

AS FINANÇAS PÚBLICAS BRASILEIRAS DO INÍCIO DA DÉCADA DE 1980 ATÉ A IMPLANTAÇÃO DO PLANO REAL

Juliano Morais Galle*
Sandro Bertolli**

RESUMO

A dinâmica da dívida do setor público brasileiro, entre 1980-1994, no que tange as três esferas governamentais (Governo Federal, Estados e Municípios) apresentou variações durante esse período. A dívida pública brasileira, muito mesmo em consequência dos dois choques do petróleo (1973 e 1979) e da elevação das taxas de juros cobradas pelo sistema financeiro internacional, cresceu no início da década de 1980. Entretanto, a partir de meados da mesma década observou-se uma redução da dívida pública a ponto de, no início dos anos 90 a dívida pública, em % do PIB, registrar valores próximos aos do início da década de 1980. Paralelamente à elevação da dívida pública no início dos anos 80 observava-se uma aceleração inflacionária que, junto à própria dívida era alvo de debates entre economistas ortodoxos e heterodoxos.

Outro fator relevante na apresentação da dinâmica do setor público brasileiro é o processo de redemocratização no qual o país passou em meados dos anos 80. A Constituição de 1988, na busca da consolidação da democracia brasileira, de certa forma, prejudicou o quadro fiscal brasileiro.

Assim, durante a década de 1980 e até a implantação do Plano Real, vários foram os fatores que afetaram a dinâmica da dívida pública brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: Dívida pública brasileira; déficit público brasileiro; crise do Estado brasileiro.

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa busca apresentar a dinâmica da dívida do setor público brasileiro entre o período de 1980 a 1994, antes da implantação do Plano Real. São apontados alguns reflexos, sobre capacidade estatal brasileira de agente indutor do desenvolvimento e, como consequência, sobre a forma de financiamento da dívida pública brasileira causados pelas duas crises do petróleo e pela crise da dívida externa “sofrida” por parte dos países em desenvolvimento.

No sentido da interferência sobre a dívida pública brasileira são apresentados, também, alguns reflexos da Constituição de 1988 que, na busca pela redemocratização, contribuiu, de certa forma, para o desequilíbrio fiscal brasileiro. Com relação a referida constituição, trata-se das alterações no regime da Previdência Social e do aumento do repasse de verbas da esfera Federal para as demais esferas subnacionais (Estados e Municípios).

A escolha do tema foi no sentido de abordar a dinâmica da dívida pública brasileira antes da implantação do Plano Real que, por sua vez, exigiu um ajuste fiscal por parte do Governo brasileiro.

* Bacharel em Ciências Econômicas pela Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas de Presidente Prudente (FIAET-PP).

** Mestre em Teoria Econômica pela Universidade Estadual de Maringá. Professor da Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas de Presidente Prudente (FIAET-PP).

A presente pesquisa foi fundamentada em bibliografia disponível sobre o assunto (documentação secundária), sobretudo em livros texto que abordam a Economia brasileira contemporânea e a questão fiscal brasileira.

A presente pesquisa é dividida em duas partes. Na primeira são abordados os reflexos, sobre a questão fiscal brasileira, da crise da dívida externa dos países em desenvolvimento, bem como um debate entre as correntes ortodoxas e heterodoxas a respeito das causas do desajuste fiscal e financeiro da Economia brasileira. Na segunda parte, são apresentados os reflexos negativos da Constituição de 1988 sobre as finanças públicas brasileiras, no que tange as alterações no regime da Previdência Social e no repasse das verbas, por parte do Governo Federal, às esferas subnacionais.

1 A CRISE DA DÍVIDA EXTERNA E A INTENSIFICAÇÃO DOS PROBLEMAS FISCAIS NO BRASIL

A instabilidade econômica enfrentada por parte dos países da América Latina na década de 1980 ocorreu, inicialmente, por problemas relacionados à dívida externa. Alguns desses países, inclusive o Brasil, passaram por um processo de inserção na economia mundial, destacadamente a partir dos anos 1950, baseados em recursos captados no exterior. Assim, não seria surpreendente o fato desses países se mostrarem, posteriormente, tão sensíveis a crises econômicas internacionais.

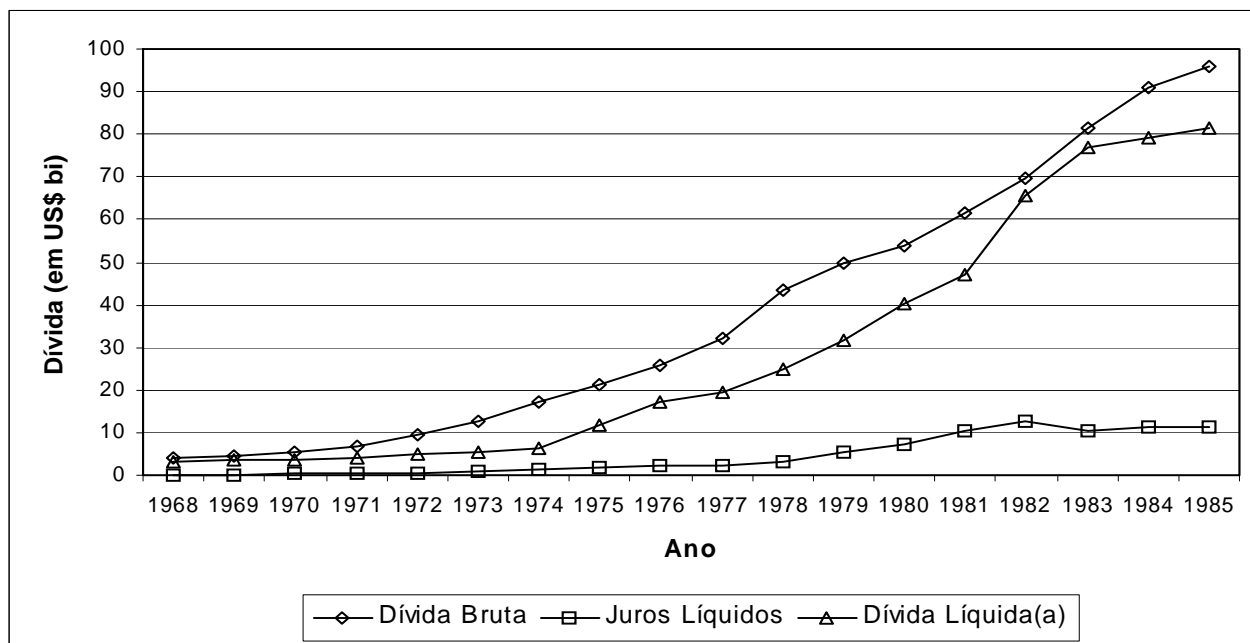
Nesse sentido, esses aspectos foram fatores muito importantes que caracterizaram na América Latina a década de 1980 como a “década perdida”. Durante esse período, é nítido observar, no Brasil particularmente, uma seqüência de indicadores de crescimento econômico bastante limitados se comparados aos observados durante o processo de industrialização substitutiva de importações (ISI), que perdurou no Brasil entre 1955-79.

O Brasil, com alta dependência externa de capitais, tanto relacionada ao comércio quanto ao mercado financeiro internacional, apresentou durante a década de 1980 um quadro econômico de grave recessão. As distorções econômicas, assim, foram sendo acumuladas durante toda a década: crise fiscal do Estado, inflação e estagnação econômica.

Baseada na elevada captação de recursos externos, a economia brasileira enfrentou grandes dificuldades em decorrência dos dois choques do petróleo (1973 e 1979) que produziram reflexos, externamente, no avultamento das taxas de juros no mercado internacional, dos patamares históricos de 4% a 6%, até 1977, para mais de 21%, em 1981 (BRUM, 1999, p.387) e, internamente, na elevação da dívida pública externa brasileira. Para piorar a situação, em 1982, após a declaração da moratória da dívida externa mexicana, o Sistema Financeiro Internacional (SFI) passou a desconfiar da possibilidade de pagamento das dívidas contraídas pelos países em desenvolvimento refletindo-se em retração na concessão de novos empréstimos destacadamente a esses países.

Uma ilustração da situação da dívida externa brasileira entre o final da década de 1960 e a primeira metade da década de 1980 pode ser feita a partir da análise do Gráfico 1.

GRÁFICO 1 – Evolução da dívida externa brasileira entre 1968-85 (em bilhões de US\$)



Fonte: Baer (1995, p.109).

(a) Dívida Líquida: dívida de médio e longo prazos menos reservas internacionais brutas. Dívida não-liquidada no final do ano.

Como se observa no Gráfico 1, o período pós-73 (pós primeira crise do petróleo) apresenta uma forte tendência de avultamento do endividamento externo brasileiro, reflexo da manutenção do padrão de financiamento externo do modelo brasileiro de sua industrialização e dos constantes aumentos nos juros sobre a dívida externa brasileira. Em 1973, por exemplo, a dívida líquida brasileira, que era de 5,34 bilhões de dólares, elevou-se a 81,45 bilhões em 1985. Um outro dado importante pode ser observado no gasto com juros sobre a dívida externa que, em 1970, representava 234 milhões de dólares e, em 1985, é ampliado para 11,24 bilhões de dólares (BAER, 1995, p. 109).

Com a dificuldade em contrair novos empréstimos junto ao Sistema Financeiro Internacional, já no início da década de 1980, houve a necessidade de se estabelecer, internamente, políticas econômicas recessivas a fim de arcar com os compromissos externos. Segundo Brum (1999), o Estado brasileiro “falido”, que durante a ISI foi o principal agente indutor da economia, perdeu a capacidade de investir e financiar o crescimento econômico. Assim, ao longo da década de 80, esse Estado passou a ser o principal absorvedor de recursos privados internos, que deveriam financiar o setor produtivo, mas que foram sendo redirecionados para o financiamento dos constantes *déficits* públicos e a rolagem da dívida pública externa e interna.

Além da inversão desse papel, o Estado brasileiro possuía uma característica paternalista com relação ao setor privado. Rego e Marques (2003, p.153) apontam que,

a dívida externa foi quase toda estatizada por intermédio do aumento expressivo da participação direta do setor público na captação de recursos, além do seu papel de avalista de empréstimos contraídos pelo setor privado, bem como da responsabilidade assumida pelo Banco Central em saldar em dólares, no exterior, as dívidas do setor privado. Essas dívidas eram pagas em cruzeiros depositados no Banco Central, em decorrência dos controles cambiais então existentes. Os pesados encargos da dívida externa e interna provocaram um profundo desequilíbrio estrutural no setor público brasileiro.

Ainda segundo Rego e Marques (2003), a explicação das causas da elevação da dívida pública era debatida entre economistas ortodoxos e heterodoxos, uma vez que apresentavam distintos pontos de vista sobre o assunto¹. Para os ortodoxos, o problema da dívida estava ligado ao excesso de despesas correntes por parte do governo, à excessiva estatização da economia, aos elevados encargos com pessoal e previdência, tudo isso, financiado pelo endividamento interno. Para os heterodoxos, a crise fiscal do Estado estava diretamente ligada ao avultamento dos juros da dívida externa.

Um quadro que também se desenhava como conseqüência da crise da dívida diz respeito à capacidade de investimento que o Estado brasileiro passou a ter a partir da crise da dívida externa dos anos 80. “A média anual da formação bruta de capital fixo (FBCF) para o período 1974-1980 esteve em torno de 24% do PIB, caindo para 17,6% em média entre 1981-1990” (BERTOLLI, 2003, p.94). Nesse sentido, fica ainda mais caracterizado o fato de o Estado brasileiro ter perdido um pouco a capacidade de manutenção do programa brasileiro de crescimento vivido nos anos da ISI.

A inflação era outro fator que prejudicava o crescimento econômico do país. Entre 1986 e 1991 foram implantados diversos planos econômicos de estabilização². Entretanto, como nenhum teve eficácia em estabilizar os preços internos no longo prazo, o governo, por conta disso, foi perdendo a credibilidade junto à população no que diz respeito à solução dos problemas econômicos latentes. Como conseqüência do PIB crescer a níveis menores que o crescimento populacional, e em alguns casos o crescimento econômico ter sido negativo, a renda *per capita* permaneceu praticamente inalterada durante a década de 1980, com uma pequena queda relativa entre o ano 1980 e o ano de 1992³.

Uma visão da situação crítica vivida pela economia brasileira nos anos 80 pode ser percebida através da análise dos dados da Tabela 1, a seguir, onde se encontram os índices de crescimento do PIB entre 1980-89 segmentado pelos setores de atividade produtiva, indústria, agropecuária e serviços, além dos índices da inflação registrados pelo IGP-DI⁴ durante o referido período e, ainda, um comparativo entre esses dados e os de décadas anteriores.

Como é possível verificar nos dados da Tabela 1, os índices de crescimento do PIB confirmam que o crescimento observado durante a ISI não se estendeu durante a década de 1980, que apresentou variação média anual do PIB de cerca de 3% ao ano. O processo inflacionário que ainda era discutido por diversas correntes de economistas e que não ultrapassou o valor acumulado de 370% ao ano entre 1974-79 chegou, durante a década de 1980, a ter um valor acumulado 50.406.148,00%, revelando o quadro caótico que a crise da dívida externa infligiu sobre o processo inflacionário brasileiro.

¹ Rego e Marques (2002, p. 140) apontam que: “historicamente, dentro do Estado brasileiro coexistem as correntes denominadas desenvolvimentistas ou heterodoxas, preocupadas com o crescimento econômico a qualquer custo, e as correntes ortodoxas ou pragmáticas, preocupadas tão-somente com o equilíbrio dos chamados fundamentos macroeconômicos, que, uma vez alcançado, abriria caminho para o crescimento econômico”.

² Plano Cruzado, Plano Bresser, Plano Verão, Plano Collor I, Plano Collor II.

³ Segundo Baer (1995, p.394), o PIB *per capita*, em 1980, que era de US\$ 2.291, caiu para US\$ 2.151 em 1992 (valores calculados em dólares de 1988).

⁴ Índice Geral de Preços (disponibilidade interna) calculado pela Fundação Getúlio Vargas.

TABELA 1 – Evolução das taxas de crescimento anual do PIB, dos setores da economia brasileira e da inflação no Brasil: 1980-1990 (em %)

Ano	PIB	Indústria	Agropecuária	Serviços	Inflação (IGP-DI)
1980	9,2	9,2	9,5	9,0	110,2
1981	-4,2	-8,8	8,0	-2,5	95,2
1982	0,8	-0,1	-0,2	2,1	99,7
1983	-2,9	-5,9	-0,5	-0,5	211,0
1984	5,4	6,3	2,6	5,4	223,8
1985	7,8	8,3	9,6	6,9	235,1
1986	7,5	11,7	-8,0	8,1	65,0
1987	3,5	1,0	15,0	3,1	415,8
1988	-0,1	-2,6	0,8	2,3	1.037,6
1989	3,2	2,9	2,8	3,5	1.782,9
Média anual (1980-89)	3,0	2,2	4,0	3,7	50.406.148,0^(a)
Média anual (1956-60)	8,1	10,2	3,8	8,2	201,5 ^(a)
Média anual (1968-73)	11,2	13,3	4,5	11,2	185,5 ^(a)
Média anual (1974-79)	6,8	6,5	4,1	5,8	369,9 ^(a)

Fonte: Brum (1998), Lacerda (1998) e Banco Central do Brasil (2003) *apud* Bertolli (2003, p. 83 e 93).

(a) Valores acumulados.

Contudo, a crise econômica da década de 1980 não foi, tão somente, reflexo de fatores econômicos externos como as crises do petróleo, ou internos como a falência financeira do Estado. A questão da irresponsabilidade política com relação à dívida pública deve ser considerada como um fator importante para a sua explicação. Uma breve crítica ao quadro político brasileiro, descrita por Brum (1999, p. 425), revela que,

[...] o Brasil nunca contou com um quadro partidário definido e consistente. Nas décadas de 80 e 90, o quadro partidário ainda se apresenta extremamente fragmentado, com reduzida expressão e falta de coesão, e carente de confiabilidade popular – e de razões para merecê-la. Portanto, sem capacidade real de uma articulação consistente para respaldar a implantação de um programa de modernização do Estado brasileiro e de um novo projeto nacional de desenvolvimento econômico e social. Interesses personalistas, fisiológicos ou regionais freqüentemente se sobrepõem a interesses nacionais.

Assim, nos anos 80, chegava ao fim um modelo. O Estado, que funcionou como grande indutor do desenvolvimento econômico brasileiro durante a ISI necessitava de uma reestruturação. Em termos de percentual do PIB, a dívida pública não estava num patamar distinto do de alguns países desenvolvidos. Entretanto, o perfil da dívida era, em sua maioria, de curto prazo e contraída com elevadas taxas de juros, o que a tornou excessivamente onerosa ao Estado. Os *déficits* fiscais permaneceram elevados durante toda a década de 1980, sendo que, de 1990 a 1994 diminuíram significativamente. Também vale ressaltar que a nova Constituição promulgada em 1988 teve grande influência com relação à política fiscal brasileira.

Déficits fiscais, dívida pública e reflexos da Constituição de 1988 no processo fiscal brasileiro são assuntos importantes para se apresentar um breve histórico do desequilíbrio fiscal brasileiro até a implantação do Plano Real⁵, alvo das discussões nas próximas seções.

⁵ Plano econômico implantado em 1994 com o objetivo de combater a inflação brasileira

1.1 O déficit público brasileiro

Antes de iniciar a apresentação cronológica do *déficit* do setor público brasileiro, cabe ressaltar dois pontos importantes: (i) os principais conceitos de *déficit* público e; (ii) o debate econômico acerca da política fiscal no combate ao processo inflacionário.

O *déficit* público pode ser dividido em três conceitos básicos: primário, operacional e nominal. As variáveis mais significativas que os diferenciam são os juros pagos pela rolagem da dívida, a taxa de inflação e a variação cambial. Simplificando os conceitos, segundo Lanzana (2002) e Sandroni (2001), tem-se:

- a) *Déficit* primário: é caracterizado por comparar todas as receitas e todas despesas do Governo menos os juros da dívida pública;
- b) *Déficit* operacional: a principal diferença entre o conceito operacional e o primário é que, no conceito operacional, se considera os gastos com juros da dívida pública;
- c) *Déficit* nominal: abrange o conceito operacional somado à taxa de inflação e a variação cambial. Em países com altas taxas de inflação, como o Brasil, esse conceito distorce a análise da variação do *déficit*.

Além dos conceitos básicos, outro ponto importante para a apresentação cronológica dos *déficits* públicos são as diferentes explicações a respeito da origem do processo inflacionário brasileiro durante a década de 1980 e início dos anos 90 que, assim como a questão das causas da elevação da dívida pública, foram abordados por diversas perspectivas econômicas, sendo as principais descritas por economistas ortodoxos e heterodoxos.

Rego e Marques (2003) apontam que, após o acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI)⁶ no início dos anos 1980, prevaleceu o ponto de vista ortodoxo que caracterizava o ajuste fiscal como instrumento fundamental para o combate ao processo inflacionário. Como a ortodoxia fracassou nas diretrizes econômicas de combate ao processo inflacionário, os economistas denominados heterodoxos tomaram a frente das questões econômicas brasileiras voltadas ao combate da inflação e, como não acreditavam que o ajuste fiscal fosse de fundamental importância no combate ao processo inflacionário, durante a segunda metade da década de 1980 a questão de ajuste fiscal não teve, em muitos momentos, a merecida atenção.

A Tabela 2, a seguir, apresenta os indicadores do *déficit* público brasileiro entre 1981 e 1994, divididos nos três conceitos anteriormente apresentados (nominal, operacional e primário).

Observando a Tabela 2, na coluna do *déficit* primário, é possível observar a predominância dos resultados de *superávit* nesse conceito, ao contrário do que ocorreu com os resultados operacionais, onde se predomina situações de *déficits*.

⁶ Segundo Sandroni (2003), o FMI é uma organização financeira internacional criada em 1944 no Acordo de Bretton Woods, sendo uma de suas finalidades a de promover a cooperação monetária no mundo capitalista a fim de manter a solvência relativa ao Balanço de Pagamentos entre os países membros.

TABELA 2 – Indicadores do *déficit* público do Brasil entre 1981-1994 (em % do PIB)

Anos	Nominal	Operacional	Primário
1981	12,5	5,9	-
1982	15,8	6,6	-
1983	19,9	3,0	-1,7
1984	23,3	2,7	-4,2
1985	28,6	4,4	-2,6
1986	11,3	3,6	-1,6
1987	32,3	5,5	1,0
1988	53,0	4,8	-0,9
1989	83,1	6,9	1,0
1990	29,6	-1,3	-4,6
1991	23,3	-1,3	-2,9
1992	43,1	2,2	-2,3
1993	59,1	-0,3	-2,7
1994	43,7	-1,3	-5,1

Fonte: Banco Central *apud* Lanzana (2002, p. 42).

Observação: (+) *Déficit*, (-) *Superávit*.

Analisando o conceito operacional de *déficit* público pode-se observar que ocorreram certas variações durante o período de 1981 a 1994. Para melhor apresentação tornou-se necessário dividir o período de análise em três partes, a saber:

- 1981-1984: segundo Rego e Marques (2003), a política econômica ortodoxa adotada no final dos anos 80 buscou o equilíbrio das contas públicas. Contudo, após a declaração da moratória da dívida externa mexicana, em 1982, o Brasil teve que recorrer ao FMI e elevar o esforço de ajuste fiscal.

De fato, quando eclodiu a crise dívida externa, em 1982, o crédito externo virtualmente desapareceu e o Brasil teve que pedir ajuda financeira ao Fundo Monetário Internacional (FMI), envolvendo uma série de condicionalidades típicas das negociações em torno de um empréstimo desse organismo (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 95).

- 1985-1989: segundo Lanzana (2002), depois de cumpridas as metas do acordo com o FMI, deixou-se de observar uma certa rigidez com relação aos *déficits* públicos. O resultado operacional deficitário que, em 1984, foi de 2,7% do PIB, elevou-se para 6,9% em 1989. Durante o governo Sarney, esse *déficit* voltou a crescer sendo sua elevação, segundo Rego e Marques (2003), causada pelas novas diretrizes econômicas heterodoxas, contrapostas à ortodoxia de controle dos gastos públicos, e que passaram a predominar no discurso político econômico a partir de 1984. Giambiagi e Além (1999) apontam, sobre a elevação do *déficit* nesse período, que houve fragilidade do governo bem como a falta de empenho no combate ao *déficit* público, além das mudanças constitucionais que ocorreram em 1988⁷;
- 1990-1994: durante o governo Collor, inicialmente, os *déficits* voltam a cair. O Plano Collor, assim, conseguiu promover *superávits* nos conceitos primário e operacional já a partir de 1990, “conseqüência não apenas do aumento da carga

⁷ Na seção 2 da presente pesquisa, esse assunto é especificamente abordado.

tributária, como também da redução das despesas com juros, viabilizada pelo bloqueio dos ativos financeiros” (LANZANA, 2002, p.44). Em 1992 ocorreu um *déficit* operacional de 2,2% do PIB, porém, não descaracterizando o período de 1990-94 que foram anos de *superávits* operacionais (não observados durante toda década de 1980) e um período de elevados *superávits* no conceito primário, atingindo 5,1% do PIB em 1994.

Assim, o que se percebe na economia brasileira, entre 1981-1994, este último o ano da implantação do Plano Real, é a falta de um plano ou programa que mantivesse um certo equilíbrio, no longo prazo, das contas públicas, sobretudo com relação ao *déficit* público operacional e nominal. Nesse sentido,

quem fizesse uma projeção da dívida pública brasileira em 1980, partindo do pressuposto de que o *déficit* público seria bastante alto durante toda a década de 1980, provavelmente chegaria à conclusão de que a trajetória do endividamento público seria explosiva. Entretanto, quando se observam os dados, a realidade que eles mostram, a partir de meados da década de 1980, é significativamente diferente do esperado, a ponto de que, em meados dos anos 1990, o Brasil tinha uma dívida pública muito similar à do início dos anos 1980, expressa em percentagem do PIB (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 154).

Sobre os aspectos mais relevantes da dívida pública brasileira ao longo dos anos 80, mais informações são apresentadas na seção a seguir.

1.2 A dívida pública brasileira

Segundo a ANDIMA (1993), entende-se dívida pública como um meio utilizado pelo setor público a fim de antecipar a receita orçamentária, solucionar desequilíbrios orçamentários, financiar obras e serviços do Governo e atender aos objetivos da política monetária.

O perfil da dívida pública – prazos de vencimento e taxa de juros – são de grande importância para que um governo não tenha problemas com a rolagem da dívida. Em alguns países como Itália, Bélgica e Grécia, o total da dívida pública ultrapassa a casa dos 100% do PIB. Isso se tornou possível devido à tradição de estabilidade e ao desenvolvimento do mercado de títulos públicos que esses países possuem. Os Estados Unidos, por exemplo, emitem títulos com prazo de vencimento de 30 anos a juros pré-fixados. No Brasil, os títulos normalmente possuem prazos de vencimento de alguns meses ou, no máximo, um ou dois anos (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 152-161).

Um dos grandes problemas do Brasil com relação ao perfil da sua dívida pública está ligado à questão da credibilidade. Moratórias, congelamentos, confiscos de ativos, inflação, instabilidade, constantes trocas de ministros da área econômica, *impeachment* e corrupção, caracterizaram negativamente a história recente dos governos do país, levando-o a pagar mais juros para financiar sua dívida (ANDIMA, 1993, p. 172).

Dentro de um contexto de instabilidade política e econômica, a dinâmica da dívida líquida do setor público (em % do PIB) nas três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal) pode ser observada pela análise dos dados da Tabela 3 a seguir.

TABELA 3 – Dívida líquida do setor público entre 1981-94 (em % do PIB)

Ano	Total do Setor Público ^(a)	Governo Central ^(b)	Estados e Municípios
1981	23,7	4,2	4,2
1982	29,5	5,9	5,4
1983	49,5	17,2	6,4
1984	53,4	19,5	7,0
1985	50,1	16,8	7,0
1986	44,9	15,7	6,5
1987	47,3	17,6	6,8
1988	45,5	17,4	6,6
1989	38,9	18,3	5,8
1990	35,5	14,4	6,6
1991	35,3	10,9	6,9
1992	35,7	10,7	9,2
1993	32,2	8,7	9,3
1994	26,0	9,2	9,8

Fonte: Banco do Brasil *apud* Giambiagi e Além (1999, p.157).

(a) Somado o valor da dívida das empresas estatais à dívida total do setor público,

(b) Exclui a base monetária.

Analisando-se os dados da Tabela 3, observa-se uma elevação crônica da dívida líquida do setor público até meados dos anos 80, seguida de uma tendente redução até meados dos anos 90. A respeito do total da dívida do setor público brasileiro, confirma-se o que foi apontado por Giambiagi e Além (1999): a dívida pública total, em meados da década de 1990, situa-se nos mesmos patamares observados no início dos anos 1980 em termos de percentual do PIB⁸.

Considerando-se os dados da dívida, separados por esferas governamentais (Federal, Estados e Municípios), uma análise mais detalhada é apresentada nos tópicos a seguir.

1.2.1 Dívida do Governo Central

A dinâmica da dívida pública brasileira do Governo Central, entre 1981 e 1994, pode ser dividida em três períodos: (i) um forte crescimento da dívida de 1981 até 1984; (ii) uma relativa estabilidade entre 1985 e 1989 e; (iii) a predominância de um decréscimo entre 1990 e 1994 analisados a seguir.

Durante o período 1981-1984, o Brasil passava por uma forte recessão econômica. O crescimento do PIB de 1981, 1982 e 1983 foi de - 4,2%, 0,8% e - 2,9%, respectivamente. Os *déficits* públicos, pela ótica operacional, eram elevados, apesar de decrescentes (ver Tabela 2). O aspecto mais importante que caracteriza os dados apresentados na Tabela 3 é a relação dívida/PIB, onde crescia o numerador ao mesmo tempo em que o denominador era predominantemente decrescente. Assim, a dívida pública do Governo Central que, em 1981, era de 4,2% do PIB elevou-se para 19,5% em 1984, elevação esta que recebeu uma forte contribuição “[...] da desvalorização cambial de 1983, [...] <que> elevou significativamente o valor da dívida externa <brasilera>” (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p.156).

⁸ Entretanto, vale ressaltar a significativa redução da dívida das empresas estatais no início da década de 1990. Maiores detalhes sobre esse aspecto são apresentados no Capítulo 2 da presente pesquisa.

Já no que diz respeito ao período 1985-1989, o Governo Central apresentou *déficits* semelhantes ao primeiro período, entretanto, houve um crescimento do PIB levando a relação dívida/PIB do Governo Central a apresentar menores variações em comparação com o período anterior, ficando entre 15% e 18% do PIB. E, por final, a senhoriagem, a inflação, e os diversos planos de estabilização do período influenciaram significativamente na relação dívida/PIB.

Entre 1990-1994, como já apontado anteriormente, houve um declínio da relação dívida/PIB, como se observa na Tabela 3. A dívida do Governo Central que, em 1990, representava 14,4% do PIB, caiu para 9,2% em 1994. Ainda havia elevada senhoriagem, porém, a acumulação de reservas internacionais, a partir de 1991, levou a dívida externa líquida do Governo Federal a cair significativamente.

1.2.2 Dívida de Estados e Municípios

Os *déficits* gerados pelos Estados e Municípios tiveram papel fundamental na elevação dos índices da dívida líquida do setor público. Como se observa na Tabela 3, de 1981 a 1990, o total da dívida dos Estados e Municípios não representou mais que 7% do PIB. Porém, esse valor que representava 4,2% em 1981, elevou-se para 9,8% em 1994.

Um fator importante que pode ser apresentado como um marco na trajetória do valor da dívida pública nas esferas estadual e municipal foi o novo federalismo fiscal aprovado na Constituição de 1988 que, segundo Mora (2002), baseado na descentralização fiscal e na ênfase à cidadania, elevou a participação das esferas subnacionais na receita disponível do governo⁹.

Rigolon e Giambiagi (1999), apontam várias causas, ligadas ao comportamento dos administradores públicos, para a elevação da dívida pública das esferas municipal e estadual. Dentre elas, as principais são:

- as classes mais pobres têm uma tendência a requerer gastos públicos mais elevados, repassando os *déficits* para as gerações futuras;
- os interesses políticos que levam administradores a elevar seus gastos e gerar *déficits* para que, no próximo mandato, o administrador tenha a necessidade de reduzi-los e equilibrar as contas públicas;
- os Estados que, através de seus bancos, gastam além de suas possibilidades e transferem *déficits* para o Governo Federal.

Durante a década de 1990 ocorreram diversos esforços por parte do governo federal para solucionar os problemas fiscais dos Estados e Municípios brasileiros. Dentre eles, destacam-se: a redução de disponibilidades financeiras e o processo de privatização das empresas públicas.

⁹ Na seção 2 da presente pesquisa, esse assunto é especificamente abordado.

2 O PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO E A CONSTITUIÇÃO DE 1988

O Brasil, que conviveu durante muitos anos sob uma ditadura militar¹⁰, após a redemocratização viu a Constituição de 1988 como um meio de consolidação da democracia brasileira.

Duas foram as alterações constitucionais mais importantes no que tange ao regime fiscal do Governo: (i) a primeira, direcionada ao regime fiscal, sobretudo com relação aos repasses de verbas arrecadadas através do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda (IR) e; (ii) a segunda, ocorreu na Previdência Social, relacionada ao regime de aposentadoria estabelecido no Brasil.

2.1 A mudança no regime tributário e fiscal

A Constituição de 1988 teve o objetivo de aumentar a participação dos Estados e Municípios na receita disponível do governo federal, efetuando uma alteração na margem de transferência de alguns impostos de arrecadação estadual e federal. No caso dos impostos federais, essa alteração ocorreu no repasse do IPI e do IR, como ilustrado na Tabela 4.

TABELA 4 – Participação por esfera de governo do IPI e do IR antes e depois da Constituição de 1988 (em %)

	Antes da Constituição de 1988			Depois da Constituição de 1988		
	Federal	Estadual	Municipal	Federal	Estadual	Municipal
IR	67,0	16,0 ^(a)	17,0	53,0	24,5 ^(a)	22,5
IPI	67,0	16,0	17,0	43,0	32,0 ^(b)	25,0 ^(b)

Fonte: Giambiagi e Além (1999, p. 195).

(a) Inclui o Fundo Regional para os Estados; (b) Inclui o IPI-exportação.

Observando-se os dados da Tabela 4 percebe-se que, após a Constituição de 1988, os repasses do IR a Estados e Municípios, que antes era de 33%, elevou-se para 47%, restando para o Governo Federal 53% na participação desse imposto. Já, o repasse do IPI, elevou-se de 33% para 57%, restando ao Governo Federal 43%.

Assim, “a distribuição da receita disponível proposta pela Constituição de 1988 caracterizou-se pelo aumento do peso dos municípios em detrimento da União” (MORA, 2002, p. 3).

Considerando que os governos estaduais e municipais estão mais próximos da população e conhecem mais profundamente os problemas locais, o aumento dos repasses foi benéfico. Entretanto, provocou um desequilíbrio nas contas da esfera federal, que teve sua receita disponível reduzida.

Outra mudança importante no regime fiscal brasileiro, que posteriormente gerou uma guerra fiscal entre alguns Estados da federação, foi a junção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) com o Imposto sobre Serviços em alguns dos mais importantes processos de comercialização de serviços¹¹ (ISS), que gerou o Imposto sobre

¹⁰ O golpe militar ocorreu em 1964 e o regime militar perdurou até 1985.

¹¹ De energia elétrica, telecomunicações e transporte interestadual.

Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), cuja fixação das alíquotas ficou a cargo dos Estados.

Como corolário dos desequilíbrios fiscais provocados pelo aumento desses repasses, o Governo Federal viu-se obrigado a criar novos impostos não-transferíveis, reduzindo, dessa forma, a eficiência e a qualidade do sistema tributário brasileiro. Segundo Giambiagi e Além (1999, p. 195):

[...] houve uma tendência de reintrodução pelo Governo Central de impostos cumulativos, principalmente, na forma de contribuições sociais. Alguns exemplos foram a criação da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) em 1989 e o aumento da alíquota da Cofins do nível inicial de 0,5% até 3,0% em 1999, além do aumento do IOF e a criação do IPMF/CPMF. A Cofins – anteriormente FINSOCIAL – por exemplo, diante de seu bom desempenho como geradora de receita, transformou-se em uma das principais fontes de recursos da União. Vale destacar também a criação da contribuição previdenciária do servidor público, que em 1998 atingiu 0,3% do PIB.

Segundo Lanzana (2002), outro ponto relevante é a elevada rigidez dos gastos públicos no Brasil, o que causa uma perda de manobra fiscal por parte do Governo Central. O referido autor ainda ressalta que essa rigidez também é determinada por fatores ligados à Constituição de 1988. Velloso (1993) *apud* Lanzana (2002) constatou que, em 1993, apenas 2,3% da receita do Governo Federal poderia ser operada livremente para fins de manobra fiscal.

O problema do Governo Central que, após a Constituição de 1988 perdeu parte de sua receita anteriormente disponível, se agravou a partir de 1994 com a estabilização econômico-financeira proporcionada pelo Plano Real. Isso devido ao fato de não ser mais possível utilizar-se da inflação, reduzida após a implantação do plano e que corroía o valor real das despesas do Governo Central¹², como meio de “administrar” as contas públicas. Também, após a implantação do Plano Real, o ajuste fiscal necessário, inerente ao próprio plano, ficou, de certa forma, prejudicado pela rigidez dos gastos da União e a conseqüente perda de manobra fiscal por parte do Governo Federal¹³.

Assim, a Constituição de 1988, com o objetivo de consolidar a democracia e aumentar a participação dos Estados e Municípios na receita disponível, elevando os repasses do IR e do IPI, reduziu de forma significativa as receitas disponíveis da União, levando o Governo Federal a criar impostos não transferíveis para fazer frente aos seus gastos, o que prejudicou a qualidade do sistema tributário brasileiro.

2.2 A questão da Previdência Social

O Sistema de Previdência Social do Brasil, aprovado pela Constituição de 1988, trouxe grandes benefícios sociais aos inativos brasileiros. Nesse contexto, foi aprovada a elevação dos benefícios concedidos aos aposentados do meio rural, além da redução em 5 anos da idade de suas concessões de aposentadoria. Segundo Giambiagi e Além (1999), a aposentadoria por tempo de serviço, concedida pela referida Constituição, é

¹² Um exemplo disso se dá quando o pedido de uma verba demora um mês para ser liberado. Quando liberada a verba, a uma inflação mensal em 40%, seu valor real não é mais o mesmo. Esse artifício foi muito utilizado nos períodos de inflação elevada.

¹³ No Capítulo 2 da presente pesquisa, no tópico 2.4.2, serão apresentados alguns meios utilizados pela União a fim de reduzir essa rigidez de gastos.

praticada em pouquíssimos países, como aqueles produtores e exportadores de petróleo¹⁴.

Segundo Najberg e Ikeda (1999), outras modificações com relação à previdência foram estabelecidas pela Constituição de 1988, a saber:

- a criação de regimes jurídicos únicos para os servidores da administração pública direta, das autarquias e fundações públicas;
- os servidores deveriam se aposentar com um benefício no mesmo valor da última remuneração de quando ainda eram da ativa, além de, quando já aposentados, receberem posteriormente as mesmas vantagens daqueles ainda em exercício.

Assim, os Estados e Municípios estabeleceram seus próprios regimes de aposentadoria. Najberg e Ikeda (1999, p. 270) apontam que, em 1999, na maioria dos Estados e Municípios, mais de 40% da folha de pagamentos era constituída apenas por aposentados.

Entretanto, à parte a elevação dos benefícios proporcionados pelo sistema previdenciário brasileiro, a elevação dos gastos com aposentadorias estabelecidos pela nova Constituição não foi acompanhada por um relativo aumento das receitas. O reflexo, após alguns anos, foi uma previdência com dificuldades financeiras em honrar seus compromissos. Somente em 1995, devido ao agravamento dos problemas relacionados à previdência, foi que o governo aprovou algumas reformas.

Assim, entre o início dos anos 80 até a implantação do Plano Real, em 1994, o Brasil viveu diversas situações que mudaram o cenário fiscal nacional: crises externas, a promulgação de uma nova Constituição Federal, diversos planos econômicos e a falta de um eficiente ajuste fiscal. Com a estabilização financeira promovida pelo Plano Real, fez-se necessário a promoção de um eficiente ajuste das contas públicas. A dívida pública elevou-se vigorosamente, principalmente depois do desaparecimento dos *superávits* primários registrados entre 1990-94, da elevação dos gastos com juros da dívida pública e da redução da senhoriagem em face à maior emissão de títulos públicos. Nesse sentido, no próximo capítulo são expostos desenvolvimentos analíticos acerca dos ajustes fiscais necessários à gestão pública do país após a implantação do Plano Real.

3 CONCLUSÃO

Percebe-se que o Brasil passou por um grande desajuste fiscal e financeiro durante a década de 1980. Esse desajuste, em parte, foi conseqüência das duas crises do petróleo (1973 e 1979), da declaração da moratória da dívida externa mexicana, em 1982 e da elevação das taxas de juros que remuneravam a dívida externa brasileira. Outro fator importante foi o paternalismo estatal brasileiro com relação ao setor privado nacional que, por sua vez, contribuiu para o desequilíbrio econômico brasileiro.

Com relação a questão política, ficou evidente que muito pouco foi feito ou, na melhor das hipóteses, foi efetivo no sentido de combater o desajuste fiscal brasileiro.

A Constituição de 1988, por sua vez, na busca pela redemocratização, contribuiu, de certa forma, para o desajuste fiscal brasileiro. Nesse sentido, ficou evidente que o aumento das despesas da Previdência Social não foi acompanhado pelas receitas.

¹⁴ Aqueles “países que se caracterizam por serem grandes produtores e exportadores de petróleo [...] podem se dar ao luxo de manter esse privilégio para sua população, por disporem de condições para isso” (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 220).

Também, relacionado a Constituição de 1988, foi apresentada a piora qualitativa do sistema tributário brasileiro. Já que o Governo Federal criou novos tributos não-transferíveis a fim de aumentar sua receita fiscal.

Por fim, a contribuição da presente pesquisa foi no sentido de apresentar, de forma bastante simples, algumas variáveis macroeconômicas relacionadas à dívida pública e à questão fiscal brasileira, antes da implantação do Plano Real, em 1994.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDIMA, **Séries Históricas - Dívida Pública**. Rio de Janeiro: ANDIMA, 1993.

BAER, W. **A economia brasileira**. 4. ed. São Paulo: Nobel, 1995.

BERTOLLI, S. **Mudanças na indústria brasileira**: uma análise das trajetórias de reestruturação a partir das políticas industriais e tecnológicas. 2003. 192f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2003.

BRUM, A. J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 21. ed. Petrópolis/Ijuí: Vozes/UNIJUI, 1999.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

LANZANA, A. E. T. **Economia brasileira**: fundamentos e atualidade. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MORA, M. **Federalismo e dívida estadual no Brasil**. Texto para Discussão n. 866. Brasília: IPEA, 2002.

NAJBERG, S.; IKEDA, M. Previdência no Brasil: desafios e limites. In: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. (Org.). **A economia Brasileira nos Anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

REGO, J. M.; MARQUES, R. M. (Coord.). **Economia brasileira**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

RIGOLON, F. e GIAMBIAGI, F. A Renegociação das Dívidas e o Regime Fiscal dos Estados. In: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. (Org.). **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

SANDRONI, P. **Novíssimo dicionário de economia**. 6. ed. São Paulo: Best Seller, 2001.