

## A DINÂMICA DA DÍVIDA DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO ENTRE 1980-2003

GALLE, Juliano Morais<sup>1</sup>; BERTOLLI, Sandro<sup>2</sup>

### INTRODUÇÃO

A presente pesquisa busca apontar fatores econômicos, constitucionais, políticos e de expectativa do setor privado que, de certa forma, influenciaram a capacidade do governo de administrar, de forma sadia, a dívida pública brasileira, entre 1980 e 2003. Com esse intuito foram abordados, inicialmente, entre 1980 a 2001, os reflexos dos dois choques do petróleo (1973 e 1979), a crise da dívida externa no início da década de 1980, a Constituição de 1988, o Plano Real, as privatizações da década de 1990 e a iniciativa do Governo através de planos de estabilização, reformas institucionais e a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal no sentido de atingir o equilíbrio fiscal. Um outro fator de extrema relevância na dinâmica da dívida pública brasileira foi o (des) compromisso do Governo brasileiro, durante alguns períodos, frente aos elevados déficit operacionais registrados e a forma de financia-los.

No que tange a crise da dívida externa brasileira no início da década de 1980, a pesquisa buscou apontar os reflexos causados pelos dois choques do petróleo e pela decretação, em 1982, da moratória mexicana que, de certa forma, aumentaram a dívida externa brasileira e geraram dúvidas quanto a capacidade, por parte dos países em desenvolvimento, de pagamento de seus compromissos financeiros. *Grosso modo* esses reflexos causaram a elevação dos juros da dívida

---

<sup>1</sup> Bacharel em Economia/FIAET-PP – e-mail: 508485@unitoledo.br

<sup>2</sup> Orientador e Professor do Curso de Economia/FIAET – e-mail: sandro@unitoledo.br

externa, a diminuição da oferta de novos empréstimos e cobrança da dívida ainda pendente.

O Brasil, que conviveu durante muitos anos sob uma ditadura militar (1964 a 1985), após a redemocratização viu a Constituição de 1988 como um meio de consolidação da democracia brasileira. Entretanto essa nova Constituição contribuiu, posteriormente, para o surgimento de um desajuste dos sistemas tributário e previdenciário brasileiro.

O Plano Real, implantado em 1994, com o objetivo de acabar com o processo inflacionário brasileiro teve um reflexo negativo quanto os patamares da dívida pública nacional. Muito mesmo pelo sua lógica, dependente do capital externo no sentido de equilíbrio do Balanço de Pagamentos, levou a um crescimento dessa dívida.

Ao contrário, as privatizações da década de 1990 contribuíram muito para a redução da dívida pública brasileira, mesmo assim, seria necessário medidas para que essa dívida não crescesse após o período das privatizações.

Assim, foram implantados vários planos de contenção fiscal como o Plano de Ação Imediata (PAI), em 1994, o Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), em 1998, e o Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira, a partir de 1997. Vale ressaltar a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, que buscou o ajuste fiscal também a partir das esferas municipais.

Algumas reformas estruturais também deviam ser realizadas no sentido de conter a elevação da dívida pública brasileira. Com esse intuito a presente pesquisa

procurou abordar a reformas da Previdência, Tributária e Administrativa relacionando-as à dinâmica dessa dívida.

Em se tratando dos déficits públicos, com ênfase no conceito operacional, durante a década de 1980 se observou dentro do Governo brasileiro uma discussão entre economistas ortodoxos e heterodoxos a esse respeito, o que gerou grandes variações nos patamares do déficit gerado pelo setor público brasileiro nesse período. Entretanto, no início dos anos 90, já no governo Collor, se observou um empenho do Governo no combate ao déficit público que chegou a apresentar resultados de superávit. A partir da implantação do Plano Real, até 1999, o déficit público brasileiro, em seu conceito operacional, voltou a crescer até o ponto em que apresentou valores semelhantes àqueles registrados na década de 1980.

O financiamento dos déficits, ora por meio da emissão monetária, ora através da emissão de títulos públicos também teve grande importância na dinâmica da dívida pública brasileira durante o período analisado, entre 1980-2001.

Finalmente, entre 2002 e 2003, se analisa o perfil da dívida pública brasileira referente a prazos de vencimento e indexadores dos títulos públicos. Também é apontada a busca por parte do Governo pela melhora do perfil de sua dívida.

Para a análise empreendida na presente pesquisa, houve a necessidade de dividi-la em três capítulos, além desta introdução. No Capítulo 1 são apresentados os reflexos, sobre a dívida pública brasileira, dos dois choques do petróleo e da crise da dívida externa no início da década de 1980. Também são apresentados, no mesmo capítulo os reflexos, sobre a Dívida Pública, da Constituição de 1988. No Capítulo 2, são analisados diversos aspectos inerentes ao Plano Real e como o Governo buscou

evitar a “explosão” da dívida pública. No Capítulo 3 foi feita uma análise do perfil da Dívida Pública brasileira entre 2002 e 2003, com relação aos prazos de vencimento e indexadores dos títulos emitidos pelo Governo. Finalmente, na última parte do trabalho são apresentadas algumas notas conclusivas a partir do arcabouço arrematado ao longo da pesquisa.

## **OBJETIVO DA INVESTIGAÇÃO**

A escolha do tema foi consequência do objetivo de avaliar os impactos que algumas crises externas e internas, bem como a implantação de Plano Real, as privatizações da década de 1990 e a Constituição de 1988 tiveram sobre a dinâmica da dívida pública brasileira entre 1980-2003 e como o Governo agiu para evitar a “explosão” dessa dívida.

## **METODOLOGIA UTILIZADA**

Para os dois períodos apresentados nos capítulos 1 e 2, que englobam, juntos, o período de 1980-2001, a pesquisa foi fundamentada em bibliografia disponível sobre o assunto (documentação secundária) além da base de dados disponível no site do Banco Central do Brasil. No capítulo 3, último período apresentado, entre 2002-2003, além dos dados disponibilizados pelo Banco Central e das fontes secundárias, a presente pesquisa foi fundamentada no Relatório Anual da Dívida Pública (2003), disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

## **PRINCIPAIS RESULTADOS / PRINCIPAIS CONCLUSÕES**

A dinâmica da dívida pública brasileira, entre o período 1980-2003, apresentou grandes variações devido a diversos fatores: institucionais, planos de estabilização, choques externos, compromisso governamental no sentido de combater o déficit público, meios de financiamento desse déficit, mudanças na política cambial etc.

No início da década de 1980, se observou um crescimento da dívida pública até meados dessa mesma década. Entretanto, na segunda metade da década de 1980 a dívida pública brasileira teve tendência de queda até a implantação do Plano Real. A partir de então observou-se um grande aumento da dívida do setor público brasileiro que, posteriormente, foi contido pela adoção de medidas contracionistas. Considerando-se o desequilíbrio macroeconômico em que o país se encontrava, os resultados alcançados evitaram a “explosão” da dívida pública brasileira. Porém, as peculiaridades dessa dívida estão longe daquilo considerado ótimo. Os patamares da dívida pública brasileira com relação ao PIB são menores que os de alguns países desenvolvidos. Contudo, o perfil dessa dívida, de curto prazo e remunerada a elevadas taxas de juros, é o grande causador de desequilíbrios fiscais e/ou de perdas da capacidade estatal frente aos problemas econômicos e sociais latentes.

Esse perfil da dívida pública brasileira, que a torna demasiadamente onerosa ao Governo, é conseqüência, em parte, dos problemas de perda de credibilidade que o Brasil sofreu, sobretudo, durante a década e 1980 e início da década de 1990 e do

desequilíbrio de algumas variáveis macroeconômicas, como aquelas ligadas a questão fiscal e ao setor externo por exemplo.

O Governo tem por objetivo melhorar o perfil da dívida pública a fim de reduzir seu custo. Nesse sentido, é de grande importância que a política econômica brasileira busque a estabilidade das variáveis macroeconômicas e a responsabilidade política frente aos rumos tomados pelo Estado.

Finalmente, a contribuição da presente pesquisa deu-se no sentido de apresentar a grande relação existente entre a questão fiscal, as variáveis macroeconômicas externas e internas e a capacidade de ação do Estado na contribuição para com o desenvolvimento do país.