

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA NO PERÍODO PÓS-REAL

Mariane Lassance Britto Longo

No. de matrícula 9615350

Orientador: Luiz Roberto Cunha

Dezembro de 2001

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA NO PERÍODO PÓS-REAL

Mariane Lassance Britto Longo

No. de matrícula 9615350

Orientador: Luiz Roberto Cunha

Dezembro de 2001

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

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

Dedico a todos os meus familiares e amigos com quem pude contar em mais este desafio.

## ÍNDICE

<b>I – INTRODUÇÃO.....</b>	<b>5</b>
<b>II– AS CONTAS PÚBLICAS NO PERÍODO DE ALTA INFLAÇÃO (1980-1994)...</b>	<b>11</b>
II.1 – 1980-1985: INÉRCIA INFLACIONÁRIA E CRISE DA DÍVIDA.....	11
II.2 – 1986-1994: DO CRUZADO AO REAL.....	17
<b>III - O PLANO REAL .....</b>	<b>24</b>
III.1 – FASE DE PREPARAÇÃO: MAIO DE 1993 A JUNHO DE 1994.....	24
III.2 – IMPLEMENTAÇÃO DO REAL.....	33
III.3 – PROGRAMA DE ESTABILIDADE FISCAL.....	42
<b>IV – CONCLUSÃO.....</b>	<b>49</b>
<b>V- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>51</b>

## **I – INTRODUÇÃO**

Poucos temas concentraram tanto a atenção dos economistas nas décadas de 80 e 90 como as finanças públicas. Neste período, a ênfase no tema, de modo geral, respondia ao fato de que o equilíbrio fiscal era condição necessária para o êxito de um plano de estabilização, crença que se tornou mais vigorosa no Plano Real. Já em 1995 e 1996, o renovado interesse pela política fiscal – com o Plano Real já em curso, mas com um déficit público elevado – deve-se ao temor de que a continuidade da situação atual das contas públicas prejudique, no futuro, o êxito do combate à inflação.

Este trabalho discutirá a política fiscal que vem sendo adotada nos últimos anos no Brasil, com destaque para o período pós-Real. Será feito um diagnóstico do cenário das contas públicas no período anterior ao Plano Real, mostrando as principais idéias e propostas que levaram a sua implementação.

A inflação, durante muitas décadas, constituiu um problema crônico da economia brasileira. A perda do poder aquisitivo da moeda, as sucessivas altas de preços e salários perdendo seu valor real foram experiências que a população passou a se acostumar.

Dois grandes saltos da inflação ocorreram do final da década de 70 até a instalação da Nova República, em março de 1985. O primeiro salto foi observado com o segundo choque do petróleo, em 1979 e o segundo grande salto da inflação aconteceu em 1983, quando houve uma desvalorização de 30% do cruzeiro, com a inflação alcançando o patamar de 200% ao ano.

Desde princípios da década de 70 até meados dos anos 80, a economia brasileira passou por uma série de choques externos importantes que tiveram grande impacto nas

contas do setor público, período em que as respostas às dificuldades externas e às pressões internas que afetaram a economia foram absorvidas pelo orçamento público. Nos anos setenta com a adoção da estratégia de crescimento-com-déficit, o setor público desempenhou um papel importante com investimentos em setores líderes, como uma fonte de financiamento a longo prazo para programas de substituição de importações e de promoção de exportações, sendo esta a principal estratégia de ajuste de longo prazo da economia brasileira frente aos choques do petróleo.

O controle das tarifas públicas e dos preços industriais constituíram os principais instrumentos para conter a aceleração da inflação na segunda metade da década de 1970. O esforço para se fazer melhor uso do financiamento externo nos anos setenta, e ao mesmo tempo, adaptar a economia ao preço do petróleo importado se viu frustrado com o segundo choque em 1979 seguido pelo aumento da taxa de juros. A estratégia de crescimento com déficit tornou-se insustentável, na medida em que, a recessão internacional impediu o crescimento das exportações.

Na década de 80, a hiperinflação passou a fazer parte do cenário econômico, o que abriu espaço para inúmeros debates para buscar soluções de combate à inflação. As frustradas tentativas de deter a inflação mediante choques de desindexação seguidos por congelamento de preços, aumentaram substancialmente a inflação e introduziram novas fontes de incertezas na economia brasileira. Entre 1979 a 1991, foram implementados 12 planos em apenas 3 governos, adotando diferentes estratégias, desde contenção fiscal e creditícia até o congelamento de preços.

A partir do momento em que as fontes de recursos externos secaram, isto é, quando o país não pôde mais contar com estes recursos para se financiar, no ano de 1982 houve a eclosão da crise da dívida. A desvalorização cambial de 1983 e o ajuste do setor público em um programa respaldado pelo FMI possibilitaram que o país contraísse novos empréstimos externos, mas às custas de uma elevada taxa de inflação anual. Isto permitiu que, em 1984, o desempenho da economia brasileira apresentasse sinais significativos de melhora, sendo observado já no primeiro semestre uma recuperação da atividade industrial, o que fez com que o PIB brasileiro crescesse 5,7% em termos reais neste ano.

A indexação da economia era uma barreira a mais para o combate da inflação, já que como os preços eram reajustados de acordo com a inflação passada, isto reduzia o efeito de qualquer medida antiinflacionária.

Em meados de 1993, ainda no governo Itamar Franco, tornou-se relevante para os formuladores de política econômica, a idéia de que um efetivo ajuste fiscal era essencial para se alcançar a estabilidade sustentada no longo prazo. Planos de estabilização implementados na década de 80 em diversos países, foram adotados através de choques econômicos – heterodoxos (congelamento de preços e salários) ou ortodoxos (ênfase na política monetária e fiscal) - para o combate à inflação, que serviram para mostrar a necessidade de um ajuste das contas públicas inicial para o sucesso de um plano de estabilização. O Plano Austral da Argentina, ocorrido em junho de 1985, baseou-se em um “choque heterodoxo” para pôr fim a inflação de 30% ao mês. Este choque consistiu em um moderado ajuste fiscal e um maior aperto da política monetária. Na Bolívia, com a Nova Política Econômica de setembro de 1985, foi feito um “choque ortodoxo” que consistia em um forte ajuste fiscal e liberalização do mercado de bens, do mercado de trabalho, do comércio exterior e dos fluxos de divisas estrangeiras, mas com ruptura das regras de indexação (componente heterodoxo) para acabar com a hiperinflação. No Brasil, o Plano Cruzado de 1986 baseou-se em um “choque heterodoxo” com aspectos distributivos, com uma política fiscal limitada, como será visto posteriormente neste trabalho.<sup>1</sup>

Portanto, estes e outros exemplos mostram que um ajuste fiscal deve ser parte integrante de um programa “heterodoxo”, assim como é de grande importância políticas de controle da demanda, monetária e fiscal, associado ao ajuste fiscal inicial.

A Constituição de 1988 fez com que os desequilíbrios estruturais do regime fiscal brasileiros se agravassem, mantendo-se escondidos durante o período de alta inflação.

É interessante analisar os dados macroeconômicos do período logo após a implementação do Plano Real: a inflação despencou, o déficit diminuiu e ainda se observou crescimento do superávit. Mesmo diante deste quadro fiscal bastante favorável, os formuladores de política econômica tinham consciência que isso não bastava, sendo

---

<sup>1</sup> Modiano, E. “Terceiro Choque X Primeiro Pacto”, nov1988.

necessário um ajuste fiscal estrutural a fim de se garantir o equilíbrio das contas públicas de maneira permanente e sustentável. Assim, um dos principais pontos do Plano Real, além do combate antiinflacionário, tem sido a busca do equilíbrio de longo prazo das contas públicas, sendo este um diferencial com relação aos outros planos até então adotados no Brasil.

Este trabalho apresenta uma análise de como vem sendo direcionada a política fiscal brasileira pelo governo, no período após a implementação do Plano Real. Para se fazer esta análise, torna-se relevante apresentar o quadro fiscal brasileiro após o período de estabilização, destacando as principais medidas adotadas na busca do equilíbrio, assim como os resultados atingidos com este esforço.

Iniciamente, será feito um exame no período que antecedeu o Plano Real. Uma breve análise do período de hiperinflação brasileira será feita, mostrando as tentativas frustradas do governo ao longo da década de 80 de busca de estabilização da economia. Os planos deste período serão discutidos, são eles: Plano Cruzado, Plano Bresser, Plano Verão, Plano Collor I e Collor II. O congelamento de preços e salários foram as maneiras encontradas pelo governo a fim de conter o crescimento da inflação, mas esta e outras medidas ou levaram a um aumento ainda maior da inflação ou tiveram um pequeno efeito sobre a inflação.

Portanto, será apresentado o balanço das contas públicas no período anterior ao Plano Real, apontando as principais causas da crise fiscal observada nos anos 80, demonstrando a importância e a urgência de se fazer um ajuste fiscal concomitante a uma reforma monetária, para que este programa de combate à inflação tenha sucesso.

A segunda parte do trabalho, será apresentada a fase de estabilização iniciada a partir de maio de 1993, quando Fernando Henrique Cardoso assumiu o Ministério da Fazenda no governo de Itamar Franco e o Plano Real foi finalmente colocado em prática.

Dada a necessidade de um ajuste fiscal na economia, em junho de 1993 foi anunciado o Programa de Ação Imediata (PAI). Este programa consistia na reestruturação das relações financeiras entre as unidades federativas, permitindo o saneamento das contas

públicas nos níveis da União, estados e municípios.<sup>2</sup> O governo ainda pretendia promover uma reforma fiscal contando com um aumento da receita pública advinda de impostos.

Seria feito uma ampla reorganização do setor público e de suas relações com a economia privada, incluindo:

- I) corte e maior eficiência de gastos;
- II) recuperação da receita tributária;
- III) relacionamento com Estados e Municípios;
- IV) controle e rígida fiscalização dos bancos estaduais;
- V) saneamento dos bancos federais;
- VI) privatização.

Estes tópicos serão devidamente explicados posteriormente.

Em dezembro de 1993, foi lançado o Programa de Estabilização Econômica, onde foram apresentadas as três fases do Plano Real. A primeira fase do programa foi influenciada pelo PAI, dada a importância de um ajuste fiscal para alcançar a estabilidade. Logo, esta etapa consistia em promover um ajuste fiscal emergencial. A segunda fase representou a adoção da URV, com a introdução de uma unidade estável de valor, a fim de se criar condições de levar a economia de uma situação de superinflação para um nível civilizado de inflação. A terceira fase consistia na saída da URV e a introdução do Real como a nova moeda. Uma quarta etapa se refere a medidas institucionais relevantes para se alcançar a estabilidade da economia.

Após um período de superávit alcançado logo após a introdução do Plano Real, o cenário tornou-se negativo a partir de 1995, o governo passou a adotar diversas medidas com o intuito de alcançar seu objetivo de equilibrar as contas públicas no longo prazo.

As Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP), também chamadas de déficit nominal ou resultado nominal, corresponde à variação nominal dos saldos da dívida interna líquida, mais os fluxos externos efetivos, convertidos para a moeda vigente pela taxa média de câmbio de compra.

---

<sup>2</sup> Cysne, R. P. “A Inflação e o Plano Real”, 1994.

O governo vem enfrentando dificuldades em estabelecer ajustes fiscais em bases permanentes, isto porque, ao longo dos anos 90, tem surgido elementos temporários que afetam o valor das NFSP.

As Reformas Estruturais – da Previdência Social, Administrativas e Tributárias - eram referentes a uma quarta etapa do Plano Real, e tinham o objetivo de viabilizar os instrumentos necessários para garantir o equilíbrio duradouro das contas públicas, através de uma efetiva reforma fiscal do Estado.

Apesar de toda relevância destas reformas por representarem o mecanismo necessário à obtenção de um ajuste fiscal de longo prazo, o esforço do governo para implementá-las foi insuficiente, dado que as iniciativas tomadas pelo governo foram tímidas. Este fato foi agravado pela preocupação com a reeleição e a falta de apoio necessário entre os congressistas.

Sob este contexto, serão examinadas e discutidas as principais medidas adotadas no Plano Real, com destaque à política fiscal, a partir da análise da evolução das contas primárias do governo. A última parte deste trabalho, mostrará que conclusões podem ser tiradas a partir deste cenário apresentado da economia brasileira. Será mostrado que os resultados das contas primárias do governo não tem sido satisfatórios, mesmo com o esforço das Reformas Constitucionais.

## **II – AS CONTAS PÚBLICAS NO PERÍODO DE ALTA INFLAÇÃO (1980-1994)**

### **II.1 – 1980-1985: INÉRCIA INFLACIONÁRIA E CRISE DA DÍVIDA**

A estratégia adotada pelo governo, após o primeiro choque do petróleo (1973/74), em permitir que a economia atingisse altos índices de crescimento e obter empréstimos externos para financiar este crescente aumento de gastos em conta corrente, fez com que o país ficasse totalmente vulnerável a novos choques externos.

Em 1979, ocorreu o segundo choque do petróleo (1979/80), fato que explica fazendo com que a década de 80 se iniciasse com os preços do petróleo duplicados e o nível das taxas de juros internacionais mais elevadas. O segundo choque do petróleo aliada a maior frequência com que os salários passaram a ser reajustados, fizeram com que o nível da inflação se elevasse para 100% ao ano.

O rápido ajuste das contas externas dos países considerados industrializados, provocaram a deterioração das contas externas brasileiras, agravada pela adoção de uma política expansionista em 1979-80 pelo Ministro Antônio Delfim Netto. As dificuldades encontradas pelo governo em ajustar suas contas externas, dadas as transformações ocorridas na economia após 1979, dariam origem a crise atual. Diante deste cenário, os anos 80 foram marcados como a “década perdida”, período em que a crise fiscal brasileira passou por graves dificuldades.<sup>3</sup>

A consequência principal da política adotada pelo governo em 1979-1980 no combate à inflação e na redução do déficit em conta corrente do balanço de pagamentos foi a perda

---

<sup>3</sup> Carneiro, Dionísio D. e Modiano, Eduardo. “A Ordem do Progresso – Ajuste Externo e Desequilíbrio Interno: 1980-1984”. Campus, 1990.

da confiança no gerenciamento de curto prazo da economia. Com a aceleração da inflação como consequência das políticas macro inconsistentes de 1979-80, o governo decidiu adotar uma política monetária mais restritiva a partir de 1981, sem respaldo de uma política fiscal consistente ou de um programa do FMI. Como resultado, houve aumento da dívida interna e pressões sobre a taxa de juros.

O início da década foi marcada por debates entre duas linhas que apresentavam diferentes propostas ao combate antiinflacionário: os “ortodoxos” e os “heterodoxos”, com Lopes (1983) apresentando o “choque heterodoxo”.

Os defensores de medidas ortodoxas com relação a política fiscal argumentavam que deveria haver maior rigor fiscal, por meio de cortes nos gastos públicos, já que, para eles, para não aumentar a relação dívida/PIB, a queda no déficit público era essencial para o controle da inflação. O problema desta abordagem está no fato de que, ao reduzir a inflação via cortes abruptos nos gastos, isto acabaria por levar ao aumento do desemprego e à redução da renda, logo, esta opção levaria a economia para uma recessão.

Os adeptos da escola estruturalista, os heterodoxos, eram contra cortes de gastos para a melhoria fiscal, argumentando que a solução para este problema seria a retomada do crescimento, o que aumentaria a receita. Ao enfatizarem o caráter inercial para a explicação da inflação, não davam a importância necessária para um esforço maior de ajuste fiscal.

“O ‘choque heterodoxo’ propunha a eliminação imediata e total de todas as regras formais de repasse da inflação passada e o congelamento temporário dos preços, dos salários e da taxa de câmbio.”<sup>4</sup>

“A indexação cria o que os economistas denominam de inflação inercial, uma inflação que a rigor só existe porque em algum momento do passado houve alguma alteração de preços relativos ou algum choque inflacionário de natureza monetária. A mudança de preços relativos ou a pressão monetária produz o impulso inflacionário inercial, que o sistema de indexação trata de transformar em inflação permanente. A inflação de ontem

---

<sup>4</sup> Carneiro, Dionísio D. e Modiano, Eduardo. “A Ordem do Progresso” Ed.Campus, 1990, pág 340.

passa a ser a causa principal da inflação de hoje, e esta por sua vez tenderá a se transformar na inflação de amanhã. A indexação atua como um mecanismo de reciclagem de aumento de preços, mantendo viva a inflação, mesmo quando nenhum impulso inflacionário novo está ocorrendo.”<sup>5</sup>

A indexação é a causa básica da inflação inercial, em última análise. A essência da inflação inercial está nos mecanismos de inflação. No Brasil além destes determinantes, devem ser levados em conta outros determinantes da inflação, destacando o desequilíbrio das contas públicas, dada a relação entre déficit público e inflação.

A volatilidade de preços que a alta inflação acarretava dificultava o congelamento de preços, assim como a frequência com que os salários se reajustavam era um obstáculo para o sucesso do programa de estabilização que defendia a desindexação da economia para diminuir a taxa inflacionária.

Após o segundo choque do petróleo, em 1980, as idéias ortodoxas foram predominantes. O Brasil passou a adotar uma política restritiva, baseada na contenção salarial, controle dos gastos do governo, no aumento da arrecadação, na elevação dos juros internos e na contração da liquidez real.

Mas, a política restritiva da demanda na taxa da inflação não surtiu efeito, isto reforçou a tese inercialista da inflação, apresentada por Resende e Lopes (1981,1982) e Modiano (1983), entre outros. A opinião quase unânime entre os economistas do caráter inercial da inflação, abriu espaço para discussões e sugestões de combate à inflação via redução do nível de indexação da economia.

Com o fracasso das idéias ortodoxas, a heterodoxia tornou-se hegemônica, em meados da década, com uma política de governo orientada no sentido de atacar a inflação através da intervenção no sistema de preços. A frustração de novos esforços de combate à inflação levou à queda dos heterodoxos.

---

<sup>5</sup> Lopes, F. L. “O Desafio da Hiperinflação – Em Busca da Moeda Real”. Campus, 1989.

Na medida em que não se alcançava o sucesso com as diversas propostas de exterminar a inflação, passou a ser unânime entre os economistas a idéia de que um programa antiinflacionário deveria unir as duas correntes, absorvendo tanto medidas de caráter ortodoxo quanto heterodoxos.

A falta de interesse da comunidade financeira em aplicar recursos no Brasil, tornou cada vez mais difícil a renovação de empréstimos para cobrir o desequilíbrio no balanço de pagamentos.

Em 1982, houve a eclosão da crise da dívida externa, com o esgotamento do crédito externo. No final do ano, o Brasil passou a negociar um programa fiscal para 1983/84 com o Fundo Monetário Internacional (FMI), baseado em uma série de condições impostas ao país. O panorama fiscal encontrado pelo FMI era bastante crítico: alto nível de déficit público; incerteza quanto ao real valor do déficit, dada às dificuldades de mensurá-lo; o governo não dava prioridade em se combater o déficit público; e ainda, faltava instrumentos efetivos de controle dos gastos.

O anúncio de um programa com o FMI definiu um novo modelo para as negociações da dívida externa do Brasil. O governo adotou, a partir de 1983, as chamadas “metas de ajustamento externo”, que consistiam em medidas de ajuste de preços relativos, contenção de crescimento e intensificação de programas de substituição de importações a fim de ajustar a conta corrente.

Em 1984, com o aumento das exportações e a diminuição das importações, o país apresentou superávit comercial, com o saldo de conta corrente do balanço de pagamentos praticamente em equilíbrio no final do ano.<sup>6</sup>

Impulsionado pela retomada da atividade industrial, o PIB apresentou um nível de 5,7% de crescimento em termos reais, em 1984. No primeiro semestre do ano, os índices gerais de preços mostraram uma lenta desaceleração, devido a um comportamento mais favorável dos preços industriais e de algumas tarifas de serviços públicos.

---

<sup>6</sup> Giambiagi, Fábio. “Finanças Públicas – Teoria e Prática no Brasil”. Campus, 2001.

Como condição do acordo, o governo deveria adotar um novo critério de mensuração do déficit baseado no conceito operacional, ou seja, sem efeitos da inflação. A análise das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP), mostra o comportamento das contas públicas, mas que na realidade eram dados ainda defasados e que só com o tempo os dados divulgados pelo Banco Central passaram a ser confiáveis.

**TABELA I**  
**Necessidade de Financiamento do Setor Público (1981-1984)**

<b>Ano</b>	<b>NFSP – Conceito Operacional (%PIB)</b>
1981	6,3
1982	7,3
1983	3,3
1984	3,0

Fonte: Banco Central

Nos anos 80 e início dos anos 90, trabalhos como os de Werneck (1986), Simonsen (1989) ou Villela (1991), entre outros, fizeram análises pormenorizadas acerca da situação fiscal da época. Entretanto, além de se tratar de trabalhos relativamente antigos, a base da análise eram os dados das Contas Nacionais, cuja correlação com os resultados fiscais apurados pelo Banco Central (Bacen), nos anos 90, tem sido baixa. Já nos anos mais recentes, Barbosa e Giambiagi (1995) procuraram incorporar à sua análise esse “descolamento” entre as Contas Nacionais e as Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP), trabalhando apenas com as contas que dão origem ao resultado oficial das NFSPs, mas seu trabalho ficou rapidamente desatualizado em função da piora dos resultados fiscais ocorrida depois de 1994.

Com base nos dados da Tabela I, pode-se verificar um alto nível de déficit no ano em que ocorreu a crise da dívida, em 1982 e uma redução significativa no déficit operacional após a implementação do acordo com o FMI, em 1983-84.

O ajustamento externo da economia brasileira no período entre 1981 e 1984 foi bem-sucedido, apresentando grandes superávits comerciais e retomada do equilíbrio da conta corrente do balanço de pagamentos em um período relativamente curto.

Portanto, pode-se dizer que, frente às dificuldades do balanço de pagamentos após o segundo choque do petróleo e a elevação das taxas de juros, a economia brasileira atingiu o ajuste estrutural nos primeiros anos da década de 80, sob condições adversas de relação de troca e nível de demanda externa. Tais condições adversas aumentaram os custos internos do ajuste e as políticas econômicas adotadas contribuíram para agravarem os efeitos da inflação.

Em 1984, Pésio Arida e André Lara Resende apresentaram a proposta da “moeda indexada” como meio de reduzir a inflação brasileira.

“A ‘moeda indexada’ pretendia alcançar a desindexação através da indexação plena da economia, com a circulação paralela de uma moeda que tivesse paridade fixa com a ORTN, corrigida mensalmente de acordo com a inflação, e com a conversão voluntária de preços e salários para a nova moeda de acordo com regras preestabelecidas.”<sup>7</sup> A introdução de uma nova moeda na economia, a “moeda indexada”, que deveria circular junto com a moeda oficial não foi implementada.

Segundo os autores, a redução do nível de indexação da economia brasileira era essencial para obter sucesso no programa de estabilização, já que a ruptura com a indexação levaria a uma queda mais rápida e maior da demanda agregada, com menores custos de desemprego e recessão.

O alto nível inflacionário foi a principal causa dos graves desequilíbrios internos que acompanharam a economia até o fim da década.

---

<sup>7</sup> Modiano, Eduardo “A Ordem do Progresso” Ed.Campus, 1990

## II.2 – 1986-1994: DO CRUZADO AO REAL

A partir da segunda metade da década de 80 até 1994, cinco planos de estabilização foram adotados pelo governo, baseado na interpretação de que a inflação brasileira era predominantemente inercial, fazendo a relação déficit nominal/PIB oscilar com a variação da taxa de inflação. O mecanismo de indexação, isto é, mecanismos de reajustes periódicos de preços e salários em função da inflação passada, é o principal responsável por causar a inflação inercial. Ainda que tenham sido criados para acabar com os efeitos da inflação, a indexação e a correção monetária dos preços, dos salários e do câmbio fazem com que a inflação passada seja repassada para o futuro.<sup>8</sup>

Francisco Lopes (1989), explica o mecanismo de inflação inercial: “A indexação cria o que os economistas denominam de inflação inercial, uma inflação que a rigor só existe porque em algum momento do passado houve alguma alteração de preços relativos ou algum choque inflacionário de natureza monetária. A mudança de preços relativos ou a pressão monetária produz o impulso inflacionário inicial, que o sistema de indexação trata de transformar em inflação permanente.”<sup>9</sup>

No início da década de 80, o governo passou a adotar uma política fiscal mais restritiva, isto é, as medidas ortodoxas predominaram. A crescente inflação observada no período fez com que os ortodoxos fossem substituídos pelos defensores da tese inercialista da inflação. Após 21 anos de período militar, a Nova República instalou-se no Brasil em março de 1985, fato que levou ao aumento das demandas sociais, sem barreiras suficientes

---

<sup>8</sup> Modiano, E. “A Ordem do Progresso – A Ópera dos Três Cruzados”. Campus, 1990.

<sup>9</sup> Lopes, Francisco L. “O Desafio da Hiperinflação – Em Busca da Moeda Real”. Campus, 1989.

colocadas por parte das autoridades políticas. Esta transição de regime político foi marcada pela necessidade de mudar a política econômica seguida até o momento.

O agravamento do déficit público estava associado ao fato de que a demanda reprimida tendeu a eclodir com o fim da ditadura, somado a precariedade do ajuste fiscal implementado durante 1983/84. Portanto, a heterodoxia com a tese inercialista de combate à inflação passou a predominar na Segunda metade dos anos 80.

O Plano Cruzado veio a ser implementado em fevereiro de 1986, pelo ministro da Fazenda Dilson Funaro, marcando um novo estilo de políticas de estabilização, promovendo uma reforma monetária nacional que estabeleceu o cruzado como padrão monetário.<sup>10</sup>

A meta que o Plano Cruzado era atingir “inflação zero”, mas nenhuma meta ou regra de política fiscal ou monetária foi adotada. O combate à inflação foi feito via “choque heterodoxo”: congelamento de preços e salários, com a interpretação de que a inflação era predominantemente inercial, com o abandono das idéias ortodoxas. Logo no primeiro ano, esta estratégia deu certo com a taxa de inflação apresentando uma queda significativa. Mas o consumo reprimido durante o ciclo militar explodiu, fazendo com que o excesso de demanda fosse compensado por uma expansão exagerada na oferta de moeda, acarretando em aceleração da inflação. Portanto, o governo teve que fazer alguns reajustes de preços, levando ao fim do congelamento de preços e o fracasso da política econômica, o que levou ao fim do Plano Cruzado após o aumento de preços.

Em junho de 1987, o novo ministro Bresser Pereira anunciou o Plano Bresser, uma nova tentativa de choque de estabilização que continha elementos tanto ortodoxos quanto heterodoxos para o combate a inflação. O objetivo era manter níveis baixos de inflação evitando hiperinflações, baseado no congelamento de salários e preços e na redução do déficit público. Uma política fiscal ativa a fim de reduzir o déficit público e uma política monetária que visava uma melhor eficiência do Tesouro e do Banco Central foram adotadas.

---

<sup>10</sup> Modiano, E. “A Ordem do Progresso” Campus, 1990.

Os salários foram congelados por um prazo máximo de três meses, com a introdução de uma nova base de indexação salarial a ser vigorada após o congelamento – a Unidade de Referência de Preços (URP) – mantendo-se a frequência dos reajustes salariais. Além dos salários, os preços também foram congelados, com a base do índice de preços sendo deslocada para o início da vigência do congelamento. Como o Plano Bresser não exigia inflação zero, nem desindexação da economia, a taxa de câmbio não foi congelada.

Os preços relativos da economia não se encontravam em equilíbrio, diante da expectativa de novos congelamentos, acarretando na aceleração da inflação logo após o aumento dos preços públicos, fazendo com que o plano não alcançasse o objetivo de manutenção das taxas reduzidas de inflação: após três meses de trégua, as taxas mensais voltaram a subir e, em setembro de 1988, alcançaram o mesmo nível do mês do lançamento do plano.<sup>11</sup> Portanto, este representou mais um plano que não conseguiu estabilizar a economia e fracassou.

O Plano Verão colocado em prática em 14 de janeiro de 1989, conduziu uma nova reforma monetária, adotando o cruzado novo como a nova moeda em circulação, equivalente a mil cruzados. Poucas mudanças com relação aos planos anteriores foram incorporadas, porém com grandes promessas de ajustes nas contas públicas. O plano continha propostas ortodoxas e heterodoxas de combate à inflação: de um lado, promover a contração da demanda agregada a curto prazo e cortes nos gastos, de outro lado, promover um choque de indexação mais efetivo. Estava baseado no congelamento e realinhamento de preços, cujo objetivo era evitar hiperinflações. A política fiscal proposta seria um ajuste fiscal moderado, através da redução das despesas, com uma reforma administrativa, privatização, entre outros.

A falta de credibilidade do governo era uma barreira ao desenvolvimento do programa, o que não permitiu que o combate à inflação fosse alcançado, dado os movimentos especulativos sobre o fôlego das contas públicas.

Portanto, mesmo com a grande preocupação com relação à inflação, sua taxa anual quadruplicou entre 1985 e 1989, o que se viu nestes três planos foi uma rápida queda

---

<sup>11</sup> Equipe IPEA e outros, “Estabilidade e Crescimento – Os Desafios do Real” – A economia dos anos 90

inflacionária, não sustentadas no longo prazo. Neste período, a economia apresentou um PIB baixo, o que permitiu um aumento do superávit de US\$12 bilhões em 1985, para US\$19 bilhões em 1988, com a redução do estoque da dívida externa.

Em março de 1990, um ambicioso plano de estabilização e de reformas estruturais foi proposto - o Plano Collor I – e foi implementado focado na idéia de que a inflação do país era causada pelo alto percentual de ativos líquidos em relação ao PIB. O combate ao déficit público ganhou maior importância nesta época, com o reconhecimento da necessidade de uma ampla reforma no setor público, no setor externo e no sistema financeiro. O governo confiscou parte do saldo de ativos financeiros em poder do público. A taxa de inflação foi reduzida, entre maio e junho, para 9,0%, com a queda de liquidez, mas não durou muito para a falta de confiança no governo e a falta de controle levassem ao seu aumento a partir de julho, para 20% em janeiro de 1991. A origem da aceleração inflacionária se deu com mudanças dos preços relativos, isto é, tem origem estrutural . O resultado do plano foi uma estagflação.

O Plano Collor II, em fevereiro de 1991, foi implementado como uma nova tentativa de “plano de choque”, com maior ênfase em medidas não-ortodoxas: os níveis de preços foram congelados, os salários foram convertidos à média real dos últimos 12 meses, extinção dos indexadores oficiais e criação da TR substituindo o BTN, extinção do *overnight*, entre outras.

Este plano significou maior ênfase às políticas fiscal e monetária, como estabilizadores de preços, após uma forte política antiinflacionária ao adotar o congelamento e prefixação de preços e salários, taxações extras e confisco dos ativos financeiros. Tais medidas resultaram em pequeno efeito sobre a inflação que voltou a crescer.

O governo Collor terminou com um *impeachment* do presidente em 1992, assumindo o vice-presidente, Itamar Franco até o fim do mandato em 1994.

Em setembro de 1992, após a crise do *impeachment*, a economia iniciou uma nova fase de ascensão, com o PIB apresentando crescimento influenciado, principalmente pelo setor industrial.

Todos estes fracassos serviriam de aprendizado para a equipe econômica na formulação do Plano Real, iniciado no governo de Itamar Franco, em 1993, com Fernando Henrique Cardoso como ministro da Fazenda. A preocupação com a política fiscal e com o controle da demanda foram levados em consideração, até então com pouca relevância nos planos anteriores. Por isso, a primeira etapa do Real foi um ajuste fiscal para que o combate à inflação pudesse ter sucesso.

Edmar Bacha (1993), em uma análise do caso brasileiro, procura mostrar em seu trabalho, que a inflação tem um caráter puramente fiscal. Uma das explicações para isso, segundo o autor, seria a perda da confiança na moeda nacional.<sup>12</sup>

Gustavo Franco (1995), assim como Bacha e outros economistas, apontam a existência de uma relação negativa entre déficit potencial e inflação. Gustavo destaca a importância de um ajuste fiscal simultâneo à estabilização para se alcançar o sucesso.<sup>13</sup>

“Durante sucessivos congelamentos fracassados, seria necessário buscar alternativas no Real de políticas de rendas para efetuar a passagem para a estabilidade. O mecanismo da URV permitiu transição mais suave do regime de superinflação para taxas mais baixas sem necessidade de maior intervenção nos mercados.”<sup>14</sup>

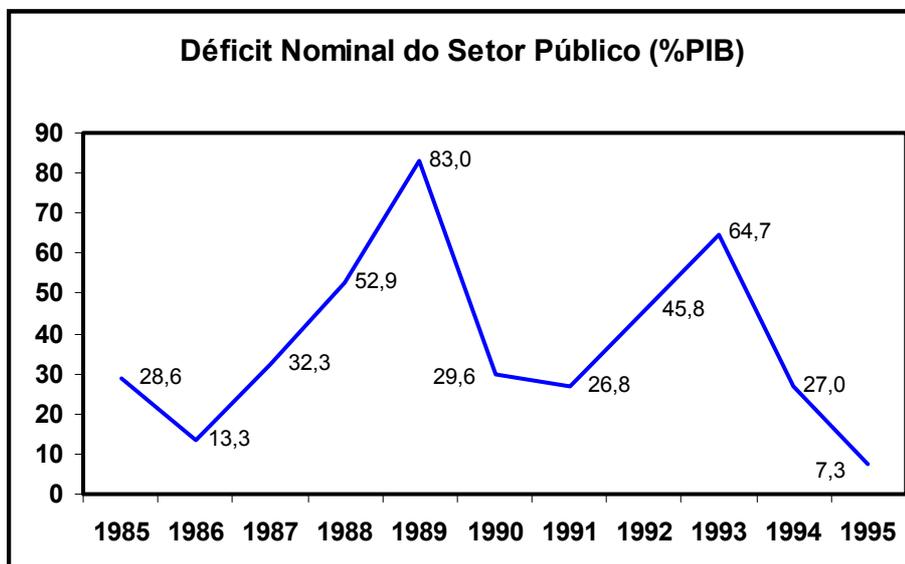
O Gráfico I, a seguir, mostra a queda do déficit nominal/PIB com a redução da inflação observada no início do Plano Cruzado em 1986, no Plano Collor 1 em 1990 e o Plano Real em 1994 .

---

<sup>12</sup> Bacha, E. L. “Políticas de Estabilização em Países Desenvolvidos: notas sobre o Caso Brasileiro”, 1993.

<sup>13</sup> Franco, Gustavo “O Plano Real e Outros Ensaio”, 1995.

## GRÁFICO I



Fonte: Banco Central

É de se esperar que a inflação exerça forte influência nas categorias de receita e despesa fiscal. Durante grande parte do período entre 1985 e 1995, a economia brasileira experimentou taxas de inflação bastante altas e voláteis que afetaram de maneira significativa os resultados fiscais.

Bevilaqua e Werneck (1998) destacaram a indexação assimétrica de despesa e receita fiscal frente as variações na taxa de inflação: na medida em que a maior parte da receita estava perfeitamente indexada, a despesa possuía menor nível de indexação, o que resultou na erosão de seu valor real, principalmente em períodos de inflação alta. Portanto, boa parte da deterioração da situação fiscal do Brasil durante os últimos anos pode ser explicada pela desaceleração inflacionária após 1994.

Desta maneira, o aprofundamento da crise fiscal do país estaria associada ao fim do período de alta inflação, o que mostra a estreita relação entre inflação e política fiscal, isto é, a forte influência da inflação nos resultados fiscais.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Oliveira, Gesner “Brasil Real”. Ed. Mandarim, 1996.

<sup>15</sup> Blanco, Fernando. “Comportamento Fiscal dos Governos Estaduais Brasileiros”. FGV, 2000

**TABELA II****Evolução Histórica da Dívida Líquida do Setor Público ( em %PIB)**

<b>Anos</b>	<b>Governo Central</b>	<b>Estados e Municípios</b>	<b>Empresas Estatais</b>	<b>Total</b>	<b>Interna</b>	<b>Externa</b>
1982	8,9	6,0	17,9	32,8	14,9	17,9
1983	19,0	6,5	26,0	51,5	18,4	33,1
1984	21,7	7,0	27,1	55,8	22,4	33,4
1985	18,9	7,1	26,6	52,6	21,7	30,9
1986	20,0	6,6	22,9	49,5	20,6	28,9
1987	20,4	7,9	22,0	50,3	19,3	31,0
1988	19,6	6,7	20,6	46,9	21,3	25,6
1989	19,9	5,9	14,4	40,2	21,7	18,5
1990	15,2	7,8	17,6	40,6	17,8	22,8
1991	12,7	7,2	18,0	37,9	13,9	24,0
1992	12,2	9,2	15,8	37,2	18,5	18,7

Fonte: Banco Central

A Tabela II mostra a evolução da dívida líquida do setor público em porcentagem do PIB no período entre 1982 e 1992.

Analisando a evolução da dívida líquida no período entre 1982 e 1992, percebemos um crescimento significativo no início dos anos 80, de 32,8% do PIB, em 1982 para 52,6% do PIB em 1985, atingindo o pico de 55,8% do PIB no ano de 1984.

Pode-se destacar que a redução da dívida externa líquida nos anos de 1992 está associada ao processo de acúmulo de reservas, tendo iniciado em 1992. Em 1991, também destaca-se a redução da dívida líquida interna, estando associada ao confisco do Plano Collor.

A seguir, será feita uma análise do período *pós-impeachment*, a partir do mandato do vice-presidente, Itamar Franco e com Fernando Henrique Cardoso como ministro da Fazenda e a implementação do Plano Real.

### **III – O PLANO REAL**

#### **III.1 – FASE DE PREPARAÇÃO: MAIO DE 1993 A JUNHO DE 1994**

O Plano Real, programa brasileiro de estabilização econômica, é considerado o mais bem-sucedido de todos os planos lançados nos últimos anos para combater casos de inflação crônica. Combinaram-se condições políticas, históricas e econômicas para permitir que o governo lançasse, ainda no final de 1993, as bases de um programa de longo prazo. Organizado em etapas, o plano resultou no fim de quase três décadas de inflação elevada e na substituição da antiga moeda pelo Real, a partir de primeiro de julho de 1994.

A fase de preparação do plano, maio de 1993 a junho de 1994, diferenciou-se das demais por ter convivido com altas taxas de inflação e ter correspondido às duas primeiras fases da preparação do Plano Real – ajuste fiscal e URV.

A inflação foi exterminada sem congelamentos de preços, confisco de depósitos bancários ou outros mecanismos da heterodoxia econômica. Em consequência do fim da inflação, a economia brasileira voltou a crescer rapidamente, obrigando o Ministério da Fazenda a optar por uma política de restrição à expansão da moeda e do crédito, de forma a garantir que, na etapa seguinte, o Brasil pudesse registrar taxas de crescimento econômico auto-sustentáveis, viabilizando a retomada do crescimento com distribuição da renda.

O equilíbrio das contas públicas representa um passo decisivo na redefinição do modelo econômico brasileiro. Isto significou a introdução de mudanças fundamentais no regime fiscal do país, com o objetivo de promover o equilíbrio definitivo das contas públicas na velocidade necessária para permitir a consolidação dos três objetivos básicos

do Plano Real: estabilidade da moeda, crescimento sustentado com mudança estrutural e ganhos de produtividade, e a melhoria progressiva das condições de vida da população brasileira.

Nos anos de inflação que antecederam o Plano Real, o orçamento da União autorizava gastos muito acima dos receitas possíveis de serem arrecadadas. As tentativas de aumentar a arrecadação através de pacotes tributários davam resultados medíocres frente a exaustão do contribuinte. Uma parte dos gastos passava então a ser financiada através de endividamento público, pressionando os juros e a inflação. Outra parte deixava de ser executada mediante contingenciamentos, calotes ou atrasos de pagamentos decididos de modo arbitrário. Uma terceira parte era corroída pela inflação, sempre muito superior a estimada na elaboração da lei orçamentária. Assim, o governo de algum modo acabava usando a inflação para fazer igualar a receita com a despesa.

Portanto, a inflação elevava as receitas nominais e corroía parcela significativa das despesas em termos reais, gerando falsos resultados de equilíbrio fiscal. Além disso, a inflação representava um mecanismo perigoso de financiamento do setor público, que se apropriava do imposto inflacionário incidente principalmente sobre as camadas mais pobres da população, sem acesso à moeda indexada.

Ao longo dos anos 90, as contas públicas do Brasil apresentaram um quadro de rápida deterioração. As causas principais para esta situação podem ser identificadas com o término do período de inflação, que mascarava de maneira perversa os resultados das finanças públicas, e o crescente desequilíbrio das contas da Previdência pública e privada.

A Constituição brasileira aprovada em 1988, dificultou as manobras das autoridades políticas para o saneamento do déficit público com a introdução do Plano Real e o fim da alta inflação. Isto se explica pelo fato de que a capacidade do governo responder a qualquer situação fiscal delicada foi gravemente afetada, já que, o governo federal passou a ser responsável por uma parcela menor dos gastos totais, caindo de 43% em 1987 para 34% em 1994 e os estados e municípios aumentaram de 57% para 66% neste mesmo período. Além disso, o desequilíbrio nas contas previdenciárias tem sido o principal fator de agravamento dos resultados fiscais do setor público, ou seja, o aumento das despesas com a

previdência tem ocasionado um forte impacto nas contas do governo federal. Com isso, passou a ser indispensável a aprovação de uma reforma constitucional antes do próximo mandato presidencial, com a reformulação do Estado brasileiro.

No entanto, as causas estruturais da crise fiscal não se encontravam somente na Constituição de 1988, uma vez que o cenário econômico já mostrava uma queda na receita tributária a partir da metade da década de 80, antes da promulgação da Constituição. Mas, é fato que a Constituição dificultou ainda mais o equilíbrio das contas públicas, através da redução do déficit.

Frente ao cenário de descontrole do setor público e de uma grande necessidade de ajuste fiscal da economia, foi anunciado pelo então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, em 14 de junho de 1993, o Programa de Ação Imediata (PAI), baseado na noção de que era preciso sanear as finanças públicas antes de serem tomadas medidas para acabar com a inflação e levar ao desenvolvimento do país. Assim, o PAI serviu como base para a elaboração da primeira etapa do Programa de Estabilização do Plano Real.

A seguir, serão demonstradas as principais medidas anunciadas no PAI e seus resultados<sup>16</sup>:

#### 1- Corte de Gastos

- Corte do equivalente a 6 bilhões de dólares das despesas no orçamento de 1993, abrangendo todos os ministérios. Esta medida foi implementada.
- Elaboração de uma proposta orçamentária para 1994 baseada numa previsão realista da receita. O Orçamento Geral da União de 1994 foi sancionado somente em novembro.
- Fazer gestões junto ao Senado para a rápida tramitação do projeto da Lei Camata, já aprovado pela Câmara, que limitava os gastos com pessoal. Sua promulgação só ocorreu em março de 1995.
- Envio ao Congresso de projeto de lei complementar prevista no parágrafo único do artigo 23 da Constituição, fixando as normas de cooperação da União com os Estados e Municípios. Essa lei definiria claramente os programas em que o Governo Federal não

---

<sup>16</sup> Fonte: Ministério da Fazenda

pode atuar direta ou indiretamente, por caracterizarem ações de responsabilidade dos outros níveis de governo.

## 2- Recuperação da Receita Tributária

Mesmo com cortes drásticos de gastos, a aprovação da lei de regulamentação do IPMF pelo Congresso até o final de junho era essencial para o esforço de equilibrar as contas do Governo Federal em 1993/94. O IPMF é uma solução precária, embora imprescindível diante da crise fiscal.

As principais medidas anunciadas neste sentido foram:

- Exterminar as operações que visam escapar da tributação exclusiva na fonte dos ganhos financeiros das pessoas jurídicas (resolução do Conselho Monetário Nacional) .
- Pressão para o Congresso aprovar a regulamentação do IPMF (Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira) – uma alíquota de 0,25% sobre todas as movimentações bancárias que elevaria, com isso, a receita com arrecadação de impostos.

Com a implementação do IPMF, a arrecadação poderia ocorrer de forma rápida, além de dificultar a sonegação fiscal.

## 3 - Fim da Inadimplência de Estados e Municípios em Relação as Dívidas com a União

- Foi implementada a redução de transferências não constitucionais de recursos do Orçamento federal para os Estados e Municípios via suspensão de assinatura de novos convênios e de transferências não constitucionais para inadimplentes com a União.
- Equacionar a dívida de Estados e Municípios com a União com o estabelecimento de penalidades para governos inadimplentes e pela conclusão da negociação de rolagem da dívida. As medidas foram pouco rígidas, acabando por favorecer o financiamento dos Estados e Municípios.

## 4- Controle e Rígida Fiscalização dos Bancos Estaduais

- Reforçar o controle e a fiscalização para impedir que funcionem como agentes financiadores dos seus Tesouros (aplicar aos bancos estaduais o dispositivo da Lei do Colarinho Branco, que pune o administrador de instituição financeira que conceder empréstimo a seu acionista controlador ou empresa por ela controlada).
- Promover programa de reestruturação de bancos estaduais.

## 5- Saneamento dos Bancos Federais

- Foi implementada a Lei do Colarinho Branco aos administradores dos bancos federais.
- Enxugamento de sua estrutura.
- Foi implementado o reforço das condições legais de autonomia ao Banco Central para controlar e fiscalizar a atuação dos bancos federais, podendo também intervir e liquidar.

## 6- Privatização

- Simplificação e aceleração do processo de venda das pequenas participações do governo em empresas, que estão concentradas no Banco do Brasil e no BNDES. Foi Implementado.
- Aprovada a participação do capital estrangeiro nas privatizações em até 100%.
- Fortalecer os mecanismos de defesa da concorrência.
- Criação de um fundo de privatizações com recursos em cruzeiros da venda de empresas estatais arrecadados pelo Tesouro.

De um modo geral, este pacote fiscal continha mais medidas de caráter estrutural do que emergencial, apesar de possuir medidas de curto prazo, tais como, o corte de despesas no Orçamento e a cobrança do IPMF.

Merece destaque a proposta da criação do Fundo Social Emergencial (FSE) como parte do anúncio do Programa de Estabilização Econômica, aprovado para vigorar em 1994 e 1995, tendo sido depois transformado em FEF e atuado até 1999.

Em linhas gerais, o FSE consistia em um mecanismo transitório de desvinculação parcial das receitas tributárias cujo principal objetivo era agir como atenuante para a excessiva vinculação das receitas da União determinada pela Constituição de 1988, enquanto não fosse possível implementar uma profunda reforma fiscal que tocasse na questão da rigidez dos gastos. Pela Constituição, a União tem de repassar obrigatoriamente aos estados e municípios o equivalente a 44% das receitas geradas pelo IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e pelo IR (Imposto sobre a Renda), a título de transferências constitucionais. O FSE teria como fonte de recursos 20% do produto de arrecadação de todos os impostos e contribuições da União já existentes e toda arrecadação do imposto de renda retido na fonte sobre pagamentos efetuados pela União.

Com sua implementação, ficariam claramente definidos os programas em que o governo federal não iria atuar por serem de responsabilidade da administração dos estados e municípios. O FSE era um fundo supostamente destinado a financiar programas sociais e outros de relevante interesse econômico e social.

A súbita melhora do quadro fiscal primário da economia brasileira logo após a implementação do Plano Real, permitiu um superávit no ano de 1994. Mas, a partir de 1995, este superávit converteu-se em déficit, levando a economia para um quadro de deterioração do resultado fiscal primário, atingindo um déficit de 0,2% do PIB nos quatro anos posteriores.

O superávit primário do Governo Central (Governo Federal e Banco Central) alcançado em 1994 foi significativo, atingindo 5,4% do PIB. A instituição do FSE foi decisivo para a obtenção do superávit primário de 1994.<sup>17</sup>

Embora o PAI não tenha correspondido a um conjunto de medidas emergenciais, a primeira fase do Plano Real estava relacionado a instrumentos temporários que fossem capazes de garantir a melhora dos resultados em 1994. O PAI acabou não sendo implementado, mas a idéia da realização de um ajuste fiscal foi levado adiante pela equipe econômica, que o considerava essencial para o sucesso de um posterior combate à inflação, através de uma reforma monetária na economia brasileira.

Em 7 de dezembro de 1993, foi anunciado o Programa de Estabilização Econômica – Plano Real - com características bastante distintas das exibidas nos planos anteriores. O plano foi desenvolvido para ser implementado em três etapas, sendo a primeira para garantir condições mínimas de se permitir o processo de estabilização, através de um ajuste fiscal, visando o equilíbrio das contas públicas. A segunda etapa seria lançada após ser observado um certo sucesso na primeira, consistia na criação de uma nova unidade de conta – URV, Unidade Real de Valor – servindo de instrumento de coordenação do processo de formação de preços na economia. A terceira fase, a conclusão da reforma monetária com a implementação do Real como a nova moeda.

---

<sup>17</sup> Velloso, J. P. “O Real e o Futuro da Economia” – Fórum Nacional, 1995.

A etapa inicial do Plano foi baseada em medidas imediatas para o ajuste fiscal a médio prazo, como o FSE, e em um conjunto de propostas de emendas à Constituição voltadas para a correção de desequilíbrios estruturais do setor público, cujo sucesso desta fase permitiria o lançamento das fases posteriores. O conjunto de emendas constitucionais que compõe o programa, e que tem como objetivo alterar de forma duradoura o regime fiscal vigente, diz respeito, entre outras coisas, questões relacionadas à reformulação do sistema previdenciário, ao programa de privatização, a um rigor maior no uso da dívida pública e das relações entre Tesouro e Banco Central como fontes de financiamento do déficit.

Com o consenso, na época, a respeito da necessidade do ajuste, vários debates foram deflagrados. Entre aqueles que defendiam um ajuste fiscal temporário, faziam-no no pressuposto de que, durante a duração desse ajuste, seriam aprovadas as reformas constitucionais – especialmente a administrativa, para diminuir o gasto com o funcionalismo, e a previdenciária, para evitar o aumento do déficit atuarial da Previdência Social – que representariam um ajuste fiscal duradouro.

Isso significa que, mesmo a existência de um equilíbrio temporário, supondo que não fosse acompanhado de reformas destinadas à eliminação do desequilíbrio em caráter definitivo, era considerada insuficiente para a estabilização.

De acordo com André Lara Resende: “A eliminação do déficit público (...) é (...) condição para qualquer programa de estabilização bem-sucedido. Dois pontos merecem atenção na questão do déficit público. O primeiro é quanto à definição do déficit, que não deve ficar restrita à do déficit fiscal do Tesouro. O segundo é quanto à distinção entre equilíbrio transitório e equilíbrio permanente. A questão da permanência deve ser crucial. A estabilização exige que sejam criadas as condições para o equilíbrio intertemporal das contas públicas de forma permanente. Não basta gerar um superávit fiscal temporário com base num esforço de contenção de despesas e de aumento de receitas que seja percebido como temporário e insustentável a mais longo prazo.”<sup>18</sup>

A Medida Provisória nº 434 de 27 de fevereiro de 1994, deu início a segunda etapa do Programa de Estabilização Econômico e, entre outras coisas, afirmava que “(...)

---

<sup>18</sup> Lara Resende (1995, p. 10-11)

promulgada a emenda que cria o FSE, estará garantido o equilíbrio entre receitas e despesas”. Esta etapa tinha como objetivo preparar a economia para a introdução do real como a nova moeda. Para isso, foi criada a URV – Unidade Real de Valor – que seria um novo indexador, calculado com base em índices de preços já existentes na economia.

A URV foi introduzida para ser uma moeda temporária, vigente apenas na segunda etapa do programa e sem poder liberatório, com cotação diária em cruzeiros reais. Mais do que isso, a URV seria uma nova moeda, pois serviria como meio de pagamento, já que deveria ser inserido no padrão monetário do país, quando passasse a se chamar de Real.<sup>19</sup> Portanto, a introdução de um novo padrão monetário modificaria a natureza da indexação através da conversão de um padrão monetário para outro.

O que se pretendia era, através da implementação da URV, possibilitar o ordenamento e homogeneização da correção monetária, a fim de se devolver à moeda nacional a função de unidade de conta, passando a idéia de uma moeda estável, que não perderia seu valor real.

Os primeiros a se ajustarem foram os salários que foram convertidos pela média de valores em cruzeiros reais dos últimos quatro meses para valores em URV da data do pagamento, este critério buscou atender ao princípio da neutralidade distributiva, mas gerou uma série de debates em torno das perdas e ganhos que seriam gerados na conversão.

Com relação aos contratos, foi determinado pela Medida Provisória nº 434 que todos os novos contratos deveriam ser feitos com base no valor da URV, ou seja, conversão dos contratos de cruzeiro real para URV.

Quanto a determinação dos preços, diferente do que ocorreu nos planos anteriores, o governo não interviu diretamente, permitindo a livre negociação, mas sem que houvessem aumentos abusivos de preços. O cálculo se assemelhava ao dos salários, ou seja, conversão em URV pela média dos quatro últimos meses. O que se verificou logo nos primeiros meses de vigência da URV foi uma onda de intensas remarcações nos dias anteriores ao anúncio da segunda etapa do plano. Esta reação ocorreu devido ao temor de uma

---

<sup>19</sup> Franco, Gustavo “O Plano Real e outros ensaios” Campus, 1995.

possibilidade congelamento de preços, dadas as experiências de planos anteriores, o que provocou um choque para cima no índice de preços.

Com a indexação da economia em URV, a terceira fase do Programa de Estabilização pôde ser implementada, que consistia na introdução do Real como será visto no capítulo a seguir.

### III.2 – IMPLEMENTAÇÃO DO REAL

Em 1º de julho de 1994, foi colocada em prática a terceira etapa do programa de estabilização econômica, que caracterizou-se pela transformação da URV em Real, com o restabelecimento das três funções da moeda: além da unidade de conta e reserva de valor que a URV já possuía, a nova moeda passou a exercer também a função de meio de pagamento.

Devido ao bom desempenho inicial, a terceira fase de substituição da URV pelo Real, assim como o programa como um todo, constitui um processo gradual – proporcionava tempo para solucionar o desequilíbrio fiscal e o déficit em conta corrente de modo a reduzir os impactos negativos sobre o investimento, a produção, o emprego e a renda.

**TABELA V**

**NFSP – Setor Público Consolidado (% PIB)<sup>20</sup>**

	<b>Déficit Operacional</b>	<b>Déficit Primário</b>	<b>Déficit Nominal</b>	<b>Juros Reais</b>
<b>1994</b>	-1,1	-5,2	26,97	4,1
<b>1995</b>	5,0	-0,3	7,27	5,3
<b>1996</b>	3,8	0,1	5,86	3,7
<b>1997</b>	4,4	1,0	6,13	3,4
<b>1998</b>	7,4	0,0	7,59	7,4

Como mostrado na Tabela V, até 1994 o resultado nominal apresentava taxas ainda bastante elevados pelo fato de existir inflação no primeiro semestre do ano.

---

<sup>20</sup> Fonte: Banco Central

As NFSP pelo conceito operacional subiram para uma média de 5,2% do PIB no período entre 1995 a 1998, enquanto as despesas com juros reais subiram de uma média de 3,3% do PIB entre 1991 a 1994 para 5,2% do PIB entre 1995 e 1998.

De julho de 1994 a maio de 1995, período imediatamente após a implementação, o quadro fiscal brasileiro demonstrou uma expressiva melhora, com taxas de inflação declinantes, crescimento econômico e câmbio em valorização. Além disso, neste mesmo período foi observado uma queda do déficit nominal para 7,27% concomitante a um aumento do superávit primário, este último alcançado graças ao crescimento das receitas federais, com a adoção de medidas de caráter temporário, tais como os já referidos IPMF e FSE, entre outros.

Percebe-se que o desempenho fiscal do setor público no período logo em seguida a implantação do Plano Real, foi bastante satisfatório, mas os agentes econômicos sabiam que isso não era suficiente para se alcançar o equilíbrio fiscal, pois era preciso um ajuste fiscal estrutural e de longo prazo a fim de garantir um equilíbrio permanente e sustentável das contas públicas, já que as medidas adotadas até então eram de caráter temporário.

No Brasil, as estatísticas sobre as contas públicas compreendem de três dimensões: o governo central, aí incluído o déficit da Previdência, os governos estaduais e municipais, e as empresas estatais, controladas pelo setor público nos três níveis de governo. Para enfrentar os fatores de natureza estrutural que se encontram na raiz do desequilíbrio fiscal do Estado brasileiro nas três dimensões, o governo vem adotando um conjunto articulado de iniciativas ao longo dos últimos anos que será discutido posteriormente neste trabalho.

Após um período em que o desempenho das contas públicas registraram melhora nos conceitos primário, operacional e nominal, o período entre junho de 1995 e dezembro de 1996 correspondeu a uma situação de deterioração fiscal, apresentando um déficit nominal do setor público consolidado crescente de 4,9% do PIB no início do período para 5,87% no final. Da mesma maneira, houve crescimento do déficit operacional, como pode ser verificado na Tabela V.

Ao longo deste período, ocorreu a deterioração das contas públicas em todas as esferas do governo, com a transformação de uma situação de superávit para déficit, sendo o governo central o maior responsável por esta piora, já que os gastos do Tesouro cresceram mais do que as receitas. Vale lembrar que não era mais possível obter receita via IPMF, pois este imposto já não vigorava mais desde o início de 1995. Além disso, a crise mexicana de 1994-95 também serviu para abalar a economia brasileira de certo modo.

Mesmo com os desequilíbrios das contas públicas, a inflação acumulada registrada em 1995 foi de 14,8%, sendo a menor atingida desde 1957.

Ao final de 1995, como resposta à precariedade da situação das contas primárias estaduais, o governo lançou o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados, como medida de caráter estrutural, permitindo propiciar maior acesso dos estados e municípios a diversas fontes de financiamento. Com isso, se queria melhorar o quadro fiscal em que a economia estava inserida, a fim de se estabelecer o relacionamento desejado no quadro fiscal entre o governo federal e os estaduais e municipais, fundamental para o sucesso sustentável de estabilizar a economia.

Uma série de propostas de emendas constitucionais foram enviadas ao Congresso ao longo de 1995, como medidas fiscais de caráter estrutural, tais como a da Previdência Social em março, a da Administração Pública e Tributária em agosto, além do lançamento do Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados. Outro grupo de emendas constitucionais enviadas ao Congresso a partir de 1995 tinham caráter emergencial, tais como a instituição do IPMF (imposto sobre transações financeiras), que durou até 1994 e depois foi substituído pela CPMF, alterações na legislação tributária e na legislação das contribuições sociais, entre outras.

A cada momento, novas fontes de receitas têm surgido e outras têm sido substituídas prejudicando a avaliação da situação fiscal por parte do governo, obrigando-o a adotar fontes em bases temporárias e não permanentes. O resultado foi melhor do que se nenhuma medida fosse adotada, embora não sendo possível obter o resultado pretendido a priori. Portanto, fica visível a dificuldade que o governo vem enfrentando para obter o saneamento das finanças do Estado em relação à estabilização.

Em 11 de outubro de 1996, foi lançado um pacote fiscal a fim de melhorar o desempenho das contas públicas, cujas medidas basearam-se fundamentalmente no corte de gastos federais.

Dentre as mais de 40 medidas, pode-se destacar algumas implementadas:

#### Contenção de despesas de pessoal nas Administrações Públicas

- Proibir o acúmulo de proventos de aposentadoria com novo cargo efetivo;
- Extinguir em torno de 100 mil cargos de atividades desnecessárias ou passíveis de terceirização;
- Proibir o pagamento das horas-extras na Administração Federal (exceto hospitais públicos);
- Instituir o Programa de Demissão Voluntária (PDV), mas não atingiu o contingente esperado

#### Controle das contas da Previdência Social

- Agilizar a cobrança da dívida ativa;
- Melhorar o sistema de arrecadação e controle através de novos sistemas de cadastros

#### Incremento da arrecadação federal

- Consolidar o IOF e consolidar e reestruturar a tabela do IPI
- Aperfeiçoar a função fiscalizadora da Receita Federal, via programas especiais de fiscalização e de contratação

Com o lançamento deste pacote fiscal, o ano de 1997 começou com projeções mais otimista, apresentando estimativas para o déficit operacional inferior ao verificado em 1996.

Ao final de 1997 verificou-se um grande distanciamento da meta de superávit primário consolidado de 1,5% do PIB - 1% seria de responsabilidade do governo central e 0,5% caberia às empresas estatais. Aos estados e municípios deveriam apenas manter suas contas

equilibradas – isto porque, além de não alcançar a meta estipulada, o ano terminou em déficit, sendo o maior responsável o governo central com a deterioração de suas contas.

Como mostra a Tabela VI abaixo, os estados e municípios registraram uma expansão fiscal de 0,18% do PIB entre 1996 e 1997 e as empresas estatais permaneceram praticamente iguais neste mesmo período. Já o governo central, passou de 0,38% do PIB no final de 1996 para déficit de 0,26% do PIB um ano depois.

## TABELA VI

### Resultados Fiscais de Estados e Municípios

Conceito abaixo da linha (em % do PIB)

	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Governos Estaduais e Municipais</b>	0.88	-0.17	-0.55	-0.73	-0.12
<b>Empresas Estatais</b>	1.24	-0.05	0.08	0.07	0.20

Fonte: Ministério da Fazenda

No cenário externo, a crise da Ásia de 1997 aumentou os movimentos especulativos ao Real, com os investidores trocando suas posições internas por aplicações externas, levando a perdas crescentes de reservas, que por sua vez estimulavam saídas de outras naturezas. Com o objetivo de proteger a moeda, o Banco Central do Brasil elevou as taxas de juros para aumentar o custo de especulação e o retorno das aplicações em reais.

O governo adotou medidas fiscais de curto prazo, como a prorrogação da vigência do FEF até o final de 1999 e com a cobrança do CPMF a partir de janeiro de 1997, além de continuar com as medidas de longo prazo com a aprovação das emendas constitucionais, a fim de alcançar o equilíbrio das contas públicas.

Além de elevar os juros domésticos, em 10 de novembro de 1997, os ministros da Fazenda Pedro Malan e do Planejamento, Antônio Kandir, anunciaram um conjunto de 51 medidas de cortes de gastos e aumento de receitas como um esforço fiscal emergencial

destinado a combater os efeitos da crise asiática, de forma a atingir um ganho fiscal da ordem de R\$ 20 bilhões no próximo ano.

Principais medidas implementadas do Pacote Fiscal de 10 de novembro de 1997:<sup>21</sup>

#### Despesa

- Redução de 15% os gastos em atividades em 1998, exceto na Saúde, Educação, Assistência Social e Reforma Agrária e cortar 6% no valor dos investimentos em 1998;
- Extinção de cerca de 70 mil cargos efetivos civis vagos no Poder Executivo Federal;
- Extinção da incorporação de décimos sobre cargos e funções;
- Limitação ao provimento de novos cargos públicos civis no Poder Executivo Federal a um terço do total das aposentadorias concedidas

#### Receita

- Eliminação da isenção de entidades educacionais, instituições de saúde e entidades de práticas desportivas;
- Revisão geral da tabela do IPI, com aumento imediato das alíquotas sobre bebidas e automóveis;
- Elevação temporária dos preços dos combustíveis e demais derivados do petróleo

#### Estatais

- Redução dos limites de endividamento das empresas estatais;
- Corte de no mínimo 5% com gastos de custeio e pessoal, incluindo demissões e proibição de novas contratações

#### Estados e Municípios

- Não financiamento de reestruturação de bancos estaduais que não seja para privatizar, liquidar ou transformar em agência de fomento

#### Setor Externo

- Regulamentação do seguro de crédito à exportação;
- Atribuição de R\$ 400 milhões ao BNDES para operar com recursos do PROEX

---

<sup>21</sup> Ministério da Fazenda

O equilíbrio das contas públicas sempre foi uma das prioridades do processo de reformas por que vem passando o Brasil desde a vigência do Plano Real. Entretanto, as sucessivas crises no mercado internacional - desde a ruptura do modelo do sudeste asiático em 1997 até a recente moratória russa em 1998 - provocaram um movimento de retração do crédito externo, principalmente para os mercados emergentes. A relativa abundância de recursos internacionais, característica dos primeiros quatro anos do processo brasileiro de estabilização, deu lugar a um cenário de forte diminuição de entrada de capitais.

Ao acabar com as condições favoráveis de crédito internacional, o quadro externo em crise retirou do Brasil a possibilidade de continuar com sua política gradualista na adoção de ajustes estruturais. A cada crise, o país é visto como vulnerável, de forma crescente, em função dos déficits fiscal e de conta corrente. Com isto, tornou-se cada vez mais essencial acelerar o processo de ajuste fiscal estrutural para fazer o Estado, de forma definitiva, viver dentro de seus limites orçamentários.

## TABELA VII

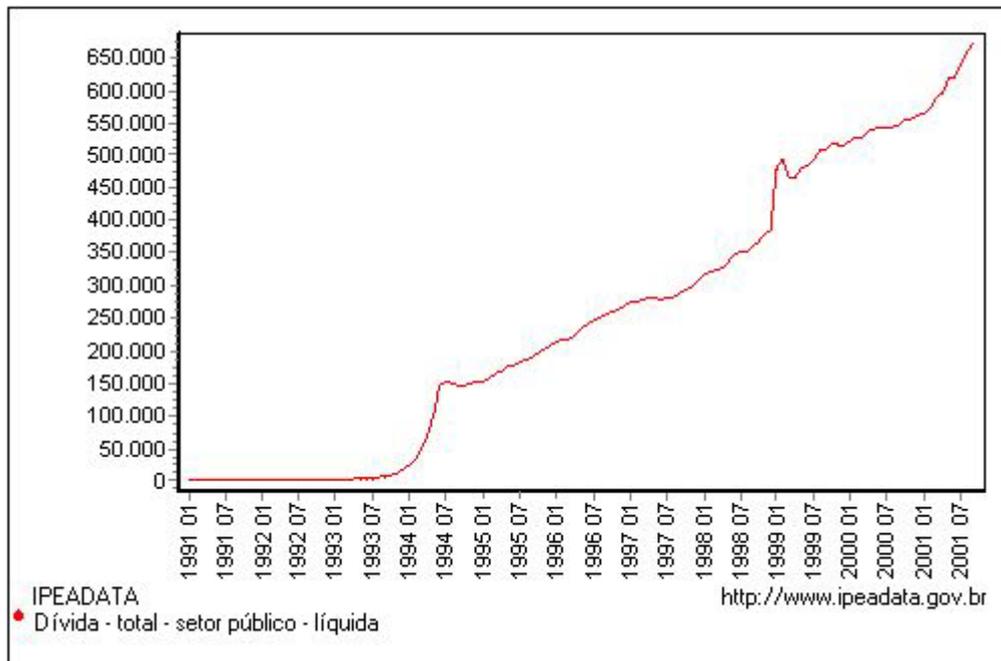
### Evolução Histórica da Dívida Líquida do Setor Público ( em %PIB)

Anos	Governo Central	Estados e Municípios	Empresas Estatais	Total	Interna	Externa
1993	9,7	9,3	14,0	33,0	18,6	14,4
1994	12,5	9,7	6,9	29,1	20,7	8,4
1995	13,2	10,6	6,7	30,5	24,9	5,6
1996	15,9	11,5	5,9	33,3	29,4	3,9
1997	18,8	13,0	2,8	34,6	30,2	4,4
1998	25,4	14,3	2,6	42,4	36,1	6,3
1999	28,7	15,5	2,7	47,0	37,1	9,9
2000	28,7	15,3	2,6	46,5	37,0	9,5

Fonte: Banco Central

## GRÁFICO II

### Dívida Líquida Total do Setor Público



Fábio Giambiagi (1994) em seu estudo, aborda o paradoxo da estabilidade no período 1995/98, em que a inflação passou a cair continuamente, igualando-se a níveis de países desenvolvidos, ao mesmo tempo em que o resultado primário do setor público piorava, causando aumento do déficit público. Segundo Giambiagi, esta combinação de elevado déficit público com fim do imposto inflacionário como fonte de financiamento, gerou um aumento da dívida líquida do setor público.<sup>22</sup>

Desta maneira, é fundamental que se compreenda a relação entre déficit público e taxa de inflação, a fim de se entender o regime fiscal brasileiro.

De acordo com a análise da Tabela VI, pode-se dizer que a década de 1990 caracterizou-se por processo de intensa modificação na composição da dívida líquida do setor público.

<sup>22</sup> Giambiagi, Fábio “Finanças Públicas – Teoria e Prática no Brasil”, 2001.

Ocorreu, de um lado, a substituição de dívida externa por dívida interna em razão do fechamento dos mercados internacionais de capitais ao país ocasionado pela moratória externa da década de 1980 e, posteriormente, da política de acumulação e esterilização monetária de reservas internacionais adotada a partir de 1992. De outro lado, ampliou-se substancialmente a dívida do Governo Federal, crescendo também, embora mais moderadamente, a dívida dos governos estaduais e municipais, ao mesmo tempo em que se reduzia a dívida das empresas públicas em razão do programa de privatização, conforme mencionado acima.<sup>23</sup>

A partir de 1993, a evolução da dívida líquida mostra redução em 1994, apresentando crescimento a partir daí. A redução da dívida líquida em 1994 está relacionada ao superávit primário obtido naquele ano (5,3% PIB).

O processo de privatização foi a principal causa da significativa redução da dívida líquida das empresas estatais.

E ainda, o crescimento da dívida líquida total está associado à perda de receita inflacionária pelo governo central e ao subsídio sobre juros incorridos combinados com resultados fiscais primários pouco significativos.

Aos avanços obtidos com os programas federal e estaduais de desestatização pode ser atribuída a drástica redução do endividamento das empresas estatais, de 14,0% do PIB, em dezembro de 1993, para apenas 2,6% em 1998, como indicado na Tabela VI, acima.

---

<sup>23</sup> Fonte: Ministério da Fazenda

### **III.3 – PROGRAMA DE ESTABILIDADE FISCAL**

Em 28 de outubro de 1998, o Governo Federal apresentou o “Programa de Estabilidade Fiscal” que compreende em duas etapas: a **Agenda de Trabalho**, que concentra medidas estruturais e mudanças institucionais que buscam dar forma apropriada às decisões, procedimentos e práticas fiscais no futuro e o **Plano de Ação 1999-2001**, que abrange medidas de caráter imediato que irão fazer uma “ponte” entre a situação atual e a que estará em vigor quando as reformas estruturais estiverem produzindo plenos efeitos.

#### **Agenda de Trabalho**

O governo vem adotando, ao longo dos últimos anos, algumas iniciativas importantes para o combate ao déficit fiscal, mas os formuladores de política econômica sabem que estes esforços não são suficientes para se alcançar o objetivo do Programa, o de assegurar em bases duradouras o equilíbrio fiscal e o respeito às restrições orçamentárias, sem que haja mudanças na Constituição, com relação ao Sistema Tributário, Previdência, Administração Pública, entre outras.

Para enfrentar os fatores de natureza estrutural que se encontram na raiz do desequilíbrio fiscal do Estado brasileiro, o governo do presidente Fernando Henrique desencadeou, já ao início de seu primeiro mandato, entre 1995 e 1998, um conjunto de iniciativas que compreendeu propostas de emenda à Constituição Federal, projetos de lei complementar e ordinária, acordos com governos estaduais, e medidas administrativas.

Entre as principais medidas já implementadas que tiveram impactos positivos no resultado fiscal:

1. reformas constitucionais e legais da ordem econômica, que permitiram a implementação do importante processo de privatizações de empresas públicas;
2. acordos de ajuste fiscal com os Estados;
3. saneamento e privatização dos bancos estaduais;
4. aprimoramento dos mecanismos de controle do endividamento de Estados e Municípios, e de estatais.

O desequilíbrio nas contas previdenciárias tem sido o principal fator de agravamento dos resultados fiscais do setor público. O resultado consolidado da previdência do setor público e dos trabalhadores da iniciativa privada apontaram para um déficit da ordem de R\$ 42,2 bilhões em 1998. Era essencial sua aprovação para que pudesse surtir algum efeito na melhoria do fluxo de caixa da Previdência, mesmo que não solucionasse completamente os problemas mais estruturais. Uma das medidas desta reforma foi a introdução do Fator Previdenciário, que modificou o método de cálculo da aposentadoria, passando a ser levado em consideração o tempo de vida restante das pessoas.

Foi encaminhada a proposta de mudanças na Previdência Social ao Congresso em março de 1995, mas ocorreram uma série de dificuldades em sua tramitação, o que causou atraso no processo de aprovação, ocorrendo somente no segundo semestre de 1997.

Os principais pontos da Reforma da Previdência são:

#### Regime geral da Previdência Social

- eliminação da aposentadoria por tempo de serviço;
- desconstitucionalização da regra de cálculo do benefício, que permitirá a ampliação do período utilizado para cálculo das aposentadorias e permitirá o estreitamento da relação entre contribuições e benefícios;
- restrições às aposentadorias especiais;
- atribuição de competência à Justiça do Trabalho para cobrança de contribuições sociais sobre folha de salários;
- fixação de limite máximo para benefícios de legislação especial.

#### Regime de Previdência dos servidores públicos

- combinação de limite de idade e tempo de contribuição, que limitará as hipóteses de aposentadorias precoces, além da introdução de uma regra de transição com acréscimo no período de contribuição (pedágio);
- restrições às aposentadorias especiais.

A Reforma Administrativa foi considerada a mais bem-sucedida das reformas, sendo aprovada em abril de 1997 e promulgada em 1998. A meta era criar mecanismos para o

equilíbrio fiscal, tornar a administração pública eficiente e melhorar as condições de trabalho do servidor público.

A Lei Camata que representou um importante avanço no processo de reforma de caráter estrutural, estabelecendo um teto de 60% das receitas líquidas para gastos com pessoal em cada nível do governo, além da quebra de estabilidade do servidor público por excesso de quadro, instituição de limites aplicáveis a folha de pagamento, perda de cargo público por insuficiência de desempenho e adoção de regime especial no serviço público.

Com relação a Reforma Tributária, o que se pretendia ao enviá-la ao Congresso em agosto de 1995, era a extinção do IPI, criação do ICMS federal, entre outros. O objetivo era tornar a arrecadação tributária mais eficiente pela simplificação e tornar os produtos brasileiros mais competitivos.

A proposta pretende reduzir o número de impostos e contribuições sociais incidentes sobre o consumo e tornar a legislação tributária mais simples, facilitando o cumprimento da obrigação tributária e reduzindo os custos públicos e privados da tributação. Além disso, o projeto visava assegurar a manutenção dos níveis atuais da carga tributária global e o montante de recursos atualmente disponíveis para cada esfera de governo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal teve como objetivos principais a modificação profunda do regime fiscal brasileiro, instituição de uma gestão responsável com ênfase no controle do gasto e do endividamento, além de ditar princípios e fixar normas gerais das finanças públicas.

Para isso, as principais medidas tomadas neste sentido foram:

- Estabelece teto para a despesa com pessoal
- Limita o endividamento em cada esfera do governo
- Manutenção de um nível mínimo de patrimônio líquido
- Gerência de Riscos Fiscais
- Estabilidade da Política Tributária
- Introdução de mecanismos automáticos de ajuste

As NFSP eram de 49% do PIB em 1992-94. No período das reformas (1995-98), caiu significativamente para 6,8% do PIB, alcançou 9,9% em 1999 e 3,2% em 2000. O crescimento em 1980-93, durante a “década perdida”, foi 2,17% e 0,27% per capita, enquanto que em 1994-2000, com o Plano Real e a implementação das reformas aumentou para 3,01% e 1,61% per capita. <sup>24</sup>

### **Plano de Ação 1999-2001**

O Plano de Ação concentrou-se na redução das despesas dos dois principais focos do desequilíbrio - o déficit dos Sistemas de Previdência e os gastos do Governo Federal, além de se basear na elaboração de programa fiscal de médio prazo visando a obtenção de superávits primários crescentes e suficientes para estabilizar, ao final do período, a relação entre a dívida líquida consolidada do setor público e o Produto Interno Bruto.

O Programa de Estabilidade Fiscal estabeleceu uma trajetória de esforço fiscal a fim de alcançar superávits primários ao longo do período 1999-2001: 2,6% em 1999, 2,8% em 2000 e 3,0% no ano 2001, como mostra a tabela abaixo, a fim de possibilitar o sucesso do Programa.

### **Resultado Necessário para Estabilizar a Dívida**

	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
<b>PRIMÁRIO PROPOSTO (%PIB)</b>		<b>2,60</b>	<b>2,80</b>	<b>3,00</b>
Governo Central		1,80	2,00	2,30
Estados e Municípios		0,40	0,50	0,50
Empresas Estatais		0,40	0,30	0,20
<b>RELAÇÃO DÍVIDA/PIB</b>	<b>41,90</b>	<b>44,90</b>	<b>44,80</b>	<b>44,40</b>

<sup>24</sup> “Perspectivas Econômicas” – Gustavo Franco, setembro 2001.

Além disso, para tornar possível o alcance de tais metas de superávit para este três anos, algumas medidas deveriam ser implementada, as quais são mostradas a seguir:

#### Corte de gastos do Governo Central

O Plano de Ação previa a para 1999 redução do nível de Outras Despesas Correntes e de Capital da ordem de R\$ 8,7 bilhões.

As empresas federais estatais deveriam efetuar nos anos de 1999 a 2001 cortes de dispêndios da ordem de R\$ 2,7 bilhões relativamente à execução estimada para 1998 e ao previsto inicialmente para 1999. Esse valor equivale a cerca de 0,29% do PIB.

#### Redução do déficit previdenciário

Dado que a Reforma da Previdência só produziria efeitos a médio e longo prazos e dado o desequilíbrio crescente dos sistemas previdenciários público e privado, seria adotado um conjunto de instrumentos legais de impacto imediato.

No Regime Geral da Previdência Social (RGPS/INSS), deveriam ser adotadas medidas de efeito imediato destinadas a reduzir a renúncia fiscal e a combater a sonegação das contribuições à seguridade social. Em seu conjunto, essas medidas deveriam impactar em R\$ 2 bilhões no primeiro ano de sua vigência.

As medidas propostas para o Regime de Previdência dos Servidores da União tinham o objetivo não só de reduzir o déficit do sistema, de R\$ 18,3 bilhões em 1998, mas também de atenuar as distorções existentes. O conjunto destas medidas deveriam ter um impacto estimado de R\$ 4,3 bilhões nos primeiros 12 meses de sua vigência.

#### Aumento da receita

O nível do superávit primário necessário para desencadear movimento sustentado de estabilização da relação dívida/PIB, com redução das taxas de juros e aceleração do crescimento, torna necessária a elevação de receitas.

Entre as medidas, algumas citadas:

- Prorrogação da CPMF com elevação da alíquota para 0,38% em 1999 e 0,30% em 2000 e 2001.
- Elevação da alíquota da Cofins - constitui importante instrumento de captação de recursos indispensáveis ao equilíbrio fiscal

- Incorporação à Receita Tributária Corrente os depósitos judiciais ou extrajudiciais administrados pela Receita Federal ou pelo INSS mediante repasse à conta única do Tesouro Nacional

Pode-se dizer que o governo não desistiu de equilibrar suas contas públicas, apesar das grandes dificuldades encontradas na aprovação das reformas no Congresso.

### **Programa de Privatização**

A viabilização das reformas criou condições legais para a ampliação do programa brasileiro de privatizações, resultou em geração de receitas, fator importante na estratégia de busca da estabilização da relação dívida/PIB, e na transferência de responsabilidades do gerenciamento para o setor privado a fim de diminuir o grande endividamento dos governos estaduais.

O processo de privatização brasileiro se iniciou nos anos 80 nos governos de Figueiredo e José Sarney, mas foi a partir da abertura comercial, iniciada no governo Collor que este processo se tornou importante no conjunto de reformas liberalizantes. O vice-presidente Itamar Franco deu continuidade ao programa, intensificado ainda mais por Fernando Henrique Cardoso.

A partir de 1995, com a queda da inflação, não era mais possível contar com o imposto inflacionário para reduzir a dívida, ao corroer seu valor real. Portanto, o governo intensificou o processo de privatização, pois a receita com a venda de empresas estatais tornou-se relevante para reduzir a dívida pública. O que se verificou neste período, foi o início da desestatização do setor público, principalmente dos setores de telecomunicações e energia.

A base para esta nova etapa do processo de privatização brasileira foi lançada em fevereiro de 1995, com a aprovação da Lei de Concessões que estabeleceu inúmeras regras sob as quais o governo concedia o direito a terceiros de explorar os serviços públicos .

Este período se caracterizou pelas megasprivatizações - privatizações de grandes empresas brasileiras, além de eliminadas qualquer tipo de restrições quanto a entrada de capital estrangeiro no controle das estatais, o que gerou grandes receitas com suas vendas, permitindo o financiamento do déficit durante alguns anos.

O quadro abaixo mostra a receita obtida ao longo do período 1995 a 1999 com a privatização. Como foi dito, a ênfase foram empresas de energia elétrica e de telecomunicações.

**Receita de privatizações – 1995 a 1999 em US\$ milhões**

<b>Setores</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999 Total</b>	
Gov. Federal	1628	4749	12558	26606	554	46095
Siderurgia	0	0	0	0	0	0
Petroquímica	1226	296	0	0	0	1522
Fertilizantes	0	0	0	0	0	0
CVRD	0	0	6858	0	0	6858
Energia Elétrica	402	2943	270	1882	1	5498
Telecom	0	0	4734	23948	421	29103
Banco	0	0	240	0	0	240
Outros	0	1510	456	776	132	2874

Fonte: BNDES

## IV – CONCLUSÃO

A década de 80 foi marcada por elevada inflação, tentativas de desindexação, renegociações frustradas da dívida externa, juros elevados o que fez a política fiscal se tornar ineficiente, além da distorção dos preços relativos com a alta inflacionária. A hiperinflação agravava os conflitos sociais, o desemprego e a perspectiva de crescimento econômico. O pessimismo relacionado ao futuro do país foi confirmado com a queda do investimento e da produtividade.

Após esta série de fracassos, o governo teve que pensar em uma nova proposta de programa, pois até então, tudo que se obteve foram programas mal formulados que não solucionaram o principal problema da economia do país que era a elevada taxa de inflação e alto déficit público. Após serem estudados novas estratégias de ataques a estes problemas, o Real surgiu.

A partir da incorporação do aprendizado com os planos que o antecederam e das bases necessárias para a estabilização, o Real foi criado focado na noção de que era fundamental que as contas públicas estivessem em equilíbrio para que os objetivos antiinflacionários pudessem ser alcançados, isto é, passou a se dar importância ao desempenho fiscal do país.

Gustavo Franco sintetizou esta idéia de forma resumida: “Claramente, se não houver ajuste fiscal simultâneo à estabilização, ela fracassará de forma rápida e retumbante”.

A partir da implementação do Plano Real, em 1993, o governo passou a tomar várias medidas com o objetivo de alcançar o ajuste das contas públicas, seja por medidas

emergenciais, de caráter temporário, seja através de medidas permanentes, de longo prazo. Como pôde ser visto, a maior parte das medidas foi de caráter emergencial, dada a imensa dificuldade que o governo vem enfrentando ao longo de todo esse tempo para implementar medidas mais duradouras, necessárias para que o equilíbrio seja realmente de longo prazo.

A combinação destes dois conjuntos de medidas é o esforço que o governo vem fazendo a fim de atingir três objetivos essenciais à consolidação da estabilidade e à retomada do desenvolvimento: a contenção de novas pressões especulativas contra o Real, a redução da taxa de juros e o aumento da poupança interna, através do crescimento substancial da poupança pública.

No Plano Real, a trajetória da relação entre dívida pública e o Produto Interno bruto é a variável tomada como indicador básico de médio e longo prazos do Programa de Estabilidade Fiscal. Crises externas enfrentadas pelo país, fez com que fosse necessário desvalorizar a moeda, o que levou ao aumento da dívida pública como resultado.

O Plano de Ação 1999-2001 procurou viabilizar a geração de superávits primários que permitam estabilizar a relação entre a dívida líquida consolidada do setor público e o Produto Interno Bruto.

Portanto, pode-se dizer que o governo vem encontrando grandes dificuldades em estabelecer o equilíbrio fiscal após o fim de altas inflações, pois o valor real da dívida não pode ser mais corroído pela inflação, dada a existência do imposto inflacionário, o que torna essencial um efetivo ajuste fiscal em bases permanentes.

## **V – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Abreu, Marcelo. P. “A Ordem do Progresso – Cem Anos de Política Econômica Republicana 1889-1989. Campus, 1990.

Bacha, Edmar L. “Políticas de Estabilização em Países Desenvolvidos: Notas sobre o Caso Brasileiro”. Mimeo, 1993.

Blanco, Fernando. “Comportamento Fiscal dos Governos Estaduais Brasileiros”. FGV, 2000.

Carneiro, Dionísio D. e Modiano, Eduardo. “A Ordem do Progresso – Ajuste Externo e Desequilíbrio Interno: 1980-1984”. Campus, 1990.

Cysne, Rubens P. “A Inflação e o Plano Real”, 1994.

Equipe IPEA e outros. “Estabilidade e Crescimento – Os Desafios do Real – A economia dos anos 90”.

Franco, Gustavo H. B. “O Plano Real e Outros Ensaio”. Francisco Alvez, 1995.

Franco, Gustavo H. B. “Perspectivas Econômicas”. Setembro 2001.

Giambiagi, Fábio. “Finanças Públicas – Teoria e Prática no Brasil”. Campus, 2001.

Lopes, Francisco L. “O Desafio da Hiperinflação – Em Busca da Moeda Real”. Campus, 1989.

Ministério da Fazenda – “História do Plano Real”.

Modiano, Eduardo. “Terceiro Choque x Primeiro Pacto”. Novembro, 1988.

Modiano, Eduardo. “A Ordem do Progresso – A Ópera dos Três Cruzados”. Campus, 1990.

Oliveira, Gesner. “Brasil Real”. Mandarin, 1996.

Resende, A L. “A Moeda Indexada: Uma Proposta para Eliminar a Inflação Inercial”. PUC-RJ, Depto. Economia. Texto no 75, 1994.

Velloso, João Paulo R. “O Real e o Futuro da Economia”. José Olympio, 1995.