

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

A Importância da DRU para a Macroeconomia Brasileira

Beatriz Landeira Ferreiro

Nº de matrícula: 0311804

Orientador: Luiz Roberto Azevedo Cunha

Junho de 2008

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

A Importância da DRU para a Macroeconomia Brasileira

Beatriz Landeira Ferreiro

Nº de matrícula: 0311804

Orientador: Luiz Roberto Azevedo Cunha

Junho de 2008

“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor”.

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor”.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer a Deus e a minha família que foram sempre fonte de força e estímulo para que eu chegasse até aqui. Aos meus amigos e principalmente aos colegas de faculdade pelo apoio e diversão nos momentos de descontração.

Agradeço a todos os professores e funcionários do Departamento de Economia da PUC-Rio por toda ajuda e excelência no atendimento e ensino. Particularmente ao Professor Luiz Roberto Cunha pela orientação do presente trabalho assim como principal colaborador no despertar do gosto pela análise de políticas fiscais..

SUMÁRIO	Página
1. INTRODUÇÃO	7
2. A CONSTITUIÇÃO DE 1988	9
3. O PERÍODO PRÉ - PLANO REAL	12
3.1. O descontrole da inflação	12
3.2. A necessidade de ajuste fiscal	15
4. FUNDO SOCIAL DE EMERGÊNCIA COMO PEÇA DO AJUSTE FISCAL PROVISÓRIO	18
4.1. O Plano Real e o ajuste fiscal “frouxo” (1994-98)	18
4.2. Conseqüências da fragilidade fiscal (1999-2002)	29
4.3. O desgaste do mesmo padrão de ajuste (2003-06)	37
5. CONCLUSÃO	45
6. BIBLIOGRAFIA	46

ÍNDICE DE TABELAS**Página**

Tabela 2.1: Recursos Tributários nos três níveis de governo	10
Tabela 2.2: Contabilidade dos três níveis de governo (1970 e 1991)	11
Tabela 4.1.1: Medidas adotadas para controlar as finanças e endividamento dos governos subnacionais	27
Tabela 4.2.1: Metas de superávit primário acordadas com o FMI e resultados alcançados – 1999-2002 (em % do PIB)	30
Tabela 4.2.2: Principais mudanças na área fiscal no período de 1999-2002	31
Tabela 4.3.1: Principais mudanças na área fiscal no período de 2003-06	42

ÍNDICE DE GÁFICOS

Gráfico 3.1: Comportamento da Inflação Mensal – IGP-DI 1985-1996 (%)	13
Gráfico 4.1.1: Efeito Tanzi às avessas	20
Gráfico 4.1.2: Itens da despesa federal - 1994-1998 (% do PIB)	21
Gráfico 4.1.3: Dívida líquida do setor público (DLSP) - 1993-99 (em % do PIB)	22
Gráfico 4.1.4: Evolução da carga tributária por esfera de governo – 1993 e 1998 (em % do PIB)	24
Gráfico 4.1.5: Distribuição federativa da arrecadação direta – 1993 e 1998	25
Gráfico 4.1.6: Distribuição federativa da receita disponível – 1993 e 1998	26
Gráfico 4.2.1: Evolução da carga tributária por esfera de governo – 1998-2002 (% do PIB)	30
Gráfico 4.2.2: Decomposição do aumento da carga tributária federal – 1998-2002 (em % do PIB)	33
Gráfico 4.2.3: Variação da carga tributária e superávit primário (em % do PIB - exclusive estatais)	34

Gráfico 4.2.4: Contribuição da seguridade social para a expansão das despesas primárias do governo federal – 1998 e 2002 (% do PIB)	35
Gráfico 4.2.5: Composição das despesas federais – 1998-2002	36
Gráfico 4.3.1: Evolução da carga tributária por esfera de governo – 2002 e 2005 (% do PIB)	38
Gráfico 4.3.2: Decomposição do aumento da carga tributária federal – 2002-05 (% do PIB)	39
Gráfico 4.3.3: Contribuições sociais e gastos com seguridade social e seguro-desemprego – 2002-05 (% do PIB)	40
Gráfico 4.3.4: Evolução dos investimentos federais – 2002-05 (% do PIB)	40
Gráfico 4.3.5: Evolução do superávit primário do setor público – 2002-05 (em % do PIB)	41

1. Introdução

A Constituição de 1988 criou um federalismo fiscal atravessado e aumentou as vinculações de receitas a determinadas despesas, que é uma forma nada civilizada de estabelecer prioridades. A descentralização de receitas fortaleceu os municípios, mas agravou os desequilíbrios orçamentários da União e levou ao excesso de rigidez orçamentária.

Apesar de hoje ser um assunto bem conhecido, ainda é importante aprofundar-se na questão do excesso de rigidez do orçamento da União. O excesso de vinculações passou a ser preocupante a partir de 1993, às vésperas da implementação do Plano Real e da necessidade de ajuste fiscal, já que se esperava que a erosão das despesas orçamentárias do governo pela inflação fosse extinta.

A preocupação vinha do fato de o processo orçamentário federal contar com um grande volume de vinculações que representavam uma grande dificuldade à realização de cortes orçamentários quando fossem necessários. Para tentar diminuir o problema, uma medida de desvinculação de parte das receitas por tempo determinado foi aprovada por Emenda Constitucional. Tal medida, conhecida inicialmente por Fundo Social de Emergência (FSE), e hoje por Desvinculação de Recursos da União (DRU), consiste em uma desvinculação genérica de 20% sobre todos os tributos e taxas, deixando de fora as transferências a estados e municípios.

Além da parcela que a União transfere para estados e municípios, existem outras vinculações de receita. A COFINS, o PIS/PASEP, a CSLL, a contribuição ao INSS, entre outras contribuições, são vinculadas à seguridade social. Para a educação, 18% das receitas líquidas. Além da CPMF, que até dezembro de 2007, era vinculada à saúde, à Previdência Social e ao Fundo de Combate à Pobreza. Visto isso, pode-se dizer que resta muito pouco para que as autoridades econômicas realizem política fiscal.

Somente a DRU não é capaz de solucionar o elevado grau de rigidez que o orçamento da União apresenta. As transferências a estados e municípios; os gastos com pessoal e encargos; e a principais despesas rígidas do OCC (outras despesas de custeio de capital) estão livres do efeito da inflação que fazia com que elas assumissem valores relativamente baixos desde 1994.

Após a implementação do Plano Real, com a redução da inflação e com a recomposição dos salários do funcionalismo público e dos benefícios previdenciários pagos pelo INSS, ficou cada vez mais difícil efetuar cortes orçamentários para ajudar o

ajuste fiscal iniciado em 1998. Assim, os elevados superávits primários obtidos, desde então, graças às receitas extraordinárias têm sido motivo de preocupação.

Este trabalho irá analisar como a Constituição de 1988 contribuiu para o excesso de vinculações que o orçamento da União apresenta, discutirá sobre a necessidade de ajuste fiscal com a implementação do Plano Real, e irá debater as tentativas de ajuste feitas de 1994 até o ano de 2006.

2. A Constituição de 1988

A Constituição de 1988 inaugurou uma nova etapa do federalismo fiscal brasileiro. Os pedidos de descentralização das receitas públicas feitos por estados e municípios foram atendidos na nova Carta. Porém, as dificuldades para fazer com que a descentralização das receitas fosse acompanhada de uma descentralização dos gastos públicos, sobretudo no campo das políticas sociais, provocaram desequilíbrios fiscais.

A nova Constituição é o resultado de um processo que se iniciou bem antes de sua publicação. O próprio regime militar foi acompanhado de pressões de governadores e prefeitos por maior autonomia financeira e, após a recuperação da autonomia política de estados e municípios em 1982, essas pressões aumentaram. As demandas por autonomia financeira ganharam ainda mais força com a aproximação da sucessão presidencial em 1985, quando o país passava por uma transição do autoritarismo para a democracia, com o argumento de que era essencial para a autonomia federativa.

A longa duração do regime militar e as reformas centralizadoras por ele promovidas aumentaram o desejo de descentralização. A Assembléia Constituinte instalada no início de 1986 foi dominada por esse desejo em relação à questão tributária. Porém, a ruptura institucional não foi suficiente para alterar hábitos e costumes das decisões políticas dessa área. A autonomia financeira dada a estados e municípios pela nova Constituição foi confundida com liberdade para gastar sem a equivalente responsabilidade de tributar. A descentralização não contribuiu, portanto, para a construção de um novo federalismo.

Com a crise econômica brasileira, tornou-se mais difícil corrigir os desequilíbrios causados pelas reformas tributárias da nova Constituição. O comportamento das receitas do setor público foi visivelmente afetado pelas elevadas taxas de inflação que resistiram a todas as tentativas de combatê-las até a chegada do Plano Real. Esse cenário serviu para esfriar o movimento da descentralização.

A permanência das dificuldades econômicas, o calendário político¹ e o agravamento da crise fiscal dificultaram a continuidade do processo de fortalecimento do regime federativo iniciado com a Constituição de 1988. Entre 1989 e 1992, a carga

¹ No curto período pós-Constituição foram realizadas três eleições nacionais: para presidente em 1989, para governadores e Congresso em 1990 e para prefeitos em 1992.

tributária nacional, inclusive as contribuições previdenciárias, foi menor que no início da década de 70. A esperança de que a descentralização das receitas fosse acompanhada de uma também descentralização dos encargos públicos não se tornou realidade.

De acordo com a tabela 2.1, a participação dos estados e municípios na receita tributária nacional em 1992 foi bem superior aos níveis de 1989, devido às modificações aprovadas pela Constituição. Porém, esse aumento não foi suficiente para impulsionar um processo de descentralização dos gastos.

Tabela 2.1: Recursos tributários nos três níveis de governo

Arrecadação própria			Receita disponível			Carga Tributária	
Ano	União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios	% do PIB (*)
1960	63,9	31,3	4,7	59,4	34	6,5	17,4
1980	72,8	24	3,2	66,2	24,3	9,5	22,4
1989	65,4	31,7	2,9	57,3	19,8	12,9	20,6
1992	62,2	32,3	5,5	52,2	31	16,9	23,7

Fonte: AFONSO, José Roberto. Divisão nacional dos recursos tributários pelos três níveis de governo, dez. 1993. Mimeo.

(*) Inclui impostos, taxas e contribuições, inclusive para a seguridade social.

Ao mesmo tempo em que estados e municípios se beneficiaram da descentralização tributária, tiveram também que enfrentar pressões de aumento em seus gastos. De um lado estava a sindicalização dos servidores públicos, garantida pela nova Constituição, que passava a demandar recomposição salarial. Do outro, estavam as crises econômicas persistentes que contribuíram para o aumento de verbas para programas sociais. Assim, em 1991, as despesas de consumo de estados e municípios subiram para 9,6% do PIB (contra 6,3% em 1970), equivalente crescimento tiveram os gastos com o funcionalismo (6,5% do PIB em 1991 contra 4,7% em 1970). Existem duas interpretações para essa equivalência de crescimento: a de que o incremento dos gastos de consumo e de pessoal de estados e municípios reflete os vícios de descentralização (empreguismo e clientelismo); e a interpretação de que ele era evidência de maiores responsabilidades sociais devido à redução dos gastos pelo governo federal nessa questão.

Tabela 2.2: Contabilidade dos três níveis de governo (1970 e 1991)

Itens	Governo Federal		Estados		Municípios	
	1970	1991	1970	1991	1970	1991
Receitas correntes	17,3	18,6	11,3	11,2	1,8	5,5
Próprias	-	-	10,1	9,3	1,1	2
Transferidas	-	-	1,2	1,9	1,7	3,5
Despesas correntes	15	16,4	7,9	9,1	1,6	4,3
Consumo	5	5	4,9	5,6	1,4	4
Pessoal	3,5	2,7	3,9	4,2	0,8	2,3
Investimentos	1,6	0,7	1,9	0,9	1	1,3

Fonte: AFONSO, José Roberto. Descentralização fiscal na América Latina: estudo de caso do Brasil, nov. 1993. Mimeo.

A dificuldade de definir as responsabilidades da União, dos estados e dos municípios impossibilitava a recomposição de um equilíbrio federativo. Ou se redefiniam competências no âmbito da Federação ou se estaria criando um déficit estrutural grave, que ameaçaria a estabilidade e o desenvolvimento do país. Este equilíbrio dependia da superação dos conflitos quanto à repartição dos recursos fiscais.

Assim, notamos que esta nova etapa do federalismo fiscal, inaugurada pela Constituição de 1988, seria um tanto equivocada devido ao aumento das vinculações a determinadas despesas. A descentralização de receitas fortaleceu estados e municípios, mas agravou os desequilíbrios orçamentários da União e levou a rigidez orçamentária. Esse regime fiscal doentio, herdado pela nova Constituição é considerado, até hoje, um obstáculo à retomada do crescimento sustentável.

3. O período pré – Plano Real

A primeira metade dos anos 90 é marcada pela posse do primeiro presidente brasileiro eleito pelo voto direto desde 1960. A inflação já havia passado dos 80% ao mês e a economia se encontrava estagnada já há uma década. Nesse contexto, é eleito o presidente Fernando Collor de Mello.

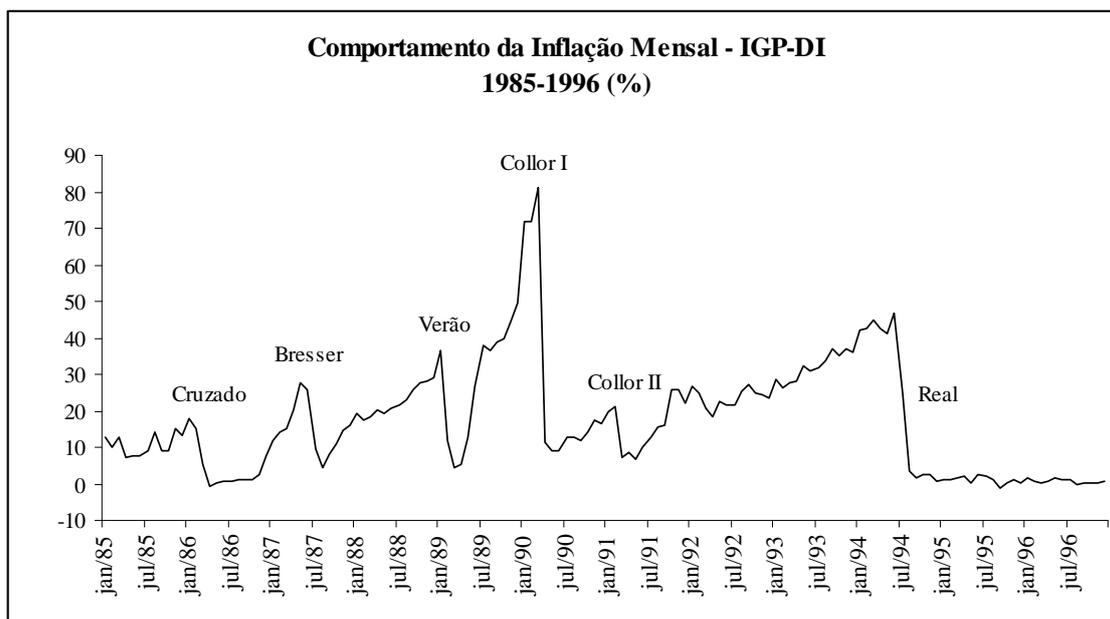
As reformas propostas por Collor romperam com o modelo brasileiro de crescimento com elevada participação do Estado. No período de 1990-94 a abertura comercial e financeira, e o processo de privatização deram seus primeiros passos. Os planos Collor I e II fracassaram em eliminar a inflação e resultaram em recessão e perda de credibilidade das instituições de poupança. Fernando Collor de Mello foi destituído do poder no final de 1992, após escândalos e revelações de esquemas de corrupção e dois planos econômicos mal-sucedidos.

Itamar Franco toma posse da presidência da República e continua o processo de reformas. O mais importante ocorrido no período do novo presidente foi o lançamento do programa de estabilização que acabaria com 30 anos de indexação da economia brasileira. A Unidade Real de Valor (URV) foi o instrumento que permitiu essa desindexação, porém a consolidação da estabilidade exigia um ajuste fiscal como veremos a seguir.

3.1. O descontrole da inflação

O modelo de crescimento brasileiro até os anos 70 teve certa convivência com a inflação, sobretudo após a implantação de um sistema de indexação em 1964. A alta participação do Estado e a inflação persistente foram questionadas no final dos anos 70 e início dos anos 80 com o segundo choque do petróleo e dos juros internacionais seguidos de uma crise de liquidez externa (moratória do México em 1982) e de uma crise fiscal com conseqüências sobre o processo inflacionário.

Os sucessivos fracassos no combate à inflação agravaram a crise financeira do Estado. De 1986 a 1991, a economia brasileira passou por cinco choques (Plano Cruzado, Bresser, Verão, Collor I e Collor II).

Gráfico 3.1:

Fonte: GIAMBIAGI, FÁBIO; *Economia Brasileira Contemporânea (1945 – 2004)*. (Rio de Janeiro: Elsevier, 2005).

O Plano Collor I foi lançado em março de 1990. O cruzeiro foi reintroduzido como padrão monetário e foi implementado um congelamento de preços de bens e serviços. Porém, esta última medida foi desrespeitada devido à falta de credibilidade após vários choques semelhantes e não caracterizou o plano.

Em relação à questão fiscal, o Plano Collor I aumentou a arrecadação através da criação de novos tributos, aumento do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o aumento do Imposto sobre Obrigações Financeiras (IOF). Também suspendeu benefícios e incentivos fiscais não garantidos pela Constituição, reduziu prazos de recolhimento e implantou uma série de medidas de combate a sonegação. Reduziu também o número de ministérios, extinguiu autarquias e fundações e, demitiu funcionários. Implementou-se ainda um regime de câmbio flutuante.

Na área financeira ocorreu a mudança mais traumática: o seqüestro de liquidez. Todas as aplicações financeira acima de NCr\$ 50.000 (cerca de US\$ 1.200 ao câmbio da época) foram bloqueadas por um prazo de 18 meses. O governo devolveria os cruzeiros novos bloqueados, transformados em cruzeiros em 12 prestações iguais e sucessivas a partir de setembro de 1991, com correção monetária mais juros de 6% ao ano.

O Plano Collor I foi muito criticado. O bloqueio dos recursos tirou a confiança dos poupadores em investimentos no sistema financeiro, com graves conseqüências para o país. O limite imposto foi tão baixo que prejudicava também os pequenos poupadores e a remuneração era inferior a de várias outras aplicações. Também foi questionado o congelamento de preços, devido ao seu desgaste público; o ajuste fiscal, que era baseado na ampliação de receitas e não em cortes de gastos; e o caráter recessivo do plano.

A maior crítica era a confusão sobre “fluxo e estoque” do Plano. O bloqueio dos ativos monetários restringia apenas o estoque de moeda indexada, mas não eliminava seu fluxo, que era o processo que a criava. De acordo com a teoria quantitativa da moeda, é o fluxo de moeda que gera inflação e não seu estoque, tornando o plano inconsistente.

O Plano Collor I conseguiu baixar a inflação dos 80% ao mês para aproximadamente 10% ao mês com forte retração da economia. Contudo, a inflação voltou a se acelerar ao longo do ano. E em fevereiro de 1991 foi lançado o Plano Collor II com o objetivo de conter a inflação que rodeava os 20% ao mês.

Neste novo Plano, o controle da inflação seria alcançado pela racionalização de gastos nas administrações públicas e pelo corte das despesas. O Plano propôs dar fim à indexação, que era vista como a grande causa da inflação. Foi extinto o BTN (Bônus do Tesouro Nacional), que era a base para a indexação dos impostos e também todos os fundos de investimento de curto prazo. Criou-se o Fundo de Aplicações Financeiras (FAF), que teria por rendimento a Taxa Referencial (TR), baseada em uma média das taxas do mercado interbancário. Com a TR, em vez de a indexação se basear em movimentos da inflação passada, como no mecanismo de correção monetária, ela embutia expectativas de inflação futura. Itamar Franco chamou esse processo de “neogradualismo”, a memória inflacionária ou o componente auto-regressivo da inflação teria pouca influência sobre a inflação corrente.

O neogradualismo partiria do princípio de que as pessoas observam o comportamento fiscal corrente do governo e dele deduzem suas expectativas de inflação. Assim, cortes fiscais baixariam a inflação e isso geraria mais credibilidade e oportunidade de fazer mais cortes fiscais, o que, por sua vez, dá mais credibilidade e baixariam a inflação, como num “círculo virtuoso”. Contudo, o neogradualismo não funcionou. Ele possibilitou a queda da inflação durante alguns meses, porém, os

escândalos políticos que levaram ao impeachment do Presidente Collor, inviabilizaram qualquer política econômica que dependesse da credibilidade do governo.

3.2. A necessidade de ajuste fiscal

A implementação de vários instrumentos introduzidos na Constituição de 1988 teria um grande impacto em certos itens de despesa pública, principalmente na área federal, alterando a configuração do orçamento que sofreu com o efeito corrosivo da inflação sobre os gastos até 1994.

Devido a esses instrumentos, praticamente 80% da receita de impostos e contribuições ficaram amarrados a alguma área ou finalidade específica. Na maioria dos casos, os recursos só poderiam ser usados em atividades como investimentos ou programas de duração continuada, mas nunca em pessoal (ativo ou aposentado). Estes últimos gastos ficaram conhecidos como “OCC”, Outros Custeios e Capital.

Somente em um caso foi permitido usar receitas vinculadas na cobertura de pessoal, ativo ou inativo: educação. Isso porque, nessa área predominam as despesas com pessoal.

O excesso de vinculações do orçamento criou um problema básico: os recursos viáveis eram insuficientes para cobrir a despesa com pessoal (exceto o da área de educação, que poderia ser paga com receita vinculada), o OCC e, ainda, alcançar o superávit primário.

Até o Plano Real, como o Ministério da Fazenda, preocupando-se com a estabilidade de preços, nunca aceitaria que parcela de despesa com pessoal fosse paga com emissão de títulos públicos, decretou-se a inoperância do Orçamento da Seguridade Social, OSS, e mais vastamente, do próprio Orçamento Geral da União.

O financiamento dos desembolsos de pessoal foi prioridade do Tesouro Nacional que passou a atrasar liberações de caixa onde fosse possível (inclusive as destinadas a gastos em OCC do orçamento, como o da seguridade social, incluindo saúde) e deixou que as dotações orçamentárias dos setores menos protegidos politicamente fossem corroídas pela hiperinflação pós-1988. Assim, em outro suborçamento, eram transferidos recursos do OSS para pagamento de pessoal.

Devido à necessidade de cumprir a lei ao definir a proposta orçamentária, subestimavam-se as despesas com pessoal e superestimavam-se as receitas. A execução de caixa faria os ajustes necessários com a ajuda da inflação.

A despesa com pessoal de todos os níveis de governo seria pressionada na virada dos anos 1994 e 1995. O Plano Real havia reduzido radicalmente a inflação, porém, os agentes ainda tinham dúvidas se esse resultado se manteria por muito tempo.

De acordo com Raul Velloso², até o início do Plano Real, os dirigentes do setor público, para ficar bem com os servidores, reajustavam exageradamente os salários em final e início de mandato, e deixavam a inflação cortar os salários reais nas fases intermediárias, na chamada lei de arrocho salarial alternado. Assim, a curva de salários reais continha várias seções em forma de “u”, com intervalos de quatro ou cinco anos, de acordo com a duração dos mandatos dos presidentes ou governadores. E isso sugeria que os valores médios reais da despesa com pessoal se alteravam pouco entre os mandatos.

Velloso afirma ainda que a inflação foi um dos responsáveis pelos resultados primários favoráveis pré-1994. De 1985 a 1990, o superávit primário médio foi de 1,3% do PIB. De 1991 a 1993, 2,6% do PIB. E de 5,3% do PIB em 1994, ano que ainda prevalecia a hiperinflação.

No segundo semestre de 1994, foram concedidos elevados reajustes salariais devido às dúvidas que os dirigentes ainda tinham sobre o futuro do Plano Real e à falta de compromisso destes com os próximos administradores públicos, tanto na União como nos estados.

Com a manutenção da inflação em níveis baixos, os salários dos servidores deixaram de ser corroídos e a despesa média com pessoal da União aumenta 33% no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso em relação à média do mandato anterior.

Com o lançamento do Plano Real, para a definição de um orçamento da União que fosse compatível com as estimativas realistas de despesas e receita com inflação baixa, o governo propôs ao Congresso, a criação de um instrumento de desvinculação de receitas que imprimisse maior flexibilidade ao orçamento.

² Em seu artigo *Ajuste incompleto retarda recuperação da economia brasileira*, de agosto de 2001.

A idéia original era compor um fundo de desvinculação de receitas que abrigasse certo percentual dos tributos cobrados pela União (sugeriu-se 20% do total), para que fosse usado livremente, inclusive no pagamento de parcela do serviço da dívida.

Na realidade, se queria introduzir no orçamento de forma explícita, a realocação de receitas vinculadas que o Tesouro Nacional costumava fazer no passado, com a ajuda da hiperinflação, atrasando a liberação de certas despesas.

Esse novo mecanismo de desvinculação de receitas da União não impedia que o governo aumentasse seus gastos, porém, evitava o envio de orçamentos que não condissessem com a realidade. Tal situação, se não fosse evitada, colocaria em risco o sucesso do novo plano de estabilização.

4. Fundo Social de Emergência como peça do ajuste fiscal provisório

4.1. O Plano Real e o ajuste fiscal “frouxo” (1994-98)

A revisão do texto constitucional prevista para o final de 1993 foi adiada por seis meses devido a não existência de um projeto mínimo para que se iniciassem os debates e à proximidade das eleições. Assim, a possibilidade de correção dos problemas colocados pela Constituição de 1988 se desfez.

O governo então realizou um ajuste fiscal provisório já que não podia contar com reformas constitucionais e estava diante de uma ameaça de um novo processo hiperinflacionário. Para o autor Fernando Rezende³, tal ajuste, realizado em 1994 para o lançamento do Plano Real, tinha como principais peças:

- O Plano de Ação Imediata (PAI), lançado em junho de 1993. Voltado para a racionalização dos gastos públicos, o aumento das receitas e dar maior disciplina às finanças dos governos subnacionais já que os bancos estaduais permitiam praticamente operar sem restrições orçamentárias.
- A criação da IPMF (imposto provisório incidente sobre a movimentação financeira ou a transmissão de ativos financeiros), aprovada em março de 1993 para ser cobrada até dezembro de 1994 à alíquota de 0,25%. Esse imposto aumentaria a participação dos tributos dessa natureza na carga tributária nesse ano já que era de incidência cumulativa.
- O aumento das alíquotas do imposto de renda das pessoas físicas (IRPF) de 10% para 15% e de 25% para 26,6% e a criação de uma alíquota extra de 35% que vigoraria no biênio 1994/1995.
- A criação do Fundo Social de Emergência (FSE), aprovada por emenda constitucional em março de 1994. O FSE tinha como objetivo reduzir o grau de enrijecimento do orçamento da União, autorizando-a a desvincular 20% da arrecadação de impostos e contribuições sociais de sua competência. Essa desvinculação prejudicou estados e municípios e as políticas sociais que recebiam esses recursos.

Com esse ajuste fiscal, que seria provisório, o Plano Real teve como base a administração do câmbio, a manutenção de elevadas taxas de juros para manter o

³ No livro *O dilema fiscal: remendar ou reformar?*, (Rio de Janeiro: FGV, 2007).

controle da demanda interna e atrair capital estrangeiro para o país e a rápida abertura comercial para aumentar a concorrência internacional na economia brasileira e combater a inflação.

Houve rápida queda da inflação associada ao crescimento da economia, que atingiu o nível de 5,85% do PIB em 1994 e um salto da carga tributária bruta de 25,3% do PIB para 29,7% no mesmo ano, ambos favorecidos pelo ajuste fiscal provisório. Além disso, o FSE propiciou maior flexibilidade orçamentária dando ao governo federal maior liberdade de operar o orçamento de acordo com suas necessidades e compromissos.

Após dois anos consecutivos de déficits operacionais, o setor público passou a registrar superávit primário de 5,21% do PIB em 1994 (mais que o dobro de 2002).

Porém, esses ganhos não persistiram. A implementação de uma política fiscal frouxa junto com a sobrevalorização do câmbio e a manutenção de altas taxas de juros provocou um aumento dos desequilíbrios financeiros do setor público e das contas externas.

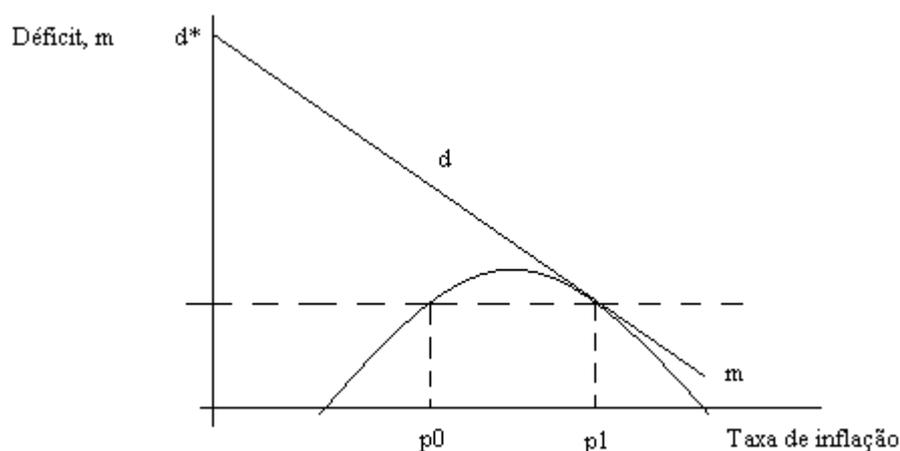
Em relação às contas públicas, a extinção do imposto inflacionário acabou com a erosão pela inflação das despesas orçamentárias dos vários níveis de governo, perdendo-se assim, um importante instrumento de redução real dos gastos e de ajustamento de contas. Foram perdidas também as expressivas receitas obtidas nos anos de alta inflação por meio de aplicações no sistema financeiro. O “efeito Tanzi às avessas” agravou a realidade orçamentária de todos os níveis de governo.

De acordo com a autora Lavínia Barros de Castro⁴, podemos entender o “efeito Tanzi às avessas” como uma adaptação do modelo da Curva de Laffer da inflação, em que a alíquota do imposto é a taxa de inflação (p) e a receita do governo é o imposto inflacionário (m). O imposto inflacionário corresponde a demanda real de moeda multiplicada pela taxa de inflação $[(M/P)(P'/P)]$, onde M é o estoque de moeda, P é o nível de preços e o P' representa a derivada de P em relação ao tempo. O comportamento da curva m é definido por quanto à elevação da taxa de inflação (eixo horizontal do gráfico) provoca uma retração da demanda por moeda (já que está perdendo valor real), explicando o crescimento a taxas decrescentes no lado esquerdo do gráfico. A partir de certo ponto, a elevação da inflação reduz o valor do imposto, ao invés de aumentá-lo, porque a demanda por moeda cai mais do que

⁴ No livro *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*, (Rio de Janeiro: Elsevier, 2005).

proporcionalmente ao aumento da inflação. A reta d representa o efeito da inflação sobre o déficit público (“Efeito Tanzi às avessas”) e é negativamente inclinada. Seu formato é tal que, com a inflação igual a zero, o déficit assume seu valor potencial, d^* e decresce linearmente com o aumento da inflação. Essa relação valeria para os países que, como o Brasil, possuem receitas fiscais melhor indexadas do que seus gastos (ao contrário do Efeito Tanzi tradicional).

Gráfico 4.1.1: Efeito Tanzi às avessas



Fonte: CASTRO, Lavínia Barros de; Privatização, Abertura e Desindexação: a primeira metade dos anos 90. Em: Economia Brasileira Contemporânea. Elsevier, 1995.

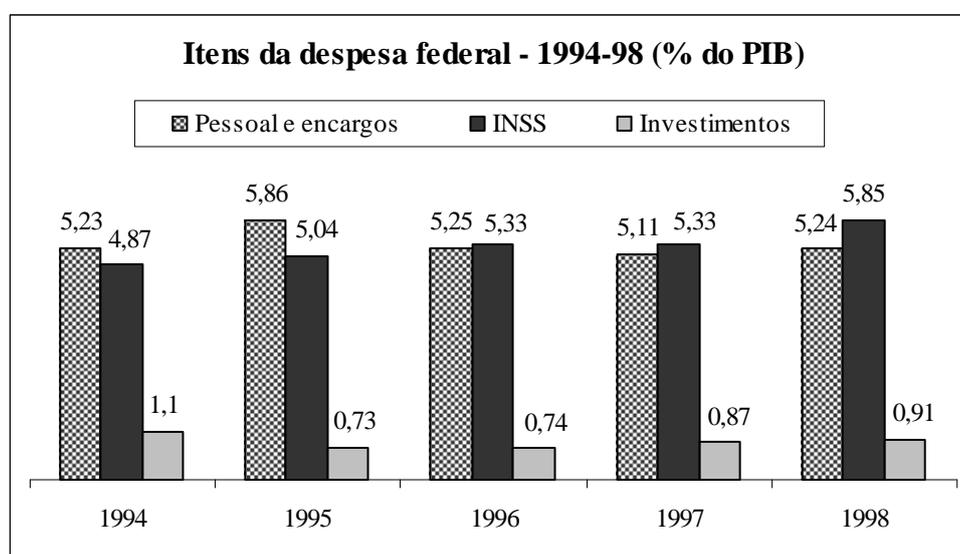
Em princípio, tendo em consideração apenas a curva m , bastaria uma reforma monetária, que atrelasse a moeda doméstica a alguma outra moeda internacional, para reduzir a inflação do ponto p_1 para p_0 , sem que nenhuma medida fiscal fosse necessária. O que acontece é que, no caso do modelo que inclui a reta d , no ponto p_0 o déficit (medido pela projeção da curva d sobre o eixo vertical) seria superior ao imposto inflacionário arrecadado com essa taxa de inflação. A inflação, no intuito de fazer com que o valor do imposto inflacionário se adaptasse à necessidade de financiamento do setor público, se aceleraria. Se a tentativa de conter a inflação não mudasse a estrutura fiscal do país, mas somente a monetária, esta voltaria de p_0 para p_1 .

Além disso, os resultados iniciais do Plano Real estimularam os administradores públicos a aumentar significativamente os salários do funcionalismo

público, devido ao ano eleitoral (1994) e a melhoria na arrecadação registrada nos dois primeiros anos do real.

O governo federal ajustou o salário mínimo acima da inflação. Isso fez com que os benefícios do INSS, que haviam se reduzido como proporção do PIB em 1994, com o crescimento da economia, voltassem a aumentar, atingindo 5,85% em 1998. Porém, o aumento de 23% nos salários dos servidores ativos, em 1995, tem um efeito curto, já que os gastos com pessoal do governo federal, como proporção do PIB, diminuíram nos anos seguintes, como mostra o gráfico 4.1.2.

Gráfico 4.1.2:



Fonte: Execução Orçamentária da União (STN), para 1994; e REZENDE, Fernando: O dilema fiscal: remendar ou reformar? (FGV, 2007), para os demais anos.

Essa pressão sobre os gastos correntes vai se tornar constante a partir desse período devido ao padrão de ajuste fiscal adotado que concorre para o crescimento desses gastos e afeta negativamente a capacidade de realização de investimentos do governo.

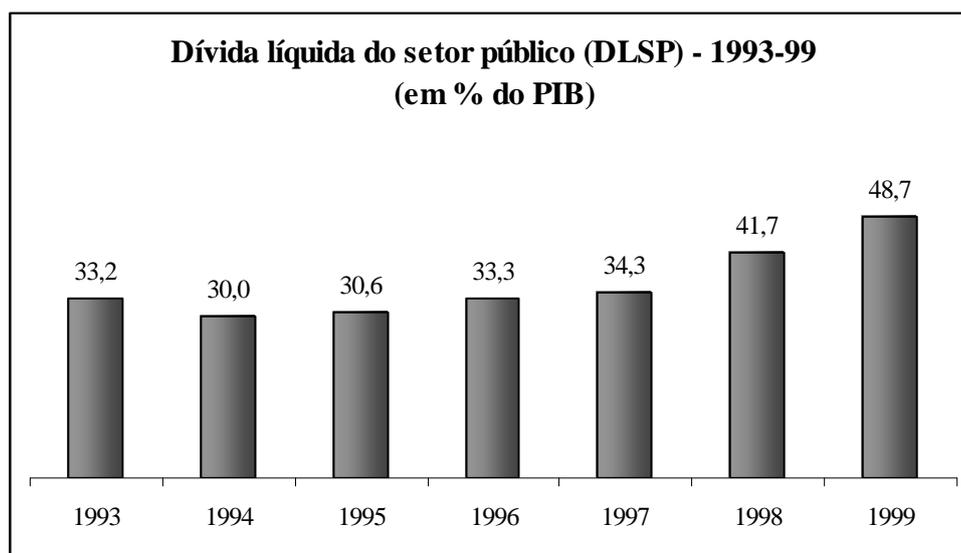
Diante do crescimento dos gastos, os ganhos obtidos com o ajuste fiscal provisório desapareceram. Em 1995, o setor público consolidado, após gerar um superávit primário de 5,2% do PIB, em 1995, viu-o reduzir-se para 0,3% do PIB.

Mesmo com a redução da inflação, o déficit nominal do setor público atingiu 7,3% do PIB em 1995, sendo responsáveis os estados e municípios por 50% de seu total, a União por 33% e as empresas estatais por 17%.

De acordo com o autor Fernando Rezende⁵, “Até o ano de 1998, quando o país, fortemente afetado pelo *efeito contágio* das crises externas, dará início a uma segunda fase de ajuste de suas finanças, a política fiscal se manterá frouxa, produzindo déficits primários e elevados resultados nominais negativos.” Estados e municípios são responsáveis por 50% desses déficits.

Como consequência desse fraco ajuste fiscal, combinado com política monetária de altas taxas de juros e política cambial favorável a desequilíbrios nas contas externas, houve o rápido endividamento do país. Em somente quatro anos, a relação dívida/PIB, que era de 30% em 1994, subiu para 41,7% em 1998 como mostra o gráfico 4.1.3, tendo sido contida pela forte valorização do real, já que cerca da metade de seu total referia-se à dívida externa. Em 1999, com a desvalorização da moeda brasileira, essa relação saltaria para 48,7%.

Gráfico 4.1.3:



Fonte: Bacen.

O possível compromisso do governo Fernando Henrique Cardoso em realizar reformas no campo fiscal, incluindo a aprovação da reforma do imposto de renda da pessoa jurídica (IRPJ), em 1995, e as propostas de reformas nas áreas tributária, previdenciária e administrativa encaminhadas ao Congresso Nacional, se desfez diante dos fortes desequilíbrios fiscais e externos e da instabilidade que abateu a economia internacional, derrubando, em efeito dominó, as economias do México, em

⁵ No livro *O dilema fiscal: remendar ou reformar?*, (Rio de Janeiro: FGV, 2007).

1995, do sudeste asiático, em 1997, e da Rússia, em 1998. A implementação dessas reformas viriam em a favor do crescimento econômico sustentado e das políticas sociais.

Devido a tais crises externas, tornou-se urgente proteger o Brasil dos efeitos que estas podiam provocar. As mudanças passaram a ser orientadas pelos objetivos de curto prazo do ajuste fiscal já que este era o campo em que os desequilíbrios aumentavam.

Assim, as reformas, administrativa e previdenciária, contaram com o empenho do governo federal para sua aprovação já que se tratavam de economia de gastos e criavam instrumentos que facilitariam o ajuste. Porém, a reforma tributária não contou com o mesmo empenho já que poderia comprometer o ajuste fiscal ao provocar perda de receitas para a União.

O governo renovou, então, medidas do ajuste fiscal de 1994, ampliando as distorções do sistema tributário, e impôs uma disciplina fiscal mais rígida aos governos subnacionais. Isso resultou em um enfraquecimento da federação, orçamento mais rígido e aumento das distorções do sistema tributário, aumentando o peso dos impostos cumulativos em sua estrutura.

As principais medidas adotadas do período de 1995 e 1998, na opinião do autor Fernando Rezende⁶, com o objetivo de melhorar os fundamentos fiscais do Estado brasileiro são:

- A substituição do FSE pelo Fundo de Estabilização Fiscal, que vigoraria até 30 de junho de 1997, porém foi estendido posteriormente para 1999 devido à crise das economias do Sudeste asiático. Isso fez com que se agravassem as perdas de receitas para estados e municípios e se perdesse o isolamento entre o orçamento da seguridade social e o orçamento fiscal.
- Ampliou as contribuições sociais com a criação da CPMF, para tentar diminuir a crise do financiamento da saúde. Para ser cobrada até 1998, também teve seus prazos estendidos devido à crise internacional. Provocou avanço dos impostos cumulativos na estrutura tributária, aumentando o grau de rigidez do orçamento público.
- Desonerou exportações com o objetivo de compensar a perda de competitividade da produção nacional frente à internacional devido ao real

⁶ No livro *O dilema fiscal: remendar ou reformar?*, (Rio de Janeiro: FGV, 2007).

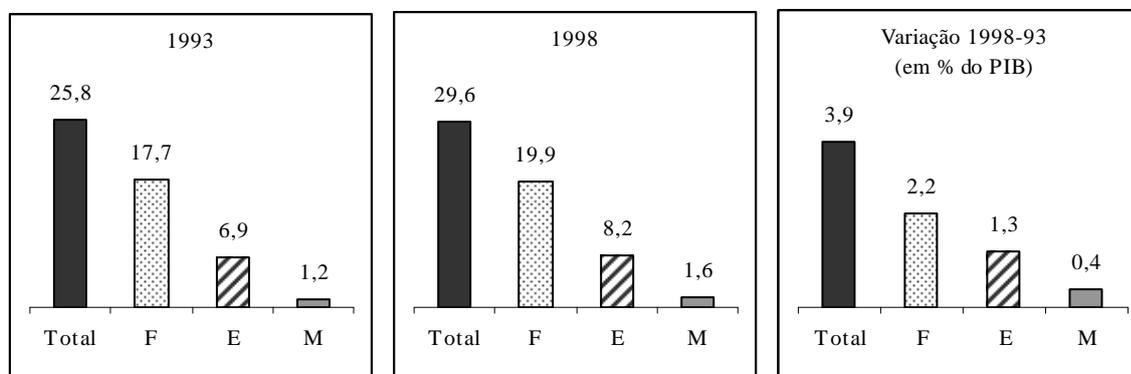
valorizado. Como exemplo, temos aprovação da Lei Kandir, que desonera as exportações de produtos primários e semi-elaborados e a aquisição de bens de capital de ICMS.

- Elevou as alíquotas do IRPF, IPI e IOF para atender as necessidades do ajuste fiscal. A carga tributária que havia aumentado para 29,75% em 1994, conseguir manter praticamente esse nível em 1998, apesar da crise que atingiu o Brasil a partir de 1996.

O período de 1995 a 1998 ficou marcado pela abdicação por parte do governo brasileiro de uma reforma tributária abrangente para implementar medidas pontuais visando prorrogar o ajuste fiscal provisório e corrigir alguns desequilíbrios provocados pela condução do Plano Real. Como consequência, houve elevação da carga tributária, com aumento do peso dos impostos de má qualidade em sua estrutura, e a redução das receitas dos governos subnacionais e da autonomia federativa. Devido às consequências para a federação, foram tomadas medidas para diminuir o endividamento dos estados e municípios para evitar que estes utilizassem a dívida para financiamento. Assim, apertou-se a disciplina fiscal, que diminuiu ainda mais a autonomia e aumentou o grau de engessamento de seus orçamentos.

A carga tributária aumentou de 25,8% do PIB em 1993 para 29,6% em 1998. O governo federal foi responsável por mais da metade desse crescimento como mostra o gráfico 4.1.4.

Gráfico 4.1.4: Evolução da carga tributária por esfera de governo – 1993 e 1998 (em % do PIB)

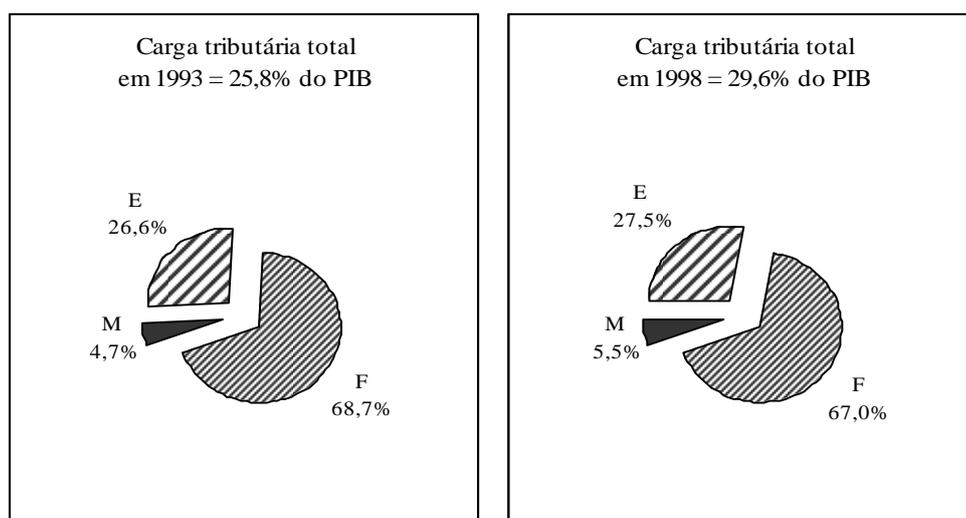


Fonte: REZENDE, Fernando: O dilema fiscal: remendar ou reformar? (FGV, 2007)

Nota: F = federal; E = estadual; M = municipal.

A contribuição para o aumento da carga tributária de cada nível de governo não provocou grandes alterações na distribuição da arrecadação direta dos tributos. A participação da União teve pequena queda, de 68,7% para 67%, a dos estados aumentou de 26,6% para 27,5%, e dos municípios de 4,7% para 5,5% como mostra o gráfico 4.1.5.

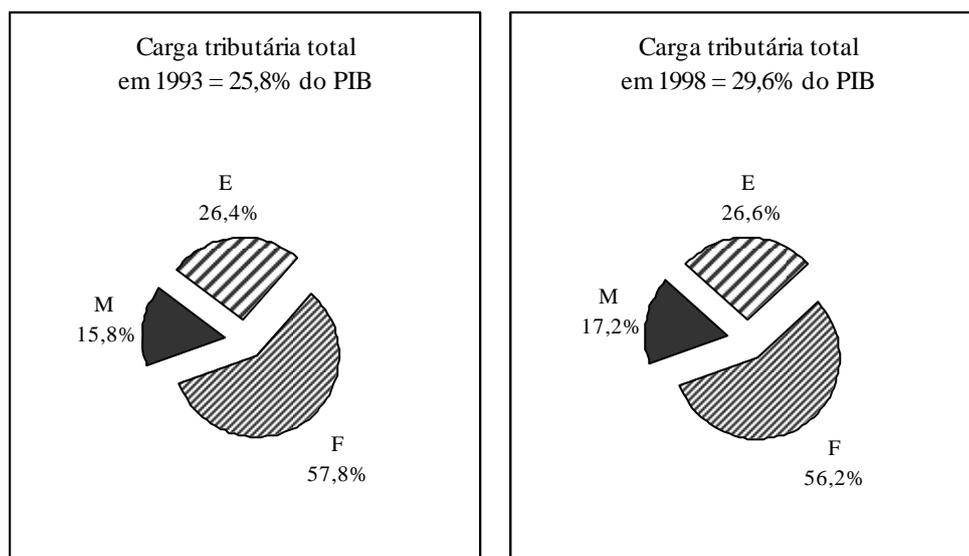
Gráfico 4.1.5: Distribuição federativa da arrecadação direta – 1993 e 1998



Fonte: REZENDE, Fernando: O dilema fiscal: remendar ou reformar? (FGV, 2007)

Nota: F = federal; E = estadual; M = municipal.

Em relação às receitas que permanecem nos cofres de cada nível de governo após serem deduzidas as transferências intergovernamentais, ou seja, as receitas disponíveis, nota-se que praticamente todo o ganho do período foi absorvida pelos municípios que aumentaram de 15,8% para 17,2% enquanto que a parcela da União caiu de 57,8% para 56,2%, entre 1993 e 1998. A participação dos estados pouco mudou.

Gráfico 4.1.6: Distribuição federativa da receita disponível – 1993 e 1998

Fonte: REZENDE, Fernando: O dilema fiscal: remendar ou reformar? (FGV, 2007)

Nota: F = federal; E = estadual; M = municipal.

De acordo com esse gráfico, conclui-se que, a partir da Constituição de 1988 e do padrão de ajuste fiscal adotado pelo governo federal, a União e os municípios conseguem manter ou elevar a sua participação no “bolo tributário”, enquanto que os estados perdem participação dessas receitas.

Para acabar com o desequilíbrio fiscal dos estados era necessário abandonar uma política de socorro financeiro por parte do governo federal que estimulava uma administração sem restrições orçamentárias. Assim, entre 1995 e 1998, houve a montagem de uma série de medidas que resultarão na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada no ano 2000.

Na tabela a seguir, estão presentes as medidas adotadas para substituir uma disciplina fiscal frouxa por compromissos com a austeridade e equilíbrio das contas dos governos subnacionais.

Tabela 4.1.1: Medidas adotadas para controlar as finanças e endividamento dos governos subnacionais

Ano	Instrumento	Medidas
1995	Lei Camata I Programa de Apoio ao Ajuste Fiscal dos Estados	Limita a 60% da receita corrente líquida os gastos com pessoal dos estados e municípios Estabelece medidas de controle e redução dos gastos com pessoal, modernização do sistema fiscal e geração de informações
1996	Programa de Redução do Setor Público na Atividade Bancária (Proes)	Condiciona empréstimos para o saneamento dos bancos estaduais à sua privatização e extinção
1997/98	Lei número 9.496/97 estabelece as condições para renegociação global da dívida dos estados	Exige, como contrapartida, compromissos com o ajuste fiscal e estabelece condições para a contratação de empréstimos, praticamente extinguindo, para os governos subnacionais, a dívida como instrumento complementar de financiamento
1999	Lei Rita Camata II	Estabelece o limite de 50% com gastos de pessoal em relação à receita corrente líquida para o governo federal; e de 60% para os estados, Distrito Federal e municípios; estabelece vetos para a contratação de pessoal; punições para o descumprimento dos limites e cronogramas, com prazos de ajustamento para seu alcance

Fonte: REZENDE, Fernando: O dilema fiscal: remendar ou reformar? (FGV, 2007)

Em 20 de dezembro de 1995, o governo federal instituiu o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados. Esse programa tinha como objetivo dar assistência financeira aos estados que tivessem dificuldades em honrar seus compromissos. Os estados, porém, para receber ajuda da União, deveria reduzir gastos com pessoal, modernizar o sistema fiscal e a geração de informações, gerar superávits primários para pagamentos dos encargos financeiros da dívida e implementar um programa de privatização de empresas estatais, incluindo os bancos. Este programa introduziu noções de responsabilidade fiscal nos estados apesar de estes não terem conseguido gerar os superávits esperados.

Em agosto de 2006, foi criado o Proes. Com o objetivo de sanar problemas do sistema bancário estadual, destaque para o Banerj e o Banespa, o programa somente

ajudaria os estados se houvesse privatização dessas instituições e extinção dos bancos estaduais de desenvolvimento, que representavam a principal fonte de financiamento.

O processo de ajuste completou-se com a renegociação da dívida dos estados, com a aprovação da Lei de nº 9.496/97. Essa renegociação obrigava os estados a montar um programa de reestruturação e ajuste fiscal de longo prazo para reduzir a dívida financeira total a um nível inferior a sua receita líquida real (RLR). A contratação de novos empréstimos somente teria o aval do governo federal se a relação dívida/RLR se mantivesse decrescente. No campo fiscal, para manter essa relação decrescente, os estados deveriam gerar superávits primários, reduzir as despesas com funcionalismo público e fazer um programa de privatização. Com a assinatura do contrato de renegociação, o governo federal ficava autorizado a bloquear cerca de 13% das receitas estaduais para o pagamento da dívida renegociada.

O pacote de medidas para o controle do endividamento e de variáveis fiscais impediu os estados, e posteriormente os municípios, de utilizarem a dívida como instrumento complementar de financiamento que ficaria restrito às receitas tributárias.

As expectativas de descentralização federativa, defendidas na Constituição de 1988, foram contrariadas pelo fato de a redução da autonomia dos governos subnacionais não ter sido acompanhada de mudanças que conduzissem ao fortalecimento de sua capacidade de financiamento e de provisão de políticas públicas e serviços essenciais à população e ao desenvolvimento.

O autor Fernando Rezende⁷ concorda que o governo federal enfraqueceu os estados quando adotou medidas pontuais para o ajuste fiscal. Apesar de ter conseguido manter a dívida pública sob controle, a União, com o uso desse ajuste de curto prazo, ampliou as distorções que vinham se acumulando no sistema tributário.

No segundo semestre de 1998, após a moratória da economia russa, o Plano Real conheceu a crise que acentuou os desequilíbrios fiscais e as distorções tributárias, levando a um aprofundamento do mesmo padrão de ajuste que vinha sendo utilizado.

⁷ No livro *O dilema fiscal: remendar ou reformar?*, (Rio de Janeiro: FGV, 2007).

4.2. Conseqüências da fragilidade fiscal (1999-2002)

Com o crescimento da dívida pública na primeira fase do Plano Real, passou a ser exigido, do governo federal, maior disciplina na correção dos desequilíbrios fiscais para evitar um crescimento descontrolado da relação dívida/PIB.

O empréstimo obtido do FMI de US\$ 41,5 bilhões, no final de 1998, serviu para o país honrar seus compromissos e defender-se de ataques especulativos. Essas questões foram foco da política de estabilização, mas a maneira como foi realizada tal política aumentou as distorções do padrão de ajuste anterior.

O governo federal adota uma nova estratégia. O câmbio passa a flutuar, foi implementado um regime de metas de inflação e um compromisso de geração de crescentes e elevados superávits fiscais primários para garantir uma trajetória mais confiável da relação dívida/PIB.

Para garantir tais superávits fiscais primários a União aumenta a carga tributária, sustentada por contribuições sociais, aumentando as distorções do sistema, sufocando a economia e enfraquecendo ainda mais a federação.

Após a realização de um ajuste da contas públicas em 1999 (forçado pelo acordo com o FMI), o governo inclui, a partir de 2000, metas de superávit na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Tais metas passaram a subordinar o ajuste das demais contas do orçamento para garantir o alcance do superávit, mesmo que tivesse de ser sacrificadas políticas sociais importantes e investimentos públicos necessários para o crescimento da economia.

Na tabela 4.2.1 encontra-se as metas de superávit primário estabelecidas a partir de acordos com o FMI para o período de 1999-2002, suas revisões e os resultados alcançados. Devido à crise que marcou a economia internacional e doméstica nesse período, as metas foram, em geral, revistas e ampliadas e somente em 2001, não foi alcançada. Como tais resultados foram alcançados, levando em conta os desequilíbrios fiscais que o setor público apresentou entre 1994 e 1998?

Tabela 4.2.1: Metas de superávit primário acordadas com o FMI e resultados alcançados – 1999-2002 (em % do PIB)

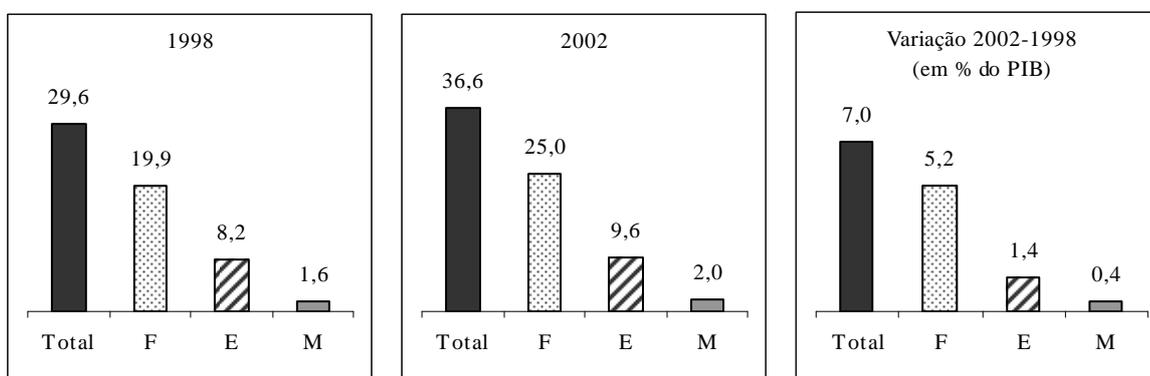
Ano	Metas			Realizadas
	Acordo com o FMI (1998)	Acordo com o FMI (2001)	Acordo com o FMI (2002)	
1999	2,60	-	-	3,19
2000	2,80	-	-	3,46
2001	3,00	3,35	3,88	3,64
2002	-	3,50	3,88	3,89

Fonte: Bacen.

Esse maior esforço fiscal, a partir de 1999, estendeu-se para todos os segmentos do setor público – governo central (governo federal e Banco Central), empresas estatais, estados e municípios. A política fiscal frouxa, adotada na primeira fase do Plano Real, foi substituída por uma política de austeridade generalizada.

Dado o crescente peso das contribuições sociais em suas receitas, que levou a um maior engessamento de seu orçamento, o governo federal adotou o caminho mais fácil para alcançar as metas de superávit: o aumento da carga tributária. Em apenas quatro anos, a carga tributária federal teve um aumento de 7% do PIB, com a economia praticamente estagnada, já que o PIB cresceu, em média, 1,5% por ano, no período entre 1998 e 2002.

Gráfico 4.2.1: Evolução da carga tributária por esfera de governo – 1998-2002 (% do PIB)



Fonte: REZENDE, Fernando: O dilema fiscal: remendar ou reformar? (FGV, 2007)

Nota: F = federal; E = estadual; M = municipal.

O gráfico acima mostra que, mais uma vez, a União foi a principal responsável pelo aumento da carga tributária total, recentralizando a arrecadação com ampliação do desequilíbrio federativo e aumento da dependência dos governos subnacionais de transferências federais vinculadas a necessidades específicas.

A tabela 4.2.2 mostra as principais medidas e mudanças adotadas para o ajuste fiscal no período entre 1999 e 2002. O governo federal não se interessou pela aprovação da reforma tributária já que tinha medo de perder receitas, e continuou explorando o aumento de receita via contribuições sociais.

Tabela 4.2.2: Principais mudanças na área fiscal no período de 1999-2002

Ano	Fatos
1999	Aumento da alíquota da Cofins de 2% para 3% e mudança na base de cálculo, substituindo o faturamento pela receita bruta.
	Extensão da cobrança da Cofins às instituições financeiras.
	Prorrogação da CPMF por mais três anos, até 16 de junho, 2002, e aumento da alíquota máxima para 0,38%.
	Elevação da alíquota da CSLL para empresas não-financeiras de 8% para 12%, relativamente aos fatos geradores ocorridos de 1º de maio a 31 de dezembro de 1999. A partir de 1º de janeiro de 2000, as instituições financeiras passaram a receber o mesmo tratamento dado às demais empresas.
	A alíquota de 12 % da CSLL para empresas optantes pelo lucro real foi mantida de 1º de maio de 1999 até 31 de dezembro de 2000.
	Suspensão, a partir de abril até 31 de dezembro de 1999, de aplicação da Lei n.º 9.383, de 13 de dezembro de 1996, que instituiu o crédito presumido do IPI como ressarcimento da Cofins e do PIS/Pasep incidentes sobre o valor das matérias-primas, dos produtos intermediários de embalagem utilizados na fabricação de produtos destinados às exportações.
	Prorrogação do prazo de vigência da alíquota de 12% da CSLL para 31 de janeiro de 2000, determinando sua redução para 9% no período de 1º de fevereiro de 2000 até 31 de dezembro de 2002.
	Proibição das pessoas jurídicas de compensarem com as CSLL devida em cada período de apuração trimestral ou anual, até um terço da Cofins efetivamente paga.
	Prorrogação até 31 de dezembro de 2002 da vigência da alíquota de 27,5% do imposto de renda da pessoa física.
Instituição do Programa de Recuperação Fiscal (Refis I).	

2000	Cria a Desvinculação de Receitas da União (DRU), em substituição ao FEF, para vigorar no período de 2000 e 2003.
	Aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n.º 101, de 4 de maio de 2000).
	Alíquota da CSLL das empresas optantes pelo lucro real é reduzida de 12% para 9% a partir de 1.º de fevereiro de 2000.
2001	Criação da Cide-combustíveis (EC n.º 33, de 11 de dezembro de 2001, e Lei n.º 10.336, de 19 de dezembro de 2001), em substituição à Parcela de Preço Específico (PPE).
	Aumento da alíquota da CPMF de 0,30% para 0,38%, a partir de 19 de março de 2001.
	Correção da tabela do imposto de renda da pessoa jurídica em 17,5% para vigorar no ano 2002 (desde 1996 a tabela não era corrigida).
	Para compensar a perda de receitas esperada com a correção da tabela (R\$ 1,8 bilhão), o governo restringiu sua aplicabilidade apenas aos rendimentos do ano 2002 e procurou, sem ter conseguido que fosse aprovado pelo Congresso, aumentar a alíquota da CSLL sobre as empresas e serviços optantes pelo lucro presumido.
2002	Extinção parcial da cumulatividade do PIS e aumento da alíquota de 0,65% para 1,65%, a partir de 1.º de dezembro de 2002, para as empresas que declaram o imposto de renda pelo regime de lucro real, valendo a regra anterior para os demais casos.
	Prorrogação da CPMF até 31 de dezembro de 2004, atribuindo à lei complementar a fixação de alíquotas máximas e mínimas.
	Incentivo para a liquidação antecipada do IR incidente sobre o lucro inflacionário.
	Prorrogação por tempo indeterminado da alíquota de 9% da CSLL, a partir de janeiro de 2003.
	Manutenção da alíquota de 27,5% do IRPF até 31 de dezembro de 2003.

Fonte: REZENDE, Fernando: O dilema fiscal: remendar ou reformar? (FGV, 2007)

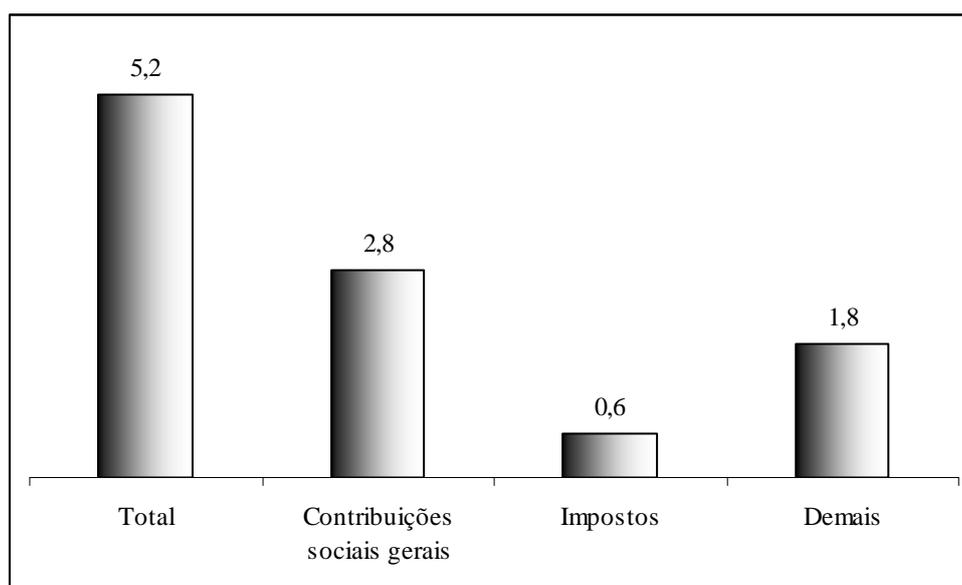
Tais medidas deixam clara a falta de preocupação com possíveis efeitos dos tributos explorados para a qualidade do sistema tributário, a competitividade da economia, a equidade da tributação e a repartição federativa de receitas.

A continuidade do padrão de ajuste fiscal baseado no crescimento das contribuições sociais ficou definida pelo aumento das alíquotas da COFINS, CSLL, CPMF (prorrogada várias vezes), pela criação de mais uma contribuição, a Cide-

combustíveis, a suspensão de créditos compensatórios do IPI para as exportações e a substituição do FEF pela Desvinculação de Recursos da União (DRU).

O gráfico 4.2.2 mostra a piora da qualidade da estrutura tributária devido ao avanço das contribuições sociais.

Gráfico 4.2.2: Decomposição do aumento da carga tributária federal – 1998-2002 (em % do PIB)



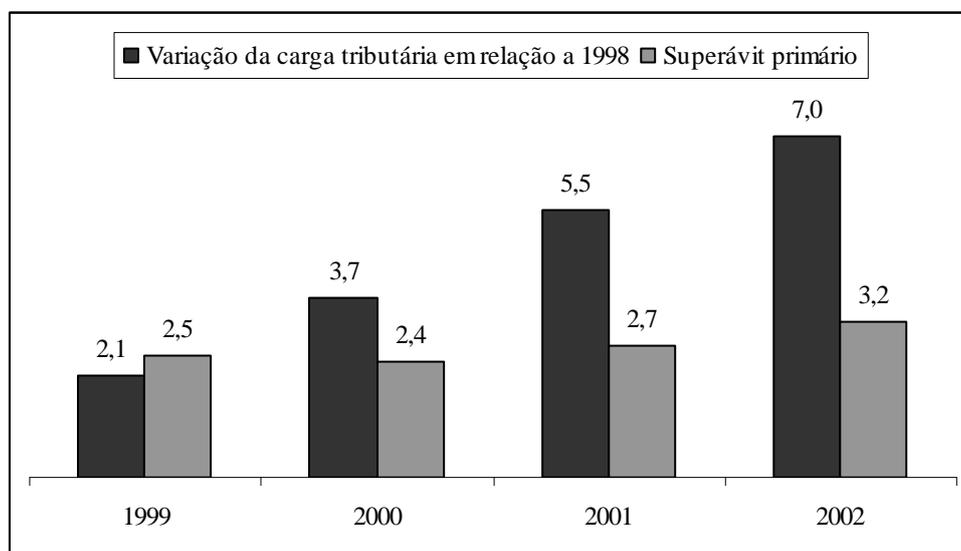
Fonte: REZENDE, Fernando: *O dilema fiscal: remendar ou reformar?* (FGV, 2007)

O autor Fernando Rezende afirma⁸: “presididas pela lógica do ajuste fiscal de curto prazo, as medidas adotadas nesse período pioraram ainda mais a qualidade do sistema tributário e agravaram os problemas orçamentários, desvelando que, na própria natureza do ajuste, encontram-se as causas do desajuste.”

O aumento tributário desse período foi mais do que suficiente para garantir que o governo federal alcançasse as metas anuais de superávits primários fiscais. Os superávits gerados pela União, estados e municípios a partir de 1998 foram atingidos com o aumento da carga tributária. Em 1999, a carga de impostos subiu mais de 2% em apenas um ano, porém, esse aumento não cobriu a totalidade do superávit registrado. Assim, por que houve novos aumentos da tributação que elevaram a arrecadação muito além do necessário para sustentar o superávit?

⁸ No livro *O dilema fiscal: remendar ou reformar?*, (Rio de Janeiro: FGV, 2007).

Gráfico 4.2.3: Variação da carga tributária e superávit primário
(em % do PIB - exclusive estatais)

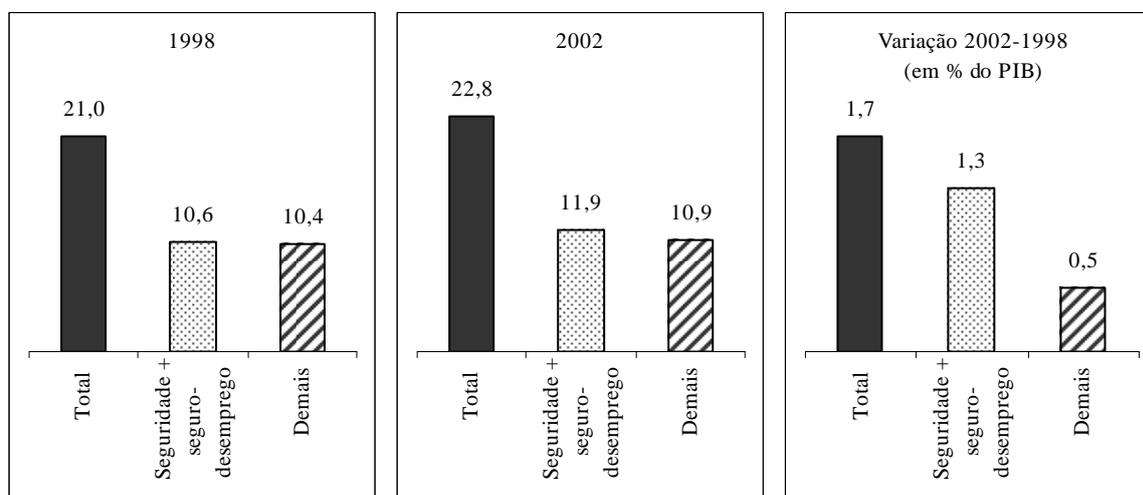


Fonte: REZENDE, Fernando: O dilema fiscal: remendar ou reformar? (FGV, 2007)

A explicação é simples. O aumento de receitas garante também, contraditoriamente, a elevação dos gastos, por se tratar de receitas vinculadas a gastos com a seguridade social. O governo federal consegue, graças ao instrumento de desvinculação de recursos da União (DRU), se apropriar de 20% das receitas adicionais das contribuições, porém, os demais 80% vão nutrir os gastos das áreas com elas beneficiadas, fazendo com que essas áreas cresçam em desacordo com os objetivos do ajuste.

O gráfico 4.2.4 mostra que os gastos vinculados às contribuições sociais gerais, como as despesas com seguridade social (Cofins, CSLL e CPMF) e com o seguro-desemprego (PIS) foram os principais responsáveis pelo crescimento das despesas primárias do governo federal.

Gráfico 4.2.4: Contribuição da seguridade social para a expansão das despesas primárias do governo federal – 1998 e 2002 (% do PIB)



Fonte: REZENDE, Fernando: O dilema fiscal: remendar ou reformar? (FGV, 2007)

Devido à pressão que os gastos vinculados às contribuições sociais exercem sobre o orçamento, para atingir a meta de superávit primário, o governo federal teve que sacrificar as despesas discricionárias.

A ampliação dos gastos correntes e a conseqüente elevação da carga tributária levaram a exigências da sociedade para que o governo corte seus gastos. Porém, o aumento dos gastos era resultado do ajuste fiscal provisório. O corte de gastos exigido somente seria viável se mudasse o caráter do ajuste fiscal para reduzir o engessamento do orçamento.

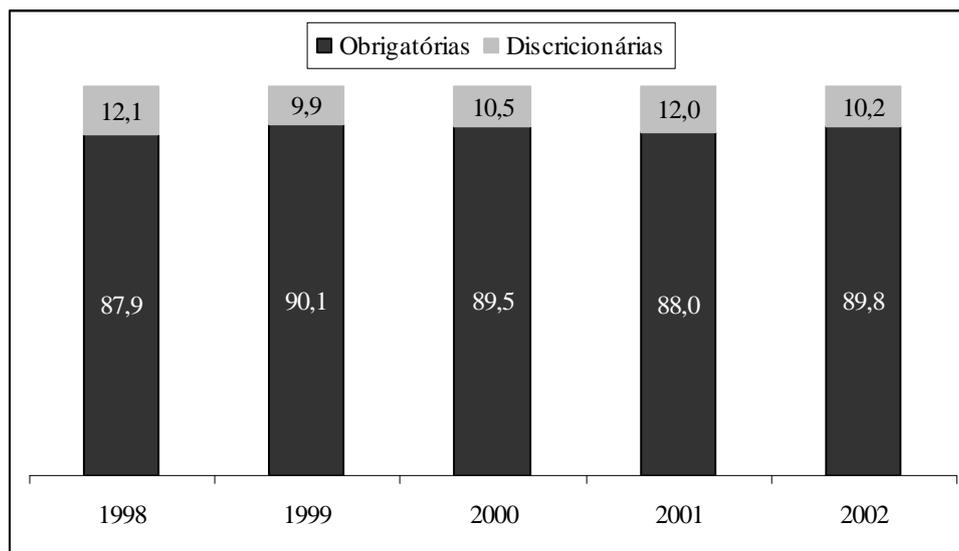
Existem vários tipos de despesas no orçamento. As obrigatórias são aquelas que o governo não pode deixar de atender, como os gastos com pessoal, os benefícios da previdência social, os encargos da dívida, dos gastos com áreas de educação, saúde, assistência social, e as transferências da União para estados e municípios.

As despesas discricionárias são aquelas que o governo tem autonomia para realizá-las ou não de acordo com a disponibilidade de recursos. Entre elas, estão os gastos com políticas sociais como saneamento, habitação e reforma agrária, e com investimentos e custeio de máquina pública.

A Constituição de 1988 contribuiu para que o orçamento brasileiro atingisse um grau de rigidez que impede o governo federal de atuar usando prioridades públicas e planejamento.

As despesas obrigatórias, nelas incluídas o pagamento dos juros da dívida, passaram a representar 90% dos gastos totais do governo federal em 1999. Isso acarretou em uma diminuição do espaço para o governo definir prioridades públicas, acomodar pressões de gastos ou ajustar a meta do superávit primário sem sacrificar políticas necessárias para o desenvolvimento econômico e social.

Gráfico 4.2.5: Composição das despesas federais – 1998-2002



Fonte: Comissão Mista de Orçamento – Congresso Nacional.

As variáveis como o câmbio, os juros e a inflação, que o governo não tem total controle, afetam o comportamento da relação dívida/PIB. Por essa razão, choques econômicos que afetam tais variáveis e gerem risco de descontrole dessa relação exigem mudanças na meta do superávit primário. Esta deve ser vista como uma meta móvel, que possa ser revista sempre que a relação dívida/PIB sofra algum choque.

Em situações de crise, a redução das despesas discricionárias atua como um instrumento do ajuste fiscal, mesmo com prejuízos que possa haver para o crescimento econômico. Além disso, para viabilizar o superávit primário, o contingenciamento de gastos e o aumento de “restos a pagar” passam a ser rotineiros nas contas do governo, desorganizando o orçamento e contribuindo para aumentar a ineficiência da gestão pública.

No final de 2002, a economia brasileira continuava muito frágil fiscalmente. A relação dívida/PIB estava próxima de 60% e os instrumentos de ajuste fiscal

utilizados até esse ano se apresentavam com pouca capacidade de continuar sendo exigidos em caso de necessidade.

A eleição de um novo presidente da República, em 2003, representava a esperança de aprovação das reformas necessárias para acabar com as distorções orçamentárias e do conseqüente crescimento econômico.

4.3. O desgaste do mesmo padrão de ajuste (2003-06)

O ano de 2002 foi de grande turbulência e volatilidade para os mercados brasileiros. A grande possibilidade de vitória do partido de oposição nas eleições presidenciais foi grande responsável por tal crise, já que não se conhecia sua postura frente às principais questões econômicas.

Os movimentos especulativos fizeram com que o dólar se aproximasse de R\$ 4 nos momentos de maior tensão. Isso fez com que a dívida indexada ao dólar crescesse rapidamente e passasse de 54,5% do PIB entre fevereiro e abril de 2002, para 55,7% em maio, 58,6% em junho, 61,9% em julho e 64% em setembro.

Após as eleições, as dúvidas sobre o tratamento do novo presidente às questões fiscais desapareceram com a escolha de sua equipe econômica, com a elevação da meta do superávit primário para 2003 de 3,75% para 4,25% do PIB e com a promoção de aumentos na taxa básica de juros.

O mesmo padrão de ajuste fiscal, que se arrastava desde 1994, foi adotado, ampliando as distorções do sistema tributário. As reformas necessárias para um ajuste mais abrangente foram novamente adiadas, prejudicando a competitividade da economia, a equidade tributária, o equilíbrio federativo e as políticas fiscais.

Em relação à reforma tributária, o governo enviou uma proposta ao Legislativo que se resumia em quatro pontos:

- Unificar e federalizar a legislação do ICMS, reduzir o número de alíquotas, entre outras alterações importantes referentes a esse imposto;
- Tornar permanente a CPMF, com alíquota de 0,38%;
- Prorrogar o instrumento de Desvinculação de Recursos da União (DRU) para o final de 2007.

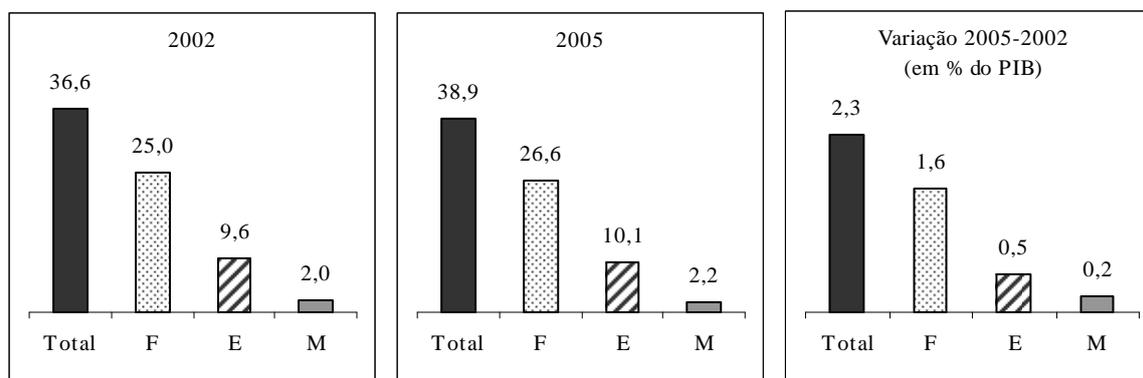
- Extinguir parcialmente a cumulatividade da Cofins, dando continuidade à mesma iniciativa que foi adotada para o PIS, em 2002, porém, transferir para a lei complementar a definição dos setores que seriam beneficiados com a nova medida.

A reforma que foi aprovada (EC nº 42/03) restringiu-se somente à prorrogação da CPMF e da DRU devido às resistências em fechar o acordo de mudança no regime do ICMS. Por meio de medida provisória, o governo implementou a medida de extinção parcial de cumulatividade da Cofins. Assim, as empresas que declaravam imposto de renda pelo regime de lucro real foram incluídas no regime não-cumulativo, passando para 7,6% a alíquota de cálculo da contribuição. Isso acarretou no crescimento de 20% da arrecadação via Cofins, levando a novos aumentos da carga tributária.

As metas para o superávit primário foram alcançadas graças ao aumento da carga tributária apoiado nas contribuições sociais, elevando os gastos correntes e diminuindo o espaço orçamentário para as despesas com investimentos. Vários setores da sociedade passaram a exigir a definição de limites legais para a carga tributária e o corte de gastos públicos.

O gráfico 4.3.1 mostra a evolução da carga tributária no período 2002-05:

Gráfico 4.3.1: Evolução da carga tributária por esfera de governo – 2002 e 2005 (% do PIB)

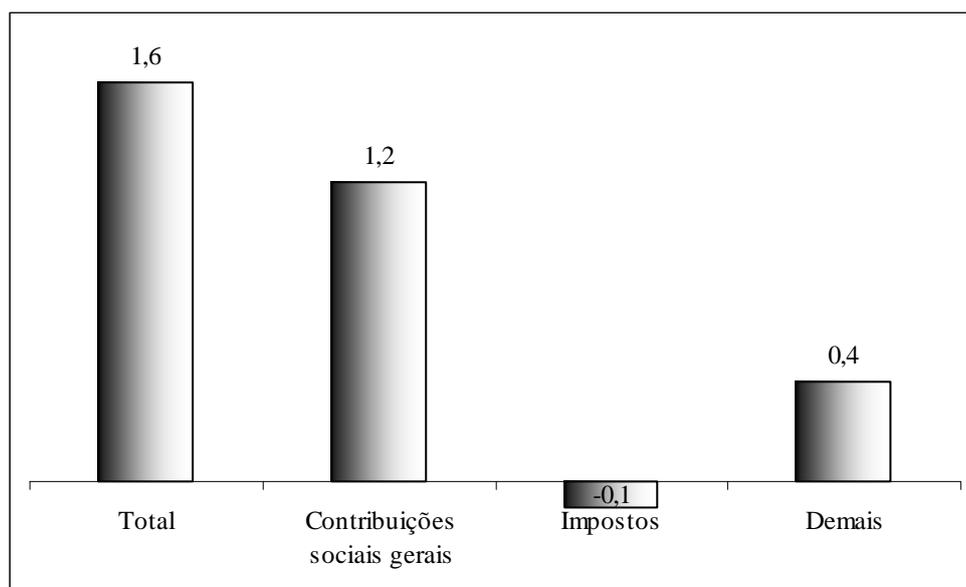


Fonte: REZENDE, Fernando: O dilema fiscal: remendar ou reformar? (FGV, 2007)

Nota: F = federal; E = estadual; M = municipal.

O aumento de tributos continuou sendo o instrumento preferido do governo federal para o ajuste fiscal. A União foi a maior responsável pela elevação tributária apoiada na expansão de contribuições sociais, como mostra o gráfico 4.3.2.

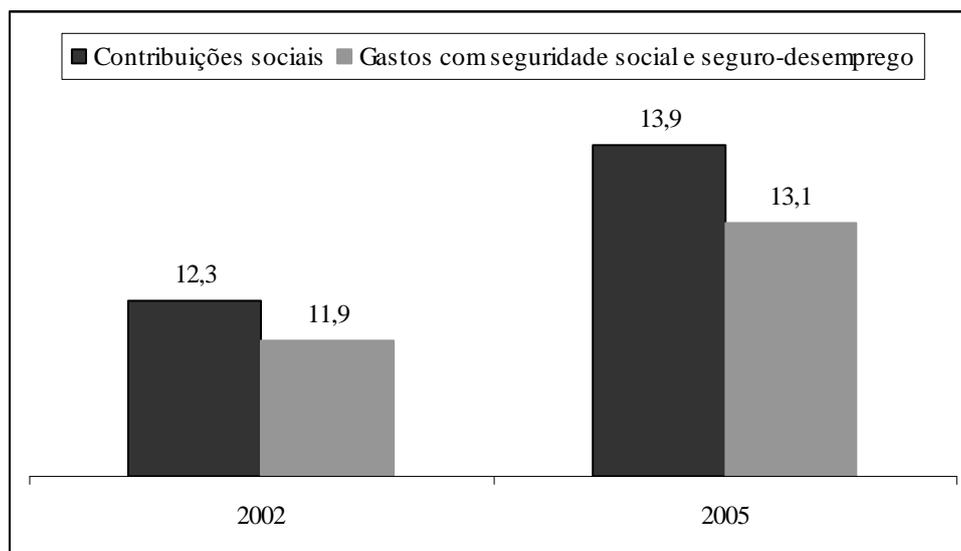
Gráfico 4.3.2: Decomposição do aumento da carga tributária federal – 2002-05 (% do PIB)



Fonte: REZENDE, Fernando: O dilema fiscal: remendar ou reformar? (FGV, 2007)

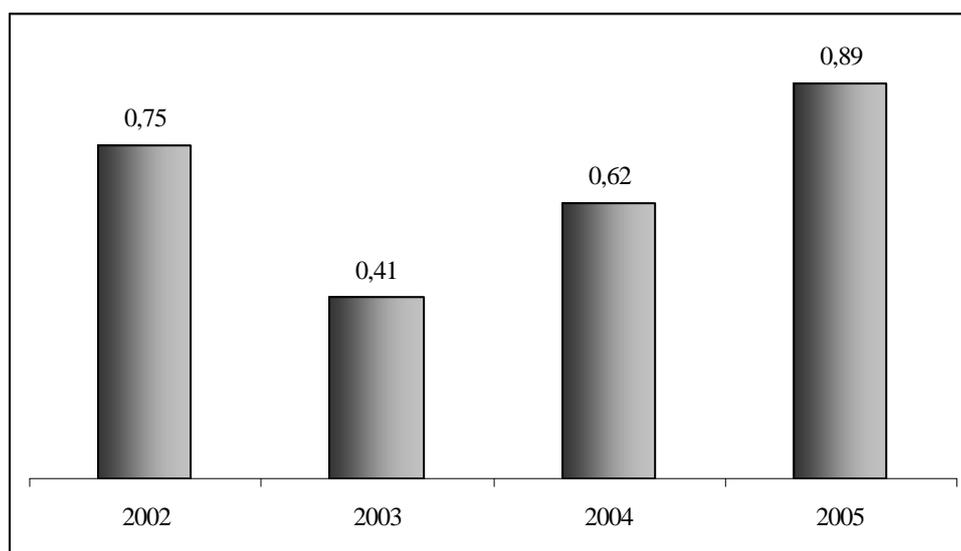
O crescimento das contribuições sociais alimentou os gastos com seguridade social. Junto com o seguro-desemprego, esses gastos passaram de 11,9% do PIB em 2002 para 13,1% em 2005. Dado isso, para atingir a meta fixada pra o superávit primário, os investimentos foram prejudicados, somente apresentando uma leve melhora no ano de 2005.

Gráfico 4.3.3: Contribuições sociais e gastos com seguridade social e seguro-desemprego – 2002-05 (% do PIB)



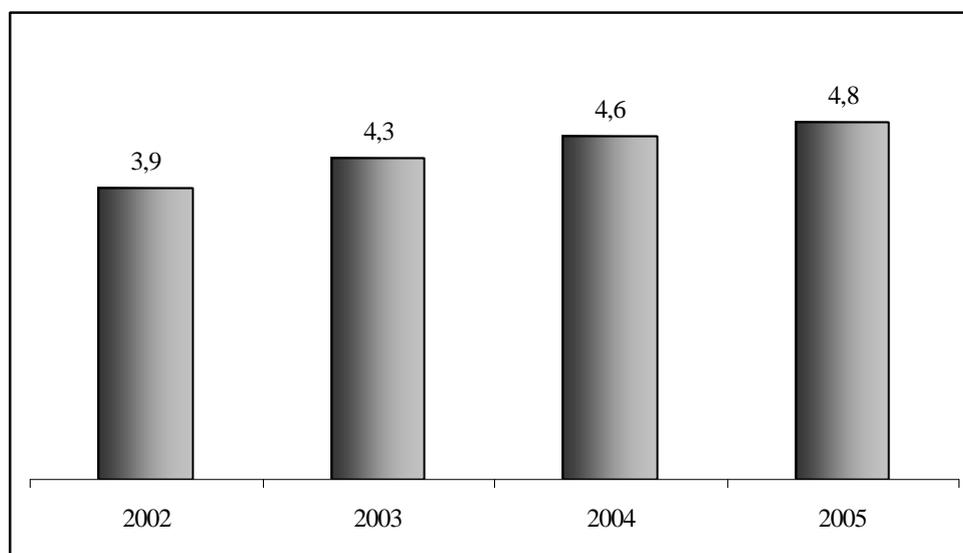
Fonte: REZENDE, Fernando: O dilema fiscal: remendar ou reformar? (FGV, 2007)

Gráfico 4.3.4: Evolução dos investimentos federais – 2002-05 (% do PIB)



Fonte: REZENDE, Fernando: O dilema fiscal: remendar ou reformar? (FGV, 2007)

Gráfico 4.3.5: Evolução do superávit primário do setor público – 2002-05
(em % do PIB)



Fonte: REZENDE, Fernando: O dilema fiscal: remendar ou reformar? (FGV, 2007)

Esse processo deixou o orçamento ainda mais apertado até que, em 2003, o governo deixa de incluir, por primeira vez, recursos destinados aos estados para compensar as desonerações das exportações garantidas pela Lei Kandir, sob argumento de que essa lei expirara em 2002.

Os estados então ameaçam não aprovar a lei orçamentária anual e suspendem o ressarcimento do ICMS aos exportadores. Estes pressionam o governo federal, que acaba concordando em destinar os recursos garantidos pela Lei Kandir.

Na tabela 4.3.1 estão reunidas as principais medidas fiscais adotadas pelo governo federal para sustentar o ajuste fiscal durante esse período.

Tabela 4.3.1: Principais mudanças na área fiscal no período de 2003-06

Ano	Fatos
2003	<p>Aprovação das reformas tributária e previdenciária.</p> <p>Prorrogação da CPMF até 2007, com a mesma alíquota de 0,38% (EC no 42/03).</p> <p>Prorrogação da Desvinculação da Receita da União (DRU) até 2007, com o mesmo percentual de 20% que vigorou até 2003 (EC nº 42/03).</p> <p>Cide-combustível: passa a ser compartilhada entre os três níveis de governo.</p> <p>Aumento da alíquota da CSLL das empresas optantes pelo regime de lucro presumido de 12% para 32%, a partir de 1º de setembro de 2003 para prestação de serviços em geral, permanecendo em 12% da receita bruta nas atividades comerciais, industriais, serviços hospitalares e de transportes (Lei nº 10.684/03, art. 22).</p> <p>Criação do Programa de Parcelamento Especial (Paes), o Refis II.</p> <p>Prorrogação da alíquota de 27,5% do IRPF por mais dois anos, ou seja, até 2005.</p>
2004	<p>Extinção parcial da cumulatividade da Cofins e aumento da alíquota de 3% para 7,6% para as empresas que declaram o imposto de renda pelo regime do lucro real.</p> <p>Extensão da cobrança da Cofins às importações de bens e serviços, a partir de 1º de maio de 2004.</p> <p>Aumento de 3% para 4% da alíquota da Cofins incidente sobre o faturamento das instituições financeiras, seguradoras e assemelhados, a partir de 1º de junho de 2004 (Lei nº 10.684/03).</p> <p>Medidas destinadas à desoneração dos investimentos a ao estímulo à poupança de longo prazo.</p> <p>Criação da conta investimento, com isenção da CPMF.</p> <p>Redução da alíquota do IPI de 5% para 2% incidente sobre bens de capital e aplicação da lista de máquinas e equipamentos desonerados, incluindo mais 29 linhas de produtos.</p> <p>Redução da Cofins e PIS/Pasep na importação e comercialização, no mercado interno, de fertilizantes e defensivos agropecuários.</p>

	<p>Modificação, a partir de 1º de janeiro de 2005, das alíquotas do IR incidentes sobre os rendimentos de aplicações financeiras (Lei nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004, altera Lei nº 9.799, de 19 de janeiro de 1999), que passam a ser as seguintes: I) 22,5% em aplicações com prazo de até 180 dias; II) 20% até 360 dias; III) 17,5% até 720 dias; IV) 15% acima de 720 dias.</p> <p>Regulamentação das parcerias público-privadas (PPPs).</p> <p>Correção de 10% da tabela do IRPF para vigorar a partir de 1º de janeiro de 2005.</p> <p>Edição da MP nº 232 (chamada MP do mal) para compensar perdas de receitas esperadas com a correção da tabela do IRPF, a qual seria, em 2005, depois de inviabilizada, substituída pela MP nº 252 (a MP do bem).</p>
2005	Edição da MP nº 252 (chamada de MP do bem), em substituição à MP nº 232, que promove várias alterações no sistema tributário.
2006	Criação do Refis II pela MP nº 303, de 29 de junho de 2006.

Fonte: REZENDE, Fernando: O dilema fiscal: remendar ou reformar? (FGV, 2007)

Somente a partir de 2004, foram adotadas medidas que desonerassem exportações e investimentos, para incentivar a atividade produtiva e compensar o aumento da carga tributária, deixando um pouco de lado, o modelo de ajuste fiscal que apenas se preocupa com a elevação de tributação para atingir a meta de superávit primário.

Porém, essas medidas, na opinião de Fernando Rezende⁹, foram insuficientes para compensar a dimensão dos problemas que o sistema tributário acarreta para a competitividade da economia, para o fortalecimento do mercado interno, para as relações federativas e para a qualidade de políticas públicas.

No final de 2004, o governo federal editou a Medida Provisória nº 232, que ampliava a tributação sobre as empresas prestadoras de serviços optantes pelo recolhimento do imposto de renda pelo regime do lucro presumido em vez do lucro real. Por isso, esta MP foi chamada de “MP do mal”.

⁹ No livro *O dilema fiscal: remendar ou reformar?*, (Rio de Janeiro: FGV, 2007).

Em 15 de junho de 2005, o governo edita a MP nº 252 em substituição da MP nº 232 devido a resistência da sociedade a novos aumentos de impostos. Esta nova MP adota uma série de incentivos destinados ao setor produtivo voltados especialmente para a desoneração das exportações e dos investimentos. Esta MP foi chamada de “MP do bem”.

A MP nº 252, que inicialmente foi criada para desonerar exportações e investimentos, entendeu-se para áreas como construção civil, previdência privada, inovação tecnológica, micro e pequenas empresas e crédito agrícola, além de ampliar os prazos de recolhimento de tributos para as pessoas jurídicas.

5. Conclusão

A natureza do ajuste fiscal que se tenta alcançar desde o início do Plano Real é evidenciado pelas pequenas concessões tributárias feitas nos últimos anos. Devido à necessidade de manter os superávits primários elevados, as perdas de receita que tais concessões geram devem ser compensadas por incremento de arrecadação, impedindo assim a aceleração do crescimento econômico.

O padrão de ajuste adotado desde o início do Plano Real promove o aumento dos gastos correntes, dadas as vinculações existentes. Como a meta do superávit primário é móvel, em caso de mudança no cenário internacional, podem-se exigir esforços custosos para a economia e a sociedade.

Como o ajuste fiscal é apoiado no aumento de carga tributária, a competitividade da produção e a equidade da tributação são muito prejudicadas. Assim, o mercado interno e o crescimento da economia ficam limitados, além de os contribuintes ficarem inseguros em relação à tributação devido às mudanças realizadas para sustentar a arrecadação.

O enfraquecimento e a redução de autonomia dos governos estaduais prejudicam a contribuição que estes poderiam dar nas áreas em que o Estado é responsável, como a educação, a saúde, a segurança e o meio ambiente, já que estas áreas requerem descentralização administrativa para que as ações realizadas sejam eficientes.

Vimos neste trabalho que, apesar de ser um dos mais importantes instrumentos de ajuste fiscal adotados, a DRU sozinha não é capaz de solucionar o elevado grau de rigidez que o orçamento da União apresenta.

Para desatar o “nó” fiscal que impede o crescimento econômico e estrangula a federação é preciso que sejam feitas reformas fiscal e tributária mais abrangentes de acordo com as cobranças do processo de globalização e de abertura da economia, sem esquecer-se das políticas de austeridade fiscal.

6. Bibliografia

ALÉM, A. C.; GIAMBIAGI, F. *Finanças Públicas – Teoria e Prática no Brasil*. (Rio de Janeiro: Campus, 2000).

GIAMBIAGI, FÁBIO; *Economia Brasileira Contemporânea (1945 – 2004)*. (Rio de Janeiro: Elsevier, 2005).

BLANCHARD, OLIVIER; *Macroeconomia*. (Pearson Prentice Hall, 2004, 3ª Edição, Tradução: Mônica Rosemberg).

NÓBREGA, MAÍLSON DA; *O futuro chegou: instituições e desenvolvimento no Brasil*. (São Paulo: Globo, 2005).

REZENDE, F.; OLIVEIRA, F.; ARAUJO, E.; *O dilema fiscal: remendar ou reformar?* (Rio de Janeiro: FGV, 2007).

REZENDE, FERNANDO; *Finanças Públicas*. (2ª Edição, São Paulo: Atlas, 2001).

VELLOSO, RAUL; *Ajuste incompleto retarda recuperação da economia brasileira*. (Artigo preparado para o Instituto Futuro Brasil, 2001).

CARVALHO, J. C. J. DE; PINHEIRO, M. M. S; FILHO, B. P.; BIZARRIA, J. H. O.; *Finanças Pública Brasileiras: algumas questões e desafios no curto e no médio prazos*. (Texto para discussão nº 977 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, agosto de 2003).

FEITOSA, O. R.; *Do imposto inflacionário à elevação da carga tributária – Plano Real: 1994 a 2000*. (Caderno de Finanças Públicas, Brasília, n.5, p.29-49, julho de 2004).

BACHA, EDMAR; *Políticas de Estabilização em Países e Desenvolvimento: Notas sobre o Caso Brasileiro.*

(junho de 2003).

VARSAÑO, R; PESSOA, E. P; SILVA, N. L. C.; AFONSO, J. R. R.; RAMUNDO, J. C. M.; *Uma análise da Carga Tributária do Brasil.*

(Texto para discussão nº 583 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, agosto de 1998).