

## **Para entender a questão fiscal brasileira pós-Plano Real: uma abordagem de Economia Política Institucionalista\***

Henrique de Abreu Grazziotin<sup>1</sup>  
Ronaldo Herrlein Jr.<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente trabalho tem como objetivo analisar a política fiscal brasileira posterior ao Plano Real a partir de uma abordagem de Economia Política Institucionalista, ou seja, com enfoque primordial nos aspectos políticos e institucionais do processo econômico e com uma discussão sobre as diferentes dimensões da política fiscal. A evolução dos índices analíticos entre 1995 e 2010 aponta para uma grande relevância dos pagamentos de juros da dívida pública, que foram acomodados pela política de obtenção de superávits primários e pelo aumento da carga tributária, com grande desequilíbrio nos resultados nominais. Esses resultados evidenciam a existência de um elevado custo com o qual a política fiscal deve arcar, criado pela política monetária contracionista, em correspondência com os interesses do capital financeiro. Por fim, a conclusão apresenta a lógica que estrutura a política fiscal posterior ao Plano Real.

**Palavras-chave:** Economia brasileira. Política fiscal. Dívida pública

### **Understanding Brazilian fiscal issue after the Real Plan: an Institutional Political Economy approach**

**ABSTRACT:** This paper analyzes fiscal policy in Brazil after the Real Plan from an Institutional Political Economy approach, that is, with primary focus on political and institutional aspects of economic process and with a discussion about different dimensions of fiscal policy. The evolution of analytical indices between 1995 and 2010 points to a highly relevance of the interest payments on public debt, that were accommodated by the policy of getting primary surpluses and increasing the tax burden, with great imbalance in the total budget outcomes. These results demonstrate the existence of a high cost that fiscal policy should bear created by the contractionary monetary policy, in correspondence with the interests of financial capital. Finally, the conclusion presents the logic which structure fiscal policy after the Real Plan.

**Keywords:** Brazilian economy. Fiscal policy. Government debt.

**Classificação JEL:** B50, H11, H60

#### **1. Introdução: referenciais teórico e metodológico**

Neste trabalho, buscamos descrever e analisar a política fiscal brasileira realizada no período de 1995 a 2010 sob uma ótica não-convencional, ou seja, assumindo que as características institucionais e políticas do modelo atual são mutáveis e que são fatores determinantes da atividade econômica e da política macroeconômica. A delimitação do período em questão deve-se à estabilidade monetária no País, obtida a partir do êxito do Plano Real.

---

\* Estudo elaborado como parte da pesquisa “A construção de um Estado democrático para o desenvolvimento no Brasil: funções econômicas e controle da sociedade”, realizada pelo Prof. Ronaldo Herrlein Jr., com apoio do Programa Cátedra IPEA para o Desenvolvimento. Agradecemos ao Prof. Marcelo Milan e ao parecerista anônimo da *Economia Ensaios* pelas valiosas contribuições ao trabalho, isentando-os de qualquer equívoco que nele esteja contido.

<sup>1</sup> Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: henrique.grazziotin@gmail.com

<sup>2</sup> Doutor em Economia, Professor da FCE-UFRGS, Pesquisador do PPGE-UFRGS e do PNPDI-PEA. E-mail: herrlein@terra.com.br

A ótica utilizada é alternativa, pois assumimos, de acordo com uma perspectiva baseada em Keynes, que os agentes econômicos têm apenas controle sobre suas decisões de gasto e que as suas expectativas são determinantes dos níveis de emprego e renda. Assumimos, também, que a economia capitalista é dotada de uma lógica própria de funcionamento, baseada no processo de acumulação de capital, tal como explicado por Marx. Por fim, nossa abordagem compreende que as instituições e a estrutura econômica estão intrinsecamente ligadas, evoluindo de forma progressiva. Este trabalho apoia-se também na hipótese de que, atualmente, está em construção no Brasil um Estado desenvolvimentista em sentido amplo, cuja atuação sobre a esfera econômica não é realizada somente a partir das políticas instrumentais fundamentais – as políticas macroeconômicas de âmbito fiscal, monetário ou cambial – mas também por meio de políticas-fim, como a política industrial, a política social ou a política de rendas, que promovem o acesso de grande parte população aos mercados e aos benefícios materiais trazidos pela produção capitalista (HERRLEIN JR., 2011).

Nosso enfoque difere da abordagem convencional de estática comparativa, em que os deslocamentos da atividade econômica ocorrem de um ponto de equilíbrio a outro, ou da noção de que a atividade socioeconômica pode ser avaliada como um processo de otimização dos agentes a partir do individualismo metodológico. Ao contrário, a abordagem deste trabalho assume a necessidade de analisarmos a economia por meio de um “coletivismo metodológico”, indo além do âmbito estritamente econômico, ou seja, analisando também as demais esferas da vida social que influenciam e interferem na esfera produtiva, como o meio político, institucional, social e ambiental. Por isso, damos importância às diferentes dimensões pelas quais a política fiscal pode ser analisada, buscando enfoques alternativos que sejam capazes de contemplar a complexidade do nosso objeto de análise em sua plenitude.

Nosso método de exposição consiste, em primeiro lugar, no apontamento e na descrição das diferentes dimensões da questão fiscal. Essa qualificação dá embasamento teórico para uma visão ampla da política fiscal, a partir da discussão das suas determinações para a gestão dos recursos públicos. Essas dimensões estão relacionadas às diferentes demandas da sociedade, ao impacto na atividade econômica, ao cumprimento das funções de Estado e aos diferentes interesses aos quais ela está subordinada. Em segundo lugar, após o entendimento da complexidade das relações que se estabelecem no âmbito fiscal e da consideração desses aspectos, buscamos analisar o objeto a partir dessa visão ampla, distinta da convencional. A perspectiva analítica que se pretende aplicar com uma abordagem multidimensional da natureza das relações implicadas no âmbito fiscal consiste na perspectiva da Economia Política Institucionalista.<sup>3</sup>

Tendo esses aspectos em mente, o artigo está dividido em três seções além desta introdução. A primeira seção busca qualificar as diferentes dimensões que estão implicadas na questão fiscal. A segunda seção busca, a partir da discussão teórica anterior, descrever brevemente a política fiscal que foi realizada no período de 1995 a 2010. A última seção, que corresponde à conclusão do trabalho, busca definir, a partir das duas primeiras, a lógica de operação da política fiscal brasileira pós-Plano Real.

## **2. As diferentes dimensões da questão fiscal**

A política fiscal brasileira deve ser considerada com vistas às suas diversas implicações, seja quanto ao desempenho geral da economia, seja quanto ao conjunto das políticas públicas, seja ainda quanto ao papel cumprido pelo Estado na sociedade brasileira. Dessa maneira, existem diferentes óticas sob as quais a política fiscal e a atuação do Estado nacional podem ser analisadas. As diferentes dimensões da questão fiscal são complexas, envolvem a vida social em diferentes aspectos, políticos e sociológicos, e não são comumente contempladas pela ótica convencional. A análise aqui empregada não assume a hipótese da perfeita racionalidade individual como

---

<sup>3</sup> Para mais detalhes acerca das principais diferenças conceituais entre a Economia Política Institucionalista e a visão convencional, ver Chang (2002, 2004).

determinante das ações que configuram a esfera econômica, mas, sim, os aspectos sociais, políticos e institucionais, tratando-se, portanto, de um estudo de Economia Política Institucionalista.<sup>4</sup>

Assim, ao analisarmos a situação das contas do Governo, devemos ter em mente que seus resultados correntes e sua trajetória exprimem a consolidação de todos os custos associados às diversas políticas públicas, em todas as áreas, bem como refletem a disputa permanente pelos recursos públicos entre os diferentes grupos sociais. Esses grupos podem ser definidos segundo diversas estratificações (renda, faixa etária, étnica, territorial, profissional etc.), incluindo mesmo a parcela da população investida de funções públicas (servidores, gestores, juízes e políticos). Tendo em vista esse quadro mais amplo de determinações, podemos começar destacando a relação da política fiscal com o desempenho geral da economia e, portanto, com as outras políticas macroeconômicas (instrumentais).<sup>5</sup>

## 2.1 Impactos do déficit público na demanda agregada e a inflação

As relações que se estabelecem entre a política fiscal e as demais variáveis macroeconômicas são diversas, pois o setor público consolidado é um agente de enorme participação na economia nacional, independentemente da ideologia ou do programa partidário que dá embasamento à sua ação.<sup>6</sup> Assim, a primeira questão que se coloca como fator essencial da participação do Estado na economia está relacionada aos impactos dos gastos públicos na demanda e, como consequência, nos preços. A visão convencional estabelece uma relação causal direta entre déficit nas contas públicas e inflação. Essa visão dominante aponta como causa do processo inflacionário a expansão da oferta de moeda a partir de um déficit público e da emissão de títulos de dívida.<sup>7</sup> A expansão monetária acima do crescimento do produto resultaria, no longo prazo, apenas no aumento dos preços (inflação) e da taxa de juros nominal, sem efeitos sobre o produto real. A oferta de moeda, por sua vez, cresce devido ao financiamento do déficit governamental, assim como cresce a dívida pública. O resultado é a aceleração da inflação e dúvidas em relação à capacidade de solvência do Estado, à medida que a dívida pública se eleva como proporção do PIB. Além disso, a explicação convencional prossegue indicando que a elevação dos gastos públicos representa uma elevação da demanda agregada, que também gera pressão inflacionária. No curto prazo, a oferta agregada seria dada, em uma situação de pleno emprego de acordo com o equilíbrio do mercado de trabalho, e variações na demanda agregada seriam responsáveis apenas por variações no nível de preços. A solução dessa situação seria o combate ao déficit público por meio do ajuste fiscal e o controle do financiamento monetário do Governo.

Os problemas dessa abordagem estão em algumas suposições. A primeira refere-se ao pressuposto do pleno emprego. A situação descrita poderia ser verdadeira na ausência de desemprego. No entanto, com a existência de capacidade ociosa na economia, existiria espaço para gastos públicos superiores à arrecadação, sem efeito inflacionário<sup>8</sup>. Além disso, está implícito no

<sup>4</sup> As referências mais gerais dessa perspectiva são propostas por Chang (2002), de modo coerente com a caracterização do neoinstitucionalismo por Conceição (2002). Para a abordagem da questão fiscal, além das referências citadas adiante na exposição das dimensões da questão fiscal, apoiamos-nos em Kalecki (1980) e em Keynes (1983, 1992).

<sup>5</sup> As políticas públicas diferenciam-se umas das outras, podendo ser classificadas como políticas-fim ou políticas instrumentais. As políticas-fim referem-se a setores, áreas ou grupos econômicos e sociais com objetivos e metas específicas, enquanto as políticas macroeconômicas são instrumentais no sentido de garantir condições de estabilidade e bom desempenho do sistema econômico. Políticas instrumentais não indicam por si mesmas a finalidade da intervenção do Estado. Embora as políticas macroeconômicas possam ser diferentes, sujeitas às decisões de Governo, um mesmo arranjo de políticas macroeconômicas (que assegure estabilidade e algum crescimento) pode dar suporte a distintos conjuntos de políticas públicas fim. São principalmente essas últimas políticas que definem a natureza social do Estado e o caráter de sua intervenção (conforme Herrlein Jr., 2011).

<sup>6</sup> Como afirma Judt (2008), nem mesmo o Governo liberal de Margaret Thatcher na Inglaterra, que foi responsável por uma série de medidas pró-mercado e de privatizações, reduziu sua participação nos gastos públicos em termos do PIB. A parcela dos gastos de 1988 é idêntica à de dez anos antes: 42%. Ver, no mesmo sentido, Anderson (1999).

<sup>7</sup> Essa visão da relação entre inflação e déficit público pode ser encontrada, entre outros, em Giambiagi e Pereira (1990), Bacha, (1994), Fischer e Easterly (1990), Anand e Wijnberger (1989) e Metin (1998).

<sup>8</sup> Para mais detalhes, ver Serrano (2001) e Keynes (1983).

argumento convencional que a velocidade de circulação da moeda é constante. Caso essa suposição não seja válida, como, por exemplo, no caso de uma redução da velocidade, o aumento da oferta monetária pode não afetar os preços<sup>9</sup>. Outra crítica é a de que as condições de financiamento são ignoradas. De acordo com Carvalho (2008), o aumento dos gastos do Governo pode gerar um incremento na renda que aumente também a receita tributária, financiando parte do gasto, como também amplia a poupança privada para colocação de títulos de longo prazo pelo Governo, aumentando o emprego e preservando o equilíbrio fiscal.

## 2.2 Déficit público e déficit em transações correntes

O segundo aspecto que se apresenta como característica relevante do déficit público, de acordo com a teoria convencional, é a geração de déficits em conta corrente. Essa relação vem da contabilidade nacional, em que, sob condições de equilíbrio macroeconômico, o investimento tem o mesmo valor contábil que a poupança. Assim, em situações em que existe excesso de gastos por parte do setor público sem a compensação por poupança privada doméstica, haveria absorção de poupança externa, ou seja, déficits em transações correntes. Essa teoria é comumente chamada de déficits gêmeos<sup>10</sup>. No entanto, como afirma Lopreato (2002), os analistas tendem a atribuir a necessidade de financiamento externo aos resultados negativos das contas públicas, apesar das afirmações de Blanchard (2007) de que nada pode ser dito *a priori*. As equações das contas nacionais, segundo ele, não dizem se e sob que condições o déficit orçamentário se refletirá em um déficit comercial, em um aumento da poupança privada ou em uma diminuição do investimento. Dessa forma, existem outros elementos que são determinantes desses resultados e que não são levados em consideração ao se estabelecer a relação causal, tais como o próprio câmbio e as taxas de juros.

De acordo com Serrano (2001), o ajuste fiscal seria efetivamente responsável pela redução das importações e, conseqüentemente, do déficit em transações correntes. No entanto, isso ocorreria pela redução da renda, que reduziria as importações, e não por uma relação causal direta. Uma redução da taxa de juros, por exemplo, elevaria a renda novamente, elevando também as importações e trazendo o déficit em conta corrente novamente ao patamar anterior.

## 2.3 Custos fiscais das políticas monetária e cambial

A terceira dimensão da questão fiscal está relacionada aos custos fiscais das políticas monetárias e cambiais. Quando o Governo realiza operações de *open market*, ele também altera a oferta de moeda. Além disso, a taxa de juros que incide sobre a dívida pública é a taxa básica de juros da economia, tendo grande influência nas principais variáveis macroeconômicas. Como essa taxa incide sobre os títulos públicos, ela determina também os gastos com encargos da dívida. Dessa forma, política fiscal e política monetária estão diretamente vinculadas, sendo as elevações na taxa de juros para contenção da demanda interna, por exemplo, responsáveis pelo aumento dos gastos com juros e, como consequência, do total de gastos correntes do Governo. Não só a política monetária acarreta custos para as contas públicas, mas também a política cambial (LOPREATO, 2002). Quando há dívidas externas nas mãos do setor público, variações cambiais causam uma mudança do valor dos encargos dessa dívida, pois ela é determinada em dólares. Além desses aspectos, há o efeito da esterilização da entrada de moeda internacional no País.<sup>11</sup> Portanto, a

<sup>9</sup> Para mais detalhes acerca dos argumentos contrários à Teoria Quantitativa da Moeda no curto prazo e, conseqüentemente, à estabilidade da velocidade de circulação da moeda, ver Keynes (1983, 1992), Ferrari Filho (2006, p. 218-220), Mollo (2004, p. 326) e Costa (1994).

<sup>10</sup> Para explicação da teoria dos déficits gêmeos e crítica acerca da falta de mecanismos de transmissão entre o déficit público e o déficit em conta corrente, ver Resende (2009).

<sup>11</sup> O processo de esterilização de moeda estrangeira ocorre da seguinte forma: quando existe uma grande entrada de dólares na economia nacional devido a taxas de juros elevadas ou a alguma expectativa de variação cambial que remunere aplicações financeiras, há um aumento na base monetária. Isso acontece porque os dólares compram reais para a aplicação financeira. A expansão da base monetária gera aumento da oferta de moeda. Para esterilizar essa moeda adicional na economia, o Governo realiza operações de *open market* vendendo títulos de dívida. Essas

política fiscal cumpre o papel de arcar com os custos da política monetária (inclusive esterilização da entrada de divisas internacionais) e da política cambial.

Essa questão é muito importante quando tomamos como referência a política fiscal pós-Plano Real, devido ao arranjo macroeconômico que implica a primazia da política monetária, focada na estabilidade de preços. Como afirma Lopreato (2002), as contas públicas passam a ter o objetivo de arcar com os custos da política de metas de inflação e das variações cambiais. Toda reação ou temor à elevação de preços implica elevação de juros.<sup>12</sup> O custo dessa política recai sobre as contas públicas, deteriorando a situação fiscal. De acordo com Bresser-Pereira (2007), essa situação exemplifica o peculiar desajuste macroeconômico no qual se encontra a economia brasileira do período, sendo as elevadas taxas uma anomalia, assim como antes fora a alta inflação.

## 2.4 Situação patrimonial do Estado e condições de financiamento da dívida pública

A rolagem da dívida pública e as suas condições de financiamento, independentemente do seu volume como proporção do PIB, podem variar de acordo com a situação patrimonial do Estado, que abrange os ativos e passivos públicos, especialmente o estoque da dívida pública, seja interna ou externa. O patrimônio e a capacidade do Estado em saldar as suas dívidas estão, assim, vinculados às expectativas dos credores do setor público. Se eles desconfiam do pagamento dos juros e amortizações e acreditam que exista risco de *default*, a rolagem do estoque está prejudicada, assim como o financiamento de novos déficits. Essa situação deve gerar um aumento das taxas de juros oferecidas pelos títulos públicos, que apresentariam maior risco.<sup>13</sup>

Além do patrimônio e das expectativas dos credores, o arranjo institucional da dívida pública, inclusive as formas do sistema financeiro privado interno e (se relevante) externo, são determinantes. Como afirma Lopreato (2008), as características atuais da gestão da dívida pública são muito semelhantes às do período de alta inflação. Ela é composta, em parte, por títulos de curto prazo, principalmente as LFT's (Letras Financeiras do Tesouro), que rendem a taxa Selic. A estabilização monetária não foi acompanhada de mudanças institucionais capazes de alterar o *modus operandi* da gestão da dívida pública, permanecendo as LFT's como elo entre o mercado monetário e a dívida, mantendo a baixa maturidade do estoque e criando dificuldades para a redução da taxa de juros.<sup>14</sup>

Esse conjunto de determinantes, além do próprio peso econômico do estoque de obrigações, afeta diretamente a maior ou menor força relativa do setor público frente aos seus credores e também os juros que o Estado tem que pagar. Em relação ao caso brasileiro, a força dos credores é desproporcionalmente elevada em relação ao tamanho da dívida. Enquanto a trajetória da dívida pública em termos percentuais do PIB continua a cair, os juros cobrados pelos títulos ainda estão entre os mais elevados do mundo.<sup>15</sup>

## 2.5 Gastos públicos e desenvolvimento econômico

Os investimentos públicos têm papel primordial na promoção e na criação de possibilidades para o desenvolvimento produtivo. Os investimentos públicos possuem uma característica que os diferencia dos demais gastos, que é a necessidade de planejamento e realização em um horizonte de longo prazo. Obras públicas são realizadas por meio de processos burocráticos, como as licitações,

---

operações aumentam o estoque da dívida interna do País. A esterilização, portanto, é realizada para anular o impacto das operações de câmbio sobre a oferta de moeda doméstica (KRUGMAN, 2010, p.352).

<sup>12</sup> A elevação de juros é uma reação que tende a se tornar esperada também pelo mercado, gerando um processo autorreferenciado de expectativas, já que o BACEN também leva em conta a opinião do “mercado” e procura não surpreendê-la.

<sup>13</sup> Ver Hermann (2002) e Versiani (2003).

<sup>14</sup> Há um esforço de alongamento do prazo da dívida do setor público por parte de seus gestores que tem sido realizado recentemente. Esse alongamento passa pela redução da participação das LFT's no total da dívida pública, que são títulos de curto prazo, implicando alto custo de rolagem.

<sup>15</sup> Há uma clara disparidade entre os juros brasileiros e os juros de países nos mesmos níveis de desenvolvimento (tomando como referência o PIB *per capita*), como afirma Bresser-Pereira (2007).

e comumente extrapolam os mandatos de governos de diferentes partidos. Essa característica específica dos investimentos faz com que o longo prazo esteja no primeiro plano do planejamento estatal quando o assunto é esse dispêndio.<sup>16</sup> Por serem despesas de capital, esses gastos podem ser eventualmente contidos, com pouco peso no resultado governamental. No entanto, qualquer perspectiva realista para o desenvolvimento econômico implicará que tais gastos venham a ser expressivos e, na melhor das hipóteses, permanentes e programados.<sup>17</sup>

O Estado brasileiro dos anos 1980 e 1990 esteve longe de realizar os gastos necessários nessa área.<sup>18</sup> O ajuste fiscal realizado pesou principalmente nesse tipo de despesa, por meio dos cortes nos principais investimentos governamentais. Por outro lado, não faltaram recursos para a rolagem da dívida pública, o que não deixa de ser uma indicação da falta de responsabilidade das elites dirigentes com um projeto nacional de desenvolvimento. A inexistência de uma estratégia nacional de desenvolvimento contribui para que os investimentos públicos não tenham a devida relevância, sendo o pagamento aos credores do Estado o enfoque básico da política fiscal brasileira. Assim, o desenvolvimento nacional perde espaço na pauta prioritária do Governo para o interesse do capital financeiro.

## 2.6 Gastos públicos e disputas de poder e interesse

A questão fiscal está vinculada aos diferentes grupos de interesse que dela tomam parte, sendo por ela beneficiados e/ou tendo de arcar com seus custos. Assim, pelo lado das despesas, por exemplo, os recursos do Governo passam por um processo de disputa entre os agentes, criando diferentes demandas que competem umas com as outras para a alocação da receita pública (LOPREATO, 2007, p. 3). Pelo lado das receitas, a tributação tem incidência heterogênea entre esses grupos, que podem ser definidos de acordo com critérios sociais, econômicos, demográficos ou territoriais. Assim, ao analisarmos a receita e os gastos públicos, podemos ter uma ideia das contribuições e vantagens obtidas pelos cidadãos brasileiros de acordo com a faixa de renda, faixa etária, região, estado, município de residência etc. Esses custos e benefícios da ação fiscal, inevitavelmente, existem em maior peso para um grupo do que para outro.

Embora o preceito de justiça tributária autorize a desigualdade de contribuições e vantagens, o caso brasileiro é marcado pela injustiça tributária (POCHMANN, 2008). Tributam-se proporcionalmente mais os mais pobres, gerando distorções que agravam o problema histórico brasileiro da distribuição de renda.<sup>19</sup> Pelo lado do gasto, também há forte viés de iniquidade, devido

---

<sup>16</sup> Dentre o grande leque de setores e áreas em que o Governo deve atuar realizando esses gastos, apontamos quatro grupos como os mais significativos: em primeiro lugar, temos os gastos com infraestrutura de energia, transporte e comunicações que não são realizados pela iniciativa privada. Esses dispêndios têm papel significativo, pois sem eles a atividade econômica torna-se inviável. Não pode haver produção sem energia disponível ou comércio sem transporte e comunicações. Em segundo lugar, temos os gastos com fomento à ciência e tecnologia em nível básico ou aplicado. O incentivo à inovação também faz parte das funções do Estado. Dispêndios desse tipo favorecem a busca de novos mercados e, principalmente, o aumento da produtividade do trabalho. Em terceiro lugar, temos os gastos com política industrial de alcance geral ou setorialmente limitada. A política industrial é um instrumento utilizado de forma disseminada pelos países que têm estratégias concretas de desenvolvimento. Ela serve como incentivo à formação e renovação de cadeias produtivas que tenham alto valor agregado na economia nacional, gerando maior emprego e renda. Por último, temos os gastos com infraestrutura nos setores de saúde, educação, saneamento e meio urbano, pois a construção física e institucional de hospitais, escolas de nível fundamental e médio, universidades e sistemas de saneamento, além de gerar emprego e renda, faz parte das funções básicas de um Estado nacional.

<sup>17</sup> Sabe-se que o investimento público em infraestrutura não só pode ser capaz de impulsionar autonomamente o crescimento econômico, como pode responder ao crescimento do nível de atividade. Em épocas de crescimento acentuado, a inexistência de investimento público pode inviabilizar a expansão da produção. Essa relação é discutida em Cândido Jr. (2006).

<sup>18</sup> Com relação ao baixo nível de investimento público realizado pelo Estado brasileiro entre os anos 1980 e 1990, ver Afonso *et al.* (2007), Biasoto Jr. e Afonso (2007), e Cândido Jr. (2006).

<sup>19</sup> Segundo Pochmann, a regressividade da tributação no Brasil tem raízes históricas e a incapacidade do País em alterar esse sentido regressivo contribui em grande medida para perpetuar a grave desigualdade social. O caráter regressivo da tributação acentuou-se no período enfocado neste artigo e, em 2006, a tributação alcançava 33% da renda para os

ao peso dos juros pagos, ao caráter regressivo de uma parte dos gastos sociais e ao poder de corporações dos servidores da burocracia pública.

Dessa forma, equacionar a questão fiscal implica um jogo de interesses e de poder entre os diferentes grupos afetados.<sup>20</sup> Essa disputa também perpassa o conjunto da estrutura fiscal e das políticas públicas. Os interesses que estão por trás das escolhas de políticas do Governo são essenciais para a compreensão da ação do setor público na economia e na sociedade como um todo. Assim, compreender as relações políticas e a estrutura institucional e burocrática que existe no âmbito estatal é um fator fundamental para compreender o Governo.<sup>21</sup> Como parte desse jogo de interesses, situam-se o clientelismo político nas diversas esferas de Governo e a utilização populista de recursos públicos para favorecer as bases eleitorais deste ou daquele político ou partido.

## 2.7 Federalismo fiscal

O federalismo fiscal, ou seja, a repartição dos recursos e dos encargos públicos entre as diferentes esferas de Governo, é um capítulo à parte do jogo de interesses e forças políticas que envolve as receitas e os gastos públicos. Em primeiro lugar, podemos salientar que o caso brasileiro difere da maioria dos Estados nacionais, pois existem três níveis de Governo: União, estados e municípios. Há um Governo central e duas esferas subnacionais, enquanto, em muitos dos demais países, há apenas uma esfera subnacional (SOUZA, 2005, p. 110). Esses dois níveis de Governo, os estados e municípios, até 1993, podiam emitir títulos de dívida para financiar seus déficits.<sup>22</sup> No entanto, esses títulos pagavam juros superiores aos do Governo Federal, criando problemas para determinação de uma taxa básica para a economia a partir da Selic. Além disso, existia uma grande crise fiscal dos estados, que haviam acumulado grandes déficits ao longo dos anos.<sup>23</sup> Assim, com o endividamento excessivo, os estados emitiam títulos com taxas de juros cada vez mais altas, para atrair o capital e remunerar o risco. Esse processo impossibilitava que os juros dos títulos da dívida mobiliária federal servissem como referência para o mercado e também colocava em risco as finanças dos estados. Como resposta a essa situação de endividamento, foi criada a Lei 9.496/97, que dispõe sobre a renegociação dos títulos de dívida estaduais com a esfera federal.<sup>24</sup> Assim, o Governo Federal assumiu as obrigações das esferas estaduais, que foram impossibilitadas de emitir novos títulos, exceto no caso de pagamento de precatórios.<sup>25</sup> É nesse contexto que temos a relação entre as esferas de governo.<sup>26</sup>

---

10% mais pobres na população, enquanto representava apenas 23% da renda para os 10% mais ricos do País (POCHMANN, 2008).

<sup>20</sup> Para compreender adequadamente a fragilidade fiscal do Estado e as condições de sua superação, precisamos contar com ferramentas da Sociologia e da Ciência Política na identificação dos grupos e dos interesses sociais que são favorecidos ou prejudicados e que, eventualmente, bloqueiam as mudanças necessárias. Assim, justifica-se a utilização da Economia Política Institucionalista para a identificação e a resolução dessas questões, sendo importante uma visão multidimensional dos diferentes aspectos da vida social.

<sup>21</sup> A teoria convencional, ao analisar os interesses políticos, assume novamente o desejo individual e egoísta dos agentes econômicos. Aqui, damos atenção ao interesse dos grupos, principalmente partidos políticos e estratos da sociedade, cuja lógica de atuação difere da individual e utilitarista proposta pela ortodoxia econômica. No entanto, não temos a ingenuidade de acreditar que o comportamento caracterizado pela busca individual de poder político e de ganhos monetários seja irrelevante. O populismo fiscal, que, para Bresser-Pereira (2007, p.179) é o gasto público por meio do qual os políticos e, mais amplamente, as elites brasileiras buscam reduzir a falta de legitimidade das instituições nacionais causada pela heterogeneidade estrutural de sua sociedade, é um exemplo claro desse comportamento. No entanto, a base teórica da nossa análise difere da neoclássica.

<sup>22</sup> Os estados e municípios deixaram de emitir títulos a partir da Emenda Constitucional nº 3/93.

<sup>23</sup> No Rio Grande do Sul, um dos casos mais graves de crise das finanças dos estados, por exemplo, o resultado primário do Governo estadual foi majoritariamente deficitário no período que vai dos anos 1970 até o início dos anos 1990. O endividamento estadual era tão alto que existia uma distribuidora dos títulos de dívida emitidos pelo Governo do estado, a DIVERGS (Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários do Estado do Rio Grande do Sul), junto ao Banrisul (Banco do Estado do Rio Grande do Sul), que foi extinta em 1992.

<sup>24</sup> Para uma análise completa do processo de endividamento, fragilidade financeira e renegociação da dívida dos estados, ver Lopreato (2000, 2004).

<sup>25</sup> O prazo da renegociação é de 30 anos e a taxa paga pelos governos subnacionais é de 6%, corrigidos pelo IGP-DI (Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna). Além disso, a Lei estabelece metas para o resultado primário dos

A União é credora das demais esferas, tendo assim poder e influência nas suas decisões. A partir da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), os estados e municípios buscam o equilíbrio de suas contas e o ajuste com os gastos da dívida, que deve ser paga ao Governo Federal. Assim, existe uma tensão permanente na gestão das finanças dessas esferas.<sup>27</sup>

## 2.8 Políticas sociais

As políticas sociais são outro flanco importante de disputa pelos recursos públicos. Essas políticas incluem gastos correntes com serviços públicos de saúde, educação e saneamento, transferências de renda com previdência e aposentadorias e prestação de serviços de assistência à população de baixa renda. Elas são consideradas funções básicas do Estado e estão entre os aspectos mais destacados a cada nova eleição. A demonstração de preocupação e de propostas nessas áreas sociais aparece no âmbito eleitoral como algo essencial para os partidos que disputam o poder.

O caso brasileiro possui uma circunstância peculiar, pois o grande número de pobres e a ocorrência de situações de miséria extrema implicam, naturalmente, uma ação compensatória. Qualquer Estado nacional propende a ter um compromisso orgânico com a defesa da população que lhe serve de base, e com o Brasil não é diferente. Isso ficou assegurado pela Constituição de 1988 e representou um grande acréscimo aos gastos públicos, da ordem de 3 a 4% do PIB. (BRESSER-PEREIRA; PACHECO, 2005). A opção da sociedade por um elevado nível de gastos sociais, expressa na Assembleia Constituinte, é provavelmente correta, em vista do tamanho da chamada “dívida social” peculiar a um país que apresentou crescimento acelerado por várias décadas, com um padrão distributivo extremamente desigual.

Talvez seja possível afirmar que a chance que ainda existe de ocorrer um processo de integração social no Brasil se deve aos progressos que têm ocorrido na área dessas políticas, desde que os dispositivos constitucionais possam ser cumpridos. Um exemplo é a redistribuição de renda que vem sendo realizada no sentido contrário do pagamento dos juros, ou seja, para a população de baixa renda. Essas políticas contribuem para diferenciar o crescimento econômico do País da última década do crescimento das décadas anteriores. Na última década, houve crescimento com redução da concentração de renda, enquanto que nas décadas anteriores, houve concentração.<sup>28</sup>

## 2.9 Valores culturais

Há também outra dimensão implicada na questão fiscal brasileira, que diz respeito aos valores culturais da sociedade e ao tratamento que deve ser dado às coisas públicas. No Brasil, é muito forte, se não prevalescente, uma cultura patrimonialista, de apropriação e usufruto pessoal dos recursos públicos. A poluição e a degradação urbanas são exemplos desse tipo de comportamento. Não há uma preocupação com aquilo que é público e de uso comum, mas, sim, o desleixo e a utilização descabida. A essa cultura patrimonialista se opõe uma cultura republicana, que orienta os cidadãos ao bom uso dos recursos comuns, daquilo que é de todos, e que, justamente por esse motivo, deve ser preservado. A ideia mais frequente, patrimonialista, é de que aquilo que é público é propriedade do cidadão e, portanto, pode ser utilizado de qualquer forma. Em oposição, a visão republicana é a de que o cidadão é proprietário apenas de uma pequena parte da coisa pública, sendo necessária a preservação e o cuidado desses recursos.<sup>29</sup>

Em relação à questão fiscal, esse problema vai além da corrupção, da apropriação indébita e do roubo. A cultura patrimonialista de descaso com a coisa pública manifesta-se principalmente na

---

governos, para a despesa com o funcionalismo público, para a arrecadação e também para privatizações e reformas administrativas.

<sup>26</sup> Neste artigo tratamos do federalismo fiscal apenas no aspecto da capacidade de gasto (receitas fiscais e financiamento), sem considerar o importante aspecto da distribuição dos encargos das diferentes esferas de Governo.

<sup>27</sup> Ainda em relação às tensões entre as esferas, Lopreato (2007) afirma que o crescimento da carga tributária brasileira provocou distorções nas relações federativas. O movimento real foi contra a descentralização promovida pela Constituição de 1988 e reconcentrou a receita na esfera federal.

<sup>28</sup> Ver Pochmann (2008, gráfico 3).

<sup>29</sup> Ver Almeida (2007, p. 102).



falta de cuidado e de fiscalização dos gastos.<sup>30</sup> Esse problema perpassa toda a esfera pública brasileira. Sabemos da existência dos Tribunais de Contas da União e dos estados, que são responsáveis pela fiscalização e de uma infinidade de regras para uso dos recursos. No entanto, essa institucionalidade é muitas vezes contraproducente, levando a compras sem qualidade. Assim, é uma questão institucional que está posta: a falta de elementos legais e estruturais no Estado brasileiro que levem a uma melhor utilização dos recursos públicos e à maior fiscalização da população.

Além do desperdício, existe também o uso inadvertido da esfera pública sem atenção para as prioridades de longo prazo da sociedade. Grupos sociais e econômicos têm força para impor um padrão de gastos que preserva ou melhora a sua condição, quando carências mais urgentes, justas ou estratégicas, não são resolvidas. Esse último tipo de uso da esfera pública passa despercebido na conveniência, por exemplo, de alguma política monetária ou cambial, ou de regras de ajuste patrimonial e não é resultado de escolhas feitas pela sociedade ou em seu nome.<sup>31</sup>

## 2.10 Institucionalidade

Como uma última dimensão da questão fiscal brasileira cabe indicar o caráter histórico das instituições que a definem. As instituições fiscais do Estado são resultado cumulativo de um processo histórico extenso.<sup>32</sup> Elas são o que são não por obra do acaso ou por acidente. Suas formas revelam relações de poder e o jogo de forças na sociedade. Há um processo histórico complexo por trás das instituições que permeiam o setor público, pois estas são consequência daquele e, ao mesmo tempo, condicionam a forma como a sociedade e os agentes econômicos construirão sua trajetória futura. O processo no qual elas estão inseridas não é estático, mas progressivo e evolutivo, de acordo com as forças sociais que dele participam.

Sua mudança também requer tempo e a mobilização das forças sociais interessadas em melhorar as instituições e em adotar padrões socialmente justos de arrecadação e gasto, que impulsionem ou, pelo menos, sejam compatíveis com o processo de desenvolvimento nacional. Nesse sentido, não basta que haja um modelo que demonstre matematicamente que determinada institucionalidade levaria as relações econômicas a um melhor patamar para todos os agentes para que as mudanças sejam realizadas. É necessário que existam forças sociais dispostas a gerar esta mudança.<sup>33</sup>

## 3. Breve análise da política fiscal brasileira pós-Plano Real (1995-2010)

O próximo passo para entender a política fiscal brasileira atual é referenciá-la na conjuntura em que está inserida. Para isso, o enfoque desta seção será a apresentação dos principais aspectos referentes à condução da política fiscal. O superávit primário é o foco principal da política no período, tendo como objetivo o ajuste fiscal, ou seja, a redução do déficit nominal do Governo, bem como do índice Dívida Pública/PIB, proporcionando credibilidade para o pagamento dos juros da dívida, visando o objetivo maior, que é a estabilidade monetária. No longo prazo, de acordo com a teoria convencional, sucessivos superávits primários que fossem capazes de reduzir a dívida pública levariam ao equilíbrio fiscal, que abriria espaço para uma redução no patamar da taxa de juros sem

<sup>30</sup> Como exemplo, temos a falta de participação da população em audiências públicas, apesar do impacto direto do orçamento na vida dos contribuintes.

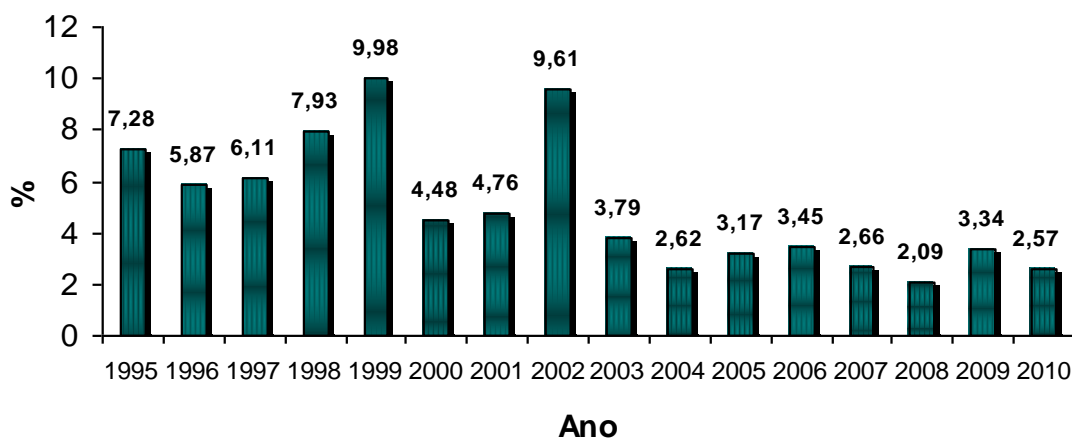
<sup>31</sup> O ajuste da dívida externa brasileira no início dos anos 1980 é um bom exemplo desse tipo de procedimento. Como se sabe, houve estatização dessa dívida, com transferência para o Estado do risco cambial e do custo dos juros internacionais em elevação. O setor privado foi salvo, mas ao custo da crise financeira do Estado, cujos efeitos se alastraram pelos estratos sociais mais dependentes do setor público, além de comprometerem a capacidade do Estado como agente estratégico do desenvolvimento nacional.

<sup>32</sup> Como exemplo de instituições fiscais, podemos citar os diferentes tipos de tributos e a repartição de cada um por esferas de Governo, o padrão de gastos em cada região, os órgãos responsáveis pela arrecadação, fiscalização e promoção dos gastos, além dos responsáveis pelo seu controle e a legislação que dá embasamento à ação do Estado.

<sup>33</sup> Essa visão é embasada nas noções de mudança institucional, do papel da política e da legitimidade das estruturas de direitos e obrigações, da importância da ação humana e do papel constitutivo das instituições, que estão expressas na perspectiva da Economia Política Institucionalista (CHANG, 2002, 2004; CHANG; EVANS, 2000).

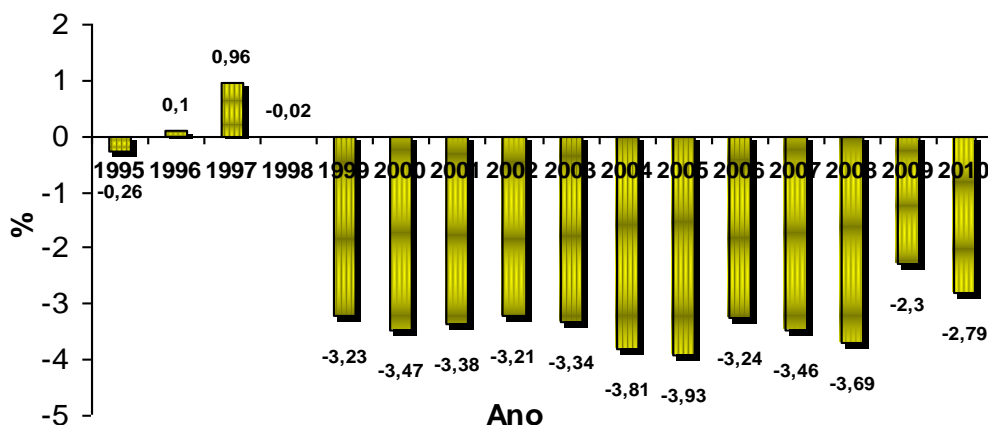
comprometer a estabilidade monetária. Como essa taxa de juros incide diretamente sobre a dívida pública brasileira, existe uma contradição entre o regime monetário, que busca frear a demanda interna por meio do aumento das taxas de juros de curto prazo, e o ajuste fiscal, que arca com o peso dos encargos da dívida pública, que aumentam juntamente com as taxas de juros. É nesse contexto que devemos caracterizar a política fiscal: em uma macroeconomia cujo principal objetivo não é fomentar o desenvolvimento produtivo, mas, sim, buscar a estabilização monetária.

Ao analisarmos a necessidade de financiamento do setor público (NFSP), podemos perceber, em relação ao conceito nominal, déficits constantes no período. Esses déficits mostram a incapacidade do Governo de alcançar o equilíbrio fiscal. Cabe destacar que essa variável é altamente influenciada pelo patamar de juros aplicado à dívida pública brasileira, que gera um grande peso por meio do pagamento de encargos da dívida e pela taxa de câmbio em períodos em que a dívida externa é um fator significativo. Em relação ao superávit primário, podemos perceber que, entre 1995 e 1998, não houve um esforço de geração de espaço para o pagamento de juros. A partir de 1999, uma política de obtenção de superávits primários foi implantada, gerando superávits entre 3% e 4% do PIB para o setor público consolidado.



**GRÁFICO 1** Necessidade de Financiamento do Setor Público em termos do PIB (conceito nominal)

Fonte: Banco Central do Brasil

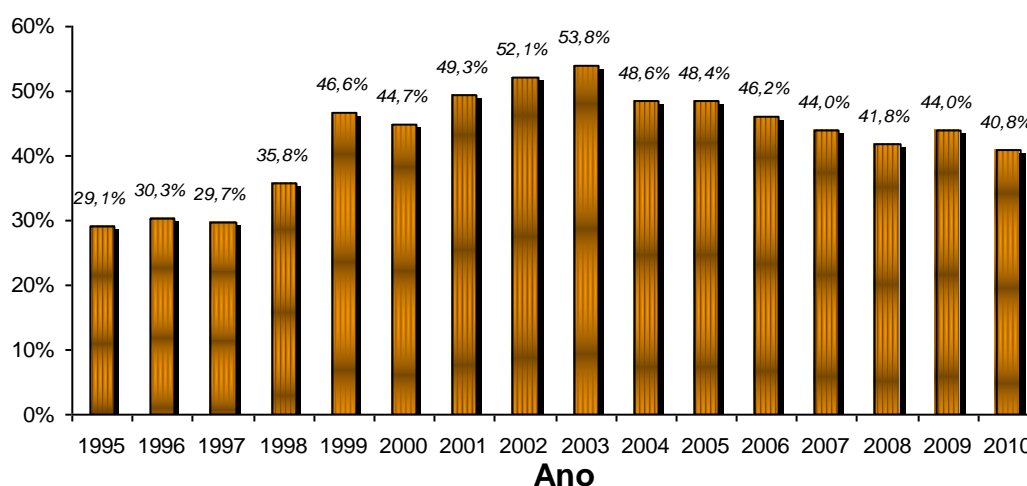


**GRÁFICO 2** Necessidade de Financiamento do Setor Público em termos do PIB (conceito primário)

Fonte: Banco Central do Brasil

O Gráfico 2 mostra que a política de contenção fiscal foi conduzida de forma rigorosa. No entanto, esse esforço não foi capaz de gerar equilíbrio fiscal (ver Gráfico 1), apesar de um ambiente econômico propício nos últimos anos, em que houve elevado crescimento e redução gradual das taxas de juros e do peso da dívida em relação ao início do período.

A relação Dívida Pública/PIB, após o empréstimo do FMI, passou a ser o principal indicador de solvência do Estado brasileiro. Quanto menor for esse índice, maior a capacidade do Governo de saldar suas dívidas. Tomando como referência os valores de agosto de cada ano, podemos observar que o índice apresenta uma tendência à elevação entre 1998 até 2003, e, após esse período, apresentou queda gradual.<sup>34</sup>



**GRÁFICO 3 Dívida Pública em termos do PIB (valores referentes ao mês de agosto)**

Fonte: Banco Central do Brasil

Os movimentos da carga tributária, por sua vez, podem ser explicados pela busca do ajuste fiscal por meio do aumento da receita. Os dados do IBGE mostram que a elevação da carga tributária bruta acontece de forma gradual, partindo do patamar de 28% do PIB entre 1995 e 1997 para 35% do PIB entre 2006 e 2008. O crescimento das receitas permitiu a manutenção de superávits primários elevados juntamente com a manutenção dos gastos públicos, mas deteriorou o sistema tributário, afetando a competitividade dos produtos nacionais no mercado interno e externo, criando distorções no setor produtivo e reforçando problemas de distribuição de renda. O efeito último da expansão da carga tributária foi agravar o caráter regressivo da tributação no Brasil, devido ao grande peso dos impostos indiretos, que têm elevado impacto nas classes de menor renda.<sup>35</sup> Nesse sentido, o reflexo das políticas macroeconômicas adotadas no período e da necessidade de acomodar gastos do Governo em expansão, encargos da dívida e a geração de um superávit primário elevado, foi a elevação da carga tributária por meio de impostos que ampliam o caráter regressivo do sistema tributário nacional, gerando problemas na distribuição de renda e na competitividade dos produtos nacionais.

<sup>34</sup> A queda gradual da relação pode ser explicada apenas pelas maiores taxas de crescimento, pois o estoque da dívida mobiliária federal (dívida interna) somente aumentou no mesmo período. Isso aconteceu pelos altos déficits do Governo, que emitiu dívida para se financiar, e pela entrada de capital financeiro no País.

<sup>35</sup> Cabe ressaltar que, em 2005, de acordo com dados da Receita Federal, os impostos indiretos eram responsáveis por 48,12% da carga tributária bruta (LOPREATO, 2007: p. 13–14).

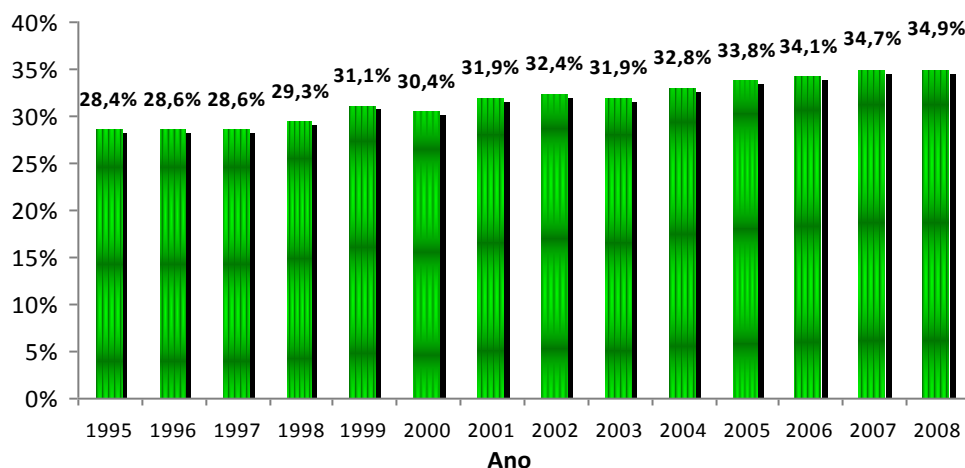


GRÁFICO 4 Carga tributária bruta em termos do PIB

Fonte: IBGE

A necessidade de recursos para o superávit primário da União levou, entre 1999 e 2004, a um aumento da carga tributária por meio de contribuições sociais, que não são partilhadas com as demais esferas de Governo, diferentemente do IPI e do IR, que têm elevada participação de estados e municípios (LOPREATO, 2007). Atualmente, a necessidade de recursos para atingir metas de curto prazo do superávit primário faz com que o sistema tributário seja marcado por alíquotas crescentes e tenha uma operação que desconsidera os resultados em relação às estruturas produtiva e distributiva da economia brasileira.

Para ressaltar ainda mais a importância dos gastos com juros da dívida pública, a análise da carga tributária líquida é pertinente.<sup>36</sup> Ao tratarmos desse indicador, podemos perceber que a verdadeira participação do Governo na economia brasileira está muito aquém daquela aparente na carga tributária bruta. Em termos líquidos, essa participação é muito próxima da que ocorre em outros países, como afirma Serrano (2009). Isso mostra que a crítica recorrente à carga tributária elevada e à baixa oferta de bens e serviços pelo setor público não condiz com a verdadeira margem de ação do Estado.<sup>37</sup>

Segundo Lopreato (2007), o crescimento da carga tributária permitiu conciliar o aumento dos gastos públicos com o pagamento da dívida. A elevação da carga tributária líquida corresponde à elevação da carga bruta, mostrando que essa expansão foi provocada pelos gastos correntes. Portanto, o Estado, durante o período, aumentou sua participação na economia nacional, mas continua tributando a população em um nível muito elevado, devido à rolagem da dívida. Além de tributar proporcionalmente mais os mais pobres, o pagamento de juros aos credores funciona como uma redistribuição de renda aos mais ricos, gerando um efeito concentrador que requer ações de políticas sociais com efeito compensatório.

<sup>36</sup> A carga tributária líquida é a carga tributária bruta descontada de transferências de renda para a sociedade, como a previdência, os programas sociais de redistribuição de renda e os subsídios ao setor privado (SANTOS *et al.*, 2010). Assim, essa carga contabiliza a renda tributária disponível do Governo para realização de demais gastos correntes e de capital, e serve como um bom parâmetro para a participação do Governo na economia.

<sup>37</sup> No entanto, é verdadeira a proposição de que os preços dos bens são distorcidos pelo arranjo tributário, através de uma série de impostos indiretos que incidem primordialmente sobre a população de baixa renda.

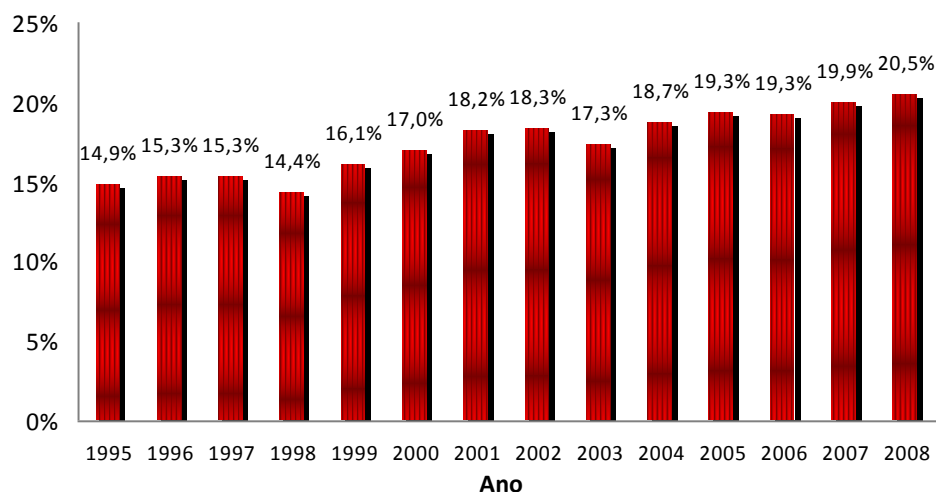


GRÁFICO 5 Carga tributária líquida em termos do PIB

Fonte: IBGE

De acordo com o cenário apresentado anteriormente de busca pelo ajuste fiscal com incremento de receitas, cabe avaliar o peso do endividamento interno nas contas públicas. Assim, tomando os gastos realizados pela União com juros e amortizações da dívida pública em termos do PIB, podemos perceber que o peso desses dispêndios foi crescente no período. A dívida apresenta um grande peso na condução da política fiscal, principalmente pelas altas taxas de juros que recaem sobre os títulos públicos.

TABELA 1 – GASTOS COM DÍVIDA PÚBLICA DA UNIÃO\*

Execução Financeira – R\$ Milhões								
ANO	PIB NOMINAL	JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	PIB% (A)	AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA - CONTA CAPITAL	PIB% (B)	AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA - REFINANCIAMENTO	PIB%	SERVIÇO DA DÍVIDA (A)+(B)
1995	705.640,89	16.766,16	2,38	9.029,74	1,28	86.842,94	12,31	3,66
1996	843.965,63	19.492,00	2,31	7.891,74	0,94	108.893,53	12,90	3,24
1997	939.146,62	21.033,23	2,24	13.266,55	1,41	134.572,52	14,33	3,65
1998	979.275,75	30.812,50	3,15	24.410,78	2,49	196.740,13	20,09	5,64
1999	1.064.999,71	45.355,56	4,26	27.180,92	2,55	269.242,41	25,28	6,81
2000	1.179.482,00	38.834,85	3,29	43.899,66	3,72	300.961,95	25,52	7,01
2001	1.302.136,00	52.816,43	4,06	54.635,70	4,20	220.045,65	16,90	8,25
2002	1.477.822,00	55.260,68	3,74	68.961,28	4,67	235.831,06	15,96	8,41
2003	1.699.948,00	65.706,83	3,87	79.550,92	4,68	379.093,73	22,30	8,54
2004	1.941.498,00	74.373,39	3,83	71.602,31	3,69	364.418,01	18,77	7,52
2005	2.147.239,00	89.839,64	4,18	49.251,22	2,29	499.855,49	23,28	6,48
2006	2.369.484,00	151.151,88	6,38	120.929,46	5,10	376.832,92	15,90	11,48
2007	2.661.344,00	140.311,78	5,27	97.093,32	3,65	374.783,32	14,08	8,92
2008	3.031.864,00	110.193,49	3,63	171.208,27	5,65	277.761,48	9,16	9,28
2009	3.185.125,37	124.609,21	3,91	252.250,07	7,92	265.661,93	8,34	11,83
2010	3.674.964,38	122.422,09	3,33	140.603,13	3,83	373.437,62	10,16	7,16

\*Cálculo próprio dos valores em termos do PIB

Fonte: IBGE e Secretaria do Tesouro Nacional

Podemos perceber que os dispêndios com juros e amortizações durante o período são muito altos, principalmente quando comparados aos de outros países.<sup>38</sup> Como as taxas que incidem sobre a

<sup>38</sup> Uma série de outros países apresenta relação Dívida Pública/PIB superior à brasileira e, mesmo assim, por terem taxas de juros inferiores às taxas brasileiras, os encargos da dívida em termos do PIB são menos expressivos. Bresser-

dívida brasileira são muito altas durante todo o período, podemos apontá-las como causa central do endividamento que ocorreu desde então, pois pressionaram o resultado nominal do setor público, gerando déficits que passaram a ser financiados com a expansão da dívida mobiliária federal. Esse efeito apresenta caráter cumulativo, sendo necessária a ação do Estado com a expansão das receitas de tributação para comportar os encargos da dívida, reduzir o déficit e manter a relação Dívida Pública/PIB estável. Destacam-se também os valores do refinanciamento da dívida, que chegaram a atingir 25,5% do PIB em 2000. Esses valores mostram que existe uma grande necessidade de rolagem dos títulos de curto prazo, o que enrijece a execução orçamentária.

Tomando como referência o índice de investimentos públicos em relação ao PIB, podemos observar a evolução dos investimentos do Estado brasileiro. Quando consideramos o setor público consolidado, podemos perceber que, quando o Brasil assume o superávit primário como principal meta de política fiscal, percebe-se o corte nos investimentos públicos a partir de 1999. De 2007 em diante, há um processo de elevação do investimento público, chegando a mais de 4% do PIB em 2009, o que sinaliza a retomada desses gastos após um período de baixos investimentos.<sup>39</sup> A situação dos investimentos públicos realizados pela esfera federal, por sua vez, é distinta, pois eles se situaram, em média, abaixo de 1% do produto anual, permanecendo em um nível muito baixo. A partir de 2004, como mostra o Gráfico 6, houve um movimento de retomada dos investimentos públicos nesses setores, atingindo, em 2010, 1,45% do PIB por parte da União.

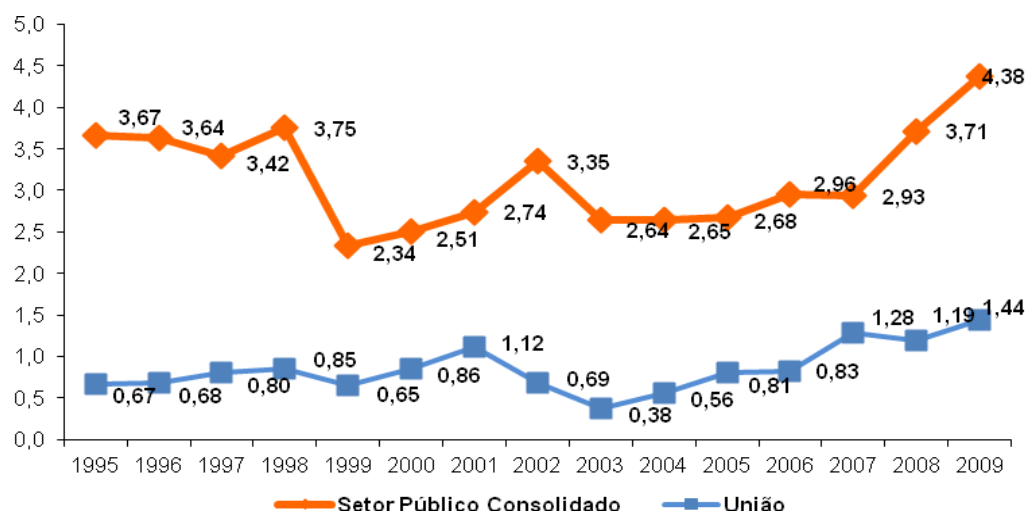


GRÁFICO 6 Gastos com Investimento Público em termos do PIB entre 1995 e 2009

Fonte: Tesouro Nacional/IBGE/Gobetti (2010)

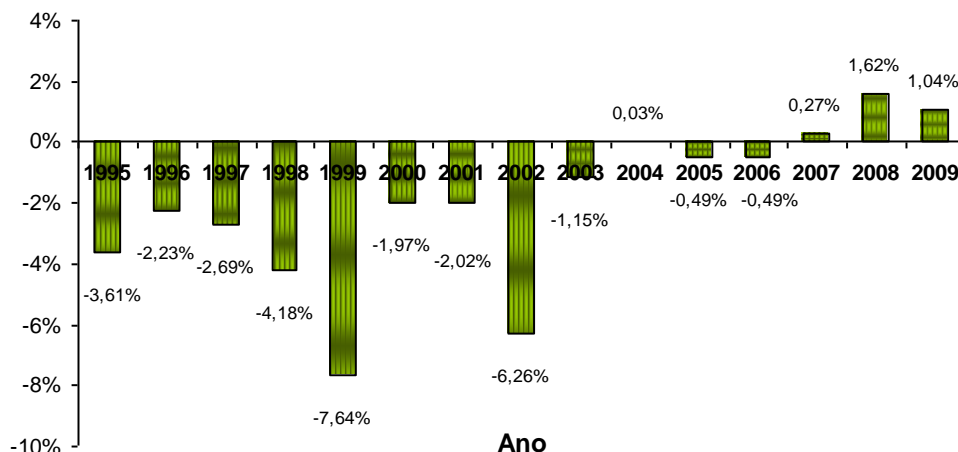
Como último aspecto a ser avaliado para a caracterização da política fiscal do período, observamos a poupança pública brasileira.<sup>40</sup> Apesar de reconhecidamente válido e citado em livro-texto de finanças públicas, o conceito de poupança governamental não é comumente utilizado para analisar o caso brasileiro.<sup>41</sup>

Pereira (2007) afirma que esse é um dos fatores que tornam explícito o desequilíbrio macroeconômico brasileiro, sendo muito mais uma causa da crise fiscal do que uma consequência dela.

<sup>39</sup> Nesses valores estão contempladas as estatais. O bom desempenho de grandes empresas públicas, como a Petrobrás, por exemplo, foi capaz de elevar significativamente esse indicador nos últimos anos.

<sup>40</sup> Diferentemente do que se poderia imaginar, a poupança pública e o déficit/superávit público são conceitos diferentes. O resultado nominal do Governo pode ser deficitário e, ao mesmo tempo, a poupança pública pode ser superavitária desde que os gastos com investimentos sejam superiores ao déficit. Esse conceito está explícito em Bresser-Pereira (2007).

<sup>41</sup> A poupança pública, como aqui colocada, Sg, refere-se à receita total (exceto operações de financiamento), RT, menos a despesa corrente, Cg, que inclui os encargos da dívida pública, e a despesa com inversões e amortizações (despesas de capital, excluídos os investimentos). De acordo com esses termos, poupança pública pode ser definida como



**GRÁFICO 7 Poupança Pública do Setor Público consolidado em termos do PIB**

Fonte: Cálculo próprio (NFSP – Investimento do Setor Público consolidado)

Ao avaliarmos o indicador calculado, podemos perceber que os investimentos realizados foram todos financiados pelo déficit até 2006, pois a poupança pública é negativa durante o período. A partir de 2007, esse resultado se inverte, mostrando que o esforço fiscal foi capaz de criar espaço para o financiamento do investimento público com receitas correntes.<sup>42</sup> A mudança nesse resultado que aparece nos últimos anos mostra que parte dos investimentos públicos tem sido financiada pelos recursos próprios do Estado, assim como ocorreu nos anos do “milagre econômico” brasileiro, mas não na mesma magnitude,<sup>43</sup> e que esse gasto tem tomado maior espaço nas contas públicas.

Os dados apresentados fornecem um panorama da política fiscal desenvolvida no período pós-Plano Real, em que as finanças públicas arcaram com o peso da política monetária e cambial. Essa descrição pode ser resumida da seguinte forma: os encargos da dívida tiveram grande peso nas contas públicas e a acomodação desses gastos foi o objetivo primordial da política fiscal. Para isso, a partir de 1999, foram estabelecidas as metas de superávit primário, que foram cumpridas rigorosamente. Para atingi-las, a carga tributária foi incrementada gradualmente. Os gastos com investimentos públicos, por parte da União, por sua vez, foram baixos durante o período. Entretanto, eles apresentaram uma tendência de elevação, evidenciando uma retomada do investimento público. Todavia, os gastos com investimentos, exceto nos últimos anos, foram

$$Sg = RT - Cg$$

O resultado nominal do Governo,  $Rg$ , correspondente às NFSP (conceito nominal), pode ser caracterizado como a receita total menos todos os gastos do Governo, inclusive os gastos com investimentos,  $Ig$ . Assim, o resultado nominal pode ser definido como

$$Rg = RT - Cg - Ig, \text{ logo}$$

$$Rg = Sg - Ig, \text{ e } Sg - Rg = Ig$$

Nesses moldes, podemos definir a diferença entre a poupança pública e o resultado nominal como os investimentos que o Governo realiza. Assim, podem existir duas fontes para o investimento governamental: a poupança pública ou o déficit público. Quando há recursos a partir de um excedente de receita corrente, o investimento é financiado pela poupança pública. Quando o total dos investimentos é inferior ao déficit público, esse investimento foi financiado pela emissão de títulos de dívida.

<sup>42</sup> O resultado da poupança pública foi obtido a partir da soma dos investimentos públicos em termos do PIB à Necessidade de Financiamento do Setor Público consolidado pelo conceito nominal com sinal negativo. Esse índice que calculamos difere da poupança corrente (diferença entre receita e despesa corrente), pois considera, além de receitas correntes, receitas de capital que não sejam operações financeiras e tem como enfoque o gasto com investimento, e não com outras despesas de capital, como inversões e amortizações. O resultado abaixo da linha (NFSP) nos permite calculá-lo, pois operações financeiras implicam aumento das necessidades de financiamento.

<sup>43</sup> Kriekhaus (2002) mostra que a poupança pública brasileira foi elevada durante os anos 1960-1970 no Brasil, chegando a algo em torno de 6% do PIB, e foi utilizada para financiar os investimentos públicos.

financiados pelo déficit público ao invés da poupança pública.<sup>44</sup> É nesse contexto que a política fiscal se encontra atualmente: o derradeiro pé de apoio de um modelo fiscal que busca atender diferentes demandas pelos recursos públicos, sendo as metas de superávit primário, o pagamento de juros e a manutenção da rolagem da dívida as prioridades.

### **Conclusão: a lógica da política fiscal pós-Plano Real**

A partir das discussões acerca das diferentes dimensões que envolvem a política fiscal e, ao mesmo tempo, condicionam a execução orçamentária do Governo, como acerca da condução dessa política entre 1995 e 2010, podemos chegar à nossa conclusão, que define a lógica dessa política. O objetivo de definir o *modus operandi* do setor público brasileiro nesse período está em entender quais são as verdadeiras prioridades nos gastos governamentais e qual é a verdadeira essência desse processo. Tendo em vista os dados consolidados dos resultados fiscais da gestão de quatro governos, da evolução dos principais indicadores, dos gastos com o serviço da dívida e a análise dos interesses e conflitos políticos e sociais, podemos definir tal lógica.

O principal aspecto da condução da política fiscal está no pagamento dos juros. Isso parece evidente, dado que as taxas de juros brasileiras são muito elevadas e que o serviço da dívida tem um grande peso no orçamento brasileiro. Essa é a questão básica da lógica da política fiscal atual, e tem uma série de implicações. A primeira refere-se a mudanças institucionais, segundo as quais a contabilidade governamental alterou-se para dar atenção aos gastos da dívida e os indicadores que passaram a ser utilizados têm como objetivo mostrar a capacidade de solvência e de pagamento dos juros da dívida pública. Dessa forma, podemos assumir que há uma captura do Estado pelos interesses do capital financeiro, ou seja, dos rentistas e dos grandes bancos (BRESSER-PEREIRA, 2007). Ao mesmo tempo em que o elevado pagamento de juros implica redistribuição de renda para as classes mais altas,<sup>45</sup> ele também engessa a gestão fiscal (tendendo a imobilizar a administração pública), pois ela está sempre condicionada aos gastos com encargos, à rolagem da dívida e à melhora da capacidade de solvência do Estado. Os demais gastos correntes e de capital (principalmente os investimentos públicos na esfera da União) são rebaixados a um segundo plano.

Assim, a capacidade do Estado como uma instituição de transformação social e estrutural fica reduzida, sendo um agente cuja operação atende principalmente à valorização do capital financeiro, e não à correção das incongruências estruturais que se estabelecem na sociedade brasileira. Esse resultado é interessante para os que enxergam o Estado a partir da visão convencional, em que toda intervenção governamental gera um peso morto social. A política fiscal advogada pela ortodoxia passa a ser a redução da participação do Estado na economia, utilizando o argumento de que ela é ineficiente em termos paretianos e de que o aumento dos gastos é a causa da inflação. Na verdade, a captura do Estado pelos interesses rentistas, em primeiro lugar, funciona como uma força que leva a sociedade brasileira à manutenção do *status quo*, pois concentra a renda e gera um ambiente em que o pagamento de juros é a prioridade, seja por meio do corte de despesas ou da elevação dos tributos.

Em segundo lugar, como consequência do pagamento de juros, o Estado, para manter seus gastos correntes e as principais políticas públicas, processou um aumento da carga tributária. Esse incremento de receita manifestou-se por meio do aumento das contribuições, que são de competência da União. Além disso, a maior parte dessa carga tributária é composta por impostos

---

<sup>44</sup> A poupança pública foi negativa durante quase todo o período analisado e, de acordo com Bresser-Pereira (2007), isso é um indicador fundamental da crise e do desequilíbrio fiscal no qual o Brasil está inserido desde os anos 1980. O modelo atual da política fiscal expressa que ocorreu uma captura do Estado pelo capital financeiro e pelos interesses dos rentistas, pois o objetivo primordial do Estado é garantir o espaço de valorização desse capital, relegando os demais aspectos das contas públicas a um segundo plano.

<sup>45</sup> Mesmo com os efeitos de concentração de renda gerados pelo pagamento da dívida aos credores do Estado, as políticas de redistribuição de renda, como a elevação do salário mínimo acima da inflação, apresentando ganhos reais, e os programas de assistência social, foram capazes de favorecer um crescimento sustentado durante os últimos anos e uma redução no índice de Gini para o Brasil. Esse índice se encontra atualmente acima de 0,6, sendo um dos mais elevados mundialmente.



indiretos, cuja incidência é maior na população de baixa renda. Assim, existe um efeito regressivo da carga tributária brasileira, que taxa em maior proporção os mais pobres, e concentração de receitas na esfera federal, que é o credor das demais esferas governamentais e o responsável pelo pagamento da dívida pública (LOPREATO, 2007). Esse arranjo implica a necessidade de uma reforma tributária, mas ela depende de mudanças políticas que não se materializam atualmente, pois os interesses na manutenção dessa institucionalidade prevalecem.

A alta carga tributária presta-se à crítica ao Governo, pois ele aparece como um agente que arrecada muito e faz pouco. No entanto, ao analisarmos a carga tributária líquida, podemos perceber que ela diverge substancialmente da carga bruta, pois os gastos com transferências de renda são muito elevados. Assim, medir a participação do Estado brasileiro por meio do índice bruto leva a conclusões possivelmente precipitadas. Enquanto a ação do Estado e a oferta de bens e serviços públicos é comparada a uma carga tributária de 35% do PIB, ela deveria, na verdade, ser comparada a uma carga de 20%, que é a carga líquida e a verdadeira margem de ação dos governos federal, estaduais e municipais.

Em terceiro lugar, temos os investimentos públicos, que ficam em posição secundária em relação aos juros. Esses gastos, apesar de reconhecidamente necessários para o desenvolvimento da atividade econômica e importantes para eventualmente estabilizar a demanda e impulsionar o emprego, estão na primeira linha de corte quando há necessidade de recursos para o pagamento dos encargos da dívida. A poupança pública positiva nos últimos anos foi uma mudança importante na condução dos gastos governamentais, pois mostrou que há, apesar da pequena margem de ação, um esforço para o aumento do investimento público.

Em quarto lugar, os pagamentos de juros implicam uma ênfase na dívida líquida do setor público em termos do PIB. Esse índice deve-se reduzir para sinalizar ao mercado que o Estado está em uma situação financeira mais favorável, ou seja, solvente. No entanto, apesar da diminuição desse índice e dos constantes superávits primários, as taxas de juros apresentaram uma queda lenta e continuaram em um patamar excessivamente elevado até 2011. A institucionalidade que atrela o mercado monetário ao mercado da dívida pública pode ser o causador da dificuldade da redução dos juros, como explicado por Lopreato (2008). Essas taxas de juros elevadas incidem sobre o montante da dívida pública e aumentam o peso dos encargos. A consequência última é a elevação dos juros pagos pelo Estado, agravando a situação das contas públicas, e a fuga dos empresários para o rentismo e para aplicações financeiras ao invés do investimento produtivo. Essas taxas de juros elevadas são, assim, um empecilho à expansão da produção e da oferta, pois propiciam rendimentos mais elevados (e de curto prazo) aos empresários no sistema financeiro e implicam custos elevados para o investimento de longo prazo. O Estado passa a ser a fonte do rendimento desse capital financeiro por meio do pagamento de juros. Assim, é preferencial para os rentistas que o Estado mostre capacidade de solvência por intermédio da redução da relação Dívida Pública/PIB e que haja aumento das taxas de juros, reduzindo a demanda interna e aumentando a rentabilidade dos financiamentos ao Governo. Dessa forma, há forças sociais que almejam a manutenção desse modelo, com taxas de juros elevadas, pois dele se beneficiam. Existe, portanto, uma captura do Estado pelo capital financeiro, embora outras forças e interesses sociais também estejam contemplados nos gastos públicos. A resultante desse conflito tem sido a priorização dos interesses do capital financeiro na política fiscal.

Assim, temos uma caracterização do eixo da política fiscal pós-Plano Real: o pagamento de juros da dívida pública e a perda de autonomia relativa do Estado. Essa lógica tem uma série de implicações e está fortemente relacionada à política monetária brasileira, que é essencialmente contracionista. Apesar de ter uma lógica nociva e concentradora de renda por meio da carga tributária regressiva e dos repasses com pagamentos de juros aos mais ricos, a política macroeconômica convencional, aliada à política de proteção contra choques internacionais mediante o acúmulo de divisas, foi capaz de criar um ambiente estável para o crescimento econômico. No entanto, atribuímos as mudanças estruturais da economia brasileira à atuação recente do Estado nacional por meio de políticas-fim, que foram capazes de alterar tendências

históricas no crescimento econômico brasileiro. Essas políticas-fim articulam-se com a política fiscal, e mostram o potencial transformador de um Estado que esteja voltado à superação do subdesenvolvimento e que tenha margem de ação para realizar as suas políticas em um ambiente favorável. A lógica da política fiscal pós-Plano Real, pelo enfoque no pagamento de juros e pelas consequências que já apontamos, arrefece a capacidade do Estado brasileiro em impulsionar o desenvolvimento nacional.

Por outro lado, sabemos que não se pode fugir das condições de financiamento dos gastos públicos e que não é uma escolha a institucionalidade na qual o Governo brasileiro está inserido. O arranjo institucional é o causador desses resultados e sua transformação é determinada pelas forças sociais que detêm poder.

## Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Alberto Carlos. **A Cabeça do brasileiro**. Rio de Janeiro: Record, 2007.
- ANAND, Ritu; VAN WIJNBERGER, Sweder. Inflation and the Financing of Government Expenditure: an Introductory Analysis with an Application to Turkey. **The World Bank Economic Review**, Vol. 3, n. 1., 1989
- ANDERSON, Perry Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir (org.). **Pós-neoliberalismo**. As políticas sociais e o Estado Democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 9-23, 1999.
- BACHA, Edmar L. O Fisco e a Inflação: uma interpretação do caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, Vol. 14, n. 1 (53), janeiro-março, 1994.
- AFONSO, José R. R.; BIASOTO JR., Geraldo; FREIRE, Ana C. **O reduzido investimento público no Brasil e reflexões sobre sua retomada**. Trabalho apresentado no 19º Seminário Regional de Política Fiscal da CEPAL/Nações Unidas, Santiago, 2007.
- BIASOTO Jr., Geraldo; AFONSO, José R. R. Oferta de infraestrutura e Desenvolvimento Econômico: os desafios do investimento público no Brasil. **Caderno Virtual**, Vol. 2, n. 14, 2007.
- BLANCHARD, O. **Macroeconomia**. 4. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2007.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; PACHECO, Regina S. A reforma do estado brasileiro e o desenvolvimento. Salvador: **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. Vol. 3, set/nov, 2005.
- \_\_\_\_\_. Estratégia Nacional e Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, vol. 26, n. 2 (102), abril-junho. p. 203-230, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Macroeconomia da estagnação: crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós-1994**. São Paulo: Ed. 34., 2007.
- CARVALHO, Fernando J. C. de. Equilíbrio fiscal e política econômica keynesiana. Porto Alegre: **Análise Econômica**. Ano 26, n. 50, setembro, pp. 7-25, 2008.
- CÂNDIDO JR., José O. **Efeitos do Investimento Público sobre o produto e a produtividade: uma análise empírica**. IPEA, Brasília, 2006. (Texto para Discussão n. 1204).
- CHANG, Ha-Joon; EVANS, Peter. **The role of institutions in economic change**. Paper for the meeting of the “Other Canon” group, Oslo, Agosto, 2000.
- CHANG, Ha-Joon. Rompendo o modelo. Uma economia política institucionalista alternativa à teoria neoliberal do mercado e do Estado. In: ARBIX, Glauco et al. (orgs.) **Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois**. São Paulo: UNESP, EDUSP, 2002.
- \_\_\_\_\_. An institutionalist perspective on the role of the state: towards an institutionalist political economy. In: CHANG, Ha-Joon. **Globalisation, Economic Development and the Role of the State**. London: Zed Books, 2004.
- CONCEIÇÃO, Octávio A. C. A relação entre processo de crescimento econômico, mudança e instituições na abordagem institucionalista. Porto Alegre: **Ensaio FEE**. Vol. 23, Número Especial. p. 603-620, 2002.
- COSTA, Fernando Nogueira Postulados de uma teoria alternativa da moeda. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, abr. 1994.

- FERRARI FILHO, Fernando. As concepções teórico-analíticas e as proposições de política econômica de Keynes. **Revista de Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro, Vol. 10, n. 2: 213-236, mai./ago, 2006.
- FISCHER, Stanley; EASTERLY, William. The Economics of the Government Budget Constraint. **The World Bank Research Observer**, Vol. 5, n.2, julho, 1990.
- GENTIL, Denise L.; MICHEL, Renaut. Estratégia de desenvolvimento e intervenção fiscal do Estado. In: SICSÚ, João; CASTELAR, Armando. (Org.) **Sociedade e Economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento**. Brasília: Ipea, pp. 131-142, 2009.
- GIAMBIAGI, Fábio; PEREIRA, Pedro L. V. Déficit Público e Inflação: o caso brasileiro. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. Rio de Janeiro: Vol. 20, n. 1, p. 191-210. Abril, 1990.
- GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, A. C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2008.
- GOBETTI, Sérgio W. **Qual é a real taxa de investimento público no Brasil?** Ipea/Dimac, 2010. (Nota Técnica)
- HERMANN, Jennifer. A Macroeconomia da Dívida Pública: Notas sobre o debate teórico e a Experiência Brasileira Recente (1999-2002). **Cadernos Adenauer**, 2002.
- HERRLEIN JR., Ronaldo. **Estado democrático e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: um ensaio de economia política**. Porto Alegre: UFRGS/FCE/DECON, agosto, 2011. (Texto para Discussão n. 01/2011)
- JUDT, Tony. Pós-Guerra. História da Europa desde 1945, Lisboa, Edições 70, 2006.
- KALECKI, Michal. Três caminhos para o pleno emprego. In MIGLIOLI, J. (Org.) (1980). **Kalecki: economia**. São Paulo: Ática, 1980.
- KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- KEYNES, John Maynard. **Breve tratado sobre la reforma monetaria**. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- KRIECKHAUS, Jonathan. Reconceptualizing the developmental state: public savings and economic growth. **World Development**. Vol. 30, No. 10, pp. 1697-1712, 2002
- KRUGMAN, Paul. **Economia Internacional**. 8. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.
- LOPREATO, Francisco L. C. O endividamento dos governos estaduais nos anos 90. **Economia e Sociedade**, Campinas, (15), 117-158. dez, 2000.
- LOPREATO, Francisco L. C. Um olhar sobre a política fiscal recente. Campinas: **Economia e Sociedade**. Vol. 11, n. 2(19), jul/dez, pp. 279-304, 2002.
- LOPREATO, Francisco L. C. **A situação financeira dos estados e a reforma tributária**. IE/UNICAMP. Março, 2004. (Texto para Discussão n. 115)
- LOPREATO, Francisco L. C. **A política fiscal brasileira: limites e entraves ao crescimento**. Campinas: IE/UNICAMP, agosto, 2007. (Texto para Discussão n. 131)
- LOPREATO, Francisco L. C. Problemas de gestão da dívida pública brasileira. Campinas: IE/UNICAMP, janeiro, 2008. (Texto para Discussão n. 139)
- METIN, Kivilcim. The Relationship between Inflation and the Budget Deficit in Turkey. **Journal of Business & Economic Statistics**, Vol. 16, n.4. pp. 412-422, 1998.
- MOLLO, Maria L. R. Ortodoxia e Heterodoxia Monetárias: a Questão da Neutralidade da Moeda. **Revista de Economia Política**, Vol. 4, n. 3 (95). Setembro, 2004.
- POCHMANN, Marcio. Tributação que Aprofunda a Desigualdade. In: **Carta Social e do Trabalho**. n.8, agosto. CESIT-IE-UNICAMP, Campinas, 2008.
- RESENDE, Marco F. C. Déficits Gêmeos e Poupança Nacional: abordagem teórica. **Revista de Economia Política**, Vol. 29, n. 1 (113), pp. 24-42, janeiro-março, 2009.
- RODRIK, Dani. **One economics, many recipes: globalization, institutions, and economic growth**. Princeton: Princeton University Press, 2007.
- SANTOS, Claudio H. M.; SILVA, Antonio C. M.; RIBEIRO, Márcio B. Uma metodologia de estimação da carga tributária líquida brasileira trimestral entre 1995-2009. Rio de Janeiro: **Revista de Economia Contemporânea**. Vol. 14, n.2. p. 209-236, 2010
- SERRANO, Franklin. Cinco Dúvidas sobre o ajuste fiscal. Porto Alegre: **Indicadores Econômicos FEE**. Vol. 28, n. 4. pp. 153-160, 2001.

- SERRANO, Franklin. Política macroeconômica e estratégia de desenvolvimento: uma visão crítica. In: SICSÚ, João; CASTELAR, Armando (Org.) **Sociedade e Economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento**. Brasília: Ipea, pp. 121-129, 2009.
- SICSÚ, João; PAULA, Luiz F. de; MICHEL, Renaut. "Por que novo-desenvolvimentismo?". **Revista de Economia Política**, Vol. 27, n.4, 2007.
- SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil pós-1998. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba: 24, p. 105-121. Junho, 2005.
- VERSIANI, Flávio R. **A dívida pública interna e sua trajetória recente**. Brasília: UNB, março, 2003. (Texto para Discussão n.284).