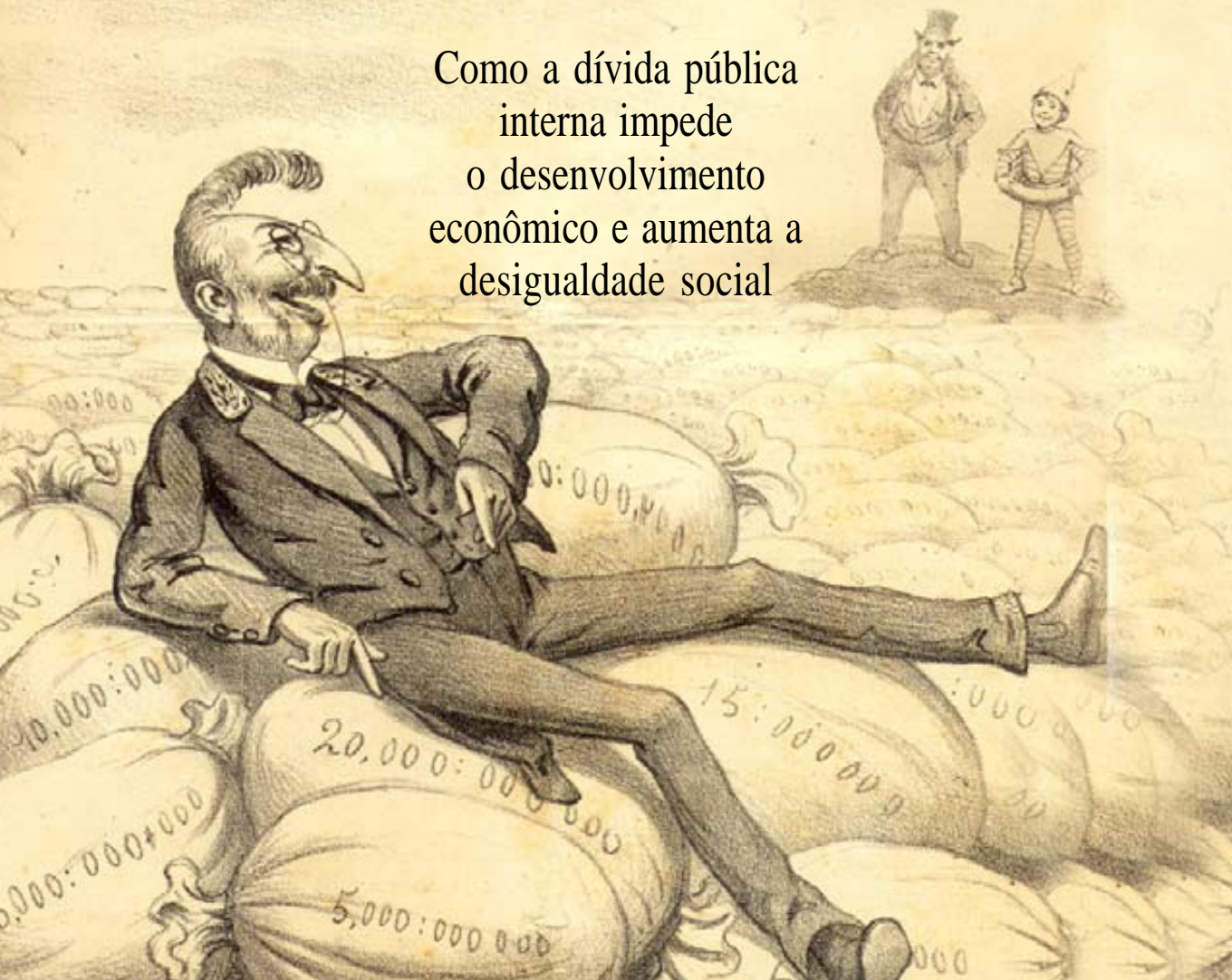


Reinaldo Gonçalves e Valter Pomar

A ARMADILHA DA DÍVIDA

Como a dívida pública
interna impede
o desenvolvimento
econômico e aumenta a
desigualdade social



Panorama de 150 anos de finanças públicas no Brasil

Buraco nas contas públicas: FHC quebrou o Brasil

Propostas para enfrentar a dívida interna

A política fiscal como instrumento de distribuição de renda



EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

PARA GARANTIR a continuidade do pagamento das dívidas financeiras, o governo Fernando Henrique Cardoso tem promovido um avassalador calote de todas as dívidas sociais, desviando para pagamento dessas dívidas recursos que poderiam garantir moradia, saúde, educação, transporte, terra e trabalho para todos os brasileiros.

A questão da dívida interna tem um papel central nesse processo, pois, nos últimos anos, o governo tem gasto mais com o pagamento da dívida pública interna do que com a dívida externa.

Assim, é fundamental saber qual a origem da dívida pública interna, qual sua composição e quem são seus beneficiários.

A armadilha da dívida – dos mesmos autores de *O Brasil endividado* (também publicado na coleção Brasil Urgente) – sistematiza as informações disponíveis sobre a dívida pública interna brasileira desde 1850 até os dias de hoje, com destaque para o que ocorreu durante o governo FHC. Esperamos que a leitura deste livro nos ajude a enfrentar os “senhores da dívida”.

ISBN

85-86469-63-7

• Como a dívida pública *per capita* aumentou de R\$ 1.000 em 1995 para R\$ 5.300 em 2002
• Governo FHC: o maior déficit, a maior carga tributária, a maior dívida interna e um desempenho econômico medíocre



Coleção Brasil Urgente

Reinaldo Gonçalves

Valter Pomar

A armadilha da dívida

Como a dívida pública interna impede o desenvolvimento econômico e aumenta a desigualdade social

COLEÇÃO BRASIL URGENTE



EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

Fundação Perseu Abramo

Instituída pelo Diretório Nacional
do Partido dos Trabalhadores
em maio de 1996

Diretoria

Luiz Dulci – presidente
Zilah Abramo – vice-presidente
Hamilton Pereira – diretor
Ricardo de Azevedo – diretor

Editora Fundação Perseu Abramo

Coordenação Editorial

Flamarion Maués

Assistente Editorial

Candice Quinelato Baptista

Revisão

Maurício Balthazar Leal

Capa, Ilustrações e Projeto Gráfico

Gilberto Maringoni

Ilustração da Capa

Ângelo Agostini, *Revista Ilustrada* nº 561

Editoração Eletrônica

Augusto Gomes

Impressão

Gráfica Vida e Consciência

1ª edição: fevereiro de 2002

Tiragem: 5 mil exemplares

Todos os direitos reservados à
Editora Fundação Perseu Abramo
Rua Francisco Cruz, 234
04117-091 – São Paulo – SP – Brasil
Telefone: (11) 5571-4299
Fax: (11) 5571-0910
Home-page: <http://www.fpabramo.org.br>
E-mail: editora@fpabramo.org.br

Copyright © 2002 by Reinaldo Gonçalves e Valter Pomar
ISBN 85-86469-63-7

Sumário

APRESENTAÇÃO	7
<i>As várias dívidas</i>	8
OITO ANOS QUEBRANDO O BRASIL	9
Mentiras neoliberais	9
<i>Maratonistas e perdedores</i>	10
Qual estabilidade?	11
Menos crescimento, mais desigualdade	12
A paranóia do superávit primário	14
<i>Retrógrados, rentistas e barões da privatização</i>	14
<i>Juros baixos: só quando as galinhas tiverem dentes</i>	16
<i>A Lei de Responsabilidade Fiscal</i>	17
Para inglês ver	18
<i>Estados Unidos: déficit público e gastos militares</i>	18
Ampliando a dependência	20
Estado e economia	21
<i>Plano Real e endividamento público</i>	22
Social-democracia de araque	23
Dívida e abertura comercial	24
<i>A volta da ciranda financeira</i>	25
Tirando mais de quem tem menos	26
<i>FHC implode o federalismo fiscal</i>	27
Para o infinito e além	28
<i>Encargos financeiros X programas sociais</i>	29
A RADIOGRAFIA DA BOMBA	33
<i>Conceitos da dívida</i>	34
Os senhores da dívida	35
<i>Privatização e moedas podres</i>	35
Estrangeiros e protegidos	36
<i>Incentivos, reeleição e empresas automobilísticas</i>	37
A DÍVIDA INTERNA NA HISTÓRIA BRASILEIRA	39
Segundo Reinado (1850-1889)	40
Guerra do Paraguai	40
Seca no Nordeste	41
República Velha (1889-1930)	42
A Era Vargas	44
Da “redemocratização” ao golpe (1946-1963)	46
A ditadura militar	47
Período de turbulências	48

DESMONTANDO A ARMADILHA DA DÍVIDA	51
A armadilha do esquecimento	51
A armadilha da estatização	52
A armadilha da chantagem	53
Outro modelo é possível	53
<i>Auditoria da dívida</i>	54
A armadilha do “calote”	55
Em defesa do <i>status quo</i>	55
Assustando os setores médios	56
Um programa alternativo	56
<i>Desmonte do sistema de fiscalização</i>	57
Financiamento e desenvolvimento	58
<i>Brasil: o paraíso da sonegação fiscal</i>	58
Justiça fiscal	59
<i>O debate sobre a CPMF</i>	59
<i>Como sonegar: o vale tudo do Refis</i>	60
<i>Distribuição de riqueza no Brasil</i>	61
 BIBLIOGRAFIA	 63
 ANEXOS – QUADROS E TABELAS	 67

*Não empreste nem peça emprestado:
quem empresta perde o amigo e o dinheiro;
quem pede emprestado já perdeu o controle de sua economia.*

(Polônio, Lord camarista),
William Shakespeare, *Hamlet*

Reinaldo Gonçalves

Nasceu em 1951, no Rio de Janeiro. É professor titular de economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e autor de mais de uma centena de trabalhos, publicados na Europa (Alemanha, França, Inglaterra, Itália, Suécia, Suíça, Portugal e Iugoslávia), Ásia (Japão, Coreia do Sul e Índia), África (Cabo Verde), América do Norte (Estados Unidos e México) e América do Sul (Brasil, Chile, Uruguai e Venezuela).

Valter Pomar

Nasceu em 1966, em São Paulo. É historiador e 3º vice-presidente nacional do Partido dos Trabalhadores. É organizador de *Socialismo ou barbárie* (São Paulo, Editora Viramundo, 2000) e co-autor de *O Brasil endividado* (São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2000).

Leia dos mesmos autores:

O BRASIL ENDIVIDADO

Como nossa dívida externa aumentou mais de 100 bilhões de dólares nos anos 90

Coleção Brasil Urgente – Editora Fundação Perseu Abramo

Apresentação



A realização de plebiscitos e referendos é uma prática comum em vários países do mundo. Não é o caso do Brasil. Em escala nacional, nosso país realizou apenas dois plebiscitos oficiais: em 1963, quando se decidiu pela volta do presidencialismo; e em 1993, quando foi vitoriosa a proposta de manutenção da República e, novamente, do presidencialismo.

Em 2000, um conjunto de igrejas, movimentos sociais e partidos políticos tomou a iniciativa de organizar um plebiscito popular, não-oficial, sobre temas de política econômica: o acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), a dívida externa e a interna.

Este Plebiscito, realizado de 2 a 7 de setembro de 2000, consultou a opinião popular sobre três questões:

- “O governo brasileiro deve manter o atual acordo com o Fundo Monetário Internacional?”
- “O Brasil deve continuar pagando a dívida externa, sem realizar uma auditoria pública dessa dívida, como previsto na Constituição de 1988?”

- “Os governos federal, estaduais e municipais devem continuar usando grande parte do orçamento público para pagar a dívida interna aos especuladores?”

O Plebiscito foi um enorme sucesso: votaram mais de 6 milhões de pessoas. Mais de 95% dos participantes respondeu com um “não” às três perguntas feitas na cédula. O acontecimento gerou muita polêmica e incômodo na mídia, no governo e entre os grandes empresários. O presidente da República fez críticas públicas e o ministro da Fazenda atacou diretamente as entidades que promoveram o Plebiscito, acusando seus organizadores de patrocinar o “calote das dívidas”.

Pura hipocrisia: afinal, exatamente o governo federal, ao longo da década de 1990, tem promovido um avassalador calote de todas as dívidas sociais, descumprindo determinações constitucionais, contingenciando verbas carimbadas, desviando para pagamento de dívidas financeiras recursos que poderiam garantir moradia, saúde, educação, transporte, terra e trabalho para todos os brasileiros.

Para garantir a continuidade do pagamento das dívidas financeiras, o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) também cortou investimentos, privatizou empresas estatais e, mais recentemente, fez aprovar a Lei de Responsabilidade Fiscal (veja box na p. 17).

O “calote das dívidas sociais” torna-se evidente quando observamos o orçamento da União, dos estados e dos municípios; quando verificamos as conseqüências do acordo com o FMI; ou quando analisamos a dinâmica do endividamento externo, que faz a riqueza produzida no Brasil ser sugada e transportada para governos e empresas estrangeiras, instituições financeiras internacionais e também brasileiros com aplicações no exterior.

Já no caso da dívida interna, as coisas não são tão claras. Há quem diga, por exemplo, que a dívida pública interna, diferentemente da externa, seria uma dívida “conosco mesmo”, uma dívida do go-

verno para com toda a sociedade brasileira.

Ocorre que, nos últimos anos, nossos governos têm gasto mais com a dívida pública interna do que com a dívida externa. Assim, é fundamental saber qual a origem dessa dívida, qual sua composição e quem são seus beneficiários.

Este livro é uma pequena contribuição para este desafio. A exemplo do que fizemos em *O Brasil endividado*, que tratava da dívida externa, neste livro buscamos sistematizar as informações disponíveis sobre a dívida pública interna brasileira. Incluímos um capítulo que trata da dívida pública brasileira de 1850 até 1994 (ao leitor não-familiarizado com o tema, sugerimos que a leitura deste capítulo seja feita após a leitura do restante do livro). E demos destaque para o que ocorreu durante o governo FHC, por razões que ficarão óbvias. Esperamos que a leitura deste livro nos ajude a enfrentar os senhores da dívida.

As várias dívidas

Uma dívida pode ser externa ou interna, privada ou pública. Quando falamos que uma dívida é interna ou externa, na prática estamos designando o tipo de moeda em que essa dívida terá de ser paga: se a dívida tem de ser paga em moeda estrangeira, trata-se de dívida externa; se a dívida pode ser paga em reais, trata-se de dívida interna.

Já quando falamos que uma dívida é pública ou privada, estamos nos referindo a quem contraiu o empréstimo: se foi uma pessoa física ou uma empresa privada, a dívida é privada; se foi um órgão público, a dívida é pública.

A dívida pública, portanto, é a soma de tudo aquilo que todos os órgãos do Estado brasileiro devem, incluindo o governo federal, estados, municípios e empresas estatais.

Mas como o setor público é também um grande credor, tanto de outros órgãos públicos como de entidades privadas, o conceito de *dívida líquida*

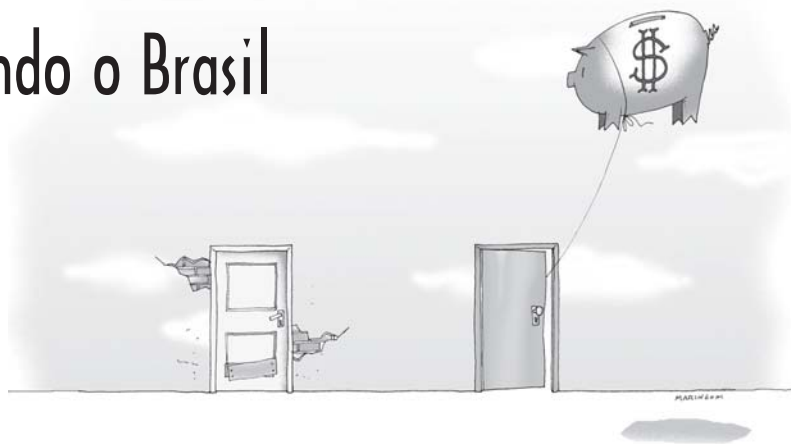
da traduz mais claramente a posição financeira do setor público.

Na prática, a dívida líquida é quanto o Estado deve, menos aquilo que ele deve para si mesmo.

A dívida pública interna possui três origens principais: o financiamento de novos gastos públicos em bens e serviços (despesas com educação, construção de novas obras etc.), os gastos com juros sobre as dívidas contraídas no período anterior e, no caso do governo federal, a política monetária e cambial.

Fonte: PEREIRA, Fábio. *O Plano Real e o crescimento da dívida pública no Brasil*. São Paulo, FGV/EAESP, 2000. Dissertação de mestrado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas; GONÇALVES e POMAR. *O Brasil endividado*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.

Oito anos quebrando o Brasil



Quando o presidente Fernando Henrique Cardoso tomou posse, no início de 1995, o primeiro brasileiro que nasceu recebeu junto com a certidão uma dívida pública de 1.000 reais. No final do ano 2000, essa dívida já havia crescido para 3.391 reais (Tabela 1 – veja as tabelas a partir da p. 66).

Mantidas as tendências atuais, a dívida líquida total do Brasil no final de 2002 pode chegar a 900 bilhões de reais. Nesse caso, quando FHC estiver arrumando suas gavetas, cada brasileiro estaria devendo 5.300 reais!

Esse crescimento da dívida pública não seria tão grave se, primeiro, esta dívida decorresse de investimentos feitos na melhoria da vida do povo brasileiro; segundo, se a dívida tivesse crescido tanto por não termos pago nada nesse período; terceiro, se a renda dos brasileiros tivesse crescido pelo menos proporcionalmente ao crescimento da dívida.

Mas não foi nada disso o que aconteceu. Na realidade, o brasileiro tornou-se mais endividado: de 1994 a 2000, nosso Produto Interno Bruto (PIB) nominal *per capita* cresceu 200%, enquanto nossa dívida *per capita* cresceu 339%.

O Brasil também ficou mais endividado: em 1994, a relação entre a dívida pública e o PIB era de 29,2%. Em 2000, chegou a 49,3%. Em 2001, quando escrevamos este livro, já havia chegado a 56%. A continuar assim, a relação entre a dívida pública e o PIB pode chegar a 66,7% no final de 2002.

Isto significaria que, se quiséssemos pagar nossa dívida pública de uma vez só, precisaríamos transferir para os credores tudo aquilo que o país inteiro é capaz de produzir em oito meses (ou 243 dias) seguidos!

Mentiras neoliberais

Parte da mídia, o governo e os grandes empresários costumam dizer que a dívida pública existe porque o governo é gastador e irresponsável. Ou seja: o setor público estaria gastando mais do que arrecada e, por isso, se veria obrigado a obter empréstimos com o setor privado.

Como em toda mentira, nesta há um pouco de verdade: a maior parte da dívida pública brasileira é, realmente, de responsa-

bilidade do governo federal e do Banco Central.

Quando FHC assumiu, em janeiro de 1995, nossa dívida líquida total era de 153 bilhões de reais. Deste total, o governo federal e o Banco Central deviam 66 bilhões de reais. No final de 2000, a dívida líquida total era de 563 bilhões de reais, dos quais 353 bilhões de reais eram de responsabilidade do governo federal e do Banco Central.

Portanto, além de responder pela maior parte da dívida, o governo federal e o Ban-

co Central também respondem pela parte da dívida que cresce mais rápido: de 1994 a 2000, enquanto nossa dívida líquida total cresceu 367%, a dívida líquida do governo federal e do Banco Central cresceu 536%.

O que os neoliberais não contam é que, durante os primeiros seis anos do governo FHC, as receitas foram sempre maiores que as despesas. Até porque o governo tem ampliado a arrecadação, ao mesmo tempo em que arrocha os investimentos, os gastos sociais e os salários do funcionalismo.

Maratonistas e perdedores

Do século XIX ao século XXI, da monarquia à república, de regimes civis a militares, o Brasil teve *maratonistas* e *perdedores* na chefia do Estado brasileiro.

Os perdedores foram aqueles que tiveram, durante o seu mandato, uma taxa média de crescimento anual do PIB muito inferior à taxa média histórica do país (4,4%).

Antes de tudo, alguns comentários de natureza metodológica. A fonte de dados até 1947 é o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA (CONTADOR, 1977); a partir de 1947 os dados provêm da Fundação Getúlio Vargas (*Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, diversos números). A taxa média refere-se à média aritmética das variações anuais percentuais do PIB. Os dados para Pedro II referem-se ao período 1862-1889, pela ausência de dados anteriores a 1862. Para 2001 e 2002 consideraram-se as taxas de 1,3% e 1,9%, respectivamente, como as previsões de crescimento do PIB, com base na revista *The Economist* de 23 de outubro de 2001.

Como, de modo geral, as eleições presidenciais são em novembro e a posse em janeiro, há coincidência entre o período de cálculo do PIB (janeiro-dezembro) e o mandato presidencial. Nos casos de diferenças mais expressivas (seis meses ou mais), fez-se a interpolação aritmética (Afonso Pena, Nilo Peçanha e Epitácio Pessoa). Excluíram-se as presidências com mandato inferior a um ano: Delfim Moreira, José Linhares, Nereu de Oliveira Ramos e Pascoal Ranieri Mazzilli. Considerou-se a taxa média de Getúlio Vargas nos dois governos.

E, então, quem são os perdedores? Quantos “fernandos” estão entre eles?

Prudente de Moraes e Barros, 11/1894 a 11/1898, com uma taxa média anual de crescimento do

PIB de -6,8%, ocupa a posição número 1 entre os sete perdedores. Seu governo foi marcado por crise econômica e política, queda dos preços internacionais do café (1896), conflitos políticos internos (Guerra de Canudos, 1896-1897) e crescimento da dívida pública.

O segundo perdedor é Fernando Collor de Mello, 3/1990 a 9/1992, com uma taxa média anual de crescimento do PIB de -1,4%, cujo governo caracterizou-se por crise econômica, problemas cambiais, má gestão, incompetência e corrupção.

Deodoro da Fonseca, 11/1889 a 11/1891, é o terceiro perdedor. Foi responsável por uma taxa média anual de crescimento do PIB de -1,3%. O seu governo foi marcado por conflitos internos e crise institucional, repercussões da abolição da escravidão (1888) e da proclamação da república (1889).

O quarto perdedor é Floriano Peixoto, 11/1891 a 11/1894, com uma taxa média anual de crescimento do PIB de -0,7%. No seu governo o país também experimentou crise institucional, problemas financeiros (Encilhamento, 1892) e conflitos políticos internos (Revolta da Armada, 1893; Revolução Federalista no Rio Grande do Sul).

Venceslau Brás, 11/1914 a 11/1918, é o quinto perdedor. No seu mandato a taxa média anual de crescimento do PIB foi de 2,1%. O país sofreu crise econômica, crise cafeeira (queima de 3 milhões de sacas), fim do ciclo da borracha e conflitos políticos internos (Guerra do Contestado, 1915).

O sexto perdedor foi Washington Luís, 11/1926 a 10/1930, com uma taxa média anual de crescimento do PIB de 2,1%, cujo mandato foi marcado por crise da dívida externa, revoltas tenentistas e crise mundial (outubro de 1929).

Os “gastos” que explicam o crescimento da dívida, portanto, são financeiros: pagamento de juros e amortização do principal, novos empréstimos para pagar dívidas velhas, crescimento da dívida por conta da taxa de juros e custos decorrentes da política monetária e cambial.

Em outras palavras: o governo brasileiro é, efetivamente, gastador e irresponsável. Mas é preciso ver com quem ele gasta e com quem ele é irresponsável.

Qual estabilidade?

O crescimento da dívida pública durante o governo FHC faz parte de uma política deliberada, que beneficia pequenos segmentos da população e deixa uma herança maldita para a maioria dos brasileiros: dívida social, desestabilização macroeconômica, desmantelamento do aparelho produtivo, degradação do tecido social, deterioração político-institucional e um Estado quebrado.

O último dos sete perdedores é Fernando Henrique Cardoso, 1/1995 a 2001. A taxa estimada de crescimento médio anual do PIB é de 2,4% no período 1995-2001. A taxa média estimada para o período 1995-2002 é a mesma. O desempenho medíocre de FHC tem se caracterizado pela

“africanização” do Brasil, isto é, a ocorrência simultânea dos seguintes processos: desestabilização macroeconômica, desmonte do aparelho produtivo, esgarçamento do tecido social, deterioração política, degradação institucional e perda de governança.

Desempenho dos chefes de Estado no Brasil: do pior para o melhor

(taxa média anual de crescimento real do PIB, em %)

Chefe de Estado e período	Taxa média	Ordem
Prudente José de Morais e Barros, 11/1894 a 11/1898	-6,8	1
Fernando Collor de Mello, 3/1990 a 9/1992	-1,4	2
Manuel Deodoro da Fonseca, 11/1889 a 11/1891	-1,3	3
Florianópolis Vieira Peixoto, 11/1891 a 11/1894	-0,7	4
Venceslau Brás Pereira Gomes, 11/1914 a 11/1918	2,1	5
Washington Luís Pereira de Souza, 11/1926 a 10/1930	2,1	6
Fernando Henrique Cardoso, 1/1995 a 2001	2,4	7
João Baptista de Oliveira Figueiredo, 3/1979 a 3/1985	2,5	8
Pedro II (1840-1889)	3,0	9
Hermes Rodrigues da Fonseca, 11/1910 a 11/1914	3,4	10
João Belchior Goulart, 9/1961 a 4/1964	3,5	11
Getúlio Dornelles Vargas, 11/1930 a 10/1945; e 1/1951 a 8/1954	4,0	12
Humberto de Alencar Castello Branco, 4/1964 a 3/1967	4,3	13
José Sarney, 3/1985 a 3/1990	4,4	14
Itamar Cautiero Franco, 9/1992 a 1/1995	5,2	15
Ernesto Geisel, 3/1974 a 3/1979	6,7	16
Epitácio da Silva Pessoa, 7/1919 a 11/1922	6,9	17
Artur da Silva Bernardes, 11/1922 a 11/1926	7,5	18
Arthur da Costa e Silva, 3/1967 a 8/1969	7,8	19
Francisco de Paula Rodrigues Alves, 11/1902 a 11/1906	7,9	20
Eurico Gaspar Dutra, 1/1946 a 1/1951	8,0	21
Juscelino Kubitschek de Oliveira, 1/1956 a 1/1961	8,1	22
Afonso Augusto Moreira Pena, 11/1906 a 6/1909	8,6	23
João Café Filho, 8/1954 a 11/1955	8,7	24
Jânio da Silva Quadros, 1/1961 a 8/1961	8,8	25
Manuel Ferraz de Campos Sales, de 11/1898 a 11/1902	10,4	26
Emílio Garrastazu Médici, 10/1969 a 3/1974	11,9	27
Nilo Procópio Peçanha, 6/1909 a 11/1910	14,0	28

Nota: Elaboração de Reinaldo Gonçalves.

Média aritmética das taxas anuais. Média histórica = 4,4%. Excluíram-se as presidências com período inferior a um ano: Delfim Moreira (de 15/11/1918 a 28/7/1919); José Linhares (de 29/10/1945 a 31/1/1946); Nereu de Oliveira Ramos (de 11/11/1955 a 31/1/1956); e Pascoal Ranieri Mazzilli (de 1/4/1964 a 15/4/1964). Considerou-se a taxa média de Getúlio Vargas nos dois governos.

Os defensores do governo FHC costumam apontá-lo como responsável por “estabilizar” a economia do país. Ocorre que nesse período o desemprego cresceu, a violência cresceu, a crise social cresceu, a miséria cresceu, a dívida externa cresceu, a dívida interna cresceu, os déficits externos cresceram...

Na verdade, a única variável da economia brasileira que permanece em níveis aparentemente satisfatórios desde 1995 é a inflação. Mas o custo social que tem sido pago para manter baixas as taxas inflacionárias é descomunal.

Além disso, uma inflação média anual da ordem de 8% só parece satisfatória se comparada com a experiência recente de altas taxas de inflação das últimas duas décadas. No contexto de um desempenho econômico medíocre, uma inflação média anual de 8% representa um crescente desconforto para quem vive de salário ou recebe algum tipo de renda fixa.

Além disso, a estabilidade econômica e social inclui a estabilidade monetária, mas não pode se limitar a ela. Para os credores de dívidas, para os rentistas, a estabilidade monetária pode até ser suficiente. Mas para o restante da população brasileira, numa sociedade tão desigual como a nossa, é preciso muito mais do que “estabilidade”: é preciso “movimento”, um movimento que distribua riquezas.

Dessa perspectiva, o governo FHC foi um total fracasso. Quando se leva em conta outros indicadores macroeconômicos (taxa de investimento, taxa de crescimento, taxa de desemprego e contas públicas), o que se verifica é que o governo FHC não produziu estabilidade, mas uma instabilidade concentradora de renda e riqueza.

Menos crescimento, mais desigualdade

Uma das principais características do Brasil é a extrema concentração de propriedade e de renda, intimamente relacionadas. A desigualdade é tamanha que muitos analistas se perguntam: por que esta panela de pressão ainda não explodiu?

Uma das respostas para essa pergunta está no crescimento da economia brasileira ao longo do século XX. O crescimento, mesmo preservando a desigualdade, possibilita a mobilidade social. Ou seja: ainda que em termos relativos se amplie o fosso entre ricos e pobres, o crescimento permite certa melhora no padrão de consumo e na qualidade de vida de amplos setores da população.

Ocorre que, durante o governo FHC, a taxa média anual de crescimento econômico tem sido medíocre: 2,4% ao ano no período 1995-2001, quando a média histórica do país é de 4,4%.

De Pedro II até FHC, o país teve 28 chefes de Estado que ficaram pelo menos um ano no governo. Quando calculamos as taxas de crescimento médio anual do PIB para cada um desses chefes de Estado, verificamos que FHC está no grupo dos “perdedores”, aqueles sete chefes de Estado com os piores desempenhos em termos de crescimento do PIB (Tabela 2).

Quando comparamos o desempenho da economia brasileira com o de outras economias de porte continental, a constatação é a mesma. No período 1995-1999, os dados mostram que a renda *per capita* da China cresceu 11 vezes mais que a brasileira; a da Índia cresceu quase sete vezes mais; e a dos Estados Unidos cresceu quatro vezes mais do que a brasileira (Tabela 3).

O crescimento econômico medíocre está ligado a taxas igualmente medíocres de investimento. No período 1995-2000 a taxa média de investimento da economia brasileira foi de 19,5% a preços correntes e 16,8% a preços constantes (Tabela 4). Essas taxas foram inferiores à taxa média das décadas “perdidas” (1980-2000).

Ao colocar um freio no desenvolvimento econômico, o governo FHC ampliou a desigualdade. Taxas medíocres e decrescentes de investimento resultam, por exemplo, na elevação da taxa de desemprego e também na precarização do trabalho durante o governo FHC (MATTOSO, 2000; JAKOBSEN *et alli*, 2000).

Enquanto a participação dos salários na renda nacional reduziu-se de 32% em 1994 para 26,5% em 1999, a participação do capital aumentou de 38,4% para 41,4% nesse mesmo período (Tabela 5).

A maior participação do capital na distribuição da renda nacional é, em grande medida, explicada pela remuneração elevada dos rentistas, beneficiários das elevadas taxas de juro real, as mesmas que ajudam a entender o desempenho medíocre da economia brasileira.

Quando um capitalista investe no lado “real-produtivo” da economia, este investimento se traduz em empregos, salários, consumo. Portanto, o investimento “transborda” com força para outros setores da sociedade. Já quando o mesmo capitalista investe no lado “virtual-financeiro” da economia, a repercussão deste investimento em termos de empregos, salários e consumo popular é bem menor ou até mesmo negativa.

A financeirização da economia não apenas freia o desenvolvimento, mas também amplia a desigualdade social. O crescimento descomunal das dívidas financeiras torna-se, portanto, um freio ao desenvolvimento do país graças a seu efeito concentrador de riqueza e renda.

A concentração da riqueza e da renda no Brasil, desde 1995, é visível na evolução da remuneração do capital e do trabalho.

No período 1995-2000, o crescimento médio anual do rendimento real do trabalhador foi de aproximadamente 3,3%; a taxa média anual de crescimento da massa de salários reais na indústria paulista foi de 0,5% (Tabela 6).

Já a taxa média de lucro, nas 500 empresas que constituem o núcleo do capitalismo brasileiro, foi de 4,1% no período 1995-2000. Essa taxa de lucro é maior do que a taxa de crescimento real dos rendimentos do trabalhador e do PIB no período, o que é um indicador incontestável de concentração de riqueza e de renda.

Esta taxa de lucro de 4,1% é menos da metade da taxa histórica de rentabilidade do patrimônio das empresas do núcleo duro do capitalismo brasileiro, que foi de 8,3% no período 1974-2000 (*Exame, Melhores e Maiores*, 2001, p. 22). O que pode sugerir que, entre os próprios capitalistas, está ocorrendo um processo de concentração. Hipótese que fica reforçada quando verificamos qual vem sendo a remuneração do capital financeiro.

Tomando-se os nove maiores bancos privados nacionais (de propriedade de brasileiros), verifica-se que entre 1995 e 2000 a taxa média anual de rentabilidade do patrimônio foi de 15,7%. Isto é, os grandes bancos tiveram uma taxa de rentabilidade média de quase quatro vezes a taxa do capital invertido no lado “real-produtivo” da economia brasileira.

Qual o segredo? Uma parte da resposta está na taxa média de rentabilidade anual dos títulos públicos, que foi de 17,4% no período 1995-2000. Na medida em que os bancos são os principais detentores de títulos públicos, o resultado é a elevada taxa de rentabilidade do setor bancário no Brasil, mais de seis vezes superior à taxa mé-

dia anual de crescimento do PIB no período em questão.

Não é de estranhar, portanto, que empresas “produtivas” tenham grande parte de seus recursos aplicados em títulos públicos.

Como vimos, há uma relação direta entre o problema da dívida pública e o modelo econômico brasileiro. A dívida pública torna-se um freio ao crescimento e uma causa de maior desigualdade na sociedade brasileira. Crescer distribuindo riqueza e renda exige, portanto, atacar o problema da dívida.

A paranóia do superávit primário

O governo FHC é responsável pelo mais grave ciclo de endividamento (interno e externo) da história da economia brasileira, ao mesmo tempo em que reduziu as taxas de crescimento e investimento.

Na verdade, a política econômica do governo federal premiou – por exemplo, por meio dos juros altos – aqueles capitalistas

Retrógrados, rentistas e barões da privatização

O grupo Votorantim era até há pouco tempo o maior grupo empresarial de capital nacional. Iniciou o ano de 2001 com um patrimônio líquido de 8,2 bilhões de reais. Esse grupo é caracteristicamente de natureza familiar. Há pelo menos 20 herdeiros trabalhando em cargos de direção no grupo, e entre os 62 principais diretores 12 (todos homens) têm o sobrenome da família Moraes, que é a controladora. No início dos anos 90 o grupo montou um banco múltiplo (Banco Votorantim). Durante a década de 1990 observam-se três movimentos simultâneos que têm marcado a atuação do grupo: perda de posição relativa, expansão das atividades financeiras e participação no processo de privatização.

O grupo Votorantim tem origem em uma tecelagem, em 1918. Na década de 1930 o grupo já possuía uma fábrica de cimento. Ao longo de 80 anos expandiu-se e concentrou-se em atividades *bas de gamme*, isto é, setores intensivos em recursos naturais e com reduzido dinamismo tecnológico. Nestes setores, o grupo Votorantim tem gerenciado estruturas oligopólicas de mercado de produtos homogêneos. O grupo tem exercido liderança de mercado nas áreas de: níquel (65%), zinco (50%), cimento (42%) e alumínio (30%). O grupo Votorantim tem, atualmente, investimentos em cimento, metalurgia, siderurgia, química, alimentos, mecânica, papel, celulose, energia elétrica e no setor financeiro. No entanto, este grupo, que foi durante muitos anos o mais importante grupo industrial do país, tem concentrado seus investimentos em setores marcados por estruturas oligopólicas (e, eventualmente, estruturas cartelizadas, como foi o caso do ci-

mento até recentemente), intensivos em recursos naturais e com reduzido dinamismo tecnológico.

No início dos anos 90, quando foi fundado o banco múltiplo, o grupo tinha 96 empresas. Hoje, tem cerca de 60, sendo 25 fábricas de cimento e 17 usinas hidrelétricas. O número de empregados caiu de 60 mil no início da década de 1990 para 30 mil atualmente (Balanço Anual, *Gazeta Mercantil*, 1998, p. 51). O patrimônio líquido do grupo aumentou de 4,5 bilhões de reais em 1994 para 8,2 bilhões de reais em 2000. Nesse mesmo período, o grupo desceu da posição de primeiro maior grupo econômico privado no Brasil para a posição de 11º maior grupo empresarial.

Ao longo dos anos 90 observa-se, no entanto, que as atividades financeiras do grupo Votorantim se expandiram. O patrimônio líquido do banco aumentou de 61 milhões de reais em 1994 para 576 milhões de reais em 2000. O patrimônio do banco representou 1,4% do patrimônio total do grupo em 1994 e 7% em 2000. A crescente e contínua importância relativa do banco no conjunto das atividades do grupo também está expressa nos lucros. O lucro líquido do banco representou 5,3% do lucro total do grupo em 1994, 17,8% em 1998, 14,5% em 1999 e 7,5% em 2000. Esses dados indicam, na realidade, que o grupo está fazendo o percurso inverso do modelo tradicional de capital financeiro. Assim, o Votorantim, até recentemente o mais importante grupo industrial brasileiro, está se envolvendo cada vez mais com atividades financeiras. De industriais a financistas ou, melhor dizendo, de industriais a rentistas da dívida pública.

que aplicaram seus recursos na área financeira.

O extraordinário aumento da dívida interna a partir de 1995 implicou a absorção de recursos na área financeira que, de outra forma, poderiam ter tido aplicação na esfera produtiva.

É claro que, em qualquer época, os capitalistas sempre aplicam parte de seus recursos nos mercados financeiros. Uma característica da época atual, de hegemonia das políticas econômicas chamadas de neoliberais, é exatamente o predomínio da financeirização. O governo FHC “apenas” levou essas tendências ao paroxismo.

Durante o governo FHC, a economia brasileira teve taxas de juros absurdamente elevadas, das maiores do mundo.

Com taxas de juro real que excederam 12% ao ano, não é de estranhar que o Brasil tenha tido taxas de investimento medíocres (inferiores a 20%) a partir de 1995.

Empresas não-financeiras deixam de fazer investimentos produtivos para comprar títulos públicos. E assalariados cuja renda permite alguma sobra no final do mês deixam de fazer gastos de consumo para fazer aplicações financeiras lastreadas em títulos públicos.

O reduzido dinamismo do lado real da economia brasileira durante os anos 90, aliado aos lucros extraordinários das operações financeiras (financiamento da dívida pública a juros escorchantes) são, provavelmente, os principais determinantes desta mudança de orientação estratégica do grupo Votorantim. Entretanto, o grupo tem também se aproveitado das oportunidades de negócios criadas pelo processo de privatização. Nestes sentidos, o grupo chegou a captar US\$ 1,5 bilhões no mercado internacional em 1995 para adquirir o controle da Companhia Vale do Rio Doce. O grupo Votorantim acabou perdendo para o grupo Steinbruch, que também contou com financiamento internacional.

A derrota no caso Vale do Rio Doce não impediu que o grupo Votorantim continuasse se beneficiando do processo de privatização. O grupo comprou parte da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) do Rio Grande do Sul, da Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL) e da Usiminas. Neste sentido, o grupo Votorantim tem se beneficiado do extraordinário processo de concentração e centralização de capital na economia brasileira a partir de 1994. O grupo Votorantim (juntamente com o seu “nocauteador”, o grupo Steinbruch) pode ser visto como exemplo de industriais brasileiros que estão se transformando em “barões da privatização”.

O grupo Votorantim não é, naturalmente, representativo dos grupos empresariais brasileiros e, portanto, não pode ser usado para generalizações. Na realidade, este é um caso tão não-generalizável quanto importante. Todavia, ele mostra que, dada a estrutura empresarial brasileira e a evolução macroeconômica do país ao

longo das últimas duas décadas, o modelo de capital financeiro pode ser colocado de “cabeça para baixo”.

Assim, no lugar de grupos bancários se transformarem em capital financeiro, por meio da interpenetração entre capital bancário e industrial, são os grupos industriais que acabam cada vez mais envolvidos em atividades financeiras. O principal fator determinante desse processo é, sem dúvida alguma, o crescimento exponencial da dívida pública.

Nos últimos anos da década de 1990 (mais precisamente, durante o governo FHC) grupos empresariais marcados pelo dinamismo tecnológico (e.g., Metal Leve) foram adquiridos pelo capital estrangeiro. Ao mesmo tempo, os grupos privados nacionais mais retrógrados — exploradores intensivos de recursos naturais e gerentes de estruturas de mercado altamente concentradas (como o Votorantim) — enveredam-se por atividades financeiras. Nestas últimas, a inapetência destes grupos pela alta tecnologia associa-se formidavelmente com os baixos riscos e a enorme rentabilidade. Ademais, a acumulação destes grupos empresariais retrógrados ocorre por meio de salto “quântico” com o processo de privatização.

Desta forma, industriais transformam-se em financistas (ou melhor dizendo, rentistas da dívida pública) e “barões da privatização”, que passam a ser gerentes de oligopólios (e.g., siderurgia) ou monopólios naturais (e.g., energia elétrica). No âmbito da economia política o resultado é evidente: concentração do poder econômico e político na mão de grandes grupos empresariais retrógrados.

Para financiar o pagamento destes títulos, o governo implantou um tremendo arrocho fiscal. O aumento da carga tributária bruta, que cresceu de 28,4% em 1995 para 31,7% em 1999, reduziu a renda pessoal disponível na economia.

A combinação, desde 1995, desse tipo de política monetária e fiscal resultou naquela taxa média anual de crescimento real de 2,4% no período 1995-2001, medíocre segundo qualquer padrão de referência, seja o desempenho histórico da economia brasileira, seja o desempenho da economia mundial.

No que diz respeito ao desempenho da economia mundial, vale destacar que ela cresceu a uma taxa média anual de 3,6% no período 1995-2001, enquanto a “locomotiva” norte-americana cresceu 3,7% anualmente (FMI, 2000).

Na prática, portanto, o governo FHC adotou políticas que reduziram o crescimento econômico no Brasil, embora certamente tenham ajudado no crescimento econômico verificado nos países capita-

listas centrais. Agora que mesmo aqueles países estão num momento de desaceleração econômica, o Brasil se vê no pior dos mundos.

Para realizar esta “façanha”, o governo, a mídia e os grandes empresários lançaram mão de vários mecanismos econômicos, políticos e ideológicos.

Um dos mecanismos ideológicos foi a criação de uma “paranóia”: a dos superávits primários. O entendimento deste e de outros conceitos é importante para se compreender os principais problemas de finanças públicas no Brasil.

Imaginemos um governo cujas dívidas sejam unicamente as relativas ao ano corrente. Este governo tem que arrecadar um volume de impostos necessário para pagar suas despesas correntes. Se as receitas forem inferiores às despesas, o governo terá um déficit. Se as receitas forem superiores as despesas, o governo terá um superávit.

Agora imaginemos que este governo tenha, além das despesas correntes, dívi-

Juros baixos: só quando as galinhas tiverem dentes

Os juros no Brasil continuam entre os mais altos do mundo. As promessas de FHC de baixar os juros não podem se realizar porque a política econômica está limitada pela vulnerabilidade externa do país e, principalmente, pela escassez de dólares. A abertura econômica faz com que o Brasil dependa dramaticamente da entrada de dólares. Ocorre que, apesar dos excelentes negócios gerados pelas privatizações e pelas compras de empresas nacionais por estrangeiros, a situação econômica do país torna o Brasil pouco seguro para os investidores internacionais. Por esta razão, FHC coloca os juros nas alturas, com o propósito de atrair capital estrangeiro (dólares) para aplicações de curto prazo. Esta pode parecer uma boa idéia para os especuladores, mas agrava ainda mais a situação de vulnerabilidade e instabilidade crônica da economia brasileira.

FHC está entre a “cruz e a caldeirinha”. Se baixa os juros, o capital estrangeiro não entra no país, o que provoca um aumento da taxa de câm-

bio e, provavelmente, uma crise cambial. O resultado seria, de saída, o aumento ainda maior da inflação, que já está de volta. Se aumenta os juros, a dívida pública (União, estados e municípios) explode ainda mais e as contas públicas ficam fora de controle, o que aumenta o risco de calote sobre a dívida interna e agrava a situação econômica do país, com recessão, aumento do desemprego e da violência. Ao mesmo tempo, a credibilidade de FHC vai para o buraco e o Estado perde legitimidade. Cresce, assim, o potencial de crise política e institucional.

A abertura econômica precisa ser revertida, com a restrição às importações de bens e serviços supérfluos (torradas portuguesas e biquínis americanos!) e a imposição de fortes controles sobre a entrada e saída de capital estrangeiro. O Brasil precisa, também, de políticas orientadas para a expansão do mercado interno de consumo de massas, acompanhadas por uma profunda reforma do sistema financeiro nacional.

das herdadas de anos anteriores. Ele terá que gerar um superávit equivalente às dívidas. Senão, incorrerá num déficit operacional e, caso não queira dar um calote nos seus credores, terá que lançar mão de suas reservas, vender patrimônio, pedir novos empréstimos e “rolar” as dívidas (ou seja, trocar dívida velha por dívida nova).

Há duas maneiras de criar um superávit (que chamamos de superávit primário): aumentando as receitas e reduzindo as despesas correntes (despesas não-financeiras).

Nisso consiste a “paranóia do superávit primário”: fazer de tudo para aumentar as receitas fiscais e para reduzir os gastos públicos, com o objetivo de sobrar dinheiro para pagar a dívida pública.

No governo FHC, a necessidade de financiamento do setor público está toda

focada no pagamento das dívidas financeiras, mais exatamente dos juros dessas dívidas. Em 1998, por exemplo, houve um equilíbrio (primário) nas contas públicas: as despesas não-financeiras foram equivalentes às receitas. Ocorre que o pagamento de juros representou 7,5% do PIB e, como resultado, o déficit operacional foi de, exatamente, 7,5% do PIB. Em dólares correntes, o pagamento de juros foi equivalente a 60 bilhões ou cerca da metade do total do investimento produtivo realizado no país naquele ano. Resultado: centenas de milhares de postos de trabalho deixaram de ser criados.

A paranóia do superávit primário tem resultados que lembram a parábola da galinha dos ovos de ouro. Para gerar superávits, o governo corta despesas e amplia receitas; mas o governo corta despe-

A Lei de Responsabilidade Fiscal

Para conseguir os recursos necessários ao pagamento das dívidas financeiras, o governo adotou vários instrumentos, entre eles a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). “Chamada” porque a LRF ajuda a consolidar a dívida anterior, mesmo que ela tenha sido produto de ilegalidades e irresponsabilidades flagrantes. A Lei não penaliza, não impede nem coíbe a principal causa de aumento da dívida pública, que é a política de juros patrocinada pelo governo federal. Ao contrário: os “prejuízos” do Banco Central são automaticamente cobertos pelo Tesouro Nacional e ações como o socorro aos bancos privados estão livres de qualquer restrição orçamentária. A Lei transfere para os municípios e estados a conta da “irresponsabilidade” federal. Afinal, os prefeitos e governadores não são os principais responsáveis pelo crescimento do endividamento público ao longo dos últimos sete anos. A “responsabilidade” apregoada pelos autores da Lei resume-se ao seguinte: os prefeitos e governadores devem priorizar, custe o que custar, o pagamento das dívidas financeiras.

A “responsabilidade” de que falam tem, portanto, um claríssimo sentido de classe: trata-se de garantir os direitos dos credores, dos “senhores da dívida”. Nossa “responsabilidade” deve ser

outra: com o pagamento das “dívidas sociais”, com o desenvolvimento econômico, com as necessidades da esmagadora maioria da população. A Lei dificulta a ampliação de despesas com pessoal e gastos correntes com serviços públicos, que só são autorizadas mediante aumento de tributação ou crescimento econômico. Situações insólitas podem acontecer, como a prisão, entre um e quatro anos, de um prefeito ou governador que não aceite demitir professores, médicos ou policiais ou mesmo resolva implementar programas sociais sem a devida autorização de despesa e o correspondente aumento da carga tributária. Mas para casos de desvios de dinheiro ou negligência administrativa a Lei não prevê punições. Mesmo com dinheiro em caixa, os governantes não dispõem de autonomia para fazer frente a seus compromissos legitimados pelas urnas. Novos programas sociais continuados não podem ser financiados a partir da melhora da arrecadação ou do crescimento econômico. Qualquer nova despesa está condicionada à criação ou ao aumento de tributos. As despesas sociais ficam atreladas ao cumprimento das metas fiscais, ou seja, o pagamento da dívida social fica dependendo do pagamento das dívidas financeiras.

sas exatamente de quem ele cobra mais. As vítimas dos cortes, do arrocho e do crescimento medíocre são os assalariados e os setores médios, os mesmos que têm sua renda supertributada pelo governo, para gerar o superávit primário. Chegará o dia em que, como na Argentina de 2001, o governo não terá mais como ampliar receitas nem como reduzir despesas. Nesse dia, a galinha dos ovos de ouro estará morta.

Em resumo: a dívida criada pelo governo FHC é a principal herança que ele deixa para as próximas gerações de brasileiros. Por essa razão, diz-se que FHC comprometeu o futuro no Brasil. O descontrole das contas públicas é parte essencial da política de FHC, responsável por uma das

maiores transferências de riqueza e de renda ocorridas na história do Brasil.

Para inglês ver

No Brasil de FHC, servir as dívidas financeiras tornou-se uma prioridade acima de todas as outras.

A dívida implica o pagamento de juros elevados, a deterioração das contas públicas, o aumento da carga tributária, a redução dos investimentos, o baixo nível de atividade econômica.

Isto reduz o potencial de crescimento econômico e também a capacidade do Estado de combater a pobreza e a desigualdade social, provoca a degradação dos ser-

Estados Unidos: déficit público e gastos militares

Os cenários econômicos para o mundo não se alteraram significativamente após os acontecimentos violentos do dia 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos. Em 2000 já se delineava claramente um cenário de desaceleração da economia norte-americana, devido à interação de quatro fatores: queda dos investimentos, redução dos preços das ações, aumento da taxa de juros e elevação do preço do petróleo.

O governo norte-americano reagiu à situação reduzindo a taxa básica de juros. Houve sete reduções sucessivas nos oito primeiros meses de 2001. A taxa básica de juros (taxa anualizada de empréstimo interbancário de um dia) reduziu-se significativamente: de 6,5% em janeiro para 4,5% em abril, e 3,5% em agosto. Na semana seguinte aos eventos de Nova York e Washington, o Banco Central norte-americano reduziu a taxa de juros para 3% e, pouco depois, para 2,5%.

Mas o endividamento privado nos Estados Unidos e o crescimento do passivo externo da economia norte-americana atingiram níveis preocupantes. E a situação das contas externas dos Estados Unidos tem influência no sistema de taxas de câmbio das principais moedas da economia internacional. O problema mais relevante se refere à depreciação abrupta e significativa da moeda norte-americana em relação a outras moedas. A redução do valor em moeda nacional do patrimônio dos investidores internacionais nos Estados Unidos poderá implicar uma contração

da liquidez internacional. Na medida em que se reduz o peso de ativos “seguros” (denominados em dólares) no portfólio dos investidores internacionais, há um movimento no sentido de se reduzir o peso de ativos de maior risco (como, por exemplo, títulos de empresas e governos).

Após o dia 11 de setembro de 2001, os dilemas persistem. A desaceleração econômica dos Estados Unidos pode se transformar em recessão profunda e duradoura. Da mesma forma que antes dos atentados, a trajetória econômica de médio prazo dependerá, em grande medida, da disposição do governo norte-americano de realizar gastos públicos substantivos. Mais especificamente, a saída era e é transformar o atual equilíbrio fiscal em um elevado déficit.

No que diz respeito aos efeitos macroeconômicos, faz pouca diferença deixar de gastar 100 bilhões de dólares em programas sociais para gastá-los em conflitos bélicos. Um engenheiro militar ganhando 6.000 dólares na Califórnia tem o mesmo impacto na economia que dois assistentes sociais ganhando cada um 3.000 dólares para trabalhar nos subúrbios pobres de Nova York.

Na ausência de conflitos bélicos, o presidente Bush provavelmente seria levado a um certo equilíbrio entre os gastos sociais e os gastos na indústria de armamentos. Com os acontecimentos de Nova York e Washington, Bush viu-se na confortável posição de poder concentrar os gastos no complexo industrial e militar norte-americano.

viços públicos, agravando problemas sociais como o desemprego e a violência.

Em decorrência, parcelas crescentes da população se decepcionam com a democracia, com os partidos, com os políticos, com os processos eleitorais. Um dos resultados disso é o comprometimento das instituições públicas e a tensão política que atravessa o Brasil e todos os países em que o neoliberalismo deitou raízes.

Os analistas conservadores em geral restringem o problema do endividamento interno a duas questões: custo e prazo. Em outras palavras: devemos administrar a dívida (ampliando os prazos de pagamento e reduzindo os juros), sem questionar as causas e conseqüências do endividamento.

Assim, a visão conservadora propõe “administrar o presente”, sem alterar as condições que deram origem a este presente e condicionam o futuro. Atitude previsível e coerente de quem “proclamou” a independência política do Brasil mas manteve a dependência econômica; dos que negociaram a abolição mas recusaram a reforma agrária; dos que aceitam que o povo eleja os políticos mas tentam impedir que a população decida as políticas.

Do ponto de vista dos que querem não apenas administrar o presente mas enfrentar o passado/presente para criar outro futuro, é preciso compreender as causas e conseqüências das dívidas e do endividamento.

O fenômeno do endividamento público só é compreensível visto do ângulo crítico da economia política, sob a ótica “externa” (relação entre diferentes Estados-nação) e sob a ótica “interna” (da luta de classes).

É impossível, por exemplo, entender o endividamento sem tomar em conta as relações entre as classes sociais (trabalhadores, capitalistas, pequenos proprietários), os movimentos e características do capital (“produtivo”, “especulativo”), a

dimensão “doméstica” e a dimensão externa da dívida (as pressões do FMI para taxas de juros elevadas, a emissão de títulos públicos com correção cambial etc).

Após a Segunda Guerra Mundial, a maior parte dos governos não era adepta da “paranóia do superávit primário”, nem fazia da busca do superávit fiscal o *leitmotiv* de sua ação.

Naquele momento, ao contrário, os governos encaravam a expansão dos gastos públicos e os déficits fiscais como instrumentos necessários para estabilizar as economias capitalistas e, também, para promover o desenvolvimento econômico.

Após a crise dos anos 70 e a introdução das políticas neoliberais, importantes governos continuaram a utilizar os gastos públicos como instrumento de política econômica, mesmo quando diziam o contrário.

Um exemplo paradoxal é o da economia norte-americana. Tanto a política desenvolvida pelo governo Reagan (1981-1989) como a fórmula encontrada pelo governo George W. Bush, iniciado em 2001, para tirar os Estados Unidos da trajetória recessiva iniciada no final de 2000 tiveram por base a expansão dos gastos públicos.

Outro exemplo a destacar é o da Alemanha, país reconhecidamente rigoroso quanto ao equilíbrio das contas públicas. A trajetória recessiva da economia mundial em 2001 provocou um relaxamento do controle orçamentário, de tal forma que o déficit público originalmente previsto, de 1% do PIB em 2001, foi ampliado para pelo menos 2,5% (*The Economist*, edição brasileira encartada no jornal *Valor*, 9 de outubro, p. 12).

Esses exemplos mostram que um déficit público orientado para combater a exclusão ou para permitir a realização da capacidade produtiva (e, portanto, sua expansão) é visto como algo positivo até

mesmo por governos que, na casa dos outros, estimulam a paranóia do superávit primário.

Mostram, também, que mesmo governos controlados pelo capital financeiro percebem que um superávit fiscal orientado para o pagamento de juros pode significar um freio ao desenvolvimento.

Portanto, a “paranóia” do superávit primário imposta pelo FMI e realizada pelo governo FHC não é equívoco, ingenuidade, ignorância ou esquizofrenia do presidente da República, mas sim uma política determinada e deliberada de concentração e transferência de riquezas.

Ampliando a dependência

Junto com a desigualdade e a democracia restrita, a dependência externa é uma das principais características da sociedade brasileira.

Esta dependência conviveu, durante vários períodos de nossa história, com ciclos de crescimento econômico. Dois exemplos disso: as décadas de 1950 e de 1970, quando os capitais estrangeiros contribuíram ativamente para a expansão do PIB nacional.

Nos anos 90, o país também recebeu investimentos estrangeiros de monta. Mas, na ocasião, aqueles investimentos não vieram participar de um ciclo de crescimento; em compensação resultaram num aprofundamento sem igual da dependência externa do Brasil.

Dois indicadores deixam isso claro: o saldo em conta corrente e o passivo externo. O saldo em conta corrente contabiliza as relações do Brasil com os demais países do mundo: se o saldo é negativo, isso significa que o país está enviando mais recursos para o exterior do que recebendo.

O passivo externo, por sua vez, é a soma de nossa dívida externa com o investimento estrangeiro no Brasil (no mercado financeiro, acionário ou sob a forma de investimento direto): o valor resultante indica a presença do capital estrangeiro na economia brasileira. Se abatermos desse número nossas reservas em moeda estrangeira mais os haveres externos dos bancos brasileiros, obteremos um indicador chamado “passivo externo líquido”. Em outras palavras: o saldo em conta corrente é uma medida de “fluxo”, enquanto o passivo externo é uma medida de “estoque”.

Em 1991, o saldo de transações correntes entre o Brasil e o mundo era negativo em 1,4 bilhão de dólares. Já em 2000, nosso saldo negativo foi de 24,6 bilhões de dólares. Em apenas uma década, multiplicamos por 17 nosso déficit em transações correntes. Em percentuais, a relação entre o déficit no balanço de pagamentos (saldo de transações correntes) e o PIB aumentou de menos de 1% para um déficit de 4,4% em 2000 (Tabelas 7 e 8).

Em 1994, nosso passivo externo líquido era de 185 bilhões de dólares. Em 2000, ele cresceu para 355 bilhões de dólares. Isso indica um aumento da vulnerabilidade externa da economia brasileira. Ou seja, hoje somos mais suscetíveis, ou menos resistentes, a pressões, fatores desestabilizadores e choques externos.

Uma análise qualitativa da presença do capital estrangeiro na economia brasileira confirma que o modelo econômico iniciado no governo Collor e ampliado e aprofundado no governo FHC implicou sérios desequilíbrios nas esferas comercial, financeira, produtiva e tecnológica (Gonçalves, 1999). Mais que isso: FHC quebrou o Estado brasileiro.

Estado e economia

No âmbito da teoria, há diferentes definições sobre o que é o Estado. Uma das mais comuns é a definição segundo a qual ele é a instituição que possui o monopólio da força, da moeda e da capacidade de regular as relações entre os homens e as coisas, entre os homens e a natureza e entre os próprios homens na sociedade.

Qualquer que seja a definição, é inegável que nos últimos 50 anos a ação estatal mostrou-se decisiva, especialmente em países como o Brasil, no estímulo ao desenvolvimento econômico e na manutenção de algum tipo de bem-estar social.

Falar de finanças públicas é falar das contas (receitas e despesas) do Estado. A política fiscal tem várias funções importantes, que os especialistas costumam classificar em três tipos: “alocativa”, “distributiva” e “estabilizadora”.

A *função alocativa* diz respeito ao fornecimento dos bens públicos, como a iluminação das ruas, a segurança pública e o controle da poluição. Como sabemos, uma das características das políticas neoliberais é tentar ampliar a esfera do mercado, privatizando os bens públicos.

A *função distributiva* diz respeito ao uso dos dispêndios e da arrecadação de impostos. A política fiscal pode ser um poderoso instrumento de distribuição de renda e de redução da desigualdade, por meio dos gastos públicos e da estrutura tributária progressiva.

A progressividade fiscal significa que os grupos sociais com riqueza e renda mais elevadas pagam proporcionalmente mais impostos do que os grupos sociais mais pobres. Mas a política fiscal também pode cumprir um papel regressivo. É o que temos visto no Brasil, onde os impostos incidem prioritariamente sobre os assala-

riados e os setores médios. Os grandes empresários escapam, utilizando a lei, as brechas da lei e a ilegalidade pura e simples.

A *função estabilizadora* diz respeito ao uso do dispêndio e da arrecadação como parte de uma política macroeconômica. Como vimos na análise do caso brasileiro, a política fiscal também pode estar a serviço de uma política econômica que, ao contrário de estabilizar, provoca instabilidade.

Os governos estão, invariavelmente, em situações de desequilíbrio nas suas contas. Assim, o exame das finanças públicas também trata da discussão das formas de financiamento do déficit ou da disposição do superávit.

Há basicamente quatro formas de financiar o déficit público: a emissão de moeda, o endividamento externo, o endividamento interno e a venda de patrimônio (sobre as privatizações, ver BIONDI, 1999).

Quando há um déficit muito elevado e ele é financiado pela emissão, gera-se um excesso de oferta de moeda na economia e a tendência é de ocorrência de inflação.

Deve-se notar, entretanto, que o processo inflacionário pode ter outras causas que não o financiamento do déficit público. No Brasil recente, ocorreu às vezes o oposto: o déficit público aumentou em decorrência de fatores que foram determinantes básicos da inflação (maxidesvalorização cambial no início dos anos 80 e no início de 1999; grande desvalorização cambial, da ordem de 30%, no primeiro semestre de 2001). Ocorreu, também, de o déficit público aumentar como resultado de políticas econômicas orientadas para combater a inflação (é o caso da política de juros altos, principalmente a partir de 1995).

Paradoxalmente, o déficit público também pode ser financiado, até um certo nível, pelo chamado imposto inflacionário, que incide sobre a base monetária (papel-

moeda em poder do público + reservas dos bancos comerciais). Ao emitir moeda para pagar suas dívidas, o Estado gera inflação, que reduz o valor real daquelas dívidas. Na prática, há uma transferência de recursos reais para o Estado, que os utiliza para financiar seus déficits (CARVALHO *et alii*, 2001, p. 94-96).

Estima-se que em uma situação de inflação anual de 100%, com uma base monetária de 2,9% do PIB, o imposto inflacionário seja de 2% do PIB (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 109). Isto é, com esses parâmetros o governo poderia financiar déficits fiscais equivalentes (em termos reais) a 2% do PIB, por meio da emissão de moeda e de sua depreciação.

Governos podem também tomar empréstimos ou emitir diferentes tipos de títulos,

para financiar os seus déficits. Surge, então, o endividamento externo junto a credores internacionais. Os credores podem ser oficiais (instituições multilaterais ou bilaterais) ou privados (bancos comerciais, instituições financeiras, fundos de pensão, fundos de investimento, seguradoras e outros).

O endividamento interno é outra das formas de financiamento do déficit público. Por meio da emissão de diferentes tipos de títulos, os governos e o Banco Central contraem dívidas junto a residentes, que podem ser pessoas físicas ou jurídicas residentes no país, inclusive subsidiárias de empresas transacionais e filiais de bancos estrangeiros atuando no país.

O governo também pode vender títulos, não para financiar seu déficit, mas sim para

Plano Real e endividamento público

Em 1994, o então ministro da Fazenda lançou o Plano Real. Sob o pretexto de derrubar a inflação, o governo promoveu uma intensa abertura comercial. As exportações cresceram muito, mas as importações cresceram mais ainda, gerando déficit crescente na balança comercial. Ao longo desses anos, cresceu também o gasto do país com o serviço da dívida externa – o quanto pagamos de juros e amortização –, com as remessas de lucro, com as viagens internacionais e com o pagamento de *royalties*. Resultado: o Brasil passou a ter um enorme déficit nas transações correntes com os outros países.

Este déficit foi financiado por capitais estrangeiros, que vieram para o Brasil sob a forma de investimento, empréstimo ou investimento de curto prazo. O governo estimulou a vinda desses capitais por meio de vários expedientes, entre eles as altas taxas de juro.

Como resultado, cresceu o estoque da dívida e também o serviço da dívida, tanto externa como, principalmente, interna. Entre 1994 e 1999, o país gastou com juros mais de 250 bilhões de reais.

A política de juros altos também teve efeitos desastrosos sobre as finanças públicas estaduais e municipais. Como boa parte das dívidas desses governos estava contratada com taxas de

juros flutuantes, e que chegaram a mais de 33% ao ano em termos reais em 1995, houve uma explosão dessas dívidas. Foi o caso da dívida de estados como São Paulo e Rio Grande do Sul, forçados depois a renegociá-las em termos altamente desfavoráveis aos seus interesses.

A entrada de capitais estrangeiros contribuiu para a valorização do real em relação ao dólar. Somente o custo de acumulação de reservas internacionais no Banco Central pode ser estimado em até 76 bilhões de reais, dependendo dos parâmetros utilizados (considerando-se nesse caso todo o diferencial de juros entre o rendimento das reservas e a taxa de juros básica do Banco Central).

Uma parte também expressiva da dívida foi acumulada em outras despesas decorrentes da política monetária e cambial praticada nesse período, bem como da disposição do governo de proteger a todo custo os interesses do grande capital financeiro. Uma dessas fontes foi o Programa de Estímulo à Reestruturação do Sistema Financeiro Nacional (Proer). Depois de negar, contra todas as evidências, que o Proer teria um elevado custo fiscal, o Banco Central foi obrigado a reconhecer um prejuízo já realizado de mais de 13 bilhões de reais, valor incorporado à dívida interna.

Além dessas implicações imediatas no crescimento da dívida interna, a política econômica do

controlar a liquidez (isto é, a quantidade de moeda na economia) e evitar a inflação. Por exemplo: se há uma entrada muito forte de capitais estrangeiros no país, haverá um crescimento equivalente da quantidade de moeda na economia. Como resultado, pode haver inflação. Para evitar isso, o governo pode vender títulos, que serão adquiridos com uma parte daquela quantidade excessiva de moeda (na prática, troca-se moeda, que tem altíssima liquidez, por títulos, cuja liquidez é menor).

Foi exatamente isso que ocorreu nos últimos anos: um forte endividamento externo do setor privado, que poderia causar inflação; para evitar isso, o governo federal optou por vender títulos, o que causou um aumento da dívida pública interna!

Nesse caso, o crescimento da dívida pública interna não tem nada a ver com o déficit público, mas sim com o endividamento externo do setor privado. Ou seja: a dívida pública interna pode aumentar como resultado do crescimento da dívida externa.

Social-democracia de araque

Na história do Brasil, não se pode dizer que as finanças públicas tenham alguma vez sido postas a serviço da criação de um Estado de bem-estar social. Apesar disso, o Estado construiu um relevante aparato administrativo, produtivo e de políticas

governo FHC também produziu um grande salto da dívida interna por ocasião da desvalorização cambial de janeiro de 1999.

Para tentar defender uma taxa de câmbio completamente artificial, o Banco Central vendeu dezenas de bilhões de reais em títulos públicos com garantia de correção pela variação cambial. Quando veio a desvalorização, de aproximadamente 50%, mais de 30 bilhões de reais foram adicionados à dívida interna, e embolsados pelos bancos que vinham apostando contra a política cambial.

O mais grave de todo esse quadro é que esse gigantesco aumento da dívida pública brasileira se deu no mesmo período em que foram vendidas empresas estatais federais e estaduais no valor de mais de 60 bilhões de dólares, sem incluir as vendas do ano de 1999. Além da explosão do endividamento, grande parte do patrimônio público foi vendida. O Estado brasileiro se tornou duplamente mais pobre: aumentou os passivos e diminuiu os ativos. Encontra-se naquela situação da família que se endivida, vende seu patrimônio para pagar a dívida e ainda assim a dívida aumenta.

Mas, se o Estado se encontra mais pobre, é da natureza da dívida pública interna que setores privados se encontrem mais ricos. E estes setores são os detentores do capital financeiro, que receberam os juros de agiota pagos durante todo esse período, detêm os títulos públicos representativos da dívida e ainda compraram uma

grande parte das estatais, liquidadas para garantir o pagamento a eles mesmos.

O acordo assinado entre o Brasil e o FMI em dezembro de 1998 buscava assegurar, além da continuidade do envio de recursos ao exterior para o pagamento da dívida externa, a viabilidade do pagamento dos juros da dívida pública interna aos grandes bancos e capitalistas. O ajuste fiscal, sob a ótica do FMI e de FHC, significa cortar gastos em todas as áreas, menos no pagamento das dívidas financeiras.

Esse é também o espírito dos acordos de refinanciamento das dívidas com os estados e municípios e da Lei de Responsabilidade Fiscal recentemente aprovada. O Ministério da Fazenda passa a atuar, na relação com os estados e municípios, como a direção do FMI no acordo entre o Fundo e o Brasil: é o responsável pela fiscalização do cumprimento das metas, que visam a assegurar a tranquilidade daqueles que, depois de receber rios de dinheiro como pagamento de juros nos últimos anos, se sentiam ameaçados pela situação pré-falimentar em que se encontram esses governos.

Fonte: PEREIRA, Fábio. *O Plano Real e o crescimento da dívida pública no Brasil*. São Paulo, FGV/EAESP, 2000. Dissertação de mestrado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas

públicas, que poderia servir de base para a construção de um modelo alternativo de economia, sociedade e política.

Mas quando a “social-democracia brasileira” chegou ao governo federal, em 1995, com a eleição do presidente Fernando Henrique Cardoso, as finanças públicas foram colocadas a serviço de uma política de desmonte do Estado, socialmente regressiva e geradora de instabilidade econômica.

A situação fiscal brasileira degradou-se significativamente ao longo do governo FHC. A partir de 1995, o desempenho medíocre da economia brasileira está associado a um aumento importante dos gastos públicos, bem como à ocorrência de sucessivos déficits públicos (Tabela 9).

Os dados do governo central mostram uma forte tendência de aumento da relação gastos/PIB, que saltou de 14% em 1995 para 22,7% em 2000. Em 1995 o Tesouro Nacional apresentou um superávit, mas a partir de então têm ocorrido déficits crônicos.

Os dados de estoque da dívida pública mostram a mesma situação de deterioração ao longo do governo FHC. O crescimento da dívida mobiliária interna foi exponencial a partir de 1995. Em valores correntes essa dívida saltou de 62 bilhões de reais no final de 1994 para 579 bilhões de reais em junho de 2001 (*Conjuntura Econômica*, agosto de 2001, p. XI). Isso significa um crescimento médio anual superior a 40% em termos nominais e a 30% em termos reais.

A relação entre a dívida interna líquida do governo central e o PIB aumentou de 9,8% em 1995 para 23,4% em 2000, com uma nítida tendência de crescimento durante o governo FHC. Nesse período tem havido, ainda, o aumento da dívida pública externa. A relação dívida externa/PIB

mais do que duplicou, tendo aumentado de 3,5% em 1995 para 7,5% em 2000. O resultado é que a relação entre a dívida líquida total do governo central e o PIB aumentou de 13,2% em 1995 para 30,9% em 2000.

Essa degradação das finanças públicas parece ser única na histórica econômica brasileira. Os dados mostram que, para o conjunto do setor público brasileiro, o déficit operacional médio foi de 4,2% no período 1995-2000. Nesse mesmo período houve um superávit fiscal médio de 1%. Isso significa que o pagamento de juros reais sobre a dívida pública representou em média 5,2% do PIB (Tabela 10).

Comparativamente ao período de alta inflação (1980-1994), a situação fiscal brasileira (tomando como base as contas do governo federal) piorou significativamente durante o governo FHC. A relação média juros reais/PIB aumentou de 4,6% em 1983-1994 para 5,2% no período 1995-2000, enquanto a relação média superávit primário/PIB foi de 2,2% e 1% respectivamente. O déficit nominal do PIB foi da ordem de 8% durante o governo FHC.

Dívida e abertura comercial

Os analistas conservadores dizem que o déficit existente nas contas externas do Brasil é causado pelo déficit público. Ou seja: o rombo causado pelos gastos excessivos do Estado geraria, por diversos caminhos, um déficit em nossas relações com o restante do mundo.

Um daqueles caminhos, muito citado, está relacionado ao chamado “custo Brasil”: para cobrir o déficit público, o governo cobra muitos impostos, o que encarece os produtos fabricados no Brasil, di-

ficultando nossas exportações e ampliando as importações, gerando déficit na balança comercial.

Outro caminho, também muito citado: devido à alta taxa de juros vigente no Brasil, os empresários seriam levados a tomar empréstimos no exterior, aumentando a nossa dívida externa e gerando déficit na balança de serviços.

Novamente, como em toda mentira, nesta há um pouco de verdade: sem dúvida existe uma relação entre o déficit público e o déficit no “balanço de pagamentos”. Mas a relação de causalidade é oposta à apontada pelos analistas conservadores: não é o déficit público que causa o déficit nas contas externas; pelo contrário, é a política de abertura econômica (e o resultante déficit nas contas externas) que tem sido a determinante principal da dívida pública interna.

A abertura comercial e as medidas que facilitaram a entrada e saída de capitais estrangeiros, adotadas a partir do governo Collor, resultaram num enorme déficit

em nossas contas externas. Para financiar este déficit, mantendo a inflação em níveis relativamente baixos e comprimindo os gastos de empresas e famílias, reduzindo a demanda por importações, o governo FHC manteve extremamente elevadas as taxas de juros. O resultado é simples: juros altos provocam déficit, que, por seu turno, gera maior dívida pública interna, que resulta em mais déficit.

Naturalmente, ao elevar os juros internos, o governo estimulou o crescimento da dívida externa privada. E no período em que houve maior liquidez internacional (ou seja, em que havia mais capital disponível para investimentos no Brasil), principalmente em 1996, o governo vendeu grande quantidade de títulos para evitar que a entrada de investimentos estrangeiros resultasse em inflação.

Em termos mais técnicos, o governo aumentou a dívida pública mobiliária federal, com o objetivo de esterilizar o excesso de moeda decorrente do aumento das reservas internacionais, provocado pela

A volta da ciranda financeira

Indústrias como Gradiente, Bombril e Bardella ganham hoje mais dinheiro no mercado financeiro do que em sua atividade principal. No primeiro semestre, 15 companhias abertas obtiveram resultado financeiro maior do que o lucro operacional.

No setor de eletroeletrônicos, Semp Toshiba e Springer vêm, há alguns anos, ganhando mais no mercado financeiro do que com a venda de bens de consumo. A Gradiente, ao contrário, vinha bem até a venda da participação na NG Industrial, fabricante de celulares. Com o negócio, a receita da Gradiente caiu quase 70% em relação ao ano passado, o que resultou em prejuízo operacional. Em compensação, o caixa, reforçado, era de R\$ 322 milhões no fim de junho.

Mas não é preciso caixa para dar lucro. A Mendes Jr. Engenharia, apesar de praticamente parada, mantém-se no azul com um ganho financeiro, resultado contábil de expectativa de vitórias judiciais.

Com um perfil que seria mais apropriado a um banco, elas ganham mais dinheiro no mercado financeiro do que na sua atividade principal. Por motivos diferentes, empresas como Gradiente, Bombril e Ideiasnet – que supostamente deveriam estar fazendo dinheiro com a venda de eletroeletrônicos, produtos de limpeza e com tecnologia – estão tendo melhores resultados na aplicação de recursos do que na sua atividade-fim.

PERÍODO: 1º SEMESTRE DE 2001 (R\$ MIL)

	Resultado financeiro líquido	Lucro operacional
Bombril	83.558	5.447
Guararapes	24.423	- 667
Bardella	10.032	- 2.568
Bicicletas Monark	6.577	1.964
Semp Toshiba	2.071	- 10.960

Fonte: NIERO, Nelson. “Empresas ainda ganham com a ciranda financeira”. *Valor*, São Paulo, 23 de outubro de 2001, p. A1 e B1.

entrada de recursos externos (endividamento externo, inclusive).

Os dados do Banco Central do Brasil sobre necessidades de financiamento do setor público para as diferentes esferas de governo comprovam claramente essas afirmações. No caso do governo federal verificou-se, inclusive, equilíbrio ou superávit primário em 1998-2000. Mas os juros absurdamente elevados, inclusive em decorrência das crises cambiais recorrentes, provocaram gigantescos déficits nominais (Tabela 11).

A mesma situação tem se verificado no caso dos governos estaduais e municipais, que têm sido vítimas da política de juros altos do governo federal. Em 2000, por exemplo, os governos estaduais tiveram um superávit primário de 0,4% do PIB, que foi mais do que absorvido por um déficit correspondente ao pagamento de juros de 2,2% do PIB. A situação dos municípios não é diferente: o superávit primário foi de 0,1% do PIB, enquanto o pagamento de juros correspondeu a 0,4% do PIB nominal. No caso das estatais, a situação é distinta apenas porque, em 1999 e 2000, houve superávits primários que mais do que compensaram o pagamento de juros. Isto é, as empresas estatais contribuíram em quase 1% para a redução do total das necessidades de financiamento do setor público, apesar dos juros absurdos.

A importância do pagamento de juros para a degradação das contas públicas brasileiras, bem como o papel dos juros como freio ao crescimento econômico, são claramente demonstrados pelos dados. No governo FHC, a relação média entre o pagamento de juros sobre a dívida pública e o PIB foi de 6,2%, significativamente maior do que a média do período 1983-2000, que foi de 4,5% (Tabela 12).

O desempenho do governo FHC também foi inferior, se comparado ao período an-

terior, em termos tanto da taxa de investimento como da taxa de crescimento do PIB.

Ao analisarmos a relação entre o pagamento de juros sobre a dívida pública e a taxa de investimento, verificaremos que aproximadamente um quarto (26,4%) do investimento total na economia foi transferido do governo para os rentistas, na forma de pagamento de juros. Não é por outra razão que a ciranda financeira retorna com o governo FHC.

Considerando que parte expressiva da renda proveniente de juros fica no circuito financeiro, e, portanto, não retorna ao sistema produtivo, dá para se ter uma idéia do efeito contracionista dos juros da dívida interna. Se essa renda tivesse sido gasta pelo setor público, como investimento ou custeio, haveria uma injeção de gastos correspondente a um quarto dos investimentos.

Tirando mais de quem tem menos

Ao longo do governo FHC houve um aumento significativo da carga tributária, que pulou de 28,4% do PIB em 1995 para 31,7% em 1999 (Tabela 13).

Entretanto, essa situação não pode ser generalizada para as diferentes esferas de governo. Ela é válida, sobretudo, para o governo federal, cuja carga tributária bruta aumentou de 18,5% do PIB em 1995 para 21,8% em 1999. Esse aumento de arrecadação tributária do governo federal ocorreu tanto nas unidades administrativas como na Previdência Social.

Em 1999, o governo federal respondeu por aproximadamente 70% da carga tributária bruta no Brasil. Isto significa que no final do século XX e no início do século XXI a distribuição da carga tributária

no Brasil tem um padrão muito mais próximo ao do período monárquico do que ao do período republicano.

A proclamação da república federativa se expressou historicamente com a redução da participação do governo federal na arrecadação tributária. Às vésperas da proclamação da república, a centralização era tamanha que o governo federal respondia por mais de 70% da receita tributária bruta (aproximadamente 10% do PIB). Mais de cem anos depois, a carga tributária bruta triplicou e a centralização fiscal foi recuperada após a longa história de mais de um século de tradição republicana de federalismo fiscal.

No que se refere aos governos estaduais, a situação é distinta, visto que não parece haver uma tendência seja de aumento, seja de redução da carga tributária bruta. A receita tributária dos governos estaduais é determinada, em grande medida, pela arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que de-

pende principalmente do nível de atividade. Assim, o desempenho medíocre da economia brasileira tem afetado negativamente a arrecadação tributária dos estados.

No que diz respeito aos municípios, parece ter havido uma certa melhora da arrecadação ao longo do período. Como parte da arrecadação dos municípios independente do nível de renda (por exemplo, o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU), no contexto de aumento de taxas de juros e de endividamento, há maior margem de aumento da arrecadação tributária, embora a situação geral de crise possa ampliar a inadimplência e a sonegação.

Quando se analisam os dados sobre a receita disponível após as transferências entre as esferas de governo, a tendência de aumento da receita do governo federal é mantida. A participação do governo federal aumentou de 14,6% do PIB em 1995 para 16,9% em 1999 (Tabela 14).

O aumento significativo da carga tributária federal permitiu uma maior transfe-

FHC implode o federalismo fiscal

A descentralização das receitas tributárias decidida pelos constituintes de 1988 foi desfeita. Em 1999, a União arrecadou 70,5% dos impostos, taxas e contribuições recolhidas no país e ficou com 62,3% do total, mais do que a parcela com que contava antes da Constituinte. Estados e municípios estão tendo que se contentar com uma fatia cada vez menor da arrecadação tributária.

Ao longo dos últimos seis anos, o governo federal conseguiu recompor e até aumentar sua participação no bolo tributário em detrimento dos governos estaduais e das prefeituras.

A União conseguiu recompor sua participação no bolo com a criação de contribuições (o pior tipo de imposto, na opinião do próprio governo) e o aumento de alíquotas das já existentes. Um estudo realizado pelo IPEA e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) mostra que, em 1988, cerca de 51% da arrecadação da União eram provenientes de impostos e o restante de contribuições. No ano

passado, as contribuições já representavam 60,7% da arrecadação federal.

Na luta para aumentar sua participação na receita disponível, o governo usou tributos de pouca racionalidade econômica, que incidem em cascata e que ajudaram decididamente a distorcer o sistema tributário. São exemplos dessa situação a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), o Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

O uso de contribuições, no entanto, teve uma razão prática. A União não é obrigada a dividir a arrecadação desses tributos com estados e municípios, como ocorre com parte dos impostos.

Fonte: OLIVEIRA, Ribamar. “União volta a centralizar receita e retoma nível pré-Constituinte”. *Valor*, São Paulo, 2 de maio de 2000, p. A3.

rência para os governos estaduais, que mais do que compensou a perda de arrecadação desses governos correspondente a níveis mais baixos de atividade econômica. Assim, a receita disponível dos estados manteve-se relativamente estável no período 1995-1999, graças às transferências feitas pelo governo federal. No caso dos municípios, verificou-se um aumento da receita disponível em decorrência das transferências federais ao longo do período em questão.

A situação acima não parece se alterar significativamente no caso da carga tributária líquida (impostos + taxas + contribuições - subsídios - benefícios - transferências) do governo federal, que mostra uma nítida tendência de crescimento a partir de 1995 (Tabela 15).

Há uma redução da carga tributária líquida dos estados e uma certa estabilidade da carga tributária líquida dos municípios. Em 1999, a carga tributária líquida (como percentual do PIB) dos governos federal, estadual e municipal era de 9,8%, 5,7% e 1%, respectivamente. Isto é, o governo federal respondeu por cerca de 60% da carga tributária líquida na economia brasileira em 1999.

A arrecadação bruta de receitas federais aumentou significativamente a partir de 1995 e, principalmente, depois de 1997. Curiosamente, o aumento da arrecadação ocorreu simultaneamente à desaceleração (e ao desempenho medíocre) da economia brasileira. De fato, a arrecadação bruta do governo federal quase duplicou durante o governo FHC, pois foi de aproximadamente 95 bilhões de reais em 1995-96 e de 176 bilhões de reais em 2000.

Mesmo se descontarmos uma inflação acumulada de 40% (IGP-ID acumulado no período 1997-2000), houve um crescimento real de aproximadamente 50%. Esse crescimento decorreu, em grande medida,

do aumento do imposto de renda sobre as pessoas físicas, da Cofins e da CPMF. De modo geral, comparando-se o ano 2000 com 1995-1996, pode-se afirmar que o aumento de 80 bilhões de reais de arrecadação foi proveniente do imposto de renda das pessoas físicas (20 bilhões de reais), da Cofins (20 bilhões de reais) e da CPMF (15 bilhões de reais). Isto é, mais de dois terços do aumento de arrecadação derivam de três tributos (um imposto e duas contribuições).

Em resumo: o governo FHC aplicou uma política monetária contracionista (juros altos) e uma política fiscal restritiva (impostos altos). Assim, é fácil entender tanto o desempenho medíocre da economia brasileira durante o governo FHC como a concentração de riqueza e renda. Afinal, o aumento da carga tributária tem significado que o governo retira renda da maioria das famílias e das empresas para pagar os juros altos devidos aos rentistas.

O principal dilema da política tributária durante o governo FHC não reside no aumento da carga, e sim no destino dado aos recursos extraídos da sociedade. Afinal, conforme já mencionado, o aumento dos impostos pode ter diversos efeitos positivos sobre a economia e a sociedade. Entretanto, no caso do governo FHC, o aumento de impostos tem sido acompanhado da contração de gastos públicos no lado real da economia, ao mesmo tempo em que crescem as despesas financeiras do governo. Essa redução dos gastos públicos (exceto juros), com transferência de renda para os rentistas do sistema financeiro, coloca uma trava na economia brasileira e está na origem da degradação da infraestrutura do país, inclusive da crise de energia elétrica.

Para o infinito e além

O aumento da carga tributária poderia ter sido utilizado para financiar o processo de acumulação e crescimento da economia brasileira, por meio de investimentos públicos maciços. Contudo, durante o governo FHC o que vimos foi um crescimento extraordinário da dívida do setor público e, principalmente, do governo federal. Os dados mostram que a dívida fiscal líquida do setor público como proporção do PIB aumentou de 30,5% em 1995 para 46% em 2000 (Tabela 16).

O principal responsável por esse descomunal endividamento foi o governo FHC, cuja dívida líquida total aumentou de 13,2% do PIB em 1995 para 30,9% do PIB em 2000. Houve também um aumento não desprezível da dívida líquida total dos estados e municípios, que passou de 10,6% do PIB em 1995 para 16,2% em 2000. O desempenho das empresas estatais foi o oposto, visto que a dívida líquida total dessas empresas reduziu-se de 6,7% do PIB em 1995 para 2,2% em 2000.

Houve, também, aumento do endividamento externo das diferentes esferas de governo (principalmente do governo fede-

Encargos financeiros X programas sociais

O pagamento de juros sobre a dívida pública é uma forte restrição ao desenvolvimento. A importância relativa desse pagamento pode ser facilmente entendida. Vejamos alguns indicadores. Em 1999, a economia brasileira teve um desempenho medíocre: a taxa de crescimento da renda foi de 0,8%, a taxa de desemprego foi de 7,6% e o total dos investimentos no Brasil foi de 182 bilhões de reais, isto é, uma taxa de investimento de 18,9% (*Conjuntura Econômica*, agosto de 2001, p. XIX).

Segundo dados do Inesc (Instituto de Estudos Socioeconômicos), em 1999 os encargos financeiros da União totalizaram 58 bilhões de reais. Supondo que os juros pagos sobre a dívida interna foram mantidos no circuito financeiro e que esses 58 bilhões de reais houvessem sido usados como investimento público, o total do investimento teria sido de 240 bilhões de reais. A taxa de

investimento teria sido, então, de 25%. Em países como Índia, Coréia do Sul e Polônia essa taxa tem sido compatível com um crescimento médio anual do PIB da ordem de 5% a 6%. O resultado direto da conversão do pagamento de juros da dívida pública em investimento público é evidente: maior crescimento econômico e menor desemprego.

Podemos considerar, ainda, o efeito da dívida pública sobre a desigualdade social. A importância relativa do pagamento dos juros sobre a dívida pública pode ser facilmente entendida quando esse pagamento é comparado com os gastos sociais do governo. Os dados do Inesc para 1999 mostram que os encargos financeiros da União de 58 bilhões de reais responderam por 23,8% dos gastos totais. Esses encargos representaram 3,9 vezes os gastos com a área da saúde, 7,7 vezes os gastos com ensino fundamental e 82,3 vezes os gastos com reforma agrária.

Gastos do governo federal: Encargos financeiros e gastos sociais, 1999

	Valor (bilhões de Reais)	Participação percentual nos gastos totais	Relação entre encargos financeiros e gastos com programas sociais
Total	243,592	100,0	-
Encargos financeiros	57,989	23,8	-
Programas selecionados			
Saúde	15,046	6,2	3,9
Ensino fundamental	7,513	3,1	7,7
Proteção ao trabalhador	5,455	2,2	10,6
Ensino superior	4,993	2,0	11,6
Transporte rodoviário	1,077	0,4	53,8
Reforma agrária	0,705	0,3	82,3

Nota: O gasto total exclui o refinanciamento da dívida pública do governo federal (228,3 bilhões de reais).

Fonte: Inesc. *Políticas públicas e sociais. A execução orçamentária da União de 1999*. Brasília, Inesc, 2000, p. 54.

ral). A dívida externa líquida do setor público aumentou de 5,6% do PIB em 1995 para 9,7% em 2000. Mais uma vez, o destaque fica por conta do aumento do endividamento do governo federal, cuja dívida externa líquida (como proporção do PIB) mais do que dobrou no período em questão.

Entretanto, o fato de maior relevância é o crescimento brutal da dívida interna líquida do setor público. A relação entre essa dívida e o PIB passou de 24,9% em 1995 para 39,5% em 2000. O governo federal é, sem dúvida alguma, o principal vilão dessa história dramática. A relação entre a dívida interna do governo federal e o PIB aumentou de 9,8%, em 1995, para 23,4% em 2000. O aumento do endividamento dos governos estaduais e municipais é, quase que totalmente, compensado pela queda do endividamento das empresas estatais. Em 2000, o governo federal e o Banco Central respondiam por aproximadamente 60% da dívida líquida total do setor público.

O aumento da dívida interna do setor público decorre, em grande medida, da política de taxas de juros altas do governo FHC. Essa política de juros altos decorreu, principalmente, da necessidade de obter financiamento para os déficits crônicos das contas externas e enfrentar as crises cambiais recorrentes.

O desequilíbrio externo também está na origem de uma importante mudança no processo de endividamento do governo federal, a saber, a crescente indexação dos títulos públicos à taxa de câmbio.

Quando o governo vende um título público, ele assume um compromisso: ao final de um determinado prazo, ele deve pagar ao portador do título o valor de face do título, mais um valor adicional. Este valor adicional pode ser definido no ato da venda do título (nesse caso, teremos

uma dívida pré-fixada) ou pode ser definido no ato do resgate do título (nesse caso, teremos uma dívida pós-fixada). No caso das dívidas pós-fixadas, é comum se trabalhar com dois tipos de indexador: a taxa de juros ou a variação cambial. Naturalmente, existem as variantes de cada tipo de indexador, bem como a combinação entre ambos.

Quando o governo vende títulos pós-fixados, baseados na variação da taxa de câmbio, seu objetivo principal é criar um mecanismo de proteção para as empresas no Brasil que têm passivos em dólares. Neste grupo incluem-se todas as empresas endividadas em dólares ou aquelas cujos proprietários são estrangeiros (subsidiárias e filiais de empresas transnacionais ou bancos estrangeiros).

As empresas que têm dívidas em dólares podem perder muito dinheiro, caso haja uma desvalorização cambial. Por exemplo: se a taxa de câmbio era de 1:1 (um real = um dólar) quando a dívida foi contraída e, no momento de pagar a dívida, a taxa de câmbio for de 2:1 (dois reais = um dólar), a empresa devedora terá que providenciar o dobro de recursos em reais para poder pagar a mesma dívida em dólares.

Imaginemos que esta empresa endividada comprou títulos do governo, pós-fixados com base na variação da taxa cambial. Suponhamos que ela comprou 1 milhão de reais em títulos públicos, numa taxa de 1:1, portanto o equivalente a 1 milhão de dólares. Quando chega o momento do resgate dos títulos, a taxa de câmbio é de 2:1. Resultado: o governo é obrigado a pagar 2 milhões de reais (o equivalente a 1 milhão de dólares).

Nesse caso, quem tomou prejuízo com a desvalorização cambial foi o governo, não a empresa. Por isso, as empresas endividadas em dólar costumam fazer

hedge (proteção), comprando títulos da dívida pública pós-fixados com base na variação da taxa cambial. Dessa forma, transferem para o governo boa parte, se não todos, dos prejuízos decorrentes de uma eventual desvalorização.

Como o risco de uma desvalorização foi crescente ao longo do governo FHC, a participação dos títulos públicos com correção cambial no total da dívida mobiliá-

ria interna também cresceu, de 15,4% em 1995 para 26,4% em 2000 (Tabela 17).

Com a indexação da dívida interna do governo federal à taxa de câmbio, toda a depreciação cambial implica necessariamente aumento da dívida pública interna. Esse fenômeno foi particularmente evidente em 1999 e no primeiro semestre de 2001, períodos em que houve forte depreciação da moeda nacional.

A radiografia da bomba



Fio vermelho ou fio preto? Em alguns filmes de ação, este é o momento de maior tensão, quando o herói tem que escolher qual fio deverá cortar para impedir a explosão de uma bomba-relógio.

No Brasil real, início do terceiro milênio, nossa bomba-relógio chama-se dívida pública. E para saber quais fios terão que ser cortados é importante conhecer em detalhes a composição da bomba. Mas, para isso, é necessário enfrentar a complicada terminologia adotada pelos especialistas, bem como a ausência de alguns dados essenciais.

A dívida do setor público inclui as contas do governo federal, do Banco Central, dos estados, dos municípios e das empresas estatais (federais, estaduais e municipais). Essas contas incluem um conjunto comum de itens para todas as esferas de governo (dívida mobiliária, dívida bancária, depósitos à vista, assunção de passivo, renegociação de dívida, além de “outras” contas, como arrecadação a recolher).

A distinção maior ocorre no caso do governo federal, que também incorpora no seu endividamento as contas do Banco Central (base monetária, depósitos compulsórios,

crédito junto a instituições financeiras, carteira de fundos e outras contas). O governo federal tem, ainda, três outras contas: moedas de privatização, recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e Previdência Social (Tabelas 18 e 19).

Em 1999 e 2000, a dívida pública externa foi de aproximadamente 10% do PIB. Já a dívida pública interna representou cerca de 39% do PIB. Em 2000, o governo federal respondeu por 60% da dívida interna líquida do setor público. O principal componente do endividamento do governo federal é a dívida mobiliária (títulos públicos federais em poder do público). Se a emissão de títulos é o principal passivo do governo federal, o principal ativo decorre de renegociação da dívida de estados e municípios (13,6% do PIB em 2000).

O Banco Central, por seu turno, tem na base monetária o seu principal passivo (3,6% do PIB em 2000). Entretanto, o Banco Central contribuiu para a redução da dívida interna líquida do governo federal (1,5% do PIB) em decorrência dos seus créditos junto às instituições financeiras e da sua carteira de fundos.

Os recursos do FAT e da Previdência Social têm sido fatores de redução do estoque da dívida interna líquida do gover-

no federal nos últimos anos. Como destaque de passivo, resta mencionar o estoque de moedas de privatização, que tem se re-

Conceitos da dívida

- **Dívida mobiliária:** Para o governo central, corresponde ao total dos títulos públicos federais fora do Banco Central, incluindo, além dos títulos de emissão do Tesouro Nacional, os títulos de emissão do Banco Central. Como se trata de dívida consolidada, os títulos de emissão do Tesouro Nacional pertencentes à carteira do Banco Central não estão incluídos. Para os governos estaduais e municipais, corresponde ao total dos títulos emitidos pelos respectivos tesouros menos os títulos em tesouraria. Incluem-se os títulos emitidos para pagamento de precatórios.
- **Dívida bancária líquida:** Corresponde ao endividamento líquido de aplicações do setor público junto ao sistema financeiro. Estão incluídas as dívidas renegociadas com o governo federal relativas à Lei nº 8.727/1993. O endividamento do setor público junto ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) também é incluído nessa rubrica.
- **Arrecadação a recolher:** Trata-se de conta que registra o total de tributos arrecadados pela rede bancária e ainda não transferidos aos respectivos tesouros. Como é uma conta transitória, registra o total de tributos arrecadados nos últimos dias do mês e que serão creditados ao caixa dos tesouros nos primeiros dias do mês seguinte.
- **Aviso MF-30:** Conta cujo saldo líquido do setor público consolidado é zero, registra os créditos da União junto a estados, municípios e suas empresas estatais, e os débitos desses níveis de governo para com a União, decorrentes da assunção, pelo governo federal, dos passivos externos dessas entidades.
- **Moedas de privatização:** Correspondem ao total das dívidas emitidas pelo governo federal, utilizáveis nos processos de privatização. Incluem os Certificados de Privatização, as diversas dívidas vencidas e renegociadas e os Títulos da Dívida Agrária (TDA).
- **Recursos do FAT:** Compreendem as disponibilidades do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e as aplicações compulsórias do FAT no BNDES que se encontram aplicadas tanto no Fundo Extramercado do Banco do Brasil como no próprio BNDES.
- **Base monetária:** É o passivo monetário do Banco Central e corresponde ao somatório do papel-moeda emitido e das reservas bancárias.
- **Outros depósitos no Banco Central:** Correspondem aos depósitos compulsórios em

- espécie, depositados no Banco Central, incidentes sobre depósitos de poupança, depósitos a prazo, fundos de aplicações financeiras e outros.
- **Créditos do Banco Central às instituições financeiras:** Compreendem o total dos créditos do Banco Central junto ao sistema financeiro, decorrente de empréstimos de liquidez, créditos com instituições em regime de liquidação extrajudicial e créditos do Proer. Incluem também o crédito do Banco Central junto aos bancos estaduais decorrente da venda a termo de títulos de emissão do Banco Central (LBC-E) para aquelas instituições financeiras (“troca de dívidas estaduais”).
 - **Carteira de fundos:** Compreende o total das disponibilidades de fundos que se encontram aplicados tanto no Fundo Extramercado do Banco do Brasil como nos setores público e privado.
 - **Demais contas do Banco Central:** Correspondem à soma líquida de diversas contas ativas e passivas do Banco Central, tais como créditos a receber, outras contas passivas etc.
 - **Previdência Social:** Corresponde ao total líquido dos créditos e débitos do sistema público de previdência social com o sistema financeiro.
 - **Renegociação com os estados (Lei nº 9.496/1997):** Conta cujo saldo líquido do setor público consolidado é zero, registra os créditos da União com os estados, decorrentes da Lei nº 9.496, de 11.9.1997, e a dívida dos estados com a União.
 - **Depósitos à vista:** Compreendem as disponibilidades de estados, municípios e empresas estatais mantidas em contas de depósitos à vista no sistema financeiro.
 - **Dívida com empreiteiros e fornecedores:** Compreende o total do endividamento em atraso das empresas estatais federais com os seus fornecedores e empreiteiros de obras.
 - **Debêntures:** Correspondem ao saldo remanescente de debêntures emitidos por empresas estatais federais.
 - **Carteira de títulos públicos das empresas estatais:** Corresponde ao total das disponibilidades das empresas estatais aplicado em títulos públicos, no Fundo Extramercado do Banco do Brasil (empresas estatais federais) ou em fundos de aplicação financeira.

Fonte: BACEN. *Manual de Finanças Públicas*. Brasília, Banco Central do Brasil, 2001, cap. 5.

duzido ao longo dos anos, mas que ainda representava 2,5% do PIB em 2000. Na medida em que o governo continua a aceitar as “moedas podres” nos processos de privatização, a tendência é a redução desse passivo.

No que se refere aos governos estaduais e municipais, o principal componente do passivo é o estoque de dívida junto ao governo federal, proveniente das renegociações. No caso dos governos estaduais, a dívida junto ao governo federal representou 14,3% do PIB em 2000, enquanto a dívida interna líquida desses governos foi de 13,1% do PIB. Isto é, os governos estaduais têm outros ativos que compensam parte da sua dívida com o governo federal e, portanto, reduzem sua dívida interna líquida. O mesmo ocorre, ainda que em menores proporções, com os governos municipais.

As empresas estatais tinham uma dívida interna líquida correspondente a 0,9% do PIB em 2000. Esse resultado foi determinado, principalmente, pelas empresas dos governos estaduais, visto que as empresas federais têm ativos maiores do que os seus passivos.

Deve-se notar que, no que diz respeito às contas consolidadas do setor público, as renegociações de dívida envolvendo os governos federal, estadual, municipal e as em-

presas estatais envolvem unicamente uma transferência de titularidade (“troca de dívidas”). Dessa forma, o saldo líquido é zero.

A análise da estrutura da dívida pública interna mostra, então, que o foco principal do desequilíbrio das contas públicas está no governo federal. Nesse sentido, o instrumento principal do enorme desequilíbrio de estoque (dívida pública) tem sido a emissão de títulos públicos. A principal razão desse endividamento é a política de juros altos do governo FHC. Não é por outra razão que o próprio governo formulou a Lei de Responsabilidade Fiscal, cujo principal aspecto é garantir o pagamento de juros da dívida pública.

Os senhores da dívida

O governo não divulga uma desagregação da dívida pública interna que permita uma identificação social precisa dos credores. Os dados disponíveis mostram, no entanto, que as instituições financeiras são as principais detentoras de títulos públicos. Em 1999, a carteira própria das instituições financeiras absorveu 37,7% do estoque total dos títulos federais em poder do público (Tabela 20).

Os títulos e valores mobiliários representam uma parcela expressiva do total de

Privatização e moedas podres

Vendidos o Banco do Estado de São Paulo (Banespa) e o Banco do Estado do Paraná (Banestado), os mais atraentes para o mercado, o governo federal decidiu dar um novo estímulo às privatizações bancárias e aceitar “moedas podres” nos próximos leilões de bancos estaduais. Quem levar o controle dos bancos federalizados que restam para venda poderá pagar até 90% do preço em títulos federais oriundos da securitização de dívidas (Siderbrás, Sunaman, Embraer, Fundo de Compensação de Variação Salarial – FCVS –, entre outros).

A medida já obteve aprovação tanto do Conselho Monetário Nacional (CMN) como do Conselho Nacional de Desestatização (CND). Proposta pelo Banco Central, a autorização dada pelos dois organismos se aplica às privatizações dos bancos estaduais de Goiás (BEG), do Amazonas (BEA), do Maranhão (BEM), do Piauí (BEP), do Ceará (BEC) e de Santa Catarina (BESC).

Fonte: ZAGUIRRE, Mônica. “BC aceitará ‘moeda podre’ na privatização de bancos”. *Valor*, São Paulo, 10 de outubro de 2001, p. C3.

ativos do sistema financeiro brasileiro. A opção das instituições financeiras pelos títulos públicos deriva, entre outras razões, “da busca pela rentabilidade incomparável desses papéis frente a qualquer outro ativo existente no mercado, se considerados o baixo risco, a alta liquidez e o retorno garantido por eles proporcionados” (ANDIMA – Associação Nacional das Instituições do Mercado Aberto, 2001, p. 67).

Ainda segundo a Associação Nacional dos Dirigentes do Mercado Aberto (ANDIMA, 2001, p. 34),

“a grande atratividade dos prêmios de juros embutidos no carregamento de papéis públicos federais – usados como fonte de rentabilidade, liquidez (reserva secundária) e *hedge* – conduziu a uma reestruturação da composição da receita das instituições financeiras, com o aumento significativo da parcela de títulos e valores mobiliários. Entre 1994 e 1998, tal rubrica saltou de 4,9% para 24% no caso dos bancos públicos, e de 8,6% para 26,5% no que se refere aos bancos privados nacionais, que em 1999 chegaram a ter 31,8% de suas receitas oriundas da aplicação em títulos e valores mobiliários”.

Deve-se notar que em dezembro de 1994 os títulos da dívida mobiliária federal (em poder do público) representaram 44,7% do estoque total de ativos financeiros, enquanto os papéis emitidos por empresas (bancárias ou não) representaram 55,3% do total (Tabela 21).

Em 1998, essas proporções tinham sido de 71,4% e 28,6%, respectivamente. Em dezembro de 2000, a participação dos títulos públicos federais chegou a 79,9%. Verificou-se, por um lado, o crescimento extraordinário da dívida mobiliária interna em poder do público (de 13,1% do PIB em 1994 para 45,4% do PIB em 2000).

Por outro lado, a relação entre o estoque de ativos privados e o PIB caiu de 16,1% em 1994 para 11,4% em 2000. Assim, houve não somente uma participação crescente dos títulos públicos no conjunto de ativos financeiros como também uma redução significativa da proporção entre o valor do estoque dos títulos privados e a renda nacional.

O endividamento público acelerado durante o governo FHC repercutiu na composição da carteira de ativos do setor bancário. Em dezembro de 2000, os títulos públicos representaram 38,2% do valor total da carteira de títulos do setor bancário. Essa participação é particularmente mais elevada nos bancos públicos e nos bancos estrangeiros. Nesses casos, os títulos públicos representam aproximadamente metade do valor total dos títulos nas carteiras dos bancos (Tabela 22).

Estrangeiros e protegidos

Os bancos estrangeiros têm “preferência revelada” por títulos públicos com correção cambial. Assim,

“em 2000, do total aplicado pelo setor bancário em papéis cambiais, 54% foram para a carteira dos bancos estrangeiros e 35% para o segmento privado nacional. Os bancos oficiais, por sua vez, responderam pela maior parcela das aplicações em títulos pós-fixados do setor, com 65% do total, refletindo a capitalização do Banco do Brasil via LFT [Letras Financeiras do Tesouro] em 1998, para saneamento de sua carteira de créditos” (ANDIMA, 2001, p. 68).

A “preferência revelada” de bancos estrangeiros por títulos com correção cambial deve-se, muito provavelmente, ao fato de eles possuírem uma proporção maior de

clientes estrangeiros atuando no Brasil, que precisam fazer operações de *hedge* cambial (proteção contra variações nas taxas de câmbio). Naturalmente, os proprietários dos bancos estrangeiros no Brasil exigem lucros em moeda estrangeira e, como resultado, esses bancos tendem a ter preferência por ativos com correção cambial.

A crescente participação dos títulos públicos nos ativos dos bancos tem efeito direto sobre a receita. A receita proveniente de operações com títulos e valores mobiliários tem tido uma participação crescente na receita total do setor bancário. Essa tendência é válida tanto para bancos públicos como para bancos privados.

Incentivos, reeleição e empresas automobilísticas

No final de 1996, o governo federal, em busca de apoio político das bancadas de regiões menos desenvolvidas do país, implanta uma medida de desenvolvimento regional: a Medida Provisória (MP) 1.532, de 18/12/1996, que concede uma série de incentivos fiscais – mais amplos do que aqueles contidos no regime automotivo nacional e não limitados ao imposto de importação – a montadoras de diferentes tipos de veículos (incluindo motocicletas, não beneficiadas pelo regime nacional) e produtores de autopeças que se estabelecessem nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país. Alguns desses incentivos estavam previstos para durar até o ano 2000, outros até 2010, para quando ficou fixado o fim do regime regional. O prazo final para adesão ao novo regime por montadoras, inicialmente previsto para março de 1997, seria estendido para maio por ocasião da aprovação da Medida Provisória pelo Congresso Nacional, que passa então a ser regulamentada pela Lei 9.440 de 13/3/97. Na redação da lei, o prazo final para os fornecedores é prorrogado para março do ano seguinte.

Como seria de esperar, a primeira manifestação externa contra o novo regime parte da Argentina. Essa posição seria abrandada por concessões nas regras do comércio bilateral. O governo brasileiro também deve ter previsto novos problemas no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), onde a MP foi notificada ao Comitê SMC (Subsídios e Medidas Compensatórias). Para adesão ao regime especial, são estipuladas condições que incluem o requisito de compensação comercial e índice de nacionalização (de 50% até 2001 e 60% a partir de 2002). Essas medidas contrariam provisões dos Acordos TRIMs (Questões de Investimento Externo relativas ao Comércio Internacional) e SMC; mas, aparentemente, um problema adicional na esfera das regras para o comércio internacional foi considerado menos relevante do que o apoio, no Congresso, para uma questão de política interna: a emenda sobre a reeleição do presidente.

Entre as 25 montadoras de diferentes tipos de veículos que aderiram ao regime regional no prazo citado (até maio de 1997), a coreana Asia Motors, controlada pela Kia, com projeto para ser desenvolvido em Camaçari, na Bahia, foi a que assumiu compromissos de investimento mais elevados (US\$ 719 milhões). Tendo sido uma das primeiras a aderir ao novo regime, a empresa logo começa a importar veículos com alíquota reduzida pela metade, com o compromisso de cumprir o requisito de exportações a partir de 1999, para quando estava previsto o início de sua atividade produtiva no país (*Gazeta Mercantil*, 20/1/1997).

A crise asiática do final de 1997 levaria a Kia à falência e o projeto de sua subsidiária deixa de ser cumprido. A empresa fica, então, sujeita ao pagamento da multa prevista no acordo, devido aos veículos importados com benefícios fiscais em 1997. A massa falida da empresa seria posteriormente absorvida pela Hyundai, que ainda tentava, no início de 2001, livrar-se das multas e obter os incentivos às custas do contrato que fora assinado pela Kia, para reativar o antigo projeto desta empresa.

O projeto proposto pela Asia Motors seria amplamente superado pelo da Ford que, em 1999, viria transferir seu projeto originalmente destinado ao Rio Grande do Sul para a Bahia, após a retirada do apoio do novo governo do estado gaúcho. Isso exigiu uma modificação da Lei 9.440 (resultante da aprovação do Congresso, em 14/3/1997, da MP dos incentivos regionais), com o estabelecimento de um novo período (até o final de 1999) para adesão ao regime regional. Os incentivos associados ao projeto da Ford foram estimados em US\$ 1,3 bilhão e contariam com o apoio de empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do Banco do Nordeste e do governo baiano.

Fonte: HOLANDA FILHO, Sérgio B. "O regime automotivo brasileiro e as consultas na OMC". *Revista de Economia Contemporânea*, no prelo.

Entretanto, o aumento das receitas oriundas de aplicações em títulos públicos parece ser mais evidente no caso dos bancos estrangeiros. A participação da receita proveniente de aplicações em títulos e valores mobiliários na receita total dos bancos estrangeiros aumentou de 4,2% em 1994 para 48,9% em 2000 (Tabela 23).

No caso dos bancos estrangeiros, a receita com títulos e valores mobiliários representou quase metade da receita total desses bancos em 1999-2000, enquanto nos bancos nacionais essa proporção foi de aproximadamente um quarto da receita total.

Na realidade, a partir de 1995, o que vem se observando no sistema financeiro brasileiro é a perda de importância relativa das operações de crédito. É bem verdade que o peso das operações de crédito e da prestação de serviços é muito maior no caso dos bancos públicos do que no dos bancos privados (nacionais e estrangeiros). Nos bancos privados e, principalmente, nos bancos estrangeiros, tendem a predominar as operações relativas a câmbio e as transações com títulos e valores mobiliários (com predominância dos títulos públicos e preferência pelos títulos públicos com correção cambial).

Deve-se notar, também, que a evolução do sistema financeiro brasileiro ao longo do governo FHC tem sido marcada por dois processos que têm implicações importan-

tes para a dívida pública (interna e externa). Esses dois processos são o aumento da concentração no setor bancário e a crescente desnacionalização desse setor.

Em 1995, os 20 maiores bancos responderam por 66,5% do total dos ativos do setor bancário brasileiro. Em 2000 essa participação foi de 86% (ANDIMA, 2001, p. 32). O número de bancos diminuiu de 246 em 1994 para 192 em 2000.

O processo de desnacionalização do setor bancário também é evidente. A participação dos bancos com controle estrangeiro no total dos ativos do setor bancário aumentou continuamente ao longo dos anos. Essa participação passou de 7,2% em 1994 para 23,9% em 2000 (Tabela 24).

Assim, FHC endivida o Brasil, vende suas empresas estatais, vende ou facilita a aquisição de bancos nacionais (estatais ou privados) por bancos estrangeiros e ainda transforma os bancos estrangeiros em importantes credores do Estado brasileiro.

Como se tudo isso não fosse suficiente, o governo FHC montou um esquema de incentivos fiscais para as empresas estrangeiras do setor automobilístico. Entre outras conseqüências, a crescente desnacionalização da economia causou uma “guerra fiscal” entre estados e municípios, que resulta num extraordinário benefício para as empresas estrangeiras, mas impõe um ônus fiscal significativo ao conjunto da sociedade brasileira.



A dívida interna na história brasileira

A historiografia tradicional delimita os grandes períodos da história do Brasil a partir de alguns “fatos”, de natureza geralmente política, como por exemplo a proclamação da independência (1822) e a da república (1889).

Mas a compreensão adequada da história brasileira exige que levemos em conta processos econômico-sociais, o que traz para o primeiro plano questões como o latifúndio, a escravidão, a Lei de Terras (1850), as migrações, a introdução do trabalho assalariado e a industrialização. Sem eles, os fatos políticos tornam-se incompreensíveis e/ou perdem significado.

Sob este prisma, a década de 1850 é um divisor de águas na história brasileira. A Lei de Terras, o império pacificado e consolidado sob D. Pedro II, a introdução paulatina de modificações nas relações de escravidão e o peso crescente da produção de café são componentes de um ciclo histórico que se estenderá até a Revolução de 1930.

O governo Vargas oferece as condições adequadas para um impulso industrializan-

te, que marcará outro ciclo histórico, que se estende até o final dos anos 70, quando o modelo construído ao longo destes 50 anos (1930-1980) entra em crise.

Durante os anos 80, o grande empresariado brasileiro não se pôs de acordo sobre como superar a “crise do modelo”. Economicamente conhecida como a “década perdida”, a década de 1980 foi de intensas mobilização e organização dos setores populares: em 1989, uma coligação de partidos de esquerda quase vence as eleições presidenciais.

Bastaria isso para explicar por que o grande empresariado supera suas diferenças e se unifica, não apenas em torno de Fernando Collor, mas também em torno do projeto neoliberal (ou “Consenso de Washington”).

Hegemônico durante a década seguinte, o neoliberalismo não apenas fracassou em superar a “crise de modelo” como ainda piorou as condições econômicas e sociais do país. No que diz respeito às finanças públicas, por exemplo, não há na história

do Brasil registro tão lamentável quanto o do governo FHC.

O único momento que se aproxima do desempenho medíocre de FHC é o período após a Guerra do Paraguai (1865-1870) e que termina com a proclamação da república (1889).

Neste capítulo, apresentaremos um breve panorama da história das finanças públicas brasileiras do Segundo Reinado (1850-1889) até o final do século XX, com destaque para as principais tendências relativas ao nível da receita e do dispêndio governamental, bem como do déficit público, com ênfase no governo central (tabela 25).

Na história econômica do país, houve mudanças significativas na evolução do sistema monetário e das finanças públicas. Por exemplo: desde a Independência até os dias de hoje, o Brasil teve 12 moedas (Tabela 26).

Mas há tendências claras: as finanças públicas, por exemplo, passaram do período de centralização fiscal na época da monarquia para a maior descentralização no período da república, ainda que no governo FHC haja cada vez menos federalismo e cada vez mais centralização fiscal (Tabela 27).

Devido ao caráter didático deste texto, não há uma preocupação maior em se discutir a composição dos gastos, a estrutura das receitas governamentais, as finanças dos estados e municípios, o financiamento do déficit governamental.

Segundo Reinado (1850-1889)

A centralização do poder nas mãos de D. Pedro II refletia-se no fato de que aproximadamente quatro quintos das receitas fis-

cais estavam concentradas no governo central (Goldsmith, 1986, p. 71).

Entre 1851 e 1889, os gastos do governo central representaram, em média, 9,6% do PIB, enquanto o déficit médio anual foi de - 1,6% do PIB. A relação média entre a dívida interna e o PIB foi de 20,2% (Tabela 28).

O processo de endividamento interno se agravou durante o Segundo Reinado, cabendo distinguir alguns períodos distintos: o primeiro deles vai de 1851 até 1865.

Neste período houve, de modo geral, um equilíbrio nas contas do governo central. O déficit público é pouco expressivo (média de 0,2%) no período 1851-1865. A dívida interna como percentual do PIB se mantém relativamente estável, oscilando em torno da média de 11,6% .

Guerra do Paraguai

A situação mudou significativamente com a Guerra do Paraguai, a partir de maio de 1865 até março de 1870. Com a guerra, houve um aumento extraordinário dos gastos públicos, que passaram de 9,9% do PIB em 1864 para 13% em 1865 e chegaram a 14,4% no auge da guerra, em 1868. Os gastos militares absorveram cerca de metade do orçamento do governo central durante a década de 1860 e aproximadamente três quintos deste orçamento durante a guerra (GOLDSMITH, 1986, p. 71). O resultado foi um aumento do déficit público. No período de guerra, o déficit público correspondeu a 5,7% do PIB. O resultado foi o crescimento relativo da dívida interna, principal instrumento usado para o financiamento do déficit. A relação entre a dívida interna e o PIB aumentou de 11,7% em 1864 para 20,2% em 1869.

Deve-se ressaltar que também houve um aumento do endividamento externo com

o intuito de financiar a guerra. A dívida externa aumentou de 7,9 milhões de libras esterlinas em 1864 para 14,7 milhões de libras esterlinas em 1865 (IBGE, 1990, p. 586).

A relação entre dívida externa e PIB aumentou de 8,8% em 1864 para 13,1% em 1869, enquanto a relação entre a dívida externa e a receita do governo central aumentou de 124% para 186% neste mesmo período (Tabela 29).

Entretanto, no período 1865-1870, o endividamento externo respondeu por aproximadamente 12% do financiamento total do déficit.

Conforme mencionado, o endividamento interno (empréstimos, emissão de apólices e de bilhetes do Tesouro) foi a principal fonte de financiamento (57% no período), enquanto a emissão de papel-moeda cobriu 31% do déficit (Carreira, 1889, p. 467).

A partir de então, o problema do endividamento interno do governo central tendeu a se agravar, de forma que os níveis de endividamento do final do Segundo Reinado eram piores do que os do início desse período.

No período 1865-1889, a relação média entre a dívida interna e o PIB foi de 25%. Ademais, a relação entre a dívida interna e o PIB mostrou uma clara tendência de crescimento até o final do período monárquico. Essa relação cresceu de aproximadamente 20% em 1868-1869 para cerca de 30% em 1888-1889.

O pagamento dos juros sobre as dívidas interna e externa passou, então, a onerar significativamente as contas públicas. Estima-se que o serviço dessas dívidas tenha representado cerca de 40% dos gastos do governo central a partir da Guerra do Paraguai (Goldsmith, 1986, p. 74).

Seca no Nordeste

Outro período marcante da história brasileira, na segunda metade do século XIX, do ponto de vista das contas públicas, decorre da seca que atingiu o Nordeste entre 1875-1879.

Aproximadamente 40% do déficit registrado no período 1875-1879 (média anual de 3%) deveram-se aos gastos extraordinários nos estados atingidos pela seca: Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte e Piauí (Carreira, 1889, p. 540). Neste período houve, ainda, investimentos expressivos na infraestrutura (construção de estradas de ferro, telégrafos e encanamento de água).

No que se refere às fontes de financiamento do déficit público, cabe destacar que no período de déficits reduzidos (1850-1864) a principal fonte de financiamento era o endividamento externo.

Como os déficits eram reduzidos, a dívida externa mostrou um crescimento moderado, tendo passado de 6,2 milhões de libras esterlinas em 1850 para 7,9 milhões de libras esterlinas em 1864.

No período da Guerra do Paraguai (1865-1870), a situação se alterou radicalmente, na medida em que as fontes internas de financiamento passaram a predominar. Nesse período se apelou não somente para empréstimos, mas também para a emissão de moeda.

Nas duas décadas seguintes, os déficits foram ainda mais elevados. Esses déficits passaram a ser financiados, na mesma proporção, por empréstimos internos e externos. A emissão de moeda teve um papel menos importante como fonte de financiamento do déficit do governo central no período 1870-1889 (Tabela 30).

Conforme mencionado, a centralização durante o Segundo Reinado era significativa. O resultado é que

“a dívida das províncias, ao fim do período, de pouco acima de 50 milhões de mil-réis (dos quais quatro quintos possuíam fundos), ou aproximadamente 3% do produto interno, correspondia a apenas cerca de 8% da do governo central, sendo a dos municípios consideravelmente menor. As províncias e municípios não realizavam, por esse motivo, grandes demandas sobre o mercado de capitais e seus títulos participavam apenas moderadamente na carteira dos investidores” (Goldsmith, 1986, p. 79).

No que se refere à distribuição regional das finanças públicas, a característica mais marcante é a perda de importância relativa dos estados do Nordeste e o aumento da importância de São Paulo, dos estados do Norte (produção de borracha) e do Centro Oeste (ibid., p. 78).

O deslocamento da produção de café do Vale do Paraíba, no Rio de Janeiro, para o interior de São Paulo também significou uma perda de posição relativa da capital do império.

República Velha (1889-1930)

As transformações foram bastante expressivas durante o período inaugurado pela abolição da escravidão e pela proclamação da república. O crescimento econômico na década de 1890 não foi muito significativo, apesar do surto industrial (substituição de importações) provocado pela política tarifária e pela desvalorização cambial (Villela e Suzigan, 1973, p. 127-133). A economia brasileira sofreu, ainda, os efeitos da política ortodoxa de Joaquim Murinho em 1898-1901, caracterizada por apreciação cambial, redução

do estoque de moeda e equilíbrio orçamentário (Peláez e Suzigan, 1976, p. 180).

A partir da virada do século, a economia brasileira apresentou taxas elevadas de crescimento econômico. Vários fatores contribuíram para essa fase de prosperidade: forte imigração, investimentos públicos em infra-estrutura, aumento das exportações, melhoria na relação de trocas e na capacidade de importar (Gonçalves, 1981).

As finanças públicas oscilaram entre períodos de expansão e fases de contenção. De modo geral, não se observa momentos de grandes desequilíbrios orçamentários (Tabela 31).

Neste período, a relação média entre os gastos públicos e o PIB foi de 9,5%. A relação média entre o déficit público e o PIB foi de 1,1%. Deve-se mencionar que este é um dos períodos da história brasileira em que houve um número expressivo de anos com superávit nas contas públicas: em 7 dos 24 anos do período registrou-se superávit.

No que diz respeito à dívida interna, verificou-se uma clara tendência de redução da relação entre a dívida interna e o PIB. O alto nível de endividamento herdado do período monárquico foi reduzido. A relação dívida interna/PIB diminuiu de 24,7% em 1889 para 11% em 1913. A redução da importância relativa da dívida interna se beneficiou das políticas de equilíbrio orçamentário dos governos republicanos, bem como do crescimento econômico (e, portanto, do crescimento da receita fiscal).

Por outro lado, os primeiros governos republicanos aumentaram sobremaneira o endividamento externo do país. A relação entre a dívida externa e o PIB aumentou de 14,2% em 1889 para 35,7% em 1913 (Tabela 32).

Esse indicador de endividamento toma como referência a dívida externa medida

em moeda nacional e, portanto, sofre a influência da taxa de câmbio.

Assim, a dívida externa aumentou de 282 milhões de mil-réis em 1889 para 2,186 bilhões de mil-réis em 1913, isto é, um crescimento médio anual de 8,9%. Essa taxa foi maior do que a de crescimento da dívida interna, de 6,1% no período 1889-1913.

Se considerarmos o valor da dívida externa em libra esterlina, verificaremos que a dívida passou de 31 milhões de libras esterlinas em 1889 para 145 milhões de libras esterlinas em 1913, isto é, um crescimento médio anual de 6,6%.

A taxa de câmbio apresentou grande oscilação no período, mas se tomarmos os anos inicial e final observaremos que houve uma depreciação nominal da ordem de 60% (a taxa de câmbio, que era de 9 mil-réis por libra esterlina, aumentou para 15 mil-réis por libra esterlina). Em outras palavras, a desvalorização nominal do câmbio explica parte do crescimento da dívida externa, quando expressa em moeda nacional.

Entretanto, se considerarmos que a taxa média de inflação anual no Brasil foi da ordem de 3,5%, veremos que a taxa anual média de crescimento real da dívida interna foi de aproximadamente 2,5% no período 1889-1913.

Essa taxa é significativamente inferior à taxa de crescimento anual (6,6%) da dívida externa medida em libras esterlinas. Mesmo descontando a taxa de inflação na Inglaterra no período em questão, de 0,6% ao ano (LEWIS, 1978, p. 70), permanece uma diferença razoável, da ordem de 3,5%, entre as taxas de crescimento real das dívidas interna e externa.

Esse diferencial significou que, em termos reais, a proporção entre dívida externa e dívida interna duplicou em um período de 20 anos. Isto foi o que, aparente-

mente, ocorreu entre a proclamação da república e a Primeira Guerra Mundial.

O resultado desses processos foi o aumento do pagamento de juros, principalmente no que se refere à dívida externa (Tabela 33).

A relação entre pagamento de juros e receita do governo aumentou de cerca de 12% nos primeiros anos da república para mais de 20% nos anos anteriores à Primeira Guerra Mundial. Esse aumento pode ser explicado, quase que totalmente, pelo aumento do pagamento de juros sobre a dívida externa. Essa situação se repete no caso do pagamento de juros como percentual do PIB.

Assim, nas primeiras décadas da República Velha verificou-se que os desequilíbrios orçamentários do governo central não significaram um agravamento do problema da dívida interna. Muito pelo contrário, houve até mesmo uma redução da importância relativa dessa dívida, em decorrência do crescimento econômico observado, principalmente, a partir da virada do século. Entretanto, nesse período o governo central apelou, de forma significativa, para os recursos externos. E, portanto, houve incrementos importantes nos indicadores tanto de crescimento do estoque da dívida externa como do pagamento de juros.

Em 1913, o governo central pagou, de juros da dívida externa, quase o dobro do que pagou de juros da dívida interna. E, ademais, esses recursos absorviam uma parcela expressiva (aproximadamente 20%) dos recursos públicos.

A proclamação da república implicou uma menor centralização orçamentária. Assim, em meados da década de 1850, na monarquia, o governo central respondia por cerca de três quartos da receita tributária total. Na República Velha observou-se um declínio significativo da participa-

ção do governo central na arrecadação tributária. Para ilustrar, a participação do governo central na arrecadação diminuiu de aproximadamente dois terços em 1907 para metade em 1931. A república federativa expressou-se, concretamente, na estrutura da arrecadação tributária no sentido da maior importância relativa, principalmente, dos estados (Tabela 34).

Essa mudança esteve também associada a uma redistribuição regional das receitas e dos gastos. Neste período manteve-se a tendência de perda da importância relativa do Rio de Janeiro e dos estados do Nordeste.

A participação de São Paulo no total das receitas dos governos estaduais aumentou de 12% em 1886 para 33% em 1913, enquanto a participação do conjunto dos estados do Nordeste diminuiu de 29% para 23% neste mesmo período (GOLDSMITH, 1986, p. 78). A participação do Rio Janeiro caiu de 16% em 1886 para 5% em 1913.

No período final da República Velha (1913-30), manteve-se a tendência de descentralização das finanças públicas, que vinha da proclamação da república. A participação dos estados na receita aumentou de 27% em 1913 para 35% em 1929. Esse aumento ocorreu em detrimento do governo central, visto que a participação dos municípios se manteve relativamente estável (oscilando em torno de 10%).

A Era Vargas

A Revolução de 1930 inaugura um novo período na história do Brasil. O capitalismo se desenvolve intensamente, com ênfase na industrialização e na urbanização do país.

Do ponto de vista das finanças públicas, a Era Vargas (1930-45) interrompe a tendência de descentralização das finanças públicas. A participação relativa do gover-

no central na arrecadação tributária girou em torno de 55%, enquanto a participação dos estados foi de aproximadamente 35% e a dos municípios de cerca de 10%.

Outra diferença marcante: no período final da República Velha, havia ocorrido uma nítida tendência de redução das receitas, das despesas e dos déficits do governo central. Assim, a relação média entre os gastos do governo central e o PIB reduziu-se de 9,5% no período inicial da República Velha (1890-1913) para 8,5% no período 1913-1929 (Tabela 35).

No que se refere à dívida interna, verificou-se também uma redução. A relação entre a dívida interna do governo central e o PIB reduziu-se de 13,4% em 1890-1913 para 11,7% em 1914-29. Por outro lado, a relação média déficit público/ PIB aumentou de 1,1% em 1890-1913 para 2% em 1914-1929.

Na Era Vargas, por sua vez, houve um pequeno aumento relativo dos gastos do governo central, bem como do déficit público. A relação média gastos/ PIB foi de 8,8% e a relação déficit público/ PIB foi de 1,7%.

Houve, de fato, uma razoável oscilação em torno dessas médias e não se constatou nenhuma tendência clara de aumento. Houve anos em que ocorreram aumentos abruptos das despesas, como, por exemplo, em 1932, em decorrência da chamada Revolução Constitucionalista e da seca no Nordeste. A política de compra da produção excedente de café também teve um impacto não desprezível sobre os gastos públicos entre 1933 e 1937.

Durante a Era Vargas foi interrompida a tendência de queda da relação dívida interna/ PIB, que oscilou bastante neste período. Não obstante, a evidência mostra que esta relação média no período 1930-45 (9,4%) foi inferior à relação média do período 1913-29 (11,7%).

Ademais, cabe ressaltar que no período da Segunda Guerra Mundial houve uma redução significativa tanto da dívida interna como da dívida externa.

A dívida interna do governo federal teve crescimento em termos absolutos, mas em decorrência do crescimento real do PIB (11% acumulados no período 1940-45) e da inflação (mais de 60% acumulados), a relação dívida interna/ PIB caiu de 12,5% em 1940 para 7% em 1945.

A dívida externa, por seu turno, sofreu uma redução significativa em decorrência do processo de renegociação em 1943: “Estima-se que os ganhos brasileiros associados à redução de taxas de juros e resgate de títulos com deságio tenha sido da ordem de 110 milhões de libras, reduzindo à metade a dívida total de 220 milhões” (Abreu, 1990, p. 101).

Assim, na Era Vargas se verificou uma tendência de redução significativa da dívida externa, mas não houve uma tendência clara de redução relativa da dívida interna. Não obstante, a relação média dívida interna/ PIB diminuiu nesse período.

O endividamento do governo federal durante a Era Vargas foi reduzido significativamente quando comparado ao período da República Velha.

As proporções entre as dívidas (interna e externa) e o PIB, bem como entre as dívidas e a receita governamental, reduziram-se significativamente. A relação dívida total/ PIB diminuiu de 45% em 1931 para 11% em 1945, em grande parte como decorrência da redução da dívida externa (Tabela 36).

A relação entre dívida total e receita governamental caiu de 636% em 1931 para 171% em 1945.

A posição das finanças públicas melhorou significativamente no período de 1914 a 1945. Durante o período da República Velha, houve uma queda significativa da

dívida interna, enquanto na Era Vargas houve uma redução extraordinária da dívida externa (em relação tanto à importância relativa como ao valor absoluto).

O resultado do menor endividamento público foi a redução das despesas com juros no período 1930-45. A participação do serviço da dívida pública no total de gastos do governo federal caiu de 30% em 1929 para 19% em 1939 e 13% em 1945 (Tabela 37).

No que se refere às finanças estaduais e municipais, houve não somente um aumento da importância dos estados e dos municípios nas receitas públicas, mas também no estoque da dívida pública.

A evidência empírica disponível é precária e indica um aumento expressivo da dívida pública interna dessas instâncias de governo.

No que diz respeito à dívida externa dos estados e municípios, “até 1931, os estados e os municípios, em especial São Paulo e Rio de Janeiro, realizaram empréstimos no exterior, principalmente em Nova York, em escala considerável” (Goldsmith, 1986, p. 212). Ocorre que “a partir daí os empréstimos cessaram, e os saldos pendentes foram bastante reduzidos através de amortizações e, aproximadamente ao fim do período, por depreciação” (ibid., p. 212).

A conclusão mais importante a respeito das finanças públicas no período em questão talvez seja a seguinte:

“Fica, portanto, evidente que a inadimplência temporária e as depreciações permanentes de sua dívida externa foram de crucial importância para o balanço de pagamentos e as finanças das instituições públicas do país, não apenas entre 1932 e 1945, mas também no período imediatamente do pós-guerra” (GOLDSMITH, 1986, p. 211).

Da "redemocratização" ao golpe

Nesse período, os gastos do governo federal responderam, em média, por 8% do PIB, enquanto o déficit médio anual foi de 1,1% do PIB (Tabela 38).

Comparativamente ao período entre guerras, observou-se uma redução relativa dos gastos e manteve-se o nível de déficit. Entretanto, há dois momentos distintos neste período.

Nos dez anos que se seguiram ao final da guerra, verificou-se uma redução da relação gastos/PIB, ao mesmo tempo em que houve déficits muito pequenos, e até alguns anos de superávit fiscal.

A partir de 1955, no chamado período desenvolvimentista, ocorreu uma clara tendência de aumento dos gastos públicos e dos déficits. Assim, a relação média gastos/PIB aumentou de 7,5% em 1945-1955 para 8,8% em 1956-1964, enquanto o déficit público aumentou de 0,4% para 2%, respectivamente.

Não obstante o incremento dos gastos e do déficit, houve em todo o período 1945-1963 uma tendência nítida e firme de redução da dívida interna. No final do período, a dívida interna tinha diminuído significativamente. Conseqüentemente, o pagamento de juros sobre a dívida do governo central caiu de 15% do total das despesas em 1945 para 3% em 1964 (GOLDSMITH, 1986, p. 315). Vale ressaltar que no período em questão o avanço do processo inflacionário implicou taxas de juros reais negativas. Para ilustrar, os títulos do governo federal tinham taxas de juros nominais da ordem de 7% enquanto a inflação superava os 10% nos anos 50 (*ibid.*, p. 278). A redução da taxa de juro real sobre a dívida publica ten-

deu a aumentar a partir de meados dos anos 50.

Considerando o conjunto do setor público (federal, estadual e municipal), verificou-se também a tendência de perda de importância relativa da dívida interna, de tal forma que a relação entre dívida interna e PIB caiu de 16,9% em 1945 para 13,1% em 1954 e para 3,7% em 1964 (Tabela 39).

No imediato pós-Segunda Guerra, a dívida interna do governo federal não se alterou significativamente. O endividamento mais expressivo foi dos estados e municípios. Assim, entre 1946 e 1952, enquanto a dívida interna do governo central se mantinha relativamente estável (em termos nominais e, portanto, diminuindo em termos reais), a dívida interna dos estados e municípios mais do que duplicou (MALAN *et alii*, 1980, p. 487).

Ocorre que a Constituição liberal de 1946 criou condições mais favoráveis para o federalismo fiscal. O resultado foi que a participação do governo central no total da dívida pública diminuiu de 53% em 1945 para 38% em 1952.

A redução significativa da dívida pública interna também foi acompanhada pela diminuição da dívida externa. De fato, ao longo das duas décadas que se seguem ao final da guerra houve praticamente a eliminação da dívida externa, que passou de 10,2% do PIB em 1945 para 0,2% em 1964. A dívida externa voltou a ser um sério problema para a economia brasileira nos últimos dez anos do regime militar.

A participação do governo federal no total das finanças públicas oscilou em torno de 50%. Os estados e municípios, por seu turno, tiveram déficits moderados (média relativamente estável de 0,6% do PIB total).

No que diz respeito aos gastos públicos, uma característica marcante do período foi que parte expressiva desses gastos esteve

associada aos investimentos em infraestrutura. Estima-se que a formação bruta de capital fixo do setor público tenha sido superior ao déficit em mais de 50% e tenha absorvido aproximadamente 20% dos gastos governamentais (ibid., p. 309 e p. 312). Em síntese, o aumento dos investimentos e a aceleração do crescimento econômico (bem como o avanço da inflação) estiveram associados ao incremento dos gastos e dos déficits do setor público, ao mesmo tempo em que houve uma melhora significativa da situação de endividamento do setor público (tanto da dívida interna como da externa).

A ditadura militar

A ditadura militar instalada pelo golpe de 1964 durou até o início de 1985, tendo desenvolvido ao longo desse período diferentes políticas econômicas.

No período 1964-1979, os governos militares mantiveram a tendência de aumento dos gastos públicos herdada da época desenvolvimentista pós-1955. Ainda que não haja uma tendência nítida de aumento ao longo do período, a relação média entre os gastos do governo central e o PIB aumentou para 10,4% (mais elevada do que a média de 8,8% do período 1956-1963; ver Tabela 40).

Não obstante esse aumento dos gastos, o orçamento público (Tesouro Nacional) manteve-se relativamente equilibrado. A relação média déficit/PIB foi de 0,2%, inferior às médias dos déficits no período do pós-Segunda Guerra Mundial (0,4%) e no período desenvolvimentista (2%).

Na década de 1970, o aumento do investimento e a elevada taxa de crescimento do PIB foram determinados, em grande medida, pela política de crédito do governo e pelo comportamento das empresas

estatais. Governos e empresas estatais respondiam por aproximadamente metade dos investimentos totais. A expansão das empresas estatais exigiu financiamento para o grande volume de investimentos realizados no período. As empresas estatais recorreram a empréstimos e financiamentos na medida em que os recursos internos respondiam somente por uma parcela de suas necessidades financeiras – aproximadamente metade dos recursos para investimento no período 1965-1975 (Lago, 1990, p. 269).

O aumento dos gastos esteve associado à tendência de aumento da dívida interna. A relação entre a dívida do governo central e o PIB aumentou de 0,6% em 1964 para 6,7% em 1980. Deve-se observar que nos últimos anos do governo Geisel essa relação aproximou-se de 10%. No período 1964-1979 a relação média dívida interna/PIB foi de 5,2%, isto é, mais do que o dobro dessa mesma relação nas duas décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial. Assim, no regime militar, a dívida interna, que praticamente tinha desaparecido, retornou como uma fonte de desequilíbrio das contas públicas.

A partir do início dos anos 70, paralelamente ao aumento da dívida interna, houve o crescimento significativo do endividamento externo. Estima-se que a relação média entre a dívida externa do governo federal e o PIB aumentou de 7,4% em 1968 para 13,9% em 1980 (Tabela 41).

A dívida pública externa, que era de 2,4 bilhões de dólares em 1960, aumentou para 4,7 bilhões de dólares em 1970 e 17,9 bilhões de dólares em 1975 (BID, 1985, p. 424).

O endividamento externo mais extraordinário ocorreu no governo Geisel: em 1980 a dívida externa do setor público era de 50,9 bilhões de dólares. O resultado mais direto desse grande endividamento

foi o aumento do serviço da dívida externa, que saltou de menos de 400 milhões de dólares em 1970 para 8 bilhões de dólares em 1980 (ibid., p. 429). A gravidade da crise da dívida externa chegou a tal ponto que o serviço da dívida externa total representou 8,7% do PIB em 1982, sendo que dois terços da dívida eram do setor público (CERQUEIRA, 1997, p. 148). Começou, então, o longo período de instabilidade e crise da economia brasileira, que continua até os dias de hoje.

No que se refere às finanças estaduais e municipais, ocorreu também o aumento da dívida interna. Esse endividamento representou, entretanto, uma pequena fração da dívida do governo federal. No que se refere à dívida externa, o envolvimento dos governos estaduais e municipais foi pequeno (GOLDSMITH, 1986, p. 496).

No final de 1980 iniciou-se um profundo processo recessivo e a taxa de inflação anual superou os 100%. O desequilíbrio historicamente marcante ocorreu em 1982, com a eclosão da crise da dívida externa: estamos na “década perdida”.

Período de turbulências

Embora igualmente marcado pelas altas taxas de inflação, o período que vai de 1980 até 1994 pode ser subdividido em três subperíodos. O primeiro foi o do término do regime militar (1980-1984); o segundo foi o da “Nova República” (1985-1989); e o terceiro (1990-1994) começou com as eleições presidenciais de 1989, passou pelo *impeachment* de Collor em 1992 e pelo processo de hiperinflação (1993-1994), desembocando no Plano Real (julho de 1994) e na eleição de FHC (1994).

A situação fiscal foi distinta em cada um destes períodos, ainda que as altas taxas

de inflação e os desequilíbrios externos (decorrentes do problema da dívida externa) tenham sido os determinantes econômicos comuns nestes subperíodos.

O término do regime militar e o início da redemocratização do país determinaram um período marcado por forte instabilidade econômica, com desempenho medíocre da atividade econômica e altas taxas de inflação. Deve-se notar que as taxas anuais de inflação superiores a 200% dificultam o cálculo do resultado fiscal. Além disso, há sérios problemas de confiabilidade nos dados disponíveis (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 102).

Durante o último governo militar (1980-1985) os gastos do governo federal (Tesouro Nacional) mantiveram-se relativamente estáveis como proporção do PIB e foram registrados superávits fiscais em todos os anos (Tabela 42).

Em termos de valores correntes, a proporção entre a dívida mobiliária interna (em poder do público) e o PIB não sofreu grandes alterações até 1984.

Trabalhando-se com indicadores fiscais que descontam o efeito da inflação, verificou-se que para o conjunto do setor público houve tendência de redução do déficit público no período 1980-1985 (Tabela 43).

Entretanto, com a eclosão da crise da dívida externa e a política ortodoxa de ajuste (centrada na contração da renda e em taxas de juros reais elevadas), houve um aumento da relação entre a dívida interna líquida do governo central e o PIB ao longo do período em questão.

A situação fiscal se deteriorou significativamente com a Nova República, em 1985. Todos os indicadores de gasto, déficit e dívida mostram uma tendência de deterioração entre 1985 e 1989. Para ilustrar, o déficit operacional do governo central aumentou continuamente, passando de 1,2% em 1985 para 4% em 1989. Para o

conjunto do setor público, verificou-se também a tendência de piora das contas públicas. O déficit operacional aumentou de 4,4% em 1985 para 6,9% em 1989. A característica marcante da situação fiscal neste período é o aumento dos gastos públicos. No caso do governo central, a relação gastos/ PIB cresceu de 8,7% em 1985 para 17,1% em 1989 (Tabela 40). Por outro lado, para o governo central, bem como para o conjunto do setor público, não houve aumento expressivo da receita tributária em todo o período 1981-1994 (Tabela 44).

Entretanto, o aumento de gastos públicos não se expressou em taxas elevadas de crescimento econômico, exceto nos dois primeiros anos (1985 e 1986). A taxa anual de crescimento real do PIB mostrou uma nítida tendência de queda ao longo do período 1985-1989 e a taxa média anual foi de 4,4%, isto é, idêntica à taxa histórica de crescimento da economia brasileira. De fato, o governo Sarney se caracterizou pelo agravamento de problemas, não somente com a aceleração do processo inflacionário e a desaceleração do crescimento econômico, mas também pela piora da situação fiscal.

O governo Collor começou com o “calote” da dívida pública, baseado no congelamento dos ativos financeiros e sua posterior restituição com uma correção monetária parcial. Não é por outra razão que a relação entre a dívida interna líquida do governo central e o PIB caiu de 6,8% em 1989 para 0,4% em 1990.

Com o *impeachment* de Collor, o vice-presidente Itamar Franco assumiu o governo em 1992. Em 1993-1994, a situação fiscal continuou piorando, enquanto avançava o processo hiperinflacionário.

Talvez a característica marcante de todo esse período (primeira metade dos anos 90) tenha sido o fato de que, para o conjunto do setor público, houve um superávit pri-

mário significativo (média de 3,5% do PIB) que, contudo, foi absorvido em grande parte pelo pagamento de juros (média de 3,1% do PIB) (Tabela 40, novamente).

Os dados das contas nacionais mostram, ainda, que o setor público teve uma poupança média negativa correspondente a 2,8% do PIB no período 1991-1994, sendo que as despesas com juros responderam por 2,8% do PIB neste mesmo período (Tabela 41). O resultado direto foi o aumento da dívida pública interna a partir de 1991. Assim, neste período de elevadas taxas de inflação, já se observava a característica marcante da grave situação fiscal e de crescimento da dívida pública, que marcarão o período seguinte, de taxas relativamente baixas de inflação.

Deve-se ainda ressaltar que a dívida interna do setor público mostrou uma tendência de crescimento ao longo do período 1981-1994, que foi interrompida duas vezes: em 1986, com o Plano Cruzado, e em 1990, com o Plano Collor. Essas interrupções foram curtas (menos de dois anos) e incapazes de reverter a tendência de longo prazo (Tabela 45).

A restrição fundamental às finanças públicas nesse período não foi tanto a dívida interna, mas sim a dívida externa. Com exceção de 1989, 1993 e, principalmente, 1994 (quando houve a renegociação da dívida externa e a abrupta apreciação cambial no final do ano), em todos os anos do período a dívida externa foi relativamente maior do que a dívida interna. No período 1980-1994, a relação média dívida interna líquida/ PIB foi de 16,4% enquanto a relação média dívida externa/ PIB foi de 22,9%.

Nos anos 80, ao mesmo tempo em que se davam os primeiros passos no sentido da privatização das empresas estatais, houve o processo de estatização da dívida externa. O setor público representava 68% da dívida externa, em 1981, passando a 90% em 1989

(CERQUEIRA, 1977, p. 144). A dívida externa do setor público aumentou de 42 bilhões em 1981 para 89 bilhões de dólares em 1989, enquanto a dívida externa privada diminuiu de 20 bilhões de dólares em 1981 para 10 bilhões de dólares em 1989.

A dívida externa privada voltou a crescer mais significativamente a partir de 1992, quando houve melhora nas condições de liquidez internacional e maior liberalização financeira no Brasil. Deve-se notar que o início dos anos 90 foi marcado pelo enorme diferencial entre a taxa de juro interna e a taxa de juro externa. Para ilustrar, entre janeiro de 1992 e junho de 1994, a taxa média de juros externa foi de 3,8% enquanto a taxa de juros interna (corrigida pela variação cambial) foi de 31,1%, isto é, a taxa de juros interna era 8,2 vezes a taxa de juros internacional (GONÇALVES, 1996, p. 146). Assim, o capital aplicado no Brasil ganhava em cerca de sete semanas o mesmo que ganhava em todo um ano de aplicação no mercado financeiro internacional.

A dívida externa respondeu por cerca de dois terços do total do endividamento do setor público no período 1981-1994. De fato, as políticas macroeconômicas ortodoxas estiveram, em grande parte do período, orientadas para o ajuste das contas externas. Essas políticas consistiram, prin-

cipalmente, de taxas de juros reais elevadas. O juro alto, além de ser um freio ao crescimento econômico, provocou o processo vicioso que determinou o desempenho medíocre da economia brasileira: dívida externa => desequilíbrio do balanço de pagamentos => juros altos => déficit público => endividamento interno do setor público. A relação entre dívida interna e externa é evidente entre 1980 e 1994.

A relação entre as dívidas interna e externa é ainda mais evidente no período 1995-2001, de crescimento acelerado tanto da dívida interna como da externa. Nesse período, a liberalização financeira implicou aumento do desequilíbrio nas contas externas e do endividamento externo, o que causou maior vulnerabilidade externa da economia brasileira.

A reação do governo FHC às crises cambiais recorrentes tem sido o uso de taxas de juros altas para reduzir os gastos com importações, atrair capital estrangeiro e estimular as empresas e bancos que atuam no país a buscar recursos no exterior. O resultado é tão simples quanto dramático: enquanto aumenta a dívida externa, os juros elevados pagos pelos títulos se constituem na principal causa do déficit público e, portanto, do próprio aumento da dívida pública interna, que cresce aceleradamente a partir de 1995.

Desmontando a armadilha da dívida



O caminho que pode levar a um Brasil de igualdade, democracia e soberania está cheio de armadilhas. Algumas são institucionais: os acordos e tratados internacionais firmados pelo governo Fernando Henrique, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a proposta de independência do Banco Central. Outras são econômicas: é o caso das dívidas financeiras (externas e internas). Para adotar outro modelo econômico, teremos que desmontar estas armadilhas, a começar pelas mais perigosas, as ideológicas, tais como as seis críticas feitas pelo ministro da Fazenda Pedro Malan ao Plebiscito da Dívida: “a dívida era um problema há 15 anos, hoje não é mais”; “a dívida externa pública vem diminuindo”; “a dívida externa é principalmente privada”; “falar em suspensão de pagamentos prejudicaria os investimentos no país”; “toda a população é credora da dívida pública interna”; “todos os partidos deveriam fazer um acordo em torno dos princípios básicos da atual política econômica”.

A armadilha do esquecimento

Na época em que a ditadura nos endividou fortemente, o então todo-poderoso ministro Delfim Neto também dizia que os empréstimos não constituíam problema. Ocorre que todo capital estrangeiro que vem para o país (sob a forma de empréstimo, investimento estrangeiro direto ou capital especulativo) gera uma remessa futura de divisas (a pretexto de lucros, dividendos, pagamento de *royalties*, importações etc.).

Para conseguir estas divisas, o país precisa gerar gigantescos superávits comerciais (exportar bem mais do que importa). Se isto não for possível, as alternativas são: privatizar as empresas públicas, oferecer vantagens para os investidores estrangeiros – como, por exemplo, juros altos –, conseguir novos empréstimos ou desvalorizar a moeda.

Ocorre que as privatizações um dia acabam, a desvalorização é uma faca de dois gumes, os empréstimos geram dívida futura e os juros altos aumentam a dívida pública interna. Em outras palavras, o endividamento externo coloca o país diante de uma “bomba-relógio” que, antes mesmo da explosão, já nos causa prejuízo.

O serviço da dívida já constitui uma sangria enorme de recursos, da ordem de 500 bilhões de dólares, desde 1979.

A armadilha da estatização

Atualmente, a maior parte da dívida externa é dívida privada. Mesmo assim, 100 bilhões ou 136 bilhões de dólares (estoque da dívida externa pública em junho de 2000) representam muito dinheiro em qualquer lugar do mundo, especialmente quando lembramos que se trata, em boa parte, de uma “herança” da dívida externa contraída na época da ditadura e contestada, durante os anos 1970 e 1980, pelo economista Pedro Malan e pelo sociólogo e senador Fernando Henrique.

O fato de esta dívida ter sido posteriormente legalizada pelos governos Collor, Itamar e FHC não impede a população brasileira de contestar sua legalidade, sua legitimidade, bem como o fato de ela “já ter sido paga várias vezes”.

Por outro lado, é inegável que a dívida externa privada deu um salto enorme, de 55 bilhões de dólares em 1993 para 121 bilhões de dólares em 2000 (registre-se que, recentemente, o governo “descobriu” que parte do endividamento privado já havia sido pago, embora continuasse constando dos registros oficiais como dívida). O salto da dívida externa privada foi, não por coincidência, acompanhado pelo cres-

cimento da dívida interna pública, que pulou de 153 bilhões de reais para 563 bilhões de reais, naquele mesmo período.

A dívida externa privada cresceu porque os grandes empresários contraem empréstimos no exterior, a taxas de juros baixas, e investem no país a taxas de juros várias vezes maiores.

Mas quem determina os juros? O governo! E os juros são mantidos altos sob o argumento de que o Brasil precisa atrair capitais estrangeiros, que vêm para cá financiar nosso déficit em conta corrente, que não pára de crescer, entre outros motivos, porque mantemos os juros altos.

Por trás deste círculo vicioso existem fortes interesses financeiros. Os grandes capitalistas se financiam com dinheiro barato, o governo paga a conta. E como faz o governo para pagar a conta? Aumenta impostos, corta gastos sociais e faz novos empréstimos (turbinados pelos juros altos). Portanto, perdem os “contribuintes” e a maior parte da população.

Vale lembrar, ainda, que quando um grande capitalista contrai um empréstimo externo ele gera uma dívida em dólares. Ele aplica os recursos deste empréstimo aqui no Brasil, onde obtém um enorme lucro em reais, lucro que é pago com “o seu, o meu, o nosso esforço”.

Na hora de pagar sua dívida externa, supostamente privada, o grande capitalista precisa de maior quantidade de dólares, que são atraídos pela economia brasileira graças à política de juros altos, privatizações, facilidades ao grande capital estrangeiro, salários arrochados para que o país possa exportar produtos mais “competitivos” etc.

Além de vantajoso para os credores privados, o processo de endividamento externo também pode ser útil para os grandes países capitalistas centrais, abarrotados de dinheiro e de mercadorias. Com

uma mão eles nos emprestam o dinheiro com o qual compramos as mercadorias que eles nos oferecem com a outra mão.

A armadilha da chantagem

Se o governo brasileiro adotar uma postura firme no tocante à dívida externa (tomando medidas como auditoria, renegociação soberana, suspensão do pagamento ou não-pagamento), poderemos sofrer represálias.

Mas hoje o Brasil é bem comportado e nem por isso está imune às conseqüências de medidas unilaterais adotadas pelos Estados Unidos, inclusive suas retaliações às nossas exportações.

Prejudicaremos a nossa imagem internacional? Mas que imagem é esta, hoje, em que as “agências internacionais de classificação de risco” chegaram a nos colocar abaixo da Colômbia?

Acontece que estas “agências”, além de seus inconfessáveis interesses, sabem que o Brasil tem um enorme déficit em conta corrente. No dia em que cessar ou se reduzir substancialmente o fluxo de capitais para o Brasil, quebraremos. Portanto, nossa dependência é enorme.

Diante dela, há duas opções: mudar de modelo ou fazer todas as concessões possíveis para continuar atraindo capitais, que aumentam ainda mais nossa dependência de recursos externos.

Eliminaremos uma “fonte de investimento”? Mas qual a vantagem deste investimento internacional, que tem gerado uma saída de dólares (por conta do serviço da dívida, da remessa de lucros, do pagamento de *royalties*, da ampliação das importações etc.) superior às entradas?

Eliminaremos uma “fonte de financiamento do consumo”? Mas a que custo temos “financiado o consumo”? Qual consumo e feito por quem?

O crescimento das importações, nos últimos anos, tem sido prejudicial à nossa economia. Importamos coisas que poderiam e deveriam continuar sendo produzidas aqui. Precisamos reduzir as importações, ampliar a produção e o mercado interno.

Financiar as importações com endividamento externo só “faz sentido” – como política estrutural – se as importações gerarem alterações na economia nacional que ampliem o seu potencial exportador.

É isso que vem acontecendo? Ou as importações estão substituindo a produção nacional, sem alterar nossa pauta exportadora e nosso potencial comercial?

O Brasil ampliou muito suas exportações, nos últimos anos. Mesmo assim, experimentamos déficits enormes e, mais recentemente, superávits comerciais ridicularmente pequenos. “Abrimos a economia” nos últimos dez anos. Mas nossa participação no comércio internacional continua inferior a 1% do total mundial e caindo.

Importamos desnecessariamente. E fazemos um esforço cavalgar para exportar cada vez mais produtos a um preço cada vez menor. Quem ganha com isso?

Outro modelo é possível

Os conservadores consideram um despropósito debater, principalmente nas eleições, soluções alternativas para o endividamento externo e interno. “Paguem, sem tugar nem mugir”, é o que nos dizem. Mas por que deveríamos seguir pagando o que já foi pago? Daí a importância de uma auditoria das dívidas.

E por qual razão deveríamos seguir pagando além de nossa capacidade, ampliando

do nosso endividamento? Daí a importância de outra política econômica, com outra prioridade que não o pagamento das dívidas.

Se o atual modelo econômico fosse o único possível, então não poderíamos mudar nada, pois toda mudança provocaria prejuízos enormes e nenhuma vantagem. Todavia, e se for possível organizar a economia de outra forma? E se for possível utilizar os recursos da economia brasileira de forma mais “produtiva”, socialmente falando? Nesse caso, a questão passa a ser outra: qual o modelo alternativo e como transitar do atual modelo para um novo .

A transição do modelo atual, que tem na especulação um de seus pilares, para outro modelo exigirá quebrar o círculo de ferro do endividamento. Isso certamente provocará reações dos credores da dívida.

Podemos raciocinar com otimismo e concluir que, após muito reclamar, os grandes capitalistas se acomodarão à nova situação para não perder as vantagens de negociar com um país do tamanho do Brasil. Foi o que aconteceu, em certa medida,

com a Rússia, que declarou moratória de parte de sua dívida em 1998.

Entretanto, caso os credores resolvam levar a cabo suas ameaças, o repertório de medidas a sua disposição inclui: fim dos financiamentos externos, bloqueio de parte das importações e exportações, interrupção dos “programas sociais” alimentados por recursos de organismos internacionais, ataques à “imagem” do país, ferrenha oposição e tentativas de desestabilização.

Achamos que o país tem como resistir a uma eventual retaliação dos credores. Grande parte do que importamos poderia ser produzido aqui. Existem outros consumidores e fornecedores no mercado internacional com quem podemos negociar em caso de bloqueio. O “financiamento externo” da nossa economia, ao menos nos termos atuais, causa mais prejuízos do que vantagens.

Se houver vontade política e apoio popular, bem como apoio internacional significativo, a resistência é possível. Até porque não se pode desconsiderar o peso geopolítico do Brasil para a América Latina e mesmo para o sistema financeiro.

Auditoria da dívida

A auditoria cidadã da dívida pretende dissecar todos os fatos já relatados e esclarecer a verdadeira natureza da dívida. Apenas para citar alguns questionamentos:

- 1) Será que nos endividamos para desenvolver o país ou o endividamento só está se prestando a financiar e remunerar os capitais especulativos?
- 2) Os números do endividamento são uma caixa-preta: Quanto efetivamente tomamos emprestado? Quanto já pagamos? Por que temos taxas de juros tão altas?
- 3) Quanto efetivamente está entrando e saindo do país como capital especulativo camuflado sob o nome de “investimento direto”?
- 4) Quem são os detentores dos títulos da dívida pública brasileira e, portanto, os beneficiários dos juros mais altos do planeta?
- 5) Quanto o país foi onerado, ao longo dos anos, com elevadas “taxas de risco” estipuladas pelos

credores, enquanto cumpria rigorosamente todos os pagamentos? Se o “risco” não se efetivou, estas parcelas deveriam ser consideradas como pagamento antecipado do principal. Na realidade, estas elevadas taxas de risco sempre fizeram parte de uma estratégia de espoliação.

- 6) Por que foram eliminados os mecanismos de controle institucional dos capitais especulativos, especialmente a partir de 1991?
- 7) A razão para a grande crise que estamos enfrentando realmente decorre de fatos externos (em cada momento surge um vilão, que pode ser a crise da Argentina, ou da Rússia, ou do México, ou da Coréia etc.) ou se trata de total falta de controle sobre o crescimento das nossas dívidas?

Fonte: Fisco Fórum Minas Gerais. *Campanha Jubileu Sul*, agosto de 2001 (www.fsmmg.orgnet.org.br).

Isto é um trunfo a nosso favor para ter influência e liderança em processos de desmonte dos mecanismos e organismos de agiotagem internacional.

Em qualquer caso, vale a pena enfrentar a fúria dos credores. Pois a pergunta não deve ser só “o que nos acontecerá, se tomarmos uma atitude firme”, mas também “o que acontecerá, se as coisas continuarem como hoje”: mais desigualdade social, mais violência, mais desesperança.

A armadilha do “calote”

O governo diz que os credores da dívida “financiam” o governo. E o que faz o governo com este “financiamento”? Paga os credores...

Este círculo vicioso – alimentado continuamente pela taxa de juros – é um dos principais problemas do endividamento público.

No caso da dívida pública interna, já vimos que os dados são imprecisos, mas é certo que os credores são, em sua maior parte, grandes empresas, principalmente do setor financeiro, mas também grandes empresas “produtivas”.

Toda grande empresa brasileira tem na sua carteira títulos do governo. Todo grande capitalista participa da “especulação financeira”. Sem dívida pública, aliás, o capitalismo moderno seria inimaginável.

O problema, está claro, não é a existência de dívida, mas a importância e o papel que a dívida pública joga na economia brasileira. A atividade econômica é inferior à possível devido, entre outras coisas, à alta taxa de juros. Os serviços públicos vão mal devido, principalmente, aos cortes promovidos pelo governo exatamente para pagar a dívida.

O assalariado, o pequeno empresário, o aposentado, a viúva, que aplicam suas pe-

quenas economias, são envolvidos na engrenagem do endividamento público. Mas são a parte perdedora, pois, ao contrário dos grandes capitalistas, os pequenos investidores não têm como se proteger dos efeitos macroeconômicos e macrossociais do alto endividamento.

Naturalmente, os maiores prejudicados são as dezenas de milhões de brasileiros que vivem na miséria, que sobrevivem com um salário mínimo, que estão sem teto e sem terra, os desempregados, os sem escola, os sem saúde.

Mudar esta situação, transferir poder, riqueza e renda da minoria para a maioria, exige uma série de medidas, cujo detalhamento escapa dos propósitos deste livro (a esse respeito, ler “Outro Brasil é possível”, *PT Notícias*, edição especial, agosto de 2001). Mas, certamente, uma das medidas necessárias é quebrar a atual estrutura de endividamento.

Quando se fala disso, a mídia, o governo e os grandes capitalistas protestam contra a “quebra de contrato”. E dizem que isso já foi feito, no governo Collor, e deu errado. Vejamos isso melhor.

Em defesa do *status quo*

Sem “quebra de contrato”, não haveria independência das colônias, abolição da escravidão, voto universal e secreto, reforma agrária. Por outro lado, a “quebra de contrato” é algo bastante usual na era neoliberal, inaugurada exatamente por um ato unilateral dos Estados Unidos, declarando a inconversibilidade do dólar em ouro no início dos anos 70.

No governo FHC, por exemplo, quantos direitos trabalhistas e sociais vêm sendo expressa e assumidamente rasgados, em nome da “globalização”, da “modernidade”, do “livre mercado” etc.?

Cabe ao povo decidir qual deve ser o comportamento do governo federal diante das dívidas financeiras. Este é um “contrato” definido pelo povo, quando ele elege seus governantes e parlamentares. A alternância programática – e, portanto, a possibilidade de constituírem-se novos contratos sociais que alterem os antigos – é uma possibilidade inscrita na natureza da democracia.

A não ser, é claro, que as elites entendam que o pagamento religioso das dívidas financeiras é uma “cláusula pétrea”, imutável mesmo que a ampla maioria da população brasileira deseje alterá-la.

Assustando os setores médios

Claro que as elites não podem defender explicitamente o *status quo*. Assim, posam de defensoras dos “setores médios”, apresentando-os como os supostamente mais prejudicados caso um novo governo mudasse a política de endividamento.

É preciso lembrar que existem menos de 60 milhões de contas bancárias no Brasil. Menos de 20 milhões de cartões de crédito. E quase 50 milhões de pessoas que vivem na pobreza. Está claro, portanto, que apenas uma parcela minoritária da população é credora da dívida pública interna.

Claro que nessa parcela minoritária existem diferenças. O assalariado que ganha 4 mil reais por mês e consegue fazer uma aplicação de 1.000 reais é totalmente diferente das grandes empresas capitalistas, que lucram bilhões e aplicam centenas de milhões.

Justificar a especulação financeira em nome da poupança da classe média é mais ou menos como justificar o latifúndio em nome da média propriedade produtiva.

Moralmente indecorosa e intelectualmente fraudulenta, esta justificativa pode ser politicamente eficaz: como sabemos, as elites são hábeis no jogo de fazer os “setores médios” lutarem contra os “pobres”. Mas esse expediente eficaz precisa de uma mentira para funcionar: no caso da reforma agrária, dizem que todas as propriedades serão atingidas, inclusive as pequenas e médias. No caso da dívida pública interna, fala-se em calote e confisco das poupanças das viúvas e aposentados.

Expediente manjado, mas que exigirá dos defensores de outro modelo elaborar de maneira muito precisa qual a política que pretendem adotar diante da dívida pública interna, de forma a deixar claro que só os “especuladores” serão punidos.

Um programa alternativo

Em 2000 e 2001, o ministro da Fazenda propôs repetidas vezes que todos os partidos, principalmente os de oposição, fizessem um acordo em torno dos fundamentos da atual política econômica. Ou seja: admite-se como possível apenas uma oposição às pessoas e aos métodos, não aos modelos e aos programas.

Naturalmente, do ponto de vista da oposição democrático-popular e socialista, outro programa é possível e necessário. Um programa que deve ser capaz de oferecer alternativas, não apenas ao governo FHC ou ao modelo neoliberal, mas também aos principais traços da sociedade brasileira: a dependência externa, a democracia restrita e a desigualdade. Um programa alternativo que inclua, portanto, pelo menos três dimensões ou metas fundamentais: a soberania nacional, a democracia popular e a igualdade social.

Transformar estas metas em realidade é uma tarefa política, que exige estratégias, táticas e detalhamentos programáticos cuja discussão escapa do âmbito deste trabalho. Mas é possível afirmar algumas idéias básicas, relativas ao tema que estamos discutindo.

A primeira delas é que um novo modelo, uma nova sociedade, exige um novo Estado, distinto daquele existente na época da ditadura, mas também distinto do que existe hoje, após as reformas neoliberais. Um Estado desprivatizado e democratizado, voltado para o atendimento das maiorias, com capacidade de regulação social e econômica, o que só poderá ocorrer se ele for socialmente controlado.

Um Estado fortalecido e não, como ocorre hoje, fragilizado. E fortalecido economicamente, o que exigirá interromper e reverter o programa de privatização de empresas estratégicas, em especial no caso das empresas de telecomunicações, de produção e distribuição de energia e de petróleo, sem o que não teremos controle do nosso espaço econômico nacional. Será necessário, também, apurar todos os indícios de irregularidade que possam ter ocor-

rido em processos de privatização e adotar as medidas cabíveis.

Impõe-se uma reforma do aparelho produtivo do Estado. As empresas estatais deverão ter sua gestão democratizada, por meio de contratos de gestão e controles sociais, dotando-as de estrutura administrativa que lhes permita desempenhar de forma mais adequada o seu papel, aumentar a produtividade e enfrentar a concorrência.

Nessa mesma linha, não será suficiente a existência de agências reguladoras: estará recolocada a necessidade do monopólio constitucional da União sobre determinados segmentos e atividades econômicas.

Portanto, as medidas econômico-sociais necessárias para construir um país com soberania, democracia e igualdade exigirão uma grande reforma do Estado, que propicie maior agilidade administrativa, equacionamento e reabilitação do funcionalismo público, remontagem do sistema nacional de formulação e execução do planejamento e da política econômica, reintrodução da capacidade de seleção e priorização dos gastos públicos, sendo de fundamental importância a construção de um efetivo sistema de fiscalização tributária,

Desmonte do sistema de fiscalização

A Secretaria da Receita Federal perdeu sua capacidade de investigar e a legislação está mais tolerante com os que porventura caíam em desgraça com o leão. A administração tributária vive de sua capacidade de fiscalização. “Quando se fala em imposto, não se pode apostar em contribuição espontânea. É o medo da penalidade, aliado à justiça do sistema, que garante o pagamento do tributo. A fiscalização é que garante a percepção de risco.”

Restou ao atual governo eleger os impostos indiretos como fonte de financiamento de suas ações. “Era a única saída para aumentar a arrecadação sem botar a máquina para funcionar. O desmonte da Receita Federal visa, em última instância, desonerar os sócios do projeto em implan-

tação no país”, diz o presidente do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (Unafisco Sindical), Paulo Gil. “Ao restringir as prerrogativas dos auditores fiscais e esvaziar a função institucional da Receita, o governo torna mais difícil cobrar imposto de quem pode pagar. A função da tributação é financiar o Estado. Mas o Estado não é neutro. Tributação também não. O governo escolhe que estratos sociais arcarão com os recursos e que segmentos serão financiados”, diz Paulo Gil.

Fonte: CAMPOS, Cyntia. “O desmonte da Receita Federal”. *Conexão*, Brasília, Unafisco Sindical, ano I, nº 4, 2000, p. 20.

que tem sido vítima da política de desmonte do governo FHC, motivo pelo qual o Brasil de FHC é o paraíso da sonegação fiscal.

A reforma do Estado terá que incluir, ainda, o aperfeiçoamento do aparato regulatório e repressivo, no que se refere ao controle da ação dos monopólios e ao abuso do poder econômico nas suas mais diversas manifestações. Neste sentido, deverão ser ampliados os direitos do consumidor, por meio da multiplicação e do fortalecimento dos serviços de proteção e da revitalização da Justiça encarregada de apreciar os crimes contra a economia popular.

Financiamento e desenvolvimento

Em um governo democrático e popular, as prioridades serão outras: logo, deverá ser feito um significativo remanejamento dos gastos. E, qualquer que seja a solução adotada para o estoque da dívida, deve ocorrer uma imediata redução no pagamento dos juros da dívida pública, principal fator do enorme desequilíbrio orçamentário do país. Ademais, será necessária uma re-

forma tributária que aumente a carga tributária da elite brasileira, promovendo, por exemplo, o combate à sonegação, a tributação das grandes fortunas, das grandes heranças e da grande propriedade rural improdutiva.

Deve-se notar que a situação brasileira é tão grave que parte significativa da sonegação é, pura e simplesmente, apropriação indébita. É necessária uma política diametralmente oposta àquela do governo FHC, que tem tratado os sonegadores com mecanismos generosos (e ineficazes) de refinanciamento das suas dívidas fiscais.

Para promover o refinanciamento do Estado, permitindo que ele possa desempenhar suas novas funções econômicas e sociais, é de fundamental importância impulsionar uma reforma tributária baseada em cobrar mais de quem possui mais. A reforma tributária é a peça-chave do processo de mudança nos esquemas de financiamento no país. A capacidade do Estado de equilibrar suas contas depende dessa reforma.

A reestruturação do sistema financeiro nacional deverá ser feita com o objetivo de fortalecer o mercado de capitais doméstico, reduzindo sua vulnerabilidade diante do sistema financeiro internacional e buscan-

Brasil: o paraíso da sonegação fiscal

As 530 maiores empresas não-financeiras do país faturaram 226 bilhões de reais em 1998. Metade delas passou em branco pelo fisco. A outra metade recolheu 3 bilhões de reais em impostos.

Há três artifícios mais usados pelas grandes empresas para não pagar Imposto de Renda: dar “prejuízo”, recorrer à Justiça e usar expedientes bastante sofisticados de planejamento tributário.

Em 1996, a União teria a receber 1,9 bilhão de reais de Imposto Territorial Rural (ITR). Era a estréia do novo sistema de cobrança do ITR. Só 24,7 milhões de reais (ou 1,3% do valor pretendido) foram recolhidos. Os grandes proprietários rurais e seus representantes no Congresso, a

bancada ruralista, conseguiram suspender a cobrança do tributo, alegando “falhas técnicas” no cálculo dos valores mínimos de terra nua efetuado pela Fundação Getúlio Vargas, como contam os auditores fiscais Fátima Gondim Farias e Antônio Lopes dos Santos, no artigo “O imposto do latifúndio: do mito da administração impossível à ideologia da ineficiência fiscal”, publicado em *Tri-butação em Revista*, nº 29.

Fonte: CAMPOS, Cyntia. “Os primeiros 500 anos de sonegação”. *Conexão*, Brasília, Unafisco, ano 1, nº 1, 2000, p. 18-23.

do solucionar o nosso estrangulamento estrutural do financiamento de longo prazo.

O estímulo à poupança nacional está associado à reorientação da aplicação dos fundos de poupança compulsória dos trabalhadores (FAT e FGTS, por exemplo) para iniciativas capazes de gerar empregos, distribuir riqueza e renda.

Justiça fiscal

As finanças públicas no Brasil, da mesma forma que quase tudo neste país, exigem justiça. A justiça fiscal deve ser a base para as finanças públicas. Isso é verdade

sob a ótica dos gastos (que devem ser orientados para os grupos sociais mais necessitados) e sob a ótica da arrecadação (que deve pesar mais sobre as grandes empresas e as famílias muito ricas).

O Brasil precisa de uma política tributária que grave a renda do capital e o estoque de riqueza da elite econômica brasileira. Destacamos: é necessária uma forte taxaço, não somente sobre a renda dos ricos, mas também sobre seu estoque de riqueza.

O imposto de renda das empresas precisa não somente ser elevado como efetivamente cobrado. O imposto de renda das pessoas físicas deve ter um significativo

O debate sobre a CPMF

A Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) foi criada em janeiro de 1997, supostamente com o objetivo de aumentar os recursos para a área da saúde. Entretanto, ao longo dos anos a CPMF foi utilizada para financiar, em parte, o elevado déficit público provocado pelas altas taxas de juros sobre a dívida pública e se transformou atualmente em Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira.

Em 2000, a receita da CPMF foi de 14,5 bilhões de reais, o que representou 8,2% da arrecadação bruta das receitas federais. A alíquota atual da CPMF é de 0,38%, cuja base fiscal é a movimentação financeira realizada pelo sistema bancário.

A principal característica da CPMF é o seu alto grau de regressividade. A CPMF linear de 0,38% implica que os pobres são tributados na mesma proporção que os ricos. Na medida em que no Brasil há uma significativa concentração de riqueza, de renda e, portanto, de movimentação financeira, a CPMF encerra forte regressividade.

Um cheque de 100 reais passado por um trabalhador para pagar as compras básicas no supermercado da periferia recolhe o mesmo tributo que o cheque de 100 reais emitido pelos ricos.

Embora haja consenso na crítica ao caráter regressivo da CPMF, não existe consenso acerca da manutenção desta contribuição, como parte de uma reforma tributária de caráter democrático e popular no Brasil.

Mas não há dúvida sobre o seguinte: se for mantida, será necessário introduzir um compo-

nente de progressividade na CPMF, desonerando os pobres, os quase-pobres e parte da classe média brasileira, restringindo o pagamento da CPMF aos 10% mais ricos da população brasileira e, principalmente, à elite econômica do país (1% mais ricos), que pagaria o dobro da alíquota do segundo grupo mais rico (9% da população, classe média de renda alta).

Esses dois grupos respondem por 14% e 34% da renda total, respectivamente. Como é bastante conhecido, no Brasil os 10% mais ricos têm uma renda equivalente a toda a renda dos 90% restantes. Portanto, a arrecadação da CPMF não se alteraria se, por um lado, a alíquota de 90% da população brasileira fosse reduzida para zero e, por outro, a alíquota dos 10% mais ricos fosse elevada.

Em termos operacionais, a proposta de uma CPMF progressiva não tem maiores dificuldades. Basicamente, é preciso (a partir de um conhecimento detalhado da distribuição da movimentação financeira por CPF) definir as classes de movimentação financeira (com base, por exemplo, nos últimos 12 meses). Essas classes poderiam ser, por hipótese: até 1.000 reais de movimentação mensal, haveria isenção de CPMF; de 1.000 até 10 mil reais, a alíquota seria de 0,32%; e a movimentação financeira mensal superior a 10 mil reais pagaria uma CPMF de 0,64%. Naturalmente, se, além de introduzir a progressividade no sistema tributário brasileiro o objetivo for aumentar a carga tributária, as alíquotas do CPMF sobre a elite econômica deveriam ser ainda mais elevadas.

componente de progressividade, com alterações das classes de renda e aumento das alíquotas das rendas mais altas. Impostos sobre riqueza, como o Imposto Territorial Rural, devem deixar de ser uma ficção. E deve ser implementado o imposto anual sobre grandes fortunas. Por fim, há o “imposto de solidariedade”, que se constitui em um tributo cobrado uma única vez sobre a riqueza líquida privada.

O elevado estoque de riqueza concentrado na mão dos ricos brasileiros é a base de uma arrecadação extraordinária, que

permitiria viabilizar tanto um plano emergencial de combate à fome como a sustentação de uma política de juros baixos.

Em resumo, a solução para o grave problema de descontrole das finanças públicas, que faz parte da herança trágica de FHC, passa pela seguinte equação: outro governo e outro programa econômico, que enfrentem o passado (a dívida e outras formas de concentração de propriedade) na perspectiva de garantir um presente e um futuro digno para a imensa maioria dos que vivem no Brasil.

Como sonegar: o vale tudo do Refis

O governo colocou em marcha, com a Lei 9.964, de abril de 1999, um plano que soterra os mais elementares princípios da boa prática tributária. Trata-se do Programa de Recuperação Fiscal (Refis), “um tipo de renegociação em que o beneficiário pode empurrar até o fim dos tempos o parcelamento da sua dívida, sem um valor mínimo para as parcelas”.

No rol dos beneficiários podem ser admitidas empresas que descontam da folha de seus empregados as contribuições sociais e o imposto de renda na fonte, mas não recolhem os valores aos cofres públicos. Ou seja, empresários que, na melhor das hipóteses, financiam seu negócio com dinheiro retirado compulsoriamente dos trabalhadores, praticando crime de apropriação indébita. Essa prática é coibida com sanções previstas na Lei 8.137, de 1990, que trata dos crimes contra a ordem tributária.

Todavia, aqui nessas tristes paragens, o mau pagador tem a vida que pediu aos céus. Já é difícil apanhá-lo, por conta das dificuldades operacionais da máquina arrecadadora e fiscalizadora, literalmente desmontada nos últimos 30 anos. “Nesse período, o número de fiscais foi reduzido de 12 mil para insignificantes 7 mil”, anota Clair Hickmann, diretora do Unafisco.

Uma das mais engenhosas obras do Refis é a que permite a compensação de multas e juros devidos pelos optantes, com prejuízos fiscais cedidos por terceiros. Cedidos, vírgula, pois do que se trata mesmo é de venda, transação, negociação. Os auditores da Receita protestam, alertando que por esse furo aberto na lei pode se estabelecer um tão promissor quanto nocivo comércio de prejuízos fiscais no país.

O Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS) quer excluir 72 mil empresas do Programa de Recuperação Fiscal (Refis). O grupo equivale a 56% das 129 mil companhias que aderiram ao refinanciamento de dívidas tributárias e previdenciárias. O INSS fez uma auditoria e descobriu que essas 72 mil empresas não vinham recolhendo a contribuição previdenciária. A inadimplência, calculada em 1,5 bilhão de reais, se refere tanto à contribuição patronal quanto à descontada dos empregados, o que configura crime de apropriação indébita. Um critério de exclusão é a falta de pagamento das parcelas refinanciadas por três meses consecutivos ou seis alternados.

Atualmente, apenas 117 mil empresas participam do programa, pois 12 mil já foram excluídas nos últimos meses. Quase todas aderiram, mas não pagaram um único centavo de suas dívidas repactuadas. Empresas como a Transbrasil, a Vasp e a Calçados Ortopé já foram retiradas do programa.

Segundo o diretor de arrecadação do INSS, Valdir Simão, “é prematuro afirmar que o programa fracassou. Quero crer que a alta inadimplência aconteceu por uma certa descrença dos contribuintes de que iríamos agir”. O Refis rolou uma dívida total de 172 bilhões de reais, da qual 39 bilhões de reais em débitos com o INSS, confessados por 53,8 mil empresas.

Fonte:

BRANDÃO, Maria. “O vale tudo do Refis”. *Conexão*, Brasília, Unafisco Sindical, ano 1, nº 6, 2000, p. 18-12.

ALLAN, Ricardo. “INSS vai excluir 72 mil companhias do Refis”. *Valor*, São Paulo, 26 de outubro de 2001, p. A2.

Distribuição de riqueza no Brasil

Entrevista de Reinaldo Gonçalves para a revista *Rumos*

Como fazer a redistribuição de riqueza no Brasil?

Reinaldo Gonçalves: Vender a idéia de desconcentração de riqueza no Brasil é tão fácil quanto vender a idéia de combate à inflação. Basta pegar o que os ricos têm! Afinal, o contraste é muito grande, e todos sabem disso. É só fazer o que os economistas chamam de *once-for-all capital levy*, um imposto cobrado sobre o estoque de riqueza de uma única vez. A França, a Bélgica, a Finlândia, a Alemanha e muitos outros fizeram isso. Para se ter uma idéia, o estoque de riqueza privada no Brasil é de R\$ 2 trilhões, ou seja, 400 mil famílias controlam 50% da riqueza. E qual é a motivação delas? Manter a pobreza no país. Esse é um dos paradoxos aparentes do Brasil: menos pobreza exige menos riqueza.

Mas como é que os ricos vão pagar isso?

Reinaldo Gonçalves: Com mensalão: 24 Darf's, durante 24 meses! Se fizermos um *capital levy* sobre uma base fiscal da ordem de 1 trilhão de reais e supormos uma perda operacional de 30%, teremos uma base de 700 bilhões de reais. Com um imposto (*once-for-all capital levy*) de 20%, chegamos a 140 bilhões de reais, divididos em 24 prestações, correspondendo a 6 bilhões de reais/mês.

Ora, não diziam que iriam resolver o problema da miséria no Brasil com 7 bilhões de reais? Imagina 6 bilhões de reais/mês sendo investidos no país, gerando emprego e expandindo a demanda e a oferta? Quem for pagar o mensalão vai ter que tirar dinheiro do fundo de renda fixa e vender ações e imóveis, o que é muito bom, porque faz

os preços caírem. No Brasil não se pode ter expansão da demanda sem estar associada à expansão da oferta, sob pena de termos, no mínimo, inflação. Por isso também é necessária a intervenção do Estado, para aumentar a oferta de bens e serviços. Tirar essa massa de riqueza das mãos dos ricos e fazer apenas uma expansão da demanda fará a inflação estourar em poucos meses. Não tem oferta que reaja. É preciso calibrar a expansão da demanda e da oferta, sobretudo do povo, da base da pirâmide. Cabe destacar o papel dos bancos de desenvolvimento, que são agentes capazes de estimular a expansão agrícola, industrial e de serviços. É óbvio que é complicado! O ideal é ir estimulando a oferta, soltando a demanda e, ao mesmo tempo, calibrando. Mas, para isso, é preciso tirar o dinheiro dos que integram o topo da pirâmide. É o imposto de solidariedade.

E eles não vão reclamar?

Reinaldo Gonçalves: É claro! Se não reclamarem é porque enlouqueceram. Mas isso tem que ser feito num contexto político muito particular. Precisamos de política de juros baixos e tributo alto sobre a renda dos ricos. Não dá mais para ter desenvolvimento sem que haja desconcentração de riqueza. Não acho que seja difícil convencer o povo disso. Convencer os 120 milhões não é difícil, convencer a classe média também não. Pelo contrário, ela será beneficiada. A elite, é lógico, vai reclamar, especialmente os rentistas *et caterva*. Mas não dá para fazer omelete sem quebrar ovos. Afinal de contas, vivemos em uma sociedade de classes.

Bibliografia

- ABREU, M. *et alii.* (1990) *A ordem do progresso. Cem anos de política econômica republicana, 1889-1989.* Rio de Janeiro, Campus.
- ANDIMA. (2001) *O novo perfil do sistema financeiro.* Rio de Janeiro, Associação Nacional de Instituições do Mercado Aberto.
- ANDIMA. (diversos anos) *Retrospectiva.* Rio de Janeiro, Associação Nacional de Instituições do Mercado Aberto.
- APPY, B. (2000) “A pobreza do debate da previdência”. *Correio da Cidadania*, 23 out. a 6 nov.
- ARRUDA, M. e BOFF, L. (2001) *Globalização: Desafios socioeconômicos, éticos e educativos.* Rio de Janeiro, Vozes.
- BACEN. (2001) *Manual de finanças públicas.* Brasília, Banco Central do Brasil (www.bacen.gov.br).
- BACEN. (diversos anos) *Relatório anual.* Brasília, Banco Central do Brasil.
- BAER, W. (1966), *A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil.* Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- BANCO MUNDIAL. (2000) *World Development Indicators.* Washington D.C., The World Bank.
- BAUMANN, R. (org.). (1996) *O Brasil e a economia global.* Rio de Janeiro, Campus.
- BID. (1985) *Economic and Social Progress in Latin America. External Debt: Crisis and Adjustment.* Washington D.C., Inter-American Development Bank.
- BIONDI, A. (1999) *O Brasil privatizado.* São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo.
- CAMPOS, C. “O desmonte da Receita Federal. *Conexão*, Brasília, Unafisco Sindical, ano I, n° 4, 2000, p. 20.
- _____. “Os primeiros 500 anos de sonegação”. *Conexão*, Brasília, Unafisco Sindical, ano I, n° 1, 2000, p. 18-23.
- CARCIOFI, R. *et alii.* (1994) *Reformas Tributárias em América Latina.* Santiago, Cepal.
- CARNEIRO, R. *et alii.* (2000) *Gestão estatal no Brasil. Armadilhas da estabilização, 1995-1998.* São Paulo, Fundap.
- CARREIRA, L. C. (1889) *História financeira e orçamentária do Império no Brasil.* Brasília, Senado Federal, 1980.
- CARVALHO, C. E. (2000) “As finanças públicas no Plano Real”. In: CARNEIRO, R. *et alii.* *Gestão estatal no Brasil. Armadilhas da estabilização, 1995-1998.* São Paulo, Fundap, 2000, p. 196-236.
- CERQUEIRA, C. A. (1997) *Dívida externa brasileira. Processo negocial 1983-1996.* Brasília, Banco Central do Brasil.
- CONTADOR, C. (1977) *Ciclos econômicos e indicadores de atividade no Brasil.* Rio de Janeiro, IPEA/INPES.
- CRUZ, F. *et alii* (2001) *A Lei de Responsabilidade Fiscal comentada.* São Paulo, Atlas.
- FENAFISCO. (1998) *Federalismo fiscal, eficiência e equidade: Uma proposta de reforma tributária.* Brasília/Rio de Janeiro, Federação do Fisco Estadual e Fundação Getúlio Vargas.
- FMI. (1986) *A Manual on Government Finance Statistics.* Washington D.C., International Monetary Fund.
- FMI. (2000) *World Economic Outlook.* Washington D.C., International Monetary Fund, maio.
- FISCO FÓRUM MINAS GERAIS. *Campanha Jubileu Sul*, agosto de 2001. (www.fsmmg.orgnet.org.br)

- FREITAS, M. C. P. (2000), “Política financeira, fragilidade e reestruturação bancária”. In: CARNEIRO, R. *et alii*. (2000) *Gestão estatal no Brasil. Armadilhas da estabilização, 1995-1998*. São Paulo, Fundap, p. 237-295.
- FREITAS, M. C. P. *et alii* (1999) *Abertura do sistema financeiro no Brasil nos anos 90*. São Paulo/Brasília, Fundap/Fapesp/IPEA.
- GIACOMONI, J. (1997) *Orçamento público*. São Paulo, Atlas, 7ª edição.
- GIAMBIAGI, F. e ALÉM, A. (1999) *Finanças públicas. Teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro, Campus.
- GOLDSMITH, R. W. (1986) *Brasil 1850-1984. Desenvolvimento financeiro sob um século de inflação*. São Paulo, Harper & Row.
- Gonçalves, R. (1981) “Índices de comércio exterior do Brasil”. *Revista Brasileira de Estatística*, ano XLII, nº 168, out.-dez., p. 331-362.
- _____. (1996) “Globalização financeira, liberalização cambial e vulnerabilidade externa da economia brasileira”. In: BAUMANN, R. (org.). *O Brasil e a economia global*. Rio de Janeiro, Campus, 1996, p. 133-166.
- _____. (1997), “Desestabilização macroeconômica e incertezas críticas: o governo FHC e suas bombas de efeito retardado”. In: MERCADANTE, A. (org.). *O Brasil pós-real*. Campinas, Unicamp, 1997, p. 169-196.
- _____. (1999) *Globalização e desnacionalização*. São Paulo, Paz e Terra.
- GONÇALVES, R. e BARROS, A. (1982) “Tendências dos termos de troca: a tese de Prebisch e a economia brasileira – 1850/1979”. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 12, nº 1, abril, p. 109-132.
- GONÇALVES, R. e POMAR, V. (2000) *O Brasil endividado*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo.
- HOLANDA FILHO, Sérgio B. “O regime automotivo brasileiro e as consultas na OMC”. *Revista de Economia Contemporânea*, no prelo.
- IBGE. (1990) *Estatísticas históricas do Brasil*. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2ª edição.
- JAKOBSEN, K. *et alii*. (2000) *Mapa do trabalho informal*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo.
- JURUÁ, C. (2000) “Finanças públicas na República Velha”. *Tributação em Revista*, Unafisco Sindical, ano 8, nº 32, p. 6-11.
- LACERDA, A. C. *et alii*. (2000) *Economia brasileira*. São Paulo, Saraiva.
- LAGO, L. A. C. (1990) “A retomada do crescimento e as distorções do ‘milagre’: 1967-1973”. In: ABREU, M. *et alii*. *A ordem do progresso. Cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro, Campus, 1990, p. 233-294.
- LEWIS, W. A. (1978) *Growth and Fluctuations, 1870-1913*. London, George Allen & Unwin.
- MALAN, P. S. *et alii*. (1980) *Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939/52)*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES.
- MARQUES, R. M. (2000), “Acertando o passo ou de como transformar o resultado positivo da Previdência Social em déficit”. *Jornal dos Economistas*, Rio de Janeiro, nº 130, fevereiro, p. 7.
- MATTOSO, J. (2000) *O Brasil desempregado*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo.
- MERCADANTE, A. (org.). (1997) *O Brasil pós-real*. Campinas, Unicamp.
- MINELLA, A. C. (1988) *Banqueiros. Organização e poder político no Brasil*. Rio de Janeiro, Espaço e Tempo/ANPOCS.
- MUSGRAVE, R. e MUSGRAVE, P. (1980) *Finanças públicas. Teoria e prática*. Rio de Janeiro, Campus.
- NEUHAUS, P. (1975) *História monetária do Brasil, 1900-45*. Rio de Janeiro, IBMEC.
- OLIVEIRA, R. “União volta a centralizar receita e retoma nível pré-Constituição”. *Valor*, São Paulo, 2 mai. 2000, p. A3.

- PELÁEZ, C. M. e SUZIGAN, W. (1976), *História monetária do Brasil. Análise da política, comportamento e instituições monetárias*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES.
- PEREIRA, Fábio. *O Plano Real e o crescimento da dívida no Brasil*. São Paulo, FGV/ EAESP, 2000. Dissertação de mestrado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.
- PLEBISCITO DA DÍVIDA EXTERNA. (2001) *O povo diz NÃO à dívida e SIM à vida*. São Paulo, Edições Loyola.
- ROSSI, J. (1987) “A dívida pública no Brasil e a aritmética da instabilidade”. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 17, nº 2, agosto, p. 369-380.
- SINGER, P. (2000) *Para entender o mundo financeiro*. São Paulo, Contexto.
- VARSANO, R. (1996) “De ônus a bônus: política governamental e reformas fiscais na transformação do Estado brasileiro”. In: *A economia brasileira em perspectiva 1996*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, capítulo 11.
- VASCONCELLOS, M., GREMAUD, A. e TONETO JR., R. (1996) *Economia brasileira contemporânea*. São Paulo, Atlas.
- VILLELA, A. e SUZIGAN, W. (1973) *Política do governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES.
- ZAGUIRRE, M. “BC aceitará ‘moeda podre’ na privatização de bancos”. *Valor*, São Paulo, 10 out. 2001, p. C3.

Anexos – quadros e tabelas

Tabela 1

FHC e o descontrole da dívida pública interna, dados e previsões: 1994-2002

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Valores em R\$ bilhões									
Dívida líquida total (DLT)	153,2	208,5	269,2	308,4	385,9	516,6	563,2	700,0	900,0
Dívida líquida do governo federal e Banco Central (DLTFBC)	65,8	90,4	128,4	167,7	231,3	316,2	353,0	440,0	550,0
Dívida interna	108,8	170,3	237,6	269,8	328,7	407,8	451,8	560	700,0
Dívida externa	44,4	38,1	31,6	38,6	57,2	108,8	111,3	140	200,0
Dívida per capita, valores em R\$									
Dívida líquida total (DLT)	1.000	1.343	1.709	1.932	2.385	3.152	3.391	4.200	5.300
Dívida líquida do governo federal e Banco Central (DLTFBC)	430	582	815	1.051	1.430	1.929	2.125	2.600	3.200
Memorando									
Dívida liq. total/PIB (%)	29,2	30,5	33,3	34,3	41,7	49,4	49,3	56,5	66,7
PIB (R\$ bilhões)	524,2	683,4	809,3	898,5	924,7	1.045,9	1.142,5	1.240,0	1.350,0
População (milhões)	153,1	155,3	157,5	159,6	161,8	163,9	166,1	168,4	170,7
PIB per capita (R\$)	3.424	4.400	5.138	5.630	5.715	6.381	6.878	7.400	7.900

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do Banco Central do Brasil, *Relatórios Anuais* (1997, p. 74; 1998, p. 82; 2000, p. 16 e 106-107).

Notas: PIB anual a preços do último mês do ano, ajustado pelo deflator IGP-DI, tendo como base a série publicada pelo IBGE.

Estimativas do PIB em 2001 e 2002 supondo taxa anual de inflação de 7%, e crescimento real de 1,3% e 1,9%, respectivamente. Taxa anual de crescimento populacional: 1,38%.

Tabela 2

Ver página 11.

Tabela 3

Grandes países e economias, indicadores

País	Estados Unidos	Japão	Alemanha	França	China	Índia	Rússia	Brasil
População (milhões) 1998	270	126	82	59	1.239	990	147	166
Território (mil km ²)	9.364	378	357	552	9.587	3.288	17.075	8.547
PNB (PPP US\$ bilhões) 1998	7.904	2.982	1.807	1.248	3.779	2.018	907	1.070
PNB per capita (PPP US\$ mil) 1998	29,2	23,6	22,0	21,2	3,1	2,1	6,2	6,5
Taxa anual de crescimento de longo prazo do PNB per capita (1965-1999)	1,6	3,5	1,9 ^a	2,1	6,8	2,7	...	2,2
Taxa anual de crescimento do PIB (1995-1999)	3,8	1,2	1,5	2,2	8,8	6,4	-1,6	2,2
Taxa anual de crescimento do PIB per capita (1995-1999)	2,9	0,6	1,3	1,8	7,8	4,7	-1,9	0,7

Fonte: Banco Mundial (2000) e FMI (2000), maio.

Nota: (a) 1982-2000.

Tabela 4

Economia brasileira, indicadores: 1991-2000
(variação e coeficiente em porcentagem)

Indicador/Ano	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
PIB real, variação	1,03	-0,54	4,92	5,85	4,22	2,66	3,27	0,22	0,79	4,46
Indústria	0,3	-4,2	7,0	6,7	1,9	3,3	4,7	-1,4	-1,6	4,8
Ind. de transformação	-2,4	-4,1	8,1	7,8	1,7	1,1	3,6	-3,3	-1,6	5,9
Agropecuária	1,4	4,9	-0,1	5,5	4,1	3,1	-0,8	1,9	7,4	2,9
Serviços	0,3	0,3	1,8	1,8	1,3	2,3	2,6	1,1	1,9	3,6
PIB per capita, variação	-0,6	-2,1	3,4	4,3	2,8	1,3	1,9	-1,1	-0,5	3,1
Taxa de investimento (preços 1980)	15,2	14,0	14,4	15,3	16,7	16,5	18,1	17,7	16,2	15,7
Taxa de desemprego	4,8	5,7	5,3	5,1	4,6	5,4	5,7	7,6	7,6	7,1
Inflação (IGP-DI)	414,8	991,4	2.103,4	2.406,9	67,5	11,1	7,9	3,9	20,0	9,8
Total de salários reais (índice FIESP)	nd	nd	92,5	98,4	105,5	101,6	102,9	102,0	94,8	98,3
Necessidade de financiamento do setor público (% do PIB)	nd	nd	nd	nd	7,18	5,87	5,03	8,03	9,50	4,57
Dívida líquida do setor público (R\$ milhões)	nd	nd	nd	nd	208	269	308	386	517	563
Saldo de transações correntes com o exterior (US\$ bilhões)	-1,4	6,1	-0,6	-1,7	-18,0	-24,3	-33,1	-33,6	-25,1	-24,6
Saldo de transações correntes/PIB	-1,2	0,9	-0,8	-0,9	-2,8	-3,2	-4,4	-5,0	-4,5	-4,4
Dívida externa total (US\$ bilhões)	124	136	146	148	159	180	200	241	241	231

Fonte: IBGE, FGV e IPEA.

Nota: nd = não disponível.

Tabela 5
Distribuição funcional da renda, 1994-1999 (percentual do PIB)

Discriminação	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Excedente operacional bruto	38,4	40,3	41,0	42,8	42,3	41,4
Remuneração dos empregados	40,1	38,3	38,5	37,5	38,2	37,5
Salários	(32,0)	(29,6)	(28,8)	(27,8)	(27,5)	(26,5)
Rendimento de autônomos	5,7	5,9	5,7	5,6	5,5	5,1
Impostos líquidos de subsídios	15,8	15,6	14,8	14,2	13,9	16,0

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais.

Tabela 6
Renda do trabalho e do capital, 1994-2000

Discriminação	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Média 1995-2000
Trabalhador								
Rendimento médio do pessoal ocupado (índice IBGE julho 1994 = 100)	100,4	106,7	118,0	126,7	129,3	128,7	121,6	3,4*
Massa de salários reais (índice FIESP junho 1994 = 100)	92,5	98,4	105,5	101,6	102,9	102,0	94,8	0,5*
Total de horas pagas (índice FIESP junho 1994 = 100)	100,5	100,2	90,7	86,3	80,0	75,3	76,5	-4,4*
Capitalista, lucro								
Rentabilidade do patrimônio das 500 maiores empresas (%)	10,7	6,1	5,0	4,8	4,2	-2,7	7,3	4,1
Rentista, juro								
Rentabilidade real anual dos títulos públicos (%)	24,2	33,4	16,5	16,1	26,6	4,7	7,0	17,4
Rentabilidade anual do patrimônio dos maiores bancos privados nacionais	13,7	12,2	14,6	13,8	18,7	20,8	13,8	15,7

Fontes: Elaboração dos autores com base em *Conjuntura Econômica*, agosto de 2001, p. VIII; *Exame, Melhores e Maiores*, 2001, p. 22; Freitas (2000), p. 271; e ANDIMA, *Retrospectiva*, diversos anos.

Notas: A rentabilidade anual do patrimônio dos maiores bancos privados nacionais refere-se à média dos nove maiores bancos.

(*) Média aritmética das taxas anuais de crescimento.

Tabela 7
Transações correntes, 1991-2000
(variação e coeficiente em percentagem)

Indicador/Ano	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Saldo de transações correntes com o exterior (US\$ bilhões)	-1,4	6,1	-0,6	-1,7	-18,0	-24,3	-33,1	-33,6	-25,1	-24,6
Saldo de transações correntes/PIB	-1,2	0,9	-0,8	-0,9	-2,8	-3,2	-4,4	-5,0	-4,5	-4,4

Tabela 8
Passivo externo do Brasil, 1993-2000
(US\$ bilhões, final do ano)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Passivo externo bruto	218	239	256	307	360	396	383	405
Dívida externa total	146	148	159	180	200	241	241	231
Investimento externo direto	62	66	73	86	106	136	117	147
Investimento de portfólio	10	25	24	41	53	19	25	27
Ativo externo	40	54	61	72	62	60	53	50
Reservas internacionais	32	39	52	60	52	44	36	33
Haveres externos dos bancos	8	15	9	12	10	16	17	17
Passivo externo líquido	178	185	195	235	298	336	330	355

Fonte: SOBEET, *Carta* nº 17, 2001, p. 2.

Tabela 9
Finanças do governo central, 1995-2000 (em percentual do PIB)

Ano	Gastos	Superávit (+) ou déficit (-)	Necessidade de financiamento nominal	Dívida mobiliária interna em poder do público	Dívida interna líquida	Dívida externa líquida	Dívida líquida total
1995	14,0	0,6	7,2	15,2	9,8	3,5	13,2
1996	13,6	-1,1	5,9	21,4	14,3	1,6	15,9
1997	13,9	-0,6	6,1	28,7	16,7	1,9	18,7
1998	16,2	-1,0	7,9	34,6	20,8	4,2	25,0
1999	17,0	-0,5	10,5	40,6	23,1	6,0	30,2
2000	22,7	-1,1	4,5	45,4	23,4	7,5	30,9
Média	16,2	-0,6	7,0	31,0	17,9	4,5	22,3

Fontes e notas: Elaboração dos autores.

• Os dados sobre gasto e déficit são de *Conjuntura Econômica*, agosto de 2001, p. X, e referem-se à execução financeira do Tesouro Nacional.

• A dívida mobiliária interna em poder do público no ano t foi dividida pelo PIB do ano t, calculado como a média geométrica do PIB no ano t (ano base) e do PIB no ano t1. A fonte é *Conjuntura Econômica*, agosto de 2001.

• Os dados de necessidades de financiamento e de dívida interna líquida do governo central incluem o governo federal e o Banco Central do Brasil. A fonte é Bacen (*Relatório Anual*, diversos anos). Os dados não são perfeitamente comparáveis.

Tabela 10
Necessidade de financiamento do setor público, indicadores: 1995-2000 (percentual do PIB)

Ano	Nominal	Operacional	Primário	Juros reais
1995	7,2	4,9	-0,4	5,2
1996	5,9	3,8	0,1	3,7
1997	5,0	4,3	0,9	3,4
1998	8,0	7,5	-0,01	7,5
1999	9,5	3,3	-3,1	6,3
2000	4,5	1,1	-3,5	4,7
Média				
1983-1994	-	2,4	-2,2	4,6
1995-2000	8,0	4,2	-1,0	5,2

Fonte e notas: *Conjuntura Econômica*, agosto de 2001, p. XI.

(+) superávit — (-) déficit

Tabela 11
Necessidade de financiamento do setor público por esferas de governo, 1995-2000 (percentual do PIB)

Discriminação	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Nominal	7,2	5,9	6,1	7,9	10,5	4,5
Governo federal e Bacen	2,3	2,6	2,6	5,4	7,4	3,1
Governos estaduais	3,6	2,7	3,0	1,8	2,7	1,8
Governos municipais	-	-	-	0,2	0,5	0,3
Empresas estatais	1,3	0,6	0,4	0,5	-0,1	-0,7
Primário	-0,4	0,1	1,0	0,0	-3,3	-3,5
Governo federal e Bacen	-0,6	-0,4	0,3	-0,6	-2,4	-1,9
Governos estaduais	0,2	0,6	0,7	0,4	-0,2	-0,4
Governos municipais	-	-	-	-0,2	-0,1	-0,1
Empresas estatais	0,1	-0,1	-0,1	0,3	-0,7	-1,1
Juros nominais	7,5	5,8	5,1	7,9	13,8	8,0
Governo federal e Bacen	2,9	2,9	2,3	6,0	9,8	5,0
Governos estaduais	3,4	2,2	2,3	1,4	2,9	2,2
Governos municipais	-	-	-	0,4	0,5	0,4
Empresas estatais	1,3	0,7	0,5	0,2	0,6	0,3

Fonte: BACEN, *Relatório Anual*, 1998 e 2000.

Notas: Os dados dos governos estaduais e municipais estão agregados em 1995-97.

(+) superávit — (-) déficit

Tabela 12
Juro, investimento e crescimento, 1983-2000 (em percentagem)

Ano	Pagamento de juros dívida pública/ PIB	Investimento/ PIB	Taxa de crescimento do PIB	Juro/ Investimento	Juro/ Crescimento
1983	4,7	19,9	-2,9	23,6	-
1984	6,9	18,9	5,4	36,5	127,8
1985	7,0	18,0	7,9	38,9	88,6
1986	5,2	20,0	4,5	26,0	93,3
1987	4,5	23,2	3,6	19,4	125,0
1988	5,7	24,3	-0,1	23,5	-
1989	5,9	26,9	3,2	21,9	184,4
1990	3,3	20,2	-5,1	16,3	-
1991	1,5	18,1	1,3	8,3	115,4
1992	4,4	18,4	-0,3	23,9	-
1993	2,4	19,3	4,4	12,4	54,5
1994	3,9	20,8	5,9	18,8	66,1
1995	5,2	20,5	4,2	25,4	123,8
1996	3,7	19,3	2,7	19,2	137,0
1997	3,4	19,9	3,3	17,1	103,0
1998	7,5	19,6	0,2	38,3	-
1999	6,3	18,9	0,8	33,3	787,5
2000	4,7	18,8	4,5	25,0	104,4
Memorando					
Média:					
1983-1989	5,7	21,6	3,1	31,6	123,8*
1990-1994	3,1	19,4	1,2	15,9	78,7*
1995-2000	6,2	19,5	2,6	26,4	251,1*
1983-2000	4,5	20,3	2,4	23,8	162,4*

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do IPEA e BACEN.

Notas: Todos os dados são em valores reais, exceto a taxa de investimento, que é em valores correntes.

(*) Média somente dos valores positivos.

Tabela 13
Carga tributária bruta, por esfera de governo, 1995-1999
(em percentual do PIB)

Esferas do governo	1995	1996	1997	1998	1999
Total	28,44	28,63	28,58	29,33	31,67
Federal	18,49	18,89	19,21	19,90	21,84
Unidades administrativas	13,01	12,17	13,57	12,95	14,74
Previdência	5,48	6,72	5,64	6,95	7,10
Estadual	8,53	8,32	7,90	7,89	8,33
Unidades administrativas	8,13	7,95	7,58	7,53	7,97
Previdência	0,40	0,37	0,32	0,36	0,36
Municipal	1,43	1,42	1,47	1,54	1,51
Unidades administrativas	1,38	1,38	1,42	1,47	1,44
Previdência	0,05	0,04	0,05	0,07	0,07

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais.
 Carga tributária bruta = impostos + taxas + contribuições.

Tabela 14
Receita disponível após as transferências entre as
esferas de governo, 1995-99 (em percentual do PIB)

Esferas de governo	1995	1996	1997	1998	1999
Total	28,44	28,63	28,58	29,33	31,67
Federal	14,62	14,99	15,12	15,16	16,91
Unidades administrativas	9,28	9,31	9,49	8,22	9,82
Previdência	5,34	5,68	5,64	6,95	7,10
Estadual	8,66	8,43	8,21	8,33	8,75
Unidades administrativas	8,16	7,86	7,84	7,92	8,39
Previdência	0,49	0,57	0,36	0,40	0,36
Municipal	5,17	5,21	5,25	5,83	6,01
Unidades administrativas	5,10	5,16	5,20	5,77	5,94
Previdência	0,07	0,05	0,05	0,07	0,07

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais.
 Receita disponível = receita tributária própria + transferências recebidas - transferências concedidas.

Tabela 15
Carga tributária líquida, 1995-1999 (percentual do PIB)

Esferas de governo	1995	1996	1997	1998	1999
Total	14,86	15,30	15,28	14,34	16,51
Federal	7,54	8,16	8,45	8,04	9,78
Unidades administrativas	9,82	9,65	10,10	9,33	11,13
Previdência	(-2,28)	(-1,49)	(-1,64)	(-1,29)	(-1,35)
Estadual	6,35	6,14	5,81	5,26	5,71
Unidades administrativas	6,43	6,24	5,80	5,26	5,72
Previdência	(-0,08)	(-0,09)	0,01	(-0,00)	(-0,00)
Municipal	0,97	0,99	1,02	1,04	1,01
Unidades administrativas	0,95	0,98	1,01	1,03	1,00
Previdência	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais.
 Carga tributária líquida = impostos + taxas + contribuições - subsídios - benefícios - transferências.

Tabela 16
Dívida líquida do setor público, 1995-2000 (percentual do PIB)

Discriminação	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Dívida fiscal líquida	–	30,5	31,4	34,2	41,1	43,5	46,0
Ajuste patrimonial	–	–	1,9	0,1	0,6	3,9	3,3
Dívida líquida total	29,2	30,5	33,3	34,3	41,7	49,4	49,3
Governo federal e Bacen	12,6	13,2	15,9	18,7	25,0	30,2	30,9
Governos estaduais	9,7	10,6	11,5	12,9	12,2	14,1	14,1
Governos municipais	–	–	–	–	1,9	2,2	2,1
Empresas estatais	6,9	6,7	5,9	2,8	2,6	2,8	2,2
Dívida interna	20,8	24,9	29,4	30,0	35,5	39,0	39,5
Governo federal e Bacen	6,4	9,8	14,3	16,7	20,8	22,3	23,4
Governos estaduais	9,4	10,3	11,2	12,4	11,6	13,3	13,3
Governos municipais	–	–	–	–	1,8	2,1	2,0
Empresas estatais	5,0	4,9	3,9	0,9	1,2	2,1	0,9
Dívida externa	8,5	5,6	3,9	4,3	6,2	10,4	9,7
Governo federal e Bacen	6,2	3,5	1,6	1,9	4,2	8,0	7,5
Governos estaduais	0,3	0,3	0,4	0,5	0,6	0,8	0,8
Governos municipais	–	–	–	–	0,1	0,1	0,1
Empresas estatais	1,9	1,8	2,0	1,9	1,3	1,5	1,3

Fonte: BACEN, *Relatório Anual*, 1998 e 2000.

Nota: Em 1994-1996 os dados estão agregados para governos estaduais e municipais.

Tabela 17
Dívida mobiliária interna em poder do público,
por indexador, 1997-2001 (distribuição percentual)

Ano	Variável	Prefixado	Câmbio
1997	34,8	40,9	15,4
1998	69,1	3,5	21,0
1999	61,1	9,2	24,2
2000	52,4	15,3	21,7
2001, junho	26,4	10,9	26,4

Fonte e notas: *Conjuntura Econômica*, agosto de 2001, p. XI.

Tabela 18
Estrutura da dívida pública

Governo federal	Governos estaduais	Governos municipais	Empresas estatais
A1. Títulos públicos federais	A2. Dívida mobiliária líquida	A3. Dívida mobiliária líquida	A4. Carteira de títulos públicos
B1. Dívida bancária líquida	B2. Dívida bancária líquida	B3. Dívida bancária líquida	B4. Dívida bancária líquida
C1. Depósitos à vista	C2. Depósitos à vista	C3. Depósitos à vista	C4. Depósitos à vista
D1. Assunção de passivo externo de estados, municípios e empresas estatais (Aviso MF-30)	D2. Dívida externa assumida pela União (Aviso MF-30)	D3. Dívida externa assumida pela União (Aviso MF-30)	D4. Dívida externa assumida pela União (Aviso MF-30)
E1. Renegociação com estados, municípios e empresas estatais (Lei nº 8.727/93, Lei nº 9496/97, PROES, MP 2.043)	E2. Dívida renegociada com a União	E3. Dívida renegociada com a União	E4. Dívida renegociada com a União
F1. Outras contas: arrecadação a recolher	F2. Outras contas: arrecadação a recolher	F3. Outras contas: arrecadação a recolher	F4. Outras contas: dívida com fornecedores, debêntures, etc
G1. Moedas de privatização			
H1. Recursos do FAT			
I1. Previdência Social			
J1. Banco Central			
Base monetária			
Outros depósitos (depósitos compulsórios)			
Crédito junto às instituições financeiras (PROER etc.)			
Carteira de fundos			
Demais contas			
K1. Dívida externa líquida	K2. Dívida externa líquida	K3. Dívida externa líquida	K4. Dívida externa líquida
L1. Ajuste patrimonial (privatização e incorporação de passivos contingentes "esqueletos")	L2. Ajuste patrimonial (privatização e incorporação de passivos contingentes "esqueletos")	L3. Ajuste patrimonial (privatização e incorporação de passivos contingentes "esqueletos")	
M1. Dívida interna líquida = A1+B1+ J1	M2. Dívida interna líquida = A2+B2+ F2	M3. Dívida interna líquida = A3+B3+ +F3	M4. Dívida interna líquida = A4+B4+ +F4
N1. Dívida líquida total = M1+K1	N2. Dívida líquida total = M2+K2	N3. Dívida líquida total = M3+K3	N4. Dívida líquida total = M4+K4
O1. Dívida fiscal líquida = N1-L1	O2. Dívida fiscal líquida = N2-L2	O3. Dívida fiscal líquida = N2-L2	
P. Dívida líquida total do setor público = N1+N2+N3+N4			
Q. Dívida fiscal líquida do setor público = O1+O2+O3			

Nota: Elaboração dos autores.

Tabela 19
Estrutura da dívida líquida do setor público, 1998-2000

	1998	1999	2000	
	% PIB	% PIB	% PIB	Valor (R\$)
Dívida fiscal líquida sem privatização	41,1	45,5	45,6	525.360
Ajuste privatização (base: dez/95)	-3,3	-3,8	-5,3	-59.862
Dívida fiscal líquida com privatização	37,8	41,7	40,3	465.498
Ajuste patrimonial – outros (base: dez/95)	4,0	7,7	8,7	97.664
Dívida líquida total	41,7	49,4	49,0	563.163
Governo federal e Banco Central	25,0	30,2	30,7	352.967
Governos estaduais	12,2	14,1	13,9	161.184
Governos municipais	1,9	2,2	2,1	24.139
Empresas estatais	2,6	2,8	2,3	24.873
Dívida interna líquida	35,5	39,0	38,9	451.841
Governo federal e Banco Central	20,8	22,3	23,2	267.579
Títulos públicos federais	34,9	39,6	43,5	489.210
Dívida bancária líquida	-2,1	-3,0	-3,0	-36.937
Arrecadação a recolher	-0,2	-0,2	-0,2	-299
Aviso MF-30	-0,7	-0,8	-0,7	-7.849
Moedas de privatização	3,0	3,2	2,5	28.077
Recursos do FAT	-3,0	-3,2	-3,6	-41.022
Base monetária	4,2	4,6	3,6	47.679
Outros depósitos no Banco Central	2,1	1,5	1,3	14.965
Créditos do Banco Central às inst. financeiras	-5,2	-3,9	-3,3	-37.341
Renegociação (Lei nº 8.727/93)	-0,4	-0,5	-0,4	-4.755
Carteira de fundos 1/	-1,5	-1,5	-1,7	-16.371
Demais contas do Banco Central	-0,8	-0,9	-1,0	-12.091
Previdência Social	-0,1	-0,1	-0,1	-870
Renegociação estados e municípios (Lei nº 9.496/97, PROES e MP 2.043)	-9,4	-12,6	-13,6	-154.830
Governos estaduais	11,6	13,3	13,1	151.557
Dívida mobiliária líquida 2/	1,3	0,2	0,1	1.720
Dívida bancária 5/	0,9	0,8	-1,5	-14.308
Arrecadação a recolher	0,0	0,0	0,0	-228
Depósitos à vista	-0,2	-0,1	-0,1	-1.197
Aviso MF-30	0,3	0,3	0,3	3.148
Renegociação (Lei nº 9.496/97 e PROES)	9,4	12,2	12,0	136.731
Renegociação (Lei nº 8.727/93)			2,3	25.692
Governos municipais	1,8	2,1	1,7	22.706
Dívida mobiliária líquida 2/	1,1	1,0	0,0	481
Dívida bancária	0,8	0,8	0,2	2.228
Arrecadação a recolher	0,0	0,0	0,0	-49
Depósitos à vista	-0,2	-0,2	-0,1	-1.479
Aviso MF-30	0,1	0,1	0,1	828
Renegociação com a União (MP 2.043)	-	0,4	1,6	18.100
Renegociação (Lei nº 8.727/93)	-	-	0,2	2.598
Empresas estatais	1,2	1,3	0,9	10.004
Federais	-0,3	-0,5	-1,0	-12.520
Dívida bancária	1,0	0,9	1,0	12.036
Depósitos à vista	-0,1	0,0	0,0	-288
Dívida c/ empreiteiros e fornecedores	0,0	0,0	0,0	262
Debêntures	0,0	0,0	0,0	556
Carteira tit. púb. emp. estatais	-1,3	-1,5	-2,0	-23.817
Renegociação (Lei nº 8.727/93)			-0,1	-1.268
Estaduais	1,4	1,6	1,7	19.975
Dívida bancária 5/	1,2	1,2	0,4	4.853
Depósitos à vista	0,0	0,0	0,0	-215
Carteira tit. púb. emp. estatais	0,0	-0,1	-0,1	-374
Aviso MF-30	0,3	0,4	0,4	3.862
Renegociação (Lei nº 8.727/93)			1,0	11.849
Municipais	0,1	0,2	0,2	2.549
Dívida bancária	0,1	0,2	0,0	122
Depósitos à vista	0,0	0,0	0,0	-35
Aviso MF-30	0,0	0,0	0,0	11
Renegociação (Lei nº 8.727/93)			0,2	2.450
Dívida externa líquida	6,2	10,4	9,9	111.322
Governo federal e Banco Central 3/	4,2	8,0	7,6	85.395
Governos estaduais	0,6	0,8	0,8	9.626
Governos municipais	0,1	0,1	0,1	1.433
Empresas estatais	1,3	1,5	1,3	14.869
Federais	0,8	0,9	0,7	8.299
Estaduais	0,5	0,7	0,6	6.564
Municipais	0,0	0,0	0,0	6
PIB4/	942.682	1.045.942	100,0	1.142.473

Fonte: Banco Central.

Notas: Dados no final do ano.

1/ Inclui fundos constitucionais (a partir de junho de 1997).

2/ Dívida mobiliária emitida menos títulos em tesouraria.

3/ Líquida de reservas internacionais.

4/ PIB dos últimos 12 meses a preços do mês assinalado. Deflator IGP-C centrado (média geométrica das variações do IGP-DI no mês e no mês seguinte).

5/ Inclui debêntures desde julho de 1999.

(*) Dados preliminares.

Tabela 20
Detentores dos títulos federais em poder do público, dezembro de 1999

Detentor	Valor (R\$ bilhões) (a)	Participação percentual
1. Carteira própria	146,9	37,7
2. Títulos vinculados (b)	40,0	10,3
3. Clientes, total	198,3	50,9
Pessoa física	1,8	0,5
Pessoa jurídica não financeira	35,2	9,0
Pessoa jurídica financeira (c)	6,2	1,6
FIF (d)	145,5	37,3
Outros fundos	9,6	2,5
4. Mercado, total (1+2+3)	385,2	98,8
5. Extramercado	4,6	1,2
Total (4+5)	389,8	100,0

Fonte: ANDIMA. *Retrospectiva 1999*, p. 102.

Notas: (a) Valores apurados com base na posição de carteira avaliada pelo preço de lastro das operações compromissadas.

(b) Títulos vinculados a depósito compulsório, aumento de capital, recursos externos, empréstimos de liquidez, caução e depósitos judiciais.

(c) Pessoa jurídica financeira abrange instituições sem conta individualizada no Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic).

(d) Os dados referem-se às contas Cliente Especial – FIF.

Tabela 21
Estoque de títulos públicos e privados, 1994-2000
(valores em R\$ bilhões, coeficientes em percentagem)

Ano (final)	Dívida pública mobiliária (A)	Ativos privados (B)	Total (C)	Participação dos títulos públicos (A/C)	Participação dos títulos privados (B/C)	PIB (D)	Títulos públicos / PIB (A/D)	Títulos privados / PIB (B/D)
1994	61,8	76,4	138,2	44,7	55,3	475	13,1	16,1
1995	108,5	104,7	212,3	50,9	49,1	709	15,2	14,8
1996	176,2	107,4	283,6	62,1	37,9	824	21,4	13,0
1997	255,5	122,6	378,1	67,6	32,4	892	28,7	13,7
1997	323,9	129,5	453,4	71,4	28,6	937	34,6	13,8
1999	414,9	127,1	542,0	76,5	23,5	1023	40,6	12,4
2000	516,1	129,9	646,0	79,9	20,1	1136	45,4	11,4

Fonte: Elaboração dos autores com dados da ANDIMA (2001), p. 35 e 39.

Nota: A dívida mobiliária interna em poder do público no ano t foi dividida pelo PIB do ano t, calculado como a média geométrica do PIB no ano t e do PIB no ano t+1. A fonte é *Conjuntura Econômica*, agosto de 2001.

Tabela 22
Composição da carteira de títulos do setor bancário,
dezembro de 2000
(em percentagem)

Item	Bancos públicos	Bancos privados nacionais	Bancos estrangeiros	Total do setor bancário
Títulos de renda fixa	47,0	33,0	50,1	43,2
Títulos públicos (Tesouro e Banco Central)	46,7	21,5	46,8	38,2
Títulos privados	0,3	11,5	3,3	5,0
Títulos de renda variável	1,5	1,2	2,1	1,6
Títulos vinculados a operações	42,6	50,4	28,6	41,0
Títulos vinculados ao Banco Central	8,6	1,1	4,5	4,8

Fonte: ANDIMA (2001), p. 67.

Tabela 23

Dívida pública e receita dos bancos, 1994-2000

(receita com títulos e valores mobiliários como percentual da receita total dos bancos)

Ano	Bancos públicos	Bancos privados nacionais	Bancos estrangeiros
1994	7,3	10,1	4,2
1995	5,6	10,4	9,6
1996	6,1	13,1	17,7
1997	6,1	21,8	33,1
1998	19,7	27,5	41,4
1999	19,9	31,2	51,9
2000	24,4	28,8	48,9

Fonte: ANDIMA (2001), p. 71-72.

Tabela 24

Desnacionalização do setor bancário brasileiro

Ano	Participação percentual de bancos com controle estrangeiro		
	Ativos	Depósitos	Créditos
1993	8,4	4,8	6,6
1994	7,2	4,6	5,2
1995	8,4	5,4	5,7
1996	9,8	4,4	8,6
1997	12,8	7,5	11,7
1998	18,4	15,1	14,9
1999	23,2	16,8	19,8
2000	23,9	18,3	20,3

Fonte: ANDIMA (2001), p. 33.

Tabela 25

Panorama das finanças públicas no Brasil, 1850-2000 (governo central, coeficiente médio, percentual do PIB)

Período	Gastos	Déficit (-) ou superávit (+)	Dívida interna
1851-1864	8,1	-0,3	11,6
1865-1889	10,4	-2,4	25,0
1890-1913	9,5	-1,1	13,4
1914-1929	8,5	-2,0	11,7
1930-1945	8,8	-1,7	9,4
1946-1955	7,5	-0,4	3,5
1956-1963	8,8	-2,0	0,6
1964-1979	10,4	-0,2	5,2
1980-1984	9,5	-0,7	5,6
1985-1989	13,9	-2,6	9,0
1990-1994	12,4	0,5	6,2
1995-2000	16,2	-7,0	31,0
Memorando			
1851-1889	9,6	-1,6	20,2
1890-1913	9,5	-1,1	13,4
1914-1945	8,8	-1,7	10,5
1946-1963	8,0	-1,1	2,2
1964-1979	10,4	-0,2	5,2
1980-1994	11,9	-1,0	6,9
1995-2000	16,2	-7,0	31,0

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados de Goldsmith (1986), Abreu *et alii* (1990), IBGE (1990), Giambiagi e Além (1999) e BACEN (*Relatórios Anuais*, 1998 e 2000).

Notas: Os dados não são perfeitamente comparáveis.

1850-79: valores correntes.

1980-94: superávit e déficit referem-se ao conceito "operacional".

1980-84: o déficit médio é uma estimativa baseada em dados de Giambiagi e Além (1999, p. 100) para os déficits operacionais do setor público e a participação do governo central na dívida líquida do setor público no período 1981-1984.

1995-2000: déficit refere-se à necessidade de financiamento da União e do Banco Central no conceito "nominal".

1980-2000: dívida interna refere-se à dívida mobiliária interna em poder do público.

Tabela 26

Unidades do Sistema Monetário Brasileiro

Unidade monetária	Vigência	Símbolo	Normativo	Correspondência
Real (plural: Réis)	Período Colonial até 7.10.1833	R	Alvará S/N, de 1.9.1808	R 1\$200 = 1/8 de ouro de 22 K
Mil Réis	8.10.1833 a 31.10.1942	Rs	Lei nº 59, de 8.10.1833	Rs 2\$500 = 1/8 de ouro de 22 K.
Cruzeiro	1.11.1942 a 30.11.1964	Cr\$	DL nº 4.791, de 5.10.1942	Cr\$ 1,00 = Rs 1\$000 (um cruzeiro corresponde a mil-réis)
Cruzeiro (eliminados os centavos)	1.12.1964 a 12.2.1967	Cr\$	Lei nº 4.511, de 1.12.1964	Cr\$ 1 = Cr\$ 1,00
Cruzeiro Novo (voltaram os centavos)	13.2.1967 a 14.5.1970	NCr\$	DL nº 1, de 13.11.1965, Decreto nº 60.190, de 8.2.1967, e Res. CMN nº 47, de 8.2.1967.	NCr\$ 1,00 = Cr\$ 1.000
Cruzeiro	15.5.1970 a 14.8.1984	Cr\$	Res. CMN nº 144, de 31.3.1970	Cr\$ 1,00 = NCr\$ 1,00
Cruzeiro (eliminados os centavos)	15.8.1984 a 27.2.1986	Cr\$	Lei nº 7.214, de 15.8.1984	Cr\$ 1 = Cr\$ 1,00
Cruzado (voltaram os centavos)	28.2.1986 a 15.1.1989	Cz\$	DL nº 2.283, de 27.2.1986, DL nº 2.284, de 10.3.1986, e Res. CMN nº 1.100, de 28.2.1986.	Cz\$ 1,00 = Cr\$ 1.000
Cruzado Novo	16.1.1989 a 15.3.1990	NCz\$	Res. CMN nº 1.565, de 16.1.1989 e Lei nº 7.730, de 31.1.1989.	NCz\$ 1,00 = Cz\$ 1.000,00
Cruzeiro	16.3.1990 a 31.7.1993	Cr\$	Res. CMN nº 1.689, de 18.3.1990, e Lei nº 8.024, de 12.4.1990.	Cr\$ 1,00 = NCz\$ 1,00
Cruzeiro Real	1.8.1993 a 30.6.1994	CR\$	Res. CMN nº 2.010, de 2.7.1993, e Lei nº 8.697, de 27.8.1993.	CR\$ 1,00 = Cr\$ 1.000,00
Real	A partir de 1.7.1994	R\$	Res. CMN nº 2.082, de 30.6.1994 e Lei nº 9.069, de 29.6.1995.	R\$ 1,00 = CR\$ 2.750,00

Fonte: Banco Central do Brasil. Manual de Finanças Públicas. Brasília, Bacen, 2001, Anexo 3, p. 184

Tabela 27
Panorama histórico da dívida pública

Período	Dívida interna	Dívida externa	Dívida predominante
1851-1864	Estabilidade com oscilação moderada	Grande oscilação	Dívida interna
1865-1889	Aumento extraordinário (Guerra do Paraguai, seca no Nordeste) com tendência de crescimento em todo o período	Tendência de aumento com grande oscilação	Dívida interna
1890-1913	Comportamento cíclico: redução (até 1900), aumento (1901-1905) e redução (1906-1913)	Tendência de crescimento significativo	Dívida externa
1914-1929	Aumento inicial significativo e oscilação moderada (1919-1929)	Oscilação, sem tendência	Dívida externa
1930-1945	Grande oscilação	Redução significativa, renegociação	Dívida externa
1946-1955	Tendência forte de redução	Tendência de redução	Dívida interna
1956-1963	Estabilidade	Tendência de redução	Dívida interna
1964-1979	Tendência forte de aumento	Tendência de crescimento significativo	Dívida externa
1980-1984	Tendência de aumento	Crise e tendência de aumento significativo	Dívida externa
1985-1989	Grande oscilação	Aumento	Dívida externa
1990-1994	Redução abrupta (congelamento de 1990-1991) e crescimento significativo (1992-1994)	Estabilidade e renegociação	Dívida externa
1995-2001	Forte tendência de crescimento acelerado	Tendência de crescimento acelerado	Dívida interna/Dívida externa

Tabela 28
Finanças do governo central, 1851-1889 (percentual do PIB)

Ano	Gastos	Superávit (+) ou déficit (-)	Dívida interna
1850	-	-	-
1851	8,6	-0,1	14,2*
1852	10,4	-1,2	13,6*
1853	7,5	1,5	13,7*
1854	8,2	-0,4	13,6
1855	8,2	-0,6	12,7*
1856	7,8	-0,3	11,8*
1857	7,2	1,6	10,9*
1858	8,5	-0,3	10,2*
1859	8,2	-0,9	9,8*
1860	7,8	-1,3	9,5*
1861	7,5	-0,3	9,3
1862	7,7	-0,1	10,4*
1863	8,1	-1,2	11,2*
1864	7,6	-0,2	11,7
1865	9,9	-3,1	14,9
1866	13,0	-6,8	17,4*
1867	11,7	-5,4	19,5*
1868	14,4	-8,2	20,6
1869	12,3	-5,2	20,2
1870	11,7	-0,3	21,4*
1871	8,7	0,1	23,4*
1872	8,7	-1,0	23,9
1873	9,9	-1,5	23,6*
1874	9,6	-1,7	24,9
1875	9,7	-2,0	24,7
1876	9,8	-2,8	25,0*
1877	10,3	-3,2	24,4
1878	10,8	-5,0	25,4*
1879	12,9	-2,1	27,8
1880	9,9	-0,7	26,8
1881	9,2	-0,6	28,1
1882	9,1	-1,5	28,6*
1883	10,0	-1,4	29,7
1884	9,8	-2,3	28,9*
1885	9,8	-1,7	28,7
1886	9,2	-0,5	27,9*
1887	9,1	-0,7	31,1
1888	9,2	0,2	30,6*
1889	10,5	-1,4	28,8
Memorando			
1851-64	8,1	-0,3	11,6
1865-89	10,4	-2,4	25,0
1851-89	9,6	-1,6	20,2

Fontes e notas: Elaboração dos autores com base em Goldsmith (1986), p. 73. Os dados referem-se à dívida interna total (consolidada + não consolidada). O asterisco refere-se aos dados obtidos por interpolação aritmética.

Tabela 29
Dívidas do governo central, anos selecionados, 1849-1888

Ano	Como percentual da receita do governo		Como percentual do PIB	
	Dívida externa	Dívida interna	Dívida externa	Dívida interna
1849	135	-	10,4	-
1854	96	174	7,3	13,3
1859	92	-	6,6	9,8
1864	124	159	8,8	11,2
1869	186	337	13,1	23,7
1874	125	301	9,8	23,6
1879	95	258	9,5	25,8
1884	117	385	8,6	28,2
1888	121	310	10,8	27,7

Fontes e notas: Goldsmith (1986), p. 76.

Tabela 30
Financiamento do déficit do governo central, 1850-1913 (valores em bilhões de mil-réis)

Período	Déficit	Fontes internas de financiamento		Fontes externas
		Papel-moeda	Empréstimos	Empréstimos
1850-1859	0,01	-0,01	0,01	0,01
1860-1864	0,04	-0,01	0,03	0,02
1865-1869	0,32	0,11	0,20	0,05
1870-1879	0,26	0,04	0,10	0,04
1880-1889	0,16	0,00	0,07	0,13
1890-1899	0,67	0,55	0,20	0,42
1900-1909	-0,17	-0,10	-0,08	1,19
1910-1913	0,50	-0,03	0,17	0,46
Memorando				
1850-1865	0,05	-0,02	0,04	0,03
1870-1889	0,42	0,04	0,17	0,17
1850-1889	0,79	0,14	0,41	0,23
1890-1913	1,34	0,42	0,29	2,08

Fontes e notas: Goldsmith (1986), p. 77.

Tabela 31
Finanças do governo central,
1890-1913
(percentual do PIB)

Ano	Gastos	Superávit (+) ou déficit (-)	Dívida interna
1890	10,5	-1,2	25,6
1891	7,5	0,3	18,2
1892	8,0	-1,5	15,5
1893	8,5	-1,2	15,2
1894	9,3	-2,7	13,3
1895	8,3	-0,9	12,9
1896	8,7	-0,5	12,6
1897	8,4	-1,7	14,1
1898	13,6	-7,0	13,0
1899	6,0	0,5	13,0
1900	9,6	-2,8	11,3
1901	8,3	-0,7	14,1
1902	7,8	1,2	14,9
1903	9,2	1,3	14,3
1904	10,6	-0,5	13,3
1905	9,2	0,6	14,0
1906	9,7	0,2	12,8
1907	10,5	0,3	11,1
1908	10,6	-1,5	11,3
1909	9,9	-1,3	10,7
1910	10,8	-1,7	10,2
1911	11,0	-1,9	10,0
1912	11,0	-2,4	9,7
1913	11,5	-1,6	11,0
Memorando			
1890-1913	9,5	-1,1	13,4

Fontes e notas: Elaboração dos autores com base em Goldsmith (1986), p. 121-122. Os dados referem-se à dívida interna consolidada.

Tabela 32
Dívida do governo federal, anos
selecionados, 1889-1913
(percentual do PIB)

Ano	Dívida interna	Dívida externa	Dívida total
1889	23,6	14,2	37,8
1894	13,1	19,2	32,3
1899	13,5	31,6	45,1
1904	13,7	34,1	47,8
1909	10,1	33,2	43,3
1913	16,4	35,7	52,1

Fontes: Goldsmith (1986), p. 125.
Notas: Dados como proporção do PIB no final do ano.
Os dados sobre dívida interna diferem e, portanto, há uma
diferença com relação ao indicador dívida interna/PIB
mostrado em outra tabela.

Tabela 33
Pagamento de juros pelo governo
federal, anos selecionados,
1889-1913

Ano	Juro como percentual da receita do governo			Juro como percentual do Produto Interno Bruto		
	Dívida interna	Dívida externa	Dívida total	Dívida interna	Dívida externa	Dívida total
1889	6,4	5,6	12,0	0,47	0,41	0,88
1894	5,1	7,6	12,7	0,36	0,54	0,90
1899	11,0	14,8	25,8	0,96	1,30	2,26
1904	8,4	16,0	24,4	0,67	1,26	1,93
1909	6,2	14,6	20,8	0,57	1,35	1,92
1913	7,7	12,9	20,6	0,61	1,01	1,62

Fontes e notas: Goldsmith (1986), p. 125.

Tabela 34
Carga tributária e distribuição da
receita por níveis de governo,
anos selecionados, 1856-1945
(em %)

Ano	Receita tributária/PIB	Participação do governo		
		Federal	Estadual	Municipal
1856	9,9	81,5	15,5	3,0
1886	10,2	76,3	18,5	5,2
1907	16,4	65,8	25,4	8,8
1913	15,4	64,3	26,6	9,1
1918	11,0	58,5	30,9	10,6
1921	11,9	57,9	32,4	9,7
1925	10,8	56,6	34,7	8,8
1929	12,5	54,2	35,4	10,4
1931	14,5	50,0	38,2	11,8
1935	14,8	53,9	37,2	8,9
1939	15,5	55,8	33,2	11,0
1945	13,2	55,7	36,1	8,2

Fontes e notas: Goldsmith (1986), p. 71 e 200.

Tabela 35
Finanças do governo central,
1914-1945 (percentual do PIB)

Ano	Gastos	Superávit (+) ou déficit (-)	Dívida interna
1914	13,6	-6,1	15,8
1915	10,6	-4,4	14,5
1916	8,9	-2,7	12,7
1917	8,9	-2,9	12,0
1918	9,0	-2,6	11,8
1919	8,3	-2,7	10,5
1920	8,2	-2,0	9,9
1921	9,2	-2,3	13,9
1922	9,5	-3,0	13,6
1923	7,4	-1,5	11,1
1924	6,3	-0,2	11,2
1925	6,1	-0,1	10,0
1926	7,5	-0,9	11,4
1927	7,5	0,1	10,6
1928	7,1	-0,4	8,6
1929	7,4	-0,7	9,0
1930	9,2	-3,0	12,1
1931	8,5	-1,2	9,8
1932	11,2	-4,3	9,3
1933	8,8	-1,2	8,8
1934	10,5	-1,8	10,1
1935	8,4	-0,4	10,3
1936	8,3	-0,3	9,6
1937	9,3	-1,5	8,8
1938	9,9	-1,8	9,3
1939	9,7	-1,0	10,8
1940	9,7	-1,0	12,5
1941	8,8	-1,1	10,4
1942	9,2	-2,0	8,2
1943	7,5	-0,6	7,2
1944	7,5	-0,1	5,7
1945	8,1	-0,7	7,0
Memorando			
1914-29	8,5	-2,0	11,7
1930-45	9,0	-1,4	9,4
1914-45	8,8	-1,7	10,5

Fontes e notas: Elaboração dos autores com base em Goldsmith
(1986), p. 202. Os dados se referem à dívida interna consolidada.
Os dados da última coluna são de Abreu et alii (1990, p. 397).
Os dados não são perfeitamente comparáveis.

Tabela 36
Dívida consolidada do governo fede-
ral, anos selecionados, 1913-1945

Ano	Percentual do produto interno bruto			Percentual da receita estatal		
	Dívida interna	Dívida externa	Dívida total	Dívida interna	Dívida externa	Dívida total
1913	12	25	37	112	289	401
1918	10	20	30	163	336	499
1929	7	20	27	106	192	298
1931	9	36	45	127	509	636
1939	10	22	32	117	261	378
1945	6	5	11	88	83	171

Fontes e notas: Goldsmith (1986), p. 205.

Tabela 37
Gastos do governo federal, anos selecionados, 1914-1945
(distribuição percentual)

Ano	Dívida pública	Formação bruta de capital fixo	Outros	Total
1914	18,0	21,5	60,5	100,0
1918	29,6	29,1	41,3	100,0
1921	20,5	25,7	53,8	100,0
1929	30,2	4,8	65,0	100,0
1931	36,5	3,2	60,3	100,0
1939	19,0	18,0	63,0	100,0
1945	13,4	14,2	72,4	100,0

Fontes e notas: Goldsmith (1986), p. 203.

Tabela 38
Finanças do governo central,
1946-1963
(percentual do PIB)

Ano	Gastos	Superávit (+) ou déficit (-)	Dívida interna
1946	8,5	-1,6	5,9
1947	7,2	0,3	5,6
1948	7,3	0,0	5,0
1949	8,3	-1,1	4,3
1950	8,0	-1,5	3,7
1951	6,5	0,9	3,0
1952	6,5	0,5	2,5
1953	7,6	-0,5	2,1
1954	7,1	-0,4	1,6
1955	7,6	-0,9	1,3
1956	9,4	-2,9	1,0
1957	8,5	-2,3	0,9
1958	8,8	-1,8	0,7
1959	8,0	-1,1	0,5
1960	8,3	-1,0	0,4
1961	8,8	-2,1	0,3
1962	9,3	-2,7	0,4
1963	9,0	-2,3	0,4
1964	10,1	-2,8	0,6
Memorando			
1946-55	7,5	-0,4	3,5
1956-63	8,8	-2,0	0,6
1946-63	8,0	-1,1	2,2

Fontes e notas: Elaboração dos autores. Os dados sobre gastos são de Goldsmith (1986), p. 310, e referem-se à dívida interna consolidada. Os dados da última coluna são de Abreu et alii (1990), p. 402 e 407. Os dados não são perfeitamente comparáveis.

Tabela 39
Dívidas interna e externa do setor público, anos selecionados, 1945-1964
(percentual do PIB)

Ano	Dívida interna	Dívida externa	Dívida total
1945	16,9	10,2	27,1
1950	17,0	3,1	20,2
1954	13,1	2,3	15,4
1959	11,1	0,7	11,8
1964	3,7	0,2	4,0

Fontes e notas: Goldsmith (1986, p. 315).

Tabela 40
Finanças do governo central,
1964-1979
(percentual do PIB)

Ano	Gastos	Superávit (+) ou déficit (-)	Dívida interna
1964	10,6	-2,9	0,6
1965	10,3	-1,9	0,4
1966	9,7	-0,1	1,8
1967	9,9	-1,0	3,8
1968	10,0	0,2	3,3
1969	12,4	0,6	3,2
1970	14,5	0,8	4,4
1971	10,1	0,4	5,9
1972	11,0	0,4	7,5
1973	9,9	0,4	4,3
1974	9,6	0,5	4,6
1975	9,9	-0,3	6,0
1976	10,3	0,3	9,4
1977	9,9	0,2	9,7
1978	9,8	0,0	9,9
1979	9,1	0,0	8,6
Memorando			
1964-79	10,4	-0,2	5,2

Fontes e notas: Elaboração dos autores. Os dados sobre gasto, déficit e PIB são de IBGE (1990), p. 617. Os dados da última coluna são de Abreu et alii (1990), p. 407 e 412. Os dados não são perfeitamente comparáveis.

Tabela 41
Dívidas interna e externa do setor público, anos selecionados
(percentual do PIB)

Ano	Governo federal			Governos estaduais e municipais
	Total	Dívida interna	Dívida externa	
1964	-	2,9	-	-
1968	13,8	6,4	7,4	0,46
1970	12,8	5,9	6,9	0,48
1973	13,8	6,2	7,6	0,53
1974	14,5	5,4	9,1	0,61
1975	16,6	7,3	9,3	1,04
1976	18,0	7,5	10,5	1,12
1977	19,0	7,8	11,2	1,01
1978	20,5	7,4	13,1	0,97
1979	22,7	5,8	16,9	0,93
1980	18,5	4,6	13,9	0,81

Fontes: Goldsmith (1986), p. 492.

Nota: Os indicadores referem-se ao percentual do PIB no fim do ano (média geométrica do PIB do ano e do ano seguinte) e, portanto, esses dados não são comparáveis com os de outras tabelas.

Tabela 42
Finanças do governo central, 1980-1994
(percentual do PIB)

Ano	Gastos	Superávit (+) ou déficit (-)	Superávit (+) ou déficit (-) operacional	Dívida mobiliária interna em poder do público	Dívida interna líquida do governo central
1980	9,8	1,6	-	3,4	-
1981	9,2	1,2	-	6,2	-0,2
1982	9,3	1,3	-	6,5	0,0
1983	10,0	1,3	-	4,6	2,7
1984	9,2	0,6	-	7,4	5,9
1985	8,7	1,0	-1,2	11,5	5,5
1986	13,6	-2,9	-1,3	5,5	2,5
1987	12,0	-1,6	-3,2	7,2	1,3
1988	17,9	-5,8	-3,5	9,5	2,5
1989	17,1	-5,6	-4,0	11,1	6,8
1990	13,0	0,4	2,4	3,0	0,4
1991	10,4	0,5	-0,1	2,3	-3,6
1992	11,1	-0,2	-0,6	5,5	-0,6
1993	14,0	-2,2	-0,6	7,1	0,9
1994	13,4	0,4	1,6	13,0	3,0
Memorando					
1980-84	9,5	1,2	-	5,6	2,1
1985-89	13,9	-3,4	-2,6	9,0	3,7
1990-94	12,4	-0,2	0,5	6,2	0,02
1980-94	11,9	-0,7	-1,0	6,9	1,9

Fontes e notas: Elaboração dos autores.

Os dados sobre gasto e déficit são de *Conjuntura Econômica*, agosto de 2001, p. X., e se referem à execução financeira do Tesouro Nacional.

A dívida mobiliária interna em poder do público foi dividida pelo PIB do ano t, calculado como a média geométrica do PIB no ano t e do PIB no ano t1. A fonte é *Conjuntura Econômica*, agosto de 2001.

Os dados sobre superávit ou déficit operacional e sobre dívida interna líquida do governo central são de Giambiagi (1999), p. 99, e Além (1999), p. 157. A dívida líquida pode ser negativa porque o crédito pode ser maior do que o passivo.

Os dados não são perfeitamente comparáveis.

Tabela 43
Necessidade de financiamento do setor público, 1981-1994
(percentual do PIB)

Ano	Operacional	Primário	Juros reais
1981	5,9	-	-
1982	6,6	-	-
1983	3,0	-1,7	4,7
1984	2,7	-4,2	6,9
1985	4,4	-2,6	7,0
1986	3,6	-1,6	5,2
1987	5,5	1,0	4,5
1988	4,8	-0,9	5,7
1989	6,9	1,0	5,9
1990	-1,3	-4,6	3,3
1991	1,4	-2,9	1,5
1992	2,2	-2,3	4,4
1993	-0,3	-2,7	2,4
1994	-1,3	-5,1	3,9
1983-94	2,4	-2,2	4,6

Fontes: *Conjuntura Econômica*, agosto de 2001, p. XI.

Notas: (+) superávit — (-) déficit

Tabela 44
Finanças públicas, contas nacionais, 1971-1994
(percentual do PIB)

Período	Receita tributária	Salários e encargos	Outras despesas correntes	Assistência e previdência	Subsídios	Juros reais	Poupança governo
1971-1975	25,3	7,4	2,9	6,7	1,5	0,5	6,3
1976-1980	25,1	6,8	2,9	7,6	2,1	0,8	4,9
1981-1985	25,3	6,9	3,1	8,5	2,3	3,0	1,5
1986-1990	25,5	9,2	4,7	8,2	1,7	2,3	-0,6
1991-1994	26,8	9,4	6,5	10,1	1,2	2,4	-2,8

Fontes e notas: Varsano (1996), apud Giambiagi e Além (1999), p. 122.

Tabela 45
Dívida líquida do setor público, 1981-1994
(percentual do PIB)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Média
Governo central	4,2	5,9	17,2	19,5	16,8	15,7	17,6	17,4	18,3	14,4	10,9	10,7	8,7	9,2	13,3
Dívida interna	-0,2	0,0	2,7	5,9	5,5	2,5	1,3	2,5	6,8	0,4	-3,6	-0,6	0,9	3,0	1,9
Dívida externa	4,4	5,9	14,5	13,6	11,3	13,2	16,3	14,9	11,5	14,0	14,5	11,3	7,8	6,2	11,4
Estados e municípios	4,2	5,4	6,4	7,0	7,0	6,5	6,8	6,6	5,8	6,6	6,9	9,2	9,3	9,8	7,0
Dívida interna	3,3	4,3	4,8	5,2	4,9	4,7	5,2	5,2	4,9	5,5	5,9	8,1	8,3	9,5	5,7
Dívida externa	0,9	1,1	1,6	1,8	2,1	1,8	1,6	1,4	0,9	1,1	1,0	1,1	1,0	0,3	1,3
Empresas estatais	15,3	18,2	25,9	26,9	26,3	22,7	22,9	21,5	14,8	17,5	17,5	15,8	14,2	7,0	19,0
Dívida interna	5,7	7,2	9,1	9,1	9,1	9,0	10,8	12,0	8,6	9,6	9,7	9,5	8,6	5,1	9,5
Dívida externa	9,6	11,0	16,8	17,8	17,2	13,7	12,1	9,5	6,2	7,9	7,8	6,3	5,6	1,9	9,5
Total															
Dívida líquida	23,7	29,5	49,5	53,4	50,1	44,9	47,3	45,5	38,9	38,5	35,3	35,7	32,2	26,0	39,3
Dívida interna	8,8	11,5	16,6	20,2	19,5	16,2	17,3	19,7	20,3	15,5	12,0	17,0	17,8	17,6	16,4
Dívida externa	14,9	18,0	32,9	33,2	30,6	28,7	30,0	25,8	18,6	23,0	23,3	18,7	14,4	8,4	22,9

Outros títulos da
Editora Fundação Perseu Abramo
relacionados ao tema

- *O Brasil endividado* – Reinaldo Gonçalves e Valter Pomar
- *A Bolsa ou a Vida* – Eric Toussaint
- *O Brasil privatizado* – Aloysio Biondi
- *O Brasil privatizado II* – Aloysio Biondi
- *O Brasil desempregado* – Jorge Mattoso
- *Século XX – Uma biografia não-autorizada* – Emir Sader
- *Globalização e socialismo* – Maria da Conceição Tavares, Emir Sader e Eduardo Jorge
- *Renda de Cidadania* – Eduardo Suplicy
- *ALCA – Quem ganha e quem perde com o livre comércio nas Américas* – Kjeld Jakobsen e Renato Martins

Caso não encontre este livro nas livrarias,
solicite-o diretamente a:

EDITORIA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO
Rua Francisco Cruz, 234
04417-091 — São Paulo — SP
Fone: (11) 5571-4299
Fax: (11) 5571-0910
E-mail: editoravendas@fpabramo.org.br

Visite a home page da Fundação Perseu Abramo:
<http://www.fpabramo.org.br>