

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 52

PLANOS FUNARO E BRESSER:
ESTRATÉGIAS E FRACASSOS DA POLÍTICA FISCAL

Fabrício Augusto de Oliveira

Julho de 1989

anpec

associação nacional
de centros de
pós-graduação
em economia

Esta publicação foi impressa
com a colaboração da ANPEC
e o apoio financeiro do PNPE

Programa Nacional de

PNPE

Pesquisa Econômica

338.98 Oliveira, Fabrício Augusto de.
049p. Planos Funaro e Bresser: estratégias e fracassos da política
1989 fiscal/Fabrício Augusto de Oliveira. - Belo Horizonte:CEDEPLAR
/UFMG, 1989.

40p. - (Texto para discussão/CEDEPLAR; 52)

Trabalho apresentado no Ciclo de Seminários sobre Política
Econômica 7 a 16 de junho de 1988.

1. Brasil - Política econômica - 1986-1987. 2. Brasil - Con-
dições econômicas - 1986-1987. I. Título. II. Série. III. Uni-
versidade Federal de Minas Gerais. Centro de Desenvolvimento e
Planejamento Regional.

CENTRO DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL
CEDEPLAR

PLANOS FUNARO E BRESSER: ESTRATÉGIAS E FRACASSOS
DA POLÍTICA FISCAL^{*}

^{**}
Fabrício Augusto de Oliveira

* - Trabalho apresentado no Ciclo de Seminários sobre Política Econômica promovido pela FUNDAP entre 07 e 16 de junho de 1988.

** - Professor-Adjunto da FACE/UFMG e do CEDEPLAR.

Julho de 1989

SUMÁRIO

Página

1 - O DÉFICIT PÚBLICO EM 1987	1
2 - OS OBJETIVOS DE COMBATE AO DÉFICIT PÚBLICO E DE AJUSTE FISCAL EM 1987	4
3 - ESTRATÉGIAS E FRACASSOS DA POLÍTICA FISCAL	9
3.1 - A estratégia Funaro	9
3.2 - A estratégia Bresser Pereira	17

1 - O DÉFICIT PÚBLICO EM 1987

O objetivo de contenção do déficit público se destacou como um dos campos em que o governo colheu grandes fracassos em 1987. No final do ano, medido pelo seu conceito operacional, o déficit correspondeu a 5,5% do PIB, superando em dois pontos percentuais tanto o seu nível registrado em 1986 (3,5%) como a meta para ele estabelecida no Plano de Consistência Macroeconômica (PCM) elaborado pela equipe do ex-Ministro da Fazenda Bresser Pereira.

Os números finais do déficit não são capazes de revelar, entretanto, a dimensão dos reveses sofridos pelas autoridades econômicas face às tentativas de adequar o seu nível à estratégia desenhada para a economia brasileira. O Quadro 1 retrata, sem discutir as suas causas, a trajetória dos impasses nesta área. Estimado inicialmente em 6,7% do PIB, a sua projeção ficaria reduzida para 6,2% como resultado dos ganhos gerados pelo plano de estabilização do período Bresser. Em seguida, em julho, o Plano de Consistência Macroeconômica (PCM) estabelecera, amparado em medidas de expansão da receita e de corte das despesas, a sua meta para 3,5% do PIB, que foi considerada adequada para os objetivos da política econômica e para as exigências dos agentes envolvidos no processo de renegociação da dívida externa brasileira. Passados quatro meses, essa meta seria revista para 4,9% do PIB, para fechar o ano em 5,5%, indicando a incapacidade do governo de controlar seus desequilíbrios financeiros.

Este fato torna-se evidente quando se analisa os agentes que foram responsáveis pela geração do déficit no ano. Conforme se percebe no Quadro 1, o principal responsável pelo desvio em relação à meta estabelecida no PCM foi, justamente, o Governo Central. Enquanto Estados e Municípios e Empresas Estatais fecharam suas contas sem se distanciarem das previsões do Plano, o Governo Central amargou um déficit superior 136% à estimativa por e para ele formulada, o que fez com que o seu resultado final ficasse acima, inclusive, da projeção de

2,8% do PIB que lhe foi atribuída antes do programa de estabilização de 1987. Em conjunto, o Governo Central foi responsável por 60% de todo o déficit gerado, seguido dos Estados e Municípios com 29% e das Empresas Estatais com 25%. A exceção da Previdência, que também acusou um pequeno déficit em suas contas, os demais segmentos do setor público apresentaram-se superavitários, permitindo que o resultado final ficasse contido em 5,5% do PIB. Como consequência, a dívida mobiliária federal conheceu, no período, um crescimento real da ordem de 35,5%.

O objetivo deste trabalho é o de investigar as distintas estratégias que orientaram a política de combate ao déficit público em 1987, os limites estreitos em que se moveu a política fiscal e as causas de seu fracasso. Este, como se verá, explica-se tanto por fatores de ordem econômica como política, que travaram e manietaram, ao longo do ano, os esforços empreendidos pelos gestores da política econômica para a restauração das contas públicas.

De fato, 1987 foi o ano em que a crise financeira e fiscal do setor público mostrou-se mais transparente e revelou toda a sua gravidade. Foi também o ano em que se assistiu a uma verdadeira corrida, com êxito, de vários agentes e setores da economia em direção aos cofres públicos, cujas portas mantiveram-se permanentemente abertas para permitirem a negociação e a acomodação de interesses políticos, o que contribuiu para frustrar os esforços da política econômica de contenção das despesas públicas. Como se não bastasse, foi também o ano em que o Estado viu estreitar-se o seu poder de impor perdas ao e de transferir recursos do setor privado para o setor público com vistas a viabilizar os objetivos de redução do déficit. A resistência de amplos setores da sociedade à expansão da carga tributária bruta expressa, num clima de permanente ameaça de desobediência fiscal, não somente fraudou as investidas nessa frente como jogou por terra vários ganhos anteriormente obtidos. Isso, aliado à desaceleração do crescimento da

QUADRO 1

NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO - CONCEITO OPERACIONAL
(EM % DO PIB)

Discriminação	1987						
	1986	1º	Projeção Anual	Projeção Anual	Programado	Reprogramação	
	(verificado)	Semestre	Pré-Estabilização	Pós-Estabilização	No PCM	(novembro)	Verificado
Total	3,5	2,0	6,7	6,2	3,5	4,9	5,5
1 - Governo Central	2,0	0,7	2,8	2,5	1,4	1,8	3,3
2 - Gov. Estaduais e Municipais	0,9	0,6	2,3	2,1	1,6	1,5	1,6
3 - Empresas Estatais	1,3	0,9	2,0	2,1	1,0	2,2	1,4
Aportes de capital do FND .	-	-	-0,3	-0,4	-0,4	-0,3	-0,3
4 - Agências Descentralizadas .	0,0	0,0	-	-	-	-	-0,1
5 - Previdência Social	-0,2	-0,2	-	-	-	-0,1	-0,2
6 - Fundos e Programas	-0,5	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,6

FONTES: 1) BANCO CENTRAL DO BRASIL. BRASIL - Programa Econômico. Brasília, vols.16 e 17, março e junho de 1988.

2) CARNEIRO, RICARDO E ROMANO, RICARDO. A heterodoxia conservadora. Campinas, DECON/JE/UNICAMP, mimeo, março de 1987

economia e ao maior estreitamento da base fiscal com o avanço das exportações e com o maior peso do setor agropecuário no PIB, fez com que a carga tributária bruta quase se aproximasse dos níveis atingidos em meados da década de 60. Se se considera, além disso, a expressão financeira das dívidas interna e externa na sua composição, não deve causar estranheza o fato de que, das estratégias que orientaram a política de combate ao déficit em 1987, o objetivo de sua redução estivesse nessa situação, fadado ao fracasso.

2 - OS OBJETIVOS DE COMBATE AO DÉFICIT PÚBLICO E DE AJUSTE FISCAL EM 1987

As duas equipes que administraram a economia brasileira em 1987 - as do Ministro Dilson Funaro e Bresser Pereira - tiveram, em que pese a sua concordância sobre os limites ao crescimento colocados pela dívida externa e ainda em relação à necessidade de reduzir as transferências de recursos para o exterior, motivações distintas para a formulação de políticas de combate ao déficit público.

O documento que melhor revela a perspectiva da equipe econômica liderada pelo então Ministro da Fazenda, Dilson Funaro, foi apresentado à nação no dia 3 de abril denominado "O Financiamento do Desenvolvimento Econômico no Período de 1987-1991".¹

A principal preocupação do PLANO FUNARO, como ficou ele conhecido, era garantir a continuidade do crescimento econômico com distribuição de renda. Sua principal meta era, assim, a obtenção de uma taxa média de crescimento de 7% a.a. até 1991 considerada necessária para, além de evitar o agravamento do problema do desemprego, atender à necessidade de reintegrar ao mercado formal de trabalho uma parte do

1 - Publicado na íntegra na Folha de São Paulo, de 4 de abril de 1987, Caderno de Economia.

expressivo desemprego estrutural e do subemprego existentes. Com a economia crescendo a esse ritmo, e supondo um crescimento populacional de 2,3% do PIB a.a., seria possível, argumentava-se, obter uma expansão anual de 4,2% do PIB per capita.

Contudo, a obtenção de uma taxa de crescimento nesse nível exigiria - supondo a plena utilização da capacidade produtiva - investimentos correspondentes a cerca de 21% do PIB, supondo uma relação capital/produto igual a 3. Como o nível de investimento no país estava oscilando em torno de 16% do PIB, o objetivo de crescimento de 7% a.a. exigiria, conforme o PLANO, um esforço adicional da ordem de 5% do PIB para o período 1987/1991. A pergunta que se colocava, então, era: como obtê-la, sabendo-se que o setor público desde 1983 tem gerado poupança negativa e a contribuição da poupança externa praticamente deixou de existir também a partir deste ano?

A resposta do PLANO era de que "... o crescimento econômico brasileiro depende fundamentalmente de uma política que combine um esforço interno de investimento com uma contribuição externa na forma de redução do nível de transferências líquidas". Seria portanto necessário, nessa perspectiva, reduzir o consumo interno e o Estado racionalizar e restringir os seus gastos e deixar de pagar uma expressiva parcela dos juros aos credores externos.

O esforço de contenção interna realizado pelo Estado - o PLANO projetava uma redução de 1,2% do déficit no ano - não deveria, entretanto, penalizar os investimentos. Segundo sua orientação "o controle das necessidades de financiamento do setor público deverá basear-se... na redução das despesas correntes e nas medidas já tomadas para elevar a receita, e não em cortes nos investimentos. Estes últimos, pelo contrário, devem ser aumentados de forma a remover pontos de estrangulamento na infra-estrutura, na oferta de serviços básicos e na estrutura industrial".

Na perspectiva da equipe do Ministro Funaro, o combate ao déficit público não poderia, portanto, ser feito de forma a reduzir os investimentos públicos, porque isso significaria lançar a economia na recessão, perpetuar os seus estrangulamentos, aumentar as incertezas e estreitar os horizontes dos agentes econômicos. Os investimentos públicos desempenhavam, assim, papel nuclear na estratégia de crescimento. Para o seu financiamento arrolavam-se recursos oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND) - que representava a pedra afeiçãoada dos gestores da política econômica para viabilizar a política de investimentos -, recursos do BNDES (Cz\$ 84,6 bilhões de dezembro de 1986) e do Banco do Brasil (Cz\$ 50 bilhões também de dezembro de 1986).² Este esforço de investimento do Estado, aliado à redução de transferência de recursos para o exterior para 2,5% do PIB, garantiriam a elevação da taxa de investimento da economia para 21%, com o que o crescimento de 7% a.a. estaria viabilizado.

Para a equipe do Ministro Bresser Pereira, que assumiu o comando da política econômica no final de abril, a perspectiva em relação ao papel do déficit e dos investimentos públicos difere da equipe anterior.³ Divulgado em julho de 1987, o Plano de Consistência Macroeconômica (PCM) revela a estratégia que foi desenhada para a economia e para as questões em discussão.

As metas de crescimento estabelecidas no PCM foram mais modestas do que as contidas no PLANO FUNARO: de 5% para o PIB em 1987, 6% em 1988 e 7% para o triênio 1989/1991.

A expansão prevista do investimento para viabilizar o crescimento seria gradual, aumentando de 19,5% do PIB em 1987 para 24,3% em 1991, o que corresponderia a um incremento de 4,8%, próximo, por-

2 - As citações e os números acima estão contidos no Plano Funaro.

3 - Folha de São Paulo, 17 de julho de 1987, Caderno de Economia.

tanto, dos 5% contidos no PLANO FUNARO. O financiamento dos investimentos adicionais deveria ocorrer com o aumento da poupança doméstica, e, também de forma decisiva, com a redução das transferências de recursos para o exterior, via refinanciamento de parcela expressiva dos juros. Mas, segundo o PCM, "a poupança requerida para este crescimento seria, primordialmente, gerada pelo setor público. A variável de ajuste, portanto, é a poupança do governo, que terá de ser substancialmente elevada, através da contenção dos gastos correntes e elevação da carga tributária líquida".

Neste ponto se esclarece a postura da nova equipe em relação ao déficit e aos investimentos públicos na economia. O aumento da poupança do governo e a consequente redução do déficit público - uma variável tida como instrumental no Plano - não visam abrir espaços para a expansão dos investimentos públicos. São estabelecidos, inclusive, cortes em investimentos programados para o ano - Administração Central e Estatais - de forma a viabilizar o objetivo de redução do déficit ao nível de 3,5% do PIB, projetando-se a mesma taxa de 7,5% do PIB para os investimentos do setor público no período 1988/91. A redução do déficit do governo visa, nessa nova estratégia, com o aumento estimado de 5,4% do PIB na poupança corrente do governo entre 1987/91, abrir ----- espaços para o investimento privado, que seria o elemento dinâmico do ----- crescimento da economia brasileira no período.

Essa tese não era nova no pensamento do Ministro Bresser Pereira. Em artigo publicado na Revista de Economia Política, logo após a divulgação do PCM, ele colocaria que, dado o esgotamento do padrão dos investimentos que predominou na economia brasileira nos anos 70, baseado na poupança estatal e no endividamento externo, caberia ao investimento privado, na segunda metade dos anos 80, um papel mais relevante na condução dos investimentos. O Estado e suas empresas deveriam, nessa perspectiva, adotar medidas para recuperar a sua capaci-

dade de autofinanciarem seus investimentos, sem a necessidade de lançarem mão da poupança privada, com o que estaria viabilizada a transferência de recursos que atualmente financiam o setor público para o ⁴ setor privado.

É essa posição que norteia o PCM. Ao aumentar a sua capacidade de poupança e reduzir o seu déficit, o setor público liberaria recursos do setor privado destinados a financiá-lo, abrindo espaços, com isso, para o aumento do investimento privado. No cenário desenhado pelo PCM, este último saltaria, como proporção do PIB, de 12,2% em 1987 para 16,8% em 1991. Como os investimentos públicos permaneceriam na casa dos 7,5% a.a., chegar-se-ia ao final do período com a taxa de 24,3% do PIB, tida como necessária para viabilizar o crescimento de 7%.

Do que precede pode-se concluir que as administrações Funaro e Bresser buscam como estratégia alterar, através da política fiscal, inter alia, a composição da demanda agregada de forma a recuperar a tranquilidade no front externo em 1987. Ambas também apontam a redução na transferência de recursos para o exterior como medida indispensável para a recuperação da capacidade de investimentos da economia. Mas divergem sobre o papel que caberá ao Estado e às suas empresas no novo ciclo de investimento e de crescimento. Para um é nuclear o papel do setor público, devendo a política de redução do déficit público centrar-se sobre as despesas de custeio, de forma a abrir espaços para os investimentos estatais com vistas a eliminar estrangulamentos atuais e potenciais da economia. Para o outro, o aumento da poupança do Estado e a redução de seu déficit tem por objetivo abrir espaços para o in-

4 - BRESSER PEREIRA, L.C. "Mudanças no padrão de financiamento do investimento no Brasil". Revista de Economia Política. São Paulo, Brasiliense, vol.7, nº 4, out.-dez./1987.

vestimento privado ampliar o seu papel na economia e transformar-se em seu elemento dinâmico. Por isso, ao lado da expansão da receita tributária líquida, os cortes de gastos propostos não se restringem somente às despesas de custeio, mas contemplam também as destinadas aos investimentos públicos. Para Bresser, somente no caso do setor privado não responder adequadamente às necessidades de investimento da economia, o setor público deveria voltar a ocupar a sua posição atual, ainda que isso implicasse no retorno à situação de geração de novos déficits. Este era o grau de liberdade que ele se concedia no modelo que fundamentou o PCM.

3 - ESTRATÉGIAS E FRACASSOS DA POLÍTICA FISCAL

Tanto a gestão Funaro como a administração Bresser Pereira empreenderam esforços para ultimar o objetivo de redução do déficit público em duas frentes: a) na geração de receita adicional, complementada por uma política de contenção de gastos do setor público; b) no processo de reordenamento institucional do setor público, visando criar mecanismos de controle, acompanhamento e fiscalização dos gastos públicos.

Esta seção analisa a estratégia adotada pelas duas administrações para a geração de recursos adicionais e contenção de gastos bem como discute as razões de seu fracasso. O processo de reordenamento institucional do setor público, para o qual as duas administrações deram importante contribuição, será, pela sua importância, tema de outro estudo.

3.1 - A estratégia FUNARO

O grande trunfo da equipe do Ministro Funaro para a expansão das receitas públicas em 1987 residia nos expressivos ganhos que esti-

mava-se obter com o Cruzado II - um programa de correção de rota da economia que tinha como endereço certo a mudança na composição da demanda agregada em prol das exportações e do investimento - anunciado à nação no dia 21 de novembro de 1986.⁵

O Cruzado II continha várias medidas, que, em conjunto, deveriam garantir ganhos financeiros para o setor público estimados, à época, em 5% do PIB. Dentre elas destacavam-se: a expressiva elevação de preços concentrada em um pequeno número de produtos - gasolina, álcool, automóveis, bebidas e cigarros - cujos ganhos seriam apropriados pelo governo via elevação da alíquota do IOF e do IPI, além de aumentar os recursos para o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND); elevação dos preços e tarifas das empresas públicas, que encontravam-se fortemente defasadas, comprometendo a capacidade de autofinanciamento dos setores atingidos e seus níveis de investimento. Três foram os setores beneficiados: correios, cujas tarifas foram reajustadas em 80%; serviços de telefone, em 35%; e o setor elétrico, que conheceu reajustes diferenciados, oscilando entre 10% (setor industrial e rural) e 44% (setor comercial e média do setor residencial), além, obviamente, dos reajustes dos preços dos combustíveis. Com essas medidas buscava-se garantir uma transferência de recursos do setor privado para o setor público via alteração dos preços relativos e redução da renda corrente, que seria garantida pela proposta de expurgo do índice que corrigia os salários dos elevados preços e impostos indiretos estabelecidos pelo Cruzado II.

5 - Uma análise detalhada do Cruzado II encontra-se em: OLIVEIRA, F.A. de e BIASOTO JR., G. O Papel da política fiscal na estratégia do Cruzado II. Belo Horizonte, CEDEPLAR/UFMG, Texto para Discussão nº 31, junho de 1987, 26p.

O pacote completava-se com medidas que visavam incentivar a poupança financeira, através da correção de imperfeições da sistemática de tributação incidente sobre os seus rendimentos, de estímulos à caderneta de poupança tradicional e da criação de novas modalidades de poupança popular: a "poupança pecúlio", que se refere a uma caderneta de poupança vinculada, provavelmente à compra de imóveis; e o "Plano de Poupança e Investimento em Benefício dos Trabalhadores (PAIT)", formado pelas empresas e dele podendo participar empregado e empregador. Ademais, além da flutuação do câmbio que voltaria a ocorrer, visando melhorar o desempenho do setor exportador, o Cruzado II estabeleceria incentivos de natureza fiscal - dedução do IR do PIS/PASEP e redução do IR adicional para as empresas exportadoras - para estimular as exportações e resgatar a tranquilidade no front externo.

Os ganhos que se pretendia obter com o Cruzado II em relação à contenção dos gastos, via corte de outros subsídios - especialmente do trigo - não conseguiram, entretanto, viabilizar-se. Sofrendo pressões dos setores interessados em sua manutenção, a proposta de extinção do subsídio ao trigo foi abandonada às vésperas do fechamento do Cruzado II, o que foi justificado pelas autoridades governamentais pela importância de sua manutenção para preservar o poder aquisitivo das famílias de rendas mais baixas. Apesar deste revés, continuava-se apostando na política de contenção dos gastos, via redução de subsídios diretos e indiretos, ao que se somavam os ganhos esperados com o saneamento dos bancos estaduais e com as reformas destinadas a reduzir os custos e aumentar a eficiência da máquina governamental.

6 - Cf. O Financiamento do Desenvolvimento Econômico no Período de 1987/1991, op. cit.

O fracasso da estratégia Funaro de redução do déficit público explica-se, em boa medida, pelo próprio fracasso do Cruzado II, em virtude da reação que teria ele despertado junto aos diversos agentes econômicos, que neutralizariam, inclusive, medidas posteriormente adotadas para fazer a sua correção de rota.

Não pairam dúvidas atualmente de que a saída do congelamento, via Cruzado II, foi feita de forma desastrada. A truculência de suas medidas, concentradas na majoração de preços e alíquotas do IPI sobre um pequeno número de produtos, despertou entre os agentes econômicos fortes expectativas inflacionárias, que rapidamente se refletiram sobre o comportamento dos preços. A inflação, medida pelo IPC, que em novembro fora de 3,29%, atinge 7,27% em dezembro e mais que dobra em janeiro de 1987, com a taxa de 16,82%. Ademais, à reação do empresariado contra as medidas do Cruzado II somou-se a resistência do movimento sindical contra a proposta de expurgo do índice salarial dessa elevação de preços com vistas a evitar o disparo do gatilho. Pressionado, o governo acabaria abandonando essa proposta às vésperas do Natal de 1986, comprometendo, com isso, a estratégia do Cruzado II de impor perdas salariais aos trabalhadores, visando reduzir a renda disponível da economia.

E' neste contexto que devem ser entendidas as medidas fiscais adotadas pelas autoridades econômicas no início de 1987. Em primeiro lugar, visando compensar as perdas dos ganhos que seriam obtidos com o expurgo salarial, as autoridades econômicas acionariam um conhecido artifício para aumentar a carga tributária do Imposto de Renda sobre as pessoas físicas - o sub-reajuste da tabela do IR/fonte e da declaração anual de rendimentos. Assim, determinou-se para a primeira a correção de 12,3% para o primeiro trimestre de 1987, quando a in-

7 - Decreto nº 93.939, de 15 de janeiro de 1987.

flação em 1986 ultrapassara a casa dos 60% sem que a tabela sofresse qualquer correção devido ao Plano Cruzado. É verdade que a argumentação governamental de que a medida tinha por objetivo corrigir imperfeições do sistema de bases correntes do imposto, que teria sido estruturado em bases falhas, era correta. O mesmo argumento, entretanto, não se aplicava ao sub-reajuste estabelecido para a tabela da declaração anual de rendimentos. Para esta, enquanto a inflação média do período alcançou 140%, o índice de sua correção foi estabelecido em 110%, o que implicava, de forma sub-reptícia, um aumento nada desprezível da carga tributária incidente sobre os contribuintes. Estas medidas deveriam propiciar, por um lado, um melhor desempenho do IR no ano, compensando, ainda que parcialmente, os ganhos frustrados com o recuo da política salarial e com o aumento da inflação, e garantir, por outro, a contração da renda disponível da sociedade, resgatando, assim, um dos objetivos do Cruzado II. Para melhoria da arrecadação determinou-se, ainda, que o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) relativo ao ano de 1986 e transformado em OTN, só poderia ser recolhido aos cofres públicos a partir de 10. de março de 1987, quando a OTN a estaria reajustada pela inflação correspondente ao período de doze meses iniciado com a entrada em cena do Plano Cruzado.⁸

O descontentamento dos agentes econômicos em relação aos efeitos engendrados pelo Cruzado II se manifestaria, ante essas medidas, de forma amplificada, tolhendo, ainda que parcialmente, as pretensões das autoridades econômicas de reduzirem a renda disponível da economia e de aumentarem as receitas tributárias. Um clima de desobediência fiscal ganharia corpo e forma entre os contribuintes a partir

8 - Cf. OLIVEIRA, F.A. de. e BIASOTO JR., G. Política fiscal: a crise aberta. Campinas, CECOM/IE/UNICAMP, mimeo., 1988, 48p.

do anúncio das medidas em janeiro e os primeiros quatro meses do ano assitiriam a uma verdadeira queda de braços entre autoridades econômicas/contribuintes, que culminaria, em abril, com a derrota parcial dos primeiros, e, portanto, com a sua estratégia de redução do déficit público.

Não foi, entretanto, somente nesta frente que os reveses fizeram a sua aparição para o objetivo de restauração das contas públicas. Tanto as mudanças introduzidas na sistemática de tributação sobre o mercado financeiro como a moratória da dívida externa decretada em fevereiro, numa situação de impossibilidade de continuidade de pagamento de seus juros, representariam importante drenagem de recursos do Imposto de Renda, à medida que reduziram-se as remessas de recursos para o exterior e foi atenuada a cobrança do imposto sobre as aplicações financeiras.

Como se não bastasse, a intervenção decretada pelo Banco Central em cinco bancos estaduais - Banco do Estado do Rio de Janeiro (BANERJ), Banco do Estado do Maranhão (BEM), Banco do Estado de Santa Catarina (BESC), Banco do Estado do Mato Grosso (BEMAT) e Banco do Estado do Ceará (BEC) - no mês de março, se bem visasse estancar uma torneira de gastos incontrolláveis que comprometia o controle do déficit público, indicava que expressivos dispêndios adicionais teriam que ser realizados para o seu saneamento.

A essas dificuldades se somavam problemas gerados no seio do próprio governo e de suas empresas. Desde o final de janeiro, a PETROBRAS, alegando que a defasagem entre os seus custos de produção e o preço de seu produto final estava deteriorando a sua situação financeira, deixaria de recolher aos cofres do Banco Central os recursos do FND oriundos do empréstimo compulsório incidente sobre os preços da

9 - Cf. Veja, 4 de março de 1987.

gasolina e do álcool. Estimava-se, em meados de abril, que o seu débito montava a Cz\$ 4 bilhões, comprometendo os planos de investimentos programados com os recursos do FND.¹⁰

Mas abril apenas começava a mostrar a sua face nada cordial para os gestores da política econômica em relação às suas pretensões de contenção do déficit público. 'Às vésperas de expirar o prazo para a entrega da declaração anual de rendimentos para a pessoa física, o Presidente da República, contrariando as posições do Ministro da Fazenda e do Secretário da Receita Federal, edita um decreto, que, se favorece por um lado o contribuinte, compromete ainda mais, por outro, as contas do governo. Pelo decreto é ampliado o prazo de pagamento do imposto de seis para oito meses, e permitida a compensação do imposto a pagar com os créditos dos contribuintes junto à Receita Federal relativos às restituições de 1985 até o limite de 70 OTNs, e postergado o prazo de vencimento da 1a. parcela para o dia 30 de abril. Em relação às pessoas jurídicas, o governo, também sob pressão, autoriza o lançamento da correção monetária do imposto recolhido como despesa operacional para o cálculo do imposto a pagar relativo ao ano-base de 1987. Ambas decisões fragilizariam o papel que deveria ter o IR como redutor da renda disponível e como elemento importante da restauração das contas públicas.¹¹

Por outro lado, sucumbindo às pressões exercidas por alguns setores econômicos, que, embalados nas perspectivas do Plano Cruzado viram seus planos de investimento frustrarem-se e suas dificuldades financeiras aumentarem com a aceleração inflacionária e a rápida ele-

10 - Veja, 15 de abril de 1987.

11 - Cf. OLIVEIRA, F.A. de e BIASOTO JR., G. Política fiscal: a crise aberta, op. cit., p.7-8.

vação dos juros nominais, o governo adotaria um elenco de medidas, em abril, para socorrê-los. Estas, que iam desde o refinanciamento de dívidas contraídas durante a vigência do Plano Cruzado por agricultores, micro, pequena e média empresa, incluíam, também, a isenção parcial ou total de sua correção monetária - de acordo com o tamanho do débito - e completavam-se com a abertura de créditos para Estados e Municípios promoverem a rolagem de suas dívidas. As estimativas dos dispêndios adicionais que o governo teria com essas medidas situavam-se, à época, em torno de Cr\$ 100 bilhões, indicando que o objetivo de redução do déficit público em 1,2% do PIB previsto no PLANO FUNARO tornava-se irremediavelmente comprometido.

Ao renunciar ao comando da política econômica no final de abril, o Ministro Dilson Funaro transferiria, para o seu sucessor, além dos problemas de aceleração inflacionária e de intranquilidade no front externo, dados os minguados superávits que vinham sendo obtidos ----- na balança comercial e o baixo nível atingido pelas reservas externas, o irresolvido problema do déficit público. As tentativas de reduzi-lo haviam sido frustradas não somente pelo fracasso do Cruzado II mas, também, pelo vigor com que os interesses privados e políticos conseguiram, diante de um governo fragilizado em termos de legitimidade e credibilidade, materializar as suas demandas por recursos públicos. Com isso a política fiscal, ao contrário do pretendido, assumiria uma feição passiva, com os gastos fora de controle, dirigindo-se para canais que não contemplavam os investimentos produtivos, conforme a estratégia desenhada pela equipe FUNARO. O déficit operacional de 2% do PIB registrado para o primeiro semestre confirmaria que a batalha desfechada para a sua redução - o objetivo era reduzi-lo para 1,7% do PIB em 1987 - havia sido, nessa primeira fase, perdida.

3.2 - A estratégia Bresser Pereira

Ao assumir o Ministério da Fazenda nos últimos dias de abril, em substituição ao Ministro Dílson Funaro, o Prof. Luís Carlos Bresser Pereira já trazia, em sua bagagem, algumas idéias sobre a estratégia que acreditava ser a mais adequada para enfrentar as dificuldades em que o país se encontrava mergulhado.

De acordo com o seu diagnóstico, os problemas que despertavam preocupação no curto prazo referiam-se à demanda agregada sobre-aquecida e ao desequilíbrio dos preços relativos, que seriam, segundo sua análise, frutos das políticas fiscal e monetária expansionistas anteriores e dos desacertos do Plano Cruzado, cujas consequências desastrosas para a aceleração inflacionária e redução dos superávits da balança comercial eram inegáveis. A longo prazo, os óbices colocados à trajetória de crescimento auto-sustentado diziam respeito à dívida externa e ao déficit do setor público, que drenavam, por um lado, consideráveis recursos para o exterior, e, de outro, poupança do setor privado, limitando os investimentos da economia e restringindo a sua capacidade de expansão. Foi com este diagnóstico que a equipe de Bresser Pereira apresentou a sua estratégia de curto e de longo prazo para a economia brasileira.

A preocupação no curto prazo da nova administração da economia foi a de adotar medidas com vistas a reverter a aceleração inflacionária e recompor os superávits da balança comercial de forma a afastar a intranquilidade do front externo. A desvalorização de 8,5% do Cruzado realizada em maio seguida da de 9,5% em junho teriam por objetivo, na estratégia delineada, compensar a defasagem cambial existente, criando espaços para revitalizar as exportações. Em relação ao problema inflacionário, caminhar-se-ia no sentido de promover um realinhamento dos preços, manter desaquecida a demanda e reduzir o

déficit público. Com isso estariam criadas, acreditava-se, as condições para a implementação de um novo congelamento de preços e salários sem incorrer nos erros do Plano Cruzado. Quanto ao longo prazo, colocava-se a renegociação em outros termos da dívida externa, visando reduzir as transferências de recursos para o exterior, e o combate efetivo do déficit público, abrindo espaços para o investimento privado, uma vez que considerava-se esgotado o padrão de financiamento do setor público. Na estratégia, a questão do déficit, embora colocada como variável instrumental, assume, assim, posição-chave para viabilizar os objetivos pretendidos.

O tratamento conferido ao problema do déficit público altera-se ao longo do ano à medida que vão se evidenciando as dificuldades de reduzi-lo à meta estabelecida, com o que ficava comprometida toda a estratégia desenhada pela nova equipe. Do otimismo que predominou no início da gestão sobre as possibilidades de seu controle, passou-se por um período de temor sobre a sua magnitude em julho/agosto, ainda que sem perder as esperanças de contê-lo, para desaguar finalmente no desaponto sobre as possibilidades de sucesso da empreitada, quando comprovou-se que forças de distintas naturezas eram capazes de se opor e de neutralizar as medidas adotadas para viabilizá-la. A essa altura, a meta de redução do déficit público adquire, porque comprometida, importância vital para a gestão BRESSER PEREIRA, uma vez que sem o seu equacionamento, os objetivos de curto mas principalmente os de longo prazo, tornavam-se inviáveis. Desgastado no final de 1987 e sofrendo pressões de toda sorte, o Ministro Bresser Pereira lança um arrojado pacote-fiscal/tributário que destoava de sua estratégia inicial e que, se vitorioso, lhe daria condições de controlar, de fato, as contas e o déficit públicos.

A análise feita em seguida procura examinar essas distintas fases da gestão BRESSER PEREIRA no tocante à política de combate ao

déficit público sem perder a perspectiva de sua vinculação com os objetivos de curto e longo prazos. Com ela obtêm-se os subsídios para avaliar as causas de seu fracasso.

3.2.1 - A fase pré-estabilização

O período que antecedeu o novo congelamento de preços e salários foi marcado pela estratégia de "pôr ordem na casa" para a sua implementação. O congelamento se tornava evidente à medida que, apontando equívocos cometidos durante o Plano Cruzado, a nova equipe ia revelando a sua simpatia pela manutenção de taxas de juros reais positivas, pela implementação de políticas fiscal e monetária ativas, pela recomposição dos preços e tarifas do setor público, pela desaceleração do crescimento - inicialmente o Ministro Bresser Pereira anunciou uma meta de 3% de expansão do PIB para 1987, que considerava realista - e pela manutenção da liberdade de reajustes de preços do setor privado estabelecida na gestão de Dílson Funaro. Paralelamente, acreditava-se que a aceleração das desvalorizações cambiais contribuiria para a expansão das exportações e que o processo de renegociação da dívida teria um desfecho favorável, já que se acenava, também, com a possibilidade de que o pagamento de uma parcela dos juros fosse retomado.

O aceno feito pelo ministro sobre a possibilidade de um novo choque para a economia inviabilizou-o, todavia, dentro do prazo desejado e desencadeou fortes pressões instabilizadoras por parte dos agentes econômicos. Numa atitude defensiva em alguns casos, especulativa em outros, ou ainda apenas procurando corrigir a defasagem existente em seus preços, o mercado imediatamente reagiu, promovendo remarcações em seus níveis, o que desarranjou ainda mais a estrutura de preços relativos - uma das preocupações da nova equipe econômica - e exacerbou temerariamente as expectativas inflacionárias. A taxa de inflação, medida pelo IPC, que em março fora de 14,4%, atingiria 20,96%

em abril, 23,31 em maio e 26,06% em junho. Com isso, a estratégia financeira comprometida, com a economia vendo agravar suas instabilidade, ameaçada cada vez mais concretamente pelo processo de hiperinflação tendo como parceira a recessão.

Foi neste quadro de instabilidade e de desaceleração da economia que alguns setores penalizados com o Cruzado II viram suas pressões surtirem efeito. Amparados na justificativa de ser necessário diminuir os preços de determinados produtos, recompor as margens de lucros de algumas empresas e de recuperar a demanda que se encontrava desfalecida - o que comprometia a própria geração de impostos para o governo, e, portanto, a redução do déficit público - as autoridades econômicas deram início à redução dos empréstimos compulsórios sobre os automóveis e das alíquotas do IPI incidentes sobre determinados produtos que haviam sido majorados com o Cruzado II.

12

Assim, pelo Decreto-Lei no. 2329, de 20 de maio de 1987 seria extinto o empréstimo compulsório incidente sobre a comercialização de carros usados e reduzida de 30% para 15% a alíquota cobrada sobre os valores dos veículos novos ou que se situassem na faixa de até um ano de fabricação. A preferência das autoridades econômicas, nesse primeiro momento, para reduzir os preços dos automóveis via redução do compulsório e não das alíquotas do IPI é reveladora de sua estratégia de operar com o máximo de recursos livres, reduzindo os que se encontravam vinculados a investimentos. O que é coerente com a posição da nova equipe sobre o papel que deveria assumir o investimento privado no novo ciclo de crescimento, ocupando espaços antes de responsabilidade do setor público. De qualquer forma, com essa medida dá-se início à desmontagem do FND, que, como foi visto, constituía uma peça vital na estratégia de crescimento da administração anterior.

Ainda em maio seriam reduzidas, também, as alíquotas do IPI incidentes sobre bebidas de uma maneira geral, que haviam sofrido expressiva majoração com o Cruzado II. Entre essas incluíam-se, nessa primeira rodada, mosto de uva, vinhos, vermouths e sidra, cujas indústrias encontravam-se com suas margens de lucro comprimidas. Os ganhos esperados com o Cruzado II rapidamente começavam a esfumar-se não somente pela aceleração inflacionária e pela desaceleração da economia, mas também porque as autoridades econômicas davam início concretamente à desmontagem de suas peças.

Em junho, diante de previsão de mudança de inflação para um patamar ainda mais elevado do que fora registrado em maio, explicado, em boa parte, pela transparência dos objetivos da gestão Bresser Pereira, um novo pacote de medidas, que tinha no congelamento e na mudança da política salarial seus principais pilares, foi anunciado com o claro objetivo de impedir que a economia mergulhasse na hiperinflação.

3.2.2 - O Plano Bresser

O Plano de Estabilização do Ministro Bresser Pereira, anunciado à nação no dia 12 de junho de 1987, perseguia vários objetivos: a) reverter o processo inflacionário em aceleração; b) desaquecer a demanda interna; e c) criar condições para que a economia recuperasse a sua capacidade de gerar megasuperávits na balança comercial. Para tanto, o Plano Bresser, como ficou conhecido na literatura este programa de estabilização, contemplou como variáveis de ajustamento os preços, os juros, o câmbio, os salários e o déficit público. O tratamento a elas conferido deu-se de forma diferenciado e ao déficit foram dispensados cuidados especiais, denotando a importância que ele assumia na estratégia.

O câmbio, que conheceria uma desvalorização de 9,5%, passa-

ria a ser corrigido, juntamente com os juros, por uma taxa minimamente correspondente à inflação, na primeira fase do plano, enquanto os preços e salários ficariam congelados durante três meses. Na segunda fase, enquanto os preços e salários passariam a ser corrigidos também durante três meses pela média geométrica da taxa de inflação do trimestre anterior - índice que foi denominado Unidade de Referência de Preços (URP) - o câmbio e os juros continuariam sendo corrigidos pela inflação do mês anterior. Segundo Carneiro, as novas regras de indexação estabelecidas para essas variáveis mostram "... um claro favorecimento dos setores aplicadores líquidos no mercado financeiro e dos exportadores numa intensidade maior do que aquela definida pelas regras de indexação do Cruzado II em novembro de 1986"¹³. Para os gestores da política econômica, a manutenção de juros reais positivos justificava-se para evitar a formação de estoques especulativos e para desencorajar a fuga de recursos financeiros para ativos reais, consumo e mercado paralelo de moedas estrangeiras. Já com as desvalorizações reais do câmbio, o objetivo claramente perseguido era a recuperação dos mega-superávits comerciais.

Em relação ao déficit público, o Plano Bresser adotaria medidas de duas naturezas: a) voltadas para fazer avançar o processo de recordenamento institucional do setor público, entre as quais se incluíam a unificação orçamentária, a limpeza de funções do Banco Central, do Banco do Brasil e do Tesouro Nacional, e a nova política de administração da dívida pública; b) voltadas diretamente para a melhoria do desempenho das contas públicas quer via recuperação de receitas e/ou contenção de gastos.

No que diz respeito à segunda frente realizou-se, como medida mais relevante, um considerável reajuste nos preços e tarifas do

13 - CARNEIRO, Ricardo. op. cit.

setor público, como os do álcool e gasolina (13,1%), que cinco dias antes haviam sido elevados em 20%; energia elétrica (45%); aço (32%); tarifas telefônicas (33,8%); produtos petroquímicos (8%) e tarifas portuárias (42%). O objetivo era claro: recuperar a defasagem existente, aliviar as pressões sobre os cofres do Tesouro e obter ganhos no combate ao déficit público.

Pelo lado dos gastos anunciava-se o corte de subsídios ao trigo concedidos ao consumidor e o adiamento de inúmeras obras que implicavam gastos de capital e de custeio que estavam programadas, tais como: Ferrovia Norte-Sul, Ferrovia da Produção, Ferrovia Leste-Oeste, Trem Bala, Terceira Turbina de Itaipu, setor siderúrgico, projetos dos pólos petroquímicos do Rio Grande do Sul e da Bahia, construção da Linha Vermelha etc.

Embora se produzissem com o Plano de Estabilização efeitos positivos para a redução do déficit público, eram ainda imprecisos os números que permitiriam viabilizar a sua meta de 3,5% estabelecida pela política econômica para o ano de 1987. Em elaboração, à época, encontrava-se o Plano de Consistência Macroeconômica (PCM), que viria a constituir o documento referencial da estratégia de curto e longo prazos da nova equipe e onde estariam dimensionados tanto os ganhos propiciados pelo Plano Bresser para as contas públicas como o déficit esperado para o ano, identificando-se as frentes de expansão da receita e de contenção dos gastos.

Todavia, antes da divulgação do PCM, o governo, pressionado por alguns segmentos da economia, terminaria por fazer novas concessões, que contribuiriam para comprometer o desempenho previsto para as contas públicas em 1987. Em primeiro lugar, utilizando como arma o instrumento da demissão para ver atendidas suas reivindicações, a indústria automobilística conseguiria eliminar, no final de junho, os

empréstimos compulsórios remanescentes sobre os veículos novos. A alternativa posta para as autoridades econômicas para a reativação das vendas de veículos, que haviam despencado com a elevação do IPI e a instituição do empréstimo compulsório acompanhadas da proibição da formação de novos consórcios, era a diminuição das alíquotas do imposto ou a extinção definitiva do compulsório sobre a venda de veículos. Coerentes com a sua estratégia, os gestores da política econômica novamente optariam por abrir mão dos recursos vinculados. Com isso, uma das peças-chave dos investimentos públicos - o FND - continuava a ser desmantelada, minando as contas públicas.

Em segundo lugar, procurando dar uma solução definitiva ao problema das dívidas contraídas pelos produtores rurais durante o período compreendido entre fevereiro/86 e junho/87, o governo concedeu, no início de julho, uma anistia geral da correção monetária dos débitos bancários contraídos naquele período pelos agricultores. Por outro lado, estabeleceu que os preços pagos aos produtores passariam a ser corrigidos pela taxa de inflação numa clara reorientação da política de estímulo à agricultura, cujo farol se deslocaria do crédito para os preços. Finalmente, visando compensar as perdas em que incorreria com essas medidas, o governo eliminaria o subsídio implícito ao crédito rural, determinando que o valor dos financiamentos concedidos passaria a ser corrigido, também, pela variação da OTN.

Em julho, o Plano de Consistência Macroeconômica (PCM) seria divulgado pelo governo. Nele constavam claramente a estratégia da política econômica que se pretendia materializar no curto e longo prazos, os números estimados para o déficit público e as frentes que seriam trabalhadas, em relação às receitas e despesas, para viabilizar sua meta.

3.2.3 - O Plano de Consistência Macroeconômica (PCM)

No PCM divulgado em julho de 1987 coloca-se, de forma cristalina, a estratégia a ser seguida para reduzir as transferências de recursos para o exterior e as medidas adotadas para a contenção do déficit público, que, embora considerada uma variável instrumental, à medida que poderia ser manejada de forma compensatória, adquire crescentemente uma importância vital na estratégia. Não é difícil entender a razão disso.

O balanço das contas públicas realizado no primeiro semestre de 1987 havia registrado um déficit global do setor público correspondente a 2% do PIB. As projeções efetuadas pelos gestores da política econômica para o ano indicavam, com base nesse resultado e na expectativa de maiores gastos que tradicionalmente ocorrem no segundo semestre, um déficit da ordem de 6,7% do PIB. Como os ganhos estimados com o Plano Bresser correspondiam a 0,5% do PIB chegava-se a um déficit esperado de 6,2% para o ano. Ora, um déficit dessa magnitude não somente comprometeria as estratégias de curto e longo prazos da equipe econômica como dificultaria as negociações em relação aos novos termos da dívida que deveriam ser apresentadas aos credores externos. Estas as razões que conduziriam a questão do déficit público a assumir uma importância vital no esquema da equipe Bresser. Explicitada no PCM, sua meta para 1987 seria de 3,5% do PIB, o que exigiria sua redução em 2,7% do PIB. Como se pretendia materializar esse objetivo?

Conforme explicitado no PCM este esforço de redução recairia sobre o Governo Central (-1,1%), sobre os Governos Estaduais e Municipais (-0,5%) e sobre as Empresas Estatais (-1,1%). As medidas para concretizá-lo contemplariam a expansão das receitas e a redução dos gastos.

No tocante às Empresas Estatais computavam-se os efeitos be-

néficos resultantes da recuperação de seus preços e tarifas propiciados pelo Plano Bresser e a definição de que os seus reajustes passariam a seguir, doravante, a mesma política estabelecida para o setor privado, o que garantiria o fortalecimento de sua capacidade de autofinanciamento, aliviando suas pressões sobre o caixa do Tesouro. Aos ganhos esperados nessa frente de Cz\$ 44,9 bilhões somar-se-iam a economia a ser obtida com os cortes programados de Cz\$ 70,4 bilhões em suas despesas correntes (Cz\$ 38,9 bilhões) e de capital (Cz\$ 31,5 bilhões), o que, totalizando Cz\$ 119 bilhões, corresponderia a 1,1% do PIB.

Para o Governo Central programaram-se ganhos com a redução dos subsídios ao consumo, à comercialização e à produção de produtos agrícolas da ordem de Cz\$ 32 bilhões; com a regularização do fluxo de caixa do governo em relação à folha de pagamento dos funcionários públicos que passaria a ser paga no mês vencido, propiciando ganhos de Cz\$ 22 bilhões; com a redução dos encargos financeiros da dívida mobiliária do Tesouro de Cz\$ 15 bilhões, dada a aceitação e o baixo custo das LBCs; com a economia de Cz\$ 5 bilhões que seria propiciada pela regulamentação do seguro-desemprego; e, finalmente, com a realização de um corte linear de 13% nas demais despesas correntes e de capital do valor orçado, o que representaria uma redução de 0,4% do PIB. Com isso, estaria garantido o esforço de redução de 1,1% do déficit público pelo Governo Central.

Em relação aos governos estaduais e municipais o esforço de redução do déficit deveria ser realizado através de uma diminuição dos limites autorizados de rolagem e colocação adicional da dívida mobiliária (de Cz\$ 80,4 para Cz\$ 41,9 bilhões), da redução do déficit decorrente do saneamento financeiro dos bancos estaduais e da concessão de créditos especiais em processo de contratação (de Cz\$ 81,4 para Cz\$ 59,9 bilhões). Em conjunto, essas medidas propiciariam ganhos da

ordem de Cz\$ 60 bilhões, o correspondente a 0,5% do PIB.

Como variável instrumental, entretanto, o déficit público poderia, consoante o PCM, ter reavaliada a sua meta caso os investimentos privados não respondessem adequadamente aos estímulos que surgiriam, com a sua redução, para a ocupação de espaços anteriormente preenchidos pelo setor público, ou mesmo para reverter tendências recessivas que se instalassem na economia. Nesse sentido, no déficit eram depositados os graus de liberdade reservados pelas autoridades econômicas para viabilizar a sua estratégia.

3.2.4 - A correção de rota do déficit

A confirmação em agosto de que a meta de 1,9% do PIB para o déficit estabelecida no PCM havia sido superada, indicando que se caminhava para o nível de 2,2% do PIB, levaria as autoridades econômicas a adotarem, no final do mês, um novo pacote de medidas com vistas a fazer a sua correção de rota, complementando o esforço realizado em julho, que havia se centrado em cortes nas despesas de pessoal e em dispêndios correntes da União e das estatais.

O pacote de medidas anunciado no final de agosto visaria basicamente a reduzir a despesa pública através da contenção da expansão do crédito para o setor público e da instituição de controles mais rigorosos para os seus gastos. Para o primeiro caso foram congelados, aos níveis de 30/07/87, os valores das operações da Caixa Econômica Federal (CEF), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Banco da Amazônia (BASA) com o setor público, assim como as operações de repasse de instituições oficiais de crédito para o mesmo setor público. Ademais, revogou-se a competência do Ministro da Fazenda de conceder excepcionalidade na concessão de novos empréstimos ao setor público e limitou-se o acesso ao crédito aos programas já existentes nas instituições oficiais ou destinados à rolagem das dívi-

das, eliminando, com isso, a possibilidade do setor público conseguir empréstimos junto ao Banco Central, através das agências do Banco do Brasil no exterior. O pacote ainda estabelecia que, a partir de 1988, os empréstimos ao setor público passariam a ser controlados através da fixação de limites no orçamento de aplicações dos bancos oficiais.

Em relação a outros mecanismos de controle e de redução das despesas, o pacote estabeleceria: a) um teto salarial para os servidores da administração pública federal direta e indireta, inclusive os militares, correspondente a 80 salários mínimos, determinando o congelamento dos que ultrapassassem esse patamar até que se enquadrassem no novo teto; b) proibição para as empresas estatais concederem, em 1987, ganhos reais de salários a seus funcionários, restringindo os reajustes salariais à taxa de inflação; c) as Secretarias de Planejamento e de Administração passariam a fiscalizar com rigor os tetos estabelecidos para o pagamento de pessoal dos ministérios; d) proibição da criação, até o final do ano, de novos tipos de subsídios ao crédito para os quais não houvesse dotação orçamentária; e e) redução de 7,25% para 4% da comissão do Banco do Brasil para a realização de operações de repasse de interesse do Tesouro.¹⁵

Explorando, por outro lado, a alternativa de aumento dos impostos para garantir a meta traçada para o déficit público, as autoridades econômicas modificariam, ainda em agosto, a tabela do Imposto de Renda na fonte, que vigoraria entre setembro e dezembro, de forma a aumentar a carga tributária incidente sobre o contribuinte e, com isso, expandir a arrecadação fiscal. Isto porque, com a justificativa do congelamento, a nova tabela não seria corrigida em relação à anterior, o que significava que os reajustes dos salários que teriam início em

15 - Para as medidas do pacote, ver: Folha de São Paulo, 28 de agosto de 1987, Caderno de Economia e Gazeta Mercantil, 28 de agosto de 1987, p.1-5.

setembro aumentariam, em termos reais, o IR incidente sobre os contribuintes pessoas físicas. Além disso, com a nova tabela introduzia-se uma nova alíquota de 50% - a alíquota-teto na tabela anterior era de 45% - para as rendas mais elevadas.¹⁶ Em conjunto, essas medidas seriam importantes para impedir que o Imposto de Renda conhecesse uma queda ainda maior no ano.

O pacote de austeridade creditícia e de contenção e controle dos gastos de agosto mostraria, nos meses que se seguiriam, toda a sua fragilidade diante de um governo que, para permanecer no poder, não se dispôs a viabilizar as determinações da política econômica e flexibilizou, negociando a duração de seu mandato, as restrições estabelecidas para o combate ao déficit público. Assim, os setores que seriam atingidos pelas medidas prontamente se opuseram, com sucesso, à sua aplicação - exemplo conspícuo refere-se à posição dos governadores dos Estados - como seriam seguidamente desrespeitados por segmentos intragoverno as normas relativas à política salarial. Como se não bastasse, cresceriam com ímpeto, no segundo semestre, as demandas privadas por recursos públicos, que, atendidas em virtude do quadro político, levariam ao fracasso definitivo da política de combate ao déficit público em 1987, e, portanto, à estratégia da equipe Bresser Pereira. Assim, dentre as medidas adotadas em agosto para fazer a correção de rota do déficit, pode-se afirmar que teriam êxito apenas as que diziam respeito à correção da tabela do IR. O fracasso das demais obrigaria as autoridades econômicas a procederem, três meses depois, uma revisão dos números estimados para o déficit público em 1987.

16 - Decreto-Lei nº 2356, de 28 de agosto de 1987.

3.2.5 - O déficit no período de flexibilização dos preços

No início do período de flexibilização de preços oficialmente marcado para o dia 01/09/87, as autoridades econômicas ainda mostravam-se confiantes em relação ao sucesso de sua estratégia. Durante o período do congelamento, a inflação situara-se em patamares reduzidos, tendo atingido 3,05% em julho e 6,36% em agosto. Apostava-se, por outro lado, no sucesso em relação à renegociação da dívida externa e na redução das transferências de recursos para o exterior. Quanto ao déficit público, acreditava-se que as medidas de julho/agosto seriam capazes de contê-lo nos níveis projetados no PCM.

Durante o período de congelamento haviam sido intensas as pressões de vários setores da economia, inclusive de empresas estatais, para que fosse promovida uma correção de seus preços, que, segundo o argumento esgrimido, encontravam-se defasados. A esse respeito, a queda de braços travada entre a indústria automobilística e o governo terminaria rendendo frutos para a primeira à medida que, ainda que de forma compensatória, conseguiu ela que fossem reduzidas, embora não na dimensão pretendida, as alíquotas do IPI incidentes sobre os veículos de uma maneira geral.¹⁷ Isto representaria uma nova sangria nos recursos públicos e, portanto, mais um óbice que surgia à consecução do objetivo de redução do déficit público. Comparada às pressões vitoriosas por recursos públicos que ocorreriam por parte de vários segmentos da sociedade entre setembro e dezembro, inviabilizando de forma definitiva a meta estabelecida para o déficit público em 1987, e portanto a estratégia mais ampla da política econômica, a concessão feita à indústria automobilística poderia, contudo, até ser considerada irrelevante.

17 - Decreto 94.776, de 7 de agosto de 1987.

As demandas por recursos públicos brotaram de forma ampliada, tanto do próprio setor público como do setor privado, basicamente para o refinanciamento de dívidas e cobertura de suas necessidades adicionais de crédito. Por outro lado, como se não bastasse, vários segmentos do governo começaram a desrespeitar as regras salariais estabelecidas para o funcionalismo público com o pacote de agosto. A sucessão desses casos em um curto período de tempo constitui a prova mais inequívoca de que os interesses políticos do governo e a estratégia da política econômica caminhavam em direções opostas.

Assim, no final de setembro, o Conselho Monetário Nacional (CMN) liberaria uma linha de crédito de Cz\$ 14 bilhões para o refinanciamento de 75% das dívidas contraídas pelos usineiros com os bancos estaduais e privados, contrariando as determinações creditícias do pacote de agosto. Em outubro, por outro lado, várias empresas privadas se apresentariam como candidatas à obtenção de expressivos recursos públicos. Os pleitos de US\$ 65 milhões da ENGESA, de US\$ 40 milhões da TRANSBRASIL, de US\$ 50 milhões da SHARP, de US\$ 20 milhões da ZANINI e também da CBT e de US\$ 50-100 milhões da MENDES JR. indicavam que, se atendidos - o que era provável dadas as ligações dessas empresas com o governo - o esforço de contenção do déficit iria por água abaixo. Em dezembro, não somente a SHARP conseguiria obter um empréstimo de US\$ 100 milhões do BNDES, como a ENGESA arrebataria US\$ 165 milhões distribuídos entre o BNDES (US\$ 65 milhões) e o Banco do Brasil (US\$ 100 milhões).

Em outubro seria a vez das empresas estatais derrubarem, num efeito dominó, a política salarial estabelecida por Bresser Pereira e a comprometerem, com isso, não somente a meta do déficit público para 1987 como também a prevista para o ano seguinte. Em primeiro lugar, o

Banco do Brasil concederia um reajuste de 44,5% aos seus funcionários, superando de forma espetacular os 14,8% permitidos pelo Plano Bresser. Ao Banco do Brasil se seguiria o Banco Central, que estenderia também ao seu corpo de funcionários as mesmas vantagens, e a Caixa Econômica Federal que concederia 40% de reajuste aos seus quadros. Acompanhando a tendência de reajustes salariais acima da inflação, a PETROBRAS faria uma correção de 41% dos salários de seus funcionários. E, engrossando o clima de desobediência dentro do próprio governo, o Presidente Sarney, justificado no clima de descontentamento e nos atos de rebeldia nos meios militares, concederia, no final de outubro, um reajuste de 110% para a categoria, que seriam distribuídos em outubro de 1987 e janeiro do ano seguinte.¹⁹

A esses movimentos que minavam o objetivo de redução do déficit público para 1987, ainda se somaria outra oriunda da revisão orçamentária feita pela Secretaria do Planejamento, que, se não corrigida, implicaria maior volume de despesas não previstas também para 1988, colocando em risco a meta de 2% do PIB estabelecida para o déficit neste ano. De fato, o Ministro Aníbal Teixeira, cuja Pasta em que atuava foi encarregada de fazer a revisão orçamentária para 1988, modificara, em benefício dos programas que se encontravam sob a sua responsabilidade, os números do orçamento, ao fazer a sua correção, de forma diferenciada, da nova previsão inflacionária.

Como se não bastasse, os resultados produzidos pelo Congresso Constituinte no capítulo referente ao sistema tributário indicavam uma expressiva perda de receita da União para 1988 em favor dos Estados e Municípios. Estimada em torno de 20% da arrecadação federal, essa perda não deixava dúvidas de que se alguma providência não fosse adotada para compensá-la, um desequilíbrio mais profundo das contas

19 - Veja, 21 e 28/10/87.

públicas em 1988 seria inevitável.

Foi em meio a esses acontecimentos oriundos em boa medida do próprio seio do governo, e sofrendo pressões crescentes do setor privado por recursos públicos e ainda para que fosse feita uma correção de rota da política econômica - o que em conjunto minava as bases da administração Bresser Pereira - que, em novembro, seria procedida uma revisão do Plano de Consistência Macroeconômica (PCM), estabelecendo novos números para o déficit público. Com essa revisão, a certeza de que a batalha anti-déficit estava sendo perdida para forças poderosas, e, com isso, toda a estratégia desenhada. Diante dessa evidência, é que o combate ao déficit público se transforma numa questão decisiva, assumindo uma posição vital que inexistia na formulação original da estratégia. Porque sem sua redução, sabia-se, estariam comprometidos os objetivos de curto e longo prazos de combate à inflação e de modificação na composição da demanda agregada de forma a abrir espaços para um novo ciclo de crescimento liderado pelos investimentos privados.

3.2.6 - A revisão do PCM e dos números do déficit

Em novembro, no 10. Relatório de Acompanhamento do Plano Macro, dedicava-se toda a atenção à revisão do déficit público para 1987. Sua reprogramação mostrava, como se percebe no Quadro 2, um aumento de 1,4% do PIB em relação à meta estimada de 3,5% contida no PCM. Os agentes responsáveis por essa ampliação das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP), segundo o conceito operacional, eram pela ordem de importância, as Empresas Estatais com um crescimento de 1,3% do PIB e o Governo Central com 0,4%. Para os Estados e Municípios reprogramava-se uma redução de seu déficit da ordem de 0,1% do PIB em relação à meta inicial, enquanto para a Previdência Social e para o segmento Fundos e Programas previa-se a geração adicional de superávit, para cada um, também correspondente a 0,1% do PIB.

QUADRO 2

NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PUBLICO (NFSP)
 CONCEITO OPERACIONAL - 1987
 REVISAO DO PLANO MACRO

Discriminação	Cz\$ milhões			
	Programado PCM		Reprogramado	
	Valor	% do PIB	Valor	% do PIB
1 - Governo Central	165,2	1,4	213,0	1,8
2 - Governos Estaduais e Municipais	188,7	1,6	171,7	1,5
3 - Empresas Estatais	118,0	1,0	258,5	2,2
Aportes do FND	-47,2	-0,4	-29,0	-0,3
4 - Previdência Social	2,6	0,0	-14,5	-0,1
5 - Fundos e Programas	-11,8	-0,1	-26,3	-0,2
Total	415,5	3,5	573,4	4,9

FONTE: BACEN/DEPEC.

PIB: Cz\$ 11.796,5 bilhões reestimado em 12/11/87.

Segundo o relatório esse aumento devia-se principalmente "...à ocorrência de aumentos não orçados em alguns itens da despesas". No caso das Empresas Estatais, a principais causas localizavam-se no comportamento dos grupos ELETROBRAS e SIDERBRAS. Para o primeiro, o aumento teria ocorrido devido ao não recolhimento da Reserva Geral de Garantia (RGG) e da Reserva Geral de Reversão (RGR) pelas concessionárias estaduais de energia elétrica além do não pagamento da energia comprada junto à ELETROBRAS. Para o segundo, devido à retração da demanda de aço.

Em ambos os casos também teria contribuído para a amplificação do desequilíbrio, a defasagem existente nos preços e nas tarifas desses setores. Segundo o relatório, "essa frustração de recursos re-

sultou, adicionalmente, em acréscimo nos encargos financeiros da dívida bancária. Como consequência, o déficit programado da ELETROBRAS passou de Cz\$ 17,9 para Cz\$ 62,5 bilhões e, o da SIDERBRAS, de Cz\$ 52 para Cz\$ 89,1 bilhões". Para as demais empresas, inclusive as estaduais e municipais, também eram apontadas como causas, a queda na geração de receita, em função da defasagem dos preços, o aumento nos dispêndios com pessoal acima da previsão orçamentária e o aumento dos encargos financeiros.²⁰

No tocante ao Governo Central o relatório atribuía aos gastos adicionais com pessoal, com os encargos da dívida e com os subsídios ao trigo, a responsabilidade pelo aumento das despesas acima do que fora previsto. E o acréscimo no déficit só não teria sido maior por ter havido uma menor aquisição de café e por ter-se alcançado um resultado positivo na venda de outros produtos agrícolas, o que compensou, parcialmente, o aumento do déficit nas outras frentes.²¹

Já o resultado favorável no campo dos governos estaduais e municipais seria explicado pelas medidas que haviam sido adotadas com o objetivo de conter o endividamento dessas esferas de governo, especialmente as que passaram a disciplinar a realização de operações de crédito com os bancos oficiais.²²

A confirmação de que o déficit seria mais elevado em 1987, o mesmo ocorrendo em 1988, caso não fossem adotadas medidas que fizessem a sua correção, transforma-lo-ia, àquela altura, no principal problema a ser enfrentado pelos condutores da política econômica. E a partir

20 - Cf. 1º Relatório de Acompanhamento do Plano Macro, publicado na Folha de São Paulo, de 20/11/87, Cad. de Economia, p.A-30.

21 - idem.

22 - idem.

dessa certeza que entra em gestação o pacote fiscal/tributário do Ministro Bresser Pereira, que seria apresentado no final do ano como única alternativa para a solução do problema. O pacote, pela sua amplitude e profundidade revelará, como se verá mais à frente, que de um papel pouco importante na formulação original da estratégia econômica da equipe, a política fiscal adquiriria relevância central e decisiva para viabilizá-la. Mas antes da apresentação do pacote fiscal, o Ministro Bresser Pereira conheceria novos reveses na sua estratégia.

Pressionadas pelas indústrias cujos preços de seus produtos haviam sido elevados através da majoração das alíquotas do IPI com o Cruzado II, as autoridades econômicas iriam, gradativamente, cedendo às suas reivindicações e reduzindo o imposto sobre eles incidentes, escudadas no argumento de ser necessário reverter o desaquecimento da demanda e recompor as suas margens de lucro. Assim, o IPI incidente sobre as bebidas em geral conheceria nova redução em outubro,²³ enquanto a alíquota estabelecida para as cervejas seria reduzida de 130% para 100% em novembro²⁴ retornando, em dezembro, aos 80% vigentes antes do Cruzado II.²⁵ Igualmente, o imposto sobre automóveis seria reduzido, em novembro, para 42%, ao mesmo tempo que o governo passava a concordar, sucumbindo às pressões agressivas da Autolatina, em recuperar a defasagem de preços alegada pelo setor automobilístico com um reajuste que seria dividido em duas parcelas. Pressões oriundas de outros setores, à época, iam na mesma direção, revelando que se tornava crescentemente difícil para o governo a tarefa de viabilizar o seu programa de estabilização.²⁶

23 - Decreto 95.032, de 14 de outubro de 1987.

24 - Decreto 95.159, de 6 de novembro de 1987.

25 - Decreto 95.484, de 14 de dezembro de 1987.

26 - Folha de São Paulo, 12 de novembro de 1987.

3.2.7 - O pacote fiscal de dezembro

O pacote fiscal do Ministro Bresser Pereira, cujo conteúdo começou a vazear para a imprensa por volta de novembro e foi apresentado ao Presidente da República no mês seguinte para aprovação, representou a cartada decisiva para que fosse garantida a contenção do déficit no nível de 2% em 1988 - meta considerada vital para que o equilíbrio da economia fosse atingido em suas várias frentes. Arrojado, preparava-se também, com o pacote, espaços para uma renúncia digna do ministro e de sua equipe, caso não fosse ele aprovado, sob o pretexto de que a estratégia seria inviável sem mudanças corajosas na política fiscal.

O pacote revela as preocupações que incomodaram o ministro, durante a sua gestão, com as forças que provocaram o fracasso de sua política de combate ao déficit público em 1987 ao buscar criar mecanismos e instrumentos para neutralizar sua ação em 1988. Buscava-se com ele, assim, aumentar a carga tributária incidente sobre a economia e reduzir os gastos do governo, além de adotar medidas disciplinadoras dos reajustes salariais do setor público e corretivas das manobras orçamentárias realizadas pela SEPLAN.

Em relação à carga tributária, estimava-se que um ganho de aproximadamente 1,3% do PIB seria obtido com as medidas propostas. A novidade é que promovia-se uma redistribuição do ônus do Imposto de Renda entre os contribuintes, atenuando sua incidência sobre as rendas mais baixas e ampliando-a para os maiores rendimentos. Avançava-se, além disso, no aprimoramento do sistema de bases correntes com a exigência do pagamento trimestral do IR para os contribuintes com mais de

27 - Ver a respeito: OLIVEIRA, F.A. de e BIASOTO JR., G. "A política fiscal: a crise aberta", op. cit.

uma fonte de renda e propunha-se a eliminação de uma série de privilégios tributários e a extinção/redução de determinados incentivos fiscais. Integrando a proposta, previa-se a taxaço pela tabela progressiva do IR dos rendimentos do capital e a sugestão de criação de um imposto sobre os ganhos de capital de 20%. Além disso era proposto, como medida inovadora, a tributação integrada dos lucros das pessoas jurídicas na declaração das pessoas físicas, a taxaço pelo IR das operações de curto prazo no mercado financeiro e nos segmentos especulativos das bolsas de valores, de mercadorias e de outros mercados de liquidação futura. Completando as medidas tributárias, previa-se encaminhar ao Congresso Nacional, sob a forma de projeto de lei, sugestão para a criação de um Imposto sobre a Fortuna, que deveria ter como base de cálculo o patrimônio líquido do contribuinte, o limite de isenço de 50.000 OTNs e a alíquota de 0,5%.

No tocante à contenço de despesas do setor público, com o qual estimava-se uma economia de 3% do PIB, eram duas as frentes contempladas no pacote: a) a reduço do grau de intervenço do Estado na economia, com a privatizaço das exportações de açúcar e com a extinço do monopólio estatal de compra e venda de trigo; b) a extinço de órgãos governamentais tidos como ineficientes e injustificáveis, tais como o IBC, o DNOCS, para ficar com alguns exemplos. Além disso, era prevista a transferência para os Estados das Centrais de Abastecimento (CEASAS) e da Cia. Brasileira de Transportes Urbanos (CBTU).

Finalmente, o pacote estabeleceria regras mais rigorosas para o reajuste salarial das empresas estatais, visando impedir os aumentos excessivos concedidos em 1987, e propunha uma revisço do orçamento Geral da União (OGU) para corrigir as previsões de gastos com pessoal e contornar a manobra orçamentária da SEPLAN. Para tanto, era sugerida a criação de uma Reserva de Contenço Monetária, que deveria absorver os recursos em excesso alocados nos programas daquela Pasta.

Para Bresser, somente com a aprovação global dos pontos do pacote seria possível administrar a economia em 1988, reduzir o déficit para 2% do PIB e evitar ser surpreendido, na sua trajetória, por aumentos salariais inesperados e gastos orçamentários plantados à sorrelfa. Com este diagnóstico foi apresentado ao Presidente Sarney o pacote no final do ano. A oposição colocada ao pacote poria fim às pretensões do ministro e faria desabar, de vez, as possibilidades de êxito de sua estratégia. Sem condições para viabilizá-la, não lhe restou outra alternativa senão a renúncia. Entre os pronunciamentos e entrevistas realizados à época pelo ministro, chama a atenção uma em que ele revela a importância vital que teria adquirido a política de controle do déficit público para a correção de rota da economia. Segundo ele "...O novo ministro deverá ter força suficiente para aumentar as receitas em 1,3% do PIB e cortar as despesas. Caso contrário, a economia se tornaria inadministrável."²⁸

O pacote aprovado pelo Planalto poucos dias após a renúncia de Bresser Pereira incorporava algumas de suas sugestões mas deixava de lado as que teriam provocado a sua queda. Assim, algumas alterações no IRPF - reajuste na tabela progressiva em 250%, correção monetária do imposto a pagar e da restituição, complemento trimestral do imposto, redução do número de faixas e de alíquotas do Imposto de Renda na Fonte e da tabela progressiva para 1989 - bem como a extinção e/ou redução de alguns incentivos fiscais, embora não na dimensão proposta, figuraram no pacote editado. Além disso, outras alterações sugeridas no IRPJ das empresas de transportes coletivos, na taxação das aplicações financeiras de curto prazo e nas bolsas de valores e de mercadorias, no mercado futuro, entre outras, seriam também incorporadas. Em conjunto, estimava-se um ganho, com essas medidas, de 0,9% do PIB.²⁹

28 - Folha de São Paulo, 19 de dezembro de 1987, p.A-7.

29 - idem.

Já em relação aos Impostos sobre Ganhos de Capital e de Rendimentos do Capital, decidiu-se encaminhá-los sob a forma de projeto de lei para aprovação no Congresso Nacional, juntamente com o Imposto sobre Fortuna. Como isso significava que eles entrariam em vigor somente em 1989, caso fossem aprovados, deixava-se de contar com importantes mudanças de que se dispunha na proposta original tanto para aumentar a arrecadação como para imprimir maior progressividade ao sistema.

Finalmente, a ausência de menção no pacote sobre a extinção de empresas estatais, à exceção da transferência das CEASAS E CBTU para os Estados, seria a demonstração de que não se pretendia adotar medidas que colocassem em risco as negociações políticas, particularmente em torno da duração do mandato do Presidente que se votava na Constituinte.

Os ganhos previstos com o pífio pacote fiscal que acabou sendo editado no final de 1988 distavam sobremaneira dos pretendidos com a proposta original. Com a sua aprovação deitou-se por terra a estratégia desenhada e revista pela segunda equipe econômica de correção dos desequilíbrios da economia brasileira. E entrou em cena uma nova estratégia econômica, onde a questão do déficit continuaria desempenhando um papel nuclear.