

Reforma fiscal e estabilização: a experiência brasileira *

Fernando de Holanda Barbosa**

Antônio Salazar Pessoa Brandão**

Clovis de Faro**

1. Introdução; 2. Reforma fiscal e estabilização em países com altas taxas de inflação; 3. Reforma fiscal e estabilização nos anos 60; 4. Estabilização sem reforma fiscal: o reino mágico dos heterodoxos; 5. Reforma fiscal sem estabilização: a nova Constituição; 6. Conclusões.

1. Introdução

Este trabalho tem como objetivo analisar as experiências de reformas fiscais e políticas de estabilização na economia brasileira no período pós-guerra. Duas reformas fiscais importantes foram feitas no Brasil neste período. A primeira fazia parte do Programa de Estabilização do Governo Castello Branco (Paeg, 1964-67), que inicia o regime militar autoritário. A segunda reforma fiscal foi promulgada recentemente com a Constituição de 1988, um símbolo da nova era democrática.

Na rica tradição inflacionária brasileira, o que não faltam são planos de estabilização, para todos os gostos e com diferentes rótulos. Com exceção do Paeg, todos os programas de combate à inflação fracassaram, e o imposto inflacionário continua sendo até hoje uma das principais fontes de recursos para o Governo. Embora uma reforma fiscal não se constitua num plano de estabilização, um plano de estabilização pode ser visto como uma reforma fiscal, pois ele na verdade consiste, em geral, na substituição do imposto inflacionário por outros tipos de impostos.

Este trabalho está organizado do seguinte modo: a seção 2 apresenta um modelo bastante simples de economias sujeitas a elevadas taxas de inflação, mas que ao captar alguns fatos estilizados das mesmas revela a instabilidade do regime de política monetário-fiscal que elas costumam adotar; a seção 3 cuida de analisar a reforma fiscal e o programa de estabilização do Paeg; a seção 4 descreve a experiência heterodoxa recente, quando se procura combater a inflação sem o auxílio de uma reforma fiscal, ou mesmo de políticas fiscais coerentes e consistentes para reduzir o

* Os autores agradecem os comentários de Donald V. Coes e Arnold Harberger a uma versão preliminar.

** Da Escola de Pós-Graduação em Economia, Fundação Getúlio Vargas.

déficit público: a seção 5 analisa a reforma fiscal da Constituição de 1988 e suas implicações para o fenómeno inflacionário no Brasil; e a última seção sumaria as nossas conclusões e tece algumas considerações sobre as perspectivas da economia brasileira para a década de 90.

2. Reforma fiscal e estabilização em países com altas taxas de inflação

O déficit primário do Governo ($G-T$) mais o pagamento de juros da dívida interna (iB) e dos juros da dívida externa (i^*ED) são financiados através do aumento do crédito do Banco Central ao Tesouro Nacional (dC/dt), da dívida pública interna (dB/dt) e da dívida externa ($E dD/dt$), de acordo com a seguinte restrição:

$$G - T + i B + i^* EK = \frac{dC}{dt} + \frac{dB}{dt} + E \frac{dK}{dt} \quad (1)$$

onde i é a taxa de juros nominal doméstica, i^* é a taxa de juros nominal externa, E é a taxa de câmbio, B é o estoque da dívida pública interna, K é o estoque da dívida externa, C é o total do crédito do Banco Central para o Tesouro Nacional, e o símbolo $dZ/dt=Z$ é a derivada da variável Z com relação ao tempo.¹

No balancete simplificado do Banco Central, a expansão de base monetária (H) é igual à soma do acréscimo do crédito ao Tesouro Nacional mais a variação das reservas externas, avaliada em moeda doméstica. Isto é:

$$\frac{dH}{dt} = \frac{dC}{dt} + E \frac{dR}{dt} \quad (2)$$

A variação de reservas externas, no balanço de pagamentos simplificado, é igual ao total da receita de divisas estrangeiras com as exportações (X) e com o aumento do endividamento externo (dK/dt), menos o total da despesa em moeda estrangeira com as importações (M) e com o serviço da dívida externa (i^*D). Em símbolos:

$$\frac{dR}{dt} = X - M + \frac{dK}{dt} - i^*K \quad (3)$$

A consolidação destas três identidades mostra que o déficit primário do Governo, o serviço de dívida externa e o saldo da balança de bens e ser-

¹ Estamos admitindo, por simplicidade, que toda a dívida externa pertence ao setor público.

viços não-fatores são financiados através da expansão da base monetária e da dívida pública interna:

$$G - T + i B + E (X-M) \equiv \frac{dH}{dt} + \frac{dB}{dt}$$

Dividindo-se ambos os lados desta expressão pelo produto nominal (P_y) da economia podemos escrever que:

$$\delta + i b + e x(e) = \frac{1}{P_y} \left(\frac{dH}{dt} + \frac{dB}{dt} \right) \quad (4)$$

onde δ é o déficit primário do Governo como proporção do produto, b é a relação entre a dívida pública interna e o produto, $e = EP^*/P$ é a taxa de câmbio real, e supomos que as exportações líquidas de bens e serviços não-fatores, como proporção do PIB, são uma função não-decrescente da taxa de câmbio real.²

Definindo-se por $h = H/P_y$ a relação entre a base monetária e o produto nominal, segue-se que:

$$\frac{dh}{dt} = \frac{1}{P_y} \frac{dH}{dt} - hn - h\pi \quad (5)$$

onde n é a taxa de crescimento do produto real e π é a taxa de inflação. É fácil verificar-se, também, que:

$$\frac{db}{dt} = \frac{1}{P_y} \frac{dB}{dt} - bn - b\pi \quad (6)$$

Substituindo-se (5) e (6) em (4), obtém-se, depois de algumas simplificações algébricas:

$$\delta + (i - \pi - n)b + e x(e) = \frac{db}{dt} + \frac{dh}{dt} + hn + h\pi$$

Admitiremos agora que o Governo financia uma proporção Θ ($0 \leq \Theta \leq 1$) do 'déficit total' através da expansão da dívida pública e uma proporção $(1-\Theta)$ através do crescimento da base monetária, ou seja:

$$\frac{db}{dt} = \Theta [\delta + (i - \pi - n)b + e x(e)] \quad (7)$$

e:

$$\frac{dh}{dt} + hn + h\pi = (1-\Theta) [\delta + (i - \pi - n)b + e x(e)] \quad (8)$$

² P^* denota o nível internacional de preços.

Um fato estilizado dos anos 80 é que o Governo brasileiro tem fixado sistematicamente metas de política fiscal em termos do déficit operacional do setor público. Nesse modelo simplificado isto equivale a fazer mudanças no déficit primário, através de sucessivos pacotes fiscais. Introduziremos, então, a hipótese de que o parâmetro Δ definido por

$$\Delta = \delta + (i - \pi)b + (i^* + \frac{\dot{E}}{E} - \pi)k$$

é constante, onde k é a relação entre a dívida externa em moeda doméstica e o produto nominal ($k = EK/Py$). Pode-se demonstrar que:³

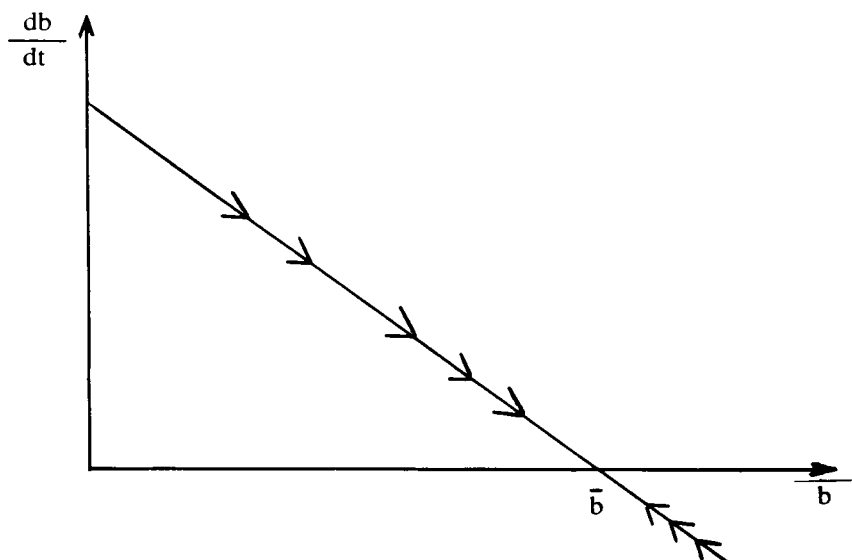
$$\Delta - nb - nk = \delta + (i - \pi - n)b + e x(e)$$

Logo:

$$\frac{db}{dt} = \theta (\Delta - nk) - \theta nb \quad (9)$$

O diagrama de fases da figura 1 mostra que a dívida pública interna cresce continuamente quando ela inicia sua trajetória a partir de valores baixos. Todavia, ela converge para um valor \bar{b} que depende do déficit operacional, da transferência de recursos para o exterior e da taxa de crescimento do produto real da economia.

Figura 1
Diagrama de fases: dívida pública interna



³ Para obter-se esta expressão adotamos as hipóteses simplificadoras de que a variação de reservas internacionais é nula e de que a dívida externa como proporção do produto não se altera.

Debaixo das hipóteses feitas até aqui, conclui-se, portanto, que o tipo de política econômica que estamos descrevendo não conduz a um processo instável de crescimento da dívida pública interna.

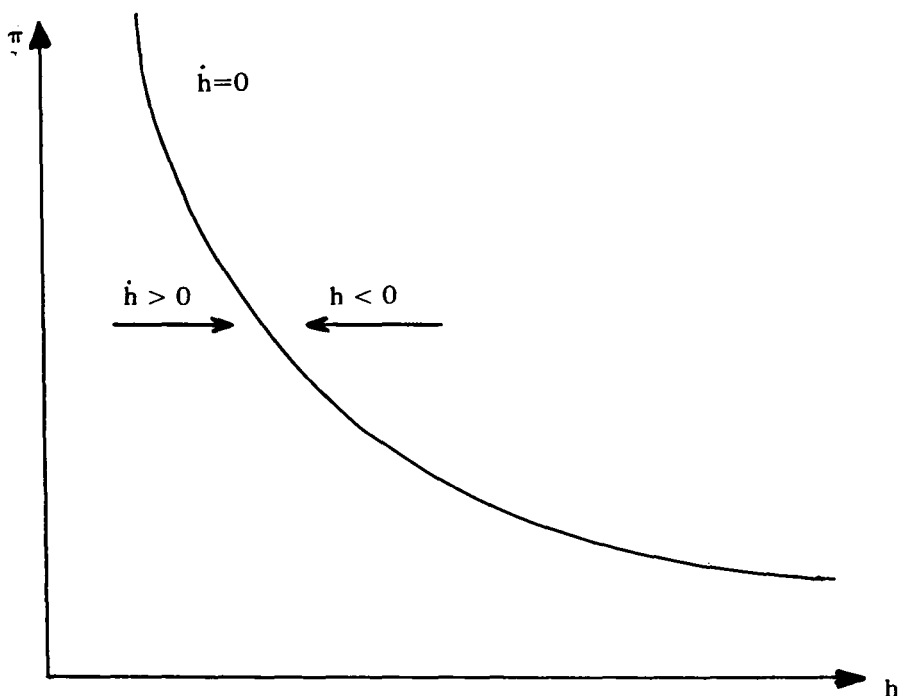
Examinemos agora o que acontece com a taxa de inflação neste tipo de regime de políticas monetária e fiscal. A equação (8) pode ser reescrita do seguinte modo:

$$\frac{dh}{dt} + h(\pi + \theta n) = (1-\theta)[\Delta - n\omega - nk] \quad (10)$$

onde $\omega = b+h$. A figura 2 mostra os valores de π e h para os quais

$\frac{dh}{dt} = \dot{h}=0$, bem como as combinações de π e h para os quais $\dot{h} > 0$ e $\dot{h} < 0$.

Figura 2
Diagrama de fases: base monetária

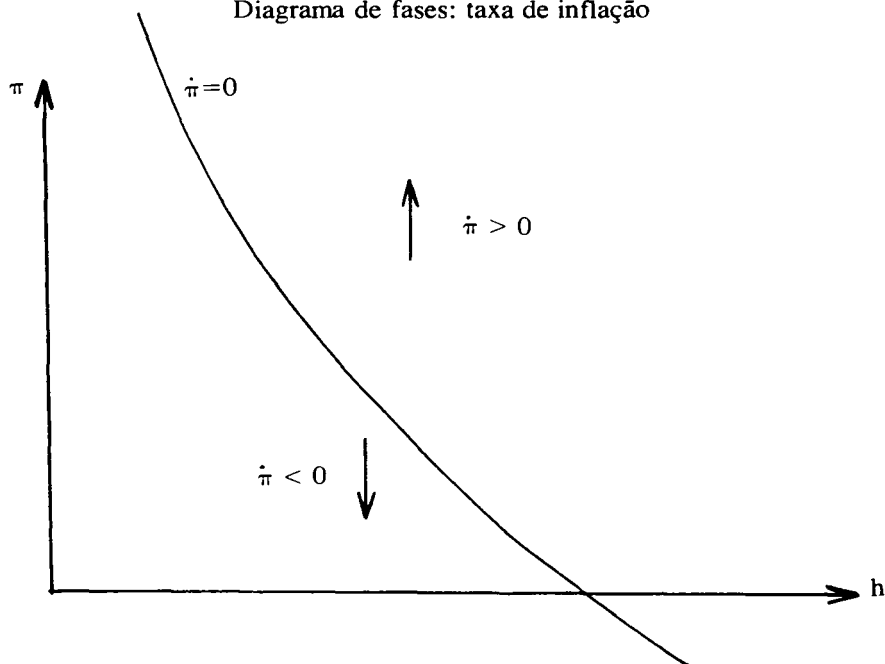


Este modelo, para ser fechado, necessita de uma outra equação que relacione as variáveis π e h . Admita-se que ela seja a seguinte:

$$\frac{d\pi}{dt} = \beta \log h + \gamma \pi \quad (11)$$

onde β e γ são parâmetros positivos. A aceleração da inflação depende da base monetária e da taxa de inflação. Esta equação pode ser interpretada como uma resultante da combinação das curvas IS e LM e de Phillips. A curva de Phillips neste modelo supõe a existência de inércia nos contratos de trabalho, enquanto na curva IS admite-se que a taxa de juros real esperada é igual à taxa efetivamente observada. A figura 3 mostra a combinação de valores de π e h para os quais $\dot{\pi}=0$, bem como aqueles valores destas variáveis em que $\dot{\pi}>0$ e $\dot{\pi}<0$.

Figura 3
Diagrama de fases: taxa de inflação

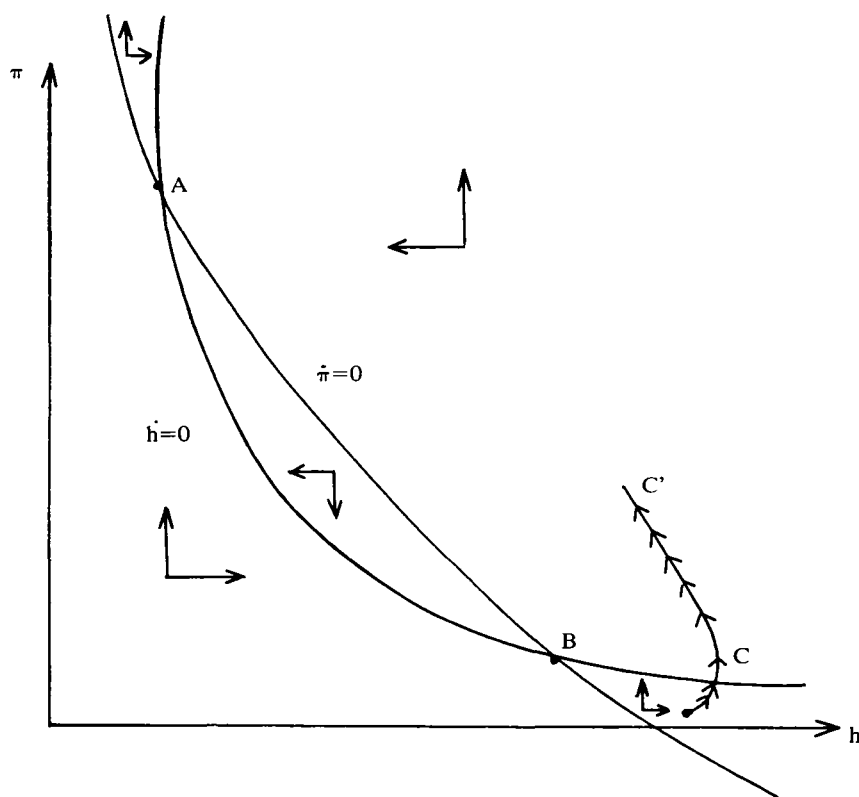


As equações (10) e (11) formam um sistema de equações diferenciais e o diagrama de fases da figura 4 mostra que pode haver dois pontos de equilíbrio. O ponto A, de elevada taxa de inflação, é um ponto de sela. O ponto B, de baixa taxa de inflação, tanto pode ser localmente estável como instável, dependendo dos parâmetros do modelo.

Esse modelo é consistente com o fato, observado em vários países, da inexistência de uma correlação estreita entre déficit público e taxa de inflação. Com efeito, suponhamos que a economia esteja em equilíbrio no ponto B e que um choque, do tipo heterodoxo, por exemplo, reduza momentaneamente a taxa de inflação e aumente a liquidez real do sistema (ponto C da figura 4). A trajetória da economia ($C C'$) nestas circunstân-

cias pode eventualmente levar a uma hiperinflação se nenhuma medida for tomada para interromper o processo. Outros exemplos de choques, como mudança do câmbio real provocada pela crise da dívida externa ou aumento do déficit primário do Governo, podem levar a uma situação de desequilíbrio e provocar o fenômeno da hiperinflação.

Figura 4
Diagrama de fases: a dinâmica da economia



Uma economia com o tipo de regime das políticas monetária e fiscal descrito pelo modelo representado no diagrama de fases da figura 4 é instável, pois qualquer choque pode, de repente, detonar uma hiperinflação, definida como um processo em que a taxa de inflação cresce indefinidamente, com o decorrer do tempo ($\lim_{t \rightarrow \infty} \pi = \infty$). Este modelo simplificado, com a necessária mudança de parâmetros, provê uma estrutura teórica que ajuda a compreensão das origens e conseqüências das altas taxas de inflação na América Latina, no período pós-guerra. A reforma fiscal consiste, então, num instrumento capaz de dismantelar o regime das políticas

monetária e fiscal, criando espaço para que se possa fazer uma política monetária ativa, que não tenha compromisso com o financiamento do déficit do setor público.

3. Reforma fiscal e estabilização nos anos 60

No início da década de 60 a inflação brasileira era ascendente e várias tentativas de estabilização foram feitas sem sucesso. O Programa de Estabilização do Governo Castello Branco, posto em prática no período 1964-67, certamente teve êxito em reduzir a taxa de inflação, como mostra a figura 5. A inflação desceu do patamar dos 90% ao ano, em 1964, para a casa dos 20% ao ano no final de 1967. Este plano – que seria considerado no hemisfério norte um plano heterodoxo, enquanto no Brasil muitos economistas o consideraram ortodoxo – combateu a inflação através da combinação de uma política fiscal austera e de uma política de rendas que envolvia o controle de salários e de preços. A política fiscal austera permitiu que o Governo pudesse ter uma política monetária ativa, consistente com taxas baixas de inflação, liberando o Banco Central de ter que fornecer recursos para cobrir o déficit do Governo.

Alguns economistas que analisaram este Plano de Estabilização (ver, por exemplo, Lara Resende, 1982) atribuíram a queda da taxa de inflação, a partir de 1965, à política salarial do Paeg. Esta política reajustava os salários de sorte a preservar o salário médio real do trabalhador, em função da inflação prevista pelo Governo. Como esta previsão foi sempre subestimada, na prática aconteceu uma forte queda dos salários reais no período.

As figuras 5 e 6 mostram que, aparentemente, este argumento pode ser baseado no fato de que a queda da taxa de crescimento dos meios de pagamentos (M1) ocorreu após o declínio na taxa de inflação, e não antes, como seria de se esperar numa política puramente ortodoxa, em que se controla em primeiro lugar a moeda e os preços respondem com alguma defasagem à mudança de política monetária.

Poder-se-ia argumentar que este fenômeno também seria consistente com a hipótese de expectativas racionais, de reversão das expectativas inflacionárias em face do ajuste fiscal. Todavia, qualquer leitura dos jornais da época mostra que a equipe econômica do Paeg levou bastante tempo para adquirir a necessária credibilidade por parte da sociedade brasileira. Portanto, a hipótese de expectativas racionais, embora plausível, é pouco factível.

A política salarial foi, sem dúvida, um instrumento importante para quebrar a inércia do processo inflacionário. Mas concluir-se daí que o componente ortodoxo do Paeg teria sido completamente desnecessário nos parece completamente desprovido de sentido. Com efeito, a tabela 1 mostra o crescimento do imposto inflacionário no período 1960-64, que chegou a atingir 5,23% do PIB em 1964, enquanto as cargas tributárias bruta e líquida decresciam. A situação fiscal do Estado naquela época também pode ser avaliada pela poupança em conta-corrente do Governo,

Figura 5
A inflação nos anos 60
 IGP-DI
 Variação em 12 meses

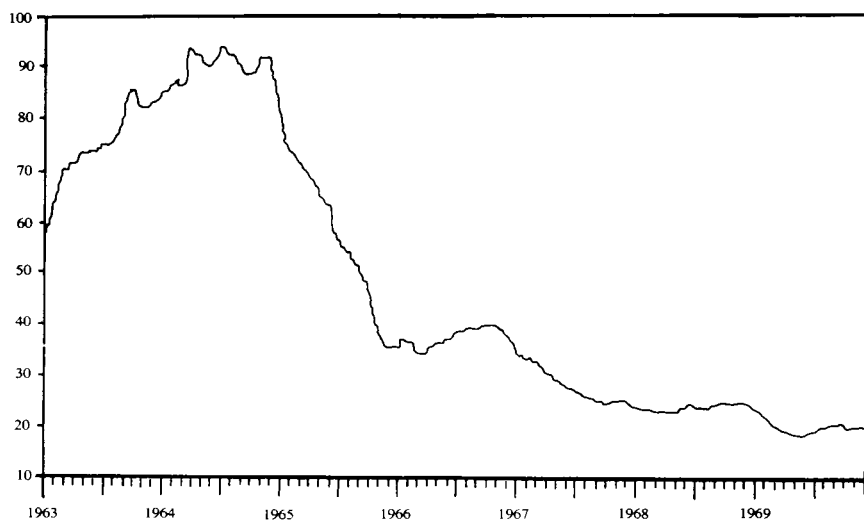
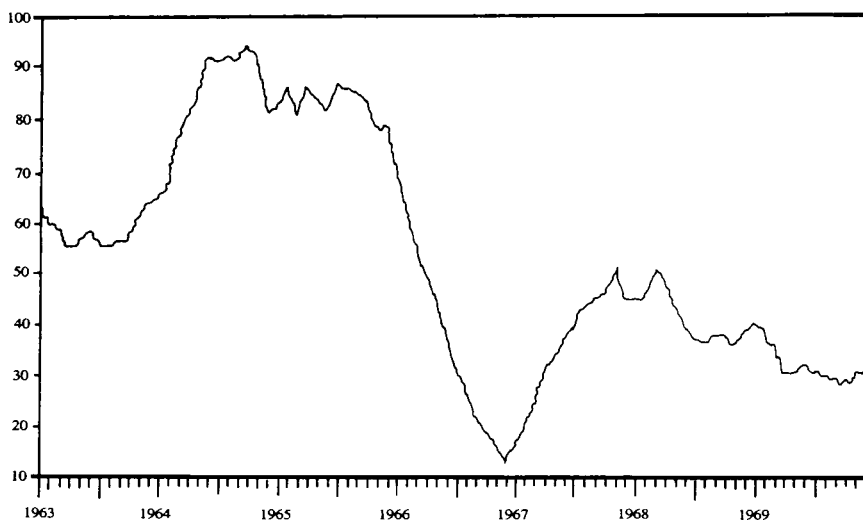


Figura 6
A política monetária nos anos 60
 Meios de pagamento
 Variação em 12 meses



que se tornou negativa em alguns anos do início da década de 60, quando o Governo chegou a gastar, em despesas de consumo, mais do que arrecadava em tributos.

Tabela 1
Alguns indicadores de política fiscal
nos anos 60
(% do PIB)

Ano	Carga tributária		Imposto inflacionário (3)	Carga tributária bruta total (4) = (1) + (3)	Poupança em conta-corrente do Governo (5)
	Bruta (1)	Líquida (2)			
1960	17,42	12,90	2,34	19,76	4,72
1961	16,38	11,02	3,54	19,92	1,35
1962	15,76	9,90	3,76	19,30	-0,25
1963	16,05	10,52	5,04	21,04	0,31
1964	17,01	11,42	5,23	22,24	-0,19
1965	19,71	13,19	2,50	22,21	1,90
1966	22,13	15,88	2,74	24,87	5,02
1967	21,62	14,40	1,85	23,47	2,20
1968	24,30	16,38	1,85	26,15	4,86
1969	25,91	17,41	1,44	27,35	6,04

Fonte: Fundação IBGE e Cysne (1989).

O Programa de Estabilização do Governo Castello Branco executou uma reforma fiscal em duas etapas, para sanear as finanças públicas. Na primeira etapa, promoveu, nos anos de 1965 e 1966, um aumento de carga tributária através dos seguintes instrumentos: a) aumento das alíquotas do imposto de consumo; b) reformulação do imposto de renda, com aumento da base e ampliação do sistema de desconto na fonte; c) penalização dos contribuintes que deixassem de pagar em dia suas obrigações fiscais, com a cobrança do imposto em atraso com correção monetária, além das multas devidas. O resultado concreto desta primeira etapa da reforma fiscal foi um aumento da carga tributária bruta para 17,01% em 1964, 19,71% em 1965 e 22,13% em 1966; ao mesmo tempo, o imposto inflacionário declinava de 5,23% em 1964 para 2,74% em 1966.

A segunda etapa da reforma fiscal consistiu numa mudança completa do sistema tributário nacional herdado da Constituição de 1946 e da Emenda Constitucional nº 5 de 1961. O quadro 1 descreve os impostos existentes na economia brasileira, nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), antes e depois da reforma aprovada pela Emenda Constitucional nº 18 de 1965, para vigorar a partir de 1º de janeiro de 1967.

Quadro 1 Sistema Tributário Nacional

Constituição de 1946 e Emenda Constitucional nº 5 de 1961	Emenda Constitucional nº 18 de 1965 (vigência a partir de janeiro de 1967)	Constituição de 1988 (vigência a partir de março de 1989)
<i>1. Federais</i>	<i>1. Federais</i>	<i>1. Federais</i>
1.1 Imposto de importação	1.1 Imposto de importação	1.1 Imposto de importação
1.2 Imposto de consumo	1.2 Imposto sobre produtos industrializados	1.2 Imposto sobre produtos industrializados
1.3 Impostos únicos	1.3 Impostos únicos	-
1.4 Imposto de renda	1.4 Imposto de renda	1.3 Imposto de renda
1.5 Imposto sobre transferência de fundos para o exterior	-	-
1.6 Imposto sobre negócios de sua economia	-	-
1.7 Impostos extraordinários	1.5 Impostos extraordinários	1.4 Impostos extraordinários
1.8 Impostos especiais	1.6 Imposto sobre exportação	1.5 Imposto sobre exportação
	1.7 Imposto sobre transportes e comunicações	-
	1.8 Imposto sobre operações financeiras	1.6 Imposto sobre operações financeiras
	1.9 Imposto territorial rural	1.7 Imposto territorial rural
		1.8 Imposto sobre patrimônio
<i>2. Estaduais</i>	<i>2. Estaduais</i>	<i>2. Estaduais</i>
2.1 Imposto sobre vendas e consignações	2.1 Imposto sobre circulação de mercadorias	2.1 Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços
2.2 Imposto sobre transmissão causa-mortis	2.2 Imposto de transmissão de bens intervivos e causa-mortis	2.2 Imposto de transmissão causa-mortis e doação
2.3 Imposto sobre exportação	-	-
2.4 Imposto sobre atos regulados por Lei Estadual	-	-
2.5 Impostos especiais	-	-
		2.3 Imposto sobre propriedade de veículos automotores
		2.4 Adicional de imposto de renda sobre rendas de capital
<i>3. Municipais</i>	<i>3. Municipais</i>	<i>3. Municipais</i>
3.1 Imposto territorial rural	-	-
3.2 Imposto de transmissão intervivos	3.1 Imposto predial e territorial urbano	3.1 Imposto de transmissão intervivos
3.3 Imposto predial e territorial urbano	3.2 Imposto sobre serviços	3.2 Imposto predial e territorial urbano
3.4 Imposto de indústria e profissões	-	3.3 Imposto sobre serviços
3.5 Imposto de licença	-	-
3.6 Imposto sobre diversões públicas	-	-
3.7 Imposto sobre atos de sua economia	-	3.4 Imposto de vendas a varejo de combustíveis

A segunda etapa da reforma fiscal foi elaborada de sorte a satisfazer a uma restrição e de modo a atingir um objetivo fundamental. A restrição era de que a mudança do sistema tributário não reduzisse a carga tributária. Apesar do seu pequeno decréscimo em 1967, fato natural no ano de implantação do novo sistema, nos dois anos subseqüentes (1968 e 1969) a carga tributária aumentou e manteve-se num patamar próximo dos 25%, em grande parte da década de 70. O objetivo fundamental da reorganização do sistema tributário era criar uma base tributária sólida e moderna para enfrentar os problemas do crescimento econômico. A modernização

Quadro 2
Quotas dos fundos de participação

Documento legal	Anos	Fundos de participação			Total
		Estados	Municípios	Especial	
Constituição de 18.9.46	1947-61	-	10 ^a	-	10 ^a
Emenda Constitucional nº 5, de 2.11.61	1962-66	-	15(10) ^b	-	15(10) ^b
Emenda Constitucional nº 18, de 1.12.65	1967-70	10	10	2	22
Constituição de 17.10.69	1971-75	5	5	2	12
Emenda Constitucional nº 5, de 1.7.75	1976	6	6	2	14
	1977	7	7	2	16
	1978	8	8	2	18
	1979/80	9	9	2	20
Emenda Constitucional nº 17, de 1.12.80	1981	10	10	2	22
	1982/83	10,5	10,5	2	23
Emenda Constitucional nº 23, de 1.12.83	1984	12,5	13,5	2	28
	1985-88	14	16	2	32
Constituição de 1988	1989	19	20,5	3	42,5
	1990	19,5	21	3	43,5
	1991	20	21,5	3	44,5
	1992	20,5	22	3	45,5
	1993	21,5	22,5	3	47

Obs.: a) somente sobre o imposto de renda; b) 15% sobre o imposto de renda e 10% sobre o imposto de consumo.

do sistema tributário ocorreu com as seguintes medidas: a) eliminação do imposto de vendas e consignações, um imposto em cascata que incentivava a integração vertical das empresas e que era a principal fonte de recursos para os governos estaduais, e sua substituição por um imposto do tipo valor adicionado, o imposto sobre circulação de mercadorias; b) transformação do imposto de consumo num imposto também do tipo valor adicionado, o imposto sobre produtos industrializados; c) eliminação de vários impostos cobrados pelos estados e municípios, que muitas vezes tinham a mesma base de cálculo de tributos cobrados por outros níveis de governo; d) transferência da competência de cobrança de impostos que são instrumentos de uma política nacional para o Governo Federal (impostos de exportação, operações financeiras, territorial rural). Uma restrição adicional que foi levada em conta na reorganização do Sistema Tributário Nacional, foi a de que os diferentes níveis de governo mantivessem suas participações relativas na carga tributária após a introdução do novo sistema. Como os estados e municípios sofreram uma redução no número de impostos que lhes competia cobrar, foram criados Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (ver quadro 2) com parte das arrecadações dos impostos de consumo e de renda.

Esta ampla reforma fiscal permitiu ao Governo, já em 1966, usar uma política monetária bastante contracionista, ano em que a inflação mostrou-se bastante renitente. Os resultados de tal política surgiram em 1967, quando a inflação atingiu o patamar dos 20% ao ano, e aí permaneceu até 1973.

Um aspecto importante da reforma fiscal do Programa de Estabilização do Governo Castelo Branco que deve ser salientado foi o seu caráter intertemporal, pois o ajuste fiscal de curto prazo foi transformado numa reorganização das finanças públicas brasileiras que iria durar pelo período de um quarto de século.

4. Estabilização sem reforma fiscal: o reino mágico dos heterodoxos

Durante o período de aceleração inflacionária que se observou no Brasil desde o final dos anos 70, várias tentativas de implementação de planos de estabilização foram feitas. Estas tentativas têm-se caracterizado, especialmente nos anos 80, pela falta de consistência: ora alternavam-se políticas de natureza heterodoxa com políticas de natureza ortodoxa mfpes, ora faltava ao Governo persistência para levar avante seus planos.

Em dezembro de 1979 inicia-se o ciclo das experiências heterodoxas, quando o Governo brasileiro adotou as seguintes medidas para controlar a inflação e recompor o balanço de pagamentos: desvalorização de 30% da taxa de câmbio (parcialmente motivada por uma redução nos subsídios à exportação); prefixação da correção monetária e da correção cambial (inicialmente o valor anunciado foi 45%, sendo posteriormente reajustado); controle da expansão do crédito interno e adoção de uma política salarial que concedia aumentos maiores do que a inflação para os salários mais

baixos e aumentos cada vez menores para salários mais elevados. Como resultado das políticas adotadas, observou-se neste ano uma taxa de inflação de 110% (medida pela variação do Índice Geral de Preços (IGP) da FGV, substancialmente acima dos 77% verificados no ano anterior; a correção monetária foi de 50% e a correção cambial de 61%. O salário mínimo sofreu um aumento de 100% e o crescimento do PIB real foi superior a 8%. A balança comercial apresentou um déficit de US\$ 2.840 milhões (praticamente idêntico ao do ano anterior) e o balanço em transações correntes apresentou um déficit de US\$ 12.807 milhões, contra US\$ 10.741,6 milhões de déficit no ano anterior.

Estes fracassos, tanto no que se refere à estabilização da economia, quanto ao ajustamento externo, levaram o Governo a mudar sua estratégia no ano seguinte. Pressões para que tais mudanças fossem realizadas vieram também dos credores externos. Foram abandonadas as políticas de prefixação das correções monetárias e cambial (na verdade procurou-se recompor a taxa de câmbio fazendo uma desvalorização idêntica à inflação interna, o que foi naturalmente insuficiente para atingir o objetivo). A marca registrada da política econômica desse ano foi a extraordinária expansão da dívida interna, que entre dezembro de 1980 e dezembro de 1981 cresceu 250%, quando a inflação no mesmo período foi de 95%. Infelizmente, nenhuma tentativa de redução do déficit público foi feita.

Esta tentativa de monetarismo ingênuo não produziu resultados. No ano seguinte, em face das eleições internas e do aguçamento da crise do setor externo em função da moratória mexicana em setembro, nenhuma tentativa séria de estabilização foi tentada e a inflação foi de 100%. Novas políticas de estabilização inspiradas pelo FMI foram implantadas em 1983 e 1984, porém sem nenhum sucesso (a inflação passa para o patamar de 200%). As metas fixadas para o déficit público nos vários acordos com o FMI não foram jamais alcançadas. Não obstante os insucessos no que se refere à estabilização, o ajustamento externo foi bem-sucedido: em 1983 o saldo da balança comercial foi de US\$ 6,4 bilhões e o déficit em conta-corrente reduziu-se de US\$ 16 bilhões em 1982 para US\$ 7 bilhões; no ano de 1984 os saldos na balança comercial e em conta-corrente foram, respectivamente, de US\$ 13 bilhões e US\$ 45 milhões. Esta situação favorável no que se refere ao setor externo persiste até hoje, tendo havido uma piora apenas durante o ano de 1986, em virtude das medidas adotadas na vigência do Plano Cruzado.

Em 1985 o novo Governo tomou posse e observa-se, de início, outra tentativa de se praticar uma política monetária apertada (com a consequente medida de financiar o déficit pela colocação de títulos), sem o necessário respaldo da política fiscal. A aritmética monetarista perversa mais uma vez funcionou e a equipe econômica que iniciou o Governo teve que deixá-lo em agosto daquela ano.

Em virtude dos controles de preços adotados em abril de 1985, a inflação nos meses subsequentes foi mais baixa do que, por exemplo, em março. A partir de outubro, entretanto, a inflação começa a se acelerar até atingir a cifra de 17,8% em janeiro de 1986 (um recorde até então). As-

sim, no mês seguinte, o Governo deu início à implantação do Plano Cruzado, a tentativa heterodoxa mais ousada e mais abrangente jamais adotada no Brasil.

4.1 O Plano Cruzado: concepção e instrumentos

O diagnóstico sobre o qual se assentava o Plano Cruzado era de que a inflação brasileira era 100% inercial. A questão do déficit público, ou da política fiscal de maneira mais ampla, foi tratada com descaso quando da implantação do Plano Cruzado. A nível teórico (ver, por exemplo, Lara Resende & Arida, 1985), os principais economistas associados ao Plano desenvolviam sua argumentação supondo déficit igual a zero. Esta concepção está também subjacente ao Plano propriamente dito, o que pode ser claramente percebido quando se consideram as principais medidas adotadas:⁴

a) introdução de nova moeda, passando a unidade do sistema monetário brasileiro a ser o cruzado em substituição ao cruzeiro;

b) desindexação da economia através das seguintes medidas: extinção das ORTN (os títulos públicos indexados) e proibição de cláusula de indexação em todos os contratos de duração inferior a um ano. Esta desindexação da economia, entretanto, foi apenas parcial. As cadernetas de poupança e os fundos de poupança forçada (PIS/Pasep e FGTS) permaneciam indexados pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPC) do IBGE, os salários estavam sujeitos a reajuste automático toda vez que a variação acumulada do IPC alcançasse 20% e, nas datas-bases do contrato de trabalho, seriam automaticamente reajustados em pelo menos 60% da variação do IPC;

c) congelamento generalizado de preços, por tempo indeterminado;

d) conversão dos salários, aluguéis, prestações do Sistema Financeiro da Habitação e mensalidades escolares de cruzeiros para cruzados, utilizando-se o valor médio dos últimos seis meses;⁵

e) utilização de uma tablita para conversão das obrigações contratuais, com o objetivo de evitar transferências de renda entre credores e devedores (os critérios para os contratos com e sem cláusula de correção monetária eram distintos);

f) fixação da taxa de câmbio em Cz\$13,80 por dólar. Note-se que o decreto-lei que criou o Plano não congelou o câmbio; assim, o Banco Central poderia modificar a taxa quando julgasse necessário. (A tabela 2 mostra o comportamento da desvalorização cambial no período janeiro 1986/junho 1987, bem como da balança comercial.)

Além de não contemplar um ajuste fiscal, o Plano Cruzado concedeu um abono salarial de 8% a todos os trabalhadores, levando a um aumento na

⁴ Estas observações sobre o Plano Cruzado se baseiam em Barbosa, Brandão & Faro (1989).

⁵ Existem distinções importantes na maneira pela qual o princípio da conversão pela média foi aplicado nos diferentes casos. O leitor interessado deve consultar Barbosa et. alii, op cit.

folha salarial do próprio Governo, o que certamente contribuiu para aprofundar o desequilíbrio fiscal.

Ainda com relação ao déficit público, o Plano Cruzado aparentemente se valia da Lei nº 7.450 de dezembro de 1985, que introduzia importantes alterações de natureza fiscal, para justificar a não-adoção de novas medidas no bojo do Plano. De maneira sumária, procurou-se minorar os efeitos da inflação sobre receita fiscal da União (o chamado efeito Tanzi) e também foi elevada a tributação sobre o mercado financeiro, bem como sobre o lucro das empresas. Introduziu-se também o princípio da tributação em bases correntes, o que elevou a carga tributária, principalmente dos contribuintes de renda mais elevada.⁶

Entretanto, a redução da inflação nos meses subseqüentes a fevereiro de 1986 diminuiu substancialmente o impacto das alterações introduzidas pela Lei nº 7.450, que, na verdade, fora idealizada para permitir uma melhor convivência com a inflação. A menor arrecadação do imposto inflacionário, no mesmo período, contribuiu ainda mais para a deterioração das finanças públicas.

As primeiras evidências do fracasso do Plano começaram a aparecer na forma de desequilíbrios entre oferta e demanda em vários mercados. Mesmo que a inflação tivesse caráter 100% inercial,⁷ o Plano Cruzado muito provavelmente deixaria de ter sucesso por não ter havido, previamente, o reajuste de alguns preços que se encontravam defasados (como o dos automóveis, dos combustíveis e da energia elétrica, entre outros), pelo choque salarial representado pelo abono indiscriminadamente concedido, e também pela política monetária frouxa que foi adotada (ver tabela 2). Estes fatores contribuíram para exacerbar a fúria consumista que, naqueles setores onde a economia de mercado estava engessada pelo congelamento de preços, teve como consequência o aparecimento do ágio e da escassez de produtos. Em julho de 1986 o Governo apresentou um novo conjunto de medidas que procuravam corrigir estas distorções, as quais incluíam, entre outras, elevação de impostos (disfarçada na forma de empréstimos compulsórios) sobre o consumo de gasolina e álcool e para os adquirentes de carros de passeio e utilitários, além de introduzir novas alíquotas de tributação sobre o mercado financeiro e alterar vários dispositivos da Lei nº 7.450 para ajustá-la à concepção do Plano Cruzado (para maiores detalhes, ver Barbosa, Brandão & Faro, 1989).

A tabela 2 mostra a evolução das taxas de inflação mensal em 1986 e 1987, bem como as de outros indicadores macroeconômicos. A inflação mostrou-se crescente durante o período pós-cruzado e, em abril de 1987, o índice foi superior ao de janeiro de 1986. Quando a inflação ultrapassou o patamar de 25% (em maio e junho de 1987), o Governo brasileiro lançou-se em nova aventura heterodoxa, com uma nova equipe econômica.

⁶ Para maiores detalhes, ver Barbosa et alii, op.cit.

⁷ Uma comprovação da falha deste diagnóstico é apresentada em Barbosa e Pereira (1989).

Tabela 2
Indicadores macroeconômicos: o Plano Cruzado (fevereiro de 1986)

Meses	IPC* Variação percentual	IGP** Variação percentual	Taxa de desvalorização cambial (%)	Balança comercial (milhões de US\$)	Ágio do dólar no mercado negro (%)	Taxa mensal de juros nas ope- rações <i>overnight</i> LBC/LFT (%)	M1 Variação percentual	M4 Variação percentual
Janeiro	16,23	17,80	13,0	701	36	-	-8,8	12,5
Fevereiro	27,20	22,40	15,4	628	34	-	14,1	16,4
Março	-0,11	-1,0	6,5	1.136	26	-	80,1	12,20
Abril	0,78	-0,58	0,0	1.292	38	-	19,4	1,07
Maio	1,40	0,32	0,0	1.340	47	0,65	15,1	2,78
Junho	1,27	0,53	0,0	1.072	49	0,78	15,0	3,32
Julho	1,19	0,63	0,0	1.010	61	1,13	0,5	0,35
Agosto	1,68	1,33	0,0	931	80	1,49	6,9	5,22
Setembro	1,72	1,09	0,0	533	69	1,76	4,8	5,46
Outubro	1,90	1,40	0,9	-83	88	1,96	6,7	3,47
Novembro	3,29	2,50	1,0	-38	90	2,37	4,1	2,01
Dezembro	7,27	7,60	3,3	-217	89	6,07	7,9	5,05
Janeiro	16,82	12,00	7,5	-35	75	11,01	-21,8	5,36
Fevereiro	13,94	14,10	15,9	320	58	19,61	6,0	16,33
Março	14,40	15,00	15,2	302	47	11,95	-12,6	12,84
Abril	20,96	20,10	13,4	499	33	15,30	-15,8	10,32
Maio	23,21	27,70	29,5	964	16	24,63	1,0	24,51
Junho	26,06	25,90	29,8	1.427	20	18,02	31,6	18,99

Fonte: *Conjuntura Econômica*, Banco Central e jornais (para o ágio no mercado negro do dólar).

* Índice de Preços ao Consumidor da Fundação IBGE. Para janeiro e fevereiro de 1986, IPCA.

** Índice Geral de Preços da FGV.

4.2 Os Planos Bresser e Verão

Em maio de 1987, o economista Luiz Carlos Bresser Pereira foi empossado no cargo de Ministro da Fazenda, em substituição a Dflson Funaro, que foi o responsável pela implementação do Plano Cruzado. Em meados de junho, o novo ministro lançou um programa de combate à inflação (conhecido como Plano Bresser), ainda com grande influência dos heterodoxos e com intenções declaradas de utilizar componentes ortodoxos de controle de demanda (ver tabela 3 para os indicadores macroeconômicos após junho de 1987). O Plano continha três etapas para que se pudesse atingir a completa estabilização da economia. Na primeira delas, preços e salários seriam congelados por um período de 90 dias. Na segunda etapa, os preços e salários poderiam ser reajustados mensalmente para evitar a desorganização da produção e do abastecimento ocorridos durante o Plano Cruzado. A correção dos salários seria feita através de um novo indexador, a Unidade de Referência de Preços (URP), que era atualizada pela taxa média (geométrica) mensal de variação do IPC do trimestre anterior. Este indexador também forneceria o teto máximo permitido para o aumento dos preços.

A terceira etapa do Plano Bresser, a ser implementada em 1988, seria caracterizada pelo funcionamento livre dos mercados (exceto, naturalmente, pelos tradicionais controles exercidos pelo CIP), quando a estabilidade de preços já estivesse sido atingida. A redução do déficit público em 1987 e a sua completa eliminação em 1988 tornariam possível a implementação desta terceira etapa.

Ainda que fortemente influenciado pela heterodoxia, o Plano Bresser, na sua concepção, continha medidas de natureza fiscal (algumas delas efetivamente implementadas). Assim, promoveu aumentos de preços de serviços públicos e também a separação entre o Tesouro Nacional e o Banco Central do Brasil, e a unificação dos orçamentos monetário e fiscal. Todavia, estas medidas foram insuficientes para permitir ao Governo efetuar o ajuste necessário do déficit público e o regime de política monetário-fiscal não foi modificado. O Ministro Bresser tentou, no final do ano, apresentar um conjunto de medidas fiscais que levassem à redução do déficit público. Entretanto, tais medidas foram rechaçadas dentro do próprio Governo, levando à renúncia do ministro.

O que assistimos durante os Planos Cruzado e Bresser, no que se refere a ajuste fiscal, foram repetidas tentativas de elevação de receita sem qualquer esforço significativo para a redução dos gastos. Além do mais, o problema fiscal foi tratado de maneira míope, ou seja, sem considerar a necessária dimensão intertemporal. Uma reforma fiscal de emergência pode ser condição necessária para o sucesso de um plano de estabilização no Brasil, porém não é condição suficiente. A reforma fiscal, tal como mencionado anteriormente, deve ter um fôlego maior para promover uma mudança no regime de política macroeconômica.

Em substituição ao Ministro Bresser, Mailson da Nóbrega assumiu a pasta da Fazenda. A economia brasileira vinha de duas experiências fra-

Tabela 3
Indicadores macroeconômicos: o Plano Bresser (junho de 1987)

Meses	IPC* Variação percentual	IGP** Variação percentual	Taxa de desvalorização cambial (%)	Balança comercial (milhões de US\$)	Ágio do dólar no mercado negro (%)	Taxa mensal de juros nas ope- rações <i>overnight</i> LBC/LFT (%)	M1 Variação percentual	M4 Variação percentual
Junho	26,06	25,9	29,8	1.427	20	18,02	31,6	18,9
Julho	3,05	9,3	12,6	1.457	29	8,91	10,0	14,2
Agosto	6,36	4,5	4,9	1.429	24	8,09	9,7	5,0
Setembro	5,68	8,0	5,6	1.497	23	7,99	8,6	7,0
Outubro	9,18	11,2	7,1	1.193	28	9,45	11,7	10,2
Novembro	12,84	14,5	11,0	1.001	19	12,92	13,8	14,0
Dezembro	14,14	15,9	14,5	1.116	28	14,38	30,8	23,5
Janeiro	16,51	19,1	14,3	1.047	23	16,78	-10,3	14,2
Fevereiro	17,96	17,6	17,8	897	16	18,35	10,4	15,6
Março	16,01	18,2	17,7	1.235	29	16,59	14,0	17,7
Abril	19,28	20,3	16,4	1.897	26	20,25	13,2	17,5
Maior	17,78	19,5	20,9	1.149	31	18,65	19,3	23,2
Junho	19,53	20,8	17,4	2.421	43	20,17	16,7	28,4

Fonte: *Conjuntura Econômica*, Banco Central e jornais (para o ágio no mercado negro do dólar).

* Índice de Preços ao Consumidor da Fundação IBGE. Para janeiro e fevereiro de 1986, IPCA.

** Índice Geral de Preços da FGV.

cassadas com relação ao combate à inflação; o novo ministro se dispôs a praticar uma política gradualista, procurando reduzir o déficit público e adotando uma política monetária apertada (política que ficou conhecida como do feijão com arroz). Como mostra a tabela 4, as taxas de inflação não responderam aos esforços (mais retóricos do que efetivos) do ministro, tendo atingido 29% em dezembro de 1988. Assim, em 15 de janeiro de 1989, veio o plano de estabilização, denominado Plano Verão (ver tabela 5).

Este plano, além de conter os já tradicionais ingredientes heterodoxos (desindexação e congelamento de preços), demonstrava uma preocupação maior do Governo com o equilíbrio do orçamento. As principais medidas adotadas foram as seguintes:^a

- a) foram retirados três zeros do cruzado, que passou a chamar-se cruzado novo;
- b) os salários foram convertidos para cruzados novos utilizando-se o valor médio do salário em OTN durante o período janeiro/dezembro de 1988 e levados, então, para 1 de fevereiro, utilizando-se como fator de correção a URP (cujo valor para este mês era de 26,05%). Entretanto, este procedimento somente se aplicou aos salários que estavam abaixo da média (aqueles que estavam acima da média não foram modificados);
- c) todos os preços foram congelados por tempo indeterminado, de acordo com a Lei nº 7.730. Entretanto, os membros da equipe econômica afirmavam que o congelamento de preços não deveria se estender por mais de 90

Tabela 4
Taxas mensais de variação do
Índice Geral de Preços (IGP)

Mês/ano	Inflação
1/88	19,10
2/88	17,60
3/88	18,20
4/88	20,30
5/88	19,50
6/88	20,80
7/88	21,50
8/88	22,90
9/88	25,80
10/88	27,60
11/88	28,00
12/88	28,90

Fonte: Conjuntura Econômica.

^a O Plano Verão foi regulamentado principalmente pela Medida Provisória nº 32, de 15 de janeiro de 1989. Posteriormente, esta medida provisória foi transformada na Lei nº 7.730, de 31 de janeiro de 1989.

Tabela 5
Indicadores macroeconômicos: o Plano Verão (janeiro de 1989)

Meses	IPC* Variação percentual	IGP** Variação percentual	Taxa de desvalorização cambial (%)	Balança comercial (milhões de US\$)	Ágio do dólar no mercado negro (%)	Taxa mensal de juros nas ope- rações <i>overnigh</i> LBC/LFT (%)	M1 Variação Percentual	M4 Variação percentual
Janeiro	70,28	36,6	35,02	1.611	61	22,97	17,1	20,30
Fevereiro	3,60	11,8	10,38	1.087	70	18,95	5,2	18,60
Março	6,09	4,2	0,0	1.645	76	20,44	13,8	18,50
Abril	7,31	5,2	1,52	1.291	119	11,52	28,8	13,00
Maio	9,94	12,8	8,29	1.401	160	10,49	4,64	7,04
Junho	24,83	26,8	21,90	2.205	136	25,77	13,91	19,27
Julho	28,76	37,88	42,54	1.433	91	41,25	10,55	24,87
Agosto	29,34	36,48	29,84	1.462	70	39,89	6,05	31,80

Fonte: *Conjuntura Econômica*, Banco Central e jornais (para o ágio no mercado negro do dólar).

* Índice de Preços ao Consumidor da Fundação IBGE. Para janeiro e fevereiro de 1986, IPCA.

** Índice Geral de Preços da FGV.

dias, e também que estariam dispostos a fazer revisões em preços de alguns produtos que estivessem defasados. Esta preocupação refletia o temor de que se repetissem os mesmos problemas no abastecimento ocorridos durante o Plano Cruzado;

d) foram introduzidas mudanças no cálculo da inflação (IPC) de janeiro, com o objetivo de eliminar do índice de fevereiro os aumentos de preços que ocorreram na antevéspera do Plano (esta modificação fez com que a inflação de janeiro, de fato, incluísse a variação de preço ocorrida em 45 dias, com um valor da ordem de 70%);

e) tal como no caso do Plano Cruzado, foi criada uma tablita com o objetivo de corrigir os valores dos contratos celebrados entre 1 de janeiro de 1988 e 15 de janeiro de 1989. O fator de correção utilizado (1,004249 por cada dia decorrido a partir de 16 de janeiro de 1989) refletia uma taxa de inflação de 13,56% ao mês. A Lei nº 7.730 dava ao ministro da Fazenda poderes para alterar este fator de conversão caso se fizesse necessário;

f) foi extinta a OTN (Obrigação do Tesouro Nacional, criada durante o Plano Cruzado em substituição à ORTN) e proibida a inclusão de cláusula de correção monetária nos contratos que tivessem até 90 dias de duração;

g) o reajustamento dos salários dos funcionários públicos passou a depender do comportamento da receita líquida da União, excetuando-se as receitas provenientes de operações de crédito. Na verdade, limitava-se o gasto com salários no setor público a 65% da receita líquida. Além disto, a data para pagamento dos funcionários públicos passou a ser o dia 10 do mês subsequente (o que permitiria ao Governo pagar uma folha de salários a menos no ano de 1989);

h) o desembolso de recursos por parte do Tesouro Nacional ficou condicionado à disponibilidade de caixa (isto é, receitas efetivamente arrecadadas mais a disponibilidade de caixa existente em 31 de dezembro de 1988).

O Governo promoveu uma desvalorização cambial de 17% no dia 15 de janeiro e se comprometeu a seguir uma política monetária austera, com taxas de juros elevadas. Em função da regra de se gastar somente o que estivesse em caixa, a emissão de títulos da dívida pública, segundo a Lei nº 7.730 (art. 18, §4º), somente seria feita para fazer face aos pagamentos de juros desta dívida e da rolagem do principal. Além disto, na apresentação do Plano o Governo se comprometeu com outras medidas de caráter fiscal, que posteriormente não foram aprovadas pelo Congresso: tal é o caso da privatização de empresas estatais e também a demissão de funcionários públicos.

Os dados da tabela 5 deixam claro que, já em maio de 1989, a inflação mensal estava na casa dos dois dígitos. Em junho de 1989 a inflação (medida pelo IGP da FGV) voltou ao mesmo patamar onde se encontrava antes do Plano Verão. A principal razão do fracasso do Plano Verão, como das outras tentativas heterodoxas da década de 80, é que não houve nenhuma redução no déficit do Governo, e a política monetária continuou sua trajetória passiva e permissiva. Para ilustrar as dificuldades do Governo com relação ao déficit público, os dados mais recentes publicados pelo

Banco Central indicam que o déficit operacional (que não inclui a correção monetária da dívida interna) era da ordem de 3,6% do PIB em 1986 (o déficit nominal foi de 11,13%); passou para 5,52% em 1987 (déficit nominal de 31,37%) e sofreu uma pequena redução para 4,26% em 1988 (déficit nominal de 48,54%). As estimativas para o ano de 1989 mostram que o déficit operacional foi maior do que o de 1988.

Tabela 6
Alguns indicadores de política fiscal
no período de 1978-87
(% do PIB)

Ano	Carga tributária		Imposto Inflacionário	Poupança em conta corrente do Governo
	Bruta	Líquida		
1978	25,63	15,21	1,79	2,37
1979	24,26	14,15	2,82	2,32
1980	24,21	12,21	3,04	1,09
1981	24,63	12,66	2,25	1,10
1982	26,18	13,51	2,20	-0,38
1983	24,67	12,18	2,97	-1,35
1984	21,57	10,27	2,23	-2,50
1985	21,97	11,14	2,11	-7,95
1986	24,26	14,09	1,17	-6,81
1987	22,60	13,05	3,53	-6,10

Fonte: Fundação IBGE e Cysne (1989).

5. Reforma fiscal sem estabilização: a nova Constituição

Desde o final da década de 70 a situação das finanças públicas da economia brasileira vem se agravando paulatinamente. A carga tributária bruta cai cerca de 3% entre 1978 e 1987, passando de 25,63% para 22,60% (ver tabela 6). A carga tributária líquida passou de 15,21% em 1978 para 13,5% em 1987. O imposto inflacionário aumentou para um novo patamar e atingiu a proporção de 3,53% do PIB em 1987. A poupança em conta-corrente do Governo declinou substancialmente no período 1978-87, tornando-se negativa em 1987. As causas que estão por trás desta nova crise fiscal do Estado brasileiro são múltiplas. A diminuição da carga tributária pode ser explicada pelos seguintes fatos: a) aumento da taxa de inflação provocando diminuição na arrecadação real, em virtude da defasagem existente entre o fato gerador e a coleta do tributo; b) aumento das exportações afetando o volume de impostos indiretos arrecadados, em face da isenção dos produtos destinados ao exterior; c) aumento substancial da sonegação fiscal, seja por reação dos contribuintes ao aumento das alíquotas dos impostos, seja por aumento da ineficiência na fiscalização; d) au-

mento da renúncia fiscal do Estado devido ao uso indiscriminado dos incentivos fiscais. Do lado das despesas governamentais os seguintes fatores contribuíram para a crise fiscal: a) endividamento crescente do Estado com aumento dos gastos com os serviços das dívidas externa e interna; b) controle dos preços dos bens e serviços produzidos pelas empresas produtivas estatais com o propósito de combater a inflação; c) aumento das despesas correntes do Governo.

Esta situação de crise fiscal fez com que o Governo empregasse sistematicamente, em todos os anos da década de 80, diferentes pacotes fiscais com medidas que pretendiam combater o déficit público. Nenhum desses pacotes teve sucesso, pois a ação dos mesmos era pontual e transitória.

Em outubro de 1988 foi aprovada pelo Congresso Nacional uma reforma fiscal, dentro da nova Constituição. O quadro 1 descreve o novo sistema tributário nacional e nele se podem observar as diferenças com relação ao sistema até então vigente. As principais inovações introduzidas foram as seguintes: a) eliminação dos impostos únicos (combustíveis e lubrificantes, energia elétrica e minerais) e do imposto sobre transportes e comunicações, que passaram a integrar o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços; b) introdução do imposto sobre patrimônio (grandes fortunas), que será regulamentado por lei complementar; c) criação de um adicional do imposto de renda sobre rendas do capital; d) criação de um novo imposto de vendas a varejo de combustíveis.

A preocupação fundamental da formulação do novo sistema tributário nacional pelos membros da Assembléia Constituinte não foi com o nível da carga tributária, mas sim com sua redistribuição entre os vários níveis de governo, aumentando as fatias que cabem aos estados e municípios, e diminuindo a participação do Governo Federal. Esta atitude dos políticos é uma tendência que ocorreu no Brasil em face da concentração de recursos determinada na Constituição de 1969, outorgada pela Junta Militar que governou o País por um curto período de tempo no último trimestre de 1969. Aquela Constituição alterou o sistema de participação instituído pelo Governo Castelo Branco, diminuindo de 22% para 12% a participação dos estados e municípios na arrecadação dos impostos de renda e de produtos industrializados, como descrito no quadro 2, que relata as mudanças ocorridas com as quotas dos fundos de participação desde a sua criação até a última Constituição. Ao longo do período 1976-83, sucessivas modificações foram feitas nas quotas dos fundos e, em 1983, a quota total dos estados e municípios já superava a que fora instituída em 1967.

Em 1984 nova Emenda Constitucional amplia as quotas. A nova Constituição aumentou ainda mais as quotas e, em 1993, a participação dos estados e municípios será igual a 47% do total arrecadado dos impostos de renda e de produtos industrializados, que se constituem nos principais tributos do Governo Federal.

Esta transferência de recursos do Governo Federal para os estados e municípios se fez sem a transferência correspondente dos encargos para as duas esferas de governo. Como consequência, o déficit do Governo Federal aumentou com a nova Constituição. Não se pode afirmar que os défi-

cits dos estados e dos municípios diminuirão com o aumento das suas receitas, pois é bastante provável que eles simplesmente aumentem seus gastos.

O novo sistema tributário nacional foi elaborado sem que houvesse a mínima preocupação com a solução da crise fiscal com que se defronta atualmente o setor público brasileiro. Na verdade, o novo sistema criou alguns problemas adicionais, e obviamente não é fora de propósito prever que a solução da crise fiscal brasileira passará forçosamente por um aumento da carga tributária, que exigirá modificações no sistema recém-promulgado.

6. Conclusões

Neste estudo, concluímos que dentre os vários planos de estabilização implementados no Brasil, no período considerado, o Paeg, posto em prática pela administração do Presidente Castello Branco, foi o único a obter sucesso, cuja principal razão deveu-se à reforma fiscal então adotada.

Embora a política salarial que vigorou no período tenha contribuído, especialmente por ter reduzido os custos de estabilização em termos do produto, os ingredientes básicos para o êxito do Plano foram a reforma fiscal e a credibilidade do Governo. Obviamente a confiança não foi adquirida de imediato, mas ficou eventualmente claro para a sociedade que uma drástica mudança na situação das finanças públicas estava em marcha.

Depois de 1979, o Governo brasileiro fez diversas tentativas para controlar a inflação. O insucesso de todas elas pode ser atribuído ao fato de não terem sido acompanhadas de uma reforma fiscal. Políticas ingênuas de controle do crescimento da base monetária sem o devido suporte de uma contenção fiscal estavam fadadas ao fracasso. Diversos pacotes fiscais foram decretados, mas não foram capazes de resolver a questão do desequilíbrio financeiro do Governo de uma maneira permanente. Como resultado, a inflação cresceu sistematicamente nos anos 80.

Referências bibliográficas

Arida, P. & Lara Resende, A. Inertial inflation and monetary reform: Brazil. In: Williamson, J. org. *Inflation and indexation: Argentina, Brazil and Israel*. Cambridge, MIT Press, 1985.

Barbosa, F. H. As origens e consequências da inflação na América Latina. *Ensaio Econômico da EPGE*, nº 135, 1988.

Barbosa, A. S. P. Brandão & Faro, Clóvis de. O reino mágico do choque heterodoxo. In: Barbosa, F. H. & Simonsen, M. H., org. *Plano Cruzado: inércia x inépcia*. Rio de Janeiro, Globo, 1989.

— & Pereira, Pedro L. Valls. O insucesso do Plano Cruzado: a evidên-

cia empírica da inflação 100% inercial para o Brasil. In: Barbosa, F. H. & Simonsen, M. H., org. *Plano Cruzado: inércia x inépcia*. op. cit.

Brasil Programa Econômico (publicação do Banco Central do Brasil), v. 20, mar. 1989.

Cysne, R. Contabilidade com juros reais. *Ensaio Econômico da EPGE*, nº 140, 1989.

Epea/Ministério do Planejamento. O programa de ação e as reformas de base. *Documentos Epea*, v.1 e 2, nº 3, 1965.

Epea/Ministério do Planejamento. O programa de ação econômico do governo 1964-1966. *Documentos Epea*, nº 1, 1965.

Lara Resende, A. A política brasileira de estabilização: 1963/68. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 12: 757-806, 1982.

Lezan, E. & Varsano, R. O sistema tributário brasileiro. Secretaria da Receita Federal, Ministério da Fazenda, mimeogr.

Longo, C. A. *A disputa pela receita tributária no Brasil*. São Paulo, IPE/USP, 1984.

———. Controvérsias sobre o ICM no comércio interestadual: uma resenha. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 11: 229-50, 1981.

Sargent, T. J. & Wallace, Neil. Some unpleasant monetarist arithmetic. *Quarterly Review*, 5 (3), Federal Reserve Bank of Minneapolis, 1981.

Varsano, R. O sistema tributário de 1967: adequado ao Brasil de 80. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, (11): 203-28, 1981.