

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

FERNANDO MURTA FERREIRA DUCA

**AÇÃO ESTATAL E POLÍTICA FISCAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO
PERÍODO 2003-2013**

**Porto Alegre
2014**

FERNANDO MURTA FERREIRA DUCA

**AÇÃO ESTATAL E POLÍTICA FISCAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO
PERÍODO 2003-2013**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre em Economia, com ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Ferrari Filho

Porto Alegre

2014

CIP - Catalogação na Publicação

Duca, Fernando Murta Ferreira
Ação estatal e política fiscal no Brasil: uma
análise do período 2003-2013 / Fernando Murta
Ferreira Duca. -- 2015.
112 f.

Orientador: Fernando Ferrari Filho.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,
Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre,
RS, 2015.

1. Estado. 2. Finanças públicas. 3. Política
fiscal. 4. Governo brasileiro. I. Ferrari Filho,
Fernando, orient. II. Título.

FERNANDO MURTA FERREIRA DUCA

**AÇÃO ESTATAL E POLÍTICA FISCAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO
PERÍODO 2003-2013**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre em Economia, com ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Aprovada em: Porto Alegre, 20 de novembro de 2014

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Fernando Ferrari Filho - Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Eugênio Lagemann
UFRGS

Prof. Dr. Fabrício Augusto de Oliveira
ELEMG

Prof. Dr. Francisco Luiz Caseiro Lopreato
UNICAMP

AGRADECIMENTOS

A despeito do ato solitário da redação de uma dissertação, sua elaboração não deveria ser compreendida como um ato individual, e este caso de maneira alguma é diferente e se valeu de diversos auxílios. Primeiramente, acredito que devo agradecer àqueles que, devido à injusta distribuição de renda deste país e à sua nefasta estrutura tributária, arcaram com os custos da minha educação superior: a população, em sua maior parte pobre, do Brasil. Meus pais, Elizabeth e Aloísio, bem como toda minha família foram também, sem dúvida alguma, fonte de eterna inspiração e de meus valores mais importantes. Com eles que aprendi grande parte do que sei, e aquilo que com certeza irei levar para toda minha vida. Meus mestres ao longo de toda minha vida, sobretudo com os que travei contato ao longo de minha formação como economista, tanto na graduação quanto no mestrado, são, sem dúvida, parte de destaque. Os aprendizados adquiridos moldaram profundamente e permanentemente minha compreensão acerca da realidade e me abriram os olhos para o que se esconde atrás dos aparentemente simples fatos econômicos da vida. Ainda em relação à este ponto, devo agradecer imensamente o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, por ter custeado minha bolsa de mestrado, que permitiu que eu me dedicasse integralmente ao programa, bem como a Universidade Federal do Rio Grande do Sul e todos os seus trabalhadores: desde o pessoal da biblioteca até da secretaria, que possibilitam o bom funcionamento da universidade e a formação dos alunos atuando a partir dos bastidores. Por último, mas de maneira alguma menos importante, devo destacar também os grandes amigos que encontrei ao longo de minha vida, desde aqueles dos primeiros anos de vida até os mais recentes encontrados em Porto Alegre.

"Que mostra a história das ideias senão que a produção intelectual se transforma com a produção material? As ideias dominantes de uma época sempre foram as ideias da classe dominante."

(Karl Marx, O Manifesto do Partido Comunista)

RESUMO

Esta dissertação tem como propósito central discutir e analisar as propostas, os fundamentos e a lógica da política econômica do governo federal brasileiro no pós-crise de 2008, com especial predileção para a política fiscal. A fim de permitir uma aproximação apropriada de tal tema, realizou-se uma discussão teórica acerca das finanças públicas e da política fiscal, buscando compreender a importância destas para o sistema econômico. Esta discussão trata de avaliar mais de um modelo teórico, de modo a buscar aquele que melhor atenda aos objetivos da análise proposta. Sendo assim, o capítulo 1 trata fundamentalmente das finanças públicas e de sua relevância para o sistema econômico e sua reprodução, bem como busca compreender os determinantes de sua evolução. O capítulo 2, se volta para a ação estatal propriamente dita, representada pela política fiscal. Dividido em duas partes centrais, o capítulo analisa, de um lado, as teorias acerca dos objetivos que devem ser buscados pela política fiscal, e de outro dos meios que o Estado dispõe para pôr em prática seu projeto. Por último, no capítulo 3, é analisada a evolução do padrão de atuação do Estado brasileiro a partir da mutação de suas estruturas e de sua política fiscal. Esta análise tem início com as respostas do Estado à crise da dívida na década de 1980, por representar uma importante mudança de rumos na sua atuação, e segue até os dias atuais, buscando enfatizar as principais políticas tomadas pelos governos no referido período. Dá-se especial destaque para a mudança ocorrida na condução da política fiscal com a eclosão crise financeira de 2008, discutindo até que ponto esta mudança se refere de fato à busca de um novo paradigma para a atuação do Estado.

Palavras-chave: Estado. Finanças públicas. Política fiscal. Governo brasileiro.

ABSTRACT

This work has as main goal discuss and analyze the proposals, the foundations and the logic of the economic policy of the Brazilian federal government in 2008 after the crisis, with special preference for it's fiscal policy. In order to allow proper approach this theme, a theoretical discussion about public finance and fiscal policy was made, seeking to understand the importance of these to the economic system. This discussion assess more than a theoretical model in order to get the one that best meets the proposed analysis goals. Therefore, Chapter 1 is fundamentally about public finances and its relevance to the economic system and its reproduction, and seeks to understand the determinants of its evolution. Chapter 2, is engaged in the state action, represented by the fiscal policy. Divided into two central parts, the chapter analyzes on the one hand, theories about the objectives to be sought by fiscal policy, and on the other the means that the state has to implement it's project. Finally, Chapter 3 analyzes the evolution of the patterns of the Brazilian State performance from the mutation of its structures and its fiscal policy. This analysis begins with the State's responses to the debt crisis in the 1980s, as it represents a major change of direction in its activities, continue until the present day, seeking to emphasize the main policies taken by governments in that period. It gives special emphasis to the shift in fiscal policy with the outbreak of the 2008 financial crisis, discussing to what extent this change refers in fact to the search for a new paradigm for state action.

Keywords: State. Public finances. Fiscal policy. Brazilian government.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Inflação Acumulada no ano (IGP-DI) 1970/1979.....	74
Gráfico 2 - Saldo em transações correntes do Balanço de Pagamentos 1970/1979. Acumulado no ano (US\$ milhões).....	75
Gráfico 3 - Saldo da conta financeira do Balanço de Pagamentos 1970/1989. Acumulado no ano (US\$ milhões correntes).....	77
Gráfico 4 - Saldo da conta financeira do Balanço de Pagamentos 1980/1999. Acumulado no ano (US\$ milhões correntes).....	83
Gráfico 5 - Valor dos impostos de valor adicionado e de má qualidade sobre bens e serviços (%PIB). 1988/2005.....	89
Gráfico 6 - Arrecadação dos tributos federais por incidência (R\$ bilhões de dezembro de 2005) 1996/2005.....	89
Gráfico 7 - Superávit primário, juros reais e superávit operacional do setor público (abaixo da linha) com desvalorização cambial (%PIB). Dezembro de 1991 a dezembro de 1998.....	92
Gráfico 8 - Taxa Selic nominal (% a.a). Janeiro de 1996 a dezembro de 2002.....	95
Gráfico 9 - Superávit primário, juros reais e superávit operacional do setor público (abaixo da linha) com desvalorização cambial (%PIB). Janeiro de 1999 a dezembro de 2002.....	95
Gráfico 10 - Dívida líquida do setor público (%PIB). Posição em dezembro de cada ano. 1991/2002.....	96
Gráfico 11 - Composição da dívida pública mobiliária federal por tipo de indexador. 2000/2013.....	98
Gráfico 12 - Superávit primário, juros nominais e superávit nominal do setor público (abaixo da linha) sem desvalorização cambial (%PIB). Janeiro de 2003 a dezembro de 2008.....	99
Gráfico 13 - Superávit primário, juros nominais e superávit nominal do setor público (abaixo da linha) sem desvalorização cambial (%PIB). Janeiro de 2009 a dezembro de 2014.....	101

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Pagamento de rendas decorrentes da existência de investimentos externos. 1990/2011 (US\$ bilhões correntes).....	85
Tabela 2 - Carga tributária direta e indireta sobre a renda total das famílias em 1996 e 2004.....	90

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	O ESTADO CAPITALISTA E SUAS FINANÇAS: EM BUSCA DE UMA ECONOMIA POLÍTICA DAS FINANÇAS PÚBLICAS.....	12
2.1	BREVE REVISÃO DAS CONCEPÇÕES TEÓRICAS DO ESTADO NA HISTÓRIA	13
2.2	A “NOVA ECONOMIA POLÍTICA” E AS RELAÇÕES ENTRE A ECONOMIA E A POLÍTICA	16
2.3	A CRÍTICA MARXISTA: O ESTADO COMO PARTE INTEGRANTE DO SISTEMA ECONÔMICO	21
2.3.1	Elementos principais da concepção de Marx sobre o Estado	22
2.3.2	O'Connor e a Economia Política das finanças públicas.....	24
3	O PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA	30
3.1	FINANÇAS PÚBLICAS: ORÇAMENTO, DESPESAS E RECEITAS	31
3.1.1	O orçamento público.....	31
3.1.2	As despesas públicas.....	37
3.1.3	As receitas públicas	43
3.2	A POLÍTICA FISCAL NO PENSAMENTO ECONÔMICO.....	52
3.2.1	A política fiscal no “Novo Consenso Macroeconômico”	53
3.2.2	A Economia Monetária de Produção e a centralidade do Estado	59
4	ESTADO E ECONOMIA BRASILEIRA: ATUAÇÃO, INSTITUIÇÕES E POLÍTICA FISCAL	72
4.1	O PRIMEIRO CICLO DE REFORMAS: AS RESPOSTAS À CRISE DA DÍVIDA	73
4.2	O SEGUNDO CICLO DE REFORMAS: DA RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA AO NOVO REGIME FISCAL.....	81
4.3	OS DOZE ANOS DE GOVERNO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES: POLÍTICA FISCAL EM DOIS ATOS.....	96
5	CONCLUSÃO	105
	REFERÊNCIAS.....	107

1 INTRODUÇÃO

A discussão do Estado e de suas finanças remonta aos primórdios da Economia Política. Adam Smith em seu clássico *A Riqueza das Nações* dedicou um dos cinco livros da obra à discussão do papel do Estado e da elaboração de uma tipologia de suas receitas e gastos. Desde então, diversas contribuições dos mais diferentes matizes ideológicos foram elaboradas para discutir, propor e guiar a ação do Estado. Seu papel, suas funções e até mesmo sua compreensão ontológica foram papel de intenso debate. É neste quadro que se insere este trabalho que, sem a pretensão de elaborar uma abordagem teórica original, se vale da discussão de uma série de contribuições realizadas para elaborar uma aproximação teórica de uma dada realidade concreta: a política fiscal contemporânea do Estado brasileiro.

A política fiscal é neste trabalho compreendida como a ação estatal mais concreta, a representação real de uma série de determinações que ocorrem em nível mais abstrato. Sua consecução depende da própria concepção que seus formuladores possuem da ideia de Estado, de situação de suas finanças e dos meios que dispõem para agir. Depende também de sua concepção sobre Economia e o tecido econômico e sua organização. Há os que dirão que o Estado é tão somente um ente ineficiente e estranho ao tecido econômico organizado pelo mercado, que quantos mais grillhões lhe forem postos, melhor será o resultado para a evolução econômica. Há também os que o veem como fundamental e peça central do sistema econômico, mesmo sendo este de livre mercado, sendo o Estado tão somente indispensável à sua organização e viabilidade devido ao caráter intrinsecamente instável dos sistemas de livre mercado. Ainda, de uma perspectiva fundamentalmente diferente, também o compreendem como fruto das relações que emergem dos indivíduos organizados em sociedade, que devido ao seu poder e meios de influenciar toda a organização econômica, é, por isto mesmo, resultado de disputas entre as classes sociais componentes do sistema econômico. A elaboração da política fiscal e sua posterior execução deriva - não de maneira direta - destas concepções.

A atuação estatal também depende fundamentalmente do meio onde se insere. Suas ações não ocorrem em um vácuo social e econômico. O estado das ideias, as correlações de forças e as condições econômicas irão impor limites e gerar impulsos à ação do Estado, moldando sua realização concreta. Por mais difícil que seja captar todas estas frações da realidade e organizá-las em um todo passível de interpretação e análise, é necessário levar em conta os movimentos que ocorrem na sociedade e na economia.

Esta dissertação busca percorrer este longo caminho teórico-analítico para poder

analisar os caminhos que estão sendo trilhados pelas ações fiscais do Estado brasileiro. Mais especificamente, seu objetivo se volta para discutir a política fiscal dos governos do Partido dos Trabalhadores, principalmente no período pós-crise de 2008. Busca-se explicitar a trajetória da política fiscal desde a posse do primeiro governo, para se explicar a mudança de rumo ocorrida com a crise. Para tanto, seu primeiro capítulo se inicia pela discussão de aproximações teóricas sobre o Estado e suas finanças, buscando chegar a uma elaboração consistente sobre o assunto. O enfoque neste ponto está em buscar uma concepção positiva do Estado: os condicionantes de seu tamanho, suas ações e sua organização. É ressaltado o caráter histórico das concepções sobre o Estado, a fim de mostrar que a realidade concreta não somente influencia sua própria determinação, como também as concepções sobre sua natureza. Por isto mesmo, não se fecha em somente uma teoria, mas confronta duas contribuições fundamentais.

O capítulo dois se volta para uma concepção mais normativa do Estado, partindo da discussão de suas ferramentas, da forma que possui para intervir no sistema econômico, até tratar das teorias que se voltaram a analisar e descrever as formas sob as quais estas ferramentas devem ser utilizadas a fim de alcançar os objetivos propostos pela teoria. Como não poderia deixar de ser, a elaboração deste capítulo esta bastante relacionada com o capítulo 1, uma vez que as recomendações de política econômica, em especial a fiscal, derivam das próprias concepções que se possui sobre o Estado.

O terceiro capítulo trata então, diretamente, do objeto desta dissertação: a política fiscal brasileira contemporânea. De posse do que foi discutido nos capítulos anteriores, e com um estrutura teórica elaborada para se aproximar do objeto, elabora uma discussão crítica acerca da condução fiscal dos últimos governos. É argumentado que os determinantes da política fiscal atual voltam ao menos à década de 1980, com a crise da dívida pública que sepulta o arranjo fiscal montado pela ditadura militar sem, de imediato, colocar nada em seu lugar. O processo de elaboração do novo arranjo fiscal desemboca em uma nova estrutura fiscal do Estado, sob a qual os governos do Partido dos Trabalhadores operacionalizam sua política fiscal. Esta política, como se busca mostrar, possui dois momentos diferentes: no primeiro se aproxima e no segundo se afasta desta estrutura, buscando novas maneiras de gerir as finanças públicas a partir de uma condução mais ativa da política fiscal. Esta gestão, contudo, encontra pouca margem de manobra devido ao arranjo no qual está inserida.

Por fim, o último capítulo apresenta um resumo e as principais conclusões do trabalho.

2 O ESTADO CAPITALISTA E SUAS FINANÇAS: EM BUSCA DE UMA ECONOMIA POLÍTICA DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Elaborar uma análise sistêmica acerca da política fiscal de um governo não pode prescindir da construção prévia de uma concepção sobre o Estado, principalmente suas finanças. Um trabalho que enxerga a política fiscal de maneira estanque, destituída de sua importância para o sistema econômico e sua reprodução, não logra compreender os determinantes de sua elaboração e posterior funcionamento. Exemplo dessa linha de análise é a teoria econômica convencional que entende que toda ação ativa de política fiscal como interferência indevida do Estado na economia, geradora de distorções no sistema de preços e, conseqüentemente, da alocação ótima dos fatores de produção, o que leva à redução da eficiência geral do sistema de livre mercado. Como o objeto central de análise desta dissertação é a política fiscal contemporânea do governo federal, cria-se a necessidade de elaboração prévia de uma visão acerca do Estado capitalista, a fim de se obter um quadro analítico coeso para se aproximar do seu objeto, ou seja, buscar analisar o sentido das ações do Estado brasileiro na gestão de suas finanças. Não delimitar este quadro analítico significa perder de vista quais os aspectos centrais e secundários da análise e tratar o objeto de maneira errática e fragmentada, sem compreender quais leis o governam. Isto posto, volta-se, inicialmente, a análise para a história do pensamento econômico, a fim de se encontrar elementos teóricos que possibilitem essa construção sistêmica do Estado que o trabalho busca.

Como ocorre em diversos ramos de pesquisa da ciência econômica, existem as mais diversas teorias para se aproximar de um mesmo objeto. Como ressalta Musgrave (1976, p. 29) estas teorias podem ser divididas em dois grandes grupos: o primeiro, que denominada de “teoria normativa, ou ótima, do setor público [...] procura estabelecer as regras e princípios que proporcionem uma gestão eficiente das economia pública [...], baseando-se em condições inicialmente definidas [...]”; e o segundo, que o autor denomina de “sociologia da política fiscal”, busca “explicar por que estão sendo seguidas as políticas existentes e prever as que serão seguidas no futuro”. Ou seja, a primeira abordagem se preocupa em definir uma fórmula para que o Estado atue da maneira mais eficiente possível, já a segunda se volta para compreender por que ele atua de determinada forma, e não de outra, e quais as forças que estão por trás destas decisões, apontando as forças econômicas, políticas e sociais que influenciam as decisões do Estado em cada momento histórico. A fim de elucidar estas questões, o capítulo está estruturado nas seguintes seções: a próxima se dedica a acompanhar, em termos gerais, a evolução das concepções teóricas dominantes do papel do Estado na

economia, visando demonstrar como a história tem papel preponderante para se elaborar uma abordagem “sociológica” – nas palavras de Musgrave (1976) – do Estado; a seção que se segue trata da “Nova Economia Política”: a visão do Estado na concepção neoliberal. Por fim, trata-se da análise marxista sobre o papel do Estado como uma instituição fundamental do sistema econômico

2.1 BREVE REVISÃO DAS CONCEPÇÕES TEÓRICAS DO ESTADO NA HISTÓRIA

Como ressalta Oliveira (2009) em seu primeiro capítulo, as concepções dominantes acerca do papel do Estado apresentaram variabilidade importante ao longo da história e dos países. Isto decorre, segundo o autor, do fato de que a compreensão social do Estado está ligada em outros aspectos da vida social, principalmente as relações sociais de produção, as relações entre as classes econômicas e suas frações e a distribuição de poder político entre elas. No caso do Estado capitalista, que é o que ora interessa, a concepção, e, conseqüentemente, seu roteiro de ação, estão fundamentalmente ligados às condições de reprodução do sistema e da acumulação de capital. Ainda segundo o autor, desde o mercantilismo – período que marca a transição do feudalismo ao capitalismo pela acumulação primitiva¹ de capital – até os dias atuais, pode-se buscar compreender o tamanho e o papel do Estado com base nas condições de reprodução do capital. A fim de exemplificar seu argumento, Oliveira (2009) – obra em que se baseia esta digressão histórica – elabora uma esquete histórica, separando a evolução do capitalismo em quatro importantes fases estilizadas – mercantilismo, capitalismo concorrencial, monopolista e globalizado – que marcam quatro grandes rupturas da concepção social do Estado².

A primeira fase é marcada por forte intervenção do Estado na vida econômica, pois havia a necessidade de que este fosse forte o suficiente para promover o desenvolvimento das forças produtivas e gerar novas relações de produção. O mercantilismo apregoava que o enriquecimento de uma nação ocorria pelo crescimento da indústria e do comércio, através do lucro. Portanto, os interesses dos produtores e comerciantes se fundem com os do Estado. Segundo Oliveira (2009, p. 27):

A criação das condições objetivas para a produção dessa riqueza dependia, também,

¹ Conceito elaborado por Marx (1983, p. 261-295) para explicar o surgimento do capitalismo, contrapondo-se à visão dos economistas clássicos.

² As concepções aqui apresentadas são somente tratadas em termos gerais, pois serão discutidas mais detidamente no capítulo seguinte.

da reunião crescente de homens no mercado de trabalho, da implementação de políticas específicas voltadas para o desenvolvimento do comércio, e da manufatura, da integração do mercado nacional. Insuficientemente forte para comandar essas mudanças, a burguesia comercial alia-se ao Estado e apoia-se nele – e o instrumentaliza – para liquidar com o particularismo regional fundado na existência da economia natural e nas deficientes fronteiras nacionais, indispensável para a implementação dessas políticas.

O segundo estágio é marcado pela redução do papel do Estado, principalmente devido às reações ao seu tamanho crescente e ao papel do monarca como representante absoluto do Estado. As revoluções inglesas e francesa, insurgências que confrontaram os monarcas de então, são marcas desta mudança de pensamento. A burguesia havia se tornado forte o suficiente para não mais necessitar do Estado para conduzir o sistema econômico e avançar no desenvolvimento das forças produtivas. Nesta fase surgem as primeiras interpretações, todas marcadas pelo liberalismo, acerca do Estado, como parte integrante de um sistema mais amplo, a Economia Política. Os economistas clássicos (Smith, Ricardo e Mill) compreendem o organismo econômico como governado por leis naturais, que caso não fossem subvertidas garantiriam a eficiência³ máxima do sistema; daí o surgimento de conceitos permeados de valores de natureza, como: valor *natural* do trabalho, taxa *natural* de juros e equilíbrio *natural* da economia. A expressão máxima desta doutrina é o conceito da “mão invisível” elaborado por Smith. Contudo, isto somente ocorreria na situação de ausência de interferências externas, representadas fundamentalmente pelo Estado. Na verdade, a este caberia uma única função, a alocativa, ou seja, prover bens públicos (iluminação pública, segurança etc.) que por suas características próprias não fornecem os elementos necessários para se calcular custo, preço e volume de produção necessários para a determinação da taxa de lucro.

O próximo período tem como sua grande marca a resposta estatal à Crise da Grande Depressão de 1929. A mudança da importância do Estado para a burguesia, que passa a novamente ter papel relevante, ocorre inicialmente devido ao seu papel para viabilizar a

³ Cabe conceituar a compreensão do termo eficiência para economia clássica e diferenciá-lo de seu uso atual, já que este conceito foi apropriado e modificado pelos neoclássicos. Segundo Oliveira (2009, p. 35-39), para os clássicos, a eficiência decorre da liberdade que cada indivíduo possui para se dedicar à atividade em que apresenta maior familiaridade, e, por consequência, produtividade. Como estes indivíduos produzem em uma sociedade regulada pelo mercado, este se encarrega de ajustar os erros de avaliação cometidos individualmente, tratando de garantir eficiência máxima ao sistema, que se traduz em benefício máximo para toda a sociedade. Na perspectiva neoclássica a eficiência deve ser compreendida no bojo do novo princípio norteador: marginalismo. O produto social é gerado pelas contribuições marginais dos fatores de produção (terra, capital e trabalho) e a distribuição dos rendimentos entre os fatores é dada pela sua contribuição marginal, que varia em função da eficiência de cada fator. Na perspectiva do sistema, sua eficiência máxima é atingida quando modificações na alocação de recursos não são passíveis de melhorar o nível de bem-estar de um indivíduo sem reduzir o de outro, e este ponto é atingido pela ação do mercado ao avaliar a utilidade da produção.

expansão do capitalismo para sua periferia, operacionalizando a busca por mercados externos para escoamento da produção industrial e aquisição de matérias primas. Com a Crise, ficou patente que o Estado era necessário para a contínua reprodução do sistema via aprofundamento da acumulação e suavização do ciclo econômico. Neste período as ideias de Keynes⁴ se tornam um grande divisor de águas, ao dar ao Estado papel central no capitalismo, que se torna imprescindível não somente para corrigir vícios do mercado capitalista, mas para salvá-lo da autodestruição. Apesar das ideias keynesianas não captarem a politização do Estado, são elas as responsáveis por justificar sua intervenção no sistema econômico dando origem ao Estado do bem-estar social nas economias centrais e ao Estado desenvolvimentista nas economias periféricas.

Diante desses conflitos, tornou-se evidente a importância do Estado como força externa ao sistema, para organizar e soldar, por meio da política econômica, os distintos interesses do capital, atuando como árbitro deste processo para garantir a reprodução do sistema. Para desempenhar este papel deveria contar com relativa autonomia, e se integrar crescentemente, ao mesmo tempo, ao processo de reprodução econômica, penetrando em áreas que, apesar de indispensáveis ao processo de acumulação, não interessavam ao setor privado assumir, especialmente as que dizem respeito à infraestrutura econômica e ao capital social básico (OLIVEIRA, 2009, p. 40).

A última fase é marcada, como não poderia deixar de ser, pela crítica ao Estado keynesiano. Já na década de 1960 começam a surgir as primeiras críticas sistemáticas com o modelo das expectativas inflacionárias, baseado na curva de Phillips, que afirma serem inócuas as políticas fiscais e monetárias expansionistas voltadas para o aumento da renda, pelo fato de que estas geram somente aumento de preços. Contudo, é somente na década de 1970 com a “estagflação” que as ideias keynesianas de fato perdem o posto dominante. O Estado é tido como o grande responsável pelos desequilíbrios do sistema econômico, provocados pelos crescentes déficits e elevados níveis de endividamento em que este, de modo geral, mergulhou.

O surgimento da globalização também reforçou a concepção negativa acerca do intervencionismo estatal, devido às suas características que exigiam compromisso com o aumento da concorrência e da eficiência produtiva, desregulamentação dos mercados

⁴ Como ressalta Lopreato (2013, p. 10-19), as ideias do próprio Keynes foram rapidamente obscurecidas pela chamada síntese neoclássica. Ainda, segundo o autor, apesar das poucas semelhanças teóricas entre ambas, as ideias de Keynes em grande medida passaram a ser compreendidas dentro do arcabouço teórico da síntese neoclássica. Contudo, não é a intenção aqui diferenciar ambas teorias e identificar qual das duas orientou a ação estatal nos períodos analisados. O que interessa no momento é que ambas atribuem grande importância à política fiscal e, portanto, serão aqui tratadas de maneira conjunta. No segundo capítulo, trata-se de realizar a necessária diferenciação entre ambas.

financeiros e de produtos e abertura das economias nacionais, o que passa a restringir a ação do Estado. Várias correntes “anti-Estado” aparecem neste momento para fazer frente ao pensamento keynesiano, inaugurando o que é tratado como o período do capitalismo globalizado. Estas podem ser agrupadas como neoliberais, por terem um conteúdo programático muito parecido, apesar de discordarem em alguns pontos como origem da ineficiência do Estado, o grau desta ineficiência, entre outros. O auge destas concepções ocorre com o binômio Reagan/Thatcher e a promulgação do Consenso de Washington, que sistematiza as recomendações de política para o Estado, de maneira a reduzir os impactos negativos e sua atuação sobre o desempenho da economia, sobretudo no que tange às suas receitas.

Esta rápida sistematização realizada acima mostra como variaram decisivamente as visões hegemônicas acerca do Estado ao longo do tempo. Contudo, estas mudanças, longe de serem aleatórias ou conjunturais, se devem às mudanças concretas na Economia e, sendo assim, somente podem ser compreendidas no contexto das condições exigidas para a reprodução do sistema econômico, levando em consideração as forças hegemônicas que se encontram conduzindo este processo. Contudo, antes de se aprofundar a análise do Estado sob esta concepção, cabe analisar criticamente as concepções teóricas atualmente dominantes, agrupadas sob o rótulo de neoliberais, traçando as origens deste pensamento que se pretende inovador apesar de se basear, como visto nos parágrafos acima, em ideias antigas.

2.2 A “NOVA ECONOMIA POLÍTICA”⁵ E AS RELAÇÕES ENTRE A ECONOMIA E A POLÍTICA

Oliveira (2009, p. 117) ressalta que, durante largo período da história do capitalismo, os gastos realizados pelo Estado foram considerados como estéreis – apesar de necessários para a manutenção da sociedade capitalista – por não gerarem ganhos produtivos para a sociedade⁶. Parcela amplamente majoritária dos economistas clássicos consideravam tais gastos somente como sorvedouros da capacidade de poupança (e, portanto, de investimento) do setor privado. Sendo assim, a recomendação geral era que o Estado fosse do menor tamanho possível para que suas ações não diminuíssem o bem-estar da população ao atravancar o crescimento econômico. Nesta concepção teórica, onde o sistema econômico era

⁵ Sob este termo estão agrupadas duas teorias: *Theory of Public Choice* e *Theory of Rent-Seeking*. O aparece em termo Ingberman e Inman (1987, p.2).

⁶ Os principais livros da vertente clássica da teoria do Estado são Smith (1983) e Ricardo (1983).

comandado por uma “mão invisível”, o sistema contaria com mecanismos estabilizadores automáticos que garantiriam uma situação permanente de equilíbrio

Com a evolução da ciência econômica e seu aprimoramento na compreensão dos mecanismos econômicos, surge a tese das falhas de mercado. Com esta nova compreensão, o Estado ganha um novo papel: mitigar tais falhas azeitando as engrenagens de funcionamento do mercado, a fim de possibilitá-lo a promover a eficiência máxima da economia. Esta é a teoria que pode ser chamada de tradicional, oriunda da síntese Neoclássica, e que se encontra presente na maior parte dos livros-texto de finanças públicas e economia do setor público⁷ (OLIVEIRA, 2009, p. 127). Segundo preconiza tal teoria, ao Estado cabem três funções: alocativa (já presente na teoria clássica), distributiva (responsável por reduzir as desigualdades de renda, oriundas de diferentes dotações iniciais dos agentes econômicos) e estabilizadora (referente à necessidade do Estado intervir para suavizar o ciclo econômico). As importâncias relativas destas funções, e até mesmo as ações estatais ‘legítimas’ dentro deste esquema, variam conforme o momento histórico. De qualquer maneira, entretanto, as ações do Estado devem sempre respeitar seu limite orçamentário, prezando pelo equilíbrio de suas contas. Fica claro então que tal abordagem possui uma perspectiva normativa e formalista (assim como a anterior) da atuação do Estado, buscando estabelecer um “orçamento ótimo” em face às restrições do Estado, sem qualquer consideração sobre a estrutura social sob a qual este se apoia e suas funções econômicas e políticas, se restringindo somente a analisar (e aprimorar) sua eficiência.

Enfim a “Nova Economia Política”⁸ possui grande influência das duas correntes teóricas citadas acima. Além destas, há também a influência da teoria das *escolhas racionais*, que postulam que as ações governamentais, sobretudo as expansões fiscais e monetárias, são inócuas do ponto de vista da economia real, alterando somente o nível de preços e a taxa de juros. Sendo assim, recomenda-se, também, que o Estado reduza seu papel na economia. A “Nova Economia Política”, por sua vez, além de se assentar nos mesmos axiomas das teorias anteriores (ser humano hedonista racional/maximizador) e compartilhar de algumas de suas concepções, apresenta alguns avanços em função da própria conjuntura em que surge. As primeiras formulações da corrente teórica conhecida como “*Theory of Public Choice*” surgem como resposta aos grandes avanços dos gastos e receitas públicas como proporção do Produto Nacional Bruto (PNB) dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento

⁷ Para saber mais sobre tal vertente teórica, consultar Musgrave e Musgrave (1980), seu principal expoente.

⁸ A presente elaboração foi baseada nas análises dos artigos de Ingberman e Inman (1987) e Person e Tabellini (1999). Ambos estudos além de se identificarem explicitamente com a teoria em análise, realizam uma extensa revisão teórica e bibliográfica desta.

Econômico (OCDE), tal como relatado por Person e Tabellini (1999, p. 1). Sua preocupação básica é compreender as causas desse crescimento contínuo do Estado, ou seja, como seus próprios teóricos proclamam, é uma teoria normativa das finanças públicas. Indo além, tal teoria busca explicar as causas da ineficiência e iniquidade dos gastos públicos, bem como a tendência à geração de déficits públicos, para desta forma propor uma redefinição do papel do Estado.

Com estas preocupações básicas em mentes, os teóricos buscaram, primeiramente, estruturar um arcabouço analítico a fim de identificar quais os determinantes da ação do Estado e de seus gastos, apesar de não se furtar a fazer recomendações de política acerca do Estado. Segundo, seu nível de refinamento analítico, com a elaboração de diversos modelos que buscam se adaptar às condições de diferentes países, como seu sistema político e estrutura etária, entre outros. Terceiro, a teoria também se preocupa com os determinantes políticos da ação do Estado. Os autores desta corrente argumentam que há uma fonte primordial que explica a expansão desenfreada do Estado: as diferenças entre o “mercado econômico” e o “mercado político”. Enquanto a interação entre os agentes no primeiro leva o mercado ao ponto de equilíbrio compatível com a máxima eficiência do Estado, o equilíbrio no segundo é gerador de ineficiência. Isto ocorre, pois, segundo a teoria, as decisões alocativas do orçamento público (mercado político) - basicamente, a oferta de políticas públicas - se regem pela mesma lógica do mercado econômico, ou seja, maximização da utilidade. No mercado político, a mercadoria sendo vendida e comprada é o voto e a maximização da utilidade classe política ocorre pela aquisição do maior número de votos e dos eleitores-consumidores pela aquisição da maior quantidade de políticas públicas através da “venda” do seu voto. Como nas trocas do mercado político, a condição de maximização da utilidade dos agentes não leva em consideração a situação fiscal do Estado (quase que ao contrário, a condição de maximização depende da expansão dos gastos do Estado), uma vez que são gerados vultosos déficits públicos devido à expansão dos gastos públicos. Já no mercado econômico, de acordo com a teoria, a troca somente é realizada quando o resultado é benéfico para ambos, levando em conta suas restrições financeiras. Desta forma, o Estado é sempre mais ineficiente que o mercado na provisão de bens econômicos o que leva seus autores a preconizarem o “Estado mínimo”, com sua retirada da esfera econômica ou o estabelecimento de limites legais ou constitucionais rígidos à sua atuação. Em termos metodológicos, como bem definem Person e Tabellini (1999, p. 3, tradução nossa⁹):

⁹ “We adopt a unified approach in portraying public policy as the equilibrium outcome of an explicitly specified political process. Policy choices are not made by hypothetical benevolent social planner, but by purposeful and

[a]dotamos uma abordagem unificada ao retratar a política pública como o resultado do equilíbrio de um processo político explicitamente especificado. As escolhas políticas não são feitas por um planejador social benevolente hipotético, mas por agentes políticos intencionais e racionais participantes de um processo de tomada de decisão bem definida. Teorias alternativas procuram capturar características diferentes das instituições políticas e modelos relativos de comportamento político.

Ou seja, há uma organização metodológica geral que enxerga a elaboração e adoção de políticas públicas como o resultado do equilíbrio nesse “mercado político”. Com o desenvolvimento das teorias, modelos mais complexos, que lançam mão de mais variáveis, buscaram dar conta das diversidades existentes entre os países para dar conta de explicar porque mesmo com a tendência de aumento da participação do Estado na vida econômica, seu quinhão varia entre os países. Sendo assim, os modelos passam enxergar a política pública também como resultado do confronto entre as parcelas da população que serão ou não afetadas por elas, como: desempregados e trabalhadores, aposentados e ativos, residentes de diferentes regiões, ricos e pobres, etc. Além do mais, o sistema de governo e a organização do Estado também são levadas em conta. Estas características dos países em questão são inseridas nos modelos para então se buscar compreender o tamanho do Estado como resultado do conflito entre estes grupos mediado por legisladores autointeressados.

Para uma corrente mais radical desta “Nova Economia Política”, chamada de “*Theory of Rent Seeking*”, a própria existência do Estado é sinônimo de desperdício e ineficiência; somente o fato de o Estado anunciar uma ação, não necessariamente realizando-a, mobiliza uma série de recursos para analisá-la, o que acaba em desperdício. Ainda, tal teoria busca fornecer uma estrutura conceitual que permita a análise dos *lobbies* para influenciar mudanças de política econômica que visam obter benefícios particulares em detrimento dos demais grupos, subtraindo-lhes renda (daí o nome da teoria: “buscadores de renda”). Ou seja, é tomado como pressuposto que os agentes econômicos se organizam para tirar vantagens do Estado, o que gera uma diversidade de ineficiências por conta dos custos envolvidos na ação do *lobby* e das rendas de monopólio geradas (como aumentos de tarifa de importação ou empréstimos subsidiados) que tiram a economia do ponto “Pareto eficiente”. Portanto, a retirada (ou até mesmo a extinção) do Estado da vida econômica e social aparece como a melhor solução para a sociedade, ao menos em termos de eficiência.

A “Nova Economia Política”, apesar de se mostrar, na aparência, como

multidisciplinar ao se utilizar de uma abordagem que mescla ciência política e economia¹⁰, na verdade nada mais é do que uma abordagem extremamente economicista que extrapola os axiomas da economia marginalista para as diversas esferas da vida social, subordinando a dinâmica própria destas esferas à análise econômica (este fenômeno foi inclusive chamado de imperialismo econômico e criticado por outros cientistas sociais¹¹). Tais modelos elaborados para a análise das finanças públicas são totalmente destituídos de caráter histórico ou geográfico e, por mais que se dividam em diversos tipos diferentes, suas análises são consideradas válidas para quaisquer períodos ou países. Nesta análise, não há espaço para política, sendo esta transformada em mera “politicagem” e o Estado em um balcão de negócios, simples objeto de realização de interesses particulares escusos, pulverizados pelos diversos agrupamentos de indivíduos na sociedade.

Embora difiram no tocante à funcionalidade do Estado para o sistema capitalista, as escolas neoclássica e neoliberal, aí incluída a corrente dos *rent seeking*, consideram o Estado como um agente que responde, passivamente, às demandas que lhe são encaminhadas pelos indivíduos, e, o que é pior, incapaz de fazer sua filtragem de acordo com seu conteúdo e resultados para o bem-estar coletivo. Nesse sentido, é um Estado que, sem vida própria, torna-se presa fácil de interesses particulares – não de classes – destituídos de compromissos com a coletividade, mas que conseguem, mediante vários expedientes, estratégias e alianças, influenciar e determinar suas linhas de ação e o objetivo de seus gastos (OLIVEIRA, 2009, p. 69).

Sendo assim, em que pese a concepção neoliberal do Estado possuir uma agenda de pesquisa consolidada e bem desenvolvida, sua concepção básica, que transforma o Estado em um mero balcão de negócios, não atende a uma proposta teórica que busca enxergar a importância do papel do Estado para o sistema econômico. Além do mais, como bem mostra Bastista Jr. (1997), a partir de dados da OCDE para as décadas de 1970, 1980 e 1990, mesmo na plena vigência do discurso neoliberal o Estado não deixou de aumentar seus níveis de gasto e tributação como proporção do produto nacional. Contudo, não se deve ignorar ou

¹⁰ Cabe atentar que a acepção original do termo Economia Política é desvirtuada, tonando-se esta uma análise conjunta de política e economia, feita sob os axiomas e métodos da escola neoclássica/marginalista.

¹¹ “Um desdobramento significativo, especialmente nos anos 1960 e depois, foi o avanço de campos aplicados que ampliaram as fronteiras da economia. A análise econômica foi aplicada a problemas antes considerados do âmbito de outras ciências sociais, em especial, da sociologia e da ciência política. Gary Becker (1930 -) aplicou a teoria do preço-padrão a questões de criminalidade e família, entre outros tópicos sociológicos. A atividade criminosa é modelada como um problema de otimização em que criminosos em potencial pesam as vantagens a serem obtidas de crimes bem-sucedidos em contraposição aos prejuízos potenciais que incorreriam na eventualidade de serem pegos e condenados [...] É possível usar esses modelos para decidir, por exemplo, em que medida as sentenças aumentadas serão efetivas para dissuadir o crime [...] Por esses desenvolvimentos, os economistas se tornaram objeto de muitas piadas, como a de um artigo sobre a economia da escovação dos dentes parodiando o método de análise de Becker [...] Muitos desses desenvolvimentos foram criticados por outros cientistas sociais [...] A reação a isso tem sido os economistas serem vistos como arrogantes e imperialistas” (BACKHOUSE, 2002, p. 365-368).

menosprezar tal corrente teórica e seus impactos sobre recomendações de política econômica. A ideologia, assim como as condições materiais, é um importante condicionante da maneira como se enxerga a importância do Estado e o papel da ação estatal. Portanto, como pode-se perceber a partir de Ingberman e Inman (1987) e Person e Tabellini (1999) há uma expressiva e variada gama de contribuições para o avanço desta agenda, todas articuladas em torno de um eixo central. Além do mais, ainda possuem recomendações de políticas econômicas baseadas fundamentalmente nos resultados de seus modelos, sendo que muitas destas recomendações foram de fato levadas a cabo por diversos governos (em diversos níveis de profundidade) e incentivadas por organismos multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Ou seja, em que pese não atender aos anseios desta dissertação, a abordagem neoliberal deve ser levada em conta na medida em que influencia e condiciona a ação do Estado.

2.3 A CRÍTICA MARXISTA: O ESTADO COMO PARTE INTEGRANTE DO SISTEMA ECONÔMICO

Tendo tratado a concepção do *mainstream* sobre o Estado e os determinantes de sua ação, busca-se agora uma abordagem que melhor se encaixe nos objetivos propostos para o trabalho. Entretanto, são poucas as abordagens teóricas do tipo “sociológico”, tal como definido por Musgrave (1976), que percebem a relevância das finanças públicas para o sistema econômico e não como uma anomalia que deve ser acorrentada para não comprometer a eficiência do livre mercado.

Como ressaltado por Block (1981, p.1), um debate bastante profícuo que teve lugar na década de 1970 e que trouxe importantes contribuições para se pensar o Estado foi o que se convencionou chamar de “crise fiscal do Estado capitalista”. Bastante influenciado pela Economia Política marxista, tinha como ponto central de discussão o crescente hiato entre as despesas e as receitas do Estado. Apesar da patente influência de Marx neste debate, há que se lembrar que, como ressaltado por Jessop (1982), se referir a uma abordagem marxista do Estado é uma afirmação pouco precisa: não é possível definir uma unitária e coerente teoria do Estado capitalista a partir dos textos de Marx, mas, ao contrário, seus diversos textos fragmentados oferecem uma variedade de perspectivas teóricas acerca do Estado, que coexistem de maneira intranquila. Como seria de se esperar, então, muito se discutiu no âmbito do marxismo sobre a natureza do Estado, os determinantes de suas ações e seu papel para o modo de produção capitalista como um todo; contudo, pouco foi elaborado em termos

de proposição de política econômica. Além do mais, apesar da grande variedade de correntes teóricas marxistas que se debruçaram sobre o Estado, há ainda uma enorme lacuna no estudo das finanças públicas (KRÄTKE, 1989; 2005).

Desta forma, a presente seção não tem o intuito de fechar estas lacunas e tampouco apresentar “a teoria marxista do Estado”. O objetivo é tratar de parte do que foi discutido, por autores identificados com o marxismo, sobre finanças públicas, de modo a, a partir desta proposta teórica, alcançar um quadro analítico para a compreensão do objeto deste trabalho. Sendo assim, primeiro busca-se no próprio Marx elementos que possibilitem uma discussão sobre as finanças públicas, para então se voltar ao debate mais profícuo da crise fiscal do Estado.

2.3.1 Elementos principais da concepção de Marx sobre o Estado

Como se sabe (ROSDOLSKY, 2001, p. 27-29) o plano inicial elaborado por Marx em 1857, que deveria servir de base à sua principal obra econômica, contava com seis livros, sendo o seu quarto destinado à análise do Estado. Como o tempo se encarregou de mostrar, o plano inicial jamais fora levado à cabo e o livro sobre o Estado não foi concluído, sequer iniciado. Segundo este plano inicial, o Estado teria lugar dentro de um esquema mais amplo, um sistema de economia política, onde dialogaria com as demais partes deste sistema; não se pretendia uma análise estanque ou parcial. Além do mais, a questão de classe perpassaria toda a análise.

É na relação direta dos proprietários dos meios de produção com os produtores imediatos onde encontramos a dica para e o segredo mais íntimo, a base escondida para todo o edifício social, e portanto, também, a forma política ou a relação de soberania e dependência, em resumo, a forma específica do Estado em cada caso (KRÄTKE, 2005, p.3, tradução nossa).¹²

Ou seja, uma concepção do Estado que se reclama marxista deve estar fortemente calcada nas relações sociais de produção, em que o Estado não pode ser compreendido como um objeto que paira sobre a sociedade, mas como um organismo vivo derivado diretamente das relações econômicas da sociedade à qual representa. Como demonstra Krätke (2005), ao longo da obra de Marx o Estado aparece de várias formas: como regulador das relações de

¹² “It’s in the direct relationship of the owners of the conditions of production to the immediate producers that we find the clue to and the innermost secret, the hidden basis of the entire social edifice, and hence also the political form or the relationship of sovereignty and dependence, in short, the specific form of state in each case.”

trabalho, na teoria monetária, na análise sobre maquinaria e grande indústria, no processo de circulação, etc. A dívida pública inclusive possui destaque em alguns pontos, como na análise sobre o moderno sistema de crédito e comércio de dinheiro, servindo até como ilustração principal para a categoria “capital fictício”. Mesmo assim, não há nada que se aproxime de uma análise sistemática sobre o Estado e suas finanças. Parte relevante das elaborações de Marx acerca do Estado se encontram em seus artigos jornalísticos, dispersos entre 1850 e 1866, onde está analisado, por exemplo, o impacto do sistema da dívida pública moderna sobre economias pré-capitalistas, de onde advém sua “epifania” da dívida pública como importante alavanca da acumulação primitiva de capital, que mais tarde será elaborada n'*O Capital*. O sistema da dívida pública e o moderno sistema de tributação como seu complemento necessário são descritos aí como elementos cruciais no processo histórico de expropriação das massas e capitalização da riqueza (MARX, 1983, p. 370-375). São alavancas fundamentais para a transformação da organização econômica em curso no período: a transição ao capitalismo. Ao sistema da dívida pública segue também o sistema de crédito público nos países avançados, que dá base para o surgimento de um sistema creditício internacional que possibilitou a criação de um sistema global de comércio. Sendo assim, pode-se ver o papel central do Estado na história do capitalismo e em seu processo de acumulação, tanto histórico quanto atual.

Krätke (2005) ainda avança ao tratar da visão que Marx tinha em relação ao papel do Estado em seu tempo. Este enxergou os tributos como ponto fundamental de análise. Além de serem sua fonte de financiamento, eles têm grande impacto sobre a dinâmica da economia, e recaem de maneira diferente sobre as classes. Neste ponto ele trata (sem muita elaboração) da exploração do proletariado pelos impostos, que são geridos pelo Estado controlado pela burguesia. Contudo, como o próprio Marx sugere, a questão é mais profunda: reduzir toda a complexidade do Estado como um mero agente a serviço da classe burguesa seria um reducionismo míope. Sendo assim, o estudo do monopólio estatal dos tributos é ponto de grande complexidade, ao interrelacionar política e economia profundamente, pois tributos são um fenômeno econômico de natureza política. Marx (KRÄTKE, 2005) também enxergava a importância e a necessidade do Estado como regulador da economia, uma vez que ele acreditava que o Estado tinha poderes suficientes para atuar sobre os mecanismos fundamentais da economia, o que o tornava, portanto, objeto de intensa disputa política.

Ainda em seus textos jornalísticos, segundo Krätke (2005), Marx por diversas vezes tratou de questões de política fiscal e orçamentária, com grande predileção pelo Segundo Império Francês. Contudo, apesar de suas diversas críticas, o autor não chegou a desenvolver

um conceito geral de crise fiscal, ou mesmo de crises originadas no âmbito das finanças públicas. A única proposição de Marx acerca de uma crise originada no Estado foi em relação à perda de credibilidade por parte do público em sua moeda e em seus papéis de dívida. Uma crise deste tipo, que derrubasse de maneira fundamental o valor dos papéis do Estado por conta da incredulidade deste poder se financiar continuamente, poderia gerar uma crise de proporções magníficas: os mercados financeiros de então eram completamente dominados pela dívida pública.

A partir destas breves considerações acerca das elaborações de Marx sobre o Estado, pode-se perceber que a elaboração de uma teoria sistêmica acerca das finanças públicas jamais foi concluída. Marx elenca e analisa diversos elementos da ação Estatal, que indicam um caminho a ser seguido e pontos importante a serem tratados, porém não mais do que isso.

2.3.2 O'Connor e a Economia Política das finanças públicas

Na década de 1970, quando o debate acerca do Estado e das finanças públicas ganhou mais corpo, uma contribuição para o debate definitivamente marcou época. A obra *USA: A crise do Estado Capitalista*, de James O'Connor, sem dúvidas balançou o debate marxista de então, ecoando até hoje. Propondo uma visão sistêmica do Estado capitalista dos EUA, tendo como concepções centrais categorias da Economia Política marxista (capital constante e variável, mais valia, luta de classes etc.), o autor busca explicar a crise fiscal neste país. Nas suas próprias palavras (O'CONNOR, 1977, p. 19), seu livro busca elaborar uma Economia Políticas das finanças do Estado. Partindo da constatação do conflito distributivo entre as classes e frações de classes que compõem a sociedade, cada qual buscando reduzir seus impostos e aumentar os gastos governamentais que as beneficiam, o autor busca sistematizar este conflito em uma teoria das finanças do Estado. Como O'Connor (1977) ressalta diversas vezes, a questão fiscal não pode partir de uma elaboração meramente economicista ignorando toda a questão sociopolítica que a perpassa, uma vez que o Estado não pode ser compreendido como um ente que paira sobre a sociedade que organiza suas finanças com base em regras ótimas pré-estabelecidas, ou mesmo mero refém de interesses particulares. Além do mais, não se pode considerar Estado e Mercado, no sentido do impacto de seus gastos para a coletividade, como semelhantes. Sendo assim, o livro traz uma série de novas contribuições importantes. A primeira delas se refere à própria natureza das crises fiscais. Estas surgem como crises “autônomas”, próprias, não mais um mero epifenômeno de crises gerais. Suas características a tornam *sui generis*, dotada de lógica própria de funcionamento, lógica esta

que a torna bastante suscetível de ocorrer em países capitalistas avançados. Contudo, não há que se comparar as crises fiscais, tal como O'Connor (1977, p. 51-72) as narra, às crises gerais do capitalismo ou mesmo a uma crise geral do Estado, visto que as primeiras não possuíam poder suficiente para derrubar o Estado ou as instituições capitalistas básicas. Mesmo assim, uma teoria de crises fiscais teria de explicar não somente porque os gastos do Estado crescem continuamente, mas porque suas receitas não conseguem acompanhar tais gastos. Segundo o autor, há um hiato estrutural entre o avanço dos gastos e das receitas do Estado que deriva diretamente da organização do sistema econômico. Como o livro tem como foco de análise o capitalismo americano, ou como ele denomina, a “anatomia do capitalismo estatal americano”¹³, suas conclusões não podem ser diretamente transplantadas para qualquer país, mas tão somente seu método de análise proposto, já que este se encontra decisivamente ancorado na realidade político-econômica do país que se busca analisar.

O'Connor(1977), então, tem o mérito de buscar uma análise “completa” das finanças públicas. Como ressaltado por Oliveira (2009, p. 62-63)

[...] para os marxistas, a ausência de consenso no pensamento dominante sobre o papel que cabe ao Estado no desenvolvimento do capitalismo – ora se afastando, ora se aproximando do capital – explica-se pela sua resistência em incluir, nessa análise, as relações de classes e as necessidades históricas colocadas para a reprodução do sistema, que se encontram na raiz de sua evolução e de seu movimento pendular [...]. Por isso, e para entender as crises que surgem de seus movimentos, bem como as fraturas que ocorrem entre o capital e o Estado, em determinados contextos, torna-se necessário compreender sua essência, bem como o papel que este desempenha no processo de reprodução do sistema, o que exige desvelar como as classes sociais e suas frações se articulam e operam dentro de seu aparelho, influenciando as políticas que implementa e determinando sua direção.

A crítica marxista¹⁴, então, passa por uma visão mais abrangente do Estado, sendo encarado não somente como uma parte do organismo econômico, mas também como importante ator político/social, principalmente no que se refere ao seu papel de manter a

¹³ Segundo O'Connor (1977, p. 25-50), o sistema econômico dos EUA pode ser dividido em três setores primordiais: a) setor competitivo: que se restringe primordialmente às atividades mais tradicionais e de menor relação capital/trabalho com pouco progresso técnico. Tipicamente apresenta baixa escala e se restringe a mercados locais ou regionais; b) setor monopolista: as indústrias modernas, os grandes varejistas e a atividade mineradora com produção de alta escala que atendem a mercados nacionais e internacionais. Possuem grande relação capital/trabalho e o crescimento da atividade depende primordialmente do progresso técnico; c) setor estatal: que se divide em duas categorias: a produção de bens e serviços pelo próprio Estado (serviços postais, educação e saúde públicas, previdência) e a produção de bens e serviços contratados pelo Estado (indústria bélica, engenharia pesada). Na primeira categoria a relação capital/trabalho é baixa, bem como a produtividade, fazendo com que o crescimento da produção se dê via incorporação de mão de obra. Na segunda, tal razão é alta e o crescimento da produção se âncora no investimento, progresso técnico e do número de trabalhadores empregados

¹⁴ Quando houver referência, nesta seção, à “crítica marxista” ou marxismo de maneira genérica, se trata da contribuição de O'Connor (1977).

coesão e legitimação do sistema econômico vigente. Ou seja, o tratamento da questão do Estado no marxismo passa pela compreensão de como “[...] a classe dominante não apenas justifica sua dominação, mas consegue preservar o consenso ativo daqueles que são governados” (HIRSCH, 1997, p. 86-87 *apud* OLIVEIRA, 2009, p. 63). Destarte, nesta perspectiva o Estado tem papel preponderante, tanto econômica quanto politicamente, pelo fato tanto de garantir a reprodução econômica do capitalismo como por transferir para dentro do seu aparelho a solução dos conflitos entre as classes e suas frações. Para o marxismo, então, o Estado possui duas funções centrais, que são materializadas em seus gastos, para realizar seu papel preponderante de garantidor da reprodução capitalista: acumulação e legitimação. Segundo O'Connor (1977, p. 19) “[...] o Estado capitalista tem de tentar desempenhar essas duas funções básicas, que são, muitas vezes, contraditórias. São essas funções que determinam o volume e a alocação das despesas estatais distribuídas, respectivamente, entre capital social e despesas sociais.”

O Estado deve então, simultaneamente, criar as condições para que a acumulação de capital seja lucrativa e manter a harmonia social. Deixar de cuidar de uma destas duas funções pode colocar em xeque sua própria existência, tanto por impossibilitar a geração de excedentes que o sustentam quanto por solapar as bases de sua legitimidade. As despesas estatais apresentaram, então, um caráter dúplice: capital social e despesas sociais, que derivam de suas duas funções básicas (O'CONNOR, 1977, p. 19). Capital social são despesas exigidas para a acumulação privada lucrativa. Ele é indiretamente produtivo (aumenta o valor do excedente apropriado pelo capitalista) e pode ser separado em dois tipos: investimento social e consumo social. Como demonstra O'Connor (1977, p. 103-127), investimento social pode ser entendido como *capital social constante*, ou seja, aumenta a produtividade da força de trabalho que usufrui de suas realizações, o que amplia a taxa de lucro. O autor também divide estes gastos em duas categorias: *capital físico* e *capital humano*, que apesar de impactarem da mesma forma sob o sistema econômico, atuam em duas áreas diversas. O primeiro corresponde à infraestrutura econômica física, tais como portos, aeroportos, rodovias, ferrovias, eletricidade, gás e saneamento. Também inclui prédios e equipamentos para educação, pesquisa e desenvolvimento, além de investimentos diretos para a produção, como melhoria de terras e investimentos correlatos, e projetos de renovação/reestruturação urbana. O segundo se divide, por sua vez, em educação e pesquisa e desenvolvimento. Ambos são gastos extremamente funcionais ao capitalismo, que utiliza cada vez menos trabalho vivo na produção de mercadorias, buscando sempre a elevação da produtividade deste. Além do mais, as inovações são a fonte do lucro extraordinário, motor que reinventa e estimula o

crescimento capitalista.

A outra divisão do capital social é denominada de consumo social, o *capital social variável*, que tem como objetivo o rebaixamento do valor de reprodução da força de trabalho, o que também amplia a taxa de lucro, pois aumenta o tempo de trabalho excedente apropriado pelo capitalista (O'CONNOR, 1977, p. 129-152). O consumo social também se divide em dois subgrupos: bens e serviços consumidos coletivamente pela classe trabalhadora e seguro social contra a incerteza. O primeiro se refere basicamente à estrutura e amenidades urbanas (transporte, habitação e espaços públicos), serviços públicos (saúde, educação e creches). O segundo se refere principalmente à previdência e os benefícios contra imprevistos, como seguro-desemprego, auxílio-doença e pensões. Como já dito anteriormente, o consumo social rebaixa a remuneração da força de trabalho paga diretamente pelo capitalista, já que parte relevante de sua remuneração é arcada indiretamente pelo Estado, através destes gastos. Estes gastos, principalmente seu primeiro subgrupo, aumentam consideravelmente à medida que as relações sociais de produção capitalistas se aprofundam e a população se desloca para o espaço urbano. Parte considerável dos bens e serviços componentes da cesta de reprodução do trabalhador saem de dentro do espaço de trabalho propriamente dito (empresa) e passam a ser compartilhados pela coletividade, cabendo seus custos então ao Estado. O segundo subgrupo de despesas, por sua vez, também tem parcela de sua dinâmica atrelada ao aprofundamento do capitalismo e da urbanização na sociedade, mas tem um aspecto mais complexo, pois se situa no limiar entre um gasto de consumo social e de despesa social. Segundo O'Connor (1977, p. 144, grifo nosso):

Embora a previdência social contribua para a estabilidade social e política, ao sustentar os trabalhadores aposentados e desempregados, o propósito primeiro do sistema é a criação de um senso de segurança social dentro das fileiras dos trabalhadores em atividade (especialmente os do setor monopolista) e assim elevar a moral e sustentar a disciplina. Isto contribui para a harmonia do relacionamento trabalho/administração, que é indispensável à acumulação capitalista e ao crescimento da produção. Portanto, o intuito fundamental da previdência social, e seu efeito último, é a expansão da produtividade, da produção e dos lucros. *Vista deste ângulo, a previdência social não é, primariamente, uma previdência para os trabalhadores, mas um tipo de seguro para os empresários e as empresas.*”

A segunda categoria de gastos públicos, as *despesas sociais*, trata de manter a harmonia social e, sendo assim, não é produtiva, mesmo que indiretamente (O'CONNOR, 1977, p. 153-179). As despesas sociais, como não poderia deixar de ser, também se dividem em duas: gastos de previdência e militares. Ambos são duas faces de uma mesma moeda, os impactos diretos e indiretos da acumulação do setor monopolista sobre o orçamento público.

Como ressaltado por O'Connor (1977, p. 40-48), a dinâmica de crescimento do capitalismo americano gera uma série de desequilíbrios, sendo os dois principais os capitais excedentes e a população excedente, pois o ritmo da acumulação supera a demanda de mão de obra e de mercadorias. Sendo assim, há pressão para aumento dos gastos com previdência social (em função da população excedente que não encontra emprego) e para a exportação das mercadorias excedentes, o que requer presença militar do Estado para garantir acesso aos novos mercados. Contudo, estas funções são somente as primordiais, pois os gastos previdenciários também impactam no nível de demanda agregada e os militares também servem à política externa. Cabe ainda destacar a intrincada relação destes gastos na estrutura político-econômica americana criam uma rede de poderosos interesses ao seu redor. No caso militar, cria-se toda uma estrutura bélico-industrial voltada para atender ao consumo do Pentágono, que se torna progressivamente um importante ramo da indústria nacional (O'CONNOR, 1977, p. 155-163). Na outra ponta, a previdência e o avanço dos programas de assistência criam uma turba de críticos contumazes a tais gastos, que clamam por programas de independência econômica, que parecem ignorar a própria tendência à exclusão do sistema capitalista americano da forma como está organizado. Sendo assim, este parece ser um dos gastos mais afeitos à disputa política, pois têm beneficiários mais restritos e claros, além de ser claramente redistributivo. Ainda nesta questão, interessante notar que os subsídios (que de certa forma se assemelham às políticas assistencialistas) são menos criticados e mais difundidos, que servem tanto à continuidade da acumulação quanto à busca de coesão social, ao pacificar determinados setores. Contudo, o mais interessante é que tais gastos são altamente concentrados, ou seja, são bem selecionados ao definir quem são os atores que necessitam ser apaziguados para garantir a legitimidade do Estado (O'CONNOR, 1977, p. 167-175).

O esquema desenhado nos três parágrafos acima organiza parte relevante do esquema analítico proposto por O'Connor (1977). Como o próprio autor ressalta, devido ao caráter dúplice e contraditório do Estado capitalista, seus gastos diversas vezes também apresentam tais características, sendo difícil encontrar tipos puros de gasto; contudo, mesmo assim é possível determinar as principais forças sociopolíticas servidas por cada decisão. Além desta análise dos gastos públicos, O'Connor (1977) também dedica dois capítulos à dívida pública e aos tributos. Contudo, como ressalta Krätke (2005), reside aí o maior problema da obra, pois ambos capítulos são extremamente formalistas e descritivos, não logrando se incluir na obra e nem obter a importância que deveriam para uma economia política das finanças públicas.

Mesmo com os problemas acima, O'Connor (1977) significa um importante avanço na

agenda das finanças públicas e consegue dar explicações ao problema central que se discutia à época: o crescimento acelerado do Estado e seus déficits crescentes (KRÄTKE, 2005). O livro possui duas teses básicas. A primeira é que o crescimento e a despesa do setor estatal (capital social em suas duas formas) funciona cada vez mais como a base do crescimento do setor monopolista e da produção total. Além do mais, este crescimento (despesas sociais) também é resultado do crescimento do setor monopolista. O impacto desta dinâmica no orçamento e no setor privado vai depender de uma série de fatores, notadamente a produtividade. A segunda tese é que a acumulação de capital social e despesa social é um processo contraditório que cria tendências para crises econômicas, sociais e políticas. Isto se deve primeiramente ao fato de que os custos do capital social são financiados coletivamente, mas os excedentes extras gerados pela sua acumulação são apropriados privadamente, o que gera um descompasso na estrutura de renda e despesa do Estado. Em segundo lugar isto se deve à intensa disputa pelo Estado, que acaba por representar interesses de classes (e suas frações), que geram uma sobrecarga de demandas por parte do Estado. Além do mais, embora comprometido com a viabilização da acumulação, o Estado também deve atentar para a reprodução material da classe dominada e desta forma garantir a coesão social em torno dos projetos implementados. Contudo, o esquema analítico de O'Connor dificulta a classificação das despesas estatais com as categorias utilizadas de investimento, consumo e despesas sociais, pois os gastos podem se desdobrar em mais de uma delas. Daí a necessidade do estudo de cada caso, atentando para as particularidades de cada realidade a ser estudada. A maior contribuição da obra é o modelo teórico que se utiliza para examinar os determinantes das finanças públicas, que pode ser utilizado para se estudar diversas realidades, ao levar em consideração a estrutura social sobre a qual se assenta o Estado.

Nessa perspectiva, o Estado aparece como o organizador da estrutura das relações de classes e de suas frações, contando, para isso, com uma relativa autonomia, o que lhe confere a aparência de sobrepairar acima dessas mesmas classes e perseguir, por motor próprio, o bem-estar geral da sociedade. (OLIVEIRA, 2009, p. 65)

Por último, cabe notar que não existem cotas ou regras pré-determinadas acerca da alocação dos gastos públicos por cada Estado nacional. Desvelar os determinantes da composição de tais gastos, bem como da atuação do Estado, não pode, de maneira alguma, prescindir do estudo acurado da realidade à qual se debruça. O modelo teórico aqui analisado deve ser utilizado aliado à análise do sistema econômico em questão.

3 O PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA

O capítulo anterior tratou de buscar elucidar algumas correntes teóricas econômicas que se voltaram para compreender o Estado a partir de uma perspectiva que se poderia dizer positiva. A preocupação inicial desta dissertação se voltou para situar o caminho sobre o qual segue para compreender a política fiscal contemporânea na estrutura fiscal do Estado brasileiro, cujo ponto de partida não poderia ser outro se não uma discussão teórica sobre este ente: o Estado. O objetivo deste capítulo é tratar Estado sob uma perspectiva normativa, ou seja, aqui se busca delinear e analisar quais as maneiras que o Estado dispõe para agir e influenciar o sistema econômico. Além do mais, busca-se compreender quais os motivos que justificam sua atuação. Para tanto, antes de entrar na discussão propriamente normativa da política fiscal, o capítulo trata dos mecanismos desta, fazendo a transição entre a concepção do Estado elaborada no capítulo anterior com a que se busca no atual.

Como visto no capítulo anterior, o Estado é uma instituição presente e atuante na sociedade, independente do ponto de vista que se toma como análise. Além do mais, ao longo da história há uma clara tendência do aumento da presença do Estado na sociedade (BATISTA JR., 1997; O'CONNOR, 1977, p. 81) representada pelo aumento do seu espaço fiscal. Este aumento é reflexo do processo de internalização dos conflitos presentes na sociedade no seio do Estado. Sendo assim, não cabe negá-lo ou tratá-lo como um ente improdutivo: o Estado é produto das relações sociais, e é a partir delas que é possível compreendê-lo; fosse o Estado improdutivo, a sociedade trataria de eliminá-lo da vida social. A visão liberal clássica, que trata o Estado como improdutivo, ou sua versão mais recente que o trata como um balcão de negócios, não logra explicar como esta instituição, em sua visão ineficiente e perniciosa, consegue sobreviver ao longo dos séculos, inclusive aumentando seu poder e influência, por mais que há mais de 200 anos diversos economistas venham 'alertando' a sociedade de seus malefícios intrínsecos.

Aceitando, então, que o Estado é uma instituição tanto 'natural' quanto necessária à vida em sociedade, trata-se aqui de compreender quais mecanismos o Estado dispõe para atuar na economia. Mais ainda, o objetivo principal é explicar qual o impacto que esta atuação gera na economia, de modo a justificar sua maior ou menor presença. A discussão acerca dos determinantes da ação e do desenvolvimento do Estado realizada no capítulo anterior serve de maneira introdutória e acessória à discussão presente, sendo que somente com a união entre uma teoria positiva e uma normativa do Estado é possível uma visão mais ampla, de modo a entender não somente porque o Estado desempenha o papel que lhe é socialmente atribuído,

mas de que maneira isto é feito e quais os impactos. Ou seja, o foco aqui é a discussão da política econômica, com maior ênfase para a política fiscal, pois esta se refere mais propriamente à atuação direta do Estado na sociedade. Sendo assim, o capítulo tem início com uma discussão das ferramentas fiscais do Estado, de modo a preparar o terreno para uma elaboração teórica mais profunda acerca das justificativas para a ação ou inação deste, quais os impactos estas podem gerar e qual guia seguir para definir a ação estatal.

3.1 FINANÇAS PÚBLICAS: ORÇAMENTO, DESPESAS E RECEITAS

O Estado intervém na economia de duas formas básicas: através da definição de suas receitas e suas despesas¹⁵. Isto não quer dizer que ele tem liberdade completa para determinar ambos, podendo definir livremente seu nível de interferência na economia, seja através dos produtos e serviços que demanda ou das rendas que extrai. Destarte, o processo de definição orçamentária é analiticamente o ponto de partida para se compreender a ação econômica do Estado, que, por este motivo, abre esta seção.

3.1.1 O orçamento público

O ponto de partida para se tratar das ferramentas fiscais do Estado não poderia partir de outro ponto se não o orçamento público, peça através da qual o Estado se organiza e atua economicamente, retrato fiel de sua estrutura, ação, potencialidades e limites. O orçamento público é a peça central de escrituração das receitas, gastos e da dívida do Estado. Sendo assim, é, antes de qualquer coisa, uma peça contábil que discrimina e organiza as finanças públicas, mas que adquire significados mais amplos. Por isto mesmo que

[o] orçamento público reflete a pluralidade dos atores que interagem no seu processo de elaboração e execução, e as condições jurídicas e institucionais nas quais este processo ocorre [...]. Há quem veja o orçamento sobretudo como instrumento de controle das finanças públicas, outros como mecanismo de alocação de recursos e mensuração das ações de governo, outros ainda como veículo para a realização da política convencional de atendimento de demandas pontuais de grupos e regiões. (REZENDE; CUNHA, 2002, p. 11-12).

Este múltiplo de visões acerca do orçamento decorre das diferentes maneiras de se

¹⁵ Obviamente, o Estado também tem todo o aparato jurídico-legal que pode lançar mão para atuar diretamente sobre o organismo econômico; contudo, como esse não faz parte de suas finanças, não é tratado nesta dissertação. O regramento legal do Estado somente interessa na medida em que define e regulamenta a ação e a estrutura fiscal do Estado.

compreender o Estado e do processo histórico de sua formação e as diversas concepções que adquiriu, atribuídas pelas escolas do pensamento. Seu surgimento histórico está ligado ao artigo 12 da Carta Magna da Inglaterra de 1.215, quando o Rei João Sem Terra se viu obrigado a outorgar tal documento em função da pressão de parte da sociedade, notadamente nobreza e o clero (GIACOMONI, 2010, p. 31-33). Sua redação era:

Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante (BURKHEAD, 1971, p. 3 *apud* GIACOMONI, 2010, p. 31)

Apesar de não envolver as despesas públicas, tal documento é comumente tratado como o embrião do orçamento público. Seu conteúdo de caráter político é facilmente perceptível, ao buscar restringir o poder do soberano de tributar seus súditos sem o consentimento destes. A questão central aí presente é a disputa entre uma parcela da sociedade (nobreza e clero) e a coroa em torno da autonomia desta de extrair rendimentos da primeira. Sendo assim, o orçamento é em seu surgimento uma instituição de controle fiscal do Estado, que representava certa polaridade existente na ocasião. Com a evolução da sociedade e dos mecanismos de controle do Estado, o orçamento também foi ganhando ressignificações. Os economistas liberais argumentavam que o orçamento era um meio de alcançar o equilíbrio das finanças públicas, ou seja, receita superior ou igual à despesa, o que era entendido como indicador de boa e sadia administração financeira. A concepção keynesiana do Estado atribui outro papel ao orçamento, considerando-o como um ponto fundamental da política econômica. O orçamento passa de simples peça de escrituração contábil para ponto chave de política econômica, sendo utilizado tanto para amortecer as flutuações econômicas, através de sua influência sobre o nível de consumo e investimento, quanto para combater as oscilações de preços e promover melhor distribuição de renda (OLIVEIRA, 2009, p. 84).

Estas concepções sobre o orçamento, sobretudo as que partem de um ponto de vista mais técnico-burocrático, focando seu caráter instrumental, contudo não devem encobrir o essencial, pois “essa sua funcionalidade instrumental oblitera [...] as relações sociais e políticas que estão envolvidas na definição dos objetivos de gastos e receitas do Estado, colocando, com isso, uma cortina de fumaça na dimensão política da peça orçamentária” (OLIVEIRA, 2009, p. 84). Ignorar ou colocar em segundo plano esta questão é perder o ponto central do orçamento: ser a arena política onde se decidem as fontes de receita do Estado e os beneficiários de seus gastos, ou seja, definir a distribuição de seus ônus e bônus. A definição

acerca dos gastos e receitas do Estado obedece a critérios tanto econômicos quanto políticos, espelhando a correlação de forças sociais e políticas atuantes na sociedade.

É aqui que reside a feição política da peça orçamentária, no seio da qual se travam os embates entre os representantes das classes e suas frações para definir a direção e a forma de ação do Estado, ao mesmo tempo que se transforma ela em importante instrumento de controle que a sociedade possui sobre o Executivo, por meio de seus representantes políticos (OLIVEIRA, 2009, p. 84).

É neste sentido que se deve compreender que

[a] origem do orçamento não se prende a elucubrações de técnicas nem à preocupação de racionalizar a máquina financeira. Uma pequena e multissecular cadeia de lutas políticas tornou a elaboração orçamentária indispensável ao equilíbrio dos interesses antagônicos em volta do poder (BALEEIRO, 1978, p. 398 *apud* OLIVEIRA, 2009, p. 84).

O que se pretende ressaltar é que o Orçamento, inicialmente uma série de registros contábeis utilizados para o controle dos gastos do Estado, passa a ser ponto chave da atuação deste e desta forma passa a refletir a correlação de forças da sociedade, ao definir quais classes e setores irão arcar com maiores custos da tributação e quais irão receber os maiores benefícios dos gastos públicos.

Essa evolução da peça orçamentária, em direção a um orçamento instrumental e técnico, contudo não é fruto de simples evolução técnica do Estado e seus instrumentos, é também fruto de determinados interesses que se instalaram neste ao longo da história. Como bem resalta Wesolowski (p. 31 *apud* O'CONNOR, 1977, p. 75)

A elite no poder não só assegura certo tipo de sistema econômico e de domínio econômico. Também intervém na esfera de tal domínio. Através da política tributária e do orçamento a elite no poder realiza a redistribuição da renda nacional. Portanto, intervém na distribuição desejada de valores, pela qual lutam as várias classes. Frequentemente é difícil distinguir qual o lado que a elite no poder apoia nesta área de decisões cotidianas, pois a situação é muito complexa.

É a partir desta constatação que se procede para compreender a evolução da peça orçamentária, não como mero fruto da competência de técnicos governamentais. Em que pese a relevância da técnica orçamentária e sua grande importância para que o Estado se torne mais eficiente, organizado e transparente, possibilitando que suas ações sejam em prol da sociedade em sua maioria, não se deve deixar este ideal tornar a discussão orçamentária enquanto meramente técnica. O'Connor (2009, p. 73-102) realiza uma discussão acerca da evolução do orçamento precisamente realçando tais fatos. Seu ponto de referência são os EUA, apesar do texto não se tratar meramente de um estudo de caso, possibilitando, assim, utilizá-lo para

compreender o papel do orçamento para o Estado capitalista. Nunca é demais lembrar que, mesmo sendo o Estado anterior ao capitalismo, o advento e a progressiva evolução deste trazem consigo um novo arcabouço para se pensar e coordenar o primeiro. A evolução do capitalismo, então, propicia ao grande capital¹⁶ se fazer presente dentro da estrutura do Estado, se articulando através de linhas de grupos de interesse e de classe. Geralmente usa o Estado como mediador entre seus membros ou como apoiador das atividades que realizam, através de financiamentos, subsídios, programas de sustentação de preços e ajuda técnica, entre outros. Ocorre também a organização do capital em ramos das atividades produtivas, que buscam interferência mais direta em pontos específicos. Estes grupos de interesse, os *lobbies*, se apropriam de parcelas pequenas da estrutura do Estado. Este contínuo avanço da economia privada sobre o Estado, aliado ao desenvolvimento da burocracia, vai progressivamente tornando os temas e conflitos político-econômicos problemas administrativos. Entretanto, a diversidade de pequenos interesses representados pelas frações da classe capitalista, por vezes conflitantes, esposada no interior do Estado começa a impossibilitar uma ação minimamente racional, ao mesmo tempo em que torna a determinação de um denominador comum de ação, que englobe cada uma das posições individuais, demasiadamente passivo. Sendo assim, a criação de uma consciência de classe é um fator fundamental para possibilitar a ação racional do Estado que reduza as contradições representadas pelo atendimento isolado de diversas demandas.

Os interesses de classe dos capitalistas monopolistas (como um força social mais do que como uma abstração) não são o agregado dos interesses específicos desta classe mas, antes emergem dentro de uma administração do Estado, ‘de modo não intencional’. Neste importante sentido, o estado capitalista não é um *instrumento*, mas uma *estrutura* (O'CONNOR, 1977, p. 78).

Isto se reflete no processo orçamentário pelo aumento da influência e autonomia do poder executivo na elaboração do orçamento via criação de uma ‘burocracia orçamentária’, que faz com que a política fiscal do governo passe a ser orientada por uma cornucópia de instituições classistas influenciadas pelo grande capital. Neste ponto é importante compreender a relevância da questão da ideologia e de sua “intromissão” na concepção e elaboração da estrutura fiscal do Estado. A estrutura social não atua sobre o Estado somente de maneira direta, através da pressão política, mas também através da dimensão ideológica,

¹⁶ O termo grande capital aqui utilizado se baseia no termo capital monopolista elaborado por O'Connor (1977, p. 29-31). Contudo, a ênfase aqui se refere mais ao poder político que esta parcela do capital possui, tanto pela sua relevância em termos econômicos quanto sua influência sobre as políticas do Estado. O autor, contudo, no primeiro momento desta caracterização dá mais ênfase à sua estrutura econômica, analisando seu poder político somente em um segundo momento.

que elabora conceitos e abordagens teóricas para se pensar e organizar as instituições fiscais do Estado. O processo de burocratização orçamentário, na figura das instituições fiscais citadas abaixo, é fruto desta dupla determinação material e ideológica.

Só no governo federal [dos EUA] pode ser necessário tomar em conta as reações de pelo menos dez instituições a quaisquer alterações básicas tributárias ou relativas a despesas: o Ways and Means Committee da Câmara de Representantes, o Finance Committee do Senado, os Appropriation Committees de ambas as casas do Congresso, o Council of Economic Advisors, o Bureau of the Budget, o Treasury Department, o Internal Revenue Service, o General Accounting Office e o Federal Reserve Board (SHARKANSKY, 1969, p. 34-35 *apud* O'Connor, 1977, p.74).

As relações de produção também se expressam politicamente pela regulamentação das relações sociais interclasses, seja para garantir o nível técnico da força de trabalho (capital social) ou para manter a ordem social (despesas sociais)¹⁷. O Estado tem de buscar integrar todos os elementos da sociedade num sistema coerente, legitimando-se a si mesmo e à sociedade. Do lado do proletariado, o elemento mais importante é a mão de obra sindicalizada, gradualmente ensinada (cooptada) a adotar atitudes responsáveis com referência ao grande capital e à sociedade capitalista, o que exigiu uma cooperação regular entre os líderes empresariais, do Estado e do trabalho organizado para conduzirem os movimentos sociais de massa e transformarem as negociações coletivas em instrumento da planificação empresarial. Isto demandou a criação de órgãos e programas voltados para controlar politicamente a população excedente e para opor resistência à tendência às crises de legitimação. O Estado vai buscando administrar e burocratizar não só a relação trabalho organizado/capital, mas também os conflitos político-sociais oriundos da população excedente e dos trabalhadores não integrantes de nenhum sindicato. O Estado se torna progressivamente o administrador que busca a harmonia social tendo em vista a reprodução em escala ampliada do capital sem gerar antagonismo e atritos com as demais classes e frações de classe.

Estas tendências se manifestaram no sistema orçamentário e impactaram para a sua organização legal e administrativa. Com o Estado tomando para si o papel de principal ator social, como visto acima, suas ações se expandiram significativamente. Este processo se apresentou fiscalmente como a evolução do orçamento público como fator crucial da vida econômica, fenômeno que ocorreu *pari passu* com a formação de uma burocracia estatal permanente. O orçamento ganha centralidade na formulação econômica e nas discussões sobre o Estado. Inicialmente um instrumento de controle do Executivo (monarca) pelo Legislativo (sociedade) o orçamento foi progressivamente se tornando um retrato da

¹⁷ Estes conceitos da obra de O'Connor estão explicitados na seção 1.3.2 do capítulo 1.

correlação de forças da sociedade. As decisões de gastos e receitas, expressadas nele, mostravam como as diversas classes e frações de classe conseguiam influenciar as decisões fiscais. Sendo assim, o orçamento era uma colcha de retalhos social. Contudo, a importância crescente do papel do Estado para a acumulação de capital, notadamente pelo lado do capital monopolista (O'CONNOR, 1977, p.82) levam à burocratização do orçamento, que sofre mudanças importantes para se adequar às suas novas funções. Ele deveria ser a luz de proa do Estado, iluminando suas ações futuras no formato de um orçamento programa, que para se tornar factível deveria progressivamente abandonar a esfera legislativa e se encaminhar para o Executivo, ou seja, deveria ser centralizado, de modo a atender os anseios do capitalismo. O orçamento então se torna um mecanismo mais “racional”, sendo o seu auge o *Program-performance-budget-system* (PPBS), um sistema orçamentário de programação e desempenho: “Combinando orçamento-programa e com minuciosa determinação de custos e eficiência do desempenho[...] o PPBS permite fundamentar as decisões de despesas em comparações de custos e de efetividade de meios alternativos para alcançar os objetivos da ‘política pública’” (O'CONNOR, 1977, p. 85). Este sistema pressupõe que inexistam conflitos políticos em torno do objetivo da política pública e que caso existam, sejam de natureza alocativa, ou seja, de fácil racionalização. O ponto central é a burocratização/racionalização do Estado, buscando esvaziar seu caráter político, tratando as disputas em seu entorno pelas classes econômicas como “distorções políticas” do instrumento orçamentário, que deveria ser eficiente e racional. Como é sobre o governo federal que há maior atuação do grande capital, que engendra este novo processo orçamentário, ocorre também o crescente desequilíbrio da Federação, com o avanço da importância relativa da União. O grande capital se beneficia de maior verticalização e planejamento centralizado, até porque as instâncias subnacionais são mais suscetíveis aos interesses ‘paroquiais’, assim como o Legislativo.

Esta análise da evolução da peça orçamentária realizada nos parágrafos acima, baseada em O'Connor (1977, p. 73-102), é importante para se compreender a influência do poder econômico sobre o político, e mostrar como a questão de classe é importante na análise do Estado. Por este motivo que as correntes teóricas da escola neoliberal, que enxergam o espaço orçamentário como mero produto de políticos profissionais, não atendem aos anseios deste trabalho. Tal escola enxerga a elaboração do orçamento como produto da pressão de determinados grupos e indivíduos, através de seus lobistas, o que faz com que o orçamento acabe por não atender os anseios de seus eleitores, gerando distorções nas alocações dos recursos que, por sua vez, resultam em déficits orçamentários e aumento de ineficiência do sistema (OLIVEIRA, 2009, p. 89). Suas concepções teóricas se assemelham em parte às

descritas acima, sobretudo no modo instrumental e burocrático de compreender o orçamento, reduzindo-o a uma mera questão de maximização de uma função alocativa. Contudo seu posicionamento é um tanto quanto mais radical, ao advogar a retirada quase que por completo do Estado do sistema econômico, reduzindo suas atribuições a uma ou outra questão. Estas concepções serão tratadas em detalhe mais à frente, mas é importante desde já rastrear a sua origem. Além do mais, a dimensão da ideologia é de grande importância para se explicar uma determinada estrutura fiscal estatal, ao influenciar o debate acerca das proposições teóricas acerca da ação estatal. Como bem ressalta Lopreato (2013, p. IX-X):

Não se pode, obviamente, estabelecer uma correspondência direta entre o plano teórico e as medidas práticas de política econômica. Os movimentos concretos estão sempre subordinados ao arranjo particular das condições políticas e econômicas, de modo que as conformações assumidas por tais contextos e a obrigação de enfrentar problemas particulares provocam ora aproximações, ora afastamentos das propostas teóricas. Porém, a existência de um corpo dominante de ideias orienta os debates, e, geralmente as decisões de política econômica estão referenciados a paradigmas teóricos já estabelecidos. [...] a orientação teórica na escolha da política fiscal delineou os traços fundamentais das medidas concretas, e as alterações no campo teórico influenciaram as reformas da área fiscal.

3.1.2 As despesas públicas

Tratar das despesas e das receitas públicas e suas especificidades antes de passar à discussão da política fiscal são o objetivo desta e da próxima subseção. Como as discussões acerca da política fiscal costumam tratar as despesas e receitas do Estado de modo abstrato como valores uniformes, ao não tratar das importantes diferenças entre os tipos de gastos e rendimentos do Estado, estas duas subseções buscam fechar, pelo menos em parte, estas lacunas. Além de tratar destes tipos, busca também discutir seus impactos para o sistema econômico e sua importância na administração fiscal. Por último, cabe ressaltar que a discussão se baseia fortemente em Oliveira (2009) e Dalton (1970).

Como ressaltado no início da subseção anterior, o orçamento público se divide em dois grandes grupos: receitas e despesas; sendo o segundo grupo o objeto de análise desta subseção. Como já explicado anteriormente, os gastos públicos, foram, durante largo período da história do capitalismo, considerados como estéreis – apesar de necessários para a manutenção da sociedade capitalista – sob a acusação não gerarem ganhos produtivos para a sociedade. Parcela amplamente majoritária dos economistas clássicos, de corte liberal, consideravam tais gastos somente como sorvedouros da capacidade de poupança (e portanto, de acordo com a teoria clássica, de investimento) do setor privado. Esta visão era bastante

influenciada pelo estilo de vida faustoso e dispendioso levado pela nobreza europeia à época. Sendo assim, a recomendação geral era que o Estado fosse do menor tamanho possível. Stuart Mill era uma das poucas vozes destoantes neste meio, já que apregoava que os gastos públicos voltados para investimentos produtivos, para a contratação de funcionários para atuação direta no sistema econômico (como marinheiros, policiais ou bombeiros) ou para a liquidação de dívida para com o público poderiam manter a renda nacional estável ou até mesmo ampliá-la (OLIVEIRA, 2009, p. 18).

Somente com as formulações de Keynes¹⁸ sobre os efeitos das despesas públicas sobre a renda e o emprego que estas passaram a ser consideradas como potencialmente produtivas e benéficas. Em suas formulações teóricas acerca do que chamou de ‘economias monetárias de produção’, Keynes (1983), respectivamente nos capítulos dois e três, criticou o arcabouço teórico clássico vigente à época e propôs as bases do seu modelo teórico. Sua ênfase crítica se centrava nos mecanismos mercantis automáticos de estabilização da economia: estes seriam além de incorretos e não passíveis de utilização para a compreensão dos fenômenos econômicos reais, potencialmente danosos se utilizados para a formulação de políticas econômicas. Segundo o autor, nenhum mecanismo econômico do livre mercado garante que a economia se estabilize no, ou mesmo tenda para, o pleno emprego, o que abre espaço para a ação do Estado no sistema econômico. De acordo com Napoleoni (1979, p. 96 *apud* OLIVEIRA, 2009, p. 119) essa conclusão “[...] representa uma mudança radical em relação a teoria tradicional: com ela é confiada ao Estado a tarefa não somente de assegurar certos serviços [para a sociedade], mas, num sentido bem mais imperativo, de assegurar certo nível de renda nacional”. Com a difusão e aceitação das ideias de Keynes, o Estado foi alçado à categoria de força economicamente decisiva e se tornou objeto de estudos e pesquisas. Progressivamente o Estado passava a ser reconhecido como organismo importante e ganhava novas funções, como garantir a estabilidade do sistema e aprimorar a distribuição de renda.

As ideias de Keynes reverberaram e ganharam vários adeptos, sendo um deles Hugh Dalton, *Chancellor of the Exchequer* (uma espécie de ministro da fazenda do Reino Unido) entre 1945 e 1947. Uma das suas importantes contribuições é o princípio do maior benefício social. Este postula que a busca do equilíbrio orçamentário não é, de maneira alguma, o princípio mór da administração fiscal, sendo este a geração do maior benefício para a população que vive sob determinado regime fiscal. Dalton se opõe à visão simplista de que quanto menos Estado melhor. *Per se*, receita ou despesa pública não são bons ou ruins: toda

¹⁸ O fundamental da teoria keynesiana e suas proposições de política fiscal são o objeto de investigação da última seção deste capítulo.

operação de finanças públicas se traduz em uma série de modificações do poder aquisitivo total das diversas classes e frações de classe, e, desta forma, também na utilização dos recursos econômicos. Nas palavras do próprio autor (DALTON, 1970, p. 35):

Como resultado de todas essas operações de finanças públicas, verificam-se mutações no vulto e na riqueza produzida, bem como na distribuição dessa riqueza entre indivíduos e classes. Serão essas mutações socialmente benéficas em seus efeitos conjuntos? Se o forem, as operações se justificam; do contrário, não. O melhor sistema de finanças públicas é que assegure maior benefício social como resultado das operações que leva a efeito. Trata-se de princípio evidente, simples e de grande alcance, embora sua aplicação prática seja muitas vezes difícil. Essa dificuldade, porém, é inerente ao assunto, e não pode ser legitimamente evitada pela adoção de um princípio errôneo, em lugar de um acertado, com o fito de chegar-se mais facilmente a conclusões práticas.

Duas são as condições gerais do aumento do bem-estar econômico da sociedade derivado das operações de finanças públicas: melhoria na produção (aumento da produtividade, da qualidade e da eficiência) e na distribuição (redução da desigualdade e das flutuações econômicas, incluso da renda familiar). Sendo assim, o princípio do máximo benefício social postula que a variação dos gastos públicos

[...] deve ir apenas até onde o benefício da coletividade (proveniente de mais um pequeno aumento em qualquer direção) chegar para contrabalançar a desvantagem de um pequeno aumento correspondente, na tributação ou nas receitas provenientes de quaisquer outras fontes de renda pública. A distribuição ideal desse total de renda é igualmente determinada pela necessidade de serem iguais as desvantagens ou inutilidades marginais provenientes da renda de todas essas fontes (DALTON, 1970, p. 42).

Sendo assim, cada acréscimo de despesa, que gera um acréscimo marginal de utilidade, deve ser comparado com o acréscimo marginal de inutilidade gerado pelo aumento de receita, ocorrendo o ponto de maior benefício social quando ambos se igualam. Não há razão, contudo, para que o nivelamento destas utilidades e inutilidades marginais produza determinado resultado fiscal, seja equilíbrio ou desequilíbrio. Este fato somente aconteceria no caso das utilidades e inutilidades niveladas variarem da mesma forma de acordo com a despesa/receita pública, o que de maneira alguma é garantido. Contudo, Dalton (1970) não defendia as despesas do Estado para qualquer fim, devido às distorções que estes podem causar. Como o autor mostra nos capítulos 18 e 19 de sua obra, os gastos públicos devem contribuir para expandir ao máximo a produção, sendo importante, para tanto, evitar aplicações estéreis e improdutivas, bem como para reduzir as desigualdades da renda social, priorizando os gastos correntes para as áreas que mais favoreçam os mais pobres, como educação, saúde e habitação.

Esta concepção de Dalton atribui uma nova concepção às finanças públicas, colocando a administração destas em função dos benefícios que delas proveem para a coletividade, e não com base em um princípio geral de equilíbrio orçamentário. Além do mais, Dalton (1970) se preocupava com os efeitos indiretos dos gastos públicos. Para além dos efeitos óbvios sobre o consumo e o investimento dos aumentos dos gastos públicos, o autor também elaborou um esquema para avaliar os impactos indiretos sobre:

- a) a capacidade de trabalhar, poupar e investir;
- b) os incentivos a se realizar cada uma destas três coisas; e
- c) desvios dos recursos econômicos para outras aplicações ou locais.

Apesar da relevância desta discussão, o autor pouco inova, se prendendo a tratar de questões gerais, mas que são dependentes de casos específicos. Os impactos no trabalho, na poupança e no investimento dependem em grande medida dos gastos específicos (auxílios, transferências diretas de renda, subsídios, compra de bens e serviços, etc.) bem como dos efeitos renda e substituição dos indivíduos (sejam eles consumidores ou empresários) em relação a estes gastos. Ou seja, é difícil estabelecer uma teoria geral e abstrata acerca dos impactos dos gastos públicos nestas questões específicas. Tal discussão tem de ser feita levando em consideração os casos concretos em que ocorrem tais despesas, o que extrapola os objetivos desta discussão. Contudo, de qualquer maneira, esta discussão é útil na medida em que realça a importância de se levar em consideração tais pontos ao se elaborar o sistema fiscal.

Estas concepções que percebem a importância e a relevância do Estado para a economia, não somente para a equidade e a melhor distribuição de renda, mas para a própria salvação do sistema econômico incentivaram a criação dos chamados Estado de Bem-Estar Social e Estado Desenvolvimentista. Contudo, com a crise dos anos 1970 - que marcou, do ponto de vista do *mainstream*, o funeral das ideias keynesianas - e o ressurgimento, em nova roupagem, das concepções clássicas os gastos públicos voltaram para a berlinda. Este agora passaram a ser tratados não como meramente estéreis, mas também como fontes de distorções e perturbações no tecido econômico. Entretanto, mesmo em face das constantes desqualificações da participação ativa do Estado na economia e das pressões para sua redução, o Estado continuou se apropriando de parcela bastante expressiva da renda nacional. Em plena vigência do discurso neoliberal de redução ao mínimo possível das atividades do Estado, Batista Jr. (1996) mostra que, apesar do forte discurso ideológico, os gastos dos países membros da OCDE cresceram continuamente como proporção do PNB, devido ao

compromisso, tratado como superior e inadiável pela teoria econômica dominante, com a dívida pública, que, inclusive, teve seus encargos elevados durante todo o período. Como o autor mostra, entre 1978-2000 o orçamento passou a cuidar de parcelas cada vez mais significativas da riqueza nacional. Portanto, é a

[...] condição do orçamento [de] funcionar como arena política, na qual se manifestam e se expressam esses interesses, que permite compreender por que uma estrutura de gastos **ideal** dificilmente é garantida pela realidade do Estado interpenetrado, em sua várias dimensões e instâncias, por forças políticas que atuam para defender os interesses de quem representam e negociam as decisões de seus gastos, de forma que acomode e garanta seus ganhos. Especialmente após o espetacular crescimento que conheceria o Estado (e os seus gastos), transferindo para o orçamento parcela expressiva da riqueza gerado pelo setor privado, tornaram-se ainda mais renhidas as disputas entre as classes e suas frações (ou pelo vários menos grupos de interesse), raramente produzindo os resultados esperados por Keynes, especialmente no tocante à questão distributiva. Isso não significa que esses não possam ser alcançados, mas para isso, ou a sociedade em todos os seus segmentos deve contemplar entre os seus objetivos, a preocupação com o compromisso de maior igualdade, ou a correlação de forças sociais e políticas deve pender para as classes menos favorecidas (OLIVEIRA, 2009, p 123).

Por último, antes de se encerrar esta subseção, cabe tratar da classificação dos gastos públicos, ponto relevante para a elaboração da política fiscal. Antes de mais nada há que se ter presente que a classificação dos gastos públicos apresenta certa variabilidade entre os países, a depender dos dispositivos legais que normatizam a matéria. Apesar de se tentar tratar da classificação da maneira mais genérica possível, algumas alusões são feitas ao Brasil para a discussão de pontos específicos. Contudo, é possível estabelecer que, de maneira geral, tem como objetivos: propiciar (tanto ao Estado como à sociedade civil) o acompanhamento da execução do orçamento; viabilizar seu planejamento; avaliar seu impacto sobre a economia; e propiciar o controle das contas públicas. No Brasil a Lei n. 4.320/1964 – que disciplina, entre outras coisas, as normas orçamentárias – e suas modificações posteriores tratam da classificação, que se dá em três critérios:

- a) institucional ou departamental;
- b) funcional; e
- c) categorias econômicas, com elementos e sub-elementos.

A primeira classificação se refere aos órgãos estatais – das três esferas de governo – responsáveis pela execução dos gastos. Embora permita identificar a distribuição dos recursos orçamentários dentro do Estado – e a importância relativa da cada órgão –, bem como os agentes responsáveis pela execução dos projetos e atividade, não possibilita uma visão clara sobre os objetivos dos gastos do governo e nem de seus impactos sobre a vida econômica e

social.

A classificação funcional é indispensável para tornar o orçamento instrumento de planejamento. Esta ótica de classificação, ao explicitar as funções desempenhadas pelo Estado (legislativa, ação judiciária, essencial à justiça, saúde, educação, administração, indústria, agricultura e pagamento da dívida) e separar as despesas públicas internamente à estas, possibilita enxergar as áreas mais beneficiadas pelas despesas públicas, e desta forma as prioridades do governo¹⁹. Além do mais, vista em perspectiva histórica, mostra a evolução das funções atribuídas ao Estado.

A última classificação é a de categorias econômicas. Seu surgimento se dá com o predomínio das ideias keynesianas e, sendo assim, tal classificação busca possibilitar a avaliação do impacto dos gastos do Estado no sistema econômico, como a contribuição do governo para a geração da renda nacional (por meio de seus investimentos e consumo) e também para captar sua influência sobre a inflação. Em resumo a importância desta classificação se deve à:

- a) ser possível classificá-las de acordo com seu grau de rigidez e, com isso, determinar a vulnerabilidade das finanças e os estrangulamentos existentes;
- b) poder identificar-se, a partir do peso relativo de cada componente no seu total, os que exigem e são passíveis de ajustamento, especialmente numa situação de desequilíbrios fiscais e financeiros; e
- c) se ter maior clareza sobre os que podem ser usados como variáveis de ajuste sem que seja afetado o funcionamento normal da máquina pública.

Em relação à classificação em si, as duas categorias econômicas principais: despesas correntes e de capital são separadas em grupos de natureza da despesa. Na primeira estão os elementos “pessoal e encargos sociais”, “juros e encargos da dívida” e “outras despesas correntes”²⁰. Na segunda, “investimentos”, “inversões financeiras” e “amortização da dívida”.²¹ Estas categorias ainda são discriminadas em elementos em um terceiro nível de

¹⁹ A classificação funcional das despesas foi atualizada pela Portaria Interministerial n. 42/1999. Esta moderniza as funções desempenhadas pelo Estado e sua organização, dado a nova realidade econômica. Contudo, não há grandes mudanças em relação à Lei 4.320/1964.

²⁰ Esta categoria engloba gastos de manutenção e funcionamento da máquina pública (como diárias, passagens, material de consumo, consultorias), benefícios sociais (aposentadorias, pensões, seguros e auxílios) e despesas legais (como transferências a estados e municípios)

²¹ A classificação das despesas por categorias econômicas sofreu mudanças importantes com a Portaria Interministerial n. 163/2001. Apesar de manter igual o primeiro nível da divisão das despesas, separando-as em correntes e de capital, há mudanças nos níveis inferiores. Segundo a Lei 4.320/1964, as despesas eram agrupadas em duas categorias – despesas correntes e de capital – e cinco subcategorias à elas vinculadas – despesas de custeio e transferências correntes, no caso da primeira categoria, e investimentos, inversões financeiras e transferências de capita.

classificação. Uma análise das despesas por categorias econômicas possibilita enxergar de maneira satisfatória quais os pontos de estrangulamento do Estado, os setores mais beneficiados, os mais sacrificados; em suma, é uma análise completa da atuação do Estado.

3.1.3 As receitas públicas

Os gastos públicos, tratados na subseção anterior, precisam de financiamento, papel das receitas públicas. A fonte majoritária e ‘estrutural’ destas receitas são os tributos que o Estado cobra dos agentes econômicos sob diversas formas e fontes. Complementarmente, ainda podem ser elencadas:

- a) contratação de dívida, sob forma de títulos e contratos, quando a receita se mostra insuficiente para cobrir os gastos (a forma mais comum de déficit orçamentário) ou para financiar projetos e programas que não contam com dotações orçamentárias;
- b) exploração de atividades econômicas por seus órgãos, classificadas como industrial, agropecuária ou de serviços;
- c) exploração do seu patrimônio, na forma de juros, aluguéis e dividendos;
- d) transferências recebidas de pessoas jurídicas e física, bem como de outras unidade de governo; e
- e) venda de seu patrimônio. Aqui, trata-se exclusivamente dos tributos, já que são eles são a fonte majoritária de receita pública. Além do mais, são os tributos que se constituem, de fato, como ônus monetário direto para a sociedade²².

Ainda, no rol de receitas públicas cabe ressaltar que

[c]omo senhor da moeda [o Estado] conta, também, com a receita de *seigniorage* [senhoriagem] para financiá-lo, obtida por meio da colocação de base monetária no sistema necessária para viabilizar os processos de troca, da produção, do consumo e dos investimentos. Independente de a moeda emitida ser ou não considerada passivo do governo, o que leva a diferentes e conceitos de senhoriagem, há concordância de que ao introduzi-la no sistema por meio dos canais com que conta para isso (mercado de títulos, de câmbio e compras governamentais) ele financia parte de seus gastos com essa receita. No primeiro caso, em que se considera que a moeda em circulação não constitui um passivo, o governo se apropria de parte da riqueza do setor privado com sua emissão; no segundo, em que a moeda é considerada um passivo, essa apropriação ocorre porque esse passivo não paga juros (OLIVEIRA, 2009, p. 164).

²² O caso da contratação de dívida pública é mais complexo que os demais, pois apesar do impacto não ser imediato, já que se dará em algum período futuro, seu ônus não pode ser ignorado.

Assim como os gastos públicos, as receitas também geram grande impacto no sistema econômico, com potencialidade de alterar diretamente a distribuição de renda, e indiretamente o crescimento econômico e seus componentes. Estes efeitos das receitas sobre a economia, por sua vez, vão depender das escolhas tributárias feitas pelo Estado, não sendo possível tratá-los satisfatoriamente de maneira abstrata, considerando somente o montante de receita apropriada pelo Estado. Como não poderia deixar de ser, vários são os argumentos teóricos para justificar tal ou qual arranjo tributário. Sendo assim, torna-se mister a discussão dos diversos argumentos teóricos para justificar o que a teoria convencional chama de estrutura tributária ideal, enfocando os limites desta, teóricos e históricos, para o alcance de tal patamar tributário. Além do mais, investigar a própria natureza e as características dos tributos é de fundamental importância para se abrir caminho para uma elaboração teórica alternativa que procure explicar os determinantes do tamanho e da composição da carga tributária, procurando resgatar e enfatizar a historicidade destas estruturas.

As receitas públicas têm origem tão antiga quanto o próprio Estado. Contudo, somente com o tempo foram criadas regras às quais o Estado deveria se submeter para poder realizar sua função de tributar. Atualmente, são três os princípios jurídicos básicos que devem ser respeitados ao se criar tributos:

- a) legalidade: todo tributo para ser cobrado deve ser instituído em lei;
- b) anualidade: novos tributos só podem ser cobrados no exercício fiscal seguinte à sua criação;
- c) anterioridade: impede que as alterações tributárias tenham efeito para fatos prévios à lei.

Estes princípios, cabe frisar, garantem que as relações Estado-cidadão sejam democráticas e minimamente transparentes. Até por isso são adjetivados de jurídicos, pois dizem respeito à parâmetros mínimos que protegem o cidadão do poder do Estado tributar. Sendo assim, há também princípios econômicos da tributação, devido à influência desta sobre as órbitas produtiva e distributiva do sistema econômico. Usualmente tem-se como desejável que o sistema tributário seja neutro no tocante ao processo produtivo e progressivo no tocante à distribuição de renda, além de proporcionar o equilíbrio federativo. Neste ponto entram questões mais complexas e menos consensuais do que os princípios jurídicos elencados acima, como a proporção ‘ideal’ entre impostos diretos e indiretos, a repartição federativa e o tamanho da carga tributária.

Conceitualmente, a carga tributária é definida como a razão entre a receita do Estado

advinda de sua capacidade de tributar²³ e a renda ou produto nacional. Ou seja, é um indicador que expressa qual parcela da renda gerada pela sociedade como um todo é apropriada pelo Estado para financiar suas atividades. Os tributos podem ser divididos sob duas óticas, jurídica (impostos, taxas, contribuições de melhoria e contribuições sociais e econômicas) e econômica (diretos e indiretos) para o cálculo da carga tributária. Nas Contas Nacionais, contudo, as receitas do Estado são apresentadas de forma agregada e depois agrupadas sob a ótica econômica, o que pode causar problemas de análise devido a equívocos passíveis de ocorrência sobre a incidência e natureza dos tributos. Isto decorre da atribuição de características indevidas de incidência a alguns de seus componentes, como ocorre com a contribuição previdenciária paga pelo empregador, tratada como imposto direto apesar de constituir custo de produção e ser repassada para os preços.

A classificação jurídica divide os tributos em três²⁴. Primeiramente, têm-se os impostos que representam uma contribuição compulsória instituída e cobrada pelo Estado para financiar as atividades que lhe são atribuídas pela sociedade. Sua cobrança não pressupõe ressarcimento ou contrapartida direta para o contribuinte, integrando o fundo público de receitas e, portanto, constitui-se em ônus tributário direto para a população. Contudo, o Executivo não goza de plena liberdade na alocação destes recursos, já que suas decisões de gastos devem ser aprovadas e fiscalizadas pelo Legislativo.

Em segundo lugar, estão as taxas que, ao contrário dos impostos, pressupõem a realização de atividades regulares por parte do Estado para sua criação. Estas podem ser referentes ao poder de polícia ou à prestação de alguma espécie de serviço público à comunidade pela administração pública que a cobra. Estas taxas são classificadas, respectivamente, em:

- a) taxas regulatórias (licenças, alvarás, autorização e fiscalização) e
- b) taxas remuneratórias (iluminação pública, coleta de lixo e conservação de pavimentação).

A cobrança da taxa independe da utilização do serviço pelo contribuinte, devendo haver somente sua oferta pela poder público.

Por último, estão as contribuições que podem ser de dois tipos: as contribuições de

²³ Juridicamente, multas não são consideradas tributos, apesar da sua característica de contribuição pecuniária compulsória, devido à sua natureza de representar sanção de ato ilícito. Mesmo assim, são incluídas no cálculo da carga tributária.

²⁴ A classificação exposta aqui se apoia na classificação atualmente utilizada pelo Estado brasileiro. Apesar das diferenças existentes entre os países, esta classificação pode servir de base para a discussão tipológica das receitas públicas.

melhoria, que têm como fato gerador a realização de obras pelas administrações públicas que resultem em benefícios para a população residente de uma área específica; as contribuições sociais e econômicas, que têm sua origem como fonte de financiamento do Estado nas transformações ocorridas a partir da década de 1930, com a necessidade de reformas nos sistemas econômicos nacionais através, fundamentalmente, da criação/expansão do Estado de bem-estar social com a criação de benefícios sociais (previdência pública, seguro-desemprego etc.), o que faz com que sua aplicação seja vinculada a determinado serviço, não sendo decisão do executivo a sua alocação. Apesar da diversidade de forma que estas contribuições tomam nos diversos países, via de regra sua fonte de receitas vinculadas incide sobre as folhas de salários. Estes dois tipos de contribuições estão aqui reunidos devido à sua característica comum de vinculação de suas receitas a fins pré-definidos.

Pelo lado da classificação econômica, os tributos podem ser classificados em função de sua incidência (diretos e indiretos) e do seu comportamento em relação ao nível de renda dos contribuintes (progressivos, proporcionais e regressivos). Um tributo é considerado regressivo quando mantém uma relação inversa com o nível de renda do contribuinte, ou seja, a parcela da renda apropriada pelo tributo diminui à medida que o nível de renda aumenta. Para o tributo progressivo, ocorre o contrário. No caso do proporcional, a parcela da renda apropriada pelo tributo se mantém inalterada para todos os níveis de renda. Esta separação dos tributos de acordo com a parcela de apropriação da renda não possui maiores conflitos ideológicos, nem complexidades analíticas ou teóricas²⁵. Em relação à incidência, já ocorrem maiores conflitos.

As bases modernas de incidência dos impostos são a renda, a propriedade, a produção, a circulação e o consumo de bens e serviços. A partir daí, pode-se agrupá-los nos dois grandes grupos já referidos. O primeiro grupo se refere àqueles que incidem diretamente sobre a renda e o patrimônio, que são assim chamados pelo fato de, em princípio, não serem passíveis de transferência para terceiros. Ou seja, o contribuinte que o recolhe aos cofres públicos é o mesmo que efetivamente arca com seu ônus. Já o segundo grupo, são os que incidem sobre a produção, circulação e consumo de bens e serviços, passíveis, portanto, de serem repassados a terceiros (o consumidor destes bens e serviços), também em princípio. Sendo assim, a incidência econômica (real) destes tributos ocorre de forma indireta, mediada pela participação do contribuinte legal – o empresário produtor/vendedor – no processo.

²⁵ Entretanto, cabe lembrar que no caso da elaboração de um regime tributário progressivo, proporcional ou regressivo há importantes implicações teóricas, que serão desenvolvidas à frente. Via de regra, por exemplo, há um *trade-off* entre progressividade e eficiência tributárias.

Independentemente de sua característica, se direto ou indireto, a cobrança do tributo afeta, de imediato, decisões privadas dos agentes sobre consumo, poupança, trabalho, lazer etc., modificando as combinações destas possibilidades que considera mais vantajosas para si nessa situação. Sendo assim, os tributos afetam a produção, a eficiência e a equidade do sistema em que se inserem de maneiras diversas, sendo os tributos diretos ou indiretos. Além do mais, os tributos diretos, via de regra, são mais ligados à progressividade tributária, enquanto os indiretos, à regressividade, o que acarreta em importante influência sobre a questão da equidade. Todas estas questões são caras às teorias que procuram definir sistemas tributários ótimos, que esquecem que tais sistemas não são mero conjunto de políticas derivadas de princípios abstratos, visto que o

[...] processo de mobilização social e desenvolvimento econômico significa, necessariamente que os tipos, dimensões e proporções de crescimento das bases tributárias e econômicas [...] modificam-se no curso do desenvolvimento, necessitando constantemente de modificações nas alíquotas e forma de tributação [...]” e que portanto “não há um sistema ideal que seja o melhor para todos os países ou para um determinado país em todos os tempos (HINRICH, 1974, p. 12 *apud* OLIVEIRA, 2009, p. 185).

Os impostos diretos são aqueles cuja geração do fato fiscal ocorre a partir do momento em que uma determinada renda é auferida ou da existência de uma riqueza acumulada no tempo, que se encontra materializada. Incidem, portanto, sobre rendimentos auferidos pelos trabalhadores em geral, sobre os juros e ganhos financeiros, os aluguéis e demais arrendamentos, os lucros das empresas e ganhos de capital (ou seja, sobre a renda em suas diversas formas) e ainda sobre a propriedade e a riqueza (a riqueza, também, em suas diversas formas). É um imposto típico da sociedade capitalista, onde os conceitos de renda e fortuna se desprenderam da base imobiliária – da propriedade – e se vincularam ao de riqueza gerada no processo de produção. Seu grande mérito, na visão de seus defensores, reside no fato de possuir uma base de incidência que melhor espelha a capacidade de contribuição individual, sendo benéfico para promover a equidade social, além de possibilitar ao contribuinte reconhecer fácil e explicitamente o montante de sua contribuição para o Estado. Por outro lado há os críticos que não creem ser a renda a melhor representante da capacidade contributiva, argumentando que um mesmo nível de renda não representa necessariamente um mesmo nível de gasto, devido às diferentes naturezas de renda (lucros, aluguéis, salários, juros etc.); além do que, se o critério de equidade tem como base a noção de que a utilidade da renda deriva do consumo de bens e serviços, é a capacidade de aquisição de tais bens e serviços que deveria medir a capacidade de contribuição (REZENDE, 1974, p. 22 *apud*

OLIVEIRA, 2009, p. 189). Há ainda a crítica da vertente liberal que argumenta que o imposto de renda afeta adversamente a capacidade de poupança da economia como um todo, inibindo o investimento e conseqüentemente o crescimento. “Controvérsias à parte, o Imposto de Renda viu aumentar, ao longo do tempo e à medida que o capitalismo consolidava suas bases, sua participação na geração de receitas tributárias, principalmente nos países desenvolvidos” (OLIVEIRA, 2009, p. 190). Por outro lado, o imposto sobre o patrimônio - estoque de riqueza - é bastante antigo em diversos sistemas tributários.

Nos primórdios da sociedade capitalista em que a produção voltada para o mercado ainda não modificara, de forma visível, a equação de da geração de riqueza, a propriedade se destacava como uma das principais bases tributáveis, assegurando sua importância na geração de recursos para o financiamento do Estado (OLIVEIRA, 2009, p. 190).

À medida que o capitalismo avançou, o imposto sobre a propriedade passou a ter suas bases de incidência cada vez mais restritas e seletivas, tornando-se um imposto de pouca relevância e tipicamente local. Atualmente incide sobre a riqueza não financeira (imóveis, terra e automóveis) e financeira (ações e títulos). A título de exemplo, no Brasil há seis impostos sobre o patrimônio, que geram receitas desprezíveis de aproximadamente 1% do Produto Interno Bruto - PIB (OLIVEIRA, 2009, p. 191). Ausência de regulamentação, regulamentação parcial, pouco empenho na fiscalização e cobrança são causas que explicam, em parte, a subtaxação da propriedade no País, sendo o principal exemplo a não instituição até os dias de hoje do Imposto sobre Grandes Fortunas, de competência da União, previsto pela Constituição Federal de 1988 (CF).

Os impostos indiretos são aqueles que têm justificada a sua cobrança no fato de uma determinada renda ser despendida. Incidem, portanto, sobre a produção, circulação e consumo de bens e serviços. Duas são as bases de incidência para o estabelecimento do imposto sobre as vendas: o valor das transações realizadas como um todo (faturamento, receita bruta); e o valor agregado ao produto (a remuneração dos fatores de produção) ao longo de toda a cadeia produtiva/distributiva. Ambas formas permitem sua cobrança de maneira unificada, em apenas uma fase do processo de produção/comercialização, ou nas várias etapas. Devido às distorções, ineficiências e iniquidades geradas pelo imposto sobre transações, sendo a mais óbvia delas a cumulatividade²⁶, este progressivamente foi sendo abandonado nos sistemas tributários nacionais. Neste ínterim o Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA) o substituiu. O

²⁶ Cumulatividade, ou tributação em cascata, se refere àquele tributo que incide em mais de uma etapa da circulação de mercadorias sem que na posterior possa ser abatido ou compensado o montante pago na etapa anterior. Sendo assim, o valor pago na etapa anterior entra na base de cálculo da etapa posterior.

IVA tem três métodos de apuração. No primeiro, da adição, o valor adicionado é calculado pela soma de pagamentos realizados a fatores de produção num determinado período de tempo, e a este valor é aplicada a alíquota do imposto. Pelo segundo, da subtração, se calcula o valor adicionado subtraindo-se do total de vendas o valor das compras realizadas, aí incluídas as referentes a bens de produção, tornando isentos os rendimentos líquidos do capital. Já o terceiro – método do crédito do imposto – uma variante do método da subtração, ao total das vendas realizadas aplica-se a alíquota do IVA e subtrai-se deste resultado o total do IVA referente às compras efetuadas; a grande vantagem deste método reside na autofiscalização tributária, pois o direito ao uso do crédito fiscal está condicionado ao lançamento do imposto recolhido na nota fiscal. Além destas diferenças, também há dois momentos da cobrança do imposto: a origem (produção) ou o destino (consumo). Adicionalmente, há sistemas tributários que retiram o valor dos bens de capital da base de cálculo do imposto.

Com o conhecimento dos tipos de tributos soa simples, uma vez definido o montante de recursos que deve ser destinado ao Estado, definir um *mix* tributário ótimo, o que em termos gerais seria a preferência pela cobrança de impostos diretos, combinados com impostos indiretos gerais sobre o consumo (com isenção de bens de capital ou exportação, por exemplo), pareceria o melhor caminho a ser seguido. Contudo, para a teoria convencional esta questão está longe da trivialidade. Pelo fato dos impostos afetarem a estrutura prévia da distribuição da renda e a alocação dos recursos, estes tiram a economia do seu ponto de eficiência máxima, um dos pressupostos mais caros a esta teoria. Sendo assim, para as escolas que a adotam, o ideal é a construção de um sistema tributário ‘neutro’, que apresente a menor influência possível sobre o livre mercado deixando este seguir o seu leito ‘natural’. Sendo assim, o que pretendem é a elaboração de um sistema de normas abstratas gerais que concilie os objetivos da eficiência, simbolizados pela ‘neutralidade’ do sistema, e da equidade. A questão central é que a teoria considera que há inevitáveis *trade-offs* entre eficiência e equidade (devido aos efeitos renda e substituição provenientes da mudança do sistema de preços resultante dos tributos).

O avanço da teoria convencional trouxe outro princípio para a elaboração dos sistemas tributários, incluído no rol com o avanço contínuo da globalização mercantil e financeira. Este se tornou conhecido como o princípio da competitividade, que foi alçado à condição de norma superior da tributação. Seu ponto principal é retirar/atenuar o ônus dos impostos incidentes sobre o capital, em suas diversas formas, e desonerar a produção, os investimentos e as exportações. A justificativa se deve ao fato de que um sistema tributário alicerçado nestes

preceitos possibilitará à economia nacional participar em melhores condições de competitividade do fluxo mundial de capitais, *vis-à-vis* seus concorrentes no mercado internacional. Além do mais, esta organização tributária passou a ser recomendada pelos órgãos econômicos internacionais (FMI, BID e BIRD) a fim de harmonizar os sistemas tributários. Esta harmonização deve ser feita a partir de ajustes nos impostos incidentes sobre os mercados financeiro, de produtos e do trabalho. No primeiro deve se abandonar práticas comuns no passado, como a tributação do lucro auferido por empresas estrangeiras, ajustar a incidência do imposto sobre aplicações financeiras ao padrão internacional e garantir a estabilidade das regras tributárias. No mercado de produtos, devem ser extintos os impostos que afetam a competitividade, isentando o investimento, extinguindo os impostos cumulativos, e priorizar aqueles de base ampla incidentes sobre o valor agregado. Apesar de não haver recomendações específicas quanto ao trabalho, é recomendado reduzir os custos decorrentes de pesados encargos trabalhistas. Também, a fim de evitar a fuga de mão de obra qualificada, recomenda-se a redução do leque de alíquotas marginais do imposto de renda, reduzindo as preocupações distributivas advindas da aplicação deste imposto. Em suma as estruturas tributárias devem adquirir uma configuração em que as bases impositivas serão de menor mobilidade territorial enquanto o *mix* de impostos deverá ser formado por impostos sobre a renda pessoal (com poucas alíquotas) e consumo (IVA amplo complementado por impostos sobre mercadorias específicas e folha de salários). Ou seja, o foco é voltado para a eficiência e desfaz-se a máscara do pensamento convencional com as preocupações anteriormente expressas nos princípios do benefício e da capacidade de contribuição. Questões não ligadas à eficiência saem do escopo da tributação, sendo deslocadas para a esfera dos gastos públicos. Este quadro, juntamente com o imperativo do pagamento da dívida pública, impossibilita uma drástica redução das receitas públicas e desloca a tributação para os segmentos já mais penalizados pela tributação, sobretudo os estratos mais pobres da população.

Algumas considerações podem ser feitas sobre estes princípios da teoria convencional. Se o princípio da neutralidade postula que o sistema tributário não deve interferir nas escolhas dos agentes em relação à alocação de seu tempo e seus recursos disponíveis de modo a manter o mercado operando em plena perfeição e o princípio da equidade postula que a tributação não deve alterar a posição dos agentes com políticas redistributivas tirando a economia do ótimo de Pareto, logo o tributo que melhor atende estes princípios seria o do tipo *lump sum*²⁷.

²⁷ *Lump-sum* é um imposto fixo *per capita* que independa de qualquer atributo do indivíduo que o paga.

Contudo, a questão da equidade passa a se vincular às ideias de justiça social e redistribuição, fazendo com que sejam propostos impostos que levem em consideração estas novas concepções com o mínimo de ‘distorções’ possíveis sobre o sistema de mercado, tais como impostos gerais sobre o consumo e a renda. Ao se levar em consideração os resultados dos impostos (i.e. os serviços públicos) se formulou um novo critério para atender ao princípio da equidade, qual seja, o benefício recebido. Sendo assim, cada cidadão deveria arcar com um imposto igual ao benefício recebido pelo serviço. Contudo, o caráter de indivisibilidade dos bens públicos torna difícil a estimação dos benefícios advindos destes bens por cada indivíduo: há uma propensão de cada indivíduo subestimar os benefícios adquiridos com determinado bem público, dado que quanto maior for sua estimação do benefício adquirido, maior sua contribuição. Isto somado ao fato de sua indivisibilidade, aumenta tal propensão, dado que caso o bem público seja ofertado o indivíduo terá possibilidade de usufruí-lo, mesmo que tenha expresso que não era a favor de sua oferta. Sendo assim, o indivíduo pode se posicionar contrário à oferta de um determinado bem público, de forma a reduzir sua contribuição, pois sabe que caso este seja ofertado, ele também será beneficiado. A solução foi o critério da ‘capacidade de contribuição’ que, apesar de excluir da análise os benefícios advindos do bem público, se baseia nas curvas de indiferença dos indivíduos. Contudo, como a exata inclinação de tais curvas não é conhecida, este critério não possibilita a elaboração de um imposto que atenda ao princípio da equidade. Frente a isso, há a possibilidade de se operacionalizar tal critério pela utilização do poder de compra. Contudo, a utilização do poder de compra pode gerar efeitos tidos como perversos ao sistema econômico, ao interferir nas escolhas dos agentes em relação à alocação de seu tempo e seus recursos disponíveis devido às mudanças em suas curvas de indiferença, pois a desutilidade da tributação pode superar a utilidade dos bens públicos ofertados.

Nos anos de ouro do capitalismo, quando o keynesianismo era a principal influência na definição das políticas econômicas, surge o princípio do benefício líquido social do imposto, que postula que a principal preocupação do serviço público financiado pelos impostos é que seu benefício seja maior que seu fardo²⁸. Desta forma, a vertente keynesiana abandona os princípios clássicos, colocando outros princípios como os fundamentais para nortear a ação do Estado e sua tributação. Contudo, mesmo assim esta escola “não logrou estabelecer parâmetros/referências para a estruturação mais recomendada dos sistemas de impostos” (OLIVEIRA, 2009, p. 210). A contribuição que Keynes dá quanto a isto é a

²⁸ Este princípio foi tratado em maiores detalhes na subseção anterior.

argumentação a favor tributação da riqueza e da propriedade de forma a se buscar uma distribuição mais igual da renda, principalmente quando a concentração desta desfavorece a propensão a consumir da economia. Ao fim e ao cabo, então o “[...] fato é que a teoria das finanças públicas não conseguiu encontrar respostas para dar um tratamento simultâneo aos princípios da neutralidade e da equidade, visando assegurar a eficiência do sistema econômico” (OLIVEIRA, 2009, p. 204), fazendo com que tais princípios não passem de slogans com os quais “as classes dominantes, normalmente ou tentam esconder ou justificar e racionalizar ideologicamente a ‘exploração tributária” (O’CONNOR, 1977, p. 204).

O padrão de acumulação e o estágio de desenvolvimento da economia de um dado país condicionam as bases de incidência da tributação e, portanto, a possibilidade de arrecadação e distribuição entre impostos diretos e indiretos. Esta variável pode ser medida sinteticamente pelo nível de renda *per capita*. Quando as restrições das bases materiais deixam de impossibilitar o avanço da arrecadação do Estado, entra em cena o jogo político na determinação da estrutura tributária. O nível da carga tributária será definido em função do papel que será atribuído ao Estado pela sociedade. Uma vez definido (historicamente) o papel do Estado e os recursos que lhe cabem, será levantada a questão da distribuição do ônus entre a sociedade, cuja definição tende a ocorrer como resultado da correlação de forças políticas e sociais que têm inscrito seus interesses no interior dos aparelhos do Estado. Esta parece ser a questão principal a se apropriar para a construção de uma teoria sobre a tributação do Estado. Se esconder sobre o manto da tecnicidade, buscando normas abstratas para desenhar sistemas tributários ótimos que não interfiram no funcionamento perfeito do mercado, leva à situação atual dos sistemas tributários no mundo. A crescente adoção do princípio da competitividade como organizador do sistema tributário vem alterando sua distribuição continuamente em favor da acumulação do capital, ao mesmo tempo em que onera as classes trabalhadora e média via impostos indiretos.

3.2 A POLÍTICA FISCAL NO PENSAMENTO ECONÔMICO

A longa discussão teórica acerca dos instrumentos fiscais do Estado realizada na seção anterior serve para situar o terreno sobre o qual se move a política fiscal. Mais do que a simples manipulação de gasto e receitas, a política fiscal é a manipulação de gastos e receitas específicos. Aumentar a receita via aumento do imposto sobre a renda ou de contribuições sociais sobre a folha de salários gera efeitos diferentes sobre a economia, efeitos estes que devem ser considerados ao se elaborar uma política fiscal. Da mesma forma, as despesas

também possuem impactos diferentes: aumentar o investimento público ou o salário do funcionalismo terá consequências diferentes. Sendo assim, a discussão teórica da política fiscal em nível abstrato, considerando as categorias despesa e receita como homogêneas, é insatisfatória para a elaboração de sistemas fiscais reais. Contudo, mesmo assim esta discussão tem sua validade e sua importância, pois se presta a pensar os impactos gerais da atuação do Estado sobre a economia, como a variação do consumo, investimento, juros, câmbio e outros. Portanto, as questões mais próprias das finanças públicas (as diferenças entre as despesas e as receitas públicas) são relegadas ao segundo plano, para se discutir questões mais gerais acerca dos efeitos da ação ativa do Estado. Duas vertentes principais, já citadas diversas vezes ao longo do trabalho, são aqui tratadas em maior minúcia.

3.2.1 A política fiscal no “Novo Consenso Macroeconômico”

A teoria econômica sempre suscitou diversos debates e controvérsias ao longo de seu desenvolvimento, tornando-a um ambiente profícuo de reflexão e constante evolução teórica. No tocante ao ramo específico da macroeconomia a situação não é diferente, o que pode ser visto pela constante criação de modelos teóricos mais complexos, que busca captar diferentes aspectos da realidade. Contudo, a evolução da teoria também se marcou por consensos, assim como as décadas de 1950 e 1960 foram marcadas pelo consenso de base keynesiana (PIZZA; DIAS, 2006, p. 2) e a década de 1980 em diante pelo chamado Novo Consenso Macroeconômico - NCM (PIZZA; DIAS, 2006, p. 2, ARESTIS; SAWYER, 2003a, p.1). Não se quer dizer, contudo, que tais consensos tenham esvaziado os debates na teoria econômica. Via de regra, estes consensos se referem mais à noção de uma concepção hegemônica do que exatamente um consenso, no sentido de que não haja desavenças. Estas continuaram a existir, só que restritas aos circuitos heterodoxos da teoria econômica. Em relação ao consenso atual, este é erigido em torno de concepções neoclássicas do funcionamento da economia, com importante centralidade para os agentes munidos de expectativas racionais (LOPREATO, 2006, p 2). O NCM criou uma série de rígidos postulados para a compreensão da economia e, portanto, para a elaboração e aplicação de políticas econômicas²⁹. Esta subseção tem como objetivo discutir as recomendações de política econômica derivadas da NCM.

O debate acerca da política fiscal, até então polarizado entre a síntese neoclássica e os

²⁹ Discutir a fundo os postulados do NCM extrapola os objetivos desta dissertação. Para ler mais sobre o assunto, em uma perspectiva crítica, consultar: Arestis e Sawyer (2003a), Arestis e Sawyer (2003b) e Piza e Dias (2006).

monetaristas, tinha como pontos centrais a questão do impacto do déficit público sobre o balanço de pagamentos (teoria dos déficits gêmeos³⁰), inflação³¹, demanda agregada e os investimentos privados (*crowding-out*³²). Estas questões foram passadas ao segundo plano a partir dos modelos do que mais tarde viria a ser o NCM, baseados na teoria das expectativas racionais³³. Esta mudança foi acompanhada também pela liberalização de capitais e o rápido aprofundamento da globalização financeira, que redefine os espaços de valorização do capital e acentua seu caráter especulativo, o fenômeno chamado de financeirização.³⁴ Os capitais ganharam mais autonomia e a crescente volatilidade e sensibilidade ao risco tornaram-se mais relevantes na economia mundial. Neste bojo a política fiscal ganhou novo papel, ao se tornar pilar central da sustentabilidade da dívida pública, cuja rentabilidade deve ser garantida pelo Estado, abrindo um novo espaço de valorização do capital. A sustentabilidade da dívida então passou a assumir caráter central para a previsibilidade dos agentes em relação ao futuro, se tornando balizadora das expectativas. Sendo assim, o *mainstream* advoga que, devido às importantes inter-relações das variáveis econômicas com os fundamentos fiscais, há necessidade de se manter uma trajetória sustentável das contas públicas, favorecendo a redução do prêmio de risco da dívida e o fluxo privado de financiamento.

Primeiramente, deve se buscar no plano teórico os marcos que assentaram as novas

³⁰ A teoria dos déficits gêmeos argumenta que déficits públicos podem causar insuficiência de poupança para um dado nível de poupança, o que causa absorção de poupança externa, levando ao déficit em transações correntes. Para mais sobre o assunto, consultar Rezende (2009).

³¹ Os monetaristas, ao encararem a inflação como um fenômeno estritamente monetário, postulavam que esta decorria do uso da receita de senhoriação para fazer frente ao déficit público.

³² *Crowding-out* é um mecanismo presente no modelo IS-LM que afirma que o déficit público, ao aumentar a taxa de juros, reduz o nível de investimento privado, fazendo com que o ativismo fiscal possa resultar em pequena ou mesmo nenhuma alteração no nível do produto.

³³ Esta teoria postula que “[d]a forma como as expectativas são formadas (a relação das expectativas para a informação passada) muda quando o comportamento das variáveis previstas muda. Então, quando a política econômica muda, a relação entre as expectativas e a informação passada irá mudar, e pelo fato das expectativas afetarem o comportamento econômico, as relações do modelo econométrico [utilizado para a definição da política econômica ótima] também irá mudar. O modelo econométrico que foi estimado com dados passados então não é mais o modelo correto para avaliar as respostas para a mudança da política e isto pode se tornar altamente enganoso” (MISHKIN, 1995, p. 2 tradução nossa). Sendo assim, tal teoria cristaliza as recomendações de Estado mínimo, ao advogar que suas políticas, além de terem pouca ou nenhuma eficácia, devido à antecipação de seus efeitos realizada pelos agentes, podem ainda gerar resultados desastrosos.

³⁴ Segundo Paulani (2013, p. 255), “[r]esumidamente, as teses da financeirização do capitalismo advogam que, a partir de meados dos anos 1970, o capitalismo ingressa numa fase em que a valorização financeira vai adquirindo um papel cada vez mais importante, até assumir o comando do processo de acumulação. Em outras palavras, atualmente, o processo de valorização do valor que é definidor do capitalismo, estaria sob o comando da lógica financeira, que é rentista e curto-prazista, além de ainda mais contraditória do ponto de vista do funcionamento do sistema como um todo, ou se quisermos, do ponto de vista da acumulação sistêmica. Se outras razões não existissem para considerarmos bastante plausíveis tais teses, como, por exemplo, a incrível sucessão de crises financeiras de escala internacional assistida nos últimos trinta anos, a multiplicação por três da relação entre ativos financeiros e PIB mundial, a qual salta de 1,12, em 1980, para 3,37 em 2010 (dados da McKinseys Global institute para a riqueza financeira e do FMI para o PIB Mundial) seria uma evidência empírica incontestável de sua pertinência.”

bases da visão hegemônica no tratamento da política fiscal no período pós-1980. Sua gênese está nas críticas às políticas econômicas neoclássicas de inspiração keynesiana, embasadas na Curva de Philips, que buscavam um *mix* de política monetária e fiscal que aliasse crescimento com estabilidade no nível de preços. Esta concepção, que já era criticado pelos monetaristas, ganhou forte impulso com Lucas e Sargent, ao incorporar a ideia de expectativas racionais. Esta abordagem gerou certo consenso teórico no *mainstream* de que as autoridades econômicas devem levar em conta o impacto de suas medidas, ao elaborá-las, nas expectativas dos agentes, o que irá impactar nas suas ações e tomadas de decisão. Sendo assim, tal perspectiva teórica colocou em xeque a possibilidade da construção de uma política ótima, capaz de maximizar, em dado momento, a função objetivo da política econômica e de interferir na sua trajetória temporal. Sendo assim, “[o] desdobramento lógico foi a negação das medidas de administração da demanda e a defesa da ideia de que os dirigentes econômicos deveriam estar comprometidos com as regras do jogo ou com a estratégia da política econômica” (LOPREATO, 2006, p. 5). A partir daí se criou o conceito de regime de política econômica, devido ao fato que “[...] as expectativas quanto às políticas futuras podem ser facilmente previstas em situações onde o governo escolhe uma sequencia inteira de políticas hoje (ou, possivelmente, regras descrevendo escolhas de políticas em várias contingências) e as pessoas acreditam que tais políticas vão ser implementadas no futuro. Tal sequência de políticas é chamada de regime de política econômica” (CHARI, 1994, p. 43, *apud* LOPREATO, 2006, p. 5, tradução nossa)³⁵. Regime de política econômica passou, então, a ser o conceito central dessa abordagem, pois sinaliza as ações do governo permitindo aos agentes se ajustarem previamente e dessa forma reduzir a instabilidade e alcançar os ganhos de políticas com regras fixas e bem definidas. Além do mais, essa política deve ter consistência temporal: o desenho da política atual deve levar em consideração uma futura política de equilíbrio, ou seja, o governo deve se manter fiel ao plano original para não abalar as expectativas.

Sendo assim, a discussão acerca do papel das expectativas racionais colocou em novas bases a dicotomia regras *versus* discricção na condução da política econômica. A perspectiva anterior (de base keynesiana), de que a política deveria ter flexibilidade para responder às alterações do cenário econômico, foi abandonada em favor da criação de um regime de política econômica, seja fixo, restrito por regras ou fruto de um desenho institucional, que tem

³⁵ “[...] the expectations of future policies can easily be predicted in situations where the government chooses an entire sequence of policies today (or possibly, rules describing policy choices in various contingencies) and people believe those policies will be implemented in the future. Such a sequence of policies is called a policy regime.”

como foco a sustentação da temporal da política, geralmente marcada pela regulação de algumas áreas de interesse e por um Banco Central independente (LOPREATO, 2006, p. 6). Neste bojo, ganha relevância também a ideia de credibilidade. Não bastam simples anúncios e sinalizações na política para determinar o comportamento dos agentes, é necessário que os agentes creiam no Estado. Sendo assim, a credibilidade é transformada em meta a ser alcançada pelo governo, através da visão de que a política econômica deve ser “[...] um processo contínuo, de modo a criar um ambiente em que os agentes privados creem na manutenção futura das políticas correntes. A presença de *descontinuidades* pode afetar o ambiente esperado, ampliar o risco de turbulências e prejudicar os resultados desejados” (LOPREATO, 2006, p. 6, grifo nosso). Sendo assim, os dirigentes devem se comprometer com a política esperada no futuro, alcançando desta forma a credibilidade e estabelecendo a reputação da política econômica.

Esta nova concepção teórica, que vem aliada a uma ‘nova fase’ do capitalismo marcado pela globalização financeira, deu força e vulto ao movimento de capitais, principalmente com a incorporação dos países em desenvolvimento ao circuito de valorização do capital internacional, ampliando a ação especulativa dos agentes financeiros no mercado global. Essa incorporação pôs fim ao isolamento das políticas domésticas e requereu a adaptação destas à nova arquitetura global de valorização do estoque de riqueza. Desta forma, a liberalização financeira colocou-se como rito de passagem destas nações, colocando-as como aptas à receber os fluxos internacionais de capital. Desta forma

[a] gestão macroeconômica teria como obrigação manter a estabilidade e o retorno esperado do capital, defendendo a lógica financeira internacional em favor da continuidade das políticas adotadas, isto é, deve haver o compromisso com o regime de política econômica capaz de oferecer um horizonte que dê aos investidores condições de traçarem cenários e avaliarem os riscos da escolha do portfólio. O caminho da credibilidade e da reputação da política macroeconômica só estará consolidado quando houver a crença no comprometimento com a manutenção das regras, independentemente da ocorrência de turbulências financeiras e de alternância no poder político (LOPREATO, 2006, p. 7).

Esta nova abordagem sobre a macroeconomia doméstica e sua gestão trouxe desdobramentos diretos para a condução da política fiscal, principalmente devido à nova importância que lhe foi atribuída, sendo que “[o] mais imediato é o uso da política fiscal como fiadora do espaço de valorização do capital nesta nova fase do capitalismo mundial, caracterizada pela abertura da conta de capital e pela crescente volatilidade do movimento financeiro” (LOPREATO, 2006, p. 7). Outro desdobramento importante foi o debate em torno dos elos entre a política fiscal e demais variáveis econômicas. A literatura tradicional trabalha

com a ideia de centralidade da política fiscal, tratando-a como o pilar central da estabilidade econômica e o farol do comportamento esperado das demais variáveis econômicas. A importância da política fiscal como gestora da demanda e do ciclo econômico (que passou a ser reservada à política monetária) saiu completamente de foco. Mais ainda, o *mainstream* levou o debate para outro nível, não se tratando apenas da discussão tradicional entre déficit público e suas influências sobre inflação, déficit externo e *crowding-out*, mas da sua relevância como indicador central para a orientação dos investidores acerca de suas decisões de investimentos, i.e., “mudanças na percepção da trajetória da situação fiscal servem de sinalização para os agentes reorientarem a composição das aplicações, gerando movimentos de capitais, com repercussões no prêmio de risco, bem como nas taxas de câmbio e de juros dos países vistos como de maior fragilidade” (LOPREATO, 2006, p. 8). Isto reforçou a concepção daqueles que defendem o ajuste fiscal como forma de sustentar as expectativas dos investidores, já que mudanças na trajetória da política fiscal servem ao questionamento de outras variáveis e impulsionam o risco de crise financeira.

[...] fragilidade das finanças públicas geralmente é considerado como um indicador de aviso, i.e, um sinal de outra - e talvez escondida - fragilidade no restante da economia. Desta forma, os mercados atribuem importância específica à credibilidade fiscal ao julgar a solidez dos indicadores macroeconômicos. Por exemplo, eles tendem a ser menos tolerantes com déficits em conta corrente se o país é caracterizados por grandes fragilidades fiscais. Ou eles vão escrutinar com maior rigor a saúde do setor corporativos e bancário. Ainda, preocupações com as finanças públicas podem prejudicar compromissos institucionais e torná-los insustentáveis. Por exemplo, regimes de câmbio fixo não vão se aparentar críveis e podem ser atacados em caso de desregramento fiscal. (MIHALJEK; TISSOT, 2003, p. 16, apud LOPREATO, 2006, p. 8, tradução nossa)³⁶.

A aceitação destes princípios limita profundamente as margens da gestão da política econômica, tornando-a refém dos ditos investidores financeiros. Proporcionar fundamentos fiscais sólidos é, no arranjo teórico do NCM, condição inelutável para o desenvolvimento, já que esta é a base a partir da qual os investidores definem suas ações, responsáveis pelo crescimento econômico. Desta forma, surge a necessidade da elaboração de um indicador que sintetize a saúde financeira do setor público, possibilitando avaliar a trajetória das finanças públicas em cenários prováveis. Sendo assim, a Necessidade de Financiamento do Setor

³⁶ “[...] public finance fragility is often considered a warning indicator, i.e. a sign of other – and perhaps hidden – fragilities in the rest of the economy. Hence, markets attach specific importance to fiscal credibility when judging the soundness of macroeconomic indicators. For instance, they tend to be less tolerant of current account deficits if the country is characterized by large fiscal fragilities. Or they will scrutinize more rigorously the health of the corporate and banking sectors. Moreover, worries about public finances can jeopardize institutional commitments and make them unsustainable. For instance, fixed exchange rate arrangements will not look credible and can be attacked in case of fiscal profligacy.”

Público (NFSP) perde relevância (por refletirem o passado), sendo atribuída maior importância à relação dívida/PIB. A avaliação da solidez fiscal, devido ao seu caráter prospectivo, é sujeita às mais diversas incertezas econômicas, principalmente nos países periféricos, ampliando as variações nos juros, inflação, câmbio, etc. na economia doméstica decorrentes das instabilidades dos movimentos das finanças globais. Esta volatilidade torna as avaliações acerca da dívida pública suscetíveis a mudanças bruscas de avaliação (LOPREATO, 2006, p. 9). Mesmo assim, o NCM reforça a necessidade de se manter uma política fiscal que ‘ancore’ as expectativas, respondendo cada instabilidade com mais arrocho fiscal.

Por último, cabe apreciar as interações entre política fiscal e monetária no NCM, cuja premissa básica é a obrigatoriedade do controle fiscal para a efetividade da política monetária. O monetarismo representado por Friedman advogava que a inflação era um fenômeno estritamente monetário, resultante da utilização da receita de senhoriagem no financiamento do déficit público. Desta forma, o controle da inflação dependia do poder da autoridade monetária controlar a taxa de crescimento da moeda. O debate, então, girava em torno do dilema entre o ritmo de redução da inflação, pela contração monetária, e os custos do desemprego (LOPREATO, 2006, p. 10). Na visão ‘moderna’ das expectativas racionais o dilema entre política monetária e fiscal passou a ser balizado pelas duas formas básicas de decisão orçamentária. Caso a política monetária seja preponderante na definição orçamentária, com um banco central independente definindo a oferta monetária – e desta forma a receita de senhoriagem – previamente à política fiscal, a inflação se torna controlada. Caso a política fiscal seja preponderante o poder da autoridade monetária se torna limitado e cedo ou tarde a senhoriagem necessitará ser utilizada para cobrir a diferença entre o valor fixado para a receita fiscal e a demanda do mercado por títulos. O efeito política monetária neste caso se torna limitado, já que os agentes são incrédulos quanto à restrição monetária, o que os leva à antecipação dos níveis futuros de expansão monetária e, desta forma, a definirem preços mais elevados mesmo no presente. Sendo assim, “[...] o controle intertemporal da política fiscal é a âncora da política monetária e peça central da política macroeconômica comprometida com a inflação” (LOPREATO, 2006, p. 12). Desta concepção deriva o regime de metas de inflação, devido à concepção de que este é um regime de política econômica crível e responsável por não submeter a política monetária à fiscal. A consistência política monetária, pré-requisito para a credibilidade, é compreendida como intrinsecamente benéfica para a economia ao eliminar o viés inflacionário das políticas discricionárias. Daí que surge a ideia de um Banco Central independente, que seja capaz de

conduzir a política monetária sem influência políticas. Tal política, ademais, é tratada como a única plausível de ser utilizada para a condução da economia (ARESTIS; SAWYER, 2003a, p.1). Através da manipulação da taxa de juros básica, o Banco Central deve estabilizar a demanda de modo a manter o nível de preços no nível determinado.

Em resumo, “[a] política fiscal [...] ocupa posição subordinada, embora central, e perde a função de elemento ativo da política macroeconômica. É a política monetária que exerce a função de instrumento responsável pela estabilidade da economia e manipulação da demanda agregada” (LOPREATO, 2006, p. 14). Este aparente paradoxo, de tratar a política fiscal como essencial, ainda que como passiva, resulta da centralidade da solvência fiscal do Estado para garantir a valorização do capital financeiro.

A ideia de sustentabilidade da dívida, de um lado, incorporou a visão prospectiva à análise da situação das contas públicas e, de outro, revelou o comprometimento do governo em garantir os ganhos esperados dos investidores privados. Este compromisso refletiu um duplo movimento no plano teórico. O primeiro relaciona-se à ideia de solvência da dívida pública como parte do rol de ativos usados como espaço de valorização dos capitais. Tal tarefa, embora importante, responde apenas por parte do papel atribuído à política fiscal. O segundo movimento estabeleceu as articulações com as outras variáveis determinantes dos ganhos esperados dos investidores. Na construção deste arcabouço teórico, o consenso hegemônico atribuiu papel central à política fiscal, mas, ao mesmo tempo, retirou-lhe, quase que totalmente, a autonomia. A aparente contradição ocorre porque a condução da política fiscal é vista como responsável por influenciar a expectativa de rentabilidade dos títulos públicos e o comportamento das variáveis observadas pelos investidores no momento de escolher onde alocar o capital disponível, isto é, a tarefa da política fiscal é sinalizar o baixo risco das aplicações e dar confiança aos investidores (LOPREATO, 2006, p. 26).

3.2.2 A Economia Monetária de Produção e a centralidade do Estado

Apesar da hegemonia teórica obtida pelo NCM, alguns autores contemporâneos continuaram a se espelhar na teoria keynesiana em busca de resgatar e aprimorar as velhas concepções sobre o papel da política econômica ativa. Diversos economistas de matriz heterodoxa resgataram as concepções originais de Keynes a fim de analisar e sugerir arranjos fiscais diversos daqueles postulados pelo *mainstream*. Apesar de Keynes possuir um modelo teórico completo para a análise do sistema econômico, grande parte de suas proposições de política econômica, sobretudo fiscal, não derivam de textos acadêmicos, mas práticos. Apesar disto não invalidar ou mesmo diminuir o valor da análise, o enfoque destes textos não é a discussão teórica acerca da importância da política econômica para o sistema econômico, mas o de propor a elaboração de um sistema fiscal concreto, qual seja, o da Inglaterra pós-Segunda Guerra. Sendo assim, tais textos devem ser analisados dentro do escopo de sua teoria e sentido

mais amplo, motivo pelo qual se empreende uma digressão acerca da teoria keynesiana antes de se passar às suas propostas.

Keynes se destacou inicialmente por ter se tornado um ávido crítico do capitalismo liberal, em sua época representado pelo que ele denominava de economia clássica³⁷, sobretudo sua concepção central de que o mercado livre de quaisquer constrangimentos do Estado era o melhor regulador da atividade econômica. Esta crítica fundamental de Keynes pode ser rastreada desde a gênese de seu pensamento e se consolida como a linha mestra que conduz a evolução de sua teoria até suas proposições de política econômica. Ferrari Filho e Terra (2011) apresentam seminal contribuição para a compreensão da formação teórica de Keynes, fundamental para compreender sua teoria em toda sua complexidade.

O ponto de partida para a compreensão da Keynes é sua ideia de unidade orgânica, a forma como este concebeu a realidade humana e social que passa pela própria

[...] forma pela qual Keynes concebeu a ciência econômica, como uma ciência moral. Enquanto tal, ela é uma ciência que, lida com um elemento independente e determinante, pelo homem, que é idiossincrático em relação aos objetos das ciências naturais, porquanto agente apto a alterar seu próprio comportamento ao longo do tempo, influenciando, assim, a sociedade que o circunda e, não obstante, sendo influenciado por esta sociedade. Logo, a teoria econômica deve se preocupar em estabelecer sua epistemologia, de forma a considerar as possibilidades ontológicas do homem, não somente para consigo, mas para com o todo no qual emergem suas ações (FERRARI FILHO; TERRA, 2011, p. 272)

Keynes compreende o homem enquanto parte da sociedade em que está inserido, homem e sociedade se fundem na ideia de uma unidade orgânica. Isto quer dizer que o homem não forma suas convenções e valores baseando-se apenas em sua razão, mas relacionando-a tanto com as partes quanto ao todo em que está inserido (FERRARI FILHO; TERRA, 2011, p. 274). Além do mais, no que tange à preocupação da ciência econômica ao analisar sistemas econômicos concretos “a principal relação orgânica é a travada entre uma categoria específica de agente, qual seja, o empresário (ou investidor) e a sociedade na qual ele atuará em busca da ampliação de sua riqueza monetária” (FERRARI FILHO; TERRA, 2011, p. 274). Isto implica em dizer que a ação do empresário é a principal determinante da

³⁷ Os termos economia clássica, neoclássica e NCM às vezes podem gerar confusão, pelo que cabe elucidá-los como bem faz Bresser-Pereira (1976). O que Keynes denomina de economia clássica é atualmente compreendido como economia neoclássica, representada pela síntese elaborada por Alfred Marshall, que buscou harmonizar as concepções da economia clássica (representada por Smith, Say, Ricardo e Mill) com as da marginalista (representada, sobretudo, por Jevons, Menger e Walras). É, principalmente, com a economia neoclássica simbolizada por Marshall e Pigou (outro representante desta primeira síntese neoclássica) que Keynes dialoga no processo de elaboração de sua contribuição teórica. Não se deve, contudo, confundir a síntese realizada por Marshall com a chamada síntese neoclássica, representada, sobretudo, por John Hicks e Paul Samuelson, que buscam incluir o pensamento keynesiano na economia neoclássica de Marshall. Por último, há ainda a nova síntese neoclássica, simbolizada pelo NCM.

evolução do sistema econômico, devido à sua capacidade de investir, empregar e produzir. Contudo, a noção de unidade orgânica implica também que o resultado da ação do empresário dependerá do comportamento dos demais indivíduos que compõem a sociedade. Em termos analíticos concretos, estes conceitos podem ser instrumentalizados a partir da relação entre demanda agregada social pela sua oferta individual realizada pelo empresário. Cabe ressaltar aqui a radical ruptura que esta ideia representa para com a concepção convencional individualista da economia, que não se preocupa com a questão social, ou o todo: a sociedade é apenas a soma de indivíduos racionais. Esta concepção individualista é instrumentalizada pelos conceitos da mão invisível de Smith e pela Lei de Say, que tornam o empresário (tratado, inclusive como um agente como qualquer outro) independente do meio em que está inserido. Esta vertente teórica, ao determinar que a busca individual da satisfação das necessidades leva o sistema econômico a alcançar o máximo do bem estar social, via mecanismo de preços, faz com que o próprio conceito de sociedade seja implodido. O individualismo metodológico, aliado à concepção que o agente deve se preocupar somente com seu próprio interesse, torna este independente da sociedade. Esta se torna apenas um apanhado de agentes racionais. Além do mais, como a produção individual do empresário gera a demanda necessária para sua compra, o empresário é tornado autossuficiente, independente da sociedade que o circunda. Ao passo que esta não admite desemprego involuntário, Keynes crê que este é característico do capitalismo, acontecendo por acidente ou desígnio.

[...] a realidade social como unidade orgânica cria a dificuldade para que as intenções individuais sejam acertadas ao ponto do alcance do pleno emprego. O organicismo social é a concepção de que o resultado social das livres ações individuais não é um mero somatório das ações individuais, mas sempre é algo que se atinge além daquilo que é pretendido pelo indivíduo ao agir (FERRARI FILHO; TERRA, 2011, p. 275-276).

Deste quadro geral emerge a ideia de incerteza, intrínseca ao organicismo social. Como as ações individuais repercutem de maneiras inesperadas nas ações e concepções dos demais indivíduos, a sociedade orgânica não é passível de apreensão pelos indivíduos. Esta complexa situação de reciprocidade causal entre indivíduos se define na concepção de que o futuro não é descoberto pelo homem, mas construído pelo mesmo. “Nesse particular, não há a possibilidade de se conhecer, no presente, o futuro, pois não há possibilidade de se definir e calcular tudo aquilo que a criatividade e sua interação criativa podem erigir” (FERRARI FILHO; TERRA, 2011, p. 277). Desta concepção, o tempo surge como elemento central em Keynes, analisado como expectacional e histórico. No primeiro há a incerteza como ponto

central, compreendida como a forma como os indivíduos esperam que decorram os resultados de suas ações. O segundo se refere à irreversibilidade temporal, a trajetória histórico-institucional futura da sociedade se compõe enquanto diversa do contexto presente, ao mesmo tempo em que composta deste.

Keynes possuía também um conceito particular, e bastante revelador de suas ideias econômicas, de probabilidade. Seu interesse não se encontrava no ferramental estatístico de estimação da probabilidade de eventos futuros ocorrerem. Para Keynes “a probabilidade é estudo das bases que nos levam a termos em mente, racionalmente, a preferência em uma crença às expensas de outras” (KEYNES, 1973, p.106 *apud* FERRARI FILHO; TERRA, 2011, p. 278). Ou seja, o que interessa é compreender como se pode qualificar uma determinada relação entre variáveis como mais ou menos confiável. Sendo assim, o estudo de Keynes sobre a probabilidade está voltado para compreender como ocorre a tomada de decisão acerca de determinada ação a ser realizada com vistas do que se espera para o futuro. Por quais motivos se crê que a partir de determinadas premissas pode-se chegar às proposições que fundamentam determinada ação, e não a outras. “Ao investir, um empresário crê em elevado grau que suas proposições são certas. Principalmente, o empresário crê, no presente, que aquilo que ele espera, enquanto provável no futuro, efetive-se.” (FERRARI FILHO; TERRA, 2011, p. 280).

Desta forma, Keynes argumenta que o sistema econômico não tende ao caos. O empresário, ao tomar suas decisões quanto ao futuro, busca informações e meios de reduzir a incerteza quanto ao resultado futuro destas decisões. O que garante a “redução” da incerteza são as convenções e instituições sociais, que conferem um mínimo de regularidade à trajetória econômica, se tornando então o salvaguarda das decisões empresariais. Apesar de dinâmica, tal trajetória é marcada por regularidades, motivadas por determinadas crenças e convenções tacitamente incorporadas pelos agentes na avaliação de suas premissas. Por este motivo, o funcionamento do sistema econômico não tende ao caos, o que permite que o empresário avalie se as condições que ele julga relevantes são benéficas para que ele produza ou invista. O investimento ainda é um caso específico, dado que necessita de um grau mais elevado de confiança, consequência de seu caráter de longo prazo. Além do mais, a riqueza social somente será aumentada se o ânimo dos empresários validar suas decisões de investimento de recursos monetários. Mas, ao ser participante da unidade orgânica sobre a qual age, suas ações (que influenciam o produto e o emprego) são dependentes de suas percepções acerca da trajetória social.

Baseado nessa construção filosófica sobre a relação homem-sociedade e sobre as bases motivacionais da ação humana, Keynes provoca uma revolução teórica na ciência econômica. Para ele, a verdadeira liberdade individual não advém da livre ação do indivíduo no mercado e da autorregulação econômica que pretensamente emana disso. Essa concepção, inclusive, pode conduzir a processos de eliminação das liberdades individuais (FERRARI FILHO; TERRA, 2011, p. 282).

Para Keynes, sistemas econômicos baseados em pleno *laissez-faire* reduzem os elementos concretos que servem de premissa às proposições e decisões de agentes no mercado, inculcando mais caos. Sendo assim, o livre mercado se afasta da plena liberdade individual ao dificultar a ação prospectiva, limitando a ação humana (econômica) com claros impactos sobre produção, emprego e afins. “A plena liberdade individual só será promovida, mantida e ampliada se existir a coordenação da ação individual, uma vez que se tenha ciência das bases precárias das quais emerge a ação humana” (FERRARI FILHO; TERRA, 2011, p. 283). Sendo assim, dada a necessidade da coordenação social, o Estado assume papel central, devido a ser, simultaneamente, o ente social com a maior quantidade de informações acerca do sistema econômico, e o mais influente ator social, com a maior capacidade de mobilização econômica da sociedade.

Sobretudo, as proposições de política econômica coordenadoras da atividade econômica em Keynes não decorrem apenas de sua visão sobre o homem, economia e a sociedade, mas, também, decorrem da responsabilidade prática que há de se ter, uma vez se esteja consciente dos principais problemas do sistema capitalista e dos riscos da instabilidade perene que lhe acomete. Compreender as bases sobre as quais opera o sistema capitalista é um convite a nele atuar a fim de superar suas mazelas (FERRARI FILHO; TERRA, 2011, p. 283).

Estas concepções de cunho mais filosófico são de grande importância para entender não somente a importância e a centralidade do Estado no sistema econômico, como para se aprofundar na elaboração teórica de cunho econômico de Keynes. Toda a teoria keynesiana gira em torno da determinação do emprego, que tem como pedra angular o princípio da demanda efetiva. Este marca o rompimento fundamental da teoria keynesiana para com a teoria (neo)clássica.

O ponto de partida do modelo econômico de Keynes é a crítica à Ley de Say, ao tomar a demanda como ótica fundamental da análise econômica. Seu modelo inicia com a refutação da curva de oferta de emprego, ao criticar a igualdade entre salário real e desutilidade marginal do trabalho (KEYNES, 1983, p. 19-22). Sendo assim, não se torna possível determinar o equilíbrio no mercado de trabalho e desta forma o produto de equilíbrio. Para preencher esta lacuna, então, Keynes redefine o sentido da determinação emprego-produto, ao afirmar que é o nível de produção que determina o emprego, por meio da função de oferta

agregada. O nível de produção a ser ofertado, por sua vez, é determinado pela demanda, ou mais especificamente, pela demanda esperada, ou seja, a expectativa dos empresários acerca das decisões dos gastos agregados (consumo e investimento) que determina qual o nível de produção a ser realizado. Abaixo analisa-se estes mecanismos em maior detalhe.

O princípio da demanda efetiva postula que a quantidade de produção a ser ofertada (e desta forma a quantidade de mão de obra a ser empregada) depende de dois fatores: i) o montante de renda que se espera seja gasto em consumo; e ii) o montante de renda que se espera seja gasto em investimento. À soma destas duas quantidades Keynes dá o nome de demanda efetiva (KEYNES, 1983, p. 32). Ou seja, a demanda efetiva é, na verdade, demanda esperada pelo empresário, não a que é efetivamente realizada; é demanda *ex-ante*. A quantidade específica de mão de obra empregada para atender à demanda efetiva é determinada pela função de oferta agregada. Para induzir os empresários a produzirem há um nível mínimo de rendimento, que represente o mínimo de lucro que o empresário aceita para produzir. Portanto, a função de oferta agregada representa as quantidades mínimas de rendimento requeridas para induzir os empresários a ofertar determinada produção, demandando determinada quantidade de emprego. À medida que aumenta a quantidade de rendimento, maior será a quantidade de emprego demandada. Sendo assim, o produto de equilíbrio se dá no ponto onde a função de oferta agregada cruza com a função de demanda agregada, precisamente o ponto de demanda efetiva.

Nunca é demais ressaltar que demanda efetiva³⁸ se refere ao ponto de equilíbrio *ex-ante* entre oferta (levada a cabo no nível de maximização de lucros) e demanda esperadas, ou seja, seu nível independe da realização da produção. Apesar dessa noção estranha de equilíbrio *ex-ante*, ela parece útil à proposta de Keynes, qual seja, analisar o que determina o emprego efetivo dos recursos disponíveis. “Demanda efetiva, portanto, é um conceito de demanda (no caso igualada à oferta) tal como prevista pelos agentes econômicos (empresários) que, detendo o comando sobre a produção, e, tendo resolvido o que e quanto produzir – e, desta forma, o quanto empregar – dos recursos existentes” (POSSAS, 1986, p. 297). Sendo assim, para Keynes, fazer longas digressões sobre a relação entre a demanda esperada (*ex-ante*) e a efetivamente realizada (*ex-post*) e seus impactos na dinâmica econômica não era interessante para seu objetivo principal, qual seja, demonstrar que o desequilíbrio involuntário não é um desequilíbrio. A efetivação da demanda efetiva serve

³⁸ Como bem resalta Chick (1984, p. 65), demanda efetiva é um termo um tanto quanto infeliz, já que ele se refere de fato ao nível de produção que será ofertada, sendo que não há qualquer garantia de que será também demandado.

mais na teoria keynesiana como uma calibração das expectativas do que o essencial da dinâmica capitalista. É por este motivo que há pouca importância para o equilíbrio entre oferta e demanda agregadas em Keynes, sendo mais um recurso expositivo do que analítico (POSSAS, 1986, p. 298-299). Keynes não trata de mecanismos automáticos de ajustamento ao equilíbrio quando as expectativas não se realizam. O ajuste é muito mais passivo, feito pelas expectativas do empresário para o próximo período de produção

Este idiossincrático equilíbrio keynesiano é então resultado da busca de lucro máximo por parte dos empresários em um ambiente de incerteza. Este equilíbrio em expectativa então pode ocorrer e geralmente ocorre fora do nível de pleno emprego. Nada garante que o nível de produção a ser ofertado pelos empresários corresponda ao nível de produção requerido, dado o estado geral da técnica produtiva, para empregar todos aqueles que estão dispostos a trabalhar. Neste ponto se torna útil desagregar a demanda agregada nos seus dois componentes: consumo e investimento.

O consumo é uma fração da renda, sendo possível determiná-lo como função estável da renda, dada pela propensão marginal a consumir. Sendo assim, em última instância o consumo é função do nível de produção. O investimento, por sua vez, possui determinação mais complexa, tratada mais à frente. O que importa aqui é que o investimento fecha a lacuna entre o consumo e a demanda, sendo ele o ponto chave para que o ponto de demanda efetiva seja também de pleno emprego. “Como o gasto em consumo aumenta menos que o rendimento quando este se eleva, não pode haver aumento no emprego a menos que haja um aumento no investimento. Isto significa que o investimento tem que cobrir a diferença entre rendimento e consumo” (DILLARD, 1964, p. 34). Há que se ressaltar, contudo, que o que determina o aumento do emprego são as expectativas, alcançar o nível de pleno emprego depende do empresário crer que a demanda será de tal nível que, para atendê-la, será necessário empregar todos aqueles que procuram trabalho. Sendo assim, a questão do aumento do investimento para o aumento do emprego na verdade se refere ao fato de que como o nível de consumo é "conhecido", são as expectativas quanto ao investimento que têm que sustentar o aumento de produção.

Situada, então, a importância do investimento, cabe uma rápida análise de seus determinantes. O incentivo ao investimento depende da perspectiva de ganhos a longo prazo, sintetizada no conceito de eficiência marginal do capital. Esta é a taxa de desconto que iguala o valor presente do fluxo de rendimentos futuros esperados, enquanto perdurar o investimento, ao custo de oferta do bem de capital. Graças à iliquidez do capital fixo, o empresário não tem como se desfazer de seu investimento caso suas expectativas de longo

prazo não se realizem, o que torna a decisão do investimento mais relevante para o sucesso do negócio do que as decisões de produção. Ou seja, as características intrínsecas ao investimento impossibilitam ou ao menos dificultam a correção (a baixo custo) dos erros de avaliação. Frente a isto, o empresário pode buscar outras formas de aplicar seu capital excedente. No seu capítulo 17 Keynes (1983) elabora uma teoria geral do investimento, ao 'padronizar' todos os ativos a partir de três propriedades essenciais:

- a) o rendimento que deriva de sua propriedade e uso;
- b) o custo de manutenção que lhe diminui o valor com o passar do tempo, e;
- c) o prêmio de liquidez, que equivale ao valor que se dispõe a pagar pela conveniência ou segurança de se dispor do ativo.

Sendo assim, a retribuição que se espera obter pela propriedade do ativo equivale à (i)-(ii)+(iii). Como o capital fixo é o ativo que apresenta menor liquidez, sua demanda é a mais suscetível às inconstâncias das expectativas quanto ao futuro. Sendo assim, a eficiência marginal do capital tem como importante característica a instabilidade, tornando o investimento o principal responsável pela flutuação no nível de emprego e produção (DILLARD, 1964, p. 38). Além do mais, a taxa de juros impacta diretamente na demanda por investimento, ao determinar o rendimento, direta ou indiretamente, de uma ampla gama de ativos financeiros. Portanto, como o sistema econômico está permeado pela incerteza, pode ocorrer dos empresários buscarem se proteger desta pela demanda de ativos líquidos, não reprodutíveis pelo emprego de trabalho, o que deprime a demanda agregada que acabará por deprimir também as expectativas de demanda, reduzindo desta forma a oferta e, conseqüentemente, o emprego. À esta demanda precaucional por ativos de maior liquidez, Keynes deu o nome de preferência pela liquidez.

Como visto acima o investimento é um dos componentes da demanda e 'preenche' lacuna deixada pelo consumo, ou seja, $I=D-C$. Como o consumo é a fração 'bem comportada' da demanda, de fácil previsão, é o investimento que determina as variações da demanda, dado seu caráter instável, por ser mais suscetível a variações nas expectativas. Além do mais, o investimento possui características próprias para a definição do nível de demanda agregada (a realizada, não a esperada). Cada aumento no investimento leva a aumentos finais mais do que proporcionais na renda devido ao seu efeito multiplicador. O valor adicional gasto em investimento de um lado é renda (em forma de salários e lucros) que será utilizada, em proporção definida pela propensão marginal a consumir, em consumo, o que irá ensejar o aumento da produção de bens de consumo. Este aumento irá demandar trabalhadores e gerará

renda, que novamente terá uma fração que será gasta em consumo, o que irá acionar novamente todo o processo. À este mecanismo é dado o nome de multiplicador do investimento. Formalmente, o multiplicador equivale a uma progressão geométrica de razão igual à propensão marginal a consumo, em que seu valor final é igual a $1/(1-c)$, onde c equivale à propensão marginal a consumir. Sendo assim, quanto maior a propensão marginal a consumir, maior o multiplicador. Apesar de ser um conceito bastante importante e inovador para se pensar a dinâmica capitalista, deve-se encarar o valor do multiplicador com precaução, já que seu efeito real em sistemas econômicos concretos não será igual ao preconizado na fórmula de progressão geométrica. Para que isto ocorra, são necessárias uma série de hipóteses sobre o nível de capacidade produtiva da economia, estoque de mão de obra desempregada, coeficiente de importações, estabilidade da propensão marginal a consumir. Caso o multiplicador alcançasse tal valor, uma economia cuja propensão marginal a consumir equivalesse a $2/3$ da renda, o efeito multiplicador chegaria a 3. Neste caso o Estado teria certa facilidade em retirar o sistema econômico da depressão através do investimento direto, dado seu alto poder de ativar a economia. Contudo, este valor dificilmente é alcançado. Como ressaltado por Carvalho (2008, p. 15), analiticamente, gastos públicos e investimentos se equivalem quanto a seus impactos sobre o nível de atividade. Sendo assim, o multiplicador do investimento público pode ser considerado como tendo um valor ao menos semelhante ao do investimento privado. No caso brasileiro, para o primeiro, foi encontrado um valor de 1,26, tal como calculado por Pires (2011, p. 15).

Do exposto acima, pode-se perceber que boa parte da elaboração teórica de Keynes critica com veemência concepções da economia neoclássica, tendo como eixo principal a suposta superioridade dos mercados livres na regulação do sistema econômico através da noção de que o interesse individual leva ao máximo bem-estar social. Como o sistema econômico está muito afeito a incertezas e expectativas, surge a necessidade de uma instituição que atue como luz guia das ações privadas ao reduzir as incertezas quanto ao futuro, de modo que estimule os empresários a abrir mão de liquidez e investir produtivamente. Frente a isto, Keynes enxerga o Estado como o grande guia da economia, redutor das incertezas e estimulador da demanda (FERRARI FILHO; TERRA, 2012, p. 22). Seu foco se volta às políticas macroeconômicas de modo a promover o pleno emprego e reduzir a desigualdade de renda, já que “[o]s principais defeitos da sociedade em que vivemos são a sua incapacidade para proporcionar pleno emprego e a sua arbitrária e desigual distribuição da riqueza e das rendas” (KEYNES, 1983, p. 253). Contudo, não se deve depreender daí que Keynes postule que o mercado é ineficiente na sua tarefa de alocar os

fatores de produção e, portanto, seria necessária sua completa substituição pelo Estado, Keynes (1983, p. 256-27) deixa isto bem claro, ao explicar que o maior defeito do livre mercado é prover a quantidade de trabalho necessária para o pleno emprego, e não a alocação deste.

Nossa crítica à teoria econômica clássica geralmente aceita constitui menos em revelar os defeitos lógicos de sua análise do que em analisar o fato de que as suas hipóteses tácitas nunca ou quase nunca são satisfeitas, com a consequência de que ela se mostra incapaz de resolver os problemas econômicos do mundo real. Entretanto, se os nossos controles centrais lograrem estabelecer um volume de produção agregado correspondente o mais aproximadamente possível ao pleno emprego, a teoria clássica retomará, daí em diante, sua devida posição. Se considerarmos como dado o volume da produção, isto é, se o supusermos determinado por forças alheias à concepção da escola clássica, nada há a opor à análise clássica concernente à maneira como o interesse pessoal determinará o que se produz especificamente, em que proporção se associarão os fatores para tal fim e como se distribuirá entre eles o valor da produção obtida. [...] Assim sendo, fora a necessidade de um controle central para manter o ajuste entre a propensão a consumir e o estímulo para investir, não há mais razão do que antes para socializar a vida econômica. [...] É o volume e não a direção do emprego efetivo o responsável pelo colapso do sistema atual.

Keynes então tratou de buscar meios de mitigar a instabilidade do sistema, sobretudo as crises de insuficiência de demanda efetiva para a geração de pleno emprego. A instabilidade é central neste caso devido ao fato de que, em uma economia monetária, basta que haja uma mudança de perspectivas sobre o futuro para que o presente se modifique. Sendo assim, como já ressaltado, o Estado deve atuar de forma a dar mais consistência sobre o futuro, suavizando o ritmo de mudanças de pontos de vista por parte dos empresários, pois desta forma seria possível alcançar seu objetivo final de reduzir o desemprego e a distribuição injusta da riqueza. O meio de se alcançar tal objetivo seria através das políticas fiscal e monetária.

A política monetária tem o papel básico de equilibrar os preços relativos dos diversos ativos passíveis de investimento, através da administração da taxa de juros (FERRARI FILHO; TERRA, 2011, p. 285). Considerando a eficiência marginal do capital como parte de uma teoria mais ampla, de escolha de ativos, é importante não ‘deixar’ que nenhum ativo seja por demais bem avaliado, por tal fato ser potencialmente gerador de desequilíbrios. Sendo assim, a autoridade monetária deve buscar uma taxa de juros próxima da taxa natural (esta é considerada como a que equilibra investimento e poupança), que também é a normal (esperada pelos empresários). Desta forma, não haverá nem excesso e nem deficiência de demanda por ativos reais, reprodutíveis por emprego de trabalho, pois tanto excesso quanto deficiência de demanda por tais ativos têm efeitos perturbadores sobre a economia, ao causar,

respectivamente, desemprego ou inflação. A taxa de juros básica se torna então uma premissa que dá aos empresários a referência em que investir. Estas características possibilitam à política monetária alguma interferência na demanda agregada e no gerenciamento das expectativas. Contudo, a política monetária possui limites relativamente estreitos, devido ao fato de atuar somente de maneira indireta sobre a demanda por investimento, ao alterar as remunerações relativas dos ativos. Além do seu alcance limitado, devido a este fato, em caso do estado de expectativas se encontrar cronicamente pessimista, a política monetária tem pouca efetividade³⁹. Sendo assim, é necessário que o Estado tenha meios de intervir diretamente na economia, papel resguardado à política fiscal.

A operação da política fiscal se dá através de dois mecanismos principais: administração dos gastos e das receitas, que agem diretamente sobre a demanda agregada. A política tributária deve buscar a melhor distribuição de renda, pois, além dos motivos óbvios de justiça social, tende a aumentar o consumo (espera-se que pessoas mais ricas consumam menor parcela da renda), gerando efeitos benéficos sobre a demanda agregada. Impostos sobre a renda, e principalmente sobre a herança, são de grande importância neste caso (KEYNES, 1983, p. 253-254). Contudo, a política tributária também possui efeito limitado, sobretudo em ocasiões de incerteza elevada, o que faz com que o grande destaque da política fiscal se dê à administração dos gastos públicos. Neste quesito reside, possivelmente, a principal contribuição de Keynes no tocante à política econômica, simbolizada por sua proposta de elaboração orçamentária. Nas suas discussões acerca das políticas de estabilização do ciclo econômico (as famosas políticas anticíclicas) que Keynes realizou com representantes do governo na primeira metade da década de 1940 se encontram as suas propostas acerca da política fiscal e orçamentária⁴⁰. Como bem ressaltam Ferrari Filho e Terra (2011, p. 287) o orçamento deve ser dividido em dois: corrente, que trataria da manutenção dos serviços costumeiros como saúde pública, educação, segurança pública, bem como dos salários do funcionalismo; e de capital que se voltaria aos investimentos públicos em capital fixo, com uma seção destinada à seguridade social. O orçamento corrente deve ser sempre equilibrado e o orçamento de capital deve flutuar com a demanda por emprego (KEYNES, 2013, p. 225). Apesar de sua grande importância, dada a necessidade da oferta de bens e serviços públicos, a importância de seu equilíbrio se deve ao fato de que déficits no

³⁹ Este caso é tratado na literatura como armadilha de liquidez, que ocorre quando a taxa de juros nominal está próxima ou mesmo igual a zero e mesmo assim os empresários preferem manter sua riqueza em ativos financeiros ou mesmo monetários, causando insuficiência de demanda. Para mais sobre o assunto, consultar Krugman (2000).

⁴⁰ Estas propostas constam de uma série de cartas onde Keynes discute as políticas a serem empreendidas no pós-Guerra, todas reunidas em Keynes (2013, p. 203-419).

orçamento corrente geram dívidas de peso morto (aquelas que não geram recursos futuros para seu pagamento), pressão sobre a taxa de juros devido à pressão por recursos privados para financiamento dos déficits e o risco de, “[...] a depender do ritmo de crescimento do endividamento e do perfil deste, em comparação ao crescimento econômico e com o aumento das receitas públicas, o Estado ficar refém de criar dívida nova para pagar dívida velha” (FERRARI FILHO; TERRA, 2011, p. 288). Sendo assim, cabe ao orçamento de capital buscar realizar a política fiscal anticíclica. De um lado, os benefícios da seguridade social atuam como estabilizadores automáticos do ciclo, já que as despesas com transferências aumentam na baixa cíclica, elevando/mantendo o consumo, e diminuindo na alta cíclica, devido ao maior menor nível de desemprego. De outro lado, há a importância de se estabelecer um amplo programa de investimentos do setor público, cujo objetivo primordial é ampliar a crença racional dos empresários nos níveis futuros de demanda agregada, incentivando seus próprios investimentos. Sendo assim, ao induzir a atividade econômica, tais gastos geram seu próprio recurso, se o orçamento corrente ainda for superavitário, então o financiamento é automático. Além do mais, em contraste com as concepções do *mainstream* sobre as políticas keynesianas, estas devem seguir regras de ação

não somente para que seus efeitos não sejam adversos em relação aos objetivos da intervenção estatal, mas principalmente porque a política econômica é uma regra, uma convenção, sobre a qual se apoia o empresário. A regra de condução da política econômica é o que a viabiliza enquanto coordenadora da atividade econômica, dando peso ao argumento dos investidores. Se a atuação da política econômica fosse casuística, ela simplesmente não funcionaria como fornecedora de premissas às proposições dos agentes, mas, pelo contrário, deixá-los-ia com bases ainda mais precárias sobre as quais decidiriam como agir, afinal, seria uma política fiscal que mudaria constantemente (FERRARI FILHO; TERRA, 2011, p. 289).

Além do mais, deve-se atentar para que os investimentos não rivalizem com os privados, e sejam os de maior benefício social. A política fiscal também não deve ser compreendida como casuística ou mesmo como último recurso, o governo deve propor um plano de investimento de longo prazo, já dispondo das bases para o ajustamento do ciclo, através da antecipação de medidas futuras ou postergação das mesmas (KEYNES, 2013, p. 322). Ou seja, o programa de investimentos do Estado deve ser um estabilizador automático do ciclo, “[n]ão seria a função de o Estado socorrer um pico ou um vale de uma trajetória do sistema econômico, mas evitar que picos ou vales existam” (FERRARI FILHO; TERRA, 2011, p. 289). A adoção do orçamento de capital como o estabilizador se deve a três aspectos. Primeiramente, o estoque acumulado de riqueza na sociedade depende essencialmente das decisões de investimento dos empresários. Em segundo lugar, como destaca Carvalho (2008,

p. 15-16), o aumento inicial da riqueza, em decorrência da passagem de recursos de um indivíduo para outros no ato de investir, é capaz de gerar um circuito de gastos e, então, novos aumentos de renda por meio do efeito multiplicador dos investimentos. A multiplicação dos investimentos também funciona como uma âncora de segurança para o empresário, uma vez que amplia seu estado de confiança derivado da crença de que suas apostas em receitas futuras remunerarão seus gastos efetivados. Por fim: “[a] questão que surge diz respeito ao porque eu preferiria uma forte escala de investimento em relação a um crescimento no consumo. Minha principal razão sobre esse ponto é que eu não acredito que tenhamos alcançado o ponto de saturação do capital. Será do interesse do padrão de vida no longo se crescermos largamente nosso capital” (KEYNES, 2013, p. 350 *apud* FERRARI FILHO; TERRA, 2011, p. 291).

4 ESTADO E ECONOMIA BRASILEIRA: ATUAÇÃO, INSTITUIÇÕES E POLÍTICA FISCAL

O presente capítulo se volta para a discussão da ação do Estado brasileiro e sua condução da política fiscal. O objetivo primordial aqui é a discussão das mudanças ocorridas a partir das respostas do governo Lula à crise do subprime, que, em grande medida, até hoje se mantém. O esquema da discussão se baseia na proposta de Lopreato (2013); o eixo central da análise é a condução da política fiscal pelo governo. Análises sobre outros parâmetros da política econômica somente serão levados em conta quando necessários à explicação desta. Além do mais, o essencial da análise são os condicionantes da política econômica, e nem tanto seus resultados que, em que pese serem tratados, não constituem o eixo fundamental de análise.

A discussão tem início com as reformas da década de 1980 em resposta à falência do arranjo fiscal do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) como decorrência tanto da crise da dívida como do novo momento da economia mundial marcado pela financeirização do capitalismo e a prevalência dos interesses do capital financeiro sobre os demais. Este longo estudo histórico é necessário devido ao fato que o arranjo fiscal montado ao longo das décadas de 1980 e 1990 condicionam e limitam a condução da política fiscal ainda hoje. Como se busca demonstrar, apesar da importância de uma série de reformas pela qual o Estado passou, que possibilitou maior racionalidade e transparência à sua ação, a política fiscal também se tornou uma grande fiadora do interesse do capital financeiro, além da estrutura tributária ter se tornado um grande nó da atuação fiscal do Estado, geradora de ineficiências e escorçante desigualdade. Compreende-se, então, que o resultado destas reformas para a compreensão da atual situação fiscal é, de fundamental importância.

Sendo assim, este capítulo busca articular os anteriores para entender os determinantes da evolução da política e da institucionalidade fiscal ao longo destas três décadas. Trata-se dos interesses representados no Estado bem como as ideologias que conduzem sua ação. Contudo, ainda é também de relevância capital levar em consideração as condições macroeconômicas da economia na condução da política mais ampla de Estado. Como bem ressalta Fonseca (2010, p. 39-40) a política macroeconômica básica é por vezes instrumental, sendo sua condução não inteiramente subjugada à ideologia dominante do Estado. Contudo, como bem ressalta Oliveira (2009, p. 136), se buscarmos as grandes fases do desenvolvimento capitalista, o orçamento mostra a face da classe dominante através de seus gastos.

Embora o Estado tenha de atender a múltiplos interesses, com o objetivo de manter a coesão social indispensável para a reprodução do sistema, certo é que, em cada etapa histórica predominam, no orçamento, os interesses da fração de classe hegemônica. Foi assim com o capital produtivo, enquanto este manteve subordinados o capital comercial e financeiro e quando o investimento público era visto como essencial para garantir sua reprodução em escala ampliada. Foi assim com o capitalismo democrático keynesiano, quando o avanço do *welfare state* colocou-se como indispensável para afastar os temores de alastramento das bandeiras comunistas no Ocidente, conduzindo a grande crescimento dos gastos sociais. E assim tem ocorrido na etapa atual do capitalismo globalizado, em que a força do capital financeiro se manifesta nessas estruturas do orçamento com aumento significativo das despesas financeiras com o pagamento de juros da dívida pública, dando nova conformação à política fiscal

4.1 O PRIMEIRO CICLO DE REFORMAS: AS RESPOSTAS À CRISE DA DÍVIDA

A crise da década 1970, marcada pelos choques do petróleo de 1973 e 1979, selou de maneira abrupta e profunda os anos da década de ouro do capitalismo. O novo quadro de estagflação, impensável para a síntese neoclássica adepta da curva de Philips, marcou também profundas rupturas na teoria econômica com o alçar do monetarismo à condição de teoria econômica dominante (LOPREATO, 2013, p. 117). Os impactos das concepções de Estado e papel da política econômica advindos do monetarismo impactaram de maneira determinante os novos arranjos de política econômica utilizados desde então⁴¹. Tal teoria logrou dar respostas de política econômica para resolver o problema da estagflação e acabou por se tornar a teoria econômica *mainstream* e a influenciar as políticas econômicas em diversos países (CUTRUNEO, 2010, p. 23). Esta conjuntura teve também seus reflexos sobre o Brasil, tanto no campo das ideias quanto no da política. A conjuntura externa de crise e a interna de retorno gradual à democracia se conjugavam em um ambiente profícuo para mudanças. Quando a crise chegou de vez ao Brasil, o debate sobre o papel econômico do Estado brasileiro entrou na ordem do dia. A inflação crescente e o déficit externo preocupante necessitavam de respostas, e o papel do Estado em ambas foi intensamente discutido.

Com a ascensão do monetarismo, cada vez mais foi dado ênfase à questão do reflexo monetário do descontrole fiscal do Estado brasileiro, enxergado pelos adeptos desta corrente como a causa da alta inflação. O arranjo fiscal do PAEG foi então levado ao centro do debate, já que não mais atendia às necessidades da economia brasileira na nova fase do capitalismo mundial. Contudo, o processo foi lento e marcado pela falta de consensos sobre quais passos seguir na reforma estatal. Sendo assim, mesmo com os claros sinais de desgaste do modelo

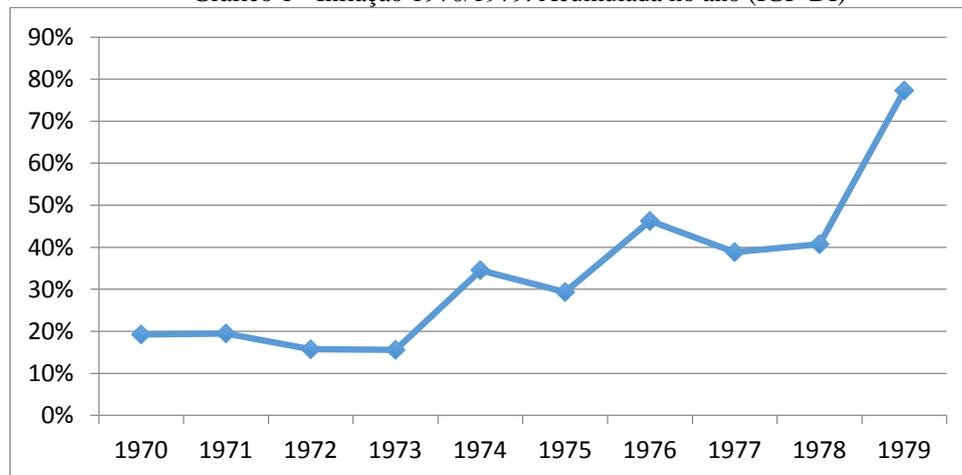
⁴¹ Como bem ressalta Cutruneo (2010, p.10) Paul Volcker (Presidente do Banco Central dos EUA entre 1979-198) responsável pelas políticas monetárias restritivas para fazer frente à estagflação, foi um dos principais representantes políticos do monetarismo.

ainda na década de 1970, a falta de consenso aliada ao governo autoritário impediram as mudanças que se faziam necessárias⁴².

Na economia brasileira, a inflação em alta e os sinais de fragilidade do aparato institucional intensificaram as críticas contra o descontrole monetário e os esforços de contenção da oferta de moeda. Entretanto, a rigidez da política monetária esbarrou continuamente na decisão de levar adiante o II PND e de manter todo o aparato de incentivos ao setor industrial e às outras esferas do programa oficial (LOPREATO, 2013, p. 118)

Contudo, com a deterioração crescente da situação econômica internacional, com reflexos profundos para a economia nacional, a situação passou a se tornar insustentável, pois “[a] alta da taxa de juros norte-americana e o segundo choque do petróleo (1979) não só inviabilizaram a política de defesa do crescimento como tornaram inadiável o enfrentamento dos problemas de inflação e balanço de pagamentos” (LOPREATO, 2013, p. 118). Como pode ser visto nos Gráficos 1 e 2 abaixo, tanto a inflação como o déficit em transações correntes cresceu significativamente ao longo da década de 1970.

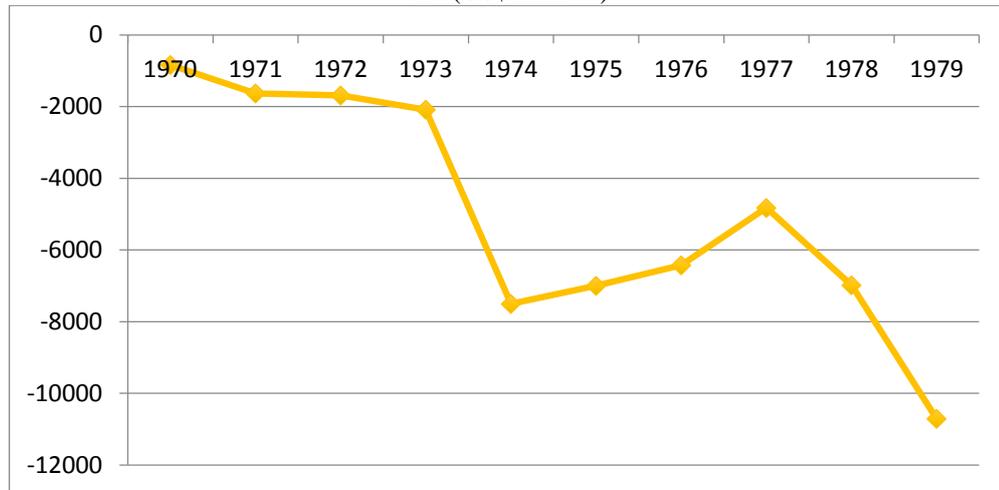
Gráfico 1 - Inflação 1970/1979. Acumulada no ano (IGP-DI)



Fonte: Banco Central do Brasil (2014).

⁴² Como ressaltam Fonseca e Monteiro (2007), a questão do crescimento era central para a legitimidade do governo Geisel, o que deu força à implantação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) se valendo do aprofundamento do modelo de intervenção via aumento do endividamento do Estado para sustentar altos níveis de investimento.

Gráfico 2 - Saldo em transações correntes do Balanço de Pagamentos 1970/1979. Acumulado no ano (US\$ milhões)



Fonte: BCB (2014).

Como destaca Lopreato (2013, p. 118-119) esta conjuntura marcou o surgimento de três correntes que defendiam a urgência da reforma do Estado, sobretudo de seu arranjo fiscal, tanto do ponto de vista de seus mecanismos de financiamento quanto do seu papel na economia. Apesar deste norte comum, estas correntes defendiam caminhos e objetivos diferentes para tais reformas. A primeira corrente era representada pelo monetarismo, que defendia que somente a expansão monetária era capaz de gerar o aumento sustentado de preços no longo prazo, que no caso específico brasileiro decorria do descontrole do déficit público, que eventualmente era monetizado. Desta forma, colocavam a política monetária como eixo central da reforma, que para ser efetiva necessitava do encerramento das brechas orçamentárias por onde ocorria a expansão monetária decorrente dos déficits públicos. O foco central era a crítica ao 'gigantismo' do Estado, seus gastos e incentivos fiscais e creditícios. Os keynesianos desenvolvimentistas defendiam o papel ativo do Estado na economia, mas criticavam fortemente o autoritarismo na utilização dos instrumentos fiscais e seus efeitos cada vez mais problemáticos para a economia. Além do mais, julgavam inadequada a excessiva concentração tributária no governo federal e a consequente perda de autonomia dos governos subnacionais, além de criticarem fortemente a falta de transparência dos orçamentos públicos, defendendo sua melhor definição. Esta corrente defendia que o efetivo conhecimento do resultado fiscal que possibilitasse o controle social sobre os gastos públicos possibilitaria desmistificar o a centralidade dada ao déficit público como fator gerador dos problemas pelos quais passava a economia, de forma preservar a atuação consistente da

política fiscal. Por último, haviam os inercialistas⁴³, que, mesmo preocupados com o descontrole monetário, centravam suas críticas nos mecanismos de correção monetária, cujo efeito principal era a transmissão de preços de um período ao outro sendo encarados desta forma como principal origem da alta inflação.

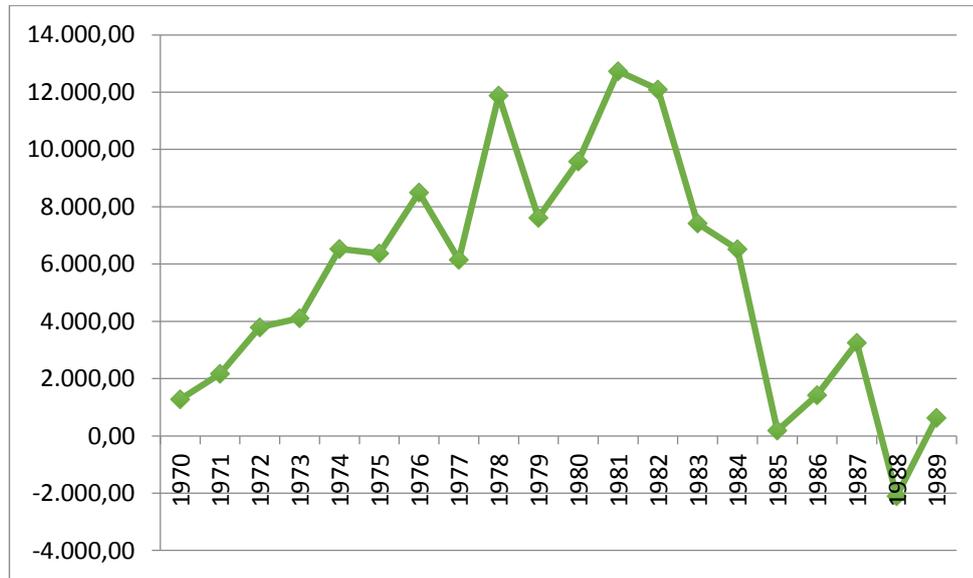
Este confronto de ideias deu origem a um intenso debate sobre as origens da inflação e da crise do balanço de pagamentos. Mesmo assim, apesar da falta de consenso acerca dos pontos da reforma do Estado, havia a preocupação comum de conter o livre arbítrio das ações do setor público e a urgência do controle da inflação. Unificar os diversos orçamentos em só uma peça, expurgar (ou ao menos revelar) os interesses obscuros representados no orçamento e devolver ao Legislativo seu fundamental papel de fiscalizador do Executivo e suas contas era a cola que unia as diversas críticas. Estava claro que o arranjo fiscal dos militares não mais atendia aos anseios da sociedade. Restava então definir qual seria o novo arranjo, tarefa de difícil realização em um ambiente marcado por críticas de diversos matizes e crise profunda do financiamento do Estado (LOPREATO, 2013, p. 119).

Em 1982, com a ruptura do mercado de crédito internacional, já não era mais possível adiar as mudanças. O virtual estancamento da entrada de capitais autônomos (Gráfico 3) fechou as torneiras do crédito utilizado para financiar a atuação do Estado, tornando o “[...] país exportador de capitais,, vendo-se obrigado a gerar divisas necessárias ao pagamento do serviço da dívida externa” (LOPREATO, 2013, p. 132). A necessidade de transferência de recursos ao exterior atingiu prioritariamente e em cheio o setor público, dono que quase todo o estoque da dívida externa, transformando o problema do balanço de pagamentos em crise fiscal. Ao se estancar a principal fonte líquida de financiamento do setor público (os empréstimos externos) comprometeu-se também as outras fontes de financiamento interno, colocando em xeque a política de incentivos fiscais, creditícios e os mecanismos de *funding* dos fundos e programas que serviam às operações oficiais de crédito. Estava esgotada a estratégia de política fiscal inaugurada com o PAEG⁴⁴.

⁴³ A corrente inercialista, em termos gerais, postula que a inflação presente depende primordialmente da inflação passada juntamente com choques inflacionários exógenos. Sendo assim, o foco primordial de ataque a inflação está ligada aos mecanismos de correção monetária e indexação. Há ainda uma versão mais branda do inercialismo que atribui relevância também a outros determinantes como a flutuação da demanda agregada e expectativas inflacionárias. Esta corrente não foi tratada no capítulo anterior devido ao fato de que não se volta à análise da política fiscal contudo, mesmo assim, teve forte influência sobre o debate das políticas econômicas adotadas para o controle inflacionário.

⁴⁴ Discutir a crise de 1980 ultrapassa os objetivos desta dissertação. O ponto que interessa ao debate aqui são as suas consequências para os mecanismo de financiamento do Estado e para a política fiscal. Para ler mais sobre a crise, os acordos assinados pelo Brasil e suas consequências macroeconômicas consultar Portela Filho (1994). Para o processo de negociação da dívida externa, com todas as suas nuances, ver Cerqueira (1997).

Gráfico 3 - Saldo da conta financeira do Balanço de Pagamentos 1970/1989. Acumulado no ano (US\$ milhões correntes)



Fonte: BCB (2014).

A urgência da situação, contudo, não logrou reformas de maior profundidade. O foco prioritário foi feito na redução do déficit, medido pelas NFSP, sem uma estratégia mais ampla de reestruturação do setor público (LOPREATO, 2013, p. 134). O acordo firmado com o FMI e os credores privados em 1983, e os demais que se seguiram, exerceram ainda mais pressão para um rápido ajuste. Portela Filho (1994, p. 211-212) ressalta as características do ajuste proposto, focado na redução do papel do Estado e enxugamento de suas contas de modo a possibilitar o pagamento dos encargos da dívida. Este cenário teve como resultado medidas de aumento da arrecadação tributária⁴⁵ e redução dos gastos, o que levou ao desmantelamento do sistema de incentivos fiscais, ao comprometimento da política de repasses financeiros e à crise do setor produtivo estatal e dos governos subnacionais. O *débâcle* do mecanismo de atuação estatal ocorreu sem que nada tenha sido colocado em seu lugar.

Estes quatro pontos citados no parágrafo acima são bastante representativos do fim do PAEG. O sistema de incentivos fiscais - uma das marcas da atuação fiscal do Estado, composto por uma diversidade de fundos e programas de incentivo e subsídios setoriais e regionais controlados pelo Banco Central do Brasil (BCB) - sucumbiu à falta de financiamento e foi considerado uma das fontes de descontrole monetário. O pouco que se manteve foram os incentivos às exportações, devido à importância crucial de se elevar o saldo

⁴⁵ O governo adotou uma série de medidas tributárias: de um lado suspendeu isenções e reduções do IPI e do imposto de importação para máquinas, equipamentos e semelhantes e reduziu incentivos fiscais do IRPF; de outro lado, majorou alíquotas do IRPJ, IOF, contribuições da Previdência, IPI de alguns produtos e ainda criou o Finsocial (predecessor do Cofins) - elevando a carga sobre o faturamento e insumos de uso generalizado - e a tributação sobre os rendimentos dos títulos públicos.

da balança comercial. Outro ponto fundamental da intervenção federal era a política de repasses financeiros, que também foi desmantelada. A crise, juntamente com o programa de ajuste econômico assinado com o FMI, atingiu as instituições de crédito público, levando ao fechamento do Banco Nacional de Habitação e à desarticulação de Sistema Financeiro de Habitação, que desta forma obstaculizaram grande parte das ações de urbanização, habitação e saneamento que eram financiadas por estes entes. A Caixa Econômica Federal assumiu o papel de financiar estas ações, mas a situação não permitiu estruturar uma base de financiamento sólida capaz de atender aos programas (LOPREATO, 2013, p. 137). A desarticulação do sistema de repasses também atingiu as empresas estatais de transportes urbanos. O terceiro ponto foi a crise do setor produtivo estatal, que se encontrava altamente endividado devido às políticas para o setor levadas a cabo durante o milagre econômico e o II Plano Nacional de Desenvolvimento, notadamente a contração tarifária e o financiamento via endividamento externo, a articulação com o setor privado e a captação no mercado externo (LOPREATO, 2013, p. 139). Contudo, mesmo com a insolvência das estatais e sua dependência de aportes do orçamento, tornando-as alvo preferencial dos economistas ligados ao monetarismo, não houve consenso suficiente para sua privatização durante a década de 1980. Por último, a crise também significou a crise profunda dos governos subnacionais. Estes já tinham grande dependência do governo federal, devido à forte concentração tributária neste e sua baixa autonomia tributária. Parte relevante dos recursos destes governos advinha de repasses discricionários de políticas setoriais, convênios, fundos, empréstimos e subsídios controlados pela União. Com a crise e o programa de ajuste, que fixou metas rígidas para a NFSP, os recursos minguaram o que, aliado às restrições impostas à rolagem da dívida interna e à obrigação de pagar os juros da dívida externa, decretaram o caos fiscal. Ainda, o BCB passou a controlar o endividamento e impor severos limites ao acesso ao crédito.

“A desarticulação do modelo de intervenção estatal escancarou a fragilidade do setor público, indicando a urgência de avançar na reestruturação do papel do Estado” (LOPREATO, 2013, p. 145). Apesar das reformas profundas não terem ocorrido inicialmente, passou-se a uma importante reordenação institucional da área fiscal do União, com novas funções atribuídas ao Banco do Brasil (BB), BCB e Ministério da Fazenda (MF)⁴⁶. O espírito

⁴⁶ Até então a organização do sistema fiscal e financeiro brasileiro tinha seu fundamento principal na Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que instituía o Conselho Monetário Nacional (CMN) e as políticas monetária bancária e creditícia. Nela está expresso que o BB era o agente financeiro do Tesouro Nacional, ou seja, era no BB que se encontravam as contas do Tesouro sendo assim o responsável pela execução do orçamento federal. Desta forma, o BB realizava os pagamentos e financiamentos que lhe eram atribuídos pelas diversas normas jurídicas, independente do prévio provisionamento de recursos. No caso de eventuais desequilíbrios entre as receitas e despesas, a diferença era prontamente coberta pela conta movimento que o BB possuía no BC,

básico das reformas que ocorrer ao longo da década de 1980 estão expressos no voto 283/84 do CMN mas se arrastam até o final da década. As reformas tinham inspiração monetarista, como pode ser visto pela busca em se controlar a emissão monetária e o déficit público. Contudo, atendiam também aos keynesianos e aos inercialistas, ao dar maior transparência e controle à gestão fiscal. Sendo assim, alcançou-se um consenso básica em torno de algumas reformas.

O primeiro ponto foi a extinção da conta movimento, retirando o papel de autoridade monetária e agente financeiro do BB. Este teve seu papel reduzido ao de um banco comercial, apesar de ainda atuar como principal operador da política creditícia. O segundo foi redefinir o papel do BC, tornando-o uma autoridade monetária clássica focada no controle da oferta de moeda, esvaziando o orçamento monetário de suas contas fiscais que foram incorporados ao orçamento federal. O BCB ainda perdeu a prerrogativa de emitir títulos com o objetivo de financiar suas operações. Por último, foi criada a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no âmbito do MF. Esta veio assumir as atribuições da Comissão de Programação Financeira e da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Fazenda, incorporando também as funções fiscais até então desempenhadas pelo BCB e BB. Sendo assim, a STN tornou-se o órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal e do Sistema de Contabilidade Federal. Esse arranjo só foi possível com a incorporação de todos os recursos e gastos federais (inclusive fundos e programas) no Orçamento Geral da União (OGU), eliminando os orçamentos paralelos. Este processo desembocou na criação da Conta Única do Tesouro Nacional, que passou a centralizar toda a execução orçamentária na Secretaria, que também passou a ser responsável pela administração da dívida pública (apesar de ainda se manter sua operacionalização no BC). Com a reorganização do sistema fiscal, o legislativo voltou a ter seu papel preponderante na discussão do orçamento, detendo a prerrogativa de sua aprovação e fiscalização, inclusive sobre os limites do endividamento público. Como ressaltado, a reforma se alongou até os fins da década, e se encontra presente em uma série de normas jurídicas, sendo completada com a promulgação da Constituição Federal de 1988..

Finda a reforma, o Estado ganhou uma nova institucionalidade fiscal, que tornou possível o acompanhamento efetivo de suas contas e seus resultados. Por mais que não determinasse por si só restrições ou controles à gestão e a política fiscal, foi de grande

registrando o passivo no balanço do BB e o gasto no orçamento monetário que era coberto via emissão de títulos públicos ou emissão monetária. Este orçamento, contudo, não era autorizado ou fiscalizado pelo legislativo, funcionando como um estabilizador automático do desequilíbrio do orçamento fiscal. Sendo assim, o País contava com duas autoridades monetárias. Devido ao fato de que o BC também tinha como papel o fomento agrícola, do comércio exterior e da habitação, cujos custos eram contabilizado no orçamento monetário, a situação era de completo descontrole.

relevância para o Estado e a sociedade.

As alterações institucionais conseguiram, por um lado, ampliar o controle da sociedade sobre as contas públicas e estabelecer o lócus de poder em torno do Tesouro Nacional. As medidas restringiram os interesses articulados no orçamento monetário, restauraram a força do Congresso Nacional no debate das contas fiscais e, sobretudo, deram um passo importante no sentido de intervir e regular as atividades das empresas estatais e dos entes subnacionais. (LOPREATO, 2013, p. 148).

Apesar da grande importância das reformas institucionais, elas não foram suficientes para resolver a inflação e a deterioração fiscal. A continuidade do quadro de restrição externa aliado aos acordos assinados com o FMI e os credores privados impunha aguda restrição fiscal ao Estado, tornando mínimas as chances de sucesso dos planos de estabilização e reestruturação do setor público. A única flexibilidade de administração da situação fiscal crítica se resumia ao manejo da dívida pública, que assumiu uma cornucópia de funções: financiar o setor público, garantir a solvência e estabilidade mínimas dos setores público e financeiro, além de garantir a valorização do capital privado (LOPREATO, 2013, p. 149-152). O BCB teve de assumir os encargos financeiros das empresas públicas e dos governos subnacionais, que a esta altura se encontravam profundamente fragilizados, para evitar o colapso financeiro destes órgãos⁴⁷. Além dos “problemas dos outros” o governo federal tinha os seus próprios. O resultado dessa equação de fragilidade financeira foi a utilização corrente da dívida pública, tendo esta se tornado a única fonte líquida de recursos (LOPREATO, 2013, p. 150). Contudo, como a situação das finanças públicas era grave, a emissão de dívida não era um processo trivial, já que os tomadores, em caso de perspectiva desfavorável da sustentabilidade da dívida, abandonariam a aplicação nos títulos, comprometendo o financiamento público a ponto de tornar a emissão monetária a única forma de financiamento líquido, o que transformaria a crise fiscal em um processo de inflação aberta. Frente a isto,

[o] Banco Central não teve escolha: curvou-se ao mercado e tratou de atender à expectativa dos agentes, aprimorando os mecanismos da carta de recompra e da zeragem automática e sinalizando que os sobressaltos da política monetária não trariam risco ao sistema nem problemas ao carregamento da dívida pública. [...] O governo, refém da gestão da dívida pública, tratou de regular a emissão do dinheiro financeiro e aceitar a redução de prazos, as condições de liquidez e a indexação diária das aplicações. As regras institucionalizaram a existência de um mercado sem risco, marcado pela prática do Banco Central de socorrer o sistema financeiro arcando com o custo das alterações da política econômica, sempre que o manejo da política monetária elevasse a taxa de captação acima da rentabilidade dos títulos em

⁴⁷ Explicar os mecanismos financeiros através dos quais o governo federal, através do BC, assumiu, financiou e rolou as dívidas destes órgãos está além do objetivo desta dissertação. Para ler mais sobre o assunto consultar Mora (2002) e Lundberg (1985).

carteira das instituições financeiras (LOPREATO, 2013, p. 151).

Este quadro se agrava com o fracasso do Plano Cruzado e a criação das Letras do BC, com prazos de um ano e indexação atrelada à taxa *overnight*⁴⁸. Apesar de evitar a crise bancária, passou ao Estado todo ônus de estabilização do período, que tinha que manejar a dívida pública em condições de juros, prazos e liquidez submetidos à vontade do mercado. Se institucionalizou no mercado da dívida pública os interesses da classe rentista, que se aproveitou do momento de aguda fragilidade econômica do país. Além do mais, anulou a efetividade da política monetária. Ao indexar os títulos públicos à taxa *overnight* atrativa, juntamente com um mecanismo de zeragem automática⁴⁹, os títulos se tornaram altamente líquidos. Sendo assim, cada aumento dos juros estimulava a compra de títulos, expandindo o volume de moeda indexada da economia., inibindo a efetividade da política monetária. “O giro diários dos títulos no *overnight* garantiu o financiamento público e institucionalizou o *modus operandi* do mercado de dívida pública, transferindo ao Estado o custo de valorização do capital privado” (LOPREATO, 2013, p. 152).

4.2 O SEGUNDO CICLO DE REFORMAS: DA RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA AO NOVO REGIME FISCAL

O cenário de crise atravessou toda a década de 1980 e não se logrou combater a inflação e a deterioração do setor público. Ao final da década, contudo, veio o primeiro alento, com o Plano Brady. Este se constituiu enquanto um plano de renegociação da dívida externa, com a emissão de novos títulos em substituição aos antigos, alongamento dos prazos e fluxo de pagamentos dentro da realidade do Estado o que abriu caminho para a estabilização. Além do mais, o País se reintegrou ao circuito financeiro internacional, sepultando de vez o isolamento das políticas econômicas isoladas. O Brasil aprofundava paulatinamente sua conexão com os fluxos financeiros internacionais e cada vez mais se tornava submetido à volatilidade de tais fluxos. Como ressaltado ao início deste capítulo, a periferia do sistema capitalista internacional passou a ser visto como uma nova plataforma de valorização do capital financeiro. Sendo assim, a tarefa de valorização da riqueza financeira

⁴⁸ Operações financeiras feitas no mercado aberto com prazo de um dia útil.

⁴⁹ “A zeragem automática de mercado é o mecanismo pelo qual o Banco Central efetuava, até recentemente, o ajuste diário de reservas do sistema bancário, zerando as posições credoras e devedoras das carteiras de títulos públicos do sistema bancário. Através deste mecanismo, o Bacen recompra títulos públicos quando o sistema não tem recursos suficientes para atender aos seus requerimentos de reservas (neste caso, diz-se que o Bacen está *oversold*) e vende títulos quando os bancos estão com excesso de liquidez, de forma a evitar uma queda significativa na taxa de juros (o Bacen está *undersold*)” (PAULA; SOBREIRA, 1996, p. 122).

pela política econômica foi mais uma vez realçada, com enfoque especial para a política fiscal nos moldes tratados pelo NCM. No plano interno isso se traduziu nas reformas liberalizantes ocorridas ao longo da década de 1990. Interessante notar que este “consenso” liberal no Brasil, que foi sendo construído aos poucos desde a década de 1980, teve como predecessor imediato a promulgação da CF, que teve como um dos seus marcos ideológicos a construção de um Estado de bem-estar social, inclusive foi responsável pela introdução do conceito de seguridade social e a montagem de um sistema exclusivo de financiamento para esta (OLIVEIRA, 2010, p. 182). As implicações desta dualidade intervenção x liberalismo para o sistema fiscal brasileiro serão tratadas mais detidamente à frente quando seus efeitos serão de fato sentidos. Agora se retorna para o processo de construção das reformas fiscais.

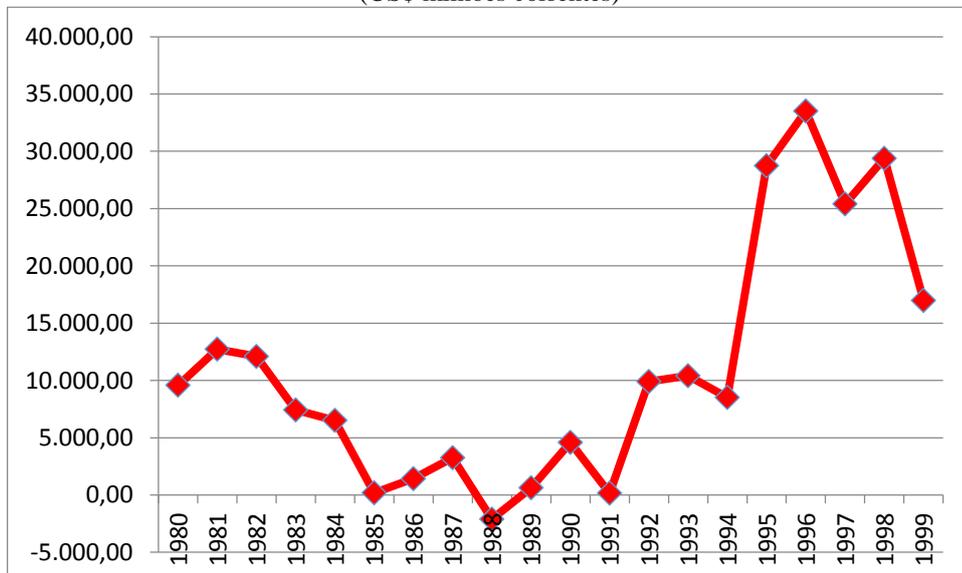
No início da década de 1990, a situação do debate econômico ainda não possibilitava a implantação das reformas na profundidade que vieram a ocorrer, uma vez que o diagnóstico da inflação ainda tinha um enfoque demasiadamente monetarista (ou, em alguns casos, inercialista), que buscava estancar a necessidade de expansão monetária. Apesar de reconhecer os problemas do déficit em si, a maior preocupação se dava nas consequências monetárias deste. O Plano Collor, que tinha certa inspiração no monetarismo, tinha como diagnóstico fundamental da inflação o excesso de liquidez monetária, dado o alto volume de moeda indexada na economia que impossibilitava uma condução efetiva da política monetária. Essa impossibilidade se referia ao fato de que ao passo que uma política de baixos juros era insustentável, dado que não possibilitaria o giro da dívida pública, uma de altos elevados impulsionaria a valorização dos ativos financeiros de alta liquidez alimentando a inflação. Sendo assim, o plano tinha como proposta básica o bloqueio dos ativos financeiros de forma a controlar a liquidez da economia, devolvendo, desta forma, a efetividade à política monetária. Para além, o Plano não buscou reformas fiscais mais profundas, somente medidas corriqueiras de redução dos gastos e aumento da arrecadação. A maior inovação do governo Collor foi o lançamento do Programa Nacional de Desestatização (PND) que deu início à reformulação mais profunda do papel do Estado na economia. A avalanche liberal se sobrepôs às demais visões e teve início a preparação do terreno para o maior papel do capital privado, com as privatizações, a abertura comercial e a liberalização financeira.

Com o fracasso do Plano Collor, começa a ser gestado o Plano Real. Este teve como principal diferença o fato de o Brasil já haver reingressado no circuito financeiro internacional via Plano Brady, tendo então estabilizado em grande medida as contas externas, devido ao estancamento do processo de transferência ao recursos ao exterior. Como pode ser visto pelo Gráfico 4, os fluxos financeiros para o país aumentaram de maneira pronunciada na década de

1990. Sendo assim, o financiamento do déficit em transações correntes não mais dependia da geração de saldo comercial, que impunha a necessidade de manter a taxa de câmbio desvalorizada, o que permitiu que esta pudesse ser utilizada ativamente para a busca da estabilização interna. Sendo assim, a exemplo de seus vizinhos, o Brasil adotou um programa de estabilização baseado na âncora cambial. Para que esta se tornasse possível, o País deveria atrair capital necessário para financiar seus déficits em transações correntes, que necessitava de ativos com perspectivas de retorno e valorização. Como ressalta Paulani (2013, p. 242-243) as medidas liberalizantes da conta financeira do balanço de pagamentos e a necessidade destes fluxos para a estabilização monetária, obrigaram a tornar a política econômica cada vez mais amarrada aos interesses do setor financeiro, dois exemplos importantes foram a concessão de isenções tributárias a ganhos financeiros de não residentes e alterações legais para dar mais garantias aos direitos dos credores do Estado. Resumindo a situação, Lopreato (2013, p. 164) atesta que:

[a]s privatizações, a abertura do mercado bancário, as fusões e incorporações de empresas, e os lucros na bolsa de valores, bem como as aplicações em títulos da dívida pública, com ativos em condições de ganho e liquidez compatíveis com a expectativa de mercado, cumpriram esse papel e se tornaram instrumentos de valorização do capital externo

Gráfico 4 - Saldo da conta financeira do Balanço de Pagamentos 1980/1999. Acumulado no ano (US\$ milhões correntes)



Fonte: BCB (2014).

O Plano Real, contudo, não pode ser resumido somente à estabilização monetária via

âncora cambial⁵⁰. Consta como seu objetivo mais amplo rever o papel do Estado, que, inclusive, na visão do Plano, está umbilicalmente ligado à questão da estabilidade. Uma das novidades do Real é que sua elaboração teórica se deveu à absorção das recentes elaborações teóricas que desembocaram no NCM. Sendo assim, o Plano Real, apesar do seu caráter de continuidade em relação às reformas monetaristas centradas no controle do déficit, ia ainda mais além ao adotar como norte teórico as recentes elaborações das expectativas racionais (LOPREATO, 2013, p. 177-178). A estabilidade dependia dos agentes acreditarem que o governo levaria a cabo um ajuste fiscal que possibilitasse o controle intertemporal das contas públicas⁵¹. A política monetária não teria eficácia caso não houvesse clareza de que não havia dominância fiscal. Sendo assim, a política fiscal deveria seguir um regime claro e rígido, comprometido com o equilíbrio orçamentário que garantisse a sustentabilidade da dívida e assim a valorização do capital financeiro. A revisão do papel do Estado estava, então, subjacente à esta concepção, que tinha uma proposta claramente liberal de reduzir sua participação na economia através, principalmente, da privatização de ativos voltados à produção e oferta de determinados bens e serviços. Além do mais, a área fiscal deveria passar por uma profunda reforma de modo a garantir o estabelecimento de novas instituições fiscais que garantissem a adoção do novo modelo de política fiscal que cabia ao Estado neste novo paradigma teórico, dando previsibilidade e credibilidade à política fiscal.

Os temas propostos para ação, em termos gerais, já estavam na pauta há algum tempo, como ressaltado ao longo deste capítulo, mas o momento político para a ação só houve com o Plano Real (LOPREATO, 2013, p. 165). Sendo assim, o Plano promoveu a continuidade e aprofundamento do alijamento do Estado do sistema econômico, abrindo caminho para o avanço do capital internacional em busca de valorização. A condição de penúria aliada ao desempenho dos serviços estatais medíocre no período que antecedeu a elaboração do plano, tratou de dar a legitimidade social ao processo. Ao mesmo tempo, o Plano tinha de garantir a credibilidade do pagamento dívida pública, de modo a atrair estes capitais internacionais, que, como não poderia deixar de ser, cobraram os custos de sua “cooperação” estabilidade monetária, como mostra a Tabela 1.

⁵⁰ A reforma monetária do Plano Real foi concebida em três fases, sendo a âncora cambial a terceira e última delas. Inicialmente o Plano buscou o equilíbrio orçamentário, a fim de controlar o déficit público, seguido pela introdução da Unidade Real de Valor que tinha como objetivo acabar com a memória inflacionária para então se introduzir o novo padrão monetário, o Real, ancorado na paridade 1/1 com o dólar, que inclusive foi o que de fato possibilitou o estancamento da inflação, como bem ressalta Silva (2002).

⁵¹ Como bem nota Paulani (2008, p. 142-1433) além da relevância do Estado como fiador da estabilidade, a própria noção de desenvolvimento passou a ser apoiada na ideia de estabilidade, se tornando tecnicista e perdendo todo seu caráter política.

Tabela 1 - Pagamento de rendas decorrentes da existência de investimentos externos 1990/2011. (US\$ bilhões correntes)

Ano	1990	1995	2000	2003	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Despesas com rendas de investimento total	12,7	14,2	21,3	21,8	33,7	40,7	52,9	42,4	46,9	57,9
Despesas com rendas de investimentos diretos	1,9	3,3	4,2	6	13,9	19,7	28,8	21	26,6	31,7
Despesas com rendas de investimentos em carteira	0,4	4,9	9,4	10,1	14,1	14	16,7	15	14,9	19,2
Despesas com rendas de outros investimentos	10,4	6	7,7	5,7	5,7	7	7,4	6,4	5,4	7

Fonte: Paulani (2013, p. 238).

Com a revisão do padrão de intervenção e a privatização, a relação entre a União e os estados e municípios se alterou significativamente. A privatização das *holdings* estatais representou o primeiro impacto, que foi seguida da renegociação das dívidas e o controle destas pela STN, com a previsão de uma série de sanções para o caso do não cumprimento dos acordos, além de vetar a possibilidade do governo federal socorrer as administrações subnacionais. Além do mais, os governos subnacionais também foram compelidos a privatizarem suas empresas e bancos, restringindo a possibilidade destes de alavancarem recursos financeiros. Este passo foi importante ao dar ao resultado orçamentário o caráter de resultado fiscal, ao retratar a refletir a efetiva situação das contas públicas. O governo federal também repassou uma série de obrigações a estes governos, restringindo a ação da União em diversas políticas públicas à função de cooperação e financiamento (notadamente na saúde, habitação e saneamento). Com estes novos mecanismos, a gestão da política fiscal tornou mais centralizada, ao dotar o governo federal de meios de intervir e condicionar as contas dos estados e municípios.

À mudança do regime fiscal vieram também novas mudanças orçamentárias, a fim de adequar o processo orçamentário à nova realidade do Estado. Duas eram as preocupações centrais: reduzir o enrijecimento orçamentário e impor limites e controles à evolução de determinados gastos. Ambos objetivos eram importantes para garantir a sustentabilidade permanente de pagamento da dívida pública, sinalizando ao mercado o compromisso do governo com tal fim e garantindo a valorização do capital aplicado nos títulos públicos. A natureza do ajuste fiscal deve ser compreendida dentro deste quadro.

Ao buscar equilibrar o fluxo de receitas com o de despesas, o governo federal tratou no primeiro momento de aumentar sua receita. Contudo, a estrutura tributária criada pela CF tornou essa tarefa complexa. O sistema fiscal elaborado pela CF tinha como estrutura

fundamental a dualidade: o orçamento. Esta dualidade se refere ao arranjo fiscal estabelecido pela CF que separou o OGU em duas partes: orçamento fiscal e orçamento da seguridade social. Esta cisão buscava atender aos anseios sociais de se fortalecer o sistema de seguridade social (OLIVEIRA, 2010, p. 192). Com características próprias e visando atender programas específicos, estes dois orçamentos foram concebidos para serem independentes. O orçamento fiscal se refere às atividades gerais do Estado, não sendo vinculado a nenhum gasto e financiado pelos impostos, taxas e contribuições de melhoria. Tais tributos compreendidos sob o orçamento fiscal seguem rígidas regras para sua criação: devem ser criados por lei complementar⁵² específica que deve ser aprovada noventa dias antes da lei orçamentária do exercício seguinte, além de respeitar os princípios de não cumulatividade e não se referir à base de cálculo ou fato gerador de outro tributo já existente, o que torna este sistema aderente às regras tributárias tratadas no capítulo anterior. Ademais, suas receitas são repartidas por todos os entes federados. Já o orçamento da seguridade social é financiado por contribuições sociais incidentes sobre o faturamento, lucro e salário, e deve ter seus gastos dirigidos exclusivamente para ações e programas referentes à seguridade social. Esta independência do orçamento da seguridade social tinha como objetivo garantir a seguridade social como política de Estado. Contudo, desrespeita regras tributárias básicas, dado que as contribuições são mais simples e rápidas de serem criadas: no caso de terem sua fonte prevista na constituição dependem somente de lei ordinária⁵³ (caso a fonte não esteja prevista constitucionalmente necessitam de lei complementar) e entram em vigor noventa dias após sua aprovação. Pelas suas próprias fontes de arrecadação (com especial destaque para o faturamento), apresenta características de cumulatividade, além de incidirem sobre o mesmo fato gerador e mesma base de cálculo⁵⁴. Além do mais, suas receitas são apropriadas integralmente pelo governo federal.

⁵² Leis complementares são aquelas que têm como propósito, complementar, explicar e adicionar algo à constituição. A exigência de lei complementar para regulamentar matéria constitucional se encontra exposta no artigo que necessita de regulamentação para entrar em vigência. Em relação ao quórum, para sua aprovação é necessário a maioria absoluta, ou seja, número de votos favoráveis equivalentes à metade mais um das cadeiras de cada um das casas legislativas (41 no caso do Senado Federal e 257 no caso da Câmara dos Deputados).

⁵³ Leis ordinárias são exigida de modo residual, nos casos em que não há exigência expressa de lei complementar. Necessitam de maioria simples para sua aprovação, ou seja, número de votos favoráveis equivalente à metade mais um dos presentes à seção que aprecia a matéria, em cada uma das casas legislativas.

⁵⁴ Esta questão gerou bastante controvérsia no meio jurídico e dependeu de julgamento do Supremo Tribunal Federal para ser resolvida. No § 4º do Art. 195 da CF está explícito que outras fontes de financiamento poderão ser definidas desde que não sejam cumulativos e tenham base de cálculo e fato gerador diferentes dos tributos já existentes. Contudo, o judiciário compreendeu que para as fontes já previstas pela CF, não haveria a necessidade de atendimento a estes requisitos (HARADA, 2008; CARDOSO, 2011). Sendo assim, duas duplas de contribuições possuem mesmo fato gerador e base de cálculo, PIS/Cofins (faturamento) e INSS Empregador/Salário educação (folha de salário), como ambos são previstos na constituição, não há ilegalidade no fato.

Sendo assim, frente à esta estrutura tributária e à necessidade de aumentar suas receitas para seu ajuste fiscal, o governo federal, visando maior flexibilidade orçamentária, aprovou o Fundo Social de Emergência (FSE) em 1994⁵⁵, mecanismo que permitiu ao governo desvincular até 20% das receitas das contribuições sociais – excetuando as previdenciárias – para o orçamento fiscal. Desta forma, estes recursos puderam ser usados para o pagamento do serviço da dívida. Com a aprovação do FSE, o governo federal tratou de elevar suas receitas através principalmente da criação de novas contribuições⁵⁶. Contudo, a natureza do ajuste fiscal via aumento das contribuições dentro do quadro de um sistema fiscal dual escancarou a fragilidade de tal ajuste (REZENDE; OLIVEIRA; ARAUJO, 2007, p. 11-18).

A criação do FSE acabou então por tornar ambos orçamentos ligados, ao repassar 20% dos recursos oriundos das contribuições sociais para o orçamento fiscal. Além disso, devido às suas próprias características, o governo acabou por dar prevalência à criação destas para atender as metas do ajuste fiscal (REZENDE; OLIVEIRA; ARAUJO, 2007, p. 39). Contudo, esse ajuste é intrinsecamente “desajustador”. Como as contribuições sociais estão vinculados a gastos da seguridade social, cada aumento destas se reflete em novos gastos. Com a aprovação do FSE, contudo, “somente” 80% da arrecadação se reverte em novos gastos. Este caráter do ajuste fiscal financiado pelas contribuições sociais deu origem ao que Rezende, Oliveira e Araujo (2007, p.20) chamaram de efeito cremalheira:

Nesse círculo vicioso, o elevado nível de despesas de execução obrigatória dificulta a promoção do ajuste pelo corte de gastos. Para contornar a dificuldade, a saída encontrada é aumentar a carga tributária. Como o aumento, em geral, é processado por meio de receitas vinculadas, aumenta o grau de engessamento do orçamento o que, num momento posterior, irá requerer nova elevação da arrecadação (REZENDE; OLIVEIRA; ARAUJO, 2007, p. 41).

Desta forma, o objetivo do governo de reduzir o engessamento orçamentário acabou, na verdade, por ampliar o mesmo, tornando a parcela da receita federal oriunda das

⁵⁵ O FSE se mantém vigente até hoje, tendo mudado seu nome para Desvinculação das Receitas da União (DRU) em 2000. Além da mudança do nome, a DRU exclui de seu cálculo as parcelas transferidas aos governos subnacionais.

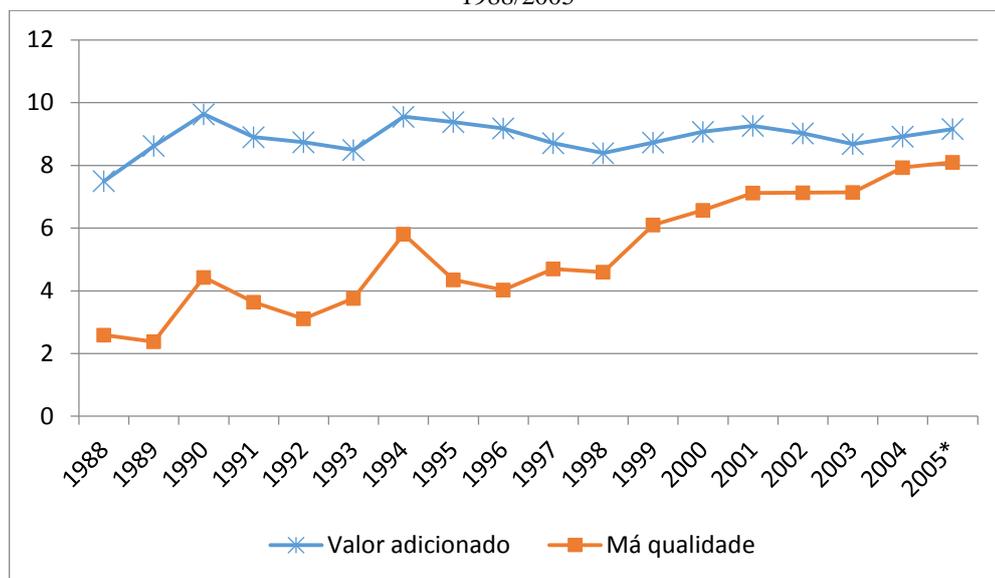
⁵⁶ Há que se ressaltar, contudo, que antes mesmo do governo Fernando Henrique foram criadas novas contribuições sociais. Contudo, a importância definitiva do aumento da arrecadação via contribuições como fundamento do ajuste fiscal ocorreu neste governo. Cabe ressaltar, ainda, que além das novas contribuições, o governo também majorou as alíquotas do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). Rezende, Oliveira e Araújo (2007, p.114-115 e 129-130) apresentam uma sistematização das principais mudanças fiscais ocorridas no período 1994-2002.

contribuições cada vez maior⁵⁷. A situação chegou a um nível tal que as contribuições sociais (que representavam 1,5% do PIB em 1988) se igualaram aos impostos (que representavam pouco mais de 8% do PIB) na arrecadação federal em 2003, quando ambos alcançaram 7,5% do PIB; deste ano em diante as contribuições superaram os impostos. (REZENDE; OLIVEIRA; ARAUJO, 2007, p. 39). Além do mais, as contribuições são tributos de pior qualidade pelo fato de não atenderem requisitos básicos, como a não-cumulatividade, gerando distorções graves no sistema tributário e aumentando significativamente a parcela indireta das receitas oriundas de tributos indiretos, prejudicando, além da equidade do sistema tributário, a competitividade do sistema econômico. Além do mais, a carga tributária total que era de 29,2% do PIB em 1995, alcança 30,8% em 1998 e 35,5% em 2002 (Hickman e Salvador, 2007, p. 22). Os Gráfico 5 e 6 e a Tabelas 3 abaixo resumem o caráter tributário do ajuste fiscal. O Gráfico 5 ressalta a baixa qualidade dos sistema tributário, devido ao aumento explosivo da arrecadação de impostos de má qualidade (cumulativos), frente aos de valor adicionado, pelo setor público como um todo (inclui impostos federais, estaduais e municipais). Já o Gráfico 6 ressalta a predileção do aumento da carga tributária federal por tributos sobre o consumo, o que agrava a regressividade do sistema tributário como um todo. Em 2005 a carga tributária total das três esferas de governo do setor público era assim dividida (segundo a base de incidência): 67% sobre o consumo, 29% sobre a renda⁵⁸ e 4% sobre o patrimônio (HICKMAN; SALVADOR, 2006, p. 25). Já a Tabela 2 destaca a parcela apropriada pelos tributos na renda familiar, por faixa de renda, reflexo do alta incidência da tributação sobre o consumo.

⁵⁷ De acordo com Rezende, Oliveira e Araújo (2007, p. 137) o orçamento federal alcançou a marca de 89,8% das despesas como obrigatórias.

⁵⁸ Cabe ressaltar que aqui são considerados diversos tributos que têm como sua base de incidência a renda, e não somente o Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza. Além deste, dividido em Imposto de Renda de Pessoa Física e Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, os autores também consideram a contribuição previdenciária dos trabalhadores, a Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido e outros tributos de menor expressão.

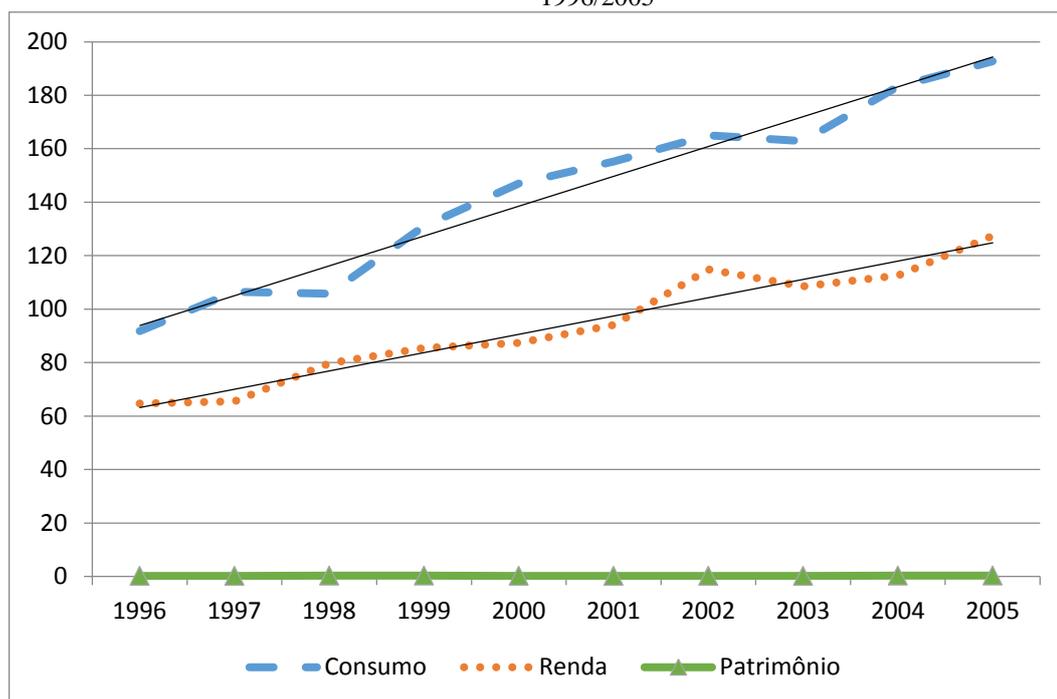
Gráfico 5 - valor dos impostos de valor adicionado e de má qualidade sobre bens e serviços (% PIB)
1988/2005



Fonte: Rezende, Oliveira e Araújo, 2007, p. 195.

*Previsão para o ano.

Gráfico 6 - arrecadação dos tributos federais por incidência (R\$ bilhões de dezembro de 2005)
1996/2005



Fonte: Hickman e Salvador (2006, p. 26)

Dados deflacionados pelo IPCA/IBGE.

Tabela 2 - Carga tributária direta e indireta sobre a renda total das famílias, em porcentagem da renda familiar. 1996 e 2004

Renda Familiar Mensal	Tributação direta		Tributação indireta		Carga tributária total	
	1996	2004	1996	2004	1996	2004
Até 2 SM	1,7	3,1	26,5	45,8	28,2	48,8
2 a 3	2,6	3,5	20	34,5	22,6	38
3 a 5	3,1	5,7	16,3	30,2	19,4	33,9
5 a 6	4	4,1	14	27,9	18	32
6 a 8	4,2	5,2	13,8	26,5	18	31,7
8 a 10	4,1	5,9	12	25,7	16,1	31,7
10 a 15	4,6	6,8	10,5	23,7	15,1	30,5
15 a 20	5,5	6,9	9,4	21,6	14,9	28,4
20 a 30	5,7	8,6	9,1	20,1	14,8	28,7
Mais de 30	10,6	9,9	7,3	16,4	17,9	26,3

Fonte: Hickman e Salvador (2006, p. 26).

A segunda parte do ajuste fiscal, a imposição de limites e controles à evolução dos gastos públicos de ênfase para os gastos com pessoal. Em que pese a privatização ter resolvido em parte os gastos com pessoal, houve importantes reformas institucionais. O passo inicial foi a regulamentação do conceito de despesa de pessoal, seguido pela determinação de limites para tal gasto. A aprovação da Lei Camata I (Lei Complementar nº82, de 27 de março de 1995) limitou a 60% da receita corrente líquida (RCL)⁵⁹ os gastos com pessoal da União, estados e municípios. A Lei Camata II (Lei Complementar nº96, de 31 de maio de 1999) tornou o controle mais rígido (o limite da União passou a 50% da RCL) e determinou vetos e punições para o seu descumprimento, além de estabelecer cronogramas com prazos para o ajuste das contas (REZENDE; OLIVEIRA; ARAUJO, 2007, p. 120). No mesmo sentido, o governo também realizou uma reforma do Regime Geral de Previdência Social (RGPS): alterou a base de cálculo do valor do benefício, criou o fator previdenciário⁶⁰, alterou o critério de contagem do tempo para a concessão do benefício de tempo de serviço para tempo

⁵⁹ A definição de receita corrente líquida aparece pela primeira vez na Lei Camata I, e se mantém para a Lei Camata II e a Lei de Responsabilidade Fiscal. No caso da União, como o “total da receita corrente, deduzidos os valores correspondentes às transferências por participações, constitucionais e legais, dos Estados, Distrito Federal e Municípios na arrecadação de tributos de competência da União, bem como as receitas de que trata o art. 239 da Constituição Federal [este artigo se refere ao Programa de Integração Social (PIS) e ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), ambas contribuições sociais incidentes sobre a folha de salário], e, ainda, os valores correspondentes às despesas com o pagamento de benefícios no âmbito do Regime Geral da Previdência Social”. No caso dos municípios, deduziam-se os valores correspondentes às transferências constitucionais aos municípios provenientes da arrecadação de tributos de competência dos estados.

⁶⁰ O fator previdenciário é um múltiplo aplicado para o cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição e por idade, sendo opcional no segundo caso. Seu objetivo primordial foi desestimular aposentadorias precoces e seu valor se baseia em quatro fatores: alíquota de contribuição, idade do trabalhador, tempo de contribuição à Previdência Social e expectativa de sobrevida do segurado (conforme tabela do IBGE).

de contribuição e pôs fim à aposentadoria proporcional por tempo de serviço. Todos estes pontos contribuíram para o controle dos gastos do sistema. A reforma do regime de previdência dos servidores públicos, por outro lado, não obteve grandes avanços: não se conseguiu acabar com a aposentadoria integral e nem com a paridade de reajustes dos ativos e inativos. Por outro lado, logrou criar um limite mínimo de idade para a aposentadoria e a cobrança de contribuição dos aposentados⁶¹.

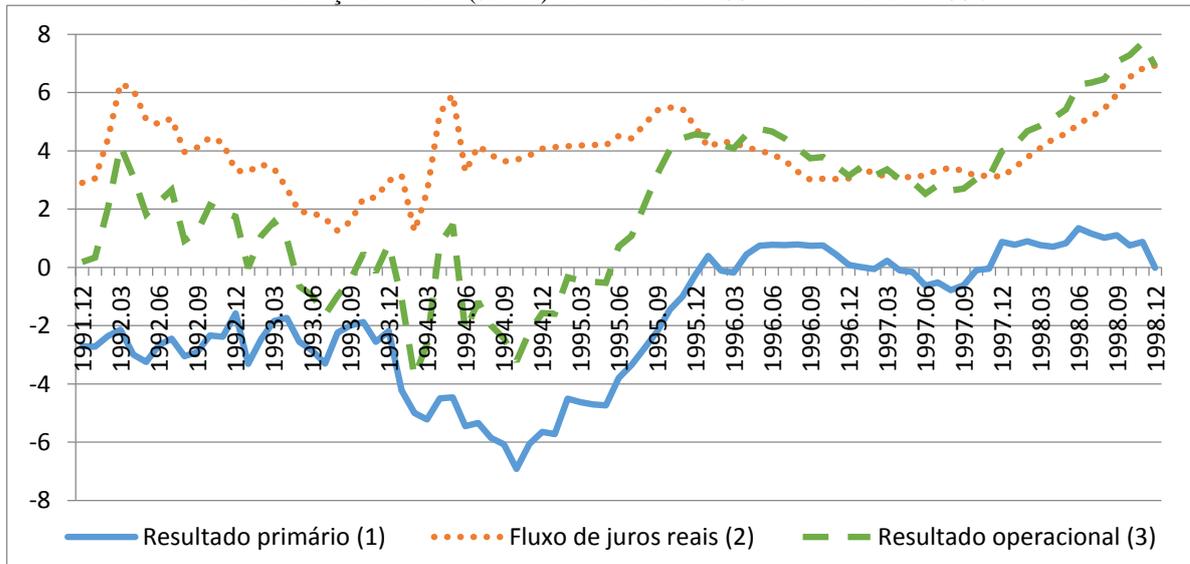
O processo de montagem do novo ajuste fiscal se completou em 1997, com a renegociação das dívidas estaduais que foram assumidas pela União, cujos pontos centrais foram sistematizados por Rezende, Oliveira e Araújo (2007, p. 123). Além das alterações orçamentárias, elevação das receitas e controle dos gastos, o novo regime fiscal tratou também de disciplinar o endividamentos e as operações de crédito do setor público.

A construção do novo aparato institucional incorporou as condições já concebidas no programa de renegociação das dívidas (Lei n. 9496/97) e definiu parâmetros estreitos de condução da política fiscal e de controle da dívida pública. O programa de socorro federal restringiu o acesso a novos créditos e obrigou os entes subnacionais a manterem uma trajetória decrescente da relação dívida consolidada/receita real líquida e a alcançarem o valor equivalente a 1 na data limite negociada com a União. As condições de controle de endividamento passaram a ser mais rigorosas e do que as prescritas até então pelas normas do Senado Federal e forçaram a geração de superávits primários para o pagamento de obrigações financeiras até o teto de (13%) do comprometimento da receita líquida real (LOPREATO, 2013, p. 188).

Estas mudanças descritas até agora nesta seção foram todas realizadas no primeiro mandato do governo Fernando Henrique. Entretanto, tais medidas não alcançaram o tão sonhado equilíbrio das contas públicas. Como mostra o Gráfico 7 abaixo, apesar do controle do resultado fiscal do setor público logo no início de 1994, que inclusive alcançou superávit operacional, se descontrolou já em meados de 1995 e a partir de 1998 a situação se tornou incontrolável, principalmente devido ao aumento explosivo dos juros que superaram a marca de 6% do PIB.

⁶¹ Apesar de ter sido aprovada somente em 2003, já no governo Lula, o projeto foi elaborado ainda no governo Fernando Henrique.

Gráfico 7 - Resultado primário, juros reais e resultado operacional do setor público (abaixo da linha) com desvalorização cambial (% PIB). Dezembro de 1991 a dezembro de 1998



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2014).

Notas:

Os valores do gráfico foram apurados pelo critério abaixo da linha, ou seja, o resultado corresponde à NFSP. Sendo assim, valores negativos indicam superávit e positivos, déficit.

Sector público se refere às três instâncias de governo e suas empresas estatais, exceto as financeiras

(1) corresponde à soma das receitas menos a soma das despesas não-financeiras

(2) corresponde ao valor dos juros pagos sobre o estoque da dívida à exceção do componente de atualização monetária

(3) corresponde ao resultado final das contas do Estado, incluso os juros pagos sobre a dívida pública, excluído o componente de atualização monetária.

A piora do resultado fiscal, aliado às crises orçamentárias na periferia do capitalismo, levaram ao aprofundamento das políticas liberais do ajuste fiscal a partir do acordo assinado com o FMI em 1998⁶². O foco das reformas se voltou para a criação de regras orçamentárias ainda mais rígidas, na tentativa de ampliar a credibilidade da política fiscal perante o mercado financeiro e garantir a estabilidade macroeconômica. Na impossibilidade de manter a âncora cambial sobrevalorizada, mesmo com patamares elevados da taxa básica de juros, o governo então alterou o regime de política macroeconômica e adotou o chamado tripé macroeconômico: câmbio flutuante, metas de política fiscal compatíveis com a queda da relação dívida líquida do setor público/PIB e metas de inflação. A âncora cambial para o controle da inflação foi substituída pela âncora fiscal, eixo central da nova fase de ajustes (REZENDE, OLIVEIRA e ARAÚJO, 2007, p. 125). Mais do que um mero ajuste pontual, contudo, a adoção ao tripé macroeconômico, juntamente com a autonomia operacional do BCB para buscar a meta de inflação via administração da taxas de juros, simbolizou a

⁶² No segundo semestre deste ano após várias crises nos países periféricos a economia russa passou por forte convulsão econômica, o que obrigou o país a declarar moratória, provocando sérios efeitos sobre a economia brasileira, que passou a ser considerada a “bola da vez”, dada a fragilidade de sua situação fiscal e externa, que fez com que o governo recorresse ao FMI (REZENDE; OLIVEIRA; ARAUJO, 2007, p. 124).

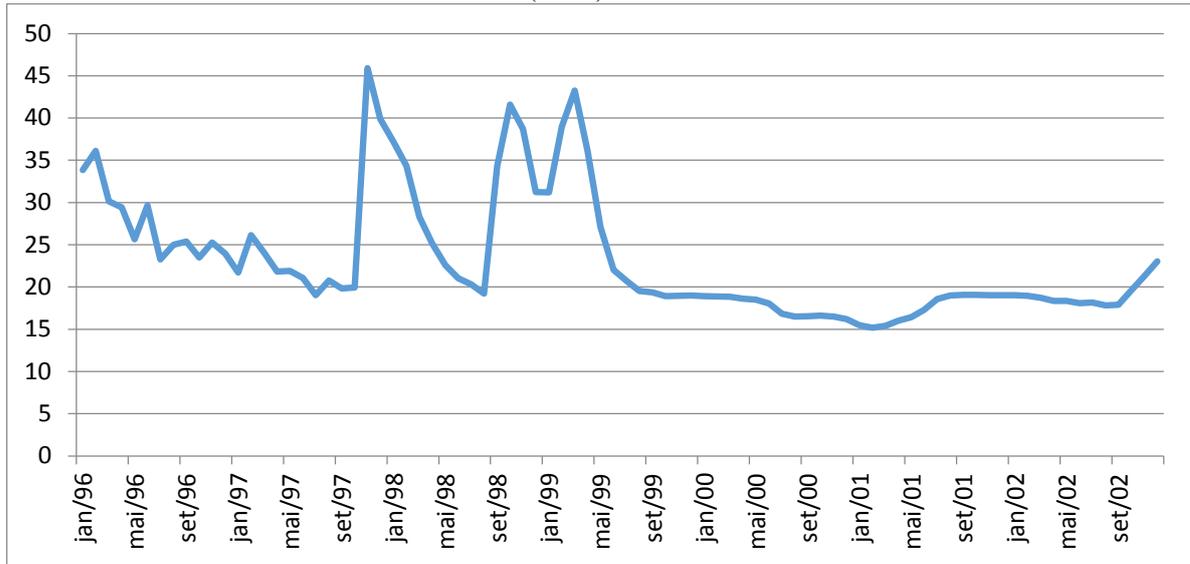
completa adoção do governo das teorias ortodoxas de política econômica, neste ponto simbolizadas pelo NCM.

Esta nova âncora, a fiscal, dependia então de um ajuste fiscal ainda mais profundo. Contudo, ao invés de optar por uma reforma do sistema tributário brasileiro, o governo optou pela via de menor resistência e continuou com a mesma estratégia de ajuste, cujos pontos principais foram sistematizados por Rezende, Oliveira e Araújo (2007, p. 129-130). No plano do regime orçamentário, o governo a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) - responsável por disciplinar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) no que tange às metas e prioridades da administração pública federal - passou a incluir, por determinação legal, a definição da meta de superávit primário transformando-a, na prática, em despesa obrigatória. Desta forma, as despesas discricionárias, sobretudo as de custeio e investimento, ficaram na posição de resíduo, passíveis de cortes em caso da meta de superávit correr risco de não ser alcançada. (LOPREATO, 2012, p. 185). O resultado fiscal, medido pela NFSP, também passou a incluir todo o setor público não financeiro, inclusive os governos subnacionais e as empresas estatais com autonomia financeira. Esta nova abrangência do resultado fiscal possibilitou o controle mais rígido da situação do setor público, ao enxergá-lo como um todo, e abriu caminho para o aprofundamento e a institucionalização do novo regime fiscal com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal. (LRF). Esta fixou regras orçamentárias e criou mecanismo para seu cumprimento, coibindo desvios em relação aos seus parâmetros a fim de delinear a evolução da situação fiscal. A política fiscal se tornou ainda mais centralizada e os governos subnacionais e as estatais ficaram sujeitas à tutela do governo federal, subjugadas à lógica do ajuste fiscal. A LRF também fixou parâmetros nas decisões de gastos e mecanismos de controle do déficit público, a criação de novas despesas ficou atrelada à demonstração de que o resultado fiscal não seria afetado, e no caso de despesas permanentes, deveria haver a comprovação da origem dos recursos ou cortes de outras despesas. Ainda foram criadas regras sobre os restos a pagar, veto à contratação de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade de caixa suficiente para a cobertura dos gastos, proibição de entidades da administração indireta de destinar recursos ou conceder empréstimos e refinanciamentos sem autorização em lei específica e a necessidade de existir previsão orçamentária prévia à realização da despesa (LOPREATO, 2013, p. 187). Por último, a LRF também enrijeceu as regras sobre os gastos com pessoal. Apesar de manter os mesmos tetos da Lei Camata II, definiu tetos para cada um dos poderes e mecanismos automáticos para o controle das referidas despesas, bem como estabeleceu regras para punição dos gestores públicos em caso de não cumprimento dos parâmetros. A fim de fiscalizar todo

este processo, a STN ficou responsável por realizar o escrutínio das contas dos estados e municípios e acompanhar o andamento dos acordos, cobrar os compromissos e impor as sanções cabíveis em caso de descumprimento dos termos.

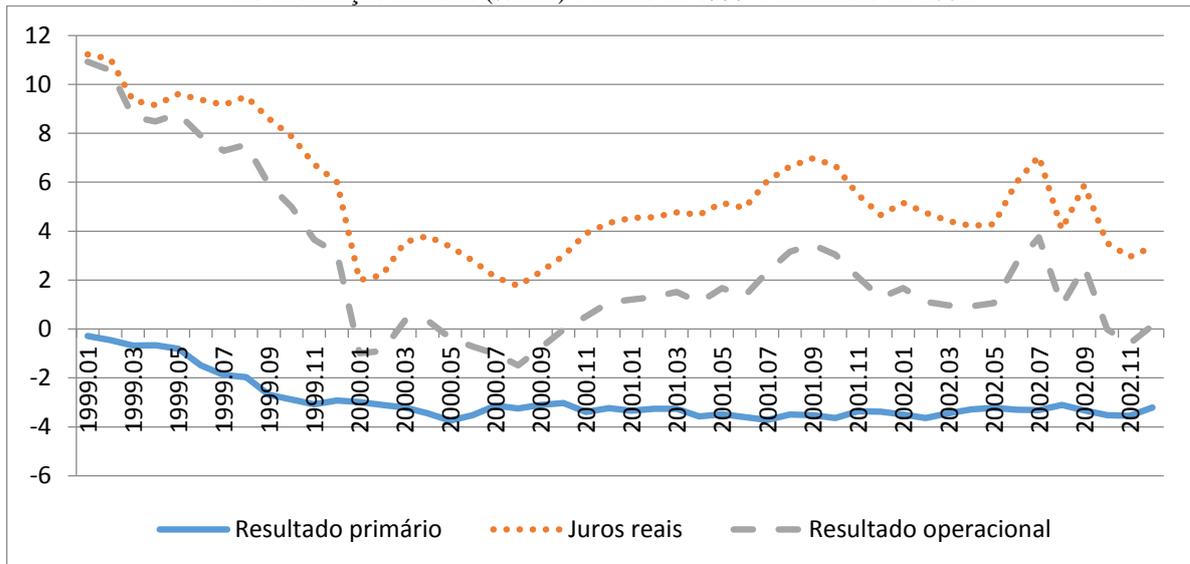
Com a promulgação da LRF, esta passou a ser o instrumento de controle do endividamento, se valendo de regras mais restritivas. Foram definidos limites para o montante da dívida, regras de monitoramento, critérios de eliminação do excesso de endividamento, condições para a contratação de operações de crédito e veto de operações de crédito entre entes da federação e instituições de crédito e seus controladores. A condução fiscal dos governos subnacionais foi prontamente restringida com rígidas regras para o pagamento das dívidas assumidas pelo governo federal e pesados encargos, se comparados com a evolução das receitas tributárias, o que, aliado ao teto de comprometimento da receita para o pagamento dos encargos, tornaram previsível a longa duração da restrição de gastos (LOPREATO, 2013, p. 190). As condições de contratação de novos empréstimos também foram controladas, com limites para os novos endividamentos de forma a condicionar tais contratações à obediência ao programa de redução da dívida pública. A LRF marcou, desta forma, a sinalização do governo aos mercados de que havia uma nova institucionalidade fiscal, que coibia a geração de déficits e aumentava a credibilidade das contas do governo. Contudo, devido à fragilidade da âncora fiscal, a instabilidade econômica e a estabilidade monetária somente foi obtida à custa de altas taxas de juros, devido ao regime de metas de inflação adotada pelo governo. Este, como ressaltam Oliveira e Carvalho (2010), juntamente com a manutenção de títulos públicos indexados à taxa de juros de curto prazo, ensejou um comportamento pró-cíclico da dívida pública em relação à taxa de juros. A elevação da inflação, ao ensejar aumentos da taxa de juros, eleva a participação de títulos públicos indexados à taxa de juros de curto prazo (Selic) na dívida pública, aumentando os custos fiscais de uma contração monetária. De outro lado, a redução da inflação reduz também a taxa de juros e desta forma diminui a parcela de títulos públicos indexados à Selic, minimizando o impacto da redução desta na dívida pública. Desta forma, o alto custo dos encargos da dívida pública cobraram seu custo na forma de elevados déficits fiscais do setor público e explosão da dívida pública, mesmo com o expressivo aumento da carga tributária, tal como mostram os Gráficos 8, 9 e 10 abaixo.

Gráfico 8 - Taxa Selic nominal (% a.a.). Janeiro de 1996 a dezembro de 2002



Fonte: BCB (2014).

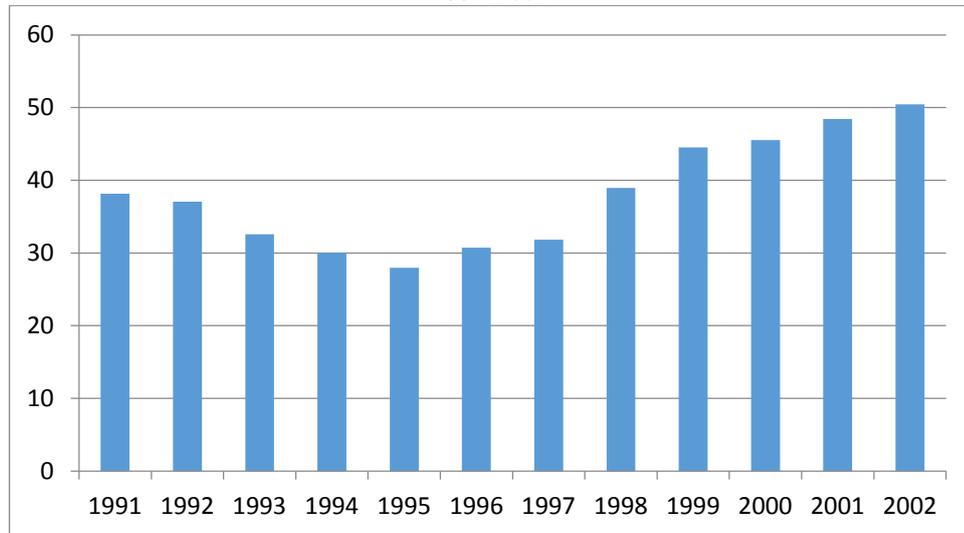
Gráfico 9 - Resultado primário, juros reais e resultado operacional do setor público (abaixo da linha) com desvalorização cambial (% PIB). Janeiro de 1999 a dezembro de 2002



Fonte: IPEA (2014).

*Para consultar os significados dos conceitos utilizados neste gráfico, consultar as notas do gráfico 7.

Gráfico 10 - Dívida líquida do setor público (%PIB). Posição em dezembro de cada ano 1991/2002



Fonte: IPEA (2014).

4.3 OS DOZE ANOS DE GOVERNO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES: POLÍTICA FISCAL EM DOIS ATOS

Este longo processo de reformas e ajustes se conjugou no pano de fundo do governo Lula. Este recebeu de seus antecessores uma institucionalidade fiscal melhor organizada, principalmente em termos do controle da máquina pública. O virtual estado de caos das contas públicas, presente até meados da década de 90 não mais estava presente. Contudo, os custos de tais ajustes, como mostrado, foram altos. As reformas do pelo qual passou o Estado brasileiro em que pese haver trazido a inflação para níveis civilizados, não apresentou saída para outros problemas urgentes da economia brasileira. Ademais, a despeito da melhora das contas externas, o nível de endividamento atingiu níveis preocupantes e o crescimento experimentado da década de 1930 até fins da década de 1970 não mais se repetiu (o crescimento médio do PIB nos anos FHC foi de 2,31%). A estrutura tributária também havia se deteriorado significativamente ao longo do período de reformas, com grande peso de impostos de má qualidade e regressivos. O engessamento orçamentário também foi marca, devido ao crescimento das receitas carimbadas, às definições de gastos mínimos em áreas sociais e o grande fluxo de pagamentos de juros. Mesmo assim, o início do governo Lula foi marcado pela continuidade gestão de política econômica herdada do governo anterior, principalmente no que tange à política fiscal (LOPREATO, 2013, p. 202)

A conjuntura em que o Governo assume impunha restrições a mudanças na condução da política econômica. O refluxo da inflação e a volatilidade cambial desaconselhavam

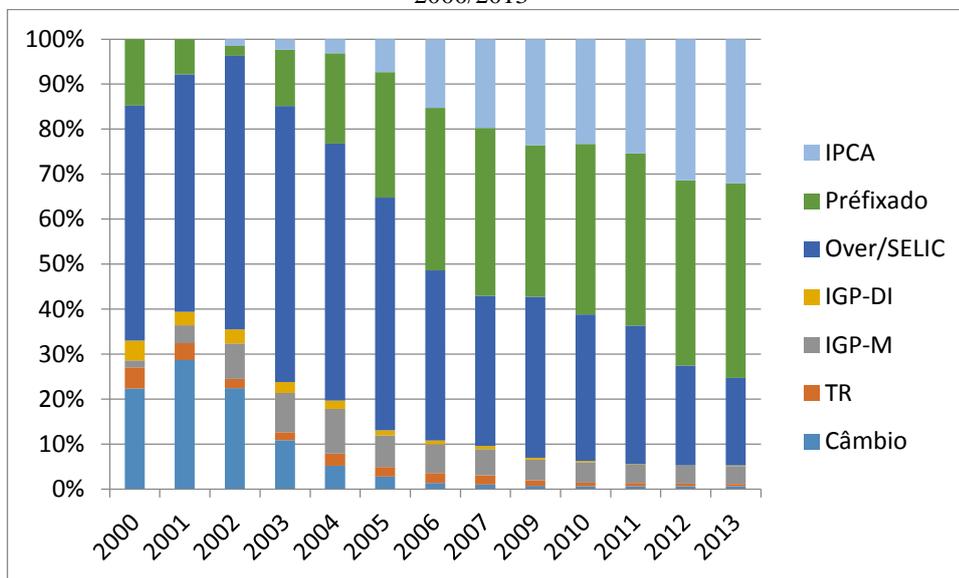
mudanças de rumos, principalmente se aliados à grande desconfiança do mercado financeiro com o governo petista; e foi justamente isto que o Governo fez. A área econômica, sob o comando do ministro Antônio Palocci, adotou integralmente o regime canônico de política econômica baseado no tripé macroeconômico. Em que pese, de acordo com Lopreato (2013, p. 203), uma pequena alteração na matriz teórica que dava sustentação à política, se apoiando nas contribuições do modelo conhecido como contração fiscal expansionista, as mudanças são pouco perceptíveis.

Os pilares da ação oficial centraram-se na âncora fiscal e na defesa da solvência da dívida pública, peças fundamentais da proposta convencional do novo governo para consolidar a credibilidade da política econômica. Os dirigentes estavam convencidos de que as reformas microeconômicas e o cumprimento das regras fiscais, debelando o risco de inconsistência intertemporal, incutiriam confiança no futuro da economia e abririam caminho ao crescimento sustentado (LOPREATO, 2013, p. 203).

Sendo assim, a política econômica se voltou ao aprofundamento do modelo herdado. Os documentos oficiais do Ministério da Fazenda (como os relatórios anuais da dívida pública) não deixam dúvida quanto à estratégia de contrair ainda mais a política fiscal de modo a criar um ambiente propício ao desenvolvimento do setor privado ao possibilitar a redução do prêmio de risco dos títulos públicos. A frequência e recorrência com que aparecem as ideias de solidez fiscal e ajuste intertemporal das contas públicas não deixam dúvida quanto ao modelo teórico que sustentava a ação política do governo. Como bem ressalta Lopreato (2014, p. 236), buscava-se o ajuste definitivo das contas públicas, em tal nível que a meta de superávit primário traçada foi de 4,25% do PIB, superior inclusive aos superávits do governo Fernando Henrique. De outro lado, apoiado no modelo da contração fiscal expansionista, buscava reformas microeconômicas para deslanchar o investimento privado na economia, garantindo regras estáveis de gestão e destraves burocráticos. Ou seja, havia a mesma perspectiva do papel do Estado e da noção de desenvolvimento do governo FHC, como bem ressalta Paulani (2008, p. 142). Esta reformas microeconômicas pode ser resumidas em duas frentes principais. No âmbito do legislativo, a Lei da Falência (Lei n. 11.101 de 9 de fevereiro de 2005) e o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (Lei complementar nº123 de 14 de dezembro de 2006). No âmbito do executivo, foi criada a chamada “super receita”, a Secretaria da Receita Federal do Brasil (Lei 11.457, de 16 de março de 2007), que unificou em uma só secretaria, subordinada ao Ministério da Fazenda, as antigas Secretaria da Receita Federal (vinculada ao Ministério da Fazenda) e Secretaria da Receita Previdenciária (vinculada ao Ministério da Previdência Social).

Esta nova velha política econômica também teve seu lado monetário de aprofundamento do conservadorismo. A nomeação de Henrique Meirelles, alto executivo de longa data do Bank Boston, garantiu também a continuidade da política monetária do último governo. Além de ser um nome de grande aceitação por parte do mercado, garantiu a política de juros altos, tratando assim de continuar a trazer para o seio do Estado o compromisso da valorização do capital privado. Contudo, ao menos neste ponto houve avanço do governo Lula: a administração da dívida pública neste primeiro momento, a administração da dívida pública. Aproveitando o bom momento da economia mundial e a melhora da situação externa do País, o Governo melhorou o perfil da dívida pública, alongando seu prazo de vencimento médio e aumentando a participação de títulos pré-fixados e fixados a índices de preços na composição da dívida pública (Gráfico 11). Esta mudança, contudo, se deve mais à possibilidade aberta pelo bom momento da economia mundial e, apesar de representar importante alívio para a administração da dívida pública, não se trata de uma mudança estrutural.

Gráfico 11 - Composição da dívida pública mobiliária federal por tipo de indexador
2000/2013

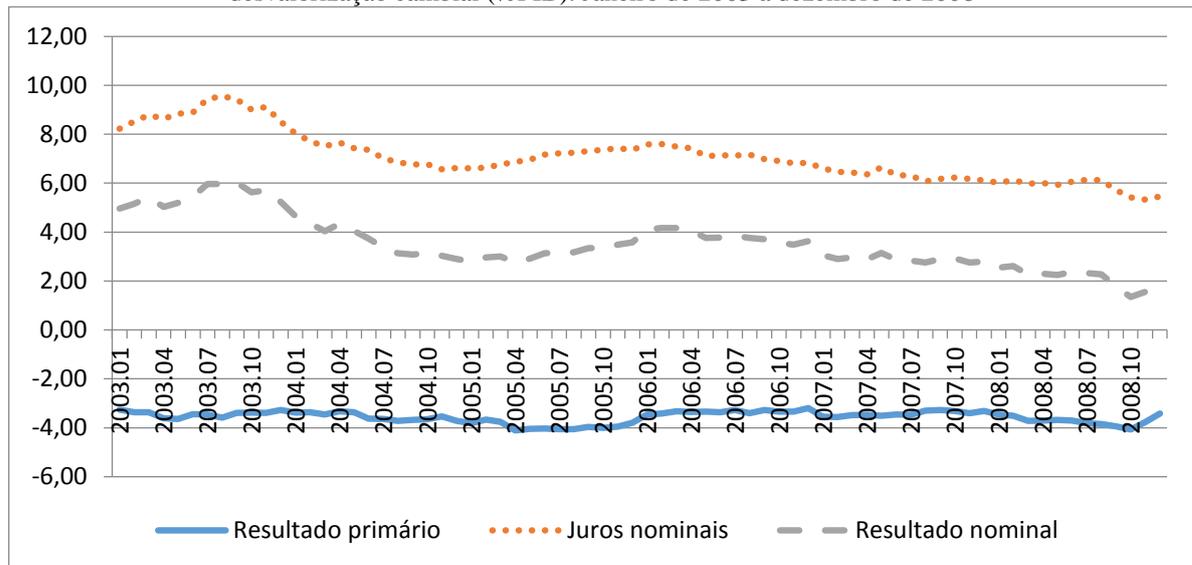


Fonte: BCB (2014).

Este quadro geral da política econômica do novo governo acabou inclusive por estimular propostas por parte de alguns economistas (LOPREATO, 2013, p. 208) de aprofundamento ainda maior da contração da política fiscal. Apareceram propostas para zerar o déficit nominal no prazo de alguns anos, com foco centrado em propostas de imposição de limites ao crescimento do gasto público e desvinculação dos reajustes previdenciários ao salário mínimo. Algumas propostas mais radicais inclusive sugeriram a busca por superávits

nominais, de modo a reduzir o estoque da dívida pública em termos absolutos (LOPREATO, 2013, p. 203-208). Esta políticas, juntamente como o alívio proporcionado pelo novo perfil da dívida pública, surtiram efeito nos resultados das contas públicas, com redução do déficit (Gráfico 12) e da dívida líquida como proporção PIB, que sai do patamar de 54,8% do PIB em dezembro 2003 para 38,5% em dezembro 2008 (IPEA, 2014).

Gráfico 12 - Resultado primário, juros nominais e resultado nominal do setor público (abaixo da linha) sem desvalorização cambial (%PIB). Janeiro de 2003 a dezembro de 2008



Fonte: IPEA (2014).

Notas:

Os resultados deste gráfico não são diretamente comparáveis aos dos gráficos anteriores com o mesmo tema, dado que as séries de juros reais e resultado operacional foram descontinuadas, assim como as séries com desvalorização cambial, devido à menor volatilidade do nível de preços e do câmbio, que fazem com que as séries deste gráfico e das anteriores se assemelhem, apesar de não serem idênticas.

A política econômica do novo governo, contudo, também atraiu seus críticos. Em que pese a melhora do desempenho da economia, se utilizado como comparação as baixas taxas do governo anterior, a subordinação da política econômica, sobretudo a fiscal, aos cânones do mercado atraiu seus críticos. Críticas de matiz keynesiano e marxista, já presentes no governo Fernando Henrique, se voltaram também à crítica do governo Lula. Esta pressão exercida pelos setores mais à esquerda teve sua válvula de escape com a queda do Ministro Palocci em 2006, substituído pelo Ministro Guido Mantega. No mesmo período, Luciano Coutinho foi alçado à presidência do BNDES, ambos mais ligados a ideias desenvolvimentistas e ao keynesianas.

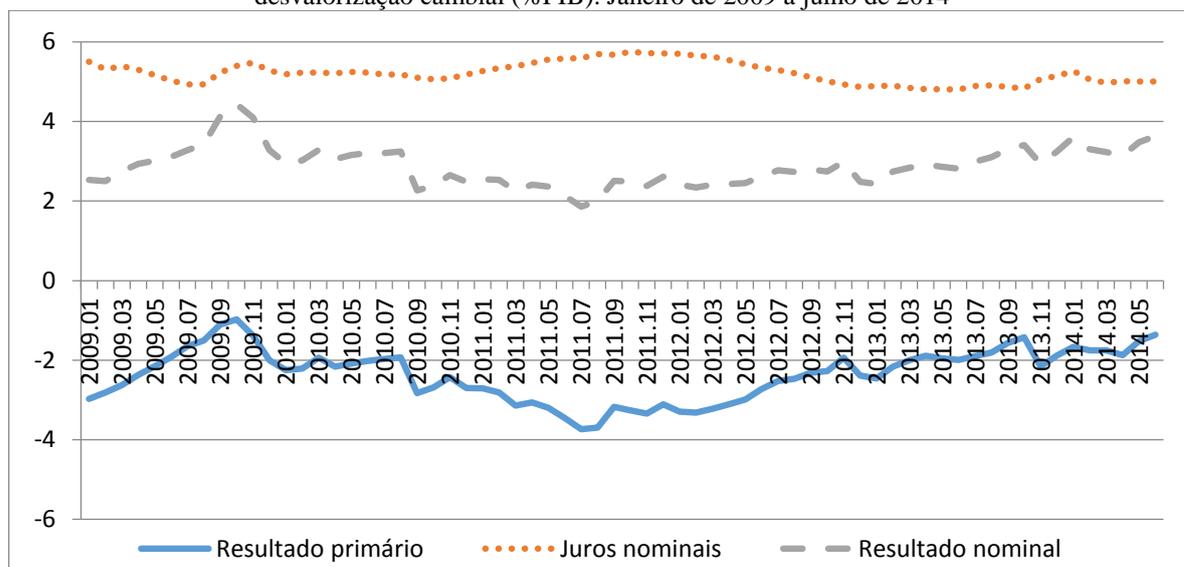
A nova equipe econômica já surtiu os primeiros efeitos logo em 2007, quando ocorrem as primeira mudanças na condução da política fiscal. O lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), um amplo programa de planejamento e execução de obras

públicas de grande porte, que tinha como objetivo fundamental estimular o crescimento é a marca maior destes novos tempos. O PAC marca importante mudança na concepção da política fiscal e do Estado, que passam a ser compreendidos como parte fundamental do desenvolvimento, ao guiar os rumos da economia e fornecer as bases de manutenção da demanda agregada (SICSÚ, 2007, p. 95). Sendo assim, como pode ser visto o PAC tem corte keynesiano pela sua própria lógica interna de colocar sob responsabilidade direta do Estado o planejamento e a execução de obras relevantes para a economia. Ademais, a possibilidade, existente desde 2005, de se descontar gastos de investimento da meta de superávit primário da LDO, passou a ser utilizada de maneira mais contundente (LOPREATO, 2013, p. 227). Apesar de não ser exatamente uma política orçamentária nos moldes propostos por Keynes, segue sua lógica, ao possibilitar que os investimentos sejam tratados de maneira diversa dos demais gastos, podendo ser deficitários.

Em 2008, com a deflagração da crise, a política econômica sofre uma guinada mais forte. Os novos quadros da área econômica, mais ligados à ideia da importância do Estado e de seu papel ativo na economia, aproveitam a oportunidade aberta pela crise para a readequação de alguns pontos. Sendo assim, sob o manto da ideia de políticas anticíclicas keynesianas, o governo passa a utilizar uma série de expedientes para poder estimular o investimento e a recuperação econômica. Podendo ser separados em ao menos quatro pontos fundamentais: incentivo ao investimento, subsídios e incentivos tributários, política orçamentária e fortalecimento das estatais e bancos públicos. Esta nova condução da política fiscal, como ressalta Sicsú (2007) mostra que esta deixou de ser entendida exclusivamente como meio de buscar reduzir a relação dívida/PIB, mas voltou a ter relevância para a condução da economia. Mesmo assim, como mostra o Gráfico 13 abaixo, não houveram grandes saltos no resultados fiscais do governo, em que pese a lenta, porém contínua, do superávit primário desde meados de 2011 e a crescente utilização de receitas não recorrentes a partir de 2010⁶³. Desta forma a dívida líquida do setor público também não sofreu sobressaltos, apesar do seu crescimento de 2008 para 2009 quando atinge 42,1% do PIB em dezembro. Contudo, em junho de 2014 seu valor é de 34,9% (BCB, 2014).

⁶³ São estas, principalmente: antecipação de dividendos de estatais, criação de programas de refinanciamento de dívida federais, utilização de receitas do fundo soberano e cessão onerosa de petróleo pela Petrobrás.

Gráfico 13 - Superávit primário, juros nominais e superávit nominal do setor público (abaixo da linha) sem desvalorização cambial (% PIB). Janeiro de 2009 a julho de 2014



Fonte: IPEA (2014).

A estratégia de ação do governo então teve início com o aprofundamento do PAC (sua execução de R\$7,3 bilhões em 2007 alcançou R\$34 bilhões em 2012⁶⁴) e os cortes no superávit primário (como já visto no Gráfico 13). Foram lançados também novos programas de incentivo, como Programa de Sustentação do Investimento (PSI) e o programa habitacional Minha Casa Minha Vida (MCMV), ambos apoiados em subsídios do governo federal para a equalização de taxas de juros (as operações oficiais de crédito do governo federal saem de um patamar de R\$ 4,7 bilhões para R\$6,3 bilhões em 2013⁶⁵). Os subsídios inclusive voltaram à ordem do dia, com uma série de políticas de isenção e redução tributárias, que ganharam maior destaque nos anos recentes do governo Dilma, que além de manter as isenções, substituiu, para alguns setores escolhidos, a contribuição patronal sobre a folha de salários por um percentual de 1% e 2% sobre o faturamento.

Parte relevante da nova concepção do Estado passou também pelo novo papel dos bancos públicos, principalmente o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Este recebeu contínuas capitalizações do governo federal (ao passo de seu passivo junto ao governo federal se situar em torno de 9% do PIB, sendo quem em 2006 este representava somente 0,4%) (BCB, 2014) com o intuito de promover e incentivar o investimento privado bem como a internacionalização de determinados grupos empresariais via incentivos à fusão de empresas nestes setores. Além do mais, o BNDES passou também a

⁶⁴ Dados de Secretaria do Tesouro Nacional (2014), em valores de 2007, deflacionados pelo deflator implícito do PIB.

⁶⁵ IPEADATA (2014), em valores de 2007, deflacionados pelo deflator implícito do PIB.

atuar conjuntamente a empresas privadas para investimento em infraestrutura (LOPREATO, 2014a, p. 238-239). As estatais também ganharam maior peso na condução da política econômica. Sob a ótica fiscal, dois pontos são de grande relevância: a capitalização da Petrobrás e a exclusão desta e da Eletrobrás do cálculo da NFSP (respectivamente em 2009 e 2010), deixando-as livres de realizar esforços para o pagamento do serviço da dívida, a fim de liberar capacidade de investimento a ambas. Além do mais, as estatais foram utilizadas como operadoras do PAC e outros programas de larga escala do governo (como o Programa Nacional de Banda Larga e Programa de Investimentos em Logística) aumentando seu fluxo de investimento. Ainda, o governo voltou a elaborar política industrial, com o lançamento do Programa de Desenvolvimento Produtivo, mais tarde aprofundado e transformado no Programa Brasil Maior.

Como visto, a mutação da política fiscal e econômica que se gestava desde 2006 sofreu grande impulso a partir das respostas à crise. Sem dúvida relevantes, principalmente no que tange à sua importância para o investimento público e a coordenação da ação estatal, essa nova fase tem também limites bastante restrito. A sua falta de caráter de reforma mais profunda, que representasse realmente uma mudança estrutural de rumos é o seu ponto mais fraco. O compromisso inabalável do governo com o tripé macroeconômico e um regime de política econômica ainda com importantes traços ortodoxos, em que pese sua flexibilização, minam a possibilidade do governo vir a implantar medidas mais profundas (GOBBETTI; AMADO, 2011). Além do mais, este regime de política econômica impossibilita o enfrentamento, ao menos em parte, os interesses do capital financeiro. Uma reforma tributária que enfrente os problemas da sua grande regressividade (que também impulsionaria o crescimento via fortalecimento do mercado interno) e uma reforma do mercado da dívida pública, de modo a estancar de maneira definitiva, e não somente na base do voluntarismo, a emissão de títulos de alta liquidez indexados à taxa do overnight são sem dúvida os principais pontos de ação⁶⁶. Na atual situação onde se encontra a condução da política econômica, que sofre fortes críticas dos setores conservadores (LOPREATO, 2013, p. 224), o governo titubeia na sua comunicação, evitando descontentar tais setores, e não deixa claro o que busca com a política econômica. Nunca é demais lembrar que o lançamento do PAC fez com que Moody's e Meryl Lynch tenham negado a classificação de *investment grade* ao Brasil, devido às "incertezas fiscais" que este trazia, mesmo frente à política altamente ortodoxa levada à frente na época.

⁶⁶ Lopreato (2014b) faz uma ampla discussão sobre a gestão da dívida pública no Brasil e traça alguns pontos a serem considerados para reforma.

Ainda mais recentemente, o governo Dilma Rousseff tratou de aprofundar a atuação do Estado sob os mesmos moldes do governo Lula. Em que pesem algumas diferenças, os traços marcantes são em grande medida iguais. Ampla utilização dos bancos públicos e empresas estatais, subsídios e renúncia tributária e aprofundamento do investimento com programas estruturadores. As maiores novidades do novo governo foram a elaboração de uma política industrial ampla e o enfrentamento dos interesses do capital financeiro em 2012, quando o governo reduziu rapidamente as taxas de juros. Contudo, a força do capital financeiro se fez sentir rapidamente com forte pressão sobre o governo para o retorno às taxas de juros brasileira “normais” (GOBETTI; AMADO, 2011), amarrando novamente a política monetária. Mesmo assim, possivelmente não seja este o maior problema da política econômica do governo Dilma, mas sim o pragmatismo exacerbado e a falta de clareza em suas propostas. O incentivo ao crescimento se revestiu de uma série de medidas nem sempre bem avaliadas e, como ressalta Lopreato (2014, p. 242) com foco excessivo no curto prazo ao invés de buscar políticas tipicamente keynesianas visando o manejo da demanda efetiva no longo prazo, possibilitando maior previsibilidade desta e melhorando as condições do investimento produtivo. Contudo, como ressaltam Cunha, Ferrai e Bichara (2010) o pragmatismo se sobressaiu. Falta maior planejamento e maior solidez da política de modo a permitir que o Estado atue de fato como âncora das expectativas futuras da demanda agregada, funcionando como a luz de popa dos empresários. Não se trata aqui de restringir a ação do Estado e subjugar-lo a interesses classistas, mas transformá-lo em um Estado nos moldes keynesianos.

Em resumo, o governo atuou no sentido de participar mais ativamente da economia e estimular a demanda agregada, sem, contudo, se preocupar em realizar reformas de maior profundidade. A rigidez orçamentária, a regressividade do sistema tributário e sua baixa qualidade, o desequilíbrio federativo, a alta taxa de juros e sua consequência direta de gastos elevados com o serviço da dívida, todos estes pontos foram deixados de lado, sendo no máximo contornados em parte. No período mais recente, notadamente a partir de 2010 o Governo ainda buscou meios “alternativos” para fechar suas contas, se valendo de expedientes contábeis e fiscais pouco usuais, e de políticas de isenção tributária erráticas e de impacto desconhecido. A adoção temporária de estímulos, como o próprio governo tratou ao início, se tornaram permanentes. Sem garantias de continuidade tais incentivos ainda acabam por inebriar o futuro e aumentar a incerteza dos empresários: ao não terem de fato a garantia de poderem contar com tais medidas de estímulo no longo prazo, tais medidas não incentivam o investimento, mas tão somente o consumo. Não se trata aqui de uma crítica à isenção

tributária como instrumento de política industrial, mas à crença de que estímulos esparsos podem, além de incentivar o investimento de maneira sustentável, fazer frente ao oneroso e altamente anticompetitivo sistema tributário nacional. Além do mais, medidas que visavam inicialmente alguns setores, se espalharam por vários⁶⁷, a um custo elevado que se traduziu em déficits cada vez maiores, mesmo com a contínua utilização de receitas não recorrentes para se alcançar a metade superávit primário. Estas características mostram o caráter de keynesianismo “incompleto” destas políticas, sendo parte delas mais fruto de voluntarismo do que exatamente de um programa estruturado. Ao invés de definir os pontos que necessita atacar primeiro e escalar uma estratégia de ação, dando previsibilidade e melhorando o estado de expectativa do empresário estimulando o investimento, o governo optou por seguir pela via de menor resistência, realizando alguns ajustes e modificações, mas se movendo dentro do paradigma da NCM. Em recente entrevista, fica claro este aspecto contraditório da política quando Mantega (2014) diz que para o ano que vem a política fiscal do governo deve voltar “normalidade”, após um período contracíclico. O que seria tal normalidade? Razoável supor que seja o arrocho fiscal das velhas políticas do NCM. Sendo assim, a crítica fundamental feita aqui se refere mais ao que os governos petistas deixaram de fazer do que exatamente ao que foi feito.

⁶⁷ Como ressaltam Afonso e Pinto (2014) os investimentos que inicialmente se voltavam para a indústria, atualmente geram seu maior ônus fiscal na concessão de benefício ao setor de serviços.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou compreender a nova política econômica levada a cabo pelo governo brasileiro após a crise de 2008. Através de uma análise teórica que partiu da discussão sobre Estado e suas finanças, bem como dos efeitos da política fiscal sobre o sistema econômico, o trabalho buscou apresentar algumas concepções teóricas acerca destes temas, visando analisar a trajetória da política fiscal seguida pelos governos petistas. Elaborar esta empreitada teórica foi entendido como fundamental para poder compreender e discutir a política fiscal a partir de um espectro amplo, ao mesmo tempo que objetivo.

A primeira parte da discussão teórica, que tratou fundamentalmente do Estado sob uma perspectiva de Economia Política, buscou mostrar a qualidade deste enquanto instituição histórica e social. O Estado não pode ser compreendido como um ente vazio que paira sobre a sociedade, totalmente permeável às demandas e desejos dos indivíduos que repousam sobre o seu guarda-chuva. Compreender o Estado desta forma é retirar toda sua autonomia e importância para o sistema econômico, transformando-o num subproduto da sociedade. Longe disso, o Estado é uma instituição que emerge das relações sociais e, em certa medida, é determinado pelas mesmas. Suas ações devem ser compreendidas através da correlação de forças sociais que lhe dão sustentação, de modo que atenda às demandas da reprodução do padrão de sociedade representado pelas suas relações sociais de produção. Contudo, pelo seu caráter de representar, nos países democráticos, toda a população, deve tratar também de possibilitar a coesão social, ou seja, a harmonia mínima entre as diversas classes e frações de classes para que não mine sua própria base de legitimidade.

Na sequência, no capítulo dois, é realizada a discussão acerca da atuação direta do Estado sobre o sistema econômico. Neste ponto é fundamental tratar do orçamento público. Usando uma conhecida analogia, o orçamento público é acima de tudo a arena política onde se degladiam os interesses das classes e frações de classes, sendo o seu resultado uma disputa de poder sobre o Estado. Pelo fato do orçamento determinar quem arcará com o ônus da tributação que financia o Estado, bem como os bônus decorrentes da aplicação de seus gastos, ele é peça central do jogo político. Sendo assim, após passar pelo tratamento teórico destes dois grandes grupos componentes do orçamento, passou-se à discussão dos modelos teóricos que propuseram políticas fiscais, que nada mais são que a manipulação do orçamento com objetivos prévios. Ao contrário do capítulo anterior, esta discussão é fundamentalmente normativa, ou seja, busca delinear as ações a serem tomadas pelo governo no âmbito fiscal. Assim como no capítulo anterior, tratou de confrontar duas visões opostas sobre o papel da

política fiscal, demonstrando a importância do Estado atuar sobre os problemas do sistema econômico, como a desigualdade e o desemprego, e não se voltar a reduzir seu papel ao máximo em busca de não “distorcer” o equilíbrio econômico desviando o mercado de sua trajetória de ótimo social. O Estado deve ter papel ativo no sistema econômico para garantir a reprodução econômica o mais próximo possível da plena justiça social.

Com todo este arcabouço teórico elaborado, foi avaliada a política fiscal brasileira empreendida após a crise financeira de 2008. A argumentação central é que a estrutura fiscal sob a qual esta política é elaborada vem sendo montada desde a década de 1980 com a falência da estrutura montada pela ditadura militar. Contudo, esta estrutura não é mero resultado de desenhos ótimos de política fiscal, mas é moldada pelas ideologias dominantes no debate econômico e pelas forças sociais que se fazem representar com mais força dentro do Estado. Sendo assim, a política fiscal, em que pese contrarrestar alguns pontos desta estrutura fiscal, o faz de maneira errática e sem uma noção de conjunto, de sistema. Além do mais, mantém explícito que continua a rezar a cartilha do regime macroeconômico neoliberal, ajustando alguns pontos devido à crise. Contudo, dado o processo pelo qual política fiscal foi sendo moldada nos últimos anos, percebe-se alguns traços tipicamente keynesianos em sua elaboração. Ainda que um keynesianismo “enrustido” e “envergonhado”, que se vale de apenas alguns pontos da teoria para justificar a adoção de algumas medidas de política fiscal.

Sendo assim, argumenta-se que enquanto o governo não enfrentar as verdadeiras agruras do sistema fiscal brasileiro, ao invés de contornar algumas determinações da estrutura fiscal vigente, não logrará alcançar as reais mudanças de que necessita o Estado para que ele possa contribuir para estabelecer uma sociedade mais justa e igual.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J.; PINTO, V. *Composição da desoneração (completa) da folha de salários*. São Paulo, 2014. (Texto para discussão do Instituto Brasileiro de Economia da FGV, 41)
- ARESTIS, P; SAWYER, M. *On the effectiveness of monetary policy and fiscal policy*. [S.l.]: The Levy Economics Institute, 2003a. (Working paper, 369).
- ARESTIS, P; SAWYER, M. *Reinventing fiscal policy*. [S.l.]: The Levy Economics Institute, 2003b. (Working paper, 381).
- BACKHOUSE, R. *História da economia mundial*. São Paulo: Estação Liberdade, 2007.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL - BCB. *Sistema gerador de séries temporais*. Brasília, 2014. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/>>. Acesso em: 10 ago. 2015
- BATISTA JR, P. A cortina de fumaça da globalização. *Revista de Economia Aplicada*, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 297-307, abr./jun. 1997.
- BLOCK, F. The fiscal crisis of the capitalist state. *Annual Review of Sociology*, Palo Alto, v. 7, n. 1, Jan./Dec. 1981.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, 1988*. Brasília: Imprensa Nacional, 2012.
- BRASIL. *Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997*. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que específica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Brasília, 1997. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19496.htm>. Acesso em: 12 ago. 2014.
- BRASIL. *Lei nº 9.530, de 10 de dezembro de 1997*. Dispõe sobre a utilização dos dividendos e do superávit financeiro de fundos e de entidades da Administração Pública Federal indireta, e dá outras providências. Brasília, 1997. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19530.htm>. Acesso em: 12 ago. 2014.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995*. Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal. (Lei Camata). Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp82.htm>. Acesso em: 08 ago. 2014.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999*. Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp96.htm>. Acesso em: 08 ago. 2014.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp101.htm>. Acesso em: 09 ago. 2014.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Séries temporais*. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/series_temporais/principal.aspx#ancora_consulta>. Acesso em: 10 ago. 2014

BRESSER-PEREIRA, L. *Da macroeconomia clássica à keynesiana*. São Paulo, 1976. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1968/68-98damacroclassicaakeynesiana.apostila.pdf>>. Acesso em: 06 ago. 2014.

CARDOSO, O. Contribuições sociais: natureza jurídica e aspectos controvertidos. *Jus Navigandi*, Teresina, v. 16, 14 mar. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/18663>>. Acesso em: 11 set. 2013.

CARVALHO, F. Equilíbrio fiscal e política econômica keynesiana. *Análise Econômica*, Porto Alegre, v. 26, n. 2, jul./dez. 2008.

CHICK, V. *Macroeconomics after Keynes - a reconsideration of the general theory*. Cambridge: The MIT Press, 1984.

CUNHA, A.; FERRARI FILHO, F.; BICHARA, J. *Brazilian countercyclical economic policies as a response do the 'great recession': a critical analysis and an alternative proposal to ensure macroeconomic stability*. Porto Alegre, 2013. (Texto para discussão do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFRGS, 3).

CUTRUNEO, T. *Regras, estabilização e monetarismo*. 2010. 70 f. Dissertação (Mestrado em Economia de Empresas) - Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

DALTON, H. *Princípios de finanças públicas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1970.

DILLARD, D. *A teoria econômica de John Maynard Keynes*. São Paulo: Pioneira, 1964.

FERRARI FILHO, F. As concepções teórico-analíticas e as proposições de política econômica de Keynes. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, maio/ago. 2006.

FERRARI FILHO, F. TERRA, F. As disfunções do capitalismo na visão de Keynes e suas proposições reformistas. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, maio/ago. 2011.

FERRARI FILHO, F; TERRA, F. Keynes interventionist-reformist economic policies. *Investigación Económica*, Ciudad de México, v. 21, n. 3, jul./sept. 2012.

FOLEY, D. State expenditures from a marxist perspective. *Journal of Public Economics*. Amsterdã, v. 9, n. 2, Apr./June 1978.

FONSECA, P. Nem ortodoxia nem populismo: o segundo governo Vargas e a economia brasileira. *Revista Tempo*, Niterói, v. 14, n. 2, jul./dez. 2010.

FONSECA, P.; MONTEIRO, S. O Estado e suas razões: o II PND. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 28, n. 1, jan./mar. 2007.

GIACOMONI, J. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 2010.

GOBETTI, S.; AMADO, A. Ajuste fiscal no Brasil: algumas considerações de caráter pós keynesiano. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 31, n. 1, jan./mar. 2011.

HARADA, K. PIS e COFINS. Exame de aspectos polêmicos. *Universo Jurídico*, Juiz de Fora, v. 11, 07 ago. 2008. Disponível em: <http://uj.novaprolink.com.br/doutrina/5639/pis_e_cofins_exame_de_aspectos_polemicos>. Acesso em: 11 set. 2013.

HICKMAN, C.; SALVADOR, E. *10 anos de derrama: a distribuição da carga tributária no Brasil*. Brasília: Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal, 2006

HIRSCH, J. Observações teóricas sobre o Estado burguês e sua crise. In: POULANTZAS, N. (Org.). *O Estado em crise*. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

INGBERMAN, D.; INMAN, R. *The political economy of fiscal policy*. Cambridge, 1987. (National Bureau of Economic Research Working Paper, 2405).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. *Ipeadata*. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

JESSOP, B. *The capitalist state: marxist theories and methods*. Oxford: Martin Robertson & Company, 1982.

KEYNES, J. *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

KEYNES, J. *Activities 1940-1946: shaping the post-war world: the clearing union*. London: Royal Economic Society, 2013. (The Collected Writings of John Maynard Keynes, 27).

KLAGSBRUNN, V. O princípio da demanda efetiva (a esperada) e o papel da demanda na teoria geral de Keynes. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 16, n. 4, out./dez. 1996.

KRÄTKE, M. Value theory and public finance. In: HANNINEN, S; PALDAN, L. (Ed.). *Rethinking Marxism*. New York: International General, 1989.

KRÄTKE, M. *Critique of public finance – the fiscal crisis of the state revisited*. Amsterdam: University of Amsterdam, Departament of Political Science, 2005. Disponível em: <http://www.theseis.com/synedrio/05_a_Kraetke.pdf>. Acesso em: 01 maio 2014.

LIMA, G. A outra face do Plano Real: estagnação e explosão da dívida pública. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 2., 1997, São Paulo. *Anais...* Uberlândia: SEP, 1997.

LOPREATO, F. Novos tempos: política fiscal e condicionalidades pós-80. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, jan./jun. 2004.

LOPREATO, F. *O papel da política fiscal: um exame da visão convencional*. Campinas, 2006. (Texto para discussão do Instituto de Economia da UNICAMP, 119).

LOPREATO, F. *Os caminhos da política fiscal no Brasil*. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

LOPREATO, F. Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. In: CALIXTRE, A.; BIANCARELLI, A.; CINTRA, M (Ed.). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: IPEA, 2014a.

LOPREATO, F. Dívida pública: o limiar de mudanças? In: CALIXTRE, A.; BIANCARELLI, A.; CINTRA, M (Ed.). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: IPEA, 2014b.

LOUREIRO, M.; SANTOS, F.; GOMIDE, A. Democracy and macroeconomic policymaking in Brazil: the fiscal agenda of Lula government. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA. 14, 2009, São Paulo. Anais... Uberlândia, SEP, 2009.

MANTEGA, G. Mantega descarta crise e vê sinais de retomada no segundo semestre. *Jornal Valor Econômico*, São Paulo, 22 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3663744/mantega-descarta-crise-e-ve-sinais-de-retomada-no-segundo-semester#>>. Acesso em: 22 ago. 2014

MARX, K. *O capital: crítica da economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. Volume I (Coleção Os Economistas).

MEURER, R. Custo na dívida pública interna da redução da vulnerabilidade externa brasileira através do aumento das reservas internacionais. *Análise Econômica*, Porto Alegre, v. 24, n. 2, jul./dez. 2006.

MISHKIN, F. S. *The rational expectations revolution: a review article of*: Preston J. Miller, ed: *The Rational Expectations Revolutions, Readings The Logic of Currency Crises from the Front Line*. Cambridge, 1995. (National Bureau of Economic Research Working Paper, 5043).

MUSGRAVE, R. *Teoria das finanças públicas: um estudo da economia governamental*. São Paulo: Atlas, 1976.

MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. *Finanças públicas: teoria e prática*. São Paulo: Campus, 1980.

O'CONNOR, James. *USA: a crise do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, F. *Economia e política das finanças públicas no Brasil: um guia de leitura*. São Paulo: Hucitec, 2009.

OLIVEIRA, F. A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009. In: CASTRO, J.; SANTOS, C.; RIBEIRO, J (Ed.). *Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do IPEA no biênio 2008-2009*. Brasília: IPEA, 2010.

- OLIVEIRA, G.; CARVALHO, C. Indexação financeira e comportamento pró-cíclico da dívida pública mobiliária federal interna no Brasil. *Análise Econômica*. Porto Alegre, v. 28, n. 1, jan./jun. 2010.
- PAULA, J. Política econômica e transformação social. In: SICSÚ, J. (Org.). *Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- PAULA, L.; SOBREIRA R. Política monetária, operações de mercado aberto e fim da zeragem automática: uma avaliação preliminar. *Debates FEE*, Porto Alegre, v. 23, n. 4, out./dez. 1996.
- PAULANI, L. Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 27, n. 1, jan./abr. 2013.
- PAULANI, L. *Brasil delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico*. São Paulo: Boitempo, 2008
- PERSON, T.; TABELLINI, G. *Political economics and public finance*. Cambridge, 1999. (National Bureau of Economic Research Working Paper, 7097).
- PIZA, E.; DIAS, J. Novo consenso macroeconômico e política monetária no Brasil: uma avaliação empírica. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 34., 2006, Salvador. *Anais...* Belo Horizonte: ANPEC, 2009.
- POSSAS, M. Para uma releitura teórica da Teoria Geral. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, ago./dez. 1986.
- REZENDE, F. *O imposto sobre a renda e a justiça fiscal*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974. (Série Monográfica, 14).
- REZENDE, F; CUNHA, A. *Contribuintes e cidadãos: compreendendo o orçamento federal*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- REZENDE, F.; OLIVEIRA, F.; ARAUJO, E. *O dilema fiscal: remendar ou reformar?* Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- REZENDE, M. Déficit gêmeos e poupança nacional: abordagem teórica. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 29, n. 1, jan./mar. 2009.
- RICARDO, D. *Princípios de Economia Política e tributação*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- ROSDOLSKY, R. *Gênese e estrutura de O Capital de Karl Marx*. Rio de Janeiro: EDUERJ/Contraponto, 2001.
- SANTOS, C. GENTIL, D. A CF/88 e as finanças públicas brasileiras. In: CARDOSO, J. *Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social*. Brasília: IPEA, 2009.

SICSÚ, J. PAC: quatro anos depois o governo tenta mudar o rumo. In: SICSÚ, J (Org.). *Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)*. São Paulo: Boitempo, 2007.

SILVA, M. Plano real e âncora cambial. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 22, n. 3, jul./set. 2002.

SMITH, A. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.