

---

## Impasse Distributivo e Paralisia Fiscal — Reflexões Acerca da Crise do Setor Público

Fábio Giambiagi

Do BNDES e da FEA/UFRRJ

*O trabalho trata do déficit público no Brasil, com base num enfoque que destaca o papel do impasse distributivo e político observado na sociedade brasileira nos anos 80, como um dos principais fatores explicativos daquele problema. A fragmentação do poder entre grupos, fortes o suficiente para garantirem benefícios para si, porém fracos no sentido de serem incapazes de se tornarem hegemônicos, é considerada responsável pela não-resolução do desequilíbrio das finanças públicas. A partir dessa análise, discutem-se o ajustamento fiscal promovido pelo governo Collor de Mello e as dificuldades envolvidas no aprofundamento do mesmo.*

---

*"In assessing policies to reduce the rate of inflation, two general questions may be asked. First, is the government trying to modify the right economic variables in the correct direction? Secondly, is the policy politically feasible - in other words has the government the power to carry it out? Economists have applied powerful analytical tools to the first question, but little progress has been made in answering the second question in a systematic way" [Anderson (1978, p. 240)].*

*"The difficulty with a lot of writing by economists is that they view inflation in an excessively technocratic fashion - as if inflation is something like a crossword puzzle or a chess problem that a clever economist can come along and tackle and solve... I'm always fascinated by Keynes comment that at some future point economics will be like dentistry — it will just be a technical matter. Now that seems to me absurd. My own position on this is that there may indeed be technical problems that one can treat in technical terms, but that, ultimately, the problem of inflation is a political problem; one's approach to it depends on what kind of society one wants to have" [Goldthorpe (1978, p. 215)].*

# I

## INTRODUÇÃO

Ao longo dos anos 80 e, particularmente, na segunda metade da década, o déficit público brasileiro tornou-se um problema progressivamente mais sério, não só pela sua dimensão quantitativa, mas também pela dificuldade de financiá-lo. O diagnóstico de que ele era um dos principais responsáveis pelo agravamento dos problemas da inflação e da estagnação da economia, passou a ser compartilhado por quase todos os economistas.

O problema, entretanto, persistiu durante anos e, malgrado o esforço do atual governo, a existência de um importante déficit "potencial" a médio prazo — que resultaria do fim dos efeitos *once and for all* de 1990 e do aumento do investimento público consistente com um crescimento do PIB da ordem de 5/6% a.a. — continua sendo um desafio que ainda é preciso vencer.

Como conciliar o virtual consenso técnico acerca da necessidade de promover um drástico ajustamento fiscal — baseado num mix de aumento da receita e corte do gasto corrente — com a persistência daquele desequilíbrio?

Este trabalho é uma tentativa de responder a essa pergunta. Nele, a questão fiscal é tratada sob um enfoque que destaca o impasse distributivo e político como uma das principais causas que explicam a falta de solução da crise das finanças públicas. Parafraçando as opiniões de Anderson e Goldthorpe — expressas na abertura do artigo —, a ênfase será colocada não nos aspectos econômicos do problema e sim na dificuldade política que implica formar uma coalizão que dê sustentação efetiva ao ajustamento desejado.

O texto encontra-se dividido em quatro seções: depois desta introdução, são discutidos os problemas de financiamento do déficit público no caso brasileiro; na seção seguinte, é desenvolvida uma explicação para a continuidade do problema, baseada na análise dos aspectos políticos e sociais envolvidos na questão; por último, a quarta seção volta a tratar especificamente do problema do déficit no Brasil e aborda o ajustamento parcial ocorrido em 1990 e as dificuldades e perspectivas relacionadas com o aprofundamento do mesmo.

## II

### O FINANCIAMENTO DO DÉFICIT PÚBLICO E A INFLAÇÃO: O CASO BRASILEIRO

A década de 80 parece ter marcado o fim de um ciclo de crescimento da economia brasileira, baseado na adoção de políticas expansionistas, com moderados déficits fiscais financiados por meio do endividamento externo e, em menor medida, por endividamento externo e emissão monetária.

A comparação da situação atual com a da década passada fica algo prejudicada, devido à ausência de estatísticas compatíveis referentes ao estado das finanças públicas consolidadas antes de 1980. Pela evolução das Contas Nacionais — que geram parte dos resultados do setor público — cabe deduzir, porém, que o déficit público foi maior nos anos 80 que na década precedente.

Isso não seria motivo de preocupação, caso o déficit pudesse ser financiado sem maiores problemas. Não é isso, contudo, o que tem ocorrido nos últimos dez anos. De fato, a situação desse período diferenciou-se da anterior nos seguintes aspectos:

- a) claramente, a fonte de financiamento externo desapareceu e ainda deverão se passar muitos anos antes que o país volte a ter acesso ao crédito voluntário internacional;
- b) a dívida interna, embora tenha uma relação com o PIB inferior à de outros países, atingiu um nível não desprezível, enfrentando, além disso, o receio dos tomadores de títulos de continuar emprestando recursos para o governo, o que limitou a capacidade de colocação de papéis por parte deste;
- c) o coeficiente de monetização (base monetária/PIB) é de aproximadamente um quarto do que era em 1970, o que significa que, para uma dada taxa de variação da base monetária, a "senhoriagem" — isto é, o fluxo de emissão — é muito menor que no passado (ver Tabela 1).

O aumento da inflação passou então a ser o mecanismo por excelência de ajustamento frente aos desequilíbrios observados. Isto porque, uma vez esgotado o financiamento externo, limitado o endividamento interno, com a relação base monetária/PIB caindo e um déficit maior, o incremento da inflação foi a única forma de gerar o imposto inflacionário necessário para o financiamento do déficit.

**Tabela 1****Brasil — Evolução da Base Monetária e da Inflação**

ANO	1 COEF. MONETIZAÇÃO (%)	SENHORIAGEM/PIB (%)	2 INFLAÇÃO (%)
1970	8,1	1,3	16
1971	7,9	2,4	19
1972	7,3	1,3	20
1973	6,6	2,7	30
1974	6,3	1,9	35
1975	6,0	2,0	34
1976	5,5	2,3	41
1977	5,4	2,3	46
1978	5,6	2,0	38
1979	5,5	3,2	54
1980	4,5	1,9	90
1981	2,7	1,7	107
1982	2,9	1,9	105
1983	2,3	1,3	141
1984	1,7	2,3	213
1985	1,6	2,3	233
1986	3,1	3,6	146
1987	2,0	2,8	204
1988	1,4	3,5	648
1989	1,2	5,0	1322
1990	2,2	5,0	2562

1-Base monetária média/PIB

2-Deflator implícito do PIB

Obs.: As séries da base monetária e da senhoriação têm uma descontinuidade em 1981. Até 1980, a base monetária média utilizada é uma média geométrica dos saldos de dezembro, de acordo com o conceito antigo, enquanto que a relação fluxo de emissão anual de base monetária/PIB foi extraída de Barbosa (1987). De 1981 em diante, a base monetária corresponde ao novo conceito, e a média anual representa a média aritmética de saldos médios mensais, enquanto que a senhoriação/PIB foi calculada com base no novo conceito de base monetária e na série divulgada no documento "Brasil — Programa Econômico", vários números.

Isso, entretanto, também não seria um problema muito sério se a inflação apenas aumentasse de patamar e se estabilizasse em níveis "toleráveis" — ainda que a definição desses níveis seja subjetiva. O Brasil cresceu vários anos com 20/40% de inflação anual, continuou crescendo com 100% e não há nenhuma razão teórica pela qual não poderia conviver com uma taxa maior.

O grave, porém, é que a inflação "necessária" para fechar a equação de financiamento do déficit público não só tornou-se muito alta, mas também passou a ser explosiva. Isto porque seu aumento provocou uma fuga ainda maior da moeda, ou seja, uma redução do coeficiente de monetização e, conseqüentemente, uma nova "rodada" de alta da inflação, para compensar a

redução da relação base monetária/PIB e evitar uma diminuição do imposto inflacionário.

Até então, a inflação tinha representado um papel importante para atenuar as tensões sociais. Isso pode ser explicado com os argumentos de um graduado ex-funcionário do governo espanhol, ao opinar sobre a situação do seu país na época: *"The structure of the Spanish economy, as inherited from the past, fosters at present a propensity to social conflict which is not easily assimilated... The propensity to conflict receives after all a transitory relief through the inflation. The relief cannot be permanent because of the collateral problems wich inflation generates, but in a moment of political transition and of change in the relative positions of the various social forces, inflation is the least harsh form which this struggle can take; it involves the most indirect confrontation available to each social group for the defense of its interests"*. [Comentario sobre la situación económica al començar el segundo semestre; Moneda y crédito, Madri, nº 141 (Junho 1977, p. 110) citado em Hirschman (1985, p. 72)].

Dada a sua trajetória aceleracionista, a inflação adquiriu então características perturbadoras, afetando o cálculo econômico, o salário real e o nível de atividade, e exigindo a adoção de um programa de ajustamento para recolocar a economia na rota de controle das taxas de inflação. As dificuldades para implementar um programa dessa natureza constituem o objetivo deste artigo.

### III

## A CRISE FISCAL: UM DIAGNÓSTICO NÃO ECONÔMICO

### III.1 - O Ciclo Político Invertido

Num artigo clássico, Nordhaus (1975), com base na relativa regularidade do padrão de comportamento da economia nas democracias avançadas, ao longo de cada período de governo, descreve as características do chamado "ciclo político", associado ao ciclo econômico de curto prazo. Há quatro hipóteses subjacentes:

- a) os estímulos fiscais e monetários à renda real e ao emprego têm um custo inflacionário;
- b) existe um hiato temporal entre os benefícios — em termos de aumento de produção — de uma política expansionista e os prejuízos representados pela alta da inflação;
- c) a memória do eleitorado é curta, de modo que a perda de prestígio governamental, associada a um aumento do desemprego no início do governo, é menor do que o ganho de popularidade causado pela queda do desemprego na proximidade das eleições;
- d) os eleitores têm escassa capacidade de prever o futuro, portanto não atribuem muito peso às prováveis conseqüências pós-eleitorais das políticas expansionistas.

Desse conjunto de premissas resulta um ciclo marcado pela existência de duas fases: a primeira delas, que se segue às eleições, inclui a adoção de um elenco de medidas restritivas que ordenam a economia, reduzem o desequilíbrio orçamentário e visam à redução da inflação, ainda que com um custo em termos da evolução do emprego e da renda; em compensação, na segunda, políticas fiscais e monetárias, orientadas para um aumento destas duas variáveis, colhem os frutos da estratégia inicial, acarretando o ônus, porém, de uma inflexão na trajetória da inflação.<sup>1</sup>

Embora o paradigma do modelo acima descrito seja o caso dos EUA, ele se aplica também à maioria das democracias dos países industrializados e tem se mostrado válido em diversas ocasiões.

Entre as exceções que confirmam a regra — e que, não por coincidência, geraram a derrota eleitoral dos respectivos governos — estão as "inversões do passo", promovidas por Carter e Mitterrand no início das suas gestões, nos EUA e na França, respectivamente, que começaram com o *go* e tiveram de enfrentar eleições na fase de *stop*.

Já no caso das políticas que acompanharam os processos de redemocratização em diversos países latino-americanos, ao longo dos últimos anos, tais exceções têm sido, pelo contrário, a regra. Neles foram adotados, no início do governo, políticas "populistas", no sentido definido por Hirschman<sup>2</sup>. Após uma fase efêmera de sucesso, tais políticas acabaram reproduzindo — em escala ampliada — os problemas decorrentes da inversão de passo acima mencionada, com a agravante de que, pelas características dessas economias, o esforço contencionista foi incapaz de debelar o surto inflacionário. Isso fez os países arcarem com o ônus de recessão, sem ter a vantagem da queda da inflação a ela associada, com o que os governos enfrentaram processos sucessórios no pior dos mundos, com estagnação e (hiper) inflação.

O caso do Brasil é exemplar a este respeito. Embora a redemocratização do país só tenha concluído, a rigor, em 1989, a necessidade de obter algum grau de legitimação eleitoral nas eleições para o Congresso, já tinha levado, desde 1974, os sucessivos presidentes a iniciarem os seus respectivos governos adotando políticas expansionistas, que foram depois compensadas, em maior ou menor grau, por políticas mais restritivas, como mostra a Tabela 2.

---

Para uma abordagem formalizada que explica essa dinâmica, embora não baseada nas mesmas hipóteses, ver Alesina & Rosenthal (1988).

2 "Populist policies... give something to popular groups without directly taking away from others" [Hirschman (1985, p.67)]

Tabela 2

## Taxas de Crescimento do PIB Brasileiro por Períodos de Governo (% a.a.)

Governo	Período	Taxa Média de Crescimento
Geisel	1974-76	7,9
	1977-78	4,9
	1974-78	6,7
Figueiredo	1979-80	8,0
	1981-84	-0,6
	1979-84	2,2
Sarney	1985-86	7,9
	1987-89	2,4
	1985-89	4,6

FONTE: IBGE

Não pretendemos pressupor que a situação das economias brasileira e latino-americanas em geral é a mesma dos países avançados, pois isso poderia sugerir a conclusão — ingênua — de que os problemas enfrentados por aquelas se devem apenas a erros de condução das políticas. O peso do endividamento externo, a dimensão maior dos desequilíbrios fiscais, a ameaça de uma nova descontinuidade institucional, etc., são apenas algumas das diferenças entre um e outro contexto. Em que pese tal fato, porém, existem alguns paralelos válidos entre as respectivas situações:

- a existência de déficits fiscais importantes, no início da gestão administrativa dos governos;
- a pressão sobre os preços, representada pela monetização de uma parte desses déficits;
- o impacto negativo sobre variáveis reais-chave (produto e emprego), resultante, é de se esperar, da adoção de uma política rígida de redução do desequilíbrio fiscal.

Enquanto que o ciclo político e econômico tradicional das democracias consolidadas no Primeiro Mundo segue o modelo de Nordhaus antes exposto, o de algumas democracias do Terceiro Mundo correspondeu, em termos do comportamento das variáveis reais e da popularidade dos respectivos governos, a uma imagem invertida daquele, dividindo-se em

duas fases, sendo a primeira de crescimento e popularidade, e a segunda de estagnação e desgaste.<sup>3</sup>

Dadas as semelhanças mencionadas entre ambas as situações, a indagação natural, que vem à tona, é por que, no caso das democracias dos países industrializados, os governos tendem, num primeiro momento, a optar pela estratégia de ajuste, ao passo que algumas das recentes democracias da América Latina preferiram escolher a estratégia oposta. Não se quer com isto outorgar a esta última um caráter de fatalidade — isentando, assim, de responsabilidades os governos implicados — nem negar a viabilidade de outros caminhos, no caso dos países que enfrentaram a redemocratização.<sup>4</sup>

Apenas se procura ordenar alguns fatores que explicam — embora não justifiquem — as diferenças entre as políticas executadas pelos governos num caso e no outro.

Há um conjunto de elementos que tomaram parte na *rationale* da opção pela retomada imediata do crescimento, feita pelos governos desses países, recentemente redemocratizados.

Dentre eles podem ser mencionados:

- a) o desejo de se diferenciar dos governos imediatamente anteriores, os quais haviam mostrado uma *performance* sofrível em termos de crescimento econômico;
- b) a força inercial da pregação eleitoral, caracterizada pela defesa enfática de uma retomada imediata do crescimento;
- c) o temor acerca da suposta fragilidade da democracia de cada país e a crença de que esta só se legitimaria através do crescimento e do emprego.

Em relação a este último ponto, há dois aspectos a mencionar. Por um lado, dado o estado de penúria de uma parte importante da população, a estratégia da maioria dos partidos para ganhar adeptos à causa da democracia consiste em tentar convencer o eleitorado de que esta acarreta uma melhoria do bem-estar material. Isso cria uma demanda social pelo crescimento econômico de importância não desprezível. Por outro lado, existiu uma propensão oficial a "ofertar" esse crescimento, fruto do receio das conseqüências políticas da não-satisfação dessa demanda e, em parte, da total subestimação das conseqüências econômicas (inflação) da não-adoção do ajustamento fiscal.

---

O contraste não chega a ser perfeito pelo fato de que, na fase de expansão do PIB, foram paralelamente adotados programas de desindexação, que produziram a inflação num primeiro momento, gerando uma correlação "espúria" entre ambas as variáveis. Os efeitos inflacionários dessa política, porém, só apareceram na segunda se, justamente quanto a expansão esgotou seu fôlego.

- 4 O exemplo do Uruguai é uma prova de que uma estratégia de ajustamento é perfeitamente consistente com a consolidação do processo de restabelecimento das liberdades públicas.

Cabe, por último, alinhar alguns pontos que servem para entender por que as medidas contencionistas, que são, se não consensuais, pelo menos relativamente palatáveis nos países industrializados, enfrentam uma resistência muito maior quando adotadas no contexto latino-americano. Nas economias mais desenvolvidas, em geral:

- a) o desequilíbrio orçamentário inicial, que dá origem ao ajustamento, não costuma ter proporções extraordinárias, o que exige um esforço apenas moderado;
- b) o baixo crescimento populacional impede que uma contenção do PIB gere um impacto proporcionalmente muito maior sobre o PIB *per capita*;
- c) a taxa de variação da população economicamente ativa (PEA), que gera o fluxo de mão-de-obra adicional que ingressa, a cada ano, no mercado de trabalho, é relativamente pequena, como resultado da consolidação da participação da mulher no mercado de trabalho e do baixo crescimento populacional;
- d) o alto padrão de vida e de consumo da população constitui um "colchão" que permite a este poder arcar com eventuais cortes de despesa, afetando apenas bens e serviços relativamente supérfluos;
- e) o nível e a generalização do seguro-desemprego atenuam consideravelmente os efeitos sociais de uma política recessiva.

O contraste com as economias latino-americanas é evidente. De fato, em contraposição às características acima descritas, estas tendem a apresentar, respectivamente:

- a) um desequilíbrio orçamentário maior;
- b) uma taxa de crescimento populacional ainda elevada — embora decrescente;
- c) uma alta taxa de crescimento da PEA, tanto pelo crescimento demográfico anterior, como pelas modificações do perfil da PEA, decorrentes do "inchaço" desta devido à maior participação feminina;
- d) a existência de uma renda *per capita* bastante inferior à do Primeiro Mundo e de desigualdades distributivas muito maiores, o que faz com que o custo do ajustamento afete o consumo de bens essenciais por parte de uma parcela expressiva da população;
- e) a inexistência de um seguro-desemprego em escala e com um nível de remuneração suficiente para o consumo da cesta básica por parte da população desempregada.

Em consequência, da mesma forma que existem *constraints* vinculados à capacidade física, ao setor externo ou ao nível da poupança, a "restrição

social", como limitadora da ação governamental, tende a ser maior em países com tais características do que nos países industrializados.<sup>5</sup>

### III.2 - Ajuste Fiscal e Distribuição de Renda

De tudo o que foi dito, depreende-se que os governos dos países aos quais estamos nos referindo, deveriam ter realizado um ajuste fiscal, mas não o fizeram, embora em quase todos os casos, depois de algum tempo, a necessidade do mesmo tenha ficado evidente até para as próprias autoridades que, no início, rejeitaram essa terapia. Algumas razões para esse imobilismo foram já discutidas. Elas são porém, genéricas, no sentido de se referir a um ajuste linear, isto é, não levam em conta a questão de como o ajuste pode ser distribuído pelos agentes de forma diferenciada, afetando alguns mais do que outros.

Para tratar este aspecto da discussão, é preciso ir além das fronteiras da economia. Conforme frisa Nell, questionando os termos do debate entre keynesianos e monetaristas, "...two schools of thought are battling over the role of government in the economy... in a language in which many of the most important issues cannot even be raised... ;there is no concept of the nation-state, no analysis of its functions, no assessment of the relative impact of the state both in providing services to and drawing supplies from the various sectors of the economy. The government sector is simply added on, in aggregate terms, to the other aggregates" [Nell (1983, p. 308/309), grifos do autor].

A necessidade de fazer uma análise desagregada, quando se fala em corte de gastos e/ou aumento da receita, é ainda enfatizada por De Viti de Marco: "*The community is not a homogeneous entity, which pays 50 million worth of taxes and perceives 50 million worth... The state receives 50 million of taxes from some, and pays 50 million... to others*". [De Viti de Marco (1953, p. 402), grifos do autor; citado em Spaventa (1987)].

O governo deve, então, enfrentar dois tipos de decisão. A primeira diz respeito aos *trade-offs* macroeconômicos e, em particular, a dois deles: o intertemporal e o de prioridades. Assume-se a premissa de que o ajuste fiscal causa recessão no presente, mas amplia a capacidade de crescimento futuro. Portanto, o governo tem que optar entre crescer hoje ou amanhã e, no curto prazo, entre equilibrar orçamento e crescer. Em outras palavras, enfrentando uma situação de desequilíbrio, o governo deve, em primeiro lugar, decidir entre

---

A abundância da "restrição social" é limitada, neste trabalho, ao impacto de diferentes desenhos de ajuste fiscal, do ponto de vista distributivo. Para um tratamento mais abrangente da importância dos conflitos sociais, como determinantes das decisões de política econômica, e que não se restringe à esfera das finanças públicas, ver, por exemplo, Hirsch (1987), bem como a coletânea de Ellis & Kimar (1983).

fazer o ajuste ou não. A segunda decisão, caso a resposta seja positiva, é: como fazer o ajuste, isto é, sobre quem fazer incidir o peso do mesmo.<sup>6</sup>

Neste sentido, as possibilidades existentes e as escolhas a serem feitas são múltiplas. Uma decisão a ser tomada, entre outras, consiste em optar por ajustar os estoques — reduzindo, assim, a dívida pública — ou os fluxos.

A decisão pelo ajustamento patrimonial, representado pelo corte da riqueza do setor privado, na forma de títulos públicos, envolve, por sua vez, duas alternativas: reduzir o valor real da dívida interna através da aceleração inflacionária ou, pura e simplesmente, aplicar um desconto à dívida existente. Com títulos públicos indexados, isso requer não um aumento dos preços, mas um incremento da própria taxa de variação destes, o que, obviamente, constitui um problema maiúsculo. Além disso, a inflação pune todos os detentores de ativos de condição semelhante à dos títulos e não apenas os detentores destes.

Keynes, por exemplo, tendo presente o caso alemão, escreveu no seu *Tract on Monetary Reform* que "owners of small savings suffer quietly...these depredations...It is, so to speak, nature's remedy, which comes into silent operation when the body politic has shrunk from curing itself" [Keynes (1923, p. 54/55)]. Já o desconto envolve outros tipos de problemas relacionados com questões legais e com o ambiente político.<sup>7</sup>

O número de combinações, envolvendo um ajustamento, através dos fluxos, é muito maior. O Quadro 1 pretende dar uma idéia dos dilemas com os quais um governo se defronta. Obviamente, as diversas alternativas não são excludentes entre si. Cada uma delas afeta um conjunto específico de agentes, cabendo aqui analisá-las uma a uma. O que se pretende é tão-somente explicar que uma magnitude global de redução do déficit é compatível com vários perfis de incidência dos cortes por setores.

---

6 É possível, em parte, alegar que haveria uma outra decisão a ser enfrentada — no caso do ajuste não ser feito — entre monetizar o déficit e colocar títulos. Isso, porém, está condicionado à aceitação dos mesmos por parte do público. É válido, nesse ponto, lembrar as palavras de Spaventa: "Confidence in the States's ability to service the debt must rest on the relief that fiscal policy will at some stage generate surpluses for this purpose, in more formal terms, on the belief that the government meets an intertemporal budget constraint". [Spaventa (1988, p. 16)]. Em outras palavras, a longo prazo, a viabilidade de evitar o ônus inflacionário do déficit, apenas através da colocação de títulos, desaparece.

Um caso típico, sempre lembrado, é o da Itália, que, no passado distante, adotou a *conversione forzosa*, transformando os títulos da dívida interna, com prazo de vencimento inferior a sete anos, em títulos de longo prazo, com juros fixos de 5% ao ano [Confalonier & Gatti (1986)].

## Quadro 1

### Alternativas de Ajuste Orçamentário



### III.3 - O Poder de Arbitragem Governamental como Determinante da Situação Fiscal

A possibilidade de resolver o problema fiscal por parte de um governo relaciona-se intrinsecamente com a capacidade política deste de comandar uma articulação de forças, capaz de impor ao país um projeto nacional. Conseqüentemente, para entender as razões da continuidade do desequilíbrio das finanças públicas, é preciso ir além dos estreitos limites da teoria econômica e penetrar no terreno da ciência política. Nesse sentido, pode-se dizer que os conflitos sociais são compatíveis com um controle rígido das finanças públicas, quando se verifica uma das três condições seguintes

- o grau de conflito social é baixo e há uma predisposição dos grupos a aceitarem medidas eventualmente indesejadas;
- o grau de conflitividade social é alto, mas um dos grupos é claramente hegemônico e tem força suficiente para impor aos outros — no Congresso ou à margem dele — o perfil orçamentário pretendido;
- o grau de conflitividade social é alto, mas, embora não exista um grupo socialmente dominante, uma coalizão de grupos ou um amplo entendimento nacional viabilizam a aprovação de um projeto orçamentário compatível com a estabilidade econômica.

O que foi dito não constitui um esquema rígido e é possível encontrar situações onde se combinam algumas das características acima citadas. O que é importante resgatar é que o estado das finanças de um governo não é uma mera questão econômica, mas depende, em boa medida, do poder político deste. Na ausência de condições políticas favoráveis, é natural que surja um desequilíbrio fiscal.

Pelo mesmo motivo, tendo como ponto de partida uma situação de

desequilíbrio agudo, a resolução do mesmo exige que se chegue antes a um desfecho para o problema político, o que, por vezes, é conseguido em 24 horas, quando um grupo ou aliança social e política impõe-se ao conjunto da sociedade por meio de uma intervenção *manu militari*. Nas outras vezes, porém, a passagem de uma situação de fragilidade política — no sentido de que não existe um grupo hegemônico — para outra, com um governo de poder efetivo, exige anos de amadurecimento e reflexões dos agentes econômicos, durante os quais as alianças são redefinidas e as posições vão sendo decantadas paulatinamente.

Sem a pretensão de estabelecer uma taxonomia definitiva sobre o tema, mas apenas com o intuito de fazer uma reflexão ordenada, é útil procurar apontar alguns dos "modelos" possíveis, através dos quais se pode sair de uma situação de desequilíbrio fiscal, associada a uma indefinição política.

Tais modelos seriam os seguintes:

- a) pacto de governabilidade entre os partidos majoritários;
- b) entendimento nacional;
- c) hegemonia imposta num contexto autoritário;
- d) hegemonia "clássica".

No caso do *pacto de governabilidade*, considerando a virtual impossibilidade de governar, contando com as oposições sistemáticas dos adversários, os partidos majoritários somam esforços no sentido de definir um projeto comum de governo, assegurando aprovação legislativa tranquila para as propostas oficiais e minimizando o risco de instabilidade. O exemplo típico deste caso é o acordo assinado em *Israel* entre o Likud e o Partido Trabalhista, e que deu origem ao sistema de rodízio de poder depois de anos de disputas.

O caso do *entendimento nacional* tende a ser decorrente de uma situação dramática, como uma guerra e/ou uma crise econômica de proporções muito agudas. Estabelece-se, então, o que, referindo-se à situação alemã do imediato pós-guerra, alguns autores qualificaram como "sentimento de estar no mesmo barco" [Kloten, Ketterer & Vollmer (1985)]. Isso reduz a predisposição de grupos individuais a fazerem oposição. A hiperinflação, de acordo com algumas interpretações, teria esse poder regenerativo, ao levar os agentes a convalidarem a adoção de medidas *saneadoras*. Ela constituiria uma espécie de catarse, que serviria para induzir os agentes a escaparem de uma situação-limite. Por esta característica, de certa forma, o caso da *Bolívia*, em 1985, poderia ser enquadrado nesta categoria.

A conquista do poder através de um golpe militar não é, por si mesma, condição suficiente para que se atinja uma situação de *hegemonia autoritária*. Para isso, é necessário que a nova situação política seja acompanhada por três condições: uma base de apoio sólida; a existência de um projeto nacional; e a participação de uma tecnocracia eficiente, que execute os passos detalhados da estratégia global, definida nas altas esferas do poder.

Na ausência desse elenco de pressupostos, o golpe tende, se não fracassar, pelo

menos a ver frustrados os objetivos que se encontrem além da mera conquista do poder. Os paradigmas de êxito, neste caso, são, entre outros, o Brasil dos anos 60 e o Chile pós-1973.

No modelo de *hegemonia clássica, à la Gramsci*, também a "virada" política ocorre em 24 horas. Ela é resultado, porém, de um processo de anos, nos quais um partido vai ganhando apoio e legitimidade na sociedade, até chegar ao governo pelo voto, com maioria absoluta. O melhor exemplo disso é o processo que se seguiu à redemocratização da Espanha e que culminou com a vitória do PSOE alguns anos depois. De fato, o passo fundamental para a fase de prosperidade espanhola nos anos 80 talvez não tenha sido o Pacto de Moncloa, de 1977, mas o posterior programa de austeridade dos socialistas. Moncloa teve uma importância crucial para a consolidação da democracia e a contenção da inflação, mas foi só sob a égide de um governo majoritário, que poderiam ter sido tomadas as medidas de redução do déficit público, implementadas a partir de 1982.<sup>8</sup>

Conforme já foi dito, o esboço de esquematização, acima desenvolvido, não é inflexível. Assim, há situações que são passíveis de ser enquadradas em mais de um caso. Da mesma forma, há outras que seria difícil classificar num desses "modelos", como por exemplo, o recente pacto mexicano contra a inflação. O propósito, de qualquer forma, não foi o de construir camisas-de-força teóricas para "encaixar" todos os casos nacionais, mas, tão-somente, dar uma idéia do entrelaçamento existente entre a solução do problema fiscal e a superação da indefinição política a este associada.

#### III.4 - O Impasse Distributivo como Limitador do Poder de Arbitragem Governamental

O problema principal para a resolução da crise fiscal é a definição de como deve ser distribuída a incidência do ajustamento.

Há uma vasta literatura, no debate sobre temas de finanças públicas, referente à existência de uma tendência "natural" ao aparecimento de déficit, numa sociedade com grupos sociais organizados. Isto tem a ver com a lógica do *free rider*, descrita por um autor nos seguintes termos. "*It is assumed that a group forms to provide... a good that is collective to potencial members, then the major*

---

É particularmente interessante o reconhecimento de um dos máximos gestores da economia na época de Suárez. O governo deste, segundo ele, seria "...fraco, fruto dos resultados eleitorais de março de 1979, que não definiram uma maioria parlamentar suficiente" [Fuentes Quitana (1989, p. 42)]. Depois de se referir a essa fase de "desacordo", Fuentes Quitana declara que "Os resultados... de 1982 encerraram essa etapa, abrindo a possibilidade de definir uma fase nova, contando com o poder político forte baseado na maioria absoluta alcançada pelo PSOE" (p. 45). Isso permitiu superar a ambigüidade presente desde a época dos acordos de Moncloa, quando "nenhuma ideologia contava com respostas e forças suficientes para impô-las ao resto da sociedade e superar a crise" (p. 35). A importância do depoimento é ressaltada pelo papel que coube desempenhar a Fuentes Quitana no governo Suárez, no exercício do cargo de ministro da área econômica.

*conceptual problem to the formation of such a group is that individuals can enjoy the benefits of group action without incurring the costs. By doing this, they free ride" (Booth, (1985, p. 253)).*

O "bem público", de que estamos tratando, é o equilíbrio orçamentário e a sua consequência derivada da estabilidade de preços. O custo, no caso, é a taxaço específica de cada agente.

Estando a favor da estabilidade de preços e, portanto, do ajustamento, os agentes, individualmente considerados, tendem a procurar evitar a incidência dos custos do ajuste sobre eles, pressionando o Executivo para "ficar de fora" desse esforço. Para entender a lógica desse comportamento, bem como as suas conseqüências, devemos adotar as seguintes hipóteses:

- a) a existência de um desequilíbrio orçamentário gera um ônus coletivo, representado pelo imposto inflacionário, que é compartilhado pelo conjunto da sociedade;
- b) esse desequilíbrio resulta de um somatório de *atos fiscais específicos*, entendido um "fato fiscal" como sendo a realização de uma despesa e/ou a concessão de uma isenção tributária que beneficia um agente particular dentro do setor público ou fora dele;
- c) o desequilíbrio poderia ser resolvido através da aprovação de fatos fiscais equilibradores como seriam a eliminação/redução de uma despesa e/ou a criação/aumento de um tributo, incidindo sobre um agente ou conjunto de agentes; e
- d) o desaparecimento do desequilíbrio implicaria, em conseqüência, acabar com o imposto inflacionário.

Os agentes, portanto, preferem uma combinação pela qual o imposto inflacionário desapareça, mas o benefício específico de cada agente permaneça. Tal postura representa a procura do que — na definição irônica de José Serra — seria *"uma espécie de ótimo paretiano: qualquer medida é boa se, e somente se, beneficia alguns setores da sociedade, sem trazer prejuízos a nenhum outro"* [Serra (1989, p. 104)]. O problema é que a proliferação de atitudes defensivas gera uma forma de falácia de composição, pois, se é possível eliminar o déficit, sem penalizar algum agente específico, é obviamente impossível obter esse resultado, preservando os benefícios de todos. Entretanto, os agentes, mesmo percebendo isso, tendem igualmente a pressionar no sentido de serem poupados do ajustamento.

De fato, a coexistência de um benefício específico expressivo com a pequena

9 A rigor, isso não é sempre verdadeiro. Na realidade, a distribuição do imposto inflacionário não é homogênea. A simplificação feita visa apenas a evitar complicações desnecessárias para o argumento.

parte que lhes cabe do imposto inflacionário, corresponde a uma estratégia de *second best*, do ponto de vista individual. Isto porque o benefício é maior do que a "aliquota" correspondente ao rateio do imposto inflacionário. Conseqüentemente, a vantagem, que adviria do fim deste, seria menor do que o prejuízo acarretado pelo cancelamento do benefício fiscal/tributário específico.<sup>10</sup>

Obviamente, estamos supondo, também, que existe alguma forma de racionamento no acesso aos "guichês" do Tesouro ou do Banco Central e que estes atendem apenas a alguns agentes, ficando outros de fora, enquanto o imposto inflacionário é rateado entre todos os agentes. Se aqueles guichês ficassem abertos para todos da mesma forma, ter-se-ia um "jogo de soma zero" e o benefício específico de cada agente seria igual à parte do imposto inflacionário que lhe caberia. A virtual paralisia fiscal, que resulta dessa situação, é explicada por Alesina com as seguintes palavras:

*"Distributive disputes over which taxes do increase — or which type of transfers to reduce — generate fiscal deadlocks which undermine the government's ability to increase explicit tax revenues. This situation occurs if each group has enough power to "block" explicit taxes on itself but not enough political influence to impose explicit taxes on others. In this case debt grows and the situation eventually resolves in an inflationary spiral because it forces the government to monetise"* [Alesina (1988, p. 35)].

Na realidade, o problema não se restringe ao fato de nenhum grupo ter força suficiente para obter uma taxaço explicita ou impor cortes aos outros, já que também não existem estímulos para que se atue desse modo: *"El grupo formula una demanda de fondos para si mismo, pero no actúa contra otros. Este supuesto... pretende reflejar la falta de incentivos de un grupo determinado para realizar unilateralmente actos de oposición a las concesiones que obtienen otros"* [Heymann, Navajas & Warnes (1988, p. 343)].

Curiosamente, esse tipo de interpretação é comum a escolas situadas no outro extremo da controvérsia teórica sobre a inflação.<sup>11</sup> É interessante citar Friedman a esse respeito: *"Supponiamo che mi si chieda di votare riguardo all'entrata in vigore di una sovvenzione all'industria calzaturera, o che debba votare indirettamente attraverso il mio deputato. Quanto denaro sarei disposto a spendere per informarmi adeguatamente su questo problema? Non piu di uno o due centesimi di dollaro. D'altra parte gli industriali della calzatura si trovano in una situazione ben diversa: i loro interessi si concentrano su questo problema... Vale per loro la pena spendere una grossa soma per far passare quel provvedimento"* [Friedman (1981, p. 61)].

O Executivo, portanto, seja através de Tesouro ou do Banco Central, acaba

---

10 Para uma discussão mais extensa do problema representado pelo fato do benefício do ajuste ser coletivo, em contraste com o caráter concentrado dos ônus, ver Brittan (1978).

11 O trabalho mencionado de Heymann, Navajas & Warnes foi elaborado no âmbito da CEPAL.

sofrendo a incidência de pressões localizadas poderosas no sentido de impedir cortes de gastos ou reduzir/evitar um aumento dos impostos, sem que, em contrapartida, surjam pressões equivalentes na direção contrária.

Essa é uma situação de *impasse*, que, no limite, corrói a capacidade de governabilidade do país. A *superação* disso, dentro dos limites do jogo democrático, está longe de constituir um desafio trivial e exige uma correta *percepção* do fundo político da questão, além de, muitas vezes, uma boa dose de paciência.

Uma saída legal é a criação de salvaguardas que impeçam que a natureza não-cooperativa dessa disputa se transforme numa solução socialmente indesejada, como é a continuidade do déficit. Um mecanismo típico disso poderia ser, por exemplo, a fixação de metas decrescentes de déficits, nos moldes da Lei Gramm-Rudmann dos EUA, obrigando a que cada gasto/isenção adicional tenha assegurada uma fonte correspondente de geração de receita direta ou indireta, através do corte de uma outra rubrica orçamentária.

Mesmo algo desse gênero, porém, fica condicionado à resolução da indefinição política, através de algum dos "modelos" de desfecho da crise antes explicitados. De fato, a base jurídica de uma organização social é o reflexo de uma certa correlação de forças existentes no seio de uma coletividade. Seria, portanto, provavelmente frustrante pretender impor a esta, através de tecnicismos legais, regras que não contem com o amparo, se não de toda, pelo menos de uma parte dessa coletividade que a legislação pretende regular.

## IV

### A PARALISIA FISCAL NO BRASIL E O AJUSTE DE 1990: AVALIAÇÃO E PERSPECTIVAS

#### IV.1 - A Paralisia Fiscal no Brasil

A dificuldade de obter um ajuste fiscal profundo e permanente no Brasil relaciona-se com alguns dos problemas até agora discutidos, mas é, no nosso caso, ainda maior. Isso porque, ao contrário de outras experiências nacionais bem-sucedidas de ajustes feitos com o objetivo de reduzir a inflação, o quadro político-partidário brasileiro não é muito propício ao entendimento. Em países como a Espanha do PSOE, o Israel do pacto Likud-Partido Trabalhista ou o México do PRI, o Poder Executivo contou, ao deflagrar o ajuste, com uma sólida maioria parlamentar, que aprovou e defendeu as medidas oficiais. No Brasil, ao contrário, o quadro partidário é muito pulverizado: nenhum partido chega a ter 25% dos votos da Câmara de Deputados; o maior partido individualmente considerado — o PMDB — é de oposição e os partidos que, teoricamente, formam a base parlamentar do governo — PRN, PFL e PDS — juntos, somam apenas 33% dos deputados (ver Tabela 3).

**Tabela 3****BRASIL - COMPOSIÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS  
ELEIÇÃO DE 1990**

Partido	Números de deputados	%
PMDB	109	21,7
PFL	82	16,3
PDT	46	9,1
PDS	42	8,3
PRN	41	8,2
PSDB	38	7,6
PTB	38	7,6
PT	35	7,0
Outros(a)	72	14,3
TOTAL	503	100,0

(a) PCdoB, PCB, PDC, PL, PMN, PRS, PSB, PSC, PSD, PST e PTR.

Adicionalmente, a composição do Parlamento apresenta uma série de distorções, relacionadas principalmente com o sistema de pisos e tetos para a representação dos diversos estados, derivada do *pacote de abril* de 1977 e mantida, com algumas modificações, pelo artigo 45 da Constituição de 1988 — ver Tabela 4. Esse sistema supervaloriza os estados menores e tira peso dos maiores, com a agravante de que é extremamente difícil de modificar. De fato, como pode ser visto na Tabela 5, a eventual adoção do princípio de "um eleitor, um voto" iria reduzir a representação de 20 dos 27 estados — incluindo o Distrito Federal — que são responsáveis por mais de 50% dos votos da Câmara de Deputados, o que confere aos seus parlamentares um óbvio poder de veto sobre as tentativas de mudar essa realidade.

O mais grave é que são justamente os estados menores, pobres e super-representados, os mais beneficiados por uma série de incentivos e transferências de recursos que deveriam ser revistos, no contexto de um ajuste fiscal severo. Neste ponto cumpre ressaltar que, além do conflito entre os agentes públicos e privados, inerente a qualquer ajuste fiscal, no Brasil há uma série de *conflitos intragovernamentais* que dificultam a adoção do mesmo e que foram acentuados por ocasião da Assembléia Constituinte de 1988, da qual resultou uma Carta Magna pródiga em transferir recursos da União para os estados e municípios, sem repassar, contudo, atribuições e responsabilidades na mesma proporção — algo que, inclusive, já vinha ocorrendo ao longo da década. Como pode ser visto na Tabela 6, enquanto, entre 1980 e 1990, a importância relativa da União na receita disponível total das três esferas de governo caiu 17%, no caso dos estados e municípios houve um aumento de 26 e 70%, respectivamente. Esse fenômeno do

incremento da receita dos estados e municípios, não acompanhado de um aumento dos encargos, induziu estes à criação de novas fontes de despesa, elevando potencialmente, na ausência de medidas compensatórias, o déficit do setor público consolidado e obrigando a União, para evitar uma piora da situação fiscal, a realizar cortes lineares e desorganizados em outros gastos — com consequências perversas sobre a eficiência média da despesa pública.

Em resumo, há vários anos que há no país uma situação de *bloqueio fiscal*, entendida como um contexto no qual:

- a) o governo não tem sustentação parlamentar para manter uma política de ajustamento até que esta dê frutos.<sup>12</sup>
- b) os grupos prejudicados pelo ajuste têm poder de veto sobre as iniciativas oficiais; e
- c) há uma grande dificuldade, da parte de setores expressivos da sociedade e do Congresso, em perceber os custos que representa para o país a não-adoção de medidas que impliquem um ajuste definitivo das contas públicas.

É interessante destacar que este último ponto suscita um paralelo com o problema típico das finanças públicas acerca do financiamento da produção de bens públicos. Um recente editorial da Carta de Conjuntura do IPEA — com o título *Estabilização Econômica: um bem público* — abordou corretamente esta questão: *É bastante comum observarem-se comportamentos do tipo "esse não é um problema nosso, já que não fomos nós que o criamos", imputando aos governos a responsabilidade total pelo processo inflacionário, porém resistindo a qualquer tentativa para superá-lo, que inclua custos a serem repartidos* [GAC (1991)].

---

12 Vale ressaltar que tanto na gestão Sarney como na atual, a base parlamentar do próprio governo tem se insurgido, em primeiro lugar, contra a política de austeridade oficial. À guisa de exemplo, cabe lembrar a frase exemplar do governador da Bahia, Antonio Carlos Magalhães - dono do comando da maioria dos votos da representação do seu estado no Congresso Nacional. Reclamando das promessas de verba não cumpridas, disse recentemente: "Não quero dinheiro no papel. O que eu quero é papel-moeda" [Gazeta Mercantil (07/06/91)]. Levando em consideração que ele foi um dos pilares da candidatura vitoriosa de Collor de Mello à Presidência da República, a frase simboliza, melhor que qualquer outra, as dificuldades políticas resultantes da implementação de uma estratégia de ajuste.

Tabela 4

**COMPOSIÇÃO DO ELEITORADO E DA REPRESENTAÇÃO  
PARLAMENTAR<sup>(a)</sup>**

Estado	Composição(%)	
	Eleitorado	Câmara(b)
<b>Norte</b>	4,8	11,3
Rondônia	0,7	1,6
Roraima	0,1	1,6
Amapá	0,1	1,6
Acre	0,2	1,6
Amazonas	1,0	1,6
Pará	2,7	3,4
<b>Nordeste</b>	26,2	30,1
Rio Grande do Norte	1,6	1,6
Bahia	7,2	7,8
Maranhão	2,6	3,6
Piauí	1,6	2,0
Ceará	4,0	4,4
Pernambuco	4,6	5,0
Paraíba	2,1	2,4
Alagoas	1,5	1,8
Sergipe	0,9	1,6
<b>Centro-Oeste</b>	6,8	9,7
Distrito Federal	1,0	1,6
Tocantins	0,6	1,6
Goiás	2,7	3,4
Mato Grosso	1,3	1,6
Mato Grosso do Sul	1,2	1,6
<b>Sudeste</b>	45,7	33,6
Espírito Santo	1,7	2,0
Rio de Janeiro	10,0	9,1
Minas Gerais	11,5	10,5
São Paulo	22,5	11,9
<b>Sul</b>	16,5	15,3
Paraná	6,2	6,0
Santa Catarina	3,3	3,2
Rio Grande do Sul	7,0	6,2
<b>TOTAL</b>	100,0	100,0

a) A composição do eleitorado é de 1989 e a da Câmara, da legislatura eleita em 1990.

b) Nº de deputados federais do estado/Total de deputados

Tabela 5

**REPRESENTAÇÃO DOS ESTADOS NA CÂMARA DE DEPUTADOS -  
COMPOSIÇÃO ATUAL E ALTERNATIVA**

Mudança na representação	Estados	Representação (nº de deputados)	
		Atual	Alternativa
<u>Redução da bancada</u>	Rondônia	8	3
	Roraima	8	0
	Amapá	8	1
	Acre	8	1
	Amazonas	8	5
	Pará	17	13
	Bahia	39	36
	Maranhão	18	13
	Piauí	10	8
	Ceará	22	21
	Pernambuco	23	25
	Paraíba	12	11
	Alagoas	9	7
	Sergipe	8	5
	Distrito Federal	8	5
	Tocantins	8	3
	Goiás	17	13
	Mato Grosso	8	6
Mato Grosso do Sul	8	6	
Espírito Santo	10	9	
Total(A)		259	189
<u>Aumento da bancada</u>	São Paulo	60	114
	Minas Gerais	53	58
	Rio de Janeiro	46	51
	Paraná	30	31
	Santa Catarina	16	17
	Rio Grande do Sul	31	35
	Total(B)	236	306
<u>Conservação da bancada</u>	Rio Grande do Norte	8	8
	Total(C)	8	8
Total	A + B + C	503	503

FONTE: Estudo de Alberto de Almeida [Jornal do Brasil(07 jul. 91)].

Tabela 6

## Composição da Receita Tributária Disponível\*

Ano	União (%)	Estados (%)	Municípios (%)	Total (%)
1980	69,2	22,2	8,6	100,0
1985	63,7	25,6	10,7	100,0
1986	61,1	27,1	11,8	100,0
1987	63,5	25,9	10,6	100,0
1988	62,9	26,3	10,8	100,0
1989	59,4	28,5	12,1	100,0
1990	57,5	27,9	14,6	100,0

\* Arrecadação própria mais/menos transferências constitucionais de receita recebidas/desembolsadas de/para outras esferas de governo.

FONTE: Afonso & Villela (1991), Tabela 3.

## IV.2 - O Ajuste de 1990 e as Perspectivas Atuais

Cabe, por último, analisar o que aconteceu com a situação fiscal no Brasil em 1990, embora o principal objetivo do texto não tenha sido este nem, muito menos, o de procurar encontrar razões para a persistência do fenômeno da alta inflação.

Apesar da drástica mudança do resultado fiscal global das contas públicas — que passaram de um déficit de 6,9% do PIB em 1989, para um superávit de 1,3% do PIB um ano depois —, os problemas associados ao bloqueio fiscal, tratado na seção (IV.1), continuam presentes e explicam o retorno à posição deficitária em 1991.

O ajuste realizado foi, sem dúvida, importante e boa parte dele deverá ser mantido ao longo do tempo. Entretanto, a parte restante do mesmo correspondeu a um caso típico de "repressão fiscal" [Brodersohn (1989)] e é, por isso, de caráter não duradouro, à medida que aumentou a "tensão fiscal" [Tanzi (1990)], isto é, a "...diferença que existe entre o déficit real medido... e o déficit básico ou núcleo que é o déficit corrigido por todos os efeitos transitórios, sejam estes ao lado da receita ou do lado do dispêndio" [Tanzi (1990, p. 357)].

Há três fatores básicos que deverão implicar no futuro, *ceteris paribus*, receitas menores e/ou gastos maiores, em relação aos fluxos observados em 1990:

- a) a não-repetição de taxações extraordinárias como o IOF de 1990;
- b) o retorno a uma situação normal de pagamento de taxas de juros reais positivas;
- c) o aumento do investimento público.

Em relação ao ponto *a*, a Tabela 7 mostra o comportamento excepcional da receita federal no primeiro semestre de 1990, devido a algumas medidas de caráter *once and for all* que acompanharam o Plano Collor I. Note-se que a receita de 1991, embora superior à dos anos anteriores a 1990, voltou a cair, sinal do caráter parcialmente provisório do ganho tributário obtido no ano passado.

**Tabela 7**  
**Receitas Federais (a)**  
**Em % do PIB**

Anos	Semestre		Ano
	I	II	
1988	8,4	10,0	9,6
1989	8,7	8,9	8,9
1990	16,0	10,8	12,3
1991	10,5		

(a) Exclui contribuições previdenciárias  
FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional.

No que tange ao ponto *b* acima citado, cabe destacar que, em 1990, o fluxo de dispêndio com juros reais que entra no cômputo das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP), conceito operacional, foi *negativo* no que se refere à dívida interna mobiliária federal em poder do público — quase toda ela bloqueada em 15/03. Isto porque a inflação efetiva ultrapassou a remuneração nominal dos títulos, dada pelo rendimento do *overnight* (LFT) até 19/03 e pela correção dos cruzados novos retidos, incluindo os juros de 0,5% ao mês, a partir de então. Isso é mostrado na Tabela 8, onde a inflação "efetiva" ou "ponta a ponta", entendida como a taxa de variação dos preços entre o começo e o fim do mês, foi definida como sendo a taxa do IPC (t + 1) do IBGE. Ora, é evidente que, em condições normais, isso não deverá voltar a ocorrer e os juros da dívida interna entrarão nas contas públicas, *umentando* o fluxo de despesas ao invés de reduzi-lo, como ocorreu em 1990.

**Tabela 8****Comparação entre a Inflação Efetiva e a Remuneração da Dívida Interna  
Em %**

Mês 1990	IPC (t + 1)	Over + Fator remuneração dos NCZ\$
Janeiro	72,78	67,60
Fevereiro	84,32	82,04
Março	44,80	31,77
Abril	7,87	0,50
Mai	9,55	5,91
Junho	12,92	10,16
Julho	12,03	11,34
Agosto	12,76	11,13
Setembro	14,20	13,41
Outubro	15,58	14,28
Novembro	18,30	17,22
Dezembro	19,91	19,99
Acumulado	1355,45	963,25

FONTE: IBGE, Banco Central

Por último, a necessidade de aumento dos níveis de investimento público no futuro, à qual nos referimos em c, pode ser compreendida com base na Tabela 9. Em que pese a circunstância de que no começo dos anos 80 havia uma concentração de investimentos das empresas estatais, feitos simultaneamente — Itaipu, ampliação de produção da Petrobrás, plano da Siderbrás, etc. —, o que não deverá se repetir, a queda do investimento público, ao longo dos anos 80, da ordem de 4% do PIB, é algo que terá que sofrer uma reversão, mesmo que parcial, num processo de retomada do crescimento e ainda que parte desse esforço venha a incidir agora sobre o setor privado, devido ao programa de desestatização.

Tabela 9

## Investimento Público/PIB (%)

Ano	Invest.público-Governo (Contas Nacionais)	Empresas Estatais	Total
1980	3,2	6,2	9,4
1981	3,2	6,6	9,8
1982	2,9	6,0	8,9
1983	2,3	4,7	7,0
1984	2,5	4,4	6,9
1985	3,0	4,1	7,1
1986	4,1	3,8	7,9
1987	3,5	3,7	7,2
1988	3,2	3,0	6,2
1989	2,7	2,4	5,1
1990	3,5	1,7	5,2

ORÇ.: Os dados figuram a preços constantes de 1990. Para o deflacionamento das duas séries de investimento, foi utilizado o deflator específico da formação bruta de capital das Contas Nacionais, da série revista em julho/1991. Os resultados assim obtidos, a preços constantes de 1980, foram então corrigidos pela mudança de preços relativos, ocorrida entre 1980 e 1990.

FONTE: IBGE, SEST, Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.

Em resumo, em 1991, o país terá voltado a apresentar um déficit fiscal consolidado da ordem de 2% do PIB, com a agravante de que no futuro o investimento público deverá ser 2 ou 3% superior ao nível atual, para que a economia possa voltar a crescer a um ritmo sustentado e satisfatório, o que aumenta a necessidade de incrementar a receita do setor público e/ou reduzir os seus gastos correntes.

Neste ponto é útil retornar à seção III.3, em que foram relacionados os diferentes "modelos" de desfecho de crises nacionais associadas a situações de grave desequilíbrio fiscal, para que se possa vislumbrar as perspectivas do Brasil para os próximos anos.

A razão básica para continuidade dessa situação de desequilíbrio é que a vantagem que os beneficiários de favorecimentos fiscais recebem, como resultado da não-realização de um ajuste, é maior que o custo da parcela que lhes cabe do imposto inflacionário. Enquanto a equação fiscal desses grupos estiver nesses termos, eles continuarão resistindo ao ajuste, paralisando a ação do Executivo. As possibilidades de superação desse *impasse* através de um entendimento residem, paradoxalmente, no agravamento da crise, ocasião em que a dimensão da taxa inflacionária ou, até mesmo, a amplitude da desorganização da produção, resultantes de uma inflação muito elevada, podem induzir alguns desses grupos a

aceitar a incidência de perdas fiscais, às quais até agora se opuseram com sucesso. Se assim for, a piora do quadro econômico vigente na atualidade — setembro de 1991 —, embora certamente indesejável a curto prazo, poderá, em compensação, criar as condições para alargar o apoio a uma estratégia de ajuste *definitivo* entre os diversos grupos políticos e sociais, favorecendo, com isso, as chances de êxito de um eventual programa de estabilização para 1992 ou 1993.

## BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, J.R. & VILLELA, R. Estimativa da carga tributária no Brasil em 1990 e sua evolução nas duas últimas décadas. *Boletim Conjuntural*, IPEA, nº 13, abril 1991.
- ALESINA, A. The end of large public debts. In Giavazzi, F. & Spaventa, L., *High public debt: the Italian experience*, Cambridge University Press, 1988.
- ALESINA, A. & ROSENTHAL, H. *Partisan cycles in congressional elections and the macroeconomy*. National Bureau of Economy Research, Working Paper nº 2706, September 1988.
- ANDERSON, M. Power and inflation. In Hirsch, F. & Goldthorpe, J. (ed.), *The political economy of inflation*, Martin Robertson, 1978.
- BARBOSA, F.H. Inflação, indexação e orçamento do governo *Revista Brasileira de Economia*, vol. 41, nº 3, julho/setembro 1987.
- BOOTH, A. The free rider problem and a social custom model of trade union membership *Quarterly Journal of Economics*, 100 (1), February 1985.
- BRITTAN, S. Inflation and democracy. In Hirsch, F. & Goldthorpe, J. (ed), *The political economy of inflation*, Martin Robertson, 1978
- BRODERSON, N. Crisis estructural del sector público, déficit fiscal potencial y déficit reprimido: el caso argentino. Trabalho apresentado no *Seminário Internacional Sobre a Reconstrução Econômica da América Latina*, EPGE/FGV, Agosto 1989.
- CONFALONIER, A. & GATTI, E. *La política del debito publico in Italia 1919-1943*, Cariglio-Laterza, Bari, 1986.
- DE VITI DE MARCO, A. *Principi di economia fidanziaria*, Einaudi-Torino, 1953
- ELLIS, A. & KUMAR, K. *Dilemas of liberal democracies*. Travistock Publications, London, 1983.
- FRIEDMAN, M. *Per il libero mercato*. Sagarco Edizioni, Milano, Italia, 1981.
- FUENTES QUITANA, E. Os pactos de Moncloa e a democracia espanhola. In Dupas, G., *A transição que deu certo*, Trajetória Cultural, São Paulo, 1989.

- GOLDTHORPE, J. The current inflation: towards a sociological account. In Hirsch, F. & Goldthorpe, J.(ed.), *The political economy of inflation*, Martin Robertson, Oxford, 1978.
- Grupo de Acompanhamento Conjuntural - GAC. Estabilização econômica: um bem pública *Carta de Conjuntura*, IPEA, nº 26, agosto 1991.
- HEYMANN, D., NAVAJAS, F. & WARNES, I. Conflicto distributivo y déficit fiscal: algunos juegos inflacionarios. *Anais do XVI Encontro da ANPEC*, Belo Horizonte, 1988
- HIRSCH, F. *Social limits to growth*. Routledge & Kegan, Paul, London, 1987.
- HIRSCHMAN, A. Reflexions on the Latin American experience. In Lindberg, L. & Maier, C., *The politics of inflation and economic stagnation*. The Brookings Institution, Washington, 1985.
- KEYNES, D.M. A Tract on monetary reform. In *The collected writings of John Maynard Keynes*. Vol. IV, Macmillan, London, 1923.
- KLOTEN, N., KETTERER, K. & VOLMER, R. West Germany's stabilization performance. In Lindenbergl, L. & Maier, C., *The politics of inflation and economic stagnation*, The Brookings Institution, Washington, 1985.
- NELL, E. On the conception of the State in macroeconomic theory. *Social Research*, vol. 50, nº 2, Summer 1983.
- NORDHAUS. The political business cycles. *Review of Economic Studies*, 42, 1975.
- SERRA J. A Constituição e o gasto público. *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 2, junho 1989.
- SPAVENTA, L. The growth of public debt: sustainability, fiscal rules, and monetary rules, *IMF Staff Papers*, vol. 34, nº 2, June 1987.
- SPAVENTA, L. Is there a public debt problem in Italy? In Giavezzi, F. & Spaventa, L., *Hight public debt: the Italian experience*, Cambridge University Press, 1988.
- TANZI, V. Política fiscal e reestruturação econômica na América Latina. *Revista Brasileira de Economia*, vol. 44, nº 3, julho/setembro, 1990.

