

TEXTO PARA DISCUSSÃO N.º 297

# Aspectos Políticos e Econômicos das Receitas e dos Gastos Públicos no Brasil

Nilson Holanda

ABRIL DE 1993

## **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

*O IPEA é uma fundação pública vinculada à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Controle da Presidência da República, cujas finalidades são: auxiliar o Ministro da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Controle da Presidência da República na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.*

### **PRESIDENTE**

Antônio Nilson Craveiro Holanda

### **DIRETOR EXECUTIVO**

Pérsio Marco Antônio Davisson

### **DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL**

Luiz Antonio de Souza Cordeiro

### **DIRETOR DE PESQUISA**

Ricardo Varsano

### **DIRETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Antônio Carlos da Ressurreição Xavier

**TEXTO PARA DISCUSSÃO** tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação através do Instituto, informando profissionais especializados e colhendo sugestões.

Tiragem: 200 exemplares

### **SERVIÇO EDITORIAL**

**Brasília - DF:**

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

CEP 70.076-900

Av. Presidente Antonio Carlos, 51 - 17.º andar

CEP 20.020 - Rio de Janeiro - RJ

---

## SUMÁRIO

---

I.	OBJETIVOS E CONCEPÇÃO DO SEMINÁRIO	07
II.	VISÃO CONCEITUAL DA POLÍTICA DE RECEITAS E GASTOS PÚBLICOS	07
III.	CONCEITOS ECONÔMICOS E SISTEMA TRIBUTÁRIO	10
IV.	A CRISE FISCAL NO BRASIL	12
V.	O PROGRAMA DE PRIVATIZAÇÃO DA INGLATERRA	14
VI.	PRIVATIZAÇÃO NO MÉXICO: O CASO DO SETOR BANCÁRIO	18
VII.	O PROGRAMA DE PRIVATIZAÇÃO DO BRASIL	19
VIII.	SISTEMAS TRIBUTÁRIOS EM PAÍSES FEDERATIVOS	21
IX.	FUNDAMENTOS DA REFORMA FISCAL NO BRASIL	24
X.	PREVIDÊNCIA SOCIAL: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA	27
XI.	PREVIDÊNCIA SOCIAL: O CASO CHILENO	29
XII.	SEGURIDADE SOCIAL: O CASO BRASILEIRO	31
XIII.	FEDERALISMO FISCAL NO CANADÁ	33
XIV.	FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL	35
XV.	O CONTEÚDO POLÍTICO DA POLÍTICA FISCAL: CONFLITO E NEGOCIAÇÃO ENTRE OS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO	37
XVI.	RELAÇÕES ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO NO BRASIL	40

---

ASPECTOS POLÍTICOS E ECONÔMICOS DAS  
RECEITAS E DOS GASTOS PÚBLICOS NO  
BRASIL\*

Antônio Nilson Craveiro Holanda \*\*

\* *Relatório Final do seminário de mesmo nome realizado na Escola Superior de Administração Fazendária (Esaf), em Brasília, de 9 a 12 de junho de 1992.*

\*\* *Do IPEA*

A produção editorial deste volume contou com o apoio financeiro do PNUD (Projetos BRA 92/029 e BRA 91/016) e do Programa de Gerenciamento do Setor Público - GESEP/BIRD

---

O Seminário sobre Aspectos Políticos e Econômicos das Receitas e dos Gastos Públicos no Brasil foi realizado no período de 9 a 12 de Junho de 1992, na Escola Superior de Administração Fazendária (Esaf), em Brasília, sob o patrocínio do Instituto de Desenvolvimento Econômico do Banco Mundial e do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento do Brasil, contando, ainda, com a cooperação do Ministério da Fazenda do Japão.

---

---

## I. OBJETIVOS E CONCEPÇÃO DO SEMINÁRIO

Foram estabelecidos para o seminário os seguintes objetivos:

- identificar e discutir as causas do crônico desequilíbrio fiscal do Brasil, particularmente no que se refere à interação de elementos políticos, econômicos e institucionais que condicionam as políticas de receitas e gastos públicos;
- analisar as instituições e procedimentos ligados à formulação dessas políticas e apresentar propostas alternativas para melhorar a sua eficiência e eficácia;
- discutir os efeitos de progressiva mudança do papel do governo no processo de formulação de políticas de receitas e gastos, particularmente no que se refere aos temas específicos de privatização, seguridade social, federalismo fiscal e relações entre Executivo e Legislativo.

A concepção do seminário partiu da constatação de que, na maioria dos países do mundo, o setor público atravessa um período de grave crise financeira e institucional devido ao descompasso entre demandas sociais e capacidade fiscal do governo. Em função dessa crise, há um clamor generalizado por uma *reforma do Estado*, o que implica a revisão das funções do governo, a melhoria da eficiência e eficácia da formulação e implementação de políticas públicas e a reavaliação das relações entre governo e setor privado.

No caso brasileiro, destacam-se como temas mais relevantes desse processo de reforma: a revisão das funções do governo, a redefinição dos encargos de União, estados e municípios, a privatização de empresas estatais, o desenho de um novo sistema de seguridade social, a reforma tributária e o aprimoramento das relações institucionais entre o Executivo e o Legislativo.

Como método de trabalho foi estabelecido que o seminário não se limitaria a discutir perspectivas ou potencialidades, mas procuraria concentrar-se na solução de problemas, tendo como ponto de partida, para discussão de cada tópico, a análise comparativa de experiências de outros países.

O seminário foi dividido em seis sessões, abrangendo os seguintes temas:

- 1) Política Fiscal: aspectos conceituais e crise fiscal;
- 2) Privatização: lições da experiência, tendências e perspectivas;
- 3) Sistemas Tributários em Países Federativos;
- 4) Previdência Social: lições da experiência, tendências e perspectivas;
- 5) Federalismo Fiscal; e
- 6) O Conteúdo Político da Política Fiscal: conflito e negociação entre os poderes Executivo e Legislativo.

Neste relatório foram consideradas apenas as apresentações dos expositores que prepararam textos escritos, com algumas poucas referências aos debates, naqueles tópicos considerados mais importantes.

## II. VISÃO CONCEITUAL DA POLÍTICA DE RECEITAS E GASTOS PÚBLICOS

Na primeira sessão, o expositor foi o professor Allen Schick, da Universidade de Maryland, que abordou o tema: *Visão Conceitual e Estrutura Analítica para a Política de Receitas e Gastos Públicos*.

O professor Schick partiu do reconhecimento de que o esgotamento do sistema fiscal tem se tomado uma constante nos regimes democráticos, tanto nos países em desenvolvimento, como nos industrializados. Esse problema tem profundas raízes históricas e está relacionado com a estrutura e a organização política do país, especialmente no que diz respeito à articulação entre o Executivo e o

---

Legislativo, às relações intragovernamentais, à estrutura partidária e à capacidade de pressão dos grupos de interesse.

Nos países subdesenvolvidos, geralmente o problema decorre de as receitas dependerem de uma base tributária que, além de pequena, é instável e sensível às flutuações da conjuntura, enquanto os gastos públicos são rígidos, dado que se destinam principalmente ao pagamento de salários do funcionalismo público. Existem pressões para ampliar o emprego no setor público, que funciona, quase sempre, em condições de ineficiência generalizada. A execução orçamentária e sua articulação com o sistema de planejamento são deficientes.

À medida que o país se desenvolve, a pressão sobre o emprego público pode diminuir, mas, em contrapartida, o governo se vê sobrecarregado por onerosos programas previdenciários e de assistência social e por um vasta burocracia pública.

A situação torna-se difícil para aqueles países que apresentam um padrão de desenvolvimento "intermitente". As interrupções periódicas do processo de crescimento afetam a base tributária, mas não reduzem antigos compromissos e novas demandas sociais, o que leva ao financiamento dos gastos por déficits orçamentários. Isso, por sua vez, implica custos futuros mais elevados para o serviço da dívida pública. O descompasso entre o crescimento instável ou insuficiente de receitas, de um lado, e uma constante e irreversível pressão de demandas sociais, de outro, geram a crise fiscal.

Por isso, o governo precisa adotar medidas para "proteger" a sua capacidade orçamentária, o que envolve tanto *questões* de formulação de *políticas*, como *questões processuais* ou operacionais.

## 1. Questões de Formulação de Políticas

Do ponto de vista da formulação de *políticas* as principais questões são as seguintes:

- 1) *Mobilização de recursos* — a capacidade orçamentária de um país em desenvolvimento depende da ampliação de sua base de arrecadação. Dois aspectos são fundamentais: a estabilidade da base e a sua elasticidade. O governo não pode ficar refém de altas e quedas repentinas da produção e preços de produtos primários ou dos volumes de exportações. Por outro lado, é preciso que a base de arrecadação cresça tão rapidamente quanto a economia do país.
- 2) *Relações intergovernamentais* — o importante não é o fato de o país ter uma estrutura unitária ou federal, mas a forma como são distribuídas as responsabilidades por gastos e receitas nos vários níveis de governo. Em alguns casos, o poder de tributação é atribuído exclusivamente ao governo central; noutros, essa autoridade é compartilhada. Existem vantagens e desvantagens em ambos os sistemas. Quando os governos estaduais, regionais ou municipais não têm responsabilidades pela arrecadação de receitas, corre-se o risco de que esses governos venham a ser pouco responsáveis na realização de seus gastos.
- 3) *Racionalização dos gastos públicos* — à proporção que um país se desenvolve, observa-se uma grande expansão dos seus programas sociais. Ao mesmo tempo permanecem em vigor compromissos assumidos no período "pré-desenvolvimento". Caso esses compromissos não sejam reavaliados, o país corre o risco de enfrentar grave crise fiscal. Por isso, há necessidade de programas de racionalização, com o objetivo de reduzir subsídios para empresas ou produtos primários, privatizar empresas estatais, limitar os quadros do funcionalismo público e aumentar a eficiência e produtividade do setor governamental.
- 4) *Redução de gastos compulsórios ou vinculados* — como assinalado anteriormente, o processo de desenvolvimento implica a ampliação de programas de previdência e assistência social, além de compromissos com

---

os subsídios e incentivos em benefício de regiões deprimidas, setores desprotegidos e classes sociais menos favorecidas. Dessa forma, a demanda orçamentária vai assumindo, progressivamente, a forma de benefícios legais para pessoas ou empresas com direito de receber pagamentos de governo. Inicialmente os custos desses benefícios serão relativamente pequenos (especialmente no caso de sistema de previdência), mas, com o passar do tempo, transformar-se-ão em parcelas crescentes do orçamento. Isto significa que uma proporção cada vez maior das receitas do governo assume a forma de receitas vinculadas, diretamente comprometidas com o financiamento de gastos específicos, o que atribui grande rigidez ao processo orçamentário e limita a capacidade discricionária do governo para distribuir os seus gastos.

- 5) *Elaboração do orçamento em conjuntura inflacionária* — em condições de inflação elevada, há uma tendência para indexar os gastos do orçamento. Quando isso ocorre, a inflação se acelera, o orçamento fica fora de controle e o governo não mais tem condições de responder às mudanças econômicas. A indexação, além de tornar o processo inflacionário mais enraizado no sistema econômico (inflação inercial), constitui um fator adicional que reduz a capacidade orçamentária do governo.
- 6) *Restrições da formulação de políticas sobre a capacidade orçamentária* — o controle orçamentário é apenas um dos objetivos de qualquer governo democrático. Esse objetivo tem de ser colocado numa balança, ao lado dos demais objetivos de política social, que visam fornecer uma rede de segurança para pessoas economicamente menos favorecidas. Além disso, o governo deverá enfrentar pressões de sindicatos e outros grupos organizados, que certamente se posicionarão contra cortes no funcionalismo ou redução de subsídios. De qualquer modo, se o governo atribui importância à sua base orçamentária, deverá responder a essas demandas com uma avaliação realista de suas possibilidades financeiras, atuais e futuras, assumindo a responsabilidade de fazer escolhas difíceis e enfrentando os problemas políticos daí derivados.

## 2. Questões Processuais

O segundo grupo de questões diz respeito a regras processuais ou procedimentos operacionais que ajudam a "salvaguardar" a capacidade orçamentária.

Em primeiro lugar, há uma tendência, nos países em desenvolvimento, para a existência de diversos orçamentos (como ocorria no Brasil, até recentemente, com a existência de um orçamento fiscal, um monetário, um orçamento das empresas estatais e um da previdência). Observa-se, também, fragmentação orçamentária, na medida em que se criam contas ou fundos extra-orçamentários, administrados de forma independente. Outras vezes os orçamentos são elaborados com base em premissas irreais. Essas distorções devem ser corrigidas através da consolidação dos diversos orçamentos, de modo que se possa medir o impacto do financiamento governamental sobre a economia, resguardando-se a *unicidade e integridade orçamentária*.

Uma segunda questão diz respeito a *controles externos versus controles internos*. Nos estágios iniciais do processo de desenvolvimento, os órgãos executores deverão ter suas atividades revisadas (geralmente, com antecedência) por auditores externos. Conforme o governo vai ganhando maior habilidade ou segurança na administração do orçamento, esses controles externos podem ser substituídos por controles internos. Nesse caso, o foco do controle interno se desloca das rubricas específicas para os recursos orçamentários globais, e da auditoria de transações para a auditoria de sistemas. A evolução no sentido da substituição de controles externos por controles internos deve ser condicionada, porém, à prévia adoção de medidas para obter eficiência fiscal dos órgãos envolvidos.



---

Uma terceira questão diz respeito à articulação entre o *planejamento* plurianual e o processo de elaboração do *orçamento*. Em muitos países subdesenvolvidos o orçamento é incapaz de financiar as melhorias prometidas pelo plano. O planejamento perde o seu sentido como instrumento de preparo de um país para o futuro e se transforma num documento formal, que serve apenas para desviar a atenção dos acontecimentos cotidianos. No entanto, o planejamento pode ser um importante instrumento para "proteger" a capacidade orçamentária, como ocorre nas democracias industrializadas. Para tanto, ele precisa estar articulado com o processo orçamentário. O planejamento plurianual pode ser utilizado também para respaldar a fixação de metas ou restrições fiscais de médio prazo (de três a cinco anos) que devem orientar as atividades orçamentárias anuais. Essas metas são geralmente definidas com uma proporção do PIB e servem para dar um balizamento ao governo e à sociedade sobre a necessidade de preservar a capacidade orçamentária. É preciso, porém, que o governo seja dotado de meios para implementar essas metas.

Finalmente, a eficiência de um processo orçamentário depende da forma pela qual o orçamento é implementado. Se o governo se mantém fiel ao orçamento, essa é uma indicação importante de que o processo orçamentário está amadurecido. Quando são efetuadas constantes alterações no orçamento, torna-se difícil implementar qualquer disciplina fiscal, dado que se abrem novas oportunidades para o exercício de pressões políticas e de grupos de interesse.

### III. CONCEITOS ECONÔMICOS E SISTEMA TRIBUTÁRIO

O professor Mario Henrique Simonsen expôs sobre *Conceitos Econômicos e Sistema Tributário*, onde fez um retrospecto dos fundamentos teóricos e pressupostos operacionais que respaldam os sistemas tributários.

#### 1. Fundamentos Teóricos

Teoricamente, o Estado deveria financiar-se exclusivamente com o imposto de renda sobre ganhos de pessoas físicas. Diversas conveniências operacionais, todavia, justificam a criação de outros impostos como, por exemplo:

- 1) a conveniência de que diferentes esferas de governo usem diferentes tributos;
- 2) a arrecadação do imposto de renda da pessoa física costuma ser mais cara do que a dos impostos indiretos e do imposto de renda sobre a pessoa jurídica;
- 3) a existência de outros impostos facilita a fiscalização do próprio imposto de renda.

Do ponto de vista dos fundamentos teóricos para a tributação progressiva da renda, o professor Simonsen fez um histórico da evolução das idéias, a partir do impacto da revolução keynesiana, nas décadas de 40 e 50, até o desenvolvimento do socialismo democrático europeu, que levou a teoria de progressividade tributária às suas últimas conseqüências nas décadas de 60 e 70. Modernamente, os méritos da progressividade são fortemente contestados, e a tendência parece ser a volta ao imposto proporcional (com a única exceção de um limite de isenção, abaixo do qual o contribuinte é dispensado de qualquer imposto).

A queda do mito da progressividade se deve, em primeiro lugar, à constatação de que a distribuição de riqueza promovida pelo governo não é função de apenas um único imposto, mas depende do conjunto dos tributos e, sobretudo, da composição da despesa pública. Na realidade, entende-se hoje que a grande tarefa distributiva do governo deve ser operacionalizada pelo gasto público. Em segundo lugar, o excesso de progressividade desestimula o esforço produtivo, ou seja, impostos altamente progressivos geram a preguiça.

---

Por último, a progressividade cria incentivos para transferência de renda de contribuintes de alíquotas marginais altas para contribuintes de alíquotas marginais mais baixas.

## 2. A Substituição do Contribuinte

O professor Simonsen enfatizou a noção de "substituição" do contribuinte, ou seja, a distinção entre aquele que recolhe o imposto (ou em cujo nome o imposto é recolhido) e aquele que efetivamente arca com o ônus econômico do imposto.

É essa distinção que caracteriza a separação entre impostos diretos e indiretos. Menos conhecida é a noção de que os impostos ditos diretos também podem ser transferidos. Este é o caso do imposto de renda pago por um médico, quando a despesa é dedutível e as alíquotas do imposto para o médico e o paciente são iguais. O médico acrescenta o valor do imposto ao preço da consulta, o paciente deduz a despesa do seu imposto de renda e o governo fica apenas com o custo da arrecadação. Igualmente, no caso das contribuições para previdência social é o trabalhador que acaba arcando indiretamente com o seu custo, via diminuição do seu salário real.

O mesmo ocorre na tributação de rendimentos de capital. Merece destaque, nos anos recentes, a crescente mobilidade do capital, no plano internacional. Admitindo-se que essa mobilidade internacional seja perfeita, isso significa que toda tributação sobre lucros e juros será transferida, via sistemas de preços.

## 3. O Imposto de Renda Simplificado

Em função dessas limitações, o professor Simonsen apresenta uma proposta de *imposto de renda simplificado*, baseado na tributação da pessoa física de forma proporcional à parcela de sua renda que excedesse o limite da isenção.

Os recolhimentos seriam feitos sempre através de pessoas jurídicas para evitar a necessidade de declaração. Cada contribuinte receberia um crédito fiscal, no início do ano, correspondente ao limite da isenção. Esse crédito poderia ser utilizado para pagamentos de impostos. Seriam eliminadas todas as oportunidades de transferência fiscal, que não aumentam a receita do governo e apenas geram burocracia. Em consequência, não seriam tributados os rendimentos de pessoas físicas pagos a outras pessoas físicas. Todos os ganhos de capital seriam tributados à mesma alíquota.

## 4. O Financiamento da Previdência

No tocante ao financiamento da *previdência social*, o professor Simonsen, considera fundamental distinguir claramente dois conceitos: (a) o de *assistência social*, correspondente ao pagamento de aposentadoria e pensões e assistência à saúde a pessoas que jamais contribuíram para um seguro social, ou independentemente dessa contribuição; e (b) a *seguridade social*, que é a retribuição de um seguro pago ao longo do tempo.

Dentro do orçamento da previdência há necessidade de distinguir claramente esses dois grupos de contas, dado que a assistência social é mera ação caritativa, a ser financiada com impostos gerais, enquanto a seguridade social corresponde a uma operação financeira.

No caso do seguro social, o único contribuinte deveria ser o próprio segurado, ou seja, o trabalhador, a exemplo do modelo recentemente implantado no Chile. Um esquema sadio de seguro social deve basear-se no princípio da *capitalização*,

---

como ocorre com os sistemas de previdência privada, onde as reservas técnicas garantem os compromissos assumidos pelo programa.

Os sistemas compulsórios de previdência social são incompatíveis com a manutenção desse princípio de capitalização. Nos primeiros anos de funcionamento, quando o número de beneficiários é pequeno em relação ao número de contribuintes, o sistema gera um grande volume de recursos e o governo dificilmente pode resistir à grande tentação de utilizar as reservas do sistema para o financiamento dos seus gastos correntes, como aconteceu no Brasil e em diversos outros países do mundo. No caso brasileiro, já no início da década de 70, a previdência social teve de entrar no chamado regime da *repartição*, que implica uma transferência de encargos entre gerações. Os benefícios foram ampliados, com a aposentadoria do trabalhador rural, sem qualquer lastro em novas contribuições. A Constituição de 1988 ampliou ainda mais esses benefícios.

Nessas condições, a solução ideal é a que foi conseguida no Chile: substituir inteiramente o regime de repartição pelo de capitalização, privatizando a previdência social e, além disso, substituindo o esquema contribuição fixa/benefícios fixos pelo esquema de contribuição fixa/benefícios variáveis, à prova de riscos atuariais. O problema principal a ser enfrentado é o esforço fiscal necessário na fase de transição do regime de caixa para o de capitalização.

#### IV. A CRISE FISCAL DO BRASIL

O doutor Paulo Fontenele e Silva, diretor do Departamento de Orçamento da União (DOU), abordou o tema: *Ascensão e Queda do Estado Desenvolvimentista: aspectos da crise fiscal do Brasil*.

Ressaltou, inicialmente, que, no período 1947-1980, a economia brasileira apresentou um nível de desempenho excepcional, com taxa média de crescimento de 7% ao ano, sendo que na última década (70-80) o PIB expandiu-se à taxa média anual de 8,7%. A partir de 1980, a economia brasileira começou a enfrentar uma profunda crise, caracterizada por estagnação econômica, altas e crescentes taxas de inflação e elevado endividamento do setor público.

O bom desempenho dos anos 70 pode ser atribuído às *reformas estruturais* do período 64-67, que permitiram o reordenamento das finanças governamentais e a modernização da administração pública brasileira.

Dentre os elementos mais importantes das reformas estruturais no período foram destacados: a *reforma bancária* da Lei nº 4.595, de 31/12/64, que reestruturou o sistema financeiro nacional e criou o Banco Central do Brasil; a *reforma fiscal* de 1967, que modernizou o sistema tributário, criando impostos sobre o valor agregado e reordenando a partilha de recursos entre as diferentes esferas do governo; e a *reforma administrativa* do Decreto-Lei nº 200, de 25/12/67, que criou condições para uma maior descentralização das atividades do governo e maior agilidade e eficácia de sua ação.

A reforma bancária de 64, embora representasse um grande avanço, não foi suficientemente ampla para permitir a unificação e universalização do orçamento público. O Banco do Brasil continuou a ser o agente financeiro do Tesouro Nacional, mantendo a chamada "conta de movimento", pela qual o Banco Central supria de forma automática e ilimitada as suas necessidades de caixa, decorrentes da execução financeira do Tesouro. Em consequência, o Banco do Brasil mantinha as suas características de autoridade monetária, ao lado do recém-criado Banco Central. Por outro lado, as operações de mercado aberto do Banco Central, iniciadas nos anos 70, não estavam separadas das operações de colocação de títulos da dívida pública, de responsabilidade do Tesouro.

A crise dos anos 80 resultou, basicamente, da conjugação do estrangulamento externo da economia com a ruptura do padrão de financiamento do setor público, sendo esta ruptura, em grande parte, provocada pela própria crise externa.

---

O estrangulamento externo tem suas origens mais remotas nos choques do petróleo em 73 e 79, cujos efeitos foram agravados pela suspensão dos fluxos de capitais internacionais, a partir de setembro de 1982, e pela brutal elevação das taxas de juros nos mercados financeiros internacionais, poucos anos depois. O estancamento do fluxo de capitais externos impôs um forte ajuste à economia para geração de excedentes da balança comercial vinculados ao serviço da dívida externa. Para tanto, o governo promoveu uma vigorosa expansão de exportações, tendo como base um amplo sistema de incentivos fiscais e subsídios aos exportadores.

Com a realização das eleições para os governos estaduais em 1982 (primeiras eleições diretas em 20 anos) surgiram fortes pressões para aumento das transferências da União a estados e municípios. Outros fatores que contribuíram para o esgotamento da capacidade fiscal do governo e, particularmente, da União foram:

- os próprios efeitos da inflação sobre as receitas reais do Tesouro (efeito Tanzi);
- a queda do ritmo de atividade econômica;
- a redução real de preços e tarifas de serviços públicos, em decorrência da política de controle de preços do próprio governo; e
- a queda de eficiência da máquina arrecadadora, não apenas pela evasão de tributos, como também, mais recentemente, pela plethora de ações judiciais movidas pelos contribuintes contra o fisco, em decorrência da confusão tributária gerada, depois de 1986, pelos sucessivos planos heterodoxos de combate à inflação.

Todos esses fatores fizeram com que a carga tributária bruta baixasse de uma média anual de 25,3 % do PIB, no período 1970 a 1983, para uma média de 22,3%, no período 84-89. E o aumento no volume das *transferências* implicou a redução da carga tributária líquida de 16,7% do PIB, no período 70-77, para 11,7%, entre 84 e 89. Do lado da despesa, o crescente endividamento externo e a progressiva estatização dessa dívida resultaram na elevação da *conta de juros* entre os gastos correntes do governo. Essa conta que, como fração do PIB, era desprezível em 1970 (0,05%), elevou sua participação para 0,20%, de 1972 a 1981, 1,55% no período 1983, 1,14% em 1982, 1,55% no período 1983 a 1988, e 2,08%, no período 1989 a 1990.

Do lado das receitas, destaca-se, na década de 80, o aumento da participação de contribuições como o Finsocial (Fundo de Investimento Social), criado em 1982, e a Contribuição sobre os Lucros das Empresas, instituída em 1988, a par da crescente vinculação desses recursos a programas sociais, o que aumentou o grau de rigidez do orçamento. Outra característica relevante foi o estancamento verificado na arrecadação própria de estados e municípios.

Do ponto de vista da evolução dos *gastos* do governo, observam-se, desde 1980, três fases distintas: entre 80 e 84, houve grande esforço de controle nas despesas públicas; de 85 a 89 retomou-se uma política expansionista e, mais recentemente, de 1990 em diante, vem-se fazendo uma séria tentativa de contenção nos gastos públicos.

As maiores transferências de recursos da União para estados e municípios implicaram redução do investimento do governo federal e aumento de gastos de custeio dos governos estaduais e municipais. Além disso, tomou-se mais difícil a adoção de políticas macroeconômicas consistentes, através da articulação das políticas de gastos nos três níveis de governo. Finalmente, não foi feita uma nova discriminação de encargos, observando-se atribuições concorrentes entre essas diferentes esferas de governo.

No período 1985 a 1990, o governo federal continuou a ser o principal responsável pelo gasto público, realizando quase 2/3 do seu total. Das 16 funções integrantes da classificação funcional programática somente não existe predominância da União nas funções de *educação*, *saúde* e *legislativa*, onde sobressaem os estados, e na função *habitação e urbanismo*, onde os municípios, e particularmente as capitais, detêm a primazia.

A estratégia seguida pelo governo para enfrentar a crise fiscal nos últimos anos contemplou duas linhas de ação: de um lado, introduzir melhorias institucionais que assegurassem uma gestão mais racional e eficiente das finanças públicas e, de outro, patrocinar minirreformas tributárias que permitissem preservar as receitas do Tesouro.

---

Dentre as medidas institucionais mais relevantes destacam-se a unificação dos orçamentos fiscal e monetário, em 1986, a inclusão nesse orçamento unificado de todas as operações de crédito e despesas de encargos da dívida mobiliária da União (1988), a eliminação da conta de movimento do Banco do Brasil (em janeiro de 1986), a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (março de 1986) e a transferência para essa Secretaria da administração da dívida pública mobiliária federal e das operações de fomento realizadas anteriormente pelo Banco Central.

A Constituição de 1988 também contribuiu para o aperfeiçoamento do processo de elaboração e execução orçamentárias, através da integração dos três elementos principais desse processo: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento da União.

As minirreformas tributárias feitas nos anos 80, devido ao seu caráter parcial e fragmentário, não foram suficientes para propiciar o ajuste estrutural necessário para a superação da crise. Permanece, assim, o grave problema de insuficiência de recursos, particularmente para a União, que foi obrigada a transferir crescentes receitas para os estados sem uma correspondente transferência de atribuições e encargos.

Por outro lado, o orçamento público se caracteriza por grande rigidez na sua execução, circunstância que veio a ser agravada pela Constituição de 1988 que estabeleceu fortes vinculações de receitas, especialmente em benefício de setores sociais. Consideradas essas vinculações e outras despesas de caráter obrigatório, como juros e pagamentos de pessoal, observa-se que os recursos de livre aplicação para investimentos e para manutenção da administração federal correspondem a apenas 5% do total do orçamento da união.

A solução dessa crise fiscal representa desafio complexo e difícil. Do ponto de vista político, exige uma reavaliação das funções do Estado e das características de sua intervenção no sistema econômico. Do ponto de vista econômico, há necessidade de rever-se o sistema tributário, de modo a reduzir o peso dos impostos sobre o esforço produtivo, deslocando a sua incidência para a renda, o consumo e o patrimônio. Do ponto de vista tributário, é preciso ampliar a base de arrecadação, simplificar o sistema de tributação e aumentar a eficiência da máquina arrecadadora.

Dois outros problemas correlatos têm forte implicações políticas: a revisão da partilha de rendas e atribuições entre as diferentes esferas do governo e a reavaliação das formas de financiamento do sistema da previdência social.

## **V. O PROGRAMA DE PRIVATIZAÇÃO DA INGLATERRA**

A segunda sessão do seminário, na tarde do dia 10 de junho, foi dedicada à análise dos programas de privatização e desestatização da Inglaterra, Chile e Brasil.

Sir Allan Walters apresentou uma visão geral sobre o processo de liberalização da economia e privatização que se tem espalhado por todo o mundo. Esses programas têm tido muito sucesso em países ocidentais, como Reino Unido e México, mas também, em escala menor, na China. Nos demais países do bloco oriental, as políticas otimistas dos últimos anos ainda não se concretizaram em projetos bem-sucedidos.

### **1. Objetivos do Programa**

Embora os programas de privatização possam fazer parte de reformas mais amplas da estrutura e das finanças governamentais, o seu objetivo fundamental é obter ganhos de eficiência e produtividade nas empresas privatizadas. Esses ganhos decorrem justamente dos novos incentivos criados com a transferência dos direitos de propriedade do setor público para o setor privado.

Ao contrário do que muitos pensam, a privatização não é uma forma de reduzir os gastos públicos. Pode até acontecer que, para tornar viável a privatização, o governo tenha que fazer investimentos adicionais. O objetivo básico, portanto, deve ser o

---

aumento de eficiência. De acordo com a experiência inglesa, diz *Sir Allan Walters*, não será irrealismo esperar-se que, em média, a eficiência venha a ser dobrada.

Por sua vez, o aumento de eficiência poderá auxiliar na contenção de pressões inflacionárias, durante o período no qual os benefícios da privatização são recolhidos. Todavia, esses efeitos macroeconômicos são limitados. Por isso, no caso da Inglaterra, procurou-se fazer o ajuste das finanças públicas antes de iniciar o programa de privatização.

## 2. Ganhos de Eficiência

Os ganhos de eficiência que se seguem à privatização podem resultar tanto de um aumento da produção como de uma redução dos custos, ou, ainda, de uma melhora na qualidade dos produtos, ou, finalmente, de uma combinação desses três elementos.

Estudos sobre o desempenho de empresas públicas, antes e depois da privatização, ou sobre a eficiência relativa de empresas públicas e privadas, quando elas coexistem num mesmo setor econômico, sugerem que a administração privada propicia rendimentos mais elevados que a gestão pública. O exemplo típico é o caso da *Jaguar Motors*, onde se obteve um incremento de produtividade física de 80%, que, associado à melhoria de qualidade, resultou em uma melhora de desempenho de cerca de 150% em comparação com a sua *performance* de 1979.

No caso da *British Steel*, os resultados foram ainda mais curiosos, dado que, no período de 1980/81 a 1986/87, antes ainda da privatização, a produtividade (ton/homem-hora) aumentou cinco vezes, quando comparada com o que há de melhor na Europa.

Estudos feitos sobre a eficiência relativa de frotas de ônibus públicas e privadas, em diversas cidades do mundo, evidenciaram que os ônibus particulares operam, em média, com um custo que é a metade dos ônibus públicos.

Um outro fator importante para essa melhora de produtividade é a mudança na administração da empresa que se segue à privatização. Isso não significa que tenha de ocorrer necessariamente uma mudança de gerentes. O que acontece é uma mudança nos incentivos gerenciais, que pode estar ou não associada a uma mudança na estrutura administrativa ou nas responsabilidades desses gerentes.

## 3. Condições para o Sucesso do Programa

Estabilidade financeira e mercados de capitais desenvolvidos são condições favoráveis para a privatização. Isto não significa dizer que a privatização seja inviável, quando o país enfrenta condições de inflação ou dispõe de um mercado de capitais muito pequeno. Algumas experiências de países latino-americanos, como as do Chile, mostram que, mesmo nessa situação desfavorável, é possível executar um programa de privatização bem-sucedido. Naturalmente, neste caso, o processo será mais difícil e as ações terão de ser vendidas por preços relativamente baixos. No caso particular da Inglaterra, a estratégia seguida, no sentido de um prévio ajuste das finanças públicas, teve por objetivo assegurar credibilidade ao programa do governo, criando uma base mais sólida para o sucesso da privatização.

Para maximizar os seus ganhos, o programa de privatização deve ser implementado com rapidez, obedecendo à seguinte ordem de prioridades: primeiro, as áreas onde a privatização possa melhorar o nível de competição na indústria, segundo, os setores que se caracterizam por rápidas mudanças tecnológicas e, finalmente, as empresas cuja privatização possa contribuir para a quebra de monopólios.

---

Para tanto, é necessário que haja uma seqüência de políticas, permitindo que, antes do processo de privatização, sejam introduzidas reformas, em termos de redução do número de regulamentações existentes e de melhoria do grau de competitividade do setor, através da livre entrada de empresas e da redução de barreiras comerciais e tarifárias.

É fácil identificar algumas empresas que deveriam estar no setor privado, particularmente aquelas do setores manufatureiros e de distribuição que podem atuar em mercados competitivos. O problema é mais complexo quando se refere à privatização de empresas de serviços públicos, onde quase sempre existem setores que podem ser classificados como *monopólios naturais*. Esses monopólios estatais geralmente já estão sujeitos a algum tipo de regulamentação sobre seus níveis de preços, disponibilidade e condições de oferta. De modo geral, essas regulamentações são internas a um departamento do governo e raramente explícitas. Nesses casos, um novo tipo de regulamentação, que assegure ao público serviços de boa qualidade e preços razoáveis, passa a ser o elemento crítico do processo de privatização.

Entre os vários sistemas de *regulamentação* foi mencionado o americano, que estabelece *Índices máximos de retorno* para o serviço privatizado. Esse sistema é considerado ineficiente, porque incentiva o desperdício e a formação de capacidade excessiva. Um sistema alternativo, que vem sendo usado na privatização dos serviços públicos na Inglaterra, é o que estabelece limites aos preços de produtos onde existem monopólios. Por exemplo, a *British Telecom* tem os seus aumentos limitados, em períodos de cinco anos, a um percentual igual a um indicador de preços no varejo *menos 3%*. Esse sistema pode ser chamado de *máximo aumento de tarifas* e parece ser melhor que o de *máximo Índice de retorno*.

Outro aspecto da regulamentação diz respeito à preservação de determinados interesses nacionais ou de "segurança nacional". Na Inglaterra, foi criada a chamada *golden share*, que pertence ao governo e permite vetar determinados tipos de decisões, especialmente aquelas relacionadas com mudanças no controle acionário.

#### 4. Etapas e Estratégia do Programa

Em seguida, *Sir Allan Walters* apresentou uma descrição das várias etapas do processo de privatização de empresas estatais. A primeira envolve a preparação da estatal para a privatização, o que pode exigir, em alguns casos, a transformação de serviços públicos da administração direta em corporações públicas autônomas, através de um processo de "incorporação" das estatais. Isso envolve alterações na estrutura administrativa e gerencial desses serviços.

Nesse particular, não seria exagero dizer que o sucesso da privatização depende, em muito, da qualidade da administração que gerencia a estatal no período imediatamente anterior à privatização. *Sir Allan Walters* atribui o sucesso da privatização de várias estatais inglesas ao trabalho de presidentes nomeados com o objetivo claro de preparar essas estatais para a sua transferência ao setor privado. Nem sempre, porém, é necessário mudar a administração, como nos casos em que a privatização se faz através da venda da empresa aos seus empregados. O importante, como assinalado, é mudar os incentivos da administração.

A transferência do controle acionário estatal pode ser mais difícil quando os mercados de capitais e financeiros são frágeis e pequenos. Isso não inviabiliza o processo, como o prova a experiência bem-sucedida do Chile, a despeito de os mercados financeiros e de capitais desse país terem sido destruídos pela grande inflação na década de 70.

---

Os mercados de capitais são muito mais adaptáveis e mais elásticos do que se imagina. No caso da *British Telecom*, por exemplo, foi feito um lançamento de ações que era o maior da história de qualquer mercado. Os peritos julgavam que esse lançamento era mais do que o mercado poderia absorver, mas as ações foram vendidas sem maiores dificuldades.

Um problema político que vai surgir em qualquer processo de privatização é a acusação de que os privatizadores estão "entregando" os ativos públicos a preços bem abaixo do seu valor real. Denúncias desse tipo foram feitas na Inglaterra, na França e em muitos outros países. Por isso, há necessidade de garantir transparência ao processo e de utilizar mecanismos que assegurem o mais elevado preço possível para as ações vendidas.

Nesse caso, o instrumento mais adequado é o *leilão*, cuja única desvantagem é a de excluir os pequenos investidores e, especificamente, a de inibir a participação dos trabalhadores das estatais. O oposto ao *leilão* é a *emissão a prazo fixo*.

No caso da Inglaterra, através de tentativas e erros, conseguiu-se um sistema de lançamentos que combina o preço fixo com o leilão. Primeiro, uma fração das ações é oferecida em blocos aos empregados e aos pequenos investidores, com base em preços fixos. O preço é determinado deliberadamente para ser atrativo, já que um dos objetivos do governo é estimular o capitalismo popular. Dessa forma, há o risco de que os pequenos poupadores comprem as ações para venderem logo após, com lucro, quando o mercado reabrir. Para se evitar isso, cria-se um incentivo à retenção das ações, concedendo-se aos donos originários que mantiverem essas ações por um certo número de anos, normalmente cinco, um bônus por lealdade, sob a forma de ações gratuitas que se acrescentam às já adquiridas (por exemplo, uma para cada dez que possuam).

Numa segunda etapa, as demais ações são leiloadas entre os grandes investidores, principalmente institucionais, sem quaisquer limitações, salvo algumas restrições com relação a investidores estrangeiros. Naturalmente em muitos casos, a venda a preço fixo é denunciada com um processo de entrega ou de propina ao eleitorado, aos membros dos sindicatos e aos pequenos capitalistas. Todavia, acredita Sir Allan Walters que a disseminação do capital da empresa por um forte número de pequenos investidores tem a grande vantagem de dar aos investidores uma certa segurança de que a política de privatização não será modificada por futuros governos. Com efeito, se um amplo número de ações está nas mãos de pequenos investidores, em especial de trabalhadores e outros sindicalizados, é bem menor a ameaça de desapropriação.

## 5. Os Resultados do Programa

Apesar das dificuldades enfrentadas, a privatização tem sido um fator de grande sucesso político em todos os países que a buscaram com firmeza, como ocorreu na Inglaterra, Nova Zelândia e até no Chile. Mesmo programas modestos, como os da Espanha e Turquia, assim como os esforços mais rigorosos do México, parecem ter alcançado agrado popular.

No caso da Inglaterra, a desregulamentação e a privatização tiveram efeitos políticos profundos, sendo que os mais importantes foram aqueles associados à venda de habitações populares, a partir de 1981. Até essa data, cerca de 38% das habitações eram de propriedade de governos locais e estaduais, sendo alugadas por valores inferiores aos de mercado. Depois de 1981, o governo Thatcher deu aos inquilinos o direito de comprar suas habitações, com desconto. Cerca de um milhão de casas foram vendidas aos seus próprios moradores. Essa expansão maciça no número de moradores e proprietários mudou a paisagem política e provocou uma alteração radical na orientação do Partido Trabalhista em relação ao problema.



---

## VI. PRIVATIZAÇÃO NO MÉXICO: O CASO DO SETOR BANCÁRIO

O doutor Guillermo Barnes, diretor geral da Unidade de Planejamento do Desenvolvimento da Secretaria da Fazenda e Crédito Público do México, apresentou uma exposição sobre: *Algumas Lições da Experiência de Privatização no México — o caso do setor bancário*.

A primeira e talvez a mais importante lição que se pode extrair da análise da experiência mexicana é a de que as condições para a privatização (e, em particular, para a solidez do setor financeiro) estão diretamente ligadas ao comportamento geral da economia.

Em 1983, o México enfrentava grave crise, com a economia estagnada, altas taxas de inflação e crescente dívida pública. Além disso, existiam ineficiências estruturais geradas tanto pelo tamanho exagerado do setor público como por políticas altamente protecionistas.

Para resolver esses problemas, o México adotou um rigoroso programa de estabilização e de reformas estruturais. O forte ajuste fiscal realizado no período de 1983 a 1987 permitiu transformar um déficit primário (que exclui o de pagamento de juros) de 7,3% do PIB, em 1982, em um superávit de 6%, em 1991. O orçamento de 1992 prevê, pela primeira vez na história recente do México, um superávit do setor público (0,8% do PIB), após a inclusão dos juros das dívidas externa e interna.

Graças a essas reformas, a economia mexicana cresceu a uma taxa média anual de 3,8%, entre 1989 e 1991, e a taxa de inflação caiu de aproximadamente 200%, em 1987, para 18% em 1991. Espera-se para o corrente ano uma taxa de crescimento do PIB real de 4% e uma inflação inferior a 10%.

A segunda lição é a de que a privatização tem de ser complementada por uma transformação estrutural geral, orientada no sentido de aumentar a eficiência e a produtividade, incluindo-se nessa estratégia a reforma do setor financeiro. Assim, o programa de estabilização macroeconômica do México foi complementado por profundas reformas estruturais, que incluem a liberalização do comércio exterior, a promoção do investimento estrangeiro, a privatização de empresas estatais, a desregulamentação da economia e as reformas fiscal e do setor financeiro. O México tem hoje uma economia aberta e competitiva que assegura às empresas instaladas no país acesso a matérias-primas do exterior, a preços internacionais.

A privatização tem um papel importante nessa estratégia global, visando alcançar os seguintes objetivos: aumentar a eficiência e a produtividade econômica, promover o investimento privado e as mudanças tecnológicas, reduzir pressões sobre o orçamento público e liberar recursos públicos para investimentos sociais e de infra-estrutura.

No caso do México, das 1.155 firmas de propriedade do governo existentes em 1972, incluindo 18 bancos comerciais, somente 232 permaneciam em mãos do Estado dez anos depois. Em termos de valor, as vendas cumulativas de ações de empresas estatais alcançaram em torno de US\$ 13 bilhões de dólares (6% do PIB) até 1991. A desregulamentação, com o objetivo de liberalizar a economia e melhorar a alocação dos recursos e a eficiência do seu uso, é outro elemento dessa estratégia.

A reforma fiscal, compreendendo redução das alíquotas de impostos e ampliação da base tributária, permitiu não só aumentar a receita pública (como percentual do PIB), como também melhorar a equidade do sistema.

A terceira lição está relacionada com a privatização do setor financeiro. No caso do México, a privatização dos bancos foi antecedida de profundas reformas operacionais e legais que objetivaram desregulamentar as atividades financeiras, com a eliminação de controles de taxas, extinção de restrições a operações de crédito, simplificação de operações de fundos mútuos de investimento e liberalização geral de instrumentos e instituições, inclusive com a eliminação da segmentação de mercados financeiros, estabelecendo-se um sistema de atividades bancárias "universais". Ressalte-se que, no México, a privatização dos bancos esteve condicionada a

---

mudanças na Constituição do país, para tornar possível a plena propriedade privada de bancos comerciais.

A quarta lição diz respeito às características especiais do processo de privatização, que deve estar baseado em regras claras e precisas, assegurando-lhe transparência e confiabilidade.

A quinta lição é a de que deve haver uma preparação adequada da mecânica de privatização, antes de iniciar-se o processo. No caso do México, a privatização bancária compreendia três estágios principais: o primeiro, de medidas preparatórias, incluindo a qualificação e seleção dos licitantes, a preparação do prospecto de venda, o anúncio do leilão e de suas regras, além das avaliações dos bancos a serem privatizados. O segundo estágio compreendia um processo de diligência feito pelos licitantes, para levantamento de todas as informações necessárias. O leilão propriamente dito era o terceiro passo no processo de privatização.

Foi observado que, até hoje, todas as propostas vencedoras ofereceram preços nos leilões mais altos que os das avaliações dos consultores externos. O sucesso do programa mexicano pode ser deduzido do fato seguinte: 15 das 18 instituições bancárias comerciais foram vendidas em 11 meses, sendo que essas vendas proporcionaram uma receita de 11 bilhões de dólares. Os bancos vendidos representam 92% do capital do sistema bancário.

Além desses resultados quantitativos, outros objetivos importantes foram alcançados, conseguindo-se uma diversificação da propriedade do capital social dos bancos, que atualmente está distribuído por mais de 35 mil investidores privados. Além disso, a presença dos bancos regionais foi fortalecida porque muitos dos novos proprietários são procedentes de outros estados do país.

A sexta lição é a de que as vendas devem ser feitas à vista, porque isso corta de maneira clara e definitiva quaisquer relações entre o governo e as firmas licitantes. Por outro lado, uma vez completada a venda, é conveniente que as receitas extraordinárias não sejam usadas para financiar gastos correntes, mas para reduzir despesas governamentais permanentes (redução da dívida), aumentando, dessa forma, a capacidade do governo para financiar gastos sociais permanentes.

A última lição é a de que, num processo de privatização, devem ser observadas algumas regras elementares de bom senso, tais como: começar por privatizar pequenas firmas, minimizando as conseqüências de eventuais erros que venham a ser cometidos; escolher o momento adequado para a privatização, depois que o avanço da estabilização, da desregulamentação e das reformas estruturais proporcionarem confiança em relação ao desempenho futuro da economia; ter um comando centralizado de todo o processo; e, finalmente, assegurar-se de que o processo seja honesto e transparente, de forma a granjear credibilidade junto ao público.

## **VII. O PROGRAMA DE PRIVATIZAÇÃO DO BRASIL**

O presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e da Comissão de Privatização do governo brasileiro, doutor Eduardo Modiano, expôs um relato sobre o desempenho do programa de privatização do Brasil, até a data de sua exposição (11 de julho de 1992).

No Brasil, 55 empresas estatais haviam sido colocadas na lista de empresas privatizáveis. Desse total, dez já haviam sido privatizadas em leilões que geraram receitas de US\$ 3 milhões.

Esses resultados podem ser considerados satisfatórios, particularmente, porque o Programa de Privatização do Brasil somente teve início efetivo em outubro de 1991, com a privatização da Usiminas. Mais importantes, porém, foram os benefícios "intangíveis" obtidos sob a forma da mudança de percepção e mentalidade da sociedade brasileira em relação ao Programa de Privatização. Depois de grandes dificuldades iniciais, a resistência à privatização foi consideravelmente diminuída, e o Programa vem recebendo progressivo apoio dos vários segmentos sociais mais diretamente afetados, em particular os empregados das empresas, os sindicatos e as lideranças políticas.

---

Na área política, a aprovação da Lei nº 8.031, de 31 de abril de 1990, marcou o início do processo. Pesquisas recentes de opinião pública indicam que o programa tem o apoio de 70% da população.

Uma segunda lição importante é a de que existe uma escolha a ser feita entre a rapidez e a transparência do processo. Algumas críticas têm sido feitas à lentidão com que o programa brasileiro se desenvolveu, mas isso implica uma subestimação das dificuldades de natureza legal e burocrática envolvidas em qualquer programa desse tipo e que transcendem a capacidade de decisão do órgão oficial encarregado da privatização. De qualquer modo, entende o doutor Modiano que o governo brasileiro fez a alternativa correta, dado que está comprometido com princípios e não com cronogramas.

Outro aspecto destacado no programa brasileiro foi a venda de ações por blocos, em leilões públicos. Isto tem permitido que a transferência de controle das companhias seja feita para grupos de acionistas, ao invés de em favor de acionistas individuais.

Um outro ponto que tem sido objeto de crítica é o uso de títulos de dívida pública, como instrumentos para aquisição das ações de empresas privatizadas. Esse procedimento tem duas vantagens principais. Primeiramente, amplia as possibilidades de engenharia financeira para aquisição das ações das empresas estatais. Os eventuais compradores de ações podem adquirir títulos no mercado secundário, mediante pagamentos em prestações, em troca de menores descontos. Em segundo lugar, esses títulos representam débitos legítimos do governo, e a sua utilização nos leilões de privatização permite regularizar pendências que, de outra forma, demandariam muito tempo para serem resolvidas.

A participação de investidores estrangeiros nos leilões de privatização tem-se realizado em um nível inferior ao que seria desejado. Algumas medidas estão sendo consideradas para atrair um maior fluxo de capitais externos.

Se os resultados até agora podem ser considerados satisfatórios, as perspectivas para o futuro ainda são mais favoráveis. Estamos testemunhando no Brasil, pela primeira vez nas últimas décadas, uma profunda transformação estrutural e de mentalidades. Essa transformação implica a consciência de que é necessário reduzir o tamanho do Estado. Impõe-se tomar mais flexível a legislação que trata do capital estrangeiro e abrir à iniciativa privada setores tradicionalmente restritos à área pública. Nesse sentido, o governo pretende iniciar brevemente o processo de privatização da Rede Ferroviária Federal, além de abrir a concessão de serviços públicos para a iniciativa privada, em áreas como rodovias, geração e distribuição de energia elétrica, pontes, etc.

Finalmente, espera-se que o Congresso aprove nova legislação, permitindo a participação do setor privado na área de telecomunicações, o que permitiria a privatização da Telebrás.

Em síntese, o programa de privatização constitui um segmento importante da estratégia de modernização da economia e da sociedade brasileira, que corresponde a um dos objetivos política do atual governo.

Na parte dos debates foram levantadas algumas questões com relação aos objetivos do programa de privatização do Brasil. Como mencionado por outros expositores, um programa de privatização deve ser parte de uma estratégia mais ampla de liberalização e melhoria da eficiência do sistema econômico. Nesse sentido, a reforma do Estado deve ter como objetivo principal reduzir o seu tamanho a limites compatíveis com a capacidade gerencial do setor público e melhorar a eficiência e produtividade das agências governamentais.

No caso brasileiro, esses objetivos não estão muito claros e, aparentemente, o único propósito é amputar largos segmentos do aparato estatal e justamente aqueles setores modernos. Chamou-se a atenção para a característica dual do setor público brasileiro, com dois grupos bem diferenciados de órgãos da administração direta e da administração indireta.

Observou-se, também, que há um certa descontinuidade nos programas de privatização do Brasil. O atual governo, por exemplo, parece não ter tomado conhecimento de que, no período de 1981 a 1989, 38 empresas foram privatizadas (em grande parte pela devolução ao setor privado de empresas anteriormente estatizadas).

---

Um outro aspecto importante diz respeito ao *timing* do programa de privatização. Enquanto em outros países, como na Inglaterra e no México, a privatização se fez após o ajuste da economia, no caso brasileiro esse programa está sendo realizado antes que os problemas básicos de estabilização tenham sido resolvidos.

Finalmente, nota-se pouca preocupação com os problemas de competição nos setores privatizados, particularmente naqueles setores com tendência à oligopolização, como o setor siderúrgico.

## VIII. SISTEMAS TRIBUTÁRIOS EM PAÍSES FEDERATIVOS

A terceira sessão iniciou-se com a apresentação do documento *Sistemas Tributários em Países Federalistas: um comentário*, por Daniel Artana, economista — chefe e diretor da FIEL de Buenos Aires/Argentina.

### 1. Tendências Mundiais

O Dr. Artana começou por avaliar as experiências de reformas tributárias de diferentes países, identificando as seguintes tendências mundiais:

- 1) Redução de taxas marginais de impostos com eliminação de isenções e incentivos fiscais, para compensar eventuais perdas de receita.
- 2) Uso mais generalizado de taxas de usuários, devido à sua relação com o princípio da tributação por benefício (segundo a qual os indivíduos devem pagar de acordo com o benefício que recebem de determinado serviço público).
- 3) Maior ênfase atribuída à avaliação dos efeitos da tributação sobre as atividades econômicas.
- 4) Menor importância dada hoje aos objetivos de equidade, reconhecendo-se que é mais eficiente e sensato procurar atingi-los através de dispêndios diretos.

### 2. Premissas Básicas

Em seguida, formulou algumas premissas que deveriam estar presentes na concepção de um sistema tributário moderno. A primeira premissa é de que *o capital se tornou mais móvel*, e essa mobilidade permite a migração dos capitais, quando a tributação é elevada. Nessa hipótese, o imposto tende a ser transferido para consumidores e trabalhadores e, em consequência, não faz sentido tentar tributar pesadamente a renda das empresas. Em segundo lugar, deve-se evitar altas *taxas marginais* de tributação sobre rendas individuais. As eventuais perdas de receitas, decorrentes da redução dessas taxas marginais, podem ser compensadas com a eliminação dos incentivos fiscais existentes sob a forma de isenções ou reduções de impostos. Caso seja necessário favorecer determinadas atividades, isto deve ser feito, de forma explícita, via gastos orçamentários.

O expositor observou que, em 1984, a Grã-Bretanha foi o primeiro país desenvolvido a reduzir as taxas marginais de imposto de renda e a derrogar todos os incentivos ao investimento. Outros países seguiram esse modelo. No final da década, na maioria dos países desenvolvidos, as taxas marginais haviam sido reduzidas em um terço, e as taxas de tributos sobre as empresas, rebaixadas em 20%, ao mesmo tempo em que os incentivos haviam sido drasticamente reduzidos.

Nos Estados Unidos, por exemplo, a reforma tributária de 1986 eliminou o crédito tributário do investimento, mas manteve alguns benefícios, especialmente para produção de gás natural e petróleo bruto. Evolução similar ocorreu no Canadá, no Japão e na Austrália.

---

Esse processo de reforma atingiu também a estrutura tarifária. É fácil mostrar que as *tarifas* são equivalentes a impostos de consumo, que subsidiam os produtores domésticos. Menos evidente, porém, é o custo implícito nessa política.

O ideal seria de que não existissem tarifas. Na impossibilidade de sua total eliminação, a segunda melhor alternativa é uma tarifa uniforme que garanta taxas de proteção efetiva iguais para a maior parte das atividades econômicas. O Chile e o México têm tarifas relativamente uniformes, e a Argentina abriu recentemente sua economia para o exterior, embora mantenha três níveis de tarifas. Não é de se surpreender que a receita tributária das tarifas sobre importações seja muito mais alta em países como Chile e Coréia (3% do PIB nacional), que tem economias abertas, do que em economias fechadas. É que neste último caso a receita é "privatizada".

Em terceiro lugar, os *impostos elevados sobre o trabalho* favorecem as atividades informais e afetam negativamente os salários reais. É uma ilusão supor, como pretende a maioria dos políticos, que os programas de seguridade "são pagos pelos empregadores e não pelos empregados". Quando o capital é internacionalmente móvel, todos os impostos sobre o trabalho são transferidos aos consumidores ou aos próprios trabalhadores.

Em muitos países, como na Argentina, a carga tributária sobre os trabalhadores do setor formal da economia é muito elevada e as contribuições de previdência e impostos trabalhistas são utilizados para financiar um sistema de aposentadoria falido e um de assistência social altamente ineficiente. O resultado final é que o trabalhador recebe muito pouco em troca dos impostos que dele são cobrados.

Em quarto lugar, na maioria dos países tem-se caminhado no sentido da substituição dos impostos sobre circulação por *impostos sobre o valor agregado*. No caso da Argentina, até março de 1982, cerca de um terço de todas as receitas tributárias, inclusive contribuições de previdência social, provinha do imposto sobre o valor agregado. O IVA (imposto valor agregado) não é necessariamente regressivo. Se as questões intertemporais forem levadas em consideração, o serão provavelmente de modo proporcional.

No tocante à inflação, reconhece-se que não há imposto mais regressivo que o inflacionário, cuja existência contraria os objetivos de equidade de qualquer sistema tributário. Todavia, se a inflação é alta, o sistema tributário deve ser indexado.

Finalmente, os países em desenvolvimento devem adotar sistemas tributários simples e controlar a sonegação fiscal, cuja redução depende de decisão política e competência gerencial.

### **3. Estrutura Fiscal em Países Federativos**

Nos países federativos, alguns problemas adicionais decorrem da necessidade de definir-se como se distribuem entre os diversos níveis de governo as responsabilidades pelas receitas e gastos públicos.

Os critérios de eficiência, os quais recomendam que os beneficiários dos gastos governamentais paguem pelos serviços recebidos, continuam a ser aplicados aqui, particularmente em nível de governos locais. Nem todos os governos locais e estaduais, entretanto, estão nas mesmas condições de suprir e financiar os serviços requeridos, daí a necessidade de sistemas de redistribuições ou de transferências fiscais.

De um modo geral, nos países federativos, aqueles impostos que podem ter efeitos secundários, como o imposto de renda progressivo, ou que implicam "compartilhamento de riscos", como as contribuições para previdência social, devem ser cobrados no nível

---

mais elevado. Se os governos locais ou estaduais impuserem, por exemplo, impostos de rendas progressivos, os indivíduos cujos impostos forem muito pesados em determinados estados ou municípios poderão migrar para onde os impostos sejam mais baixos. Isto não quer dizer que os governos locais não podem tributar a renda. Eles podem usar taxas proporcionais, deixando a progressividade para o governo federal, como ocorre nos Estados Unidos. Na Suíça, os três níveis de governo cobram imposto de renda sobre a mesma base tributária, mas a taxa federal é a única progressiva. Essas taxas diferenciadas também podem ser usadas nos impostos sobre vendas e valor adicionado.

A existência de desequilíbrios econômicos regionais impõe a necessidade de *transferências intergovernamentais* redistributivas ou acordos de participação de receitas, que favorecem os governos locais mais pobres. Essas transferências são muito importantes no Canadá e na Alemanha, e em países em desenvolvimento, como Brasil e Argentina.

É importante, porém, embutir nos sistemas de transferências incentivos à mobilização de receitas próprias dos recursos locais. Isto está relacionado com a questão da responsabilidade ou *accountability*, em todos os níveis do governo. Os legisladores locais precisam defrontar-se com, pelo menos, parte dos custos políticos relacionados com gastos públicos. Se esse custo for zero (como, por exemplo, se não tiverem nenhuma responsabilidade tributária) haverá um incentivo para gastar-se em demasia. Foi citado o exemplo de que, na Argentina, as províncias mais pobres recebiam transferências do governo de tal magnitude que as suas receitas próprias financiavam apenas 3% dos seus gastos.

Nos Estados Unidos, a ajuda federal a governos estaduais e municipais foi reduzida durante a década de 80. Em resposta, os governos municipais passaram a utilizar mais as taxas de usuários para financiar despesas públicas (taxas de ensino nas universidades públicas, taxas de pedágio, rendas variadas, como receitas de loteria, etc.).

Nesse sistema de transferências deve-se ter cuidado com a distribuição pessoal da renda, porque a riqueza individual nas regiões mais pobres pode ser mais concentrada do que naquelas mais prósperas.

Por outro lado deve-se evitar compensações pelo alto custo dos serviços públicos em algumas regiões, porque qualquer tentativa para dar tais compensações pode fazer com que os governos locais não minimizem os seus custos.

Do ponto de vista da *coordenação horizontal e vertical* entre os diferentes níveis de governo, o ideal seria que fossem utilizadas a mesma base tributária e taxas diferenciadas de impostos. Isso simplificaria o sistema para o contribuinte, evitaria distorções econômicas e limitaria o problema da competição tributária, devido ao fato de que os governos locais somente poderiam competir através de impostos mais baixos. O problema de competição tributária tem preocupado muitos países, sendo que, nos Estados Unidos, alguns estados utilizam-se de regulamentos próprios para limitar a liberdade dos governos locais aumentarem os seus tributos.

Obviamente, a competição tributária poderia ser resolvida através da centralização de todas as decisões fiscais no nível federal. Esta não é uma solução razoável, porque tomaria o sistema menos "responsável". Existe, assim, um balanço (*trade-off*) entre a responsabilidade dos governos locais e a centralização.

Com base nessas premissas, um sistema federal típico deverá ter as seguintes responsabilidades:

- 1) Os governos locais utilizar-se-ão, principalmente, de impostos sobre a propriedade e de taxas diferenciadas para os impostos de renda ou de venda; as taxas de usuários também serão importantes para financiar algumas atividades públicas.

- 
- 2) Os governos estaduais basear-se-ão em taxas diferenciadas sobre impostos de renda e venda, podendo também arrecadar as contribuições para o sistema previdenciário dos seus funcionários públicos. Os estados poderão utilizar, ainda, os impostos de consumo sobre combustíveis e fumo.
  - 3) O governo federal arrecadará os impostos de renda e de venda (ou impostos sobre o valor adicionado), os impostos aduaneiros e a maior parte dos relacionados com a seguridade social. Todos os impostos progressivos deverão ser exclusividade do governo federal.
  - 4) Os governos federais terão um sistema de transferências intergovernamentais, para corrigir desequilíbrios regionais e compensar a relativa centralização das atividades e arrecadação tributária, *vis-à-vis* as decisões quanto aos gastos. Deve-se evitar, porém, que o sistema venha a incentivar os governos locais a efetuarem gastos em demasia. Nesse sistema, teríamos dois impostos comuns a todos os níveis (impostos de renda e impostos sobre valor agregado ou vendas), sendo que, em nível federal, o imposto de renda seria progressivo. Os estados e municípios poderiam ter taxas diferenciadas relativas aos impostos de renda e sobre o valor agregado. Em nível federal, teríamos, ainda, as contribuições de previdência, as tarifas aduaneiras e todos os impostos progressivos. Em nível estadual, poderiam ser cobrados os impostos de consumo sobre produtos especiais e, em nível local, impostos sobre a propriedade e taxas sobre serviços a usuários.

#### 4. A Estratégia para a Reforma

A reforma fiscal deve ser parte de um processo mais amplo, visando à criação de uma nova economia de mercado e incluindo programas de desregulamentação, privatização e estabilização econômica. Ao contrário do que muitas pessoas pensam, um ambiente democrático não torna mais difícil a reforma, como o prova a experiência da Espanha, no período pós-Franco.

De preferência, a reforma deve ser feita no início do governo, como parte de uma abordagem global de revisão das funções do Estado e modernização e abertura da economia. Em alguns casos, pode-se obter ajuda externa, via organismos multilaterais ou projetos de integração econômica — como foi o caso da Espanha, que muito se beneficiou da necessidade de ajustar a sua economia para incorporar-se à Comunidade Econômica Européia.

Por fim, a melhoria da administração fiscal é uma responsabilidade exclusiva do Executivo, não dependendo de autorizações legislativas. Pode contribuir para a elevação da eficiência do sistema fiscal, ampliando a receita e criando condições para a redução ou eliminação de impostos distorcivos.

Nos debates, foram levantadas algumas questões que poderiam servir de teste para evidenciar a necessidade de reforma tributária em qualquer país. Por exemplo: o sistema tributário é flexível? As receitas provêm de fontes permanentes de renda? Estão sendo exploradas todas as fontes potenciais de receita? O sistema tributário é simples? A administração tributária é bem feita? A eliminação de transferências implícitas poderia tornar o sistema mais transparente? O sistema está organizado de forma que o governo seja politicamente responsável? Se as respostas a essas perguntas forem positivas, evidentemente o sistema precisa ser reformado.

### IX. FUNDAMENTOS DA REFORMA FISCAL DO BRASIL

Dando continuidade à terceira sessão, o doutor Jefferson Lemos, membro da Comissão de Reforma Fiscal do governo brasileiro, fez uma exposição sobre os fundamentos do projeto de reforma fiscal, que se encontra em fase final de elaboração para apresentação ao Congresso Nacional.

---

## 1. Antecedentes e Premissas da Reforma

Inicialmente, esclareceu que a política antiinflacionária do governo fundamenta-se em três componentes essenciais e complementares: uma política monetária restritiva; um ajuste fiscal; e uma tentativa de ampliar a produtividade e capacidade competitiva da economia.

O primeiro elemento dessa política, utilizando os mecanismos clássicos da contenção monetária e da elevação da taxa de juros, conseguiu reduzir a inflação de taxas próximas a 30% para cerca de 20% ao mês, embora a um custo elevado, em termos de recessão e queda da atividade econômica. Ainda assim, os resultados podem ser considerados satisfatórios, levando-se em conta as dificuldades criadas pela devolução dos cruzados bloqueados e pelo processo de acumulação de reservas cambiais.

O segundo elemento da política — um ajuste fiscal que possa gerar um superávit primário sustentável de 2 a 3 % do PIB — é fundamental para abrandar o custo recessivo da contenção monetária. O ajuste fiscal, ao reduzir o risco do crédito para os investidores em títulos do governo, permitirá uma redução das taxas gerais de juros, abrandando o custo da política de estabilização, em termos de queda do produto e do emprego.

Novos avanços em relação à redução de inflação, a par da conciliação da política antiinflacionária com uma rápida retomada da atividade econômica, somente serão possíveis se for introduzida alguma margem de flexibilidade no sistema de preços. Para tanto, torna-se necessário implantar uma reforma tributária que elimine os impostos de baixa funcionalidade, unifique os tributos com bases de cálculos semelhantes e exclua os três grandes focos de sobretaxação do esforço produtivo existentes no sistema atual, a saber: 1) a tributação de ganhos da pessoa jurídica (via IRPJ normal e adicional, imposto de renda dos estados, contribuição social sobre o lucro, etc.); 2) a tributação sobre os salários (através das elevadas contribuições sobre a folha); e 3) a tributação sobre a produção, através de impostos "em cascata", de baixa funcionalidade (como o Finsocial e o PIS/Pasep), e os impostos sobre o valor agregado que ainda oneram a formação de capital e certas exportações.

Há necessidade, porém, de ir mais adiante, promovendo-se uma autêntica *reforma fiscal*, que possibilite uma ampliação do universo de contribuintes e um consistente desmonte de despesas. A ampliação do universo de contribuintes seria feita, sobretudo, pela criação de um *imposto sobre transações financeiras* (como financiador parcial da previdência e substituto de vários impostos que seriam eliminados), que permitiria incorporar a economia informal, tornando a carga fiscal mais difusa. Esta carga não se reduziria, mas seria suportada por um universo maior de contribuintes.

Atualmente, no Brasil, somente 101 empresas respondem por 80% da receita do imposto de renda da pessoa jurídica, sendo que apenas três milhões de contribuintes pessoas físicas pagam imposto de renda na declaração de rendimentos. Na verdade, a maior parte da arrecadação dos impostos advém de tributos que oneram indiretamente o cidadão, através da sobretaxação do faturamento, do lucro e das folhas de pagamentos das grandes empresas. A solução seria, portanto, reduzir alíquotas e substituir os impostos regressivos e "em cascata" pelos impostos de renda e sobre o valor adicionado, nos níveis federal e estadual.

Parte-se da premissa de que somente existem três fatos geradores de impostos: a renda, o consumo e a propriedade. Cada um desses é adequado para uma determinada instância de governo. As administrações locais funcionam como prestadoras de serviços e tem na propriedade imobiliária o instrumento de arrecadação mais útil, justo e eficiente. As políticas de redistribuição de renda e estabilização econômica são típicas do governo federal. Os impostos diretos se adaptam a essas funções, uma vez que podem ser aplicados conforme a capacidade contributiva.



---

A natureza da política econômica estadual é mista entre nacional e local. Para atendê-la, o imposto não-cumulativo sobre o consumo é um excelente instrumento de arrecadação. Permite a explicitação do ônus tributário nas notas fiscais, a diversificação de alíquotas entre produtos e estados e a desoneração da carga tributária dos investimentos e exportações. Em síntese, a renda abrangente é o fator gerador adequado para União; o consumo, para os estados; e a propriedade, para os municípios.

## 2. Proposta da Comissão

Com base nessas premissas, a proposta da Comissão de Reforma Fiscal é a seguinte: à União caberia essencialmente o imposto de renda, além de um imposto seletivo e um imposto sobre o comércio exterior (substituindo os impostos sobre importação e exportação); os estados ficariam com o imposto sobre o valor agregado, em substituição ao ICMS, e os municípios teriam o imposto sobre a propriedade imobiliária rural e urbana. Seriam eliminados o imposto sobre vendas a varejo — IVV, o imposto sobre transmissão de bens imóveis — ITBI, o ISS, o ITR, o IOF, o IPI, além de diversas contribuições como PIS/Pasep, Finsocial, contribuições sociais, etc. Alguns desses impostos se caracterizam por sua incidência cumulativa, ou "em cascata", e sua funcionalidade duvidosa. Outros servem apenas para complicar a vida do contribuinte, estimular a sonegação, distorcer preços relativos e acentuar a regressividade do sistema tributário.

O sistema de transferências fiscais para estados e municípios seria mantido, introduzindo-se, porém, na divisão dos recursos, um critério adicional para premiá-los, quando fizessem um maior esforço de arrecadação (elevação da receita própria no total da sua receita disponível).

O imposto de renda seria aperfeiçoado com a imputação do imposto de renda das pessoas jurídicas ao imposto de renda de pessoas físicas, o fim da tributação exclusiva na fonte e o aumento do universo de contribuintes pessoas físicas. O imposto sobre o valor adicionado, que substituiria o ICMS, o ISS e o IPI, se caracteriza por ser um tributo moderno e eficaz, não cumulativo, cujos métodos de recolhimento têm características de alto controle. A sua eficácia pode ser aumentada com a eliminação de algumas distorções atuais, como, por exemplo, mediante a desoneração das exportações e dos investimentos, e através da introdução do princípio do destino nas transações internacionais e interestaduais.

Para compensar perdas de receita decorrentes da reforma, seriam criados alguns *impostos especiais*, como o *imposto sobre ativos empresariais*, que funcionaria como um imposto de renda mínimo, e o *imposto sobre transações financeiras*, que complementaria as receitas necessárias ao financiamento do sistema de previdência. O atual sistema de contribuições sociais seria substituído por uma alíquota única e reduzida sobre a folha de pagamento.

Do lado da despesa para assegurar racionalidade de gastos e maior flexibilidade na condução de política fiscal, deveriam ser *adotadas medidas visando à*:

- revisão das atribuições dos governos federal e estadual, tendo em vista eliminar as superposições existentes em diversas áreas, em especial educação, saúde, transportes urbanos, cultura e assistência social. Para isso, seriam reduzidas as *transferências voluntárias* da União, que hoje alcançam 1,3% do PIB;
- redução de renúncias fiscais (1,8% do PIB);
- eliminação da estabilidade dos funcionários públicos federais, de modo a permitir ao governo ajustar o seu número às reais necessidades da União; e
- redução drástica das vinculações constitucionais; em função dessas vinculações, hoje, de uma receita equivalente a 14,8% do PIB, a União somente pode programar, com segurança, 2,7%.

---

Nos debates, as principais questões levantadas referiam-se à viabilidade de uma reforma fiscal, antes da revisão constitucional prevista para 1993, à distinção entre reforma e ajuste fiscal, e à viabilidade e adequação do imposto sobre transações financeiras, que se pretende criar, como um imposto especial. Em relação ao último, mencionou-se a experiência da Argentina, que dispunha de imposto semelhante e agora o está eliminando, principalmente, porque era um imposto difícil de ser utilizado como instrumento de política econômica.

## X. PREVIDÊNCIA SOCIAL: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

A quarta sessão foi dedicada ao exame do tema: *Previdência social — lições da experiência, tendências e perspectivas.*

O doutor William Mc Greevey, pesquisador sênior do Banco Mundial, fez uma análise da experiência brasileira de seguro social e assistência médica. Em primeiro lugar, chamou a atenção para a dimensão dos sistemas de assistência médica e seguro social, cuja implantação se iniciou nos anos 20, em vários países da América Latina e do Caribe. Cerca de 270 milhões de pessoas (60% da população da região) recebem algum tipo de assistência médica custeada e, freqüentemente, proporcionada pelos institutos de previdência social. Em 1991, estes institutos financiaram mais de meio bilhão de consultas médicas — aproximadamente 15 milhões de pessoas recebem pensões.

### 1. Avaliação do Sistema

No caso brasileiro, a política de seguridade social apresenta duas deficiências básicas: ela é *injusta* do ponto de vista social e *ineficiente*, em muitos dos seus aspectos *econômicos*.

No plano social, as pessoas que mais necessitam de assistência médica, como os pobres, inválidos, enfermos crônicos, crianças e idosos, são os que menos se beneficiam desses serviços no sistema atual.

A ineficiência econômica é causada por três *distorções* fundamentais: o sistema de financiamento da previdência, sob a forma de encargos adicionais aos salários pagos aos trabalhadores, induz as empresas à utilização de tecnologias intensivas de capital; as características do sistema de concessão de pensões e distribuição de serviços médicos distorcem as decisões econômicas que os trabalhadores tomam ao tentar obter esses benefícios; e os esquemas de poupança contratual pública podem limitar o desenvolvimento de mercados de capitais, desestimulando o seguro privado e as doações familiares destinadas a apoiar os enfermos e idosos.

A reforma do sistema deve ter como objetivo, portanto, a implementação de políticas que melhorem, ao mesmo tempo, a eficiência e a equidade.

No caso brasileiro, esforços vêm sendo feitos nesse sentido, destacando-se o trabalho desenvolvido desde 1965 para ampliar a assistência médica da previdência social, que, atualmente, beneficia quase toda a população do país.

Mais recentemente, a reestruturação dos serviços de saúde (SUS) tem em vista proporcionar serviços básicos ao segmento maior da população, em vez de serviços terciários de alto custo a um pequeno grupo sócio-econômico, numa idade mais avançada.

### 2. O Sistema de Previdência

Como os sistemas de saúde e pensão no Brasil não são sistemas ou seguros totalmente custeados pelos seus beneficiários, a sua avaliação deve ser feita segundo os princípios da análise de incidência, ou seja, procurando determinar a relação entre a contribuição paga e o benefício recebido em cada segmento social.

---

No caso da previdência, observa-se que, se todos os trabalhadores se aposentassem na idade considerada normal, o pagamento das contribuições permitiria a manutenção de um sistema viável, no qual as contribuições a curto prazo compensassem os benefícios de aposentadorias um pouco maiores no futuro. Todavia, somente um trabalhador urbano em 15 se aposenta na idade normal. Dois, em cada cinco trabalhadores, se aposentam mais cedo, por preencherem o requisito do número mínimo de tempo de serviço ou por invalidez. Nesses casos, as contribuições da previdência não cobrem os custos dos benefícios.

A *aposentadoria antecipada* representa, assim, a principal fonte de desequilíbrio potencial do sistema de previdência social no Brasil. Poucos países do mundo oferecem aposentadoria antecipada com base no tempo de serviço: Egito, Equador, Iraque e Líbano são exemplos, mas na maioria deles os benefícios de aposentadorias são menos generosos que os do programa brasileiro.

Por outro lado, os benefícios e pensões vão muito além do limite necessário para caracterizar um seguro contra risco, ou seja, excedem a "taxa de substituição", assim considerada, aquela renda mínima de que o beneficiário necessitaria para manter um modesto padrão de vida e que, nos países industrializados, corresponde a 40-60% da renda do período de vida ativa. Dessa forma, o sistema de benefícios assegurado pela previdência social brasileira tem como conseqüência um risco subjetivo, sob a forma de incentivos para que as pessoas se aposentem mais cedo ou tão logo sejam elegíveis.

A aposentadoria antecipada representa o maior peso no conjunto dos benefícios da previdência social. Em 1985, 36,6% deles correspondiam à aposentadoria antecipada, sendo 28,2% de benefícios urbanos e 8,4 % de benefícios rurais. No mesmo ano, as pessoas beneficiadas por aposentadoria antecipada representavam apenas 9,3% de todos os beneficiários da previdência, mas recebiam 28,2% dos benefícios do sistema.

O sistema de previdência brasileira é, assim, ineficiente, e o risco subjetivo poderia ser reduzido, se o coeficiente de substituição (pensão como porcentagem da renda obtida durante os anos de trabalho) fosse mais baixo, levando menos pessoas a se aposentarem, quando são mais produtivas.

A falta de equidade do sistema pode ser evidenciada pelo fato de que o grupo de renda *per capita* que recebe menos de um quarto do salário mínimo constitui 19% da população, beneficiando-se com apenas 7% da assistência médica. Enquanto isso, o grupo de renda entre três a cinco salários mínimos, que representa 12% da população, recebe 20% de todos os benefícios de seguridade social.

Algumas propostas têm sido feitas no Brasil para reformar o sistema de previdência, através da redução dos benefícios de aposentadoria antecipada e da extensão de mais benefícios para os grupos pobres.

Um estudo simulado considerou três alterações nos benefícios de aposentadoria antecipada: limitar-se a pessoas com mais de 55 anos; eliminar a aposentadoria antecipada com base no tempo de serviço; e reduzir gradualmente as pensões dos que se aposentaram antecipadamente. Se fosse introduzida em 1987, a segunda opção produziria uma grande poupança até o ano 2000, reduzindo os benefícios totais de 21% para 15% da base salarial. Essa poupança de 6% poderia ser utilizada para cobrir o custo de extensão dos benefícios mínimos a todos os trabalhadores rurais. As outras opções teriam menor efeito sobre os custos do sistema, pois implicam redução parcial ou gradual do benefício.

### **3. O Sistema de Assistência Médica**

A mesma falta de equidade é observada na distribuição dos gastos de saúde pública. Em 1986, o governo gastou 5,8 bilhões de dólares em serviços de atendimento médico a 135 milhões de beneficiários, o que caracteriza um custo *per capita* de 44 dólares.

---

Esse subsídio, todavia, é distribuído de forma muito desigual. O gasto *per capita* no Sudeste corresponde a duas vezes o mesmo gasto no Nordeste. Por outro lado, em 1965, o número de consultas médicas dos habitantes do Nordeste foi equivalente à metade das que foram feitas pelos moradores do Sudeste.

Existem grandes discrepâncias entre os custos de atendimento *per capita* nos hospitais particulares e públicos: 129 dólares e 450 dólares, respectivamente. O sistema médico-hospitalar oferece vários serviços a um custo elevado para poucos pacientes, inclusive diálise renal, operações de ponte de safena e unidades de tratamentos intensivos. Em 1981, o governo brasileiro gastou mais com 12 mil pacientes que receberam esses três serviços do que no atendimento básico e controle de doenças para os 40 milhões de habitantes do Nordeste.

A ineficiência do sistema de atendimento médico ganha maior expressão quando se considera que o valor dos serviços de saúde corresponde à metade do valor do produto da agricultura. Se o Brasil seguir o padrão dos países desenvolvidos, esses serviços poderão ultrapassar a produção agrícola no próximo século.

O crescimento descontrolado dos benefícios do sistema de seguridade brasileiro, em meio a uma aguda situação de recursos escassos, vem provocando a deterioração da qualidade dos serviços oferecidos. Toma-se necessário implementar um programa de reformas que permita controlar, rigorosamente, os orçamentos, aumentar a eficiência e concentrar os recursos nos grupos de beneficiários mais pobres. Isto permitiria melhorar a equidade e a eficiência dos gastos sociais. A adoção dessas reformas pressupõe, porém, decisão política e capacidade governamental para convencer a população de que pode estruturar um sistema mais viável, do ponto de vista econômico, social e financeiro.

## XI. PREVIDÊNCIA SOCIAL: O CASO CHILENO

A quarta sessão prosseguiu com a apresentação de Augusto Iglesias, sobre *A Reforma dos Sistemas de Pensões: o caso chileno*.

A seguridade social organizou-se formalmente no Chile em princípios da década de 20, financiada inicialmente por um sistema baseado na acumulação de reservas financeiras. Pressões políticas e interesses setoriais forçaram a redistribuição dos fundos acumulados, e o sistema passou a ser financiado pelo regime da repartição. A falta de políticas reguladoras de caráter geral fez com que o sistema crescesse inorganicamente e entrasse em crise.

Essa crise se evidenciava por três aspectos: em primeiro lugar, o sistema se caracterizava por sua óbvia inequidade. Em fins de 1979 (o ano anterior à reforma), operavam no país 32 instituições previdenciárias, oferecendo aos seus associados mais de cem programas diferentes de benefícios. Geralmente, a qualidade dos serviços estava diretamente ligada ao nível de renda média dos respectivos beneficiários. Em segundo lugar, o sistema era caro, exigindo contribuições elevadas dos associados, além de vultosas dotações do governo, que, em 1978, representaram 26% do total das despesas governamentais e 5,1% do PIB. Por último, o sistema era ineficiente, dado que, pelas características do seu financiamento, estimulava o uso de tecnologias intensivas de capital, reduzia a mobilidade de mão-de-obra, incentivava aposentadoria antecipada e limitava o crescimento da poupança nacional.

Partindo do pressuposto de que na raiz desses problemas estava a ausência de titularidade individual sobre as contribuições, de que resultava um esquema de financiamento, mediante redistribuição e com administração estatal não-competitiva, o governo promoveu, em 1980, uma profunda reforma do sistema, substituindo-o por outro, também obrigatório, mas radicalmente distinto, organizado em torno de planos privados de pensões financiadas com a acumulação de reservas financeiras.

O novo sistema das AFP — Administradoras de Fundos de Pensões, que começou a operar em maio de 1981, baseia-se em quatro princípios fundamentais:

- 
- Titularidade individual sobre as contribuições previdenciárias, o que leva à acumulação de um fundo de pensões correspondente ao agregado dos saldos acumulados, em contas de capitalização individuais, eliminando a redistribuição intergeracional ou intrageracional de benefícios financiados com contribuições obrigatórias.
  - O novo sistema caracteriza-se assim por uma forte e bem definida relação entre as contribuições feitas e os benefícios adquiridos.
  - Administração do sistema por entidades privadas, exclusivas para saques — AFP, que concorrem entre si e são escolhidas livremente pelos trabalhadores.
  - Participação subsidiária do Estado, que manteve a responsabilidade de fornecer um sistema obrigatório de pensões à população, mas sem obrigação de organizar diretamente os serviços necessários para esse fim.

A responsabilidade do Estado, no caso chileno, ficou limitada a: assegurar a operação eficiente de um sistema uniforme, não-discriminatório; favorecer a ação competitiva das empresas privadas participantes; regular os eventuais conflitos de interesses; e garantir um nível mínimo de pensões aos setores não cobertos pelos programas de pensões obrigatórias ou que não possam obter uma pensão suficiente com seu esforço pessoal máximo.

Os benefícios oferecidos compreendem pensões por idade, invalidez e montepios. O associado pode optar por três modalidades diferentes de pensão: aposentadoria programada, renda vitalícia e renda temporária com renda vitalícia diferida. As pensões são expressas em unidades reajustáveis. A idade legal para aposentar-se é 65 anos para os homens e 60 para as mulheres. Em certas condições, porém, é possível antecipar a aposentadoria.

A administração do sistema compete às entidades privadas e competitivas — as Administradoras de Fundos de Pensões (AFP) — que cobram comissões em troca desse trabalho. Observa-se que os fundos de pensões e as AFP estão separados jurídica e patrimonialmente, de tal modo, que um resultado negativo na gestão da administradora não compromete o respectivo fundo de pensões.

A reforma do sistema chileno de previdência enfrentou muitas dificuldades e teve de ser precedida de um amplo programa de promoção do novo sistema e de profundas reformas nos mercados de capitais, de seguros e no setor financeiro, a par de alta dose de disciplina fiscal para solucionar o déficit do sistema antigo.

A promoção do novo sistema compreendeu os seguintes tipos de ações:

- Ampla campanha de comunicação social.
- Modificações no sistema antigo com o objetivo de aumentar a sua capacidade de financiamento e eficiência operacional, através da unificação de pensões mínimas oferecidas por diferentes entidades, redução de taxas de contribuição, transferências dessas contribuições para o trabalhador, após um aumento no salário, para evitar quedas no salário líquido, uniformização de requisitos de tempo de serviço e idade, e fusão das diferentes entidades do sistema antigo.
- Redução da taxa de contribuição de modo a propiciar aumento do salário líquido a quem passasse para o novo sistema.
- Separação do processo de reforma dos programas de pensões da reforma dos demais programas de saúde e seguridade social, que são, por sua própria natureza, politicamente mais complexos e podem despertar maiores resistências.
- Criação de um mecanismo — o *bono de reconhecimento* — com o qual os transferidos comprovavam as contribuições pagas ao sistema antigo e que funcionava como incentivo para a transferência ao sistema novo.

Em relação ao mercado de capitais, foram promulgadas novas leis de mercados de valores e de sociedades anônimas e alterada substancialmente a lei bancária. Foram adotadas outras normas

---

legais com o intuito de promover a inovação e a concorrência no mercado de capitais, criando-se um sistema obrigatório de classificação de risco para todos os valores de oferta pública, normas sobre constituição e operação de entidades privadas de custódia de valores, criação de novos instrumentos de investimentos, como fundo de investimentos, sociedades imobiliárias e mútuos hipotecários endossáveis.

Foram liberadas as taxas de juros, e as instituições financeiras autorizadas a efetuar operações de captação e colocação de títulos reajustáveis. Em 1980, também foi modificada substancialmente a lei de seguros (que foi novamente alterada em 1989). Ao Estado ficou reservado um papel subsidiário, de caráter normativo e fiscalizador, com o objetivo de garantir o funcionamento eficiente do sistema. Nesse sentido, foram estabelecidas normas e requisitos para a constituição das AFP, características de suas operações, formalidades para filiação, perfil dos benefícios oferecidos, condições de acesso a esse benefício, e obrigações relativas a informações ao público, além de normas e exigências para proteger as reservas. Para facilitar o controle e supervisão do sistema, foi criada a Superintendência das AFP.

Uma vez iniciada a implantação do novo sistema, em 1981, ocorreu uma rápida transferência de trabalhadores para as AFP, com a conseqüente queda das receitas formadas pelas contribuições das caixas previdenciárias do sistema antigo. Paralelamente, aumentaram as necessidades de recursos para liquidação das dívidas das antigas caixas de previdência, através da concessão do chamado *bono de reconhecimento*. Conseqüentemente, houve significativo aumento do déficit previdenciário de caixa do setor público, que se elevou de 1,8% do PIB, em 1981, para 3,9% do PIB, em 1984. Essas necessidades financeiras foram atendidas em parte com os recursos do próprio Fundo de Pensões e, a partir de 1985, com aqueles gerados pelo programa de privatização.

A principal lição da experiência chilena é a de mostrar que é possível levar a cabo uma reforma profunda do sistema previdenciário e que tal reforma terá êxito quando existir a vontade política para criar um sistema eficiente e justo.

Um dos principais obstáculos a superar é o déficit que a reforma acarreta para o Tesouro, embora se deva levar em conta que esse déficit representa não mais que o reconhecimento de dívidas já contraídas no passado, pelo próprio Tesouro, para com os trabalhadores.

O caso chileno aponta também para a necessidade de serem criados incentivos diretos e imediatos para a transferência dos beneficiários do sistema antigo para o novo. É preciso, além disso, criar condições para o desenvolvimento do mercado de capitais, e estruturação de um aparelho fiscalizador adequado da parte do governo.

Com relação à operação do sistema, identificam-se dois requisitos fundamentais: primeiro, condições de assegurar aos associados o máximo de informações sobre as características dos serviços, custos e rentabilidade oferecida por cada entidade administradora; e, segundo, definir uma estrutura de incentivos, por meio de regulamentação e fiscalização, que reduza a probabilidade de conflitos de interesses na administração dos fundos de pensões e, além disso, obrigue as AFP a agirem permanentemente com maior zelo em defesa dos interesses dos seus associados.

## **XII. SEGURIDADE SOCIAL: O CASO BRASILEIRO**

Dando continuidade à análise dos problemas da previdência brasileira, o ministro da Previdência Social do Brasil, Reinhold Stephanes, apresentou o assunto *Seguridade Social: lições da experiência, tendências e prospectos para o futuro*.

### **1. Histórico do Sistema**

Inicialmente, fez um histórico da evolução do sistema previdenciário brasileiro, desde a Lei Eloi Chaves, de 1923, que constituiu a primeira manifestação oficial, ao introduzir o amparo previdenciário no país.

---

A legislação foi progressivamente ampliada até alcançar, em 1935, praticamente todas as categorias profissionais urbanas. Em 1960, com a Lei nº 3.807, houve a unificação dos benefícios. Através da Lei Complementar nº 11, em 1971, foi instituído o Programa de Assistência aos Trabalhadores Rurais.

Na década de 70, os legisladores foram extremamente pródigos na criação de novos benefícios previdenciários, sem preocupar-se em estabelecer uma relação entre prêmios e riscos. A maioria dos benefícios passava a ser despesa imediata, sem qualquer período de carência. Enquanto o sistema era jovem e dispunha de reservas financeiras, isso não constituía problema, mas, a partir da década de 60, o sistema passou a ser deficitário.

A falta de uma visão futura do sistema foi o grande erro estratégico da previdência brasileira. Ademais, as deficiências financeiras foram agravadas pela maior demanda de serviços de saúde, que passaram a exigir, em média, 25 a 30% das despesas totais do orçamento da seguridade.

A administração do sistema também passou por grandes alterações institucionais: a criação do INPS, em 1966, unificando os diversos institutos que existiam até então, a criação do Ministério da Previdência Social, em 1984, e a reestruturação organizacional de 1977, que criou o INAMPS — Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social, o Iapas — Instituto de Administração Financeira de Previdência Social — e manteve o INPS, agora com a finalidade única de seguro social. Mesmo tendo ocorrido um achatamento dos pagamentos de benefícios, que, em alguns casos, chegaram a caracterizar uma perda real de 45%, e ainda que tenham sido aumentadas as contribuições previdenciárias, a crise financeira do sistema se acentuou no triênio 81/83.

A reativação da atividade econômica, a partir de março de 1985, propiciou grandes incrementos reais de receitas, gerando elevadas reservas. Essas, porém, se exauriram nos anos seguintes, com a implantação do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUS). Perto de três bilhões de dólares adicionais foram aplicados em dois anos (87 a 88), fazendo com que os gastos de assistência médica pelo Inamps, que, historicamente, estavam situados na faixa de 20 a 25% do orçamento da Previdência, subissem para 35% em 1988.

A Constituição de 1988 agravou o desequilíbrio do sistema, com a criação de novos encargos. Estima-se que somente a determinação constitucional de revisão dos benefícios, para restabelecimento do seu poder aquisitivo, em termos de salários mínimos da data de concessão, elevou a despesa total de benefícios de 1,8% para 3,3% do PIB.

Os benefícios de quatro milhões e quinhentos mil aposentados e pensionistas rurais dobraram de valor, passando de meio para um salário mínimo. A Lei nº 8.212, de 1991, modificou a forma de incidência das contribuições de previdência no setor rural, disso decorrendo um impacto diferenciado sobre as atividades produtivas, favorecendo aquelas intensivas de capital e prejudicando as intensivas de mão-de-obra. Em suma, mudou-se um sistema de contribuição insuficiente, porém simples, por um outro, complexo e de menor eficiência.

## **2. Diagnóstico do Setor**

Historicamente, a previdência social brasileira tem se caracterizado por falta de profissionalismo, ineficiência e clientelismo político. Isso se traduz em imprevisão, falta de rigor no atendimento de critérios atuariais, erros, fraudes, corrupção, desvio de recursos e baixa qualidade de serviços prestados.

De um modo geral, os principais defeitos do sistema são, de um lado, o seu mau gerenciamento, e, de outro, o déficit estrutural de financiamento decorrente de progressiva piora na relação contribuintes/beneficiários. Com o "amadurecimento"

---

do sistema, a relação entre contribuintes e beneficiários se torna cada vez mais negativa. No final da década de 60, com a economia em expansão, essa relação era de cinco contribuintes para cada beneficiário inativo. Nos anos 70, ela caiu para 4/1. Em 1991 existiam pouco mais de dois trabalhadores ativos contribuindo para cada beneficiário inativo. A recessão provocou também o crescimento da economia informal, diminuindo o número de trabalhadores que contribuem para a Previdência.

A Comissão Especial da Câmara de Deputados, formada em janeiro de 1982 com o objetivo de examinar o sistema previdenciário brasileiro, identificou três causas para sua crise: má gerência, problemas circunstanciais e problemas estruturais. Os *problemas gerenciais* dizem respeito a falhas legislativas, desatualização de cálculos atuariais e estatísticos, insuficiência de informações cadastrais, deficiência de automação dos postos de benefícios, etc. Os *problemas circunstanciais* se relacionam com a vulnerabilidade do sistema previdenciário às flutuações da conjuntura econômica. De setembro a novembro de 1991, por exemplo, houve queda de 20% nas contribuições previdenciárias em relação ao mesmo período em 1990. *Crise estrutural* é identificada como a insuficiência de recursos para atender a todas as obrigações previstas no sistema de seguridade social, particularmente aquelas relacionadas com saúde e assistência social.

Além disso, observa-se a *regressividade* interna existente no conjunto de benefícios e os custos decorrentes da evolução demográfica prevista para o país, com índices cada vez mais elevados de longevidade.

### 3. Diretrizes para Reforma

Para corrigir as distorções apontadas, a estratégia do governo contempla, em primeiro lugar, a melhoria da eficiência da administração previdenciária, através da profissionalização dos seus servidores. Em segundo, a revisão de todos os regimes previdenciários existentes, para diminuir as desigualdades e implantar o princípio da seletividade. Além disso, deverá ser reestruturado o problema da aposentadoria por tempo de serviço, revendo-se o limite mínimo por idade. Todas essas mudanças, porém, somente poderão ocorrer após a revisão constitucional prevista para 1993. Enquanto isso, o Ministério da Previdência e o INSS — Instituto Nacional do Seguro Social estão implantando uma série de projetos, programas e atividades que envolvem os seguintes itens:

- qualidade e produtividade no atendimento ao cidadão;
- modernização institucional e recuperação do padrão tecnológico;
- combate às fraudes, desregulamentação, inspetoria geral e auditoria; e
- combate à sonegação.

## XIII. FEDERALISMO FISCAL NO CANADÁ

A quinta sessão foi dedicada aos exames dos problemas do federalismo fiscal. O professor Donald Savoie, do Centro Canadense da Administração para o Desenvolvimento, expôs *O Federalismo Fiscal no Canadá*.

### 1. Antecedentes Históricos

Iniciou por destacar que todo sistema federal busca conciliar a diversidade nacional com os propósitos nacionais e que, independentemente das questões de jurisdição e competência de cada nível de governo, sempre é possível criar um "federalismo participativo", onde os acordos intergovernamentais possibilitam a formulação articulada de políticas nacionais.



---

O Canadá, como o Brasil, é um país de dimensões continentais, com grande diversidade regional. A sua Constituição é bastante rígida e tem sido praticamente impossível emendá-la. Como a divisão de responsabilidades prevista nessa Constituição logo se tornou obsoleta, foi preciso adotar uma atitude pragmática e evoluir para um tipo de "federalismo participativo", através de um sistema de acordos federais/regionais.

Os constituintes de 1867 pretendiam relegar as províncias a uma posição secundária, atribuindo-lhes a responsabilidade pelos setores de educação, saúde, serviços sociais e construção de estradas, que, no século passado, respondiam por uma pequena parcela dos gastos públicos. A crise econômica dos anos 30 e o surgimento do estado previdenciário (*welfare state*), além das transformações ocorridas no período do pós-guerra, mudaram radicalmente esse panorama e evidenciaram um grave desequilíbrio estrutural entre as receitas e os gastos das províncias.

## 2. Os Acordos entre Governo Federal e Províncias

Por isso, o Canadá instituiu um complexo sistema de acordos entre o governo federal e as províncias, tanto no que se refere a receitas como a gastos. Em relação às receitas, foram criados os *Acordos de Arrecadação Tributária*, em função dos quais o governo central arrecada o imposto de renda, em seu nome e por conta das províncias, utilizando a mesma base tributária. No tocante às despesas, as transferências do governo federal para as províncias chega a US\$ 39 bilhões, ou 25% do orçamento federal, e correspondem ao segundo item mais importante desse orçamento, somente superado pelo serviço da dívida, que se eleva a US\$ 41 bilhões.

Essas transferências têm crescido rapidamente nos últimos anos — cerca de 50% entre 1984/85 e 1991/92 —, o que corresponde a uma taxa média anual de crescimento de 5,2%. Por outro lado, os recursos recebidos do governo federal são muito importantes para as províncias, representando em torno de 20% de suas receitas totais, nas províncias mais ricas, e chegando a 46% nas mais pobres.

## 3. Os Programas de Transferências Fiscais

Três programas principais são responsáveis pela maior parte (95%) das transferências:

- 1) *Financiamento de Programas Estabelecidos* (FPE), que ascende a US\$ 20 bilhões (1992/93), financia seguros de saúde e educação superior e é distribuído à base de um valor *per capita* igual para todas as províncias. A partir de 1977, algumas modificações foram introduzidas para tornar o sistema mais previsível, flexível e eficiente.
- 2) *Fundo de Equiparação*, que mobilizará US\$ 8 bilhões em 1992/93, visando assegurar um padrão equivalente de serviços públicos para todas as províncias. Os critérios de distribuição dos recursos são revistos a cada cinco anos.
- 3) *Plano de Assistência do Canadá* (PAC), que envolve US\$ 7 bilhões e financia benefícios de previdência e assistência social para populações carentes.

Além disso, o governo definiu, ao longo dos anos, uma série de Acordos de Cooperação ou *Acordos de Desenvolvimento Econômico e Regional*, que, embora bem menos onerosos que os demais programas de transferências, financiaram uma grande variedade de iniciativas voltadas para a promoção do desenvolvimento das províncias, inclusive o fortalecimento de sua capacidade de planejamento e de sua infra-estrutura.

---

#### 4. Avaliação do Sistema

O governo federal argumenta que os programas de transferências fundamentam-se em critérios de *equidade* e *eficiência*. Os objetivos de equidade são amplamente aceitos, mas existem dúvidas quanto aos aspectos de eficiência. Alguns entendem que os pagamentos de transferências distorcem a alocação de recursos e desestimulam a mobilidade de mão-de-obra e capital. Ademais, não contribuem para a correção das disparidades regionais, retardam os ajustes econômicos necessários e criam dependência. Outros argumentam que programas como o de Equiparação são essenciais para o funcionamento eficiente da economia, evitando distorções na distribuição dos fatores, limitando a concorrência prejudicial entre as províncias e criando condições para que o governo possa liderar ou coordenar o desenvolvimento nacional.

É inegável que os programas de custos compartilhados tiveram um impacto positivo sobre a qualidade das atividades governamentais, em nível provincial. Os Acordos de Desenvolvimento Econômico também tiveram efeitos favoráveis, sobretudo pelo fortalecimento da capacidade de planejamento dos governos das províncias mais pobres. Isso, porém, tem um preço. O Canadá enfrenta sérios problemas fiscais, com uma dívida acumulada de mais de US\$ 400 bilhões e um déficit anual que se mantém no nível de US\$ 30 bilhões, desde o início da década de 80, a despeito de uma grande elevação de impostos e taxas de serviços públicos.

#### 5. Tendências Recentes

Essa crise fiscal e outros fatores políticos e sociais, como a reação dos contribuintes contra os aumentos de impostos, as novas concepções de redução do tamanho e da intervenção do Estado, o ressentimento e as frustrações em relação ao sistema previdenciário, tudo isso vem fazendo com que o federalismo fiscal canadense perca a sua força e o seu apelo.

Outros fatores importantes são o impacto das transformações da economia mundial e a perspectiva da integração da economia do Canadá com a norte-americana (e mais tarde com a do México). A queda das barreiras tarifárias vai eliminar a proteção de que desfrutavam as indústrias localizadas no centro do país. A nova ordem econômica será altamente competitiva e, por razões políticas e econômicas, algumas províncias — como Quebec e, mais recentemente, Ontário e Alberta — querem reavaliar o federalismo fiscal e participar mais ativamente de formulação das políticas nacionais. O debate está aberto e a decisão será eminentemente política. Muitos aspectos do sistema atual serão preservados, mas é muito pouco provável que o federalismo fiscal canadense continue a expandir-se, como aconteceu no passado.

### XIV. FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL

#### 1. Evolução Histórica

A sexta sessão prosseguiu com o exame do federalismo no Brasil. O doutor Everardo Maciel, secretário da Fazenda e Planejamento do Governo do Distrito Federal, fez uma análise da evolução histórica do federalismo brasileiro, começando por ressaltar que ele foi estabelecido por norma constitucional, caracterizando-se, assim, na expressão de Pierre Duclos, como um *federalismo institucional*, diferente do *federalismo contratual*, que está numa base da associação de estados autônomos, como ocorreu com os cantões suíços e as antigas colônias americanas.

Embora as idéias federativas, com propósitos descentralizadores e inspiração liberal, tenham florescido no Brasil desde o início do século XIX, o Estado federal somente foi instalado no país com a primeira constituição republicana de 1891,

---

tendo como objetivo resguardar a nossa integridade territorial e atender, ao mesmo tempo, aos reclamos de autonomia das elites regionais. Desde então, o federalismo brasileiro tem assumido diferentes feições, alternando períodos de descentralização democrática com fases de recentralização autoritária.

Na República Velha, que vai de 1891 a 1934, predominou o *federalismo dual*, com equilíbrio entre a União e os estados, assegurando-se a estes ampla autonomia financeira. A partir de 1934, surge o *federalismo participativo*, definindo-se de forma mais nítida as atribuições dos estados, a par da competência tributária própria para os municípios. Admitiu-se a partilha de rendas, no campo da competência tributária residual. A Constituição de 1946 manteve o modelo anterior, ampliando, porém, as possibilidades de partilha de rendas entre União, estados e municípios.

Depois de 1967, opta-se por um *federalismo de integração*, que implicava a redução da autonomia dos estados e o reforço da capacidade redistributiva da União, como instrumento para a correção das desigualdades regionais. É criado um imposto sobre valor agregado — o ICM (Imposto sobre Circulação de Mercadorias) estadual — em substituição ao IVC (Imposto de Vendas e Consignações), tributo que tinha incidência "em cascata" e freqüentemente estimulava "guerras fiscais" entre os estados.

Ao longo dos anos 80, houve um significativo aumento das transferências federais, tanto à conta dos Fundos de Participação de estados (FPE) e municípios (FPM) — por força de emendas constitucionais — como sob a forma de transferências voluntárias (particularmente depois de 1985).

## 2. As Mudanças da Constituição de 1988

A Constituição de 1988 consolidou essa tendência descentralizadora, a ponto de o Brasil ser considerado, hoje, um país fortemente descentralizado, quando comparado com outros países do mundo, industrializados ou em desenvolvimento. As principais disposições da nova Constituição, na área tributária, foram as seguintes:

- a) No âmbito federal, manteve os impostos anteriores (IR, IPI, IE, II, IOF e ITR) e instituiu o Imposto sobre Grandes Fortunas, cuja viabilidade de implementação parece muito remota.
- b) Na esfera estadual, ampliou a base de incidência do ICM (agora ICMS), com a incorporação dos antigos impostos federais sobre minerais, energia elétrica, combustíveis e lubrificantes, comunicações e transportes rodoviários. Criou o Adicional do Imposto de Renda sobre Ganhos de Capital e manteve os impostos anteriores sobre propriedade de veículos automotores (IPVA) e transmissão *causa mortis* de bens imóveis (ITBI-CM).
- c) Na competência municipal, foram incluídos os impostos sobre transmissão de bens imóveis, "inter vivos" (ITBI-IV), e mantidos os tributos anteriores sobre serviços (ISS) e propriedade territorial urbana (IPTU).

Paralelamente, foram consideravelmente ampliadas as transferências federais, primeiro, à conta do FPE e FPM, de modo que, a partir de 1993, praticamente a metade de toda a arrecadação do IR e do IPI estará sendo transferida para os estados e municípios (quando anteriormente a 1988 dois terços desses tributos ficavam em poder da União), segundo, com a instituição dos Fundos de Financiamento do Setor Produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (tendo como base 3 % da arrecadação do IR + IPI) e, terceiro, com a criação do Fundo de Compensação das Exportações, a ser transferido aos estados (tendo como base 10 % da arrecadação do IPI).

Foi extinto o Fundo Especial (antes destinado aos estados) e reduzida de 100 para 50% a transferência do ITR para os municípios.

---

Tudo isso resultou numa perda de cerca de 20% das receitas tributárias da União, o que, somada à ampliação dos seus encargos (isonomia salarial, ampliação de benefícios previdenciários, etc.) e ao aumento das vinculações orçamentárias (principalmente nas áreas de educação e previdência), agravou sobremaneira a crise financeira do governo federal, que se vinha delineando desde o início dos anos 80.

Os estados e municípios, por sua vez, apesar dos ganhos obtidos, não conseguiram superar os seus problemas financeiros, em decorrência de problemas de gestão, de um modo geral, e de administração da dívida pública, em particular.

Por outro lado, persiste uma certa ambigüidade na definição dos encargos de cada esfera de governo, o que cria oportunidades para as *transferências voluntárias* que comprometem as tentativas de implantar políticas de austeridade fiscal.

### **3. Diretrizes para o Aperfeiçoamento**

Às vésperas da promulgação da nova Constituição, o governo tentou promover uma "operação desmonte", que compatibilizasse a nova partilha de recursos com uma nova discriminação de encargos, no que não logrou êxito. Isso é lamentável, porque essa redefinição de encargos é necessária não apenas por razões fiscais, mas também por exigências de avaliação da eficiência do gasto público e de exercício do controle social. As competências concorrentes geram ineficiência e desperdício e tornam difícil o controle social dos orçamentos públicos.

Não é fácil, todavia, implementar uma bem-definida discriminação de encargos públicos em um país com tantas disparidades regionais como o Brasil.

Por fim, o doutor Everardo Maciel sugeriu que a questão do federalismo fiscal brasileiro fosse abordada no contexto de um amplo projeto de reforma fiscal, que abrangesse a política tributária e de gastos públicos, tendo em conta as seguintes recomendações principais:

- Redução do número de tributos e contribuições parafiscais, tendo em vista a melhoria da justiça fiscal e da eficiência do aparelho arrecadador, a simplificação dos procedimentos operacionais e a redução das distorções e impactos desfavoráveis sobre o esforço produtivo.
- Maior abrangência do ICMS, que incorporaria o IPI e o ISS e deveria ser caracterizado como um efetivo imposto de consumo (valor agregado), com a prevalência do princípio do destino.
- Unificação das contribuições parafiscais.
- Manutenção do sistema de transferências federais (dado que é politicamente impensável a alteração do sistema), incorporando-se, porém, aos critérios de rateio de recursos, um item adicional para levar em conta o esforço arrecadador das unidades beneficiadas.
- Proibição das transferências voluntárias.
- Reestruturação do gasto público, com transferência de encargos para estados e municípios, tendo em conta, porém, o problema das disparidades inter-regionais de renda, o que exigiria a concepção de um programa de descentralização diferenciada.

## **XV. O CONTEÚDO POLÍTICO DA POLÍTICA FISCAL: CONFLITO E NEGOCIAÇÃO ENTRE OS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO**

Na última sessão do Seminário (12/06/92), o professor Allen Schick fez a exposição principal sobre os papéis e as relações entre os poderes Legislativo e Executivo, na formulação da política fiscal e orçamentária.

---

Essas relações são sempre de conflito e negociação. Por isso, uma moldura institucional adequada, definindo claramente os papéis de cada poder, constitui um requisito essencial para o funcionamento eficiente e harmonioso de um sistema democrático.

## 1. Evolução das Relações Fiscais entre o Executivo e o Legislativo

Historicamente, a partir da Magna Carta imposta ao Rei João da Inglaterra, em 1215, iniciou-se o processo de crescente afirmação do Legislativo, pela subtração do poder fiscal até então absoluto do Executivo.

À medida que se consolidava o princípio de que o Executivo somente poderia impor tributos e realizar gastos com o consentimento do Legislativo, expandia-se o papel do governo, e o Legislativo foi obrigado a reconhecer a necessidade de assegurar ao Executivo maior flexibilidade e autonomia na execução do orçamento, particularmente quando este se caracteriza como um instrumento a ser manobrado de acordo com as condições da conjuntura econômica. Isso reforçou o papel do Executivo e enfraqueceu o poder do Legislativo.

As relações entre esses dois poderes dependem da organização constitucional do país, particularmente no que se refere a sistema de governo e sistema eleitoral. O regime *parlamentarista* pressupõe a participação no poder; o *presidencialista*, a divisão do poder, mas em ambos a tendência tem sido a de que o Legislativo exerça maior independência em matéria fiscal do que ocorria no passado.

No parlamentarismo, os sistemas eleitorais majoritários permitem que o conflito e a negociação se resolvam no âmbito mais restrito do Gabinete ou do partido que vence as eleições; sistemas proporcionais ampliam a arena da negociação, exigindo a formação de governos de coalizão.

No regime presidencialista, os poderes são divididos, mas quando um partido controla o Executivo e outro o Legislativo (como no caso da chamada "coabitação" na França e do "governo dividido" nos Estados Unidos), podem surgir sérios bloqueios na negociação do conflito fiscal.

Tanto neste caso como em situações mais harmoniosas, o estilo e a competência da liderança política têm um papel vital para assegurar a estabilidade e a coesão do governo na formulação e execução de sua política orçamentária.

Nesse particular, o Executivo e o Legislativo apresentam perspectivas e enfoques diferentes e cada um tem pontos fortes e fracos. A força do regime democrático está em tirar proveito dos pontos fortes de cada um dos poderes.

A força do Executivo está na sua visão abrangente e consistente das decisões de alocação de fundos, do ponto de vista do seu impacto econômico, em nível global, nacional e internacional. A força do Legislativo está na avaliação das partes do orçamento e de suas repercussões políticas, nos níveis regional e local.

Se, de um lado, o Executivo pode ser levado a subestimar as necessidades locais para garantir a consistência do orçamento, de outro, o Legislativo, ao priorizar interesses regionais, pode tomar esse orçamento totalmente inconsistente. O Legislativo, como instituição representativa, tende a ser particularista e paroquial. Poderíamos, talvez, acrescentar que, no Executivo, especificamente no sistema presidencialista, as responsabilidades são mais definidas e podem ser mesmo personalizadas. No Legislativo, essa responsabilidade é mais difusa, o que pode levar a uma certa falta de responsabilidade.

Alguns reformadores de há muito sonham em transformar o Legislativo em um segundo poder Executivo. Isso poderia abrir um quadro político mais abrangente para a ponderação e formulação das prioridades nacionais, mas enfrentaria

---

dificuldades decorrentes das tendências particularistas do Congresso. Essas tendências fazem com o Legislativo tenha dificuldade para decidir sobre conflitos distributivos, reformas estruturais e crises conjunturais. Os parlamentares operam mais tranquilamente num ambiente expansionista, quando benefícios podem ser ampliados sem *trade-offs* nem opções penosas.

Assim, em situações de crise fiscal, quando a economia é fraca, o Legislativo pode impedir reformas de longo alcance.

## **2. Padrões de Conflito e Negociação**

Os conflitos na elaboração da política fiscal surgem em quatro áreas:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) relação entre as partes do orçamento e os totais;
- c) distribuição do ônus fiscal e dos benefícios dos gastos públicos; e
- d) prioridades de programas e despesas.

As duas primeiras áreas, que dizem respeito à estrutura do orçamento, geralmente são de responsabilidade do Executivo. É raro que o Parlamento tome a iniciativa de impor novos tributos ou de patrocinar projetos para redução do papel do governo. Por outro lado, se deixado por conta própria, o Legislativo agirá de modo inconsistente. Daí porque um pulso forte do Executivo é necessário para que o Legislativo atue de forma responsável.

Nas questões de distribuição de custos e benefícios ou de revisão de prioridades de programas e gastos, o Legislativo exige voz ativa, pois esses são assuntos que afetam mais de perto as bases eleitorais. O segredo do sucesso está em assegurar que a reorganização das partes do orçamento pelo Legislativo não ultrapasse o seu total.

Entre as diferentes modalidades de acordos entre o Executivo e o Legislativo, para fins de política fiscal, o professor Schick destacou:

- a) Os modelos fiscais, que são planos de médio prazo fixando limites para receitas e despesas, geralmente como proporção do PIB.
- b) Os acordos plurianuais, tipicamente negociados quando da formação de governos de coalizão, especificando as políticas de receitas e despesas até a eleição seguinte.
- c) As negociações de cúpula, que são acordos plurianuais negociados entre os líderes dos dois poderes, como nos Estados Unidos desde 1987. O atual acordo tem um prazo de cinco anos. O acordo de 1990 foi seguido de uma Lei Global de Conciliação do Orçamento que definiu normas e procedimentos rígidos de política orçamentária para 1991/95.
- d) Os pacotes fiscais, como a própria Lei de Conciliação, que combinou em uma única medida as modificações de políticas, que foram votadas em conjunto. É o caso da reforma fiscal que está sendo cogitada pelo atual governo brasileiro.

## **3. Estruturação dos Papéis Fiscais do Executivo e do Legislativo**

Em um sistema presidencialista equilibrado, a divisão de poderes atribui ao Executivo a responsabilidade de formulação e implementação do orçamento, e ao Legislativo, a tarefa de revisão (alocação dos recursos) e auditoria.

---

O Executivo tem de ter ampla liberdade para preparar o orçamento, às vezes despolitizando o processo com a designação de comissões de especialistas. O orçamento deve ser realista e levar em conta as responsabilidades políticas do governo.

O Congresso, por sua vez, deve considerar a proposta como o ponto de partida para as decisões sobre receitas e despesas.

As relações entre os dois poderes também são críticas na fase de implementação do orçamento.

Por isso, há necessidade de uma divisão de trabalho entre os poderes, cabendo ao Executivo preparar a proposta de orçamento, como uma peça integrada e consistente, e ao Legislativo revisar essa proposta e sobre ela decidir.

## **XVI. RELAÇÕES ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO NO BRASIL**

Encerrando a sexta sessão, o doutor Pedro Pullen Parente, secretário nacional de Planejamento do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, discorreu sobre o tema *Contexto Político da Política Fiscal: Conflito e Negociação entre os Poderes Executivo e Legislativo*.

Inicialmente, lembrou que a questão em debate tornou-se relevante a partir de abertura política dos governos Geisel e Figueiredo. Até então prevalecia a vontade do Executivo. Numa segunda etapa, que corresponde ao período da Constituinte, se exacerbaram os ânimos do Legislativo, na busca do poder que antes lhe fora negado. Entramos agora numa terceira fase, que deverá prolongar-se até a reforma constitucional de 1993, e, nesse período, precisamos encontrar um modelo de negociação que resolva os conflitos entre os dois poderes.

### **1. Finanças Públicas e Mudanças Institucionais**

Em seguida, foi analisada a evolução institucional do país, do ponto de vista da estrutura de suas finanças públicas.

Até a Constituinte, o modelo institucional das finanças públicas do Brasil caracterizava-se por acentuada desorganização, com atribuições superpostas, falta de transparência, deficiências de informações e de controle. O governo federal mantinha quatro orçamentos: fiscal, monetário, de dispêndios de empresas estatais e da previdência e assistência social. Faltava transparência e funcionalidade em todo o sistema. Despesas tipicamente fiscais eram acomodadas no orçamento monetário. Em consequência, o orçamento da União não refletia a realidade e durante muitos anos o déficit público efetivo ficou escondido, porque o Orçamento Geral da União (OGU) não incluía todas as despesas do governo.

Além disso, ocorria um conflito de competência entre o Tesouro Nacional, o Banco Central (Bacen) e o Banco do Brasil. Este último atuava simultaneamente como autoridade monetária e banco comercial, tendo livre acesso aos recursos do Bacen através de um mecanismo automático de financiamento chamado *conta movimento*. O Banco Central, por sua vez, além das atividades típicas de autoridade monetária, atuava também como agência de fomento do governo federal e administrava a dívida pública mobiliária.

Para corrigir esse quadro, o poder Executivo implementou uma série de medidas de reordenamento institucional, no período de 1985 a 1988, destacando-se:

- A unificação parcial dos orçamentos, inicialmente do orçamento de 1986, quando as despesas não reembolsáveis do Tesouro, anteriormente incluídas no orçamento monetário, foram transferidas para o OGU, e depois, em 1988, com a transferência das operações de crédito.

- 
- Criação, em março de 1986, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), como órgão central da administração financeira, contabilidade e auditoria federal. Em 1988, a STN assumiu a administração da dívida mobiliária e a gestão das operações de fomento anteriormente a cargo do Banco Central.
  - Criação e implementação, em 1987, do sistema integrado de administração financeira (Siafi) que permitiu a introdução do regime de caixa único.
  - Completa separação institucional e financeira entre o Banco do Brasil, Banco Central e Tesouro Nacional, com o fim da *conta movimento* e a limitação das funções do Banco Central ao campo das políticas monetária e cambial.

Observe-se que a iniciativa dessas mudanças foi exclusivamente do Executivo e tinha por objetivo preservar o equilíbrio das finanças públicas.

A Constituição de 1988, se, de um lado, introduziu novos aperfeiçoamentos no processo de elaboração orçamentária, de outro, aprovou modificações institucionais que tornaram mais difícil o equilíbrio das finanças públicas e ampliaram o potencial de conflito entre o Executivo e o Legislativo.

Os aperfeiçoamentos dizem respeito, principalmente, à conclusão e consolidação do processo de unificação orçamentária e à criação de novos instrumentos de programação, como o *Plano Plurianual (PPA)*, de duração quinquenal, e a *Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)*, estreitamente vinculados ao *Orçamento Geral da União (OGU)*.

Ao mesmo tempo, no plano financeiro, a Constituição fez nova discriminação de rendas fiscais, reduzindo consideravelmente a participação da União, *vis-à-vis* estados e municípios, aumentou as vinculações de receitas, tornando mais rígida a gestão dos recursos federais, e ampliou os compromissos do governo em áreas como saúde, educação, previdência e salários do funcionalismo público (isonomia salarial).

Já no plano institucional, foram ampliados os poderes do Congresso para emendar os projetos de PPA, LDO e OGU e foi concedida autonomia financeira aos órgãos dos poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público da União e às Universidades (conforme interpretação extensiva dada pelo Supremo Tribunal Federal).

## 2. Fontes Potenciais de Conflito entre o Executivo e o Legislativo

Como a iniciativa de proposições legais relacionadas com finanças públicas continua a ser privativa do Executivo, os poderes ampliados do Congresso implicam um potencial mais elevado de conflitos, e, em conseqüência, uma necessidade cada vez maior de entendimento e negociação entre os dois poderes.

Nesse particular, os resultados alcançados até agora não têm sido satisfatórios. Na votação das propostas orçamentárias dos últimos dois anos (1991 e 1992), observou-se um grande interesse dos parlamentares, mas isso resultou principalmente em um orçamento inflado com receitas fictícias que inviabilizam a sua eficiente execução. Na votação do orçamento de 1992, cerca de 300 congressistas apresentaram o absurdo número de 73 mil emendas, das quais aproximadamente oito mil foram aprovadas, tendo como conseqüência, outra vez, um orçamento inflado, com grande pulverização e dispersão de recursos, que constitui mais uma declaração de intenções que um efetivo instrumento de programação governamental.

Entende o doutor Parente que as principais fontes de conflito entre o Executivo e o Legislativo, no caso brasileiro, são:

- a) A índole parlamentarista da Constituição, dado que o regime presidencialista somente foi aprovado na fase final da Constituinte, quando boa parte do texto constitucional já havia sido elaborado sob inspiração do modelo parlamentarista:



- 
- b) As deficiências institucionais, decorrentes da ausência de legislação complementar prevista no Artigo nº 165 da Constituição, que, uma vez elaborada, poderá aclarar e disciplinar muitos pontos de conflito potencial.
  - c) As divergências de interesses e orientação dos dois poderes no que concerne à alocação de recursos. Enquanto o Executivo vem tentando seguir uma estratégia de concentração de recursos em alguns poucos programas prioritários, para torná-los viáveis, a lógica do Legislativo aponta em direção oposta, tendendo a dispersar e pulverizar recursos em um grande número de projetos, para atender às pressões políticas das bases eleitorais.
  - d) A insuficiência estrutural dos recursos do governo federal, agravada mais recentemente pelas disposições da nova Constituição. A disputa em torno de uma parcela de recursos efetivamente disponíveis (não vinculados), que é cada vez menor, tende a acirrar os conflitos entre os dois poderes.

Essa situação está a exigir um maior esforço de aproximação e entendimento entre os poderes, que envolve não apenas o aperfeiçoamento dos seus mecanismos de relacionamento formal, mas, sobretudo, uma mudança de atitudes tanto do Executivo como do Legislativo, tendo em vista conciliar os aspectos técnicos e políticos, as prioridades econômicas e sociais e os objetivos de curto e longo prazos de todo o processo de gestão das finanças públicas do país.

---

**PUBLICAÇÕES DO IPEA (TEXTOS)**  
**1992 / 1993**

**TEXTO PARA DISCUSSÃO - TD**

- N.º 241 "Qualidade, Eficiência e Equidade no Ensino de 1.º grau: Elementos para Reflexão e Debate", Antonio Augusto de Almeida Neto e José Parente Filho, janeiro 1992, 27p.
- N.º 244 "Dumping e o MERCOSUL", Luis Augusto Pereira Souto - Maior", fevereiro 1992, 14 p.
- N.º 245 "Uma Avaliação dos Investimentos na Infra-Estrutura Rodoviária no Período 1980/1989", Ruy Silva Pessoa, março 1992, 15 p.
- N.º 246 "Exportação: Índices Setoriais para o Período 1980/88", Armando Castelar Pinheiro, março 1992, 25 p.
- N.º 247 "Liberalização Comercial, Distribuição e Emprego", Edward J. Amadeo e José Márcio Camargo, março 1992, 18 p.
- N.º 248 "Loss in Forest Resource Values Due to Agricultural Land Conversion in Brazil", Ronaldo Serôa da Motta e Peter Herman May, março 1992, 23 p.
- N.º 249 "Análise da Estrutura Funcional do Gasto Público no Brasil 1985-1990, José Rildo de Medeiros Guedes, Eduardo Felipe Ohana e Carlos Mussi, abril 1992, 47 p. + anexos.
- N.º 250 "Previsões de Séries Econômicas com Modelos Bayesianos Univariados, Ana Beatriz S. Monteiro, Hélio S. Migon e Ajax R. B. Moreira, abril 1992, 29 p.
- N.º 251 "Proposta de um Referencial Básico para a Discussão da Seguridade Social", Francisco Eduard B. de Oliveira, abril 1992, 28 p.
- N.º 252 "Considerações sobre o Sucateamento da Rede Pública e Privada de Saúde, André Cezar Médici e Francisco E. B. de Oliveira, abril 1992, 17 p.
- N.º 253 "Os Programas de Alimentação e Nutrição para Mães e Crianças no Brasil", Anna Maria Medeiros Peliano, abril 1992, 22 p.
- N.º 254 "A Equação da Restrição Orçamentária do Governo: uma resenha de usos e interpretações", José W. Rossi, abril 1992, 48 p.
- N.º 255 "Setor Público Federal no Brasil: despesas com pessoal e alguns comentários sobre a isonomia salarial", Eduardo Felipe Ohana, Carlos H. F. Mussi e Ana Lúcia Dezolt, maio 1992, 16 p..
- N.º 256 "Technological Progress and Diffusion: decomposing total factor productivity growth in brazilian manufacturing", Armando Castelar Pinheiro, May 1992, 40 p.
- N.º 257 "Indicadores de Competitividade das Exportações: resultados setoriais para o período 1980/88", Armando Castelar Pinheiro, Ajax Reynaldo Bello Moreira e Maria Helena Horta, maio 1992, 60 p.
- N.º 258 "Perdas e Serviços Ambientais do Recurso Água para Uso Doméstico", Ronaldo Serôa da Motta, Ana Paula Fernandes Mendes, Francisco Eduardo Mendes, Carlos Eduardo Firckkmann Young, maio 1992, 39 p.
- N.º 259 "Inflação e Hiato de Produto: Experiências e Sugestões", Carlos H. F. Mussi e Eduardo Felipe Ohana, maio 1992, 18 p.
- N.º 260 "Capital Estrangeiro no Brasil: Expectativas quanto à Reversão de Comportamento", Danniell Lafetá, maio 1992, 11 p.
- N.º 261 "As Empresas Estatais e o Programa de Privatização do Governo Collor", Armando Castelar Pinheiro e Fábio Giambiagi, maio 1992, 62 p.
- N.º 262 "Experiências Espanholas e Francesas em Programas de Qualidade", Antonio Carlos da R. Xavier e Luis Fernando Tironi, junho 1992, 18 p.
- N.º 263 "Indicadores da Qualidade e Produtividade - um relato de experiências no setor público", Luís Fernando Tironi, Ademar Kyotoshi Sato, Bolivar Pêgo Filho, Jorge Conrado Kosak, Roberto Sant'Anna Mattos, Ruy Silva Pessoa e Sérgio Francisco Piola, junho 1992, 24 p.
- N.º 264 "As Políticas de Concorrência (ou Antitruste): um panorama da experiência mundial e sua atualidade para o Brasil", Lúcia Helena Salgado, junho 1992, 44 p.
- N.º 265 "An Econometric Model of Amazon Deforestation", Eustáquio José Reis e Rolando M. Gusmán, junho 1992, 27 p.
- N.º 266 "A Colonização Sustentável na Amazônia", Anna Luiza Ozório de Almeida, Angela Moulin S. Penaiva Santos, Adriana Freitas Alves e Maria da Piedade Moraes, julho 1992, 109 p.
- N.º 267 "Efeitos Dinâmicos dos Choques de Oferta e Demanda Agregada sobre o Nível de Atividade Econômica do Brasil", Elcyon Caiado Rocha Lima, Hélio S. Migon e Hedibert Freitas Lopes, julho 1992, 32 p.
- N.º 268 "Projetos de Irrigação no Vale do Baixo São Francisco", José Ancelmo de Góis, Maria de Fátima Araújo Paiva e Sônia Maria Goes Tavares, julho 1992, 40 p.
- N.º 269 "A Evolução do MERCOSUL no período de Transição: hipóteses alternativas e cenários", Pedro Motta Veiga, março 1992, 45 p.
- N.º 270 "Uma Análise dos Investimentos na Infra-Estrutura Rodoviária Federal nos Anos Oitenta", Ruy Silva Pessoa, junho 1992, 17 p.
- N.º 271 "Flexibilidade e Mercado de Trabalho: Modelos Teóricos e a Experiência dos Países Centrais Durante os Anos 80", Carlos Alberto Ramos, agosto 1992, 51 p.
- N.º 272 "Produtividade e heterogeneidade de Tamanho na Indústria de Transformação Brasileira: (1980-1985)", Mercedes Magdalena Lizardo Espinal, agosto 1992, 76 p.
- N.º 273 "Transporte Urbano de Passageiros: a tarifa como fonte de recursos", Iêda Maria de O. Lima, setembro 1992, 17 p.
-

- 
- N.º 274 "O Que Demonstram os Indicadores sobre a Pobreza na Década Perdida", Luis Carlos Eichenberg Silva (Coord.), agosto 1992, 49 p.
- N.º 275 "Reshaping U.S. Foreign Policy in the 90's: a view from the periphery", Luis Fernando de Lara Resende, setembro 1992, 22 p.
- N.º 276 "As Pesquisas Francesas sobre as Condições de Trabalho e a Organização do Trabalho: dos Métodos aos Resultados", Serge Volkoff, setembro 1992, 26 p.
- N.º 277 "Metodologias para Levantamento Quantitativo sobre Difusão das Novas Tecnologias no Processo de Trabalho", Helena Sumiko Hirata e Mário Sérgio Salermo, setembro 1992, 20 p.
- N.º 278 "Poor and Non-Poor in the Brazilian Labor Market", Sonia Rocha, outubro 1992, 14 p.
- N.º 279 "A Note on Temporal Evolution of the Relationship Between Wages and Education Among Brazilian Prime-Age Males: 1976-1989", Lauro Ramos e Ricardo Paes de Barros, outubro 1992, 28 p.
- N.º 280 "Mobilidade de Renda no Brasil: 1981/1989", Ricardo Paes de Barros, Lauro Ramos e José Guilherme de Almeida Reis, outubro 1992, 22 p.
- N.º 281 "The "Abertura" in Brazil: the Day-After of the Brazilian Intelligence "Monster" ", L. A. Bittencourt Emílio, novembro 1992, 16 p.
- N.º 282 "As Políticas Federais de Desenvolvimento Urbano no Biênio 1989/1990", Edgar Bastos de Souza (org.), novembro 1992, 25 p. + anexos
- N.º 283 "O Mercosul e as Zonas Francas, Zonas de Processamento de Exportações, Áreas de Livre Comércio e Áreas Aduaneiras Especiais", Edgard Antônio Pereira e Ricardo Romano, dezembro 1992, 21 p. + anexos
- N.º 284 "A Desregulamentação do Setor Transportes: o caso do subsetor portuário", Newton Rabello de Castro Junior e Philippe Lamy, novembro 1992, 45 p.
- N.º 285 "Técnicas Empíricas de Decomposição: uma abordagem baseada em simulações contrafactuais", Ricardo Paes e Barros, Renata Jeronymo, Rosane Mendonça, Valéria Pero, Eleonora Santos e Cláudia Trindade, dezembro 1992, 23 p.
- N.º 286 "A Evolução do Bem-Estar e da Desigualdade no Brasil desde 1960", Ricardo Paes e Barros e Rosane Mendonça, dezembro 1992, 24 p.
- N.º 287 "Desempenho Exportador, Regulamentação Internacional e Privatização: o caso da siderurgia brasileira", Mário M. C. Mesquita e Leane C. Naidim, dezembro 1992, 51 p.
- N.º 288 "Distribuição de Renda no Brasil: avaliação das tendências de longo prazo e mudanças na desigualdade desde meados dos anos 70", Régis Bonelli e Lauro Ramos, janeiro 1993, 32 p.
- N.º 289 "Current Status of water Pollution Control in Brazil", Ronaldo Serôa, Guilhermino O. Filho, Francisco Eduardo Mendes, Cynthia A. Nascimento, fevereiro 1993.
- N.º 290 "Sistemas e Instrumentos de Estímulos às Exportações nos Países do Mercosul", Eduardo Augusto Guimarães, coord., janeiro 1993, 28 p. + anexo.
- N.º 291 "Informal Labor Contracts: A Solution or a Problem?", Ricardo Barros, Ricardo Mello, Valéria Pero, janeiro 1993.
- N.º 292 "Salvaguardas: Achegas a uma Nova Legislação Comum aos Países do Mercosul", Luiz A. P. Souto Maior, 24 p.
- N.º 293 "Fontes de Financiamento para a Infra-Estrutura Rodoviária Federal: necessidade de recomposição", Ruy Silva Pessoa, fevereiro 1993, 12 p. + anexo
- N.º 294 "Income Inequality in Education, and Children's Schooling Attainment in Brazil", Ricardo Paes de Barros e David Lam, março 1993, 35 p.
- N.º 295 "Modernização Tecnológica e Formação Técnico-Profissional no Brasil: impasses e desafios", Tereza Cristina Kirschner, março 1993, 54 p. + anexo.
- N.º 296 "Sistema de Informações: transporte coletivo urbano de passageiros", Lúcia Malnati Panariello, março 1993, 2 v.
- N.º 297 "Aspectos Políticos e Econômicos das Receitas e dos Gastos Públicos no Brasil", Nilson Holanda, abril 1993, 42 p.
- N.º 298 "Inflation and Unemployment as Determinants of Inequality in Brazil: the 1980", Eliana Cardoso, Ricardo Paes de Barros e André Urani, abril 1993, 29 p.

### RELATÓRIO INTERNO - RI

Nota: Esta série, Relatório Interno, mudou a numeração a partir da reestruturação editorial começando do número 01, em cada Coordenação, a saber

#### **Diretoria Executiva**

- N.º 01/92 "Indústria Automobilística Brasileira: situação atual, perspectivas e sugestões para sua reestruturação", Ruy Quadros de Carvalho, junho 1992, 6 p.
- N.º 02/92 "A Inflação Esperada em 1992: simulações", Luiz Zottmann, julho 1992, 5 p.
- N.º 03/92 "Imposto sobre Transações Financeiras: reflexões e simulações", Luiz Zottmann, agosto 1992, 6p.

#### **Diretoria de Pesquisa**

- N.º 01/92 "Adam Smith, Gerson e a Cooperação", Fábio Stefano Erber, junho 1992, 13 p.
- N.º 02/92 "O Sistema de Saúde Chileno: Mitos e Realidades", André Cezar Medici, Francisco E. B. de Oliveira e Kaizô Iwakami Beltrão, agosto 1992, 105 p.
- N.º 03/92 "Proposta de um Modelo de Seguridade Social", Francisco E. B. de Oliveira, Kaizô Iwakami Beltrão e André Cezar Medici, agosto 1992, 38 p.
-

---

N.º 04/92 "A Dimensão do Setor Saúde no Brasil", André Cezar Medici e Francisco E. B. de Oliveira, agosto 1992, 72 p.

N.º 05/92 "Mudanças Estruturais e Políticas Industriais", Fábio Erber, agosto 1992, 16 p.

#### **Diretoria de Políticas Públicas**

N.º 01/92 "Implantação de um Sistema de Gerência da Qualidade Total", Antônio Carlos Da Ressurreição Xavier e Rose Mary Longo, setembro 1992, 2p.

#### **Coordenação de Política Macroeconômica - CPM**

N.º 01/92 "Saldo da Balança Comercial: atualização das projeções e simulações para o ano de 1992". Mary de Melo Souza e Moysés Tenenblat, março 1992, 1 p.

N.º 02/92 "A Política de Juros e o Afluxo de Capitais Externos: Existe um Problema?", Eduardo Felipe Ohana, abril 1992, 3p.

N.º 03/92 "A Capacidade de Pagamento do Setor Público: um Conceito Operacional", Eduardo Felipe Ohana, abril 1992, 3 p.

N.º 04/92 "A Balança Comercial em 1992: atualização das Previsões e Simulações", Mary de Melo Sousa e Moysés Tenenblat, maio 1992, 1 p.

N.º 05/92 "Atualização das Previsões e Simulações para as Exportações Totais Brasileiras", Mary de Melo Souza e Moysés Tenenblat, junho 1992, 1 p.

N.º 06/92 "A Balança Comercial Brasileira: Atualização das Projeções para o Ano de 1992", Mary de Melo Souza, julho 1992, 1 p.

N.º 07/92 "O Saldo Comercial do Brasil em 1992: Projeções Atualizadas", Mary de Melo Sousa, agosto 1992, 2 p.

N.º 08/92 "Revisão das Projeções da Balança Comercial", Mary de Melo Sousa, setembro 1992, 3 p.

N.º 09/92 "Reforma do Sistema Financeiro Nacional", José Romeu de Vasconcelos e Roberto Shoji Ogasavara, dezembro 1992, 6 p.

N.º 10/92 "Atualização das Projeções da Balança Comercial", Mary de Melo Sousa, dezembro 1992, 3 p.

N.º 01/93 "O Comportamento Previsto para a Produção Industrial em 1993, de Acordo com Modelos Função Transferência", Mary de Melo Sousa, março 1993, 3 p.

#### **Coordenação de Difusão Técnica e Informações - CDTI**

N.º 01/92 "O Saldo da Balança Comercial: simulação preliminar para o ano de 1992 - um sinalizador para a política econômica", Mary de Melo Souza e Moysés Tenenblat, janeiro 1992, 1p.

N.º 02/92 "O Saldo da Balança Comercial : análise retrospectiva e simulação preliminar para o ano de 1992", Mary de Melo Souza e Moysés Tenenblat, fevereiro 1992, 2p.

#### **Coordenação de Política Social - CPS**

N.º 01/92 "FGTS, Questões Atuais", Roberto A. Zomboni, setembro 1992, 5 p.

N.º 02/92 "Descentralização Tutelada", Solon Magalhães Vianna, setembro 1992, 5 p.

N.º 03/92 "Programas de Alimentação e Nutrição para as Crianças e Adolescentes. Qual o Destino?", Anna Maria Peliano e Nathalie Beghin, outubro 1992, 3 p. + anexo.

N.º 04/92 "Índice de Qualificação do Corpo Docente das Universidades Brasileiras", Raulino Tramontin, outubro 1992, 25 p.

N.º 05/92 "O Novo Padrão de Gerenciamento do Setor Público: As Organizações Para Governamentais e a Alimentação dos mais Pobres no DF", Anna Maria Peliano, novembro 1992, 03 p.

N.º 06/92 "A Descentralização da Merenda Escolar", Anna Maria Peliano e Nathalie Begin, dezembro 1992, 4 p.

N.º 07/92 "O Papel do Estado na Área de Alimentação e Nutrição", Anna Maria Peliano e Nathalie Begin, dezembro 1992, 10 p.

N.º 08/92 "Brasil: Indicadores Sociais", Solon Magalhães Vianna, coord., novembro 1992, 14 p. + anexos

N.º 09/92 "Gestão do Financiamento do Setor Público", Dilma Seli Pena Pereira, dezembro 1992, 5 p.

N.º 10/92 "Alocação de Recursos, Eficiência, Equidade e Qualidade no Ensino Fundamental: uma estratégia de ação para o governo federal", Antonio Carlos da Ressurreição Xavier e José Amaral Sobrinho, dezembro 1992, 4 p.

N.º 01/93 "Alguns Desafios Atuais da Formação de Professores de Educação Básica", Pedro Demo, maio 1993, 7 p.

#### **Coordenação de Política Setorial - CPSe**

N.º 01/93 "Propostas para o Novo Plano Nacional de Viação - PNV", Ruy Silva Pessoa, janeiro 1993, 5 p.

#### **Coordenação de Desenvolvimento Institucional - CDI**

N.º 01/93 "Programa da Qualidade e Produtividade: realidade ou utopia", Rose Mary Juliano Longo, fevereiro 1993, 3 p.

---

---

## CADERNO DE ECONOMIA - CE

- N.º 11/92 "Tendências da Reestruturação da Indústria nos Países Desenvolvidos no Anos 80", Mariano Francisco Laplane, outubro 1992, 158 p.
- N.º 12/92 "Um "Mal Necessário"? Comercialização Agrícola e Desenvolvimento Capitalista no Brasil", Renato Sérgio Jamil Maluf, novembro 1992, 238 p.

## DOCUMENTO DE POLÍTICA - DP

- N.º 07/92 "Análise Econômico - Financeira dos Bancos Estaduais", José Romeu de Vasconcelos e Roberto Shoji Ogasavara, 1992, 19p. + anexos.
- N.º 08/92 "As Contribuições Sociais de Empregadores e Trabalhadores: repercussões sobre o mercado de trabalho e grau de evasão", Sandra Cristina F. de Almeida, 1992, 27 p. + anexos.
- N.º 09/92 "A Política de Medicamentos no Brasil," André César Médici, Kaizô Iwakami Beltrão e Francisco de Oliveira, março 1992, 88p.
- N.º 10/92 "A Política Salarial no Governo Collor: padrões de Negociação entre o executivo e legislativo", Maria Helena de Castro Santos, Maria das Graças Rua e Carlos R. Pio da Costa Filho, junho 1992, 27p.
- N.º 11/92 "Seguridade Social: proposta de reforma constitucional", André César Médici, Francisco de Oliveira e Kaizô Beltrão, junho 1992, 11 p.
- N.º 12/92 "Propostas de Política Social", Anna Maria Peliano (Coord.), outubro 1992, 57 p.
- N.º 13/93 "Política Social e Reforma Fiscal: as áreas de educação e saúde", Edson Nunes e José Brakarz, março 1993, 44 p.
- N.º 14/93 "O Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar", Anna Maria T. M. Peliano (coord.), março 1993, 9 p. + anexos.
- N.º 15/93 "O Mapa da Fome II: informações sobre a indigência por municípios da federação", Anna Maria T. M. Peliano (coord.), maio 1993, 7 p. + anexos
- N.º 16/93 "Projeto do Banco Central Independente", José Romeu de Vasconcelos, maio 1993, 16 p.
-