

**TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 417**

**De Ônus a Bônus: Política  
Governamental e Reformas  
Fiscais na Transformação  
do Estado Brasileiro**

Ricardo Varsano

MAIO DE 1996

**IPEA**  
**INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA**

**TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 417**

**De Ônus a Bônus: Política  
Governamental e Reformas  
Fiscais na Transformação  
do Estado Brasileiro**

Ricardo Varsano

MAIO DE 1996

## MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Ministro: *José Serra*

Secretário-Executivo: *Andrea Sandro Calabi*

### ***ipea*** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA é uma fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento.

#### **PRESIDENTE**

Fernando Rezende

#### **DIRETORIA**

Claudio Monteiro Considera

Gustavo Maia Gomes

Luis Fernando Tironi

Luiz Antonio de Souza Cordeiro

Sérgio Francisco Piola

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos no IPEA, informando profissionais especializados e recolhendo sugestões.

*As opiniões emitidas em Texto para Discussão não exprimem, necessariamente, o ponto de vista do Ministério do Planejamento e Orçamento.*

#### **REPROGRAFIA**

Edson Soares

Tiragem: 250 exemplares

#### **SERVIÇO EDITORIAL**

##### **Rio de Janeiro - RJ:**

Av. Presidente Antônio Carlos, 51 - 14º andar - CEP 20.020-010

Tel.: (021) 220-5533 - Fax: (021) 240-1920

##### **Brasília - DF:**

SBS. Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES - 10º andar - CEP 70.076-900

Telefax.: (061) 325-5314

# SUMÁRIO

---

1 - SÍNTESE DO CONTEÚDO

2 - A EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

3 - A DIREÇÃO DESEJÁVEL DAS REFORMAS

4 - AS PROPOSTAS DE REFORMA EM DISCUSSÃO NO CONGRESSO NACIONAL

BIBLIOGRAFIA

---

**DE ÔNUS A BÔNUS: POLÍTICA GOVERNAMENTAL  
E REFORMAS FISCAIS NA TRANSFORMAÇÃO DO  
ESTADO BRASILEIRO**

**Ricardo Varsano\***

\* Coordenador de Estudos Setoriais da DIPES/PEA.

---

## 1 - SÍNTESE DO CONTEÚDO

O Estado brasileiro passou na década de 60 por uma ampla reforma com o duplo objetivo de restaurar o equilíbrio das finanças públicas e prepará-lo para servir à estratégia de crescimento traçada pelos governantes de então. Facilitada pelo ambiente autoritário, que possibilitou sua definição nos gabinetes e sua implantação com mínima interferência do meio político, a reforma gerou um Estado que, financiado por um sistema tributário a ele adequado, foi o propulsor do crescimento acelerado que o país experimentou até meados da década seguinte -- o chamado "milagre brasileiro" --, cujos benefícios e custos são hoje bem conhecidos.

Paralelamente à exaustão do modelo de crescimento, catalisada pelas duas crises do petróleo e pela crise do financiamento externo, observou-se a progressiva deterioração das finanças públicas. No limiar da década de 80, ao instalar-se a recessão no país, teve início a longa crise fiscal que ainda perdura. A perda de sua capacidade de financiamento, de um lado, e a rigidez de suas despesas correntes, de outro, obrigaram o Estado a contrair seus investimentos e a restringir políticas sociais, o que resultou na deterioração da infra-estrutura do país e na deficiência, em qualidade e quantidade, de atendimento à parcela mais carente da população. Suas contribuições à instabilidade e à estagnação da economia são incontestáveis. O Estado brasileiro tornou-se um ônus para a sociedade, com custos desproporcionais aos parques benefícios que gera.

A estabilização da economia e o surto de crescimento ocorrido recentemente, decorrentes do Plano Real, propiciaram apreciável elevação da receita pública. A carga tributária de 1994 é, à exceção da obtida em 1990 em consequência das medidas de efeito temporário tomadas quando da implantação do Plano Collor, a mais alta já registrada no país e as estimativas existentes para 1995 apontam para um novo recorde.

Mesmo assim, em face do crescimento ainda maior das despesas, as contas públicas mostraram desequilíbrio em 1995, notadamente nos governos estaduais. Ademais, existe uma enorme demanda reprimida por gastos, principalmente na área social, e há urgência de investimentos tanto para repor a infra-estrutura desgastada pela falta de conservação como para evitar que a precariedade da provisão de serviços públicos essenciais venha a ser um impedimento à tão esperada retomada sustentada do crescimento.

Existe, portanto, um desequilíbrio fiscal potencial bem maior que o efetivamente registrado nas contas públicas, que, a par de ameaçar o processo de estabilização, impede que o Estado brasileiro sirva

---

satisfatoriamente à sociedade. Como esperado, o Plano Real possibilitou que a receita pública alcançasse um patamar mais elevado. Mas o ajuste fiscal definitivo continua a depender fundamentalmente de profundas mudanças institucionais. Enquanto ele não ocorrer, o Estado brasileiro pouco poderá fazer em prol do desenvolvimento do país.

Não se deve confundir ajustamento do setor público com redução de seu tamanho. A tese aqui defendida é a de que a carga tributária brasileira deve se manter elevada por pelo menos mais uma década para que possamos, enfim, levantar a moratória por nós mesmos decretada sobre a nossa dívida social. Reconhece-se, por outro lado, que as condições atuais do país não permitem que o nível da tributação vá muito além do recentemente atingido. Deste modo, julga-se essencial uma "reforma do gasto público" que não só conforme seu nível ao da tributação possível como o redirecione para o objetivo de desenvolvimento social.

A Seção 2 deste documento apresenta um sumário da evolução das finanças públicas desde a década de 70, salientando a tendência de crescimento das despesas aqui denominadas rígidas -- os gastos com pessoal, transferências de assistência e previdência e juros. A Seção 2 desenvolve a proposta sintetizada no parágrafo anterior, discutindo a direção desejável da política governamental e das reformas necessárias não só para concretizar o ajuste fiscal, mas, principalmente, para que o Estado se transforme de ônus em bônus para a sociedade, voltando a cumprir seu papel de agente do desenvolvimento. A última seção apresenta uma avaliação sumária das propostas de reforma ora em discussão no Congresso Nacional, salientando que, embora sejam apenas o início de um longo processo de transformação do Estado brasileiro, elas apontam na direção considerada desejável, bem como especulando sobre o horizonte, menos remoto, do ajuste das contas públicas.

## **2 - A EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS**

As profundas reformas realizadas ao longo da década de 60 lograram restabelecer o equilíbrio financeiro do setor público brasileiro. De um lado, a reforma administrativa criou uma estrutura institucional dotada de maior flexibilidade que a anterior e, de outro, a reforma tributária eliminou antigos impostos em cascata -- substituindo-os por tributos sobre o valor adicionado, cujo efeito sobre a alocação de recursos é melhor --, reformulou o imposto de renda e modernizou a administração fazendária -- com grande reflexo sobre o nível da arrecadação --, possibilitando adequado financiamento do Estado, com folga para, mediante renúncias fiscais, promover o crescimento econômico.

---

Após breve ajustamento à nova situação, o setor público, a despeito da intensa concessão de incentivos fiscais que corroía a receita, apresentou superávits em sua conta corrente ao longo de toda a década de 70 e nos primeiros anos da de 80. Contudo, a poupança do governo em conta corrente mostra-se declinante desde 1978.

A Tabela 1 sintetiza a evolução da conta das administrações públicas para o período 1970/94. Ela utiliza os dados e conceitos das contas nacionais, eliminando, porém, as receitas e despesas que correspondem a correções monetárias.<sup>1</sup> Apresenta a receita tributária e os itens da despesa corrente, bem como a poupança em conta corrente das administrações públicas e sua formação bruta de capital fixo, como percentagem do PIB.

Verifica-se que a poupança em conta corrente do governo, indicativa de sua capacidade de financiar investimentos com recursos próprios -- que, até 1977, oscilou entre 5 e 7% do PIB --, reduziu-se progressivamente a partir de 1978, até se tornar nula em 1985. A partir daí a poupança mostra-se negativa em todos os anos da série, exceto 1986 e 1990 - anos dos Planos Cruzado e Collor, respectivamente. A formação bruta de capital fixo do governo, que se situava em torno de 4% do PIB até 1976, declina nos anos seguintes até atingir um mínimo de cerca de 2% em 1983, voltando a crescer a partir de então sem, contudo, atingir o nível dos anos iniciais da série.

Fica evidente, portanto, que as contas públicas já mostravam sinais de deterioração desde meados da década de 70. Os dados contidos na Tabela 1 permitem observar algumas das características da crise fiscal que perdura até hoje.

A carga tributária sustentou-se até 1983, a. a., na faixa de 25 a 27% do PIB, exceto em 1979 e 1980, quando foi da ordem de 24,5%. Em 1982/83, a despeito da recessão, ela manteve-se em níveis elevados, reduzindo-se somente a partir de 1984. Seu mínimo, alcançado em 1988, foi de 23,4% do PIB e o nível médio registrado na década de 80 (24,9% do PIB) é bastante próximo ao da anterior (25,4%). Em 1986, 1990 e 1994 -- em virtude de medidas tomadas nos planos de estabilização, dos surtos de crescimento do movimento econômico que imediatamente se seguiram ao plano em dois dos três casos e da redução do efeito Tanzi

---

<sup>1</sup> Assim, a receita considerada é apenas a tributária, posto que o item "outras receitas líquidas" constitui-se, principalmente, de fluxos de correção monetária. Do mesmo modo, os dados referentes a juros incluem apenas a parcela correspondente a juros reais, calculados pelo Banco Central, a partir de 1983, para estimar o resultado operacional do governo. Os dados anteriores a 1983 são os das contas nacionais, excluídas as correções monetárias (ou descontos) embutidos na remuneração paga pelos títulos públicos.



TABELA 1

Conta Corrente e Formação Bruta de Capital Fixo do Governo -- 1970 / 94

(Em % do PIB)

ANO	DESPESAS RÍGIDAS							OUTRAS DESPESAS		DESPESA TOTAL	RECEITA TRIBUTÁRIA	POUPANÇA DO GOVERNO	FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL	
	SALÁRIOS E ENCARGOS			ASSIST E PREVID.	JUROS DA DÍVIDA			TOTAL	SUBSÍDIOS					BENS E SERVIÇOS
	UNIÃO	EST E MUNIC.	TOTAL		INTERNA	EXTERNA	TOTAL							
1970	4,18	4,07	8,25	8,25	0,52	0,05	0,57	17,07	0,52	3,09	20,68	26,29	5,61	4,42
1971	4,07	4,46	8,53	6,98	0,39	0,08	0,47	15,98	0,78	2,71	19,47	25,19	5,72	4,28
1972	3,46	4,32	7,78	7,20	0,29	0,17	0,46	15,44	0,58	2,88	18,90	25,93	7,03	3,88
1973	3,54	3,50	7,04	6,64	0,39	0,10	0,49	14,17	1,17	2,93	18,27	25,00	6,73	3,71
1974	2,95	3,49	6,44	6,04	0,40	0,09	0,49	12,97	2,15	2,95	18,07	25,11	7,04	3,86
1975	3,33	3,81	7,14	6,76	0,38	0,19	0,57	14,47	2,67	3,05	20,19	25,23	5,04	3,95
1976	3,43	3,73	7,16	7,22	0,49	0,18	0,67	15,05	1,53	3,30	19,88	25,09	5,21	4,03
1977	3,13	3,45	6,58	7,26	0,48	0,16	0,64	14,48	1,48	2,85	18,81	25,55	6,74	3,29
1978	3,12	3,79	6,91	8,13	0,47	0,19	0,66	15,70	1,88	2,76	20,34	25,68	5,34	3,15
1979	2,89	4,09	6,98	7,80	0,55	0,29	0,84	15,62	1,91	2,92	20,45	24,66	4,21	2,47
1980	2,75	3,49	6,24	7,69	0,76	0,37	1,13	15,06	3,82	2,86	21,74	24,44	2,70	2,34
1981	3,01	3,59	6,60	8,39	1,10	0,30	1,40	16,39	2,74	2,92	22,05	25,18	3,13	2,65
1982	3,08	4,24	7,32	8,90	1,19	1,16	2,35	18,57	2,58	3,07	24,22	26,23	2,01	2,44
1983	3,01	4,08	7,09	8,97	1,62	1,63	3,25	19,31	2,84	3,27	25,42	26,87	1,45	1,96
1984	2,62	3,66	6,28	8,62	2,21	1,87	4,08	18,98	1,77	2,92	23,67	24,21	0,54	2,11
1985	3,24	4,10	7,34	7,66	2,44	1,60	4,04	19,04	1,68	3,09	23,81	23,81	0,00	2,45
1986	2,52	5,11	7,63	8,33	1,25	1,42	2,67	18,63	1,54	3,53	23,70	26,50	2,80	3,22
1987	2,90	5,17	8,07	7,84	1,05	1,48	2,53	18,44	1,65	4,56	24,65	24,26	-0,39	3,34
1988	3,44	5,01	8,45	7,66	1,69	1,84	3,53	19,64	1,31	5,00	25,95	23,36	-2,59	3,38
1989	4,47	6,04	10,51	8,11	1,56	2,21	3,77	22,39	2,09	4,98	29,46	23,74	-5,72	3,17
1990	3,92	7,42	11,34	8,97	-1,19	2,32	1,13	21,44	1,86	5,56	28,86	29,65	0,79	3,78
1991	2,59	6,62	9,21	8,86	-0,54	1,33	0,79	18,86	1,84	5,96	26,66	25,51	-1,15	3,37
1992	2,38	7,51	9,89	10,07	2,38	0,96	3,34	23,30	2,03	6,55	31,88	26,93	-4,95	3,76
1993	2,62	6,98	9,60	10,99	0,56	1,20	1,76	22,35	0,46	6,90	29,71	26,39	-3,32	3,22
1994	2,80	6,11	8,91	10,47	2,33	0,50	2,83	22,21	0,62	6,44	29,27	28,51	-0,76	2,87

Fontes: IBGE/Decna. (1990, 1994 e 1995) e Bacen/Depec (1995).

---

em consequência da queda brusca da inflação --, a carga tributária situou-se em patamar superior ao da década de 70. Estima-se que, em 1995, ela tenha superado a marca dos 30%, fato inédito na história do país. A capacidade de geração de receita do sistema tributário foi preservada mediante a quase contínua introdução de alterações que reduziram substancialmente a qualidade da tributação. Assim, são justas as críticas à qualidade do sistema tributário, que, por impor severos prejuízos a eficiência e competitividade do setor produtivo nacional, carece de reforma; mas é inegável que o desempenho da arrecadação pouco alimentou a crise fiscal.

As despesas rígidas -- salários, transferências de assistência e previdência, e juros reais das dívidas interna e externa -- recebem esta denominação em vista de que o valor de seus fluxos anuais depende, em boa parte, de decisões tomadas no passado. Em particular, em um ambiente de inflação baixa, como atualmente, fica praticamente eliminada a possibilidade de corroer substancialmente seu valor real mediante artifícios utilizados no passado, como o adiamento de reajustes de salários e aposentadorias nominais ou a fixação de tais reajustes e dos fatores de correção monetária em níveis muito inferiores à taxa de inflação.

As despesas rígidas, que, em 1970, correspondiam a 17% do PIB, reduziram-se ao longo da primeira metade da década, passando por um mínimo em 1974 (13%); mas voltaram a crescer a partir do ano seguinte e, com o aumento substancial do montante dos pagamentos de juros da dívida pública, superaram, a partir de 1982, o percentual registrado no início do período coberto pela tabela. Em 1989, as despesas rígidas saltaram para mais de 22% do PIB, nível em que se encontravam em 1994.

As despesas com pessoal e encargos, que somavam 8,3% do PIB no início dos anos 70, reduziram-se ao longo da década, situando-se, entre 1977 e 1981, abaixo de 7% do PIB. A partir de 1985, elas cresceram, em proporção ao PIB, a.a., atingindo 11,3% em 1990. A partir de 1991, estes gastos situaram-se na faixa de 9 a 10% do PIB. Observa-se que as despesas da União com pessoal, a despeito de um pico registrado em 1989, mostram uma tendência praticamente estacionária quando se considera todo o período coberto pela tabela. As despesas das unidades subnacionais de governo apresentam, ao contrário, grande expansão a partir de 1985. A média anual do período 1985/94 é de 6% do PIB contra apenas 3,9% nos 15 anos anteriores.

O nível médio das despesas anuais com transferências de assistência e previdência, que era de 7,2% do PIB no década de 70, cresceu nos anos 80 para 8,2%. A partir de 1992, esta rubrica apresenta gastos superiores

---

a 10% do PIB. Evidentemente, tais gastos tendem a crescer na medida em que a população envelhece; mas o salto registrado nos últimos anos é também consequência da ampliação dos benefícios determinada pela Constituição de 1988. Cabe observar que, na metodologia das contas nacionais, incluem-se neste item -- e não nos gastos com pessoal -- as aposentadorias e pensões dos servidores públicos.

O pagamento de juros da dívida pública costuma ser apontado como o vilão da história da crise fiscal. De fato, há, até 1985, uma clara correlação entre a escalada da conta de juros e a queda da poupança em conta corrente do governo. Porém, a partir de 1986, os juros reais pagos declinam em proporção ao PIB ao passo que a crise fiscal se aprofunda, atingindo seu ápice em 1989.

Sem dúvida, a conta de juros da dívida pública é uma das variáveis que contribuíram para o desajuste do setor público e, na margem, pode ter se constituído na diferença entre déficit e superávit nas contas do governo. Mas, como mostram as evidências, os demais componentes das despesas rígidas também ofereceram contribuições para o crescimento da despesa global do setor público que estão longe de ser desprezíveis. E, como mostra a Tabela 1, houve também, a partir de 1985, um impressionante crescimento da rubrica "outras compras de bens e serviços" que mais que dobrou, em proporção ao PIB, em oito anos.

Assim, não parece ser possível escalar um único fator para ser o vilão da crise do setor público brasileiro. Por outro lado, pode-se afirmar, comparando-se a evolução das contas das administrações públicas nas décadas de 80 e 90 com a dos anos 70 -- quando houve equilíbrio das mesmas, ainda que precário em alguns anos --, que a causa do desequilíbrio foi o crescimento das despesas e não a arrecadação.

Com a queda abrupta da taxa de inflação e o aumento rápido do nível de atividade que se seguiu ao Plano Real, a carga tributária, como se viu, reagiu imediatamente, atingindo os 28,5% registrados em 1994, marca ampliada em 1995, a despeito da extinção do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF). Fica uma questão: será que isto é suficiente para que o Estado brasileiro recupere a sua capacidade de investir e de realizar gastos sociais que permitam melhorar nossos indicadores de desenvolvimento humano?

A Tabela 2 apresenta as necessidades de financiamento do setor público, estimadas pelo Banco Central, para o período 1985/95. Os dados referem-se ao conceito operacional em que -- além de outras diferenças metodológicas em relação aos dados de contas nacionais -- os resultados incluem as empresas estatais e excluem das despesas do governo, a exemplo dos apresentados na Tabela 1, as correções monetárias. Se, por

TABELA 2

Necessidades de Financiamento do Setor Público (Conceito Operacional) -- 1985 / 94 e 1995 (até Setembro)  
(Em % do PIB)

ANO	GOVERNO FEDERAL	GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS	EMPRESAS ESTATAIS	TOTAL
1985	1,16	1,06	2,43	4,65
1986	1,40	1,00	1,46	3,85
1987	3,31	1,68	0,91	5,91
1988	3,71	0,38	1,04	5,13
1989	4,25	0,60	2,58	7,44
1990	-2,53	0,43	0,67	-1,44
1991	0,08	-0,71	0,84	0,20
1992	0,80	0,80	0,61	2,21
1993	0,00	-0,23	-0,02	-0,25
1994	-1,59	0,57	-0,31	-1,34
1995 *	1,66	2,43	0,87	4,95

Fonte: Bacen/ Depec (1995 e 1996).

\* Dados preliminares.

---

um lado, a tabela mostra que houve, de fato, um esforço no sentido de ajustar as contas públicas a partir de 1990, por outro, o dado relativo a 1995 deixa claro que, no ambiente de inflação baixa, as despesas superam as receitas, a despeito da grande elevação destas. A situação é particularmente crítica nos estados, havendo casos em que a receita corrente tem sido insuficiente para o pagamento da folha salarial.

Em um trabalho escrito em 1991, Ricardo Markwald, ao discutir a relação entre ajuste fiscal e estabilização, examina alguns processos de estabilização levados a cabo recentemente. Observa, em relação às experiências do México, da Bolívia e de Israel, que " (...) em apenas um caso (Israel) e em um único ano (1985) houve, de fato, superávit fiscal no conceito operacional. Verificou-se nos três casos, isto sim, uma significativa redução do déficit, contemporânea ou imediatamente após a estabilização. Porém, tanto na Bolívia como em Israel, a tendência ascendente do déficit público foi rapidamente retomada, sem que se verificasse, contudo, nenhum efeito significativo sobre a inflação. Saliente-se, todavia, o medíocre desempenho em termos de crescimento. Mais adiante, nota que "(...) o que prevalece [nas experiências de estabilização de outros países] é o registro de uma impressionante elevação das receitas promovida pela própria estabilização baseada, muitas vezes, na estrutura tributária preexistente" [ver Markwald (1991)]. Assim, a evolução das finanças públicas brasileiras no curto período decorrido desde a implementação do Plano Real não pode ser considerada surpreendente em face das experiências de outros países.

Caso se olhe para nossa própria realidade, também conclui-se que o desajuste das contas públicas não chega a surpreender. Afinal, os juros reais brasileiros estão em patamar elevadíssimo -- para conter a demanda de modo que se evite esbarrar na restrição de capacidade produtiva e, principalmente, na restrição externa em presença de defasagem de câmbio -- e o setor público é um grande devedor líquido; não houve providências no sentido de reduzir o nível das despesas com pessoal e previdência após o plano -- e a inflação baixa não permite a rápida corrosão do valor real, como ocorria no passado --; e pouco foi feito no sentido de reduzir o valor de contratos de provisão de bens e serviços ao governo - que embutiam a expectativa de inflação futura. Nessas circunstâncias, a despesa fiscal real só poderia tender a crescer com a estabilização.

De fato, a execução financeira do Tesouro Nacional em 1995 mostra um grande crescimento real das receitas fiscais em relação ao ano anterior (8,6%), mais que o dobro da taxa de crescimento do PIB. Sabe-se também que a arrecadação bancária da Previdência Social e a do principal tributo estadual, o ICMS, mostram, todas, crescimento real da mesma ordem de grandeza quando comparados os dois períodos

---

mencionados [ver Afonso (1995) e IPEA (1996)]. Vale dizer: o déficit operacional registrado resultou de uma forte expansão das despesas.

As despesas fiscais do Tesouro Nacional cresceram muito mais que as receitas (14,6% em termos reais). As despesas com pessoal e encargos apresentam crescimento real da ordem de 15,4%. Deve-se, porém, observar que, em 1995, uma despesa equivalente a cerca de 70% de uma folha mensal de salários foi adiada para 1996 por força da postergação da data de pagamento dos salários do funcionalismo, a partir de abril, para início do mês seguinte ao de competência. Considerada esta parcela, o aumento real das despesas com pessoal seria da ordem de 22 %.

Os dados da execução financeira do Tesouro Nacional, relativos a pessoal e encargos, não são diretamente comparáveis aos da Tabela 1, posto que se referem a pagamentos feitos a servidores ativos e inativos. Estima-se que cerca de 64% do valor do item referem-se a pagamentos de pessoal ativo [ver Bacen/Depec (1996)] significando que estas despesas estariam em 1995 próximas de 4% do PIB (muito acima dos 2,8% mostrados na Tabela 1 para 1994).

Quanto às despesas com juros, pode-se gerar uma estimativa comparável aos resultados mostrados na Tabela 1 a partir dos dados de necessidades de financiamento do setor público publicados pelo Banco Central [ver Bacen/Depec (1995)]. Comparando-se as necessidades de financiamento nos conceitos operacional e primário, excluídas as empresas estatais, obtém-se um valor para os juros da ordem de 4,6% do PIB, também bastante mais elevado que o resultado para 1994.

Em suma, se, de um lado, o próprio processo de estabilização se encarregou de ampliar a receita, de outro, é necessário que o governo adote medidas no sentido de ajustar os gastos. No entanto, como bem observa o mencionado trabalho de Markwald, "no caso brasileiro, a ênfase colocada na indisciplina fiscal e na ineficiência da gestão estatal tem contribuído para firmar a crença de que é possível promover uma redução permanente do gasto público. Nada mais injusto e irrealista. Não bastassem os indecentes indicadores sociais ostentados pelo Brasil, uma redução permanente do gasto público não encontra amparo nas experiências de estabilização de outros países. "(...) A ênfase pelo lado do gasto é sempre colocada na necessidade de sua reorientação bem como no aumento de sua eficiência" [ver Markwald (1991)]. É com base neste tipo de argumentação que aqui se defende uma profunda reforma do Estado e não uma mera compressão de suas despesas.

---

### 3 - A DIREÇÃO DESEJÁVEL DAS REFORMAS

Durante a década de 80 e nos primeiros anos da de 90, a permanência da inflação e a instabilidade das regras econômicas em razão dos sucessivos fracassos dos planos de estabilização, impediram, o crescimento econômico do Brasil, deixando, como saldo, quedas da renda **per capita** e do nível de emprego. Essas quedas, associadas à pouca capacidade estrutural e financeira do governo para desenvolver políticas de cunho social e à incidência da inflação -- que atinge com maior intensidade os mais pobres --, agravaram o quadro de pobreza que o país já mostrava anteriormente. A precariedade de acesso dos pobres à educação, à alimentação e a serviços básicos, como saúde e saneamento, além de piorar ainda mais as condições de vida dos mesmos, contribui para a transmissão da pobreza entre gerações e, conseqüentemente, para sua perpetuação.

Há, portanto, razões de natureza ética e humanitária mais que suficientes para justificar uma recomendação no sentido de que se atribua prioridade máxima ao objetivo de reverter o quadro social brasileiro. A estas se somam razões econômicas: a pobreza restringe o potencial de crescimento do país seja por limitar o tamanho dos mercados, impedindo a obtenção de escalas de produção que permitam a redução de custos, seja por implicar baixas produtividade e qualidade da mão-de-obra disponível no país, prejudicando a qualidade e a competitividade dos bens e serviços aqui produzidos.

Assim, a pobreza limita o crescimento econômico possível e, na medida em que esta limitação reduz a receita pública potencial, fica prejudicado o próprio esforço de combate à pobreza, posto que gastos incompatíveis com o nível de recursos disponíveis acabam por gerar inflação. Esta, a par de castigar mais os mais pobres, inibe o investimento e o crescimento, facilitador -- via criação de empregos -- da redução da pobreza e do equilíbrio do orçamento público. É este intrincado e bem conhecido círculo vicioso que precisa ser quebrado pela política governamental.

Pouco mais de um ano após a implantação do Plano Real, é possível afirmar que ele foi bem-sucedido quanto ao objetivo de reduzir a taxa de inflação e conseguiu, pelo menos parcialmente, quebrar a inércia inflacionária.<sup>2</sup> Mas, a despeito da inflação relativamente baixa para padrões brasileiros registrada desde início do plano, o processo inflacionário continua a existir e sua eliminação, em caráter definitivo, requer, entre outras coisas, que se promova o ajuste fiscal estrutural do

---

<sup>2</sup> Aumentos recentes nos preços e tarifas públicas pouco se transmitiram para o restante da economia, tendo impacto quase que apenas direto, modesto e não-duradouro, sobre o nível de preços.

---

setor público. Em face da grande demanda reprimida por novas despesas, isto significa bem mais que igualar receitas e despesas correntes. É imprescindível repensar o Estado brasileiro, redefinindo suas atribuições e a distribuição destas entre os três níveis de governo, e realizar as reformas necessárias para que ele possa cumprir eficientemente seu papel sem que haja desequilíbrio nas finanças públicas.

A crise financeira do Estado brasileiro tem origem na incapacidade para redefinir prioridades em face de mudanças no país, no ambiente externo e nas condições de financiamento do setor público. À medida que novas prioridades surgiam, estas foram se adicionando às antigas e jamais as substituindo, como se a capacidade de financiamento do setor público fosse infinita. Evidentemente, o resultado não poderia ser outro senão ir de encontro à restrição de financiamento.<sup>3</sup> Em particular, a insistência para que o Estado liderasse o processo de crescimento econômico ao passo que se ampliavam suas atribuições na área social teve como resultado sua ineficácia em relação a ambos os objetivos. Com o passar dos anos, o Estado atrofiou-se, sendo suas receitas apenas pouco mais que suficientes para sustentar sua ineficiente máquina administrativa. A diluição de esforços e recursos tornou-o praticamente inoperante.

No início da década de 90 surgiram, enfim, os primeiros sinais -- e as primeiras medidas -- de adequação do Estado brasileiro à sua limitação de recursos e, principalmente, a uma nova ordem econômica em que a redefinição da relação entre o governo e o setor privado mostrava-se imperiosa. O Estado propulsor e controlador do processo de crescimento econômico -- típico da década de 70 e que nos anos 80 quis e não conseguiu manter tal papel -- começou a ceder lugar ao Estado promotor do desenvolvimento e regulador dos mercados. Nesta nova função, é necessário que seus objetivos quanto à atividade produtiva sejam promover a competição e a eficiência, coibir o abuso do poder econômico, prever gargalos e buscar soluções para eles e disseminar informações sobre oportunidades de investimento, somente agindo diretamente quando se fizer necessário complementar a ação do setor privado.

Se confirmada esta tendência, mesmo os investimentos em infra-estrutura poderão contar com a parceria do setor privado. A política governamental e os recursos públicos poderão, então, concentrar-se mais intensamente na área social, mais especificamente no combate à pobreza, como convém às condições do desenvolvimento e, principalmente, da desigualdade reinantes no país.

---

<sup>3</sup> A Constituição de 1988 não só consolidou como agravou o quadro anterior ao ampliar benefícios, bem como as funções do Estado, sem atentar para a capacidade contributiva da sociedade.



---

Para que a mudança se concretize é necessária uma profunda “reforma do gasto público”. Isto significa uma reforma administrativa que transforme o Estado pesado de hoje em uma estrutura ágil e eficaz, adequada aos novos objetivos. É preciso, também, que se aprimore o processo político-eleitoral, cujo reflexo no orçamento é a tendência à pulverização dos recursos em pequenos projetos com alto valor eleitoral e duvidoso retorno social [ver Tafner (1995)]. Não menos importante é assegurar que os gastos sejam compatíveis com o montante de recursos disponíveis, de modo que se evite o financiamento inflacionário. Neste sentido, faz-se necessário resistir a pressões políticas tanto no sentido de promover programas de combate à pobreza que tenham gastos desproporcionais aos benefícios, como no de reduzir a carga tributária, como forma de aumentar a competitividade do nosso parque produtivo.<sup>4</sup>

Difícilmente o Estado brasileiro, por mais eficiente que seja sua administração, será capaz de produzir ações relevantes para a sociedade, caso não possa dispor anualmente de mais de 1/4 do PIB, que é o que arrecadou, em média, nas duas últimas décadas. O regime federativo, que prezamos a ponto de assegurar na Constituição que não possa ser abolido e que é adequado para lidar com a diversidade de condições econômicas e sociais locais que o país apresenta, exige múltiplas estruturas de governo (são mais de 5.000 estruturas municipais, além das da União, do Distrito Federal e dos 26 estados), acarretando custo mínimo de manutenção do setor público mais elevado que o de Estados unitários. Uma carga tributária inferior à mencionada levaria o setor público à paralisia, transformando toda a despesa de sua manutenção em mero peso morto para a sociedade.

Por outro lado, dados o nível, a distribuição da renda e a organização do sistema econômico do país, o governo dificilmente conseguirá, por maior que seja o esforço da administração fazendária, extrair da sociedade, de forma contínua, financiamento compulsório para suas ações superior a 1/3 do PIB. Ao aumento de alíquotas nominais se contraporiam o aumento da sonegação e da informalização ou, pior, reações que poriam em risco a democracia.

Assim, a realidade atual do país fornece um balizamento para as propostas viáveis de tamanho do Estado brasileiro. Pelo menos no curto e médio prazo, faz-se necessário manter a carga tributária próxima do nível máximo referido no parágrafo anterior. As despesas mínimas para sustentar a estrutura administrativa do setor público mostram-se rígidas e dificilmente poderão sofrer redução substancial no curto prazo, mesmo que se aprove e ponha em prática uma bem concebida reforma

---

<sup>4</sup> Um conjunto de propostas para a ação governamental neste novo cenário é encontrado em IPEA (1994).

---

administrativa. São os ganhos a serem paulatinamente obtidos por esta reforma, tanto na forma de redução de despesas como de aumento da eficiência da ação governamental, que poderão vir a saldar os déficits de políticas sociais e de investimento acumulados pelo Estado.

Por isso, ainda por um longo período, os ganhos que venham a ser obtidos por uma reforma administrativa não podem ser compensados por reduções da carga tributária. Para sustentá-la por longo tempo em patamar igual ou mais elevado que o atual é necessário que se empreenda uma reforma tributária com o objetivo de assegurar que tal nível de tributação seja suportável. Nesse sentido, faz-se necessário harmonizar a necessidade de arrecadar com a de minimizar o efeito perverso da tributação sobre a eficiência e a competitividade do setor produtivo, bem como garantir melhor distribuição da carga tributária entre contribuintes, o que inclui vigoroso combate à sonegação, que só será possível caso se invista no aprimoramento das administrações fazendárias.

A reforma administrativa precisa ter quatro objetivos básicos.

O primeiro é a eliminação de inúmeros órgãos que exerceram no passado funções relevantes, mas que, com as mudanças nas condições do país, tornaram-se mortos-vivos que se alimentam dos recursos públicos sem produzirem benefícios para a sociedade. Várias dessas instituições já foram extintas na lei, mas continuam a existir nas contas públicas.

O segundo é transformar os demais órgãos, dotando-os de flexibilidade e capacidade técnica para tornar suas atividades eficientes e, principalmente, direcionando suas ações de modo que atendam aos novos objetivos com o máximo de focalização, evitando dispersão de esforços e recursos. Por exemplo, não é tarefa trivial transformar um órgão controlador em regulador, o que exige, inclusive, treinamento para mudar a visão de mundo dos seus recursos humanos.

O terceiro é criar no setor público uma cultura de respeito à sociedade, mediante transparência das suas ações e contínua prestação de contas, não apenas no sentido financeiro, mas no de prover informações, discutir alternativas e exibir custos e resultados de suas ações. Trata-se, em síntese, de praticar o conceito de **accountability**, a tal ponto em desuso no país que não encontra palavra equivalente em nossa língua.

Finalmente, é necessário que a reforma possibilite não só o início de um processo coordenado de descentralização de encargos da União para os governos subnacionais e dos estados para os municípios como a reorganização das funções em que já houve alguma descentralização, mas de forma desordenada. De fato, com o início da efetiva

---

desconcentração das rendas públicas, que vem ocorrendo desde meados da década de 80, a União viu-se premida a reduzir suas despesas, tendo realizado, aos poucos, o que se conheceu como "operação desmonte". Os estados e municípios, por seu turno, passaram a desenvolver atividades que não executavam antes -- principalmente na área social, intensiva em recursos humanos --, o que explica, em parte, a elevação de seus gastos com pessoal. O resultado desses processos não coordenados é, de um lado, a duplicação de esforços, com desperdício de recursos público, e, de outro, a existência de parcelas desatendidas da população.

#### **4 - AS PROPOSTAS DE REFORMA EM DISCUSSÃO NO CONGRESSO NACIONAL**

O Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional ao longo de 1995 diversas propostas de emenda à Constituição com vistas a iniciar o processo de reforma do Estado e de sua relação com o setor privado. As propostas pertinentes à ordem econômica foram aprovadas, mas, na maior parte, ainda carecem de regulamentação para que tenham efetiva vigência. As propostas referentes ao capítulo do sistema tributário da Constituição e as relacionadas às reformas administrativa e da seguridade social encontram-se em tramitação no Congresso.<sup>5</sup>

A proposta de reforma da seguridade social é, sem dúvida, a mais polêmica, em virtude de divergências de opinião, inclusive quanto ao seu mérito. A despeito de todo o debate já realizado a respeito do tema ao longo dos últimos anos, não foi possível estabelecer claramente um caminho desejável para a evolução desta área, particularmente no tocante à Previdência Social.<sup>6</sup> A falta de amadurecimento das idéias sobre o tema tem dificultado, sobremaneira, a tramitação da proposta. Os trabalhos da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, composta para avaliar a proposta de emenda constitucional do Poder Executivo, foram encerrados sem que se votasse o Substitutivo do relator que, levado à votação no Plenário da Câmara foi rejeitado. Outra proposta de emenda foi então preparada e aprovada no primeiro turno de votação.

Em virtude da necessidade de obtenção de apoio político adicional para sua aprovação, tal emenda é bastante tímida, ficando muito aquém de

---

<sup>5</sup> A versão final deste artigo foi entregue para processamento editorial ao final de março de 1996. Até a data da entrega, havia sido aprovada em primeiro turno na Câmara dos Deputados a Emenda Aglutinativa referente à reforma da seguridade social, não sendo ainda públicos os pareceres dos relatores das Comissões Especiais da Câmara que avaliam as propostas de reforma administrativa e tributária.

<sup>6</sup> No Brasil, conforme define a Constituição de 1988, a seguridade social engloba as áreas de previdência, saúde e assistência social.

---

constituir-se em uma solução de longo prazo para o problema. Algumas das mudanças propostas têm, contudo, algum impacto sobre o fluxo de recursos do setor público nos próximos anos. Nesse sentido, salienta-se, quanto às regras para aposentadoria aplicáveis a trabalhadores do setor privado, o pequeno aumento do teto de contribuição e de benefícios que, no curto prazo, eleva mais as receitas que as despesas da Previdência Social.<sup>7</sup> Em relação às regras para aposentadoria dos servidores públicos, ressaltam-se duas alterações que favorecem o fluxo de caixa: a eliminação do ganho adicional concedido ao servidor, em relação ao seu salário ao se aposentar, e a fixação de piso de idade para aposentadorias no setor público, o que reduzirá o número de novos inativos nos próximos anos.

A proposta de reforma tributária ora em tramitação tem por objetivos os aqui mencionados como desejáveis. A principal mudança proposta na estrutura da tributação é a substituição, a partir de 1998, do ICMS e do IPI por um imposto sobre o valor adicionado partilhado pela União e pelos estados e Distrito Federal. De acordo com a proposta do Poder Executivo, todas as exportações e os bens de capital não seriam onerados pelo novo imposto (e, antes de sua vigência, pelo ICMS e IPI). Após esclarecidos alguns mal-entendidos a respeito da natureza da proposta, esta ganhou o apoio de parte dos governos subnacionais e do empresariado. Porém, como ela implica perda temporária de receita para os estados -- e, em virtude da participação dos municípios no ICMS, também para estes --, cabe discutir compensações a estas unidades, tarefa dificultada pela precariedade das estatísticas do país. Casos especiais, como a situação da Zona Franca de Manaus em face das mudanças, também estão em discussão.

A proposta do Poder Executivo se atém-se às disposições constitucionais contidas no capítulo do sistema tributário, constituindo-se em uma reforma apenas parcial da tributação. Em particular, ela não considera o conjunto de contribuições sociais, que gera atualmente mais que metade da arrecadação da União e cuja qualidade é ruim. E, mesmo no capítulo do sistema tributário as mudanças na tributação dos serviços foram deixadas para discussão posterior.

A reforma tributária proposta é importante como mudança estrutural, reduzindo o impacto negativo da tributação sobre a eficiência econômica. Por outro lado, sua contribuição ao ajuste de curto prazo das finanças públicas limita-se a tornar mais suportável a manutenção, como necessário, de uma carga tributária relativamente elevada por um período longo. A proposta de emenda, por si só, não afeta o nível da carga tributária, não tendo, portanto, caráter emergencial.

---

<sup>7</sup> O aumento das contribuições é imediato enquanto que o dos novos benefícios, calculados pela média das contribuições dos últimos 36 meses, ocorre paulatinamente.

---

A reforma administrativa, por outro lado, além de propor medidas na direção correta, é peça importante para o ajuste fiscal e, por isso, ganhou desde a primeira hora o apoio quase unânime dos governadores, inclusive dos que militam em partidos que fazem oposição ao governo. Sua tramitação será provavelmente perturbada pela demasiada ênfase que seu debate, principalmente através da imprensa, concedeu a uma das propostas -- o fim da estabilidade no emprego dos funcionários públicos. O foco nesta proposta, por certo importante para que se realize tanto o ajuste fiscal mais imediato como o estrutural, encobriu as principais virtudes do projeto de reforma, que são: facilitar a extinção de órgãos e a reestruturação administrativa e prover instrumentos para que se coloque em prática um processo ordenado de descentralização de encargos.

As reformas em nível constitucional que se encontram em tramitação no Congresso deverão ser aprovadas -- certamente com modificações nos projetos originais -- ao longo de 1996. Prevê-se também o envio ao Congresso de projetos de leis que regulamentem as disposições já aprovadas relativas ao Título VII da Constituição -- Da Ordem Econômica e Financeira. Com isto, a despeito de nada constar na pauta das discussões políticas ou na agenda do governo a respeito da necessária reforma político-eleitoral, pode-se dar como iniciado o processo de reforma do Estado. Mas, importa frisar, isto é apenas o começo de um longo processo.

Ainda que os governantes disponham já em 1996 dos instrumentos necessários para reformular as administrações públicas, é pouco provável que as reformas administrativas necessárias para o ajuste fiscal ganhem impulso até os meses finais do ano. O calendário eleitoral, que prevê eleições municipais no último trimestre, conspira contra tal possibilidade. Além disso, é provável que a gestão das finanças públicas seja menos difícil em 1996 do que foi em 1995, o que desestimula a adoção emergencial de medidas antipáticas de ajuste às vésperas da eleição.

Em 1996, com o avanço do processo de estabilização, é possível que se complete o movimento já observado de redução das taxas de juros e que a economia retome sua trajetória de crescimento moderado, mas contínuo. Caso se concretizem tais expectativas, as condições econômicas de 1997 serão propícias ao ajuste fiscal, com tendências de crescimento da arrecadação e de redução da conta de juros do governo. Se, em 1996, a despeito das eleições municipais, as unidades de governo forem capazes de pelo menos conter o crescimento dos gastos, principalmente dos relativos a pessoal, e de aproveitar o ano para se prepararem, individual e conjuntamente, para o principal desafio, que será promover uma profunda reforma da administração pública -- inclusive com reforço dos mecanismos de articulação intergovernamental da formulação

---

e execução das políticas públicas e de cooperação entre o setor público e o privado --, estará criado o cenário não só para o ajuste das contas públicas como para o início da transformação do Estado brasileiro.

Também, com base no calendário eleitoral, deve-se esperar que 1997 seja propício ao início das grandes transformações no setor público. Prefeitos em primeiro ano de mandato terão vontade política para sanear suas finanças e reorganizar suas máquinas administrativas para bem governar; sobretudo se a tese da reeleição tornar-se realidade. Governadores, bem como o Presidente da República precisarão cuidar de realizá-las para que possam, no último ano de seus mandatos, gerar resultados que garantam apreciação positiva de suas administrações. Outra vez, a possibilidade de reeleição reforça a hipótese aqui formulada.

É possível, portanto, que, a partir de 1998, o setor público brasileiro adquira novas feições, mais adequadas para lidar com a realidade do país. A oportunidade de transformar o Estado brasileiro de ônus em bônus para a sociedade está ao alcance dos atuais governantes. Se ela for aproveitada, será possível trocar o círculo vicioso em que nos encontramos já há 15 anos por outro, desta vez virtuoso, que sustente um desenvolvimento contínuo, com maior grau de justiça social do que o até aqui mostrado por nossa história. Dois cuidados são necessários para que não se jogue fora, mais uma vez, a oportunidade de reiniciar o processo de desenvolvimento: não ceder às pressões dos que defendem a tese do Estado mínimo, que seria incapaz de exercer a função -- imprescindível no Brasil -- de agente do desenvolvimento social; e manter, até que se lance uma sólida âncora fiscal, uma política macroeconômica restritiva o suficiente para evitar o risco de recrudescimento da inflação.

---

## BIBLIOGRAFIA

AFFONSO, J. R. R. **Evolução mensal das principais fontes de receita tributária - 1988/1996**. Nov. 1995, mimeo.

BACEN/DEPEC. **Finanças públicas**. Brasília, out. 1995, mimeo (MPO/SE/AE). IBGE/DECNA. **Sistema de contas nacionais consolidadas - Brasil**. 1990.

----- . **Nota para a imprensa**. Brasília, 23/02/1996, mimeo.

----- . **Contas consolidadas para a nação - 1980/1993 e 1990/1994**. Out. 1994 e set. 1995.

IPEA. **O Brasil no fim do século: desafios e propostas para a ação governamental**. Rio de Janeiro, 1994.

----- . **Boletim Conjuntural**, nº 32. Rio de Janeiro, jan. 1996.

MARKWALD, R. A. Ajuste fiscal e estabilização. Rio de Janeiro: IPEA, In: **Perspectivas da Economia Brasileira - 1992**. Rio de Janeiro: IPEA, 1991, p. 123-126.

TAFNER, P. Plano real, reformas e perspectivas 1996. In: **Perspectivas da Economia Brasileira - 1996**. Rio de Janeiro: IPEA, nov. 1995 (no prelo).

## PUBLICAÇÕES DO IPEA (TEXTOS)

1995/1996

### TEXTO PARA DISCUSSÃO - TD

- Nº 362 - *Descentralização da Educação Básica: Lições da Experiência*, José Amaral Sobrinho, janeiro 1995, 14p.
- Nº 363 - *CAIC: Solução ou Problema?*, José Amaral Sobrinho e Marta Maria de Alencar Parente, janeiro 1995, 23p.
- Nº 364 - *Descentralização: Um Processo a Ser Acompanhado e Avaliado (ou do finja que eu finjo ao faça que nós vemos)*, Ronaldo Coutinho Garcia, janeiro 1995, 17p.
- Nº 365 - *Prioridades e Orientação dos Gastos Públicos em Agricultura no Brasil*, José Garcia Gasques e Carlos M. Villa Verde, janeiro 1995, 21p.
- Nº 366 - *Pobreza, Estrutura Familiar e Trabalho*, Ricardo Paes de Barros e Rosane Silva Pinto de Mendonça, fevereiro 1995, 27p.
- Nº 367 - *Intermodalidade, Intramodalidade e o Transporte de Longa Distância no Brasil*, Newton de Castro, fevereiro 1995, 21p.
- Nº 368 - *Governabilidade e Pobreza O Desafio dos Números*, Sonia Rocha, fevereiro 1995, 29p.
- Nº 369 - *Federalismo e Regionalização dos Recursos Públicos*, Lena Lavinias, Manoel Augusto Magina e Monica Couto e Silva, abril 1995, 20 p.
- Nº 370 - *Economia Política da Saúde: Uma Perspectiva Quantitativa*, Adriane Zaeyen e outros, abril 1995. (em elaboração)
- Nº 371 - *Os Incentivos Fiscais à Indústria da Zona Franca de Manaus: Uma Avaliação (Relatório Final)*, Flávio Tavares Lyra, maio 1995, 176 p.
- Nº 372 - *A Macroeconomia do Desenvolvimento Nordestino: 1960/1964*, Gustavo Maia Gomes e José Raimundo Vergolino, maio 1995, 109 p.
- Nº 373 - *Uma Nota Sobre o Regime de Origem no Mercosul*, Honorio Kume, maio 1995, 20 p.
- Nº 374 - *Interindustry Wage Differentials*, Armando Castelar Pinheiro e Lauro Ramos, maio 1995, 28 p.
- Nº 375 - *A Dinâmica Regional Recente da Economia Brasileira e suas Perspectivas*, Clélio Campolina Diniz, junho 1995, 39 p.
- Nº 376 - *Qualificação Profissional: Uma Proposta de Política Pública*, Carlos Alberto dos Santos Vieira e Edgard Luiz Gutierrez Alves, junho 1995, 25 p.
- Nº 377 - *Os Determinantes da Desigualdade no Brasil*, Ricardo P. de Barros e Rosane Silva P. de Mendonça, julho 1995, 63 p.
- Nº 378 - *Coping with Change in the Economy: New Technologies, Organisational Innovation and Economies of Scale and Scope and Scope in the Brazilian Engineering Industry*, Ruy de Quadros Carvalho, julho 1995, 60 p.
- Nº 379 - *Impactos da Seguridade Social: Alguns Aspectos Conceituais*, Francisco Eduardo B. de Oliveira e Kaizô I. Beltrão, agosto 1995, 17 p.
- Nº 380 - *Ajuste Macroeconômico e Flexibilidade do Mercado de Trabalho no Brasil: 1981/92*, André Urani, setembro 1995, 66 p. (em fase de elaboração)
- Nº 381 - *Uma Avaliação da Qualidade do Emprego no Brasil*, Ricardo Paes de Barros e Rosane Silva Pinto de Mendonça, setembro 1995, 75 p.
- Nº 382 - *A Tributação do Comércio Interestadual: ICMS Atual versus ICMS Partilhado*, Ricardo Varsano, setembro 1995, 14 p.



- Nº 383 - *Legislação de Direitos Compensatórios e sua Aplicação a Produtos Agrícolas no Brasil*, Guida Piani, setembro 1995, 30 p.
- Nº 384 - *Qualidade da Educação Infantil - Desenvolvimento Integral e Integrado*, Pedro Demo, outubro 1995, 45 p.
- Nº 385 - *Política de Concorrência: Tendências Recentes e o Estado da Arte no Brasil*, Lúcia Helena Salgado, outubro 1995, 58 p.
- Nº 386 - *Estratificação de Empresas: Histórico e Proposta de Classificação*, Paulo Tafner, outubro 1995, 57 p.
- Nº 387 - *Projeto Áridas - Nordeste: Uma Estratégia para Geração de Emprego e Renda*, Ricardo R. A. Lima, outubro 1995, 42 p.
- Nº 388 - *Ensino Superior: Uma Agenda para Repensar seu Desenvolvimento*, Raulino Tramontin, outubro 1995, 26 p.
- Nº 389 - *Financial Liberalization and the Role of the State in Financial Markets*, Heitor Almeida, novembro 1995, 16 p.
- Nº 390 - *Federalismo e Desenvolvimento Regional: Debates da Revisão Constitucional*, Lena Lavinas e Manoel A. Magina, novembro 1995, 30 p. + anexos.
- Nº 391 - *Cidadania e Direitos Humanos — sob o Olhar das Políticas Públicas*, Pedro Demo e Liliane Lúcia Nunes de Aranha Oliveira, novembro 1995, 91 p.
- Nº 392 - *Novas Fontes de Recursos, Propostas e Experiências de Financiamento Rural*, José Garcia Gasques e Carlos Monteiro Vila Verde, dezembro 1995, 38 p.
- Nº 393 - *O Modelo Monetário de Determinação da Taxa de Câmbio: Testes para o Brasil*, José W. Rossi, dezembro 1995, 28 p.
- Nº - 394 - *Reforma da Previdência na Argentina*, Francisco de Oliveira Barreto, dezembro 1995, 14 p.
- Nº 395 - *Estoques Governamentais de Alimentos e Preços Públicos*, Guilherme C. Delgado, dezembro 1995, 34 p.
- Nº 396 - *O Processo da Reforma Tributária*, Fernando Rezende, janeiro 1996, 18 p.
- Nº 397 - *Gestão da Qualidade: evolução histórica, conceitos básicos e aplicação na educação*, Ose Mary Juliano Longo, janeiro 1996, 14 p.
- Nº 398 - *Poverty Studies in Brazil - A Review*, Sonia Rocha, janeiro 1996, 20 p.
- Nº 399 - *Proposta de um Imposto Ambiental Sobre os Combustíveis Líquidos no Brasil*, Ronaldo Seroa da Motta e Francisco Eduardo Mendes, janeiro 1996, 21 p.
- Nº 400 - *A Reestruturação Produtiva nas Empresas Brasileiras e seu Reflexo sobre a Força de Trabalho, por Gênero*, Virene Roxo Matesco e Lena Lavinas, janeiro 1996, 33 p.
- N - 401 - *Política de Saúde no Brasil: Diagnóstico e Perspectivas*, Maria Elizabeth Barros e outros, fevereiro 1996, 123 p.
- Nº 402 - *ICMS: Evolução Recente e Guerra Fiscal*, Marcelo Piancastelli e Fernando Perobelli, fevereiro 1996, 31 p.
- Nº 403 - *Indicadores Ambientais no Brasil: Aspectos Ecológicos, de Eficiência e Distributivos*, Ronaldo Seroa da Motta, fevereiro 1996, 104 p.
- Nº 404 - *Capacidade Tributária dos Estados Brasileiros, 1970/90*, Eustáquio José Reis e Fernando A. Blanco, fevereiro 1996, 31 p.
- N 405 - *A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século: Anotações e Reflexões para Futuras Reformas*, Ricardo Varsano, fevereiro 1996, 34 p.
- Nº 406 - *O Processo de Gasto Público do Programa do Livro Didático*, Jorge Abrahão de Castro, março 1996, 74 p.
- Nº 407 - *A Busca da Excelência nos Serviços Públicos: O Caso de Rondonópolis*, Rose Mary Juliano Longo e outros, março 1996, 21 p.
- Nº 408 - *A Gestão da Qualidade e a Excelência dos Serviços Educationais: Custos e Benefícios de sua Implantação*, Antonio Carlos da R. Xavier, março 1996, 17 p.

- Nº 409 - *A Experiência Recente da Política Industrial no Brasil: Uma Avaliação*, Eduardo Augusto Guimarães, abril 1996, 30 p.
- Nº 410 - *O Problema Habitacional no Brasil: Déficit, Financiamento e Perspectivas*, José Romeu de Vasconcelos e outros, abril 1996, 36 p.
- Nº 411 - *Maternidade Darcy Vargas: Excelência no Atendimento ao Binômio Mãe-Filho*, Fátima Marra e outros, abril 1996, 20 p.
- Nº 412 - *Tarifas, Preços e a Estrutura Industrial dos Insumos Agrícolas: O Caso dos Defensivos (Relatório Final)*, Jacob Frenkel, maio 1996, 120 p.
- Nº 413 - *A Política Industrial Brasileira: Mudanças e Perspectivas*, Flávio Tavares de Lyra, maio 1996, 21 p.
- Nº 414 - *Transformações no Padrão Locacional Industrial: o Caso de Santa Rita do Sapucaí*, Fernando S. Perobelli, maio 1996, 60 p.
- Nº 415 - *Estudo da Função Demanda por Serviços de Saneamento e Estudo da Tarificação do Consumo Residencial*, Thompson Almeida Andrade e outros, maio 1996, 61 p.
- Nº 416 - *Aspectos Econômicos da Gestão Integrada de Resíduos Sólidos*, Larissa Steiner Chermont e outros, maio 1996, 26 p.

## **RELATÓRIO INTERNO - RI**

**Coordenação de Política Macroeconômica - CPM**

**Coordenação de Difusão Técnica e Informações - CDI**

**Coordenação de Política Social - CPS**

**Coordenação de Política Setorial - CPSe**

**Diretoria Executiva**

**Diretoria de Pesquisa**

**Diretoria de Políticas Públicas**

**CADERNO DE ECONOMIA - CE**

**DOCUMENTO DE POLÍTICA - DP**

## SÉRIE SEMINÁRIOS\*

A Série Seminários tem por objetivo divulgar trabalhos apresentados em seminários promovidos pela DIPES/IPEA.

Nº 01/95 - *Uma Avaliação da Qualidade do Emprego no Brasil*, Ricardo P. de Barros e Rosane Silva P. de Mendonça, março 1995.

Nº 02/95 - *The Contemporary Transformations of the Japanese Wage Labor Nexus in Historical Retrospect and Some International Comparisons*, Robert Boyer, abril 1995.

Nº 03/95 - *Merenda Escolar e Desigualdade: O Caso de São Paulo*, André Cezar Medici, abril 1995.

Nº 04/95 - *Regulation and Flexibility of the Labor Market in Brazil*, Edward J. Amadeo e José Márcio Camargo, abril 1995.

Nº 05/95 - *A Administração Pública como Empregadora: Uma Avaliação da Década de 80*, Danielle Carusi Machado e outros, abril 1995.

Nº 06/95 - *Mercado de Trabalho Não-Regulamentado: Participação Relativa e Diferenciais de Salários*, Reynaldo Fernandes, maio 1995.

Nº 07/95 - *Relatório sobre o desenvolvimento Social na Sociedade Brasileira*, Amélia Cohn, maio 1995.

Nº 08/95 - *Water Quality and Policy in Brazil: Estimates of Health Costs Associated to Sanitation Services and Simulation of Pollution Taxes Applied in River Basins*, Ronaldo Seroa da Motta, julho 1995.

Nº 09/95 - *Pigou, Dalton and the Principle of Transfers: an Experimental Investigation*, Yoram Amiel e Frank. A. Cowell, agosto 1995.

Nº 10/95 - *Labor Market Institutions and Labor Market Performance*, Ricardo Paes de Barros e Rosane Mendonça, agosto 1995.

Nº 11/95 - *Estruturas de Negociação Salarial e Desempenho Macroeconômico*, José Carlos dos Reis Carvalho, setembro 1995.

Nº 12/95 - *Análise Estrutural do Emprego e dos Rendimentos na Indústria de Transformação de São Paulo*, Márcia Helena de Lima, setembro 1995.

Nº 13/95 - *Rigidezes de Práticas de Pagamentos*, Marcelo Neri, setembro 1995.

Nº 14/95 - *A Reestruturação Industrial e a Natureza do Trabalho Capitalista*, Liana Maria da Frota Carleial, setembro 1995.

Nº 15/95 - *Mudanças na Estrutura Ocupacional na Década de 80*, Ana Flávia Machado e Mônica Viegas Andrade, outubro 1995.

Nº 16/95 - *Ambiente Econômico e Resposta Empresarial: O Ajuste da Indústria Brasileira nos Anos 90*, Paulo Fernando Fleury, novembro 1995.

Nº 17/95 - *Distribuição de Renda e Pobreza nos Anos 90: Uma Análise da Situação na Região Metropolitana de São Paulo*, Paulo de Martino Jannuzzi e Sandra Márcia Chagas Brandão, novembro 1995.

Nº 18/95 - *Terceirização e Qualidade do Emprego: Uma Análise da Região Metropolitana de São Paulo no Início dos Anos 90*, Valéria Pero, novembro 1995.

Nº 19/95 - *Qualificação, Tecnologia e Salário na Teoria Econômica*, Victor Hugo Klagsbrunn, dezembro 1995.

\*Anteriormente chamada de "Seminários sobre estudos sociais e do trabalho".