional - o euromercado - nos anos 60 e 70 foi vital para o sucesso do governo militar no incentivo ao capital estrangeiro.

O impacto imediato destas medidas foi positivo. Com novas fontes de recursos, o Estado deu partida a uma série de investimentos que incentivaram a retomada do crescimento da economia. De fato, os anos do "Milagre" (1967-1973) foram marcados por taxas de crescimento do PIB sem precedentes na história brasileira.

Apesar dos resultados iniciais favoráveis, encontravam-se presentes nestes anos diversos elementos de desequilíbrio nas contas do setor público brasileiro, tanto do lado do financiamento quanto do lado dos gastos. É isto que procuraremos mostrar nos parágrafos seguintes.

Um primeiro problema estava colocado no sistema tributário. Duas de suas características indicavam desequilíbrios futuros:

- seu caráter predominantemente indireto, o que tornava a arrecadação sensível ao ciclo econômico. Sinal deste fato foi a elevada carga tributária durante os anos de elevado crescimento do "Milagre", que atingiu valores próximos a 25-26% do PIB (em termos brutos);

- além disto, importantes segmentos da sociedade (grande capital, mercado financeiro, setor agrícola e grandes rendas) eram pouco taxados e tinham acesso a incentivos e isenções fiscais e a subsídios, como forma de o governo incentivar sua acumulação de capital.

Outra questão importante era a que se referia à gestão da dívida pública, que viria a se mostrar um elemento desestabilizante nos anos seguintes. Sua

administração era de responsabilidade do Banco Central, que a usava para expandir seus gastos fiscais (gastos com a política agrícola, com os encargos da dívida pública e com os incentivos fiscais) e para fins de política monetária (controle da liquidez).

Agravando o problema, parcela expressiva dos gastos do governo federal, especialmente os gastos acima referidos do Banco Central e do Banco do Brasil, eram realizados à margem do Orçamento Fiscal, através do Orçamento Monetário, o que acabava por impedir que o Congresso e a sociedade exercessem um controle sobre os gastos do governo.

Finalmente, o sistema financeiro idealizado nos anos 60 foi desfigurado totalmente a partir do "Milagre". Atraídas pela segurança e pela remuneração dos títulos públicos (remuneração que acompanhava a inflação), as instituições financeiras se desligaram das tarefas a elas atribuídas pelas reformas de 1964-1965, deixando a tarefa do financiamento a longo prazo ao governo ⁽⁸⁾.

1.3. - A Crise Adiada (1974-1979)

⁽⁸⁾ Além da segurança e da rentabilidade dos títulos públicos, o início dos anos 70 foi marcado por diversos problemas no sistema financeiro, como o crash da bolsa em 1971. Este e outros problemas tendiam a tornar os agentes financeiros mais cautelosos e menos dispostos ao risco.

Sobre os problemas no mercado financeiro, ver TAVARES, M.C. e J.C. de ASSIS, *op. cit.*, p. 34-37.

No item anterior vimos que havia um leque de distorções implícitas nas medidas adotadas pelas reformas dos anos 60. A partir de 1973/74, com o agravamento da conjuntura internacional, caracterizada pela queda do crescimento, pela aceleração da inflação e pelo choque do petróleo, estas distorções mostraram sua cara pela primeira vez, ameaçando interromper a trajetória de crescimento da economia.

O que se mostrou mais grave, no entanto, foi a possibilidade do governo recorrer ao endividamento externo, o que tornou desnecessário um ajuste mais profundo. Neste ponto, as respostas dadas pela política econômica, ao buscar manter o crescimento da economia a qualquer custo e aliviar o peso do ajuste sobre o setor privado, acabaram por agravar aquelas distorções, além de criar outras, como a elevação do endividamento externo.

A resposta do governo Geisel ao choque externo se deu através do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), lançado em 1974 como uma tentativa de completar a industrialização brasileira e manter o crescimento da economia. Com ele, o governo conseguiu manter taxas bastante razoáveis de crescimento, embora às custas de um agravamento nas condições de financiamento e de gasto do setor público.

Um primeiro aspecto a ser destacado é o esgotamento do sistema tributário, que rapidamente chegara ao limite com a baixa tributação sobre os setores mais

fortes e com a expansão dos incentivos e isenções, especialmente para incentivar a participação do setor privado no II PND. Isto pode ser visto na Tabela 1.1., que mostra a contínua redução da carga tributária bruta entre 1973 e 1979, de 26,5% para 23,3% do PIB.

Tabela 1.1.
CARGA TRIBUTÁRIA
1973, 1975, 1977, 1979

item	1973	1975	1977	1979
impostos diretos	10,90	11,80	12,20	11,80
impostos indiretos	15,60	14,40	13,40	11,50
carga bruta	26,50	26,20	25,60	23,30
transferências (*)	8,30	8,20	9,20	9,30
subsídios (**)	1,20	2,80	1,50	1,80
carga líquida	17,00	15,20	14,90	12,20

Fonte: BRUGINSKI DE PAULA, Tomás (org.) - Estrutura e Evolução das Contas Fiscais, São Paulo, IESP/FUNDAP, relatório de pesquisa nº 2, 1988, p. 133.

(*) Incluem os benefícios previdenciários e os juros da dívida pública.

(**) Não incluem os subsídios creditícios.

Outro aspecto relevante a se destacar se refere às empresas públicas (que incluem as empresas estatais e mistas e as autarquias), que sofreram neste período sérios transtornos em sua capacidade financeira. Isto ocorreu porque elas foram usadas pelo governo para fins de política econômica, seja para para fins anti-inflacionários, via contenção de seus preços e tarifas, o que limitava sua capacidade de auto-financiamento; seja pra

captar recursos no exterior para bancar os investimentos do II PND.

O último e mais importante elemento na fragilização das contas públicas foi a elevação do endividamento interno e externo do setor público. O governo, como forma de incentivar a captação de recursos no exterior (para bancar o II PND e fechar o balanço de pagamentos), elevava a taxa de juros interna para criar um diferencial em favor dos empréstimos externos. Além disso, a emissão de títulos e a elevação da taxa de juros eram usadas pelo Banco Central para conter a liquidez da economia.

O resultado deste processo foi a elevação dos encargos da dívida mobiliária (devido à alta da taxa de juros), exigindo do governo novas emissões de títulos para rolar a dívida antiga. Aliava-se a isto a situação instável e a desaceleração dos investimentos da economia, o que provocava a transferência de recursos dos agentes para os seguros e rentáveis títulos públicos.

Completava-se neste ponto um círculo em que a dívida mobiliária crescia em um processo auto-alimentado, sem ligação com o setor produtivo da economia; daí a denominação que foi dada a este processo de "ciranda financeira" ⁽⁹⁾.

Tabela 1.2.

⁽⁹⁾ Não se pode deixar de citar a ligação deste processo ao crescimento da dívida externa. Neste período, além do fato já mencionado no texto de que a elevação da taxa de juros se prestava a incentivar a captação de recursos externos, deve-se atentar para o fato de que a contrapartida em cruzeiros da maior captação externa significava um aumento da liquidez da economia, acentuando a necessidade de se colocar títulos públicos para enxugá-la.

DÍVIDA MOBILIÁRIA DO SETOR PÚBLICO (*)
1970 a 1979
porcentagem do PIB

ano	porcentagem
1970	5,0
1971	5,2
1972	6,2
1973	7,2
1974	6,4
1975	7,7
1976	8,8
1977	9,1
1978	9,3
1979	8,2

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL, Boletim Mensal, Brasília, Departamento Econômico (DEPEC/BC), Vol 27, nº 5, maio de 1991, p.79.

(*) Inclui as dívidas mobiliárias dos governos federal, estaduais e municipais.

A Tabela 1.2. mostra a evolução do endividamento público neste período. O efeito prático para as finanças do governo foi a redução dos recursos disponíveis pra seus gastos. Isto pode ser percebido através do conceito de carga tributária líquida, que caiu dos 17% de 1973 para 12,2% do PIB em 1979 (ver a Tabela 1.1.).

A elevação do endividamento público não se limitava à dívida mobiliária, avançando também do lado da dívida externa. De um lado, a captação de recursos para o II PND ficou quase que exclusivamente a cargo do setor público (especialmente das empresas estatais, como visto acima), já que ao setor privado não interessava investir em uma fase caracterizada pela generalização de capacidade ociosa e pela

desaceleração do crescimento a nível mundial.

De outro lado, o governo criou os DRMEs (Depósitos Registrados em Moeda Estrangeira), através dos quais o setor privado depositava, em cruzeiros, o valor da sua dívida externa no Banco Central; este se tornava responsável pelos encargos da dívida e, portanto, pelos riscos de elevações na taxa de juros internacional e de desvalorizações cambiais.

1.4. - A Crise Aberta (1980-1985)

Em 1979/80, com a elevação da taxa de juros internacional e o segundo choque do petróleo, o processo de desestruturação que vinha desde o final do "Milagre" aprofundou-se de tal maneira que impediu a continuidade do crescimento. Mais que isto, o ajuste recessivo adotado pela política econômica acabou por desestruturar de vez as finanças públicas.

A arrecadação tributária acentuou seu movimento descendente, tanto em termos brutos como em termos líquidos, como se pode ver na Tabela 1.3..

No que se refere à arrecadação tributária propriamente dita, três fatores podem ser citados para explicar sua queda:

Tabela 1.3.
CARGA TRIBUTÁRIA
1979, 1980, 1982, 1984
porcentagem do PIB

item	1979	1980	1982	1984
impostos diretos	11,80	10,40	12,60	11,10
impostos indiretos	11,50	12,80	12,50	10,40
carga bruta	23,30	23,20	25,10	21,50
transferências	9,30	9,00	11,80	13,60
subsídios	1,80	3,50	2,50	1,50
carga líquida	12,20	10,70	10,80	6,40

Fonte: BRUGINSKI DE PAULA, Tomás (org.), *op. cit.*,
p. 131.

- a desaceleração do crescimento (ver Tabela 1.4.), que afetava especialmente a tributação indireta,;

- a adoção de medidas que aumentaram a tributação sobre assalariados e sobre pequenas e médias empresas (uma linha de menor resistência se comparada à tributação do grande capital, altas rendas e setor financeiro), acabou por incentivar a economia informal;

- e a corrosão da arrecadação pela inflação (ver a Tabela 1.4.).

Mais grave era o que ocorria na questão do endividamento público. Com o aprofundamento da recessão, a aceleração da inflação e a instabilidade da economia os recursos do setor privado fluíram em massa para o mercado financeiro, fortalecendo o processo de ciranda financeira em curso desde meados da década.

Tabela 1.4.
TAXAS DE VARIAÇÃO DO PIB E DA INFLAÇÃO
1979 a 1984
porcentagem anual

ano	PIB	inflação (*)
1979	6,8	77,2
1980	9,2	110,2
1981	-4,4	95,1
1982	0,7	99,7
1983	-3,4	211,0
1984	5,0	223,8

Fontes: BANCO CENTRAL DO BRASIL, Brasil Programa Econômico, Brasília, DEPEC/BC, Vol. 24, março de 1990, p. 28 (dados sobre o PIB); BRESSER PEREIRA, Luis Carlos e Yoshiaki NAKANO, "Hiperinflação e Estabilização no Brasil: O primeiro Plano Collor, Revista de Economia Política, São Paulo, Brasiliense, Vol. 11, nº 4, outubro/dezembro de 1991, pp. 89-114 (dados sobre a inflação).

(*) IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas.

Externamente, o endividamento público se elevou, de um lado, devido ao crescimento dos D.R.M.E.s; de outro, as empresas públicas continuaram a se endividar no exterior como forma de fechar o balanço de pagamentos deficitário. O resultado foi que, ao final dos anos 70, o governo detinha cerca de 70% da dívida externa brasileira.

Em fins de 1982, no auge da crise do sistema financeiro internacional, foram interrompidos os fluxos de capital voluntário para os países endividados. Sem ter mais os recursos externos que evitavam a eclosão de uma crise cambial, o governo brasileiro teve de recorrer ao F.M.I. em

1983.

Na prática a política econômica pouco mudou, já que o que aconteceu foi apenas o aprofundamento do seu caráter recessivo. No que se refere às contas públicas, ocorreu uma mudança no endividamento público, através da substituição do endividamento externo pelo interno. O governo, detentor da dívida externa, precisava de moeda forte para honrar os compromissos desta dívida. Como era o setor privado que detinha moeda forte, proveniente dos elevados superávits comerciais da economia, o governo tinha que emitir dívida interna para controlar a liquidez da economia, já que o depósito de moeda forte no Banco Central implicava em um crédito em cruzeiros para o exportador ⁽¹⁰⁾.

*

Este era o panorama da economia e das finanças do setor público em inícios dos anos 80. Aliada à deterioração da economia e das finanças públicas colocava-se a deterioração do próprio regime militar que perdia legitimidade e enfrentava uma sociedade civil que aumentava suas reivindicações. Foi neste contexto que foi eleita no Colégio Eleitoral a chapa Tancredo Neves/José Sarney, a quem caberia a primeira tentativa civil de se superar a crise.

A análise da política econômica ao longo da

⁽¹⁰⁾ Sobre este ponto, ver BIASOTO Jr., Geraldo, Dívida Externa, Déficit Público e Dívida Interna: Algumas observações sobre a ruptura do padrão de financiamento do setor público, Campinas, CECON/IE/UNICAMP, 1988, texto para discussão nº 7, especialmente pp. 6-7.

"Nova República" e, em especial, dos seus efeitos sobre as finanças públicas, será realizada no próximo capítulo.

CAPÍTULO 2
AS FINANÇAS PÚBLICAS NA NOVA REPÚBLICA
(1985-1990)

2.1.- Introdução

O quadro das finanças públicas revelava-se problemático ao final do governo militar, como visto no capítulo anterior. Um sistema tributário incapaz de propiciar níveis de arrecadação alcançados à época do "Milagre", empresas públicas com baixa capacidade de auto-financiamento e elevados encargos financeiros e um processo descontrolado de elevação da dívida mobiliária compunham um quadro de difícil resolução para os gestores da política econômica.

Pretendemos mostrar neste capítulo como a Nova República (1985-1990), ou melhor, como as quatro diferentes equipes econômicas deste período tentaram enfrentar os problemas colocados à condução das contas do governo. Para tanto, dividimos o capítulo em mais três partes:

- no item 2.2., serão destacados os principais movimentos da economia e da política econômica,

com destaque para os seus efeitos sobre as finanças públicas;

- o item seguinte, o 2.3., será dedicado às medidas de reordenamento institucional adotadas entre 1985 e 1988, que significaram um avanço bastante positivo para a discussão, controle e avaliação do gasto público e de seu financiamento;

- finalmente, no item 2.4. procederemos a uma análise geral dos cinco anos da Nova República, buscando não apenas avaliá-los, mas também destacar as principais lições que ficaram para o governo seguinte.

2.2. - A Economia, a Política Econômica e as Finanças Públicas entre 1985 e 1990 ⁽¹⁾

Os cinco anos do governo Sarney foram marcados por novos insucessos no que se refere à superação dos desequilíbrios do setor público e da economia, e isto o demonstram as nada menos que quatro equipes econômicas que estiveram à frente do Ministério da Fazenda e da Secretaria do Planejamento (SEPLAN).

⁽¹⁾ A análise deste item se limitará aos principais aspectos que permitam caracterizar de modo satisfatório a situação da economia e das finanças públicas ao final do governo Sarney e, portanto, às vésperas da posse do governo de Fernando Collor de Mello e do Plano Collor, cujo componente fiscal é o objeto de nosso trabalho.

Dentre os trabalhos consultados que tratam deste período, destacamos um que trata de todo o período: OLIVEIRA, Fabrício Augusto, A Política Fiscal e o Processo de Reordenamento Institucional do Setor Público na Nova República, Campinas, FECAMP/FUNDAP, 1990, mimeo.

Nestes cinco anos, houve de tudo um pouco: medidas ortodoxas e heterodoxas, adotadas separada ou conjuntamente; congelamentos e liberações de preços e daí por adiante. Apesar desta ampla gama de medidas, o governo Sarney chegou ao seu fim com a economia imersa em uma grave situação, em que o elemento mais claro era a ameaça de uma hiperinflação.

*

A primeira equipe a assumir o comando da economia teve a frente Francisco Dornelles, que, a despeito dos fracassos anteriores de políticas ortodoxas, não exitou em cortar gastos públicos, restringir o crédito, conter preços e tarifas das empresas públicas e elevar a taxa de juros para conter a liquidez e para facilitar a rolagem da dívida mobiliária.

No que se refere às contas públicas, soa até repetitivo insistirmos no caráter *self-defeating* deste tipo de política: houve queda dos resultados operacionais das empresas públicas e elevação do estoque e dos custos da dívida mobiliária.

Dornelles caiu em agosto, em meio à aceleração da inflação e à uma controvérsia com a SEPLAN, que via o déficit público como sendo de natureza financeira, defendendo então a redução da taxa de juros e o incentivo ao crescimento. Seguiu-se a Dornelles um período de tentativas

heterodoxas que tiveram algum sucesso, ainda que temporário, na superação dos desequilíbrios da economia.

*

Dílson Funaro assumiu o lugar de Dornelles mudando o sentido da política econômica. Entre as medidas adotadas até fins de 1985 destacaram-se a redução da taxa de juros, que teve efeitos favoráveis sobre a administração da dívida mobiliária, e o Pacote Fiscal de dezembro, que ampliou a tributação sobre setores privilegiados (altas rendas, capital e mercado financeiro) e a diminuiu sobre os assalariados.

Na virada de 1985 para 1986 a inflação se acelerou novamente, levando a uma tentativa de choque - o Plano Cruzado de 28 de fevereiro de 1986. Na questão das finanças públicas, a queda da inflação e o elevado crescimento da economia permitiram o aumento da arrecadação, ainda mais com o pacote de fins de 1985. Além disso, a remonetização da economia devido ao crescimento e as taxas de juros baixas permitiram que parte dos títulos públicos fosse resgatada, diminuindo os custos e o estoque da dívida mobiliária.

Em meados do ano surgiram os primeiros problemas. O Cruzado tinha sido adotado em condições de demanda em crescimento e de recuperação cíclica, o que, aliado ao abono salarial dado, às políticas monetária e

fiscal passivas e ao congelamento de preços acabou por trazer desabastecimento, ágio, esgotamento da capacidade industrial e queda do superávit comercial. As tentativas de correção, no entanto, foram todas abortadas por interesses políticos. Neste ponto, podemos destacar dois fatos:

- a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento (F.N.D.), em julho de 1986, com o objetivo de aumentar a disponibilidade de recursos para que o governo iniciasse um programa de investimentos em infra-estrutura e obras sociais, incentivando ao mesmo tempo o investimento privado, o que ajudaria na superação dos desequilíbrios de oferta então já visíveis. Os recursos viriam de medidas que alterariam, via tributação, a demanda da economia do consumo para o investimento.

No entanto, as pressões contrárias ao aumento da tributação previsto levaram o presidente Sarney a recusar parte significativa das medidas, diminuindo à terça parte os recursos previstos para o F.N.D.;

- outras propostas de ajuste, especialmente na área de correção dos desequilíbrios de preços, foram sendo negadas pelo governo devido à proximidade das eleições de novembro. Neste período, para evitar estes ajustes o governo deu reduções de impostos para a carne, subsídios para os produtores de leite e para as estatais, cujos preços foram mantidos congelados desde o plano, com efeitos negativos sobre as contas públicas.

Sem os ajustes necessários, a economia voltou

à trajetória de instabilidade anterior ao plano. Após a eleição, foi adotado o Plano Cruzado II, centrado na política fiscal e tentando desaquecer a demanda e reverter a ameaça de crise cambial. As medidas foram novamente insuficientes, além do que serviram para abalar a confiança da população na equipe econômica, já que o plano soou como um golpe.

Nos meses seguintes a inflação continuou a se acelerar e a ameaça de crise cambial se tornou maior, levando à moratória dos pagamentos externos em fevereiro de 1987. Em fins de abril a equipe de Fuarro caiu.

*

O sucessor de Fuarro foi Luis Carlos Bresser Pereira, que assumiu com o objetivo de conter a demanda e tratar as questões da dívida externa e do déficit público, este último, segundo a opinião da nova equipe, um obstáculo ao investimento privado. Deste modo as políticas fiscal e monetária foram ativas, as tarifas públicas foram recuperadas e o crescimento foi desacelerado.

As remarcações preventivas contra um eventual novo choque obrigaram o governo a adotar o Plano Bresser, em 12 de junho de 1987. Na área fiscal, o plano avançou no reordenamento institucional (ver item 2.3.), reduziu gastos (corte do subsídio ao trigo, adiamento de obras) e procurou aumentar a arrecadação, de modo a diminuir o déficit público.

As medidas, no entanto, eram insuficientes a longo prazo, já que se previa um elevado déficit público em 1988. Assim, Bresser propôs um pacote em novembro que aprofundava as medidas anteriores, através do aumento da tributação sobre setores privilegiados, extinção de órgãos públicos e limitação aos reajustes salariais das empresas públicas, que vinham em crescimento. O pacote foi recusado por Sarney, pressionado por setores que viam seus interesses prejudicados, o que levou Bresser a pedir demissão em dezembro.

*

Maílson da Nóbrega foi o quarto e último ministro da Fazenda do governo Sarney. Os pouco mais de dois anos em que esteve à frente do Ministério da Economia foram marcados pelo aprofundamento da instabilidade da economia, em especial no que se refere à questão da dívida mobiliária federal, cujo crescimento descontrolado implicava em forte risco dos agentes econômicos perderem a confiança na capacidade do governo arcar com seus compromissos financeiros, o que significaria a fuga destes agentes em direção a ativos reais, trazendo com isto um processo hiperinflacionário.

De início, a política ortodoxa de Maílson, chamada de feijão-com-arroz, buscou enfrentar o problema do déficit público pelas linhas de menor resistência, cortando

gastos de custeio e aumentando a arrecadação, com resultados mínimos sobre a inflação. Em janeiro de 1989, a estratégia mudou para um tratamento de choque - o Plano Verão, baseado em um ajuste fiscal, em um congelamento de preços e na elevação das taxas de juros. Os resultados foram pífios, agregando-se ao problema da dívida mobiliária a indisciplina vinda do interior do próprio governo contra as tentativas de cortes de gastos de custeio e, principalmente, de contenção dos salários do funcionalismo ⁽²⁾.

O fracasso do Plano Verão já em meados de 1989 marcou o início da luta da política econômica contra a ameaça de hiperinflação; se esta não chegou a ocorrer, foi às custas de uma profunda desorganização da economia e das finanças públicas. Isto porque restou à política econômica um último instrumento: a prática de taxas de juros reais elevadíssimas para manter as aplicações nos títulos públicos, tornando cada vez mais difícil a administração da dívida mobiliária, o que ameaçava a confiança dos agentes na capacidade do governo honrar seus compromissos.

Este panorama foi mantido até o final do governo Sarney e mostrava a necessidade de medidas mais ousadas que equacionassem os elevados estoques de dívidas em mãos do setor público, o que de fato acabou sendo uma das preocupações básicas do governo Collor ao tomar posse.

⁽²⁾ Ficaram famosos dois casos de indisciplina provenientes de elevados escalões do próprio governo, que pelo menos em tese deveriam estar de acordo com as medidas da área econômica. Para aqueles que não se lembram, estes dois casos foram as demissões de Camilo Calazans, presidente do Banco do Brasil, e do brigadeiro Camarinha, chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, ambos descontentes com os rumos tomados pela política salarial para os seus respectivos subordinados.

1.3. - O Reordenamento Institucional

Se a Nova República não conseguiu encontrar saídas para a crise fiscal, do lado do aparato institucional para a condução das finanças públicas houve importantes avanços. Destacaremos neste item o processo de unificação orçamentária, as mudanças na administração da dívida pública, ambos iniciados em 1985 e finalizados com a Constituição de 1988, e a Reforma Tributária feita nesta última.

*

Como vimos no capítulo 1, ao longo dos anos 70 parcela expressiva dos gastos públicos era realizada pelo Banco Central e pelo Banco do Brasil à margem do Orçamento Fiscal, através do Orçamento Monetário, onde estavam diversos gastos de origem fiscal; além disto, a contagem-movimento permitia ao Banco do Brasil recorrer aos recursos do Banco Central para cobrir seus gastos.

Esta situação levou ao descontrole destes gastos, que ficou bem caracterizado após a primeira mudança realizada pelo governo Sarney na área institucional. Isto se deu em 1985, quando foram incorporadas ao Orçamento de 1986

as operações de natureza não-reembolsável antes realizadas pelos Bancos Central e do Brasil. Estas operações incluídas, entre elas os encargos da dívida mobiliária e a aquisição de produtos agrícolas, somaram, segundo cálculos de CALABI e PARENTE, 35,3% do total das despesas para 1986, resultando no primeiro déficit ocorrido no Orçamento Fiscal desde os anos 70 ⁽³⁾.

Em 1986, três medidas devem ser destacadas. Sob Fúaro, em janeiro foi congelada a conta-movimento do Banco do Brasil, retirando deste seu papel de autoridade monetária. Também foram retiradas do Banco do Brasil as decisões quanto à importante área de crédito agrícola, impondo disciplina aos seus gastos.

Em março, foi criada a Secretaria do Tesouro Nacional (S.T.N.), vinculada ao Ministério da Fazenda e responsável pelo planejamento, coordenação e controle financeiro da União. Além disto, caberia também à S.T.N. a administração da dívida mobiliária federal, antes em poder do Banco Central. Conjuntamente à S.T.N., foi criado o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (S.I.A.F.I.), na verdade a conta única do Tesouro Nacional, responsável pela interligação de cerca de 90% das unidades do governo federal.

Já sob a administração de Bresser Pereira, a

⁽³⁾ CALABI, Andrea Sandro e Pedro Pullen PARENTE, *Finanças Públicas Federais: Aspectos institucionais, evolução recente e perspectivas*, sem local, 1990, mimeo, p. 11.

CALABI e PARENTE realizam uma boa descrição, mais pormenorizada do que a realizada neste trabalho, do processo de reordenamento institucional da Nova República.

unificação orçamentária prosseguiu com a transferência das operações de natureza reembolsável para o Orçamento Fiscal de 1988. Para isto, criou-se o Orçamento das Operações Oficiais de Crédito (o O3C), como um anexo ao Orçamento Fiscal.

Completaram-se também com Bresser as alterações na administração da dívida mobiliária federal, com mais duas medidas de impacto tomadas até fins de 1987: em primeiro lugar, a proibição feita ao Banco Central de emitir títulos em nome do Tesouro Nacional para realizar a política monetária (o Banco Central teria de usar apenas os títulos da sua própria carteira); e, em segundo lugar, a emissão de dívida mobiliária foi limitada ao objetivo de cobrir os déficits orçamentários previstos ou de atender o serviço da dívida referente à correção monetária do principal, caso em que também deveria haver previsão orçamentária.

O resultado de todas estas medidas adotadas foi um significativo avanço no aparato institucional que regulamenta a condução das contas públicas. Neste sentido, a ampliação das despesas realizadas através do Orçamento Fiscal, a limitação do papel do Banco Central e do Banco do Brasil e as mudanças na administração da dívida mobiliária (especialmente sua inclusão no Orçamento) possibilitaram uma maior participação do Congresso e, em última instância, da sociedade, na definição e controle dos gastos do governo federal.

*

Estas medidas viriam a ser complementadas e confirmadas pelas mudanças efetuadas pela Constituição de 1988, das quais destacaremos duas: a nova sistemática orçamentária ⁽⁴⁾ e a reforma tributária ⁽⁵⁾.

O novo processo orçamentário definido pela Constituição compõe-se de três elementos: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (a L.D.O.) e a Lei Orçamentária Anual. O primeiro destes elementos - o Plano Plurianual - é o instrumento de planejamento da ação do governo, devendo ser apresentado por este no primeiro ano de seu mandato e com duração até o primeiro ano do mandato seguinte. Segundo a Constituição (parágrafo 1º do Artigo 165), "a lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada".

O segundo componente do processo orçamentário é a L.D.O., que "compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de

⁽⁴⁾ Para uma discussão mais detalhada sobre as mudanças realizadas pela Constituição no que se refere ao novo processo orçamentário e às mudanças na administração da dívida mobiliária ver BIASOTO Jr., Geraldo, A Nova Institucionalidade e o Orçamento da União, Campinas, FECAHP/FUNDAP, 1990, mimeo, item 4.

⁽⁵⁾ Quanto à questão do novo sistema tributário, consultar OLIVEIRA, F. A., As Finanças Públicas na Nova Constituição, Belo Horizonte, CEDEPLAR/UFMG, 1990, mimeo, especialmente pp. 81-112.

capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações da legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento" (parágrafo 2º do Artigo 165). A L.D.O. deve ser elaborada pelo Executivo até abril de cada ano e enviada para modificação e/ou aprovação pelo Legislativo.

Finalmente, o último elemento é a Lei Orçamentária Anual, composta pelo Orçamento Fiscal (o Orçamento Geral da União -O.G.U.), pelo Orçamento de Investimento das Empresas Estatais e pelo Orçamento da Seguridade Social.

Todos os três instrumentos orçamentários devem ser enviados pelo Executivo ao Congresso sob a forma de projeto de lei, cabendo a este apresentar emendas que devem ser compatíveis com o Plano Plurianual e com a L.D.O., devem indicar a origem dos recursos e não podem realizar cortes nas despesas com pessoal, dívida mobiliária e transferências para os Estados e municípios (parágrafo 3º do Artigo 166).

Complementam o novo processo orçamentário outras medidas importantes adotadas pela Constituição:

- a limitação das operações de crédito às despesas de capital, evitando o uso da dívida mobiliária para cobrir gastos de custeio (Artigo 167);

- a proibição da vinculação entre receitas e gastos, exceto no caso dos Fundos de Participação e dos

recursos para a educação (Artigo 167);

- a proibição do início de programas não incluídos na lei orçamentária;

- a limitação dos gastos com pessoal a uma parcela das receitas correntes;

- e a proibição feita ao Banco Central de conceder empréstimos ao Tesouro Nacional ou a qualquer entidade não-financeira, consolidando a retirada de funções de fomento daquele (artigo 166).

*

Finalmente, a Constituição também realizou uma importante Reforma Tributária, que trouxe avanços na questão da defesa dos contribuintes, da redistribuição do ônus tributário e da implantação de um efetivo federalismo.

Um primeiro aspecto a ser destacado são os princípios de tributação considerados pela Constituição, que determinam que todo imposto deve estar previsto na lei (princípio da legalidade), deve ser irretroativo e só pode entrar em vigor no ano seguinte ao de sua criação (princípio da anualidade). Estes princípios dão ao contribuinte proteção contra abusos cometidos pelo Estado em matéria de tributação.

Apesar destes avanços, alguns aspectos ainda dão margem a que o governo passe por cima destes princípios, já que a Constituição permite a alteração de alíquotas

(I.P.I., I.O.F., I.C.M.S.) e a criação de empréstimos compulsórios sem que se obedeça à anualidade. Além disso, um dos critérios para a adoção destes empréstimos são os investimentos de interesse nacional, um critério bastante subjetivo.

No que se refere à redistribuição do ônus tributário, a estrutura determinada pela Constituição apontou para uma maior tributação direta, que pelo menos no papel é mais progressiva. Neste ponto, a determinação das alíquotas dos impostos estaduais e municipais, caso por exemplo do I.C.M.S., pode se dar a partir de critérios que levem em conta a essencialidade de cada produto, o que se colocaria como um importante avanço.

Finalmente, a questão da implantação de um efetivo federalismo foi enfrentada com o aumento da competência tributária dos estados e municípios ⁶⁶ e com a maior participação destes em parte da arrecadação do governo federal ⁶⁷. No entanto, se deste lado houve avanços, na questão da redistribuição das despesas encontra-se um elemento que ameaça o objetivo de fortalecer os estados e municípios. Isto acontece porque a transferência de receitas do governo federal para estes últimos não foi acompanhada pela transferência das atribuições da União, o que pode impossibilitá-la financeiramente de executar programas de combate à desigualdade regional.

⁶⁶ Um quadro sobre a competência tributária na antiga e na nova Constituição se encontra em OLIVEIRA, F.A., *As Finanças*, op. cit., p. 102.

⁶⁷ *idem, ibidem*, p. 109-110.

2.4. - As Heranças para o Governo Seguinte

Neste ponto pretendemos tecer alguns comentários sobre os cinco anos da Nova República. Em termos gerais, gostaríamos de destacar alguns aspectos marcantes deste período.

Em primeiro lugar, assistiu-se mais uma vez à ineficácia de políticas ortodoxas, como ficou demonstrado nas administrações de Dornelles e Maílson. A principal lição a ser retirada deste fato é a necessidade de medidas bem mais profundas do que as que foram adotadas para a superação dos desequilíbrios da economia e das finanças públicas, já que os problemas acumulados desde os anos 70 são de tal monta que medidas superficiais são totalmente ineficazes para superá-los.

Aqui cumpre destacar um segundo aspecto. A nosso ver, o sucesso do Cruzado, apesar temporário, mostrou um caminho alternativo a se seguir em relação às medidas convencionais de política econômica. Este caminho alternativo seria baseado em medidas de incentivo ao investimento e ao crescimento, com seus efeitos favoráveis sobre a arrecadação tributária e a dívida mobiliária, em medidas que aumentassem a tributação sobre setores privilegiados e em medidas que melhorassem a administração das dívidas interna e externa.

Se houve problemas com o Cruzado, eles não se deveram ao diagnóstico equivocado implícito no conjunto de

medidas que o compunham; em nossa opinião, o que faltou foi justamente o seu aprofundamento para que se tivesse obtido uma estabilização duradoura. Neste ponto, o próprio leque de problemas do Cruzado vem em apoio a esta idéia:

- o esgotamento da capacidade produtiva da indústria e os pontos de estrangulamento na oferta de insumos e de serviços públicos evidenciaram a falta de investimentos na economia, e isto era uma tônica desde a virada dos anos 70 para os 80.

Estes investimentos, especialmente aqueles referentes à infra-estrutura e às obras sociais, teriam que ser obra do Estado, face ao seu retorno financeiro pequeno e às elevadas dimensões dos investimentos necessários. Além disto, o efeito destes gastos sobre o setor privado certamente incentivaria este a realizar seus próprios investimentos;

- a ameaça de crise cambial mostrou o lado perverso do endividamento externo, isto é, a economia não poderia direcionar recursos maiores para o mercado interno sem deixar de trazer problemas de balanço de pagamentos devido aos pesados encargos da dívida externa.

A necessidade de um ajuste mais profundo no estoque e nos serviços desta dívida era bastante clara, sob pena da economia ter sempre ameaçadas eventuais trajetórias de crescimento devido a problemas cambiais;

- finalmente, a questão do endividamento interno novamente se colocava neste período. O fato era que,

apesar dos ganhos obtidos nesta área com a redução das taxas de juros e com a remonetização da economia, a profundidade do problema era tal que exigia medidas mais profundas.

O problema se colocava justamente porque os agentes dispunham de elevada liquidez de curtíssimo prazo, o que lhes permitia reagir aos movimentos da política econômica. Veja-se por exemplo o que ocorreu em meados de 1986, quando as empresas, pressionadas pelo congelamento de seus preços, passaram a acumular estoques e até a reduzir a produção à espera de que o governo liberasse os preços; sem dispor da liquidez de que dispunham no *over*, elas não teriam conseguido reduzir as vendas sem ter problemas de caixa.

*

Para finalizar este capítulo, cabe questionar o porquê destas medidas não terem sido adotadas. A própria descrição realizada no item 2.2. dá pistas disto, já que vimos o quão difícil foi o governo adotar certas medidas que contrariavam fortes interesses na economia e no próprio interior do setor público. Se as medidas mais simples que foram adotadas provocaram forte oposição, imagine-se a reação a medidas que tentassem alterar as condições vigentes da dívida mobiliária e da dívida externa. Medidas mais profundas nestas duas áreas certamente significariam desvalorização dos estoques de ambas as dívidas e alongamento dos seus prazos, o que traria perdas

patrimoniais aos agentes privados e aos bancos credores do Brasil.

Considerando-se que no pacto que elegeu Tancredo Neves e José Sarney estava presente uma ampla gama de interesses, inclusive aqueles que sempre foram favorecidos com a baixa tributação, com a ciranda financeira e com os insumos públicos baratos, têm-se uma idéia dos obstáculos que se colocavam a adoção destas medidas.

É claro que no próprio governo existiam aqueles que defendessem estas idéias, mas àqueles que dispunham de fato do poder não lhes interessava realizar mudanças mais profundas. Com isto, perdeu-se uma chance histórica de se recolocar a economia brasileira e as finanças do setor público na rota da normalidade e do crescimento.

CAPÍTULO 3
A ECONOMIA E A POLÍTICA ECONÔMICA
NO BRASIL EM 1990

3.1 - Introdução

Este capítulo pretende realizar uma análise da economia brasileira e dos movimentos de política econômica ao longo de 1990. Três períodos serão destacados:

- os dois meses e meio finais do governo Sarney, quando a economia esteve à beira de um processo hiperinflacionário;

- o período que vai de 16 de março até maio, quando a adoção do Plano Brasil Novo (ou Plano Collor) possibilitou ao governo retomar o controle sobre a política econômica e trazer a inflação a níveis bastante baixos;

- finalmente, o período que inclui os meses de junho a dezembro, quando o governo perdeu algumas das condições favoráveis à estabilização, permitindo o reaquecimento da inflação.

Cabe notar que a análise mais aprofundada dos efeitos do Plano Collor e da política econômica em geral sobre as finanças públicas será levada adiante apenas no

capítulo seguinte.

3.2. - Os Meses Finais do Governo Sarney

Tabela 3.1.
INFLAÇÃO MENSAL (INPC-IBGE)
outubro de 1989 a março de 1990
porcentagem

mes	INPC-IBGE
outubro	38,76
novembro	48,47
dezembro	51,28
janeiro	68,19
fevereiro	73,99
março	82,18

Fonte: IBGE, *apud* Suma Econômica, São Paulo, Editora Tama, junho de 1991, p8.

Os meses finais do governo Sarney foram marcados pelo agravamento da instabilidade da economia. A inflação atingiu níveis sem precedentes na história brasileira (ver a tabela 3.1.) e a política econômica não conseguia contornar os problemas. De fato, desde o fracasso do Plano Verão em meados de 1989 a política econômica vinha se limitando à política de juros reais altíssimos como forma de evitar que os recursos dos agentes econômicos migrassem dos títulos públicos para os ativos reais (imóveis, ouro, dólar), o que deflagaria um processo hiperinflacionário.

Apesar de conseguir postergar a hiperinflação, este tipo de política logo atingiria um limite, já que, ao elevar os encargos financeiros do governo, aprofundava os desequilíbrios das suas contas e abalava ainda mais a confiança dos agentes na capacidade do governo honrar seus compromissos.

Tabela 3.2.
PARTICIPAÇÃO DE DESPESAS SELECIONADAS
NA RECEITA DISPONÍVEL LÍQUIDA (*)
janeiro e fevereiro de 1990
porcentagem

item de despesa	janeiro	fevereiro
Encargos D.P.M.F.	221,04	167,25
Serviço Div. Int./Ext.	0,48	8,16
Pessoal e Enc. Sociais	51,76	52,07

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL, Boletim..., op. cit., Vol. 27, nº 5, maio de 1991, pp. 70-71.

(*) A receita disponível líquida é o agregado das receitas fiscais, descontadas as transferências a estados e municípios.

Este desequilíbrio torna-se evidente quando se procede a um exame dos dados da Execução Financeira do Tesouro Nacional nos meses de janeiro e fevereiro. Nestes meses, a participação dos encargos da dívida mobiliária federal e do serviço das dívidas interna e externa no total da receita disponível líquida (conceito que exclui da receita fiscal as transferências totais para os estados e os municípios) foi bastante grande, ultrapassando a disponibilidade de recursos do governo federal (ver a Tabela

3.2.)

Outro item com elevada participação no total da receita disponível foram as despesas com pessoal e encargos sociais. Em conjunto com as despesas financeiras, estas despesas significaram um total de 273,28% da receita disponível em janeiro e 278,45% em fevereiro, o que demonstra a difícil situação das finanças públicas ao final do governo Sarney.

Um único ponto positivo sobressaía neste período: os principais preços e tarifas públicas tiveram em janeiro e fevereiro aumentos pouco acima da inflação, à exceção das tarifas da energia elétrica e dos preços dos produtos siderúrgicos (ver a Tabela 3.3.).

Tabela 3.3.
EVOLUÇÃO DOS PREÇOS E TARIFAS PÚBLICAS
janeiro e fevereiro de 1990
porcentagem real sobre a inflação (*)

item	variação real
energia elétrica	-10,47
telecomunicações	9,61
produtos siderúrgicos	-3,02
correios e telégrafos	14,77
gasolina	7,57
serviços portuários	9,22

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL,
Brasil..., op. cit., Vol. 24, março de
1990, p. 38.

(*) Deflator: INPC-IBGE

3.3. - O Plano Brasil Novo

O Plano Brasil Novo (ou Plano Collor, como ficou mais conhecido) foi anunciado em 16 de março de 1990, compondo-se de medidas em três áreas básicas: uma reforma monetária, um ajuste fiscal e uma política de rendas, com ênfase nos dois primeiros aspectos.

Esta ênfase se justificava pelo diagnóstico da crise feito pela nova equipe econômica, que via como problemas centrais a serem enfrentados a fragilidade financeira do setor público e a excessiva liquidez da economia proporcionada pela massa de riqueza de financeira colocada nos títulos públicos ⁴¹. Resolvidos estes dois problemas, intimamente relacionados entre si e que limitavam a eficácia da política econômica, a economia poderia, segundo esperava o governo, retomar o caminho da normalidade e do crescimento.

Este item pretende analisar os aspectos básicos do Plano Collor, buscando identificar quais foram as medidas propostas, como elas se inseriam naquele objetivo mais geral de recuperação das finanças do Estado e de sua capacidade de fazer política econômica e seus pontos positivos e negativos apontados à época da divulgação do

⁴¹ O presidente do Banco Central, Ibrahim Eris, afirmou que "um dos principais efeitos da convivência prolongada com elevadas taxas de inflação é a inocuidade da política monetária, que passa a ser prisioneira da preferência dos agentes econômicos por moeda indexada. Ademais, a insistência em se controlar a liquidez através da elevação das taxas de juros tem como implicação o aumento do poder de compra da moeda protegida, que a qualquer momento poderia se materializar na exacerbação do consumo, bastando, para tanto, que se alterassem as expectativas dos agentes econômicos".

BANCO CENTRAL DO BRASIL, Brasil..., op. cit., Vol. 24, março de 1990, p.3.

plano.

3.3.1. - A Política de Rendas

A política de rendas determinou um congelamento temporário de preços até o dia 1º de maio. a partir daí, a cada primeiro dia útil de cada mês o governo anunciaria um índice máximo de correção dos preços para os trinta dias seguintes. A mesma sistemática valeria para os salários.

O objetivo destas medidas era o de tentar cortar a memória inflacionária dos agentes, traduzida na indexação formal ou informal, nos primeiros meses de vigência do plano. Deste modo, se alcançados os objetivos da Reforma Monetária e do ajuste fiscal, a queda dos preços na economia e a melhoria das expectativas permitiria ao governo liberar os preços e salários sem que os agentes retornassem aos movimentos de elevações especulativas de preços.

3.3.2. - O Ajuste Fiscal

O ajuste fiscal do Plano Collor baseou-se em medidas destinadas ao aumento da arrecadação, ao corte de gastos públicos, à privatização de empresas públicas e ao controle das finanças de estados e municípios e das empresas

públicas. Além destas medidas, papel essencial no ajuste fiscal caberia à Reforma Monetária, já que com ela se esperava uma substancial redução dos encargos com a dívida mobiliária federal (ver o item 3.3.3. a seguir).

*

Para o objetivo de aumento da arrecadação foram adotadas as seguintes medidas:

- a ampliação da indexação dos impostos, através da sua conversão em BTN's fiscais;
- o aumento das alíquotas do I.P.I. sobre as bebidas (30% acima das alíquotas então em vigor) e sobre os bens supérfluos;
- a revogação das isenções e reduções do Imposto de Importação (I.Imp.) e do I.P.I. que incentivavam a importação de bens considerados preferenciais;
- o aumento das punições contra os sonegadores de impostos;
- a proibição dos títulos ao portador, eliminando o anonimato fiscal, além da cobrança de um adicional de 25% do I.R. sobre as aplicações ao portador até aquela data que não comprovassem a origem dos recursos;
- a tributação do I.O.F. sobre as operações de crédito, de câmbio e de seguro e sobre títulos e valores mobiliários. Esta tributação recairia uma única vez sobre cada operação.

As medidas acima passariam a vigor já no ano de 1990. Para o ano de 1991, passariam a vigorar as seguintes medidas, de modo a respeitar o princípio constitucional da anualidade:

- a ampliação da tributação do I.R. sobre o lucro das atividades de exportação de manufaturados (a alíquota passaria de 18 para 30%);

- a extinção dos incentivos fiscais à formação de recursos humanos na informática;

- a suspensão temporária dos incentivos à aplicação do I.R. nos Fundos de Investimento do Nordeste e da Amazônia e no Fundo de Reconstrução Econômica do estado do Espírito Santo;

- a tributação sobre as bolsas de valores, de mercadorias, de futuros e assemelhados, com alíquota de 25 % sobre o lucro real;

- a tributação da renda agrícola, com alíquotas diferenciadas para as pessoas físicas (10 ou 25%, de acordo com o rendimento) e com uma alíquota única de 25% sobre as pessoas jurídicas;

- o encaminhamento de um projeto de lei complementar ao Congresso determinando a tributação do patrimônio líquido de contribuintes com valor superior a US\$ 700 mil.

*

Para o corte de gastos, o Plano Collor previu

a realização de uma Reforma Administrativa com diversos objetivos:

- a reorganização da administração pública federal, com a redução do número de ministérios (de 23 para 12);

- a proibição do acúmulo de cargos;

- a contenção de despesas de custeio;

- a extinção ou fusão de órgãos, autarquias, fundações e empresas públicas, com a colocação em disponibilidade dos funcionários neles lotados e a redução de seus salários proporcionalmente à jornada de trabalho;

- a demissão de funcionários públicos não atingidos pela estabilidade.

*

Quanto à Reforma Patrimonial, tinha como objetivos:

- a venda de bens do governo federal, entre eles imóveis (previsão inicial de 9.500 imóveis a serem vendidos), aviões e automóveis;

- a venda de empresas públicas, isto é, a privatização. Para levá-la adiante e adiantar recursos, o governo criou os Certificados de Privatização (C.P.s), títulos com emissão do Tesouro Nacional a serem comprados compulsoriamente pelas instituições financeiras, entidades de previdência privada e sociedades seguradoras e de

capitalização. Os C.P.s só poderiam ser utilizados nos leilões das empresas públicas colocadas à venda, sendo intransferíveis ⁽²⁾.

*

Dois pontos derradeiros do ajuste fiscal merecem atenção antes de iniciarmos a descrição da Reforma Monetária: são aqueles pontos que se referem aos governos estaduais e municipais e às empresas públicas do governo federal.

Para os estados e municípios, a intenção do governo à época de divulgação do plano era a de impor rígidos controles, especialmente no que se refere aos seus níveis de endividamento. Esta preocupação era ainda maior devido às eleições que viriam a se realizar em outubro e novembro, o que poderia acentuar os desequilíbrios nos gastos e no endividamento de estados e municípios.

No que se refere às empresas públicas, o governo determinou o aumento de alguns preços e tarifas (ver tabela 3.4.). O objetivo, a médio prazo, era o de dar uma remuneração média de 10% sobre todos os investimentos destas empresas, de modo a capacitá-las a gerir suas finanças e colaborar no ajuste fiscal planejado pelo plano.

⁽²⁾ Os C.P.s seriam corrigidos abaixo da inflação. Deste modo, a partir do primeiro leilão de privatização eles teriam correção decrescente (1% a menos da correção monetária a cada mês) até o quadragésimo mês, a partir do qual a sua correção se limitaria a 60% da correção monetária.

Depois de dez anos da sua emissão, o Tesouro Nacional teria de resgatar os C.P.s não utilizados nos leilões de privatização, pagando neste caso a correção monetária integral.

Tabela 3.4.
 REAJUSTES DE PREÇOS E TARIFAS PÚBLICAS
 Plano Collor
 porcentagem

item	reajuste
energia elétrica	32,1
telefonia	32,1
combustíveis	57,8
correios e telégrafos	83,5

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL,
Brasil..., op. cit., p.10.

*

No total, o ajuste fiscal do Plano Collor era estimado em cerca de 10% do PIB para o ano de 1990: esperava-se passar do déficit de 8% do PIB previsto para um superávit de 2% do setor público brasileiro, incluindo não apenas as finanças do governo federal mas também as finanças dos estados e municípios e das empresas públicas.

Segundo a estimativa do governo à época do plano, Luis Carlos BRESSER PEREIRA e Yoshiaki NAKANO dividiram este nível de ajuste fiscal por medidas, conforme elas tivessem eficácia limitada a um prazo curto ou tivessem um efeito permanente sobre as contas públicas. O resultado de suas estimativas está na Tabela 3.5.:

Tabela 3.5.
AJUSTE FISCAL PREVISTO PELO PLANO COLLOR
1990
porcentagem estimada do PIB

item	% do PIB
ajuste permanente	3,9
- impostos sobre o consumo	0,6
- correção dos preços das estatais	0,5
- combate à evasão fiscal	0,5
- redução dos juros da D.P.M.F.	1,5
- redução de gastos	0,5
- outros	0,3
ajuste apenas para 1990	6,0
- I.D.F.	2,5
- C.P.s	2,0
- privatização	1,5
total	9,9

Fonte: BRESSER PEREIRA, Luis Carlos e Yoshiaki NAKANO, " Hiperinflação e Estabilização no Brasil: O primeiro Plano Collor ", Revista de Economia Política, São Paulo, Brasiliense, Vol. 11, nº 4, outubro/dezembro de 1991, p. 278.

3.3.3.- A Reforma Monetária

Além das medidas na área estritamente fiscal, caberia à Reforma Monetária um papel significativo na redução das despesas do governo federal. Mais que isto, com ela o governo deu um importante passo para recuperar o controle da política econômica.

A Reforma Monetária substituiu o cruzado novo pelo cruzeiro, na paridade de 1 para 1. A principal medida,

no entanto, foi o bloqueio de boa parte dos ativos financeiros da economia, incluindo os títulos, as cadernetas de poupança e até mesmo os depósitos à vista. Os recursos aí incluídos que ultrapassassem aos limites estabelecidos pelo governo ficariam bloqueados no Banco Central por 18 meses, rendendo a variação da B.T.N. fiscal mais 6% de juros anuais. A devolução estava prevista para começar em 16 de setembro de 1991, em 12 parcelas mensais.

O objetivo do governo ao tomar decisão tão drástica era o de cortar a liquidez dos agentes econômicos e, com isto, tirar deles a possibilidade de realizar movimentos especulativos com os títulos públicos. Ao mesmo tempo, a necessidade de moeda por parte dos agentes levaria ao arrefecimento das elevações de preços como único modo das empresas manterem suas vendas e seu fluxo de caixa.

A médio e longo prazos o governo também esperava uma redução dos encargos e do estoque da dívida mobiliária federal. Isto seria conseguido com a redução da especulação com os títulos públicos, com a interrupção das emissões de títulos para cobrir déficits orçamentários e, finalmente, com a menor remuneração dos recursos bloqueados no Banco Central, remuneração equivalente à das cadernetas de poupança e bastante inferior às taxas de juros reais praticadas nos meses finais do governo Sarney.

3.3.4.- A Avaliação do Plano

Em seus aspectos mais gerais, as medidas adotadas pelo Plano Collor foram bem recebidas quando da sua divulgação, embora houvesse críticas a alguns aspectos que ameaçavam a posterior condução da política econômica. Os parágrafos seguintes são dedicados à discussão dos pontos positivos e negativos apontados à época da divulgação do Plano Collor.

*

Opinião praticamente unânime era de que as medidas no campo tributário caminharam no sentido de recuperar a arrecadação. Neste aspecto, cabe destacar como positivas para as finanças públicas:

- a ampliação da tributação sobre setores pouco tributados, como os setores exportador, agrícola e financeiro;
- o corte de incentivos regionais e setoriais;
- a proteção da arrecadação através da ampliação da estrutura de indexação e de fiscalização;
- o fim do anonimato fiscal;
- e, finalmente, as tributações adicionais do I.R. e do I.O.F., respectivamente, sobre as aplicações ao portador que não comprovassem a origem dos recursos e sobre

as aplicações financeiras. Embora tivessem sua eficácia limitada a uns poucos meses, estas medidas ajudariam no esforço fiscal relativo ao ano de 1990.

Apesar de que parte destas medidas só viriam a vigorar em 1991, elas se colocavam como altamente positivas para que o governo recuperasse os níveis de arrecadação alcançados em anos anteriores, especialmente no início dos anos 70.

*

Se do lado tributário houve aprovação geral às medidas do plano, o potencial recessivo por ele desenhado concentrou boa parte das críticas feitas, já que uma queda do nível de atividade da economia afetaria alguns dos ganhos previstos pelo plano. Cabe destacar dois pontos:

- o esforço tributário seria afetado pela queda do emprego, da produção e dos salários, como no caso do I.P.I., do I.R. e das contribuições previdenciárias;

- a execução da privatização certamente seria atrasada pela falta de interessados com cacife para comprar ações nos leilões de privatização.

Já que se tocou no assunto da privatização, adicione-se ao clima recessivo a dificuldade que haveria com a oposição de setores prejudicados, como as empresas que tinham acesso a insumos públicos a preços subsidiados e os grupos sindicais. A obrigatoriedade de compra dos C.P.s

pelas instituições financeiras provavelmente também viria a ser questionada, não apenas através dos *lobbies* no Congresso Nacional mas também judicialmente.

*

Do lado do corte de gastos a meta do governo mostrava-se ambiciosa, pois não levava em conta a forte oposição política às medidas nesta área. Isto era bastante claro em dois aspectos:

- nas despesas com pessoal, que ao longo de todo o governo Sarney se mostraram um item rígido devido à estabilidade constitucional do funcionalismo público e à pressão política. Além disto, os níveis salariais estavam bastante altos devido aos reajustes durante o final do governo Sarney;

- e nas despesas de custeio, que, já reduzidas a níveis bastante baixos desde o governo Sarney, não poderiam ser cortadas muito mais sob pena de aprofundar os problemas do serviço público.

*

A discussão mais importante a ser feita sobre o Plano Collor refere-se à Reforma Monetária, que abriu enorme espaço para a superação dos desequilíbrios do setor

público e da economia brasileira ⁽³⁾. Assim, ao alongar compulsoriamente o perfil da dívida mobiliária e limitar a liquidez dos agentes o governo tirou destes últimos a capacidade de especular com os títulos públicos e de obrigar o governo a contínuas elevações da taxa de juros, como vinha acontecendo nos meses finais do governo Sarney.

Conforme o objetivo do Plano Collor, o fato de que os agentes teriam uma brutal redução da sua liquidez os obrigaria a abandonar movimentos antes corriqueiros em períodos inflacionários. Neste sentido, a indexação, a especulação com os estoques e o repasse dos aumentos de custos aos preços teriam de ser abandonados como forma das empresas conseguirem vender e obter a tão escassa moeda de que necessitavam. Com isto, o governo conseguiria a redução dos níveis de inflação e a reversão das expectativas, o que teria papel crucial na estabilização definitiva da economia.

Ainda sobre a Reforma Monetária, algumas críticas se colocaram quando da sua divulgação:

- a falta de critérios com que foi realizado o bloqueio dos cruzados novos no Banco Central, que atingiu indistintamente poupadores e especuladores, assalariados e empresas, pequenas e grandes empresas;

- a possibilidade de criação de torneiras de liquidez para a liberação antecipada dos cruzados novos.

⁽³⁾ M.C. TAVARES afirmou que "(...) o núcleo central da Reforma Monetária (...) que é um acontecimento histórico e absolutamente necessário para restaurar uma moeda nacional".

Depoimento sobre o Plano Collor, *Jornal do Economista*, São Paulo, Conselho Regional de Economia, março de 1990, p.6.

Embora elas fossem necessárias para evitar uma paralização da economia por falta de moeda, havia o temor de que fossem criadas aleatoriamente, sem vinculação com investimentos produtivos, o que permitiria aos agentes econômicos mais fortes recompor seus portfólios e retornar aos movimentos especulativos de épocas anteriores.

*

Um último conjunto de críticas que podemos incluir se refere à ausência de reformas mais profundas em áreas que se mostraram problemáticas ao longo dos anos 70 e 80. Este é o caso do sistema financeiro, inapto a financiar a longo prazo (tarefa que coube ao governo e às suas agências de fomento nos anos 70) e da questão da dívida externa, com efeitos negativos sobre as contas públicas ⁽⁴⁾.

3.4.- A Economia e a Política Econômica no Pós-Plano

O impacto inicial das medidas adotadas pelo

⁽⁴⁾ Veja-se por exmplo a opinião de Luciano COUTINHO:

"O plano centra-se exclusivamente na retenção de liquidez e na contenção monetária, o que o torna vulnerável a várias armadilhas traiçoeiras. Neste sentido, apesar de ter tocado no essencial (controle da liquidez), o plano é muito incompleto e foi mal concebido: não desdobrou a reforma monetária na direção de uma reforma financeira capaz de sustentar e estimular o investimento produtivo; (...) as condições de financiamento do setor público descentralizado não foram satisfatoriamente equacionadas; a dívida externa não recebeu tratamento consistente".

Entrevista, Jornal do Economista, op. cit., abril de 1990, p.7.

Plano Collor foi bastante positivo. A Reforma Monetária, ao congelar cerca de 67% da riqueza financeira da economia (apenas Cr\$ 1,4 trilhões de NCz\$ 4,3 trilhões ficaram disponíveis), significou um brutal aperto da liquidez da economia.

Como previsto, os agentes econômicos tiveram de baixar preços, desovar estoques e absorver aumentos de custos como forma de elevar ou pelo menos manter suas vendas e obter a moeda que escasseava na economia. A inflação, como se pode perceber na Tabela 3.6., teve uma redução significativa nos meses seguintes ao plano:

Tabela 3.6.
INFLAÇÃO MENSAL (INPC-IBGE)
março a maio de 1990
porcentagem

mês	INPC-IBGE
março	82,18
abril	14,67
maio	7,31

Fonte: IBGE, *apud Suma Econômica*, op. cit., p.8.

Além do efeito da Reforma Monetária, ajudaram na redução da inflação:

- a suspensão dos movimentos especulativos com os títulos públicos;
- a reversão das expectativas inflacionárias;
- e os excepcionais resultados do ajuste

fiscal, com uma grande redução do déficit já em março e com dois mega-superávits em abril e maio (Tabela 3.7.) nos meses de março a maio.

Tabela 3.7.
RESULTADOS FISCAIS DO TESOUREIRO NACIONAL
janeiro a maio de 1990
Cr\$ milhões de 31.12.90 (*)

mês	resultado do Tesouro
janeiro	-941.954
fevereiro	-701.959
março	-122.023
abril	401.056
maio	354.773

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL,
Boletim..., op. cit., Vol. 27, nº 5,
maio de 1991, p. 70-71.

Apesar do governo alardear estes resultados positivos, este período foi marcado pela perda de boa parte das condições favoráveis à administração da economia e à manutenção de baixos índices de inflação. Isto porque, ao não conseguir executar as políticas fiscal e monetária de modo a manter a escassez de liquidez, o governo permitiu que os agentes econômicos recuperassem os níveis anteriores de liquidez e voltassem a adotar os comportamentos especulativos do período pré-plano.

O que se viu a partir de maio-junho contrariou os objetivos iniciais do plano. A abertura de torneiras de liquidez, embora necessária para evitar uma

completa paralização da economia, foi feita de modo desordenado, sem obedecer a critérios que, por exemplo, vinculassem as liberações de cruzados novos a investimentos produtivos. Deste modo, as liberações de cruzados novos pelos mais diversos motivos acabaram por irrigar novamente a economia de liquidez. Na Tabela 3.8., percebe-se os fatores que explicam a expansão de M4 desde a divulgação do plano até fins de maio:

Tabela 3.8.
EXPANSÃO DE M4 - ÍTENS SELECIONADOS
19 de março a 31 de maio de 1990
porcentagem do total

item	porcentagem
poupança (até 15.04)	14,98
pagamento de impostos	34,95
liberações para aposentados	7,32
liberações para soc. beneficentes	1,85
operações do Banco Central	12,79

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL,
Brasil..., op. cit., Vol. 25, junho de
1990, p. 39.

Percebe-se o peso desempenhando pelas medidas adotadas pelo governo após o Plano Collor como forma de aliviar a falta de liquidez da economia, especialmente no que se refere ao pagamento de impostos.

O principal resultado deste processo foi a possibilidade dos agentes retornarem aos seus movimentos especulativos. Começou também neste período a liberação dos preços de setores competitivos e o abandono da prefixação.

Com isto a inflação se acelerou a partir de junho e permaneceria nesta rota até o final do ano, conforme se observa na Tabela 3.9..

Tabela 3.9.
INFLAÇÃO MENSAL (INPC-IBGE)
maio a dezembro de 1990
porcentagem

mês	INPC-IBGE
junho	11,64
julho	12,62
agosto	12,18
setembro	14,26
outubro	14,43
novembro	16,92
dezembro	19,14

Fonte: IBGE, *apud Suma Econômica*, op. cit., p.8.

Para o governo, apesar da aceleração inflacionária, as expectativas de sucesso do plano tinham sido confirmadas. A aceleração da inflação estava, na opinião do presidente do Banco Central, Ibrahim Eris, "(...) provavelmente associada à indexação informal ainda presente no setor privado, notadamente nos mecanismos de formação de preços (...)", o que "(...) torna a política monetária instrumento fundamental ao sucesso do Plano" ⁽⁵⁾.

O diagnóstico acima apontado levou o governo a aprofundar o ajuste recessivo imposto à economia a partir

⁽⁵⁾ BANCO CENTRAL DO BRASIL, *Brasil...*, op. cit., Vol. 26, setembro de 1990, p.3.

de junho, com as políticas fiscal e monetária tornando-se restritivas, tendo como objetivos:

- o aprofundamento do ajuste fiscal com vistas a garantir o superávit ao final do ano;
- a contenção da expansão monetária;
- a restrição do crédito;
- e a contenção dos salários;

Na área fiscal, o governo conseguiu obter superávits fiscais até o final do ano, embora eles fossem decrescentes (Tabela 3.10.).

Tabela 3.10.
RESULTADOS FISCAIS DO TESOUREIRO NACIONAL (*)
junho a dezembro de 1990
Cr\$ milhões de 31.12.90 (**)

mês	resultado do Tesouro
junho	40.115
julho	47.983
agosto	45.259
setembro	39.918
outubro	4.952
novembro	1.928
dezembro	3.712

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL, Boletim..., op. cit., Vol. 27, nº5, maio de 1991, pp. 70-71.

(*) Inclui a receita proveniente da venda dos C.F.s.

(**) Deflator: INPC-IBGE

O resultado do aprofundamento da recessão foi pouco efetivo no combate à inflação, como vimos na Tabela 3.9. Em dezembro, Ibrahim Eris voltaria a culpar os

mecanismos de indexação pela persistência da inflação, agora
junção do choque agrícola e dos preços do petróleo
causados pela crise do Golfo ⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ *idem*, Vol.27, dezembro de 1990, p.3.

CAPÍTULO 4
AS FINANÇAS PÚBLICAS FEDERAIS
DE MARÇO A DEZEMBRO DE 1990

4.1. - Introdução

No capítulo anterior procedemos à análise dos principais movimentos da economia e da política econômica ao longo do ano de 1990. Procuramos com isto destacar as principais medidas adotadas pelo governo Collor neste período e que tenham tido efeito direto ou indireto sobre a condução das finanças públicas.

Para complementarmos a análise a que nos propusemos neste trabalho, qual seja, a análise das finanças públicas federais ao longo do período março-dezembro, realizaremos neste capítulo a análise mais específica das contas do governo federal, através dos dados referentes à Execução Financeira do Tesouro Nacional. Procuramos com isto identificar os principais aspectos envolvidos nos resultados superavitários da execução do Tesouro nestes meses.

Complementando o capítulo, pretende-se realizar uma breve análise da situação da dívida mobiliária federal ao final do ano e do resultado global do setor

público no Brasil em 1990, através do conceito de Necessidades de Financiamento do Setor Público.

4.2. - O Comportamento das Receitas do Tesouro

As receitas totais durante os nove meses de governo Collor em 1990 tiveram um avanço real de 16,84% em relação a igual período de 1989. Na Tabela 4.1., estão quantificados os ganhos totais de receita em relação a igual período de 1989.

Tabela 4.1.
COMPORTAMENTO DAS RECEITAS DO TESOIRO
março a dezembro de 1989 e de 1990
Cr\$ milhões de 31.12.90 (*)

item de receita	1989	1990	% real
Receita Total	6.637.038	7.754.624	16,84
I.R.	2.148.249	2.284.113	6,32
I.P.I.	1.243.391	1.259.631	1,31
I.O.F.	113.063	914.015	708,41
Finsocial	523.771	819.228	56,41
Salário-educação	147.749	167.932	13,66
Contrib. Lucro P.J.	156.013	341.575	118,94
Outras Rec. Fiscais	925.656	1.399.490	51,19
Receitas O3C	941.772	465.289	-50,59
Remun. Disponib. B.B.	437.375	41.617	-90,48
Receita C.F.s	-	61.731	-

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL, Boletim..., op. cit., Vol. 27, nº 5, maio de 1991, pp. 70-71.

(*) Deflator: INPC-IBGE

Pretendemos realizar a seguir a análise dos principais componentes da receita do governo federal ao longo do período março-dezembro de 1990. Pela Tabela 4.2., precebe-se que os quatro mais destacados são o I.R., o I.P.I., o I.O.F. e o Finsocial. Sobre seu comportamento será dedicada atenção especial.

Tabela 4.2.
COMPOSIÇÃO PERCENTUAL DAS RECEITAS DO TESOURO NACIONAL
março a dezembro de 1990 (*)

item de receita	porcentagem (**)
Receita Total	100,00
I.R.	29,45
I.P.I.	16,24
I.O.F.	11,78
Finsocial	10,56
Salário-educação	2,16
Contrib. Lucro P.J.	4,40
Outras Rec. Fiscais	18,04
Receitas O3C	6,00
Remun. Disponib. B.B.	0,50
Receita C.P.s	0,79

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL, Boletim
..., op. cit., pp. 70-71.
(*) Deflator: INPC-IBGE
(**) A soma das porcentagens não é igual
a 100,00 devido ao arredondamento.

Cabe mencionar a metodologia a ser usada nesta análise. A partir da observação dos dados deflacionados da arrecadação de cada componente da receita, dividimos o período de março a dezembro de 1990 em períodos

menores conforme o comportamento da arrecadação em cada um deles. Como base de comparação incluímos nas tabelas os dados referentes à evolução da arrecadação em relação a períodos idênticos de 1989 ⁽¹⁾.

4.2.1. - O Imposto de Renda

Tabela 4.3.
ARRECADAÇÃO DO I.R.
valores médios mensais e evolução em relação a 1989
março a dezembro de 1990
Cr\$ milhões de 31.12.90 (*)

período	média	evolução
março	244.435	41,74
abril e maio	444.897	126,87
junho a dezembro	164.269	-27,39
março a dezembro	228.411	6,32

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL,
Boletim..., op. cit., p. 70.

(*) Deflator: INPC-IBGE

Conforme a Tabela 4.3., a arrecadação do I.R. teve um comportamento muito bom em março, cerca de 42% superior a março de 1989, e excepcional em abril e maio, quase 127% a mais que em 1989. Duas medidas adotadas logo após a posse do governo Collor explicam estes resultados:

- a possibilidade dada pelo governo para o

⁽¹⁾ Todas as tabelas se referem a valores em cruzeiros de 31 de dezembro de 1990, tendo-se usado como deflator o INPC-IBGE.

pagamento de impostos em cruzados novos, medida que vigorou até 18 de maio;

- e a cobrança do adicional de 25% sobre as aplicações ao portador que não comprovassem a origem dos recursos.

No entanto, esgotados os efeitos destas duas medidas em meados do ano, a arrecadação teve significativa queda a partir de junho. A arrecadação daí até dezembro foi cerca de 27% inferior à do mesmo período de 1989. Isto se deveu a dois motivos:

- a redução das aplicações financeiras no pós-Plano Collor, devido à redução das taxas de juros no mercado financeiro e à desconfiança quanto a um novo bloqueio;

- e a queda do nível de atividade da economia, que influenciou salários, lucros, exportações, entre outros itens tributados pelo I.R.

Ao final destes nove meses, houve um crescimento de 6,32% em relação a igual período de 1989.

4.2.2. - O Imposto sobre Produtos Industrializados

O I.P.I. teve ao longo de 1990 um comportamento sem grandes sobressaltos como os que tiveram o I.R. e o I.O.F., como se pode observar pela Tabela 4.4.. Contrariando previsões de que a queda do ritmo de atividade

da economia afetaria sua arrecadação de modo acentuado, houve um pequeno aumento de 1,3% em relação ao período março-dezembro de 1989.

Tabela 4.4.
ARRECADAÇÃO DO I.P.I.
valores médios mensais e evolução em relação a 1989
março a dezembro de 1990
Cr\$ milhões de 31.12.90 (*)

período	média	evolução
março	105.845	-17,47
abril e maio	110.319	-12,67
junho a dezembro	133.737	8,54
março a dezembro	125.963	1,31

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL,
Boletim, op. cit., p. 70.
(*) Deflator: INPC-IBGE

Na explicação desta performance inesperada estão os seguintes fatores:

- o aumento de alíquotas para as bebidas e outros bens supérfluos;
- a eliminação de isenções para a importação de bens;
- o aumento da estrutura de indexação;
- e o que ficou conhecido como "Efeito Tuma", isto é, o aumento do rigor na fiscalização da Receita Federal.

4.2.3. - O Imposto sobre Operações Financeiras

O I.O.F. acabou sendo o imposto de desempenho mais favorável após o Plano Collor, tendo inclusive ultrapassado o I.P.I. como o segundo imposto em importância nos meses de abril e maio. De março a maio a arrecadação do I.O.F. foi positivamente afetada por duas medidas do governo:

- a cobrança do adicional sobre os resgates das aplicações financeiras, que, sendo cobrado uma única vez, logo teria seus efeitos dissipados;

- e o prazo de 18 de maio para o pagamento de impostos com os cruzados novos bloqueados.

Tabela 4.5.
ARRECADAÇÃO DO I.O.F.
valores médios mensais e evolução em relação a 1989
Cr\$ milhões de 31.12.90 (*)

período	média	evolução
março	49.378	170,76
abril e maio	322.837	2.282,91
junho e julho	12.011	9,41
agosto a dezembro	38.988	325,88
março a dezembro	91.401	708,41

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL,
Boletim..., op. cit., p. 70.
Deflator: INPC-IBGE

Amenizados os efeitos destas duas medidas, a arrecadação do I.O.F. em junho e julho se aproximou dos

níveis observados em 1989. Neste momento, às voltas com problemas de reaceleração da inflação e de liquidez da economia, por ele considerada exagerada, o governo instituiu, a partir de 26 de julho, a cobrança de I.O.F. sobre as aplicações financeiras com menos de 18 dias úteis de prazo ^(*). O resultado foi um novo salto na arrecadação do imposto, embora ela ficasse em níveis bem inferiores àqueles observados em abril e maio.

O resultado agregado ao final dos nove meses foi uma elevação excepcional da arrecadação do I.O.F. em 1989 : ela passou dos Cr\$ 113 bilhões entre março e dezembro de 1989 para Cr\$ 914 bilhões em idêntico período de 1990, nada menos que 708% de aumento real.

4.2.4. - O Finsocial

O quarto mais importante componente da receita federal, e o último a merecer uma análise específica, foi a arrecadação do Finsocial. Mantendo um comportamento bastante uniforme ao longo do período pós-Plano Collor, ela atingiu neste período Cr\$ 819 bilhões (sempre a preços de 31.12.90), com um crescimento de cerca de 26% em relação ao mesmo período de 1989.

^(*) A nova tributação do I.O.F. atingiu o over, o open e os fundos de curto prazo. Ficaram de fora as aplicações em fundos de renda fixa, poupança e CDBs.

Continuaria valendo a tributação do I.R. sobre as aplicações financeiras, com alíquota de 35% sobre o ganho real de aplicações com até 30 dias, alíquota de 30% sobre aplicações com prazos entre 30 e 60 dias e alíquota de 25% sobre aplicações com prazo acima de 60 dias.

A principal responsável por este resultado foi a elevação da sua alíquota de 1 para 1,2% do faturamento das empresas, medida esta adotada ao final do governo Sarney.

4.2.5. - Outros Itens de Receita

Quanto aos demais componentes da receita, destaca-se o comportamento da Contribuição sobre o Lucro de Pessoas Jurídicas ⁽³⁾ que, no acumulado de março a dezembro, teve mais que dobrada sua arrecadação (aumento de 118,9%), passando dos Cr\$ 156 bilhões em 1989 para os Cr\$ 341,5 de 1990.

Cabe destacar também uma acentuada redução nas receitas do Orçamento de Crédito (O3C), que caiu à metade neste período, de Cr\$ 941,7 bilhões em 1989 para Cr\$ 465,3 em 1990.

Valem também umas palavras sobre as receitas dos C.P.s, que ficaram bem abaixo do esperado pelo governo, devido à amenização das condições de compra pelo sistema financeiro e à desobrigação de certas instituições financeiras de adquiri-los. Neste caso estão incluídos os bancos e instituições com até 95% de capital em mãos da União e dos estados e municípios, liberados por decisões do

⁽³⁾ A Contribuição sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas é de 10% sobre o lucro das empresas e de 14% sobre o lucro das empresas financeiras.

Conselho Monetário Nacional, e dos fundos de previdência privada, liberados através de ganhos de liminares na Justiça federal.

4.2.6. - As Perspectivas para a Evolução das Receitas em 1991

Para finalizar a análise da arrecadação do Tesouro Nacional no pós-Plano Collor, julgamos interessante separar os ganhos de receita pelos seus diversos componentes. Deste modo, podemos identificar os componentes da receita responsáveis pelo desempenho favorável das receitas do Tesouro. O resultado encontra-se na Tabela 4.6.

Papel central no ganho de receita total coube à arrecadação do I.O.F., que colaborou com quase 72% do total. Dos outros componentes da receita que estamos analisando, destacam-se a seguir o Finsocial, com cerca de 26% dos ganhos, a Contribuição sobre o Lucro de Pessoas Jurídicas, com quase 17%, e o I.R., com 12%. Foi seu desempenho favorável que permitiu ao governo realizar o ajuste fiscal na área das receitas.

Neste ponto, comprovou-se a eficácia de boa parte das medidas adotadas pelo Plano Collor, notadamente no que se refere ao I.O.F. e o I.R.. Dentre estas medidas, deve ser destacado o fim do anonimato fiscal, a indexação dos impostos e a ameaça de maior fiscalização por parte da

Receita Federal. No entanto, parcela importante destes ganhos não viria a se repetir em 1991. Neste ponto, podemos alinhar algumas idéias em favor desta constatação:

- a arrecadação do I.R. teve comportamento superior em relação a 1989 apenas nos meses de março a maio, como mostra a Tabela 4.3. à página 68. De junho a dezembro

Tabela 4.6.
GANHOS DE RECEITA SEPARADOS POR COMPONENTES
março a dezembro de 1990 (*)
ganho total de receita = 100,00

item de receita	porcentagem
Receita Total	100,00
I.R.	12,16
I.P.I.	1,45
I.O.F.	71,67
Finsocial	26,44
Salário-educação	1,81
Contrib. Lucro P.J.	16,60
Outras Rec. Fiscais	42,40
Receitas O3C	-42,64
Remun. Disponib. B.B.	-35,41
Receita C.P.s	5,52

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL, Boletim
..., op. cit., p.70.

(*) Em relação a igual período de 1989.
Deflator: INPC-IBGE

houve uma significativa queda de 27%. E os fatores que ajudam a explicar esta queda, quais sejam, a redução das aplicações financeiras e a queda do nível de atividade da economia, não davam sinais de arrefecimento para os meses seguintes, mesmo porque interessava ao governo manter o

ajuste recessivo;

- a arrecadação do I.O.F., deixados de lado os ganhos excepcionais obtidos de 15 de março até maio, teve resultados pouco importantes no restante do ano, já que o peso do I.O.F. no total das receitas do Tesouro não é tão grande;

- e, por último, nos outros componentes da receita com resultados favoráveis em 1990 pesaria também o efeito da recessão, destacando-se aqui o I.P.I. e o Finsocial. Se bem que o I.P.I. tenha contrariado as previsões em 1990, uma nova surpresa em 1991 mostrava-se muito difícil, já que mesmo o crescimento da sua arrecadação entre março e dezembro de 1990 foi quase desprezível, de apenas 1,31 superior em relação ao mesmo período em 1989. Quanto ao Finsocial, seus ganhos se deram exclusivamente em cima da alteração da alíquota, já que em clima recessivo cai o faturamento das empresas, base de sua arrecadação.

4.3. - O Comportamento das Despesas do Tesouro

As despesas ao longo dos meses que vão de março-dezembro de 1990 sofreram uma redução de cerca de 31% em relação a igual período de 1989, tendo caído de Cr\$ 10,039 trilhões para Cr\$ 6,937 trilhões (valores de 31.12.90, conforme a Tabela 4.7.).

Tabela 4.7.
COMPORTAMENTO DAS DESPESAS DO TESOURO NACIONAL
março a dezembro de 1990
Cr\$ milhões de 31.12.90 (*)

item de despesa	1989	1990	% real
Despesa Total	10.039.261	6.936.951	-30,90
Pessoal e Encargos	2.119.047	2.770.553	30,74
Serv. Div. Int./Ext.	221.080	200.220	-9,44
Custeio e Invest.	1.270.050	862.206	-32,11
Encargos D.P.M.F.	3.131.394	209.971	-93,29
Despesas OGC	996.837	418.683	-58,00
Transf. est./munic.	1.050.745	1.765.901	68,06
Outras Desp. Ordin.	666.854	120.889	-81,87
Outras Vinculações	1.000.555	602.121	-39,82
Contas de Suprimento	-417.299	-13.574	-96,75

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL, Boletim ..., op. cit., p. 71.

(*) Deflator: INPC-IBGE

Do lado da redução das despesas destacam-se os encargos com a dívida mobiliária federal, as despesas do Orçamento de Crédito e as despesas de custeio e investimento. Em sentido contrário, as despesas com pessoal e com as transferências para os estados e municípios tiveram significativo aumento. A seguir, procederemos a uma análise de cada um destes componentes, assim como fizemos na parte referente às receitas.

4.3.1.- Pessoal e Encargos Sociais

As despesas com pessoal e encargos sociais continuaram a representar parcela expressiva dos gastos do Tesouro Nacional, apesar das medidas adotadas pelo Plano Collor para contê-las. No acumulado de março a dezembro, elas significaram Cr\$ 2,770 trilhões em 1990, contra Cr\$ 2,119 em 1989, um crescimento de 30,7%. Isto representou cerca de 40% do total de despesas.

Tabela 4.8.
DESPEASAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS
valores médios mensais e evolução em relação a 1989
1990
Cr\$ milhões de 31.12.90 (*)

período	média	evolução
janeiro e fever.	255.857	50,53
março	277.281	20,48
abril	336.188	61,19
maio	339.424	88,30
junho a dezembro	259.663	21,17
março a dezembro	277.053	30,74

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL,
Boletim..., op. cit., p. 70.
(*) Deflator: INPC-IBGE

Percebe-se que em todo o primeiro semestre houve um crescimento muito grande destas despesas relativamente a 1989. Duas razões principais podem ser apontadas para explicar este comportamento:

- ao final do governo Sarney os funcionários públicos conseguiram sucessivos aumentos salariais, além de repulsação de parcelas passadas, ultrapassando em muito a

inflação destes meses, daí os elevados gastos com esta rubrica ao longo do primeiro semestre;

- as medidas do Plano Collor destinadas a demitir ou colocar funcionários em disponibilidade (com redução dos salários) tiveram pouca efetividade, conforme já se previa à época de divulgação do plano. Deste modo, a forte oposição às demissões, a estabilidade constitucional dos funcionários públicos e a decisão do Supremo Tribunal Federal de proibir a redução dos salários dos funcionários colocados em disponibilidade acabaram por impedir que o governo atingisse as ambiciosas metas previstas no plano.

No segundo semestre o governo conseguiu reduzir os gastos nesta área, que atingiram uma média mensal de Cr\$ 214 bilhões entre junho e dezembro, contra os Cr\$ 317 bilhões de média de março a maio. A principal responsável por este resultado foi a política salarial adotada pelo governo, que concedeu apenas um único reajuste salarial de 30% aos funcionários desde o Plano Collor, contra uma inflação de 216% acumulada de abril e dezembro.

4.3.2.- Transferências a Estados e Municípios

Outro item que acusou uma grande expansão em 1990 foram as transferências a estados e municípios, com 68% a mais entre março e dezembro se comparado a 1989. Duas razões explicam este aumento:

- o cumprimento de mais uma etapa da Reforma Tributária da Constituição de 1988, que determinou uma transferência gradativa de parte das receitas da União para os estados e municípios até 1993. Ou seja, até se cumprir o programado, a tendência é de aumento contínuo das transferências do Tesouro;

- e a diminuição no prazo para o repasse destas receitas para estados e municípios para apenas 10 dias, medida esta adotada em início de 1990 pelo governo Sarney. Deste modo, um expediente antes bastante usado de adiar as liberações de recursos para corroer seu valor real teve sua eficácia diminuída.

4.3.3. - Despesas de Custeio e de Investimento

Os gastos com custeio e investimento sofreram uma redução de 32% em relação a 1989. Aqui entra uma discussão levada adiante entre os economistas do governo e da oposição. Para estes últimos, parcela expressiva da redução de despesas com esta área (e mesmo com os salários e encargos e com as transferências a estados e municípios) se deveu ao adiamento na liberação de recursos para a execução das despesas previstas no orçamento, o que acabava corroendo em termos reais o montante da despesa. Para o governo isto não ocorreu e o que contou na redução das despesas foi o êxito da política de corte de gastos determinada pelo Plano

Collor.

Torna-se difícil comprovar uma ou outra opinião a partir dos dados disponíveis. No entanto, podemos arriscar uma opinião que se coloca ao lado daquela dos críticos do governo, ou seja, de que o adiamento de despesas teve um papel importante. Dois fatos embasam, a nosso ver, esta opinião:

- em primeiro lugar, o sucesso parcial do governo no corte de gastos com os salários através de sua desvalorização com a inflação acabou por mostrar um caminho semelhante, e seguramente de menor resistência, para o corte de outras despesas;

- finalmente, o próprio governo admitiu que o atraso do Congresso em votar a revisão orçamentária de 1990 atrasou a liberação de recursos pelo Tesouro. Deste modo, este obteve ganhos de dois lados: pela remuneração dos recursos parados e pela corrosão das despesas adiadas.

4.3.4. - Outras Despesas

Todas as outras despesas tiveram um comportamento favorável em 1990, incluindo-se aqui as despesas do Orçamento de Crédito (redução real de 58%) e Outras Vinculações (queda de 40%).

4.3.5. - Despesas Financeiras

Tabela 4.9.
 DESPESAS COM ENCARGOS DA DÍVIDA MOBILIÁRIA
 valores médios mensais e evolução em relação a 1989
 1990
 Cr\$ milhões de 31.12.90 (*)

período	média	evolução
janeiro	940.541	810,81
fevereiro	515.412	865,14
março	184.633	183,54
abril	9.659	-95,62
maio a dezembro	1.960	-99,45
março a dezembro	20.997	-93,29

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL,
Boletim..., op. cit., p. 70.
 (*) Deflator: INPC-IBGE

O principal responsável pela redução das despesas do Tesouro Nacional foi a redução dos gastos financeiros relativos aos encargos da dívida pública mobiliária federal (D.P.M.F.), ao serviço da dívida interna e externa e ao refinanciamento das dívidas avalizadas pelo Tesouro. Dos três, cabe destacar o item que se refere aos encargos da dívida mobiliária, que foi o principal item de gasto ao longo do governo Sarney.

De um total de Cr\$ 3,131 trilhões de gasto com esta rubrica entre março e dezembro de 1989, o valor no mesmo período em 1990 se limitou a CR\$ 210 bilhões, significando uma redução de 93,3%. O responsável por este resultado foi o bloqueio da riqueza financeira determinado

pelo Plano Collor. Os ganhos resultantes deste bloqueio vieram de vários lados:

- a redução do estoque da dívida devido ao feriado bancário, o que significou, segundo estimativa citada por José SERRA ⁴², uma redução de cerca de 30% do estoque;

- a possibilidade de pagamento de impostos em cruzados novos significou uma queima de parte do estoque da dívida bloqueado;

- ao longo do ano, o governo procedeu a uma troca dos títulos da dívida mobiliária bloqueados; 80% das Letras Financeiras do Tesouro (L.F.T.s) que foram bloqueadas foram trocadas por Bônus do Tesouro Nacional (B.T.N.s) série especial. O ganho aqui resultou do fato de que as L.F.T.s, sendo pós-fixadas, eram remuneradas pela taxa de juros vigente no mercado, enquanto as B.T.N.s série especial seriam remuneradas apenas pelo I.R.V.F. (índice de Reajuste de Valores Fiscais) mais uma taxa de juros anual de 6% (isto é, o mesmo rendimento da poupança).

4.3.6. - As Perspectivas para a Evolução das Despesas em 1991

No resultado agregado, as despesas do Tesouro

⁴² SERRA, José, "O Plano e o Déficit", Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, FGV, janeiro de 1991, Vol. 45, número especial sobre o Plano Collor, p. 278.

Nacional tiveram uma significativa redução de 31%. como fizemos na análise das receitas, procuraremos identificar aqui os principais responsáveis por esta queda de despesas, que atingiu Cr\$ 3,102 trilhões.

A redução com os encargos da dívida mobiliária atingiu o montante excepcional de Cr\$ 2,921 trilhões, uma redução de nada menos de 94% do total das despesas com este item.

Tabela 4.10.
REDUÇÕES DE DESPESAS SEPARADAS POR COMPONENTES
março a dezembro de 1990 (*)

item de despesa	porcentagem
Receita Total	100,00
Pessoal e Encargos	-21,00
Serv. Div. Int./Ext.	0,67
Custeio e Invest.	13,15
Encargos D.P.M.F.	94,17
Despesas ODC	18,64
Transf. est./munic.	-23,05
Outras Desp. Ordin.	17,60
Outras Vinculações	12,84
Contas de Suprimento	-13,01

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL,
Boletim..., op. cit., p.71.

(*) Em relação a igual período de 1989.
Deflator: INPC-IBGE.

Outros itens que contribuíram para a redução das despesas foram os gastos com custeio e investimento, com 13% do total da economia obtida (Cr\$ 407,8 bilhões), os gastos do Orçamento de Crédito, com 18,6% do total (Cr\$ 578

bilhões). No entanto, os ganhos obtidos nestas duas áreas parecem difíceis de ser mantidos, devido à impossibilidade de o governo continuar a adiar despesas como vinha fazendo ao longo do ano.

4.4. - A Dívida Mobiliária Federal ao Final de 1990

Componente essencial no ajuste fiscal promovido pelo o governo desde o Plano Collor, a dívida mobiliária federal merece uma atenção especial.

No que se refere aos seus encargos, vimos no item 4.3.5. que houve uma significativa redução das despesas do Tesouro Nacional com este componente. Comparando os resultados de março a dezembro de 1990 com idêntico período de 1989, vê-se uma redução de 93,3% dos gastos, que passaram de Cr\$ 3,131 trilhões para apenas Cr\$ 210 bilhões. Com estes dados torna-se possível concluir que sem os ganhos nesta área os resultados da Execução Financeira do Tesouro teriam sido deficitários ao longo deste período.

Esta conclusão levou alguns economistas a advogar que o ajuste fiscal conseguido pelo Plano Collor foi devido apenas ao adiamento de despesas. De fato, foi principalmente o alongamento do perfil da dívida mobiliária que permitiu a redução dos seus encargos. No entanto, a nosso ver, não se pode negar os resultados positivos obtidos nesta área. E estes ganhos não se referem apenas à redução

dos encargos, mas também à redução do próprio estoque da dívida conseguido em março com o feriado bancário.

Neste aspecto, dados do governo indicam uma queda real do estoque da dívida mobiliária de 30,4% entre 31 de dezembro de 1989 e 31 de dezembro de 1990 ⁽⁵⁾. Mais que isso, era positivo o fato de que parcela importante do estoque da dívida restante se referia a títulos de prazo mais longo, o que melhorava a sua administração pelo governo.

4.5. - As Necessidades de Financiamento do Setor Público

Tabela 4.11.
NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO
CONCEITO OPERACIONAL
1989 e 1990
porcentagem do PIB

item	1989	1990 (*)
Total	6,9	-1,3
Governo Central	3,7	-2,5
Estados e Municípios	0,6	0,4
Empresas Estatais	2,4	0,6
Ag. Descentralizadas	0,2	0,0
Previdência Social	0,0	0,2

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL,
Brasil..., op. cit., Vol. 30, setembro
de 1991, p. 59.
(*) Preliminar.

⁽⁵⁾ BANCO CENTRAL DO BRASIL, Brasil..., op.cit., março de 1991, Vol. 28, p. 65.

Neste item procederemos a uma breve análise dos resultados das finanças globais do setor público no Brasil em 1990, incluindo o governo federal, os governos estaduais e municipais e as empresas públicas. O conceito que utilizaremos é o de Necessidades de Financiamento do Setor Público - Conceito Operacional.

Os dados da Tabela 4.11, mostram um avanço muito importante em relação ao ano de 1989, avanço resultante especialmente do comportamento favorável das finanças do governo federal, que tiveram um superávit de 2,5% do PIB. No cômputo geral, o superávit foi de 1,3% do PIB, devido ao comportamento negativo das finanças de estados e municípios, com um déficit de 0,4% do PIB, e das finanças das empresas estatais, com um déficit de 0,6%.

A seguir realizaremos uma análise geral sobre as finanças de estados e municípios e das empresas públicas ao longo de 1990, de modo a identificar os fatores que explicam os resultados acima apontados. Cabe ressaltar que, como esta análise foge ao objeto deste trabalho, ela será feita de modo bastante geral, como forma de mostrar as dificuldades encontradas pelo governo federal em relação às finanças destas instâncias, que invariavelmente têm prejudicado a implantação de ajustes fiscais propostos pelo governo federal. No entanto, em 1990 boa parte destas dificuldades se deveu às próprias medidas adotadas pelo governo federal, como o aprofundamento da recessão e o congelamento dos preços e tarifas públicos.

4.5.1. - As Finanças de Estados e Municípios

Tabela 4.12.
ARRECAÇÃO TOTAL DO ICMS NO BRASIL
1990
Cr\$ milhões de 31.12.90 (*)

mês	valor
janeiro	344.098
fevereiro	331.875
março	286.962
abril	352.578
maio	436.528
junho	484.167
julho	449.170
agosto	449.264
setembro	436.383
outubro	407.046
novembro	393.862
dezembro	357.556

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL,
Boletim..., op. cit., Vol. 27, no 5,
maio de 1991, p. 74.
(*) Deflator: INPC-IBGE

Ao longo do ano de 1990 mostraram-se novamente as dificuldades do governo federal em impor um maior controle sobre as contas de estados e municípios. Com a maior autonomia dada pela Constituição de 1988, estas instâncias de governo têm fugido frequentemente dos controles que o governo federal tenta impor sobre seus gastos e seus níveis de endividamento.

Agravando o problema, o clima recessivo da

economia afetou de modo significativo as receitas estaduais e municipais. A título de ilustração, veja-se na Tabela 4.12. o comportamento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (I.C.M.S.), principal imposto da alçada dos estados.

Ao final do ano, as dificuldades encontradas para a colocação de títulos estaduais e municipais exigiram que o Banco Central proporcionasse recursos aos bancos estaduais cujas carteiras recheadas destes títulos lhes traziam sérias dificuldades.

4.5.2. - As Empresas Públicas

Tabela 4.13.
EVOLUÇÃO DOS PREÇOS E TARIFAS PÚBLICOS
março a dezembro de 1990
porcentagem real sobre a inflação (*)

item	variação real
energia elétrica	-17,95
telecomunicações	-20,46
produtos siderúrgicos(**)	-39,43
correios e telégrafos	-34,84
gasolina	-26,77
serviços portuários	-46,89

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL, Brasil..., op. cit., Vol 28, março de 1991, p. 31.

(*) Deflator: INPC-IBGE

(**) Variação real acumulada até outubro, já que em novembro tiveram seus preços liberados.

Outro item que trouxe problemas às finanças públicas foram as empresas do governo, que chegaram ao final do ano tendo seus preços e tarifas novamente defasados. Apesar do objetivo inicial do governo com o Plano Collor em manter seus preços e tarifas protegidos da inflação, mais uma vez eles acabaram servindo para fins anti-inflacionários. A defasagem, como mostra a Tabela 4.13., foi evidente em todos os principais setores.

*

Finalizada a análise do comportamento das finanças públicas federais ao longo do período março-dezembro de 1990, deixaremos para a próxima parte deste trabalho as conclusões. Nela, resumiremos os principais pontos de destaque indicados nos capítulos 3 e 4, de modo a apresentarmos as conclusões finais do trabalho e as perspectivas que se colocavam à condução das finanças públicas em 1991.

CONCLUSÃO

A nível de conclusão pretendemos destacar as principais idéias colocadas ao longo dos capítulos 3 e 4 sobre o ajuste fiscal realizado a partir do Plano Collor. Dois aspectos serão destacados:

- em primeiro lugar, os fatores envolvidos nos resultados observados em 1990, que a nosso ver não podem ser desprezados, apesar de ser ele em boa parte devido a medidas de carácter temporário;

- em segundo lugar, as perspectivas que se colocavam em fins de 1990 para a condução das finanças públicas em 1991, e neste ponto estavam os principais problemas do Plano Collor, que a médio e longo prazos não continha medidas efetivas para implantar um ajuste fiscal definitivo.

*

No que se refere ao resultado do ajuste fiscal no ano de 1990, seu resultado foi bastante positivo. E isto o mostram os seguidos superávits da Execução Financeira do Tesouro Nacional e o superávit operacional de

cerca de 1,3% do PIB obtido nas Necessidades de Financiamento do Setor Público. Este foi alcançado graças ao desempenho favorável das contas do governo federal, já que as demais instâncias do setor público incorreram em déficits.

Neste desempenho favorável do governo federal tiveram papel importante os ganhos de receita obtidos com o I.O.F. e o I.R. e, principalmente, a redução das despesas com os encargos da dívida mobiliária.

A análise das receitas efetuada no item 4.2. mostrou que seu comportamento superior ao de 1989 (quando comparados os resultados entre março e dezembro) se deveu principalmente à arrecadação do I.O.F. e do I.R. obtida nos meses de março e maio.

Do lado das despesas, cujo comportamento foi analisado no item 4.3., o principal elemento que contribuiu na redução global das despesas foi a redução dos encargos da dívida mobiliária federal. Estes caíram cerca de Cr\$ 2,921 trilhões (valores de 31.12.90) quando comparados os dados entre março e dezembro de 1989 e de 1990. Para se ter uma idéia da importância deste dado, o superávit acumulado do Tesouro Nacional entre março e dezembro foi de cerca de Cr\$ 818 bilhões.

A nosso ver, os dados acima apontados indicam a importância das medidas adotadas pelo Plano Collor no que se refere à questão da dívida mobiliária federal. Se bem que a partir de setembro de 1991 o governo teria de incorrer em

maiores gastos nesta área devido à devolução dos cruzados novos, é inegável o fato de que houve um significativo avanço nesta área quando o governo conseguiu reduzir o estoque da dívida e alongar seus prazos.

*

No entanto, como conclusão final nossa opinião é de que, na balança dos prós e contras do ajuste fiscal implantado a partir de março, pesa mais o lado negativo. Se bem que o resultado do ajuste fiscal em 1990 tenha sido muito bom, a análise dentro de uma perspectiva de mais longo prazo mostrava sérios problemas para as finanças públicas a partir de 1991. Três pontos vêm em apoio a esta conclusão:

- o fato de que o ajuste fiscal foi realizado em boa parte com medidas cuja eficácia já tivesse acabado ou viria a acabar em prazo relativamente curto impedia a repetição dos resultados alcançados em 1990. Nestas condições estava especialmente a arrecadação, cujos resultados ao longo do segundo semestre nem de perto se aproximaram daqueles alcançados entre março e maio;

- a manutenção da política de redução das despesas encontraria resistências, tanto do lado dos salários, que seriam reajustados em inícios de 1991, devido à data-base do funcionalismo, tanto do lado dos gastos de custeio e de investimento, cujo adiamento ou atraso na

liberação de verbas ameaçavam deteriorar ainda mais o serviço público. Além disto, em setembro o Tesouro teria aumentados seus encargos financeiros com o início da devolução dos cruzados novos;

- finalmente, o que se colocava como mais grave era o fato de que a própria política econômica que vinha sendo executada e que aprofundava o ajuste recessivo não dava sinais de mudança. Neste ponto, a insistência neste tipo de política certamente viria a agravar os problemas, especialmente na área das receitas, cujo comportamento já a partir do segundo semestre de 1990 mostrava sinais evidentes de queda.

BIBLIOGRAFIA

- AFFONSO, Rui, A Ruptura do Padrão de Financiamento do Setor Público e a Crise do Planejamento no Brasil nos Anos 80, São Paulo, 1989, 60 pp., mimeo.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL, Boletim Mensal, Brasília, Departamento Econômico (DEPEC/BC), 1991, Vol. 27, maio, nº 5.
- , Brasil Programa Econômico, Brasília, Departamento Econômico (DEPEC/BC), 1990, 1991, Vols. 24 a 28.
- BIASOTO Jr., Geraldo, A Nova Institucionalidade e o Orçamento da União, Campinas, FECAMP/FUNDAP, 1990, 186 pp., mimeo.
- , Dívida Externa, Déficit Público e Dívida Interna: Algumas observações sobre a ruptura do padrão de financiamento do setor público, Campinas, CECOM/IE/UNICAMP, 1988, texto para discussão número 7, 9 pp.
- BRUGINSKI DE PAULA, Tomás (org.), Estrutura e Evolução das Contas Fiscais, São Paulo, IESP/FUNDAP, 1988, relatório de pesquisa nº 2, 172 pp.

- CALABI, Andrea Sandro e Pedro Pullen PARENTE, Finanças Públicas Federais: Aspectos institucionais, evolução recente e perspectivas, sem local, 1990, 38 pp., mimeo.

- CARNEIRO, Ricardo (org.), Política Econômica da Nova República, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986, 276 pp.
- (org.), A Política Econômica do Cruzado, São Paulo/Campinas, Bienal/UNICAMP, 1987, 306 pp.
- (org.), A Heterodoxia em Xequê, São Paulo/Campinas, Bienal/UNICAMP, 1988, 280 pp.

- CENTRO DE ESTUDOS DE CONJUNTURA, Boletim de Conjuntura, Campinas, IE/UNICAMP, 1990, Vols. II, nºs 1 a 6.

- COSTA, Fernando Nogueira da, Plano de Estabilização e Financiamento, Campinas, CECON/IE/UNICAMP, 1990, texto para discussão nº 13, 47pp.

- DAIN, Sulamis, Crise Fiscal e Dilema Distributivo, Rio de Janeiro, UFRJ, 1988, tese de professor titular, 235 pp., mimeo.

- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro, FGV, 1990 e 1991, Vols. 44 e 45.
- , Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, FGV, janeiro de 1991, Vol. 45, número

especial sobre o Plano Collor, 412 pp.

- INSTITUTO DE ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO (IESP), Déficit Público, São Paulo, IESP/FUNDAP, 1988, texto para discussão nº 15, 26 pp.

- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de, A Crise do Sistema Fiscal Brasileiro 1965-1984, Campinas, IFCH/UNICAMP, 1985, tese de doutoramento, 294 pp., mimeo.

-----, A Política Fiscal e o Processo de Reordenamento Institucional do Setor Público na Nova República, Campinas, FECAMP/FUNDAP, 1990, 186 pp., mimeo.

-----, As Finanças Públicas na Nova Constituição, Belo Horizonte, CEDEPLAR/UFMG, 1990, 139 pp., mimeo.

-----, Política Fiscal e Política Monetária no Brasil: o estrangulamento imposto pela dívida externa, Campinas, CECON/IE/UNICAMP, 1989, texto para discussão nº 12, 46 pp.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto e Geraldo BIASOTO Jr. (orgs.), A Política Econômica no Limiar da Hiperinflação, São Paulo/Campinas, Hucitec/FECAMP, 1990, 226 pp.

-----, (orgs.), A Política Econômica em Preto e Branco, Campinas, CECON/IE/UNICAMP, 1991, --- pp., mimeo.

-TAVARES, Maria da Conceição, Aloísio TEIXEIRA e Maria Valéria J. PENNA (orgs), Aquarela do Brasil: Ensaio políticos e econômicos sobre o governo Collor, Rio de Janeiro, Rio Fundo Editora, 1990, 150 pp.

- TAVARES, Maria da Conceição e José Carlos de ASSIS, O Grande Salto para o Caos, 2ª edição, Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1986, 124 pp.

- TEIXEIRA, Aloísio, Financiamento do Setor Público e Inflação, Campinas, IE/UNICAMP, 1990, 34 pp., mimeo.

- TEIXEIRA, Eduardo e Geraldo BIASOTO Jr., Setor Público nos Anos Ditenta: Desequilíbrios e ruptura do padrão de financiamento, Campinas, CECON/IE/UNICAMP, 1988, estudo especial nº 1, 113 pp.