

**BEATRIZ CÁSSIE DELFINO DE LIMA**

**AS REFORMAS FISCAIS NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO BRASILEIRO DO PERÍODO PÓS DÉCADA DE 70**

Monografia apresentada como requisito parcial  
à conclusão do curso de Ciências Econômicas,  
Setor de Ciências Sociais Aplicadas da  
Universidade Federal do Paraná.  
Orientador: Prof. Fernando Motta Correia

**CURITIBA**

**2010**


## FOLHA DE APROVAÇÃO

**BEATRIZ CÁSSIE DELFINO DE LIMA**

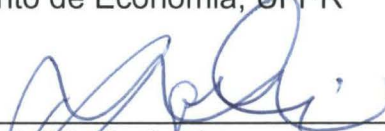
### **AS REFORMAS FISCAIS NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO DO PERÍODO PÓS DÉCADA DE 70**

Monografia aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel no curso de Ciências Econômicas do Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná pela seguinte banca examinadora:

Orientador:



Prof. Fernando Motta Correia  
Departamento de Economia, UFPR



Profª Dayani Cris de Aquino  
Departamento de Economia, UFPR



Prof. José Guilherme Silva Vieira  
Departamento de Economia, UFPR

Curitiba, 01 de Julho de 2010

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo apresentar as principais relações entre a condução da política fiscal brasileira e o processo de desenvolvimento econômico que se verificou no país ao longo dessas três últimas décadas. Observou-se que os três problemas fundamentais que caracterizavam a conjuntura de fins dos anos 70: políticas fundamentadas em bases antidemocráticas, taxa de inflação elevada e alta concentração de renda, foram combatidos um a um. A política fiscal serviu como um instrumento importante para a solução destes problemas, pois possibilitou que arranjos institucionais fossem criados para fundamentar a estabilidade macroeconômica que permitiu ao Estado voltar suas atenções às demandas sociais a partir dos anos 2000.

## SUMÁRIO

<b>1.INTRODUÇÃO.....</b>	<b>6</b>
<b>2.A POLÍTICA FISCAL E O DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>8</b>
2.1 O ESTADO.....	8
2.2 FALHAS DE MERCADO.....	9
2.3 POLÍTICA FISCAL.....	12
2.3.1 A Política Fiscal e o Bem Estar.....	13
<b>3 . A ECONOMIA BRASILEIRA NA FASE PÓS-DITADURA .....</b>	<b>15</b>
3.1 O CONTEXTO ECONÔMICO EM FINS DA DÉCADA DE 70.....	15
3.2 A DÉCADA DE 80.....	16
3.2.1 Os Planos Heterodoxos.....	19
3.2.1.1 Plano Cruzado.....	20
3.2.1.2 Plano Bresser.....	22
3.2.1.3 Plano Verão.....	22
3.3 A POLÍTICA ECONÔMICA NOS ANOS 90.....	23
3.3.1 Período Collor / Itamar Franco.....	23
3.3.2 O Plano Real.....	24
3.3.2.1 A Crise Fiscal.....	25
3.4 A POLÍTICA ECONÔMICA NO INÍCIO DOS ANOS 2000.....	27
<b>4 REFORMAS FISCAIS NO BRASIL.....</b>	<b>29</b>
4.1 AS REFORMAS DO PERÍODO 1979 - 1984.....	29
4.2 AS REFORMAS DO PERÍODO 1985 – 1987.....	31
4.3 AS ALTERAÇÕES FISCAIS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	32
4.4 MEDIDAS FISCAIS NA DÉCADA DE 1990 E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	34
4.5 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	37
<b>5 A POLÍTICA FISCAL NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO.....</b>	<b>39</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>46</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>48</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Durante o período que compreende o início da década de 80 até os dias recentes a economia brasileira apresenta algumas peculiaridades acerca do seu processo de desenvolvimento ao longo dessas quase três décadas.

Até o final da década de 70 o país apresentava três restrições no que diz respeito à qualidade do seu desenvolvimento econômico: políticas fundamentadas em bases antidemocráticas, taxa de inflação elevada e alta concentração de renda. Assim, o tripé político-econômico-social brasileiro no final da década de setenta apontava para um perfil de desenvolvimento orientado sob bases insustentáveis.

A sustentação de qualquer processo de desenvolvimento deve ser guiada a partir de fundamentos político-institucionais que se reflitam em bons indicadores sociais e equilíbrio macroeconômico. Para isso é necessário que as variáveis políticas e econômicas, bem como a sociedade, sinalizem a etapa de consecução desse processo de desenvolvimento.

O período de redemocratização no país que caracterizou a década de 80 contrasta com os aspectos econômico-sociais, sobretudo com relação ao descontrole inflacionário e os elevados indicadores de concentração de renda.

Na fase seguinte, na década de 90, junto com o processo de consolidação democrática, o país experimenta uma nova etapa do seu desenvolvimento econômico, o controle da inflação com o advento do Plano Real.

A tirar os choques econômicos que fez ameaçar a busca pelo equilíbrio macroeconômico na segunda metade da década de 90, o país inicia o novo milênio sob o enfoque do terceiro objetivo traçado: a busca pela desconcentração de renda.

Nesse contexto, o papel da política fiscal brasileira foi de grande importância, sobretudo no que diz respeito a fase de estabilidade macroeconômica pois possibilitou que arranjos institucionais fossem criados para fundamentar a mesma, bem como criou condições para que uma política distributiva de renda ganhasse velocidade de consecução a partir do início dessa década.

O objetivo do trabalho é apresentar as principais relações entre a condução da política fiscal brasileira e o processo de desenvolvimento econômico que se

verificou no país ao longo das três décadas abordadas 80, 90 e primeira década dos anos 2000.

Para isto, após esta introdução o trabalho segue no segundo capítulo, promovendo uma discussão teórica acerca do papel interventor do Estado na economia, destacando os motivos que justificam tal intervenção, bem como descrevendo a Política Fiscal como um instrumento para tal e qual a sua contribuição para o bem estar social.

Em seguida, no terceiro capítulo, faz-se uma revisão histórica de como decorreu o desenvolvimento da economia brasileira nas quase três décadas abordadas no trabalho.

No quarto capítulo a revisão histórica do mesmo período dá destaque às reformas fiscais promovidas indicando o contexto em que se encontravam.

E por fim o quinto capítulo fecha a discussão tentando promover um paralelo entre os itens anteriores, ao estabelecer uma relação clara entre as Reformas Fiscais promovidas pelo Estado nas três décadas e a relevância das mesmas para que as dificuldades de cada contexto fossem superadas.

## 2. A POLÍTICA FISCAL E O DESENVOLVIMENTO

### 2.1 O ESTADO

No senso comum o dever atribuído ao Estado é o de garantir os serviços básicos e exigir do cidadão a devida contribuição para a manutenção dos mesmos. Neste item busca-se a discussão científica acerca do tema, principalmente no que concerne às reais obrigações deste ente.

Em artigo publicado na Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Pereira (2005, p.1) define o Estado da seguinte forma: “ É a instituição que organiza a ação coletiva dos cidadãos de cada estado nação, através da Constituição Nacional, e de todas as demais instituições legais ou jurídicas que cria ou legitima, e que fazem parte constitutiva dele próprio.”

O Estado é, portanto o meio pelo qual os anseios sociais são atendidos. Segundo Pereira (2005) os objetivos fundamentais da sociedade são: a ordem ou estabilidade social, a liberdade, o bem estar e a justiça social, sendo o primeiro deles o mais importante.

A conclusão de que a ordem ou estabilidade social é o mais importante dos fundamentos faz todo sentido numa concepção capitalista desta instituição. Haja vista que a garantia da propriedade privada e o reconhecimento do poder coercitivo do Estado são os pilares da existência do mesmo.

Neste mesmo artigo Pereira (2005) faz uma revisão histórica da atuação estatal na economia frisando a importância das suas ações para a promoção da Revolução Industrial. O autor ilustra que, não cabe ao estado apenas garantir a propriedade privada e os contratos, de maneira a permitir que o mercado funcione e os investimentos sejam realizados. Ele também tem a função de promover uma estratégia de desenvolvimento, corrigir as falhas inerentes ao mercado e garantir a estabilidade econômica.

Exemplos disso foram as atuações dos Estados monarcas e absolutistas, que se utilizaram do protecionismo como um meio para promover o desenvolvimento da

indústria nascente.

## 2.2 FALHAS DE MERCADO

Conforme discussão anterior, cabe ao Estado intervir na economia de maneira a corrigir as falhas inerentes ao mercado.

As falhas de mercado são conhecidas na literatura econômica em geral como externalidades. As externalidades podem ser classificadas como positivas ou negativas, se referem aos benefícios ou malefícios que uma atividade pode gerar aos indivíduos que tenham ou não tenham relação direta com a mesma. (ARVATE;BIDERMAN,2006)

Exemplos clássicos de externalidades negativas são: a poluição em geral (ar, rios, solo) causada pela indústria, capazes de comprometer a qualidade desses recursos, provocando doenças ou intoxicações; e de externalidades positivas a construção de empreendimentos comerciais de grande porte, os quais provocam a valorização dos imóveis próximos.

Como as externalidades são efeitos aleatórios da execução da atividade econômica, cabe ao Estado intervir no intuito de contabilizar estes efeitos e dessa forma viabilizar a correção dessas falhas. Nesse sentido ele atua através de regulação e tributação, implementando um controle sobre estes efeitos ou arrecadando fundos para que, por meio de atuação própria, execute uma ação corretora dessas falhas. ( ARVATE;BIDERMAN,2006)

Tratado como um caso particular de externalidades por Arvate e Biderman (2006) a existência de Bens Públicos é também considerada uma falha de mercado. Os bens públicos são caracterizados como bens dos quais não é possível se cobrar pelo benefício usufruído.

Este tipo particular de bens são comumente definidos como bens não-rivais e não excludentes. Isto significa que o fato de um individuo novo aderir ao uso deste bem não implica em aumento nos custos de produção do mesmo, nem tampouco prejudica a oferta aos individuo que já consumiam o bem. Além disso, é impossível

excluir um indivíduo da sua utilização. ( ARVATE;BIDERMANN,2006)

Um exemplo esclarecedor é o serviço de segurança nacional, ainda que um cidadão a mais se instale no país, os custos com segurança serão os mesmos. Além disso, não há a possibilidade de impedir que este cidadão usufrua dos benefícios advindos deste serviço, ainda que não pague por ele.

Nesta falha de mercado, em específico, a atuação do Estado necessariamente é direta. Ele passa a produzir e ofertar este bem ou serviço, uma vez que não há nenhum estímulo para que o mercado o faça. A cobrança de impostos, neste momento, ganha uma razão para existir, se o Estado não fosse reconhecido como tal e não tivesse o poder de coagir os cidadãos a pagar os impostos para, dessa forma, prover a oferta de tais bens, certamente os indivíduos não estariam dispostos a voluntariamente contribuir com estas despesas. ( ARVATE;BIDERMANN,2006)

Isso ocorreria porque a expectativa do cidadão típico seria de que este bem fosse custeado por outro indivíduo, ou por ser este mais abastado ou porque necessitasse mais deste serviço. Assim, aquele que não contribuiu poderia usufruir do mesmo sem custo, considerando-se que não é possível excluí-lo da sua utilização, essa situação é conhecida como o problema do “carona”. ( ARVATE;BIDERMANN,2006)

Ainda que esta falha de mercado justifique a atuação direta do Estado na economia, alguns dos serviços ofertado por grande parte dos governos não se enquadram completamente nas características de bens públicos, são eles: educação, saúde e previdência. ( ARVATE;BIDERMANN,2006)

A justificativa para a atuação nestes segmentos é a existência de imperfeição nas informações, as quais provocam distorções no mercado capazes de beneficiar os ofertantes ou prejudicá-los de tal forma que sejam desestimulados a atuar no ramo.

A imperfeição de informação capaz de desestimular a atuação em um ramo é o problema de dano moral. Ele ocorre quando o agente muda de atitude ao garantir o ressarcimento de danos materiais pela assinatura de um contrato. Atitude comum nos mercados de seguros. ( ARVATE;BIDERMANN,2006)

Em mercados com esta característica (imperfeição de informação) o governo pode tanto atuar diretamente, como regulando o setor ou agindo para que as informações sejam, de alguma forma, universalizadas, corrigindo a falha.

Um exemplo claro da necessidade de atuação corretora é o mercado de crédito,

no qual os bancos nem sempre estão dispostos a ofertar todo crédito demandado pela sociedade, isso porque, em geral, não é possível mensurar a capacidade de pagamento de todos os cidadãos que desejam adquiri-los. Para sanar a distorção é criado então um banco de dados, que pode ser acessado pelas instituições financeiras, o qual elenca os maus pagadores da economia, todos que em algum momento adquiririam dívidas, e até o instante da consulta não cumpriram com o contrato acordado. ( ARVATE;BIDERMANN,2006)

No caso dos serviços de saúde, educação e previdência a atuação estatal é justificada pela essencialidade dos serviços e a necessidade de que sejam universalmente ofertados. As distorções de renda fazem com que parte da população não tenha condições econômicas de custear tais serviços, então o governo age oferecendo-o diretamente. ( ARVATE;BIDERMANN,2006)

Aqueles que usufruem de boas condições financeiras e optam por fazer uso destes mesmos serviços ofertados pela iniciativa privada, também contam com o resguardo governamental no sentido de regular a atuação das empresas. (ARVATE;BIDERMANN,2006)

A regulação tem como principal fim controlar a gestão dos recursos pagos pelos usuários, de maneira a garantir a permanência dos serviços contratados.

Muito já se discutiu na literatura econômica sobre a necessidade ou não de intervenção do Estado na economia, desde Adam Smith a John Maynard Keynes. Não cabe a este trabalho entrar nesta discussão. Admitiremos por tudo que já foi ilustrado que esta intervenção é importante para a sã manutenção do sistema econômico moderno.

Como dito anteriormente o Estado possui diversas maneiras para intervir na economia, e deve fazê-lo, mas para manter a chamada "máquina estatal" ele precisa prover-se dos recursos necessários para tal. A maneira como gerencia estes recursos, seja na forma que arrecada, ou na forma como gasta é tratada pela chamada Política Fiscal, discutida a seguir.

## 2.3 POLÍTICA FISCAL

O montante arrecadado e gasto pelo Estado em sua gestão fiscal é significativo em termos da renda nacional. Por esse motivo podemos considerar que a Política Fiscal deve ser tratada como um importante indicador macroeconômico, uma vez que boa parte da arrecadação varia de acordo com o estado da economia.

Considerando isso, Keynes propôs em sua *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*<sup>1</sup> (1936 apud Hermann, 2006, p.1) que se utilizasse dos gastos e receitas governamentais como um meio de influenciar positivamente o nível de atividade econômica. (HERMANN, 2006)

Em termos gerais ele propunha que o governo elevasse seus gastos, promovendo um estímulo a atividade econômica, através das empresas que lhe fornecem bens e serviços. Essas por sua vez repassariam parte da renda às famílias, através da elevação do nível de emprego, por exemplo, e reinvestiriam outra parte. Dessa forma o crescimento se tornaria sustentável, tanto devido ao crescimento dos gastos das famílias como pelos investimentos privados. (HERMANN, 2006)

Esse receituário foi amplamente seguido, tanto por países desenvolvidos como subdesenvolvidos, até fins da década de 1970. Observou-se que o setor público operou em muitos casos com elevados déficits. Embora os índices de crescimento se apresentassem altos e a taxa de inflação baixa, o déficit público causava efeitos colaterais que se agravaram após as instabilidades econômicas ocorridas naquele período, como o choque do petróleo e o fim do sistema cambial fixo de Bretton Woods. (HERMANN, 2006.)

Questionou-se neste momento a eficácia desse modelo de gestão fiscal uma vez que provocava:

- a) o efeito *crowding out* (CR): o crescimento do déficit público eleva as taxas de juros pagas pelos títulos do governo, dessa forma os investidores preferem adquirir títulos a investirem produtivamente, impedindo que o crescimento seja sustentável;

---

1 KEYNES, John M. (1985). *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

- b) inflação, cujo motivo é o excesso de demanda causada pela elevação dos gastos públicos;
- c) expectativas inflacionárias: índices crescentes de inflação causavam nos agentes (racionais) da economia a esperança de que este ciclo de crescimento era permanente, por este motivo eles passavam a agir de maneira a manter o *status quo*, elevando os preços.

Após intensa crítica e de alguma forma, demonstração, da ineficácia do modelo até então vigente, as economias passaram a se guiar de uma outra forma em termos de Política Fiscal. A recomendação dominante é a de que o Estado deve atuar de maneira neutra, ou seja, deve buscar sempre o orçamento equilibrado, sem déficits ou superávits. (HERMANN, 2006)

### 2.3.1 A Política Fiscal e o Bem Estar

Em discussão anterior sobre o Estado, elencou-se que um de seus objetivos é a promoção do bem estar social. Como visto a Política Fiscal é um instrumento importante que o Estado possui de interferência social. Conclui-se, portanto que a Política Fiscal também deve ser utilizada para a promoção do bem estar.

Numa concepção simplista a Política Fiscal tem por objetivo apenas promover o crescimento econômico de maneira geral, elevar a produção e a renda em termos macroeconômicos. Acontece que este crescimento não necessariamente é igualmente distribuído entre os cidadãos, tampouco todos os serviços disponibilizados pelo Estado estão disponíveis aqueles que verdadeiramente necessitam.

Esta idéia de justiça distributiva das rendas e dos serviços é o conhecido Desenvolvimento Econômico que se caracteriza também como a melhoria e garantia de melhores e mais saudáveis padrões de vida à população (bem estar social), que somada a um equilíbrio na distribuição de renda garante a posse de bens materiais e aumento do consumo. (COSTA;SOUZA, 2008)

O papel do Estado para o alcance do desenvolvimento econômico segundo

Pinheiro<sup>2</sup> (2004 citado por Costa e Souza,2005 p. 14),.é o de promover uma:

Estratégia de investimentos em que o Governo se comprometa a criar uma agenda de desenvolvimento, cujas prioridades seriam a estabilidade macroeconômica; preços e incentivos corretos – dentro dos parâmetros da livre concorrência e justiça social - ; boas instituições – estabilidade e funcionamento dos mercados; proteção aos direitos de propriedade; obediência ao princípio da legalidade; representatividade e estabilidade política e social; investimentos públicos em infra-estrutura básica e gastos sociais; equilíbrio e justiça social; seguridade; equilíbrio fiscal; estratégia de desenvolvimento bem definida e comprometimento da liderança política; e, finalmente, uma máquina pública bem preparada para implementar as diretrizes de tal estratégia de desenvolvimento.

Esta é a concepção na visão do direito, mas resume bem a inter-relação entre o conceito de estado e o papel da política fiscal nas obrigações atribuídas a este. A interferência da Política fiscal é relevante nas políticas de distribuição de renda onde se busca tributar de maneira mais incisiva os mais ricos, para dessa forma ofertar todo tipo de serviços àqueles que não podem pagar, ou para custear transferências diretas por meio de programas sociais. Também atua de maneira a possibilitar a execução dos investimentos públicos em infra-estrutura.

Em resumo, a política fiscal deve atuar *paripassu* com a estratégia de desenvolvimento, uma vez que esta determina todos os principais objetivos do Estado e promove a integração entre todos os instrumentos de gestão estatal.

Contextualizando a teoria com a realidade econômica brasileira, observa-se por meio de uma retrospectiva histórica que, o Estado esteve fortemente envolvido com a busca da estabilidade macroeconômica gravemente comprometida em fins da década de 70.

Nesse contexto inicia-se na década de 80, juntamente com a redemocratização, uma incansável sequência de medidas de controle inflacionário, redução de déficits e outros. Para tal o Estado utilizou-se de todos os instrumentos de que podia destacando-se a política fiscal e monetária. A trajetória até a tão sonhada estabilidade foi longa e exigiu uma atuação intensa por parte do governo até a década de 90 quando o enfoque do Estado pôde finalmente ser alterado.

---

2 Por que o Brasil cresce pouco? In Reformas no Brasil: balanço e agenda. Rio de Janeiro: Nova Fronteira,2004 p.33

### 3 . A ECONOMIA BRASILEIRA NA FASE PÓS-DITADURA

#### 3.1 O CONTEXTO ECONÔMICO EM FINS DA DÉCADA DE 70

Conforme visto na discussão teórica a década de 70 foi marcada como o período em que o modelo keynesiano de estímulos a crescentes gastos públicos como impulsionadores do crescimento econômico começa a deteriorar-se.

No Brasil não podia ser diferente. Foi a partir desta década que o modelo de industrialização por substituição de importações, sustentado pelo Estado através de investimentos diretos e ampliação do crédito público, e fortemente dependente do endividamento externo, começa a dar sinais de esgotamento. (HERMANN, 2005)

O forte crescimento observado no período de (1968-73) denominado “milagre econômico” foi impulsionado basicamente pelo setor industrial em plena ascensão, que provocou aumento nas importações de bens de capital e petróleo.

Desde muito antes o Estado brasileiro já acumulava déficits tanto fiscal como externo. Porém na década de 70 os chamados “choques do petróleo”, que são elevações significativas dos preços desta *commodity* impostas pela OPEP ( Organização dos Países Exportadores de Petróleo) agravaram ainda mais a situação deste indicador. (HERMANN, 2005)

Tais choques ocorreram especificamente nos anos de 1973 e 1979. O primeiro deles teve grande impacto sobre o déficit do governo, porém foi amenizado pelo crescimento da oferta de crédito externo, ofertado pelos países integrantes da OPEP, os chamados “*pétrodólares*”, que foram maciçamente utilizados para a compra de títulos da dívida de diversos países em desenvolvimento, os quais ofereciam taxas de juros atrativas comparados aos demais países. (HERMANN, 2005)

Em 1979, no entanto, o “Segundo Choque do Petróleo” foi fatal para a administração dos déficits das economias em desenvolvimento. Isso ocorreu porque neste momento os países industrializados, em busca de um controle inflacionário, elevam as próprias taxas de juros atraindo para si grande parte dos recursos do mercado internacional, uma vez que seus títulos eram comprovadamente mais seguros. (HERMANN, 2005)

Em nível interno a inflação passa a tomar proporções preocupantes chegando a 77% a.a. em 1979. Outro item a destacar-se negativamente é a situação fiscal do Estado, que segundo Gremaud (2007) era prejudicada pela redução na carga tributária bruta, elevação da quantidade de transferências, destacando-se os juros sobre a dívida interna, os déficits das estatais, causados pelo enorme passivo financeiro e pelos controles tarifários e pelo fato de o Orçamento Monetário estar contaminado por operações fiscais, as quais causavam profundos déficits, decorrentes principalmente das operações creditícias do governo, com o fenômeno do *spread* negativo.

Em resumo, o contexto econômico brasileiro do início da década de 80 é configurado pelo descontrole da inflação e dos déficits fiscais e externos. Tal cenário exige uma mudança de postura na execução da política econômica, a qual começa a tomar forma durante a década de 80 discutida a seguir.

### 3.2 A DÉCADA DE 80

Este período da história econômica brasileira inicia-se com a atuação desde 1979 do ministro do planejamento Delfim Netto, o qual diagnosticava o estrangulamento externo que afetava a economia nacional como sendo provocado muito mais por um desajuste de preços relativos, que distorcia a distribuição da demanda entre os diversos setores, do que um excesso de demanda propriamente dito. (HERMANN, 2005)

Sua atuação foi no sentido de corrigir a taxa de câmbio para promover o redirecionamento da demanda em favor dos bens de produção doméstica e

estimular as exportações. Para isso tomou medidas de controle monetário, gerando taxas negativas de crescimento de M1 e do crédito, bem como determinou a desvalorização do câmbio de 30% nominais. (HERMANN, 2005)

Em termos fiscais promoveu a correção das tarifas públicas e controle dos gastos do governo. Neste caso o objetivo era conter o déficit público que na concepção do ministro alimentava a inflação, assim como as operações de “esterilização” do capital externo. (HERMANN, 2005)

Derivada desta mesma mentalidade foi criada a Sest (Secretaria Especial para as Empresas Estatais) que tinha a função de controlar os gastos das estatais. No entanto controle semelhante não foi observado na administração direta, a qual não reduziu seus gastos, pelo contrário, alguns subsídios como os direcionados a agricultura e exportações sofreram elevações no período. (HERMANN, 2005)

Segundo Gremaud (2007) ocorreu na época uma expansão do crédito agrícola devido a expectativa de uma “supersafra” vislumbrada para 1980, esta por sua vez se desdobraria em uma redução dos preços dos alimentos, item de suma importância para uma economia que buscava o controle inflacionário.

As alterações implementadas de correção de câmbio e de tarifas públicas contribuíram para a elevação da inflação que chegou a marca de 93% a.a no período de 1979-80. Isso desencadeou uma alteração no período de reajustes dos salários de anual para semestral. Tal redução de período aliada às indexações de contratos tornaram-se fatores retro alimentadores da chamada “inflação inercial”. (HERMANN, 2005)

Em resumo, a política do biênio 1979-80 foi positiva no quesito crescimento, apresentando uma taxa média de 8% ao ano no período. Entretanto foi falha no que tange ao controle inflacionário e na gestão do desequilíbrio externo, que não foi sequer amenizado no período. (HERMANN, 2005)

Ainda em 1980 a ineficácia das políticas adotadas já havia sido constatada levando o governo brasileiro a se propor a adotar uma política ortodoxa que denominou “ajustamento voluntário”. Neste ajuste, que não contava com renegociações da dívida junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), a proposta era reduzir a necessidade de divisas, por meio do controle da absorção interna, pois o diagnóstico para o desequilíbrio econômico (inflação e déficits) ainda era o

excesso de demanda interna. (GREMAUD, 2007)

Esse controle da absorção interna é basicamente um ajuste recessivo que busca tão somente a geração de excedentes exportáveis de forma a reverter a situação deficitária externa. Neste novo modelo de política econômica a política monetária se torna o principal instrumento de ação com destaque à política de manutenção dos juros reais a taxas elevadas, com o intuito de estimular as empresas nacionais a buscarem crédito fora do país atraindo, dessa maneira capital estrangeiro capaz de financiar o déficit acumulado, ainda que parcialmente (HERMANN, 2005)

Fazendo um adendo a discussão, Gremaud (2007) faz uma colocação pertinente com relação ao diagnóstico das causas do desequilíbrio externo. Segundo ele a existência do mesmo não necessariamente é devido a um excesso de demanda. Na sua concepção ele também pode ocorrer quando dívidas externas persistentes passam a ser cobradas ou quando porventura as taxas de juros que regem os contratos internacionais de crédito se elevam, aumentando por sua vez o serviço da dívida, até mesmo tornando inviável a sua rolagem. Para o autor este é o caso do Brasil.

Nos moldes em que foi descrito, o ajuste recessivo foi aplicado até 1981. Em 1982, o Brasil firma seu primeiro acordo com o FMI o qual impôs maior rigor à política monetária já restritiva, com queda real do M1 e do crédito ao setor privado, bem como uma nova maxidesvalorização da moeda de 30% que neste momento resultou em desvalorização real. (HERMANN, 2005)

Em termos fiscais tal ajuste promoveu a redução nos gastos públicos, com destaque para os gastos com investimentos. Além disso, com o objetivo de estimular a competitividade da indústria brasileira, houve a contenção de alguns preços públicos bem como a promoção de subsídios e incentivos à exportação. (GREMAUD, 2007)

Como era de se esperar esta readequação da política econômica brasileira promoveu uma recessão em 1981 e 1983, e baixo crescimento em 1982. Ela foi positiva no sentido de reverter o saldo da balança comercial atingindo em 1984 um superávit de 13 bilhões de dólares. (GREMAUD, 2007)

Restou, no entanto, o cenário de elevadas taxas de inflação que aliado a uma grande insatisfação popular com o modelo adotado, que impunha sacrifícios a

população, culminou no movimento “Diretas já” alterando a estrutura política nacional definitivamente. (GREMAUD, 2007)

### 3.2.1 Os Planos Heterodoxos

Dado o cenário econômico de 1984 o governo que se seguiu após o fim do regime militar definiu que o foco principal da atuação seria, obviamente, o combate a aceleração da inflação. (GREMAUD, 2007)

Esse novo governo era presidido por José Sarney e o seu Ministro da Fazenda era na época Francisco Dornelles. Estes se viram, quando do início do governo, diante de uma série de análises e propostas de combate à inflação.

Sinteticamente tais propostas, exceto o Choque Ortodoxo, partiam de uma mesma análise de causa do problema: o princípio da correção monetária, que mesmo em períodos recessivos não permitia a desaceleração do processo inflacionário, uma vez que criava um ciclo de reajustes contratuais baseados em inflações passadas, perpetuando assim o patamar anterior desse indicador macroeconômico. (CASTRO, 2005)

As propostas visavam basicamente nortear a condução de uma política de desindexação da economia brasileira, Castro (2005) descreve as quatro propostas, que são resumidas a seguir:

- a) “Pacto Social” – proposto por economistas do PMDB e da Unicamp – propunha um acordo promovido e arbitrado pelo governo no qual os setores, que seguiam em conflito por reposições de perdas inflacionárias, se comprometeriam a não elevar os preços pelo simples fato de que a estabilização é um bem maior que beneficiaria a toda sociedade;
- b) “Choque Ortodoxo” – proposto por alguns economistas da FGV – diagnosticava a inflação como sendo causada pela excessiva expansão monetária, utilizada pelo governo para financiar seus déficits crescentes, causados pela má gestão da política fiscal. Por este motivo propunha severos cortes de gastos, aumento de receitas e tributos e corte brusco da

emissão de moeda e títulos da dívida, bem como a desindexação da economia e liberalização total de seus preços;

- c) “Choque Heterodoxo” e “Reforma Monetária” – ambas propostas por economistas da PUC – Rio – Tinham também em comum o diagnóstico de que a inflação era causada pela correção monetária. No entanto o “Choque Heterodoxo” propunha que o caminho para a estabilização era promover um congelamento de preços. Já a segunda propunha de fato uma “Reforma Monetária” onde a desindexação da economia ocorreria com a introdução de uma moeda indexada que circularia paralelamente a moeda oficial.

Os planos que se seguiram na nova república adotaram primordialmente a proposta do Choque Heterodoxo, baseados no congelamento de preços, foram eles: Cruzado, Bresser e Verão. Esta ideologia foi alterada apenas com o Plano Real o qual seguiu a proposta da Reforma Monetária para desindexar a economia. (CASTRO, 2005)

### 3.2.1.1 Plano Cruzado

O Plano cruzado foi lançado em fevereiro de 1986, pelo então ministro da fazenda Dílson Funaro, que segundo Castro (2005) tinha como principais itens:

- a) Reforma Monetária e Congelamento: a moeda foi alterada de cruzeiro para cruzado na equivalência de Cr\$1.000 = Cz\$1 e os preços foram congelados nos valores vigentes em 28 de fevereiro de 1986;
- b) Desindexação da Economia: As Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) deixaram de ser reajustáveis alterando-se para OTN, ficando seus valores congelados pelo período de um ano. Ficou proibida a indexação de contratos com períodos inferiores a um ano. As obrigações financeiras permaneceram denominadas na moeda antiga e eram diariamente desvalorizadas em relação ao Cruzado, através de uma *Tablita*;
- c) Índices de Preços e Cadernetas de Poupança: o período de apuração do

índice de preços ao consumidor foi alterado bem como os rendimentos das cadernetas de poupança que passaram de mensais para trimestrais;

- d) Política Salarial: a conversão dos salários em cruzados seria feita pela média dos últimos seis meses, ficando estes congelados a partir de então. Foi concedido um aumento de 8% para todos os assalariados e 16% para o salário mínimo. Criou-se o princípio do “gatilho salarial” que garantia a correção imediata dos salários sempre que a inflação acumulasse 20%.

O resultado da implementação do plano foi positiva, pois controlou a inflação, beneficiando a população que teve reajustes salariais reais, o que promoveu uma elevação do consumo. Porém, do ponto de vista político este crescimento da demanda serviu para alterar seu conceito com relação às causas da inflação havia neste momento uma demanda não satisfeita que impulsionou novamente o processo inflacionário. (CASTRO, 2005)

Neste contexto, a situação fiscal piorava duplamente tanto pela redução das receitas de financiamento da senhoriagem, devido ao fim do imposto inflacionário, como pelo aumento de suas despesas com salários, que se elevaram devido aos reajustes concedidos. (CASTRO,2005)

Com o intuito de desaquecer o consumo foi lançado o Cruzadinho ou Cruzado II, um pacote fiscal que visava controlar o déficit público através de uma elevação da receita do governo em torno de 4% do PIB, isso seria feito através de aumentos de tarifas e impostos diretos, que não seriam incorporados aos índices de inflação. (GREMAUD,2007)

Em termos gerais tal plano não foi eficiente. Os níveis de inflação mantiveram-se elevados a maior parte do tempo. Em fevereiro de 1987 os preços foram liberados, período em que também a indexação foi reintroduzida e, para salvar alguns setores endividados, o governo recorreu a uma série de pacotes de auxílio, os quais só pioraram a situação fiscal do Estado. (GREMAUD,2007)

### 3.2.1.2 Plano Bresser

Anunciado em 12-06-1987 o Plano Bresser miscigenava elementos ortodoxos e heterodoxos, segundo Gremaud (2007) era considerado um plano de emergência e segundo o autor as principais medidas tomadas foram:

- a) congelamento de salários por três meses;
- b) congelamento de preços por três meses;
- c) mudança de base do IPC para 15/6, incorporando os aumentos a inflação de junho para não sobrecarregar a inflação do mês seguinte;
- d) desvalorização cambial de 9,5% em 12/6;
- e) congelamento dos aluguéis ao nível de junho;
- f) manutenção dos contratos pós-fixados e para os pré-fixados implantou-se uma *Tablita* com desvalorização de 15%a.m.;
- g) criação da Unidade Referencial de Preços que tinha por função corrigir o salário dos três meses seguintes.

Inicialmente o plano surtiu efeito baixando as taxas de inflação e recuperando a balança comercial. No entanto após o descongelamento a pressão de custos gerado pelo mesmo elevou novamente os índices de inflação. A classe assalariada reivindicou a recuperação das perdas sofridas e foi atendida. Nesse contexto o déficit público não obteve a redução esperada, pelo contrário, elevou-se devido aos aumentos salariais dos funcionários públicos bem como pela elevação das transferências aos Estados e Municípios e concessões de subsídios as estatais. (GREMAUD, 2007).

### 3.2.1.3 Plano Verão

O plano verão foi anunciado em 14 de janeiro de 1989 contendo também elementos ortodoxos e heterodoxos, segundo Castro,2005 suas principais medidas

foram:

- a) Mudança na unidade monetária de cruzado para cruzado novo na conversão de Cz\$1.000,00 = NCz\$ 1,00, e paridade com o dólar NCz\$ 1,00= US\$1,0;
- b) Mais uma vez foi estabelecido o congelamento de preços sem previsão de data para o descongelamento;
- c) as OTN e OTN-fiscal foram congeladas e extintas;
- d) não havia por parte deste plano preocupação com a neutralidade distributiva, segundo Gremaud,2007 isso se deve ao fato de que aos ativos financeiros aplicou-se um Tablita de conversão, expurgando, dessa forma a aceleração inflacionária das correções monetárias provocando uma transferência de rendas dos credores para os devedores;
- e) foram decretados aumentos nos preços públicos e tarifas.

Não havia neste plano nenhuma tentativa de ajuste fiscal o que manteve os déficits elevados. Em geral todo o governo Sarney foi de um grande descontrole das contas públicas. (GREMAUD,2007)

### 3.3 A POLÍTICA ECONÔMICA NOS ANOS 90

Com a intenção de tornar a descrição histórica mais focada aos princípios deste trabalho, a partir da década de 90, o objetivo principal será elencar as políticas fiscais implementadas no período de maneira a dar bases para análises posteriores.

#### 3.3.1 Período Collor / Itamar Franco

Em 15 de Março de 1990, juntamente com a posse do novo presidente da República, Fernando Collor, foi lançado também o novo plano econômico o Plano

Collor I.(CASTRO, 2005)

As medidas fiscais adotadas por este governo, obviamente, objetivavam reduzir o déficit público. Segundo Gremaud (2007) buscava-se reverter o déficit primário de 8% do PIB em 1989 para um superávit de 2% do PIB em 1990.

Nesse sentido o Plano Collor I promoveu um aumento da arrecadação, através da criação de novos tributos, aumento do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto Sobre Obrigações Financeiras (IOF) e outros; reduziu prazos de recolhimento; suspendeu benefícios e incentivos fiscais não garantidos pela Constituição, e ainda implementou uma série de medidas de combate a sonegação. Pelo lado dos gastos, foi reduzido o número de ministérios, extintas uma série de autarquias e fundações. (CASTRO,2005)

Na área fiscal houve sucesso na implementação das ações atingindo-se um superávit primário de 1,2% do PIB devendo-se principalmente ao aumento significativo da arrecadação. (GREMAUD, 2007)

Um marco importante deste plano foi que deu início ao chamado processo de “abertura” econômica, com a redução da taxas de importação, e privatização das empresas estatais. (CASTRO, 2005)

Porém o plano como um todo não foi bem aceito pela população essencialmente pelo confisco à liquidez que impunha. Além disso, o governo foi exposto por casos de escândalos políticos amplamente divulgados o que resultou no impeachment do então presidente Fernando Collor. (CASTRO, 2005)

Assumiu a presidência o vice, Itamar Franco que deu pouca direção à política econômica até maio de 1993. Nesta ocasião assumiu a pasta da Fazenda Fernando Henrique Cardoso que iniciou a geração e implantação do Plano Real. (GREMAUD, 2007)

### 3.3.2 O Plano Real

O Plano Real tinha em sua concepção o diagnóstico de que o desajuste nas contas públicas era a principal causa da inflação, por este motivo a primeira fase

prevista neste plano era promover o ajuste fiscal. Seguiu-se a fase de desindexação através da criação de um padrão estável de valor, a Unidade Referencial de Valor (URV) e a terceira previa conceder poder liberatório a moeda estabelecendo regras de emissão e lastreamento da mesma para garantir a sua estabilidade. (CASTRO,2005)

O ajuste fiscal foi embasado pelo lançamento do Programa de Ação Imediata (PAI) e a aprovação do Fundo Social de Emergência (FSE) em fevereiro de 1994. (CASTRO,2005)

O primeiro programa possibilitaria a criação de novos tributos, bem como estabelecia a assinatura de um acordo da dívida externa com o FMI e os bancos credores. O FSE era alimentado pela desvinculação de algumas receitas do governo, objetivando atenuar a excessiva rigidez dos gastos da União estabelecida pela Constituição de 1988, de maneira a financiar programas sociais brasileiros, identificados como prioritários. (CASTRO, 2005)

Todo este arcabouço institucional criado para a obtenção do ajuste fiscal não se mostrou eficiente para garantir o equilíbrio, nem mesmo em 1995. O que diferiu dos demais períodos é que este desajuste ainda observado refletiu-se muito mais na relação dívida/PIB que nos anos seguintes se elevaram, do que na própria inflação. (CASTRO, 2005)

Seguiram-se então as demais fases do plano que serviram para demonstrar o quão bem sucedido foi este no seu objetivo maior que era a redução da inflação, a qual caiu continuamente no período entre 1995 e 1998. (CASTRO, 2005)

### 3.3.2.1 A Crise Fiscal

Além do desequilíbrio externo causado pelo grande aumento das importações, e por um desempenho pouco significativo das exportações o desequilíbrio fiscal também preocupava no período entre 1995 e 1998. O déficit primário neste período era de 7% do PIB, e a dívida pública era crescente. (GIAMBIAGI,2005)

Esperava-se que tal problema tivesse sido causado pela elevação dos juros da dívida, no entanto uma análise mais minuciosa apontou que tal desequilíbrio se devia muito mais a piora do resultado operacional das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP). Esperava-se por parte das autoridades que as privatizações cumprissem o propósito de garantir financiamento externo para o desequilíbrio do BP bem com evitar uma pressão maior sobre a dívida pública, atuando como contrapeso à pressão do déficit fiscal. (GIAMBIAGI,2005)

Uma ação direcionada para o controle desse desajuste foi tomada efetivamente apenas em 1998 quando o governo brasileiro começou a negociar um acordo com o FMI. Nele o Fundo organizaria um pacote externo de US\$ 42 bilhões de dólares, em troca o país implementaria um importante aperto fiscal buscando alcançar superávits primários da ordem de 2,6% em 1999, 2,8% em 2000 e 3% em 2001, não sendo impostas alterações na política cambial. (GIAMBIAGI,2005)

Em seu artigo “ Do Déficit de Metas às Metas de Déficit: A Política Fiscal do Período de 1995-2002”, Giambiagi (2002) estabelece uma análise dividida em dois períodos acerca da questão discutida, os quais abrangem os estágios em que o presidente Fernando Henrique Cardoso governou o país, seu primeiro mandato de 1995-1998 e o segundo de 1999 a 2002.

Nas conclusões deste trabalho o autor destaca o quão importantes foram as reformas institucionais promovidas para a busca do ajuste fiscal. Sobretudo no que tange a questão previdenciária que outrora permitia aposentadorias precoces com valores elevados de benefícios, e previa a concessão de privilégios aos aposentados militares, os quais inviabilizavam a sustentabilidade do sistema, na visão atuarial.

Ainda assim Giambiagi (2002) destaca que essas reformas foram promovidas ao longo dos anos e os indicadores que ajudaram a ajustar desde antes já contribuíam para o desequilíbrio, não justificando o *boom* observado a partir de 1995. Segundo a análise de dados que desenvolveu ao longo do artigo, observou-se que a elevação dos gastos públicos ocorrida no período entre 1995-1998 foi muito mais provocada por despesas passíveis de controle do que por gastos engessados por leis que exigiam reformas.

Como apontado antes a postura fiscal alterou-se efetivamente com o acordo firmado com o FMI. A partir daí tanto a União, como os Estados e Municípios se

engajaram na busca de redução do déficit público. Giambiagi (2002) destaca também que o acordo foi uma forma de facilitar a implementação das reformas que há tempos se faziam necessárias porém, sofriam resistência popular. A partir do momento que o país se compromete com um organismo internacional na busca de cooperação para superar uma crise, todos os segmentos sociais se engajam em torno do mesmo objetivo abdicando, inclusive, dos interesses individuais.

Finalmente conclui-se que as políticas implementadas foram a partir de 1998 eficientes no sentido de reduzir o déficit, entretanto, isto se deu muito mais pelo aumento das receitas do que pela redução dos gastos que permaneceram os mesmos, em termos reais. (GIAMBIAGI, 2002)

### 3.4 A POLÍTICA ECONÔMICA NO INÍCIO DOS ANOS 2000

O que marcou o início desta nova década politicamente foi a ascensão da esquerda ao poder. Nas eleições de 2002 o presidente eleito foi Luiz Inácio Lula da Silva. Sua trajetória política foi marcada pelas diversas tentativas de alcançar este cargo e seu partido trazia consigo a marca esquerdista de que revolucionaria o governo em todos os sentidos. Isso amedrontava os mercados que se tornaram mais adversos conforme a vitória de Lula foi se consolidando (GIAMBIAGI, 2005)

Porém, já em sua campanha, Lula alterou a postura esquerdista que outrora demonstrava, assumindo de alguma forma um compromisso com a estabilidade econômica alcançada, deixando claro que atitudes como a decretação da moratória não eram objetivos de seu plano de governo que propunha muito mais renegociações do que atitudes heterodoxas desse tipo. (GIAMBIAGI, 2005)

Após assumir o cargo Lula então manteve a política de ortodoxia fiscal e monetária já adotada. Com relação a política fiscal, desde o início ordenou cortes nos gastos públicos de maneira a viabilizar o objetivo fiscal. (GIAMBIAGI, 2005)

Seguindo a mesma linha deu continuidade às reformas institucionais já iniciadas com o intuito de desonerar os gastos públicos. A primeira a que se empenhou o novo

governo foram as alterações na Previdência Social com ênfase no regime dos servidores públicos, que embora contrária aos interesses de alguns partidários, foram bem recebidas pelo mercado como um sinal do novo compromisso petista, tanto com a estabilidade como com a redução das desigualdades sociais. (GIAMBIAGI,2005)

Após esta breve descrição das políticas adotadas na fase que sucedeu a ditadura no Brasil, se seguirá de uma maneira mais minuciosa uma discussão em torno das reformas fiscais promovidas a partir de então.

## 4 REFORMAS FISCAIS NO BRASIL

Entende-se por Reforma Fiscal, as alterações normativas nas instituições das quais o Estado seja o mantenedor. São essas mudanças que têm por objetivo racionalizar os gastos de maneira a torná-los eficientes evitando onerar o erário desnecessariamente.

### 4.1 AS REFORMAS DO PERÍODO 1979 - 1984

Uma fonte significativa de gastos do governo brasileiro sempre foram as empresas estatais. Visando impor um maior controle sobre estes gastos criou-se em 1979 a Sest - Secretaria de Controle das Empresas Estatais ligada a Secretaria de Planejamento da Presidência da República, para Oliveira e Silva (2000) esta foi a primeira grande iniciativa objetivando o controle fiscal.

A Sest tinha como função básica adequar a atuação das empresas estatais aos objetivos traçados pela política econômica do governo. Na época itens como: alterações de tarifas, empréstimos internacionais e alocação dos recursos recebidos da União, eram todos itens decididos isoladamente por apenas por uma das partes, ou empresas ou governo. (OLIVEIRA;SILVA, 2000)

Dentre as medidas de controle atribuídas à Sest, Oliveira e Silva, 2000 destacam:

- a) elaboração do Programa de Dispêndios Globais que sintetizava a programação anual das despesas dessas empresas e era submetido ao crivo do Presidente da República;
- b) normalização da remuneração concedida aos funcionários e dirigentes das empresas estatais, estabelecendo uma hierarquia entre as empresas de maneira a evitar iniciativas casuísticas e gastos excessivos;
- c) criação de uma regra geral determinando limites para a concessão de benefícios indiretos aos empregados bem como para os fundos de pensão dos funcionários;

- d) na busca pelo controle do endividamento público à Sest cabia elaborar pareceres acerca da prioridade para a contratação ou renovação de empréstimos a serem contratados, independentemente qual seja a fonte dos recursos, o Estado ou instituições internacionais.

Outro fato que marcou este período em termos fiscais foi a elevação dos repasses dos tributos da União a Estados e Municípios, tendência que se elevou mais especificamente a partir de 1982 quando foram realizadas eleições diretas para governador. (OLIVEIRA;SILVA, 2000)

A Constituição de 1967 criou o Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Fundo Especial (FE) tendo o ultimo a função de repassar recursos aos estados mais pobres recebendo um percentual de 2% da arrecadação do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e IR (imposto de renda) e os demais FPE e FPM recebiam um percentual de 10% desses mesmos impostos. Destaca-se que no período de 1977-1985 a parcela da arrecadação do IPI e do IR transferida a estados e municípios elevou-se de 16% para 32%. (OLIVEIRA;SILVA, 2000)

Além dos repasses diretos, os estados e municípios também foram beneficiados com a transferência de competência da Taxa Rodoviária Unica (TRU) que passou a se chamar Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e deixou de ser apropriado pela União passando a compor as receitas de estados e municípios. (OLIVEIRA;SILVA,2000)

Com a elevação dos repasses a outras unidades federativas a União perdeu receitas. Para contornar esta dificuldade criou as chamadas contribuições sociais, que teve início em 1982 com a criação da Contribuição para o Fundo de Investimento Social – FINSOCIAL cobrada sobre o faturamento das empresas. (OLIVEIRA;SILVA, 2000)

Tradicionalmente as receitas governamentais no Brasil sempre foram vinculadas a usos específicos, devendo-se isso sobretudo a força política de grupos de interesse que visavam a continuidade de suas ações. No período em questão buscou-se reduzir esta vinculação com a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND) que concentrou os recursos antes vinculados a órgão, fundo ou despesa. Mais tarde em 1981 esses recursos passaram a recursos ordinários do Tesouro Nacional, mais

uma vez sem vinculação. ( OLIVEIRA;SILVA, 2000)

Destaca-se desse período a mudança de postura com relação ao déficit fiscal que passou a ser tratado com mais seriedade, dado o momento em que crises internacionais abalavam a economia do país. Ressalta-se também que as medidas adotadas foram concentradas no governo federal que embora represente a maior arrecadação das esferas governamentais, não é o único que opera na esfera fiscal. Tal observação abre um leque de reformas que ainda são necessárias para a devida racionalização dos gastos públicos. (OLIVEIRA;SILVA, 2000)

#### 4.2 AS REFORMAS DO PERÍODO 1985 – 1987

Estudos realizados desde 1982 diagnosticaram necessidades de alteração no sistema fiscal vigente até então, propostas como promover a unificação orçamentária, eliminar conflitos de competência e as superposições de atribuições existentes entre o Tesouro Nacional, o Banco Central e Banco do Brasil, reorganizar a administração financeira, contábil, sistema de auditoria e controle interno, foram considerados na tomada de decisão das seguintes medidas destacadas por Oliveira e Silva (2000) para o período:

- a) a inclusão das despesas de natureza fiscal na proposta orçamentária da União para 1986 a qual seria composta de itens como : o serviço da dívida pública federal e os dispêndios decorrentes da política de preços mínimos para a agricultura.
- b) eliminação em 1986 da chamada *conta movimento* do Banco Central junto ao Banco do Brasil
- c) criação em 1986 da Secretaria do Tesouro Nacional – STN instituída como órgão central dos sistemas de administração financeira incluindo programação financeira do Tesouro Nacional, contabilidade e auditoria.
- d) introdução do regime de caixa único onde passaram a transitar todos os recursos orçamentários através do Tesouro Nacional
- e) implantação em 1987 do Sistema Integrado de Administração Financeira

(SIAFI), o qual processa *on line* as operações financeiras da administração federal; isso permitiu a implantação da conta única do Tesouro Nacional no Banco Central

- f) inclusão no orçamento da União de todas as operações oficiais de crédito.
- g) transferência da administração da dívida pública federal do Banco Central para o Tesouro Nacional.

#### 4.3 AS ALTERAÇÕES FISCAIS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição brasileira de 1988 foi promulgada em meio a euforia da redemocratização, mas com relação ao tema fiscal tinha o claro objetivo de atender as reivindicações de conceder aos estados e municípios uma maior autonomia na gestão dos recursos, bem como a descentralização das ações do governo em favor dos mesmos. (OLIVEIRA;SILVA, 2000)

Para o cumprimento desse objetivo buscou-se tomar ações que visavam o aperfeiçoamento normativo das instituições envolvidas com a administração monetária e financeira. (OLIVEIRA;SILVA,2000)

Primeiramente delegou-se ao Senado Federal a atribuição de estabelecer os limites globais para o montante da dívida mobiliária estadual e municipal e da dívida consolidada da União, bem como autorizar previamente a contratação de operações de crédito externo pela União. Ao Congresso Nacional, como um todo, caberia dispor sobre o montante da dívida mobiliária federal. (OLIVEIRA;SILVA, 2000)

O artigo 164 parágrafo primeiro instituiu a proibição de empréstimos diretos ou indiretos do Banco Central ao Tesouro Nacional ou a qualquer outra instituição que não seja financeira. Segundo Nunes, 2000 esta proibição visava impedir que o Banco Central se tornasse um financiador da Política Fiscal por meio da concessão de antecipação de recolhimento de impostos e crédito direto, assim como através da aquisição de títulos da dívida pública.

A Constituição estabeleceu ainda a obrigatoriedade de um importante instrumento de planejamento: a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Nela devem se

definidos os parâmetros básicos para o planejamento e execução da lei orçamentária, e devem ser emitidos pareceres acerca das alterações na legislação tributária e sobre a política de uso dos recursos financeiros das agências oficiais de fomento. (OLIVEIRA;SILVA, 2000)

Por fim, em termos fiscais, foi também instituída a incorporação do orçamento de investimento das empresas estatais à lei orçamentária anual e determinado um limite de 60% da receita corrente líquida para a despesa com pessoal ativo e inativo da União. (OLIVEIRA;SILVA, 2000)

As medidas anteriormente descritas foram relevantes no sentido de estabelecer uma nova dinâmica à Política Fiscal alterando a sua operacionalização. No entanto o que mais marcou a nova Constituição historicamente foi a descentralização fiscal que promoveu .

Esta descentralização se deu pela redefinição do quadro das competências tributárias então vigentes. À União coube a tributação sobre Produção Industrial, Operações Financeiras, Importação e Exportação, Propriedade Rural, Grandes Fortunas, Lucro, Faturamento e Renda. Aos Estados cabia a tributação sobre Circulação de Mercadorias, Transmissão de Propriedade Imobiliária *causa mortis*, Propriedade de Veículos e Adicional de Imposto de Renda Federal. Aos Municípios cabia a tributação sobre Prestação de Serviços, Propriedade Imobiliária Urbana e Transmissão de Propriedade *inter vivos*. (Filho,2008)

Apenas esta reconfiguração inicial causou uma perda de receitas da União da ordem de 1,3% do PIB segundo Oliveira e Silva (2000).

Além da Constituição outros ajustes distributivos foram sendo implementados ao longo dos anos seguintes de maneira a complementar o processo de descentralização.

Destaca-se a elevação dos percentuais dos impostos que arrecadados pela União são destinados a Estados e Municípios. Em 1993 21,5% do Imposto de Renda e do Imposto Sobre Produtos Industrializados eram repassados aos Estados e 22,5% desses mesmos impostos eram destinados aos municípios. (Afonso,1996 in OLIVEIRA;SILVA, 2000)

Uma contradição interessante observada na Constituição de 1988 diz respeito justamente as alterações fiscais. Ela promoveu uma forte vinculação de receitas,

principalmente nos setores sociais, pois assegurou uma série de direitos que já existiam bem como criou e ampliou outros, em geral relacionados a obrigatoriedade do Estado em garantir a oferta gratuita de serviços essenciais.(OLIVEIRA;SILVA, 2000)

No entanto, promoveu a descentralização fiscal e não delimitou qual a função de cada esfera de governo no que concerne a oferta desses serviços, bem como não repassou aos Estados e Municípios as atribuições que eram lastreadas pelas receitas que agora passaram a administrar. (OLIVEIRA;SILVA, 2000)

Tal contradição deu margem para a elevação do gasto público que passou a justificar-se pela garantia dos direitos sociais, os quais se puseram acima da preocupação com o controle do déficit público. (OLIVEIRA;SILVA,2000)

#### 4.4 MEDIDAS FISCAIS NA DÉCADA DE 1990 E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A década de 1990, como visto em capítulos anteriores, foi marcada pela superação do desequilíbrio econômico que marcou a economia brasileira durante toda a década de 80.

A instituição da Constituição Brasileira de 1988 contribui para o alcance dessa estabilidade uma vez que estabeleceu as bases da democracia, que tornou possível a discussão em torno das prioridades da nação entre todos os setores da sociedade, o que se restringia a alta cúpula do governo no período do domínio militar.

Como se sabe foi durante o período de implantação do Plano Real que esta trajetória de sucesso teve início, e que teve continuidade com a vitória de Fernando Henrique Cardoso (FHC), um dos idealizadores do plano, para a Presidência da República em 1994.

Um ponto marcante desse governo foi atuar no sentido de reduzir a participação direta do Estado na economia, a ideologia do Estado Mínimo. Nesse sentido o governo FHC atuou por meio de mudanças estruturais no campo das finanças públicas as quais segundo Giambiagi (2002) podem ser classificadas em quatro

categorias: a primeira diz respeito as alterações que afetaram os estados e municípios; a segunda se refere diretamente às privatizações; a terceira categoria corresponde às mudanças que afetaram a previdência social e a quarta à reforma do sistema financeiro.

A primeira categoria de mudanças no que diz respeito as alterações sofridas pelos estados e municípios na área fiscal inicia-se pelo estancamento de uma fonte de financiamento até então ininterrupta: a privatização dos bancos estaduais. A lista segue com a restrição rígida à prática de antecipações de recursos orçamentários por meio de financiamento junto ao sistema financeiro público ou privado. Também inibiu-se neste momento a prática de emissão de “precatórios”, títulos para pagamentos de decisões judiciais favoráveis a particulares que reclamavam de dívidas contra o Poder Público, mas que se tornou uma fonte de recursos para usos inapropriados. ( GIAMBIAGI,2002; LOUREIRO;ABRUCIO,2004)

Ainda na primeira categoria de mudanças destaca-se a renegociação das dívidas estaduais e municipais que impunha a estes uma série de compromissos como a obtenção de superávit primário, aumento da arrecadação, privatização de empresas e bancos, sob a pena de retenção dos recursos do Fundo de Participação dos Estados. (LOUREIRO;ABRUCIO, 2004)

A atitude mais clara e objetiva que destinou-se a institucionalizar um controle sobre as contas públicas foi a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal a qual estabeleceu um teto para despesas com pessoal, definindo subtetos para cada poder, fixou limites para as ações das autoridades impondo restrições em anos eleitorais, promoveu regras de transparência para a apresentação da contabilidade pública e proibiu novos refinanciamentos das dívidas de estados e municípios pelo governo federal<sup>3</sup>. (GIAMBIAGI, 2002)

A segunda categoria se refere a maneira mais pura de se promover o Estado Mínimo: as privatizações. No âmbito Federal destaca-se a retirada do setor de telecomunicações e da Vale do Rio Doce das mãos do Estado por meio da sua venda em leilão. Em termos de finanças públicas estas vendas representaram o fim de uma pressão por gastos de investimentos exigidos por estes setores. Além disso a venda de empresas deficitárias como a Rede Ferroviária Federal contribuiu para a

---

3 As regras estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal serão elencadas com mais detalhes em item posterior.

redução dos gastos uma vez que, sua má gestão, exigia que o Estado cobrisse seus prejuízos com recursos da União. No âmbito estadual os mesmos benefícios foram observados, além disso - para as privatizações as empresas passaram por uma reestruturação prévia a título de preparação para a mudança que se aproximava - já nesta preparação observou-se uma melhora significativa das contas das empresas estatais que ainda restavam. ( GIAMBIAGI, 2002)

A terceira categoria diz respeito às alterações no sistema previdenciário que afetou tanto os servidores públicos como os trabalhadores de empresas privadas. No que tange aos servidores esta reforma estabeleceu uma restrição de idade mínima para as futuras aposentadorias, combinada com um aumento progressivo do requisito de idade. Bem como criou condições para a incorporação de novos quadros de carreira ao regime geral do INSS, expurgando os privilégios atuariais do regime dos servidores e criando fundos de pensão para os novos entrantes, tal medida visava evitar o agravamento da situação deficitária da Previdência Social Brasileira. (GIAMBIAGI, 2002)

No que tange ao regime geral do INSS a alteração que contribuiu de maneira significativa para o estancamento do déficit em questão foi a criação do chamado "fator previdenciário". A lei que estabelece este fator determina que as aposentadorias concedidas a partir de então seriam resultado da multiplicação de dois componentes: da média dos 80% maiores salários a partir do Plano Real de junho de 1994 e do "fator previdenciário" propriamente dito que é inferior a unidade em caso de aposentadorias precoces, podendo chegar a valores maiores que 1 em função da idade do indivíduo e do seu tempo de contribuição. Dessa forma as aposentadorias precoces e subdeclarações de rendimentos eram desestimuladas contribuindo para o equilíbrio do Sistema Previdenciário em termos contábeis. (GIAMBIAGI, 2002)

A quarta e última categoria de reformas diz respeito à reforma do sistema financeiro. Tal reforma abrange a aprovação do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer), a privatização de vários bancos estaduais, muitos após prévia federalização, a maior abertura do setor financeiro à participação do capital estrangeiro, através da venda de alguns bancos a grupos multinacionais e a exigência por parte do Banco Central

para que os bancos adotassem critérios mais rígidos na concessão de créditos reduzindo dessa forma a exposição ao risco. ( GIAMBIAGI, 2002)

Esse grupo de reformas foi crucial para que o país atravessasse as crises que se seguiram em 1997, na Ásia, 1998, na Rússia e por uma megadesvalorização em 1999, contabilizando ônus menores do que os observados em economias cujo sistema financeiro se encontrava menos estruturado.( GIAMBIAGI,2002)

#### 4.5 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Como apontado anteriormente a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi a medida institucional que mais claramente objetivou o ajustamento estrutural da contas públicas. Ela foi apresentada ao Congresso e aprovada em maio de 2000. Seu destaque se deu porque veio para preencher uma lacuna deixada pela Constituição de 1988, estabelecer regras claras e precisas aplicadas às finanças de todas as esferas de governo. (LOUREIRO;ABRUCIO,2004)

Resumidamente trata da gestão da receita e da despesa governamentais, do aumento da transparência financeira, instituindo a obrigatoriedade da prestação de contas regular e, principalmente, visa impor à administração pública a prática rotineira do planejamento. (LOUREIRO;ABRUCIO,2004)

Dentre as principais limitações e obrigações estabelecidas pela Lei Responsabilidade Fiscal estão:

- a) limitação de gastos com pessoal, que abrange os funcionários ativos, inativos e pensionistas, determinando o gasto máximo como um percentual da receita líquida corrente. Para Estados e Municípios este limite é de 60% e para a União de 50%.
- b) consolidação das punições rigorosas impostas ao não cumprimento da contenção de gastos desnecessários onde se destacam a retenção de transferências constitucionais e a proibição de obtenção de empréstimos e de convênios com o Governo Federal

- c) definição de metas fiscais anuais e apresentação de relatórios de acompanhamento por trimestres
- d) estabelecimento de limites de gastos em anos eleitorais
- e) proibição de socorro financeiro entre os níveis de governo

Em Nascimento (2003) faz um balanço dos três anos iniciais de implementação da LRF, neste trabalho conclui que a Lei de fato foi incorporada às gestões políticas que se seguiram. Isto demonstra muito mais que o temor das punições fiscais, houve uma mudança no modo de pensar do gestor público em geral, que soube reconhecer a importância das principais premissas da LRF: planejamento e controle.

## **5 A POLÍTICA FISCAL NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO**

Embora o Brasil, assim com os outros países, não tenha seguido uma trajetória planejada de desenvolvimento ainda assim é possível apontar etapas pelas quais passou e que foram cruciais para estruturá-lo da maneira como se apresenta hoje em fins da primeira década do século XXI.

Iniciando esta avaliação pelo período militar, temos em termos de Estado um governo autoritário, onde a União centralizava o poder sobre os instrumentos de política econômica, definia as prioridades e as executava, contando com um orçamento infinito, em sua concepção, para tal.

Esse modelo orçamentário já vinha de muito antes e era apoiado pela ideologia keynesiana, que à época era predominante e como já discutido, propunha um Estado empreendedor que deveria participar ativamente da economia.

No Brasil essa participação ativa era executada através das empresas estatais que eram em grande número neste período.

Para manter este gasto irracional o estado chegava até mesmo a se utilizar da criação de moeda e da emissão de títulos da dívida pública, sem qualquer preocupação com o controle da inflação ou com a elevação do déficit público.

Este formato de Estado empreendedor teve a sua importância, pois foi a partir de suas ações que foram estruturadas as bases para o desenvolvimento do sistema capitalista no Brasil. Foi com esta concepção de Estado que a infra-estrutura básica foi implementada, bem como se criou instrumentos de fomento para a instalação e ampliação do setor industrial, o qual se demonstrou o motor do crescimento dos países em desenvolvimento bem como do Brasil.

Foi a partir dos “choques do petróleo” da década de 70 que este modelo começa a declinar. Com a elevação do preço desse insumo, essencial à manutenção da atividade industrial brasileira, houve uma intensa transferência de renda dos países não produtores para as economias dos países da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo).

No primeiro choque, em 1973, os países da OPEP se utilizaram desse recurso

“extra” para financiar dívidas dos países em desenvolvimento através da aquisição dos títulos públicos emitidos por eles, isto amenizou o descontrole provocado em suas contas nacionais.

No segundo choque, entretanto, os recursos passaram a ser utilizados para a aquisição de títulos da dívida de países desenvolvidos que elevaram suas taxas de juros, tornando seus papéis mais atrativos uma vez que o risco que envolvia esta transação era significativamente menor.

Politicamente as consequências do “segundo choque do petróleo” foram fatais para o atual regime. O descontrole da dívida impunha uma política de gastos mais rígida do que a de costume, reduzindo-se os investimentos e por consequência freando o crescimento, acelerado até então.

A redução dos investimentos tanto estatais como privados e reajustes nas tarifas públicas, provocaram uma aceleração da inflação que punia sobretudo os assalariados.

Em termos fiscais impôs-se um arrocho aos gastos públicos e uma elevação da arrecadação por um lado, mas criou-se mecanismos de elevação de despesas por outro, uma vez que a periodicidade dos ajustes salariais foi reduzida.

Adentrando a década de 80 o descontrole fiscal manteve-se. Os gastos se tornaram cada vez mais restritos e o Estado passou a elevar a carga tributária na busca de recursos. Como a inflação não seguia uma trajetória de declínio as consequências negativas impostas à população só se ampliavam, agora obrigada a pagar mais impostos.

Por estes e outros motivos – relacionados principalmente a busca pela reconquista de liberdades civis – a insatisfação geral culminou com a campanha “Diretas Já” em 1984 que deu fim ao período do governo militar no país.

Com o fim do período do governo militar o país se viu diante de um novo desafio. Primeiramente era necessária uma reestruturação política agora por meio da democracia. Depois disso é que seria possível focar nos desequilíbrios econômicos onde se levantaria, com precisão, as causas do problema e logo após seriam elaboradas políticas eficazes de combate a inflação e ao desequilíbrio orçamentário do governo.

Isto seria o ideal, no entanto, os desequilíbrios econômicos, sobretudo a inflação,

exigiam medidas imediatas que não permitiam uma avaliação minuciosa de suas causas. Por este motivo pode-se dizer que a década de 80 foi um período experimental para a economia brasileira.

Como descrito em capítulos anteriores, muitos planos econômicos foram implementados nesta década todos com o objetivo de combater a inflação. Embora diferentes em sua concepção, todos eles já traziam consigo a idéia da necessidade de que o Estado mantivesse um orçamento capaz de equilibrar gastos e arrecadação.

Com a redemocratização a postura política com relação a este quesito (orçamento fiscal) tornou-se mais responsável, pois a opinião pública passou a determinar a trajetória política de governantes e parlamentares. Por este motivo, muito mais que a busca pela elevação da arrecadação buscou-se racionalizar os gastos públicos de maneira a amenizar os eventuais prejuízos causados a sociedade.

Além disso, a relação entre a União e os demais entes da federação também alterou-se após a redemocratização.. Na verdade Estados e Municípios readquiriram a força política que lhes foi destituída no período militar.

Sobretudo a partir da Constituição de 1988, o Congresso Nacional passou a ser um órgão de controle do orçamento da União e como seus membros são escolhidos por eleições estaduais os gestores ligados a União precisariam do apoio destes para que seus projetos pudessem ser implementados.

Na verdade a elaboração e instituição da Nova Constituição Brasileira de 1988 foi a primeira etapa da trajetória ideal pós-redemocratização, a reestruturação política. Nela foram delimitados os períodos de vigência de cada cargo eletivo, portanto a periodicidade das eleições, direitos essenciais passaram a ser garantidos constitucionalmente à população e os Estados e Municípios receberam um aumento significativo de receitas. Este aumento se deu por meio da elevação das transferências da União e mudanças de responsabilidades de arrecadação sobre alguns impostos em favor destes entes.

Vale ressaltar, no entanto, que embora tenha elevado as receitas de Estados e Municípios a Constituição de 1988 não previa o aumento de responsabilidades na prestação do serviço público a estes, possibilitando assim que seus gastos se

elevassem de maneira desordenada sem necessariamente se reverter em benefício a população.

Esta falha importante só veio a ser parcialmente corrigida no ano 2000 quando foi criada a Lei de Responsabilidade Fiscal, que institucionalizou a racionalidade na gestão do gasto público estabelecendo restrições a todos os entes governamentais em todos os níveis, executivo, legislativo e judiciário.

Ao longo da década de 90 é que o diagnóstico correto acerca das causas da inflação foi elaborado e a partir de então as políticas implementadas passaram a surtir o efeito desejado.

O sucesso desse período se deve muito às políticas errôneas implementadas na década anterior que serviram de lição tanto para os líderes políticos como para a população, de como não se deve proceder.

O primeiro marco desse período foi a abertura comercial iniciada pelo presidente Fernando Collor de Mello, que permitiu que a importação de produtos fosse facilitada e dessa maneira criou um ambiente que obrigou as empresas aqui instaladas, que outrora eram “blindadas” por um alto grau de protecionismo, a adotar métodos mais modernos de produção para não serem extintas.

Esta passagem da política econômica brasileira (a abertura comercial) bem como as privatizações também iniciadas neste governo, demonstraram efetivamente a mudança de postura do Estado brasileiro. Há uma clara inserção no modelo já consagrado em outras nações onde o sistema capitalista através dos empreendedores privados é que impõem a dinâmica à economia.

Dando continuidade a esta nova postura e de uma maneira mais responsável e ética o Plano Real vêm finalmente dar início ao tão almejado período de estabilidade econômica.

Implementado em junho de 1994 o Plano Real, como já apontado anteriormente foi capaz de promover a desindexação da economia controlando assim a inflação de maneira sustentável.

Uma característica importante do período foi que de alguma maneira todas as fontes de inflação sofreram alguma ação do governo. Logo no início da década foi promovida a abertura comercial, esta contribuiu para que se amenizasse a pressão inflacionária causada por uma provável demanda insatisfeita.

Logo após foi implementado o Plano Real que criou a URV e em seguida alterou a moeda para o Real, promovendo a desindexação e combatendo a inflação inercial.

Outra possível fonte de inflação são os gastos públicos em excesso. Neste sentido foi dada continuidade aos processos de privatização das empresas estatais. Dentre estas privatizações destacou-se a venda dos bancos estaduais que eram na verdade uma fonte ininterrupta de financiamento de seus estados. Ao privatizá-los a União pôde além de resguardar estas instituições e seus clientes, dar início a um processo de controle dos gastos dos demais entes da federação.

Além de dar continuidade às privatizações o governo de Fernando Henrique Cardoso o fez de maneira a evitar que ao passar para o setor privado estas empresas se tornassem uma fonte de exploração do consumidor, uma vez que formavam uma estrutura oligopolista ou monopolista de mercado.

Para tal foram criadas as Agências Reguladoras, as quais devem atuar no sentido de regular as atividades agora privatizadas agindo nos assuntos referentes a ajustes tarifários e qualidade dos serviços prestados.

Após a promoção da estabilidade macroeconômica e a conclusão dos processos de privatização o Estado Brasileiro pôde finalmente, iniciar uma nova postura de atuação onde passa a priorizar as atividades de sua estrita responsabilidade.

Nesse momento os problemas sociais brasileiros começam a ser o foco das políticas públicas mais notórias. Inicia-se uma busca pela correção de uma falha social que persistiu ao longo das décadas, a desigualdade na distribuição da renda nacional.

Quando o Brasil passou pelo conhecido “milagre econômico” uma fala do então ministro Delfim Neto foi marcante ao apontar que era necessário primeiramente “fazer o bolo crescer para depois distribuir”, no entanto o crescimento incomum cessou, crises econômicas se seguiram e em nenhum momento a redistribuição de renda foi efetivamente promovida.

Nesse sentido iniciou-se a elaboração de programas sociais que visavam amenizar o problema. De maneira geral eles previam transferência de renda, através de ajudas de custo ofertadas pelo Governo Federal às famílias que atendiam aos critérios exigidos pelo programa a que se candidatavam.

Esse modelo de auxílio direto foi amplamente criticado porque não exigia uma

contrapartida dos beneficiados no sentido de que buscassem um meio para que não mais necessitassem desse auxílio para sobreviver. Pelo contrário, nos moldes em que foi executado a tendência era que os indivíduos se tornassem cada vez mais dependentes desses recursos.

Contribuiu também nesse sentido (redistribuição de renda) a inserção dos trabalhadores rurais no rol de beneficiados com a aposentadoria da previdência social, ainda que não tenham contribuído para o sistema durante o período em que eram economicamente ativos. Neste caso houve a opção do Estado pelos benefícios sociais no *trade off* entre estes e a restrição dos gastos previdenciários, que obviamente, cresceram significativamente.

Paralelamente, no plano fiscal, o governo permaneceu estabelecendo medidas de racionalização dos gastos que culminou com a elaboração e implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal já citada anteriormente. Sua importância se deve pelo fato de institucionalizar normas que definiam limites para os gastos dos entes da federação, principalmente no período que antecede as eleições evitando assim que a máquina pública seja utilizada como um instrumento de propaganda política.

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que sucedeu FHC deu continuidade às políticas sociais, inclusive ampliando alguns programas que atuavam nesse sentido. No entanto não modificou as bases da política econômica, como os regimes de metas de inflação que contribuíam para a manutenção dos juros elevados, bem como para a manutenção do controle inflacionário.

Em resumo, as três décadas da economia brasileira abordadas neste trabalho apontam três etapas distintas. A década de 80 foi o período em que se buscou reorganizar as estruturas abaladas por crises internacionais e por um governo autoritário, bem como se marcou pelas inúmeras tentativas de buscar a estabilidade econômica que à época era o principal objetivo do Estado.

A década de 90 foi finalmente o período em que a meta definida na década anterior pôde ser atingida aos poucos e de maneira sustentável, com atitudes responsáveis do Estado que assim como a população carregava consigo a memória negativa dos períodos de inflação elevada. Este período também ficou marcado como o início da mudança de postura do Estado brasileiro, que deixou de ser um agente ativo da economia e assumiu o papel de regulador das atividades

econômicas, dedicando-se exclusivamente a oferta dos serviços essenciais demandados pela sociedade.

Os anos 2000 já marcam um período de estabilidade econômica onde a prioridade do Estado passa a voltar-se para a área social, focando nas políticas de redistribuição de renda.

Feita esta análise pode-se concluir que ao longo do desenvolvimento econômico brasileiro a Política Fiscal foi utilizada como um instrumento que vinha ao auxílio do Estado no sentido de se atingir ao objetivo maior, definido em cada época pela conjuntura vivida pelo país. Até os governos militares o que se pretendia era criar uma infra-estrutura nacional, para que a indústria aqui se instalasse e se desenvolvesse. Para isso não poupou gastos, mantendo um déficit nas contas públicas durante muito tempo, muitas vezes financiado por organismos internacionais que eram receptivos a esta postura do Estado.

Quando este modelo de endividamento entrou em crise e provocou um desastroso descontrole dos indicadores macroeconômicos do país, o objetivo então passou a ser a estabilidade. Nesse sentido uma política de restrição fiscal foi necessária com redução dos investimentos do Estado e elevação dos impostos na busca pelo aumento de receitas.

Após a conquista da estabilidade o objetivo central voltou-se para a busca da redistribuição de renda. Novamente o Estado ampliou seus gastos, embora de uma forma mais planejada. Dessa vez por meio de programas de transferências de renda e crescimento dos benefícios previdenciários.

## CONCLUSÃO

Este trabalho foi desenvolvido com o objetivo de apresentar as principais relações entre a condução da política fiscal brasileira e o processo de desenvolvimento econômico que se verificou no país ao longo dessas três últimas décadas.

Com este intuito uma avaliação acerca da necessidade de intervenção estatal na economia foi feita. Nela constatou-se que esta intervenção é de fato necessária, uma vez que tem o intuito de corrigir falhas inerentes ao mercado, as quais seriam capazes de criar distorções econômicas que prejudicariam a estabilidade social de maneira a impossibilitá-la.

Ao elaborar uma revisão da História Econômica do Brasil após a década de 70 notou-se que o Estado brasileiro manteve até esta década uma postura de forte intervenção na economia. Nos anos que se seguiram isto foi se alterando paulatinamente, uma vez que o Estado deixou de assumir a responsabilidade sobre os principais investimentos produtivos da economia e voltou suas atenções para os controles que o momento exigia.

As crises pós década de 70 foram o principal motivo para esta mudança de postura, pois exigiam que o Estado elaborasse uma estratégia de superação das dificuldades por elas geradas e que controlasse sua execução de perto. Isso por que era necessário evitar que os descontroles já prejudiciais ao bom funcionamento da economia tomassem proporções ainda maiores.

Foi neste contexto que as principais reformas fiscais destas três décadas foram elaboradas no sentido de auxiliar o Estado nesta nova empreitada: a busca pela estabilidade econômica. Nelas podemos observar que buscou-se criar um arcabouço institucional capaz de perpetuar as conquistas de cada período. Para isto as alterações promovidas vinham sempre na forma de mudanças na legislação e tornavam o controle dos gastos um hábito da gestão pública moderna.

Por este motivo concluímos que a função da Política Fiscal no período pós década de 70 foi de suma importância para que o país alcançasse a estabilidade macroeconômica tão necessária para o desenvolvimento da economia. Seu papel foi fundamentar instrumentos que possibilitassem a perpetuidade do controle dos

gastos públicos, item necessário para que a estabilidade conquistada fosse sustentável.

Agora que a estabilidade foi conquistada a Política Fiscal serve mais uma vez como um meio de se almejar a melhoria da distribuição de renda. Nesse sentido as políticas de transferência de renda passam a ser o foco da gestão pública que volta-se para as demandas sociais a partir de fins da década de 90.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **Política e Reformas Fiscais no Brasil Recente**. Revista de Economia Política, vol. 24, n.1 (93), janeiro-março, 2004 p.50 - 70

BIDERMAN, Ciro; AVARTE, Paulo R. **Vantagens e desvantagens da intervenção do governo na economia**. In: Gasto Público Eficiente. Instituto Braudel, 2006, p.45-90.

BRASIL - **Lei complementar n° 101**, de 4 de Maio de 2000, Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos – Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm) . Acesso em: 01/06/2010 às 10:38h

BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Instituições, Bom Estado e Reforma da Gestão Pública**. Revista Eletrônica Sobre a Reforma do Estado - RERE, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n.1, março, 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>> Acesso em : 15/02/2010 às 12:45h

CASTRO, Lavínia B. (2005) **“Esperança, Frustração e Aprendizado: A História da Nova República – 1985-1989”** . In VILLELA, A.; GIAMBIAGI, F.; CASTRO, B.C.; e HERMANN, J. (orgs. )Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004). São Paulo: Campus, 2005. p. 141-165

COSTA, Frederico Lustosa, **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**. Revista de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, setembro – outubro, 2008, p.850-874. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a03v42n5.pdf>> Acesso em : 15/02/2010 às 13:20h

COSTA, Patrícia A.; SOUZA, Sharon Cristine F. **Tributação, política fiscal e desenvolvimento econômico**. III ENCONTRO DE ESTUDOS TRIBUTÁRIOS – ENET. Londrina, 2008.

GIAMBIAGI, Fábio. **“Do déficit de metas às metas de déficit: a política fiscal do período de 1995-2002”**. Pesquisa e Planejamento Econômico, vol.32, n. 1, abril, 2002 pp.1-48, Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/277/214>>. Acesso em: 21/06/2010 às 12:56h

GIAMBIAGI, Fábio **“Estabilização, Reformas e Desequilíbrios Macroeconômicos: Os anos FHC – 1995-2002”** In VILLELA, A.; GIAMBIAGI, F.; CASTRO, B.C.; e HERMANN, J. (orgs. )Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004). São Paulo: Campus, 2005, p.168-195

GIAMBIAGI, Fábio – **“Rompendo com a Ruptura: O Governo Lula – 2003-2004”** In VILLELA, A.; GIAMBIAGI, F.; CASTRO, B.C.; e HERMANN, J. (orgs. )Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004). São Paulo: Campus, 2005 . p.196 - 221

GREMAUD, A.; VASCONCELOS, M.A.S.; e TONETO JUNIOR, R. **Economia Brasileira Contemporânea**. 6ª. Edição; São Paulo, Atlas, 2007

HERMANN, J. (2005) **“Reformas, Endividamento Externo e o Milagre Econômico – 1964-1973”**. In VILLELA, A.; GIAMBIAGI, F.; CASTRO, B.C.; e HERMANN, J. (orgs. )Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004). São Paulo: Campus.2005. p. 69 - 92

HERMANN, J. **Ascensão e Queda da Política Fiscal: de Keynes ao “autismo fiscal” dos anos. 1990-2000”**. Anais do XXXIV Encontro Nacional de Economia da ANPEC, 2006.

NUNES, Selene Peres , NUNES, Ricardo da Costa. **Instituições orçamentárias: Uma agenda para reformas pós lei de responsabilidade fiscal**. Brasília : Editora da UnB, 2000. 80 p. Monografia premiada em 2º lugar no V Prêmio Tesouro Nacional. Orçamentos e Sistemas de Informação.

NASCIMENTO, Edson R.; **Três Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal** , 2003. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lrf3Ed.pdf> – Acesso em: 01/06/2010 às 13:35

OLIVEIRA, José Carlos; SILVA, Paulo Fontenele, **Reformas das instituições fiscais: Reflexões sobre o caso do Brasil**, Série Política Fiscal, CEPAL, n.110, abril, 2000. Disponível em :

SHIKIDA, Claudio D.; ARAÚJO JR., Ari F. **Por que o estado cresce e qual seria o tamanho ótimo do estado brasileiro?** In: Gasto Público Eficiente. Instituto Braudel, 2006.