

TCC/UNICAMP

P218t

3369/IE



1290003369

HELTON CESAR PARIS

CEDOCIE

TRANSFORMAÇÕES NA CONDUÇÃO DA POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA NO
PERÍODO DE 1998 À 2002: UMA ANÁLISE CRÍTICA.

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Ciências
Econômicas da Universidade Estadual de Campinas, como
requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em
Ciências Econômicas.

Orientador(a): Professor(a) Dr. Francisco Luiz Cazeiro
Lopreato.

Francisco Luiz Cazeiro Lopreato

CEDOCIE

CAMPINAS

2007

*Aos meus pais Vanderlei
e Janira pelo eterno
incentivo.*

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais e familiares, fortaleza em todos os momentos da minha vida, pelo carinho, dedicação e paciência em me ensinar um novo caminho de vida, através do seu amor e fé.

À Natália, companheira em todos os momentos desta minha nova jornada.

Aos meus colegas de universidade, pela parceria nos trabalhos, pois foi fundamental a troca de conhecimentos e informações, que possibilitou um maior entendimento das ciências econômicas.

Aos professores do curso de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Campinas, pela dedicação e compreensão neste período de aprendizado e conhecimento.

Ao meu orientador Professor Dr. Francisco Luiz Cazeiro Lopreato, pelo privilégio de sua orientação, sua paciência, pela capacidade profissional e orientação necessária na realização deste trabalho.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	6
1. TRANSFORMAÇÕES MACROECONÔMICAS: NOVO PAPEL DA POLÍTICA FISCAL	8
1.1 Ascensão <i>Keynesiana</i>	8
1.2 Teoria Geral e política fiscal em Keynes	10
1.3 Crise e queda do pensamento <i>keynesiano</i>	15
2. TRANSFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS E COMPORTAMENTAIS NA POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA APÓS 1998	22
2.1 Conjuntura de reformas	22
2.2 Aceleração imperativa das transformações na política fiscal brasileira	26
2.3 O Programa de Estabilidade Fiscal	27
2.3.1 Agenda de Trabalho	28
2.3.1.1. Reforma Administrativa	28
2.3.1.2 Reforma Previdenciária	30
2.3.1.3 Reforma Tributária	31
2.3.1.4 Reforma Trabalhista	31
2.3.2 Plano de Ação	32
2.4 Lei de Responsabilidade Fiscal	34
2.4.1 Planejamento Orçamentário	36
2.4.2 Receita Pública	36
2.4.3 Despesa Pública	37
2.4.4 Transferências Voluntárias	38
2.4.5 Dívida e Endividamento	38
2.4.6 Transparência e Fiscalização	39
2.5 Avaliação da “ <i>visão convencional</i> ” das reformas	40
3. SITUAÇÃO FISCAL BRASILEIRA APÓS AS REFORMAS: AVALIAÇÃO DO PERÍODO 1998-2002.	42
3.1 Resultado primário, nominal e operacional	42
3.2 Indicador Dívida/PIB e Interação com Política Monetária e taxa de câmbio	48
3.2.1 Taxa de Juros	49
3.2.2 Taxa de Câmbio	52
3.2.3 Outros condicionantes	53
3.3 Composição da dívida mobiliária e seus detentores	54
CONSIDERAÇÕES FINAIS	60
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	65

INTRODUÇÃO

No plano teórico as transformações macroeconômicas mais importantes colocaram em xeque a visão *keynesiana* de política econômica ativa, com o gasto autônomo do governo sendo usado como forma de manipular a demanda agregada e, conseqüentemente, o nível de produto e de emprego. A nova perspectiva fez ressurgir o ideal liberal, que colocou o Estado em posição muito menos intervencionista, procurando pautar sua atuação na busca da credibilidade, pautando a atuação da política econômica através de regras e medidas transparentes, de modo que o próprio mercado oriente a sua ação na busca das melhores oportunidades de investimentos.

Nesta perspectiva, a política fiscal sofreu profundas alterações. A política ativa e expansionista do período *keynesiano* perdeu espaço, e o novo paradigma dominante baseado em expectativas racionais, onde os agentes tomam as decisões baseadas em todas as informações disponíveis e apresentam reação imediata a descontinuidades na economia, sejam elas causadas pela dinâmica capitalista ou por ações governamentais. O comportamento esperado pelo mercado é de uma política fiscal capaz de garantir a sustentabilidade intertemporal da dívida pública como pilar da credibilidade da política econômica.

No Brasil, as transformações impostas pela mudança do panorama macroeconômico mundial no que tange o papel da política fiscal, foram absorvidas principalmente a partir de 1998. Criou-se, através de micro reformas fiscais, um arcabouço institucional-legal, para a perpetuação do ideal de credibilidade dos agentes na política econômica, através da realização de uma gestão fiscal rígida, transparente, com formação de superávit primário a qualquer custo, com o objetivo de garantir a sustentabilidade da dívida pública e a credibilidade na política econômica.

Neste trabalho, na primeira sessão, pretende-se apresentar as principais alterações teóricas ocorridas a partir do surgimento da visão *keynesiana* de política fiscal e sua queda, com o surgimento dos novos-clássicos e da hipótese de expectativas racionais.

Na segunda sessão as transformações no regime fiscal brasileiro, realizadas para absorver a mudança do panorama macroeconômico mundial, que se intensificaram compulsoriamente a partir de 1998, em especial o Programa de Estabilidade Fiscal e a Lei de Responsabilidade Fiscal, serão os objetos de estudo.

No terceiro e último capítulo, pretende-se avaliar se de fato houve sensível melhora na situação fiscal brasileira, considerando, além do resultado primário, outras variáveis, tais como resultados nominais e operacionais; interação da política fiscal com a política monetária, condições de financiamento do setor público; interação com a taxa de câmbio e também o principal indicador utilizado além do superávit em nível primário, a relação dívida/PIB.

1. TRANSFORMAÇÕES MACROECONÔMICAS: NOVO PAPEL DA POLÍTICA FISCAL

A história do pensamento econômico é marcada por constantes alterações nos diversos paradigmas teóricos. No que tange à política fiscal, as alterações macroeconômicas ocorridas principalmente na ascensão do pensamento *keynesiano* e sua posterior crise e queda, merecem especial atenção. Este capítulo pretende apresentar as principais alterações na visão teórica sobre a política fiscal a partir do surgimento da visão *keynesiana* e das críticas apresentadas pelos novos-clássicos, com base na hipótese de expectativas racionais.

1.1 Ascensão *keynesiana*

No período de entre guerras, a Inglaterra voltou a ser um laboratório experimental para a teoria econômica. Os principais temas em debate foram: o retorno ao padrão ouro de um lado e de outro o desemprego. O cenário encontrado naquele momento, era extremamente delicado, sobretudo ao que se refere aos níveis de desemprego observados, que atingiram todos os países capitalistas, em especial Inglaterra e Estados Unidos. No entanto, as políticas governamentais eram ditadas pela ortodoxia consolidada no século XIX que pregava a necessidade de equilibrar o orçamento público gastando o mínimo possível, garantido o *laissez faire* da economia privada. (SCREPANTI E ZAMAGNI;1997).

Segundo Screpanti e Zamagni(1997), a tese predominante, do tesouro inglês, considerava que todo gasto público era financiado por recursos privados, através de dívida pública ou impostos, subtraindo capital da iniciativa privada, reduzindo assim, os postos de trabalho da iniciativa privada, na mesma proporção em que eram criados pelo setor público. Assim, pode-se afirmar que, tal teoria foi determinante no debate sobre política econômica, do qual surgiu a revolução *Keynesiana*.

Em respeito aos problemas fundamentais da política econômica inglesa das décadas de 1920 e 1930, Keynes adotou uma postura precisa, e em grande medida, sua produção teórica dos anos posteriores foi motivada pela exigência de dar um status científico as suas convicções políticas. Keynes apresentou textos diversos, sempre rebatendo a ortodoxia liberal ou como colocou Ferrari Filho (2006, p.2):

...Keynes sempre centrou suas atenções e energias em (i) entender a natureza dos problemas econômicos das economias empresariais modernas, economias monetárias, tais como a instabilidade do nível de preços, as flutuações cíclicas dos níveis de produto e emprego e as crises monetário-financeiras e (ii) apresentar soluções para os referidos problemas, que vão, via de regra, na direção da regulação do capitalismo por parte do Estado e em busca da arquitetura de uma nova ordem econômica mundial.

A teoria posteriormente apresentada a esta postura política foi apresentada no texto “*The End of Laissez Faire*” (1926), onde Keynes sustentava a idéia do abandono à rígida ortodoxia liberal, cujos efeitos, ele temia ao menos igualmente aos efeitos do socialismo de Estado. Segundo ele, o *laissez-faire* não conciliava os interesses individuais com os sociais, e argumenta que a regulação do capitalismo é capaz de assegurar a estabilidade econômica e a harmonia social, conforme Keynes *apud* Ferrari Filho (2006, p.4):

I believe that the cure for these things [economic and social instabilities] is partly to be sought in the deliberate control of the currency and of credit by a central institution (...) [my] reflections have been directed towards possible improvements in the technique of modern capitalism by the agency of collective action. (ibid.: 292-293)

I think that capitalism, wisely managed, can probably be made more efficient for attaining economic ends than any alternative system in sight (...) Our problem is to work out a social organization which shall be as efficient as possible without offending our notions of a satisfactory way of life. (ibid.: 294)

Keynes julga que a sobrevivência do capitalismo dependeria da “mão visível” do Estado, de maneira a regular as disfunções socioeconômicas originadas pelo mercado. (FERRARI FILHO;2006)

Outro livro bastante importante na vida e obra de Keynes, o “*Treatise on Money*”, publicado em 1930, é considerado um tratado inovador onde Keynes discute as causas monetárias dos ciclos econômicos. Segundo ele, a depressão teria as suas causas na insuficiência de investimentos perante as poupanças desejadas pela comunidade e de maneira bem complexa e ambiciosa propôs ajustes monetários, baseados basicamente na expansão monetária, por meio da inflação, que estimularia os investimentos, afastando a economia das causas da depressão. (SCREPANTI E ZAMAGNI;1997)

A reação no meio acadêmico em relação a este trabalho foi frustrante. O livro não só não obteve êxito comercial, como ainda foi alvo de inúmeras críticas. Entre essas, as apresentadas por economistas, tais como Joan Robinson, Richard Khan e Piero Sraffa, que integravam o chamado "Cambridge Circus", foram de fundamental importância para que Keynes começasse a trabalhar, em 1936, no seu principal livro: *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. (FERRARI FILHO;2006)

Assim, com a publicação da *Teoria Geral*, iniciou uma revolução na teoria econômica, responsável pela mudança na ênfase da Microeconomia para a Macroeconomia, a revolução *Keynesiana* (SCREPANTI E ZAMAGNI;1997).

1.2 Teoria Geral e política fiscal em Keynes

A Teoria Geral apresentou inovações importantes que tiveram o poder de deixar marcada a sua passagem pelo tempo, e apresentou-se claramente em oposição a teoria clássica até então dominante, como apresentado pelo próprio Keynes (1982, p. 23):

Denominei este livro A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, dando especial ênfase ao termo geral. O objetivo deste título é contrastar a natureza de meus argumentos e conclusões com os da teoria clássica, na qual me formei, que domina o pensamento econômico, tanto prático quanto teórico, dos meios acadêmicos e dirigentes desta geração, tal como vem acontecendo nos últimos cem anos. Argumentarei que os postulados da teoria clássica se aplicam apenas a um caso especial e não ao caso geral, pois a situação que ela supõe acha-se no limite das possíveis situações de equilíbrio. Ademais, as características desse caso especial não são as da sociedade econômica em que realmente vivemos, de modo que os ensinamentos daquela teoria seriam ilusórios e desastrosos se tentássemos aplicar as suas conclusões aos fatos da experiência.

Nota-se em Keynes a rejeição ao automatismo do pleno emprego, mesmo estando o mercado em condições concorrenciais e com flexibilidade de preços e salários. Para ele, o equilíbrio dá-se a qualquer nível de produto e emprego, e não há qualquer mecanismo de ajuste que se encarregue de restabelecer o pleno emprego. Segundo ele, uma economia em recessão poderia permanecer durante anos se nada fosse feito.

A Lei de Say, inquestionável para a economia ortodoxa, onde a "oferta gera sua própria demanda", em que se toma a renda como única fonte de poder de compra e o dinheiro é encarado apenas como meio de pagamento, e nunca como reserva de valor, é refutada por Keynes, que apresenta o princípio da demanda efetiva. Para ele, o objetivo da produção é converter as mercadorias em dinheiro, que pode ser retido como reserva de valor ou

investimentos. Portanto o aumento na produção não implica necessariamente aumento na demanda por mercadoria, e esta produção pode encontrar em uma insuficiência de demanda um obstáculo a sua expansão. As decisões de gasto gerenciam a demanda, que rapidamente se ajusta a produção, e os fatores dos quais dependem as decisões de gasto, tornam-se imprescindíveis à determinação do nível de produto e conseqüentemente o nível de emprego, como posto por Keynes (1982, p.42):

A propensão a consumir e o nível de novo investimento é que determinam, conjuntamente, o nível de emprego, e é este que, certamente, determina o nível de salários reais – não o inverso. Se a propensão a consumir e o montante de novos investimentos resultam em uma insuficiência da demanda efetiva, o nível real do emprego se reduzirá até ficar abaixo da oferta de mão-de-obra potencialmente disponível ao salário real em vigor, e o salário real de equilíbrio será superior a desutilidade marginal do nível de emprego de equilíbrio.

... a simples existência de uma demanda efetiva insuficiente pode paralisar, e frequentemente paralisa, o aumento do emprego antes de haver ele alcançado o nível de pleno emprego. A insuficiência da demanda efetiva inibirá o processo de produção, a despeito do fato de que o valor do produto marginal do trabalho continue superior a desutilidade marginal do emprego.

Nos capítulos 8 e 9 da Teoria Geral, Keynes apresenta uma série de determinantes da propensão a consumir, divididos entre objetivos e subjetivos. Ele lista alguns fatores objetivos como: variação na unidade de salário; variação na diferença entre renda e renda líquida; variações imprevistas nos valores de capital, não consideradas no cálculo da renda líquida; variação na relação de troca entre os bens presentes e os bens futuros; modificações das expectativas acerca da relação entre os níveis presentes e futuros da renda; e variações na política fiscal.

Este último ponto é considerado importante na discussão que este trabalho se propõe, sugerindo maiores esclarecimentos. Para Keynes, se a política fiscal for utilizada como instrumento para efetivar maior igualdade na distribuição de rendas, seu efeito sobre o aumento da propensão a consumir será maior, dado que para rendas maiores, a propensão marginal é menor. Assim, pode-se afirmar que Keynes defende a implementação de sistemas tributários progressivos, para reduzir as desigualdades existentes e uma ação bastante ativa do Estado, uma vez que passando do endividamento à criação de fundos de amortização (ou vice-versa), pode ocasionar uma séria diminuição (ou notável expansão) da procura efetiva. (KEYNES; 1982)

Em relação aos fatores subjetivos da determinação da propensão marginal a consumir, Keynes afirma que a análise não levanta nenhum novo paradigma, e considera

suficiente apenas enumerar os mais importantes que são: Precaução, Previdência, Cálculo, Melhoria, Independência, Iniciativa, Orgulho e Avareza.

Muito embora tenha relacionado, Keynes nega veementemente a interferência de tais fatores subjetivos no montante real de poupança e consumo agregados, conforme colocado (1982; p.99):

Com toda certeza, portanto, os montantes reais da poupança e do consumo agregados não dependem da Precaução, da Previdência (...) ou da Avareza. (...) Tudo depende da medida com que a taxa de juros seja favorável ao investimento, levando-se em conta a eficiência marginal do capital. Não, isso não é uma afirmação exagerada. Se a taxa de juros fosse governada de tal modo que mantivesse continuamente o pleno emprego, a virtude tomaria sua posição dominante; a taxa de acumulação do capital dependeria da debilidade da propensão marginal a consumir.

A principal diferença entre os fatores apresentados, é que para Keynes os fatores objetivos representam maior importância na explicação das variações do consumo no curto-prazo. Salvo essa diferença, a teoria de consumo de Keynes é desenvolvida sob a simplificadora idéia de que todos os determinantes, sejam eles objetivos ou subjetivos, à exceção da renda real corrente dos agentes, são dados. Então, a relação entre renda real e consumo obedece a uma teoria psicológica fundamental, segundo a qual: “(...) no caso de aumentos e diminuições da renda real da comunidade, o consumo aumenta e diminui, mas não tão depressa...” (Keynes; p.101).

Matematicamente, a propensão marginal a consumir é expressa por:

$$0 < \Delta C / \Delta Y < 1,$$

e a função consumo, é colocada pertinentemente por Keynes da seguinte forma:

$C = f(Y)$, sendo

C – consumo agregado

A propensão a consumir tende a ser tanto mais alta quanto mais baixa a faixa de renda, uma vez que maior parte da renda líquida é utilizada para suprir as necessidades mais básicas. Assim, a distribuição da renda é para Keynes um dos principais determinantes para o consumo agregado. Portanto, cabe reafirmar a posição que o Estado deve assumir para Keynes, com o intuito de reduzir as desigualdades.

A função de consumo encontra-se em equilíbrio quando o agente considera adequada a relação entre consumo e renda (KEYNES;1982). Assim, dada uma situação de equilíbrio, uma variação positiva no gasto agregado, refletirá um aumento do consumo, que por sua vez gera variação de renda e novamente variação no consumo. O processo dissemina-se e as variações induzidas do consumo transferem de um agente a outro sem necessidade de readequar seu consumo a renda. Esse processo é chamado de efeito-multiplicador.

Para Keynes, o multiplicador de investimento é a quantidade de vezes que cresce a renda dado um acréscimo do investimento, ou seja:

$$\Delta Y = k \Delta I$$

onde, k = multiplicador e,

$1 - 1/k$ = propensão marginal a consumir.

Se a propensão marginal a consumir não estiver longe da unidade, pequenas flutuações no investimento provocarão grandes variações no emprego, chegando com certa facilidade ao pleno emprego. Se, por outro lado, a propensão marginal a consumir estiver próxima de zero, é mais inelástica a reação do emprego ao investimento.

Keynes, no capítulo 10 da Teoria Geral, afirma rebater a teoria de R.F. Kahn, que em seu artigo intitulado "*The Relation of Home Investment to Unemployment*", que defende a idéia de que uma política de acréscimos líquidos do investimento através de incrementos de obras públicas proporciona reações desfavoráveis sobre o investimento em outras direções. Keynes apresenta a teoria de Kahn em três fundamentais fatores como seguem:

✓ O método de financiar a política pública e a alta de preços que a acompanha, pode levar a um aumento na taxa de juros e assim retardar o investimento privado em outros setores. A elevação dos custos dos bens de capital reduz a sua eficiência marginal para o investidor, sinalizando a necessidade de uma baixa efetiva na taxa de juros para reversão.

✓ O programa de governo pode abalar o estado de "confiança" dos agentes, aumentando sensivelmente a preferência pela liquidez impactando negativamente sobre os investimentos em outros fatores se não houver outras medidas que contrabalancem.

✓ Em uma economia aberta, parte do multiplicador beneficiará o emprego em países estrangeiros, diminuindo os efeitos sobre a economia nacional.

Keynes ao refutar tal teoria, reafirma a importância do gasto autônomo do governo em setores onde o investimento privado é inexistente ou insipiente, para manipulação da demanda agregada, evitando que o equilíbrio entre oferta e demanda se dê em níveis de produto e renda muito abaixo do nível de pleno emprego.

Também é possível observar na Teoria Geral o conceito de longo-prazo. Para a teoria clássica, no longo prazo o pleno emprego e estabilidade eram resultados certos. No entanto para Keynes, o longo-prazo é uma seqüência de curtos-prazos, e a “*longo prazo estaremos todos mortos*”. Assim, Keynes introduz um novo horizonte de análise na Macroeconomia, observando-se, portanto as flutuações de curto-prazo, e refuta a ideologia do *laissez-faire*.

Muito embora esses pontos apresentados sejam bastante importantes para a história da macroeconomia, este trabalho considera como pedra angular de toda teoria *keynesiana*, a apresentação da necessidade de um Estado intervencionista.

Finalmente, o papel dos gastos públicos como suplemento ao dispêndio privado corresponde a uma importante inovação da Teoria Geral. Para Keynes, em condições de insuficiência de demanda, o governo deveria assumir um papel ativo de complementar os gastos privados, ou reduzindo impostos ou realizando investimentos. (KEYNES;1982)

A insuficiência de demanda que caracterizava as crises de desemprego, resultava para Keynes da escassez de novos investimentos. Por isso não bastava que o governo ampliasse a oferta de recursos para investimentos, seria necessário que houvesse um aumento simultâneo nos gastos do governo.

O equilíbrio fiscal tão recomendando pelos economistas clássicos seria outro elemento a agravar as recessões. Keynes lembra que a queda na receita de impostos, motivada pela retração na renda, exige corte nos gastos e investimentos públicos, que, por sua vez, agravam a recessão. A austeridade orçamentária tão perseguida pelos governos responsáveis deveria ser encarada como um fator catalisador das flutuações cíclicas. Para Keynes, um governo realmente responsável deveria preocupar-se não com o equilíbrio fiscal, mas sim com o desemprego, assim, um déficit público, desde que resultante de um aumento no gasto público, seria algo desejável para retirar a economia da recessão.

O receituário *keynesiano* de política econômica foi amplamente aplicado, entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, do pós-guerra até meados da década de 1970. O período foi denominado *Welfare State*, onde a administração da Política Fiscal consistia, basicamente, em aumentar o déficit (ou reduzir o superávit) do governo em períodos de recessão e reduzi-lo (ou aumentar o superávit) em períodos de maior crescimento. Nesse período ainda, vigorou uma política de caráter expansionista apoiada pela forte presença da ação estatal no campo econômico e social, através da sua intervenção direta na economia, estruturada no êxito do projeto de crescimento e Bem-Estar Social. (HERMANN;2006)

Tal posicionamento propiciou atingir elevadas taxas de crescimento econômico e baixas taxas de inflação e também elevados índices de desenvolvimento humano.

1.3 Crise e queda do pensamento *keynesiano*

No início da década de 1970, o cenário econômico mundial de instabilidade, que se seguiu ao primeiro choque do petróleo e ao rompimento do sistema cambial (fixo) de Bretton Woods (ambos em 1973), foi marcado pela presença simultânea de inflação e desemprego, e desafiou, na prática, a hegemonia *keynesiana*. Nas críticas dos “monetaristas”, comandados inicialmente por Milton Friedman e, a partir da década de 1970, pelos economistas da escola “novo-clássica”, representados principalmente pelas idéias de Lucas, a falta de eficiência, da política fiscal como mecanismo de realizar política econômica, fez alterar todo o panorama macroeconômico mundial. (HERMANN;2006)

Segundo Hermann, atacavam-se especialmente os efeitos colaterais do déficit público, e em função deles, a sustentabilidade política e macroeconômica de seus resultados, colocando em xeque a eficácia da política fiscal *keynesiana*.

Entre esses efeitos, três eram considerados graves o suficiente para justificar o abandono do receituário *keynesiano*, conforme citado por Hermann(2006,p.1):

a) *O efeito crowding out, pelo qual o déficit público geraria aumento dos juros e, dessa forma “expulsaria” investimentos privados.*

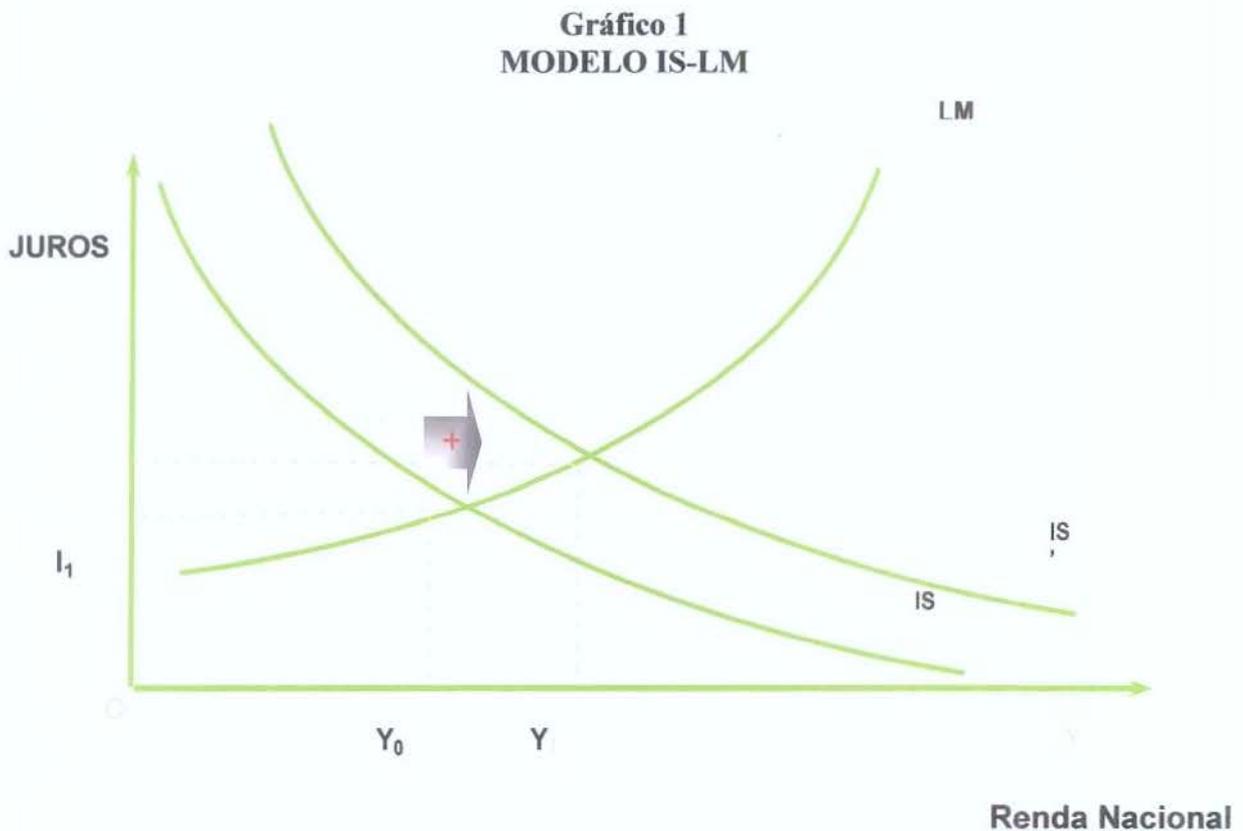
b) *A inflação por excesso de demanda.*

c) *As expectativas inflacionárias: estas, na verdade, eram (e são) vistas como mera consequência da própria inflação, na abordagem de Friedman, ou da “compreensão”*

do efeito inflacionário da política fiscal pelos agentes econômicos (racionais), na visão novo-clássica.

As consequências distributivas perversas do efeito *crowding-out* e da inflação, onde ambos transfeririam renda do setor privado para o público, sustentam o argumento da ineficácia da política fiscal como instrumento anti-cíclico.

A existência do efeito *crowding-out* foi demonstrada no modelo IS-LM criado por J.Hicks¹, com base na inclinação positiva da curva LM, representativa do mercado monetário. O deslocamento da curva IS a posiciona em um novo ponto de equilíbrio com maior renda nacional, porém com maior taxa de juros, onerando o investimento privado.



Outra questão recorrentemente levantada é a inflação, uma lacuna no modelo IS-LM, que veio a ser, mais tarde, complementada com a Curva de Phillips, onde, de fato, se apontava um *trade off* entre crescimento econômico e controle da inflação, praticamente

¹ O modelo IS-LM criado por J.Hicks, que ficou conhecido como “a” representação do modelo teórico *keynesiano*, de maneira bem simplificada coloca em retas e curvas a síntese dos equilíbrios nos mercados monetário e de bens como Keynes apresentou. No entanto, a maneira simplista com que Hicks tratou a teoria *keynesiana*, serviu de referência para os críticos.

confirmando a crítica com relação ao efeito inflacionário, fruto de uma política fiscal expansionista.

Também aconteceu nessa revolução teórica, a introdução da hipótese das expectativas racionais, a partir da crítica de Lucas aos modelos da síntese neoclássica de origem *keynesiana*, que não consideravam alteração no comportamento dos agentes, mesmo quando houvesse alteração na política econômica vigente. Os adeptos da hipótese de expectativas racionais consideram que alterações no comportamento governamental ou em sua política econômica, refletem em reavaliação dos agentes, ocasionando alterações de comportamento em ressonância com as novas condições dominantes.(LOPREATO;2006)

O novo paradigma teórico então, baseado nas expectativas racionais, estabeleceu que na escolha das medidas adotadas, os *policy-makers* devem levar em consideração a posição dos agentes e o impacto de suas medidas em suas expectativas. Os agentes reagem aos movimentos, assumindo posições baseadas na avaliação do regime de política econômica vigente e do ambiente econômico esperado, também a confiança na manutenção contínua da estratégia proposta.

O resultado de tal desenvolvimento teórico foi a negação das medidas *keynesianas* de manipulação da demanda e a defesa da idéia de que os dirigentes econômicos deveriam estar comprometidos com a estratégia da política econômica. Nas palavras de Sargent *apud* Lopreato (2006, p.5): “(...) *the rational expectations approach directs attention away from particular isolated actions and toward choices among feasible rules of the game, or repeated strategies for choosing policy variables.*”

Assim, o conceito anterior de que o governo deveria reagir a alterações no cenário econômico mundial através de ações pontuais foi abandonado. O pensamento em erupção defendia então a alteração de foco, que se inclinou para a escolha do regime de política econômica.

Os dirigentes devem, portanto ser submetidos a princípios pré-estabelecidos, obedecendo a regras, que, a cada período, irão validar as expectativas e permitir que se alcancem os resultados desejados (BARRO; GORDON, 1994).

A credibilidade nas políticas escolhidas passa a ser protagonista do novo paradigma teórico vigente, quando se assume a validade da teoria de expectativas racionais.

Assim, é preciso comprometimento com o estado de confiança dos agentes, é preciso provar sempre, que a política econômica é um processo contínuo, uma vez que descontinuidades podem frustrar os resultados desejados.

Além do comprometimento com as regras impostas, a introdução de qualquer delas, no arcabouço da política econômica, suscita o problema da credibilidade que não pode ser tratado sozinho, mas sim acompanhado por uma análise do arcabouço institucional.

A idéia é que, a forma de organização institucional do setor público exerce influencia não apenas sobre as alternativas de políticas, mas também sobre seus resultados, como coloca Goldfajn e Guardia (2003, p.10): *“...as características da organização fiscal, do processo orçamentário, do sistema político, das leis de equilíbrio orçamentário, e das regras de procedimentos de um país são exemplos de instituições que afetam o desempenho fiscal.”*

Esta visão teórica tornou-se o *mainstream* do pensamento e da prática de política fiscal, na maior parte do mundo, sentenciando o fim da “era” *keynesiana*. As políticas discricionárias perderam força e recebeu atenção a proposta de construção de um regime de política econômica, com a definição de regras e de instituições responsáveis por manter políticas sem problemas de consistência temporal (GUARDIA;1999), ou seja, em condições de convalidar as expectativas e estabelecer o ambiente propício à ação dos agentes privados, caso contrário, crescem as turbulências e a política econômica é colocada em xeque.

A necessidade de validar a credibilidade se intensifica quando a globalização financeira e a livre movimentação de capitais colocaram em pauta também os países emergentes, ao ciclo de valorização do capital, e ampliaram a ação especulativa dos agentes (LOPREATO, 2005). A inserção financeira exigiu de tais países a criação de ambiente institucional local compatível a lógica de valorização dominante, e também, primordialmente a gestão macroeconômica crível.

A política fiscal, nesse novo cenário, passa a ocupar posição fundamental para a consolidação desse novo paradigma teórico, como apresentado em Lopreato (2006; p.7):

O domínio deste novo cenário de gestão macroeconômica trouxe desdobramentos no debate sobre o papel da política fiscal. O mais imediato é o uso da política fiscal como fiadora do espaço de valorização do capital nesta nova fase do capitalismo mundial, caracterizada pela abertura da conta de capital e pela crescente volatilidade do movimento financeiro.

Para o *mainstream* a política fiscal não mais possuía poder de manipular os níveis de demanda agregada através de ações discricionárias, e apresentar-se de maneira anti-cíclica como antes, porém representava a base de sustentação da credibilidade da política econômica escolhida. Para eles, uma avaliação negativa, por parte dos investidores, poderia alavancar uma movimentação indesejada de capitais, impactando diretamente nos prêmios de risco, câmbio e taxa de juros, colocando abaixo a política econômica vigente.

Desta maneira, colocando a política fiscal como pilar da estabilidade e credibilidade, e ciente de que tal conceito deve ser contínuo, e intertemporal, passa-se a observar com maior atenção a sustentabilidade da dívida pública. O comportamento esperado da relação dívida/PIB através de análise de sua trajetória, reflete a situação fiscal e alerta aos agentes no caso da dívida crescer rapidamente. Se os cenários constatados apontarem riscos, a política fiscal teria de sofrer alterações, buscando, de um lado, obter o superávit primário requerido para a estabilização do indicador dívida/PIB e, de outro, garantir a continuidade da política necessária à sustentação da estabilidade. (LOPREATO; 2006),

No entanto, a solvência fiscal refletida na trajetória da relação da dívida/PIB, ainda pode suscitar dúvidas se não houver comprometimento efetivo com o esforço fiscal intertemporal. Então, indicadores como superávit primário, qualidade de gasto e receita do setor público são também indispensáveis para a avaliação positiva de risco dos agentes.

Portanto, segundo Lopreato (2006), o caminho então a ser seguido é de uma política fiscal passiva, empenhada em garantir a saúde das contas públicas. Atender de maneira mais segura e confiável possível as expectativas dos agentes e evitar abruptas alterações de política econômica.

Em conformidade com a política fiscal inevitável, que se reconhece crível, alguns estudiosos passaram a apresentar a possibilidade de resultados expansionistas, no que tange crescimento econômico, através de suas ações contracionistas, a chamada contração fiscal expansionista.

Nos modelos tradicionais de origem *keynesiana*, a política de austeridade fiscal tinha efeitos contracionistas inevitáveis no curto prazo. Porém, nos anos 90 delineou-se a opinião de que a política fiscal contracionista poderia ter um efeito expansionista em vez de causar o já esperado impacto contracionista a curto prazo na produção. Casos de contrações

fiscais expansionistas na Europa, sobretudo na Dinamarca e Irlanda, foram citados como exemplo por Giavazzi e Pagano (1990).

Enquanto o efeito *keynesiano* reflete-se no choque direto do corte de gastos, os efeitos contracionistas resultam do impacto da política fiscal na expectativa e a confiança dos agentes privados, em relação à continuidade das políticas críveis.

Se a consolidação fiscal ganhar credibilidade e alcançar patamares desejáveis, os danos de curto prazo da contração fiscal seriam amenizados ou, até mesmo, eliminados pela ampliação dos gastos privados. Tal percepção leva os agentes a reverem as suas ações de gastos e a compensarem o efeito negativo do ajuste fiscal, garantindo a retomada do crescimento.

O comprometimento com a política fiscal, no entanto, não é o único fator que explica a teoria da contração expansionista. A introdução de regras no processo orçamentário, é vista como poderoso instrumento para se alcançar bom desempenho das contas públicas e assim, no crescimento econômico.

Tais regras fiscais devem ser, transparentes, consistentes, simples, flexíveis, aplicáveis e eficientes, conforme definição de Kopits e Symansky (1998) *apud* Guardia (1999), sobretudo em três indicadores básicos: limitação para o déficit orçamentário ou exigência de um orçamento equilibrado; imposição de limites e regras para o endividamento do setor público; e limitação para o total do endividamento do setor público.

Assim, do ponto de vista teórico, a perda de flexibilidade para implementação de uma política fiscal anti-cíclica pode ser compensada pelo efeitos positivos da regra fiscal sobre a expectativa dos agentes, ou seja, como colocou (KOPITS, 1998, p.15 *apud* GUARDIA, 1999,p.65): *“as the fiscal adjustmente under such a rule is percived as permanent, expected increases in future output, as expected declines in future interest tax rates, tend to encourage present investment and consupction, while mitigating the negative withdrawal of demand”*

Expostas as alterações teóricas, o que se viu pelo mundo foi a proliferação da crença na centralidade da política fiscal. No Brasil, a adaptação a nova realidade tardou mas não deixou de existir. A partir principalmente de 1998, ano que pode ser considerado um

divisor de águas para a política fiscal brasileira, as mudanças realizadas procuraram atender as expectativas dos agentes.

A partir daqui, este trabalho pretende apresentar e analisar as principais alterações ocorridas no período de 1998 a 2002 na condução da política fiscal brasileira.

2. TRANSFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS E COMPORTAMENTAIS NA POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA APÓS 1998

Apresentado o novo paradigma teórico, em que pese à condução da política fiscal, este capítulo pretende mostrar as transformações no fiscalismo brasileiro, realizadas para absorver a mudança do panorama macroeconômico mundial, que se intensificaram compulsoriamente a partir de 1998.

Também se pretende apresentar breve revisão bibliográfica da visão convencional representada por estudiosos brasileiros, bem como textos oficiais do governo e de organismos internacionais.

2.1 Conjuntura de reformas

Desde o início dos anos 90, quando as regras do Consenso de Washington² passaram a exercer maior peso na execução de política econômica no Brasil, e o receituário do FMI seguido com exemplar dogmatismo, nota-se esforço do Estado brasileiro para apresentar uma política fiscal isenta e crível.

Muito embora as contas públicas brasileiras tenham apresentado rápida deterioração ao longo dos anos 90, os desequilíbrios estruturais do regime fiscal brasileiro permaneceram camuflados durante anos pela inflação alta. Como as receitas sempre estiveram mais bem indexadas que as despesas, a inflação elevava as receitas nominais e corroía parcela significativa das despesas em termos reais, gerando falsos resultados de equilíbrio fiscal.

² Consenso de Washington é um conjunto de medidas - que se compõe de dez regras básicas - formulado em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras baseadas em Washington, como o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, fundamentadas num texto do economista John Williamson, do International Institute for Economy, e que se tornou a política oficial do Fundo Monetário Internacional em 1990, quando passou a ser "receitado" para promover o "ajustamento macroeconômico" dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades.

O que ocorria era uma apresentação inversa do efeito Oliveira Tanzi³, como apresentou Bacha (1997, p.13): “... ocorria no Brasil um efeito Oliveira Tanzi às avessas, já que os impostos são protegidos contra a inflação, enquanto as despesas são determinadas no orçamento em termos nominais.”.

Assim, a inflação representava um mecanismo perverso de financiamento do setor público, que se apropriava do imposto inflacionário incidente principalmente sobre as camadas mais pobres da população, sem acesso à moeda indexada.

O quadro apresentado começou a sofrer alterações com o surgimento do Plano Real em 1994. Todas as medidas adotadas para garantir a estabilidade econômica através de baixas taxas de inflação impactaram sensivelmente a execução de política fiscal. Passaram a ter outro comportamento a execução orçamentária e também a dívida pública brasileira.

No que tange a execução orçamentária, a redução drástica das taxas de inflação, representou que todas as decisões de gasto do setor público passaram a ter efeito real sobre os orçamentos. Assim, os executores do plano Real identificaram a necessidade de equilibrar o orçamento fiscal *ex-ante*, por intermédio de cortes profundos na proposta orçamentária de 1994 e do lançamento do PAI – Programa de Ação Imediata, onde o argumento central era a necessidade de ajustar os gastos públicos financiados com o imposto inflacionário. (BACHA;1997)

A política cambial escolhida, através da manutenção de uma moeda forte, sobrevalorizada causou sensível e importante deterioração do Balanço de Pagamentos. O saldo da balança comercial, que era positivo até 1994, passou a se apresentar negativo e de forma muito importante contribuiu com o péssimo desempenho do Balanço de Pagamentos. De um superávit de cerca de 10 bilhões de dólares em 1994, obtivemos um déficit de 3,35 bilhões em 1995, atingindo as cifras de 8,37 bilhões e 6,437 bilhões em 1997 e 1998 respectivamente.

O desempenho da Balança Comercial agravou a situação das transações correntes, que ainda sofreu impacto do aumento das remessas relativas a lucros, juros, fretes e seguros. O déficit nas transações correntes em 1994 foi de cerca de 1, 689 bilhão de dólares, no ano

³ O efeito Oliveira Tanzi sustenta que o déficit orçamentário declina quando a inflação cai, sob o pressuposto de que os gastos do governo são fixos em termos reais, enquanto as receitas tributárias não são protegidas contra a inflação.

seguinte foi de 17,97 bilhões de dólares e saltou para o patamar de 35 bilhões em 1997 e 1998.

Neste período, o Brasil necessitava atrair no mínimo cerca de 35 bilhões de dólares de capital externo a partir de 1997 para “fechar a conta” de transações correntes. Parte desses recursos entrou no país na forma de investimentos diretos, que no período cresceram de 2,24 bilhões em 1994 para cerca de 23 bilhões de dólares em 1998, sendo parcela substantiva desses recursos destinada a fusões e aquisições de empresas privadas ou públicas. Outra parte provinha de empréstimos realizados no exterior, que também cresceram no período. Esses recursos, no entanto, não eram suficientes para fechar o balanço de pagamentos, tornando o Brasil dependente de capitais especulativos em busca de aplicações altamente rentáveis e de curto prazo. (Conjuntura Econômica, 1999).

Para atrair esse capital, o governo FHC foi obrigado a elevar sistematicamente as taxas nominais de juros de tal forma que as taxas internas eram muito superiores às externas, garantindo assim polpidos lucros ao capital financeiro. Segundo Singer (1999, p. 36):

Em 1996 e nos três primeiros trimestres de 1997 a taxa internacional de juros, medida pelo rendimento dos títulos do Tesouro dos EUA, flutuava ao redor de 5,5%, que somados aos 7,5% da desvalorização do real dão cerca de 13%. Como a taxa interbancária brasileira foi mantida entre 20 e 22%, pode-se deduzir que o ‘risco do Brasil’ flutuou entre 7 e 9% ao ano, uma vez e meia o rendimento dos aplicadores nos títulos do Tesouro dos EUA!

A majoração das taxas de juros, que, além de estimular a entrada de capital estrangeiro necessário para fechar os déficits nas contas externas, também inibiam a atividade econômica e, portanto, reprimiam um possível excesso de demanda. Desta forma, o Brasil ficou preso em uma armadilha, qual seja: se, de um lado, o Plano Real controlou o processo inflacionário, de outro lado, fragilizou as finanças públicas e acelerou o endividamento público.

Além disso, era preciso atrair cada vez mais capital para formar elevadas reservas, que pretensamente seriam a salvaguarda contra qualquer ataque especulativo. Mesmo os cerca de 80 bilhões de dólares em reservas, reunidos em março de 1998, foram insuficientes para salvar o Real de tais ataques.

O plano de estabilização, liderado pelo Plano Real, era intocável para o Estado brasileiro. No entanto, seu sucesso dependeria diretamente da reordenação estrutural das finanças públicas, que só seria alcançado com as chamadas reformas (administrativa, fiscal,

previdenciária etc.) e com as privatizações das empresas estatais, que enxugariam o Estado. (CORSI; 1999)

Nitidamente o Plano Real e as medidas de estabilização, pautados, sobretudo, em políticas monetária e cambial bastante arrojadas, deterioraram as variáveis relevantes das finanças públicas, ou seja, orçamento e dívida pública.

Tiveram início, então, conjunto de medidas, referendando a ordem econômica vigente, através de propostas de reformas constitucionais, notadamente no campo tributário, na área de administração de pessoal ativo e das previdências dos servidores públicos e privados.

Também, o reordenamento das finanças estaduais, através de acordos de ajuste fiscal com os estados, saneamento e privatização dos bancos estaduais, e os processos de privatização e concessão de monopólios públicos à exploração pelo capital privado em setores onde historicamente se observa a administração estatal, como o setor elétrico, ferroviário e telefonia, conforme tabela 1.

Tabela 1
PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO

Discriminação	1994	1995	1996	1997	1998
Empresas privatizadas	9	8	11	4	7
Setor siderúrgico	0	0	0	0	0
Sistema Petroquisa	6	7	5	0	0
Fertilizantes	1	0	0	0	0
Setor Elétrico	0	1	1	0	1
Setor Ferroviário	0	0	5	1	1
Outros	2	0	0	3	5
Receitas (US\$ milhões)	620	1123	4198	3805	1234
Setor siderúrgico	0	0	0	0	0
Sistema Petroquisa	411	604	212	0	0
Fertilizantes	11	0	0	0	0
Setor Elétrico	0	519	2509	0	879
Setor Ferroviário	0	0	1477	15	206
Outros	198	0	0	3790	149
Passivos transferidos ao comprador (US\$ milhões)	349	624	670	3559	1082
Setor siderúrgico	0	0	0	0	0
Sistema Petroquisa	84	622	84	0	0
Fertilizantes	2	0	0	0	0
Setor Elétrico	0	2	586	0	1082
Setor Ferroviário	0	0	0	0	0
Outros	263	0	0	3559	0

Fonte: BNDES

2.2 Aceleração imperativa das transformações na política fiscal brasileira

Se o processo de reconfiguração da política fiscal já estava iniciado, um novo cenário tornou imperativo acelerar as transformações.

A crise financeira internacional de 1997 e 1998, a última, oriunda da moratória russa de 17 de agosto impactou diretamente nos prêmios de riscos e *spreads* de papéis de todos os países considerados em desenvolvimento, e criou pânico, que assolou os mercados, na expectativa de que a experiência russa pudesse ser replicada em várias outras economias do mundo. Somado ao rompimento da ancora cambial, a conjuntura apresentada retirou do Brasil a possibilidade de prosseguir com gradualismo na adoção de ajustes estruturais.

A necessidade de se apresentar uma política fiscal de forma a garantir a solvência do Estado e controlar as expectativas dos mercados, resultou, no sólido compromisso governamental com a execução de sucessivos superávits primários para colocar sob controle a relação dívida/PIB e também na disposição de promover reformas estruturais para perpetuar o ideal de sustentabilidade fiscal no longo prazo.

Dado o delicado momento vivido, onde as reservas internacionais brasileiras continuaram em queda, diante da escassez de liquidez internacional, mesmo com a elevação da taxa de juros, as reformas estruturais idealizadas foram anunciadas através de um “pacotão” de reformas de longo prazo e ajustes de curto-prazo, chamado de Programa de Estabilidade Fiscal, com argumento apresentado em Malan (1998):

O Programa de Estabilidade Fiscal representa um passo decisivo na consolidação do processo de redefinição do modelo econômico brasileiro. Trata-se, na essência, da mudança do regime fiscal do País, tarefa indispensável para que a estabilidade monetária possa ser solidamente enraizada e para que seja liberado o potencial de crescimento com mudança estrutural da economia brasileira.

Confirmando tal argumento, o pronunciamento do então Ministro da Fazenda Pedro Malan no Senado Federal quando da apresentação do PEF em outubro de 1998, que justificou a aceleração no processo de reestruturação fiscal para assegurar a credibilidade da política econômica. Para ele:

... ou bem o Brasil corrige de maneira definitiva o seu desequilíbrio nas contas e avança no caminho da estabilidade e do desenvolvimento, ou estaremos permanentemente lançados nesse azar da conjuntura, correndo risco de perdermos as conquistas que fizemos, como país, arduamente, ao longo dos últimos anos.(Malan;1998)

De maneira bastante formal e camuflada em crescimento e desenvolvimento econômico, o pronunciamento do então ministro da Fazenda reafirma a idéia de que “aconteça o que acontecer, o superávit primário é intocável” em nome da estabilidade e credibilidade e lança o Programa de Estabilidade Fiscal.

2.3 O Programa de Estabilidade Fiscal

O Governo Federal apresenta à sociedade brasileira seu Programa de Estabilidade Fiscal, fundado em uma premissa básica: o Estado não pode mais viver além de seus limites, gastando mais do que arrecada.(Malan, 1998)

Partindo dessa declaração introdutória, o governo lançou um programa amplo que, identificava como principais problemas, ou causas do déficit público brasileiro, o excesso de gastos com pessoal, déficit com a previdência, e a necessidade de dar continuidade a um

processo já iniciado em 1997 de redesenho do federalismo fiscal baseado num grande acordo de refinanciamento da dívida com os estados e municípios.

No entanto, o Programa de Estabilização Fiscal fazia parte de um projeto político mais amplo que sua própria dimensão, a fim de dar maior transparência e credibilidade a política econômica executada no Brasil, por trás de todas as reformas propostas e realizadas, fossem elas estruturais ou de ajustes de curto-prazo, estava a necessidade de realizar superávit primário para manter em declínio a relação Dívida/PIB.

2.3.1 Agenda de Trabalho

As medidas estruturais ou de longo-prazo, chamadas de *Agenda de Trabalho*, apresentavam reformas administrativa, previdenciária, tributária e trabalhista, principalmente.

2.3.1.1. Reforma Administrativa

Do ponto de vista administrativo, as reformas propostas sinalizavam objetivamente o corte de gastos, através de instituição de limites aplicáveis à folha de pagamento, demissão por excesso de quadro, perda de cargo público por insuficiência de desempenho, uma vez que apenas 11 dos 27 estados enquadravam-se no limite de comprometimento da Lei Rita Camata⁴, que era de 60% da Receita Corrente Líquida.

⁴ A Lei Complementar n° 82/95, Lei Rita Camata, estabeleceu limites para as despesas totais, em cada exercício financeiro, com pessoal ativo e inativo da administração direta e indireta, inclusive fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, pagas com receitas correntes da respectiva esfera de poder. Assim, no caso do Distrito Federal e dos Municípios, a norma definiu o limite de sessenta por cento das respectivas receitas correntes. Ademais, determinou que sempre que as despesas ultrapassarem o limite, "ficarão vedadas, até que a situação se regularize, quaisquer revisões, reajustes ou adequações de remuneração que impliquem aumento de despesas".

Tabela 2

COMPROMETIMENTO COM AS DESPESAS DE PESSOAL DOS ESTADOS - 1998

(Valores em R\$ milhões)

ESTADO	RECEITA		ENCARGOS SOCIAIS TOTAIS	LIMITE DA LEI CAMATA	
	CORRENTE LIQUIDA	PESSOAL E ATIVOS INATIVOS			
AC	531	342	32	374	70,4%
AL	952	459	192	651	68,4%
AM	1426	624	194	818	57,4%
AP	476	246	3	249	52,3%
BA	4128	1744	434	2178	52,8%
CE	2257	987	237	1224	54,2%
DF	4093	1198	930	2128	52,0%
ES	1838	878	252	1130	61,5%
GO	1843	768	457	1225	66,5%
MA	1289	635	186	821	63,7%
MG	7299	3581	2125	5706	78,2%
MS	796	475	102	577	72,5%
MT	1276	601	126	727	57,0%
PA	2007	849	287	1136	56,6%
PB	1230	500	221	721	58,6%
PE	2508	1267	538	1805	72,0%
PI	849	442	101	543	64,0%
PR	3970	2018	1151	3169	79,8%
RJ	6932	3334	2021	5355	77,3%
RN	1140	606	120	726	63,7%
RO	713	533	48	581	81,5%
RR	409	181	1	182	44,5%
RS	5363	2579	1778	4357	81,2%
SC	2150	1112	557	1669	77,6%
SE	882	405	111	516	58,5%
SP	25058	10886	5444	16330	65,2%
TO	678	309	19	328	48,4%
TOTAL	82093	37559	17667	55226	67,3%

Fonte: Ministério da Fazenda

Do ponto de exclusivamente fiscal, o que importa é o nível de comprometimento da receita corrente líquida com pessoal e encargos sociais, e aí, a reforma imposta pela Emenda Constitucional n. 19 parecia suficiente. No entanto, importante frisar que a própria reforma administrativa preservou o conceito de carreiras típicas do estado, cujos servidores

não podem ser demitidos nem na hipótese de excesso de comprometimento da RCL, negando a efetividade da Lei Camata.

2.3.1.2 Reforma Previdenciária

Identificado como grande gargalo, o sistema previdenciário necessitava de especial atenção no momento. Somadas à previdência dos servidores públicos das três esferas de governo ao Regime Geral do INSS, o déficit projetado pelo governo para o ano de 1998 era de R\$ 42,2 bilhões, que representava mais que o dobro gasto com Saúde, conforme descrito na apresentação do PEF e na tabela 3.

Tabela 3

RESULTADO DOS SISTEMAS DE PREVIDÊNCIA - INSS E RJU

(Valores em R\$ milhões correntes)

Discriminação	Realizado			Previsão	
	1995	1996	1997	1998	1999
I. REGIME GERAL - INSS	10	(656)	(2791)	(7805)	(10893)
Contribuição (Arrecadação Líquida)	32576	40631	44260	45957	48739
Benefícios Previdenciários	32566	41287	47051	53762	59632
II. PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS	(13355)	(14806)	(32002)	(34430)	(38764)
UNIÃO	(13355)	(14806)	(17100)	(18317)	(22137)
Contribuição dos Servidores	2101	2580	2583	2633	2763
Despesa com Inativos e Pensionistas	15456	17386	19683	20950	24900
ESTADOS	nd	nd	(12573)	(13595)	(14021)
Contribuição dos Servidores	nd	nd	3360	3633	3897
Despesa com Inativos e Pensionistas	nd	nd	15933	17228	17918
MUNICÍPIOS	nd	nd	(2329)	(2518)	(2606)
Contribuição dos Servidores	nd	nd	354	383	411
Despesa com Inativos e Pensionistas	nd	nd	2683	2901	3017
III. TOTAL	(13345)	(15462)	(34793)	(42235)	(49657)

Fonte: MPAS, MPO, MF

Assim, no conjunto de reformas propostas para o Regime Geral da Previdência Social, estavam alguns pontos como, a eliminação da aposentadoria por tempo de serviço,

restrições a aposentadorias especiais e fixação de limite máximo para benefícios de legislação especial.

No Regime de Previdência dos Servidores públicos, sobretudo na Emenda Constitucional n.20, de dezembro de 98, as principais medidas foram o fim da contagem de tempo fictício para os servidores civis, o estabelecimento de idade mínima para a aposentadoria, e a eliminação do ganho salarial de 20% quando da entrada na inatividade.

Muito embora tenha ocorrido algum avanço do ponto de vista institucional, o problema do sistema previdenciário com tais reformas passou longe de ser resolvido. Continuamos até os dias atuais assistindo ao drama do sistema que mais dia, menos dia deve entrar em colapso. Não raramente existe tramitando micro-reformas para evitar o caos total, no entanto, a solução definitiva para o problema do déficit da previdência ainda não foi encontrada e parece distante.

2.3.1.3 Reforma Tributária

No que tange a reforma tributária, era proposto pelo PEF, amparados na simplicidade e na neutralidade, a redução do número de impostos e contribuições sociais incidentes sobre o consumo; legislação tributária mais simples, facilitando o cumprimento da obrigação tributária e reduzindo os custos públicos e privados da tributação; manutenção dos níveis da carga tributária global e o montante de recursos disponíveis para cada esfera de governo.

Cabe, no entanto, ressaltar, que a reforma tributária por completo ainda não “saiu do papel” e consta da agenda dos governantes.

2.3.1.4 Reforma Trabalhista

Dentro do Programa de Estabilização Fiscal, ainda constava a necessidade de realizar uma reforma trabalhista, identificando como principais os pontos:

- ✓ estrutura sindical;
- ✓ incentivo à negociação direta entre sindicatos e empregadores;
- ✓ preservação do vínculo empregatício;

✓ ampliação do apoio aos trabalhadores desempregados e das oportunidades de emprego para os jovens.

No entanto, até os dias atuais, não foi realizada uma grande reforma trabalhista, e é motivo de grande debate na opinião pública, confrontando interesses dos empregados e empregadores.

2.3.2 Plano de Ação

Muito embora fossem bastante importantes as reformas estruturais de longo-prazo, foram as medidas emergências de curto-prazo as principais protagonistas de todo o Programa de Estabilidade Fiscal. Assim, tal programa não pode ser considerado uma grande reforma fiscal, uma vez que os esforços requeridos para alcançar a meta de superávit primário foram concentrados primordialmente nas medidas de curto-prazo, redução de gastos e elevação das receitas, e nos ajustes e acordos estaduais.

O Plano de Ação 1999-2001, que nomeou as medidas de curto-prazo, previa medidas, emergenciais para sanar problemas localizados e garantir a execução do superávit primário. As metas traçadas requeriam a execução de um esforço fiscal, combinando corte de despesas e aumento de receitas, nas três esferas do governo. Cabe aqui, ressaltar que, no conteúdo apresentado à imprensa, consta: *“Deve-se notar que se trata de elevação transitória, que terá vigência tanto mais breve quanto mais rápido e profundo for o avanço das mudanças estruturais necessárias à consolidação do regime fiscal.”* (Malan, 1998)

As medidas de redução de gastos apresentados tratavam do Governo Central e das empresas estatais federais, apenas. Para o Governo Federal o Plano de Ação contemplava para o triênio 1999-2001, redução já em 1999 do nível de Outras Despesas Correntes e de Capital, de R\$ 8,7 bilhões, relativamente ao programado na proposta orçamentária para o ano de 1999, e de R\$ 2,7 bilhões relativamente à execução provável de 1998, já considerados os cortes efetuados em setembro do mesmo ano.

Segundo proposta, as empresas estatais federais efetuariam nos anos de 1999 a 2001 cortes de dispêndios da ordem de R\$ 2,7 bilhões, relativamente à execução estimada para 1998 e ao previsto inicialmente para o ano de 1999.

Tabela 4

DISTRIBUIÇÃO DO ESFORÇO FISCAL

	Previsão 1999		Previsão 2000		Previsão 2001	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
Primário Requerido	23667,8	2,6	26778,1	2,8	30435,2	3,0
Governo Central	16385,4	1,8	19127,2	2,0	23333,6	2,3
Estados e Municípios	3641,2	0,4	4781,8	0,5	5072,5	0,5
Empresas Estatais	3641,2	0,4	2869,1	0,3	2029,0	0,2

Fonte: Ministério da Fazenda

Para a elevação da arrecadação, usou-se quando da apresentação do programa, como justificativa, as restrições impostas a cortes ainda mais acentuados de despesas. Para atingir a magnitude do superávit primário estipulado como necessário para desencadear um movimento sustentado de estabilização da relação dívida/PIB, com redução das taxas de juros e aceleração do crescimento, tornava necessária a elevação tópica de receitas. São essas as razões que presidem as proposições das medidas colocadas no PEF e enumeradas abaixo:

- ✓ Prorrogação da CPMF com elevação da alíquota para 0,38% em 1999, e para 0,30% nos anos de 2000 e 2001;
- ✓ Equalização do tratamento tributário da Cofins, com a subsequente adoção dos procedimentos compensatórios em relação à Contribuição Social sobre Lucro Líquido das instituições financeiras.
- ✓ Elevação da alíquota da Cofins em 1,0 ponto percentual, admitida a compensação desse adicional no IRPJ;
- ✓ Incorporação dos depósitos judiciais à Receita Tributária Corrente.

Tabela 5

ESFORÇO FISCAL REQUERIDO E DETALHAMENTO DAS MEDIDAS DE AJUSTE

Esforço fiscal necessário para atingir a meta	Previsão 1999		Previsão 2000		Previsão 2001	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
Resultado primário antes das medidas	(11624,7)	(1,3)	(13897,1)	(1,5)	(16062,1)	(1,6)
Superávit primário requerido	16385,4	1,8	19127,2	2,0	23333,6	2,3
Esforço fiscal necessário	28010,0	3,1	33024,3	3,5	39395,8	3,9
Medidas de ajuste propostas	28024,1	3,1	33771,0	3,5	38000,3	3,8
Medidas de natureza estrutural	3530,0	0,4	9216,2	1,0	12580,7	1,2
Redução de gastos	8671,0	1,0	8844,4	0,9	9021,3	0,9
Redução de déficti previdenciário	2554,0	0,3	4303,0	0,5	4432,1	0,4
Elevação de Receitas	13269,1	1,5	11407,4	1,2	11966,2	1,2
Resultado primário após medidas	16399,5	1,8	19873,9	2,1	21938,2	2,2
Diferença em relação ao esforço necessário	14,1	0,0	746,7	0,1	(1395,5)	(0,1)

Fonte: Ministério da Fazenda

Para atingir as metas propostas nota-se primeiramente um viés arrecadador na política tributária, na qual a elevação da CPMF a níveis extremamente altos para “contribuição”, a ampliação da alíquota da COFINS e a manutenção dos valores nominais da tabela base do Imposto de Renda da Pessoa Física foram os elementos de maior destaque.

Tabela 6
ARRECAÇÃO BRUTA DE RECEITAS FEDERAIS

(em R\$ milhões)

Discriminação	1999	2000	2001	Variação	
	(a)	(b)	(c)	(b)/(a)	(c)/(b)
Imposto de Renda (IR)	51520	56397	64909	9,47%	15,09%
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	16503	18841	19457	14,17%	3,27%
Imposto de Importação (II)	7919	8509	9090	7,45%	6,83%
Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	4879	3126	3584	-35,93%	14,65%
Confins	32187	39905	46364	23,98%	16,19%
Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL)	7304	9279	9367	27,04%	0,95%
PIS/Pasep	9836	10043	11396	2,10%	13,47%
CPMF	7948	14545	17197	83,00%	18,23%
Outros tributos	13420	16169	15394	20,48%	-4,79%
TOTAL	151516	176814	196758	16,70%	11,28%

Fonte: Secretaria da Receita Federal

Do ponto de vista do gasto, a desvinculação de receitas da União, seguindo a trilha aberta ainda no início da década pelo Fundo Social de Emergência, permitiu à administração fiscal esterilizar recursos que, segundo o texto constitucional permanente, teriam destinação específica de gasto.

O PEF também se preocupou em avaliar o processo de renegociação de dívidas dos estados e municípios já iniciado em 1997. Criou a Lei de Responsabilidade Fiscal, no ano de 2000, onde a lógica dominante no governo central deveria ser necessariamente repassada e implantada em igual teor nos demais entes da federação, uma vez que também fazia parte da percepção de riscos dos agentes qualquer movimentação nos estados e municípios.

2.4 Lei de Responsabilidade Fiscal

§ 1o A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Para a visão convencional, a Lei de Responsabilidade Fiscal surge como exigência da sociedade brasileira que clamava por mudanças na postura dos governantes e dos administradores de recursos públicos, mais responsabilidade, eficiência, transparência, ética e qualidade. A sociedade brasileira que iniciou nova fase desde o processo de impeachment de Fernando Collor rejeitava o desrespeito às leis, aos atos jurídicos e aos contratos. Não tolerava mais desmandos e irresponsabilidades na gestão dos recursos públicos. (TAVARES; 2005)

Para eles, exigiam-se maiores alterações no arranjo institucional-legal, além da necessidade do cumprimento de metas de superávits primários. Necessário avançar em áreas pouco exploradas, de modo a garantir o ideal de credibilidade em todas as instancias governamentais, de forma permanente e duradoura. Impôs aos estados e municípios a mesma conduta até ali exigida para o governo federal.

Alem de fixar princípios e normas gerais para os três níveis de governo e para todos os Poderes, a LRF estabelece um tripé de regras básicas que são: metas gerais e limites para indicadores selecionados, mecanismos institucionais de correção, para os casos de descumprimento temporário e sanções institucionais e administrativas pelo não-cumprimento definitivo.

A tendência crescente da dívida líquida do setor público, conforme tabela 7, e a legislação extensa e complexa, para controlar a dívida dos governos subnacionais, que possuía regras excessivamente permissivas em termos de rolagem da dívida, foram outros fatores extremamente importantes ao desenvolvimento de uma lei de responsabilidade imposta aos estados e municípios.

Tabela 7**DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO**

(em % do PIB)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Governo Federal	13,1	13,4	15,9	18,7	25	30,1	32,8	36
Governo Estaduais e Municipais	10,1	10,7	11,6	12,9	14,1	16,3	18,3	18,8
Empresas Estatais	7,2	6,7	5,9	2,8	2,6	2,8	1,6	1,8
TOTAL	30,4	30,8	33,4	34,4	41,7	49,2	52,6	56,5

Fonte: Banco Central do Brasil

De forma incisiva, ao que se refere à responsabilidade, a disciplina e à transparência, a Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece bem detalhadamente o que cada governo tem de realizar no que tange a administração fiscal. A LRF abrange questões bastante específicas principalmente o que se refere ao Planejamento Orçamentário, à Receita Pública, às Despesas Públicas, às Transferências Voluntárias, à Dívida e Endividamento e, à Transparência e Fiscalização.

2.4.1 Planejamento Orçamentário

A Lei de Responsabilidade Fiscal tem como destaque o planejamento orçamentário. Assim, o protagonista deste quesito é o Anexo de Metas Fiscais, parte integrante da Lei de Diretrizes Orçamentárias (doravante LDO), que estabelece metas anuais, relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. Para garantir o cumprimento das metas, a LRF determina que a cada dois meses se verifique se a realização da receita permitirá o alcance das metas. Se não permitir, deverão ser realizadas limitações nas despesas.

Na LDO deverá constar, também, um Anexo de Riscos Fiscais, avaliando os passivos e riscos que possam afetar as finanças públicas. Nesse Anexo deverá ser informado o que se pretende fazer se esses riscos vierem a se concretizar.

2.4.2 Receita Pública

Do ponto de vista da receita, o objetivo proposto pela LRF é acompanhar o desempenho da arrecadação em relação à previsão, apresentar as medidas adotadas para melhorar a fiscalização, as ações para recuperação dos créditos tributários e incentivar o incremento da arrecadação. Também visou aumentar a dificuldade para concessão de

incentivos e isenções fiscais, com o intuito de evitar guerras fiscais entre estados e/ou municípios.

A renúncia fiscal, segundo a LRF só é aceita se estiver dentro da previsão da Lei Orçamentária Anual e se não comprometer o resultado das metas trienais.

2.4.3 Despesa Pública

A despesa pública mereceu grande atenção quando do lançamento da LRF, que aumento ainda mais o rigor quanto à execução de gastos. Qualquer ação que signifique aumento de despesa por parte dos estados e municípios, tem de constar estimativa de custos para o triênio e ser acompanhado dentro da meta proposta. Assim, desvios temporários em relação às metas fiscais aprovadas devem ser corrigidos no próprio exercício, através de corte automático das despesas como forma de efetivar os ajustes necessários para cumprir as metas fixadas. Assim, os eventuais desvios de conduta devem ser rapidamente corrigidos, sem ônus a estabilidade.

Um outro tipo de despesa, citado na LRF, terá acompanhamento ainda mais rígido, a despesa obrigatória de caráter continuado, definida com sendo aquela derivada de medida provisória, lei ou ato administrativo normativo que determine para o ente a obrigação de sua execução por um período superior a 2 anos.

A criação ou aumento desse tipo de despesa, não poderá afetar as metas trienais e deverá ser compensado com aumento de receita ou redução de despesa permanente. Para compensá-la com aumento permanente de receita deve-se elevar alíquotas, ampliar a base de cálculo ou majorar tributo ou contribuição. No caso de redução permanente de despesas, a LRF não diz como fazê-la.

A exigência de compensação cria uma grande polêmica. O aumento de receitas decorrente do crescimento econômico do ente federativo, ou de melhoria da eficiência da máquina arrecadadora, ou de ampliação do número de contribuintes, bem como qualquer outro aumento de receita não compensatória como descrito na LRF, não poderá ser utilizado para financiar qualquer tipo de despesa obrigatória de caráter continuado. Tal impedimento significa que essas despesas só poderão ser custeadas com recursos provenientes de redução permanente de despesa ou do aumento da carga tributária. (OLIVEIRA; 2000).

As despesas com pessoal, consideradas gargalos para os orçamentos estaduais e municipais também merecem especial atenção na LRF que mantém os conceitos da Lei Rita Camata, e introduz algumas novas regras, como a contabilização dos valores referentes a contratos de mão-de-obra terceirizada como Outras despesas de pessoal, incorporadas na despesa total com pessoal.

2.4.4 Transferências Voluntárias

A LRF também dispõe sobre transferências voluntárias⁵. Para receberem transferências voluntárias, os entes federativos deverão comprovar: que estão em dia com os pagamentos de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor; que estão cumprindo os limites constitucionais relativos aos gastos com saúde e educação; que os limites relativos à pessoal, dívidas e operações de crédito, estão sendo respeitados; e que seu orçamento prevê a contrapartida.

2.4.5 Dívida e Endividamento

Dentro do novo contexto apresentado, de centralidade da política fiscal e sustentabilidade da dívida pública, dívida e endividamento passam a atuar como protagonista e são itens que ganham extrema importância na LRF.

Em relação à concessão de crédito, a LRF proíbe que um ente da Federação empreste, direta ou indiretamente, a outro, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação da dívida contraída anteriormente. Também veda a contratação de operações de crédito entre uma instituição financeira oficial e o ente da Federação que a controle. Esse dispositivo reitera os princípios básicos dos acordos de dívida celebrados entre o governo central e os estados e municípios, em 1997/98.

O intuito é manter a dívida dos estados e municípios sobre controle e em níveis limitados, visando sempre a sua redução.

Cabe ressaltar que a LRF, em seu artigo 33, introduz uma regra diretamente as instituições financeiras, as quais devem atuar de forma responsável quando realizarem operações de crédito com os entes federativos. A instituição financeira deverá exigir a

⁵ Segundo Art.25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

comprovação do cumprimento das exigências legais para a realização da operação. Se elas não forem obedecidas, a operação será cancelada e a instituição não receberá os juros e demais encargos.

2.4.6 Transparência e Fiscalização

A Lei de Responsabilidade também cria obrigatoriedade de anúncio de relatórios resumidos de execução orçamentária, o qual demonstra o comportamento da arrecadação e a execução da despesa, a fim de ampliar a transparência, sob a roupagem de controle social.

De acordo com o artigo 59 da LRF, os Tribunais de Contas e o sistema de controle interno de cada Poder vão fiscalizar o cumprimento das normas LRF, tais como: o cumprimento das metas; a obediência aos limites para realização de operações de crédito; e também se as medidas para fazer retornar as despesas com pessoal e a dívida aos seus limites foram adotadas.

E para os governantes ou administradores que não cumprirem os pontos dispostos, de forma bastante autoritária, cria-se sanções institucionais e punições que são fixadas de acordo com a gravidade dos desvios cometidos, podendo um ente da Federação deixar de receber recursos federais e um governante ou um administrador serem presos, nos casos mais graves.

Basicamente, a Lei de Responsabilidade Fiscal assume o compromisso futuro com a visão convencional, garantindo ao mercado melhor avaliação de risco e tranquilidade.

Assim como o PEF surgiu com status alegórico de propulsor do crescimento e desenvolvimento econômico, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi anunciada em um discurso fantasioso embasado na comoção social, transparência e eficiência no que tange a gestão de recursos públicos. Porém, a Lei de Responsabilidade Fiscal é parte integrante e sensivelmente importante para os ajustes fiscais propostos pelo governo federal. O intuito, camuflado pelo discurso inflamado de transparência, era obrigar estados e municípios a se enquadrarem na política vigente, de condução fiscal isenta.

Portanto, como parte do processo de consolidação da visão convencional na política fiscal brasileira, emerge fundamentalmente uma Lei que verticalmente impôs aos

estados e municípios a execução de uma gestão fiscal austera, a fim de manter o ambiente de valorização do capital privado.

2.5 Avaliação da “visão convencional” das reformas

A bibliografia apresentada, em referência à política fiscal, dos estudiosos brasileiros ligados ao *mainstream*, bem como os textos oficiais do governo brasileiro e de seus órgãos, também intimamente relacionado ao pensamento dominante, refletem as alterações macroeconômicas observadas e prestigiam a decisão de reformas estruturais.

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi colocada como ancora de todo o programa de Estabilização e representa a pedra angular do sistema fiscal brasileiro segundo argumentos de José Roberto Afonso (2002) *apud* Tavares (2005, p.97):

(...) clear definition of targets for the primary surplus, its consistency with the debt dynamics sustainability and the achievement of all targets set since 1998 restored the authorities credibility and reinforced the effectiveness of inflation targeting framework (...).

(...) rule-based fiscal policy improved fiscal management, especially the effectiveness of the budgetary process and increased transparency (...).

(...) a rolling multiyear macro-budgetary process and the definition of targets on a medium term perspective increase the government's ability to implement countercyclical fiscal policy (...)

Goldfajn e Guardia (2003), em documento oficial do Banco Central do Brasil, realizaram contundente avaliação do panorama fiscal brasileiro, refletindo a visão convencional, contemplaram a adoção de uma política fiscal austera e crível, através da implantação de regras fiscais, especialmente a Lei de Responsabilidade Fiscal, ou na palavra dos autores: “...a adoção de regras fiscais, especialmente a Lei de Responsabilidade Fiscal, é um aspecto importante do processo de consolidação fiscal, reforçando a credibilidade da estabilidade monetária e do crescimento econômico...” (p.11).

Para eles, que representam a visão oficial dos *policy-makers* brasileiros, as reformas implementadas a partir de 1998, em especial a Reforma da Seguridade Social e o acordo de reestruturação de dívida dos estados e municípios, foram providenciais para a promoção da disciplina fiscal e da sustentabilidade da dívida pública. Concluíram também que o Brasil é um dos países mais institucionalizados do mundo na área de finanças públicas, em concordância com o Fundo Monetário Internacional, que no “Relatório sobre a Observância de Padrões e Códigos do Fundo Monetário Internacional” *apud* GOLDFAJN(2002,p.16), afirmou:

(...) nos últimos anos o Brasil atingiu altos padrões com respeito aos principais indicadores de administração e transparência fiscal, juntamente com importantes avanços na administração de suas finanças públicas (...).

(...) A cobertura de metas e estatísticas fiscais é abrangente. Reformas recentes nos processos orçamentário e de planejamento melhoraram consideravelmente o realismo e a transparência do orçamento federal, e sua consistência com restrições macroeconômicas, bem como sua efetividade na alocação de recursos. Os mecanismos de controle interno e externo são geralmente bem desenvolvidos, e pretendem cada vez mais não apenas verificar adequações formais a exigências legais, mas também a qualidade e o custo-benefício dos gastos públicos. As estatísticas fiscais no nível federal possuem alta qualidade e detalhe e são produzidas em tempo oportuno. O Brasil está no pelotão de frente dos países de nível de desenvolvimento comparável no uso de meios eletrônicos para a disseminação de estatísticas fiscais, legislação, e regulação administrativa sobre assuntos orçamentários e tributários, e para o fornecimento de serviços governamentais, bem como para facilitar o escrutínio da sociedade civil de atividades e programas governamentais.

Muito embora, reconhecida como caso de sucesso, por organismos mundiais, a criação através de um arcabouço institucional de um ambiente estável, e a condução da política fiscal brasileira lastreada na formação de superávits primários com a intenção de garantir a sustentabilidade da dívida pública e provocar declínio no seu indicador mais importante, a relação DÍVIDA/PIB, não se mostra completamente eficaz.

Nota-se que grande parte das reformas estruturais propostas não saíram do papel e os ajustes de curto-prazo tiveram de ser mantidos por mais tempo do que anunciado. Também, a não-execução de política fiscal anti-cíclica e a manutenção de juros nominais elevados, catalisaram e agravaram alguns períodos de recessão.

A partir daqui, pretende-se avaliar outros indicadores além do superávit primário, com o intuito de questionar a efetividade da política fiscal, da forma em que é conduzida.

3. SITUAÇÃO FISCAL BRASILEIRA APÓS AS REFORMAS: AVALIAÇÃO DO PERÍODO 1998-2002.

É sabido que a condução da política fiscal brasileira apresentou profundas mudanças na década de 90, principalmente a partir do plano de estabilização de 1994. Tais transformações tiveram de ser aceleradas no contexto de crise internacional dos anos de 1997 e 1998 e da evidente deterioração das condições da situação fiscal no País. O que se observou foi o esforço contínuo de manter a credibilidade junto aos mercados quanto à solvência da dívida pública, uma vez que a visão teórica predominante defende a centralidade da política fiscal, como observou Lopreato (2005, pg. 103): *A visão dominante defende que o papel central da política fiscal é o de eliminar o risco de default e servir de fiadora do espaço de valorização do capital, inculcando confiança nos investidos e garantindo a rentabilidade esperada das aplicações.*

Dentro desse contexto de intensas transformações apresentadas, este capítulo pretende avaliar se de fato houve sensível melhora na situação fiscal brasileira, no período de 1998 a 2002, iniciado com as mudanças introduzidas na política fiscal brasileira desde a assinatura do acordo com o FMI do final de 1998.

Serão consideradas neste trabalho, além do resultado primário, outras variáveis relevantes, tais como resultados nominais e operacionais (muito embora pouco utilizado pela literatura econômica); interação da política fiscal com a política monetária, condições de financiamento do setor público; e também o principal indicador utilizado além do superávit em nível primário, a relação dívida/PIB.

3.1 Resultado primário, nominal e operacional

É inegável que o segundo mandato do governo FHC obteve sucesso na condução de sua política fiscal quando o indicador avaliado é o superávit primário realizado. A partir da aceleração das reformas fiscais de 1998, sobretudo, com o Plano de Estabilização Fiscal, e suas medidas imediatas, os resultados apresentaram-se, sob essa ótica, bastante animadores após 1999.

Tabela 8
NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO

(Fluxo acumulado no ano - sem desvalorização cambial - Em %PIB)

Discriminação	1998	1999	2000	2001	2002
Nominal	6,97	5,28	3,37	3,29	4,17
Governo Federal e Banco Central do Brasil	4,61	2,47	2,12	1,94	0,68
Governos Regionais	1,88	2,87	1,94	1,86	3,48
Empresas Estatais	0,48	(0,06)	(0,69)	(0,52)	0,01
Primário	(0,01)	(2,92)	(3,24)	(3,35)	(3,55)
Governo Federal e Banco Central do Brasil	(0,51)	(2,13)	(1,73)	(1,69)	(2,16)
Governos Regionais	0,18	(0,20)	(0,51)	(0,80)	(0,72)
Empresas Estatais	0,33	(0,59)	(0,99)	(0,86)	(0,67)
Juros Nominais	6,98	8,20	6,61	6,64	7,71
Governo Federal e Banco Central do Brasil	5,12	4,60	3,85	3,63	2,84
Governos Regionais	1,70	3,07	2,45	2,67	4,20
Empresas Estatais	0,15	0,53	0,30	0,34	0,67

(+) déficit (-) superávit

Fonte: Banco Central do Brasil

Conforme tabela acima, a partir de 1998, onde se concentraram as principais mudanças do regime fiscal brasileiro, o resultado primário⁶ do setor público passou a ser superavitário e crescente. Ainda no ano de 1998, o resultado primário do setor público consolidado foi de 0% do PIB, ou seja, não havia excedente entre receitas e despesas não financeiras para auxiliar no pagamento de juros. A partir daí, houve sensível melhora e crescimento. Os anos de 1999 a 2002, apresentaram superávit primário em torno de 3% a 4% do PIB.

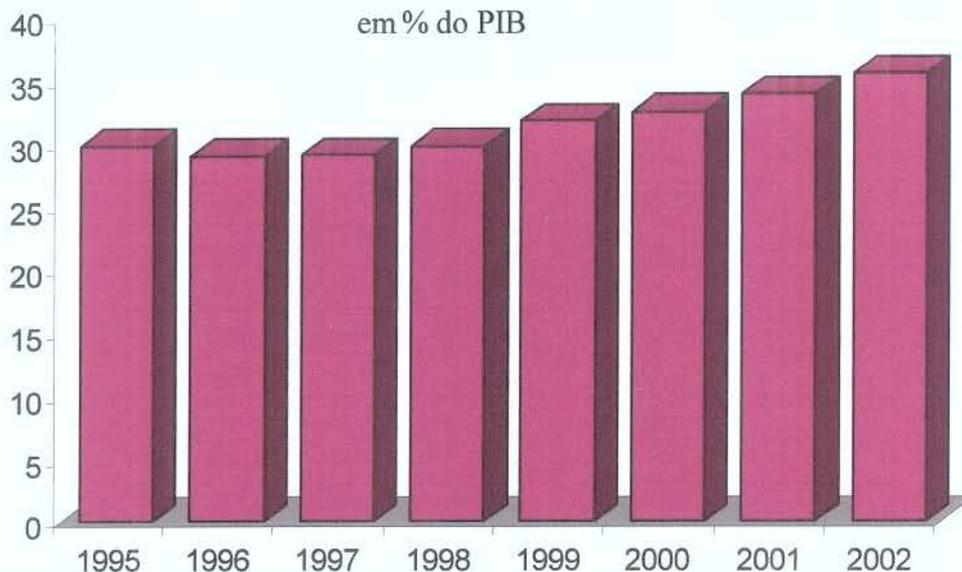
Destaque para o comportamento do Governo Federal e Banco Central do Brasil, que representam aproximadamente 60% do superávit total e os governos estaduais e empresas

⁶ É o componente não-financeiro do resultado fiscal do setor público. Corresponde ao resultado nominal menos os juros nominais apropriados por competência, incidentes sobre a dívida.

estatais que reverteram a situação de déficit primário, a partir do ano de 1999 e mantiveram-se superavitário.

No entanto, apesar do resultado positivo não se pode afirmar que a situação fiscal brasileira melhorou, uma vez que os resultados são originados, sobretudo, de aumento da arrecadação, com elevação de carga tributária.

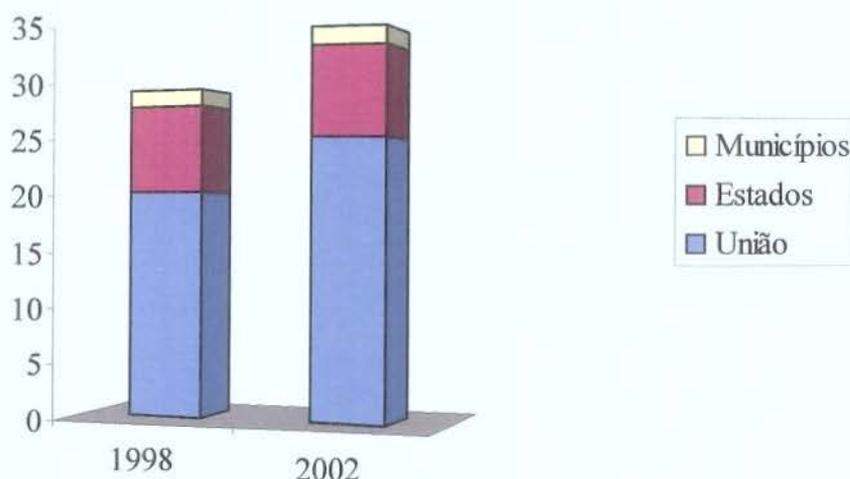
Gráfico 2
CARGA TRIBUTÁRIA 1995-2002
em % do PIB



Fonte: IPEA

Conforme gráfico acima, a carga tributária sobe de aproximadamente 30% do PIB em 1995 para mais de 35% no ano de 2002. Tal elevação beneficiou tanto União como Estados, que observaram aumentos de receita. Os municípios tiveram sua receita praticamente constante em relação ao PIB.

Gráfico 3
CARGA TRIBUTÁRIA - UNIÃO, ESTADOS E
MUNICÍPIOS 1998-2002
 em % do PIB



Fonte: IPEA

No que tange a elevação de carga tributária, ela se observa sobretudo com o aumento da base de arrecadação. Nesse contexto, os principais itens de ajuste, segundo Dall'acqua(2005,p.15):

Esforço concentrado para cobrança de tributos atrasados e aumento temporário das alíquotas do Imposto sobre Operações Financeiras - IOF (1999);

Reintrodução da CPMF, aumento das contribuições sociais e receita com concessões (2000/2001);

Início do pagamento de impostos pelos fundos de pensão e aumento da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico-CIDE/Combustível (2002).

No caso dos estados, o aumento da receita tributária esteve associado essencialmente ao crescimento da arrecadação de ICMS que responde por 22% da arrecadação tributária do país.

Do ponto de vista das despesas, o que se observa é a crescente atuação política de contenção de despesas, sobretudo nas contas de custeio e investimento. Isto ocorre por que existem contas de despesas que não possibilitam qualquer intervenção, as chamadas despesas

incomprimíveis⁷, que são principalmente gastos com pessoal, ativos ou inativos, benefícios previdenciários, benefícios assistenciais pagos pelo Ministério do Trabalho e Gasto com a Área da Saúde.

Tabela 9
CONTAS DA UNIÃO - 1995-2002

(Valores em R\$ bilhões de 2004)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Receita líquida	203,1	200,5	220,8	245,8	263,0	276,4	299,5	325,0
Despesa não financeira	194,6	197,8	218,0	236,9	231,0	245,3	270,3	286,3
Pessoal	73,7	71,8	68,0	73,8	75,5	79,9	86,1	90,5
Benefícios do INSS	66,2	72,4	77,2	84,9	89,7	94,4	100,5	107,6
Seguro-desemprego	6,9	7,2	8,1	8,4	8,6	8,0	8,8	8,7
Benefícios sob a LOAS	0,0	0,4	1,3	1,7	2,3	2,8	3,6	4,2
Fundo da Pobreza (a)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,8	5,3
Saúde	13,2	14,2	18,8	23,9	22,7	22,7	25,5	26,7
Investimento e outras desp. correntes (b)	34,5	31,8	44,6	45,0	37,6	37,6	43,1	43,4
Investimento	10,0	10,1	12,4	12,6	14,3	14,3	19,3	12,4
Outras desp. correntes	24,6	21,8	32,2	32,3	23,3	23,3	23,8	31,1
Erros e Omissões	(1,8)	2,3	(7,4)	(0,9)	(1,7)	(1,7)	0,0	0,2
Resultado Primário (c)	6,7	5,1	(4,6)	8,0	29,3	29,3	29,2	39,0

Fonte: Ministérios do Planejamento e Fazenda, e Banco Central. Elaboração: Raul Veloso

(a) Em 2004-II, 0,08% sobre a base da CPMF

(b) Obtido por resíduo

(c) Define-se como a diferença entre a receita não-financeira e a despesa não-financeira mais erros e omissões

A tabela acima, demonstra a profundidade do programa de contenção de despesas realizado pelo governo FHC de 1998 para 1999 com as reformas realizadas. Para a formação de superávit, considerando a existências de gastos incomprimíveis, observaram-se cortes relevantes em investimento e custeio, de R\$ 45 bilhões em 1998 para R\$ 31,5 bilhões em 1999, ou em referência ao PIB, de 3% para 2%.

Os gastos com custeio e investimentos ficam, portanto, passageiros de oscilações no nível de produto, e eventuais aumento da carga tributária, já que as demais despesas ou são obrigatórias juridicamente, ou, são obrigatórias à política fiscal adotada, como é o caso do superávit primário. (LOPREATO;2005)

O resultado primário, formado a base de aumento de arrecadação e cortes de despesas, positivo, reafirma a teoria dominante, e atinge as metas propostas junto ao FMI, no

⁷Segundo Dall'acqua(2005;p.15), "entende-se por despesas incomprimíveis aquelas que não são passíveis de cortes ou remanejamento por parte do governo, pois dependem de regras contratuais ou normas legais, sobretudo constitucionais"

entanto, outros indicadores devem ser avaliados. Biasoto (2003) defende a idéia de que além do resultado primário, devem ser observados os resultados nominais e operacionais.

O resultado nominal⁸ deficitário apresentou queda relevante em praticamente 3 p.p. no período, com destaque, assim como no resultado primário, para o comportamento do Governo Federal e Banco Central.

Muito embora o resultado primário seja atingido com sucesso, e o resultado nominal apresente sensível melhora, o gasto com juros, proporcionalmente ao PIB, mantém-se praticamente no mesmo patamar entre 1998 e 2002.

O resultado operacional⁹, abandonado pela política econômica, para Biasoto (2003) possui inegável papel analítico, pois segundo ele: “... consegue traduzir o montante de recursos que é reposto à economia pela intervenção estatal sem ser influenciado pelo processo inflacionário.” (p.78).

Tabela 10

RESULTADO OPERACIONAL

(Fluxo acumulado no ano sem desvalorização cambial - Em %PIB)

Discriminação	1998	1999	2000	2001	2002
Setor Público Consolidado	6,59	1,02	1,09	0,97	(2,35)

(+) déficit (-) superávit

Fonte: Banco Central do Brasil

A tabela acima demonstra a evolução do resultado operacional, partido de déficit de quase 7% do PIB para superávit de 2,35% revelando um impacto fortemente contracionista sobre a demanda agregada da economia. Assim, Biasoto (2003, p.78) justifica a dúvida que paira sobre a gestão fiscal brasileira:

...se é inequívoco que a política fiscal deu mostras de que é possível gerar continuamente um expressivo superávit primário, dúvidas expressivas persistem sobre a sustentabilidade no tempo de uma política fiscal tão contracionista, de vez que a tensão frente aos agentes econômicos, sociais e políticos é crescente e o efeito sobre a demanda agregada da economia é cada vez mais perverso.

⁸ Corresponde à variação nominal dos saldos da dívida líquida, deduzidos os ajustes patrimoniais efetuados no período (privatizações e reconhecimento de dívidas). Exclui, ainda, o impacto da variação cambial sobre a dívida externa e sobre a dívida mobiliária interna indexada ao dólar. Abrange o componente de atualização monetária da dívida, os juros reais e o resultado fiscal primário.

⁹ Corresponde ao resultado nominal deduzido da atualização monetária dos saldos da dívida interna. Engloba o componente não-financeiro (primário) do resultado fiscal e o componente real dos juros.

3.2 Indicador Dívida/PIB e Interação com Política Monetária e taxa de câmbio

Quando da introdução de novas regras fiscais no Brasil, o intuito básico era demonstrar solvência quando a Dívida Pública. Assim, o indicador utilizado para aferir a capacidade de cumprir os compromissos financeiros firmados por uma nação é a razão entre sua Dívida líquida e seu Produto Interno Bruto (doravante Dívida/PIB)¹⁰.

No Brasil, tal indicador ganhou especial atenção e seu resultado sempre é amplamente debatido.

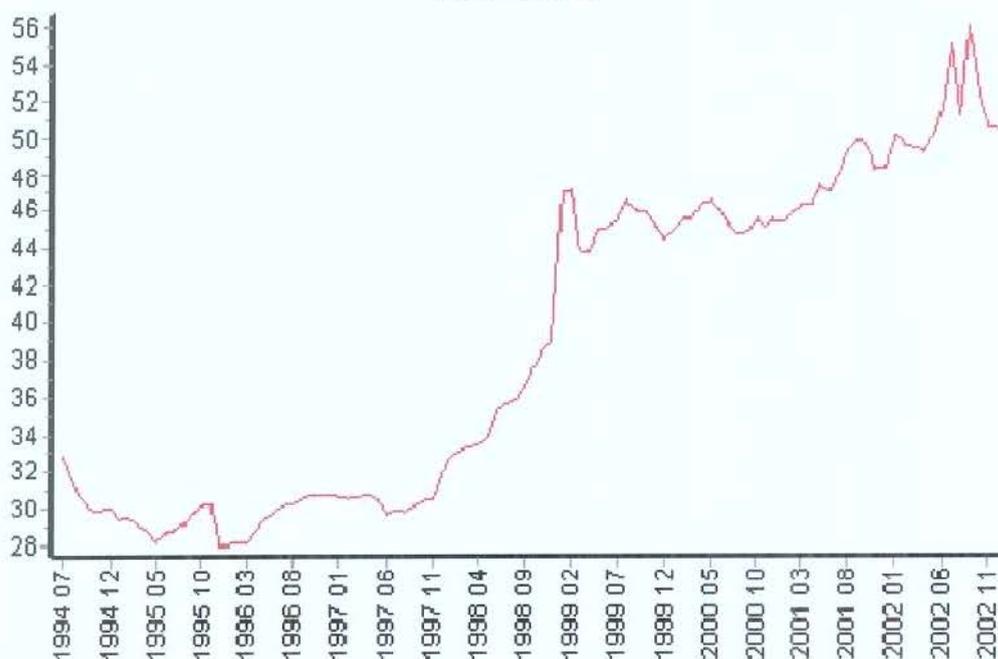
A política fiscal de superávits primários utilizada é colocada sob suspeita, no que tange a capacidade de controlar a expansão da dívida pública, conforme exposto por Biasoto (2003, p.78): “... a necessidade de periódicas elevações nas metas de superávit primário traduz a incapacidade do lado real das contas públicas em controlar a expansão da dívida pública, dado que a mesma responde a outros condicionantes.”.

Os demais condicionantes a serem considerados quando se trata da evolução da dívida pública brasileira, são: a condução da política monetária de juros altos, a composição, sobretudo, da dívida mobiliária, bastante dependente a taxa de juros e da taxa de câmbio, e a fragilidade brasileira frente a crises internacionais de liquidez como em 1997 e 1998.

Após a implantação do plano Real e durante o governo FHC, de 1994 a 2002, a dívida total do setor público em relação ao PIB não ganhou o caminho que se esperava. As alterações realizadas, sobretudo em 1998, já explicitadas neste trabalho, e o resultado primário alcançado religiosamente, não fizeram com que o indicador ganhasse uma curva declinante, regressiva. Pelo contrário, o que se observa é uma curva crescente, e com resultados bastante expressivos em determinados períodos.

¹⁰ Conforme PÊGO FILHO e PINHEIRO (2004, p.31) “A relação DLSP/PIB é um indicador de solvência do setor público, ou seja, da capacidade de honrar a dívida sem necessidade de aumentar impostos ou emitir moeda. Ela sinaliza a disposição dos agentes privados para emprestarem recursos ao governo, dado um nível sustentável de endividamento público.”

Gráfico 4
EVOLUÇÃO DÍVIDA LÍQUIDA - TOTAL SETOR PÚBLICO
em % do PIB



Fonte: IPEADATA

Pode-se observar que ao final do ano de 1997, a curva inicia grande escalada até principalmente o primeiro semestre de 1999, saltando de cerca de 30% para aproximadamente 47% do PIB. As seqüentes crises internacionais de liquidez foram as principais responsáveis por esse aclave, obrigando o Brasil a emitir títulos com diferenciais de taxas de juros¹¹ mais elevados para manter a política de paridade cambial até então vigente.

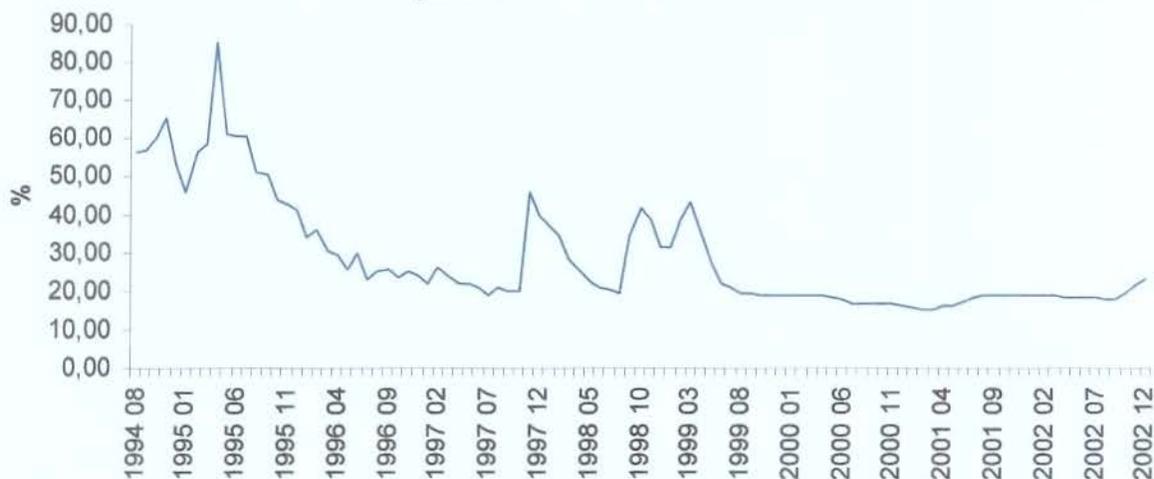
3.2.1 Taxa de Juros

Observando o sensível crescimento da relação DLSP/PIB, dado um contexto de crise internacional de liquidez e de juros altos, fica evidente a interação contraditória das políticas fiscal e monetária no período. O esforço fiscal, de redução de despesas e aumento de arrecadação, realizado para garantir a execução de superávit primário, evidencia-se inutilizado pelo aumento da taxa de juros, assim, o enfoque dominante de administração fiscal apresenta

¹¹ O termo *diferenciais de taxas de juros*, refere-se a diferença entre a taxa de juros doméstica e a taxa de juros internacional, aumentando a atratividade dos títulos públicos brasileiros.

um caráter *auto-destrutivo*¹². As condições monetárias de elevadas taxas de juros elevam consideravelmente o serviço da dívida pública brasileira¹³. (SICSÚ E VIDOTTO;2007).

Gráfico 5
EVOLUÇÃO DA TAXA SELIC - OVER



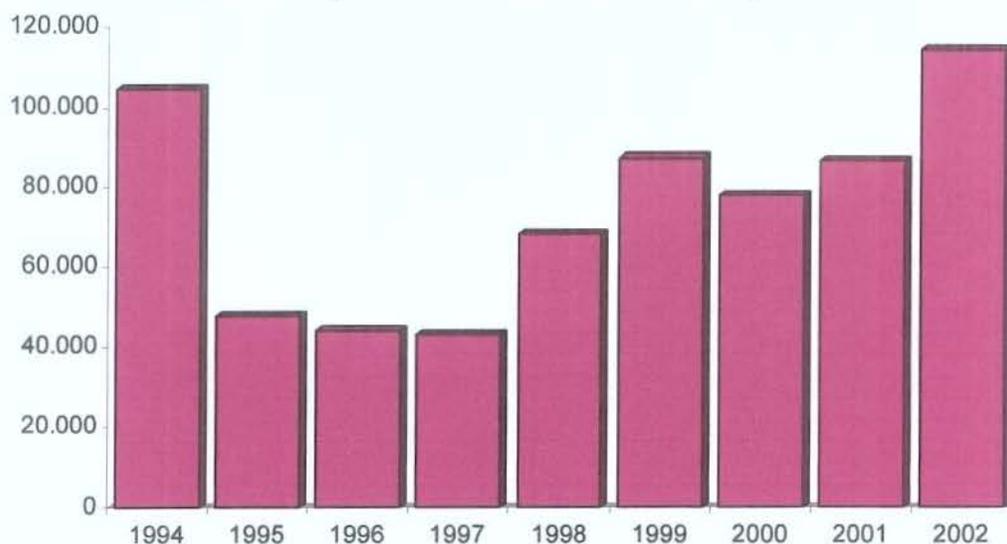
Fonte: IPEADATA

A taxa de juros elevada, que atingiu mais de 47% em meados de 1997, impactou diretamente na NFSP, no que diz respeito ao gasto com juros, que aumentaram sensivelmente, de aproximadamente de R\$ 43,3 bilhões no ano de 1997, para aproximadamente R\$ 114 bilhões no ano de 2002.

¹² O termo *auto-destrutivo* foi utilizado por Sicsu e Vidotto,2007), fazendo alusão a neutralização dos resultados dos esforços fiscais pelas elevadas taxas de juros e gastos com o serviço da dívida no Brasil.

¹³No Brasil, a elevação da taxa de juros básica da economia causa elevação dos encargos da dívida pública porque grande parte dos títulos públicos é remunerada de acordo com essa taxa de juros.

Gráfico 6
JUROS NOMINAIS - SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO
s/ desvalorização cambial - acum. 12 meses - R\$ milhões



Fonte: IPEADATA

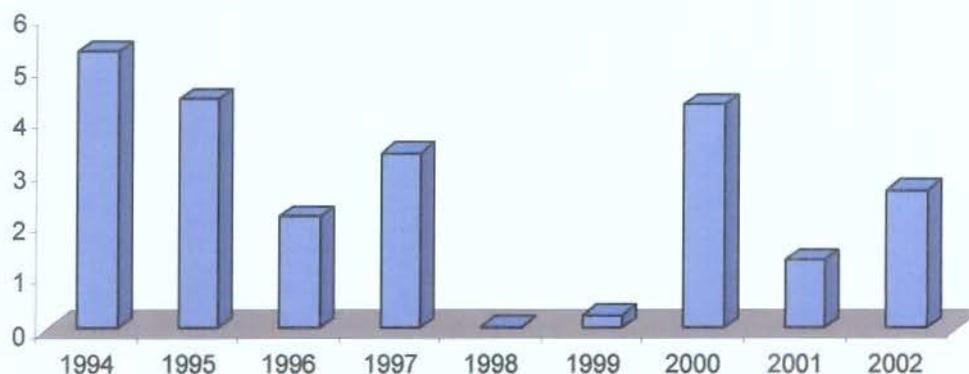
A crítica da condução da política fiscal cega à evolução do gasto com juros é oportunamente colocada como segue em Macedo (2005, p. 2):

... do ponto de vista da despesa, entende-se que o maior desperdício consiste exatamente nos juros sobre a dívida pública. A carga tributária aumenta (e sua qualidade piora) para pagar juros suficientemente apetitosos ao seletivo grupo de brasileiros que usufrui da liberdade de escolher entre aplicar seus recursos no Brasil ou em qualquer outra praça financeira do mundo.

A taxa de juros elevada além de impactar na contratação de novas operações, reflete também na rolagem de papéis de modo bastante acelerado, dado o curto prazo das operações pré-fixadas e sobretudo o impacto sobre os títulos indexados à taxa SELIC. (BIASOTO,2004).

A condução de política econômica baseada em elevadas taxas de juros impacta também no denominador do indicador Dívida/PIB, o Produto. As políticas recessivas de juros altos para manutenção da paridade cambial e contenção de pressões inflacionárias ocasionam baixíssimos índices de crescimento do PIB.

Gráfico 7
VARIAÇÃO REAL ANUAL DO PIB
(% a.a.)



Fonte: IPEADATA

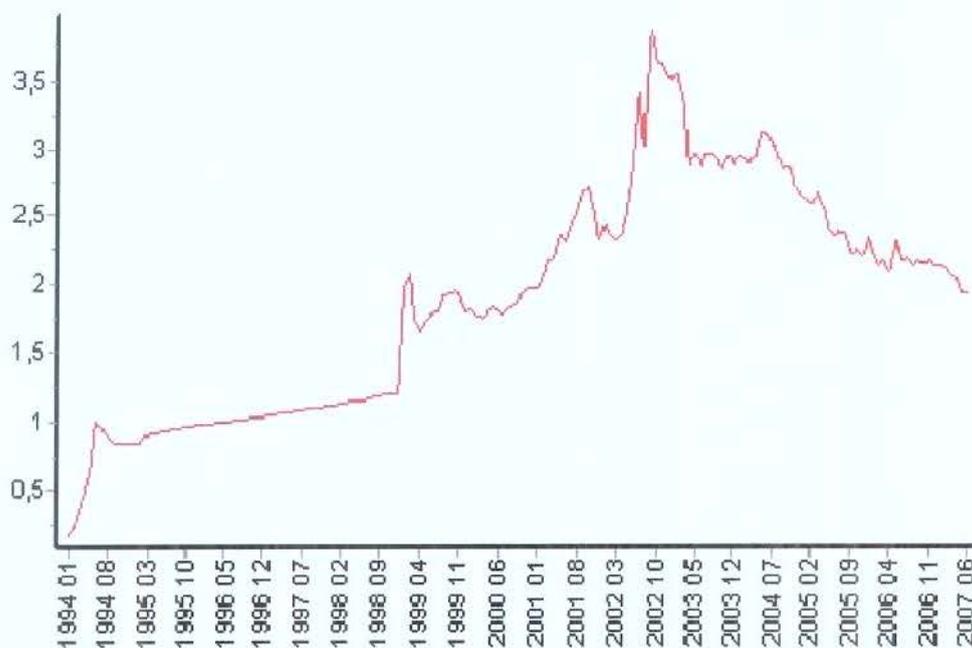
3.2.2 Taxa de Câmbio

Em relação à interação entre a dívida líquida e a variação cambial, o problema consiste na composição da dívida mobiliária, que possui um número elevado de títulos atrelados ao câmbio. Também, quando de variações cambiais, há em contrapartida variações na taxa de juros doméstica, afim de evitar saída maciça de capital e aumentar o custo de oportunidade das posições em moeda estrangeira, impactando sensivelmente no total da Dívida Pública.

O serviço da dívida, nesse caso, recebe duplo impacto, ou seja, quando da alteração de taxa básica de juros e na alteração da taxa de câmbio, nos casos de títulos atrelados a ela.

Assim, em meados do ano de 2002 observa-se expressivo aumento de aproximadamente 6 p.p. na relação dívida/PIB, atingindo a marca de 55%. Nesse período, o crescimento das chances de vitória da candidatura de Lula nas eleições presidenciais contribuiu para a deterioração das expectativas dos agentes do mercado financeiro, e estas pressionaram a taxa de câmbio para uma desvalorização bastante relevante, atingindo quase 4 reais o valor de 1US\$, conforme gráfico abaixo.

Gráfico 8
EVOLUÇÃO TAXA DE CÂMBIO
R\$/US\$ - comercial - venda



Fonte: IPEADATA

3.2.3 Outros condicionantes

A dívida pública ainda recebeu impacto de outros agentes no período apresentado. Em destaque coloca-se a renegociação da dívida dos estados, onde, no processo de contenção do endividamento, foi acordada a troca das dívidas dessas unidades por títulos do governo central, de custos financeiros menores junto aos credores privados. Em contrapartida o governo federal exigiu entre outras medidas, a inclusão nos acordos de ativos controlados por essas unidades – em especial, os bancos estaduais – a serem posteriormente privatizados. Toda essa operação provocou um impacto adicional da ordem de R\$ 100 bilhões no montante da dívida pública. (SICSÚ E VIDOTTO;2007).

Sicsú e Vidotto(2007) também colocam como responsável pelo aumento da dívida pública o reconhecimento de passivos que já eram juridicamente certos, mas ainda não constavam lançados nas contas públicas, os chamados “esqueletos”. Seu impacto na elevação da dívida atingiu R\$ 63 bilhões, entre 1994 e 2001.

Giambiagi(2006) também aponta os ajustes patrimoniais como fatores determinantes para a evolução do indicador DLSP/PIB, uma vez que houve queda na dívida

fiscal de 40,6% do PIB em 1998 para 36,1% em 2002. Conforme a tabela 11 abaixo, os ajustes patrimoniais passaram de aproximadamente 1% do PIB em 1998 para “estonteantes”¹⁴ 19% após quatro anos.

Tabela 11
EVOLUÇÃO DA DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO
 (posição de dezembro - Em % do PIB)

Composição	1994	1998	2002
TOTAL	30,0	41,7	55,5
Dívida Fiscal	30,0	40,6	36,1
Ajuste patrimonial	-	1,1	19,4
Privatização	-	(3,3)	(4,0)
Outros ajustes	-	4,4	23,4
Ajustes sobre div. Interna	-	0,4	9,6
Ajustes sobre div. Externa	-	0,5	8,0
Demais ajust. Patrimoniais	-	3,5	5,8

Fonte: Banco Central

3.3 Composição da dívida mobiliária e seus detentores

Além da trajetória crescente da relação dívida/PIB, o período entre 1994 e 2002 também apresentou um resultado pouco interessante aos *police makers* brasileiros.

Primeiramente, a Dívida Líquida do Setor Público apresentou evolução pautada em aumento significativo da dívida mobiliária, saltando de 11,7% do PIB em 1994 para 37,8% em 2002. Cabe ressaltar, no que tange a composição da dívida mobiliária, o elevado grau de subordinação à política de taxas de juros e, secundariamente, à evolução da taxa de câmbio.

¹⁴ O termo “estonteantes” é utilizado por Giambiagi(2006) para representar o impacto bastante relevante dos ajustes patrimoniais sobre a DLSP.

Tabela 12
EVOLUÇÃO DA DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO

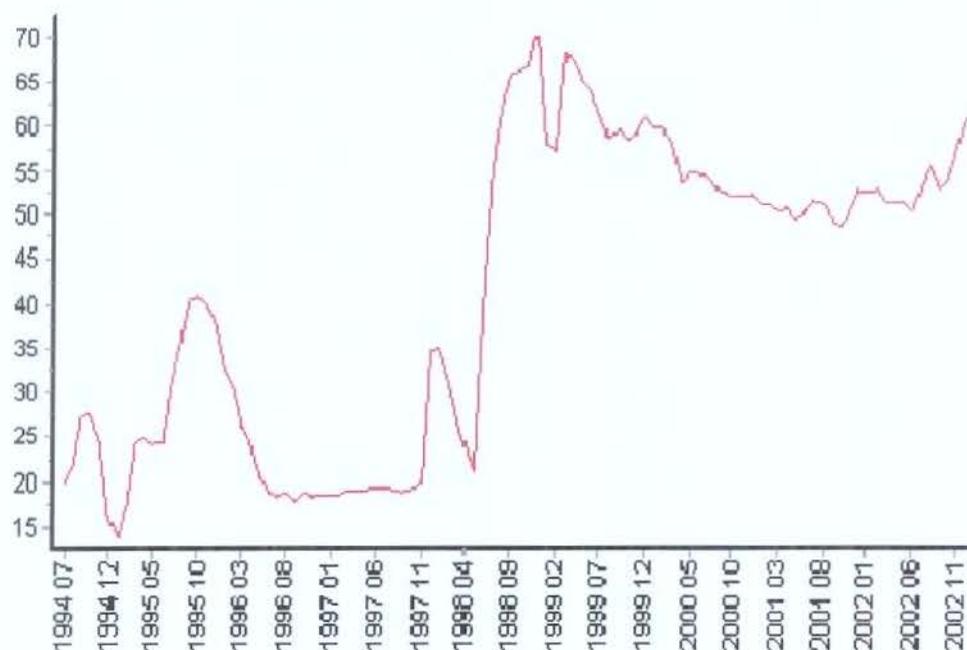
(posição de dezembro - Em % do PIB)

Composição	1994	1998	2002
Dívida interna	21,5	35,5	41,2
Governo Central	6,7	20,8	22,9
Base monetária	3,6	4,2	4,6
Dívida mobiliária	11,7	34,5	37,8
Indexada ao câmbio	1,0	7,3	14,6
Outros indexadores	10,7	27,2	23,2
Renegociação dívidas est./mun.	0,0	(9,3)	(13,7)
Outros créditos	(8,6)	(8,6)	(5,8)
Estados e municípios	9,6	13,5	17,1
Dívida renegociada	0,0	9,3	13,7
Outras dívidas	9,6	4,2	3,4
Empresas estatais	5,2	1,2	1,2
Dívida externa	8,5	6,2	14,3
Governo Central	6,3	4,1	12,4
Estados e municípios	0,3	0,7	1,4
Empresas estatais	1,9	1,4	0,5
TOTAL	30,0	41,7	55,5

Fonte: Banco Central

Em segundo, acompanhando o seu crescimento entre 1994 e 2002, a dívida também passou por uma mutação decisiva quanto a sua composição e critérios de valorização.(SICSÚ E VIDOTTO;2007). A substituição de dívida contratual e outros passivos por dívida mobiliária foi acompanhada por um aumento na participação dos títulos indexados à taxa básica de juros. O resultado mais expressivo ocorreu no ano de 1998, onde os títulos indexados a Selic chegaram a representar 70% do total dos títulos públicos federais.

Gráfico 9
TÍTULO FEDERAIS INDEXADOS A SELIC OVER
 % do Total - fim do período

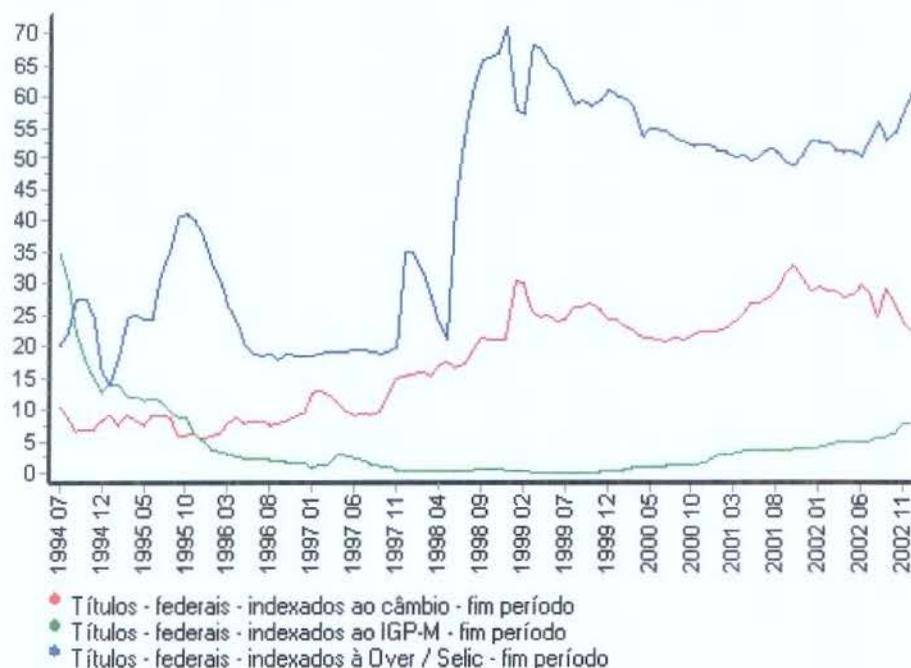


Fonte: IPEADATA

Em terceiro lugar, em relação muito estreita com os dois movimentos anteriores, após os primeiros anos de estabilização reapareceu uma tendência ao encurtamento de prazos dos títulos. Parcela crescente da dívida voltou a ser rodada a curto e curtíssimo prazo, de forma que qualquer alteração na taxa básica comunicava-se imediatamente ao montante dos juros pagos pelo governo. (SICSÚ E VIDOTTO;2007).

Os dois primeiros anos após a adoção do regime de metas de inflação, em 1999, registraram uma relativa melhora no perfil da dívida mobiliária. Pelo ângulo de sua composição, houve uma redução do percentual indexado à taxa Selic e à variação da taxa de câmbio. Entretanto, o movimento de melhora na composição esgotou-se quando, a partir de 2001, o estado de confiança voltou a piorar; outra fuga de capitais teve início, o que intensificou a demanda por títulos indexados à variação da taxa de câmbio e principalmente de juros.

Gráfico 10
COMPOSIÇÃO DOS TÍTULOS FEDERAIS
 em % do total - fim período



Fonte: IPEADATA

Em 2002, último ano do governo F.H.Cardoso, alguns erros na regulação da poupança financeira¹⁵ e o crescimento de Lula nas pesquisas presidenciais contribuíram para a deterioração das expectativas dos agentes do mercado financeiro. Várias medidas foram adotadas para conter a fuga de capital e a “dolarização” dos ativos financeiros. Houve inicialmente uma forte elevação da taxa Selic e uma mudança na regras dos recolhimentos compulsórios sobre os depósitos à vista, com o objetivo de aumentar o custo de oportunidade das posições em moeda estrangeira. (SICSÚ E VIDOTTO;2007).

A situação só se verificou mais estável com a sinalização *market friendly* da candidatura Lula da Silva, naquela conjuntura, quando o candidato de oposição enfatizou de forma pública, ainda que genérica, a manutenção do direcionamento da política econômica, assumindo o compromisso de “não quebrar os contratos”.

¹⁵ Segundo Sicsú e Vidotto (2007;p7): “A generalização do mecanismo de “*marcação a mercado*” imposta aos fundos de investimento financeiros acabou impondo perdas pequenas, mas a uma parcela numerosa, de cotistas no primeiro semestre de 2002”.

Ao mesmo tempo em que vai se deteriorando o perfil da dívida pública, seja pela sua composição ou pelo prazo dos títulos, dados determinados cenários, também é importante saber quem são os detentores ou agentes financiadores.

Na tabela abaixo, que traz a posição dos títulos públicos em 31 de dezembro de 2002, percebe-se que há sensível concentração dos títulos na carteira própria dos bancos (201 bilhões) e nos FIF (186 bilhões). A grande maioria desses títulos ainda é vinculada a variação da taxa Selic, a LFT.

Em relação aos títulos encontrados na carteira própria dos bancos, estes são disponibilidades financeiras que poderiam ser destinados ao crédito, mas estão direcionados para títulos públicos pela ausência de confiança e pela elevada taxa de juros oferecida. (BIASOTO;2004).

Tabela 13
DETENTORES DOS TÍTULO FEDERAIS EM PODER DO PÚBLICO
(Fechamento de 31/12/02 - Em R\$ Milhões)

Títulos	Carteira dos bancos	Título vinculados	CLIENTES						Total Mercado (1)	Extra-Mercado (2)	Poder do Público (1)+(2)
			PF	PJ não-financ	PJ financ	FIF	Outros	Total			
LTN	1.216	6.291	342	1.588	213	3.921	26	6.090	13.596	-	13.596
NBCE	21.354	28.665	75	2.791	341	13.899	-	17.106	67.125	-	67.125
LFT	133.559	47.507	550	22.856	2.455	136.974	1.706	164.540	345.603	1	345.604
LFT-A	1.928	462	-	25	234	488	-	746	3.137	72	3.209
LFT-B	3.282	4.466	22	1.379	618	2.753	31	4.803	12.552	204	12.755
LFT (e)	9.642	20	-	-	-	19	-	19	9.681	1.169	10.850
BTN/BIB	22	49	-	30	-	-	-	30	100	-	100
NTN-A3	-	148	-	273	-	-	-	273	420	14.285	14.706
NTN-D	1.321	1.614	12	255	-	1.368	-	1.635	4.570	-	4.570
NTN-P	2.365	-	-	-	2	-	-	2	2.367	-	2.367
NTN-B	-	-	-	9.646	-	-	-	9.646	9.646	-	9.646
NTN-C	11.230	9.327	43	6.525	60	19.179	214	26.021	46.578	-	46.578
NTN-D	12.593	20.912	24	1.117	13	7.841	-	8.995	42.500	2.750	45.250
NTN	2806	1005	4	31	51	9	0	95	3907	377	4283
TOTAL											
TESOURO	179.963	91.801	996	43.723	3.647	172.553	1.976	222.895	494.655	18.857	513.513
BANCO											
CENTRAL	21.354	28.665	75	2.791	341	13.899	-	17.106	67.125	-	67.125
TOTAL											
GERAL	201.318	120.466	1.071	46.514	3.987	186.452	1.976	240.000	561.780	18.857	580.638

Fonte: Tesouro Nacional

Foram apresentados assim, elementos que tem o poder de negar a efetividade da política fiscal praticada. Os déficits nominais e operacionais, a trajetória crescente da relação DLSP/PIB, a interação entre política fiscal e política monetária através da taxa de juros e a

interação à taxa de cambio através de título de dívida mobiliária atrelados a esta taxa, bem como a frágil composição da dívida mobiliária que vem em constante crescente.

Cada ponto levantado apresenta peculiaridades quanto a fragilidade da condução de uma política fiscal central, e todo o conjunto, coloca sob suspeita a forma de conduzir a política fiscal do Brasil. Assim, como foi demonstrado, o objetivo de reduzir a relação dívida/PIB não foi alcançado e as condições de endividamento sofreram notável deterioração.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No início da década de 1970, o cenário econômico mundial de instabilidade, que se seguiu ao primeiro choque do petróleo e ao rompimento do sistema cambial de Bretton Woods, foi marcado pela presença simultânea de inflação e desemprego, e desafiou, na prática, o paradigma *keynesiano* e fez alterar todo o panorama macroeconômico mundial.

A situação econômica criou um campo fértil a alterações no campo teórico, com a introdução da hipótese das expectativas racionais, a partir da crítica de Lucas, a qual afirmava que, os modelos da síntese neoclássica de origem *keynesiana* não consideravam as alterações no comportamento dos agentes quando ocorriam mudanças na política econômica vigente.

O novo paradigma teórico então, baseado nas expectativas racionais, estabeleceu que na escolha das medidas adotadas, os *policy-makers* devem levar em consideração a posição dos agentes e o impacto de suas medidas em suas expectativas. Os agentes reagem aos movimentos, assumindo posições baseadas na avaliação do regime de política econômica vigente e do ambiente econômico esperado, também a confiança na manutenção contínua da estratégia proposta.

A credibilidade nas políticas escolhidas passa a ser protagonista do novo paradigma teórico vigente, assim é preciso comprometimento com o estado de confiança dos agentes. Torna-se imperativo provar sempre, que a política econômica é um processo contínuo, uma vez que descontinuidades podem frustrar os resultados desejados.

Neste novo paradigma, cresceu o papel da política fiscal como pilar da estabilidade e credibilidade da política econômica, crescendo o peso atribuído ao indicador de sustentabilidade intertemporal da dívida pública. O comportamento esperado da relação dívida/PIB através de análise de sua trajetória, reflete a situação fiscal e alerta aos agentes no

caso da dívida crescer rapidamente. Se os cenários constatados apontarem riscos, a política fiscal teria de sofrer alterações, buscando garantir a continuidade da política necessária à sustentação da estabilidade.

No Brasil, a adaptação a nova realidade tardou mas não deixou de existir. A partir principalmente de 1998, ano que pode ser considerado um divisor de águas para a política fiscal brasileira, observaram-se significativas mudanças.

Tais mudanças procuraram garantir a solvência do Estado e controlar as expectativas dos mercados, o que resultou no sólido compromisso governamental com a execução de sucessivos superávits primários e com reformas estruturais capazes de perpetuar o ideal de sustentabilidade fiscal no longo prazo.

Tiveram início, então, conjunto de medidas, referendando a ordem econômica vigente, através de propostas, notadamente no campo tributário, na área de administração de pessoal ativo e das previdências dos servidores públicos e privados, anunciadas através de um “pacotão” de reformas de longo prazo e ajustes de curto-prazo, chamado de Programa de Estabilidade Fiscal.

De maneira bastante formal e camuflada em crescimento e desenvolvimento econômico, o pronunciamento do então ministro da Fazenda, quando do lançamento do PEF reafirma a idéia de que “aconteça o que acontecer, o superávit primário é intocável” em nome da estabilidade e credibilidade.

As medidas estruturais ou de longo-prazo, chamadas de *Agenda de Trabalho*, apresentavam reformas administrativa, previdenciária, tributária e trabalhista, principalmente. Muito embora fossem bastante importantes tais reformas estruturais, foram as medidas emergências de curto-prazo as principais protagonistas de todo o PEF. Assim, tal programa não pode ser considerado uma grande reforma fiscal, uma vez que os esforços requeridos para alcançar a meta de superávit primário foram concentrados primordialmente nas medidas de curto-prazo, redução de gastos e elevação das receitas, e nos ajustes e acordos estaduais.

No que tange o compromisso governamental com os ajustes e acordos estaduais, foi criada a Lei de Responsabilidade Fiscal, que, estabelece bem detalhadamente o que cada governo tem de realizar no que tange a administração fiscal. A LRF abrange questões bastante específicas principalmente o que se refere ao Planejamento Orçamentário, à Receita Pública,

às Despesas Públicas, às Transferências Voluntárias, à Dívida e Endividamento e, à Transparência e Fiscalização.

Assim como o PEF surgiu com status alegórico de propulsor do crescimento e desenvolvimento econômico, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi anunciada em um discurso fantasioso embasado na comoção social, transparência e eficiência no que tange a gestão de recursos públicos. Porém, a Lei de Responsabilidade Fiscal é parte integrante e sensivelmente importante para os ajustes fiscais propostos pelo governo federal. O intuito, camuflado pelo discurso inflamado de transparência, era obrigar estados e municípios a se enquadrarem na política vigente, de condução fiscal isenta.

Dentro desse contexto de intensas transformações apresentadas, este trabalho se propôs a avaliar se de fato houve sensível melhora na situação fiscal brasileira, no período de 1998 a 2002, iniciado com as mudanças introduzidas na política fiscal brasileira ao final de 1998.

É inegável que o segundo mandato do governo FHC obteve sucesso na condução de sua política fiscal quando o indicador avaliado é o superávit primário realizado. A partir da aceleração das reformas fiscais de 1998, sobretudo, com o Plano de Estabilização Fiscal, e suas medidas imediatas, os resultados apresentaram-se, sob essa ótica, bastante animadores após 1999.

No entanto, apesar do resultado positivo não se pode afirmar que a situação fiscal brasileira melhorou, uma vez que os resultados são originados, sobretudo, de aumento da arrecadação, com elevação de carga tributária e redução de despesas.

A carga tributária sobe de aproximadamente 30% do PIB em 1995 para mais de 35% no ano de 2002. Tal elevação se observa com o aumento de arrecadação, oriunda de maior fiscalização e rigidez na arrecadação ou aumento da base tributária e criação de novos tributos.

No que tange as despesas, considerando a existências de gastos incompressíveis, observaram-se cortes relevantes em investimento e custeio, de R\$ 45 bilhões em 1998 para R\$ 31,5 bilhões em 1999, ou em referência ao PIB, de 3% para 2%.

Muito embora o resultado primário seja atingido com sucesso, e o resultado nominal apresente sensível melhora, o gasto com juros, proporcionalmente ao PIB, mantém-se praticamente no mesmo patamar entre 1998 e 2002.

Desta maneira, a dívida total do setor público em relação ao PIB não ganhou o caminho que se esperava. As alterações realizadas, sobretudo em 1998, e o resultado primário alcançado religiosamente, não fizeram com que o indicador ganhasse uma curva declinante, regressiva. Pelo contrário, o que se observa é uma curva crescente, e com resultados bastante expressivos em determinados períodos.

Pode-se observar que ao final do ano de 1997, a curva inicia grande escalada até principalmente o primeiro semestre de 1999, saltando de cerca de 30% para aproximadamente 47% do PIB. A dívida pública ainda recebeu impacto de outros agentes no período apresentado. Em destaque coloca-se a renegociação da dívida dos estados, e o reconhecimento de passivos que já eram juridicamente certos, mas ainda não constavam lançados nas contas públicas, os chamados “esqueletos”.

Outro problema apresentado quanto a Dívida Líquida do Setor Público é a sua evolução pautada em aumento significativo da dívida mobiliária, saltando de 11,7% do PIB em 1994 para 37,8% em 2002. Observou-se no que tange a composição da dívida mobiliária, o elevado grau de subordinação à política de taxas de juros e, secundariamente, à evolução da taxa de câmbio.

Também foi observado que reapareceu uma tendência ao encurtamento de prazos dos títulos. Parcela crescente da dívida voltou a ser rolada a curto e curtíssimo prazo, de forma que qualquer alteração na taxa básica comunicava-se imediatamente ao montante dos juros pagos pelo governo.

Os dois primeiros anos após a adoção do regime de metas de inflação, em 1999, registraram uma relativa melhora no perfil da dívida mobiliária. Pelo ângulo de sua composição, houve uma redução do percentual indexado à taxa Selic e à variação da taxa de câmbio. Entretanto, o movimento de melhora na composição esgotou-se quando, a partir de 2001, o estado de confiança voltou a piorar; outra fuga de capitais teve início, o que intensificou a demanda por títulos indexados à variação da taxa de câmbio e principalmente de juros.

Este trabalho procurou contribuir para a discussão sobre a condução da política fiscal brasileira. Foram apresentados assim, elementos que tem o poder de negar a efetividade da política fiscal praticada. Os déficits nominais e operacionais, a trajetória crescente da relação DLSP/PIB, a interação entre política fiscal e política monetária através da taxa de juros e a interação à taxa de cambio através de título de dívida mobiliária atrelados a esta taxa, bem como a frágil composição da dívida mobiliária que vem em constante crescente.

Cada ponto levantado apresenta peculiaridades quanto a fragilidade da condução de uma política fiscal central, e todo o conjunto, coloca sob suspeita a forma de conduzir a política fiscal do Brasil. Assim, como foi demonstrado, o objetivo de reduzir a relação dívida/PIB não foi alcançado e as condições de endividamento sofreram notável deterioração.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, M.P. *Keynes e As Conseqüências Econômicas da Paz*; Texto para discussão; Departamento de Economia - PUC-Rio; Rio de Janeiro; Brasil; Disponível em <http://www.econ.puc-rio.br/pdf/td454.pdf>; 2002

AFONSO, J.R. (2002). *Fiscal Responsibility Regime*. Mimeo. Março 2002.

BACHA, E. L. *O plano real: uma avaliação*. In: MERCADANTE, A. (Org.) *O Brasil. pós-real: a política econômica em debate*. Campinas (SP): UNICAMP, 1997.

BARRO, R. J.; GORDON, D. B. *Rules, discretion, and reputation in a model of monetary policy*. In: PERSSON, T.; TABELLNI, G. *Monetary and fiscal policy*. The MIT Press, 1994. v 1: Credibility.

BIASOTO, G. *As dívidas da sustentabilidade*. Boletim Política Econômica em Foco, Campinas, n.2, p.54-65, set./dez. 2003.

BIASOTO, G., *Limites e sustentabilidade da Política Fiscal*. In: CECON, Boletim Política Econômica em Foco – Boletim n.1, Campinas, IE-. UNICAMP, 2003

BIASOTO, G., (2004) *O crescimento como condição da sustentabilidade fiscal* in. Política Econômica em Foco, n°4, 2004

BIASOTO, G., *O Estado acorrentado e obstáculos à retomada*. Boletim Política Econômica em Foco, Campinas, n. 3, p. 73-82, 2004

CORSI, L. F. *O plano real: um balanço crítico (1994-1998)*. Cadernos da Faculdade de Filosofia e Ciências da UNESP, v. 8, n. 2., 1999

DALL'ACQUA, F. M. *O regime fiscal e investimento público no Brasil*. Série Relatórios de pesquisa. Relatório 21/2005. Fundação Getúlio Vargas. 2005.

FERRARI FILHO, F. *As concepções teórico-analíticas e as proposições de política econômica de Keynes*; VIII Encontro de Economia da ANPEC-Sul: Anais do VIII Encontro de Economia da ANPEC-Sul. Disponível em www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A015.pdf . 2005

FMI. *Relatório sobre a Observância de Padrões e Códigos. Módulo de Transparência Fiscal: Brasil*. IMF Country Report nº 01/217. 2001

GUARDIA, E.. *O Regime fiscal brasileiro*. FEA/USP. Tese de Doutorado. 1999.

GIAMBIAGI, F. *A política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica: qual o limite para o aumento do gasto público?* Texto para discussão n. 1169. IPEA. Rio de Janeiro, março/2006.

GIAVAZZI, F.; PAGANO, M. *Can severe fiscal contraction be expansionary?* In: BLANCHARD, O.; FISCHER, S. (Ed.). *NBER Macroeconomics Annual 1990*. 1990.

GOLDFAJN, I. *Há razões para duvidar que a dívida pública no Brasil é sustentável?* , Brasília: Banco Central do Brasil,. (Notas Técnicas). 2002

GOLDFAJN, I.; GUARDIA, E. *Regras Fiscais e Sustentabilidade da Dívida no Brasil*. Notas técnicas do Banco Central do Brasil n. 39, julho/2003.

HERMANN, J. "Ascensão e Queda da Política Fiscal: de Keynes ao 'autismo fiscal' dos anos 1990-2000". *Anais do XXXIV Encontro Nacional de Economia da ANPEC*. Salvador, BA, Dez/2006.

KEYNES, John M. *A Teoria Geral do emprego do Juro e da Moeda*. Atlas ed.,SP,1982.

LOPREATO, F.L.C. *Finanças públicas: a marcha continua*. Política Econômica em Foco, Campinas, n. 5, p. 103-117, 2004/2005

_____. *Novos Tempos*. Texto para Discussão n. 113, outubro/2003. IE/UNICAMP

_____. *Novos tempos: política fiscal e condicionalidades pós 80*. Revista de Economia Contemporânea, v. 8, n. 1, janeiro/junho/2004.

_____. *O papel da política fiscal: um exame da visão condicional*. Texto para Discussão n. 119, fevereiro/2006. IE/UNICAMP

_____. *Política Fiscal: Um pouco mais do mesmo*. Boletim Política Econômica Em Foco, Campinas, SP, v. 6, p. 100-111, 2005

_____. *Política Fiscal: Mudanças e Perspectivas*. In: Política Econômica em Foco, n. 7 – nov. 2005/abr. 2006

MACEDO, A. C. *O debate sobre o arranjo fiscal brasileiro – um pouco de aritmética keynesiana*. Suplemento 7 do Boletim semestral do CECON/IE/UNICAMP, abril/2005.

MALAN, P. Ministério da Fazenda. *Programa de estabilização fiscal. Apresentação à imprensa*. Brasília, 1998. Mimeo.

OLIVEIRA, W. *Lei de responsabilidade fiscal, principais aspectos concernentes aos municípios*. Disponível em: http://federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001224.pdf acesso em 11 de outubro de 2007.

PEGO Bolivar F.; PINHEIRO, M. S. Maurício. *Os passivos contingentes e a dívida pública no Brasil: evolução recente (1996-2003) e perspectivas (2004-2006)*. Texto para Discussão IPEA nº 1007, Rio de Janeiro, janeiro/2004.

SCREPANTI, E.; ZAMAGNI, S. *Panorama de historia del pensamiento económico*. Ed. Ariel. Barcelona, 1997.

SICSÚ, J. e VIDOTTO, C. *A administração fiscal no Brasil e a taxa de juros*. In Sicsú, J. Arrecadação, de onde vem; e gastos públicos; para onde vão? São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

SINGER, P. A raiz do desastre social: a política econômica de FHC. In: LESBAUPIN, I. (org.) *O desmonte da nação. Balanço do governo FHC*. Petrópolis: Vozes, 1999.

SNOWDON, B., VANE, H., WYNARCZYK, P. *A modern guide to macroeconomics*. An introduction to competing schools of thought. Edward Elgar, 2000.

TAVARES, M. *Discurso na cerimônia de sanção da Lei de Responsabilidade Fiscal*, Mimeo. Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. 2000.

_____. *Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal*. Revista de Economia & Relações Internacionais, vol. 4(7), julho/2005.

VELLOSO, R. *Rigidez orçamentária e difíceis escolhas*. Trabalho apresentado no XVII Fórum Nacional, Rio de Janeiro, maio/2005.